

Univerzitet u Beogradu

Pravni fakultet

Ana T. Budak

Liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta u
okviru pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji

Doktorska disertacija

Beograd, 2021

University of Belgrade

Faculty of Law

Ana T. Budak

**Agricultural Land Market Liberalisation in the
Context of the Accession of the Republic of Serbia
to the European Union**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2021

Mentori:

dr Branko Rakić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

dr Tatjana Jovanić, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

Članovi komisije:

dr Bojan Milisavljević, redovni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

dr Maja Lukić Radović, vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

dr Katarina Dolović Bojić, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

dr Jovan Zubović, naučni savetnik Instituta ekonomskih nauka

dr Maja Kovačević, vanredni profesor Fakulteta političkih nauka Univerziteta u Beogradu

Datum odbrane: _____

Na ovom mom putu sticanja zvanja doktora nauka nisam bila sama te koristim priliku da se zahvalim svima koji su bili uz mene.

Najpre bih želela da se zahvalim svom mentoru, prof. dr Branku Rakiću, ne samo na smernicama, predlozima i komentarima bez kojih ova doktorska disertacija ne bi bila ista, već i na nezamenljivoj podršci koju mi je pružao od početka studija i na tome što mi je usadio ljubav prema nauci uopšte, a posebno prema pravu Evropske unije.

Posebnu zahvalnost dugujem i svojoj mentorki, prof. dr Tatjani Jovanić, čiji su predlozi, komentari i sugestije značajno unapredili kvalitet doktorske disertacije. Njena posvećenost, izuzetna pažnja i trud koji je uložila u ovu doktorsku disertaciju umnogome su uticali na to da ona, ne samo po svojoj suštini, već i po svom izgledu, obliku i organizaciji bude kvalitetnija.

Veliku zahvalnost dugujem i svom dragom, dr Radovanu Kastratoviću, ne samo na brojnim razmenama mišljenja u vezi sa ekonomskim pitanjima koja su obrađivana u ovoj doktorskoj disertaciji, na neumornom slušanju mojih ideja i njihovom ohrabrivanju, već i na ljubavi i dragocenoj podršci i razumevanju koje mi je pružio na ovom mom putu.

Beskrajno sam zahvalna svojim roditeljima, Tomislavu i Slađani, sestri Mariji i bratanici Miljani na bezrezervnoj podršci, ljubavi, ohrabrivanju i razumevanju, ne samo na ovom putu, već i na svim drugim mojim putevima. Njihova podrška, ljubav, i, pre svega, vera u mene, oduvek je bilo ono što me je vodilo napred i motivisalo da budem još bolja.

*Iako nije sa nama, oduvek sam osećala neizmernu podršku svog brata Dragana i taj osećaj bio je od neprocenljivog značaja u svim mojim dosadašnjim uspesima.
Znam da si tu i da si ponosan na mene.
Ovo je za tebe.*

Liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta u okviru pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji

Sažetak

Iako je dosada bilo marginalno u javnosti, kako naučnoj i stručnoj, tako i opštoj, akvizicije poljoprivrednog zemljišta postavile su poljoprivredno zemljište u žižu interesovanja u meri koja je bez presedana. Uzroci ovakve promene proizlaze, *inter alia*, i iz trenda rasta svetske populacije, koji neumitno dovodi do povećane potrebe za poljoprivrednim proizvodima, ali i iz liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta u okviru Evropske unije. Predmet ove doktorske disertacije je analiza formalne liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta, koja je, kao deo izvršenja obaveza preuzetih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, sprovedena Zakonom o izmeni i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2017. godine. Time je, kao jedno od najznačajnijih, otvoreno i pitanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Stoga, u disertaciji su detaljno razmotreni kako uzroci i efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta uopšte, tako i uzroci i efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Srbiji. Osnovni cilj disertacije je definisanje pravnog okvira za akvizicije poljoprivrednog zemljišta u kontekstu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, pri čemu su preporuke zasnovane na sveobuhvatnom sagledavanju uticaja liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta na poljoprivredu Republike Srbije.

U svrhe ostvarivanja cilja disertacije, pošlo se u sistematsko razmatranje fenomena akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Istorija je svedok da akvizicije poljoprivrednog zemljišta nisu nov fenomen, već samo novi talas *déjà vu*. Međutim, ono što ovaj talas akvizicija poljoprivrednog zemljišta razlikuje od ostalih su, *inter alia*, njegove razmere, akteri i uzroci. Najnoviji talas akvizicija poljoprivrednog zemljišta, prema opštem shvatanju, počinje sa svetskom krizom. Od tada prisustvujemo proliferaciji radova na ovu temu, ali se autori do sada nisu usaglasili ni oko definicije ovog pojma. Rasprava oko prirode ovog fenomena još uvek traje, a dosadašnja istraživanja osciliraju između shvatanja akvizicija poljoprivrednog zemljišta kao „prilike za razvoj“ i shvatanja da su one ništa drugo do „grabljenje zemlje“, sa mnogostrukim negativnim efektima koji prete ruralnim egzodusom i koji stvaraju model industrijalizovane poljoprivrede koji društvo ne želi. Međutim, rezultati ove disertacije ukazuju da se ovaj fenomen, zbog svoje kompleksnosti, ne može posmatrati jednodimenzionalno. Odgovor na ovu kontroverzu se, kako se pokazalo, nalazi negde na sredini.

Imajući u vidu multidimenzionalnost fenomena, pri njegovom izučavanju korišćeni su najrazličitiji metodi. Za sagledavanje istorijskog razvoja ovog fenomena korišćen je istorijsko-pravni metod. U cilju razumevanja ključnih pojmova korišćena je konceptualna analiza prava, dok je za analizu relevantnih izvora prava i sudske prakse, odnosno za davanje predloga za izmenu postojećih ili donošenje novih zakonskih rešenja, korišćen normativni metod. Metodom klasifikacije raščlanjeni su ključni pojmovi istraživanja, dok je metodom analize sadržaja i sinteze predstavljen pravni okvir tržišta poljoprivrednog zemljišta Evropske unije i Republike Srbije. U cilju opisivanja postojećih saznanja o ovom fenomenu, metod analize sadržaja kombinovan je sa metodom sistematskog pregleda literature.

Budući da su uporedive zemlje Istočne Evrope, usled liberalizacije svog tržišta u okviru pristupanja Evropskoj uniji, već iskusile efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta, njihova iskustva razmatrana su metodom studije slučaja. Na osnovu navedene analize su metodom indukcije izvedeni relevantni zaključci o fenomenu akvizicija poljoprivrednog zemljišta uopšte, dok su metodom analogije izvedeni zaključci o mogućim uzrocima i efektima akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Srbiji.

Uporednopravnim metodom sagledane su sličnosti i razlike u regulisanju tržišta poljoprivrednog zemljišta u Republici Srbiji i Evropskoj uniji. Ovaj metod korišćen je i za uporednu analizu regulative u uporedivim zemljama članicama Evropske unije i u Republici Srbiji. Osim toga, ovaj metod korišćen je i za predstavljanje različitih stavova institucija Evropske unije i raznih autora po pitanju fenomena akvizicija poljoprivrednog zemljišta. U disertaciji su korišćeni i metod deskriptivne statistike i komparativne statike, a u cilju jasnijeg sagledavanja veličina koje se posmatraju i njihove dinamike promene kroz vreme, odnosno u cilju utvrđivanja promena u ravnotežnim stanjima i promena u cenama poljoprivrednog zemljišta u zavisnosti od kretanja faktora ponude i tražnje.

Primenom ovih metoda došlo se do zaključka da je uzrok više od trećine svih međunarodnih transakcija bila tražnja za hranom. Rezultati istraživanja pokazuju da rast akvizicija poljoprivrednog zemljišta prati rast svetske populacije, iz čega je izveden zaključak da tražnja za poljoprivrednim zemljištem neće stagnirati barem još tri decenije. Pokazalo se da akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu dovesti do niza pozitivnih ekonomskih efekata, ali i da mogu negativno uticati na poljoprivredu i ruralni razvoj zemlje domaćina, životnu sredinu, prehrambenu sigurnost i ljudska prava. Rezultati istraživanja su pokazali da adekvatan pravni i institucionalni okvir može biti mehanizam za povlačenje jasne demarkcione linije između poželjnih i nepoželjnih investicija.

Istraživanje je pokazalo da Srbija nije izvršila obaveze preuzete Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju koje se odnose na liberalizaciju tržišta poljoprivrednog zemljišta. Takvo stanje znači da se pravni okvir Republike Srbije razlikuje od pravnog okvira Evropske unije po pitanju regulisanja tržišta poljoprivrednog zemljišta, kao i da navedene izmene Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2017. godine nisu u skladu sa međunarodnim pravom, pravom Evropske unije, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i Ustavom Republike Srbije. Osim toga, odredbe navedenog zakona pate od nekih inherentnih ograničenja koja, imajući u vidu pravnu nesigurnost koju stvaraju, impliciraju potrebu za hitnom izmenom. Imajući u vidu spoljnopolitičku orijentaciju Srbije, liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta čini se izvesnom u budućnosti, a ona će, kako se pokazalo, značiti i veliki broj akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Rezultati istraživanja imaju značajne implikacije kako za pravnu teoriju, tako i za nosioce zakonodavne politike budući da je na sistematski način predstavljen fenomen koji, uprkos svom značaju, do sada nije bio dovoljno istražen.

Rezultati ukazuju da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta, bez sumnje, fenomen koji sa sobom nosi velike ekonomske i socijalne promene u jednom društvu. U tom smislu, istraživanje je pokazalo da akvizicije poljoprivrednog zemljišta, uprkos potencijalno negativnim efektima, mogu biti poluga ekonomskog razvoja Srbije ukoliko se naše zakonodavstvo, pre svega, politika privlačenja stranih direktnih investicija u poljoprivredi, oblikuje tako da maksimizuje koristi i minimizuje eventualne gubitke.

Ključne reči: akvizicije poljoprivrednog zemljišta, grabljenje zemlje, poljoprivredno zemljište, tržište poljoprivrednog zemljišta, liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta, sloboda kretanja kapitala, pravo Evropske unije, evropske integracije.

Naučna oblast: Pravo

Uža naučna oblast: Međunarodnopravna

Agricultural Land Market Liberalisation in the Context of the Accession of the Republic of Serbia to the European Union

Abstract

Despite being marginal in both general and scientific public, land acquisitions have brought agricultural land in the unprecedented focus of interest. The causes of these changes are the consequence of, *inter alia*, the growing world population, which undeniably leads to the increased need for agricultural products and agricultural land trade liberalisation within the European Union. The subject of this doctoral dissertation is the analysis of the formal liberalisation of agricultural land markets, which was conducted via the Law on Agricultural Lands for 2017, as part of the obligations agreed upon by The Stabilisation and Association Agreement. This raised the question of the agricultural land acquisitions. Therefore, in this dissertation the causes and the effects of agricultural land acquisitions in Serbia, along with the land acquisitions in general are considered. The main aim of the dissertation is defining of the regulatory framework for land acquisitions in the context of the accession of the Republic of Serbia to the European Union, whereas the recommendations were made on the basis of the comprehensive consideration of agricultural land market liberalisation effects on the agriculture of the Republic of Serbia.

In order to attain this aim, the dissertation reviews the phenomenon of agricultural land acquisitions. The history suggests that the acquisitions of agricultural lands are not a new phenomenon, but rather a new wave of *déjà vu*. However, what differentiates this wave of acquisitions from previous ones are, *inter alia*, its extent, actors and causes. The latest wave of agricultural land acquisitions, according to the general understanding, started with the global financial crisis. Since then, we witnessed a proliferation of the papers concerned with this topic, but the authors are yet to reach a consensus regarding the definition of this term. The debate on the nature of this phenomenon is still ongoing, and the research thus far ranges between land acquisitions as the development opportunity or the land grab, with multitude of negative effects which threaten the rural exodus and create a model of the industrialised intensive agriculture which the society leaves to be desired. However, the results of this dissertation imply that this phenomenon, due to its complexity, cannot be analysed unidimensionally. The answer to this controversy is, as it was shown, somewhere in the middle.

Considering the multitude of facets to this phenomenon, different methods of analysis were applied. In order to review the historical development of this phenomenon, legal historical method was used. To understand the key terms, a conceptual analysis of the law was used, whereas the analysis of the relevant regulation and cases and the defining of the suggestions for the change of the existing and creating of the new regulation used the normative method. The classification method was used to disentangle the key concepts in the research, while the content analysis and synthesis were used to present the regulatory framework of the agricultural land markets in the European Union and the Republic of Serbia. To describe the existing knowledge about the phenomenon, the content analysis was combined with the systematic literature review.

Considering that comparable eastern European countries, due to liberalisation of their markets as part of the accession to the European Union, already experienced the effects of land acquisitions, their experiences were analysed using the case study method. Using the aforesaid analysis and the induction method, the relevant conclusions regarding the land acquisitions were drawn, whereas the

analogy method was used to derive the implications on possible causes and the effects of land acquisitions in Serbia.

Legal comparative method was used to identify the similarities and the differences in regulating the agricultural land market in the Republic of Serbia and the European Union. Additionally, this method was used for presenting different stances of the European Union institutions, as well as various authors with respect to the phenomenon of agricultural land acquisitions. In dissertation we also used the method of descriptive statistics and comparative statics in order to understand the magnitudes, patterns and dynamic of the change to this phenomenon more clearly, *i.e.* to determine the changes in equilibria and respective price changes of the agricultural lands depending on the changes of supply- and demand-side factors.

Using these methods we drew the conclusion that more than a third of all the cross-border land acquisitions were caused by the growing food demand. The results of the research show that the growth of land acquisitions follows the growth of world population, implying that the demand for agricultural land will not be stagnant for at least three more decades. It was shown that the agricultural land acquisitions can lead to an array of positive economic effects, but also that they can negatively affect the agriculture and the rural development of the host country, its environment, food security and human rights. The results of this research indicate that the adequate legal and institutional framework can be a mechanism for delineating desirable and undesirable investment.

The research showed that Serbia did not fulfill the obligations defined by the Stabilisation and Accession Agreement related to the liberalisation of agricultural land markets. As such situation means that the regulatory framework of the Republic of Serbia is different from the framework of the European Union with respect to regulating the land markets, and that the changes of Agricultural Land Law in 2017 are not in accordance with the international law, European Law, the Stabilisation and Accession Agreement and the Constitution of the Republic of Serbia. Besides, the regulation defined in the aforementioned law suffers from some inherent limitations which, considering the legal insecurity they create, imply the urgent need for corrective action. Considering the foreign policy orientation of Serbia, the liberalisation of the agricultural land market seems likely in the future, and it will, as it was shown, lead to a significant number of agricultural land acquisitions. The research results have important implications for both the theory of law and the policy makers, as thus far insufficiently researched yet an important phenomenon was systematically presented.

The results suggest that the agricultural land acquisitions are undeniably a phenomenon related to significant economic and social changes in a society. In this sense, the research showed that the agricultural land acquisitions, in spite of their potentially negative effects, can serve as a catalyst for the economic development of Serbia, if our regulation, and even more importantly, foreign direct investment policies in agriculture, are defined in a way which would maximise the benefits and minimise any potential drawbacks.

Keywords: agricultural land acquisitions, land grabbing, agricultural land, agricultural land market, liberalisation of agricultural land market, freedom of capital movement, European Union law, European integrations.

Scientific field: Law

Scientific subfield: International Law

Sadržaj

| | |
|---|----|
| Uvod..... | 1 |
| Predmet i cilj istraživanja..... | 1 |
| Značaj istraživanja | 6 |
| Hipoteze i metodologija..... | 7 |
| Plan izlaganja..... | 8 |
| 1. Akvizicije poljoprivrednog zemljišta u međunarodnom pravu..... | 11 |
| 1.1 Terminološka pitanja i definicije | 11 |
| 1.1.1. Terminologija i karakteristike akvizicija poljoprivrednog zemljišta | 12 |
| 1.1.2. Klasifikacija akvizicija poljoprivrednog zemljišta i izvori podataka..... | 17 |
| 1.1.3. Odnos međunarodnog investicionog prava i međunarodnog prava ljudskih prava | 25 |
| 1.1.3.1. Razvoj međunarodnog investicionog prava i Kalvo klauzula..... | 25 |
| 1.1.3.2. Standardi zaštite investitora..... | 26 |
| 1.1.3.3. Zaštita prava lokalnog stanovništva | 29 |
| 1.1.3.4. Pravo na imovinu kao okosnica međunarodnog investicionog prava i | |
| međunarodnog prava ljudskih prava | 31 |
| 1.1.3.5. Prevaga međunarodnog investicionog prava u odnosu na međunarodno pravo | |
| ljudskih prava..... | 33 |
| 1.2. Istorijski razvoj fenomena akvizicija poljoprivrednog zemljišta..... | 33 |
| 1.2.1. Počeci akvizicija poljoprivrednog zemljišta..... | 34 |
| 1.2.1.1. Irska | 34 |
| 1.2.1.2. Sjedinjene Američke Države..... | 35 |
| 1.2.1.3. Afrika..... | 37 |
| 1.2.2. Moderne akvizicije poljoprivrednog zemljišta..... | 39 |
| 1.2.2.1. Uticaj svetske krize hrane na moderne akvizicije poljoprivrednog zemljišta . | 39 |
| 1.2.2.2. Karakteristike modernih akvizicija poljoprivrednog zemljišta | 40 |
| 1.3. Kontroverza: od prilike za razvoj do „grabljenja zemlje“ | 43 |
| 1.3.1. Prilika za razvoj ili „grabljenje zemlje“? | 43 |
| 1.3.2. Investicije vs. ostali društveni ciljevi: da li se mogu pomiriti?..... | 48 |
| 1.3.3. Državni vs. nedržavni akteri: zauzimanje strategija u vezi sa akvizicijama | |
| poljoprivrednog zemljišta | 54 |
| 1.4. Meko pravo relevantno za akvizicije poljoprivrednog zemljišta..... | 56 |
| 1.4.1. Meko pravo u sistemu Ujedinjenih nacija relevantno za akvizicije poljoprivrednog | |
| zemljišta..... | 57 |
| 1.4.1.1. Univerzalna Deklaracija o ljudskim pravima i Završna deklaracija | |
| Međunarodne konferencije za agrarnu reformu i ruralni razvoj | 57 |

| | |
|---|-----|
| 1.4.1.2. Set minimalnih principa kojima se odgovara na izazove u vezi sa ljudskim pravima..... | 58 |
| 1.4.1.3. Rukovodeći principi za procenu uticaja trgovinskih i investicionih ugovora na ljudska prava..... | 59 |
| 1.4.1.4. Preporuke Ujedinjenih nacija za biznis i ljudska prava | 60 |
| 1.4.1.5. Set principa za odgovorno investiranje u poljoprivredno zemljište i Deset principa od značaja za zaštitu životne sredine | 61 |
| 1.4.1.6. Smernice za odgovorno upravljanje vlasništvom nad zemljom, ribnjacima i šumama..... | 62 |
| 1.4.1.7. Deklaracija Ujedinjenih nacija o pravima seljaka i drugih ljudi koji rade u ruralnim područjima..... | 63 |
| 1.4.2. Meko pravo u sistemu Evropske unije relevantno za akvizicije poljoprivrednog zemljišta..... | 64 |
| 1.4.3. Meko pravo u sistemu Svetske banke relevantno za akvizicije poljoprivrednog zemljišta..... | 67 |
| 1.4.3.1. Ekološke, zdravstvene i bezbednosne opšte preporuke i Principi za odgovorno investiranje u poljoprivredu koji poštuju prava, sredstva za život i resurse | 67 |
| 1.4.3.2. Standardi performansi zaštite životne sredine i društvene održivosti | 71 |
| 1.4.4. Ostali izvori mekog prava relevantni za akvizicije poljoprivrednog zemljišta | 72 |
| 1.4.4.1. Principi iz Mastrihta o vanteritorijalnim obavezama države u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava..... | 72 |
| 1.4.4.2. Deklaracija iz Tirane | 75 |
| 1.4.5. (Ne)adekvatnost instrumenata mekog prava da regulišu akvizicije poljoprivrednog zemljišta..... | 75 |
| 1.5. Pravo na zemlju kao ljudsko pravo..... | 78 |
| 1.5.1. Pregled literature | 79 |
| 1.5.2. Stav Ujedinjenih nacija i stav Evropske unije..... | 84 |
| 2. Uzroci akvizicija poljoprivrednog zemljišta | 86 |
| 2.1. Opšte tendencije..... | 86 |
| 2.1.1. Politike zemalja domaćina investicija | 86 |
| 2.1.2. Politike zemalja porekla investicija..... | 88 |
| 2.1.2.1. Opšti uticaj politika zemalja porekla investicija | 88 |
| 2.1.2.2. Uloga Kine u globalnim prekograničnim akvizicijama poljoprivrednog zemljišta..... | 92 |
| 2.1.3. Dinamika akvizicija poljoprivrednog zemljišta | 94 |
| 2.1.4. Ključni uzroci akvizicija poljoprivrednog zemljišta | 97 |
| 2.2. Tražnja za hranom | 99 |
| 2.2.1. Tražnja za hranom kao glavni uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta | 100 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 2.2.2. | Odnos povećanja populacije i akvizicija poljoprivrednog zemljišta..... | 101 |
| 2.3. | Proizvodnja biogoriva..... | 105 |
| 2.4. | Raspoloživost i cena zemljišta..... | 110 |
| 2.4.1. | Raspoloživost poljoprivrednog zemljišta | 110 |
| 2.4.2. | Faktori cene poljoprivrednog zemljišta..... | 111 |
| 2.5. | Slabi pravni i institucionalni okvir kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta | 114 |
| 2.5.1. | Postavljanje problema | 114 |
| 2.5.2. | Kako pravni i institucionalni okvir utiče na izbor destinacije..... | 116 |
| 2.5.3. | Ograničenja prava stranaca da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu u zavisnosti od motiva..... | 118 |
| 2.5.4. | Običajno pravo svojine kao deo neadekvatnog pravnog okvira..... | 119 |
| 2.5.5. | Pitanje korupcije..... | 121 |
| 2.5.6. | Pretpostavke pravnog okvira uslovljene multilateralnom i bilateralnom saradnjom..... | 122 |
| 2.5.6.1. | Pretpostavke pravnog okvira uslovljene multilateralnom saradnjom | 122 |
| 2.5.6.2. | Pretpostavke pravnog okvira uslovljene bilateralnom saradnjom..... | 125 |
| 2.6. | Politike Evropske unije kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta | 126 |
| 2.6.1. | Značaj politika Evropske unije u kontekstu akvizicija poljoprivrednog zemljišta . | 126 |
| 2.6.2. | Politika zaštite životne sredine kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta sa posebnim osvrtom na Direktivu o obnovljivim izvorima energije | 130 |
| 2.6.3. | Zajednička poljoprivredna politika kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta..... | 133 |
| 2.6.3.1. | Nastanak, razvoj i karakteristike Zajedničke poljoprivredne politike..... | 133 |
| 2.6.3.2. | Zajednička poljoprivredna politika kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta..... | 137 |
| 2.6.4. | Pitanje (ne)kompatibilnosti delovanja Evropske unije sa načelima stipulisanim u Ugovoru o Evropskoj uniji..... | 139 |
| 3. | Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta | 141 |
| 3.1. | Efekti na ruralni razvoj | 143 |
| 3.1.1. | Efekat na smanjenje siromaštva | 143 |
| 3.1.2. | Nova radna mesta ili njihov gubitak i migracije | 145 |
| 3.1.2.1. | Postavljanje problema | 145 |
| 3.1.2.2. | Redistribucija zemljišta kao (ne)adekvatan odgovor na problem | 147 |
| 3.2. | Efekti na konkurenciju..... | 150 |
| 3.2.1. | Odnos konkurencije i produktivnosti | 150 |
| 3.2.2. | Odnos konkurencije i koncentracije | 152 |
| 3.2.3. | Primeri i praksa Evropske unije | 154 |

| | | |
|----------|---|-----|
| 3.3. | Efekti na životnu sredinu | 155 |
| 3.3.1. | Adekvatan pravni okvir kao pretpostavka zaštite životne sredine | 156 |
| 3.3.2. | Povratni uticaj klimatskih promena i odgovor međunarodne zajednice | 157 |
| 3.4. | Efekti na prehrambenu sigurnost | 158 |
| 3.4.1. | Stanje prehrambene sigurnosti u svetu | 158 |
| 3.4.2. | Negativni efekti na prehrambenu sigurnost..... | 159 |
| 3.4.3. | Ugrožavanje prava na ishranu | 160 |
| 3.5. | Efekti na ljudska prava | 161 |
| 3.5.1. | Zaštita osnovnih ljudskih prava kao imperativ..... | 161 |
| 3.5.2. | Pravo na adekvatan standard života pripadnika lokalne zajednice | 162 |
| 3.5.2.1. | Značenje i karakteristike prava na adekvatan standard života | 162 |
| 3.5.2.2. | Oblici kršenja prava na adekvatan standard života i dostupna sredstva zaštite..... | 165 |
| 3.6. | Efekti na poljoprivrednu proizvodnju..... | 169 |
| 3.7. | Fiskalni efekti | 171 |
| 4. | Evropska unija i akvizicije poljoprivrednog zemljišta..... | 175 |
| 4.1. | Primarno zakonodavstvo Evropske unije | 176 |
| 4.1.1. | Najviši izvori prava u Evropskoj uniji | 176 |
| 4.1.2. | Sloboda kretanja kapitala u pravu Evropske unije i njena ograničenja..... | 177 |
| 4.1.2.1. | Sloboda kretanja kapitala kao pravna tekovina Evropske unije..... | 177 |
| 4.1.2.2. | Nadležnost za regulisanje tržišta poljoprivrednog zemljišta | 180 |
| 4.1.2.3. | Izuzeci od slobode kretanja kapitala i primeri iz prakse Suda pravde Evropske unije..... | 182 |
| 4.1.2.4. | Komunikacija o zaštiti investicija u okviru Evropske unije..... | 190 |
| 4.1.2.5. | Tranzicioni periodi za akvizicije poljoprivrednog zemljišta | 193 |
| 4.1.2.6. | Pravo Evropske komisije da pokrene postupak protiv države koja ne poštuje odredbe o slobodi kretanja kapitala | 195 |
| 4.2. | Stav institucija Evropske unije prema akvizicijama poljoprivrednog zemljišta..... | 197 |
| 4.3. | Obaveze država članica prema međunarodnom pravu | 203 |
| 5. | Akvizicije poljoprivrednog zemljišta u zemljama Istočne Evrope | 209 |
| 5.1. | Rumunija..... | 211 |
| 5.1.1. | Karakteristike privrede i poljoprivrede Rumunije..... | 211 |
| 5.1.2. | Pravni okvir za akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Rumuniji..... | 213 |
| 5.1.3. | Problemi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta u Rumuniji | 215 |
| 5.1.4. | Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Rumuniji | 216 |
| 5.2. | Mađarska..... | 220 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 5.2.1. | Karakteristike privrede i poljoprivrede Mađarske..... | 220 |
| 5.2.2. | Pravni okvir za akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Mađarskoj i postupak pred Sudom pravde Evropske unije | 221 |
| 5.2.2.1. | Pravni okvir za akvizicije poljoprivrednog zemljišta..... | 221 |
| 5.2.2.2. | Postupak pred Sudom pravde Evropske unije..... | 223 |
| 5.2.3. | Netransparentnost akvizicija poljoprivrednog zemljišta kao posledica „džepnih ugovora“..... | 225 |
| 5.2.4. | Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Mađarskoj | 227 |
| 5.3. | Bugarska | 229 |
| 5.3.1. | Karakteristike privrede i poljoprivrede Bugarske | 229 |
| 5.3.2. | Pravni okvir za akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Bugarskoj | 230 |
| 5.3.3. | Karakteristike zaključenih ugovora u Bugarskoj | 232 |
| 5.3.4. | Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Bugarskoj | 233 |
| 5.4. | Slovenija | 236 |
| 5.4.1. | Karakteristike privrede i poljoprivrede Slovenije | 236 |
| 5.4.2. | Pravni okvir za akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Sloveniji | 238 |
| 5.4.3. | Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Sloveniji | 241 |
| 5.5. | Poljska..... | 243 |
| 5.5.1. | Karakteristike privrede i poljoprivrede Poljske..... | 243 |
| 5.5.2. | Pravni okvir za akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Poljskoj..... | 244 |
| 5.5.3. | Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Poljskoj | 247 |
| 6. | Akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Srbiji | 250 |
| 6.1. | Stanje i perspektive poljoprivrede u Srbiji | 251 |
| 6.1.1. | Uslovi za poljoprivrednu proizvodnju u Srbiji..... | 251 |
| 6.1.2. | Ekonomika poljoprivrede Srbije | 253 |
| 6.1.3. | Agrarna politika Srbije i njeni nedostaci | 256 |
| 6.1.4. | Perspektive poljoprivrednog sektora Srbije | 258 |
| 6.2. | Pravni i institucionalni okvir | 259 |
| 6.2.1. | Istorijski prikaz svojinskopravnih odnosa na poljoprivrednom zemljištu..... | 260 |
| 6.2.1.1. | Agrarne reforme | 260 |
| 6.2.1.2. | Vraćanje oduzete imovine i obeštećenje (restitucija)..... | 263 |
| 6.2.1.3. | Ograničeni dometi privatizacije | 264 |
| 6.2.2. | Relativnost zabrane strancima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu..... | 266 |
| 6.2.2.1. | Razlozi ograničenja prava strancima da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu..... | 266 |

| | |
|---|------------|
| 6.2.2.2. Izigravanje zabrane strancima da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu..... | 269 |
| 6.2.3. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta..... | 273 |
| 6.2.3.1. Modeli liberalizacije..... | 274 |
| 6.2.3.2. Obaveze koje je Srbija preuzela Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju..... | 276 |
| 6.2.3.3. Legislativni postupak i aspekti primene Ustava Republike Srbije u vezi sa prirodom obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju..... | 278 |
| 6.2.4. Opšti principi prava svojine stranaca na nepokretnostima..... | 280 |
| 6.2.5. Pravni režim sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu predviđen Zakonom o poljoprivrednom zemljištu..... | 289 |
| 6.3. Uzroci akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Srbiji..... | 299 |
| 6.3.1. Raspoloživost i cena zemljišta kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Srbiji..... | 299 |
| 6.3.2. Pravni i institucionalni okvir u Srbiji kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta..... | 302 |
| 6.4. Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Srbiji..... | 305 |
| 6.4.1. Očekivani efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta..... | 305 |
| 6.4.2. Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta na ruralni razvoj i konkurenciju..... | 307 |
| 6.4.2.1. Sudbina malih poljoprivrednih gazdinstava..... | 307 |
| 6.4.2.2. Efekat na nova radna mesta..... | 308 |
| 6.4.3. Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta na životnu sredinu..... | 309 |
| 6.4.4. Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta na prehrambenu sigurnost..... | 310 |
| 6.5. Studija slučaja: „PKB“ – feniks ili samo pepeo?..... | 311 |
| 6.6. Komparativna analiza: Srbija i uporedive zemlje članice Evropske unije..... | 318 |
| 6.6.1. Komparativna analiza karakteristika upravljanja..... | 318 |
| 6.6.2. Ekonomska komparativna analiza poljoprivrede..... | 324 |
| 6.6.3. Komparativna analiza pravnih režima sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu..... | 331 |
| Zaključak..... | 334 |
| Literatura..... | 353 |
| Biografija..... | 378 |
| Изјава о ауторству..... | 379 |
| Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада.. | 380 |
| Изјава о коришћењу..... | 381 |

Spisak tabela

| | |
|--|-----|
| Tabela 1. Različite mogućnosti poljoprivrednog outsorsinga: 1) <i>loss-loss</i> (destruktivni); 2) <i>loss-win</i> (pomoć); 3) <i>win-loss</i> (neokolonijalizam) i 4) <i>win-win</i> (konstruktivni)..... | 51 |
| Tabela 2. Struktura poljoprivrednih gazdinstava u Rumuniji | 217 |
| Tabela 3. Struktura poljoprivrednih gazdinstava u Mađarskoj | 228 |
| Tabela 4. Struktura poljoprivrednih gazdinstava u Bugarskoj..... | 234 |
| Tabela 5. Struktura poljoprivrednih gazdinstava u Sloveniji..... | 241 |
| Tabela 6. Struktura poljoprivrednih gazdinstava u Poljskoj | 248 |
| Tabela 7. Mogućnost sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu u Srbiji..... | 298 |
| Tabela 8. Udeo poljoprivrede u bruto dodatoj vrednosti | 329 |
| Tabela 9. Udeo bruto investicija u osnovna sredstva u poljoprivredi u ukupnoj vrednosti bruto investicija u osnovna sredstva..... | 330 |

Spisak slika

| | |
|---|-----|
| Slika 1. Prvobitna pokrivenost zemljišta..... | 20 |
| Slika 2. Prethodni vlasnik zemljišta (%)..... | 21 |
| Slika 3. Uzroci akvizicija poljoprivrednog zemljišta (% od svih zaključenih ugovora)..... | 92 |
| Slika 4. Međunarodne transakcije – zaključeni ugovori, 2000-2016..... | 94 |
| Slika 5. Broj međunarodnih akvizicija poljoprivrednog zemljišta većeg od 200 ha u svetu | 95 |
| Slika 6. Površine preuzetog poljoprivrednog zemljišta putem međunarodnih akvizicija kroz vreme..... | 96 |
| Slika 7. Rast svetske populacije i preuzete površine poljoprivrednog zemljišta putem međunarodnih akvizicija kroz vreme..... | 102 |
| Slika 8. Populacija i proizvodnja hrane kroz vreme | 104 |
| Slika 9. Ravnotežna cena poljoprivrednog zemljišta u svetu nakon rasta svetske populacije.. | 113 |
| Slika 10. Dinamika dohotka poljoprivrednika u poređenju sa dohocima u drugim sektorima privrede u Rumuniji | 219 |
| Slika 11. Dinamika dohotka poljoprivrednika u poređenju sa dohocima u drugim sektorima privrede u Mađarskoj | 228 |
| Slika 12. Dinamika dohotka poljoprivrednika u poređenju sa dohocima u drugim sektorima privrede u Bugarskoj..... | 235 |
| Slika 13. Dinamika dohotka poljoprivrednika u poređenju sa dohocima u drugim sektorima privrede u Sloveniji..... | 242 |
| Slika 14. Dinamika dohotka poljoprivrednika u poređenju sa dohocima u drugim sektorima privrede u Poljskoj | 248 |
| Slika 15. Učešće porodičnih poljoprivrednih gazdinstava i poljoprivrednih gazdinstava pravnih lica i preduzetnika u ukupnom broju poljoprivrednih gazdinstava i ukupnoj površini korišćenog poljoprivrednog zemljišta u Srbiji..... | 254 |
| Slika 16. Posedovna struktura poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji – sva poljoprivredna gazdinstva..... | 255 |
| Slika 17. Posedovna struktura poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji – porodična poljoprivredna gazdinstva..... | 255 |
| Slika 18. Posedovna struktura poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji – poljoprivredna gazdinstva pravnih lica i preduzetnika..... | 256 |
| Slika 19. Svetski indikatori upravljanja u Srbiji | 303 |
| Slika 20. Indeks percepcije korupcije u Srbiji (<i>CPI Index</i>) za period 2012-2018. | 304 |
| Slika 21. Komparativna analiza: Srbija i uporedive zemlje članice Evropske unije - svetski indikator upravljanja „Glas i slobode“ | 319 |
| Slika 22. Komparativna analiza: Srbija i uporedive zemlje članice Evropske unije - svetski indikator upravljanja „Politička stabilnost i odsustvo nasilja“ | 320 |
| Slika 23. Komparativna analiza: Srbija i uporedive zemlje članice Evropske unije - svetski indikator upravljanja „Efikasnost vlade“ | 321 |
| Slika 24. Komparativna analiza: Srbija i uporedive zemlje članice Evropske unije - svetski indikator upravljanja „Kvalitet propisa“ | 322 |
| Slika 25. Komparativna analiza: Srbija i uporedive zemlje članice Evropske unije - svetski indikator upravljanja „Vladavina prava“ | 323 |
| Slika 26. Komparativna analiza: Srbija i uporedive zemlje članice Evropske unije - svetski indikator upravljanja „Kontrola korupcije“ | 324 |
| Slika 27. Kretanje produktivnosti rada u odabranim zemljama u periodu 2000-2017. | 326 |

UVOD

Predmet i cilj istraživanja

Predmet istraživanja je liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta u okviru pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, kao najvećem jedinstvenom tržištu. Naime, kao zemlja kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, Srbija ima obavezu da svoje zakonodavstvo uskladi sa pravnim tekovinama Evropske unije (fr. *acquis Communautaire*), podjeljenim na 35 poglavlja, koja predstavljaju glavne aspekte politike Evropske unije. Kao jedna od najznačajnijih, nameće se obaveza liberalizacije u smislu poglavlja IV koje je posvećeno slobodi kretanja kapitala. Naime, odredbom člana 63, stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije¹ zabranjuju se sva ograničenja kretanja kapitala između država članica, kao i između država članica i trećih lica. Na toj osnovi, poglavlje IV obavezuje države da, uz neke izuzetke, uklone sva ograničenja kretanja kapitala, i to kako u okviru Evropske unije, tako i u odnosu sa trećim državama. Osim toga, ovaj deo *acquis*-a uključuje i liberalizaciju platnih usluga, dok je njegova treća potcelina sprečavanje pranja novca.

Sloboda kretanja kapitala, *inter alia*, obuhvata i tržište nekretnina, a samim tim i tržišta poljoprivrednog zemljišta. Naročito izazov u usklađivanju zakonodavstva predstavlja činjenica da pravne tekovine Evropske unije, kao *corpus* prava i obaveza zajednički za sve države članice Evropske unije, nije statička, već dinamička kategorija. Naime, one ne obuhvataju samo pravo u primarnom zakonodavstvu, već i u drugim aktima (poput akata sekundarnog zakonodavstva ili međunarodnih ugovora koje je zaključila Evropska unija), ali i opšta pravna načela i praksu Suda pravde Evropske unije. U tom smislu, potrebno je iznaći takvo rešenje koje će našoj zemlji trasirati put ka Evropskoj uniji, uz istovremeno očuvanje interesa naše poljoprivrede. Ovo naročito iz razloga što liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta dovodi do povećanja akvizicija poljoprivrednog zemljišta, koje bi se mogle definisati kao prenos prava svojine (kupoprodajom) nad velikim površinama poljoprivrednog zemljišta stranom investitoru (fizičkom ili pravnom licu).

Postavlja se pitanje da li su akvizicije poljoprivrednog zemljišta već viđene, da li su moderni kolonijalizam, odnosno da li smo svedoci ere neokolonijalizma. Naime, moderne akvizicije poljoprivrednog zemljišta su fenomen koji ima svoje početke u vekovima iza nas. Ipak, sadašnji talas akvizicija poljoprivrednog zemljišta odlikuju veće razmere i novi akteri, ali i drugačiji uzorci, pre svega, tražnja za hranom i proizvodnja biogoriva. Osim njih, cena i raspoloživost zemljišta, pravni i institucionalni okvir zemlje domaćina investicije i politike Evropske unije vide se kao najznačajniji uzroci novog talasa akvizicija poljoprivrednog zemljišta koji je započeo 2000-ih godina. Ovaj fenomen je značajno ubrzan 2008. godine sa svetskom krizom hrane kada je veliki broj investitora, percipirajući povećanu tražnju za hranom, u poljoprivrednom zemljištu video veliki potencijal za sticanje profita. Osim toga, na povećanje broja međunarodnih akvizicija poljoprivrednog zemljišta uticale su i politike privlačenja stranih direktnih investicija. Naime, nakon više od decenije akumulacije svetskog kapitala, siromaštvo i glad ostaju uporni. Suočene sa potrebom za razvojem ruralnih sredina, države traže pomoć u investicijama u poljoprivredno zemljište. Države rade na privlačenju stranih direktnih investicija u poljoprivredu budući da ih vide kao sredstvo za ostvarenje svojih ciljeva koji uključuju, ali se ne ograničavaju na revitalizaciju sektora poljoprivrede.

¹ European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, „Official Journal of the European Union”, 2012/C 326/01.

Decenije zanemarivanja poljoprivrede uzele su svoj danak i dovele do niske produktivnosti i stagnacije poljoprivredne proizvodnje u mnogim zemljama. S tim u vezi, kao jedno od mogućih rešenja, pored radikalne promene poljoprivredne politike, a posebno budžetskih izdvajanja za poljoprivredu, nameću se strane direktne investicije u poljoprivredi koje bi značajno mogle doprineti popunjavanju ove finansijske praznine poljoprivrednog sektora. U takvim okolnostima, iako je poljoprivreda već decenijama unazad na začelju prioriteta investitora, poslednje decenije ona zaslužno dobija na značaju. Neki su, videvši priliku za razvoj ove grane privrede, ovakvu promenu dočekali s odobrenjem ili je čak podsticali, dok su je drugi, pak, dočekali s prezirom, smatrajući da takav talas interesa za poljoprivredno zemljište potencijalno vodi mnogostrukim negativnim efektima. Po pitanju efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta stavovi su polarizovani. Mnoga istraživanja pokazala su da akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju devastirajuće efekte na privredu i ruralni razvoj zemlje domaćina. Druga, pak, govore o njima kao o univerzalnom rešenju za probleme sektora poljoprivrede i kao o prilici za razvoj zemlje domaćina uopšte. Na jednoj strani nalaze se oni koji akvizicije poljoprivrednog zemljišta vide kao odgovorno investiranje u poljoprivredu, priliku za razvoj, mogućnost za zaposlenje, tehnološki napredak, povećanje produktivnosti, inovacije, znanje, ruralni razvoj, prehrambenu sigurnost, dok ih drugi vide kao „grabljenje zemlje“, fenomen koji pretil ruralnom stanovništvu iseljavanjem, siromaštvom, oskudicom hrane, zagađenjem životne sredine i ugrožavanjem osnovnih ljudskih prava.

Naime, danas se upotrebom termina „grabljenje zemlje“ stavljaju u prvi plan negativni efekti koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju na zemlju domaćina. Ukoliko se tome doda i pridev „globalno“, čitavo pitanje dobija novi, zabrinjavajući prizvuk. Ipak, postavlja se pitanje da li (sve) akvizicije poljoprivrednog zemljišta zaslužuju da ih nazivamo „grabljenjem zemlje“. Ako zaslužuju, da li je svaka država potencijalno ugrožena ili, pak, možemo primeniti do sada stečeno teorijsko i praktično znanje te izvesti relevantne zaključke o tome da su samo države sa određenim epitetima i društveno-političkim miljeom pod rizikom da iskuse negativne efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Pri takvom stanju stvari, nosioci politike suočavaju se sa jednim od osnovnih izazova koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta sa sobom nose: zaštititi domaći poljoprivredni sektor i prava domaćih poljoprivrednika, uz istovremeno omogućavanje priliva toliko potrebnog kapitala. Drugim rečima, države su pod svojevrsnim pritiskom da svojim poljoprivrednicima pruže najveću moguću zaštitu od akvizicija poljoprivrednog zemljišta ili, kako ih oponenti nazivaju, „grabljenja zemlje“, istovremeno im omogućavajući da ostvare najveću moguću korist od stranih direktnih investicija. Pri tome, treba imati u vidu da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta, kada su u pitanju negativni efekti, pokazale svoj puni potencijal u zemljama Afrike, sa kojima se ovaj fenomen prvobitno i dovodio u vezu. Upravo iz razloga što su na tom kontinentu neretko imala, a u velikom broju slučajeva, imaju i dalje, destruktivne efekte po poljoprivredu i ruralni razvoj i, uopšte, na prava lokalnog stanovništva, akvizicije poljoprivrednog zemljišta su i dobile neslavni naziv „grabljenje zemlje“.

Međutim, činjenica je da je danas ovaj fenomen prisutan na svim kontinentima (osim na Antarktiku), pa i u Evropi. U diskusijama o globalnom „grabljenju zemlje“ Evropa je do sada uglavnom bila zanemarivana. Umesto toga, Evropa se koristi kao pravi primer za dobro upravljanje zemljištem. Ipak, istraživanja² pokazuju da se i Evropa suočava sa velikim brojem akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Stoga, postoji opasnost da akvizicije i koncentracija zemljišta, ukoliko se na njih ne odgovori adekvatno, spreče ulazak mladih u sektor poljoprivrede.

² S. Kay, *Land grabbing and land concentration in Europe: a Research Brief* European Commission, Amsterdam, 2016, p. 3.

Iako novi talas akvizicija poljoprivrednog zemljišta počinje ranih 2000-ih godina, one su zaokupirale javnost 2008. godine, kada je nevladina organizacija „GRAIN“ objavila svoj izveštaj „Zgrabljeno!“³ u kome je poljoprivredno zemljište, usled istovremene svetske krize hrane⁴ i finansijske krize, postalo „magnet za investitore“. Nakon objave ovog izveštaja, takozvano „grabljenje zemlje“ pozicioniralo se u žižu javnosti u kojoj se i dalje nalazi. Ovaj novi talas investicija privukao je pažnju ne samo naučne i stručne javnosti, već i veliku pažnju opšte javnosti. Čini se da je tome umnogome doprineo i termin „grabljenje zemlje“ koji je, po svemu sudeći, i smišljen upravo sa namerom privlačenja pažnje šire javnosti te njenog uključenja u njegovo praćenje.

Ipak, autorka ove doktorske disertacije opredelila se za neutralniji termin „akvizicije poljoprivrednog zemljišta“. Ovo stoga što svakom fenomenu, pa i ovom, ne treba *a priori* pristupati sa negativnim stavom te ga diskreditovati kao nepoželjnog. U tom smislu, istraživanju ovog fenomena pristupljeno je objektivno i nepristrasno, pa su stavovi u disertaciji ostali izvan polarizovanih argumenata koji predstavljaju akvizicije poljoprivrednog zemljišta po *win-win* principu, u smislu da su sa njihovim dolaskom svi na dobitku (i investitori i lokalno stanovništvo) i, sa druge strane, kategoričnih protagonista ideje da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta u svakom smislu destruktivne. Nažalost, čini se da se više značaja i prostora u javnosti daje onome što je loše kod ovog fenomena, odnosno njegovim (potencijalno) negativnim efektima, umesto (i) njegovim pozitivnim efektima.

Razmere ovog fenomena variraju. Ne postoji konsenzus u pogledu ukupne površine preuzetog zemljišta. Tako, pojedina istraživanja⁵ ukazuju na preuzetih 56 miliona hektara, druga na 80 miliona⁶, dok treća⁷ ukazuju na četiri puta više, odnosno na 227 miliona preuzetih hektara (od 2001. godine). U svakom slučaju, činjenica je da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta u porastu od svetske ekonomske krize, kao i da su dostigle svoj vrhunac 2013. godine.⁸ Netransparentnost i pristrasnost u saopštenjima za medije sugerišu da su razmere ovog fenomena verovatno potcenjene.⁹ Stoga, veoma je teško proceniti koliko je do sada zemljišta, na globalnom nivou, bilo predmet akvizicija poljoprivrednog zemljišta.

U svakom slučaju, malo je verovatno da će se tražnja za poljoprivrednim zemljištem smanjiti. Rast svetske populacije nastaviće da bude glavni uzrok iz senke koji će se manifestovati kroz, *inter*

³ GRAIN, „SEIZED! The 2008 land grab for food and financial security“, Barcelona, 2008, <https://www.grain.org/article/entries/93-seized-the-2008-landgrab-for-food-and-financial->

⁴ Cene hrane u međunarodnoj trgovini povećale su se za gotovo 60% u prvoj polovini 2008. godine. Cena pšenice se više nego udvostručila između marta 2007. godine i marta 2008. godine, dok se cena pirinča povećala tri puta u periodu između decembra 2007. i aprila 2008. godine. Iako najpoznatija, svetska kriza hrane 2007/2008. godine nije ništa novo. Svet je doživeo krizu hrane dva puta pre toga: 1940. i 1970. godine, dok se poslednja dogodila 2011. godine. Više o svetskim krizama hrane: J. Custodis, „Keep calm and carry on: what we can learn from the three food price crises of the 1940s, 1970s and 2007–2008“, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, pp. 745-773.

⁵ K. Deininger, D. Byerlee, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. xxxii.

⁶ B. White, S. M. Borras Jr., R. Hall, I. Scoones, W. Wolford, „The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2012, p. 620.

⁷ Oxfam, „Land and power: the growing scandal surrounding the new wave of investments in land“, Oxfam International Briefing Paper 51, 2011, <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/142858/bp151-land-power-rights-acquisitions-220911-en.pdf?sequence=32>, p. 2.

⁸ Zaključak autorke na osnovu podataka iz baze „Land Matrix“. Land Matrix, *Land Matrix public database on land deals*, <https://landmatrix.org/>, Internet, pristupljeno 05.03.2020.

⁹ M. Antonelli, G. Siciliano, M. E. Turvani, M. C. Rulli, „Global investments in agricultural land and the role of the EU: Drivers, scope and potential impacts“, *Land Use Policy*, vol. 47, 2015, p. 100.

alia, povećanu tražnju za poljoprivrednim proizvodima. Prema konzervativnim procenama Svetske banke¹⁰, u zemljama u razvoju će se svake godine sve do 2030. godine staviti u upotrebu 6 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta. Drugim rečima, akvizicije poljoprivrednog zemljišta nalaze se *in continuo*. Osim izuzetno dinamične prirode ovog fenomena, i drugi faktori čine njegovo izučavanje kompleksnim. Stoga, autorka je mišljenja da je, radi detaljne analize, ovaj fenomen potrebno posmatrati kako iz ugla njegovih uzroka, tako i iz ugla njegovih efekata, s obzirom da, bez takvog pristupa, nije moguće dobiti kompletnu sliku ovog problema. Ovakav pristup je posebno značajan kada su u pitanju pojave koje potencijalno mogu imati izuzetno negativne efekte, što jeste slučaj i sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta. Takav pristup omogućava nosiocima politike adekvatniju pripremu za izazove sa kojima će se susresti, a pre svega za adekvatnu pripremu zakonodavne politike.

Budući da je u pitanju multidisciplinarna tema, mnogi akteri se bave istraživanjem ovog fenomena, tako da je on do sada izučavan u najrazličitijim oblastima, za koje je zajedničko izučavanje fenomena kroz paradigmu održivog razvoja. Ovo stoga što se akvizicije poljoprivrednog zemljišta nalaze negde između prava, politike, etike i razvoja,¹¹ što je rezultiralo izuzetno plodonosnim istraživanjima iz perspektive agrarne političke ekonomije¹², ekonomike, ljudskih prava¹³, neoliberalizma¹⁴, a pod nazivom „strane direktne investicije“ (u poljoprivredi), predmet su izučavanja i u ekonomiji¹⁵. Ipak, sa pravnog stanovišta, i pored toga što je pravo u neraskidivoj vezi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta, ova tema nije bila značajnije obrađivana u oblasti prava Evropske unije.

Istovremeno, čini se da tražnja za poljoprivrednim zemljištem nikada nije bila veća. Ona je posledica, pre svega, rastućeg broja svetske populacije, koji sa sobom povlači, *inter alia*, veću tražnju za poljoprivrednim proizvodima. U takvom miljeu, priča o putu poljoprivrednog zemljišta od vrednosti *per se* do robe postaje još interesantnija, a pitanje njenog „grabljenja“ još kontroverznija. U takvim okolnostima, interesantno je da neke države, poput Kine, u kojoj postoje državni investicioni fondovi (eng. *sovereign wealth funds*) vode politike aktivnog privlačenja investicija u poljoprivredu, dok se druge države na razne načine trude da ograniče akvizicije poljoprivrednog zemljišta, podvodeći ih pod odgovarajuće okvire restrikcije kretanja kapitala.

Evropska unija, čijem članstvu težimo, proklamovala je slobodu kretanja kapitala kao jednu od četiri „velike slobode“. Poljoprivredno zemljište se tretira kao kapital te, stoga, i samo potpada pod ovaj liberalizovani režim. Države koje joj se pridružuju treba da usklade svoje politike sa politikom Evropske unije, za šta nisu uvek spremne, a i kada jesu, nastoje da pronađu način da ovu obavezu prolongiraju ili relativizuju, podvodeći je pod neke dozvoljene izuzetke od ovog pravila. Disertacija će, pored osvrta na uzroke i efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta, biti usmerena i na uporednopravnu analizu zakonodavnih rešenja zemalja članica Evropske unije po ovom pitanju, poput instituta stvarnog

¹⁰ K. Deininger, D. Byerlee, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. xxviii.

¹¹ A. Neef, „Law and development implications of transnational land acquisitions: Introduction“, *Law and Development Review*, vol. 7, no. 2, 2014, p. 199.

¹² B. White, S. M. Borras Jr., R. Hall, I. Scoones, W. Wolford, „The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2012, pp. 619-647.

¹³ O. De Schutter, „How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, pp. 249-279.

¹⁴ F. Araghi, M. Karides, „Land dispossession and global crisis: Introduction to the special section on land rights in the world-system“, *Journal of World-Systems Research*, vol. 18, no. 1, 2012, pp. 1-5.

¹⁵ Videti, na primer: R. Kastratović, „Impact of foreign direct investment on greenhouse gas emissions in agriculture of developing countries“, *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 63, no. 3, 2019, pp. 620-642.

prava i oblika restrikcija, a sve u cilju davanja preporuka za kreiranje adekvatnog pravnog okvira Republike Srbije kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta.

U svetlu nesporne potrebe srpske poljoprivrede za investicijama, postavlja se pitanje kakve će efekte akvizicije poljoprivrednog zemljišta doneti našoj zemlji u okviru potrebe za liberalizacijom tržišta poljoprivrednog zemljišta, kao jedne od obaveza koje je Srbija preuzela Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Stoga, pitanje nije da li su nam strane direktne investicije u poljoprivredi potrebne, već kako oblikovati pravni i institucionalni okvir podoban da minimizuje rizike i maksimizuje koristi za srpsku poljoprivredu¹⁶.

Imajući u vidu da se Srbija Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju obavezala da će svoje pravo, u oblasti kretanja kapitala, u koji se svrstava i poljoprivredno zemljište, liberalizovati, ona je to formalno i učinila izmenom i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu¹⁷ iz septembra 2017. godine. U disertaciji će se posebno analizirati ova formalna liberalizacija, kako sa aspekta ispunjavanja obaveza preuzetih samim Sporazumom, tako i sa aspekta kompatibilnosti sa međunarodnim pravom, pravom Evropske unije i Ustavom Republike Srbije¹⁸. Posebno će se istražiti i usklađenost navedenih izmena sa praksom Suda pravde Evropske unije.

Naime, liberalizacijom tržišta poljoprivrednog zemljišta otvaraju se razna pitanja, od kojih, kao jedno od najznačajnijih, i pitanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Imajući u vidu da je naša zemlja potencijalno novo žarište akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Istočnoj Evropi. Stoga, u disertaciji su razmatrani kako uzroci i efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta generalno govoreći, tako i oni konkretni kada je u pitanju Srbija, sa ciljem da se ukaže na način na koji se mora reagovati, odnosno na odgovore koji se od nas kao društva zahtevaju i, u krajnjoj liniji, očekuju. Posebne pouke možemo izvući iz iskustava naših suseda, na čija vrata su akvizicije poljoprivrednog zemljišta već pokucale, dočekavši neke od njih nespornim, što se, u nekim segmentima, pokazalo pogubnim. Stoga, Srbija je dobila priliku da se adekvatno pripremi na neumitno predstojeće izazove.

S tim u vezi, opšti cilj disertacije je definisanje pravnog okvira za akvizicije poljoprivrednog zemljišta u kontekstu pristupanja Republike Srbije Evropskoj uniji, pri čemu su preporuke zasnovane na sveobuhvatnom sagledavanju uticaja liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta na poljoprivredu Republike Srbije. Osim toga, cilj disertacije je i da pruži sistematski prikaz akvizicija poljoprivrednog zemljišta, uz priložene statističke podatke, teoriju i studije slučaja uporedivih zemalja Istočne Evrope, sa izvođenjem relevantnih zaključaka i praktičnih implikacija za zemlju domaćina investicije. Navedeno je od značaja za bolje razumevanje ovog fenomena te bolju pripremu domaće zakonodavne politike. U tom smislu, dodatni cilj disertacije je i istraživanje najznačajnijih uzroka koji dovode do akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Disertacija ima za cilj i ukazivanje na najznačajnije efekte koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu imati na zemlju domaćina, uz iznalaženje odgovora na pitanje iz kog razloga akvizicije poljoprivrednog zemljišta neretko imaju negativne efekte po zemlju domaćina. Na kraju, uz predstavljanje modela tržišta poljoprivrednog zemljišta Evropske unije čijem članstvu težimo te njenog stava o ovom fenomenu, krajnji cilj je, na osnovu celokupne prethodne analize, istražiti akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Srbiji u okviru pristupanja Evropskoj uniji, uz posebnu i detaljnu analizu pravnog i institucionalnog okvira prava stranaca da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu u Srbiji.

¹⁶ Pod „srpskom poljoprivredom“ smatra se skup svih proizvođača koji su rezidenti Srbije, odnosno koji svoje proizvodne aktivnosti obavljaju na teritoriji Republike Srbije.

¹⁷ Zakon o poljoprivrednom zemljištu, „Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 65/2008-dr.zakon, 41/2009, 112/2015, 80/2017 i 95/2018-dr.zakon.

¹⁸ Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 98/2006.

Značaj istraživanja

Značaj disertacije ogleda se u izučavanju ovog izuzetno kompleksnog fenomena. Disertacija ukazuje i na neraskidivu povezanost akvizicija poljoprivrednog zemljišta sa pitanjima od opšteg interesa, poput pitanja održivog razvoja ruralnih sredina, opstanka poljoprivrednika ili prehrambene sigurnosti. Osim toga, polazeći od teze da svođenje ovog problema na čisto ekonomske pokazatelje ignoriše kulturni i socijalni aspekt zemljišta, ona, prikazivanjem najznačajnijih stavova, izlazi iz okvira takvog posmatranja i otvara često zapostavljeno pitanje zaštite ljudskih prava.

Razumevanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta je od naročitog značaja za Srbiju, posebno u kontekstu pristupanja Evropskoj uniji. Naime, bolje razumevanje ovog fenomena omogućava odgovarajuću pripremu zakonodavne politike. Ovo stoga što je Republika Srbija u procesu pridruživanja Evropske unije preuzela određene obaveze kada je u pitanju liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta. Disertacija sagledava ispunjenost uslova za pridruživanje Evropskoj uniji u kontekstu liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta te ukazuje na potrebu za određenim promenama. U tom cilju, razmatranjem rešenja koja Republici Srbiji stoje na raspolaganju, predložen je model liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta. U disertaciji se nalazi i niz preporuka i zapažanja u vezi sa slabostima, ali i mogućnostima unapređenja postojećeg pravnog okvira koje su izvedene, *inter alia*, sa osloncem na principe otelotvorene kako u primarnom zakonodavstvu Evropske unije, tako i u bogatoj praksi Evropskog suda pravde. Naime, analizom prakse Suda pravde Evropske unije, u radu su identifikovani slučajevi koji su postavili granice tumačenja izuzetaka od slobode kretanja kapitala, odnosno situacije koje Sud smatra opravdanim ograničenjima slobode kretanja kapitala.

U disertaciji će se ukazati na činjenicu da Zakon o poljoprivrednom zemljištu, koji je izmenjen 2017. godine u cilju izvršenja obaveza preuzetih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, pati od nekih inherentnih nedostataka, koji se, budući da dovode do pravne nesigurnosti, hitno moraju otkloniti. Nedostaci su posledica, *inter alia*, nespretnih formulacija i drugih, što većih, što manjih nepravilnosti, koje su identifikovane i za čije su prevazilaženje u disertaciji dati konkretni predlozi. Osim toga, iako je cilj izmena Zakona o poljoprivrednom zemljištu bila liberalizacija tržišta za fizička i pravna lica iz Evropske unije, njegove odredbe ne daju nedvosmislen odgovor na pitanje koja lica imaju pravo da stiču svojину na poljoprivrednom zemljištu - pravna ili fizička lica, domaća ili strana. Iako je zakonodavac režim sticanja svojine na poljoprivrednom zemljištu u državnoj svojini i režim sticanja svojine na poljoprivrednom zemljištu u privatnoj svojini regulisao u odvojenim članovima, veoma je teško napraviti distinkciju. U tom smislu, u disertaciji se tumačenjem odredbi ovog zakona, ali i sistematskim tumačenjem odredbi ovog zakona i drugih relevantnih zakona, došlo do zaključka koja lica i pod kojim uslovima imaju ovo pravo, a kojima je ono, pak, uskraćeno.

Sistematizacija znanja o akvizicijama poljoprivrednog zemljišta je od izuzetnog značaja nosiocima politike budući da je ovaj fenomen, uprkos izrazito velikom uticaju na poljoprivredu i razvoj jedne zemlje, nažalost, još uvek nedovoljno istražen. Pregledom literature, izdvajanjem najznačajnijih uzroka i efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta, njihovim izučavanjem u oblasti prava Evropske unije, komparativnom analizom Republike Srbije i uporedivih zemalja članica Istočne Evrope te izučavanjem ovog fenomena u našoj zemlji, ova disertacija predstavlja doprinos nauci međunarodnog prava, uže posmatrano – pravu Evropske unije, koji za našu zemlju može biti naročito koristan.

Ovo stoga što su našoj zemlji strane direktne investicije neophodne u svrhe revitalizacije i rasta efikasnosti poljoprivrednog sektora, dok su joj, istovremeno, one i svojevrsna pretnja budući da su njeni poljoprivrednici siromašni, posedi usitnjeni, a starosna struktura nosilaca poljoprivrednih gazdinstava zabrinjavajuća. Takve karakteristike poljoprivrednog sektora predstavljaju povoljno tle da

akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju negativne efekte bilo kreiranjem novih bilo pogoršavanjem postojećih problema. Stoga, u disertaciji se daju preporuke namenjene nosiocima politike koje imaju za cilj adekvatno definisanje pravnog okvira za akvizicije poljoprivrednog zemljišta.

Do nedavno je bilo zanemarljivo malo podataka o akvizicijama poljoprivrednog zemljišta, što je umnogome otežavalo njihovo izučavanje. Pored toga, većina dosadašnjih istraživanja izučavala je akvizicije poljoprivrednog zemljišta u zemljama Afrike budući da je bilo nezamislivo da ovaj fenomen postoji i u Evropi. Međutim, brojne naučne studije potvrdile su nekadašnje spekulacije da je ovaj fenomen ne samo prisutan i u Evropi, već da je Istočna Evropa njegovo novo žarište. U tom smislu, dosadašnja istraživanja bavila su se liberalizacijom tržišta poljoprivrednog zemljišta i procenom njenih ekonomskih, a ređe pravnih okvira ili su se, pak, bavila pravom stranaca da stiču svojину na poljoprivrednom zemljištu.

Hipoteze i metodologija

Ostvarivanje gore navedenih ciljeva omogućava proveru postavljenih hipoteza. Prva hipoteza je da politike Evropske unije dovode do akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Druga hipoteza je da se pravni okvir Republike Srbije razlikuje od pravnog okvira Evropske unije u pogledu tržišta poljoprivrednog zemljišta. Treća hipoteza je da izmene Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2017. godine nisu u skladu sa međunarodnim pravom, pravom Evropske unije, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i Ustavom Republike Srbije. Četvrta hipoteza je da akvizicije poljoprivrednog zemljišta negativno utiču na poljoprivredu i ruralni razvoj Republike Srbije.

U cilju provere postavljenih hipoteza, u disertaciji će se koristiti kako kvalitativni, tako i kvantitativni istraživački metodi. Istorijski metod korišćen je u cilju razjašnjenja samog procesa nastanka i razvoja akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Ovo istorijsko putovanje nije samo sebi cilj, već mu je cilj da doprinese boljem razumevanju ovog fenomena. Nadalje, sagledavanjem uzroka koji su u prošlosti doveli do nastanka akvizicija poljoprivrednog zemljišta, ali i efekata koje su imali, dobijamo značajan alat za otkrivanje uzroka i efekata savremenog talasa akvizicija poljoprivrednog zemljišta, ali i iskustvo da pojedine od njih i danas identifikujemo kao značajne.

Konceptualna analiza prava korišćena je kako bismo razumeli pojmove koji oblikuju paradigmu predmeta istraživanja, dok je normativni metod korišćen u analizi relevantnih izvora prava i sudske prakse, odnosno u analizi njihovog međusobnog uticaja. Normativni metod koristiće se i pri analizi normativnih nedostataka izvora prava koji su obrađeni u disertaciji. Osim toga, ovaj metod biće od značaja pri davanju preporuka i predloga za izmenu postojećih ili donošenje novih zakonskih rešenja. Metod klasifikacije biće primenjen u cilju raščlanjivanja i definisanja ključnih pojmova koji će biti korišćeni u istraživanju, dok će metodi analize sadržaja i metod sinteze biti primenjeni radi opisivanja postojeće poljoprivredne politike i relevantne regulative u Evropskoj uniji i Republici Srbiji. Pored toga, metod analize sadržaja biće kombinovan sa uobičajenim metodama sistematskog pregleda literature radi opisivanja postojećih saznanja o problemu akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Ovi metodi biće korišćeni i radi uopštavanja ključnih koncepata i različitih stavova akademske i stručne javnosti, sa jedne strane, i javnosti iz nevladinog sektora, sa druge strane.

U radu je korišćen i metod studija slučaja, koji u naučno-istraživačkom radu ima posebno mesto s obzirom da daje neprocenljiv uvid u konkretan problem na *ad hoc* osnovi. Ipak, one nisu ili barem ne bi trebalo da budu same sebi cilj, već bi trebalo da služe, pre svega, izvođenju relevantnih zaključaka korišćenjem indukcije kao logičkog metoda. Takođe, one bi trebalo da služe i izvođenju zaključaka

korišćenjem analogije kao logičkog metoda. Navedeni metod komplementaran je uporednopravnom metodu koji je korišćen, pre svega, radi uporedne analize pravnog okvira Evropske unije i pravnog okvira Republike Srbije, kao i radi uporedne analize pravnog okvira uporedivih zemalja članica Evropske unije i pravnog okvira Republike Srbije po pitanju tržišta poljoprivrednog zemljišta. Komparativnim metodom sagledane su i različitosti u stavovima institucija Evropske unije, ali i razlike u stavovima različitih autora po pitanju akvizicija poljoprivrednog zemljišta. U disertaciji su korišćeni i metod deskriptivne statistike i metod komparativne statike. Metod deskriptivne statistike korišćen je radi jasnijeg vizuelnog sagledavanja posmatranih veličina i njihove dinamike promene kroz vreme, što je komplementarno sa uporedo korišćenim istorijskim metodom. Takva kombinacija metoda omogućila je izvođenje empirijski zasnovanih zaključaka. Metod komparativne statike korišćen je kako bi se utvrdile promene u ravnotežnim stanjima i promene u cenama poljoprivrednog zemljišta u zavisnosti od kretanja faktora ponude i tražnje.

Plan izlaganja

U prvom poglavlju disertacije istražuju se akvizicije poljoprivrednog zemljišta u međunarodnom pravu, kao globalni fenomen. Pre svega, u prvom delu ovog poglavlja predstavljena su najznačajnija terminološka pitanja i definicije, u okviru kojeg se najpre izučava terminologija i karakteristike akvizicija poljoprivrednog zemljišta, a zatim i klasifikacija akvizicija poljoprivrednog zemljišta i izvori podataka koji su dostupni i najčešće korišćeni u naučnim radovima. U ovom delu je takođe predstavljen i odnos međunarodnog investicionog prava i međunarodnog prava ljudskih prava, koji je od suštinskog značaja za pristupanje izučavanju ovog fenomena. U drugom delu ovog poglavlja predstavljen je istorijski razvoj fenomena akvizicija poljoprivrednog zemljišta, kako njihovi počeci, tako i moderne akvizicije. U trećem delu ovog poglavlja predstavljena je najpoznatija kontroverza u vezi sa ovim fenomenom, a to je rasprava o pitanju da li akvizicije poljoprivrednog zemljišta predstavljaju priliku za razvoj ili, pak, „grabljenje zemlje“, u okviru kojeg su najpre predstavljeni argumenti za, a potom i argumenti protiv akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Zatim je predstavljena kontroverza koja postoji između investicija, sa jedne strane, i ostalih društvenih ciljeva, sa druge strane, u kom se traži odgovor na pitanje da li su ovi ciljevi pomirljivi. Na kraju, predstavljena je i kontroverza u pogledu zauzimanja strategija u vezi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta kada su u pitanju državni akteri, sa jedne strane, i nedržavni akteri, sa druge strane. U četvrtom delu ovog poglavlja predstavljeno je meko pravo relevantno za akvizicije poljoprivrednog zemljišta, i to: u sistemu Ujedinjenih nacija, u sistemu Evropske unije, u sistemu Svetske banke, kao i ostali izvori mekog prava doneti van pomenutih organizacija. Na kraju ovog dela postavljeno je i pitanje adekvatnosti instrumenata mekog prava da regulišu akvizicije poljoprivrednog zemljišta. U petom delu ovog poglavlja obrađeno je i aktuelno pitanje prava na zemlju kao ljudskog prava, u okviru kojeg je najpre dat pregled literature, a zatim je predstavljen i stav Ujedinjenih nacija i stav Evropske unije po ovom pitanju.

Drugo poglavlje disertacije posvećeno je uzrocima akvizicija poljoprivrednog zemljišta. U prvom delu poglavlja predstavljene su opšte tendencije, *i.e.* ključni faktori koji dovode do akvizicija poljoprivrednog zemljišta koji, istovremeno, i intenziviraju ovaj proces. U ovom delu su najpre predstavljene politike zemalja domaćina investicija, a zatim i politike zemalja porekla investicija. Nakon toga, predstavljena je dinamika akvizicija poljoprivrednog zemljišta i, na kraju, ukazano je na ključne uzroke akvizicija poljoprivrednog zemljišta. U drugom delu ovog poglavlja predstavljena je tražnja za hranom, u okviru kojeg je, pre svega, ukazano da je ona glavni uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Nakon toga, ukazano je na odnos povećanja populacije i akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Imajući u vidu sve veću svest društva o potrebi za napuštanjem fosilnih

goriva te prelasku na obnovljive izvore energije, proizvodnja biogoriva je intenzivirana, što zahteva stavljanje u upotrebu velikih površina poljoprivrednog zemljišta. Ovaj uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta predstavljen je u trećem delu poglavlja. U četvrtom delu ovog poglavlja predstavljena je raspoloživost i cena zemljišta budući da se u praksi pokazalo da raspoloživost zemljišta (najčešće velike površine neiskorišćenog ili nedovoljno iskorišćenog poljoprivrednog zemljišta) i (niska) cena poljoprivrednog zemljišta dovode do akvizicija poljoprivrednog zemljišta velikog obima. U okviru ovog potpoglavlja najpre je analizirana raspoloživost poljoprivrednog zemljišta kao uzrok akvizicija, a zatim su predstavljeni i faktori cene poljoprivrednog zemljišta. U petom delu ovog poglavlja predstavljen je slabi pravni i institucionalni okvir kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta. U okviru ovog potpoglavlja prvo je postavljen problem slabog pravnog i institucionalnog okvira kao uzroka i inicijalne kapike razvoja pretežno negativnih efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Zatim se istražuje kako pravni i institucionalni okvir utiče na izbor destinacije, a potom i ograničenja prava stranaca da stiču svojину na poljoprivrednom zemljištu u zavisnosti od motiva. Nakon toga, ukazano je na običajno pravo svojine, koje predstavlja deo neadekvatnog pravnog okvira, pitanje korupcije i, na kraju, ukazano je i na pretpostavke pravnog okvira uslovljene multilateralnom i bilateralnom saradnjom. U šestom delu ovog poglavlja predstavljena je i uloga politika Evropske unije u pokretanju i intenziviranju najnovijeg talasa akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Pre svega, ukazano je na značaj politika Evropske unije u kontekstu akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Nakon toga, predstavljene su dve najznačajnije politike u tom kontekstu: politika zaštite životne sredine i zajednička poljoprivredna politika. Na kraju, postavljeno je i pitanje (ne)kompatibilnosti delovanja Evropske unije sa načelima stipulisanim u Ugovoru o Evropskoj uniji.

U trećem poglavlju disertacije sagledani su najčešći i najozbiljniji efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta kao globalnog fenomena. U prvom delu ovog poglavlja istraženi su efekti na ruralni razvoj, u okviru kojeg su posebno posmatrani efekti na siromaštvo i na zaposlenje, odnosno odsustvo zaposlenja i migracije ruralnog stanovništva. U drugom delu ovog poglavlja predstavljeni su efekti koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju na konkurenciju. U ovom potpoglavlju predstavljen je odnos konkurencije i produktivnosti, zatim odnos konkurencije i koncentracije. Naposljetku, ukazano je i na primere i praksu Evropske unije. Treći deo ovog poglavlja bavi se efektima na životnu sredinu, u okviru kojeg je, pre svega, ukazano da je adekvatan pravni okvir pretpostavka zaštite životne sredine, a zatim i na povratni uticaj klimatskih promena i odgovor međunarodne zajednice. Četvrto potpoglavlje bavi se efektima na prehrambenu sigurnost. U okviru ovog dela prvo je predstavljeno stanje prehrambene sigurnosti u svetu. Nakon toga, ukazano je na negativne efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta na prehrambenu sigurnost i, naposljetku, ukazano je na ugrožavanje prava na ishranu. U petom delu ovog poglavlja predstavljeni su efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta na ljudska prava. U ovom potpoglavlju prvo je istaknuto da je zaštita osnovnih ljudskih prava imperativ, a zatim je posebno analizirano pravo na adekvatan standard života pripadnika lokalne zajednice. U šestom potpoglavlju predstavljeni su efekti na poljoprivrednu proizvodnju, dok su u sedmom potpoglavlju predstavljeni fiskalni efekti, kao efekti koji se najčešće pojavljuju kao pozitivni efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta.

Četvrto poglavlje disertacije bavi se Evropskom unijom i akvizicijama poljoprivrednog zemljišta. U prvom delu ovog poglavlja predstavljeno je primarno zakonodavstvo Evropske unije koje predstavlja osnov za zaštitu akvizicija poljoprivrednog zemljišta. U okviru ovog potpoglavlja prvo su predstavljeni najviši izvori prava u Evropskoj uniji, a zatim je posebno obrađena sloboda kretanja kapitala, kao jedan od principa na kojem se zasniva jedinstveno tržište, pri čemu su analizirana i ograničenja ove fundamentalne slobode. U drugom delu ovog poglavlja predstavljeni su i analizirani stavovi institucija Evropske unije kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta, pre svega,

Evropske komisije, Evropskog parlamenta i Suda pravde Evropske unije. U poslednjem delu ovog poglavlja dat je prikaz obaveza koje države članice imaju prema međunarodnom pravu, a u vezi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta.

U petom poglavlju disertacije izvršene su studije slučaja akvizicija poljoprivrednog zemljišta u zemljama Istočne Evrope: u Rumuniji, Mađarskoj, Bugarskoj, Sloveniji i Poljskoj. Studijama slučaja navedenih zemalja posvećeno je posebno poglavlje disertacije budući da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta u tim zemljama najznačajnije za našu zemlju u pogledu izvođenja relevantnih zaključaka. Ipak, izučavanje ovako kompleksnog i multidisciplinarnog fenomena kao što su akvizicije poljoprivrednog zemljišta nužno znači da je izolacija samog fenomena, bez izučavanja uzroka i efekata koji do njega dovode, gotovo lišena smisla. Iz tog razloga se u svakoj od navedenih zemalja posebno istražuju karakteristike privrede i poljoprivrede, pravni okvir za akvizicije poljoprivrednog zemljišta i efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Osim toga, posebno je ukazano na probleme sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta u Rumuniji, na netransparentnost akvizicija poljoprivrednog zemljišta kao posledice „džepnih ugovora“ u Mađarskoj, kao i na karakteristike zaključenih ugovora u Bugarskoj. Nakon detaljne analize istih, uopštavanjem, odnosno generalizacijom, izvedeni su relevantni zaključci o fenomenu akvizicija poljoprivrednog zemljišta uopšte, a nakon toga, analogijom, u posebnom poglavlju, izvedeni su i relevantni zaključci kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Srbiji.

U šestom poglavlju disertacije analizirano je pitanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Srbiji. U prvom delu ovog poglavlja predstavljeno je stanje i ukazano na perspektive poljoprivrede u Srbiji. Na početku su predstavljeni uslovi za poljoprivrednu proizvodnju u Srbiji, a zatim i ekonomika poljoprivrede Srbije. Zatim je analizirana agrarna politika Srbije i njeni nedostaci. Naposljetku, sagledane su perspektive poljoprivrednog sektora Srbije. Drugi deo ovog poglavlja posvećen je pravnom i institucionalnom okviru Srbije od značaja za akvizicije poljoprivrednog zemljišta. U okviru ovog dela je dat istorijski prikaz svojinsko-pravnih odnosa na poljoprivrednom zemljištu. Nakon toga, ukazano je na relativnost zabrane strancima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu. Zatim je analiziran Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u kontekstu obaveza preuzetih u vezi sa liberalizacijom tržišta poljoprivrednog zemljišta. Opšti principi prava svojine stranaca na nepokretnostima predstavljeni su u narednom delu, dok je, naposljetku, posebno detaljno predstavljen pravni režim sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu predviđen Zakonom o poljoprivrednom zemljištu. Treći deo ovog poglavlja istražio je uzroke akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Srbiji, posebno raspoloživost i cenu zemljišta, a zatim i pravni i institucionalni okvir. Četvrti deo ovog poglavlja istražio je efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Srbiji. U okviru ovog potpoglavlja prvo su predstavljeni očekivani efekti akvizicija, a zatim su posebno predstavljeni efekti na ruralni razvoj i konkurenciju, efekti na životnu sredinu i efekti na prehrambenu sigurnost. Peti deo ovog poglavlja posvećen je detaljnoj analizi najpoznatijeg i najskorijeg primera akvizicije poljoprivrednog zemljišta velikog obima u Srbiji – slučaju privatizacije „PKB“-a, u kojem se traži odgovor na pitanje da li će ovo pravno lice nastaviti da postoji ili će se zauvek ugasiti. Na kraju ovog poglavlja izvršena je i komparativna analiza Srbije i uporedivih zemalja članica Evropske unije, i to u kontekstu karakteristika upravljanja, ekonomske analize poljoprivrede i analize pravnih režima. Na kraju disertacije izvedeni su relevantni zaključci, sa predlozima za konkretno delovanje adekvatnim pravnim i institucionalnim okvirom, u cilju maksimizacije koristi i minimizacije eventualnih šteta od akvizicija poljoprivrednog zemljišta, odnosno predlozi za unapređenje postojećeg sistema zaštite, kao i njihove praktične implikacije.

1. AKVIZICIJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA U MEĐUNARODNOM PRAVU

Akvizicije poljoprivrednog zemljišta predstavljaju fenomen značajan ne samo za nacionalno, već i za međunarodno pravo. Ovo stoga što poljoprivredno zemljište ima nezamenljivu ulogu za pojedinca, za jednu državu, ali i za međunarodnu zajednicu u celini. Takav značaj prepoznali su mnogi instrumenti međunarodnog prava koji imaju za cilj zaštitu ovog dobra i onoga što ono predstavlja za čoveka u trenutku novog talasa akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Jedan od argumenata za međunarodnopravno regulisanje je svakako i činjenica da su investitori u većini slučajeva strane države ili strana pravna i fizička lica, čemu umnogome doprinosi postupak liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta pod uticajem mnogih organizacija, pre svega Svetske trgovinske organizacije i Evropske unije.

Naučna i stručna javnost, mediji, poljoprivrednici, nevladine organizacije, finansijske institucije, praktičari i svi ostali koji su uključeni u istraživanje ovog fenomena slažu se u pogledu činjenice da je jasno uočljiv povećani interes investitora kada je u pitanju poljoprivredno zemljište. Ipak, ne postoji saglasnost u pogledu toga kako nazvati ovaj fenomen, šta on obuhvata, pa čak ni koje su metode najpodesnije za njegovo izučavanje. Istovremeno, često se ističe da je poljoprivredno zemljište, kao osnovni faktor proizvodnje, idealno za prevazilaženje svetskih kriza. Naime, imajući u vidu nekoliko svetskih kriza u istoriji, stiče se utisak da se akvizicije poljoprivrednog zemljišta vide kao *panacea* za sve krize koje su u današnje vreme zadesile ljudski rod, od svetske krize hrane, preko krize biogoriva, pa do potrebe za zaštitom sve više degradirane životne sredine. Nakon svetske krize, tražnja za poljoprivrednim zemljištem je drastično povećana. Vremenom se pokazalo da su i jedni i drugi bili u pravu, odnosno da akvizicije poljoprivrednog zemljišta, iako imaju potencijal da deluju negativno, imaju i potencijal da naprave nenadoknadivu štetu. Ono oko čega se slažu gotovo svi koji se bave ovim fenomenom, bilo da su vladine organizacije, nevladine, naučna ili stručna javnost, jeste da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta sve više zastupljene, kao da će trajati i u doglednoj budućnosti.

1.1 Terminološka pitanja i definicije

Uprkos svom značaju i mnogostrukim efektima, akvizicije poljoprivrednog zemljišta do današnjeg dana nisu definisane na univerzalan način, ne postoje jasni atributi koji odlikuju ovaj fenomen. Postoji, moglo bi se reći, gotovo onoliko definicija koliko ima autora koji se bave ovom temom. Svaki autor, unošenjem pojedinih atributa, unosi svoje lično razumevanje u definiciju. Ipak, postoje neke osnovne teze koje su prihvaćene u naučnoj i stručnoj javnosti kada je u pitanju ovaj fenomen. Međutim, neslaganje idu dalje od terminologije. U tom smislu, Edelman *et. al.*¹⁹ ističu da se među osporavanim aspektima ovog fenomena naročito se ističu: 1) šta uključiti, a šta isključiti iz definicije; 2) šta ubrajamo u ugovore o zemljištu i koje su njihove razmere; 3) razumevanje socijalnih procesa koji ga prate, uzroka, pravnih okvira, politika i efekata; 4) ko su akteri – strani ili domaći, stari ili novi, državni ili nedržavni; 5) kako razumemo razne političke reakcije socijalnih grupa na koje ovi ugovori imaju uticaja.

Kod kompleksnih i multidimenzionalnih fenomena kakav je i ovaj, definicije imaju izuzetno značajnu ulogu. Naime, određivanjem nekog pojma, njegovih ključnih obeležja i karakteristika, isključujemo druge slične fenomene, nakon čega možemo pristupiti pažljivom izučavanju odnosne pojave. Preciznim definisanjem omogućuje se adekvatno istraživanje fenomena, čime dolazimo do

¹⁹ M. Edelman, C. Oya, S. M. Borras, „Global Land Grabs: historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories”, *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 9, 2013, p. 1518.

tačnijih zaključaka u koje se možemo pouzdati i na osnovu kojih možemo ukazivati na potencijalne implikacije. *A contrario*, neprecizne definicije za posledicu, *inter alia*, imaju neprecizne podatke, u kom slučaju se dobijeni rezultati ne smeju uzimati bezrezervno. Definicija pojave koja se izučava je od fundamentalnog značaja za istraživanje budući da nam upravo od nje zavisi razumevanje predmeta izučavanja.²⁰ Dobra definicija je, stoga, koristan početak istraživanja svakog fenomena, a posebno onih kompleksnih i još uvek nedovoljno istraženih, kakav je i ovaj.

1.1.1. Terminologija i karakteristike akvizicija poljoprivrednog zemljišta

U opštoj javnosti preovlađuje termin „grabljenje zemlje“ (eng. *land grabbing*) budući da su nevladine organizacije na strani lokalnih zajednica i da su pristrasne, takav termin ima izuzetno negativnu konotaciju. Termin „grabljenje zemlje“ prvi put se pojavio u izveštaju nevladine organizacije „GRAIN“ iz 2008. godine²¹. Problem sa terminom „grabljenje zemlje“ je u tome što je politizovan i što *a priori* strane direktne investicije u poljoprivredi smatra negativnim. U pitanju je jedan „emotivni termin“ zbog toga što „podrazumeva nepravdu - to je ono čemu se Robin Hud usprotivio“.²²

Termin „grabljenje zemlje“ koriste autori koji smatraju da akvizicije poljoprivrednog zemljišta uglavnom dovode do flagrantnih kršenja ljudskih prava, uništavanja ruralnog društva, uništavanja malih poljoprivrednika, produbljivanja siromaštva, nejednakosti i prinudnog iseljavanja seljaka sa zemlje. Oni su saglasni da je „grabljenje zemlje“ mnogo više od pukog prenošenja vlasništva ili kontrole nad velikim površinama poljoprivrednog zemljišta. Drugim rečima, izraz „grabljenje zemlje“ upotrebljava se kao generički izraz i ne podrazumeva samo ugovore, već ima i emotivnu komponentu koja je šira od pukog prenošenja vlasništva.

Termin „grabljenje zemlje“ bi se mogao osporavati i s obzirom da nema saglasnosti oko toga kada se određena transakcija može smatrati „grabljenjem zemlje“. Ipak, ima nekih pokušaja da se takav nedostatak prevaziđe. Postoje autori koji pod „grabljenjem zemlje“ ne podrazumevaju samo prenos prava svojine (kupoprodajom) već i dugoročni zakup (obično zakup na 99 godina, sa mogućnošću obnavljanja ugovora).²³ U tom smislu, veliki broj autora ključnom karakteristikom akvizicija poljoprivrednog zemljišta ne smatra prenos prava svojine, već, uopšte, uspostavljanje kontrole. Primera radi, Feodorof ih definiše kao „uspostavljanje kontrole nad zemljištem, kao i koristi povezane sa njegovom upotrebom“.²⁴

Čini se da istraživanje ovog fenomena ne može poći od definicija koje se zasnivaju na pojmu kontrole budući da nije moguće meriti podatke o kontroli. Drugim rečima, dostupni su podaci o kupoprodaji i, ređe, o zakupu, ali ne i o „kontroli“. Ovakva definicija je neprecizna i ne doprinosi

²⁰ T. Feodoroff, „Quelques clés de lecture pour comprendre et analyses l'accaparement des terres“, *Revue Possibles*, vol. 36, no. 3, 2013, p. 12.

²¹ GRAIN, *SEIZED! The 2008 land grab for food and financial security*, Barcelona, 2008. Ovaj izveštaj ujedno predstavlja i pionirski izveštaj kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta na globalnom nivou te ima naročit značaj pri izučavanju ovog fenomena.

²² J. Fairhead, M. Leach, I. Scoones, „Green Grabbing: a new appropriation of nature?“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 2, 2012, p. 238.

²³ S. M. Borras, C. Kay, S. Gómez, J. Wilkinson, „Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America“, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, vol. 33, no. 4, 2012, p. 411.

²⁴ T. Feodoroff, „Quelques clés de lecture pour comprendre et analyses l'accaparement des terres“, *Revue Possibles*, vol. 36, no. 3, 2013, p. 12.

jasnoj kvantifikaciji ovog fenomena. Naprotiv, svojom nepreciznošću samo produbljuje nejasnoće već dovoljno nejasnog pojma.

Značajne karakteristike akvizicija poljoprivrednog zemljišta su i njihov međunarodni karakter, ali i netransparentnost (koja neretko uključuje korupciju nacionalne i lokalne vlade).²⁵ Površina preuzetog zemljišta se takođe javlja kao jedna od karakteristika ovog pojma. Primera radi, Ruli *et al.*²⁶ „grabljenjem zemlje“ smatraju akvizicije obima preko 200 hektara po ugovoru. Čini se da je ovakva definicija isuviše restriktivna s obzirom da u jednoj državi predmet ugovora može biti i manji broj hektara, ali koji je toj državi jednako značajan, ili čak značajniji nego državi u kojoj se preuzima na hiljade hektara.

Ovo iz razloga što jedna država može zauzimati manju površinu nego država koje je autorka imala u vidu prilikom definisanja ovog pojma, a može biti i jednake ili čak i veće površine, ali da ima veoma malu površinu raspoloživog poljoprivrednog zemljišta. U navedenim slučajevima, moglo bi se reći da bi se i ugovori koji za predmet imaju dosta manju površinu od one predložene u definiciji, mogli smatrati akvizicijama poljoprivrednog zemljišta. Drugim rečima, pojam „značajna površina“ je relativan i nužno se, stoga, mora određivati na *ad hoc* osnovi. Svaka država bi trebalo da, u skladu sa svojim prilikama, odredi pojam „značajne površine“. U suprotnom, mnoge akvizicije poljoprivrednog zemljišta ostale bi „ispod radara“.

Dominantna karakteristika u definisanju ovog pojma kod autora koji su prihvatili termin „grabljenje zemlje“ jeste neki oblik kršenja ljudskih prava. U tom smislu, Nef je istakao da autori koji upotrebljavaju termin „grabljenje zemlje“ imaju u vidu „transnacionalne ugovore o zemljištu koji su nelegalni (bilo po nacionalnom bilo po međunarodnom pravu), velikim delom nelegitimni (*e.g.* kada povređuju običajna prava koja nisu prepoznata u zemlji domaćinu) ili barem neetični (*e.g.* kada investitor formalno poštuje pravila, ali ipak ima negativni socijalni, kulturni ili ekonomski uticaj na lokalne aktere).“²⁷

Neretko se kao karakteristika „grabljenja zemlje“ navodi oduzimanje zemljišta.²⁸ U literaturi se ono poredi sa istorijskim osvajanjima. Istina, svedoci smo da se u Africi neretko dešavaju prinudna iseljavanja sa zemlje, što i jeste jedno od žarišta problema kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta, pa možda čak i inspiracija za populistički termin „grabljenje zemlje“. Ipak, ne može se izgubiti iz vida da je u Evropi takav vid sticanja kontrole nezamisliv. Naravno, sofisticirani metodi koji ne priliče savremenim demokratskim državama zasigurno postoje, a tu bi se, pre svega, mogle svrstati prinuda ili pretnja, ali se poređenje takvih radnji sa nasilnim osvajanjem teritorija koje istorija pamti, zaista čini preteranim.

Jedan od načina kršenja ljudskih prava navodi se da se poljoprivrednicima ne daje nikakva ili mala naknada. U tom smislu, Karóó *et al.*²⁹ „grabljenjem zemlje“ označavaju dugoročne akvizicije

²⁵ S. M. Borras Jr, J. C. Franco, „Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis”, *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, no. 1, 2012, p. 38.

²⁶ M. C. Rulli, A. Saviori, P. D’Odorico, „Global land and water grabbing”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 110, no. 3, 2013, p. 1.

²⁷ A. Neef, „Law and development implications of transnational land acquisitions: Introduction”, *Law and Development Review*, vol. 7, no. 2, 2014, p. 188.

²⁸ S. M. Borras Jr, J. C. Franco, „Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis”, *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, no. 1, 2012, p. 38.

²⁹ A. Carroccio, M. Crescimanno, A. Galati, A. Tulone, „The land grabbing in the international scenario: the role of the EU in land grabbing”, *Agricultural and Food Economics*, vol. 4, no. 1, 2016, p. 1.

poljoprivrednog zemljišta velikog obima, po ceni ispod tržišne. Ipak, postoje i drugačiji stavovi prema kojima „grabljenje zemlje“ ne može biti definisano nikakvom količinom novca budući da „nema tog novca koji bi mogao „grabljenje zemlje“ i njegove negativne efekte prihvatljivim iz razloga što „ljudska prava ne mogu i ne treba da budu predmet komoditizacije“.³⁰

Nesporno je da ljudska prava nemaju cenu. Van svake sumnje je i da ljudska prava nisu i ne treba da budu predmet komoditizacije³¹. Ipak, ne čini se ubedljivim argument da adekvatna naknada pri kupovini poljoprivrednog zemljišta (pri zakupu ili drugom vidu sticanja kontrole nad zemljištem) nije faktor koji određuje da li se određena transakcija može smatrati „grabljenjem zemlje“. Nesporno je da se u literaturi pod „grabljenjem zemlje“ misli na one transakcije koje su, iako ne nužno, često nelegalne, koje imaju niz negativnih efekata po lokalno stanovništvo, ruralni razvoj i privredu zemlje domaćina, pri čemu je jedan od indikatora za njegovo prepoznavanje svakako izostanak naknade ili naknada koja je nesrazmerna pravoj vrednosti zemljišta koje je predmet ugovora.

U manjini su autori koji smatraju da je ključna karakteristika „grabljenja zemlje“ deteritorijalizacija suverene nacionalne teritorije³² ili denacionalizacija koja dovodi do „strukturne rupe“ usred nacionalne suverene teritorije i „delimičnog rastakanja nacionalne teritorije“³³. Činjenica da je zemljište promenilo vlasnika, pa čak i u slučaju da je kupac stranac, nikako ne znači deteritorijalizaciju, već isključivo prelazak prava svojine na navedenom poljoprivrednom zemljištu sa prethodnog na novog vlasnika, što za posledicu ima isključivo promenu nosioca prava svojine, a ne promenu nosioca suvereniteta. Ovo iz razloga što nosioci suvereniteta ne mogu biti pojedinci, već isključivo države, kao suvereni pravni subjekti. Bez obzira što je investitor stranac, činjenica da je strani državljanin postao vlasnik određene površine zemljišta ne znači da ima suverenu vlast nad delom teritorije zemlje domaćina. Suverenu vlast nad čitavom teritorijom vrše isključivo države i to bez obzira na režim prava svojine, njegove nosioce i druga pitanja u vezi sa prenosom vlasništva. Čini se da je gore navedeno shvatanje o „rastakanju nacionalne teritorije“ isuviše radikalno, a u krajnjoj liniji, i u suprotnosti sa osnovnim principima međunarodnog javnog prava prema kojima se teritorija vidi kao jedan od konstitutivnih elemenata države. Nije realno da prodaja zemljišta dovodi do denacionalizacije. Izveden do krajnjih granica, navedeni stav bi značio da nijedna država, zapravo, nema sopstvenu teritoriju (osim onog dela teritorije koji je u javnoj svojini), što je pravni nonsens.

Mnoge od ovih prethodno pomenutih karakteristika su integrisane u definiciju termina „grabljenje zemlje“ iz Deklaracije iz Tirane koja „grabljenje zemlje“ definiše kao „akvizicije (u smislu prenosa prava svojine) ili koncesije poljoprivrednog zemljišta koje poseduju barem jednu od sledećih karakteristika: 1) predstavljaju kršenje ljudskih prava; 2) nisu zasnovane na slobodnom, prethodnom i informisanom pristanku; 3) nisu zasnovane na detaljnoj proceni ili previđaju socijalne, ekonomske uticaje i uticaje na životnu sredinu; 4) nisu zasnovane na transparentnim ugovorima koji navode jasne obaveze u vezi sa aktivnostima, zaposlenjem i drugim koristima; 5) nisu zasnovane na efikasnom demokratskom planiranju, nezavisnom nadziranju i značajnom učešću.“³⁴

³⁰ K. Baker-Smith, S. B. Miklos Attila, „What is Land Grabbing? A critical review of existing definitions”, 2016, https://drive.google.com/file/d/0B_x-9XeYoYkWSDh3dGk3SVh2cDg/view, p. 7.

³¹ Pod „komoditizacijom“ se podrazumeva pretvaranje u robu.

³² Videti, na primer: M. E. Margulis, N. McKeon, S. M. Borras, „Land Grabbing and Global Governance: Critical Perspectives”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 18.

³³ S. Sassen, „Land Grabs Today: Feeding the Disassembling of National Territory”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 43.

³⁴ International Land Coalition, Tirana Declaration - „Securing land access for the poor in times of intensified natural resources competition”, 2011. tač. 4.

I definicija koju je dao „Eco Ruralis“³⁵ uključuje veći deo navedenih karakteristika – kontrola (bilo putem vlasništva, zakupa, koncesija, drugih ugovora, kvota) nad zemljištem veće površine nego što je tipično za bilo koju osobu ili entitet (javni ili privatni, strani ili domaći) u lokalnoj zajednici, bilo kojim sredstvima (legalnim ili ilegalnim) u cilju špekulacija, ekstrakcija, kontrole resursa ili komoditizacije, a na štetu lokalnih poljoprivrednika, agroekologije, upravljanja zemljom, suvereniteta hrane i ljudskih prava.

Imajući u vidu prethodno navedene i analizirane karakteristike, mogao bi se izvesti zaključak da su najrelevantniji kriterijumi za određivanje pojma „grabljenja zemlje“ nelegitimnost ili nelegalnost, uspostavljanje kontrole, velike površine zemljišta i negativni efekti po lokalnu zajednicu i/ili zemlju domaćina uopšte. Iz navedenih karakteristika sledi da bi se „grabljenje zemlje“ moglo definisati kao često nelegitimno, a neretko i nelegalno uspostavljanje kontrole od strane investitora (domaćeg ili stranog) nad velikim površinama zemljišta, sa negativnim efektima po lokalnu zajednicu i/ili zemlju domaćina uopšte.

U literaturi se često sreću i termini „akvizicije poljoprivrednog zemljišta“ (eng. *large-scale land acquisitions*) i „akvizicije poljoprivrednog zemljišta velikog obima“ (eng. *large scale land acquisitions*), koje, po pravilu, upotrebljavaju autori koji akvizicijama poljoprivrednog zemljišta pristupaju nepristrasno i objektivno. U literaturi se sreće i izraz „poljoprivredni autsorsing“.³⁶ Slično tome, ekonomisti, imajući u vidu, pre svega, kretanje kapitala, za ovu pojavu koriste termin „strane direktne investicije“, koji sa sobom, u zavisnosti od konkretnih prilika u zemlji domaćinu, mogu imati kako pozitivne, tako i negativne efekte.

Od svih termina, akvizicije poljoprivrednog zemljišta (velikog obima) su, uz „grabljenje zemlje“, najčešće korišćeni termin. Ključne karakteristike definisanja akvizicija poljoprivrednog zemljišta se uspostavljanje kontrole (kupovinom ili zakupom) i velike površine poljoprivrednog zemljišta. Tako, u literaturi se akvizicije poljoprivrednog zemljišta velikog obima definišu kao „kupovina ili zakup velikih površina poljoprivrednog zemljišta, od strane stranih investitora, koji proizvode hranu ili biogorivo sa ciljem da ih izvezu u zemlju porekla“³⁷ ili „velike ugovore o zemljištu koji obično imaju za predmet značajne površine zemljišta (od 1.000 do preko 100.000 hektara), kupljenog ili zakupljenog iz raznih razloga, radi, između ostalog, gajenja useva za proizvodnju biogoriva ili hrane, radi rudarstva i minerala.“³⁸

Imajući u vidu dosadašnje pokušaje definisanja akvizicija poljoprivrednog zemljišta, stiče se utisak da je jedna od ključnih karakteristika definicija akvizicija poljoprivrednog zemljišta činjenica da velike površine poljoprivrednog zemljišta u jednog državi kupuju stranci, na koji način se zemlja ne samo faktički, već i emotivno otuđuje od domaćih državljana - dosadašnjih vlasnika (u daljem tekstu: „stranizacija“). Ovo je ujedno i jedan od najspornijih elemenata definicije akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Zomers³⁹ je možda prva uključila ovaj pojam u definiciju akvizicija. Sam pojam stranizacije je problematičan iz razloga jer je pun kontradiktornosti. U tom smislu, navodi se da nije logično da

³⁵ K. Baker-Smith, S. B. Miklos Attila, *What is Land Grabbing? A critical review of existing definitions*, 2016, p. 2.

³⁶ Videti, na primer: H. Azadi, E. Houshyar, K. Zarafshani, G. Hosseininia, F. Witlox, „Agricultural outsourcing: A two-headed coin?“, *Global and Planetary Change*, vol. 100, 2013.

³⁷ E. Nkansah-Dwamena, „Multi-Scale Analysis of the Opportunities and Threats of Large-Scale Land Acquisitions (LaSLA) to the Sustainable Development of Sub-Saharan Africa (with a focus on Tanzania)“, Arizona State University, 2017, p. i.

³⁸ A. S. Maciel, „The Shadow Side of Large Scale Land Acquisition“, Central European University, 2019, p. 1.

³⁹ A. Zoomers, „Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, no. 2, 2010.

skorašnja stranizacija zemljišta nije dobrodošla, a da stranizacija koja je dugo u takvim regionima bila prisutna i ranije i koja je indirektno privajala iste te resurse jeste dobrodošla; isto tako, nije logično da eksploatacija koju vrše stranci nije socijalno prihvatljiva, a da eksploatacija koju vrši domaća elita jeste. Imajući navedeno u vidu, ovaj narativ dovodi do nacionalističke *versus* klasne politike.⁴⁰ U svakom slučaju, jedna od dominantnih karakteristika definisanja akvizicija poljoprivrednog zemljišta je svakako poreklo investitora, pri čemu autori ili prave razliku na strane i domaće investitore ili se, pak, ograničavaju na strane investitore.

Imajući u vidu navedeno, može se zaključiti da suštinske razlike između karakteristika termina „grabljenja zemlje“ i termina „akvizicije poljoprivrednog zemljišta“ nema. Drugim rečima, u pitanju su sinonimi, ali sa različitom vrednosnom konotacijom. Autori se, bez obzira na to za koji su se termin opredelili, po pravilu, odlučuju za sledeće karakteristike: uspostavljanje kontrole (kupovinom ili zakupom), strani investitori i velike površine zemljišta. Razlika je u vrednosnoj obojenosti na strani termina „grabljenja zemlje“, pri čijoj se upotrebi imaju u vidu, pre svega, nelegitimnost ili nelegalnost i negativni efekti ovog fenomena. Sa druge strane, upotreba termina „akvizicija poljoprivrednog zemljišta“ može se okarakterisati kao vrednosno neutralni pristup izučavanju ovog fenomena.

Autorka ove doktorske disertacije se pridružuje stavu koji se opredeljuje za pojam „akvizicije poljoprivrednog zemljišta“, čime je izbegla korišćenje termina „grabljenje zemlje“ kao genusnog termina za sve sprovedene ugovore o kupoprodaji poljoprivrednog zemljišta.⁴¹ Naime, autorka smatra da se izučavanju nijednog, pa ni ovog fenomena, ne može pristupiti sa *a priori* negativnim stavom, već kao kompleksnom problemu, uz sagledavanje kako pozitivnih, tako i negativnih efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta na zemlju domaćina. Naime, iako su oni sa negativnim efektom brojni, to, ipak, ne važi uvek i u svim slučajevima. Postoji veliki broj ugovora koji su imali izrazito povoljne efekte. Upotreba ovog termina je jedino opravdana u nekim slučajevima u Africi, koji su, prinudnim iseljavanjem ili na drugi način, rezultirali flagrantnim kršenjem ljudskih prava. U ovakvim situacijama akvizicije zaslužuju epitet „grabljenja zemlje“. Svaku drugu upotrebu ovog termina autorka smatra subjektivnom te svojevrsnom zloupotrebom radi privlačenja pažnje.

Ne dele, međutim, svi stav autorke ove disertacije. Naime, pojedini autori ističu da „akvizicije poljoprivrednog zemljišta“ nisu neutralan pojam, već da su deo pokušaja legitimizacije ovog fenomena, ističući kao dokaz činjenicu da ovaj termin najviše upotrebljavaju upravo institucije koje su ključne kada govorimo o političkim ili vladinim akterima, poput Svetske banke.⁴² Navedena argumentacija se čini neubedljivom budući da pitanje ko koristi termin može biti samo indikator, ali nikako odlučujući faktor, odnosno siguran dokaz da je navedeni akter „za“, „protiv“ ili „neutralan“. Nadalje, činjenica da Svetska banka koristi navedeni termin nikako ne znači davanje legitimiteta nekakvom procesu, pogotovo ne ako se pretpostavi da je takav proces negativan, kako autori i aludiraju.

Imajući u vidu gore navedeno, pravno gledano, u širem smislu, akvizicije poljoprivrednog zemljišta bi se mogle definisati kao uspostavljanje kontrole (kupovinom, zakupom, koncesijom ili na drugi način) nad velikim površinama zemljišta (poljoprivrednog ili šumskog) od strane investitora (stranog ili domaćeg, ili investitora koji predstavlja kombinaciju navedenih aktera; fizičkog lica,

⁴⁰ S. M. Borras, J. C. Franco, S. Gómez, C. Kay, M. Spoor, „Land grabbing in Latin America and the Caribbean”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2012, p. 863.

⁴¹ Termin je zadržan pri citiranju drugih autora koji za ovaj fenomen koriste izraz „grabljenje zemlje“, ali kako ovaj termin autorka nije prihvatila, on je, gde god je upotrebljen, stavljen pod navodnike.

⁴² M. E. Margulis, N. McKeon, S. M. Borras, „Land Grabbing and Global Governance: Critical Perspectives”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 16.

privatne kompanije, vlade ili investitora koji predstavlja kombinaciju navedenih aktera) radi proizvodnje hrane, biogoriva, špekulativnih ili drugih razloga.

U disertaciji će se koristiti uže pravno shvatanje pojma akvizicije, pod kojim bi se smatrao prenos prava svojine (kupoprodajom)⁴³ nad velikim površinama poljoprivrednog zemljišta stranom investitoru (fizičkom ili pravnom licu). Jedan od razloga što je u disertaciji akcenat na kupoprodaji kao obliku akvizicija poljoprivrednog zemljišta, a ne zakupu, je i činjenica što je kupoprodaja najčešći oblik akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Istočnoj Evropi, dok je zakup više karakterističan za zemlje Afrike.⁴⁴ Iako se veliki broj radova odnosi na izučavanje svih ugovora o zemljištu, ovo istraživanje je usmereno na analizu stranih direktnih investicija.⁴⁵ U literaturi se ističe da akvizicije poljoprivrednog zemljišta nikako nisu ograničene na strane direktne investicije u poljoprivredi, *i.e.* da i domaća lica mogu biti investitori. Ipak, usled potrebe za nužnim ograničenjem ovog rada, disertacija se domaćim akvizicijama neće posebno baviti.

Autorka ove disertacije uključuje samo strane investitore u definiciju iz razloga što je, za razliku od prethodnog perioda, u kome su investitori uglavnom bili domaći državljani, globalizacija donela promene u vidu toga da su investitori u većini slučajeva strane države ili strana pravna i fizička lica. Ovome je doprinela i činjenica da su države u novije vreme liberalizovale svoja tržišta poljoprivrednog zemljišta pod uticajem mnogih organizacija, pre svega Svetske trgovinske organizacije i Evropske unije. Da će se disertacija baviti akvizicijama koje sprovode stranci, ukazuje i sama tema disertacije. Navedenoj odluci doprinela je i liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta u Republici Srbiji koja je usledila nakon izmena Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz septembra 2017. godine budući da je naša zemlja potencijalno novo žarište akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Istočnoj Evropi.

Kada govorimo o terminologiji koja je ključna za dalju analizu prezentovanu u ovoj disertaciji, važno je jasno definisati i šta se podrazumeva pod terminom liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta. Liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta definiše se kao „otvaranje domaćeg tržišta poljoprivrednog zemljišta za strane investitore koji mogu lakše da kupe ili dugoročno zakupe poljoprivredno zemljište“.⁴⁶ U kontekstu dalje analize, pod liberalizacijom tržišta poljoprivrednog zemljišta smatraju se sve promene u pravnom sistemu zemalja koje za cilj imaju olakšavanje stranim fizičkim i pravnim licima sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu, a u cilju usklađivanja domaćeg prava sa pravom Evropske unije, odnosno sa poglavljem IV (sloboda kretanja kapitala), koja obuhvata i liberalizaciju tržišta nekretnina, pa i poljoprivrednog zemljišta.

1.1.2. Klasifikacija akvizicija poljoprivrednog zemljišta i izvori podataka

Raznolikost ovog fenomena ogleda se i u tome što teorija poznaje nekoliko tipologija akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Prema nacionalnosti, akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu se podeliti

⁴³ S obzirom da je izveden od glagola eng. *acquire* – pribaviti, termin „akvizicije poljoprivrednog zemljišta“ etimološki takođe ukazuje na sticanje prava svojine.

⁴⁴ Ovakvo stanovište prihvatili su i drugi autori. Videti na primer: S. M. Borrás, C. Kay, S. Gómez, J. Wilkinson, „Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America“, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, vol. 33, no. 4, 2012, p. 76.

⁴⁵ Ovakav stav prihvaćen je i pri izradi drugih istraživanja. Videti, na primer: L. Cotula, *Land grab or development opportunity?: agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED, 2009.

⁴⁶ I. Theesfeld, „The Impacts of Liberalized Land Markets on the Resource Water: A Property Rights Approach“, in: *Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V.*, institut für Betriebslehre der Agrar - und Ernährungswirtschaft, Gießen, 2016, p. 355.

na domaće i strane. Domaće akvizicije obuhvataju sve aktere koji su rezidenti zemlje u kojoj se zemljište koje je predmet akvizicija nalazi, odnosno predstavlja podskup akvizicija koje se odnose na unutrašnji pravni promet. Nasuprot njima, strane akvizicije podrazumevaju da u njima učestvuju akteri koji su rezidenti različitih zemalja, odnosno predstavljaju poslove međunarodnog pravnog prometa.

Pojedini autori proširuju navedenu osnovnu podelu na strane i domaće, tako da akvizicije poljoprivrednog zemljišta dele na lokalne, nacionalne, regionalne i međunarodne.⁴⁷ Mnoge države nemaju jasne informacije o vlasničkoj strukturi privrednih društava, što veoma otežava njihovu klasifikaciju na domaće ili strane investitore. Jedno privatno privredno društvo može biti u svojini drugog privrednog društva koje je, iako formalno privatno, zapravo kontrolisano od strane države.⁴⁸

Prema poreklu kapitala, akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu se podeliti na akvizicije javnog i privatnog tipa.⁴⁹ Pod akvizicijama poljoprivrednog zemljišta javnog tipa podrazumevaju se kupovine poljoprivrednog zemljišta korišćenjem državnog kapitala, odnosno kapitala lokalnih samouprava, dok se akvizicijama privatnog tipa podrazumevaju kupovine poljoprivrednog zemljišta korišćenjem kapitala pravnog ili fizičkog lica. Dakle, kod investicija javnog tipa⁵⁰ investitori su privredna društva čiji su vlasnici države ili vlade. Kada su države uključene u akvizicije poljoprivrednog zemljišta, one se obično oslanjaju na neke mehanizme koji im omogućavaju da ne budu lako uočljivi, poput akvizicija preko privrednih društava čiji je vlasnik država. Vrlo su retki slučajevi u kojima su države direktno uključene.⁵¹

Važan kriterijum podele akvizicija poljoprivrednog zemljišta je i podela prema svrsi preuzimanja poljoprivrednog zemljišta, prema kojoj ih je moguće podeliti u tri kategorije u zavisnosti od toga da li se zemljište preuzima radi proizvodnje hrane, hrane za stoku, proizvodnje biogoriva⁵² ili iz špekulativnih razloga.⁵³ U najvećem broju slučajeva investitori zaključuju ugovore kako bi proizveli hranu, što je posebno uočljivo u slučaju Saudijske Arabije i Argentine.⁵⁴

Jedan od kriterijuma za podelu akvizicija poljoprivrednog zemljišta je i njihova prethodna upotreba. U tom smislu, zemljište se može podeliti na četiri tipa: A, B, C i D, pri čemu svaki od navedenih tipova ima određene potkategorije. U tip A zemljišta ubraja se zemljište koje je bilo i ostalo namenjeno proizvodnji hrane, s tim da su se promenile svrhe za koje se hrana proizvodi. Potkategorija A1 podrazumeva zemljište koje je pre bilo korišćeno za proizvodnju hrane za potrošnju, ali se sada

⁴⁷ A. Chilombo, J. A. Fisher, D. Van Der Horst, „A conceptual framework for improving the understanding of large scale land acquisitions”, *Land Use Policy*, vol. 88, 2019, p. 1.

⁴⁸ L. Cotula, *Land grab or development opportunity?: agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED, 2009, pp. 31-32.

⁴⁹ A. Zoomers, M. Kaag, „Conclusion: beyond the global land grab hype – ways forward in research and action”, in: *The global land grab: Beyond the hype*, (Eds. Mayke Kaag, Annelies Zoomers), Fernwood Publishing Halifax, London, 2014, p. 202.

⁵⁰ Pokazalo se da su akvizicije javnog tipa izuzetno retke u praksi, a i kada postoje, najčešće ne završe uspehom. Više o ovome: K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, „International Land Deals for Agriculture: Fresh insights from the Land Matrix, Analytical Report II”, Montpellier/Hamburg/Pretoria, 2016, <https://landmatrix.org/publications/>, pp. 8-9.

⁵¹ L. Cotula, „The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 661.

⁵² A. Zoomers, M. Kaag, „Conclusion: beyond the global land grab hype – ways forward in research and action”, in: *The global land grab: Beyond the hype*, (Eds. Mayke Kaag, Annelies Zoomers), Fernwood Publishing Halifax, London, 2014, p. 202.

⁵³ A. Faure, „Public international law controversies over land acquisition and land grabbing: a socio-legal perspective”, 2015, p. 5.

⁵⁴ K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, *International Land Deals for Agriculture: Fresh insights from the Land Matrix, Analytical Report II*, Montpellier/Hamburg/Pretoria, 2016, p. 31.

koristi za proizvodnju hrane za razmenu na domaćem tržištu. Potkategorija A2 uključuje zemljište prethodno korišćeno za proizvodnju hrane za potrošnju ili razmenu na domaćem tržištu, ali se sada koristi za proizvodnju hrane za izvoz. Na kraju, potkategorija A3 uključuje zemljište prethodno korišćeno za industrijsku proizvodnju, a koje se sada koristi za proizvodnju malih razmera. Tip B zemljišta podrazumeva promenu namene zemljišta iz proizvodnje hrane u proizvodnju biogoriva. Potkategorija B1 je prenamena zemljišta kojoj se aktivisti širom sveta suprotstavljaju. Ova prenamena se često identifikuje preko protestne poruke „od hranjenja ljudi u zemljama u razvoju do hranjenja automobila u industrijalizovanom svetu“.⁵⁵ Potkategorija B2 podrazumeva prenamenu zemljišta iz proizvodnje hrane (bez obzira da li za potrošnju, domaću razmenu ili izvoz) u proizvodnju biogoriva za lokalnu potrošnju ili domaće tržište.

Da li će i u kom obimu ovakve prenamene podriti prehrambenu sigurnost u nekim državama umnogome će zavistiti od mesta koje je poljoprivredni proizvod imao u celokupnom lancu ishrane.⁵⁶ Drugim rečima, krajnje efekte ovih prenamena zemljišta pokazaće vreme. Ipak, iz dosadašnjih opservacija moglo bi se zaključiti da će negativni efekti ovakvih promena biti veći što je prethodna namena ovih zemljišta imala važniji uticaj u snabdevanju stanovništva hranom i drugim potrebnim sirovinama, odnosno što je ta hrana imala važnije mesto u celokupnom lancu ishrane odnosno države i *vice versa*. Navedenom bi se moglo dodati da će krajnji efekti ovakvih prenamena zemljišta zavistiti i od odnosa količine poljoprivrednog proizvoda koje je proizvodila lokalna zajednica u odnosu na ukupnu tražnju za navedenim proizvodom u odnosnoj državi. Ovo iz razloga što se ne može isključiti mogućnost da je navedena zajednica poljoprivredni proizvod proizvodila samo za sebe, a ne za tržište, odnosno da ga je proizvodila za tržište, ali u zanemarljivim količinama. U tom slučaju, malo je verovatno da bi prenamena zemljišta mogla značajnije uticati na prehrambenu sigurnost u odnosnoj državi, što, naravno, ne isključuje mogućnost njenog uticaja na prehrambenu sigurnost lokalnih zajednica. Nadalje, od razmera negativnih efekata na prehrambenu sigurnost u lokalnim zajednicama, zavisiće i razmere negativnih „efekata preliivanja“ na odnosnu državu.

Tip C zemljišta podrazumeva prenamenu zemljišta iz neprehrambenih u prehrambene proizvode. Potkategorija C1 podrazumeva takvu prenamenu zemljišta gde se šumsko i drugo „neprehrambeno“ zemljište pretvara u zemljište za proizvodnju hrane za potrošnju ili lokalnu razmenu. Potkategorija C2 podrazumeva prenamenu zemljišta gde se šumsko i drugo „neprehrambeno“ zemljište pretvara u zemljište za izvoz. Potkategorija C3 podrazumeva prenamenu „neprehrambenog“ zemljišta, poput pašnjaka ili močvara u zemljište za proizvodnju hrane u svrhe lokalne razmene. Na kraju, C4 podrazumeva prenamenu zemljišta jednaku kao i kod potkategorije C3, s tim što se prenamena vrši radi izvoza proizvedene hrane.⁵⁷

Tip D podrazumeva prenamenu zemljišta iz prelaznih kategorija u proizvodnju biogoriva. Potkategorija D1 podrazumeva takvu prenamenu pri kojoj se zemljište na kojoj su bile šume pretvaraju u zemljište za proizvodnju biogoriva za lokalnu proizvodnju (za lokalni transport, izvor energije, gorivo za mašine) ili razmenu. Potkategorija D2 podrazumeva istu prenamenu kao i potkategorija D1, ali za izvoz. D3 podrazumeva potkategoriju koja je formalno klasifikovana kao zemljište koje se ne koristi za proizvodnju prehrambenih proizvoda i zemljište koje nije pokriveno šumom, a koje se pretvara u zemljište za proizvodnju biogoriva za potrošnju ili lokalnu razmenu. Upravo se za ovo zemljište („prelazno“, „zapušteno“, „napušteno“) smatra da najviše privlači investitore koji investiraju

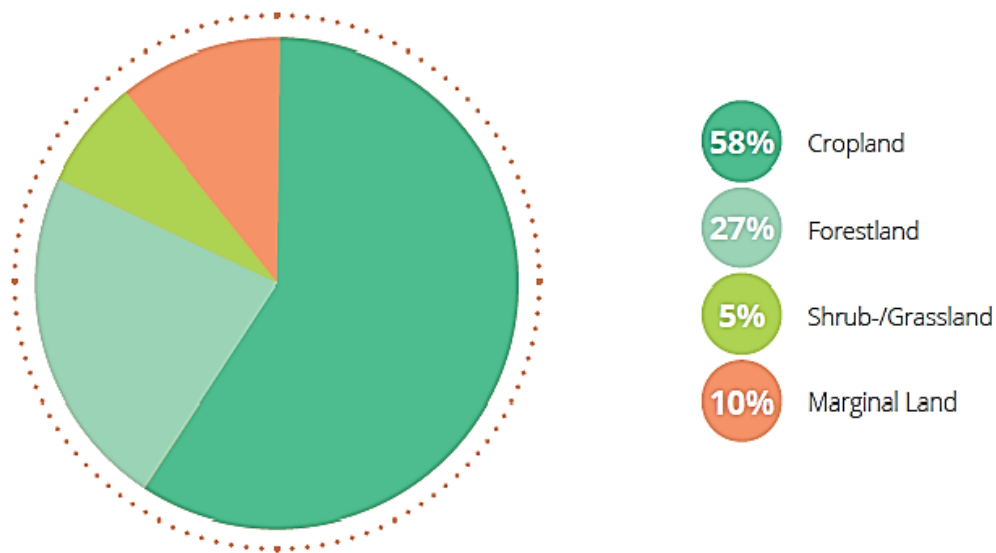
⁵⁵ S. Borras, J. Franco, „Towards a broader view of the politics of global land grab: rethinking land issues, reframing resistance“, *Initiatives in Critical Agrarian Studies, Working Paper Series*, vol. 1, 2010, pp. 14-15.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 17.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 18.

radi proizvodnje biogoriva. Na kraju, potkategorija D4 podrazumeva prenamenu zemljišta jednaku kao i kod potkategorije D3, s tim što se prenamena vrši radi izvoza proizvedenog biogoriva.⁵⁸

Tvorci navedene sistematizacije ističu da su tipovi prenamene A2, B1, C2, C3, D2 i D4 „očigledno razorni“.⁵⁹ Ako bismo se morali odlučiti za neku od navedenih tipova prenamena zemljišta kao najozbiljnijeg, svakako da bismo se odlučili za A2, B1 (kako ova potkategorija podrazumeva prenamenu zemljišta iz proizvodnje hrane (bez obzira da li za potrošnju, domaću razmenu ili izvoz) u proizvodnju biogoriva za izvoz, „najozbiljnijom“ bi se mogla smatrati samo ona koja pretpostavlja da se zemljište prethodno koristilo za proizvodnju hrane za potrošnju ili, eventualno, za domaću razmenu; naime, ako se zemljište prethodno takođe koristilo za izvoz, sama prenamena zemljišta ne menja krajnji ishod u značajnoj meri), C2, C4, D2 i D4. Naime, za navedene potkategorije prenamene, uočljiva je transformacija zemljišta iz upotrebe isključivo radi zadovoljavanja potreba lokalnog stanovništva u upotrebu isključivo radi zadovoljavanja potreba inostranstva, *i.e.* radi izvoza, što dovodi u pitanje prehrambenu sigurnost lokalnog stanovništva.



Slika 1. Prvobitna pokrivenost zemljišta

Izvor: *Nolte, Chamberlain, Giger*⁶⁰

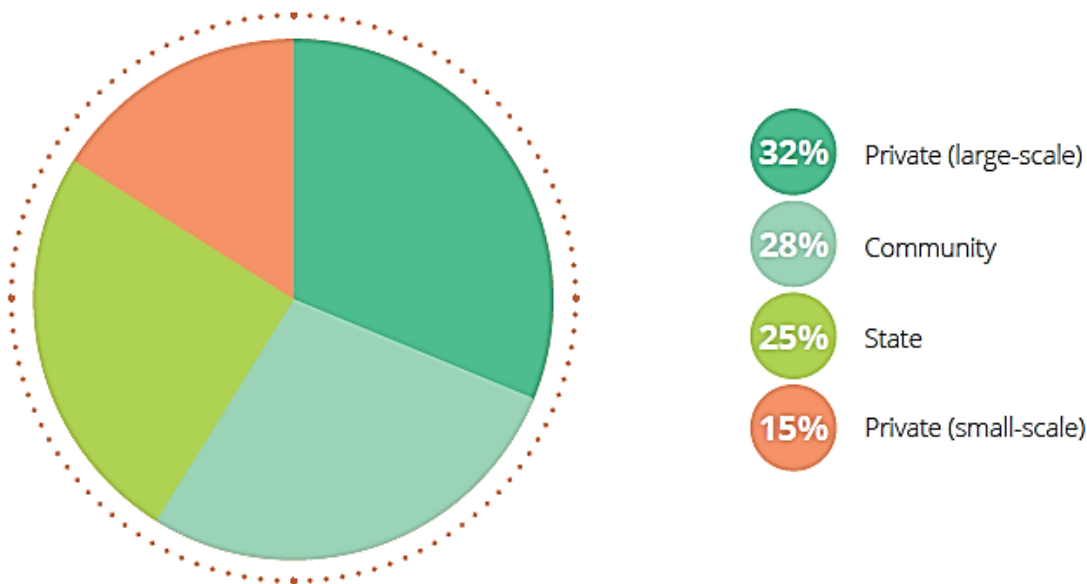
Kao što se može videti na slici 1, oranice su najčešća meta investitora sa ukupno 58% svih zaključenih ugovora, što znači da nemaju osnova tvrdnje da se akvizicije poljoprivrednog zemljišta odnose, pre svega, na zemljište koje je zapušteno, odnosno neobrađivano. Na drugom mestu nalaze se šume sa 27% svih zaključenih ugovora, a na trećem mestu, sa 10%, nalaze se prelazne kategorije (za koje pojedini autori⁶¹ smatraju da bi mogli uključivati zemlju koju koriste pastiri) i na četvrtom mestu, sa 5%, nalaze se pašnjaci.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 18-19.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 20.

⁶⁰ K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, *International Land Deals for Agriculture: Fresh insights from the Land Matrix, Analytical Report II*, Montpellier/Hamburg/Pretoria, 2016, p. 36.

⁶¹ P. Messerli, M. Giger, M. B. Dwyer, T. Breu, S. Eckert, „The geography of large-scale land acquisitions: Analysing socio-ecological patterns of target contexts in the global South”, *Applied Geography*, vol. 53, 2014, p. 457.



Slika 2. Prethodni vlasnik zemljišta (%)

Izvor: Nolte, Chamberlain, Giger⁶²

Osim podele prema tipu prethodne namene zemljišta, akvizicije se mogu podeliti i prema tome ko je bio prethodni vlasnik poljoprivrednog zemljišta. Iz slike 2. se vidi da je skoro trećina svih pribavljenih površina poljoprivrednog zemljišta prethodno bilo u privatnom vlasništvu, dok je čak 28% bilo u vlasništvu zajednica, uključujući domorodačke narode, što ostavlja veliki prostor za prinudno iseljavanje.

Na kraju, potrebno je naglasiti da objekat akvizicija može biti ne samo poljoprivredno ili šumsko zemljište, već i voda. U literaturi ove akvizicije imaju naročito negativnu konotaciju i po pravilu se nazivaju „grabljenje vode“ (eng. *water grabbing*) i „zeleno“ grabljenje (eng. *green grabbing*). Ovo pitanje detaljnije je obrađeno u okviru potpoglavlja 2.1.

Osim klasifikacije akvizicija poljoprivrednog zemljišta, teorija poznaje i klasifikaciju investitora. Antonelli *et al.*⁶³ podelili su investitore u tri grupe, u zavisnosti od dostupnosti zemljišta i vode. U prvu grupu svrstavaju države koje su bogate resursima, primera radi, Kanada i Brazil. U drugu kategoriju svrstavaju se države umereno bogate resursima, što uključuje skoro sve države članice Evropske unije, sa izuzetkom Švedske, Austrije, Danske i Španije. Sjedinjene Američke Države, kao najveći investitor na svetu, takođe se svrstavaju u ovu grupu. U treću grupu svrstavaju se države koje su siromašne resursima, poput Ujedinjenih Arapskih Emirata. Od država članica Evropske unije u ovu grupu svrstavaju se jedino Danska i Španija.

⁶² K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, *International Land Deals for Agriculture: Fresh insights from the Land Matrix, Analytical Report II*, Montpellier/Hamburg/Pretoria, 2016, p. 40.

⁶³ M. Antonelli, G. Siciliano, M. E. Turvani, M. C. Rulli, „Global investments in agricultural land and the role of the EU: Drivers, scope and potential impacts“, *Land Use Policy*, vol. 47, 2015, p. 104.

Investitori bi se mogli podeliti i prema zemlji iz koje dolaze. Naime, istraživanje⁶⁴ koje je sprovedeno za 57 zemalja porekla investicije u periodu od 2000. do 2015. godine pokazalo je da se zemlje porekla investicije mogu podeliti u 4 klaster-grupe. Imajući navedeno istraživanje u vidu, prvu grupu investitora činili bi oni koji dolaze iz prvog klastera zemalja, odnosno onih zemalja koje pokazuju visoku energetska zavisnost, poput Francuske i Nemačke. Postoji značajna koncentracija država članica Evropske unije u prvom klasteru. Ove zemlje odlikuje energetska defecit, ali (u slučaju država članica Evropske unije) i privrženost ka ispunjavanju ciljeva koje je Evropska unija postavila Direktivom o obnovljivim izvorima energije.

Drugu grupu investitora činili bi oni koji dolaze iz drugog klastera zemalja, poput Italije, Velike Britanije ili Sjedinjenih Američkih Država. Njihova zajednička karakteristika je to što imaju najveće površine pribavljenog poljoprivrednog zemljišta i visoku energetska zavisnost u poređenju sa prvom grupom. U treću grupu investitora svrstali bi se oni koji dolaze iz trećeg klastera zemalja, poput Ujedinjenih Arapskih Emirata. Njih karakterišu visoke stope rasta populacije u odnosu na prosek ostalih grupa. Najzad, u četvrtu grupu investitora svrstali bi se oni koji dolaze iz zemalja koje su samodovoljne po pitanju energije, ali koje proizvode visoke nivoe ugljen-dioksida, poput Rusije ili Saudijske Arabije.⁶⁵

Teklemariam *et al.*⁶⁶ su podelili investitore prema odnosu moći i interesa u četiri grupe. Tako, u prvu grupu svrstavaju se akteri koji imaju malo moći, a visok interes i oni su, stoga, nazvani „objektima“ s obzirom da u ugovorima o zemljištu ovi akteri imaju pasivnu ulogu. U drugoj grupi nalaze se akteri sa mnogo moći i visokim interesom. Ova grupa aktera nazvana je „igračima“ i smatraju se ključnim akterima u ugovorima o zemljištu. Imaju pregovaračku moć i, stoga, svesno ili nesvesno, ulaze u ugovore koji su supresioni i eksploatacioni. U treću grupu svrstavaju se oni akteri koji imaju mnogo moći, ali nizak interes i nazivaju se „lideri“. Oni su u mogućnosti da utiču na celokupni tok zaključivanja ugovora i vode računa da interesi „igrača“ budu zadovoljeni (ovde se, primera radi, navode Svetska banka i Evropska unija sa svojim politikama). U četvrtu grupu aktera svrstavaju se oni sa malo moći i niskim interesom, poput nevladinih organizacija, organizacija lokalnog stanovništva, određene lokalne administrativne strukture. Ovi akteri nazivaju se „masom“ i imaju vrlo malo uticaja na ugovore o zemljištu te se mogu tretirati pre kao potencijalni, nego kao pravi akteri u ugovorima o zemljištu.

Investitori se mogu podeliti i prema pravnoj formi investitora na privredna društva, akcionarska društva čije su akcije kotirane na berzi, privatne i državne investicione fondove. Privredna društva su, kada je u pitanju broj preuzetih hektara, najveći investitori u svim regionima. Naime, privredna društva su investitori u preko 40% površina svih preuzetih hektara na svetu. Akcionarska društva čije su akcije kotirane na berzi su, po broju preuzetih hektara, drugi po redu najveći investitori u svim regionima. Investicioni fondovi su istaknuti investitori u Africi i Južnoj Americi. Možda najzanimljiviji podatak jeste da su državni investicioni fondovi najveći investitori u Africi, Aziji i Južnoj Americi, na osnovu čega bi se mogao izvesti zaključak da je ovaj vid investitora zastupljen u većoj meri što je region manje

⁶⁴ A. Carroccio, M. Crescimanno, A. Galati, A. Tulone, „The land grabbing in the international scenario: the role of the EU in land grabbing”, *Agricultural and Food Economics*, vol. 4, no. 1, 2016, p. 4.

⁶⁵ *Ibid.*, pp. 5-6.

⁶⁶ D. Teklemariam, H. Azadi, J. Nyssen, M. Haile, F. Witlox, „Transnational land deals: Towards an inclusive land governance framework”, *Land Use Policy*, vol. 42, 2015, pp. 783-786.

ekonomski razvijen. Naime, ekonomski nerazvijene zemlje nose visoke rizike poslovanja koji odvrćaju privatne investitore, sa kojima se države, kao finansijski moćnije, po pravilu, lakše nose.⁶⁷

Investicioni fondovi takođe imaju veliku ulogu i u finansiranju akcionarskih društava čije se akcije kotiraju na berzi. Penzijski fondovi, osiguravajuća društva, zadužbine ili univerziteti imaju veliku finansijsku moć i traže razne vidove investicija kako bi smanjile svoj rizik.⁶⁸ Dakle, ne možemo sa sigurnošću izvesti zaključak o tačnom procentu učešća ovih entiteta u akvizicijama poljoprivrednog zemljišta. Ipak, ono što možemo zaključiti jeste da je, s obzirom da deluju iz senke, njihova uključenost u investicije svakako potcenjena.

Najveći investitori u poljoprivredno zemljište za period 2000-2016. godine, kada se uzmu u obzir agregatni podaci, su Malezija, Sjedinjene Američke Države, Ujedinjeno Kraljevstvo, Singapur, Saudijska Arabija, Holandija, Indija, Hong Kong, Kina i Argentina.⁶⁹ Jedan od zanimljivijih investitora su svakako investitori poreklom iz zemalja Bliskog Istoka, u kojima je, usled vladavine autokratskih režima i manjka birokratskih kapaciteta, posebno teško doći do bilo kakvih podataka. Ove zemlje nemaju javna saopštenja za medije toliko često koliko je to slučaj u OECD zemljama, što je ograničenje koje je potrebno imati u vidu prilikom razmatranja uloge ovih zemalja u novom talasu akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Investitori koji su poreklom iz zemalja Bliskog Istoka razlikuju se od ostalih investitora i po tome što oni uopšte nisu zainteresovani za biogoriva, već je njihov motiv isključivo prehrambena sigurnost u matičnoj zemlji.⁷⁰ Značajni akteri kada su u pitanju strane direktne investicije u poljoprivredi su i privatne kompanije poput „Al-Quahra“ ili „Al-Dahra“, koje imaju članice kraljevskih porodica kao vlasnike udela.⁷¹

Iako disertacija sadrži veliki deo kvantitativnih delova, ona, u svom najvećem delu, ostaje kvalitativna. Među nedostacima kvalitativne analize svakako je oslanjanje na subjektivna shvatanja. Rečima Grifina (*Griffin*)⁷², ovo dovodi do toga da drugi akademici takve rezultate istraživanja smatraju manje značajnim. Iako je pravo većinski kvalitativna oblast istraživanja, autorka se trudila da, kada je god to bilo moguće, a u okvirima rada i dostupnih podataka o ugovorima, svoje tvrdnje potkrepi odgovarajućim podacima, kao i da ih predstavi grafički, sve u cilju da kompleksnu temu prilagodi i učini zanimljivom čitaocu.

Akvizicije poljoprivrednog zemljišta su dinamičan fenomen, tako da se podaci menjaju na dnevnom nivou. Osim toga, ove ugovore karakteriše i netransparentnost, pogotovo kada je jedna od dve ugovorne strane država, tako da se do kredibilnih podataka ni ne može doći, osim ako država sama ne odluči da ih učini dostupnim javnosti, što se u praksi retko dešava. Takvo stanje stvari dodatno otežava njegovo izučavanje. Ovo, naravno, otvara pitanje koliko su uopšte podaci kojima raspolažemo adekvatni u smislu da oslikavaju pravo stanje stvari. Istraživanje je pokazalo da, čak i da tamo gde postoje, podaci o razmerama akvizicija poljoprivrednog zemljišta nisu dovoljno jasni. Ono što dodatno sputava svaki pokušaj egzaktnog utvrđivanja razmera fenomena jeste činjenica da se za iste ugovore i isti period vremena podaci razlikuju u odnosu na to koji se izvor podataka koristi. U tom smislu, postavlja se pitanje na koji način, ako je uopšte moguće, prevazići takvu prepreku. Jedno od mogućih

⁶⁷ K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, *International Land Deals for Agriculture: Fresh insights from the Land Matrix, Analytical Report II*, Montpellier/Hamburg/Pretoria, 2016, p. 27.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 30.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 23.

⁷⁰ E. Woertz, „The Governance of Gulf Agro-Investments”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 89.

⁷¹ *Ibid.*, p. 94.

⁷² C. Griffin, „The advantages and limitations of qualitative research in psychology and education”, *Scientific Annals of the Psychological Society of Northern Greece*, vol. 2, no. 1, 2004, p. 3.

rešenja bi svakako bilo ograničavanje na kredibilne izvore podataka, odnosno udaljavanje od pamfletskih izveštaja i uzimanje sa skepticizmom podataka (ne)vladinih organizacija koje će, izvesno, gotovo uvek *a priori* zauzimati jedan stav i interese, a s tim ciljem i publikovati podatke.

U tom smislu, Oja⁷³ prikupljanje podataka u vezi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta naziva „sindromom lažne preciznosti“, iz kog razloga sugerise da bi nova istraživanja trebalo više da se fokusiraju na uzroke i efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta, nego na istraživanju brojki. Kotula⁷⁴ dodaje da se takvi „izvori i baze podataka nepoznatog kredibiliteta optimistički kombinuju“. U svakom slučaju, imamo neprecizne podatke iz razloga jer se „nismo usaglasili šta se računa“. ⁷⁵ Naime, jedan od neophodnih uslova za postojanje kredibilnih podataka o određenoj pojavi predstavlja opšta saglasnost po pitanju definicije tog pojma. Nažalost, do danas ne postoji opšteusvojeni stav o tome šta su tačno akvizicije poljoprivrednog zemljišta, koja je njihova definicija, odnosno šta se može smatrati akvizicijama poljoprivrednog zemljišta, šta obuhvataju ili koje su im karakteristike koje ih razlikuju od sličnih pojava. Iz navedenog se neumitno izrodio problem neusaglašenih podataka.

Najpotpuniju bazu podataka kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta predstavlja baza podataka „Land Matrix“. Imajući u vidu da baza podataka uključuje samo one transakcije sa preko 200 hektara⁷⁶, navedeno ograničenje se mora imati u vidu prilikom izvođenja zaključaka o akvizicijama poljoprivrednog zemljišta i njihovim implikacijama. Pre svega, moglo bi se s pravom istaći da su brojke koje se nalaze u ovoj bazi potcjenjene usled takve nepotpunosti baze, *i.e.* da je vrlo verovatno da postoji ogroman broj ugovora koji pojedinačno za predmet imaju manje od 200 hektara, ali koji zajedno čine ogromnu površinu preuzetog zemljišta koja nije zabeležena.

Ipak, najistaknutiji autori koji se bave izučavanjem akvizicija poljoprivrednog zemljišta stoje na stanovištu da navedena baza podataka predstavlja dobru osnovu za istraživanja. Oni navode da navedena baza podataka obezbeđuje vredne, ali aproksimirane informacije o razmerama ovog fenomena, pri čemu se naglašava da je to slučaj ukoliko su čitaoci upozoreni na slabosti i ograničenja u vezi sa podacima.⁷⁷ Isto tako, navodi se da, iako brzo prikupljanje podataka ima veoma važnu upotrebu, naročito kada imamo potrebu za brzim informacijama, njihov nivo nepreciznosti mora biti prihvatljiv, odnosno da njihova ograničenja moraju biti jasno istaknuta.⁷⁸ Stoga, podaci kojima raspolažemo mogu biti osnov za stvaranje slike o ovom sveprisutnom fenomenu, za donošenje političkih odluka i pokretanje socijalnih akcija, pre svega malih poljoprivrednika, za oblikovanje međunarodne politike, ali uz ograničenje da se navedeni podaci ne smeju uzimati bezrezervno. Ipak,

⁷³ C. Oya, „Methodological reflections on ‘land grab’ databases and the ‘land grab’ literature ‘rush’“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 40, no. 3, 2013, pp. 505-506.

⁷⁴ L. Cotula, „The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 652.

⁷⁵ I. Scoones, R. Hall, S. M. Borrás, B. White, W. Wolford, „The politics of evidence: methodologies for understanding the global land rush“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 40, no. 3, 2013, p. 475.

⁷⁶ „Land Matrix“, međunarodnu transakciju definiše kao „svaki nameravani, zaključeni ili propao pokušaj pribavljanja zemlje po osnovu kupoprodaje, zakupa ili koncesije, radi poljoprivredne proizvodnje, seče šuma, trgovine dozvolama za emisije, industrije, proizvodnje biogoriva, stvaranja rezervata i turizma u zemljama niskog i srednjeg nivoa dohotka, koji 1) podrazumevaju prenos prava korišćenja, kontrole ili vlasništva nad zemljištem na osnovu kupoprodaje, zakupa ili koncesije; 2) inicirani su od 2000. godine; 3) pokrivaju površinu od 200 ili više hektara i 4) ukazuju na potencijalnu konverziju zemljišta iz proizvodnje na nivou malih poljoprivrednih gazdinstava, lokalne zajednice ili u funkciji važnoj za životnu sredinu u njegovu komercijalnu upotrebu. Land Matrix, *Land Matrix public database on land deals*, <https://landmatrix.org/>, Internet, pristupljeno 05.03.2020.

⁷⁷ M. C. Rulli, P. D’Odorico, „The science of evidence: the value of global studies on land rush“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 40, no. 5, 2013, p. 908.

⁷⁸ I. Scoones, R. Hall, S. M. Borrás, B. White, W. Wolford, „The politics of evidence: methodologies for understanding the global land rush“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 40, no. 3, 2013, p. 478.

disertacija se oslonila na ovu bazu podataka s obzirom da je ona najpotpunija baza podataka u ovoj oblasti i da je, svakako, od neprocenljivog značaja za praćenje ovog fenomena.

Podaci o ugovorima se prikupljaju „snowballing“ metodom, gde je jedan izvor podataka polazna tačka za dalje istraživanje. Imajući u vidu brzinu kojom se informacije menjaju, kao i oskudnost informacija, primarnim izvorima podataka data je prednost u odnosu na javno dostupne izveštaje, što se postiže, između ostalog, unakrsnom proverom dostupnih podataka. Podaci o ugovorima se dobijaju korišćenjem raznih metoda prikupljanja podataka, uključujući mrežu partnera u zemljama domaćinima, preko kojih se podaci prikupljaju od regionalnih i nacionalnih koordinatora, istraživača-saradnika, eksperata i nevladinih organizacija, javnih i privatnih učesnika, pojedinaca (kojima je omogućeno da samovoljno dostave podatke kojima raspolažu), recenziranih radova, izveštaja lokalnih i međunarodnih organizacija i nevladinih organizacija, istraživačkih radova koji se bave ovom temom, vlada pojedinačnih država, internet-strana privrednih društava i drugih publikacija, poput godišnjih izveštaja i izveštaja medija.

Imajući u vidu mogućnost da će razni akteri, u zavisnosti od svojih interesa, „ulepšavati“ podatke, stiče se utisak da se na navedeni način stvara svojevrsna ravnoteža između podataka. Ipak, verovatno je da će brojke, u slučajevima kada države imaju transparentne podatke, odnosno kada su izveštaji vlada glavni izvori baze podataka, verovatno biti potcenjene. Sa druge strane, ukoliko u državi nema transparentnosti podataka, *id est*, ukoliko su mediji i nevladine organizacije glavni izvor podataka, vrlo je moguće da će brojke biti precenjene.

Imajući u vidu gotovo nepregledan broj različitih definicija akvizicija poljoprivrednog zemljišta te njihovih karakteristika, podela, različitost podataka o njihovim razmerama, kao i najrazličitije aktere, mogli bismo, umesto negativnog stava, ovom pitanju pristupiti i pozitivno. Naime, proliferacija naučnih radova na ovu temu, kao i pažnja medija, samo ukazuju na sveprisutnost ovog fenomena, ali i na njegovu živu prirodu koja intenzivno, već više od decenije, zaokupira pažnju javnosti. U takvim okolnostima, imamo osnova da verujemo da će vreme doprineti svestranijem izučavanju ovog izuzetno kompleksnog, ali besкраjno zanimljivog fenomena. Na tom putu, svakako će nam od pomoći biti upoznavanje sa njegovim istorijskim razvojem.

1.1.3. Odnos međunarodnog investicionog prava i međunarodnog prava ljudskih prava

Akvizicije poljoprivrednog zemljišta podrazumevaju dve strane o kojima države moraju voditi računa: o investitorima, sa jedne strane, i o sopstvenom stanovništvu, sa druge strane. Stoga, države treba da vode računa kako o međunarodnom investicionom pravu, tako i o međunarodnom pravu ljudskih prava. Ipak, čini se da postoji tendencija da ugovori koji se zaključuju u ovoj oblasti vode računa o međunarodnim standardima kada su u pitanju investitori, bez istovremenog nametanja investitorima obaveza da se pridržavaju određenih standarda kada su u pitanju društveni problemi i problemi zaštite životne sredine.

1.1.3.1. Razvoj međunarodnog investicionog prava i Kalvo klauzula

Međunarodno investiciono pravo je uspeo da stvori jedinstveno okruženje za investicije u zemljama u razvoju, što stvara podsticaje investitorima da ulažu u zemlje u kojima, s obzirom na prisutne političke rizike, to verovatno ne bi učinili. U tom smislu, uticaj investicija na međunarodno pravo ljudskih prava vidi se i iz činjenice da one smanjuju troškove država pri ispunjavanju ljudskih prava. Ovo znači da države stranim investitorima mogu obezbediti viši nivo bezbednosti, odnosno da, za uzvrat, od investitora mogu očekivati nova radna mesta, transfer *know-how*, razvoj lokalne

infrastrukture, kao i olakšani pristup tržištima. Činjenica da strane direktne investicije mogu doprineti ostvarivanju programa međunarodnog prava ljudskih prava dokazuje njihovu međusobnu povezanost i blisku vezu između ova dva prava. Stoga, u situaciji kada oba pravna režima deluju ujedinjenim snagama, može se očekivati da će se stanje u zemljama u razvoju poboljšati.⁷⁹

Od osnivanja Ujedinjenih nacija regulisanje stranih direktnih investicija postalo je glavna tačka sporenja razvijenih zemalja i zemalja u razvoju. I dok su prve isticale obavezu svih država da poštuju međunarodno pravo, uključujući i fer tretman stranih investitora i promptnu, adekvatnu i efektivnu kompenzaciju u slučaju eksproprijacije i nacionalizacije, druge su isticale pravo na slobodno upravljanje sopstvenim prirodnim resursima i pravo da oduzmu strano vlasništvo onda kada to smatraju zgodnim.⁸⁰

Međunarodno investiciono pravo počelo je da se razvija u toku prve polovine dvadesetog veka, posebno kao odgovor na potrebe prvih investitora u industriji. Ono je u velikom delu bilo pristrasno prema zemljama izvoznicama kapitala. Tradicionalno, države Latinske Amerike vodile su politiku prema strancima u kojima su dominirali principi nacionalnog suvereniteta, teritorijalnog integriteta i neintervencije, kao i prioritet nacionalnih zakona i domaćih sudova. U njihovim odnosima sa Evropom i Amerikom, takva politika služila je kao štit njihovoj ekonomskoj i političkoj nezavisnosti. U tom smislu, pokušale su da strane investitore ekskluzivno stave pod nacionalnu jurisdikciju. Naime, kao odgovor na zloupotrebe zapadnih sila kada je u pitanju zaštita njihovih državljana putem diplomatske zaštite, ove države Latinske Amerike zauzele su jasan stav. One su istakle da regulisanje investicija uopšte, a posebno oduzimanje strane imovine, jeste pitanje koje spada u jurisdikciju zemlje domaćina investicije.⁸¹

Argentinski pravnik Kalvo (1822-1906) prvi je sistematizovao elemente ovakvog stava država Latinske Amerike, pa su takvi zahtevi poznati i pod nazivom „Kalvo doktrina“ ili „Kalvo klauzula“, koja stipuliše da princip teritorijalnog suvereniteta države podrazumeva: 1) jednakost pred zakonom domaćih i stranih državljana; 2) podvrgavanje stranaca i njihove imovine nacionalnim zakonima države u koju investiraju; 3) uzdržavanje od mešanja drugih vlada, naročito zemalja porekla investicija, kada su u pitanju sporovi koji se tiču tretmana stranaca i njihovih svojinskih prava i 4) odsustvo obaveze zemlje domaćina na kompenzaciju za štetu nanetu strancima usled građanskog rata ili nemira, osim ukoliko je ta zemlja sopstvenim zakonom predvidela takvu obavezu. Države Latinske Amerike su često tražile inkorporaciju takozvane „Kalvo klauzule“ u investicione ugovore kojom bi se investitor odrekao diplomatske zaštite svoje matične države u slučaju spora sa zemljom domaćinom, odnosno da svoja prava brani pred lokalnim sudovima i sredstvima zemlje domaćina, u kom slučaju bi se našao u istoj situaciji kao i domaći investitor. Prema mišljenju mnogih, investitor se ne može odreći diplomatske zaštite s obzirom da ona ne predstavlja pravo pojedinca, već pravo države.⁸²

1.1.3.2. Standardi zaštite investitora

Literatura poznaje tri mehanizma zaštite stranih investitora: 1) investicije bez investicionog ugovora, 2) investicije sa investicionim ugovorom i 3) investicije zaštićene međunarodnim investicionim sporazumima. Pojam „imovina“ se retko koristi u međunarodnom investicionom pravu.

⁷⁹ L. T. M. Fernández, *Large-Scale Land Investments in Least Developed Countries: Legal Conflicts Between Investment and Human Rights Protection*, Springer, Cham, 2017, p. 172.

⁸⁰ N. Schrijver, *Sovereignty over natural resources: balancing rights and duties*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008, p. 173.

⁸¹ *Ibid.*, pp. 175-177.

⁸² *Ibid.*, pp. 178-179.

Umesto njega, govori se o „investiciji“. Vezu između investitora i njihovih investicija *vis-a-vis* drugih pravnih subjekata karakteriše pravo na imovinu.⁸³

Investicioni ugovori koji su se zaključivali na bilateralnom nivou su većinom bili uspešni, ali je uspešnost ovih ugovora na multilateralnom nivou izostala usled suprotstavljenih interesa razvijenih zemalja i zemalja u razvoju i između zemalja u razvoju. Bilateralni investicioni ugovori (eng. *Bilateral Investment Treaties – BIT*) su najšira forma ugovora u međunarodnom investicionom pravu. Naime, do 2014. godine je bilo ukupno 3.236 svih zaključenih investicionih ugovora, od čega 2.902 bilateralnih. Svi navedeni ugovori zaključeni su sa ciljem zaštite investicija, što se postiže davanjem podsticaja investitorima da investiraju u inostranstvu. U tom smislu, uloga međunarodnog investicionog prava jeste da zaštiti investicije fokusiranjem na potencijalne efekte regulatornih i drugih mera zemlje domaćina na pravo svojine investitora. Naime, poslednjih 40-ak godina struktura međunarodnog investicionog prava doprinela je da se značajno podigne nivo zaštite stranih investitora. Danas bi se moglo smatrati oblašću međunarodnog javnog prava koja, uspostavljanjem odgovarajućih principa, uspešno ograničava političke rizike.⁸⁴ Kako bi se, istovremeno, zaštitili i interesi zemlje domaćina, u literaturi se predlaže da se u ugovorima koji se zaključuju sa investitorima predvidi uspostavljanje fonda u koji investitori uplaćuju određenu sumu novca, iz koga bi se država naplatila ukoliko investitor prekrši neku ugovornu odredbu.⁸⁵

U literaturi se ističe da je uloga međunarodnog prava ljudskih prava slaba u poređenju sa specifičnim međunarodnim investicionim pravom⁸⁶ i to kako kada je u pitanju samo materijalno pravo, tako i po pitanju pravnih lekova koji licima stoje na raspolaganju. Naime, međunarodni ugovori obično investitorima omogućavaju direktno obraćanje arbitraži u slučaju da smatraju da im je država povredila neko pravo. Obraćanje arbitraži je, međutim, uslovljeno davanjem pristanka države. U slučaju da se utvrdi kršenje neke ugovorne odredbe, arbitri će dosuditi investitoru velike iznose obeštećenja koje će država biti dužna da isplati iz budžeta, od javnih sredstava. U svakom slučaju, vlade su pod pritiskom da se drže odredaba ugovora kako bi privukle buduće investicije.⁸⁷ Sa druge strane, relevantni međunarodni ugovori o zaštiti ljudskih prava trpe ograničenja u pogledu efikasnosti zaštite, imajući u vidu da se od podnosioca predstavke, po pravilu, zahteva da prethodno, pre obraćanja organu ustanovljenom konkretnim ugovorom, iscrpi sva pravna sredstva u matičnoj državi.

Kada ne postoji investicioni ugovor između države i investitora, primenjuju se mehanizmi međunarodnog prava u ulozi zaštitnika investitora. Ovi mehanizmi predstavljaju minimalne standarde zaštite i smatraju se običajnim pravom. Ipak, ovakva zaštita investitora je ograničena s obzirom da međunarodno investiciono pravo može uticati samo na neke političke rizike. Primera radi, ono ne garantuje pravo investitora na repatrijaciju profita. Naime, kada investitor iscrpi pravna sredstva u državi domaćinu, tada se on, ako je moguće, može koristiti mehanizmima zaštite ljudskih prava ili svoja prava zaštititi putem diplomatske zaštite koju će mu pružiti zemlja porekla investicije. U tom

⁸³ S. D. Franck, „Rationalizing cost awards in investment treaty arbitration”, *Washington University Law Review*, vol. 88, no. 4, 2011, p. 769.

⁸⁴ L. T. M. Fernández, *Large-Scale Land Investments in Least Developed Countries: Legal Conflicts Between Investment and Human Rights Protection*, Springer, Cham, 2017, pp. 143-144.

⁸⁵ E. Nkansah-Dwamena, „Multi-Scale Analysis of the Opportunities and Threats of Large-Scale Land Acquisitions (LaSLA) to the Sustainable Development of Sub-Saharan Africa (with a focus on Tanzania)”, *Arizona State University*, 2017, p. 129.

⁸⁶ N. Cuffaro, D. Hallam, „'Land Grabbing' in Developing Countries: Foreign Investors, Regulation and Codes of Conduct”, *Regulation and Codes of Conduct (January 20, 2011)*, 2011, p. 7.

⁸⁷ W. Anseeuw, L. A. Wily, L. Cotula, M. Taylor, „Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project”, 2012, <https://www.cirad.fr/en/publications-resources/publishing/studies-and-documents/land-rights-and-the-rush-for-land>, p. 54.

smislu, moglo bi se reći da zaštita koju međunarodno pravo pruža investitorima ima realna ograničenja.⁸⁸ Naime, investitor je tada direktno zavistan od političke volje sopstvene države, a ne od objektivnih i nepristrasnih pravnih mehanizama koji omogućavaju ostvarivanje prava nezavisno od (ne)postojanja političke ili druge moći. U tom smislu, investitor se nalazi i pod većim rizikom s obzirom da se tada, osim sa političkim rizicima u zemlji domaćinu, suočava i sa političkim rizikom povodom želje njegove matične države da ga zaštiti usled eventualne povrede njegovog prava.

Investicije koje podrazumevaju investicioni ugovor su jedan od načina da se investitor izbori sa rizicima svog investiranja. Naime, ovi ugovori su u stanju da balansiraju nedostatke međunarodnog prava kada je u pitanju zaštita investitora, odnosno da istu i obezbede u zemlji domaćinu. Oni obično sadrže određene klauzule koje povećavaju pravnu sigurnost investitora. Stoga, nivo zaštite investitora zavisice od njegove moći.⁸⁹ Moglo bi se reći da će nivo zavisi od njegove moći *per se*, ali i od njegove pregovaračke pozicije u odnosu na konkretnu državu.

Međutim, nepobitno je da čak i poznata investiciona privredna društva ili fizička lica, nemaju toliko jaku pregovaračku poziciju u razvijenoj i ekonomski jakoj državi u meri u kojoj je to slučaj u zemlji u razvoju. Ovim drugima je potrebna investicija, a neke od njih investicije vide i kao svojevrsno rešenje za sve nedaće u vezi sa razvojnim problemima. S tim u vezi, pregovaračka pozicija zemalja u razvoju nije zavidna budući da im je investicija, ako ne neophodna, svakako preko potrebna. U tom smislu, ove države će možda napraviti i ustupke koje, pri normalnom stanju stvari, ne bi činile.

Međunarodni investicioni sporazumi predmet su pregovora među državama i njima se utvrđuju uslovi investiranja državljana jedne države ugovornice u drugoj državi ugovornici. Jedna od prednosti ovakvog mehanizma zaštite jeste u tome što on automatski snižava troškove investitora u vezi sa pregovorima, uspostavljaajući, tako, osnovne uslove investiranja.⁹⁰ U tom smislu, u navedenim sporazumima često se nalaze standardi investiranja, koji najčešće uključuju uslove za eksproprijaciju, kao jedan od najtežih oblika mešanja države u privatnu svojinu, fer i jednak tretman (eng. *Fair and Equitable treatment – FET standards*) i zabrana arbitrarnosti i diskriminacije investitora, koji se svakako smatraju fundamentalnim principima međunarodnog prava kao takvog.

Princip nacionalnog tretmana sprečava zemlju domaćina da investitora tretira drugačije nego domaćeg investitora. Stoga, strani investitor može očekivati takav nivo zaštite koji je najmanje jednak nivou zaštite koji zemlja domaćin pruža sopstvenom državljaninu. Ipak, ovaj standard ne sprečava zemlju domaćina u donošenju raznih mera koje utiču na investitore, već samo stipuliše da strani investitor mora biti tretiran na isti način kao i domaći državljanin. Iz tih razloga se u međunarodne sporazume, pored ovog, unose i drugi standardi koji štite investitora od potencijalno štetnih mera.⁹¹

Jedan od razloga zbog kojih ugovornice pribegavaju zaključenju međunarodnih investicionih sporazuma jeste zaobilazjenje pravnog sistema zemlje domaćina. Međutim, kod standarda pravo na pristup sudu, pravo na pravično suđenje, odnosno kod povrede tog prava (eng. *denial de justice*), intencija je upravo suprotna – oni se uspostavljaaju za slučaj da dođe do potrebe da deluju organi zemlje domaćina, odnosno kada ti standardi treba da budu primenjeni u postupku međunarodne arbitraže. Ovi standardi garantuju adekvatno sprovođenje pravde kada su u pitanju investitori u zemlji domaćinu,

⁸⁸ S. D. Franck, „Rationalizing cost awards in investment treaty arbitration”, *Washington University Law Review*, vol. 88, no. 4, 2011, p. 146.

⁸⁹ L. T. M. Fernández, *Large-Scale Land Investments in Least Developed Countries: Legal Conflicts Between Investment and Human Rights Protection*, Springer, Cham, 2017, p. 146.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 147.

⁹¹ *Ibid.*, pp. 161-162.

odnosno sprečavaju proceduralne nedostatke. Ako se takvi nedostaci pojave, investitor se može obratiti međunarodnoj arbitraži. Ipak, ovaj postupak ne podrazumeva preispitivanje odnosne odluke države u pitanju, već ispitivanje da li je država, u konkretnom slučaju, postupala zakonito ili ne.⁹² Ovakvo opredeljenje za neproveravanje države moglo bi se opravdati i time da bi se, u suprotnom, ulazilo u sferu isključivih pitanja jedne države, odnosno u domen suverene vlasti, kao jednom od najosetljivijih pitanja odnosa među državama. Prema principu *par in parem non habet imperium*, države se uzdržavaju od takvih pristupa.

Pravo na pristup sudu podrazumeva pravo jednog lica koje tvrdi da mu je povređeno neko pravo da se obrati određenom tribunalu. Ako to nije moguće, u pitanju je *denial de justice*, što povlači odgovornost države. U slučaju povrede nekog prava, investitor prvo mora iscrpeti sva pravna sredstva u zemlji domaćinu, nakon čega se može pokrenuti mehanizam diplomatske zaštite.⁹³ Sa druge strane, međunarodno investiciono pravo nudi investitoru mogućnost direktnog obraćanja međunarodnim investicionim arbitražama (bez potrebe iscrpljivanja svih unutrašnjih pravnih sredstava).

Još jedan važan standard u zaštiti prava investitora jeste pravo na očuvanje prava. Ovim standardom zemlja domaćin garantuje investitoru da mu neće umanjivati prava i privilegije koje je imao u momentu otpočinjanja investicije.⁹⁴ Slično tome, u ugovorima se često nalaze i „klauzule standardizacije“ koje onemogućavaju primenu novih regulatornih mera koje bi mogle uticati na investicije.⁹⁵ Ovakav standard ne iznenađuje s obzirom da bi, u suprotnom, samo pojedini i najsmeliji investitori usmerili svoje resurse u takve države. Osim toga, ovakvo postupanje nalaže i jedan od osnovnih postulata prava, a to je pravna sigurnost bez koje se savremeni pravni sistemi teško mogu zamisliti.

1.1.3.3. Zaštita prava lokalnog stanovništva

Investicioni ugovori uglavnom ne sadrže odredbe koje se tiču ljudskih prava. U tom smislu, činjenica da ovi ugovori pridaju vrlo malo značaja, ako uopšte, pravima domorodačkih naroda, i generalno, ljudskim pravima, izazvala je ozbiljnu zabrinutost. Gilbert⁹⁶ je primetio da arbitraže prilikom donošenja presuda u investicionim sporovima imaju gotovo univerzalan pristup koji se tiče ovog pitanja, a to je da „razmatranje prava domorodačkih naroda nije u nadležnosti arbitraže“. Ipak, autor ukazuje da nije nemoguće zamisliti da će u budućnosti arbitraže više obraćati pažnje na ljudska prava. Naime, Međamerički sud za ljudska prava je u svojoj odluci iz 2006. godine odbio prigovor država da bi restitucija zemljišta domorodačkim narodima predstavljala kršenje investicionog ugovora koje su zaključile Paragvaj i Nemačka. Sud je istakao da pravo ljudskih prava ima prevagu u odnosu na takve investicije. Naime, Sud je istakao da bilateralni investicioni ugovor ne sme za posledicu imati neusklađenost obaveza koja država ima prema Američkoj Konvenciji o ljudskim pravima. Sud je stao na stanovište da „njihova primena uvek mora biti kompatibilna sa Američkom Konvencijom, koja je multilateralni ugovor o ljudskim pravima, koji predstavlja samostalnu klasu ugovora i koji generiše ljudska prava za svakog pojedinca i ne zavisi potpuno od reciprociteta među državama“.⁹⁷

⁹² *Ibid.*, p. 160.

⁹³ *Ibid.*, p. 163.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 161.

⁹⁵ J. Gilbert, „Land grabbing, investors, and indigenous peoples: new legal strategies for an old practice?“, *Community Development Journal*, vol. 51, no. 3, 2016, p. 10.

⁹⁶ *Ibid.*, pp. 10-11.

⁹⁷ Inter-American Court of Human Rights, *Case of the Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay*, Judgment of 29 March 2006. para. 140.

Osim toga, Sud je jasno istakao da činjenica da je predmetno zemljište u potpunosti u privatnoj svojini nije, sama po sebi, „objektivna i razumna“ osnova za *prima facie* odbijanje zahteva domorodačkih naroda. „U suprotnom“, navodi sud, „prava na restituciju bila bi beznačajna i značila bi da ovi narodi ne mogu da povrate zemlju koja im tradicionalno pripada, s obzirom da bi to isključivo zavisilo od volje trenutnih vlasnika, na koji način se domorodački narodi primoravaju da prihvate alternativno zemljište ili ekonomsku kompenzaciju“. U tom smislu, Sud je istakao da se, u situaciji postojanja konfliktnih interesa sa domorodačkim narodima, mora, „u svakom pojedinom slučaju, ceniti legalnost, neophodnost, proporcionalnost i ispunjavanje svrhe u demokratskom društvu da bi se ograničilo pravo svojine, sa jedne strane ili pravo domorodačkih naroda, sa druge strane.“⁹⁸ Ovakva odluka mogla bi biti prekretnica u smislu da ne samo arbitraže već, generalno, međunarodno investiciono pravo uopšte, u smatrati ljudska prava relevantnim pri regulisanju investicija.

Možda je navedenom pitanju najilustrativnije Marfi pristupila, istražujući šta se dešava kada se „prava sukobe“, misleći na prava investitora, sa jedne strane, i ljudska prava onih u zemlji domaćinu investicije čija su prava sukobljena sa investitorovim, sa druge strane. Autorka se zapitala kojoj grupi od ove dve treba dati prioritet budući da „grabljenje zemlje“ dovodi do sukoba između različitih tipova prava – imovinskih i egzistencijalnih. „U takvim slučajevima“, zaključuje autorka, „čini se da je izreka da „između jednakih prava odlučuje sila“ naročito primenljiva“. U tom smislu, autorka ukazuje da su „prava uzurpirana kako bi služila interesu moćnika“.⁹⁹

„GRAIN“¹⁰⁰ ističe da specijalne odredbe o zaštiti stranih investitora, a u cilju privlačenja stranog kapitala. utiču na prava koja se tiču lica u zemlji domaćinu na najmanje dva načina. Prvo, ugovori često sadrže odredbu o zabrani diskriminacije koja zabranjuje diskriminaciju stranih investitora po osnovu nacionalnosti. Ovo dovodi od izigravanja bilo kakve ustavne ili zakonske odredbe koja bi propisivala zabranu stranim licima da stiču poljoprivredno zemljište. Kao primer navode se zemlje Istočne Evrope koje su u svom zakonodavstvu imale takve odredbe, ali su morale da ih izmene ukoliko teže članstvu u Evropskoj uniji. Drugo, navodi se da mnogi sporazumi stipulišu pravo investitora da tuži stranu državu za naknadu štete ukoliko njihov profit nije dosegao one razmere kojima su se nadali. Ovakve odredbe nazivaju se odredbama o rešavanju sukoba između investitora i države i naročito su kritikovane iz razloga što strane kompanije imaju prava koja domaće nemaju, što sporove rešava arbitraža, kao i iz razloga što se naknade štete investitorima, za razliku od onih koje se nadoknađuju domaćim licima, mere u milionima dolara.

Kada je u pitanju odredba o zabrani diskriminacije, mora se ukazati da „GRAIN“ ne uzima u obzir hijerarhiju izvora prava. Naime, u zemljama u kojima je ustav najviši pravni akt, nije moguće da odredba koja se nalazi u nekom podzakonskom aktu, ili čak zakonu, derogira ustav. Zakoni i podzakonski akti dalje razrađuju odredbe ustava, *i.e.* detaljnije uređuju ustavnu materiju, ali ne smeju biti u suprotnosti sa njim: u suprotnom, postojanje ustava u jednoj državi ne bi imalo mnogo smisla. Nadalje, odredbe koje štite investitora u situaciji kada je računao sa sticanjem određenog profita, ne moraju biti u funkciji zaštite isključivo investitora kao stranih državljana. Ništa ne sprečava da se takve ili slične odredbe unesu u ugovore koji se zaključuju sa domaćim državljanima. Naše pravo, primera radi, poznaje pozitivni i negativni ugovorni interes kao vrste štete. Pozitivan ugovorni interes naziva se još i štetom zbog neispunjenja i ona nastaje usled neispunjenja ugovorne obaveze. U tom smislu,

⁹⁸ *Ibid.* para. 138.

⁹⁹ S. Murphy, P. Carmody, J. Okawakol, „When rights collide: land grabbing, force and injustice in Uganda“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 44, no. 3, 2017, p. 677.

¹⁰⁰ GRAIN, „A Growing Legacy of Disaster and Pain: Failed Farmland Deals“, Barcelona, 2018, <https://www.grain.org/en/article/5958-failed-farmland-deals-a-growing-legacy-of-disaster-and-pain>, p. 9.

ukoliko lice računa sa ispunjenjem ugovornih obaveza druge ugovorne strane, a to se ne dogodi, ona može zahtevati naknadu štete. Negativni ugovorni interes podrazumeva štetu koja nastaje usled verovanja da je određeni ugovor punovažan. U tom smislu, ukoliko bi se kasnije pokazalo da je ugovor nepunovažan, lice ima pravo na naknadu štete.

Kada je, pak, u pitanju činjenica da se sporovi sa investitorima rešavaju pred arbitražom, to je rezultat, *inter alia*, napretka međunarodnog investicionog prava i jedan od razloga uspešnosti mnogih zemalja u razvoju kada je u pitanju privlačenje stranih direktnih investicija. Malo je verovatno da bi investitori snosili rizik eventualnog suđenja u nepoznatoj državi, pred nepoznatim pravnim sistemom i potpuno nepredvidivim ishodima. U tom smislu, arbitraže predstavljaju i jedan od stubova pravne sigurnosti koje međunarodno pravo pruža investitorima. Kada su u pitanju naknade štete koje se dosuđuju investitorima, treba imati u vidu činjenicu da veliki kapital, koji je, može se reći, česta pojava kada su u pitanju strane direktne investicije, neumitno dovodi do većeg rizika, a samim tim i do većih naknada eventualne štete.

Po pravilu, u slučaju spora između privatnih lica i investitora, primenjuje se domaće pravo, odnosno pravo zemlje domaćina. Kada su u pitanju sporovi između država i investitora, u većini slučajeva ICSID Konvencija i međunarodni investicioni sporazumi oblikovaće i *ius standi*¹⁰¹ za pristup režimu međunarodnog investicionog prava. Naime, ukoliko su i zemlja domaćin i zemlja porekla investicije ugovornice Konvencije o rešavanju investicionih sporova između država i državljana drugih država (ICSID Konvencije)¹⁰², ona se primenjuje. ICSID je vodeća međunarodna investiciona arbitraža. Njene odluke su obavezujuće, a prema Preambuli Konvencije, država odluku arbitraže mora izvršiti na isti način kao što bi izvršila odluku domaćeg suda.

U međunarodnom investicionom pravu državama se nameće obaveza da ponude punu zaštitu i bezbednost investicijama, što se, u praktičnom smislu, ne razlikuje od obaveze države da „štiti“¹⁰³ u međunarodnom pravu ljudskih prava. Ipak, aktivna legitimacija pojedinca za povredu ljudskih prava, poput prava na imovinu ili prava na adekvatnu ishranu ne proizlazi iz ugovorne odgovornosti za štetu, odnosno iz ugovora koji su zaključili država i investitor. Pojedinac, naime, nema *locus standi* u navedenom slučaju. *Ergo*, pojedinac može isticati da država nije poštovala svoje obaveze o ljudskim pravima.¹⁰⁴ Navedeno bi se, zapravo, moglo sagledati i iz ugla relativnog dejstva obligacija. Naime, i ugovor između države i investitora, kao i svaki drugi ugovor, ima dejstvo *inter partes*, što znači da je on za druga lica, odnosno pojedince, *res inter alios acta*, odnosno da im ne može ni štetiti ni koristiti (lat. *nec nocere, nec prodesse potest*).

1.1.3.4. Pravo na imovinu kao okosnica međunarodnog investicionog prava i međunarodnog prava ljudskih prava

Pravo na imovinu smatra se ključnim pravom i u međunarodnom pravu ljudskih prava i u međunarodnom investicionom pravu.¹⁰⁵ Naime, pravo na imovinu je verovatno reflektovano u svim instrumentima ljudskih prava, a sa druge strane, predstavlja element definicije međunarodnog

¹⁰¹ *Ius standi* ili „pravo na pristup sudu“ predstavlja institut običajnog međunarodnog prava i koristi se da označi lica koja imaju pravo da se pojave pred određenim sudom.

¹⁰² Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of Other States, 1965.

¹⁰³ U međunarodnom pravu ljudskih prava važi opšteprihvaćeni stav da države imaju obavezu da poštuju, štite i ispunjavaju ljudska prava.

¹⁰⁴ L. T. M. Fernández, *Large-Scale Land Investments in Least Developed Countries: Legal Conflicts Between Investment and Human Rights Protection*, Springer, Cham, 2017, p. 169.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 100.

investicionog prava.¹⁰⁶ Međunarodno pravo ljudskih prava štiti prava svih, pa i investitora, dok se međunarodno investiciono pravo bavi zaštitom određene grupe ljudi - investitora.

U tom smislu, pravo svojine, kao jedno od osnovnih ljudskih prava, priznaje se svim ljudima samo na osnovu toga što su ljudi. Dakle, zaštitu prava privatne svojine potrebno je pružiti i investitoru i poljoprivredniku. Sa druge strane, međunarodno investiciono pravo pruža zaštitu ovog prava samo investitoru. *Prima facie*, navedeno deluje jednostavno, možda čak i suvišno naglašavati. Ipak, u praksi je teško pomiriti interese ove dve često vrlo suprotstavljene grupe ljudi. Ovo je naročito slučaj kada na jedan predmet imovine, pozivajući se na sopstveno pravo svojine, pretenduju i investitor i poljoprivrednik. Naime, pravo svojine kao vrsta stvarnih prava, svrstava se u apsolutna prava koja, *per definitionem*, deluju prema svima (lat. *erga omnes*) i nameću im negativnu obavezu koja se sastoji *in non faciendi*, odnosno da se uzdrže od radnji i činjenja koje bi mogle povrediti pravo svojine. U suprotnom, smatra se da je subjektivno pravo titulara povređeno i on ima pravo na sudsku zaštitu.

Još je Baltazar Bogišić rekao „Kažeš li o kakvoj stvari „moja je“, to je najviše što kazati možeš“.¹⁰⁷ Ko može kazati da je zemljište njegovo? Poljoprivrednik ili investitor? Čije je pravo povređeno? Pitanje koje se nesumnjivo nameće jeste, dakle, ko je, *in concreto*, titular prava svojine, a ko je „treće lice“, odnosno kome će pravni poredak pružiti zaštitu. Iako *de iure* jednake, neretko se čini da su ove strane *de facto* u nejednakom pravnom položaju. Ovde se, pre svega, ima u vidu veliki kapital koji nepobitno sa sobom nosi i proporcionalno veliku moć.

U literaturi se ističe da se inkorporacija međunarodnog prava ljudskih prava u regionalne konvencije i nacionalne zakone, naročito u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, često vrši selektivno i nejednako, pre svega, zbog osobenosti nacionalnih pravnih sistema. Sa druge strane, međunarodno investiciono pravo uglavnom se primenjuje mnogo pažljivije, delom usled univerzalnih pretenzija liberalne ekonomske doktrine, ali, što je još važnije, iz razloga jakih interesa elite.¹⁰⁸ Moramo verovati da će i sami investitori, ako ni zbog čega drugog, onda barem zbog svoje reputacije, i sami voditi računa o ljudskim pravima, doprinoseći tako njihovom utemeljenju u svakodnevnom međunarodnom poslovanju, a na korist svih učesnika u međunarodnim odnosima. Činjenica je da bi investitori trebalo više da se angažuju za zaštitu ljudskih prava, kao i da vode računa da njihova sopstvena ulaganja ne dovode do njihove povrede. Ovo iz razloga što i njima samima nije potrebna loša reputacija, odnosno što i sami od zaštite ljudskih prava imaju koristi.

Ovo se još više može odnositi na državu. Naime, kao što se pokazalo, države su neretko uključene u investicije u poljoprivredno zemljište, pa je osnovano očekivati da naročito tada vode računa da njihove aktivnosti nemaju negativnih efekata na uživanje ljudskih prava ili da iskoriste mogućnost svog komercijalnog delovanja u cilju promovisanja ljudskih prava i njihovog pomirenja sa međunarodnim investicionim pravom. Naime, kao što je u nekim od prethodnih radova¹⁰⁹ već istaknuto, snaga ljudskih prava je ne samo u tome što služe kao barijera lošem tretmanu ljudi i kao garant da se njihovo kršenje ne toleriše, već i u njihovom potencijalu da svet učine boljim mestom za sve nas.

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 171.

¹⁰⁷ Baltazar Bogišić iskazao je ovaj svoj stav u čl. 1015 Opšteg imovinskog zakonika za Knjaževinu Crnu Goru iz 1888. godine.

¹⁰⁸ M. Edelman, C. Oya, S. M. Borrás, „Global Land Grabs: historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories“, *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 9, 2013, p. 1524.

¹⁰⁹ A. Budak, „Analiza kritika ljudskih prava“, *Socijalna politika* vol. 54, no. 2-3, 2018, p. 70.

1.1.3.5. Prevaga međunarodnog investicionog prava u odnosu na međunarodno pravo ljudskih prava

Može se, dakle, zaključiti da su investitori zaštićeniji od lokalnih zajednica, odnosno da međunarodno investiciono pravo ima prevagu u odnosu na međunarodno pravo ljudskih prava. U tom smislu, s pravom bi se moglo reći da je proliferacija „mekog“ prava relevantnog za akvizicije poljoprivrednog zemljišta pokušaj međunarodne zajednice da istakne značaj međunarodnog prava ljudskih prava u kontekstu investiranja. Ovo stoga što političke volje za drugačiji oblik normiranja, odnosno za donošenje obavezujućih instrumenata, kako se čini, nema jer države na to, nažalost, još uvek nisu spremne.

Ipak, ne može se, po tom osnovu, „mekom“ pravu opovrgnuti svaki značaj. Ono nesumnjivo ima i imaće izuzetan značaj za lokalnu zajednicu, a imajući u vidu razmere ovog fenomena, i na društvo u celini. Naravno, ovde ne treba stati. Međunarodno pravo ljudskih prava, odnosno zaštitu pripadnika lokalnih zajednica kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta, trebalo bi usmeriti na donošenje obavezujućih instrumenata. Olakšavajuća okolnost je što postojeći instrumenti „mekog“ prava zaista daju dobru osnovu za regulisanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta u zemlji domaćinu, naročito onim u razvoju. Naime, ove zemlje nalaze se u svojevrsnoj dilemi: sa jedne strane, investicije su im potrebne, dok, sa druge, one mogu dovesti zemlju u gori položaj nego što je bila pre dolaska investitora. Ipak, poražavajuća je realnost da političke volje za njihovu potpunu implementaciju i (efikasnu) primenu nema.

Ipak, postoji osnov da se postojeće odredbe o zaštiti prava lokalnog stanovništva pretoče u pravno obavezujuće instrumente i, na taj način, lokalno stanovništvo, barem formalno, izjednači sa investitorima. Za sada, oni su, sasvim neopravdano, skrajnuti sa agende međunarodnog zakonodavca. Ovo je i središte problema s obzirom da zaštita lokalnog stanovništva u kontekstu akvizicija poljoprivrednog zemljišta nužno podrazumeva udruženu akciju svih. Stoga, ono što preostaje jeste zajedničko delovanje ne samo naučne i stručne javnosti, već i opšte javnosti, poljoprivrednika i onih koji to nisu, a sve u cilju ukazivanja na okolnost da akvizicije poljoprivrednog zemljišta, uz adekvatno normiranje, mogu biti i jesu korisne za društvo u celini.

1.2. Istorijski razvoj fenomena akvizicija poljoprivrednog zemljišta

Pitanje početka nastanka fenomena akvizicija poljoprivrednog zemljišta je izuzetno važno pitanje budući da je za sveobuhvatno istraživanje potrebno sagledati procese koji su doveli do njega. Nažalost, čini se da postojeća literatura na temu akvizicija poljoprivrednog zemljišta zanemaruje značaj istorije, predominantno se usmeravajući na sadašnji trenutak. Izučavanje istorijskog razvoja nekog fenomena ne znači negiranje ili zanemarivanje njegovih trenutnih dejstava. Naprotiv, sagledavanje njegovih početaka pomoći će nam u boljem razumevanju savremenog talasa akvizicija poljoprivrednog zemljišta.

Pritom, izučavanju istorijskog razvoja ne treba olako pristupiti budući da pogrešna vremenska odrednica može navesti na pogrešne zaključke s obzirom da bismo, počevši od pogrešnog perioda, zanemarili inicijalni razvoj akvizicija, ali i propustili uočavanje njegovih ranih uzroka i efekata. Pogrešno postavljani vremenski okvir posmatranja zasigurno vodi nepreciznim analizama, a samim tim, i nepreciznim implikacijama istraživanja i preporukama nosiocima politike u pogledu donošenja relevantnih odluka. Osim navedenog, dobra vremenska odrednica je izuzetno važna za oblikovanje

našeg razumevanja ove pojave te našu spremnost da adekvatno odgovorimo na izazove koje ona sa sobom nosi.

Većina autora koja se bavi akvizicijama poljoprivrednog zemljišta saglasna je da nije u pitanju nov fenomen. Naime, iako se u literaturi pojava ovog fenomena vezuje za 2008. godinu, čini se da on i nije tako nov kao što se čini. S obzirom da svet doživljava *deja vu*, okrenućemo se istoriji budući da je ona, kao što latinska izreka kaže, *mater studiorum*. Istoriju učimo, između ostalog, da bismo razumeli sadašnjost i spoznali budućnost.

1.2.1. Počeci akvizicija poljoprivrednog zemljišta

1.2.1.1. Irska

Akvizicije poljoprivrednog zemljišta vuku korene iz ranog XVI veka. Naime, prema stanovištu koje zastupa Vajli¹¹⁰, obrise prvih akvizicija možemo pronaći u pokušaju engleskog kralja Jovana I da osvoji katoličku Irsku 1603. godine. Naime, Pale, u okolini Dablina, bio je zona u kojoj su se Englezi smestili i želeli da, na pravno dopušten način, dođu do zemlje koja se nalazila izvan te zone. U to vreme je bilo veoma važno da se to učini na „pravno dopušten način“ s obzirom da je ovo bilo doba podele nadležnosti između državnih i crkvenih sudova.

Problem sa kojim su se suočavali kralj i njegovi pravni savetnici bio je u tome što su Irci ne samo smatrali sebe vlasnicima te zemlje, već su imali i sofisticirani pravni sistem koji je to regulisao - običajno pravo poznatije kao *Brehon*, prvi put zapisano u VIII veku. Ovo pravo bilo je u toj meri razvijeno da je većina imala čak i svoje advokate „britheme“ koji su ih savetovali u vezi sa pravima na zemljištu i rešavali eventualne sporove između članova jedne porodice, javnih službi i javne svojine.¹¹¹

Stoga, zadatak Jovana I bio je istovremeno jednostavan i kompleksan: da utvrdi da se navedeno običajno pravo nije odnosilo na prava na nepokretnostima kako bi ih on mogao prisvojiti na pravno dopušten način.¹¹² Gledajući iz perspektive savremenog prava, kralj je želeo da dokaže da je u pitanju ničija zemlja, *res nullius*, koju slobodno može okupirati, odnosno nad kojom, uz postojanje namere okupacije, *animus occupandi*, može steći pravo svojine okupacijom kao originernim načinom sticanja prava svojine. U savremenom trendu akvizicija poljoprivrednog zemljišta problem je što neretko ta „ničija“ zemlja, zapravo, pripada pojedincima kojima pravo svojine nije formalno priznato, *i.e.* u velikom broju slučajeva taj „niko“ je lice koje nema formalno priznato pravo svojine, a „ničija zemlja“ je i te kako nečija.

Rešavanju navedenog problema pristupilo se pozivanjem na ranije slučajeve iz prakse. Kralj i njegovi savetnici pozvali su se na slučaj *Gavelkind* iz 1604. godine i *Tenestry* iz 1606, odnosno 1608. godine. U navedenim slučajevima odbrana je istakla da irsko pravo, kao pravo osvojenog naroda, nije moglo preživeti englesko pravo, kao „superiorno“ pravo osvajača te da se, kao hrišćansko kraljevstvo, Irska mora povinovati „hrišćanskijem“ pravu Engleske (protestantskom), kao i da „nazadno“ pravo

¹¹⁰ L. A. Wily, „Enclosure revisited: putting the global land rush in historical perspective“, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, p. 68.

¹¹¹ L. Ginnell, *The Brehon Laws: The Land in the Brehon Laws, A Legal Handbook*. Online, Internet, pristupljeno 04.03.2020.

¹¹² L. A. Wily, „Enclosure revisited: putting the global land rush in historical perspective“, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, p. 68.

Irske od primene „pravednog i časnog“ engleskog prava može imati samo koristi¹¹³ Drugim rečima, odbrana je istakla da irsko pravo ne može, u datim okolnostima, imati primat nad engleskim pravom. Na osnovu opšteg principa međunarodnog prava *par in parem non habet imperium*, jasno je da pravo jedne države ne može imati primat nad pravom druge države. Nesporno je, dakle, da se takvi navodi kose sa svim principima savremenog međunarodnog javnog prava. Ipak, tada to nije bio slučaj.

Uprkos tome, takav stav nije bio dovoljan s obzirom da je trebalo dokazati da pravo vlasništva Iraca nad njihovom zemljom treba regulisati engleskim propisima. U rešavanju ovog problema kralj Jovan I i njegovi savetnici posegnuli su za pomenutom praksom, *i.e.* slučajem *Tenestry*, u kojem se navodi da se naslednici zemlje biraju kako bi se sprečilo da zemlja pripadne potencijalno nedovoljno sposobnom najstarijem sinu, po principu primogeniture. Postupak izbora u takvim situacijama bio je istinski primer „varvarizma i pustošenja Iraca“.¹¹⁴ Na taj način zaključeno je da Irci, zapravo, nisu bili vlasnici svoje zemlje, što je otvorilo put Jovanu I da „prigrabi zemlju“.

1.2.1.2. Sjedinjene Američke Države

Slučaj oduzimanja zemlje Indijancima veoma je sličan po svom načinu sprovođenja slučaju oduzimanja zemlje Ircima. U ovom slučaju htelo se dokazati da domorodački narodi koji žive na tom prostoru zapravo nemaju pravo vlasništva nad tim zemljištem, ponovo sa ciljem da se stvore uslovi da se navedena zemlja može smatrati dobrom *res nullius*.

Bilo je to u slučaju *Johnson and Graham's Lessee v. William McIntosh* pred Vrhovnim sudom Sjedinjenih Američkih Država 1823. godine. Kako bi poništio ugovor o kupoprodaji kojim su domorodački narodi prodali oko 43.000 kvadratnih milja zemljišta privatnom investitoru (u kojem poslu je imao i ličnog interesovanja), sudija Maršal je elaborirao „pravo na otkriće“, koje pronalazačima ne priznaje samo suverenitet nad konkretnom teritorijom koju su otkrili, već i pravo vlasništva nad svim zemljištem u okviru date teritorije. Sudija je tvrdio da se svojina može jedino preneti na osnovu engleskog prava, koje stipuliše da je kralj originerni nosilac prava svojine na zemljištu, a kao naslednik britanske krune, jedino bi Sjedinjene Američke Države mogle punovažno prodati to zemljište. Indijanci na navedenom zemljištu imaju „samo puko pravo na plodouživanje i stanovanje (lat. *ususfructus* i *habitatio*) bez prava na otuđenje“.¹¹⁵ Ako uzmemo da pravo svojine obuhvata ovlašćenje držanja (*ius possidendi*), ovlašćenje korišćenja (lat. *ius fruendi*) i ovlašćenje raspolaganja (lat. *ius disponendi*)¹¹⁶, kao i da *ius disponendi* ima samo vlasnik stvari, možemo tvrditi da se osporavanjem nekom licu prava raspolaganja, osporava i pravo svojine na konkretnoj stvari.

U kasnijem toku slučaja, došlo je do obrta kada je u pitanju pravni osnov na koji se sudija pozivao, s obzirom da je sada tvrdio da „Indijanci nisu ni mogli da budu imaooci prava svojine na zemljištu budući da nisu vodili računa o čišćenju, naseljavanju i razvoju zemlje. Naveo je da „nisu ni mogli da steknu neophodan interes za sticanje prava svojine na širokom delu teritorije kojom su

¹¹³ S. Dorsett, „'Since time immemorial': a story of common law jurisdiction, native title and the case of tanistry“, *Melbourne University Law Review*, vol. 32, 2002, p. 1.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 17.

¹¹⁵ U.S. Supreme Court, *Johnson & Graham's Lessee v. McIntosh*, 21 U.S. 8 Wheat. 543, 10 March 1823. para. 569.

¹¹⁶ Pravo svojine definisano je i u čl. 1609 Prednacrtu Građanskog zakonika: „Svojina je najšire pravo fizičkog ili pravnog lica da stvar po svom nahodjenju drži, upotrebljava, pribira plodove i druge koristi od stvari i da njome raspolaže u granicama zakona“.

lutali“.¹¹⁷ Ovakav stav zasnivao se na tezi Džona Loka i Adama Smita da imanje postaje čovekovo njegovim radom.¹¹⁸

Maršal je istakao i da su indijanske zemlje zapravo napuštene usled bežanja od kolonizatora, učinivši ih „slobodnim“.¹¹⁹ Na kraju, istakao je da su „Indijanci pogani i divljaci i da je, stoga, sila koja je upotrebljena prilikom njihovog osvajanja donekle opravdana navikama i karakterom ovih ljudi.“¹²⁰ Gilbert¹²¹ se u svom radu detaljno bavio uticajem koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju na domorodačke narode. Ovaj autor ističe da su ovi narodi, kroz istoriju, bile glavne žrtve narativa kolonijalnih sila da njihovo zemljište „nije zauzeto“ ili da se „ne koristi produktivno“. Mehta¹²² ističe da takvi narativi moraju biti preispitani. Oni su se zasnivali na tvrdnjama da domorodački narodi „nisu dovoljno civilizovani“ da bi na „ispravan“ način koristili zemlju.

Izlaganje je zaključeno isticanjem da „pravo državine Indijanaca nikada nije dovedeno u pitanje i da su se naponi Vlade odnosili na „najvišu vlast na stvari.“¹²³ U suštini, iako govori o pravu državine, koje se definiše kao faktička vlast na stvari (lat. *corpus*), ovde se može reći da se faktička vlast posmatra iz drugog ugla, odnosno samo kao jedno od tri ovlašćenja prava svojine. Ovo posebno iz razloga što se, isticanjem da su Sjedinjene Američke Države te koje imaju pravo svojine na tom zemljištu, a da, istovremeno, postoji i faktička vlast na stvari Indijanaca, implicira da su Sjedinjene Američke Države nosioci prava svojine koje su dobrovoljno prenele *ius possidendi* na Indijance, na koji način se ne dira u njihovo pravo svojine. Maršal je, dakle, jasno razgraničio pravo državine, kao faktičke vlasti na stvari, od prava svojine, kao najviše vlasti na stvari, čime je omogućio kolonizatorima da prisvoje zemljište koje im, na kakav god se pravni osnov pozvali, zasigurno nije pripadalo.

Kako je industrijalizacija uzimala maha, sa privatnim kapitalom gladnim profita koji bi mogao biti ostvaren prodajom zemljišta radi izgradnje puteva, železnica ili fabrika, prava korišćenja 20 miliona hektara pašnjaka, livada i močvara siromašnih došla su u fokus. Parlament, koji su činili bogati zemljoposednici, je od 1773. godine donosio zakone kako bi legalizovao privatizaciju takvih područja.¹²⁴ Naravno, ovi privatni interesi su u javnosti deklarirani kao „javni interesi“. Tompson¹²⁵ ovo vidi kao „jasan slučaj klasne pljačke“ koji je „izveden u skladu sa imovinskim pravom koje je ustanovio parlament sastavljen od zemljoposednika i advokata.

¹¹⁷ U.S. Supreme Court, *Johnson & Graham's Lessee v. McIntosh*, 21 U.S. 8 Wheat. 543, 10 March 1823. para. 570.

¹¹⁸ L. A. Wily, „Enclosure revisited: putting the global land rush in historical perspective“, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, p. 71.

¹¹⁹ U.S. Supreme Court, *Johnson & Graham's Lessee v. McIntosh*, 21 U.S. 8 Wheat. 543, 10 March 1823. para. 591.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 589.

¹²¹ J. Gilbert, „Land grabbing, investors, and indigenous peoples: new legal strategies for an old practice?“, *Community Development Journal*, vol. 51, no. 3, 2016, p. 7.

¹²² L. Mehta, G. J. Veldwisch, J. Franco, „Introduction to the Special Issue: Water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources“, *Water Alternatives* vol. 5, no. 2, 2012, p. 204.

¹²³ U.S. Supreme Court, *Johnson & Graham's Lessee v. McIntosh*, 21 U.S. 8 Wheat. 543, 10 March 1823. para. 603.

¹²⁴ L. A. Wily, „Enclosure revisited: putting the global land rush in historical perspective“, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, p. 72.

¹²⁵ E. P. Thompson, *The making of the English working class*, Open Road Media, 2016, p. 237.

1.2.1.3. Afrika

Neki od najranijih primera akvizicija poljoprivrednog zemljišta mogu se primetiti početkom 19. veka u Africi. Počeci akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Africi vezuju se za 1885. godinu, kada počinje tzv. „Trka za Afriku“ (eng. *Scramble for Africa*), a završava se trećim talasom akvizicija 1955. godine. Većina regiona u Africi ima dugu istoriju akvizicija poljoprivrednog zemljišta u velikom obimu, prvo u prekolonijalnom periodu kroz ratove, potom u kolonijalnom periodu, dok u današnje vreme korporacije (strane ili domaće) u povećanom obimu „grabe zemlju“. Promena obima i brzina ekspanzije savremenog „grabljenja zemlje“ može značiti da će imati srazmerno veći uticaj u pogledu radikalnog restrukturiranja agrarnih ekonomija, transformacije ruralnih sredina, sa važnim implikacijama na nacionalnu, regionalnu i međunarodnu politiku.¹²⁶

U Africi razlikujemo tri talasa akvizicija poljoprivrednog zemljišta. „Trka za Afriku“ bila je ekonomska: evropske sile uspostavile su u Africi „sfere ekonomskog uticaja“. Ovaj prvi talas trajao je od 1885. do 1915. godine.¹²⁷ Kada se 14 moćnika sastalo u Berlinu 1884/1885. godine kako bi podelilo Afriku u preferencijalne trgovinske zone, oni su bili sasvim svesni da je Afrika već nečija.¹²⁸ Berlinska konferencija o zapadnoj Africi od 26.02.1885. godine¹²⁹ je u članu 34 od potpisnika u slučaju proširenja postojećih poseda na obali afričkog kontinenta ili u slučaju stupanja u posed u situaciji kada država nema postojećih poseda zahtevala samo obaveštenje ostalih država potpisnica kako bi one, eventualno, stavile svoje primedbe. U članu 35 navedenog akta navodi se da se države potpisnice obavezuju da se postaraju za „uspostavljanje autoriteta“ na teritorijama koje su okupirale, ali takvog koji će biti dovoljan da „zaštiti postojeća prava“, pri čemu su se imala u vidu njihova sopstvena prava, a ne prava starosedelaca. Primetno je, dakle, da se nije mnogo vodilo računa o pravima starosedelaca. Naime, oni su pomenuti u članu 6, ali, čini se, samo *honoris causa*: „Sile treba da vode računa o moralnom blagostanju Afrikanaca i da promovišu verske, naučne i dobrotvorne institucije, koje bi trebalo da im prenesu blagoslove civilizacije“.

Sile su želele da prigrabe gumu, bakar, drvo i druge materijale koji su bili neophodni slaboj industriji u Evropi, kako bi se podmirile potrebe rastuće masovne potrošnje robe poput kafe, kakaoa, šećera i čaja. Ovde su se našli i bogati preduzetnici koji su imali potrebu za pronalaženjem novih lokacija i aktivnosti u koje će uložiti svoj novac.¹³⁰ U takvim uslovima, budući da su nacije i privredna društva smatrale neophodnim da stvore kolonije ili barem protektorate kako bi osigurale svoju prednost, ideja sa Berlinske konferencije o ekonomskom protekcionizmu brzo se preokrenula u politički protekcionizam.¹³¹

¹²⁶ B. White, S. M. Borrás Jr., R. Hall, I. Scoones, W. Wolford, „The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2012, pp. 623-624.

¹²⁷ L. A. Wily, „Looking back to see forward: the legal niceties of land theft in land rushes“, *The New Enclosures: Critical Perspectives on Corporate Land Deals*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 756.

¹²⁸ L. A. Wily, „Enclosure revisited: putting the global land rush in historical perspective“, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, p. 73.

¹²⁹ General Act of the Berlin Conference on West Africa, 26 February 1885, signed by the representatives of the United Kingdom, France, Germany, Austria, Belgium, Denmark, Spain, the United States of America, Italy, the Netherlands, Portugal, Russia, Sweden-Norway, and Turkey (Ottoman Empire).

¹³⁰ E. Hobsbawm, *The Age of Empire, 1875–1914*, Abacus, London, 1987, pp. 62-67.

¹³¹ L. A. Wily, „Enclosure revisited: putting the global land rush in historical perspective“, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, p. 74.

Iznalaženje dokaza da je Afrika bila ničija postalo je glavni cilj u ovom projektu. Ovo stoga što se afrička zemlja, bez takvog dokaza, ne bi mogla prisvojiti, barem ne bez neke novčane kompenzacije. Kako bi se osigurali od zahteva lokalnog stanovništva koji su se odnosili na pravo na zemljište, propisi kojima je deklarirana „javna svojina“ na zemljištu donošeni su rutinski. Ipak, kolonijalne sile, u većini slučajeva usled pobuna lokalnog stanovništva, nisu u potpunosti uspele da potisnu sva prava Afrikanaca na zemljištu u svim područjima.¹³²

U periodu posle Prvog svetskog rata, kolonijalne sile donosile su zakone kojima su još više suzile prava Afrikanaca na zemljištu, kada sledi drugi talas akvizicija poljoprivrednog zemljišta (1919-1939).¹³³ Nakon Drugog svetskog rata usledio je i treći talas „otuđivanja zemlje“ (1945-1955. godine). I dok su Ujedinjene nacije saosećale sa narodima Afrike povodom rastućih problema u vezi sa pravima na zemljištu, relevantni propisi koji su bili u skladu sa većinskim interesima nisu se menjali. Kada je, pak, 1960. godine veliki broj zemalja Afrike stekao nezavisnost, specijalizovane agencije Ujedinjenih nacija i novi donatori (bivši kolonizatori) pojavili su se sa podrškom i novim fondovima za modernizaciju. Ovi uslovi pomažu nam da razumemo razlog propasti oslobođanja od kolonijalizma više od 40 afričkih teritorija između 1956. i 1975, iz kog razloga ga autorka slikovito naziva „nezavisnošću bez slobode“.¹³⁴

U međuvremenu država je podsticala komercijalizaciju spoljoprivrednih proizvoda, poput kikirikija ili pamuka, koja je uključivala milione hektara poljoprivrednog zemljišta. Tamo gde su narodi izgubili zemlju, uvedeni su novi zakoni u svrhe otklanjanja svake sumnje povodom legalnosti kupovine zemljišta, popu Zakona o neregistrovanom zemljištu iz 1970. u Sudanu, Dekreta o reformi zemljišta iz 1975. u Ugandi ili Dekreta o ruralnom zemljištu iz 1973. u Tanzaniji, donetih u svrhe sistematskog iskorenjivanja okupacije zemljišta u ciljanim područjima sve do 1989. Sa ponekim izuzetkom, do 1990. su milioni Afrikanaca iz ruralnih sredina imali čak i manje imovinskih prava nego što je to bio slučaj vek ranije, kada se Afrika susrela sa prvim talasom akvizicija poljoprivrednog zemljišta usled kolonijalizacije. Rizik gubitka zemlje u praksi rastao je eksponencijalno. Krivca bismo mogli tražiti u socijalnoj transformaciji, poljoprivrednoj krizi, naglom povećanju potrošnje i polarizovanim interesima većine i elite.¹³⁵

Sasen¹³⁶ ukazuje da je ovaj fenomen vekovima star proces u većini delova sveta. Kotula¹³⁷ nas vraća u 19. i 20. vek, kada su mnoge investicije u poljoprivredi u zemljama u razvoju, predvođene kompanijama sa sedištem u Evropi, Sjedinjenim Američkim Državama i Japanu, podrazumevale uspostavljanje velikih plantaža. Ipak, od 1990-ih, pa nadalje, dekolonijalizacijom i nacionalizacijom zemalja Afrike, poljoprivredne kompanije su prešle sa modela plantaža na model zaključivanja ugovora sa lokalnim dobavljačima.

Od 1990-ih godina reformama zemljišta pokušalo se ublažavanje postojećih problema koji je milionima Afrikanaca pretio gubitkom zemljišta. Ipak, ubrzo je postalo očigledno da takvi pokušaji

¹³² *Ibid.*, p. 75.

¹³³ L. A. Wily, „Looking back to see forward: the legal niceties of land theft in land rushes”, *The New Enclosures: Critical Perspectives on Corporate Land Deals*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 760.

¹³⁴ L. A. Wily, „Enclosure revisited: putting the global land rush in historical perspective”, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, pp. 75-77.

¹³⁵ *Ibid.*, pp. 78-79.

¹³⁶ S. Sassen, „Land Grabs Today: Feeding the Disassembling of National Territory”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 25.

¹³⁷ L. Cotula, „The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 661.

neće uroditi plodom. Navedene reforme pratili su i investicioni zakoni koji su uspostavili investicioni zemljišni režim, preko koga su milioni siromašnih mogli proceduralno ostvarivati ili braniti svoja prava. Ipak, čak i reformisani zakoni imali su pravne praznine usled kojih bi se zemljište nevoljno moglo izgubiti.¹³⁸

Imajući u vidu sve prethodne talase „akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Africi, Valji¹³⁹ zaključuje da, ako se po nečemu sadašnji talas razlikuje od prethodnih, onda je to u „srdačnosti dobrodošlice“. Ovo uključuje zakonodavstvo koje pogoduje investitorima, centre za promovisanje investicija koji pomažu investitorima da dođu do zemljišta i veliki broj obrazaca ugovora koji više pretenduju na zaštitu investitora nego na zaštitu lokalnog stanovništva. Pored svega toga, zemljište je jeftino. Novi talas akvizicija poljoprivrednog zemljišta je, čini se, iskristalizovao stare nepravedne norme u dobro utabanu praksu.¹⁴⁰ U svakom slučaju, moglo bi se zaključiti da same reforme nisu ključna karika za „oslobađanje Afrike“ i njenu *de facto* nezavisnost. Nužan i neophodan uslov jeste politička volje koje ovde, nažalost, kako se čini, još uvek nema.

Ovo istorijsko putovanje imalo je za cilj isticanje razvoja i transformacije akvizicija poljoprivrednog zemljišta, kako bi se pokazao put koje su akvizicije poljoprivrednog zemljišta prešle da bi dobile svoj današnji oblik, sa mnogostrukim uticajem na socijalni, ekonomski, politički i pravni razvoj na nacionalnom i internacionalnom nivou.

1.2.2. *Moderne akvizicije poljoprivrednog zemljišta*

1.2.2.1. *Uticaj svetske krize hrane na moderne akvizicije poljoprivrednog zemljišta*

Period modernih akvizicija poljoprivrednog zemljišta počinje 1990-ih godina, kao posledica neoliberalizma, liberalizacijom tržišta poljoprivrednog zemljišta i smanjenjem barijera u trgovini, ali je od 2008. godine, sa svetskom krizom hrane¹⁴¹, ovaj proces samo ubrzan. Ovo stoga što su zemlje počele da se osećaju nesigurnim oko svojih zaliha hrane, pa su, stoga, rešile da u istu i investiraju.¹⁴² Osim navedenih tržišnih razloga, na ubrzanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta svakako su uticali i politički razlozi. Naime, ne treba izgubiti iz vida činjenicu da je slobodan promet nepokretnosti nužan uslov slobode kretanja kapitala, za koju se zalažu organizacije poput Svetske trgovinske organizacije i

¹³⁸ L. A. Wily, „Enclosure revisited: putting the global land rush in historical perspective”, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, pp. 79-80.

¹³⁹ L. A. Wily, „Looking back to see forward: the legal niceties of land theft in land rushes”, *The New Enclosures: Critical Perspectives on Corporate Land Deals*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 769.

¹⁴⁰ L. A. Wily, „Enclosure revisited: putting the global land rush in historical perspective”, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, p. 82.

¹⁴¹ Smatra se da su na ubrzanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta uticaja imale i druge krize koje su se dogodile u tom periodu, poput finansijske krize, energetske krize ili krize u vezi sa zaštitom životne sredine, kada je usledilo veliko interesovanje za klimatske promene, što je nadalje vodilo potrebi za iznalaženjem valjanih načina za borbu protiv istih. Sve navedeno je, kao rezultat, imalo savršeno tle za akvizicije poljoprivrednog zemljišta velikog obima. Više o ovome: S. Borras, J. Franco, „Towards a broader view of the politics of global land grab: rethinking land issues, reframing resistance”, *Initiatives in Critical Agrarian Studies, Working Paper Series*, vol. 1, 2010, p. 4.

¹⁴² S. M. Borras, C. Kay, S. Gómez, J. Wilkinson, „Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America”, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, vol. 33, no. 4, 2012, p. 408.

Evropske unije¹⁴³, u kojoj sloboda kretanja kapitala predstavlja i jednu od četiri velike slobode. Stoga, pojava većeg broja akvizicija poljoprivrednog zemljišta očekivana je posledica trenda liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta.

Smatra se da je svetska kriza hrane 2008. godine uticala na akvizicije poljoprivrednog zemljišta¹⁴⁴ s obzirom da su cene hrane dostigle najviši nivo još od 1970. godine. Mnogi su trošili i do 70% svojih prihoda na hranu. U takvim okolnostima, zemlje-neto izvoznici hrane, u cilju sprečavanja prehrambene nesigurnosti i povećanja cena na domaćem tržištu, zabranile su izvoz hrane. Takve zabrane značile su uskraćivanje svetskog tržišta za veliku količinu hrane, pogoršavajući prehrambenu sigurnost hrane zemalja-neto uvoznika hrane. Danas su troškovi hrane i dalje visoki, a svetsko tržište nepredvidljivo.¹⁴⁵

U teoriji postoji saglasnost oko pitanja koji su faktori uticali na ovu krizu. Prihvaćen je stav da je povećanje cena nafte dovelo do povećanja cena troškova proizvodnje, i to kako zbog povećanja cena đubriva i pesticida, tako i zbog povećanja cena transportnih troškova, troškova pakovanja i prerade hrane, čime se sve više povećavala razlika između cene proizvodnje i cene na međunarodnom tržištu. Povećanju cena hrane doprinela je i velika suša 2005-2006. u zemljama koje su većinom neto izvoznice hrane. Cene energije, kako pri proizvodnji hrane, tako i pri njenom transportu, umanjila je mogućnost proizvođača da odgovore na tražnju. Na strani tražnje je, pak, u industrijalizovanim zemljama istovremeno došlo do naglog povećanja tražnje, što je rezultiralo dodatnim pritiskom na proizvodnju. Na ovo se mogu dodati i demografski uzroci, *i.e.* činjenica da je svake godine Planeta bogatija za još 75 miliona ljudi. Na kraju, konačno povećanje cena primarnih poljoprivrednih proizvoda na međunarodnom tržištu značajno je ubrzano dolaskom investitora koji su masovno prešli na proizvodnju primarnih poljoprivrednih proizvoda 2006, a naročito 2007. godine.¹⁴⁶

1.2.2.2. Karakteristike modernih akvizicija poljoprivrednog zemljišta

Postavlja se pitanje po čemu se, ako uopšte, savremene akvizicije poljoprivrednog zemljišta razlikuju od onih koje je istorija već videla. Moderne akvizicije poljoprivrednog zemljišta se od onih već viđenih razlikuju, pre svega, po drugačijim uzrocima i akterima, gde se, pre svega, imaju u vidu vlade i transnacionalne kompanije. Pojava ovih aktera neminovno dovodi do izdvajanja još nekih karakteristika modernih akvizicija, poput većih razmera, ali i ozbiljnijih efekata. S tim u vezi, primetan je aktivizam kao karakteristika modernih akvizicija usmeren na iskorenjivanje i sprečavanje velikih akvizicija, a posebno onih koji dovode do kršenja ljudskih prava.

Maincen-Dik i Markelova¹⁴⁷ smatraju da sadašnji talas akvizicija poljoprivrednog zemljišta ima drugačije razmere, drugačije uzroke i nove aktere. Naime, iako privatni investitori ostaju glavni akteri, mnogi sadašnji ugovori o zemljištu zaključuju se između vlada ili uključuju vladu koja se nalazi

¹⁴³ Ovo je naročito važno budući da se pravila odnose na sve države članice. Isto tako, harmonizacija prava zemalja kandidata sa pravom Evropske unije nužan je uslov za članstvo u Evropskoj uniji. O pravilima Evropske unije koja se odnose na slobodu kretanja kapitala više u 4. poglavlju.

¹⁴⁴ Ovo pitanje je detaljnije obrađeno u 2. poglavlju.

¹⁴⁵ M. Kugelman, „Introduction”, in: *Land grab? The race for the world's farmland*, (Eds. Michael Kugelman, Susan L. Levenstein), Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2009, p. 2.

¹⁴⁶ O. De Schutter, „Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security, A/HRC/9/23, 8 September 2008”, Geneva, 2008, <https://www.refworld.org/docid/48cf71dd2.html>, pp. 27-28.

¹⁴⁷ R. Meinzen-Dick, H. Markelova, „Necessary nuance: Toward a code of conduct in foreign land deals”, in: *Land grab? The race for the world's farmland*, (Eds. Michael Kugelman, Susan L. Levenstein), Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2009, pp. 69-70.

iza privatnih aktera. Da se novi talas akvizicija razlikuje po svojim razmerama, slažu se i Sassen¹⁴⁸ i Gilbert¹⁴⁹ koji dodaje da se novi talas akvizicija razlikuje i po svojoj brzini.

Sada smo svedoci uključenosti agrobiznisa u poljoprivrednu proizvodnju kroz akvizicije poljoprivrednog zemljišta i upravo je to jedna od glavnih karakteristika modernih akvizicija poljoprivrednog zemljišta.¹⁵⁰ Navedeno bi se delom moglo objasniti željom privrednih društava koja se bave proizvodnjom hrane da ojačaju vertikalnu integraciju svetskog lanca nabavke. Njihov cilj bio je i da osiguraju bolju bezbednost snabdevanja, ali i da odgovore zahtevima svojih klijenata koji su se ticali standarda u vezi sa bezbednošću hrane.¹⁵¹ Ipak, ako se ovaj trend nastavi, moglo bi, u krajnjoj liniji, doći do istiskivanja lokalnih poljoprivrednika iz lanca proizvodnje hrane.

U formi državnih investicionih fondova države su postale značajni akteri svetskog tržišta i njegove stabilnosti, a poslednjih decenija postaju vidljiviji i sve agresivniji kad su u pitanju razmere njihovih investicija. U formi privrednih društava u vlasništvu države, države indirektno deluju preko transnacionalnih kompanija.¹⁵² Osim toga, njihova moć brzo raste: sa 500 milijardi dolara 1990. godine, na više od 5 triliona dolara 2013. godine. Ovi fondovi skoncentrisani su u zemljama proizvođačima nafte (poput Norveške, Kuvajta i Ujedinjenih Arapskih Emirata) i Kine.¹⁵³

Činjenica da su u moderne akvizicije poljoprivrednog zemljišta uključeni novi akteri, pre svega, vlade i transnacionalne kompanije ima za posledicu izuzetne razmere akvizicija poljoprivrednog zemljišta. U tom smislu, Hal¹⁵⁴, upoređuje moderne akvizicije sa dobrom kolonijalizma. Istu komparaciju koristi i „GRAIN“¹⁵⁵, objašnjavajući ga time da investitori favorizuju akvizicije u državama koje su nekada bile kolonije njihovih zemalja porekla. Kao primer navodi da francuske i portugalske kompanije favorizuju zemljište u svojim bivšim kolonijama u Africi.

Kao primer modernih akvizicija mogle bi se navesti sve učestalije investicije kineskih kompanija¹⁵⁶ u poljoprivredno zemljište afričkih zemalja ili u Južnoj Americi, ali i velike akvizicije poljoprivrednog zemljišta koje sprovode transnacionalne kompanije, uz podršku nekih vlada, što bi se s pravom moglo smatrati neokolonijalizmom. Primera radi, Etiopija je između 2004. i 2009. godine 1,48 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta izdala u dugoročne zakupe, i to po ceni od 1 američki dolar za 2,5 hektara.¹⁵⁷ Vlada Mozambika zaključila je ugovor sa londonskom kompanijom i prepustila joj

¹⁴⁸ S. Sassen, „Land Grabs Today: Feeding the Disassembling of National Territory”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 26.

¹⁴⁹ J. Gilbert, „Land grabbing, investors, and indigenous peoples: new legal strategies for an old practice?”, *Community Development Journal*, vol. 51, no. 3, 2016, p. 352.

¹⁵⁰ L. Cotula, „The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 662.

¹⁵¹ T. Reardon, C. B. Barrett, J. A. Berdegue, J. F. Swinnen, „Agrifood industry transformation and small farmers in developing countries”, *World development*, vol. 37, no. 11, 2009, p. 1717.

¹⁵² L. C. Backer, „Sovereign investing in times of crisis: global regulation of sovereign wealth funds, state-owned enterprises, and the Chinese experience”, *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 19, no. 1, 2010, p. 101.

¹⁵³ S. Bernstein, J. Lerner, A. Schoar, „The investment strategies of sovereign wealth funds”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, no. 2, 2013, p. 221.

¹⁵⁴ R. Hall, „Land grabbing in Southern Africa: the many faces of the investor rush”, *Review of African Political Economy*, vol. 38, no. 128, 2011, p. 193.

¹⁵⁵ GRAIN, „The global farmland grab in 2016: how big, how bad?”, Barcelona, 2016, <https://www.grain.org/article/entries/5492-the-global-farmland-grab-in-2016-how-big-how-bad>, p. 9.

¹⁵⁶ O strategiji Kine kao zemlje porekla investicije i akvizicijama poljoprivrednog zemljišta koje se sprovode u svetu kao posledica njene politike, biće više reči u delu 2.1.2.2.

¹⁵⁷ J. Bhatia, *Ethiopia: Are “Land Grab” Deals a Path to Food Security?*, <https://globalvoices.org/2011/05/18/ethiopia-are-land-grab-deals-a-path-to-food-security/>, Internet, pristupljeno 10.04.2020.

30.000 hektara poljoprivrednog zemljišta radi proizvodnje bioetanol. Ovaj potez je oštro kritikovan budući da je navedeno zemljište prvobitno obećano lokalnim zajednicama koje uključuju preko 1.000 porodica.¹⁵⁸

Ojulu¹⁵⁹ ukazuje da su, za razliku od nekadašnjih akvizicija poljoprivrednog zemljišta koje su bile usredsređene na proizvodnju useva (kafa, čaj, šećer), savremene akvizicije poljoprivrednog zemljišta uglavnom usredsređene na proizvodnju osnovnih životnih namirnica (kukuruz, pirinač, pšenica) i proizvodnju biogoriva. Na kraju, autor ukazuje i na ogromne površine poljoprivrednog zemljišta koje su danas predmet kupovine ili zakupa. Jedan od čestih stavova je da se „najnoviji“ talas akvizicija poljoprivrednog zemljišta razlikuje od prethodnog po finansiranju i po uzgajanju takozvanih „fleksibilnih useva“, poput soje, šećerne trske, palme, kukuruza.¹⁶⁰ Rast proizvodnje fleksibilnih useva je bio značajan. Nema dovoljno podataka o ugovorima o zemljištu koji su zaključeni upravo radi uzgajanja ovakvih useva, ali je primetno da njihovo uzgajanje postaje svojevrsni trend. Primera radi, u Argentini je proizvodnja soje sa 3,77 miliona hektara 1980/1981. godine skočila na 48 miliona hektara 2007/2008. godine,¹⁶¹ u Boliviji sa 172.334 hektara 1990. godine na preko milion hektara 2009. godine.¹⁶²

Atraktivnost uzgajanja ovih useva dolazi iz njihove konvertibilnosti budući da se njihova namena može menjati u zavisnosti od toga kakva je cena određenog proizvoda na tržištu, *i.e.* projekcije profitabilnosti proizvodnje za određene namene. Naime, ovi proizvodi mogu se koristiti kako za proizvodnju biogoriva, tako i za kozmetiku, proizvodnju hrane, hrane za stoku i druge namene, u zavisnosti od toga koji usev je u pitanju. Primera radi, ukoliko je cena biogoriva na tržištu niska, on će, *e.g.* proizvodnju palmi usmeriti sa dosadašnje proizvodnje biogoriva na proizvodnju prehrambenog ulja ili kozmetike.

Kao jedna od karakteristika modernih akvizicija poljoprivrednih zemljišta se, osim gore navedenih, izdvaja i aktivizam. Naime, uočljiva je promena u nivou otpora i mobilizacije koji ovi ugovori prouzrokuju. Ljudi su informisani i uključeni u borbu za svoja prava kao nikada ranije. Postoje brojne organizacije protiv akvizicija poljoprivrednog zemljišta koje deluju na lokalnom, nacionalnom i regionalnom nivou. Istovremeno, navodi se da su novinari postali važni saveznici u ovoj borbi, često dovodeći u opasnost sopstvenu bezbednost. Naime, navodi se da su opasnosti u vezi sa izveštavanjem ovog problema intenzivirane: da se ljudi hapse i šalju u zatvore, da se novinari optužuju za klevetu, pa čak i ubijaju, a da se seljaci i pripadnici domorodačkih naroda ubijaju gotovo rutinski.¹⁶³ Takve vesti zaslužuju pažnju javnosti i izučavanje šta se krije iza ovih investicija koje su, naizgled, samo priliv kapitala. Ipak, da li je sve tako jasno, odnosno da li možemo sa sigurnošću reći da su investicije u poljoprivredno zemljište uvek i u svakom slučaju destruktivne, pokušaćemo da razjasnimo u redovima koji slede.

¹⁵⁸ H. Mann, C. Smaller, „Foreign land purchases for agriculture: what impact on sustainable development?“, *Sustainable Development, Innovation Briefs*, January 2010, Issue 8, New York, 2010, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/no8.pdf>, p. 6.

¹⁵⁹ O. M. Ojulu, „Large-scale land acquisitions and minorities/indigenous peoples’ rights under ethnic federalism in Ethiopia“, Bradford University, 2013, p. 36.

¹⁶⁰ C. Genoud, „Flex crops neverland: finding access to large-scale land investments?“, *Globalizations*, vol. 15, no. 5, 2018, p. 685.

¹⁶¹ M. Murmis, Maria Rosa Murmis, „El Caso de Argentina“, in: *Dinamica del mercado de la tierra en America Latina y el Caribe: El caso de Argentina*. Santiago: FAO, (Eds. Fernando Soto Baquero, Sergio Gomez), FAO, Roma, 2012, p. 49.

¹⁶² M. Urioste, „El caso de Bolivia“, in: *Dinamica del mercado de la tierra en America Latina y el Caribe: El caso de Argentina*. Santiago: FAO, (Eds. Fernando Soto Baquero, Sergio Gomez), FAO, Roma, 2012, p. 72.

¹⁶³ GRAIN, *The global farmland grab in 2016: how big, how bad?*, Barcelona, 2016, pp. 3-4.

1.3. Kontroverza: od prilike za razvoj do „grabljenja zemlje“

Akvizicije poljoprivrednog zemljišta, sa jedne strane, imaju potencijal da stvore nova radna mesta, donesu nove tehnologije, znanja, poboljšanju postojeću ili izgrade novu infrastrukturu, unaprede poljoprivrednu proizvodnju ali, sa druge strane, one mogu pogoršati postojeće stanje u pogledu životne sredine, životnog standarda, prehrambene sigurnosti, ruralnog razvoja, konkurencije i ljudskih prava. Shodno navedenom, u literaturi postoje dva oprečna stava po ovom pitanju. Prema jednom, optimističnom, akvizicije poljoprivrednog zemljišta su prilika za razvoj, dok su prema drugom, pesimističnom, one „grabljenje zemlje“, *i.e.* ne prilika, već pretnja razvoju.

Kako je moguće da postoje toliko oprečna mišljenja po ovom pitanju i šta imaju u vidu kategorični protivnici akvizicija poljoprivrednog zemljišta, samo se neka od pitanja koja se pažljivo čitaocu logično nameću. U tom smislu, čini se da je pravilna dilema koju je i Merle¹⁶⁴ postavio u svom radu, ističući da je reč „investicija“ istovremeno i magična reč i reč koja označava zamku. Slična je i dilema koju ima Vajli¹⁶⁵ koja se pita da li su akvizicije poljoprivrednog zemljišta prijatelj ili neprijatelj zemljama u razvoju.

1.3.1. Prilika za razvoj ili „grabljenje zemlje“?

Argumenti koji opravdavaju akvizicije poljoprivrednog zemljišta kreću se u nekoliko pravaca, ali su oni najznačajniji: 1) razvojni narativ – potreba za investicijama u ruralnim područjima u cilju povećanja produktivnosti, obezbeđivanja novih poslova i iskorenjivanja siromaštva; 2) krizni narativ – potreba za hitnim rešavanjem kriza, posebno onih koje se odnose na hranu, vodu, energiju i klimu; 3) narativ napuštenog zemljišta – dostupnost neiskorišćenog ili nedovoljno iskorišćenog zemljišta koje bi se moglo produktivnije upotrebljavati i 4) narativ efikasnosti – superiornost kapitalno-intenzivne poljoprivrede velikog obima u odnosu na samodovoljnu proizvodnju malog obima.¹⁶⁶

Protivnici akvizicija poljoprivrednog zemljišta preispituju gore navedene argumente i kritikuju ih po više osnova. Primera radi, De Šuter¹⁶⁷ kritikuje akvizicije poljoprivrednog zemljišta iz tri perspektive. Prva podrazumeva da su koristi poljoprivrede na nivou malih poljoprivrednih gazdinstava, koje su obično porodični poslovi, postavle nasuprot ekspanziji visoko kapitalizovanom tipu poljoprivredne proizvodnje. Druga preispituje kapacitete ciljnih zemalja da se efektivno nose sa ovim investicijama i obezbede da doprinesu ruralnom razvoju i iskorenjivanju siromaštva. Ovde se navodi da, čak i kada bi se akvizicije poljoprivrednog zemljišta u teoriji mogle smatrati poželjnim, bilo bi nemoguće u praksi osigurati *win-win* ishode. Na kraju, treća kritika dalje produbljuje kritiku preispitujući da li je sama transformacija koju će povećanje investicija u poljoprivredi doneti poželjna.

De Šuter pominje i „tranzicioni scenario“ koji će preferirati „oni koji ne veruju u poljoprivrednu proizvodnju na nivou malih poljoprivrednih gazdinstava“.¹⁶⁸ Prema ovom scenariju, dolazak investitora vidi se kao prilika za razvoj. Ipak, autor ističe da većina ne shvata ovo mogućim iz razloga što bi raseljavanje malih poljoprivrednika sa zemlje koju obrađuju i od koje zavise pogoršalo status ovih grupa kojih je, prema procenama, između 1,5 i 2 miliona ljudi, koji su već marginalizovani, pa neće

¹⁶⁴ M. Merlet, „Investissement, mot magique mais mot piège”, *Revue Possibles*, vol. 36, no. 3, 2013.

¹⁶⁵ L. A. Wily, „The law and land grabbing: friend or foe?”, *Law and Development Review*, vol. 7, no. 2, 2014.

¹⁶⁶ A. Neef, „Law and development implications of transnational land acquisitions: Introduction”, *Law and Development Review*, vol. 7, no. 2, 2014, p. 194.

¹⁶⁷ O. De Schutter, „How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, pp. 249-250.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p. 259.

moći da se prehrane. Ono što pogoršava situaciju je, ističe autor, činjenica da privredni sektor nema dovoljno kapaciteta da zaposli sve ove ljude, što je, kako navodi, „recept za katastrofu“.

Čini se da autor polazi od pretpostavke da sa dolaskom investitora neće doći nova radna mesta, što je gotovo nemoguće zamisliti. Jedan deo poljoprivrednika bi morao naći zaposlenje u poslovima koji nude investitori. Prilivi investicija u poljoprivredno zemljište dovode do eksternih ekonomija obima, odnosno do priliva novih investicija, a kroz taj proces dolazi do formiranja aglomeracija, odnosno koncentracije proizvođača na određenom geografskom prostoru. Drugim rečima, investicije koje vode računa o efektima koje proizvode, vremenom rezultiraju time da, do tada slabo privlačno ili neprivačno lokalno područje, pretvore u privlačnije područje za potencijalne investitore nego što su to bila pre dolaska prvih investicija. Novi investitori ulažu u navedeno područje još više, i uz nastavak tzv. „održivog investiranja“, dovode do novog privlačenja investicija, na koji način samo područje postaje gravitacioni centar velikog broja investicija.

Ima, sa druge strane, mnogo skepticizma kada je u pitanju „održivo investiranje“. Primera radi, „GRAIN“¹⁶⁹ narativ „održivog investiranja“ smatra „zamkom koja se mora izbeći po svaku cenu“. Čini se da navedena organizacija gubi iz vida da intenziviranje poljoprivredne proizvodnje do kojih bi, barem u teoriji, akvizicije poljoprivrednog zemljišta trebalo da dovedu, predstavlja priliku za razvoj. U tom smislu, nužan uslov da akvizicije poljoprivrednog zemljišta budu korisne po lokalnu sredinu i lokalno stanovništvo jeste upravo „održivo investiranje“, *i.e.* investiranje koje vodi računa o prostornom i personalnom faktoru područja u koje investira, vodeći računa o potrebama sredine i svodeći eventualne negativne efekte investiranja na najmanju moguću meru.

Sa druge strane, ukoliko investiranje u poljoprivredu nije održivo, odnosno ukoliko investitori ne vode računa, pre svega, o zemljištu u koje investiraju i životnoj sredini, to dovodi do čitavog niza lančanih efekata koji štete lokalnoj sredini i lokalnom stanovništvu, odnosno, u zavisnosti od razmere negativnih efekata, i široj populaciji. Najveći problem predstavlja mogućnost da investitor koji je ulagao u poljoprivredno zemljište „neodrživo“, odnosno ne vodeći računa o zagađenju zemljišta i okolnih voda, isto i napusti, ostavljajući ga praktično neupotrebljivim, usled čega lokalno stanovništvo ostaje bez jednog od osnovnih izvora hrane.

U literaturi¹⁷⁰ se upozorava da, ukoliko se rizicima ne bude upravljalo na adekvatan način, može doći do nepovratnih posledica, koje, *inter alia*, uključuju degradaciju životne sredine koja dovodi do prehrambene nesigurnosti, ugrožavanja opstanka sadašnjih i budućih generacija ruralnog stanovništva koje zavise od poljoprivrede. Stoga, obaveze koje investitori preuzmu na sebe u pogledu mera u cilju smanjenja zagađenja životne sredine su od suštinskog značaja. Takođe, one moraju razumeti i motive stranih investitora. U tom smislu, Botazi¹⁷¹ se pita da li je potrebno da ekscesivna potreba za energijom zapadnog potrošačkog društva dovede do preduzimanja tako rizičnih poduhvata u ranjivim afričkim ruralnim društvima. Faure¹⁷², međutim, ukazuje da je logika utkana u termin „održivi razvoj“ jasna: „neodrživo korišćenje ovde, može se popraviti održivim delovanjem ovde“, na koji način je „jedna priroda subordinisana drugoj.“ Autor na autentičan način kritikuje pokušaj razvijenog sveta da, pošto je

¹⁶⁹ GRAIN, *The global farmland grab in 2016: how big, how bad?*, Barcelona, 2016, p. 10.

¹⁷⁰ B. Robertson, P. Pinstrup-Andersen, „Global land acquisition: neo-colonialism or development opportunity?“, *Food Security*, vol. 2, no. 3, 2010, p. 275.

¹⁷¹ P. Bottazzi, D. Crespo, L. O. Bangura, S. Rist, „Evaluating the livelihood impacts of a large-scale agricultural investment: Lessons from the case of a biofuel production company in northern Sierra Leone“, *Land Use Policy*, vol. 73, 2018, p. 136.

¹⁷² A. Faure, „Public international law controversies over land acquisition and land grabbing: a socio-legal perspective“, 2015, p. 242.

„svoju“ prirodu „pokvario“, istu pokuša da „popravi“ „održivim“ delovanjem u „tuđoj“ prirodi, što nas, kao što je autor ukazao, vodi zaključku da je jedna priroda vrednija od druge i da radi „popravke“ jedne, „kvarimo“ drugu. Moglo bi se reći da je autor, zapravo, želeo i da pokaže kako investitori, pošto su zagađili „svoju“ prirodu u razvijenim zemljama, odlaze u inostranstvo, *i.e.* u manje razvijene i manje zagađene delove sveta, razvijajući „održive“ politike u vidu proizvodnje biogoriva, na koji način štete životnu sredinu ljudi koji je nikada nisu (barem ne u toj meri) ni štetili. Time, zapravo, dolazimo u situaciju da zemlja domaćin i „njena“ priroda plaćaju dug za tuđe greške, usled čega će, iako to ničim nisu izazvali, i „njihova“ priroda biti oštećena.

Iako je tačno i opštepoznato da intenzivna poljoprivredna proizvodnja dovodi do degradacije životne sredine, čini se neosnovanom gore navedeni percipirani stav investitora „neodrživo korišćenje ovde, može se popraviti održivim delovanjem ovde“. Ovo stoga što investitori, u najvećem broju slučajeva, investiraju iz razloga tražnje za hranom, biogorivom ili, uopšte, stanjem profita. Kada ulažu radi hrane, to čine prevashodno iz razloga što u njihovim matičnim zemljama pogodnog zemljišta za poljoprivrednu proizvodnju nema, a ne iz razloga jer ga ima, a zagađeno je. Ilustrativan je, u tom smislu, primer zemalja Bliskog Istoka.

Treba imati, pre svega, u vidu da su navedene pretpostavke zasnovane na studijama slučaja akvizicija poljoprivrednog zemljišta u zemljama ASEAN-a, *i.e.* u Indoneziji, Filipinima i drugim zemljama jugoistočne Azije), odnosno da se ne bi mogle generalizovati, imajući u vidu da su, ipak, u pitanju zemlje u razvoju. Nadalje, neke od navedenih karakteristika su vrlo retke ili ne postoje, barem ne formalno u zapadnim ili prozapadno orijentisanim državama. Kada je u pitanju zemljište nad kojima vlasništvo ima država, postoji mogućnost da ljudi nevoljno budu iseljeni sa svojih ognjišta, ali ne u razvijenim delovima sveta ili je to bar teško zamisliti. Kada je u pitanju Afrika, takvi slučajevi su potvrđeni u praksi, ali su pre izuzetak nego pravilo. Čak i kada se dese, praćene su masovnim medijskim izveštavanjem i kritikama javnosti, što dodatno umanjuje mogućnost ponavljanja takvih aktivnosti, onemogućavajući ih da postanu obrazac ponašanja. Drugim rečima, investitor se suočava se reputacionim rizikom koji je naročito važan transnacionalnim kompanijama.

Kada je u pitanju pretpostavka da je domaći investitor blizak autoritarnoj vlasti zemlje domaćina i, stoga, manje ranjiv kada je u pitanju reputacioni rizik, treba ponovo imati u vidu da autoritarni režimi nisu karakteristični sa evropske zemlje. Tamo gde i jesu, ne treba izgubiti iz vida da i strani investitor može biti blizak vlasti zemlje domaćina, a ne samo domaći, posebno u zemljama sa visokim stepenom korupcije. Ističe se da je investitor u takvoj situaciji manje ranjiv na reputacioni rizik, što ograničava lokalno stanovništvo da se organizuje i pobuni. Istina, domaći investitor je manje ranjiv kada je u pitanju reputacioni rizik, ali će takva investicija vrlo brzo odjeknuti u stranim medijima. Naravno, investitoru u ovoj situaciji mnogo znači vlast koja je na njegovoj strani s obzirom da domaća javnost verovatno za taj slučaj u medijima neće ni čuti, odnosno količina informacija sa kojom će javnost u zemlji domaćinu biti upoznata direktno je proporcionalna medijskim slobodama u navedenoj državi. Ipak, pojedinačne države ne mogu sprečiti strane medije da izveštavaju. Stoga, analogno onome na domaćoj teritoriji, količina informacija sa kojima će strana javnost biti upoznata kada je u pitanju sporna transakcija u konkretnoj državi, direktno je proporcionalna površini zemljišta koje je predmet transakcije i težini posledica.

Pozitivna konfiguracija za lokalne male poljoprivrednike podrazumevala bi, primera radi, da je zemljište u privatnoj svojini, da investitor ne uživa podršku države (ili ju je uživao, pa izgubio), pa, stoga, u potpunosti zavisi od odluke lokalnog stanovništva da li će mu predati zemljište ili ne; ukoliko je u pitanju investitor sa reputacijom koji dolazi iz zapadnih zemalja, on je ranjiv na reputacioni rizik (imajući u vidu da je potrošački aktivizam najaktivniji u zapadnom svetu); investitoru je potrebno i

zemljište i radna snaga; nije u pitanju investicija u višegodišnje biljke, tako da ne zahtevaju kupovinu zemljišta ili dugoročni zakup (što omogućava lokalnom stanovništvu da, periodično, ili okonča ugovor ili postavi drugačije uslove). Takođe, lokalni zemljoposjednici su u dobroj poziciji ukoliko imaju održive ekonomske alternative, u kom slučaju mogu odlučiti da li će svoje zemljište i rad staviti na raspolaganje investitoru ili ne.¹⁷³

Azadi *et al.*¹⁷⁴ ukazuju da je jedna od najvećih prilika za razvoj za zemlju domaćina u tome što investitori moraju da uvezu deo sopstvene tehnologije kako bi proizvodili ili kako bi konstruisali obećanu ili za sopstvene potrebe neophodnu infrastrukturu u cilju postizanja uspešne proizvodnje ili izvoza proizvedenih dobara. Pored toga, moraju se izgraditi putevi, železnice potrebne ne samo za izvoz proizvoda, već i za uvoz tehnologije investitora. Prema tome, ovakve konstrukcije mogu doprineti razvoju zemlje domaćina. Ipak, da bismo došli do pravih *win-win* ishoda i ruralnog razvoja, investitori treba da omoguće lokalnom stanovništvu da nauče kako da konstruišu infrastrukture ili kako da održavaju i popravljaju mašine. Drugim rečima, postoji mogućnosti da ne dođe do transfera tehnologije ili da dođe do transfera prljavih tehnologija ili neadekvatnih tehnologija koje nisu u skladu sa uslovima koji postoje u zemlji u kojoj se odvija akvizicija (primera radi, kapitalno-intenzivne tehnologije u mnogim zemljama u razvoju koje su radno-intenzivne).

U tom smislu, talenat i sposobnost lokalnog stanovništva da „apsorbuje“ uvezenu tehnologiju je od ključnog značaja, čak i ako im investitori formalno „zabrane“ pristup tehnologiji.¹⁷⁵ Međutim, u literaturi se neretko ukazuje na činjenicu da, u većini slučajeva, zemlja domaćin nema potencijala da apsorbuje toliko napredne tehnologije i efekte, pa čak i da se stvarno pokuša njihova implementacija, imajući u vidu slabu infrastrukturu i neadekvatne tržišne veze.¹⁷⁶ Pitanje efikasnosti je naročito značajno kod postojanja tzv. „napuštenog zemljišta“ . Iako je veliki deo tog naizgled „nekorišćenog“ zemljišta u upotrebi, ono ima veoma niske prinose, što ograničava kapacitet zemalja u razvoju da podmire potrebe ostatka sveta kada su u pitanju poljoprivredni proizvodi bez stranih direktnih investicija, odnosno da se čini da im je potrebna pomoć kako bi mogli proizvoditi dovoljno hrane za sopstvene potrebe i za potrebe drugih zemalja koje nemaju dovoljno obradivog zemljišta.¹⁷⁷ U tom smislu, Svetska banka naglašava da jedan od najvećih svetskih prioriteta mora biti povećanje produktivnosti malih poljoprivrednih gazdinstava.¹⁷⁸ Ističe se, primera radi, da nijedna od zemalja u Africi koja je privukla strane direktne investicije prethodno nije dosegla više od 25% svog poljoprivrednog potencijala.¹⁷⁹ U takvim okolnostima, investicije u poljoprivredno zemljište vide se kao moguće rešenje koje bi povećanjem prinosa po hektaru zemlje ne samo doprinele prehrambenoj sigurnosti ruralnog stanovništva, već i odgovorile tražnji za hranom zemalja koje nemaju dovoljno zemljišnih kapaciteta da bi na nju same odgovorile.

Imajući u vidu sadašnji ekonomski kontekst, očigledno je da su poljoprivrednom sektoru potrebne investicije. Iz razloga urgentne potrebe za boljim razvojem u ruralnim sredinama i fiskalne

¹⁷³ R. Rutten, L. Bakker, M. L. Alano, T. Salerno, L. A. Savitri, M. Shohibuddin, „Smallholder bargaining power in large-scale land deals: a relational perspective”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 44, no. 4, 2017, p. 10.

¹⁷⁴ H. Azadi, E. Houshyar, K. Zarafshani, G. Hosseininia, F. Witlox, „Agricultural outsourcing: A two-headed coin?”, *Global and Planetary Change*, vol. 100, 2013, p. 22.

¹⁷⁵ *Ibid.*, p. 24.

¹⁷⁶ B. White, S. M. Borras Jr., R. Hall, I. Scoones, W. Wolford, „The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2012, p. 632.

¹⁷⁷ H. Azadi, E. Houshyar, K. Zarafshani, G. Hosseininia, F. Witlox, „Agricultural outsourcing: A two-headed coin?”, *Global and Planetary Change*, vol. 100, 2013, p. 21.

¹⁷⁸ K. Deininger, D. Byerlee, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. xiii.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. xxxi.

nemogućnosti zemalja u razvoju da konstantno ulažu u poljoprivredu, akvizicije poljoprivrednog zemljišta velikog obima mogle bi se smatrati prilikom za toliko potrebno investiranje u poljoprivredni sektor.¹⁸⁰ Ipak, nikako ne treba voditi lakomisleni politiku privlačenja svih stranih direktnih investicija bez upuštanja u analizu koju donose pozitivne, a koje negativne efekte.

Činjenica je da poljoprivredna proizvodnja velikog obima često ima negativnu konotaciju. Prati je stigma da je poljoprivredna proizvodnja velikog obima loša, dok je ona malog obima, odnosno na nivou malog poljoprivrednika, dobra. Moguće da je tako, ali mnoge studije su pokazale da mali poljoprivrednici imaju ambiciju da postanu veliki. Takođe, činjenica je i da se one države sa većim procentnom radne snage po hektaru zemlje suočavaju sa siromašnijom ishranom, slabijim nivoom obrazovanja i nedostatkom zdravstvene nege.¹⁸¹ Međutim, investicije mogu biti rešenje za navedene probleme. s obzirom da, kako se navodi, mogu doprineti zemlji u razvoju kroz četiri kanala: 1) pružanjem podrške socijalnoj infrastrukturi; 2) stvaranjem novih radnih mesta; 3) obezbeđivanjem lokalnim proizvođačima pristupa tržištu i novim tehnologijama i 4) viši lokalni ili nacionalni poreski prihod. Ipak, u mnogim slučajevima investicije u poljoprivredno zemljište imale su mnogo manje koristi nego što se to očekivalo, neke se uopšte nisu materijalizovale, a neke su čak, umesto da doprinesu ruralnom razvoju, dovele do toga da je lokalnom stanovništvu bilo bolje pre njih. Međutim, istraživanja su pokazala da, ukoliko su projekti dobro osmišljeni tako da vode računa o pravima lokalne zajednice, one mogu biti veoma značajne lokalnim poljoprivrednicima.¹⁸²

Budući da mogu voditi dobitku i/ili gubitku, Azadi *et al.*¹⁸³ porede akvizicije poljoprivrednog zemljišta, *i.e.* „poljoprivredni autsorsing“, sa novčićem koji ima dve strane. Autori navode da je, kada su u pitanju investicije, jasno da obe ugovorne strane nadaju da će dobiti najviše, a izgubiti najmanje. Nema sumnje, investitori i dolaze u zemlje u razvoju da bi nešto dobili, odnosno dolaze po hranu ili biogorivo. Međutim, važno pitanje je šta njihov dolazak donosi zemlji domaćinu (što su, uglavnom, siromašne zemlje). U tom smislu, autori navode da je od suštinskog značaja regulisati akvizicije poljoprivrednog zemljišta na takav način da obe strane budu na dobitku. Nažalost, česta posledica razlike u moći ove dve ugovorne strane dovela je do toga da ugovori uglavnom rezultiraju dobitkom za investitora i gubitkom za zemlje domaćina. Stiče se utisak da zemlje domaćini moraju praviti neke kompromise u smislu da će, sa jedne strane, one ili njihovo stanovništvo izgubiti pravo svojine nad poljoprivrednim zemljištem, koje je, posebno u zemljama u razvoju, od ključnog značaja za identitet, ruralni razvoj i prehrambenu sigurnost, a sa druge strane, potencijalno iskusiti razne vidove pozitivnih, pre svega, ekonomskih efekata.

Iz svega navedenog može se zaključiti da kontroverza po pitanju da li akvizicije predstavljaju „priliku za razvoj“ ili „grabljenje zemlje“ opravdana i da će postojati sve dok bude bilo akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Ovo stoga što se one, kako će se pokazati i u kasnijem delu rada, ne mogu *a priori* etiketirati ni kao „prilika za razvoj“ ni kao „grabljenje zemlje“. Ovaj epitet akvizicije poljoprivrednog zemljišta dobijaju u svakom konkretnom slučaju, na *ad hoc* osnovi, nakon detaljno

¹⁸⁰ J. Von Braun, R. S. Meinzen-Dick, „Land grabbing" by foreign investors in developing countries: risks and opportunities“, Policy briefs 13, Washington, D.C., 2009, <http://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/14853/filename/14854.pdf>, p. 2.

¹⁸¹ G. R. Blumenthal, „Investors' Perspectives on Farmland“, in: *Land grab? The race for the world's farmland*, (Eds. Michael Kugelman, Susan L. Levenstein), Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2009, pp. 56-57.

¹⁸² K. Deininger, D. Byerlee, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 71.

¹⁸³ H. Azadi, E. Houshyar, K. Zarafshani, G. Hosseininia, F. Witlox, „Agricultural outsourcing: A two-headed coin?“, *Global and Planetary Change*, vol. 100, 2013, p. 21.

sprovedene analize svakog zaključenog ugovora i njegovih efekata po lokalnu zajednicu i/ili po zemlju domaćina.

1.3.2. *Investicije vs. ostali društveni ciljevi: da li se mogu pomiriti?*

Imajući u vidu da se na akvizicije poljoprivrednog zemljišta gleda kao na „dve strane istog novčića“, vlade zemalja domaćina, posebno zemalja u razvoju, stavljaju se pred ne tako lak zadatak. Potrebno je da odluče da li će, i ako hoće, kako i na koji način, privlačiti strane direktne investicije u poljoprivredu. Imajući u vidu da su one „prilika za razvoj“, što je zemljama u razvoju neophodno, a da su, sa druge strane, i svojevrsna pretnja razvoju, i time u neskladu sa ostalim društvenim ciljevima, poput „održivog razvoja“, postavlja se pitanje da li se ovi, naizgled nepomirljivi interesi, ipak mogu pomiriti.

Čini se da dobra politika zemlje domaćina može maksimizovati koristi i minimizovati mogućnost ostvarivanja rizika koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta sa sobom nose. Naime, Svetska banka¹⁸⁴ je u svom izveštaju istakla da bi adekvatan pravni okvir, u tom smislu, trebalo da sadrži minimum sledeće elemente: 1) prepoznavanje prava (prava lokalnog stanovništva i prava investitora); 2) dobrovoljni prenos prava; 3) tehnička i ekonomska održivost investicije; 4) otvoren i nepristrasan proces, *i.e.* omogućavanje da ugovori i informacije u vezi sa investicijom budu javno dostupni; 5) socijalna i ekološka održivost investicije. *Vice versa*, nedostaci pravnog okvira, upareni sa slabim kapacitetima za njihovu implementaciju i izvršenje, smanjuju mogućnost da investicije doprinesu ruralnom razvoju, doprinose konfliktu i smanjuju atraktivnost zemlje sa ozbiljne investitore.

Dakle, u idealnom svetu, države su u mogućnosti da iskoriste strane direktne investicije u sopstvenu korist u interesu razvoja i da regulišu poslovne transakcije adekvatnim zakonodavstvom i njegovom implementacijom u oblasti zaštite životne sredine, prava zaposlenih i njihove zaštite i bezbednosti na radu, prava potrošača, prava konkurencije, finansijskog poslovanja. Međutim, u realnosti, države obično imaju ograničen kapacitet u regulisanju navedenih oblasti i implementaciji regulative. Ova ograničenja su još veća u zemljama u razvoju budući da one imaju manje resursa na raspolaganju.¹⁸⁵ U tom smislu, moglo bi se tvrditi da će zemlje u razvoju imati i manje potencijala da prigrabe koristi koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta nepobitno sa sobom nose.

Međutim, u praksi države najčešće nisu u stanju da iskoriste strane direktne investicije u sopstvenu korist budući da su, u najvećem broju slučajeva, zemlje domaćini zemlje u razvoju. Istovremeno, njima su investicije neophodne za razvoj. Više investicija će ovim zemljama, sa jedne strane, najverovatnije doneti ekonomske koristi u vidu ekonomskog razvoja i prihoda. Sa druge strane, vrlo je verovatno da će se ove zemlje suočiti sa ogromnim pritiscima koje investicije imaju na ruralni razvoj, životnu sredinu, prehrambenu sigurnost i ljudska prava. U tom smislu, Kotula¹⁸⁶ navodi da će obim u kojem će se investicije iskoristiti kao prilika za razvoj, uz ublažavanje rizika, zavisiti od uslova koje za investiranje postavi svaka konkretna država. Iz studija slučaja koje je sproveo, autor je zaključio da ugovori o zemljištu treba da budu procenjeni sa aspekta ukupnosti koristi koje nude zemlji domaćinu, uključujući i obećanja u vezi sa infrastrukturom ili novim radnim mestima.

¹⁸⁴ K. Deininger, D. Byerlee, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, The World Bank, Washington, D.C., 2011, pp. 96-97.

¹⁸⁵ N. Cuffaro, D. Hallam, „'Land Grabbing' in Developing Countries: Foreign Investors, Regulation and Codes of Conduct”, *Regulation and Codes of Conduct (January 20, 2011)*, 2011, p. 6.

¹⁸⁶ L. Cotula, *Land grab or development opportunity?: agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED, 2009, p. 6.

Dobra strategija privlačenja stranih direktnih investicija doprinela bi oplemenjivanju znanja o poljoprivredi, transferu tehnologije, razvoju infrastrukture i novim radnim mestima, dok bi, istovremeno, zaštitila prava lokalnog stanovništva.¹⁸⁷ Akvizicije poljoprivrednog zemljišta zaista mogu doprineti ruralnom razvoju. Međutim, da bi to bio slučaj, države treba da se konsultuju sa ruralnim stanovništvom na koje konkretni ugovor ima direktnog uticaja kako bi pomirila potrebe za privlačenjem kapitala i individualne potrebe lokalne zajednice.¹⁸⁸ Ovo iz razloga što, kako je to Merle¹⁸⁹ zaključio, „investicije, čak i u slučaju da su privatne, nikada nisu izolovane od društva u koje dolaze“. Moglo bi se s pravom reći da zemlja domaćin ima primarnu odgovornost da strategijski privlači i usmeri strane direktne investicije tamo gde su joj najpotrebnije i na način koji će najviše odgovarati njenim potrebama.

Autor ističe da, iako neke države imaju progresivne zakone, postoji veliki jaz između teorije i prakse, odnosno između onoga što zakon garantuje i dešavanjima na terenu. Pored toga, istraživanje je pokazalo da mnoge države čak i nemaju adekvatne mehanizme za zaštitu prava lokalnog stanovništva koji bi doprineli njihovom interesu, blagostanju i ruralnom razvoju.¹⁹⁰ Da se države, umesto strategijama, uglavnom vode tražnjom investitora, što ne odgovara njihovim interesima na dugi rok, ukazuje i Svetska banka¹⁹¹. Ona navodi da, iako mnoge države naglašavaju da investicije treba da budu u skladu sa nacionalnim ciljevima, ovi ciljevi u većini slučajeva nisu dovoljno operativni i nedostaju im pragovi na osnovu kojih bi neku investiciju trebalo odbiti ili prihvatiti. Umesto toga, ciljevi su formulisani generičnim pojmovima, poput „otvaranje novih radnih mesta“ i „povećana produktivnost“, koji otežavaju donošenje odluke po pitanju da li neku investiciju treba prihvatiti ili odbiti.

Istovremeno, potrebno je da pokreti seljaka i nevladine organizacije konstantno i odlučno promovišu transparentnost ugovora o zemljištu te da podižu svest javnosti. U tom smislu, Svetska banka¹⁹² navodi četiri načina na koji međunarodne organizacije mogu pomoći državama da maksimizuju koristi i minimizuju rizike koje akvizicije sa sobom nose: 1) mogu pomoći državama da analize akvizicija poljoprivrednog zemljišta unesu u svoje nacionalne strategije; 2) mogu ponuditi finansijsku i tehničku podršku; 3) mogu podržati konvergenciju aktera u vezi sa odgovornim investiranjem i 4) mogu pomoći da se uspostave mehanizmi sa širenje informacija o pozitivnim primerima akvizicija.

Jedan od načina da se obezbedi da akvizicija poljoprivrednog zemljišta budu prilika, a ne pretnja razvoju zemlje domaćina jesu i dobro sastavljeni ugovori. Međutim, istraživanja su pokazala da je većina ugovora kratka i jednostavna u poređenju sa njihovim ekonomskim značajem. Ističe da su ključne odredbe, poput onih o načinu nadziranja ispunjavanja ugovornih obaveza, maksimizaciji prihoda zemlje domaćina i njihove distribucije, promovisanju poslovnih modela koje pozitivno utiču na lokalno stanovništvo (poput otvaranja novih radnih mesta i razvoja infrastrukture), ali i o balansu

¹⁸⁷ B. Robertson, P. Pinstrup-Andersen, „Global land acquisition: neo-colonialism or development opportunity?“, *Food Security*, vol. 2, no. 3, 2010, p. 279.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 281.

¹⁸⁹ M. Merlet, „Investissement, mot magique mais mot piège“, *Revue Possibles*, vol. 36, no. 3, 2013, p. 122.

¹⁹⁰ L. Cotula, *Land grab or development opportunity?: agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED, 2009, p. 101.

¹⁹¹ K. Deininger, D. Byerlee, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 112.

¹⁹² *Ibid.*, p. xiii.

prehrambene sigurnosti kada su u pitanju potrebe zemlje porekla investicije, sa jedne strane, i zemlje domaćina, sa druge strane, izuzetno nejasne, ako uopšte i postoje.¹⁹³

Za sam proces zaključenja ugovora. Kotula¹⁹⁴ daje niz preporuka različitim akterima: investitorima, vladi zemlje domaćina, građanskom društvu – organizacijama za zaštitu prava ruralnog stanovništva i međunarodnim razvojnim agencijama. Kada su u pitanju investitori, autor ukazuje da je potrebno da vode računa o površini preuzetog zemljišta budući da su poneki ugovori koji se zaključuju po površini zemljišta koje imaju za predmet preveliki zalogaj i za iskusne investitore u poljoprivredi, a kamoli za početnike. U tom smislu, naglašava da bi investitori trebalo realno da procene svoje mogućnosti. Takođe, potrebno je da investitori jasno i iskreno predstavljaju pozitivne i negativne efekte koji se mogu očekivati u zemlji domaćinu, e.g. tačan broj i vrstu radnih mesta. Ovo posebno u kontekstu reputacionog rizika investitora koji ne treba potceniti. Takođe, potrebno je da se i lokalne zajednice uključe u pregovore i konsultuju, pa čak i ako to nije formalni uslov za zaključenje ugovora u zemlji domaćinu. Ovo stoga što je upravo konsultacija, prema mišljenju autora, ključni faktor uspeha projekta.

Imajući u vidu navedeno, akvizicije poljoprivrednog zemljišta ili „poljoprivredni outsorsing“ mogu se zamisliti kao novčić sa dve strane, sa dobitcima i gubicima za obe strane, pa se ugovori dele na četiri vrste u zavisnosti od svog ishoda, koji su prikazani tabelom 1. Prvi su *loss-loss* ugovori koji su destruktivni i čije zaključivanje, stoga, treba sprečiti. Kod ovakvih ugovora gube i jedna i druga strana, pa se, stoga, u literaturi označavaju kao „crveni ugovori“.¹⁹⁵ Potencijalni gubici za investitora su kapital, vreme i verovatni socijalni konflikti sa lokalnom zajednicom, ali i politički konflikti na međunarodnom nivou.¹⁹⁶ Sa druge strane, gubici zemlje domaćina mogu biti u vidu negativnih efekata na ruralni razvoj, degradacije životne sredine, ugrožene prehrambene sigurnosti ili kršenja ljudskih prava.

Ilustrativan je, u tom smislu, primer Etiopije koja sopstveno stanovništvo nepromišljenim potezima dovodi u neverovatne rizike. Naime, između 2004. i 2009. godine ogromne površine najkvalitetnijeg poljoprivrednog zemljišta u državi, tačnije 1,48 miliona hektara, kupljene su ili izdate u dugoročne zakupce. Pored toga, od 2007. odobreno je još 815 projekata, a poljoprivredno zemljište zakupljuje se po ceni od 1 američki dolar za 2,5 hektara.¹⁹⁷ Drugi ugovor o zemljištu daje pravo južnokorejskoj kompaniji „Daewoo“ da slobodno izveze sve što proizvede u Etiopiji.¹⁹⁸ Ovakvi i slični ugovori prete da izazovu pravu katastrofu kada je u pitanju ruralni razvoj i prehrambena sigurnost u budućem periodu. Pritom, krajnje je neverovatno da se zemlja sa ogromnim površinama najkvalitetnijeg poljoprivrednog zemljišta bori sa problemom gladi (još je neverovatnije da se to dešava u 21. veku). I upravo ovakvi ugovori dobijaju epitet „grabljenja zemlje“, u kojima za zemlju domaćina nema ničega dobrog ili su koristi nesrazmerno male u poređenju sa pretrpljenim gubicima.

¹⁹³ L. Cotula, *Land grab or development opportunity?: agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED, 2009, p. 9.

¹⁹⁴ *Ibid.*, pp. 102-104.

¹⁹⁵ H. Azadi, E. Houshyar, K. Zarafshani, G. Hosseininia, F. Witlox, „Agricultural outsourcing: A two-headed coin?“, *Global and Planetary Change*, vol. 100, 2013, p. 22.





¹⁹⁶ V. Songwe, K. Deininger, „Foreign Investment in Agricultural Production: Opportunities and Challenges“, *Agriculture and Rural Development Notes, Land Policy and Administration*, Issue 45, January 2009, 2009, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9501/474300BRI0ARD0Note4501PUBLIC10Box334133B.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p. 2.

¹⁹⁷ J. Bhatia, *Ethiopia: Are “Land Grab” Deals a Path to Food Security?*, <https://globalvoices.org/2011/05/18/ethiopia-are-land-grab-deals-a-path-to-food-security/>, Internet, pristupljeno 10.04.2020.

¹⁹⁸ Z. Ezra, *The new way of Bio-Colonialism in Ethiopia*, http://www.anyuakmedia.com/Ethionews_temp_10_1_24.html, Internet, pristupljeno 10.04.2020.

Drugu vrstu ugovora čine *win-loss* ugovori i označavaju se kao „žuti ugovori“ budući da sa sobom nose neke koristi za investitora, ali i gubitke za zemlju domaćina, pa se pogrdno nazivaju i „neokolonijalnim ugovorima“. Ipak, čini se da nema apsolutne koristi za investitora u ovakvim ugovorima budući da lako mogu izgubiti podršku u zemlji domaćinu.¹⁹⁹ U navedenim ugovorima, zemlja domaćin može mnogo izgubiti. Teorijski, država bi mogla prodati sve obradive površine ili ih izdati u dugoročni zakup i tako dovesti svoje stanovništvo u stanje apsolutne oskudice hrane. Da se to ne bi dogodilo, potrebno je uspostaviti adekvatne pravne i institucionalne okvire.

Tabela 1. Različite mogućnosti poljoprivrednog outsorsinga: 1) *loss-loss* (destruktivni); 2) *loss-win* (pomoć); 3) *win-loss* (neokolonijalizam) i 4) *win-win* (konstruktivni)

| | | Outsourcee (investee) | |
|--------------------------|------|--|---|
| | | Loss | Win |
| Outsourcer (investor) | Loss |  LL (Destructive) |  LW (Aid) |
| | Win |  WL (Neo-colony) |  WW (Constructive) |

Izvor: Azadi et al.²⁰⁰

Kao „žuti“ ugovori označavaju se i *loss-win* ugovori, kod kojih su investitori na gubitku, a zemlja domaćin na dobitku. U ovim ugovorima investitor ili ne dobija ništa ili dobija mnogo manje od onoga što je očekivao, dok je zemlja domaćin na dobitku u pogledu infrastrukture ili novih tehnologija, pa se zato i vide kao „pomoć“. Stoga, ovakvi ugovori su idealna prilika da lokalno stanovništvo „zgrabi“ i apsorbira tehnologiju uvezenu iz zemlje porekla investicije, posebno ukoliko stanovništvo radi u proizvodnji ili u izgradnji infrastrukture.²⁰¹

Međutim, treba imati u vidu da su investitori entiteti koji su vođeni, pre svega, lukrativnim motivima, odnosno da vode politiku maksimizacije profita, pa čak i u situaciji kada „pomažu“ zemlji domaćinu investicije. U tom smislu, ovde bi se pre moglo govoriti o takvom obliku *win-win* ugovora kod kojih investitor ipak stiče profit, ali ne u anticipiranim razmerama. Naime, onog trenutka kada investitor počne da beleži gubitke, najlogičniji potez jeste napuštanje projekta. Drugim rečima, na tržištu nema direktnog dobročinstva, ono može biti prisutno, ali je to, nažalost, po pravilu, sporedni efekat. Ovo stoga što investitori nikada nisu niti će biti vođeni altruističkim, već isključivo lukrativnim motivima. Stoga, pozitivni efekti moraju biti obezbeđeni zakonodavnim okviru zemlje domaćina.

Na kraju, postoje i takozvani „zeleni ugovori“, odnosno takvi ugovori u kojima su i investitor i zemlja domaćin na dobitku.²⁰² Primera radi, iako je Kina motivisana zadovoljavanjem sopstvenih potreba za poljoprivrednim proizvodima, afrički kontinent je na dobitku, imajući u vidu modernizaciju

¹⁹⁹ H. Azadi, E. Houshyar, K. Zarafshani, G. Hosseininia, F. Witlox, „Agricultural outsourcing: A two-headed coin?“, *Global and Planetary Change*, vol. 100, 2013, p. 22.

²⁰⁰ *Ibid.*

²⁰¹ *Ibid.*, p. 23.

²⁰² *Ibid.*

poljoprivrednog sektora. Primera radi, vlada Ugande je zahvalila Kini na tome što je modernizovala njen poljoprivredni sektor.²⁰³ Takvi sistemi su konstruktivni s obzirom da iskorenjuju glad i siromaštvo u obe zemlje, i u zemlji domaćinu i u zemlji poreklu investitora, snabdevajući hranom sadašnje i buduće generacije. Drugim rečima, kod ovakvih ugovora zemlja domaćin može očekivati održivi agoruralni razvoj.²⁰⁴

Međutim, čak i da su ugovori dobro osmišljeni, to još uvek nije garancija za uspeh, Naime istraživanja pokazuju da su u većini slučajeva, ako ne i u svim, očekivane koristi od akvizicija poljoprivrednog zemljišta izostale, odnosno da se očekivanja nisu ispunila u onom obimu u kojem je, prema datim obećanjima, trebalo.²⁰⁵ U literaturi se ističe da se briga u vezi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta zasniva na tome da davanje zemljišta investitorima neće rezultirati smanjenjem siromaštva, što bi se moglo ostvariti davanjem tog istog zemljišta malim poljoprivrednicima.²⁰⁶ Studije slučaja sprovedene u zemljama Afrike ukazuju da investitori u mnogim slučajevima nisu uspeali da ostvare potencijal, odnosno da su, umesto toga, akvizicije imale negativni uticaj. Problemi uključuju iseljavanje lokalnog stanovništva, nedovoljnu kompenzaciju, negativne efekte na životnu sredinu.²⁰⁷

Iz postojećih radova na ovu temu može se izvesti zaključak da negativna konotacija prati ovaj fenomen u slučaju nevoljnog prenosa prava svojine sa lokalnog stanovništva na investitora, kao i njihovi štetni efekti na lokalno stanovništvo, u kom slučaju se koristi termin „grabljenje zemlje“.²⁰⁸ U tom smislu, u literaturi se često pominje da bi slobodni, prethodni i informisani pristanak lica od koga se zemljište preuzima mogao značiti da dato preuzimanje nije „grabljenje zemlje“. Interpretacija i upotreba principa međunarodnog prava ljudskih prava o slobodnom, prethodnom i informisanom pristanku ilustrativni je primer za činjenicu da različiti akteri različito tumače isti princip. Tako, pojedini ovaj princip vide kao osnovni demokratski princip koji uključuje pravo na veto. Za druge, on omogućava ishode u kojima obe strane, i kompanije i lokalne zajednice, imaju koristi. Za treće, on je sredstvo za sprečavanje konflikata.²⁰⁹

Ipak, Eco Ruralis²¹⁰ ističe da ovaj pristanak, zapravo, ne pruža nikakvu zaštitu poljoprivrednicima. Navodi da ljudi nisu u stanju da zaustave „grabljenje zemlje“ ukoliko jednostavno ne daju svoj pristanak, već da to samo znači da ljudi treba da budu informisani, što bi moglo biti i „jednostavno lepljenje flajera po zidu“. Imajući navedeno u vidu, ova organizacija ističe da je u pitanju samo „politički papir“ koji lokalnim zajednicama ništa ne znači. Navedeno stanovište se, budući da je isuviše radikalno, ne bi moglo prihvatiti s obzirom da, sa izuzetkom Afrike, nije blisko realnosti. Ovo

²⁰³ UGPulse, *China offers 30Million US dollars to Uganda*, <http://www.ugpulse.com/uganda-news/government/china-offers-30million-us-dollars-to-uganda/4313>, Internet, pristupljeno 10.04.2020.

²⁰⁴ H. Azadi, E. Houshyar, K. Zarafshani, G. Hosseininia, F. Witlox, „Agricultural outsourcing: A two-headed coin?“, *Global and Planetary Change*, vol. 100, 2013, p. 23.

²⁰⁵ L. Mehta, G. J. Veldwisch, J. Franco, „Introduction to the Special Issue: Water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources“, *Water Alternatives* vol. 5, no. 2, 2012, p. 196.

²⁰⁶ O. De Schutter, „How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, p. 249.

²⁰⁷ K. Deininger, D. Byerlee, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. xiv.

²⁰⁸ L. T. M. Fernández, *Large-Scale Land Investments in Least Developed Countries: Legal Conflicts Between Investment and Human Rights Protection*, Springer, Cham, 2017, p. 35.

²⁰⁹ J. Franco, C. M. Y. Park, R. Herre, „Just standards: international regulatory instruments and social justice in complex resource conflicts“, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, vol. 38, no. 3, 2017, p. 350.

²¹⁰ K. Baker-Smith, S. B. Miklos Attila, *What is Land Grabbing? A critical review of existing definitions*, 2016, p. 3.

stoga i što je navedena organizacija, iako deluje i na međunarodnom nivou, pre svega, angažovana na zaštiti poljoprivrednika u Rumuniji, u kojoj, složićemo se, kao delu Evropske unije i demokratskoj zemlji, ne bi moglo biti govora o prisilnom iseljavanju. Nadalje, teza prema kojoj se pristanak, odnosno saglasnost volje, kao osnovni element zaključenja ugovora, simplifikuje i svodi na puko „lepljenje flajera po zidu“, čini se preteranom. Naime, i iz same etimologije pristanka, jasno je da je potrebno da lice pristane, odnosno da na jasan i nedvosmislen način izrazi volju o predaji kontrole nad svojom imovinom ili njenim delom, a za uzvrat dobija određenu količinu novca.

Imajući u vidu da govorimo o pristanku, moglo bi se reći da se ovde, zapravo, govori o prihvatanju ponude, pod kojom se obično smatra izjava volje ponuđenog da prihvata ponudu. Podrazumeva se da takva izjava, kako bi proizvodila pravno dejstvo, ne sme biti data usled mana volje – prinude, pretnje ili zablude. Pristanak ili izjava o prihvatanju ponude može biti izražena neposredno, posredno (određenim gestovima, pod uslovom da se iz njih sa sigurnošću može zaključiti o postojanju određene volje), a u izuzetnim slučajevima, čak i prećutno.

Dakle, nesporno je da se mogu pronaći slučajevi kada su akvizicije poljoprivrednog zemljišta rezultirale iseljavanjem ljudi sa njihovih imanja. Ipak, iseljavanje ljudi sa njihovih imanja može, ali ne mora biti, posledica akvizicija. U tom smislu, Feodorof²¹¹ navodi: „jedan projekat može rezultirati iseljavanjem ljudi sa imanja, ali može rezultirati i prenosom prava svojine bez njihovog iseljavanja. Ovo proizlazi iz činjenice da jedan projekat može imati različite potrebe koje podrazumevaju kombinaciju zemljišta, radne snage i kapitala, što se razlikuje od slučaja do slučaja“.

Borba protiv „grabljenja zemlje“ se generalno razume kao borba protiv iseljavanja. Ipak, nisu sva iseljavanja ljudi sa njihovih imanja posledica „grabljenja zemlje“ niti svako „grabljenje zemlje“ za posledicu ima iseljavanje. Investitor čak ni nema uvek potrebu da ljude „iseljava“ sa zemljišta. U situacijama kada njegov projekat zahteva i zemljište i radnu snagu, investitor ima interes da prethodne vlasnike zadrži na tom zemljištu. Efekat je dobar za investitora s obzirom da je u mogućnosti da kontroliše zemljište bez prethodnog iseljavanja lokalnog stanovništva. Da li će mali poljoprivrednik biti zadržan na svom nekadašnjem zemljištu ili neće, zavisi od mnogih faktora, poput političkog i pravnog stava države po tom pitanju, prirode investiranog kapitala, ali i moći i strategije organizacije seljaka i udruženja poljoprivrednika.²¹² Zapravo, određeni broj poljoprivrednika uspostavlja saradnju sa investitorima, a određeni broj njih prodaje svoju zemlju sa entuzijazmom.²¹³ Mogli bismo, stoga, zaključiti da nam nije korisno da za sve akvizicije poljoprivrednog zemljišta *a priori* pretpostavimo da rezultiraju iseljavanjem. Empirijski dokazi ne potvrđuju takvu pretpostavku. Međutim, ima razloga za brigu povodom slučaja iseljavanja koji su se već dogodili ili onih koji će se potencijalno dogoditi. Ipak, takvo istraživanje mora biti empirijski zasnovano, a ne zasnovano na anegdotalnim i spekulativnim dokazima.²¹⁴

Imajući navedeno u vidu, čini se da bi se ipak mogla napraviti svojevrsna generalizacija u ovoj analizi. Naime, kada je u pitanju projekat koji podrazumeva uzgajanje poljoprivrednog proizvoda koji podrazumeva radno-intenzivni proces proizvodnje, poput kafe ili čaja, verovatno je da akvizicije

²¹¹ T. Feodoroff, „Quelques clés de lecture pour comprendre et analyses l'accaparement des terres“, *Revue Possibles*, vol. 36, no. 3, 2013, p. 20.

²¹² S. M. Borras Jr, J. C. Franco, „Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis“, *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, no. 1, 2012, pp. 52-53.

²¹³ M. Edelman, C. Oya, S. M. Borras, „Global Land Grabs: historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories“, *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 9, 2013, p. 1519.

²¹⁴ S. M. Borras Jr, J. C. Franco, „Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis“, *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, no. 1, 2012, p. 53.

poljoprivrednog zemljišta neće rezultirati iseljavanjem, odnosno da će, čak i ako rezultiraju iseljavanjem prethodnih vlasnika, rezultirati zapošljavanjem drugih ljudi. *Vice versa*, ukoliko je u pitanju uzgajanje poljoprivrednih proizvoda čija se proizvodnja može zameniti tehnologijom, poput uzgajanja kukuruza ili pšenice, može se očekivati da će takve akvizicije rezultirati iseljavanjem ljudi budući da ovakvi poljoprivredni proizvodi za uzgajanje zahtevaju, pre svega, zemljište i kapital.

Dakle, jedna od najvažnijih kontroverzi kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta po ovom pitanju jeste upravo kontroverza koja se postavlja na nacionalnom nivou: sa jedne strane, zemljama u razvoju su one neophodne za dalji razvoj, ali, sa druge strane, one sa sobom nose mnoge rizike o kojima je gore bilo više reči. Ipak, uz dobru strategiju privlačenja stranih direktnih investicija u poljoprivredi, ovi interesi mogu biti pomireni, naročito ukoliko se i ugovori sastavljaju tako da na najbolji mogući način zaštite interese lokalne zajednice i/ili zemlje domaćina.

1.3.3. Državni vs. nedržavni akteri: zauzimanje strategija u vezi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta

Na međunarodnoj sceni su se pojavili novi akteri, koji imaju za cilj da izvrše rekonfiguraciju snaga kada je u pitanju proizvodnja, distribucija i potrošnja hrane i drugih dobara. Ovde se, pre svega, misli na arapske zemlje i Kinu. Kako se pokazalo, postoji trend povećanog udela ovih zemalja u ukupnoj svetskoj potrošnji, distribuciji i potrošnji dobara (ipak, Evropa i Sjedinjene Američke Države ostaju glavni akteri na međunarodnoj sceni kada je u pitanju svetsko tržište hrane). Takvo stanje, uz pojavu „fleksibilnih useva“ stvorila je savršeno tle za akvizicije poljoprivrednog zemljišta. Kao što se pokazalo u prethodnom izlaganju, stav o tome da li su akvizicije poljoprivrednog zemljišta potrebne nije jedinstven. Naime, navedena dihotomija gledišta – prilika za razvoj ili „grabljenje zemlje“ dovela je do identifikacije tri političke tendencije između državnih i nedržavnih aktera kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta: prva je „regulisanje u cilju olakšavanja ugovora o zemljištu“, druga je regulisanje u cilju smanjenja negativnih efekata i maksimizovanja prilika koje ugovori o zemljištu nude i treća je „stopiranje ugovora o zemljištu i povratak u pređašnje stanje“.²¹⁵

Istraživanja su pokazala da države oblikuju svoje politike tražeći tzv „marginalno zemljište“ za akvizicije velikog obima. Uloga države u „olakšavanju“ investicija u zemljište uključuje neke, sve ili kombinaciju sledećih vrsta delovanja: 1) opravdavanje potrebe za akvizicijama poljoprivrednog zemljišta velikog obima; 2) definiciju, reklasifikaciju i kvantifikaciju „marginalnog“ zemljišta, nedovoljno korišćenog ili napuštenog zemljišta; 3) identifikaciju takvog zemljišta 4) prisvajanje takvog zemljišta i 5) prepuštanje tog zemljišta investitorima. Samo države imaju mogućnost da sprovedu ove ključne pravno-administrativne korake za olakšavanje ugovora o zemljištu. Ako se sagleda iz šire perspektive, ovo ukazuje na tri različite, ali međusobno povezane oblasti državnog delovanja koje omogućavaju državama da olakšavaju akvizicije poljoprivrednog zemljišta. To su, pre svega: 1) simplifikacija postupaka; 2) potvrda suvereniteta nad teritorijom i 3) prinuda preko policije i (para)vojnih snaga.²¹⁶

Prva politička tendencija je zasnovana na premisi da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta poželjne. Ova tendencija je strategijsko razmišljanje – sve u svemu, investicije velikog obima su poželjne i, iako se može dogoditi neka kolateralna šteta, na nju se može taktički odgovoriti, razvijanjem

²¹⁵ S. M. Borras, J. C. Franco, C. Wang, „The Challenge of Global Governance of Land Grabbing: Changing International Agricultural Context and Competing Political Views and Strategies”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, pp. 161-164.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 167.

raznih instrumenata za dobru upravu. Druga tendencija zasnovana je na dve pretpostavke: o neizbežnosti ugovora o zemljištu i nemogućnosti da redistributivne politike i politike ruralnog razvoja promovišu razvoj zasnovan na poljoprivrednoj proizvodnji malog obima. Ova tendencija takođe gravitira oko narativa da su ugovori o zemljištu relativno dobrodošli za razvoj u trenutku kada države negiraju poljoprivredni sektor. Ključ ovog stava je u ideji povezivanja malih poljoprivrednika sa korporativnim sektorom. Ovakvu poziciju ilustruje politički stav koji zauzima Program informacije za sve (eng. *Information for All Programme - IFAP*)²¹⁷. Ova tendencija takođe razvija mnoge međunarodne instrumente o upravljanju kako bi podržala svoj stav: ojačavanje svojinskih prava, ekološki i radni standardi, veća konsultacija zajednice, a naročito korišćenje instrumenata transparentnosti, poput slobodnog, prethodnog i informisanog pristanka. Kao najprominentniji predstavnik ove tendencije svakako bi se mogla označiti Svetska banka. Ipak, za razliku od prve tendencije, koja ove instrumente jasno uvodi kako bi strategijski poboljšala ugovore o zemljištu, druga tendencija ih uvodi iz taktičkih razloga – da bi smanjila negativne uticaje i maksimizovala prilike, pri čemu je uloga države ključna u ostvarenju ovog cilja. Mnoge međunarodne razvojne agencije i nevladine organizacije, primera radi, „Oxfam“²¹⁸, deluju prema ovom obrascu. Stav o urgentnosti situacije koja odmah zahteva konkretnu akciju, jeste ono što inspiriše i mobilise grupe i pojedince oko ove tendencije. Za razliku od prve tendencije, koja je više strategijska, ova je više taktička: ona se zasniva na tome šta se dešava sada i šta se može uraditi kako bi se ljudi zaštitili. Osnovna pretpostavka treće tendencije jeste da trenutna ekspanzija proizvodnje hrane, biogoriva, hrane za stoku, zapravo, neće rešiti problem gladi, siromaštva i degradacije životne sredine, već da će samo voditi „daljoj akumulaciji kapitala za nezasićene investitore gladne za profitima“. Polazište ove tendencije je jaka anti-imperijalistička i anti-neokolonijalna dimenzija. Kao predstavnik ove grupe mogla bi se označiti „La Via Campesina“.²¹⁹

Nema sumnje, druga tendencija je najpopularnija na međunarodnom, nacionalnom i lokalnom nivou, kako među državnim, tako i među nedržavnim akterima. Čini se da nema većih nesuglasica stavova kada je u pitanju prva i druga tendencija, one su objektivno ujedinjene. Ovo je primetno iz velikih koalicija ili inicijativa u koje su uključeni predstavnici obe tendencije, poput Međunarodne koalicije za zemlju koja je koalicija finansijskih institucija (poput Svetske banke i Međunarodnog fonda za poljoprivredni razvoj), međuvladinih institucija (poput Organizacije Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu) i nevladinih organizacija (poput „Oxfam“-a.). Za razliku od prve dve tendencije, koje naglasak stavljaju na proceduralnim problemima, treća tendencija naglašava pitanje same suštine i značaja ugovora o zemljištu. Ipak, čini se da ova tendencija ima ozbiljnih ograničenja, a to je slabo taktičko političko pozicioniranje. Čini se da je ova tendencija ravnodušna po pitanju instrumenata o međunarodnom upravljanju, pitanja radnih standarda ili instrumenata transparentnosti koji predstavljaju važne mehanizme za mobilizaciju mase. Stoga, moglo bi se reći da je, za razliku od druge tendencije koja je suviše taktična u svom radu, treća logistički slaba i relativno politički izolovana, usled strategijskih kampanja bez mnogo taktičkih komponenti. U kontekstu objektivnog saveza prve i druge

²¹⁷ Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (eng. *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization - UNESCO*), kao specijalizovana agencija Ujedinjenih nacija, ostvaruje svoje ciljeve kroz 5 programa. Jedan od njih je i „Program informacije za sve“. Više: UNESCO, *Information for All Programme (IFAP)*, <https://en.unesco.org/programme/ifap>, Internet, pristupljeno 25.02.2021.

²¹⁸ „Oxfam“ je globalni pokret koji se bori protiv nejednakosti kako bi iskorenio siromaštvo i nepravdu. Njihov rad zasnovan je na ideji o univerzalnosti ljudskih prava. Više: Oxfam, *About us*, <https://www.oxfam.org/en/what-we-do/about>, Internet, pristupljeno 20.10.2019.

²¹⁹ S. M. Borras, J. C. Franco, C. Wang, „The Challenge of Global Governance of Land Grabbing: Changing International Agricultural Context and Competing Political Views and Strategies“, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, pp. 169-171.

tendencije, verovatno ćemo svedočiti nastavku tzv. „grabljenja zemlje“ i njegovoj legitimizaciji, uz samo moguću promenu načina na koji se preduzima.²²⁰

Iz navedenog bi se moglo zaključiti da prvu tendenciju („regulisanje u cilju olakšavanja ugovora o zemljištu“) zauzimaju države koje žele da privuku strane direktne investicije u poljoprivredu, najčešće investicije iz Ujedinjenih Arapskih Emirata i Kine. Od nedržavnih aktera ovu tendenciju zauzima i Svetska banka, što i ne čudi budući da su njene članice upravo države. Drugu tendenciju („regulisanje u cilju smanjenja negativnih efekata i maksimizovanja prilika koje ugovori o zemljištu nude“) je, kako se čini, možda najbudriji potez država u razvoju budući da na takav način postiču najviše moguće koristi iz akvizicija, svodeći njihove eventualne negativne efekte na minimum. Na kraju, čini se da je treća tendencija („stopiranje ugovora o zemljištu i povratak u pređašnje stanje“) isuviše radikalna, ali i nerealna, naročito ako se ima u vidu nepobitna potreba zemalja u razvoju za investicijama. Nije cilj potpuno se odreći investicija, već oblikovati ih tako da budu korisne.

1.4. Meko pravo relevantno za akvizicije poljoprivrednog zemljišta

Multilateralna regulacija ima najveći potencijal da reši pravnu nesigurnost u međunarodnom prometu zemljišta i da jednoobrazno eliminiše restriktivnu regulativu u pojedinačnim nacionalnim zakonskim okvirima. Napredak u tom pogledu, međutim, decenijama je ograničen. To je ostavilo prostor za proliferaciju „mekog“ prava kojim su regulisanja pitanja prometa nepokretnosti, što je, imajući u vidu rizike koje sa sobom nose, od naročitog značaja za akvizicije poljoprivrednog zemljišta.

Za meko pravo moglo bi se reći da spada u neku vrstu „sive zone“, negde između prava i politike, između pravne i političke obaveze. U teoriji danas nema opšte saglasnosti po pitanju šta spada u „meko pravo“. Međutim, moglo bi se reći da bi se u njega mogli svrstati: 1) rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija; 2) dobrovoljni kodeksi i rukovodna načela koje međunarodne organizacije donose ekonomskih i socijalnih odnosa; 3) neki opšteprihvaćeni međunarodni standardi; 4) zajednički akti vlada i političke deklaracije i 5) norme, ugovorne ili običajne, u fazi nastajanja, pre nego što steknu svojstvo obaveznosti. Nažalost, „meko pravo“ može značiti i stvaranje uslova za oligarhiju moćnih država u međunarodnoj zajednici, Naime, u praksi se dešava da se nepravni sastojci „mekog prava“ preko raznih pritisaka (ekonomskog, a ponekad i vojnog), pretaču u obavezujuća pravila za manje i slabije države, dok za one moćnije one ostaju u domenu političkih obaveza.²²¹

Međutim, regulisanje „mekim“ pravom nosi određene rizike budući da podizanje procesa (u ovom slučaju, procesa u vezi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta) koji se prevashodno vode na nacionalnom nivou na globalni nivo neumitno sa sobom nosi određene rizike koji se, pre svega, ogledaju u tome da moćni akteri iskoriste svoj položaj za ostvarivanje svojih interesa na štetu onih slabijih.²²² Bez obzira na rizike, ne može se osporiti značaj činjenici da su, kao odgovor na kritike, mnoge organizacije iznedrile svoje instrumente, ali je svaki od njih, s obzirom da spada u „meko

²²⁰ *Ibid.*, pp. 173-174.

²²¹ M. Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, pp. 113-115.

²²² Ovo stoga što prisustvujemo i učestvujemo u intenziviranju procesa globalizacije, koja se definiše kao društvenu zakonitost koja se sastoji od podizanja društvenih procesa, do sada ostvarivanih na lokalnim ili regionalnim nivoima, na globalni, svetski nivo. U tom smislu, ističe se da je organizovano kretanje u susret tom podizanju društvenih procesa svakako više nego potrebno. Ovo posebno stoga što se globalizaciju smatra ne samo neizbežnim, već i korisnim i poželjnim procesom. Međutim, upozorava se na neophodnost da međunarodna zajednica preduzme mere da uticajni akteri ovaj proces ne iskoriste radi ostvarenja sopstvenih sebičnih interesa na štetu slabijeg dela stanovništva. Više o ovome: B. M. Rakić, *Ostvarivanje mira preko međunarodnog organizovanja i integrisanja država*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2009, p. 101.

pravo“ (eng. *soft law*), neobavezujući po svojoj prirodi. To znači da efikasna primena ovih instrumenata zavisi od dobre volje samih investitora. Imajući u vidu da je investitor lice sa primarno lukrativnim motivima, pitanje je koliko će on davati značaja normama *ius dispositivum* karaktera. Ipak, važno je da osnov za adekvatno delovanje država u cilju zaštite prava lokalnog stanovništva postoji.²²³

U ovom delu dat je pregled mekog prava relevantnog za akvizicije poljoprivrednog zemljišta, koje je podeljeno na 4 različite celine u zavisnosti od toga u kom sistemu su doneti. U prvom delu ovog potpoglavlja obrađeno je „meko pravo“ u sistemu Ujedinjenih nacija, i to po redu donošenja: Univerzalna Deklaracija o ljudskim pravima, Završna deklaracija Međunarodne konferencije za agrarnu reformu i ruralni razvoj, Set minimalnih principa kojima se odgovara na izazove u vezi sa ljudskim pravima, Rukovodeći principi za procenu uticaja trgovinskih i investicionih ugovora na ljudska prava, Preporuke Ujedinjenih nacija za biznis i ljudska prava, Set principa za odgovorno investiranje u poljoprivredno zemljište, Deset principa od značaja za zaštitu životne sredine, Smernice za odgovorno upravljanje vlasništvom nad zemljom, ribnjacima i šumama i Deklaracija Ujedinjenih nacija o pravima seljaka i drugih ljudi koji rade u ruralnim područjima. U drugom delu ovog potpoglavlja obrađeno je „meko pravo“ u sistemu Evropske unije, u kom su posebno predstavljene Smernice Evropske unije za davanje podrške definisanju zemljišnih politika i procesa reformi u zemljama u razvoju. U trećem delu ovog potpoglavlja obrađeno je „meko pravo“ u sistemu Svetske banke, u kom su, po redu donošenja, posebno predstavljene Ekološke, zdravstvene i bezbednosne opšte preporuke, Principi za odgovorno investiranje u poljoprivredu koji poštuju prava, sredstva za život i resurse i Standardi performansi zaštite životne sredine i društvene održivosti. Na kraju, u četvrtom delu ovog potpoglavlja obrađeni su ostali izvori „mekog prava“ relevantni za akvizicije, u kom su posebno predstavljeni Principi iz Mاستrihta o vanteritorijalnim obavezama države u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i Deklaracija iz Tirane. U nastavku će biti predstavljeni navedeni instrumenti, njihove prednosti i mane.

1.4.1. Meko pravo u sistemu Ujedinjenih nacija relevantno za akvizicije poljoprivrednog zemljišta

Ujedinjene nacije predstavljaju izuzetno značajan forum između država koji je od posebnog značaja za manje razvijene zemlje. One preko ovog foruma imaju priliku da istaknu probleme i da pokrenu inicijative radi njihovog regulisanja. U tom smislu, Ujedinjene nacije su od velikog značaja i za akvizicije poljoprivrednog zemljišta, posebno u slučajevima gde usled ovog fenomena dolazi do ugrožavanja osnovnih ljudskih prava.

1.4.1.1. Univerzalna Deklaracija o ljudskim pravima i Završna deklaracija Međunarodne konferencije za agrarnu reformu i ruralni razvoj

Jedan od najznačajnijih instrumenata za akvizicije poljoprivrednog zemljišta u sistemu Ujedinjenih nacija je Univerzalna Deklaracija o ljudskim pravima,²²⁴ koja je značajna za akvizicije

²²³ A. Budak, „Meko pravo u sistemu Ujedinjenih nacija relevantno za akvizicije poljoprivrednog zemljišta”, in: *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 10*, (Ed. Stevan Lilić), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2020, p. 238.

²²⁴ United Nations, Universal Declaration on Human Rights, 1948. Univerzalna Deklaracija o ljudskim pravima je doneta kao pravno neobavezujući akt. Međutim, treba imati u vidu da su neke njene odredbe u međuvremenu postale deo običajnog međunarodnog prava ili, pak, deo drugih instrumenata međunarodnog prava koji su pravno obavezujući (primera radi, neke odredbe nalaze se i u Međunarodnom Paktu o građanskim i političkim pravima ili u Međunarodnom Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima), tako da su neke od njenih normi, poput prava na život, prava na slobodu ili prava na adekvatan standard života, pravno obavezujuće prirode. Mnoga prava relevantna za akvizicije poljoprivrednog

poljoprivrednog zemljišta, pre svega, sa aspekta zaštite prava na adekvatan standard života. Naime, Deklaracija garantuje pravo svakog lica na adekvatan standard života, pod kojim podrazumeva, *inter alia*, pravo na hranu, stanovanje, medicinsku negu, kao i pravo svakog lica da ne bude gladan²²⁵. Ovo pravo je razrađivano i u drugim instrumentima, pa će o njima biti više reči u redovima koji slede.

Završna deklaracija Međunarodne konferencije za agrarnu reformu i ruralni razvoj²²⁶, održana u Porto Alegru 2006. godine, potvrđuje da pristup zemljištu vodi i drugim prirodnim resursima ključnim za iskorenjivanje siromaštva i gladi. Posebno se ističe da zakoni treba da budu tako osmišljeni i, po potrebi, menjani, da obezbede da žene iz ruralnih predela uživaju jednaka prava na zemljištu i drugim resursima kao i muškarci, uključujući i pravo na nasleđivanje. Pored toga, ističe se da administrativne reforme i druge nužne mere treba da budu takve da obezbede ženama i muškarcima ista prava, poput prava na kredit, kapital ili prava zaposlenih. Deklaracija naglašava i značaj tradicionalne i porodične poljoprivrede i druge proizvodnje malog obima, kao i doprinos koji tradicionalne ruralne zajednice i domorodački narodi imaju za prehrambenu sigurnost i iskorenjivanje siromaštva.

1.4.1.2. *Set minimalnih principa kojima se odgovara na izazove u vezi sa ljudskim pravima*

De Šuter,²²⁷ specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za pravo na ishranu, je u svom Izveštaju 2009. godine predstavio Set minimalnih principa kojima se odgovara na izazove u vezi sa ljudskim pravima. Naglasak ovih ukupno 11 principa je na transparentnosti i inkluziji lokalnog stanovništva u proces zaključenja ugovora o zemljištu na svim nivoima, odnosno na slobodnom, prethodnom i informisanom pristanku lokalne zajednice (principi 1 i 2). Principi prepoznaju činjenicu da postoji disbalans moći aktera uključenih u proces te upućuju na delovanje u pravcu rešavanja takvog stanja (princip 4). Nadalje, oni naglašavaju potrebu da države treba da zaključuju takve ugovore koji dovode do investicija koje su u dovoljnom stepenu radno-intenzivne (princip 5). Ukoliko bi države pristupile na takav način zaključenju ugovora, imale bi dvostruke koristi od takvih investicija. Naime, one ne samo da bi dobile priliv kapitala, već bi obezbedile i nova radna mesta.

Princip 6 ukazuje na potrebu da poljoprivredna proizvodnja vodi računa o zaštiti životne sredine. Posebno pohvalno je to što je u njima jasno definisano da obaveze investitora, osim što treba da budu jasne i podobne za izvršenje, treba da imaju i definisane sankcije u slučaju da investitor postupa suprotno ugovorom preuzetim obavezama (princip 7). U skladu sa navedenim, predlaže se da obaveze investitora budu predmet redovne kontrole. Isto tako, ukazuje se na potrebu vršenja procene uticaja eventualnog zaključenja takvog ugovora o zemljištu na najrazličitije segmente ruralnog života (princip 9). Ukoliko bi države primenjivale ovu preporuku, negativni efekti bi, ako ne izostali, onda zasigurno bili svedeni na minimum.

Principi naglašavaju potrebu za zaštitom posebnih kategorija stanovništva, domorodačkih naroda (princip 10), u kom slučaju je posebno naglašena potreba za njihovim pristankom, kao i

zemljišta koja se nalaze u nekom od instrumenata „mekog prava” države moraju poštovati jer se istovremeno nalaze i u nekom od obavezujućih instrumenata. Na ovo su posebno ukazali Principi iz Mاستrihta o vanteritorijalnim obavezama države u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (kao, inače, pravno neobavezujući akt). O ovome više u 4. delu ovog potpoglavlja.

²²⁵ *Ibid.* čl. 25.

²²⁶ Food and Agriculture Organization of the United Nations, Final Declaration of the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD), 2006.

²²⁷ O. De Schutter, „Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenge”, Briefing note (Geneva: UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 28 December 2009), A/HRC/13/33/Add.2, Geneva, 2009, <https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-33-Add2.pdf>.

radnika-nadničara (princip 11), za koje se naglašava potreba za posebnom zakonskom zaštitom. Iznenaduje činjenica da, i pored nepobitne potrebe za njihovom posebnom zaštitom, nema nikakvih odredbi o pravnom položaju žena.

Posebno spornim čini se princip 8 koji predlaže da države u ugovore sa investitorom unesu klauzulu kojom će ga obavezati da određenu količinu proizvoda plasira na domaće tržište. Navedena odredba, iako primamljiva, bila bi u suprotnosti sa drugim instrumentima međunarodnog prava, pre svega, sa Svetskom trgovinskom organizacijom (čak i da odnosna država nije članica navedene organizacije, ona bi takvom odredbom možda kršila neki bilateralni investicioni ugovor zaključen sa zemljom porekla investicije). Naime, ova organizacija eksplicitno zabranjuje diskriminaciju stranih investitora članom III GATT Sporazuma koji stipuliše nacionalni tretman investitora, što znači da se takva odredba nikako ne bi mogla predvideti samo za strane, već bi se morala predvideti kao obaveza za sve investitore, uključujući i domaće. U svakom slučaju, ograničenja se mogu, u smislu sa članom XI navedenog sporazuma, nametati samo u slučaju da je u zemlji domaćinu investicije nastupila kriza hrane. Kao što je autorka ranije ukazala²²⁸, katkada se čini da su ovi Principi stvarani pod pretpostavkom da ne postoje instrumenti koji sa njima dolaze u konflikt, što nije slučaj, a primer odredaba GATT-a je samo jedan od njih. Takvim postupanjem propuštena je prilika da se ovaj problem reši na globalnom nivou.

Set minimalnih principa (De Šutera) i mera za rešavanje izazova koji postavljaju ljudska prava istražuju odgovor na pitanje razmera do kojih mali poljoprivrednici i njihova poljoprivredna proizvodnja mogu koegzistirati sa industrijalizovanom i intenzivnom poljoprivredom velikog obima. Upravo ovakve stavove građanske organizacije videle su kao problematične. Naime, one su ih shvatile kao indirektno odobrenje akvizicija poljoprivrednog zemljišta, dok su predloge za ugovorne aranžmane videle kao promovisanje akvizicija.²²⁹ Ovo stoga što katkada saradnja može biti bolji izbor za malog poljoprivrednika. Ovo bi mogao biti slučaj sa malim poljoprivrednikom koji posluje na rubu profitabilnosti i koji nije u mogućnosti da isprati ekonomiju obima koju ostvaruje veliki proizvođač, usled čega biva istisnut sa tržišta. U takvim okolnostima, bolje, a možda i jedino rešenje jeste uspostavljanje saradnje.

Iz mnogobrojnih ugovora koji nisu zaključeni mogli bismo zaključiti da zemlje domaćini ne rade najbolje svoj posao kada je u pitanju prethodna ocena investitora i njihovih projekata. Nevladina organizacija „GRAIN“²³⁰ ističe da je problem u tome što provera investitora u mnogim slučajevima ne ide dalje od površne provere na internetu kako bi se videlo da li će se pojaviti neka alarmantna upozorenja u vezi sa njim, kao i da, zapravo, građanstvo i nevladine organizacije često rade više na otkrivanju korupcije u vezi sa zaključivanjem konkretnog ugovora od same države.

1.4.1.3. Rukovodeći principi za procenu uticaja trgovinskih i investicionih ugovora na ljudska prava

U tom smislu, Rukovodeći principi za procenu uticaja trgovinskih i investicionih ugovora na ljudska prava²³¹ doneti u okviru Ujedinjenih nacija 2011. još više dobijaju na značaju. Navedene principe odlikuje iznenadujuće visok nivo posvećenosti ljudskim pravima, naročito ako se ima u vidu

²²⁸ A. Budak, „Meko pravo u sistemu Ujedinjenih nacija relevantno za akvizicije poljoprivrednog zemljišta”, in: *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 10*, (Ed. Stevan Lilić), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2020, p. 227.

²²⁹ P. Claeys, G. Vanloqueren, „The Minimum Human Rights Principles Applicable to Large-Scale Land Acquisitions or Leases”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, pp. 196-197.

²³⁰ GRAIN, *A Growing Legacy of Disaster and Pain: Failed Farmland Deals*, Barcelona, 2018, p. 6.

²³¹ O. De Schutter, „Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements, A/HRC/19/59/Add.5, 19 December 2011”, Geneva, 2011, <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/HRC/19/59/Add.5>.

da egzistiraju i osciliraju između zaštite ljudskih prava i zaštite investitora (što je vidljivo iz samog njihovog naziva). Njihov cilj je da pomognu državama da zaključuju trgovinske i investicione ugovore u skladu sa ljudskim pravima, odnosno u skladu sa obavezama o ljudskim pravima koje su preuzele. Međutim, one ne predstavljaju nikakve nove standarde, već elaboriranje postojećih standarda otelotvorenih u raznim ugovorima o ljudskim pravima. Stoga, njihov cilj mogao bi se označiti i kao sublimacija postojećih obaveza država u vezi sa ljudskim pravima pri zaključivanju trgovinskih i investicionih ugovora.

U prvom principu jasno se navodi, kao i u Setu minimalnih principa, da države, pre zaključenja ugovora, treba da izvrše procenu eventualnog uticaja takvih ugovora na ljudska prava. Državama se zabranjuje da zaključuju ugovore koji bi bili u suprotnosti sa nekom od preuzetih obaveza o ljudskim pravima. Istovremeno, navodi se da, u slučaju nesaglasnosti neke odredbe iz trgovinskih ili investicionih ugovora, sa jedne strane, i ugovora o ljudskim pravima, sa druge strane, ovi drugi, budući da sadrže *ius cogens* norme, imaju prednost. Princip 3 predlaže državama da se ne zaustave samo na *ex ante* proceni, već da vrše i *ex post* procenu, odnosno da izvrše merenje uticaja ugovora i nakon njihovog zaključenja, svakih 3 ili 5 godina. Ukoliko tada država utvrdi da su trgovinski ili investicioni ugovori koje je zaključila nesaglasni sa ugovorima o ljudskim pravima, treba ili da pokrene postupak utvrđenja ništavosti ili da ih jednostrano raskine.

Princip 6 ukazuje državama da treba da koriste takve procene uticaja ugovora na ljudska prava koji pomažu identifikaciji kako njihovih pozitivnih, tako i negativnih efekata. U tom smislu, u komentaru navedenog principa navodi se da svaka država treba da vodi računa o sopstvenim prioritetima, što često podrazumeva balansiranje između suprotstavljenih interesa. Ovo stoga što, u situaciji kada ugovori pogoduju jednoj, a štete drugoj grupi ljudi, država treba da pronađe delikatan balans između njih.

1.4.1.4. Preporuke Ujedinjenih nacija za biznis i ljudska prava

Preporuke Ujedinjenih nacija za biznis i ljudska prava iz 2011. godine²³² zasnovane su na postojećim obavezama država koje su upravljene na poštovanje, zaštitu i ispunjavanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i ulozi privrednih subjekata od kojih se zahteva poštovanje ljudskih prava. Principi se primenjuju na sve države i sve privredne subjekte, kako nacionalne, tako i transnacionalne, bez obzira na njihovu veličinu, sektor, lokaciju, vlasništvo i strukturu.

U prvom principu navodi se da države moraju da pruže zaštitu od kršenja ljudskih prava od strane trećih, uključujući i privredne subjekte u okviru svoje teritorije i/ili jurisdikcije od strane trećih. Ovakvo delovanje podrazumeva preduzimanje adekvatnih koraka upravljenih na prevenciju, istragu, kažnjavanje i obeštećenje takvih kršenja, a kroz efikasnu politiku, zakonodavstvo i sudstvo. Države, nisu *per se* odgovorne za kršenje ljudskih prava od strane privatnih aktera. Međutim, smatraće se da je država prekršila svoje međunarodne obaveze kada joj se takva kršenja mogu pripisati ili u situacijama kada su propustile da spreče, istraže, kazne ili obeštete u slučajevima zloupotreba od strane privatnih aktera. U principu dva se navodi da bi države trebalo jasno da postave očekivanja da svi privredni subjekti domicilirani na njihovoj teritoriji i/ili njihovoj jurisdikciji poštuju ljudska prava tokom svojih operacija. Na današnjem stupnju razvoja međunarodno pravo, nažalost, ne predviđa obavezu državama da regulišu vanteritorijalne obaveze privrednih subjekata domiciliranih na njihovim teritorijama. Ipak, kao što se i primećuje u Komentaru navedenog principa, ono to izričito ni ne zabranjuje.

²³² United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, United Nations Guiding Principles on Business & Human Right, New York and Geneva, 2011.

Iz navedenog bi se moglo zaključiti da je ovo pitanje ostavljeno državama na odlučivanje. Čini se da razlog ove pravne praznine u međunarodnom pravu ljudskih prava nije slučajna, imajući u vidu finansijsku komponentu koja čini sastavni deo biznisa i koja je, naročito kada su u pitanju multinacionalne kompanije, izuzetno značajna. Moguće da su se države svesno odrekle formalnog nametanja obaveza privrednim subjektima pod svojom jurisdikcijom u zamenu za stabilnost. Sa druge strane, budući da nisu izričito ni zabranile regulisanje pitanja obaveza koje bi se nametnule privrednim subjektima u vezi sa ljudskim pravima, korak je diplomatski proračunat i daje prostora za različita tumačenja. Ostaje nada da će međunarodna zajednica prostor za različito tumačenje koji je ostavljen po navedenom pitanju iskoristiti u korist zaštite ljudskih prava budući da je bez postojanja ljudskih prava nemoguće zamisliti bilo kakvu zajednicu, a kamoli međunarodnu.

1.4.1.5. Set principa za odgovorno investiranje u poljoprivredno zemljište i Deset principa od značaja za zaštitu životne sredine

U okviru Ujedinjenih nacija donet je i Set principa za odgovorno investiranje u poljoprivredno zemljište²³³ koji: 1) promovise ekološku održivost – kojem je naglasak na zaštiti životne sredine, poput smanjenja degradacije zemljišta, hemijskih emisija, zaštite biodiverziteta, efektivnog upravljanja vodom i ublažavanja negativnih efekata na životnu sredinu; 2) poštuje rad i ljudska prava – zahteva se da lica koja upravljaju projektom izvrše procenu njegovog uticaja na ljudska prava i da, u skladu sa tim, preduzmu odgovarajuće mere; 3) poštuje postojeća zemljišna prava i prava nad resursima – što, *inter alia*, podrazumeva kulturno adekvatan i transparentan postupak zaključenja ugovora, uz učešće svih aktera; 4) podržava poslovanje u skladu sa etičkim standardima – zahteva od investitora implementaciju odgovarajućih procesa u cilju izbegavanja svakog oblika korupcije, iznude i ucene; 5) usmerava na (javno) izveštavanje o aktivnostima i napredovanju ka implementiranju i promovisanju Principa.

Slično tome, postoji i Deset principa od značaja za zaštitu životne sredine²³⁴, koji su utemeljeni u principima Univerzalne Deklaracije o ljudskim pravima, Deklaracije Međunarodne organizacije rada o fundamentalnim principima i pravima na poslu, Deklaracije iz Rija o životnoj sredini i održivom razvoju i Konvencije Ujedinjenih nacija protiv korupcije. Ovi principi tiču se ljudskih prava, prava rada, životne sredine, borbe protiv korupcije. Životnoj sredini posvećeni su principi 7, 8 i 9. Princip 7 ukazuje da bi biznis trebalo da primenjuje princip predostrožnosti kada su u pitanju izazovi u vezi sa zaštitom životne sredine. Princip 8 ističe da bi poslovni svet trebalo da preduzme aktivnosti kako bi promovisao veću odgovornost kada je u pitanju zaštita životne sredine. Na kraju, princip 9 ohrabruje razvoj i difuziju tehnologija koje vode računa o životnoj sredini.

Iako postavljeni veoma široko, ovi principi imaju ne samo veliki značaj za zaštitu životne sredine u vezi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta, već i veliki potencijal. Naime, sve veća upotreba intenzivnije tehnologije u poljoprivredi zasigurno je doprinela povećanju produktivnosti. Međutim, nove tehnologije, po pravilu, predstavljaju veće zagađivače životne sredine.

²³³ United Nations Global Compact, Responsible Investment in Farmland (Farmland Principles), 2014-2015.

²³⁴ United Nations Global Compact, *The Ten Principles of the UN Global Compact*, <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>, Internet, pristupljeno 27.02.2020.

1.4.1.6. Smernice za odgovorno upravljanje vlasništvom nad zemljom, ribnjacima i šumama

Najobimniji instrument jesu Smernice za odgovorno upravljanje vlasništvom nad zemljom, ribnjacima i šumama²³⁵, koje su rezultat višegodišnjih pregovora između država, građanstva i razvojnih agencija. Njih je 11.05.2012. godine u Rimu, pod okriljem Organizacije za hranu i poljoprivredu, predstavio Komitet Ujedinjenih nacija za svetsku bezbednost hrane.

Ovaj instrument karakteriše izuzetna inkluzivnost procesa. Naime, u njegovom donošenju učestvovalo je više od 1.000 predstavnika država, privatnog sektora, akademije, međunarodnih organizacija i udruženja građana iz oko 150 država,²³⁶ tako da su Smernice, u tom smislu, bez presedana, što i jeste jedan od razloga zbog kojih se, neretko, ističe da bi ovaj instrument trebalo privilegovati u odnosu na ostale instrumente mekog prava relevantne za akvizicije poljoprivrednog zemljišta.²³⁷ Osim što je, imajući u vidu stepen njihove političke legitimnosti, u pitanju normativ oko koga se složila čitava međunarodna zajednica, Smernice predstavljaju prvi instrument mekog prava koji je usredsređen na ekonomska, socijalna i kulturna prava.²³⁸

Primeru radi, u Smernicama se navodi da države, kada investiraju ili kada promovišu investiranje u inostranstvu, treba da vode računa da ne zanemaruju postojeća prava na navedenim resursima, prehranbenu sigurnost i svoje postojeće obaveze u skladu sa nacionalnim i međunarodnim pravom kada je u pitanju zaštita ljudskih prava. Osim navedenog, one treba da usmere dužnu pažnju i na obaveze preuzete dobrovoljnim kodeksima ponašanja.²³⁹ Za razliku od nekih drugih instrumenata, poput Smernica Evropske unije, ove Smernice zahtevaju od svih aktera koji su uključeni u postupak investiranja da poštuju ljudska prava. Navedena prava uključuju, ali se ne ograničavaju na zabranu diskriminacije i pravo na dostojanstvo ličnosti. Takođe, u Smernicama se ističe važnost pravičnosti i pravde, vladavine prava, rodne ravnopravnosti, transparentnosti, konsultacija, učešća i, uopšte, neprekidnog poboljšanja procesa.

Kada su u pitanju investicije, u Smernicama se navodi da državni i nedržavni akteri treba da imaju u vidu da su odgovorne javne ili privatne investicije esencijalne za poboljšanje prehranbene sigurnosti. Odgovorno upravljanje zemljištem, ribnjacima i šumama podstiče na odgovorno investiranje u ove resurse, povećavajući održivost poljoprivredne proizvodnje i stvarajući veće prihode. Stoga, države treba da promovišu i podržavaju odgovorne investicije u zemljište, ribnjake i šume, koje podržavaju šire socijalne, ekonomske i ekološke ciljeve.²⁴⁰ Investitori, pak, treba da teže smanjenju siromaštva, prehranbenoj sigurnosti i održivom korišćenju zemljišta, ribnjaka i šuma, da podržavaju lokalne zajednice, da doprinose ruralnom razvoju, stvaraju nova radna mesta, i, uopšte, da donose koristi zemlji domaćinu i njenom narodu, uključujući siromašne i najranjivije.²⁴¹ U Smernicama se u principu 12.12 eksplicitno naglašava obaveza investitora da vode računa o prehranbenoj sigurnosti lokalnog stanovništva, ali i o zaštiti životne sredine.

²³⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations, Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests, Rome, 2012.

²³⁶ J. Franco, C. M. Y. Park, R. Herre, „Just standards: international regulatory instruments and social justice in complex resource conflicts”, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, vol. 38, no. 3, 2017, p. 351.

²³⁷ *Ibid.*, pp. 354-355.

²³⁸ J. Franco, S. Monsalve Suárez, „Why wait for the state? Using the CFS Tenure Guidelines to recalibrate political-legal struggles for democratic land control”, *Third World Quarterly*, vol. 39, no. 7, 2018, p. 1391.

²³⁹ Food and Agriculture Organization of the United Nations, Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests, Rome, 2012. Principle 12.15.

²⁴⁰ *Ibid.* Principle 12.1.

²⁴¹ *Ibid.* Principle 12.4.

Smernice su uspešne i u pogledu prepoznavanja potrebe za zaštitom žena.²⁴² Međutim, one ne daju mnogo značaja tenzijama između običajnog prava svojine i rodne neravnopravnosti. Stoga, kako bismo ostali optimistični kada je ovaj instrument u pitanju, potrebno je dodatno izučavanje pitanja kako je upravljanje zemljištem ugrađeno u socijalne odnose. Proponenti Smernica tvrde da je ovo samo početak procesa koji je u toku te da će njihov uspeh umnogome zavistiti od toga u kojoj ga razmeri lokalno stanovništvo koristi kako bi zaštitilo svoje zahteve koji se odnose na zemljište. Uprkos optimizmu kada su u pitanju Smernice, njihova implementacija je ozbiljan problem budući da nedostaju i finansijska sredstva i politička podrška.²⁴³ Iz ciljeva Smernica je jasno da teže poboljšanju bezbednosti prava nad zemljom malih poljoprivrednika i drugih korisnika, kao i povećanju pristupa zemljištu i produktivnim resursima siromašnim ruralnim domaćinstvima. Njihov cilj je i očuvanje poljoprivredne proizvodnje na nivou malih poljoprivrednih gazdinstava, kao i autonomije ruralnih i domorodačkih naroda.

I pored velikog broja pozitivnih reakcija u vezi sa stepenom njihove političke legitimnosti, inkluzivnosti, načina donošenja, i, uopšte, sadržine koja je usredsređena i zasnovana na ljudskim pravima, Smernice nisu bile pošteđene kritika. Predmet najoštrijih kritika bilo je izopštavanje vode iz predmeta regulisanja. Naime, ona je, već na samom početku pregovora, usled jakog pritiska vlada, isključena iz agende. Ipak, u literaturi²⁴⁴ se ukazuje na mogući prostor za manevar koja bi bila zasnovana na odredbi Smernica da one u odgovornom upravljanju, osim zemljišta, ribnjaka i vode, mogu uzeti u obzir i druge resurse koji su sa njima neraskidivo povezani, poput vode ili mineralnih resursa. Kritike upućuje i Verhug²⁴⁵ koja ukazuje da postoji značajna mogućnost njihovog unapređenja budući da nije uspostavljen adekvatni vremenski okvir, kao i da nisu razvijeni mehanizmi sa sankcionisanje.

1.4.1.7. Deklaracija Ujedinjenih nacija o pravima seljaka i drugih ljudi koji rade u ruralnim područjima

Deklaracija Ujedinjenih nacija o pravima seljaka i drugih ljudi koji rade u ruralnim područjima²⁴⁶ predstavlja prvi međunarodni instrument koji na sveobuhvatan način reguliše prava seljaka i drugih ljudi koja rade u ruralnim područjima. Iako dispozitivnog karaktera, mnoge njene odredbe imaju izuzetan značaj i predstavljaju kamen temeljac ne samo za dalju razradu već postojećih ljudskih prava, već i za uspostavljanje novih. Naime, član 17 Deklaracije detaljno stipuliše pravo na zemlju, o čemu će više reći biti u narednom potpoglavlju (1.5. Pravo na zemlju kao ljudsko pravo).

Iako je nesporno da svaka država sveta ima izuzetno značajan procenat ruralne populacije, za njeno donošenje glasao je mali broj njih, što je, imajući u vidu značaj ovog dela populacije za opstanak čitavog stanovništva, ne samo razočaravajuće, već i poražavajuće. Ovo još više iznenađuje imajući u vidu da, prema podacima Svetske banke²⁴⁷, ruralna populacija čini 44,29% svetske populacije. Posebno

²⁴² A. M. Collins, „Governing the Global Land Grab: What role for Gender in the Voluntary Guidelines and the Principles for Responsible Investment?”, *Globalizations*, vol. 11, no. 2, 2014, p. 199.

²⁴³ *Ibid.*, p. 201.

²⁴⁴ P. Seufert, „The FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 185.

²⁴⁵ S. M. Verhoog, „The politics of land deals—A comparative analysis of global land policies on large-scale land acquisition”, *Land Divided: Land and South African Society*, 2013, p. 22.

²⁴⁶ Human Rights Council, United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, Resolution adopted by the Human Rights Council on 28 September 2018, A/HRC/RES/39/12, 2018.

²⁴⁷ The World Bank, *Rural population (% of total population)*, https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs?fbclid=IwAR0ToFBsXOvGcrvWa_Aa5MaadX_Qq0b05u0-9ZXraFDPYI3oZi6ehatbmNo, Internet, pristupljeno 21.08.2020.

je interesantno što je Mađarska, kao jedna od država koja se bori sa negativnim efektima akvizicija, glasala protiv njenog usvajanja.

Deklaracija u članu 10 predviđa pravo seljaka i drugih ljudi koji rade u ruralnim područjima na aktivno i slobodno učešće u svim politikama koje bi mogle imati uticaja na njihov život, dok se u članu 12, tačka 5 države obavezuju da obezbede efektivne mehanizme za prevenciju kršenja ljudskih prava ove kategorije stanovništva. Slično kao i u Setu minimalnih principa, u članu 13 Deklaracije se ističe da države treba da promoviraju radno-intenzivne projekte. Zaštiti životne sredine Deklaracija je posvetila veliku pažnju. Član 4 ukazuje na potrebu za preduzimanjem odgovarajućih mera za zaštitu životne sredine, dok član 18 stipuliše pravo ovih lica da imaju pravo na očuvanje i zaštitu životne sredine i produktivnog kapaciteta korišćenog zemljišta i resursa. Odredbom člana 20, države se upućuju na mere radi očuvanja biodiverziteta, dok se odredbom člana 21 stipuliše pravo ove kategorije stanovništva na sigurnu i čistu pijaću vodu. Imajući u vidu da akvizicije poljoprivrednog zemljišta, naročito u Africi, neretko imaju za posledicu glad lokalnog stanovništva, relevantna je, u tom smislu, i odredba člana 15, stav 1 Deklaracije koja stipuliše pravo na zaštitu od gladi.

Kao jedan od negativnih efekata akvizicija često se ističe da mali poljoprivrednici, usled velike konkurencije, bivaju istisnuti sa tržišta. U tom smislu, značajna je odredba člana 16, stav 2 Deklaracije u kojoj se ističe da bi države trebalo da preduzmu odgovarajuće mere u cilju ojačavanja tržišta na način koji olakšava i obezbeđuje da ova kategorija stanovništva ima pun i jednak pristup tržištima tako da mogu da prodaju svoje proizvode po cenama koje im omogućavaju da zadrže adekvatan standard života.

Moglo bi se zaključiti da navedeni instrumenti imaju potencijal da njihova primena maksimizuje pozitivne, odnosno minimizuje negativne efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Ipak, njihova implementacija i primena je sporadična usled nepostojanja (dovoljno jake) volje međunarodne zajednice.

1.4.2. Meko pravo u sistemu Evropske unije relevantno za akvizicije poljoprivrednog zemljišta

Evropska unija je svesna da je zemljište u ruralnim sredinama imovina od izuzetnog značaja u mnogim delovima sveta, bez obzira da li su u pitanju razvijene ili nerazvijene zemlje. Zemljište predstavlja imovinu i izvor bogatstva za čitave porodice, ali i za pojedince i njihove zajednice, u koje su utkane jake kulturne i duhovne vrednosti, pa je, stoga, i izvor identiteta.²⁴⁸ Verovatno je to i bio jedan od razloga za donošenje Smernica Evropske unije za davanje podrške definisanju zemljišnih politika i procesa reformi u zemljama u razvoju, donete 2004. godine. One su posebno interesantne s obzirom u da su nastale u okviru Evropske unije, kao jednog *sui generis* entiteta.

Imajući u vidu da se pravo Evropske unije deli na primarno i sekundarno, a da se meko pravo ne bi moglo svrstati ni u jedno od njih, Senden²⁴⁹ smatra da je meko pravo „tercijarno“ pravo, koje se nalazi na dnu hijerarhije izvora prava.²⁵⁰ Najprihvaćeniju definiciju mekog prava u Evropskoj uniji dao

²⁴⁸ European Commission, „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - EU Guidelines to support land policy design and reform processes in developing countries [SEC(2004) 1289], COM/2004/686 final”, Brussels, 2004, [http://aei.pitt.edu/37766/1/COM_\(2004\)_686_final.pdf](http://aei.pitt.edu/37766/1/COM_(2004)_686_final.pdf), p. 2.

²⁴⁹ L. Senden, *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, Portland, Oregon, 2004, p. 45.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 59.

je Snajder²⁵¹ koji smatra da se meko pravo sastoji od pravila ponašanja koja, iako u principu nemaju pravno obavezujuću snagu, mogu imati praktičnih efekata.

Smernice Evropske unije imaju posebnu težinu u tom smislu što se od Evropske komisije koja ih je donela, jednako kao i od članica Evropske unije, stvara legitimno očekivanje da ih poštuju. S tim u vezi, čini se da bi implementacija ovih principa vodila većem poštovanju porodičnih poljoprivrednih gazdinstava u Evropi i, uopšte, poljoprivrednom načinu života, njihovom duhu i tradiciji, koji oni svakako zaslužuju i koji su, *inter alia*, i bili motiv za osnivanje Evropskih zajednica ne tako davno.

U Smernicama se priznaje da siguran pristup zemlji i prirodnim izvorima za one bez zemlje ili siromašne predstavlja ključno sredstvo za postizanje prehrambene sigurnosti i širenje perspektiva u smislu ekonomskih prilika. U zavisnosti od konteksta, navedeno može ukazivati na potrebu za distribucijom zemljišta, registracijom prava nad zemljištem, regulisanjem tržišta poljoprivrednog zemljišta i zaštitom od „grabljenja zemlje“.²⁵²

Smernice iznose probleme za regione Istočne Evrope, Latinske Amerike i Afrike, a zatim i preporuke za njihovo rešavanje. Primera radi, kao glavni problem regiona Istočne Evrope vidi se privatizacija poljoprivrednih preduzeća u državnoj ili društvenoj svojini, kao i restitucija imovine koja rezultira malim i fragmentisanim imanjima. Kao rešenja za ove probleme Evropska unija navodi jačanje upravljanja zemljištem, konsolidaciju imanja, razmenu imanja, pomoć u vidu omogućavanja kupovine poljoprivrednog zemljišta na kredit i uspostavljanje hipoteke na tako kupljenom zemljištu (na koji način se pomaže siromašnijim grupama), razumevanje uloga žena i sprečavanje povećanja siromaštva među ženama i ohrabrivanje mladih da se bave poljoprivredom.²⁵³

U Smernicama se navodi da je u Africi jedan od najvećih problema to što veoma mali procenat poljoprivrednog zemljišta potpada pod formalni režim prava svojine. Međutim, priznaje se da formalizacija prava svojine može, ali ne mora dati očekivane rezultate s obzirom da praksa pokazuje da ona nije niti nužna niti dovoljna kako bi se osigurala sigurnost prava, povećala produktivnost i pristup kreditu. Prvo, prava nad zemljištem prepoznaju kako vlade, tako i lokalne zajednice. Stoga, neformalna prava ne moraju biti nesigurna ako su priznata, odnosno nesporna. Drugo, investicije u zemljište zavise od ekonomskog konteksta, tako da promene u pravima nad zemljištem same po sebi ne moraju praviti nikakvu razliku.²⁵⁴ Čini se da Smernice ne uzimaju u obzir činjenicu lakoće osporavanja neformalnih prava i činjenicu da je upravo to jedna od glavnih okosnica osporavanja akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Naime, iseljavanje, kao jedan od najflagrantnijih primera kršenja ljudskih prava, često je posledica postojanja prava svojine koja nisu formalno priznata tako da se bez većih teškoća mogu prevesti u *res nullius*, na koji način se milioni ljudi ostavljaju bez krova nad glavom.

Kada je u pitanju Evropska unija, za ostvarivanje ciljeva postavljenih u mekom pravu značajan je otvoreni metod koordinacije, prvi put pomenut u Lisabonskom ugovoru 2000. godine, koji predstavlja metod u okviru regulatorne strategije Evropske unije. Ovaj metod primenjuje se u oblastima u kojima tradicionalni zakonodavni postupci ne daju rezultate ili kada su u pitanju nove oblasti koje

²⁵¹ F. Snyder, „The effectiveness of European Community law: Institutions, processes, tools and techniques”, *The Modern Law Review*, vol. 56, no. 1, 1993, p. 19.

²⁵² European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - EU Guidelines to support land policy design and reform processes in developing countries [SEC(2004) 1289], COM/2004/686 final*, Brussels, 2004, p. 4.

²⁵³ *Ibid.*, p. 12.

²⁵⁴ *Ibid.*, p. 14.

zahtevaju koordiniraju država članica.²⁵⁵ Karakteristika ovog metoda je to što Evropska komisija odlukom na centralnom nivou postavlja smernice i ciljeve koje bi trebalo postići u određenom roku. Pritom, ona ostavlja mogućnost prilagođavanja na lokalnom nivou, pri čemu nacionalne vlade o postignutim ciljevima Evropskoj komisiji dostavljaju izveštaje.

Smernice Evropske unije²⁵⁶ navode 14 ključnih principa za stvaranje uspešne zemljišne politike. Prvi princip ističe da je većina država sprovodila razne mere kada je u pitanju zemljište, prepoznala slabosti postojećeg sistema i potrebu za uspostavljanjem novih mehanizama neophodnih za veći ekonomski rast, jednakost i ekološku održivost. Drugi princip naglašava da zemljišne reforme podrazumevaju dugotrajan i izuzetno kompleksan proces. „Odluke donete danas imaće dugoročne posledice na distribuciju, ekonomske i političke moći i pristup ekonomskim prilikama u budućim decenijama“. Čini se da su prva dva principa više intencija donošenja samih Smernica, nego principi, tako da im je pre bilo mesto u preambuli, nego među principima.

Treći princip ističe da je potrebno promovisati zajednički rad različitih ministarstava budući da su zemljišni problemi multidimenzionalni. Četvrti princip naglašava potrebu promovisanja učešća različitih interesnih grupa u oblikovanju politike. Peti princip ističe da je potrebno uzeti u obzir raskorak koji postoji između regulative i prakse budući da u mnogim državama postoje suštinske razlike između onoga što pravo garantuje i onoga što se dešava u praksi. Šesti princip podrazumeva identifikaciju ključnih principa koji omogućavaju različita rešenja – način korišćenja zemljišta, gustina naseljenosti ili moć lokalnih struktura, a koji se razlikuju od države do države. Ipak, stiče se utisak da su navedena tri principa pre nekakve konstatacije *status quo*-a, nego principi.

U sedmom principu ukazuje se da je pri zemljišnim reformama potrebno uzeti u obzir njene očekivane troškove koji mogu biti znatni. Iz tih razloga, savetuje se uspostavljanje balansa između sprovođenja reformi i minimalističkog pristupa kada su u pitanju troškovi, odnosno sprovođenje „priuštvih“ reformi. Stoga, bolje je, kada je to moguće, unapređivati postojeće institucije, kao i sprovoditi pilot-testove pre primene u sistemu. Slično tome, više ima smisla usredsrediti se na prioritetna područja, nego pokušavati univerzalne reforme. Osmi princip upozorava da se buduće odredbe moraju detaljno testirati kako bi se izbegle pravne praznine koje bi dovele do kolapsa reforme ili njenih negativnih efekata. U svakom slučaju, najbolje su jednostavne i robusne reforme. Stiče se utisak da su navedeni principi više uputstva državama za sprovođenje reformi, nego izraz istinske brige za efekte takvih reformi na ruralno stanovništvo.

Deveti princip prepoznaje da reforme, same po sebi, nisu dovoljne ukoliko se ne sprovede u praksi. U tom smislu deseti princip upućuje države da rade na širenju informacija o reformama jer će se, u suprotnom, negirati njihova svrha. Upozorava se da je potrebno uzeti u obzir visoki procenat nepismenih kada je u pitanju ruralna populacija, pa omogućiti širenje informacija i nepisanim sredstvima komunikacije, poput radija ili raznih radionica. Jedanaesti princip upozorava da je probleme sa kojima se suočavaju žene kada su u pitanju njihova prava nad zemljištem potrebno pažljivo razmotriti. Dvanaesti princip ovo dalje razrađuje, ističući da u mnogim državama žene imaju pristup zemlji, kući i drugoj imovini na osnovu toga što su nečije ćerke, supruge ili majke, pa se, stoga, mnoge žene suočavaju sa konstantnom nesigurnošću da izgube svoj dom, zemlju ili sredstva za život ukoliko se takva veza okonča. Prethodna dva principa, pre svega, polaze od zabrane diskriminacije, načelu na

²⁵⁵ D. Đurđev, „Soft law in European community law“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad*, vol. 47, no. 1, 2013, p. 111.

²⁵⁶ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - EU Guidelines to support land policy design and reform processes in developing countries [SEC(2004) 1289]*, COM/2004/686 final, Brussels, 2004, pp. 17-19.

kojem Evropska unija veoma insistira u svom delovanju. Trinaesti princip ističe da prava manjina i domorodačkih naroda treba adekvatno zaštititi, pri čemu mere zaštite treba zasnovati na postojećim zakonima ovih grupa. Na kraju, četrnaesti princip naglašava da je potrebno da se pri oblikovanju poljoprivredne politike uzme u obzir da je svako zemljište drugačije: po kvalitetu, vrednosti ili lokaciji.

Smernice²⁵⁷ ističu da „donator“ treba da poštuje ključne principe, poput onih da treba da donose odluke koje su u skladu sa konkretnom zemljom i konkretnim regionom u koji ulaže, u skladu sa lokalnim socijalnim i institucionalnim kontekstom ili da njegova podrška ni u kom slučaju ne treba da rezultira lišavanjem žena i siromašnih ljudi pristupa zemlji i kontrole nad zemljom ili oduzimanjem zemlje nacionalnim manjinama, plemenskim ili domorodačkim narodima. U Smernicama se ističu uloge različitih aktera, uspostavljanje demokratskih oblika upravljanja zemljištem na nacionalnom i lokalnom nivou, kao i garantije koje bi trebalo da budu prilagođene različitim potrebama aktera. Jedan od relevantnijih aspekata pomenutih u Smernicama jeste transparentnost, koja se smatra neophodnim delom čitavog investicionog procesa, a u svrhe garantovanja efektivnog upravljanja zemljištem.²⁵⁸

Čini se da je Evropska unija mogla međunarodnoj zajednici mnogo više ponuditi. Naime, osim što se ponegde stiče utisak da je u pitanju nekakvo uputstvo za sprovođenje reformi, one su, sa izuzetkom principa 11, 12 i 13, potpuno lišene dimenzije ljudskih prava, kao najvažnijeg i najspornijeg aspekta kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta. Ipak, Evropska unija je u Smernicama jasno istakla svoj stav, priznajući da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta neraskidivo povezane sa fundamentalnim ljudskim pravima. Paradoks je da je, u međuvremenu, i sama Evropska unija postala ciljno područje investitora, tačnije Istočna Evropa, pa je Evropska unija, od toga da reguliše akvizicije, pre svega, sa aspekta regiona iz koga dolaze investitori, došla do toga da ih sada posmatra sa aspekta odredišta investitora. Možda je ovo pravi način da Evropska unija, „na svojoj koži“ oseti pravu (ne)efikasnost i (ne)adekvatnost svojih Smernica.

1.4.3. Meko pravo u sistemu Svetske banke relevantno za akvizicije poljoprivrednog zemljišta

Stiče se utisak da je lajtmotiv svih kodeksa ponašanja donetih u okviru Svetske banke da nisu nužno svi ugovori o zemljištu loši, *i.e.* da ne rezultiraju svi negativnim efektima. U tom smislu, cilj je, čini se, napraviti jasnu demarkcionu liniju između (pravih) investicija i onih koje ne zaslužuju da se tako nazivaju, već nose stigmatu „grabljenje zemlje“.

1.4.3.1. Ekološke, zdravstvene i bezbednosne opšte preporuke i Principi za odgovorno investiranje u poljoprivredu koji poštuju prava, sredstva za život i resurse

Kada je u projekat uključena neka od članica Grupe Svetske banke, primenjuju se Ekološke, zdravstvene i bezbednosne opšte preporuke²⁵⁹. One predstavljaju tehnički vodič sa opštim i specifičnim primerima dobre međunarodne industrijske prakse. Predviđeno je da se koriste zajedno sa relevantnim smernicama za konkretni industrijski sektor. Za akvizicije poljoprivrednog zemljišta su, u tom smislu, od značaja ekološke, zdravstvene i bezbednosne smernice za jednogodišnje useve.²⁶⁰

²⁵⁷ *Ibid.*, p. 32.

²⁵⁸ *Ibid.*, pp. 20-21.

²⁵⁹ International Finance Corporation and World Bank Group, Environmental, Health, and Safety: General Guidelines, 2007.

²⁶⁰ International Finance Corporation and World Bank Group, Environmental, Health and Safety Guidelines for Annual Crop Production, 2016.

Principi za odgovorno investiranje u poljoprivredu koji poštuju prava, sredstva za život i resurse²⁶¹ doneti 2010. godine u Rimu rezultat su zajedničkog projekta Svetske banke, Međunarodnog fonda za poljoprivredni razvoj, Konferencije Ujedinjenih nacija za trgovinu i razvoj i Organizacije Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu. Ovaj instrument za samoregulaciju investitora uključuje sedam principa koji se bave problemima koji se odnose na 1) poštovanje zemljišta i resursa; 2) obezbeđivanje prehrambene sigurnosti; 3) obezbeđivanje transparentnosti, dobrog upravljanja i povoljnog okruženja; 4) konsultaciju i učešće; 5) odgovorno investiranje u agro-privredu; 6) socijalnu održivost i 7) održivost životne sredine.

Pojedini autori ističu da su ovi principi okvir za „samoregulisanje“ investitora.²⁶² Drugi, pak, dodaju, da je u pitanju samo odgovor proponenata akvizicija poljoprivrednog zemljišta.²⁶³ „GRAIN“²⁶⁴ je istakla da će akvizicije poljoprivrednog zemljišta, čak i ako budu transparentne, i dalje male poljoprivrednike, stočare, ribare i druge zajednice lišiti „ključnog resursa koji ne samo njih, već i buduće generacije održava u životu“. Navodi se da su takvi poljoprivredni projekti „duboko nelegitimni“, a da su „pokušaji da se legitimizuje nagovaranjem investitora da poštuju nekoliko principa je obmana“.

Svaki princip praćen je detaljnim uputstvom na koji način se svi principi sprovode. Iako su principi zaista prosperitetni, njihovo praktično delovanje je veoma upitno, posebno kod nekih principa. Možda je jedan od problema navedenih Principa i njihovo polazište. Naime, Principi naglašavaju da je „svaka investicija“, javna ili privatna, u zemljama niskog dohotka, „u principu, poželjna“. Sa druge strane, u Principima se priznaje da postoje dokazi da, posebno u situacijama kada zemljišna prava nisu dobro definisana, kada je upravljanje slabo ili kada oni kojih se investicije tiču nemaju dovoljno uticaja, sa sobom nose značajne rizike.²⁶⁵ Moglo bi se, stoga, zaključiti da je polazna osnova ono što je ove Principe učinilo manje kredibilnim nego što je njihov potencijal. Čini se da su ovi principi nepravedno potpuno diskreditovani i omraženi. Naime, iako njihov uvod nije najsrećnije formulisan i iako su pojedine formulacije iznenađujuće nespretne, one nisu potpuno subjektivne kako se često navodi.

Primeru radi, u Principima se jasno navodi da rizici koje investicije sa sobom nose uključuju iseljavanje lokalne populacije, podrivanje ili negiranje postojećih prava, povećanu korupciju, smanjenu prehrambenu sigurnost, degradaciju životne sredine, gubitak sredstava za život ili prilike za pristup zemljištu marginalizovanih grupa, nedostatak hrane, socijalnu polarizaciju i političku nestabilnost.²⁶⁶ Nadalje se navodi i da podsticaji koje države daju za investicije mogu rezultirati špekulativnim investicijama sa malo pozitivnih efekata na zemlju domaćina ukoliko podsticaji nisu uslovljeni određenom „protivuslugom“, poput obezbeđivanja infrastrukture ili drugih dobara koja mogu imati pozitivne „efekte preliivanja“ na regione izvan regiona investicije. Kako bi se ovakvi ishodi

²⁶¹ The World Bank Group, FAO, IFAD and UNCTAD, Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources, 2010.

²⁶² R. Hall, M. Edelman, S. M. Borras, I. Scoones, B. White, W. Wolford, „Resistance, acquiescence or incorporation? An introduction to land grabbing and political reactions ‘from below’“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 42, no. 3-4, 2015, p. 479.

²⁶³ S. Djane, „Making Land Acquisitions Responsible through Soft Law: The Limitations and Potentials of the Responsible Agricultural Investment Initiative“, Lund University, 2012, p. 8.

²⁶⁴ GRAIN, „It's time to outlaw land grabbing, not to make it 'responsible!'“, Barcelona, 2011, <https://www.grain.org/article/entries/4227-it-s-time-to-outlaw-land-grabbing-not-to-make-it-responsible>, p. 4.

²⁶⁵ The World Bank Group, FAO, IFAD and UNCTAD, Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources, 2010. 1.

²⁶⁶ *Ibid.*

predupredili, u Principima se predlaže da se u ponudi za zaključenje ugovora investitoru razjasne razvojni i fiskalni ciljevi koje država želi da postigne, *ex ante* ili tokom implementacije projekta.²⁶⁷

Principi navode da je najveći negativni efekat stranih direktnih investicija u poljoprivredi iseljavanje, pa je, stoga, potrebno da „mehanizmi za adekvatnu kompenzaciju budu jaki“.²⁶⁸ Čini se da Principi veruju da je glavno rešenje za iseljavanje ljudi kompenzacija. Pitanje je kolika treba da bude ta kompenzacija? Mora postojati bolja i specifična instrukcija o visini kompenzacije. Pri računanju se mora uzeti u obzir ne samo prava vrednost zemljišta, već i vrednost prinosa, gubitak sredstava za život, kompenzacija za prinudno iseljavanje i ometanje načina života čitave zajednice.²⁶⁹ U svakom slučaju, pojedini autori²⁷⁰ tvrde da je, čak i kada postoji, kompenzacija često neadekvatna da omogući kupovinu zemljišta u drugim područjima.

Djane²⁷¹ ističe da naslov instrumenta i reč „poštuje“ daju naznaku da su Principi ustanovljeni kako bi poštovali prava, sredstva za život i resurse. Autorka, međutim, navodi da je reč „poštovanje“ veoma dvosmislena budući da od svakog pojedinca ponaosob zavisi šta zaslužuje njegovo poštovanje, što dalje određuje koliko će se poštovanje ukazati. Nadalje, autorka ističe da se u Principima prepoznaje mnogo toga, ali da nema reči o tome da li su zemljišne transakcije uopšte poželjne iz ugla jednog poljoprivrednika. Stoga, ona zaključuje da je polazište ovih Principa da su prodaja i zakup zemljišta poželjni, nezavisno od konkretnih uslova, odnosno da su ovi Principi tu ne da zaštite slabe, već moćne.

Principima se zamera i to što se, iako se u Principima pominje njihovo poštovanje i nadziranje njihovog poštovanja, čini da su u pitanju samo reči kojima se ne pridaje nikakav značaj. Naime, ništa ne ukazuje na to da je nadziranje poštovanja Principa od strane institucionalnog tela ključno, iako se u Principima eksplicitno navodi da oni imaju izgleda za uspeh „ako i samo ako“ se poštuju.²⁷² Iako ovi principi prepoznaju da su određene zajednice ranjive, oni ne uzimaju u obzir kako se socijalne, ekonomske i političke razlike manifestuju u upravljanju zemljom i na potencijalne posledice na investicione projekte. Principi posvećuju pažnju tradicionalno zapostavljanim grupama, uključujući stočare, žene i domorodačke narode, ali se ne bave uspostavljanjem okvira koji daje ovim grupama moć da ojačaju svoju socijalnu, političku i ekonomsku poziciju u odnosu na elite, državne zvaničnike ili strane investitore.²⁷³

Principi Svetske banke kritikovani su sa dve različite strane: kritikovale su ih neke vlade kojih se oni najviše tiču (bilo kao prodavci ili kupci zemljišta), koje su istakle da nisu bile uključene u sam proces njihovog donošenja, dok su ih, istovremeno, kritikovale i mnoge organizacije poljoprivrednika,

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 9.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 17.

²⁶⁹ S. Djane, „Making Land Acquisitions Responsible through Soft Law: The Limitations and Potentials of the Responsible Agricultural Investment Initiative”, Lund University, 2012, p. 22.

²⁷⁰ A. Zoomers, „Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, no. 2, 2010, p. 438.

²⁷¹ S. Djane, „Making Land Acquisitions Responsible through Soft Law: The Limitations and Potentials of the Responsible Agricultural Investment Initiative”, Lund University, 2012, p. 20.

²⁷² *Ibid.*, p. 18.

²⁷³ A. M. Collins, „Governing the Global Land Grab: What role for Gender in the Voluntary Guidelines and the Principles for Responsible Investment?”, *Globalizations*, vol. 11, no. 2, 2014, p. 196.

pre svega malih poljoprivrednika, koji su isticali da su Principi legitimizovali ugovore koji bi trebalo da se smatraju neprihvatljivim.²⁷⁴

Pojedini autori Principe Svetske banke vide kao deo trenda „ekstremne transformacije“ korporacija. Ovo stoga što smo poslednjih decenija prisustvovali pojavi da se na dnevnom redu korporacija nalazi socijalna odgovornost, kao odgovor na javne kritike aktivista usmerene na uticaj koji aktivnost korporacija ima na zemlje u razvoju i životnu sredinu.²⁷⁵ Prema mišljenju drugih autora, principi ne razmatraju sistematske nejednakosti, tako da njihove preporuke rezultiraju sa više pitanja nego odgovora.²⁷⁶ Osim toga, Principi su orijentisani na investicije, što je i razumljivo, imajući u vidu njihovog donosioca. Da su orijentisani na investicije uočljivo je i iz samih Principa budući da se kao njihov primarni cilj navodi ohrabivanje i intenziviranje privatnih investicija u poljoprivredi i poboljšanje komercijalne održivosti takvih investicija kroz smanjenje rizika koje investitor snosi.²⁷⁷

Svetska banka se neretko optužuje za svoje kontradiktorno delovanje u tom smislu što, sa jedne strane, ističe značajnu ulogu koju imaju mala poljoprivredna gazdinstva u smanjenju siromaštva, dok, sa druge strane promovise investicije velikog obima ili *a posteriori* pokušava da ih legitimizuje.²⁷⁸ Principe Svetske banke žestoko su kritikovali civilno društvo, mali poljoprivrednici i nevladine organizacije zbog nedostatka transparentnosti u procedurama, nedostatka uključenosti zainteresovanih strana, kao i nedostatka jasne vizije budućnosti. Pored navedenog, ističe se i da su moguća značajna poboljšanja na planu njihove primene, ustanovljavanja vremenskog okvira, kao i razvoja mehanizma sankcionisanja.²⁷⁹

„GRAIN“²⁸⁰ ističe da su oni nastali iz razloga što su navedene organizacije bile „nervozne“ povodom očekivane jake negativne političke reakcije na „grabljenje zemlje“. Slično rezonuje i Hal²⁸¹ koja ističe da takvi i slični instrumenti teže da „obuzdaju ekscese akvizicija poljoprivrednog zemljišta“. Navedena organizacija objašnjava da cilj ovih Principa nije olakšavanje investicija u poljoprivredi, već „stvaranje iluzije“ da poštovanjem određenih standarda, akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu proći bez katastrofalnih posledica po ljude, zajednice, ekosisteme i klimu. Ističe se da je „kršenje ljudskih prava svojstveno „grabljenju zemlje“, a da se materijalizuje prinudnim iseljavanjem, ućutkivanjem kritičara, uvođenjem neodrživih modela korišćenja zemljišta i poljoprivrede koja uništava okolinu i crpi prirodne izvore, sve to uz blatantno odbijanje informisanja i sprečavanje lokalnog stanovništva da odlučuje o pitanjima koja utiču na njihove živote“, tako da „nema tog seta principa koji će popraviti ovakvu štetu.“²⁸² U jednom kasnijem izveštaju „GRAIN“²⁸³ navodi da su ovi

²⁷⁴ O. De Schutter, „How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, p. 254.

²⁷⁵ P. Utting, „The Struggle for Corporate Accountability“, *Development and Change*, vol. 39, no. 6, 2008, p. 959.

²⁷⁶ A. M. Collins, „Governing the Global Land Grab: What role for Gender in the Voluntary Guidelines and the Principles for Responsible Investment?“, *Globalizations*, vol. 11, no. 2, 2014, p. 200.

²⁷⁷ M. E. Margulis, T. Porter, „Governing the Global Land Grab: Multipolarity, Ideas, and Complexity in Transnational Governance“, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 74.

²⁷⁸ B. Lallau, „Land grabbing versus investissements fonciers à grande échelle. Vers un «accaparement responsable?»“, *L'Homme la Societe*, no. 1, 2012, p. 33.

²⁷⁹ S. M. Verhoog, „The politics of land deals—A comparative analysis of global land policies on large-scale land acquisition“, *Land Divided: Land and South African Society*, 2013, p. 21.

²⁸⁰ GRAIN, *It's time to outlaw land grabbing, not to make it 'responsible'!*, Barcelona, 2011, p. 1.

²⁸¹ R. Hall, „Land grabbing in Southern Africa: the many faces of the investor rush“, *Review of African Political Economy*, vol. 38, no. 128, 2011, p. 207.

²⁸² GRAIN, *It's time to outlaw land grabbing, not to make it 'responsible'!*, Barcelona, 2011, p. 4.

²⁸³ GRAIN, „Responsible farmland investing? Current efforts to regulate land grabs will make things worse“, Barcelona, 2012, <https://www.grain.org/article/entries/4564-responsible-farmland-investing-current-efforts-to-regulate-land-grabs-will-make-things-worse>, p. 5.

Principi čak i „veoma opasni, imajući u vidu da u „grabljenju zemlje“ učestvuje i sama Banka“. Čitava Grupacija Svetske banke je, prema navodima ove nevladine organizacije, direktno uključena u brojne poljoprivredne projekte koji podrazumevaju transfer kontrole nad poljoprivrednim zemljištem.

Principi za odgovorno investiranje nemaju svoje utemeljenje u međunarodnom pravu ljudskih prava niti se pozivaju na neki od njih. Jedan od najozbiljnijih nedostataka jeste svakako to što su u njima apsolutno izostavljene odredbe o eventualnoj odgovornosti u slučaju kršenja ljudskih prava, pa se stiče utisak da one i jesu, kao što se neretko percipiraju, samo vodič za samoregulisanje investitora, što ih u hijerarhiji stavlja, čini se, iako su formalno jednaki, ispod ostalih instrumenata mekog prava.

Čini se da su Principi Svetske banke bili *a priori* diskreditovani, odnosno i pre njihovog donošenja samo iz razloga što su rad na njima objavile ne nevladine organizacije ili udruženja poljoprivrednika, već Grupacija Svetske banke, Organizacija Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu, Međunarodni fond za poljoprivredni razvoj i Konferencija Ujedinjenih nacija o trgovini i razvoju. Istina, ove organizacije su prenebregle činjenicu da se regulisanju nekog fenomena, naročito ovako kompleksnog, nužno mora pristupiti realno i nepristrasno. Da su to priznale na početku, umesto što su rekle da su sve investicije, „u principu, poželjne“, možda bi imale izgleda za uspeh. Međutim, ne treba izgubiti iz vida da su građanske organizacije katkada nemilosrdne, pa apriorno odbacuju sve što dolazi od međunarodnih institucija koje smatraju svojim protivnicima. Da su i one pristupile sa malo optimizma, možda bi u ovim Principima ipak videle neki potencijal.

1.4.3.2. Standardi performansi zaštite životne sredine i društvene održivosti

Kao deo Grupacije Svetske banke, Međunarodna finansijska korporacija, donela je Standarde performansi zaštite životne sredine i društvene održivosti²⁸⁴ 2012. godine, kojim zahteva od svojih klijenata da navedene standarde primenjuju kako bi se upravljalo ekološkim i socijalnim rizicima, a u cilju poboljšanja razvojnih prilika. Navedene standarde klijenti treba da postignu u toku trajanja investicije. U pitanju su sledeći standardi: 1) procena i upravljanje ekološkim i socijalnim rizicima i uticajima; 2) radni uslovi; 3) efikasnost resursa i prevencija zagađenja; 4) zdravlje, bezbednost i sigurnost zajednice; 5) akvizicije poljoprivrednog zemljišta i prinudno iseljavanje; 6) očuvanje biodiverziteta i održivo upravljanje prirodnim resursima; 7) domorodački narodi i 8) kulturno nasleđe.

U standardima se prepoznaje problem prinudnog raseljavanja kao jedan od flagrantnih kršenja ljudskih prava u vezi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta. Iseljavanje se smatra prinudnim „kada lica ili zajednice nemaju pravo da odbiju akvizicije ili ograničenja korišćenja zemljišta koja rezultiraju fizičkim ili ekonomskim iseljenjem“.²⁸⁵ Interesantno je, međutim, da se ovakve aktivnosti ne osuđuju, već se samo paušalno ističe da akvizicije „mogu imati nepovoljne uticaje na zajednice ili lica koja koriste zemljište“.

Standardi performansi zaštite životne sredine i društvene održivosti nisu privukli toliko pažnje kao Principi Svetske banke. Međutim, ne treba izgubiti iz vida činjenicu da ovaj instrument, iako ne osuđuje, ipak prepoznaje problem iseljavanja, kao jedan od najnegativnijih efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta kada su u pitanju efekti na ljudska prava. Stoga, čini se da je neopravdano zapostavljen, kao i da postoji prostor za prepoznavanje njegove važnosti u praksi. Pre svega, valjalo bi da međunarodna zajednica problem iseljavanja ne samo prepozna, kao što je učinila u tom instrumentu, već i osudi. Zatim, potrebno je preduzeti i konkretne korake u cilju sprovođenja navedenih odredbi.

²⁸⁴ International Finance Corporation and World Bank Group, IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, Washington D.C., 2012.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 31.

1.4.4. Ostali izvori mekog prava relevantni za akvizicije poljoprivrednog zemljišta

1.4.4.1. Principi iz Mاستrihta o vanteritorijalnim obavezama države u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava

Uprkos univerzalnosti ljudskih prava, mnoge države interpretiraju ljudska prava tako da su primenljiva samo u okviru njihovih granica. Ovi pokušaji da se ljudska prava ograniče, doveli su do praznina kada je u pitanju njihova zaštita, a u kontekstu globalizacije u poslednjih 20 godina, ove praznine postale su još ozbiljnije. Praznine uključuju nedostatak regulative koja se odnosi na odgovornost transnacionalnih kompanija, odsustvo odgovornosti međuvladinih organizacija, neefikasnu primenu međunarodnog prava ljudskih prava na investicije i trgovinsku politiku, kao i nedostatak implementacije obaveza da se ljudska prava zaštite i ispunjavaju izvan teritorijalnih granica. U tom smislu, Principi iz Mاستrihta o vanteritorijalnim obavezama države u oblasti ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava²⁸⁶ su „nedostajuća karika“ u univerzalnom sistemu zaštite ljudskih prava. Bez njih ljudska prava ne mogu na adekvatan način ispunjavati svoju obavezu postavljanja pravnih osnova za regulisanje globalizacije i obezbeđivanje univerzalne zaštite svih ljudi.²⁸⁷ Ovi principi su predstavljeni 28.09.2011. godine, nakon više od decenije predanog rada. U njihovoj izradi učestvovalo je 40 eksperata za međunarodno pravo iz čitavog sveta, uključujući tadašnje i bivše članove međunarodnih ugovornih tela iz oblasti zaštite ljudskih prava, regionalnih ugovornih tela, kao i tadašnjeg i bivšeg specijalnog izvestioca Ujedinjenih nacija Saveta za ljudska prava.

U Preambuli Principa ističe se da vanteritorijalni akti ili propusti države utiču na ljudska prava pojedinaca, grupa ili ljudi, kao i da napredak ekonomske globalizacije posebno znači da države i drugi akteri imaju značajan uticaj na realizaciju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava širom sveta. Dalje se u Preambuli navodi da je suština Principa da razjasne sadržaj vanteritorijalnih obaveza države u ostvarivanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava s ciljem da se napreduje i u potpunosti ispuni cilj Povelje Ujedinjenih nacija²⁸⁸ i međunarodnih ljudskih prava.

Korporacije, kao jedan od najčešćih investitora, pomenute su i u principu 25, u kojem je istaknuto da države moraju usvojiti i primenjivati mere kako bi zaštitili ekonomska, socijalna i kulturna prava u svakoj od sledećih situacija: 1) ako se povreda ili potencijalna povreda dogodi na njenoj teritoriji; 2) kada nedržavni akter ima njenu državnu pripadnost; 3) kada su u pitanju poslovni subjekti, kada korporacija, ili njena filijala ili kontrolna firma, ima svoj centar aktivnosti, registrovana je ili domicilirana ili joj je glavno mesto obavljanja poslova ili suštinskih poslovnih aktivnosti na njenoj teritoriji; 4) kada postoji razumna veza između konkretne države i ponašanja koja teži da reguliše i 5) kada bilo koje ponašanje koje utiče na ekonomska, socijalna i kulturna prava predstavlja kršenje neke peremptorne norme međunarodnog prava. U prvom slučaju inkorporiran je klasični teritorijalni princip zaštite ljudskih prava koji je, sam po sebi, iako nužan, nedovoljan. Iz tih razloga su i predviđene vanteritorijalne obaveze država. Ovo iz razloga jer je jedna od osnovnih osobina ljudskih prava njihova univerzalnost i nedeljivost, odnosno da ljudska prava ne poznaju nekakve granice, pa ni državne.

Principi iz Mاستrihta nemaju za cilj da uspostave nove elemente međunarodnog prava ljudskih prava, već da razjasne vanteritorijalne obaveze država na osnovu postojećeg međunarodnog prava. Zasnivaju se na ideji da se države, uopšteno gledajući, moraju osvestiti i voditi računa o ekonomskim,

²⁸⁶ ETO, „Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights“, Heidelberg, 2011, https://www.etoconsortium.org/nc/en/main-navigation/library/maastricht-principles/?tx_drblob_pi1%5BdownloadUId%5D=23.

²⁸⁷ *Ibid.*, p. 3.

²⁸⁸ United Nations, Charter of the United Nations, 1948.

socijalnim i kulturnim pravima ljudi uopšte, a ne samo onih koji se nalaze na njihovim teritorijama. U tom smislu, Princip 6 ističe da su ekonomska, socijalna i kulturna prava i odgovarajuće teritorijalne i vanteritorijalne obaveze država sadržane u izvorima međunarodnog prava ljudskih prava, uključujući Povelju Ujedinjenih nacija, Univerzalnu Deklaraciju o ljudskim pravima, Međunarodni Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima²⁸⁹ i drugim univerzalnim i regionalnim instrumentima.

Vanteritorijalne obaveze država su akti ili propusti države, u okviru ili izvan njene teritorije, koje mogu imati uticaj na uživanje ljudskih prava izvan teritorije te države i obaveze globalnog karaktera koje su propisane Poveljom Ujedinjenih nacija i instrumentima ljudskih prava u cilju preduzimanja pojedinačnih ili zajedničkih akcija putem međunarodne saradnje u cilju ostvarivanja ljudskih prava na univerzalnom nivou. Naročito je uočljiv uticaj Povelje Ujedinjenih nacija na ovaj Princip, imajući u vidu da član 55 Povelje, na sličan način, obavezuje članove na preduzimanje „zajedničke i pojedinačne akcije“. I Međunarodni Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u članu 2, stav 1 pominje istu frazu.

Princip 7 je značajan za akvizicije poljoprivrednog zemljišta s obzirom da naglašava da svako ima pravo da bude informisan i da učestvuje u donošenju odluka koje utiču na njegova ljudska prava. Princip 12 je posebno značajan budući da se u njemu ističe da se odgovornost države proteže na akte ili propuste nedržavnih aktera koji deluju po uputstvu ili pod direktnom kontrolom država, kao i akte ili propuste lica ili entiteta koji nisu organi države, poput korporacija i drugih poslovnih subjekata, kada deluju po nalogu države. Države se, isto tako, moraju uzdržati od akata ili propusta koji stvaraju rizik za uživanje ekonomskih, kulturnih i socijalnih prava van njene teritorije. U Komentaru navedenih principa²⁹⁰ dodaje se, međutim, da je pitanje da li je država uključena u akte nedržavnih aktera različito od pitanja da li nedržavni akteri mogu biti direktno odgovorni za nezakonite akte, pred domaćim ili međunarodnim institucijama. Drugo pitanje je van domašaja Principa. Gore navedeni princip 12 izveden je iz odredbe člana 5 i člana 8 Pravila o odgovornosti država za međunarodne protivpravne akte²⁹¹. Odredbom navedenog člana 5 predviđeno je da će se akti lica ili entiteta koji nije organ države u smislu člana 4 Pravila, ali kome je zakon odnosne države dao pravo da ispoljava elemente vlasti, smatrati aktom te države po međunarodnom pravu, pod pretpostavkom da to lice ili entitet deluje u okviru svojih ovlašćenja. Odredbom člana 8 predviđeno je da će se akti lica ili grupe lica smatrati aktima države po međunarodnom pravu ukoliko to lice ili grupa lica pri izvršenju tog akta deluje po uputstvima ili pod kontrolom te države.

Domorodačke, plemenske narode, ruralno stanovništvo, seljaštvo i poljoprivrednike, kao najugroženije delove društva kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta štiti i princip 12(a) u kome se navodi da države moraju dati prioritet u realizaciji prava onima u nepovoljnom položaju, marginalizovanim i ranjivim grupama. Pored navedenog, u principu 12(b) navodi se da države moraju uzeti u obzir standarde međunarodnog prava ljudskih prava, uključujući pravo na samoopredeljenje, pravo na učešće u donošenju odluka, kao i princip zabrane diskriminacije i jednakosti, uključujući rodnu ravnopravnost, transparentnost, odgovornost.

Princip 14 govori o proceni uticaja, ističući da države moraju, uz učešće javnosti, da obave prethodnu procenu rizika i potencijalnih vanteritorijalnih uticaja njenih zakona, politika i prakse na

²⁸⁹ United Nations, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966.

²⁹⁰ O. De Schutter, A. Eide, A. Khalfan, M. Orellana, M. Salomon, I. Seiderman, „Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 34, no. 4, 2012, p. 19.

²⁹¹ International Law Commission, Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two.

uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Ovo je posebno interesantno za države koje deluju u skladu sa svojim politikama investiranja i širenja uticaja na globalnom nivou. S tim u vezi, ilustrativan primer je Kina i njena politika „Going Global“, koja se često navodi kao jedan od glavnih uzroka akvizicija poljoprivrednog zemljišta velikog obima.

Princip 15 predviđa da država, kao članica međunarodne organizacije, ostaje odgovorna za sopstvene postupke u vezi sa poštovanjem svojih obaveza predviđenih međunarodnim pravom ljudskih prava, u okviru svoje teritorije i van nje. Pored toga, država koja prenese deo svojih nadležnosti ili učestvuje u radu međunarodne organizacije mora preduzeti sve razumne mere u cilju obezbeđivanja da navedena međunarodna organizacija konstantno deluje u skladu sa preuzetim obavezama te države kada su u pitanju ljudska prava. Ovo je posebno interesantno sa aspekta država članica Evropske unije s obzirom da se politike Evropske unije smatraju jednim od glavnih uzroka akvizicija poljoprivrednog zemljišta. U sledećem principu navodi se da i sama ta međunarodna organizacija ima iste obaveze kada je u pitanju zaštita ljudskih prava. Dakle, navedeni principi mogli bi se tumačiti ne samo sa aspekta obaveza država kao članica neke organizacije, već i sa aspekta same te organizacije, e.g. Evropske unije.

U svakom slučaju, država mora svoje međunarodne sporazume i standarde elaborirati, tumačiti i primenjivati u skladu sa njihovim međunarodnim obavezama koje se odnose na ljudska prava, poput onih u međunarodnoj trgovini, investicijama, finansijama, porezima, zaštiti životne sredine, saradnji pri razvoju i bezbednosti.²⁹² U tom smislu, posebno bi trebalo delovati u skladu sa ovim principom pri tumačenju odredaba bilateralnih investicionih ugovora, koji su u praksi neretko tumačeni u korist investitora, odnosno na štetu uživanja nekih od osnovnih ljudskih prava lokalnog stanovništva.

Kao jedan od većih nedostataka ovih Principa navodi se to što nisu uspostavili mehanizam koji bi nadgledao njihovo poštovanje. Imajući u vidu da su Principi neobavezujući instrument, s pravom bi se moglo tvrditi da je razumljivo što nije ustanovljeno telo za nadgledanje poštovanja njegovih odredbi. Međutim, moglo bi se tvrditi da neobavezujuća priroda ovih Principa ne sprečava ustanovljavanje nadzornog organa sastavljenog od pojedinaca, građanskih organizacija društva i predstavnika multinacionalnih kompanija, koje bi osiguralo da ovi Principi ne budu samo obećanja na papiru. Pored toga, uspeh Principa zavisi od dobre volje država, što nije dobro jer ljudska prava nisu milostinja, već pravne obaveze država.²⁹³

Ipak, ne bi se moglo tvrditi da nisu predviđeni nikakvi nadzorni sistemi. Naime, principi u VI delu „Odgovornost i pravni lekovi“, u 6 principa na generalan način predviđaju obavezu država da obezbede dostupnost efikasnih mehanizama u slučaju nepoštovanja navedenih principa, kao i da države, u tom cilju, moraju uspostaviti sisteme i procedure za puno i detaljno nadgledanje pridržavanja preuzetih obaveza u vezi sa ljudskim pravima (Princip 36), opštu obavezu da obezbede efikasni pravni lek (Princip 37), reparaciju (Princip 38), mogućnost međudržavnih predstavki u slučaju da druga država krši svoje vanteritorijalne obaveze u vezi sa ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (Princip 39), osim sudskih, savetuje se i uspostavljanje nesudskih mehanizama (Princip 40) i obaveza država da saraduju i izveštavaju o svojim vanteritorijalnim obavezama u vezi sa ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, međunarodne (Princip 41).

²⁹² ETO, *Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, Heidelberg, 2011. Principle 17.

²⁹³ E. Durojaye, „The Viability of the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States on Socioeconomic Rights in Advancing Socioeconomic Rights in Developing Countries“, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, vol. 5, no. 15, 2014, p. 74.

Treba imati u vidu i činjenicu da su Principi proizašli iz već postojećih obaveza, odnosno iz već postojećih obavezujućih instrumenata međunarodnog prava, od kojih većina ima ugovorna tela koja se bave nadzorom nad izvršenjem preuzetih obaveza. Primera radi, posebna ugovorna tela ustanovljena su Međunarodnim Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodnim Paktom o građanskim i političkim pravima, Konvencijom o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, Konvencijom o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, Konvencijom o pravima osoba sa invaliditetom, Konvencijom o pravima deteta i mnogim drugim. Pored toga, ovi Principi su zasnovani i na Povelji Ujedinjenih nacija, tako da bi se država, ako smatra da druga država krši svoje međunarodne obaveze, mogla obratiti i Međunarodnom sudu pravde.

1.4.4.2. Deklaracija iz Tirane

Još jedan instrument od značaja za regulisanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta je Deklaracija iz Tirane²⁹⁴, oko koje se 2011. godine usaglasilo preko 150 predstavnika građanskih organizacija, socijalnih pokreta, međunarodnih organizacija i vlada, uključujući i članove i strategijske partnere Međunarodne zemljišne koalicije, iz više od 45 zemalja Afrike, Latinske Amerike, Severne Amerike, Azije i Evrope. U njemu se poziva na upravljanje zemljištem i drugim prirodnim resursima tako da bude orijentisano na siromašne i ekološki održivo. Istovremeno, apeluje se na države da preduzmu korake da bi se radilo na privlačenju investicija u poljoprivredu koje su socijalno, ekonomski i ekološki održive i koje smanjuju siromaštvo i glad, odnosno da vode politike koje su takve da doprinose više privlačenju malih poljoprivrednika kao investitora, nego privlačenju investicija velikog obima (s obzirom da male poljoprivrednike smatraju glavnim investitorima u zemljište i poljoprivredu).²⁹⁵ U tom smislu, Deklaracija osuđuje svaki vid „grabljenja zemlje“, nevažno da li je investitor domaćeg ili stranog porekla.

1.4.5. (Ne)adekvatnost instrumenata mekog prava da regulišu akvizicije poljoprivrednog zemljišta

Nakon pregleda svih gore navedenih instrumenata „mekog prava“, i to kako u sistemu Ujedinjenih nacija, tako i u sistemu Evropske unije i Svetske banke i pregleda ostalih instrumenata „mekog prava“ relevantnog za akvizicije poljoprivrednog zemljišta, moglo bi se zaključiti da svi imaju barem jednu zajedničku manu: nalaze se u „sivoj zoni“ - između prava i politike, tako da nema instrumenata za njihovo sprovođenje. Pored toga, ako je suditi po kritikama, najviše je zadovoljio odgovor Ujedinjenih nacija (što i ne čudi imajući u vidu broj donetih akata na ovom polju), odgovor Evropske unije mogao je biti i bolji, dok je odgovor Svetske banke, čini se, unapred bio osuđen na propast.

Najveći problem svih pobrojanih dokumenata u praksi biće sprovođenje u slučaju nepoštovanja njihovih odredbi. Naime, navedeni dokumenti ne predviđaju nikakve sankcije koje će stimulisati njihovo izvršenje, što znači da se njihova primena zasniva na načelu dispozitivnosti svih relevantnih aktera. U tom smislu, sav uspeh navedenih dokumenata meriće se dobrom voljom država i investitora, odnosno njihove empatije *vis-a-vis* lokalne zajednice, a koji je red veličine u pitanju, pokazaće vreme.

Nasuprot tome, „tvrdo“ pravo omogućava kredibilnije preuzimanje obaveza, smanjenje transakcionih troškova, proširenje političke strategije i rešavanje problema nepotpunog ugovaranja. Međutim, ono nosi i značajne rizike - ograničava ponašanje država, pa čak i njihovu suverenost. Sa

²⁹⁴ International Land Coalition, Tirana Declaration - „Securing land access for the poor in times of intensified natural resources competition“, 2011.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 2.

druge strane, meko pravo olakšava postizanje kompromisa i, stoga, predstavlja dvostrano korisnu saradnju između aktera sa različitim interesima, vrednostima i moći.²⁹⁶ Možda ono proizlazi i iz „straha od rigidnosti „tvrđog“ prava“ ili o svesti o tome da „mekoća“ prava odgovara i „mekoći njegovog sadržaja“.²⁹⁷ Imajući u vidu navedeno, legitimno bi se moglo postaviti pitanje po čemu se „meko“ pravo razlikuje od političkih obećanja? Pošto se „meko“ pravo konkretizuje kroz preporuke, smernice, principe, deklaracije, model-zakone i slično, moglo bi se reći da ih od političkih obećanja razlikuje nomotehnička struktura.²⁹⁸

Pojedini autori²⁹⁹ ističu da se odgovor međunarodne zajednice na „grabljenje zemlje“ u vidu ovih instrumenata ne može smatrati rešenjem s obzirom da ga favorizuju umesto da ga ospore. U tom smislu, drugi autori³⁰⁰ dodaju da dosadašnji pokušaji „regulisanja“ akvizicija poljoprivrednog zemljišta zavaravaju s obzirom da pretpostavljaju da akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu, ukoliko se njima dobro upravlja, biti poželjne. Ističe se da postavljanjem takvih pretpostavki mi, zapravo, potcenjujemo oportunitetne troškove koji su uključeni u davanje investitorima zemljišta koje se smatra „napuštenim“ kako bismo promovisali tip poljoprivredne proizvodnje koji će imati manje uticaja na smanjenje siromaštva, nego da je to isto zemljište dato lokalnom stanovništvu. Čini se da autori polaze od pretpostavke da bi lokalno stanovništvo sopstvenom poljoprivrednom proizvodnjom zadovoljavalo svoje potrebe za hranom i da lokalno stanovništvo od dolaska investitora nema apsolutno nikakvih koristi. Navedena argumentacija ne čini se održivom s obzirom da lokalno stanovništvo koje proizvodi hranu za sopstvene potrebe ne doprinosi iskorenjivanju siromaštva, već tome da se održi *status quo*. Nasuprot tome, dolazak investitora potencijalno doprinosi iskorenjivanju siromaštva otvaranjem novih radnih mesta ili povećanjem obima proizvodnje hrane.

Boras i Franko u osnovi zameraju kodeksima ponašanja na tome što nisu dovoljno orijentisani na siromašne, smatrajući da svaki pokušaj koji nastoji da dovede u vezu visoke poslovne standarde sa etičkim ponašanjem u (trans)nacionalnim ugovorima verovatno neće dovesti do istinski pozitivnih ishoda za siromašne ukoliko primarni cilj prenosa zemljišta nije kategorično usmeren na zaštitu interesa siromašnih. Autori, stoga, izražavaju „žaljenje što da je primarni cilj predloženih kodeksa ponašanja nešto drugo“.³⁰¹ Kao jedan od problema navodi se i činjenica da kodeksi eksplicitno ili implicitno pretpostavljaju da ne postoji fundamentalni problem sa postojećom proizvodnjom hrane ili energije i obrascima potrošnje koje kontrolišu transnacionalne kompanije. Oni ignorišu mogućnost da investicije velikog obima radi proizvodnje hrane ili energije neće rešiti svetsku krizu hrane ili energije, već da će je potencijalno i pogoršati.³⁰²

²⁹⁶ K. W. Abbott, D. Snidal, „Hard and Soft Law in International Governance“, *International Organization*, vol. 54, no. 3, 2003, pp. 422-423.

²⁹⁷ P.-M. Dupuy, „Soft law and the international law of the environment“, *Michigan Journal of International Law* no. 12, 1993, p. 429.

²⁹⁸ D. Đurđev, „Soft law in European community law“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad*, vol. 47, no. 1, 2013, p. 105.

²⁹⁹ S. Borrás Jr, J. Franco, „Codes de bonne conduite: une réponse à l'accaparement des terres?“, *Alternatives Sud*, vol. 17, no. 57, 2010, p. 74.

³⁰⁰ O. De Schutter, „How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, p. 250.

³⁰¹ S. Borrás Jr, J. Franco, „From threat to opportunity-problems with the idea of a code of conduct for land-grabbing“, *Yale Human Rights and Development Journal*, vol. 13, no. 2, 2010, p. 510.

³⁰² *Ibid.*, p. 515.

Pojedini autori³⁰³ ističu da je ovakav pristup regulisanja akvizicija poljoprivrednog zemljišta odraz optimističnih pretpostavki kada su u pitanju njihovi pozitivni efekti. U tom smislu, postavlja se i pitanje koliko takvi instrumenti uopšte i mogu biti efikasni imajući u vidu nejednakost aktera. Slično tome, drugi autori tvrde da će ovakvi instrumenti samo olakšati i ubrzati „grabljenje zemlje“ s obzirom da služe interesima investitora. Takođe se navodi da će svi pregovori između ruralnih siromašnih i promotera investicija (transnacionalnih kompanija, kompanija, nacionalnih vlada) biti „obeležene disbalansom moći koji značajno ide u prilog ovoj drugoj strani“.³⁰⁴ Imajući u vidu navedeno, čini se da je ključno uzeti u obzir ovu nejednakost prilikom uspostavljanja takvih mehanizama, odnosno pronaći balans na taj način da se napravi povoljna klima za investicije, ali ne na štetu suštinskih interesa lokalnog stanovništva. Drugim rečima, potrebno je istovremeno zadovoljiti i zahteve investitora i zahteve ljudskih prava.

U tom smislu, ističe se da će kodeksi ponašanja verovatno olakšati, a ne sprečiti buduća „grabljenja zemlje“, iz kog razloga ih ne treba razmatrati ni kao opciju. Neki bi mogli tvrditi da kodeksi ponašanja, uprkos inherentnim ograničenjima, treba da budu razmatrani kao opcija u nedostatku bolje. Ovaj pragmatičan pristup zasniva se na tezi da je „grabljenje zemlje“ neizbežno pri trenutnoj ekonomskoj klimi i političko-institucionalnom kontekstu. Ipak, ističe se da ovaj proces nije neizbežan, da se može sprečiti i da je potrebno uložiti napor kako bi se to i postiglo, što podrazumeva ujedinjenje oko pravnog okvira ljudskih prava na međunarodnom, nacionalnom i lokalnom nivou. Naime, iako priznaju da nije sve navedeno u kodeksima ponašanja inherentno loše, autori ističu da ništa od navedenog nije dovoljno dobro da dovede do ishoda u korist siromašnih.³⁰⁵

Kako bi se postigao uspeh, nije dovoljno da se mali poljoprivrednici sami bore za svoja prava. Uključivanje međunarodnih aktera i mreža u cilju zajedničke borbe za promenu dosadašnjeg upravljanja zemljištem je mnogo bolje rešenje, nego ekskluzivno traženje rešenja na lokalnom nivou, kao pokušaj da se međunarodni akteri izbegnu. U takvim slučajevima, mnoge važne ekonomske ili socijalne koristi mogu biti izgubljene. Istovremeno, treba imati u vidu da urbanizacija i tranzicija ruralnih siromašnih iz većine u manjinu svetskog stanovništva može dalje smanjiti njihov politički uticaj na dugi rok.³⁰⁶

Ovo bi se moglo objasniti i nedostatkom političke podrške. Da nedostaje politička podrška jasno je i zbog toga što su prava investitora stipulisana, pre svega, bilateralnim investicionim ugovorima, a prava ruralnog stanovništva mekim pravom. Objasnjenje bi se moglo naći u činjenici da je saglasnost oko nekog instrumenta mekog prava, imajući u vidu njegovu prirodu, mnogo lakše postići, nego saglasnost oko nekog pravno obavezujućeg instrumenta. Razlog za to leži u prirodi ovih instrumenata, odnosno činjenici da države mogu, a ne moraju poštovati odredbe instrumenata mekog prava. U pitanju su samo preporuke ili smernice, čije kršenje ne povlači nikakvu odgovornost.

Iako su u pitanju neobavezujući instrumenti, ne treba izgubiti iz vida da oni ipak ukazuju na stanje svesti, odnosno da dokazuju činjenicu da je uključivanje ljudskih prava i pitanja u vezi sa investicijama od ključne važnosti ne samo za ljudska prava, već i za budućnost investiranja. Naime,

³⁰³ L. Mehta, G. J. Veldwisch, J. Franco, „Introduction to the Special Issue: Water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources“, *Water Alternatives* vol. 5, no. 2, 2012, p. 204.

³⁰⁴ S. M. Borrás Jr, J. C. Franco, „Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis“, *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, no. 1, 2012, p. 54.

³⁰⁵ S. Borrás Jr, J. Franco, „From threat to opportunity-problems with the idea of a code of conduct for land-grabbing“, *Yale Human Rights and Development Journal*, vol. 13, no. 2, 2010, p. 520.

³⁰⁶ M. E. Margulis, T. Porter, „Governing the Global Land Grab: Multipolarity, Ideas, and Complexity in Transnational Governance“, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 78.

kako su kritike investitorima koji ne poštuju ljudska prava sve oštrije, a mediji nemilosrdniji, investitori se nalaze u okruženju koje nije naročito povoljno za sticanje profita. Čini se da su svi ovi instrumenti dobra osnova za buduće pravno obavezujuće instrumente kada i ako bude bilo političke volje za njih. Sami instrumenti su, ipak, generalno govoreći, dobro osmišljeni. Međutim, njihova primena, imajući u vidu da spadaju u meko pravo, ostaje u domenu dispozicije samih investitora. Za razliku od imperativnih pravila, koja moraju poštovati svi subjekti prava na koje se odnosi konkretna dispozicija norme (pod pretnjom primene sankcije), ovde sankcija izostaje. Dakle, ne samo da izostaje sankcija, već izostaje i obaveznost njihove primene.

Presudna pitanja - interpretacija ovih instrumenata i njihova transformacija u autoritativne instrumente su inherentno političke prirode. Stoga, predviđa se da će njihova implementacija biti čak i više osporavana nego što su bili pregovori u vezi sa njihovim odredbama.³⁰⁷ Međutim, političari treba da imaju u vidu da „pravo, bilo nacionalno ili međunarodno, nije izvor alibija za političare i državne službenike“³⁰⁸, bilo ono po svojoj prirodi *ius dispositivum* ili *ius imperativum*. Iako su odredbe u svim navedenim instrumentima postavljene dosta visoko, deluje da one u praksi ipak nisu dovoljno delotvorne. Potrebno je da države budu preduzimljivije i da deluju u skladu sa aspiracijama koje su iznele u ovim instrumentima, na koji način bi se takvim odredbama udahnuo život. Naime, ove odredbe zasigurno imaju potencijal, ali praksa pokazuje da on nije dovoljno iskorišćen. Ali, kao što je u jednom radu već istaknuto³⁰⁹, nije problem u pravu, već u nedostatku političke volje.

U tom smislu, mnogi autori ukazuju da „nije realno očekivati da će ih korumpirane vlade ili disfunkcionalne države stvarno implementirati“,³¹⁰ da je kredibilitet ovakvih instrumenata „u najmanju ruku, na staklenim nogama“, kao i da se čini da se „oni koji se igraju njima nalaze u sopstvenom referentom svetu“. ³¹¹ Ipak, i u takvim okolnostima norme mekog prava su značajne budući da ih države često koriste kao obrazac za formulisanje nacionalnih politika. Pored toga, one predstavljaju i ponašanje koje međunarodna zajednica u celini očekuje od državnih i nedržavnih aktera. U tom smislu, moguće je da države načelno podržavaju ovakve instrumente zbog, *inter alia*, straha od stigmatizacije. Međutim, čak i da je tako, uz pritisak međunarodne zajednice, nevladinih i drugih organizacija, moguće je da će oni ipak dovesti do bolje prakse država.

1.5. Pravo na zemlju kao ljudsko pravo

U literaturi ne postoji saglasnost oko definisanja „prava na zemlju“ kao takvog. Ipak, moglo bi se reći da se termin „pravo na zemlju“ upotrebljava kao genusni termin za, uopšte gledano, pravo na pristup zemlji. U svakom slučaju, „pravo na zemlju“ polazi od ideje da je poljoprivredno zemljište mnogo više od robe. Drugim rečima, ono ima ne samo ekonomsku, već i socijalnu i kulturnu vrednost te predstavlja jedan od elemenata identifikacije seljaka i drugih ljudi koji žive u ruralnim područjima.

³⁰⁷ S. M. Borrás, J. C. Franco, C. Wang, „The Challenge of Global Governance of Land Grabbing: Changing International Agricultural Context and Competing Political Views and Strategies”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, pp. 175-176.

³⁰⁸ I. Brownlie, „The reality and efficacy of international law”, *British Yearbook of International Law*, vol. 52, no. 1, 1981, p. 8.

³⁰⁹ A. Budak, „Adekvatnost koncepta ljudskih prava”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Niš*, vol. 57, no. 80, 2018, p. 572.

³¹⁰ GRAIN, *Responsible farmland investing? Current efforts to regulate land grabs will make things worse*, Barcelona, 2012, p. 5.

³¹¹ *Ibid.*, p. 11.

Ipak, ovo pravo do današnjeg dana, nije prepoznato ni u jednom pravno obavezujućem instrumentu kao univerzalno pravo.

Ipak, aktivizam naučne i stručne javnosti, ali i nevladinih organizacija rezultirao je odgovorom Ujedinjenih nacija u vidu donošenja Deklaracije o pravima seljaka i drugih ljudi koji žive u ruralnim područjima, koja je prepoznala pravo na zemlju kao ljudsko pravo. Postavlja se pitanje da li je to dovoljno ili međunarodna zajednica ipak ruralnom stanovništvu može ponuditi više. Sa druge strane, Evropska unija na ovom polju nije bila aktivna. U sistemu Evropske unije nije formalno prepoznata činjenica da zemljište, pored ekonomske, ima i druge vrednosti.

1.5.1. Pregled literature

Međunarodno pravo ljudskih prava ne poznaje pravo na zemlju³¹² kao takvo uprkos tome što je pristup zemlji od suštinskog značaja za ostvarivanje nekih fundamentalnih ljudskih prava. Često se gubi iz vida da je u mnogim društvima zemlja izuzetno emocionalno pitanje.³¹³ U tom duhu se u literaturi³¹⁴ i kreiraju pompezni naslovi poput onog da „Planeta (ni)je na prodaju!“. Ono je više nego stvar (*i.e.* suvereni deo teritorije ili produktivni ekonomski resurs), već inherentno multidimenzionalno pitanje, sa velikom ulogom u kulturološkim i verskim sistemima.³¹⁵

Ipak, stiče se utisak da smo zaboravili kulturni značaj zemljišta i sveli ga na njegove produktivne elemente – tretiramo zemljište kao robu, a ono, zapravo, znači socijalni status i život za najsiromašnije slojeve ruralnog stanovništva. Komoditizacija zemljišta, koju fenomen „grabljenja zemlje“ ubrzava, nosi rizik koji ide mnogo dalje od predloga njegovog regulisanja. Potrebno je insistirati da vlade u potpunosti poštuju preuzete obaveze u vezi sa ljudskim pravima, podrazumevajući tu pravo na ishranu i pravo svih ljudi da slobodno raspolažu prirodnim resursima i bogatstvima, kao i da ne budu lišeni sredstava koji im omogućavaju opstanak.³¹⁶

Upozorava se da je zemljište iz resursa za proizvodnju hrane i ruralnu stabilnost transformisano u špekulativnu robu.³¹⁷ Priroda se pretvara u „derivat kojim se trguje“ ili u „snabdevača usluga ili kapitala“.³¹⁸ Gajzler³¹⁹ dodaje da današnje elite zemljište vide kao „trofeje“, koji se prikupljaju iz duhovnih, materijalnih, praktičnih i egzistencijalnih razloga. U tom smislu, autor ističe da se

³¹² U literaturi ne postoji saglasnost oko definisanja ovog pojma. Ipak, moglo bi se reći da se termin „pravo na zemlju“ upotrebljava kao genusni termin za, uopšte gledano, pravo na pristup zemlji. Moglo bi se reći da je poljoprivredno zemljište mnogo više od robe. Drugim rečima, ono ima ne samo ekonomsku, već i socijalnu i kulturnu vrednost te predstavlja jedan od elemenata identifikacije seljaka i drugih ljudi koji žive u ruralnim područjima. Ipak, ovo pravo do današnjeg dana, nije prepoznato ni u jednom pravno obavezujućem instrumentu.

³¹³ L. Cotula, „Land Grabbing’ and International Investment Law: Toward a Global Reconfiguration of Property?“, in: *Yearbook on International Investment Law & Policy 2014-2015*, (Ed. Andrea K. Bjorklund), Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 193.

³¹⁴ T. Feodoroff, „L’accaparement des Terres, Planète (pas) à vendre“, *Revue Possibles*, vol. 36, no. 3, 2013, p. 10.

³¹⁵ M. E. Margulis, N. McKeon, S. M. Borras, „Land Grabbing and Global Governance: Critical Perspectives“, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 14.

³¹⁶ O. De Schutter, „How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, p. 274.

³¹⁷ I. Viewpoint, *Land-grabbing and the Financialization of Agricultural Land*, <http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?article5589>, Internet, pristupljeno 09.09.2018.

³¹⁸ G. Holmes, „What is a land grab? Exploring green grabs, conservation, and private protected areas in southern Chile“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 41, no. 4, 2014, p. 551.

³¹⁹ C. Geisler, „Trophy lands: why elites acquire land and why it matters“, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d’études du développement*, vol. 36, no. 2, 2015, p. 243.

posedovanje zemlje vidi kao prestiž, što se povezuje sa posedovanjem moći u društvu.³²⁰ Stoga, mnogi apeluju na društvo da ponovo mora gledati na zemljište kao na javno dobro, da mora smanjiti „komoditizaciju“ zemljišta i, umesto toga, promovisati upravljanje ovim zajedničkim resursom od koga svi zavise.³²¹ Drugi autori, pak, ističu, da je poljoprivredno zemljište negde između privatne svojine, infrastrukturnog projekta i robe.³²² Ipak, za poljoprivrednike je ono mnogo više – ono ima socijalnu i kulturnu vrednost i često predstavlja osnovni predmet prava svojine čitavih porodica koje na njemu žive, rade, odrastaju i prehranjuju svoje porodice. U tom smislu, ono predstavlja njihovo nasleđe sa kojim se često identifikuju.

Kao što je Toft³²³ primetio, iako se pravo na zemlju ne smatra osnovnom potrebom u smislu konvencionalnih ljudskih prava, postoji nepogrešiva veza između formalnih zemljišnih prava i minimuma životnog standarda. Drugim rečima, pristup zemlji je neraskidivo povezan sa drugim ljudskim pravima, poput prava na život, budući da obezbeđuje opstanak ljudi koji se prehranjuju direktno sa te zemlje proizvođači sopstvenu hranu. U tom smislu, Gilbert³²⁴ navodi da su ispod ove „fasade“ zemljišna prava ključno pitanje međunarodnog prava ljudskih prava s obzirom da predstavljaju osnovu za pristup hrani, stanovanju i razvoju, kao i da bi se bez pristupa hrani mnogi ljudi našli u situaciji ozbiljne ekonomske nesigurnosti. Obeng-Odom i Gjampo³²⁵, pak, prave razliku između prava na zemlju i zemljišnih prava, ističući da je razlika, pre svega, u tome što pravo na zemlju, za razliku od zemljišnih prava, nije ograničeno na državljane jedne države.

Pravo na zemlju kao ljudsko pravo tradicionalno nije materija međunarodnog prava ljudskih prava niti postoji međunarodni instrument koji prepoznaje pravo na zemlju kao ljudsko pravo. Bilo je nekoliko inicijativa za prepoznavanje prava na zemlju kao ljudskog prava u međunarodnom pravu. Međutim, one su ostale bez uspeha i nijedan ugovor o ljudskim pravima nije ovo pravo prepoznao kao osnovno pitanje ljudskih prava. Do sada se zemljišno pravo izučavalo iz pet uglova kada je u pitanju međunarodno pravo ljudskih prava: kao pitanje prava svojine, kao pitanje od izuzetnog značaja za domorodačke narode, kao element rodne ravnopravnosti, kao slogan za nejednak pristup hrani i iz ugla prava na stanovanje.³²⁶

Sa izuzetkom prava žena i prava domorodačkih naroda, pravo svojine nad zemljištem nije predmet regulisanja međunarodnih ugovora o ljudskim pravima, a kada se prava svojine na zemljištu i pominju, obično je to u kontekstu zabrane diskriminacije.³²⁷ Naime, u članu 16 Konvencije o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama propisuje se da države treba da obezbede jednaka prava za oba supružnika kada je u pitanju vlasništvo, upravljanje ili raspolaganje imovinom. Odredbom člana 5(v) Konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije generalno se stipuliše obaveza

³²⁰ *Ibid.*, p. 245.

³²¹ La Via Campesina, *Europe: Land concentration and land grabbing occurring and reaching blatant levels*, <https://viacampesina.org/en/europe-land-concentration-and-land-grabbing-occurring-and-reaching-blatant-levels/>, Internet, pristupljeno 04.04.2019.

³²² M. Campanale, „Private investment in agriculture”, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, p. 366.

³²³ K. H. Toft, „Are Land Deals Unethical? The Ethics of Large-Scale Land Acquisitions in Developing Countries”, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 26, no. 6, 2013, p. 1190.

³²⁴ J. Gilbert, „Land rights as human rights: the case for a specific right to land”, *SUR International Journal on Human Rights* vol. 10, no. 18, 2013, p. 115.

³²⁵ F. Obeng-Odoom, R. E. V. Gyampo, „Land grabbing, land rights, and the role of the courts”, in: *Geography Research Forum*, Ben-gurion University of the Negev Press, Be'er Sheva, 2017, p. 128.

³²⁶ J. Gilbert, „Land rights as human rights: the case for a specific right to land”, *SUR International Journal on Human Rights* vol. 10, no. 18, 2013, pp. 116-117.

³²⁷ *Ibid.*, p. 129.

država da eliminišu rasnu diskriminaciju i da garantuju pravo na posedovanje imovine samostalno i u zajednici sa drugima.

De Šuter³²⁸, međutim, smatra da bi se takvo pravo moglo zasnivati ili na pravu na imovinu ili na pravu na ishranu. Kada je u pitanju pravo na imovinu, odredbom člana 7 Univerzalne Deklaracije o ljudskim pravima propisano je da svako ima pravo da poseduje imovinu, a odredbom člana 1 Dodatnog Protokola uz Konvenciju o ljudskim pravima i osnovnih sloboda propisano je da svako ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Univerzalna Deklaracija o ljudskim pravima je danas jedini međunarodni instrument za koji bi se moglo reći da bi se na njemu mogla zasnivati zemljišna prava (iako se eksplicitno ne pominju kao takva).

Istorijski gledano, pravo svojine moglo bi se smatrati veoma konzervativnim pravom s obzirom da ono pruža zaštitu samo onima koji poseduju zemljište. Drugim rečima, pravo svojine primenjuje se samo na postojeće predmete prava svojine i ne tiče se prava na pribavljanje prava svojine.³²⁹ Ovo je naročito značajno ako se ima u vidu da se pod pravom vlasništva podrazumeva ne samo pravo svojine nekog lica nad nečim, već i pravo svakog pojedinca da poseduje privatnu imovinu, odnosno formalnu mogućnost svakog pojedinca da postane vlasnik stvari i da ima kontrolu nad njom.³³⁰ Dakle, nije dovoljna zaštita koju ovo pravo danas pruža budući da ono štiti samo jedan aspekt prava svojine – pravo već postojeće imovine, dok ne štiti pravo lica da pribavi imovinu. Interesantno je da je propušteno regulisanje prava svojine u oba Pakta usvojena 1966. godine, što ovo pravo čini jednim ljudskim pravom potvrđenim Univerzalnom Deklaracijom o ljudskim pravima koje nije integrisano u jedan od dva obavezujuća Pakta. Postoji nekoliko objašnjenja za ovakav propust. Jedan od njih je podela između Zapadnog i Istočnog bloka, za koje je pravo svojine bilo suviše kompleksno i ideološki kontroverzno pitanje za usaglašavanje.³³¹

Pravo na ishranu je jedno od osnovnih ljudskih prava, koje proizilazi iz opšteg principa prava na (zdrav) život. Pravo na ishranu stipulisano je odredbom člana 24, stav 1 Univerzalne Deklaracije o ljudskim pravima³³², u okviru prava na adekvatan standard života i odredbom člana 11 Međunarodnog Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Deklaracija o pravima seljaka i drugih ljudi koji rade u ruralnim sredinama³³³, usvojena 2018. godine, prepoznala je specijalno pravo ove kategorije stanovnika na ishranu u članu 15, stav 4: „Seljaci i drugi ljudi koji rade u ruralnim područjima imaju pravo da sami odrede svoju hranu i poljoprivredne sisteme, što je u mnogim državama prepoznato kao „suverenitet hrane“. Ovo uključuje pravo da se učestvuje u donošenju odluka u vezi sa hranom i poljoprivrednom politikom, kao i pravo na zdravu i adekvatnu hranu proizvedenu ekološkim i održivim metodama koje poštuju njihove kulture.“

³²⁸ O. De Schutter, „The emerging human right to land”, *International Community Law Review*, vol. 12, no. 3, 2010, p. 305.

³²⁹ J. Gilbert, „Land rights as human rights: the case for a specific right to land”, *SUR International Journal on Human Rights* vol. 10, no. 18, 2013, p. 117.

³³⁰ S. Moroni, „Property as a human right and property as a special title. Rediscussing private ownership of land”, *Land Use Policy*, vol. 70, 2018, p. 274.

³³¹ W. A. Schabas, „The omission of the right to property in the international covenants”, *Hague Yearbook of International Law*, vol. 4, 1991, p. 135.

³³² O pravnoj prirodi ovog instrumenta bilo je više reči u delu 1.4.1.1.

³³³ Human Rights Council, United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, Resolution adopted by the Human Rights Council on 28 September 2018, A/HRC/RES/39/12, 2018. art. 15(1).

Međutim, i pored činjenice da bi se pravo na zemlju kao ljudsko pravo moglo izvesti iz gore navedenih odredbi o pravu na imovinu i pravu na ishranu, ono je, ipak, specifično. Gilbert³³⁴ ga je definisao kao pravo svakog pojedinca na pristup lokalnim resursima – bilo individualno bilo u zajednici sa drugima kako bi mogao sebe da prehranjuje održivo, da stanuje na njemu i neguje svoju kulturu. Osim toga, ovaj autor ističe da pravo na zemlju nije pravo svojine i ne podrazumeva pravo da se proda ili kupi zemlja ili da se na njoj zaradi - ono je ograničeno na upotrebu pojedinaca ili lokalnih zajednica koje se prehranjuju i neguju svoju kulturu.³³⁵

Boras i Franko sa „pravom na zemlju“ izjednačavaju termin „suverenitet nad zemljom“³³⁶, pod kojim podrazumevaju pravo radničke klase da ima efektivan pristup, kontrolu, pravo na korišćenje, kao i pravo da na njoj žive, *i.e.* pravo na zemlju kao resurs i kao teritoriju. Ovi autori predlažu korišćenje navedenog termina umesto neoliberalnog termina „upravljanje zemljištem“, koji smatraju državno-orijentisanim konceptom i političkim projektom“ koji predstavlja „pogled odozgo“, za razliku od termina „suverenitet nad zemljom“ koji predstavlja „pogled odozdo“, odnosno pogled sa mesta gde su socijalne relacije u vezi sa zemljištem polazna osnova.³³⁷ Ipak, postavlja se pitanje da li pravo na zemlju kao ljudsko pravo znači da svi imaju pravo da dobiju „parče zemlje“? Naravno da ne znači. Pravo na stanovanje ne znači da će svako dobiti kuću, kao što ni pravo na adekvatnu ishranu ne znači da će svako dobiti besplatan obrok. Pravo na zemlju je, kao i svako drugo pravo, pre svega, ustanovljeno radi onih koji su lišeni nekog standarda koji je neophodan kako bi lice bilo u mogućnosti da živi dostojanstveno.³³⁸

Za razliku od gore navedenih predloga da se pravo na zemlju indirektno izvede iz postojećih prava, drugi autori³³⁹ predlažu da se pravo na zemlju operacionalizuje oko već postojećeg prava na zemlju koje je priznato domorodačkim i plemenskim narodima Konvencijom Međunarodne organizacije rada broj 169 i Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima domorodačkih naroda. Konvencijom br. 169 Međunarodne organizacije rada³⁴⁰ propisano je da države, prilikom primene Konvencije, treba da poštuju činjenicu da zemlja ili teritorija imaju izuzetnu kulturnu i duhovnu vrednost za one koji je tradicionalno nastanjuju ili na drugi način koriste. Postojanje dve konvencije garantuje pravo na zemlju samo navedenim grupama, delujući kao svojevrsni *lex specialis*, odnosno na navedenu konvenciju ne može se pozvati nijedan pojedinac ili grupa ljudi ukoliko ne pripada domorodačkom ili plemenskom narodu.

³³⁴ J. Gilbert, „Land rights as human rights: the case for a specific right to land“, *SUR International Journal on Human Rights* vol. 10, no. 18, 2013, p. 116.

³³⁵ R. Künemann, S. Monsalve Suárez, „International Human Rights and Governing Land Grabbing: A View from Global Civil Society“, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 131.

³³⁶ Termin „suverenitet nad zemljom“ inicijalno je predložila organizacija „Via Campesina“.

³³⁷ S. Borras, J. Franco, „Towards a broader view of the politics of global land grab: rethinking land issues, reframing resistance“, *Initiatives in Critical Agrarian Studies, Working Paper Series*, vol. 1, 2010, p. 36.

³³⁸ R. Künemann, S. Monsalve Suárez, „International Human Rights and Governing Land Grabbing: A View from Global Civil Society“, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 132.

³³⁹ *Ibid.*, p. 130.

³⁴⁰ International Labour Organization, Indigenous and Tribal Peoples Convention (No. 169), 1989. čl. 13. Konvencije (pa i konvencije donete pod okriljem Međunarodne organizacije rada) predstavljaju međunarodne ugovore i, kao takve, pravno obavezujuće akte za države koje izraze pristanak na obavezivanje ugovorom, što se, prema vladajućem stavu u teoriji međunarodnog prava, može činiti na pet načina: 1) potpisom, 2) razmenom instrumenata koji sačinjavaju ugovor, 3) ratifikacijom, 4) prihvatanjem ili odobravanjem i 5) pristupanjem. Ipak, lista nije iscrpna budući da se stranke mogu sporazumeti da svoj pristanak na obavezivanje nekim međunarodnim ugovorom izraze i na drugi način. Više o načinima izražavanja pristanka na obavezivanje ugovorom: M. Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, p. 454.

U tom smislu, trenutni ugovorni okvir, kada je u pitanju međunarodno pravo ljudskih prava, znači da se druge kategorije ljudi ne mogu direktno pozivati na pravo na zemlju, već na razna druga ljudska prava, što sve druge narode koji nisu domorodački stavlja u veoma ranjiv položaj. Naime, pozivanje na pravo na zemlju indirektno, preko, primera radi, prava na ishranu, izuzetno je rizično. Ovo stoga što se ostavlja otvorenim pitanje da li ljudi sebe hrane direktno „sa zemlje“ ili indirektno, odnosno na taj način što, uzgajajući zemlju, ostvaruju neki prihod kojim pribavljaju hranu. Ovakva mogućnost fleksibilne interpretacije se neretko zloupotrebljava kako bi se ljudi iselili sa svojih imanja pod izgovorom da svoju zemlju ne koriste dovoljno/efikasno/održivo te da će se njihovo pravo na ishranu bolje realizovati kroz prihode koje će ostvariti od obećanih poslova (koji se retko materijalizuju).³⁴¹

Najveći broj autora zalaže se za prepoznavanje i uspostavljanje prava na zemlju kao ljudskog prava. Međutim, postoje i oni sa drugačijim mišljenjem Tako, Toft³⁴² izražava zabrinutost da bi prepoznavanje ovog prava u sadašnjem vremenu „grabljenja zemlje“ dovelo do nastajanja drugih problema u vezi a pravednom distribucijom takvog prava. Naime, autor se zapitao šta je sa onima koji nisu nasledili zemljišna prava od svojih predaka? Da li to znači da oni nemaju pravo na zemlju i, možda još problematičnije, ako bi se i njima priznalo pravo na zemlju, da li bi ovo pravo bilo uporedivo sa pravom na ishranu ili na zaštitu zdravlja, *i.e.* da li bi bilo univerzalno i neotuđivo pravo koje se mora zaštititi?

Slično tome, Vizborg³⁴³ svoju skeptičnost po pitanju univerzalnosti i neotuđivosti prava na zemlju zasniva na četiri razloga: (1) ljudska prava su univerzalna, zasnovana na čovečnosti; zemljišna prava, nasuprot tome, predstavljaju specifična prava pojedinca na specifičnom resursu, tako da nisu univerzalno neophodna kako bi zaštitila postojanje ili dostojanstvo ljudi; (2) ljudska prava štite „dublja“ prava, poput prava na život, uključujući i pravo na posedovanje imovine; (3) davanje zemljišnim pravima statusa ljudskih prava moglo bi sankcionisati nepravedno stečena zemljišna prava, ali je, međutim, verovatno da oni sa formalno priznatim pravima, često moćniji, budu bolje pozicionirani za dobijanje statusa ljudskih prava, nego što su to u poziciji ruralni siromašni sa slabo priznatim pristupom zemlji i (4) visoka kompleksnost svojinskih prava čini teškim određivanje koja prava pojedinaca bi trebalo smatrati „ljudskim pravima“.

Autor sam daje primer potencijalnih kontraargumenata, pa, tako, kao argument na razlog (1) navodi da pravo na rad, poput prava na zemlju, nije univerzalno neophodno za postojanje i dostojanstvo pojedinca ili da, kada je u pitanju razlog (3), nepravedna zemljišna prava (pribavljena nasilnim putem) ne bi imala legitimnost usled kršenja drugih ljudskih prava u samom procesu. Uprkos navedenim kontraargumentima, autor veruje da bi pažnju, umesto na uspostavljanje prava na zemlju kao ljudskog prava, trebalo usmeriti na jednakosti, pravu na pristup sudu, pravu na informacije, pravu na vodu, pravu na ishranu i slično, što bi dovelo do značajne zaštite prava na zemlju i druge imovine.³⁴⁴

Čini se da autor nije najbolje obrazložio svoj stav. Argument da pravo na zemlju nije nužno za postojanje ljudi je vrlo upitan, naročito u ruralnim sredinama, u kojima se čitava područja prehranjuju sa zemlje koju obrađuju. Nemali ideo u snabdevanju urbanih područja imaju upravo poljoprivredna

³⁴¹ R. Künnemann, S. Monsalve Suárez, „International Human Rights and Governing Land Grabbing: A View from Global Civil Society”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 130.

³⁴² K. H. Toft, „Are Land Deals Unethical? The Ethics of Large-Scale Land Acquisitions in Developing Countries”, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 26, no. 6, 2013, p. 1192.

³⁴³ P. Wisborg, „Human Rights Against Land Grabbing? A Reflection on Norms, Policies, and Power”, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 26, no. 6, 2013, p. 1202.

³⁴⁴ *Ibid.*, pp. 1202-1203.

gazdinstva koja višak proizvoda plasiraju na zelene pijace ili na drugi pogodan način. Pored toga, u slučaju da ovo pravo nije ostvareno, a pojedinac nema drugog načina da se prehrani, *in extremis*, može doći do smrti, što dokazuje da, iako možda ne postoji direktna, postoji indirektna veza između prava na zemlju i esencijalnog i fundamentalnog ljudskog prava – prava na život. Treći i četvrti razlog autora čini se, za polazište imaju istu osnovu, a to je pretpostavka da će nekim pojedincima, koji budu ispunili određene uslove, pravo na zemlju biti priznato kao ljudsko pravo, dok drugima, pak, neće. Ovo je suštinski pogrešno budući da su ljudska prava, *per definitionem*, univerzalna i nedeljiva, odnosno da se priznaju svim ljudima samo na osnovu činjenice što su ljudi.

Brojni međunarodni instrumenti bi, u teoriji, trebalo da znače da je ljudima osiguran barem dostojanstven život. Međutim, danas svet karakteriše siromaštvo. Milioni ljudi se svake godine prinudno iseljava sa zemlje usled razvojnih projekata, što je realnost koja dokazuje postojanje implementacionih i normativnih pravnih praznina u međunarodnom pravu ljudskih prava. Navedeno govori o izuzetno nesigurnoj situaciji seljaka. U stvari, 50% gladnih u svetu čine upravo mali poljoprivrednici koji u potpunosti ili delom zavise od zemlje koju obrađuju. Stoga, potrebno je uspostaviti pravo na zemlju kao ljudsko pravo kako bi se postojeće pravne praznine popunile.³⁴⁵

1.5.2. Stav Ujedinjenih nacija i stav Evropske unije

Ujedinjene nacije su 2018. godine odgovorile na gore navedene probleme iznete u teoriji usvajanjem Deklaracije o pravima seljaka i drugih ljudi koji žive u ruralnim područjima, koja je prepoznala pravo na zemlju kao ljudsko pravo. Naime, u Deklaraciji se navodi da seljaci i drugi ljudi koji rade u ruralnim područjima imaju pravo na zemlju, pojedinačno ili kolektivno, uključujući i pravo na pristup, održivu upotrebu i upravljanje zemljištem i izvorima vode, obalnim područjima, ribnjacima, pašnjacima i šumama, da dostignu adekvatan standard života, da imaju bezbedno, mirno i dostojanstveno mesto za život i razvoj svoje kulture. Osim toga, ističe se da države treba da preduzmu mere kako bi otklonile i zabranile svaki oblik diskriminacije kada je u pitanju ovo pravo.³⁴⁶

Prepoznaje se, takođe, i pravo onih koji nemaju formalno priznato pravo svojine. Tako, odredba stava 3 navedenog člana ističe da države treba da preduzmu mere kako bi obezbedile pravno prepoznavanje zemljišnih prava, uključujući i običajna prava, kao i da spreče arbitrarno ili nezakonito iseljavanje ljudi sa svojih imanja, odnosno da, shodno stavu 5, budu vraćeni na svoja imanja ili da im se, kada njihov povratak nije moguć, isplati pravedna, fer i zakonita kompenzacija. Dakle, mogli bismo zaključiti da je Deklaracija, u slučaju nezakonitog iseljavanja ili oduzimanja zemlje predvidela naturalnu restituciju kao pravilo, dok se novčana restitucija predlaže kao izuzetak, odnosno onda kada naturalna restitucija nije moguća.

Iako je Deklaracija dobar korak ka priznavanju prava seljacima i njihovim porodicama, što je gotovo polovina svetskog stanovništva³⁴⁷, ovde ne treba stati s obzirom da je u pitanju pravno neobavezujući instrument. Treba raditi na donošenju konvencije kao obavezujućeg instrumenta. Takođe, konvencijom bi trebalo uspostaviti nadzorne mehanizme, što bi obezbedilo efektivno

³⁴⁵ D. G. Núñez, „Peasants’ Right to Land: Addressing the Existing Implementation and Normative Gaps in International Human Rights Law*”, *Human Rights Law Review*, vol. 14, no. 4, 2014, pp. 589-590.

³⁴⁶ Human Rights Council, United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, Resolution adopted by the Human Rights Council on 28 September 2018, A/HRC/RES/39/12, 2018. čl. 17.

³⁴⁷ Prema podacima Svetske banke, ruralna populacija je 2019. godine činila 44,29% svetskog stanovništva. The World Bank, *Rural population (% of total population)*, https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs?fbclid=IwAR0ToFBsXOVGcrvWa_Aa5MaadX_Qq0b05u0-9ZXraFDpYl3oZi6ehatbmNo, Internet, pristupljeno 21.08.2020.

ostvarivanje proklamovanih prava, kao i mogućnost da se seljaci, u slučaju kršenja njihovih prava, obrate odgovarajućem telu uspostavljenim konvencijom. Međutim, neretko se ukazuje na činjenicu da će takav predlog „verovatno naići na opiranje država, ali i nekih aktera građanskog društva koji takav režim zemljišta ili ne favorizuju ili smatraju preslabim“.³⁴⁸ Ipak, to ne treba da bude razlog za odustajanje od aktivizma. Naime, činjenicu da su Ujedinjene nacije odgovorile na ukazani problem (bez obzira što je to učinjeno u formi pravno neobavezujućeg instrumenta) treba pozdraviti. Naučna i stručna javnost, ali i nevladine organizacije još jednom su pokazali da zajedno mogu dovesti do velikih pomaka kada je u pitanju regulisanje ljudskih prava. Naravno, potrebno je da se takav aktivizam ne samo održi, već i pojača kako bi se, u cilju pretakanja ovih odredbi u pravno obavezujući instrument, na međunarodnu zajednicu izvršio svojevrsan pritisak.

Za razliku od Ujedinjenih nacija, u Evropskoj uniji ne samo da nije priznato pravo na zemlju kao ljudsko pravo, već ne postoji ni jedinstvena i sveobuhvatna zemljišna politika ili zakonodavni okvir. Umesto toga, kompetencija u vezi sa zemljištem podeljena je između četiri različita horizontalna okvira, u zavisnosti od toga da li se zemljište smatra robom (kada je podvrgnuto pravilima unutrašnjeg tržišta), prirodnim kapitalom (kada je podvrgnuto ekološkoj politici), sredstvom za poljoprivrednu proizvodnju (kada je podvrgnuto pravilima zajedničke poljoprivredne politike) ili mestom za život (kada je podvrgnuto teritorijalnoj kohezioj politici). Problem je u tome što je zemljište sve navedeno istovremeno. Uz to, sve navedene vrednosti su subordinirane ekonomskim procenama zemljišta, prema kojima se ono, prevashodno, posmatra kao roba i kojim se ponajbolje upravlja na tržišno orijentisani način. Ovaj pristup, međutim, konstantno diskriminiše neindustrijska poljoprivredna preduzeća i seljačku poljoprivrednu proizvodnju, dovodi do koncentracije zemljišta, doprinosi „grabljenju“ zemlje u najmarginalizovanim ruralnim predelima Evrope. Stoga, Evropi je potreban drugačiji pristup kada je u pitanju upravljanje poljoprivrednim zemljištem, onaj koji upravljanje zemljištem ne posmatra samo kao tehničko pitanje, već kao fundamentalno pitanje ljudskih prava.³⁴⁹

Iako je jedan od stožera ljudskih prava i, uopšte, demokratskih vrednosti, Evropska unije, čini se, ovde nije delovala adekvatno. Od nje se očekuje mnogo više. Stoga, istovremeno sa aktivizmom usmerenim na pretakanje odredbi o pravu na zemlju kao ljudskog prava u pravno obavezujući instrument, potrebno je skrenuti pažnju na ovaj problem i u okviru pravnog sistema Evropske unije. Imajući u vidu da je ona uvek bila (i da to treba i da ostane) primer prepoznavanja i adekvatnog regulisanja ljudskih prava, nema razloga za sumnju u to da reakcija Evropske unije neće izostati.

³⁴⁸ M. E. Margulis, N. McKeon, S. M. Borrás, „Land Grabbing and Global Governance: Critical Perspectives“, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 5.

³⁴⁹ S. Kay, *Land grabbing and land concentration in Europe: a Research Brief* European Commission, Amsterdam, 2016, p. 22.

2. UZROCI AKVIZICIJA POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA

Da bismo razumeli koje države su najverovatnije „mete“ investitora, odnosno u kojim državama će se akvizicije poljoprivrednog zemljišta najverovatnije pojaviti, trebalo bi da utvrdimo koji su to atributi država koje su do sada privlačile investitore kada je u pitanju poljoprivredno zemljište, odnosno koji su to socio-ekonomski ili drugi faktori koji dovode do akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Naime, investitori sve do nešto više od decenije skoro i da nisu bili zainteresovani za ulaganje u poljoprivredni sektor. Šta se promenilo? Čemu žurba? Da li prisustvujemo još jednom talasu „zlatne groznice“, gde se poljoprivredno zemljište smatra dobrom u koje vredi ulagati ili su, pak, u pitanju neki drugi motivi, pokušaćemo da utvrdimo u redovima koji slede. U literaturi se navode brojni faktori koji dovode do akvizicija poljoprivrednog zemljišta, ali se, po pravilu, oni svode na uzroke koji su obrađeni u ovoj glavi doktorske disertacije. Iako je sprovedeno dosta istraživanja na temu akvizicija poljoprivrednog zemljišta, malo je onih koji na sistematičan način obrađuju njene uzroke.

2.1. Opšte tendencije

Kako se istaklo u ranijem delu disertacije, moderne akvizicije poljoprivrednog zemljišta se od onih već viđenih razlikuju, *inter alia*, i po novim uzrocima. Osim toga, pokazalo se da zemlje domaćini, naročito one u razvoju, vode aktivne politike privlačenja investicija u poljoprivredno zemljište kako bi omogućile ekonomski razvoj i modernizaciju poljoprivrede. Istovremeno, razvijene zemlje, vođene potrebom zadovoljavanja tražnje za hranom i biogorivima svojih rastućih populacija, počinju da kupuju poljoprivredno zemljište u velikim količinama. Teorija je identifikovala niz uzroka koji dovode do modernih akvizicija poljoprivrednog zemljišta, od kojih će oni najznačajniji, po mišljenju autorke, biti posebno obrađeni.

Osim analize politika zemalja domaćina i politika zemalja porekla investicija, u redovima koji slede traži se odgovor i na pitanje kakva je dugoročna tendencija akvizicija poljoprivrednog zemljišta: da li će se njihov broj smanjiti, povećati, ili se, pak, nalaze u periodu stagnacije. Pored toga, treba imati u vidu da se uzroci akvizicija poljoprivrednog zemljišta razlikuju od tzv. „okidača“ koji su do njih doveli. U tom smislu, „okidač“ je bila ne samo svetska kriza hrane 2007/2008. godine, već i rast svetske populacije, što neumitno vodi rastućoj tražnji za hranom.

2.1.1. Politike zemalja domaćina investicija

Interesovanje svetskih investitora za industrijalizovanu poljoprivredu je od strane mnogih zemalja domaćina viđeno kao prilika za razvoj, pa čak i kao rešenje problema ruralnog razvoja. Naime, u mnogim državama poljoprivreda je ignorisana u političkim politikama i programima. Navedeno možemo zaključiti iz oskudnosti finansijske podrške kada je u pitanju ovaj sektor. Poljoprivreda nije viđena kao prioritet, već je na nju gledano kao na „nazadni sektor, koji, budući da je na nivou malih poljoprivrednih gazdinstava, ne može biti konkurentan na svetskom tržištu, odnosno da su drugi sektori perspektivniji kada je u pitanju stvaranje novih radnih mesta.³⁵⁰ 1 Takav stav doveo je do decenija zanemarivanja poljoprivrede.

Stoga, moglo bi se reći da akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu biti uzrokovane i samim ponašanjem zemlje domaćina. Naime, države, pogotovo zemlje u razvoju, često vode intenzivnu

³⁵⁰ W. Anseeuw, L. A. Wily, L. Cotula, M. Taylor, *Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, 2012, p. 65.

politiku privlačenja stranih direktnih investicija u poljoprivredu s obzirom da je vide kao jedno od glavnih sredstava za ekonomski rast i modernizaciju privrede. Primera radi, pojedina istraživanja³⁵¹ pokazala su da je subsaharskoj afričkoj poljoprivredi potrebno najmanje 21 milijarda američkih dolara godišnje kako bi smanjila siromaštvo i nehranjenost sopstvenog stanovništva. To je, mora se priznati, cilj koji će ovaj region vrlo teško sam postići.

Zemlje domaćini, naročito zemlje u razvoju, i međunarodne organizacije dočekali su sa odobravanjem strane direktne investicije, smatrajući ih jedinstvenom prilikom za ekonomski razvoj, poboljšanje infrastrukture, razvoj novih tehnologija i poboljšanje *know-how* u poljoprivredi.³⁵² Ovo stoga što se pokazalo da one mogu imati pozitivan uticaj na ekonomski i socijalni razvoj.³⁵³ Stoga, strane direktne investicije mogu biti jedna od poluga ekonomskog razvoja ovih zemalja. Primarni cilj privlačenja stranih direktnih investicija u poljoprivredu je, primera radi, modernizacija poljoprivredne proizvodnje, nove tehnologije, pristup ili bolja integrisanost u svetsko tržište ili povećanje izvoza. Ove i slične ciljeve države postavljaju kao primarne pri zaključivanju ugovora.

Po prvi put posle nekoliko decenija postoji saglasnost među nosiocima politika da su poljoprivrednom sektoru u siromašnim zemljama urgentno potrebne investicije kako bi se odgovorilo na glad i siromaštvo, da bi se razvile i diversifikovale njihove ekonomije, kao i da bi se zaustavila postojana erozija poljoprivrednog zemljišta (čak i u vreme kada tražnja za hranom kontinuirano raste).³⁵⁴ Prema običajnom međunarodnom pravu, države imaju suvereno pravo da regulišu pitanje dozvoljenosti stranih direktnih investicija na svojoj teritoriji. Investicioni ugovori se uglavnom bave pitanjem tretmana investitora nakon ulaska investicije na teritoriju zemlje domaćina. Prava i obaveze koje se tiču zaštite poljoprivrednog zemljišta ostaju u okviru prerogativa suvereniteta države.³⁵⁵ Države koje žele da privuku investitore, s obzirom da im konkurenciju predstavljaju druge države, spremne su da ponude zemljište po povoljnim cenama, a često i besplatno, obrazlažući takve poteze očekivanjem da investitor otvori nova radna mesta i da dovede do drugih razvojnih mogućnosti.³⁵⁶

Ovakvi postupci države nisu logični. Naime, država nema razloga da daje besplatno zemljište nekome budući da i sama na njoj može da proizvede dovoljno hrane, barem za potrebe lokalnog stanovništva. Za poljoprivrednu proizvodnju, u tom smislu, nije potrebna nikakva mehanizacija, već samo input u obliku semena i radne snage. Davanje zemljišta investitorima bez ikakve naknade, uz navedeno opravdanje, nije karakteristično za poljoprivredni sektor, već pre za druge sektore, poput sektora industrije ili drugih sektora za koje država nema dovoljno kapaciteta da radi (dovoljno) efikasno.

U literaturi postoji saglasnost oko osnovnih determinanti koje pozitivno utiču na dolazak stranih investitora u zemlju. Prva determinanta je veličina tržišta zemlje domaćina. Prema ovoj hipotezi, multinacionalne kompanije teže investiranju u veće zemlje kako bi mogli ostvariti ekonomiju obima.

³⁵¹ A.-C. Gerlach, P. Liu, „Resource-seeking foreign direct investment in African agriculture”, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2010, p. 5.

³⁵² L. T. M. Fernández, *Large-Scale Land Investments in Least Developed Countries: Legal Conflicts Between Investment and Human Rights Protection*, Springer, Cham, 2017, p. 48.

³⁵³ K. Deininger, D. Byerlee, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 41.

³⁵⁴ A. Spieldoch, S. Murphy, „Agricultural Land Acquisitions: Implications for Food Security and Poverty Alleviation”, in: *Land grab? The race for the world's farmland*, (Eds. Michael Kugelman, Susan L. Levenstein), Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2009, p. 39.

³⁵⁵ L. Cotula, „The New Enclosures? Polanyi, international investment law and the global land rush”, *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 9, 2013, p. 1620.

³⁵⁶ T. M. Li, „Centering labor in the land grab debate”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, p. 283.

Druga determinanta je ekonomska politika koju zemlja domaćin vodi. Porezi, makroekonomska stabilnost, stepen otvorenosti tržišta, politička klima, stepen ekonomskih sloboda i (ne)postojanje regulative koja reguliše strane direktne investicije na tržištu. Još jedna bitna determinanta je kapital.³⁵⁷ Ljudski kapital određuje produktivnost radne snage, i, samim tim, atraktivnost određene zemlje investitoru. Javni kapital je takođe značajan. Loša infrastruktura, naročito u transportu, komunikacijama i informacionim tehnologijama vidi se kao jedna od glavnih prepreka za investicije u zemljama niskog dohotka.³⁵⁸

Imajući u vidu navedeno, zemlja domaćin trebalo bi da vodi liberalnu trgovinsku politiku kako bi privukla što više investitora i time doprinela ekonomskom rastu. Kako će liberalizacije trgovine, pak, uticati na druge aspekte svakodnevnog života prosečnog stanovnika te zemlje, drugo je pitanje koje, kako se pokazalo u ranijem delu disertacije, ne mora nužno imati pozitivan ishod. U svakom slučaju, zaključivanje ugovora koji za predmet imaju transakcije poljoprivrednog zemljišta, bez adekvatne strategije privlačenja stranih direktnih investicija, odnosno bez prethodno jasno postavljenih ciljeva zemlje domaćina kakve investicije želi da privuče i šta očekuje od njih, neretko vodi negativnim efektima takvih investicija po zemlju domaćina.

Da se to na bi dogodilo, zemlje domaćini moraju voditi dobro osmišljene politike privlačenja stranih direktnih investicija, a na osnovu dobro osmišljenih strategija razvoja. Drugim rečima, ugovori o međunarodnim transakcijama ne smeju se zaključivati na *ad hoc* osnovi ukoliko se šanse za negativne efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta žele svesti na minimum. Moglo bi se reći da su preporuke za osnovu politike privlačenja stranih direktnih investicija da se prethodno osigura vladavina prava i adekvatan pravni i institucionalni okvir³⁵⁹ (ovo stoga što se pokazalo da, ukoliko su oni slabi, ove zemlje imaju veliku šansu da iskuse negativne efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta), kao i da se obezbedi nediskriminacija investitora i dobri uslovi poslovanja.

2.1.2. Politike zemalja porekla investicija

2.1.2.1. Opšti uticaj politika zemalja porekla investicija

Faktori koji utiču na izbor destinacije investicije su svakako demografski, ekonomski, klimatski, ali i sveukupni politički faktor koji uključuje, se se ne ograničava na pravni i institucionalni okvir. Zumers³⁶⁰ je identifikovala sedam procesa koji dovode do sadašnjeg „grabljenja zemlje“ i „stranizacije“ državne teritorije: 1) strane direktne investicije u proizvodnju hrane – veliki deo „grabljenja zemlje“ rezultat je potrage za jeftinom hranom; 2) strane direktne investicije u neprehrambene poljoprivredne proizvode i biogoriva – finansijska kriza pretvorila je poljoprivredno zemljište u novi izvor profita. Imajući u vidu smanjene zalihe neobnovljivih izvora energije, biogoriva će vrlo verovatno ostati dugoročna opcija investitora; 3) razvoj zaštićenih područja, prirodnih resursa i ekoturizma; 4) stvaranje specijalnih ekonomskih zona – ovo uključuje i prateću infrastrukturu, poput aerodroma, u koji proces su naročito uključene azijske države; 5) turističke destinacije – međunarodni

³⁵⁷ M. Bengoa, B. Sanchez-Robles, „Foreign direct investment, economic freedom and growth: new evidence from Latin America”, *European journal of political economy*, vol. 19, no. 3, 2003, p. 532.

³⁵⁸ M. B. Obwona, „Determinants of FDI and their impact on economic growth in Uganda”, *African development review*, vol. 13, no. 1, 2001, p. 62.

³⁵⁹ O slabom pravnom i institucionalnom okviru kao uzroku akvizicija poljoprivrednog zemljišta biće više reči u potpoglavlju 2.5. Pravni i institucionalni okviri zemalja Istočne Evrope i Republike Srbije predmet su razmatranja posebnih poglavlja (poglavlja 5 i 6).

³⁶⁰ A. Zoomers, „Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, no. 2, 2010, pp. 433-440.

hoteli, primera radi, ubrzano traže nove, atraktivne strategijske lokacije za izgradnju, pri čemu su naročito popularna ona mesta na „Unesco“-voj listi kulturnog nasleđa ili ona predstavljena u „Lonely Planet“ vodiču; 6) penzionisanje i rezidencije – ovo je jedan od manje vidljivih procesa koji dovode do „grabljenja zemlje“. Kao odgovor na povećane troškove života, mnogi sa 55 i više godina počinju da traže jeftinije mesto za život po penzionisanju; 7) kupovine zemljišta od strane radnika-migranata u njihovoj zemlji porekla.

Teorija poznaje uzroke akvizicija poljoprivrednog zemljišta globalnog tipa i regionalnog tipa. U uzroke akvizicija poljoprivrednog zemljišta globalnog tipa ubrajaju se finansijske investicije, narativi o prehrambenoj sigurnosti, preporuke za politike upravljanja klimatskim promenama³⁶¹, ciljevi o iskorenjivanju gladi u svetu uz pomoć poljoprivrede.³⁶² U uzroke akvizicija poljoprivrednog zemljišta regionalnog tipa ubrajaju se politike koje vode regionalne organizacije, poput Evropske unije.³⁶³

Uopšteno govoreći, predviđeno povećanje svetske populacije na 9 milijardi³⁶⁴ za sobom nosi povećanu tražnju za poljoprivrednim proizvodima, pre svega, za hranom. Međutim, istraživanja su pokazala da se tražnja za poljoprivrednim zemljištem povećava i usled rapidne svetske urbanizacije. Naime, gradovi tradicionalno nastaju na najproduktivnijem poljoprivrednom zemljištu, pa je, stoga, ekspanzija urbanih područja često u direktnoj konkurenciji sa poljoprivrednom proizvodnjom.³⁶⁵ Urbane strukture često imaju velike prostorne potrebe. Primera radi, procenjuje se da se svake godine radi ekspanzije građevinskih područja oko 1-2 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta u zemljama u razvoju uzima od poljoprivredne proizvodnje,³⁶⁶ *i.e.* da se svake godine u zemljama u razvoju vrši prenamena oko 1-2 miliona zemljišta iz poljoprivrednog u građevinsko zemljište. Moglo bi se primetiti da je urbanizacija i jedna od posledica akvizicija poljoprivrednog zemljišta usled iseljavanja seljaka, po prodaji imovine stranom investitoru, iz sela u gradove. Stoga, nameće se zaključak da se urbanizacija istovremeno pojavljuje i kao uzrok i kao posledica akvizicija poljoprivrednog zemljišta.

Investitori su nakon svetske krize 2008. godine u poljoprivrednom zemljištu videli sredstvo za smanjenje rizika, odnosno „branu od inflacije“. U tom smislu, akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu biti motivisane ne samo zadovoljavanjem povećane tražnje za poljoprivrednim proizvodima, već i isključivo lukrativnim ciljevima.³⁶⁷ Osim toga, poljoprivredno zemljište može se smatrati privlačnom investicijom ne samo iz razloga trenutnih cena na kojima će se očigledno moći pribaviti profit, već i iz razloga trenda rasta tražnje za poljoprivrednim proizvodima. Naime, kako povećana tražnja za hranom neumitno dovodi do povećanja cena zemljišta, investitori neretko kupuju velike površine zemljišta

³⁶¹ M. Hulme, „1.5 °C and climate research after the Paris Agreement“, *Nature Climate Change*, vol. 6, no. 3, 2016, p. 222.

³⁶² D. Le Blanc, „Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets“, *Sustainable Development*, vol. 23, no. 3, 2015, p. 176.

³⁶³ C. Böhlinger, A. Löschel, U. Moslener, T. F. Rutherford, „EU climate policy up to 2020: An economic impact assessment“, *Energy Economics*, vol. 31, 2009, p. 5295. O politikama Evropske unije kao uzroku akvizicija poljoprivrednog zemljišta biće više reči u potpoglavlju 2.6.

³⁶⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations, „The State of Food Insecurity in the World: How does international price volatility affect domestic economies and food security?“, Rome, 2011, <http://www.fao.org/3/i2330e/i2330e.pdf>, p. 42.

³⁶⁵ C. Friis, A. Reenberg, „Land grab in Africa: Emerging land system drivers in a teleconnected world, GLP Report No. 1, GLP - A Joint Research Agenda of IGBP and IHDP“, Copenhagen, 2010, https://www.farmlandgrab.org/wp-content/uploads/2010/08/GLP_report_01.pdf, p. 6.

³⁶⁶ E. F. Lambin, H. J. Geist, E. Lepers, „Dynamics of land-use and land-cover change in tropical regions“, *Annual review of environment and resources*, vol. 28, no. 1, 2003, p. 213.

³⁶⁷ L. Cotula, „The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 666.

kako bi preprodajom ostvarili profit. Naime, investitori percipiraju povećanje cena zemljišta usled povećane tražnje, čijim ostvarenjem će prisvojiti profit, kao razliku između niske cene po kojoj su kupili zemljište i njene kasnije prodaje po mnogo višoj ceni.

Stoga, moglo bi se reći da su uzrok savremenih akvizicija poljoprivrednog zemljišta „očekivana recipročna dobit“ investitora u odnosu na zemlju domaćina koja od investicije očekuje ekonomski razvoj.³⁶⁸ U tom smislu, „GRAIN“ je u svom izveštaju poljoprivredno zemljište slikovito nazvala „pametnom igračkom“ za investitore kojim se oni služe uz formulu: „hrana će se proizvoditi, cene će ostati visoke, jeftino zemljište je dostupno – isplatiće se“. Naime, procenjuje se da su projektovane godišnje stope prinosa investitora u poljoprivredno zemljište 10-40% u Evropi i do 400% u Africi.³⁶⁹ U tom smislu, ova organizacija je došla do zaključka da je sticanje profita dominantan uzrok najnovijeg talasa akvizicija poljoprivrednog zemljišta. U izveštaju se navodi da sve više kompanija investira u poljoprivredno zemljište i da je sve više novca u igri, kao i da su lokalne zajednice te koje prve primete da kompanije nisu toliko zainteresovane za poljoprivredu, koliko za pranje novca i poresku evaziju.³⁷⁰

Veoma je teško razlikovati uzroke akvizicija poljoprivrednog zemljišta s obzirom da su oni neretko isprepletani i međusobno povezani, posebno sa pojavom takozvanih „fleksibilnih useva“.³⁷¹ U svakom slučaju, postoji mnogo potencijalnih uzroka koje je literatura i praksa prepoznala, ali i neograničeni broj mogućih motiva kojima se svaki pojedini investitor vodi prilikom ulaganja. Ovi uzroci zavisice ne samo od svakog pojedinog investitora, već i od različitih faktora koji oblikuju lokalnu sredinu u koju investitor ulaže – socijalnih, ekonomskih ili drugih.

Pojava fleksibilnih useva logična je posledica višestrukih kriza.³⁷² Naime, na ovaj način investitori su dobili mogućnost diversifikacije rizika, što je izuzetno važno iz perspektive maksimizacije profita, kao primarnog cilja svakog tržišno-orijentisanog lica. Upravo njihovu pojavu mnogi autori³⁷³ vide kao izdanak akvizicija poljoprivrednog zemljišta budući da oni mogu veoma lako promeniti namenu po potrebi, što je od velike koristi u poljoprivredi. Naime, poljoprivrednik će gajiti usev i proizvođiće od njega ono što mu je u tom trenutku najisplativije (hranu, hranu za stoku, biogorivo, industrijske materijale).

Upravo iz razloga postojanja navedenih „fleksibilnih useva“ nije lako odvojiti uzroke tražnje za hranom i proizvodnje biogoriva budući da se isti proizvod može koristiti za proizvodnju hrane, ali i za proizvodnju biogoriva. U tom smislu, investicioni plan investitora može se menjati kako vreme prolazi kao njegov odgovor na promenu međunarodnih cena i drugih podsticaja.³⁷⁴ Naime, investitori donose

³⁶⁸ O. M. Ojulu, „Large-scale land acquisitions and minorities/indigenous peoples’ rights under ethnic federalism in Ethiopia“, Bradford University, 2013, p. 39.

³⁶⁹ GRAIN, *SEIZED! The 2008 land grab for food and financial security*, Barcelona, 2008, pp. 8-9.

³⁷⁰ GRAIN, *The global farmland grab in 2016: how big, how bad?*, Barcelona, 2016, pp. 6-7.

³⁷¹ Četiri trenutno najpopularnija „fleksibilna useva“ su kukuruz, uljana palma, soja i šćerna trska. Povećanje u svetskoj proizvodnji ovih useva je poslednjih 50 godina bilo značajno, sa najvećim povećanjem u poslednje dve decenije. Mnoge investicije velikog obima nalaze se upravo u ovom sektoru. Više o ovome: S. M. Borras, J. C. Franco, C. Wang, „The Challenge of Global Governance of Land Grabbing: Changing International Agricultural Context and Competing Political Views and Strategies“, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013.

³⁷² S. M. Borras, J. C. Franco, S. Gómez, C. Kay, M. Spoor, „Land grabbing in Latin America and the Caribbean“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2012, p. 851.

³⁷³ S. M. Borras, C. Kay, S. Gómez, J. Wilkinson, „Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America“, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, vol. 33, no. 4, 2012, pp. 404-405.

³⁷⁴ L. Cotula, „The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 663.

odluku o načinu investiranja na osnovu pravnog režimu prava svojine, kontrole i upravljanja u datim okolnostima, na osnovu čega zaključuju koja im od ponuđenih mogućnosti daje najveću mogućnost ulaska i izlaska iz investicije.³⁷⁵

Nema ničega novog kada su u pitanju usevi sa višestrukoum upotrebom. Primera radi, na Filipinima se kokos smatra „drvetom života“ iz razloga što svaki deo ove biljke ima svoju upotrebu i vrednost. Ali, da bi jedan poljoprivredni proizvod sa višestrukoum upotrebom mogao da se smatra „fleksibilnim“, mora biti moguće menjanje višestrukih upotreba u skladu sa profitom.³⁷⁶ Međutim, infrastruktura potrebna za pravovremenu zamenu jedne upotrebe u drugu zahteva ogromna ulaganja, tako da samo oni akteri koji su u mogućnosti da poseduju takvu tehnologiju mogu imati koristi od fleksibilnosti. Drugim rečima, mali poljoprivrednici nemaju koristi od fleksibilnih useva budući da nemaju potrebne finansijske kapacitete.³⁷⁷

Iz navedenih razloga može se reći da fleksibilni usevi, kada se ima u vidu njihovo finansiranje, imaju potencijal da pogoršaju već nejednake odnose moći između malih i velikih poljoprivrednika. Kod takvog stanja stvari, veliki poljoprivrednici imaju mogućnost da profitiraju od proizvodnje takvih useva, dok mali tu mogućnost nemaju. Isto tako, ističe se da fleksibilni usevi produbljuju komoditizaciju zemljišta kroz dodatnu standardizaciju i špekulacije. Može se, stoga, zaključiti da fleksibilnost useva može biti važan ograničavajući faktor kada je u pitanju pristup malih poljoprivrednika zemljištu.³⁷⁸

Baza podataka „Land Matrix“:³⁷⁹ detektuje ukupno 18 uzroka koji dovode do akvizicija poljoprivrednog zemljišta: proizvodnja biogoriva (ugovori zaključeni iz ovog razloga imaju za predmet ukupno 4.544.851 hektara), tražnja za hranom (7.826.132 hektara), stoka, neprehrambeni poljoprivredni proizvodi, poljoprivreda (neodređeno), sadnja drveća, seča šuma/upravljanje šumom, sekvestracija ugljenika, šume (neodređeno), rudarstvo, eksploatacija nafte/gasa, turizam, industrija, stvaranje rezervata, zemljišne špekulacije, obnovljivi izvori energije, drugo i mnogobrojni uzroci.

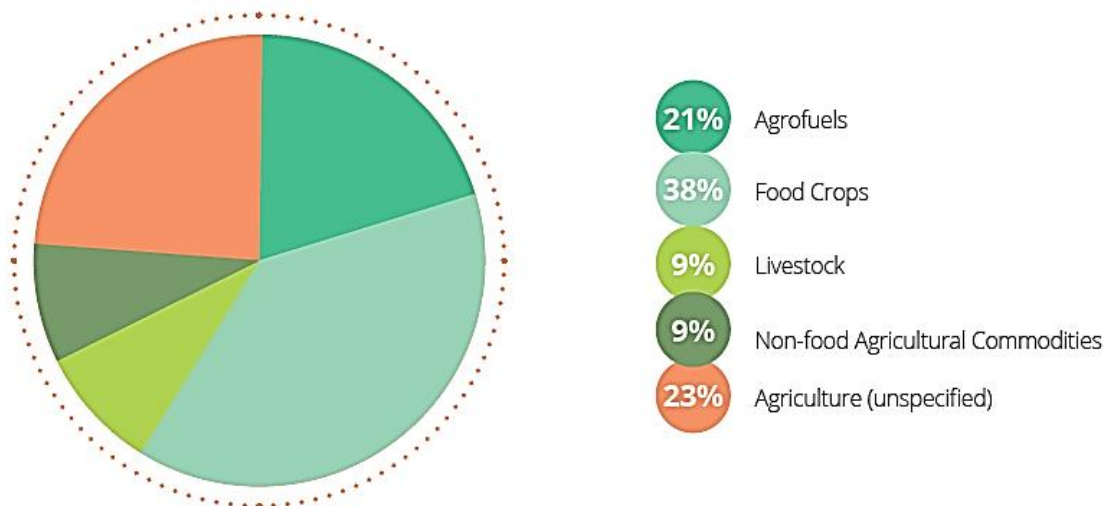
³⁷⁵ M. Campanale, „Private investment in agriculture“, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, pp. 367-368.

³⁷⁶ S. M. Borras Jr, J. C. Franco, R. S. Isakson, L. Levidow, P. Vervest, „The rise of flex crops and commodities: implications for research“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 43, no. 1, 2016, p. 98.

³⁷⁷ C. Genoud, „Flex crops neverland: finding access to large-scale land investments?“, *Globalizations*, vol. 15, no. 5, 2018, p. 690.

³⁷⁸ *Ibid.*, p. 695.

³⁷⁹ Land Matrix, *Land Matrix public database on land deals*, <https://landmatrix.org/>, Internet, pristupljeno 05.03.2020.



Slika 3. Uzroci akvizicija poljoprivrednog zemljišta (% od svih zaključenih ugovora)

Izvor: Nolte, Chamberlain, Giger³⁸⁰

Za većinu zaključenih ugovora, kako po broju, tako i po preuzetim površinama, poljoprivreda predstavlja dominantan uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Slika 3. pokazuje da tražnja za hranom predstavlja glavni uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta sa ukupno 38% svih akvizicija poljoprivrednog zemljišta, kako po broju ugovora, tako i po preuzetim površinama. Na drugom mestu je poljoprivreda (neodređeno), u koju se, pre svega, mogu svrstati razni usevi sa raznovrsnim mogućnostima primene (za proizvodnju hrane, stočne hrane, goriva i industrijske materijale, *e.g.* palmino ulje, koje se koristi za ishranu, gorivo i kozmetiku). Na trećem mestu nalaze se biogoriva sa 21% svih ugovora. Ipak, treba imati u vidu da teorija³⁸¹ razlikuje takozvane „okidače“ određene pojave od njenih uzroka. U navedenom smislu, „okidač“ za pojavu akvizicija poljoprivrednog zemljišta bila bi svetska kriza 2007/2008. godine, dok uzroci, kao što je gore navedeno, mogu biti mnogobrojni.

2.1.2.2. Uloga Kine u globalnim prekograničnim akvizicijama poljoprivrednog zemljišta

Javne politike koje podržavaju investiranje u inostranstvo mogu biti vođene ne samo zadovoljavanjem tražnje za hranom, već i poslovnim prilikama, makroekonomskim ili geopolitičkim razlozima. Primera radi, Kina, uprkos opštem shvatanju, ne investira samo iz razloga prehrambene sigurnosti. Ova država promoviše politiku širenja svog uticaja (eng. *Going Global Strategy*) te podstiče svoje kompanije da investiraju u inostranstvo, a u cilju stvaranja poslovnih mogućnosti za kineske kompanije koje posluju u inostranstvu (ovo posebno u svetlu uočene prednosti koje u odnosu na njih imaju zapadne multinacionalne kompanije).³⁸² Ova politika je neformalno uvedena 1995. godine, a formalno 2007. godine, sa ciljem da, kroz intervencije i podršku, reguliše i promoviše poljoprivrednu globalizaciju, posebno investicije u inostranstvu, kako bi se podmirila svetska, ali i domaća tražnja za hranom.³⁸³ U tom smislu, Kina je pomogla u smanjenju ukupnog broja gladnih za skoro dve trećine u

³⁸⁰ K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, *International Land Deals for Agriculture: Fresh insights from the Land Matrix, Analytical Report II*, Montpellier/Hamburg/Pretoria, 2016, p. 10.

³⁸¹ W. Anseeuw, L. A. Wily, L. Cotula, M. Taylor, *Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, 2012, p. 25.

³⁸² L. Cotula, „The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 668.

³⁸³ Y. Chen, X. Li, L. Wang, S. Wang, „Is China different from other investors in global land acquisition? Some observations from existing deals in China’s Going Global Strategy”, *Land Use Policy*, vol. 60, 2017, p. 362.

zemljama u razvoju od 1990. godine.³⁸⁴ Kao rezultat progressa Kine, stopa ekstremnog siromaštva u istočnoj Aziji se sa 61% 1990. godine smanjila na samo 4% 2015. godine.³⁸⁵

Međutim, oko same suštine politike „Going Global“ još uvek se vode polemike. Nije jasno da li je ona „spasilac sveta“ ili vodi neokolonijalizmu. Ovaj strah je pojačan činjenicom da je povećano investiranje Kine u inostranstvu počelo istovremeno kada i novi talas akvizicija poljoprivrednog zemljišta.³⁸⁶ Pod pretpostavkom da investicije velikog obima Kine doprinose ekonomskom i socijalnom razvoju, da povećavaju svetsku proizvodnju hrane i time pozitivno utiču na prehrambenu sigurnost, moglo bi se reći da ovakva politika Kine ima samo pozitivne efekte. Međutim, istraživanja pokazuju da je svega nekoliko kineskih projekata direktno namenjeno proizvodnji hrane. Naime, uspon Kine kao investicione sile kada je u pitanju poljoprivredno zemljište je, pre svega, motivisano profitom i konstantnom podrškom kineske vlade pri investiranju, što deluje naročito podsticajno na privatne investitore koji ulažu u neprehrambene proizvode zarad relativno visokih profita.³⁸⁷

Kina je za samo 9 godina (1999-2008) od 11. postala 3. najveći investitor na svetu, posle Evropske unije i Sjedinjenih Američkih država, dok joj je svetski BDP sa 1,6% skočio na 7,1%. Između 1990-ih i 2012. godine njen BDP rastao je više od 10% godišnje, dok je BDP zemalja visokog dohotka u istom periodu rastao po 3%.³⁸⁸ Ovo je velikim delom posledica toga što su kineske vlasti usmerile pažnju na proizvodnju radno-intenzivnih industrijskih dobara, iskorišćavajući činjenicu da je njena radna populacija brojala više od 950 miliona ljudi, u poređenju sa 720 miliona ljudi u svim zemljama visokog dohotka zajedno.³⁸⁹ Iako joj je velika populacija omogućila ekonomski razvoj, to nije promenilo činjenicu da je potrebno nahraniti ogromnu populaciju od 1,3 milijarde ljudi. Ekonomski rast je sve više degradirao životnu sredinu budući da postojeći resursi nisu uspevali da se obnove toliko brzo koliko je brzo rasla tražnja. Stoga, nije iznenađujuće što kineski investitori masovno traže zemljište izvan granica Kine. Procenjuje se, naime, da je od 2000. godine Kina potrošila oko 115 milijardi američkih dolara na pribavljanje zemljišta u inostranstvu, što je, samo u 2008. godini, udvostručilo njena ulaganja sa 25 na 50 milijardi dolara.³⁹⁰ Podaci govore da je Kina³⁹¹ izuzetno moćan akter kada je u pitanju međunarodna investiciona scena, posebno u sektoru poljoprivrede. Međutim, ona je, moglo bi se reći, i potencijalno opasan akter imajući u vidu činjenicu da je većina kompanija u Kini u državnom vlasništvu. Dakle, većinu investicija sprovodi jedna (izuzetno moćna) država, što bi moglo značiti da ovaj investitor može kupiti gotovo sve što poželi.

Svojom strategijom „Going Global“ Kina promovise poljoprivrednu globalizaciju, koja, iako potrebna i korisna, sa sobom nosi velike rizike. Upravo zbog navedene strategije na Kinu se, kao investitora, često gleda podozrivo. Jedan od razloga za specifičan tretman u tom smislu je što je država veoma uključena u investicije,³⁹² *i.e.* da ima kritičnu ulogu, što je veoma zabrinjavajuće, imajući u vidu da je Kina veoma ekonomski moćna država, što bi moglo značiti da za nju nema granica kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta jer kako jednoj suverenoj državi možete ograničiti način

³⁸⁴ United Nations, „The Millennium Development Goals Report 2015”, 2015, p. 21.

³⁸⁵ *Ibid.*, p. 15.

³⁸⁶ Y. Chen, X. Li, L. Wang, S. Wang, „Is China different from other investors in global land acquisition? Some observations from existing deals in China’s Going Global Strategy”, *Land Use Policy*, vol. 60, 2017, p. 363.

³⁸⁷ *Ibid.*, p. 370.

³⁸⁸ P. Nolan, „Is China buying the world?”, *Challenge*, vol. 55, no. 2, 2012, p. 23.

³⁸⁹ *Ibid.*, p. 35.

³⁹⁰ *Ibid.*, p. 10.

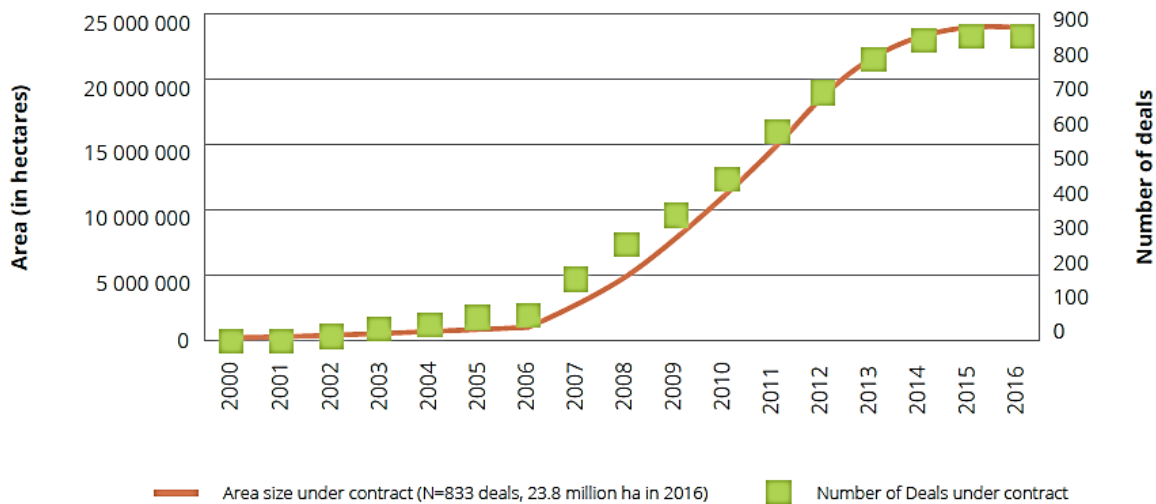
³⁹¹ Za suprotno stanovište vidi: D. Brautigam, S.-M. S. Ekman, „Briefing rumours and realities of Chinese agricultural engagement in Mozambique”, *African Affairs*, vol. 111, no. 444, 2012.

³⁹² Y. Chen, X. Li, L. Wang, S. Wang, „Is China different from other investors in global land acquisition? Some observations from existing deals in China’s Going Global Strategy”, *Land Use Policy*, vol. 60, 2017, p. 362.

trošenja budžetskih sredstava? I dok bi se država mogla samoograničiti po tom pitanju, međunarodna zajednica bi je mogla pozvati na odgovornost kroz ugovore o ljudskim pravima. Međutim, ovakva mogućnost ne postoji kada su u pitanju privatna lica kao investitori. Ovo je slučaj i sa investitorima iz zemalja Bliskog Istoka.³⁹³ za koje su istraživanja pokazala da su mnoge kompanije poreklom iz tih zemalja ili u vlasništvu države (e.g. nacionalne naftne kompanije) ili članovi kraljevske porodice.

2.1.3. Dinamika akvizicija poljoprivrednog zemljišta

Analiza sprovedena u ovom delu doktorske disertacije ima za cilj sagledavanje sadašnjeg stanja akvizicija poljoprivrednog zemljišta i izvođenje relevantnih zaključaka o tome šta možemo, po tom pitanju, očekivati u budućnosti. Slika 4. pokazuje da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta ostale na niskom nivou do 2005. godine, sa blagim povećanjem u periodu od 2002. do 2006. godine. Iznenadno povećanje akvizicija u periodu od 2006. do 2014. godine može se, pre svega, objasniti svetskom krizom hrane 2007/2008. godine. U svakom slučaju, navedeni podaci govore o ustaljenom i, čini se, dugotrajnom trendu interesovanja za poljoprivredno zemljište.



Slika 4. Međunarodne transakcije – zaključeni ugovori, 2000-2016.

Izvor: Nolte, Chamberlain, Giger³⁹⁴

Na slici 4. je uočljivo izravnanje u periodu od 2014. godine, ali autori skreću pažnju da to ne mora nužno značiti da je zaključeno manje ugovora o poljoprivrednom zemljištu, već da može biti i posledica potrebe za protekom vremena kako bi informacije o zaključenim ugovorima dospele u javnost. U ovom trenutku nismo u mogućnosti da sa sigurnošću tvrdimo da li navedena stagnacija zaista odražava pravu sliku stvari ili je ona, pak, samo varka prouzrokovana neophodnošću da protekne određeni period vremena kako bi neka informacija dospela u javnost. Ipak, svakako treba spomenuti da se ovako nešto već dogodilo u prethodnom izveštaju iz 2012. godine³⁹⁵, koji je pokazivao nagli i strmi

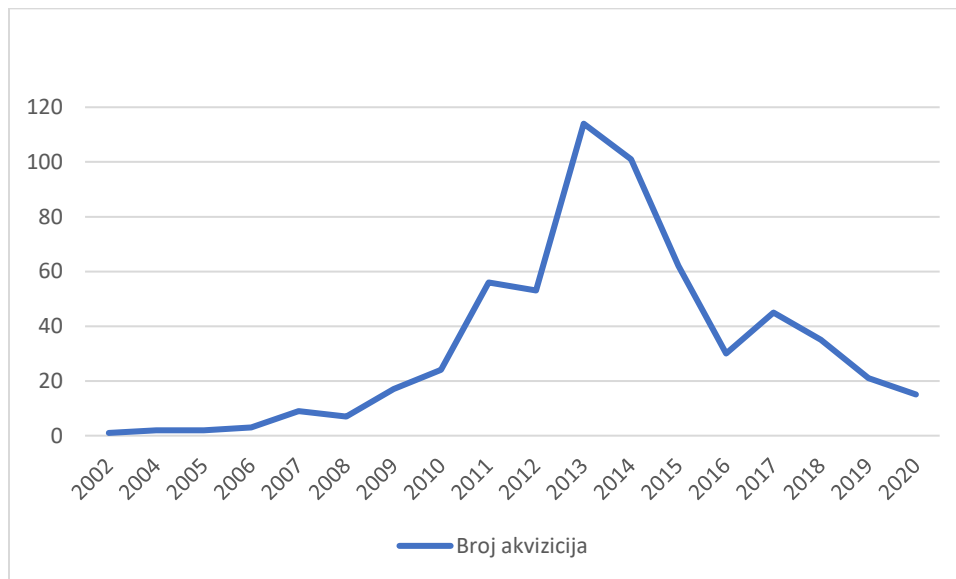
³⁹³ E. Woertz, „The Governance of Gulf Agro-Investments”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 91.

³⁹⁴ K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, *International Land Deals for Agriculture: Fresh insights from the Land Matrix, Analytical Report II*, Montpellier/Hamburg/Pretoria, 2016, p. 13.

³⁹⁵ W. Anseuw, M. Boche, T. Breu, M. Giger, J. Lay, P. Messerli, K. Nolte, „Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South: Analytical Report based on the Land Matrix Database”, 2012, p. 6. Upoređivanje sa navedenim izveštajem je značajno budući da samo dva izveštaja ovog tipa postoje. Naime, „Land Matrix” je napravio dva izveštaja koja predstavljaju svojevrstu kompilaciju međunarodnih zemljišnih transakcija, i to 2012. i 2016. godine.

pad akvizicija poljoprivrednog zemljišta 2010. godine, što, kao što je pokazao novi izveštaj, nije bio slučaj, već, verovatno, posledica neobaveštenosti medija o zaključenim ugovorima u trenutku kada je izveštaj sačinjavan. Dakle, novi izveštaj iz 2016. godine pokazao je, zapravo, da izveštaj iz 2012. godine nije pokazivao pravo stanje stvari kada je u pitanju 2010. godina. Sledeći, i poslednji izveštaj do današnjeg dana, a od kada baza „Land Matrix“ postoji, pokazuje izravnane akvizicije poljoprivrednog zemljišta u periodu od 2014. godine.

Ipak, autori su skeptični po pitanju da zaista prisustvujemo periodu stagnacije akvizicija poljoprivrednog zemljišta i veruju da je to posledica činjenice da podaci o međunarodnim transakcijama ne dospevaju (odmah) u javnost, iz kog razloga se samo čini da postoji stagnacija, a zapravo nema podataka o izvršenim transakcijama. Međutim, ova pretpostavka autora navedenog izveštaja iz 2016. godine do današnjeg dana nije proverena budući da novi izveštaj, koji bi takvu pretpostavku eventualno potvrdio, još uvek nije sačinjen. Iz navedenog razloga autorka ove doktorske disertacije odlučila se da to sama učini, a na osnovu raspoloživih podataka o međunarodnim transakcijama za period 2000-2016. godine.



Slika 5. Broj međunarodnih akvizicija poljoprivrednog zemljišta većeg od 200 ha u svetu

Izvor: Priredila autorka na osnovu podataka iz baze *Land Matrix*³⁹⁶

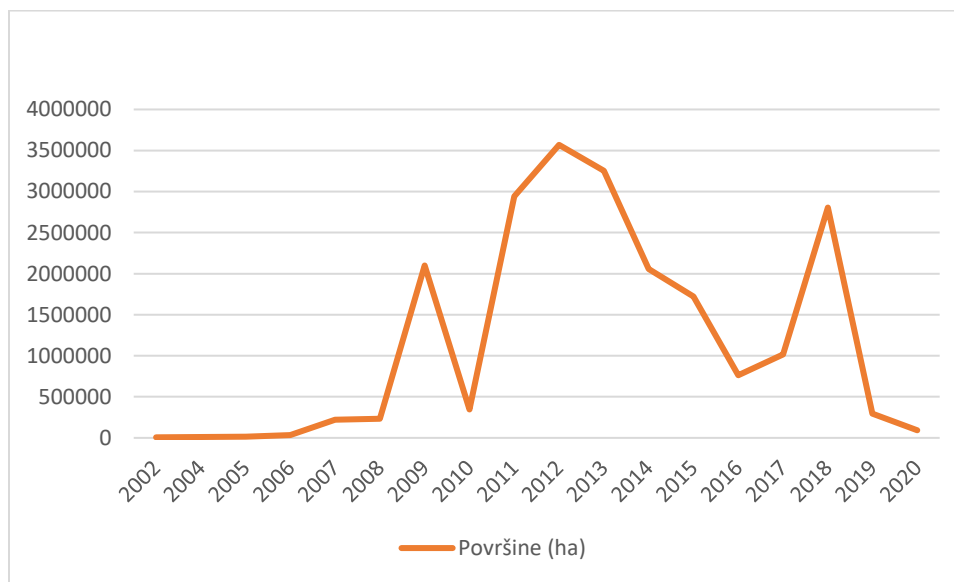
Imajući u vidu dosadašnje znanje o akvizicijama poljoprivrednog zemljišta, kao i ono što su pokazale u praksi, čini se da je druga mogućnost koju su autori navedenog izveštaja iz 2016. godine naveli verovatnija (da nije u pitanju stagnacija akvizicija, već samo neobaveštenost medija o međunarodnim transakcijama). Tome idu u prilog i rezultati ovog doktorskog istraživanja predstavljeni na slici 5, iz koje se može zaključiti da u periodu od 2014. godine nije došlo do zaravnjanja krive, već da je, naprotiv, zabeležen veliki rast broja akvizicija poljoprivrednog zemljišta.

Iz slike 5. se može zaključiti da je od 2001. godine, pa sve do početka svetske krize hrane 2008. godine, broj zaključenih ugovora o zemljištu bio relativno zanemarljiv. Vrhunac rasta broja zaključenih ugovora o poljoprivrednom zemljištu koji za predmet imaju više od 200 hektara poljoprivrednog

³⁹⁶ Land Matrix, *Land Matrix public database on land deals*, <https://landmatrix.org/>, Internet, pristupljeno 05.03.2020.

zemljišta zabeležen je 2013. godine, kada ih je bilo ukupno 114. Nakon 2013. godine broj zaključenih ugovora o zemljištu stabilno opada, da bi u najskorijem periodu dostigao konstantan broj 20-40 ugovora godišnje. Uprkos navedenim podacima koji govore o padu broja zaključenih ugovora o poljoprivrednom zemljištu, navedeno treba uzeti sa rezervom budući da je moguće da veliki broj zaključenih ugovora još uvek nije zabeležen. Drugim rečima, prave razmere zemljišnih transakcija će verovatno biti vidljive tek kroz nekoliko godina.

Iz slike 6. može se zaključiti da su površine preuzetih hektara poljoprivrednog zemljišta putem međunarodnih akvizicija poljoprivrednog zemljišta bile na niskom nivou sve do 2008. godine, odnosno do početka svetske krize hrane, kada je zabeležen veliki rast u preuzetim hektarima. Podaci pokazuju da je najviše preuzetih hektara bilo 2013. godine, kada je preuzeto više od 3.500.000 hektara poljoprivrednog zemljišta. Kao i na slici 5, činjenica da su, *prima facie*, preuzete površine poslednjih godina zanemarljive, ne treba uzeti bez rezerve budući da je i ovo, kao i u prethodnom slučaju, verovatno samo posledica zakasnelih podataka o preuzetim površinama.



Slika 6. Površine preuzetog poljoprivrednog zemljišta putem međunarodnih akvizicija kroz vreme

Izvor: Priredila autorka na osnovu podataka iz baze *Land Matrix*³⁹⁷

O dugoročnom trendu rasta ovog fenomena govori i ovaj mali eksperiment. Do januara 2019. godine kompletirano je preko 1.500 međunarodnih transakcija na globalnom nivou, čiji je predmet bilo ukupno 47,3 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta. Do septembra 2020. godine broj međunarodnih transakcija povećao se za 20%, *i.e.* sa *cca.* 1.500 na *cca.* 1.800 hektara, a preuzeta površina povećala se za 40,35%, *i.e.* sa *cca.* 47,3 na *cca.* 79,3 miliona hektara.³⁹⁸ Da bismo stavili ovaj podatak u perspektivu, čitavo Balkansko poluostrvo rasprostire se na oko 47 miliona hektara.

Osam godina posle objavljivanja izveštaja „Zgrabljeno!“ koji je zaokupirao pažnju javnosti koja još uvek ne jenjava, „GRAIN“ je objavio i drugi izveštaj pod nazivom „Koliko veliko, koliko loše?“³⁹⁹,

³⁹⁷ *Ibid.*

³⁹⁸ Kalkulacije autorke prema: Land Matrix, *Global Observatory*, <https://landmatrix.org/global/>, Internet, pristupljeno 27.07.2020.

³⁹⁹ GRAIN, *The global farmland grab in 2016: how big, how bad?*, Barcelona, 2016.

sa podacima kojima dokumentuje skoro 500 slučajeva akvizicija poljoprivrednog zemljišta koji pokrivaju 30 miliona hektara širom sveta. Ipak, treba imati u vidu inherentno ograničenje ove baze podataka budući da, slično kao i baza podataka „Land Matrix“, uključuje samo određene transakcije, *i.e.* veliki broj ugovora nije ni uzet u razmatranje. Drugim rečima, verovatno je da su razmere fenomena potcenjene i da govorimo o mnogo većim površinama. Teorijski, moglo bi se desiti da ugovori koji nisu uzeti u razmatranje, iako pojedinačno broje manje od 500 hektara, zajedno broje jednako koliko i oni uzeti u razmatranje, a možda čak i više.

Takođe, čitalac bi se mogao zapitati kako je moguće da akvizicije poljoprivrednog zemljišta prema bazi podataka „Land Matrix“ broje nezamislivo manji broj hektara preuzetog zemljišta od „GRAIN“-a. U pitanju je samo metodološka razlika koja proizlazi kao posledica različitog definisanja pojma. Naime, baza podataka „Land Matrix“ uzima u razmatranje samo one ugovore o zemljištu koji za predmet imaju površinu od 200 ili više hektara, dok platforma *farmlandgrab.org*, koju „GRAIN“ koristi kao osnovu za svoje istraživanje, uzima u razmatranje samo one ugovore koji za predmet imaju 500 ili više hektara. Dodatno ograničenje podataka sa navedene platforme je i što uzima u razmatranje samo ugovore zaključene posle 2006. godine, koji nisu prestali, u kojima je investitor stranac i koji se zaključuju radi proizvodnje hrane.

Iz svega navedenog može se zaključiti da su prave razmere zemljišnih transakcija (kako po broju, tako i po preuzetim površinama poljoprivrednog zemljišta) verovatno mnogo veće nego što trenutni podaci pokazuju, ali da će to biti vidljivo tek kroz nekoliko godina, odnosno kada podaci o međunarodnim transakcijama izvršenim u poslednjih nekoliko godina budu dospeli u javnost. U svakom slučaju, može se zaključiti da akvizicije poljoprivrednog zemljišta pokazuju dugoročnu tendenciju rasta. Ovakvom zaključku ide u prilog i analiza sprovedena u delu 2.2.2. ove doktorske disertacije koja pokazuje tendenciju rasta akvizicija poljoprivrednog zemljišta sa rastom svetske populacije.

2.1.4. Ključni uzroci akvizicija poljoprivrednog zemljišta

Prema mišljenju autorke, ključni uzroci akvizicija poljoprivrednog zemljišta su, pre svega, vođeni povećanjem broja svetske populacije (što, kako se pokazalo, vodi rastu cena hrane), politikama privlačenja stranih direktnih investicija u poljoprivredi koju vode zemlje domaćini, naročito one u razvoju, kao i politikama koje vode zemlje porekla investicije. Pored toga, budući da su lica sa dominantno lukrativnim motivima, investitori ulažu i iz razloga što su percipirali izuzetan rast cena poljoprivrednog zemljišta. Sve navedeno izdvaja tražnju za hranom i biogorivima kao dva najznačajnija uzroka akvizicija poljoprivrednog zemljišta, zatim razliku u cenama i raspoloživosti poljoprivrednog zemljišta, kao i slabe pravne i institucionalne okvire zemalja domaćina investicije. Osim toga, istraživanje je pokazalo da su i politike Evropske unije značajan uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta

U literaturi⁴⁰⁰ se ističe da je tražnja za vodom jedan od ključnih uzroka akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Naime, oskudica vode je sve više jedna od osnovnih prepreka poljoprivredne proizvodnje, što dovodi do povećane tražnje za izvorima vode. Ovde se, pre svega, imaju u vidu zemlje Bliskog istoka, u kojima su opadajuće rezerve vode navele investitore na povećanu tražnju za poljoprivrednim zemljištem u inostranstvu. Saudijska Arabija je iz navedenog razloga 2007.

⁴⁰⁰ W. Anseeuw, L. A. Wily, L. Cotula, M. Taylor, *Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, 2012, p. 37.

godine potpuno napustila proizvodnju hrane za sopstvene potrebe. Kotula⁴⁰¹ ističe da je voda glavni uzrok savremenog trenda stranih direktnih akvizicija s obzirom da „zemljište u sušnim i polusušnim područjima ne bi bilo od koristi bez vode“. Tražnju za vodom prouzrokovali su mnogi faktori, ali se u literaturi najčešće pominju činjenica da nafte nema u neograničenim razmerama, klimatske promene, rastuća briga za energetsom bezbednošću i interesovanje za obnovljivim izvorima energije, što ima za posledicu povećanu proizvodnju biogoriva i izgradnju hidroelektrana.⁴⁰² Takve akvizicije se u literaturi nazivaju, „grabljenje vode“ (eng. *water grabbing*) i „zeleno“ grabljenje (eng. *green grabbing*).

Voda je, u mnogim slučajevima, predmet akvizicija poljoprivrednog zemljišta ne samo za svrhe poljoprivrede, već i radi rudarstva ili razvoja hidroelektrana. Podaci nevladine organizacije „GRAIN“ pokazuju da se akvizicije tiču vode koliko i zemljišta s obzirom da je, uz svega nekoliko izuzetaka, svaki zaključeni ugovor uključivao pristup vodi.⁴⁰³ Naime, uočen je opšti obrazac da investitori nisu zainteresovani za zemljište koje nije snabdeveno vodom za proizvodnju. Ovo stoga što zemljište nema smisla koristiti bez vode.⁴⁰⁴

U literaturi se navodi da se akvizicije poljoprivrednog zemljišta, po pravilu, koncentrišu na područja sa sigurnim izvorima vode, a da će tražnja za hranom i biogorivima povećati pritisak na izvore vode.⁴⁰⁵ Naime, proizvodnja svih poljoprivrednih dobara (ne računajući ribe) zahteva, direktno ili indirektno, upotrebu i zemljišta i vode. Imajući u vidu da se oko 86% svih do sada poznatih izvora vode koristi u proizvodnji poljoprivrednih proizvoda, akvizicije poljoprivrednog zemljišta predstavljaju, u najvećoj meri, tražnju za izvorima vode.⁴⁰⁶ Problem je u tome što se količine vode koje će biti potrebne za ostvarenje konkretnog projekta eksplicitno ne navode u ugovorima.⁴⁰⁷ Stoga, potrebno je izvršiti procenu potrebne i dostupne vode za svaki pojedini ugovor.⁴⁰⁸

Moglo bi se zaključiti da se pod terminom, „zeleno grabljenje“ podrazumevaju akvizicije koje se sprovode u ime zaštite životne sredine. Isto kao i „grabljenje zemlje“, i „zeleno grabljenje“ u literaturi ima negativnu konotaciju. Ipak, ono ne mora uvek biti motivisano špekulativnim razlozima niti rezultirati negativnim efektima. Drugim rečima, tražnja za poljoprivrednim zemljištem povećala se ne samo usled povećane tražnje za hranom ili biogorivima, već i usled potrebe za smanjenjem degradacije životne sredine i nekada to zaista i jeste jedini ili primarni motiv investitora.

Autorka ove doktorske disertacije je mišljenja da izvori vode još uvek nisu dostigli značaj ključnog uzroka akvizicija poljoprivrednog zemljišta, iako mu zbog toga nikako ne umanjuje značaj. Naime, u svetu u kome će, prema dosadašnjim procenama, postojati jaz između ponude i tražnje do 2050. godine, može se zaključiti da tražnja za hranom ipak ima veći značaj. Njemu, kao glavnom

⁴⁰¹ L. Cotula, „The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 650.

⁴⁰² L. Mehta, G. J. Veldwisch, J. Franco, „Introduction to the Special Issue: Water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources“, *Water Alternatives* vol. 5, no. 2, 2012, pp. 198-199.

⁴⁰³ GRAIN, *The global farmland grab in 2016: how big, how bad?*, Barcelona, 2016, p. 9.

⁴⁰⁴ L. Mehta, G. J. Veldwisch, J. Franco, „Introduction to the Special Issue: Water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources“, *Water Alternatives* vol. 5, no. 2, 2012, p. 196.

⁴⁰⁵ W. Anseeuw, L. A. Wily, L. Cotula, M. Taylor, *Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, 2012, p. 37.

⁴⁰⁶ M. C. Rulli, A. Savioli, P. D'Odorico, „Global land and water grabbing“, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 110, no. 3, 2013, p. 1.

⁴⁰⁷ P. Woodhouse, „New investment, old challenges. Land deals and the water constraint in African agriculture“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2012, p. 788.

⁴⁰⁸ L. Mehta, G. J. Veldwisch, J. Franco, „Introduction to the Special Issue: Water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources“, *Water Alternatives* vol. 5, no. 2, 2012, p. 202.

uzroku akvizicija poljoprivrednog zemljišta, svakako se pridružuje i proizvodnja biogoriva, kao sveprisutnija reakcija na borbu protiv klimatskih promena. Takav jaz naveo je mnoge investitore na ulaganje upravo u poljoprivredu budući da su, u doglednom periodu, percipirali izuzetan rast cena poljoprivrednog zemljišta. Budući da su investitori lica sa dominantno lukrativnim motivima, ovo je bio sasvim očekivani scenario.

Imajući u vidu navedeno, autorka se u disertaciji ograničava na izučavanje, prema njenom mišljenju, najrelevantnijih uzroka akvizicija poljoprivrednog zemljišta, bez detaljnijeg izučavanja tražnje za vodom kao jednog od uzroka. Ovo stoga što je tražnja za vodom, iako nepobitno prisutna, prilikom akvizicija poljoprivrednog zemljišta ipak supsidijarna i akcesorna po svojoj prirodi u tom smislu što se javlja kao prirodno neophodni uslov za upotrebu poljoprivrednog zemljišta, a ne kao sama sebi cilj. Dakle, voda jeste neophodan, ali ne i dovoljan faktor za privlačenje stranih direktnih investicija (što ne znači da u budućnosti neće biti).

A možda su akvizicije poljoprivrednog zemljišta velikog obima u zemljama u razvoju u velikom delu posledica naših neuspeha. U prošlosti smo zanemarivali poljoprivredu, nismo adekvatno investirali u poljoprivredu i ruralni razvoj, nismo promovisali sredstva za proizvodnju koja ne zagađuju zemljište i iscrpljuju rezerve vode, a pored svega toga, mi i dan-danas nižemo neuspehe – nismo uspeli da uspostavimo funkcionalno i pouzdano globalno tržište za poljoprivredne proizvode.⁴⁰⁹ U poljoprivredu se ulaže sve manje, tako da danas države izdvajaju oko 5% budžeta za poljoprivredu.⁴¹⁰ Imajući u vidu da se poljoprivreda već decenijama unazad zanemaruje, ne čudi što države ohrabruju i podstiču investitore na ulaganje u poljoprivredni sektor budući da se to vidi kao jedno od efikasnih, ali i brzih rešenja problema koji su dugo bili van finansijskog radara države. U tom smislu, zaista se čini da bi investicije u poljoprivredno zemljište verovatno pre trebalo podsticati nego sputavati. Ipak, večita kontroverza u vezi sa tim pitanjem ne jenjava.

2.2. Tražnja za hranom

Svetska kriza hrane 2007/2008. godine ubedila je mnoge investitore da se na međunarodno tržište ne može u potpunosti osloniti, odnosno da će u budućnosti biti sve volatilnije, pa da mu se, stoga, ne može verovati kada je u pitanju prehrambena sigurnost. Specijalni izvestilac Ujedinjenih nacija za pravo na hranu De Šuter istakao je da je povećanje cena hrane na međunarodnom tržištu u ovom periodu bilo „bez presedana po svojoj razmeri i brutalnosti“.⁴¹¹ Naime, mnoge države postale su zabrinute oko pitanja kako će u bezbednosti prehraniti svoje nacije. Stoga, interesi država niskog dohotka čija se privreda velikim delom zasniva na poljoprivredi susrele su se sa interesima država visokog dohotka koje su najveći uvoznici hrane, a izvoznici kapitala. Druge države kojima je nedostajalo poljoprivrednog zemljišta i vode kako bi zadovoljile svoje potrebe za hranom, shvatile su da je u njihovom interesu da proizvodnju hrane prenesu u inostranstvo. Dakle, shvatili su da je bolje da

⁴⁰⁹ O. De Schutter, *Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenge*, Briefing note (Geneva: UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 28 December 2009), A/HRC/13/33/Add.2, Geneva, 2009, p. 4.

⁴¹⁰ D. Hallam, „International Investments in Agricultural Production“, in: *Land grab? The race for the world's farmland*, (Eds. Michael Kugelman, Susan L. Levenstein), Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2009, p. 37.

⁴¹¹ O. De Schutter, *Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security*, A/HRC/9/23, 8 September 2008, Geneva, 2008, p. 30.

pribave zemljište u inostranstvu i sami proizvode hranu, nego da zavise od ponude na međunarodnom tržištu.⁴¹²

Povećana tražnja za hranom, odnosno poljoprivrednim proizvodima, rezultirala je povećanom tražnjom za poljoprivrednim zemljištem. Rezultat su veliki broj investicija u poljoprivredi, naročito u zemljama u razvoju u kojima se zemljište često smatra nedovoljno iskorišćenim. Investicije u ovim zemljama nisu iznenađenje. Naprotiv, one su samo refleksija investitora kojima je sticanje profita uvek motiv, pa makar on bio i sporedni, kao što je u ovom slučaju, kada je glavni motiv zadovoljavanje potrebe za hranom.

2.2.1. Tražnja za hranom kao glavni uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta

Tražnja za hranom predstavlja glavni uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Naime, od svih zaključenih ugovora, čak 38% zaključeno je upravo radi proizvodnje hrane.⁴¹³ Međutim, postoje i drugačija mišljenja po ovom pitanju. Naime, ističe se da, i pored narativa da se poljoprivredno zemljište najčešće pribavlja radi proizvodnje hrane, većina onoga što se proizvode na pribavljenom zemljištu nije hrana.⁴¹⁴ Ipak, takve tvrdnje opovrgavaju činjenice. Naime, proizvodnja hrane kao uzrok akvizicija ima veliku ulogu svuda u svetu, a posebno u Evropi. Naime, prema podacima iz baze podataka „Land Matrix“⁴¹⁵ hrana predstavlja uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta koji je doveo do ukupno 7.826.132 preuzetih hektara, od čega u Istočnoj Evropi 2.685.887 hektara, u Latinskoj Americi i Karibima 2.572.746 hektara, u Africi 2.123.023 hektara i u Aziji 374.222 hektara.

Akvizicije motivisane proizvodnjom hrane najčešće dolaze iz Kine, Indije, Južne Koreje, Saudijske Arabije i Katara.⁴¹⁶ Situacije u ovim državama značajno variraju. Kina je, primera radi, neverovatno „samodovoljna“ kada je u pitanju hrana. Međutim, ona ima ogromnu populaciju, a njeno poljoprivredno zemljište nestaje usled industrijskog razvoja. Sa 40% svih poljoprivrednika na svetu i samo 9% ukupnog poljoprivrednog zemljišta na svetu, ne iznenađuje činjenica da je tražnja za hranom visoko kotirana među političkim ciljevima Kine.⁴¹⁷ Kina i Indija u sadašnjem trenutku imaju dovoljno hrane za potrebe svog stanovništva. Međutim, obe zemlje imaju visok rast populacije, tako da su poljoprivredno zemljište i izvori vode pod velikim pritiskom usled povećane urbanizacije i industrijalizacije. Ovi uzroci navode investitore iz navedenih zemalja da investiraju u inostranstvo kako bi zadovoljili buduće potrebe za hranom svog naroda. Isti je slučaj i sa zemljama Bliskog istoka, poput Saudijske Arabije, u kojoj nema dovoljno poljoprivrednog zemljišta da zadovolji buduće potrebe sopstvene populacije za hranom.⁴¹⁸

Naime, zemlje Bliskog istoka suočavaju se i sa drugim problemima. S obzirom da se nalaze u pustinji, one su u oskudici kada je u pitanju obradivo zemljište i voda, tako da nemaju mogućnosti za

⁴¹² O. De Schutter, „How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, pp. 251-252.

⁴¹³ K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, *International Land Deals for Agriculture: Fresh insights from the Land Matrix, Analytical Report II*, Montpellier/Hamburg/Pretoria, 2016, p. 10.

⁴¹⁴ R. Hall, „Land grabbing in Southern Africa: the many faces of the investor rush“, *Review of African Political Economy*, vol. 38, no. 128, 2011, p. 202.

⁴¹⁵ Land Matrix, *Land Matrix public database on land deals*, <https://landmatrix.org/>, Internet, pristupljeno 05.03.2020.

⁴¹⁶ W. Anseeuw, L. A. Wily, L. Cotula, M. Taylor, *Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, 2012, p. 21.

⁴¹⁷ GRAIN, *SEIZED! The 2008 land grab for food and financial security*, Barcelona, 2008, p. 3.

⁴¹⁸ C. Friis, A. Reenberg, *Land grab in Africa: Emerging land system drivers in a teleconnected world, GLP Report No. 1, GLP - A Joint Research Agenda of IGBP and IHDP*, Copenhagen, 2010, p. 14.

proizvodnju hrane. Sa druge strane, one poseduju velike količine nafte i novca, što im daje dovoljno prostora da se oslone na uvoz hrane. Svetska kriza hrane izuzetno je pogodila ove države. Naime, s obzirom da zavise od uvoza hrane iz inostranstva (naročito iz Evrope), kao i da njihove valute prate američki dolar (osim Kuvajta, ali tek od 2008. godine), istovremeno povećanje cene hrane na svetskom tržištu i pad američkog dolara značilo je da su ove države bile pogođene „dodatnom“ inflacijom. Njihov račun za uvezenu hranu rapidno je skočio sa 8 na 20 milijardi američkih dolara. Imajući u vidu da većinu njihove populacije čine radnici-migranti koji su slabo plaćeni, za ove države ja apsolutno nužno da obezbede hranu po razumnim cenama.⁴¹⁹ Njihov cilj je da obezbede snabdevanje hranom putem direktnog vlasništva ili kontrolisanja poljoprivrednog zemljišta u inostranstvu i da, koliko god je to moguće, isključe trgovce i druge posrednike kako bi smanjili troškove uvoza hrane za 20-25%.⁴²⁰

Pri takvim okolnostima, Saudijska Arabija je shvatila da bi, imajući u vidu sve veću oskudicu vode, imalo smisla prestati sa proizvodnjom pšenice do 2016. godine i, umesto toga, proizvoditi je i izvoziti nazad iz inostranstva, obezbeđujući, naravno, da je čitav proces pod njihovom kontrolom. Ideja je bila da zakluče ugovore sa, pre svega, islamskim državama, koje bi njihovim kompanijama dozvolile pristup zemljištu i omogućile da proizvedene proizvode izvoze nazad u svoju zemlju, dok bi one, kao zemlje domaćini, zauzvrat dobile naftu i kapital. Najviše pogođene ovakvom politikom bili su Sudan i Pakistan, veliki broj zemalja Jugoistočne Azije (Burma, Kambodža, Indonezija, Laos, Filipini, Tajland i Vijetnam), zatim Turska, Kazahstan, Uganda, Ukrajina, Gruzija (lista nije iscrpna).⁴²¹ Međutim, navodi se da tvrdnje o zameni za naftu/gas i kapital nisu proverene, odnosno da za njih ne postoje dokazi, već da su u pitanju, „preterani i neinformisani navodi zasnovani na sekundarnim izvorima“.⁴²² Čini se da je veliko povećanje tražnje za poljoprivrednim zemljištem rezultat, pre svega, povećane potrebe za hranom usled sve veće populacije na Zemlji. Primera radi, prema istraživanjima nekih autora⁴²³, očekuje se da se populacija zemalja Bliskog istoka do 2030. godine udvostruči sa 30 na 60 miliona, pa se, stoga, očekuje da se poveća i uvoz hrane ovih zemalja koji je već sada 60%.

2.2.2. Odnos povećanja populacije i akvizicija poljoprivrednog zemljišta

Rast svetske populacije je jedan od osnovnih faktora koji determiniše tražnju za hranom.⁴²⁴ Odnos povećanja populacije i akvizicija poljoprivrednog zemljišta predstavljen je na slici 7. Iz slike 7. može se zaključiti da rast preuzetih površina poljoprivrednog zemljišta prati rast svetske populacije, što ukazuje na pozitivan uticaj povećanja svetske populacije na povećanje tražnje za poljoprivrednim zemljištem u svetu. Iz navedene slike je takođe jasno vidljivo da linearani trend rasta preuzetih površina poljoprivrednog zemljišta prati rast svetske populacije. Stoga, zaključujemo da će se ovakav trend verovatno i ubuduće nastaviti.

Povećanje populacije i potrošnje hrane će se povećavati barem do 2050. godine kada će se zaravnati na oko 9 milijardi ljudi. Povećana konkurencija za zemljište, vodu i energiju, prekomerno ribarenje, ali i urgentna potreba da se smanji uticaj proizvodnje hrane na životnu sredinu, uticaće na našu mogućnost da proizvodimo hranu. Imajući u vidu sve navedeno, svet se suočava sa trostrukim

⁴¹⁹ GRAIN, *SEIZED! The 2008 land grab for food and financial security*, Barcelona, 2008, p. 4.

⁴²⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁴²¹ *Ibid.*, p. 4.

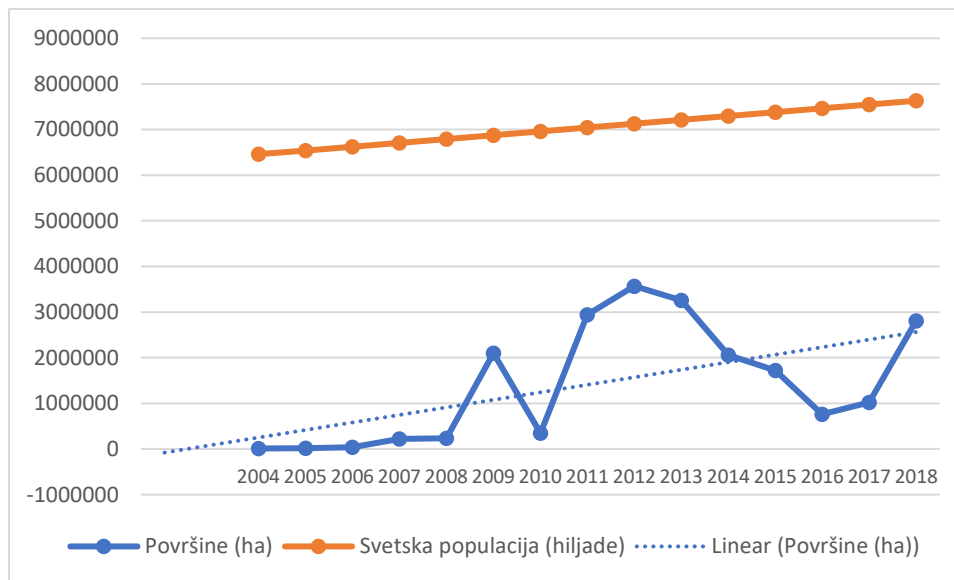
⁴²² E. Woertz, „The Governance of Gulf Agro-Investments”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 88.

⁴²³ A. Faure, „Public international law controversies over land acquisition and lang grabbing: a socio-legal perspective”, 2015, p. 5.

⁴²⁴ Usled povećanja svetske populacije dolazi do povećanja tražnje za poljoprivrednim zemljištem, Imajući u vidu da je ponuda poljoprivrednog zemljišta fiksna, ovo neumitno dovodi do rasta cena poljoprivrednog zemljišta, Više o ovome u delu 2.4.2.

izazovom: spojiti ubrzano rastuću tražnju za hranom sa ponudom, istovremeno vodeći računa da se to čini na način koji je ekološki i socijalno održiv, uz obezbeđivanje da najsiromašniji ljudi na svetu ne budu gladni.⁴²⁵ Stoga, postavlja se pitanje kako, na održiv način, proizvoditi više hrane? U prošlosti, primarno rešenje za nestašicu hrane bilo je stavljanje u upotrebu novih površina poljoprivrednog zemljišta ili pronalaženje novih mesta za ribolov. Ipak, od početka 1960-ih, svetska proizvodnja žitarica se više nego udvostručila, dok se, istovremeno, površina poljoprivrednog zemljišta povećala za samo 11% (sa 4,5 na 5 milijardi hektara), dok se površina obradivog poljoprivrednog zemljišta povećala za samo 9% (sa 1,27 na 1,4 milijardi hektara).⁴²⁶

Iz navedenog se može zaključiti da smo za oko 6 decenija uspeali da udvostručimo proizvodnju hrane, dok smo u te svrhe povećali površinu poljoprivrednog zemljišta za nešto više od 1/10. Nepobitno, postali smo mnogo produktivniji, što je, *inter alia*, i posledica novih tehnologija i znanja primenjenih u poljoprivrednoj proizvodnji. Kako novim tehnologijama i znanjem, po pravilu, raspoložive zemlje, nameće se zaključak da bi trebalo, na krilima globalizacije, dopustiti novim tehnologijama i znanju da pređu granice razvijenih zemalja i preliju se u one manje razvijene. Ovo bi trebalo dozvoliti u cilju povećanja produktivnosti, što bi delovalo pozitivno ne samo u okviru granica zemlje domaćina, već, u krajnjoj liniji, i u svetu u celini.



Slika 7. Rast svetske populacije i preuzete površine poljoprivrednog zemljišta putem međunarodnih akvizicija kroz vreme

Izvor: Priredila autorka na osnovu podataka iz baze *Land Matrix*⁴²⁷

Predviđa se da će tražnja za hranom da poraste ne samo usled rasta svetske populacije, već i usled promena načina ishrane⁴²⁸, koje se povezuju sa ekonomskim razvojem zemalja u razvoju.

⁴²⁵ H. C. J. Godfray, J. R. Beddington, I. R. Crute, L. Haddad, D. Lawrence, J. F. Muir, J. Pretty, S. Robinson, S. M. Thomas, C. Toulmin, „Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People”, *Science*, vol. 327, no. 5967, 2010, p. 812.

⁴²⁶ J. Pretty, „Agricultural sustainability: concepts, principles and evidence”, *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, vol. 363, no. 1491, 2008, pp. 447-448.

⁴²⁷ Land Matrix, *Land Matrix public database on land deals*, <https://landmatrix.org/>, Internet, pristupljeno 05.03.2020.

Mogućnosti za proizvodnju hrane su ograničene u mnogim državama sveta, naročito usled ograničenosti dostupnosti vode, ali i usled smanjene produktivnosti i klimatskih promena.⁴²⁹ Mnoge investicione institucije poput „Deutsche Bank“ istakle su da se poljoprivredna proizvodnja može povećati na dva načina, povećanjem prinosa i povećanjem obradivih površina.⁴³⁰

Pri svemu navedenom posebno treba imati u vidu činjenicu da je ponuda poljoprivrednog zemljišta praktično fiksna, što znači da je ponuda unapred određena te da je ne možemo povećavati u skladu sa eventualnim rastom tražnje. Ipak, u literaturi postoje predlozi kojima se ovakva prepreka može prevazići. Naime, imajući u vidu neumnoživost kao jednu od karakteristika poljoprivrednog zemljišta, čini se da je, u okviru datog zemljišnog fonda, moguće izvršiti njegovu preraspodelu. Drugim rečima, potrebno je preduzeti takve mere kojima je cilj da se dostupno zemljište što efikasnije koristi.⁴³¹

Ovo bi se moglo objasniti i Maltusovom teorijom⁴³² prema kojoj ljudska populacija raste po geometrijskoj progresiji⁴³³, dok hrana raste po aritmetičkoj progresiji⁴³⁴. Maltusova teorija mogla bi se pojednostavljeno prikazati na način predstavljen na slici 8. koja pokazuje ponudu hrane i tražnju za hranom tokom vremena. Populacija raste po geometrijskoj stopi, odnosno eksponencijalno, dok proizvodnja hrane raste po aritmetičkoj stopi, odnosno linearno. Višak hrane postoji tokom vremena kada je količina populacije manja od količine proizvedene hrane. Kako proizvodnja hrane raste sporije od rasta populacije, u jednom trenutku dolazi do kritične tačke, nakon koje je, *ceteris paribus*, populacija veća od količine proizvedene hrane, iz kog razloga nastupa manjak hrane, odnosno oskudica hrane, što, posledično, dovodi do gladi.

Iz navedenog se može zaključiti da se poljoprivredno zemljište može eksploatisati samo da određene tačke, odnosno do tačke kada smo svo raspoloživo zemljište stavili u upotrebu u svrhe proizvodnje hrane. Onog trenutka kada iskoristimo sve raspoložive resurse zemljišta za proizvodnju hrane, *i.e.* kada dođemo do kritične tačke, nastupa glad budući da se eksponencijalno rastuća populacija, koja je u navedenom trenutku veća od količine proizvedene hrane, ne može nahraniti raspoloživom proizvodnjom.

⁴²⁸ Interesantan je podatak da se 77% kalorijskog unosa ljudi ostvaruje iz svega 12 osnovnih namirnica (pšenica, pirinač, kukuruz, govedina, jagnjetina, svinjetina, piletina, soja, palmino ulje, krompir, mleko i šećer). K. Anderson, „Globalisation and agricultural trade”, *Australian economic history review*, vol. 54, no. 3, 2014, p. 288.

⁴²⁹ W. Anseeuw, L. A. Wily, L. Cotula, M. Taylor, *Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, 2012, p. 27.

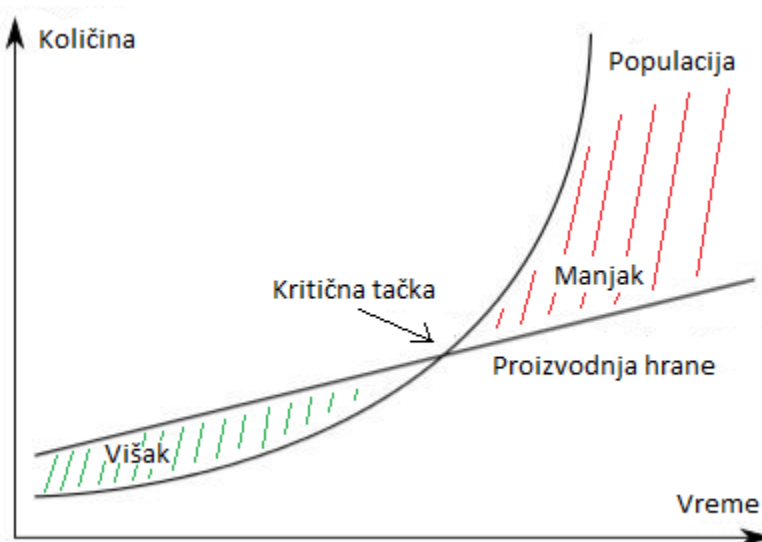
⁴³⁰ Deutsche Bank Group, „Investing in Agriculture: Far-Reaching Challenge, Significant Opportunity An Asset Management Perspective”, 2009, https://www.db.com/us/docs/Ag_whitepaper_062409.pdf, p. 7.

⁴³¹ R. Keča, *Zemljišno pravo i pravni režim poljoprivrednog zemljišta*, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1993, p. 10.

⁴³² Tomas Robert Maltus (*Thomas Robert Malthus*, 1766-1834) bio je engleski demograf i ekonomista, najpoznatiji po pesimističkim, ali visoko uticajnim gledištima. Bio je prvi britanski, a postoje indicije, i prvi svetski profesor političke ekonomije. Osnivač je demografije. Predviđao je da će stanovništvo rasti po eksponencijalnoj stopi, dok će ponuda hrane rasti po linearnoj stopi, odnosno da će u budućnosti doći do nestašice hrane i gladi.

⁴³³ Geometrijska progresija je matematički izraz za princip po kome se formira geometrijski niz, odnosno niz kod koga je odnos jednog člana sa njegovim prethodnim konstantan (Zapis geometrijskog niza: $a, aq, aq^2, aq^3, \dots; q \neq 0$).

⁴³⁴ Aritmetički izraz je matematički izraz za princip po kome se formira aritmetički niz brojeva, odnosno niz takvih brojeva kod kog je razlika između uzastopnih članova konstantna (zapis aritmetičkog niza: $a_n = a_m + (n-m)d$).



Slika 8. Populacija i proizvodnja hrane kroz vreme

Izvor: Priredila autorka

Naravno, navedeno se može tvrditi samo pod pretpostavkom *quid est*, odnosno da u budućnosti neće doći ni do kakvih promena, poput napretka tehnologije, koji bi povećao prinose na zemljištu koje se koristi. Ukoliko napustimo ovu pretpostavku, mogući su i drugačiji ishodi u zavisnosti od toga kolike su promene u tehnologiji u pitanju. Isto tako, analiza pretpostavlja konstantnu stopu rasta populacije. Međutim, to je, takođe, podložno promeni s obzirom da, po pravilu, sa društvenim razvojem i rastom životnog standarda dolazi do usporavanja rasta populacije. Shodno tome, napuštanje ove pretpostavke takođe može dovesti do drugačijih zaključaka.

Povećana tražnja za poljoprivrednim zemljištem mogla se predvideti prema dugoročnim projekcijama disbalansa u odnosu svetske ponude i tražnje hrane.⁴³⁵ Prema procenama Organizacije za hranu i poljoprivredu Ujedinjenih nacija, pretpostavlja se da bi proizvodnja poljoprivrednih proizvoda na globalnom nivou u periodu od 2005. do 2050. godine trebalo da se poveća za 70%, odnosno za skoro 100% u zemljama u razvoju kako bi se nahranilo 9 milijardi ljudi u 2050. godini. Stoga, nedovoljni rast proizvodnje dovešće do viših i nestabilnijih cena.⁴³⁶ U tom smislu, vrednost posedovanja poljoprivrednog zemljišta u svetu rastuće tražnje za poljoprivrednim proizvodima, posebno hranom, postalo je i više nego jasno, čega su svesni i investitori - poljoprivredno zemljište postalo je roba u kojoj su investitori uvideli priliku za sigurno sticanje profita.

Pitanje koje su nameće jeste da li akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu dovesti do zadovoljavanja povećane tražnje za hranom, istovremeno promovišući održivi razvoj. U tom smislu se ukazuje da vlade zemalja domaćina generalno odobravaju strane direktne investicije, čak i u slučajevima kada njihovo sopstveno stanovništvo nema dovoljno hrane, što je slučaj Madagaskara, Sudana ili Kambodže. U takvim okolnostima se akvizicije poljoprivrednog zemljišta velikog obima

⁴³⁵ M. Campanale, „Private investment in agriculture”, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, p. 360.

⁴³⁶ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of Food Insecurity in the World: How does international price volatility affect domestic economies and food security?*, Rome, 2011, p. 42.

motivisane prehrambenom sigurnošću bogatijih zemalja u onim siromašnim (u kojima ljudi gladuju) vide kao neetične.⁴³⁷

Iako se ovakva shvatanja mogu opravdati, pa i razumeti, čini se da ona nisu potpuno utemeljena. Naime, čini se da autorka gubi iz vida činjenicu da je u navedenim zemljama glad postojala i pre dolaska investitora. Takođe, činjenica je da investitori u navedene zemlje nisu došli prevarom, uzeli hranu prethodno proizvedenu u tim zemljama i odneli je u svoje matične zemlje. Naprotiv, oni su došli, investirali u proizvodnju, sami je proizveli ulaganjem kapitala i gotov proizvod izvezli u svoje matične zemlje.

Potreba za hranom je fiziološke prirode te stoga nije u vezi sa pitanjem odakle proizvođač hrane dolazi. Drugim rečima, to što investitor dolazi iz bogate zemlje ne treba diskreditovati kao nepotrebno i loše. Naprotiv, i bogate, jednako kao i siromašne zemlje, imaju potrebu za određenom količinom hrane. Za razliku od siromašnijih zemalja, pojedine razvijene zemlje nemaju dovoljno (adekvatnog) zemljišta za poljoprivrednu proizvodnju. S tim u vezi, mora se pronaći način da se pravilnom raspodelom prirodnih resursa nahrane svi koji na Planeti žive. Naravno, problem gladi ne vezuje se za bogate, već za siromašne zemlje u koje investitori, po pravilu, i investiraju.

Ipak, treba imati u vidu da, ako bi se logika koju zastupa veliki broj pristalica termina „grabljenja zemlje“ izvela do kraja, bogate zemlje ne bi mogle efikasno proizvesti dovoljnu količinu hrane da podmiere prehrambene potrebe sopstvenog stanovništva. Isto tako, siromašne zemlje ne bi mogle, i pored dovoljno dostupnih resursa za njenu proizvodnju, proizvesti hrane u dovoljnoj količini za sopstvene potrebe, a usled niskih prinosa koji su posledica zastarele poljoprivredne proizvodnje. U takvim okolnostima, nameće se zaključak o potrebi za pomirenjem interesa bogatih i siromašnih zemalja, odnosno o potrebi da se stranim investitorima dozvoli pristup poljoprivrednom zemljištu pod uslovom da doprinesu prehrambenoj sigurnosti siromašnih zemalja.

2.3. Proizvodnja biogoriva

Tranzicija sa energetskeg sistema zasnovanog na fosilnim gorivima na energetske sistem zasnovan na obnovljivim izvorima energije drastično povećava tražnju za zemljištem, indirektno uzrokuje akvizicije poljoprivrednog zemljišta radi ekspanzije energetskeg sistema, posebno preko pretnji prehrambenoj sigurnosti koja, usled rastuće konkurencije za korišćenje poljoprivrednog zemljišta i promena u ponudi useva, postaje snažan motiv investitorima. Iako su zalihe fosilnih goriva trenutno relativno obilne, u budućnosti se očekuje da njihov pad dovede do tražnje za zemljištem u još većim razmerama.⁴³⁸

Skorašnje eksponencijalno povećanje proizvodnje biogoriva skreće nam pažnju na promene koje se dešavaju u vezi sa korišćenjem poljoprivrednog zemljišta. Ove promene praćene su proliferacijom naučnih radova koji u velikom broju ukazuju na negativne efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta motivisane proizvodnjom biogoriva. U manjem broju postoje i istraživanja koja ukazuju na to da ove investicije predstavljaju priliku za ruralno stanovništvo. Prema podacima iz

⁴³⁷ A. Zoomers, „Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, no. 2, 2010, p. 434.

⁴³⁸ A. Scheidel, A. H. Sorman, „Energy transitions and the global land rush: Ultimate drivers and persistent consequences”, *Global Environmental Change*, vol. 22, no. 3, 2012, p. 588.

baze podataka „Land Matrix“⁴³⁹, biogoriva predstavljaju motiv investitora koji je doveo do ukupno 4.544.851 preuzetih hektara. Narativ o proizvodnji biogoriva uključuje obećanja o smanjenju emisije štetnih gasova, spasavanje Planete, smanjenje degradacije zemljišta, kao i obećanja o čistoj, „zelenoj“ energiji koja će zameniti fosilna goriva.

Biogoriva su tečna goriva proizvedena od biomase, koja se većinom koriste za transport ili grejanje. Mogu se proizvoditi od poljoprivrednih i šumskih proizvoda ili od biorazgradivog industrijskog i komunalnog otpada. Najpoznatija biogoriva su bioetanol i biodizel koja čine više od 90% svetske potrošnje biogoriva. Bioetanol je destilovana tečnost proizvedena od fermentisanih šećera od „šećernih biljaka“ i žitarica (poput šećerne repe, kukuruza, pšenice). Drugu generaciju bioetanola, lignoceluloza, koristi širok spektar lignina i celuloze. Bioetanol se može koristiti u čistom obliku ili u kombinaciji za benzinom. Biodizel se proizvodi od organskih ulja, obično od „masnog“ voća, poput uljane repice, suncokreta, soje, palminog ulja, kokosa ili jatrophe. Druga generacija biodizela proizvodi se od drveta. Kao i etanol, i biodizel se može koristiti u čistom obliku ili u kombinaciji sa automobilskim dizelom. Treća generacija biodizela proizvodiće se od ulja algi.⁴⁴⁰

Proizvodnja biogoriva obuhvata grubu obadu sirovine, a zatim i njeno pretvaranje u tečno stanje. Za biogoriva druge generacije, sirovine će se sastojati iz otpada iz šumarske, poljoprivredno-prehrambene industrije ili komunalnog otpada. U tom smislu, proizvodnja biogoriva druge generacije je jeftina, ali zahteva sofisticirane tehnologije koje su još uvek u razvoju. Prva generacija biogoriva se, nasuprot tome, oslanja na relativno jednostavne proizvodne procese, pogodne čak i za proizvodnju u udaljenim selima, ali zahtevaju sirovine bogate mastima (za proizvodnju biodizela) ili šećerima (za bioetanol).⁴⁴¹

U literaturi⁴⁴² se, u tom smislu, upozorava da su biogoriva „prve generacije“, odnosno biogoriva dobijena preradom poljoprivrednih proizvoda, visoko neefikasni izvori energije budući da zahtevaju ogromne troškove, pre svega, u vidu degradacije zemljišta, kako bi napravile bilo kakav značajniji doprinos svetskoj tražnji. Imajući u vidu mogućnost da se u budućnosti proizvedu biogoriva druge ili treće generacije, moguće je da će trenutni pritisak koji trpi poljoprivredno zemljište biti manji. Ipak, ukoliko se trend nastavi, on će, u najmanju ruku, ostati isti. Druga istraživanja⁴⁴³ ukazuju da se u bliskoj budućnosti može očekivati da prostorna i prirodna ograničenja u okviru nacionalnih teritorija dovedu do daljeg povećanja tražnje za poljoprivrednim zemljištem i, posledično, akvizicija poljoprivrednog zemljišta, a u cilju zadovoljavanja potrebe za obezbeđenjem alternativne energije. Stoga, mogu se anticipirati masivne promene u korišćenju zemljišta.

Proizvodnja biogoriva je izazvala negodovanja jednako, ako ne i više, nego akvizicije poljoprivrednog zemljišta uzrokovane proizvodnjom hrane. Ovo bi se možda moglo objasniti i time što je hrana od esencijalne važnosti za opstanak ljudi, pa se čini da se i samo pominjanje toga da je neko „u tražnji za hranom“ katkada vidi kroz prizmu. „cilj opravdava sredstvo“. Primera radi, u naučnoj i

⁴³⁹ Land Matrix, *Land Matrix public database on land deals*, <https://landmatrix.org/>, Internet, pristupljeno 05.03.2020.

⁴⁴⁰ L. Cotula, N. Dyer, S. Vermeulen, *Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people's access to land*, International Institute for Environment and Development and Food and Agriculture Organization of the United Nations, London, 2008, p. 8.

⁴⁴¹ *Ibid.*, p. 10.

⁴⁴² B. White, A. Dasgupta, „Agrofuels capitalism: a view from political economy“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, no. 4, 2010, p. 595.

⁴⁴³ A. Scheidel, A. H. Sorman, „Energy transitions and the global land rush: Ultimate drivers and persistent consequences“, *Global Environmental Change*, vol. 22, no. 3, 2012, p. 594.

stručnoj javnosti prisutan je strah da prisustvujemo trendu „menjanja hrane za gorivo“, a da biogoriva, pod izgovorom da su obnovljivi izvori, predstavljaju pokušaj internalizovanja eksternalija“. ⁴⁴⁴ U literaturi ⁴⁴⁵ se za ovakve aktivnosti kaže da su u pitanju „zelene politike obojene željom za profitom i moći“. U literaturi ⁴⁴⁶ se takođe tvrdi da proizvodnja biogoriva dovodi do iseljavanja ljudi i proizvođača hrane, „otkrivajući laž tvrdnji poljoprivrednih korporacija da će „nahraniti svet“. S tim u vezi, paradoksi kojima je prožeto pitanje legitimnosti akvizicija poljoprivrednog zemljišta velikog obima navode nas na zaključak da bi kod ovih, više nego kod bilo kog drugog uzroka akvizicija, trebalo obratiti pažnju na efekte.

Na navedeni način proizvodnja biogoriva dovodi do pogoršanja postojećeg stanja u pogledu prehrambene sigurnosti, iz kog razloga se još nazivaju i „upitnim razvojem“. Međutim, problem sa biogorivima nije samo u tome što, u većini slučajeva, osim možda u slučaju repe, proizvode više emisija štetnih gasova nego što smanjuju pri supstituisanju fosilnih goriva. Dodatni problem je u tome što proizvode sporedne efekte ili eksternalije. Drugim rečima, neretko se zanemaruje činjenica da proizvodnja biogoriva dovodi do promena u načinu korišćenja zemljišta (obično deforestacije), erozije zemljišta i emisije azotnih oksida. ⁴⁴⁷ Takva promena namene zemljišta, odnosno „konkurencija između goriva i hrane“ ima značajan uticaj na prehrambenu sigurnost. Ovaj problem „hrana protiv goriva“ postaje centralna tema debata jer je poljoprivredno zemljište danas deficitaran resurs, pa bi ga trebalo mudro koristiti. ⁴⁴⁸

Plantaže biomase mogu dovesti do takmičenja za najbolje zemljište između onih koji žele da uzgajaju useve radi proizvodnje hrane i onih koji žele da ih proizvode radi proizvodnje biogoriva, što može negativno uticati na prehrambenu sigurnost i još više marginalizovati poljoprivredu malog obima. Tamo gde je predviđeno da se biomasa izveze, ove tenzije neće biti kompenzovane za poboljšanje u vidu bezbednosti kada je u pitanju lokalno snabdevanje energijom. ⁴⁴⁹ Ovome treba dodati i činjenicu da, kada se proizvodnja biogoriva poveća, cene poljoprivrednih proizvoda i hrane rastu, iz razloga što je ponuda poljoprivrednih proizvoda pala kao rezultat konkurencije između proizvodnje biogoriva i proizvodnje hrane. ⁴⁵⁰

Ako su tačna predviđanja da će se do 2050. godine fosilna govora u potpunosti zameniti obnovljivim izvorima energije ⁴⁵¹, moguće je očekivati novi talas povećane tražnje za poljoprivrednim zemljištem, koja će uticati na pristup siromašnih zemljištu na dva načina: direktno, kada država izvrši eksproprijaciju ili dislocira lokalno stanovništvo sa zemljišta i preda je investitoru i indirektno,

⁴⁴⁴ P. McMichael, „Agrofuels in the food regime“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, no. 4, 2010, p. 609.

⁴⁴⁵ A. Shattuck, „The agrofuels Trojan Horse: biotechnology and the corporate domination of agriculture“, in: *Agrofuels in the Americas. A Food First Book*, (Ed. Richard Jonasse), Institute for Food and Development Policy, Oakland, 2009, p. 94.

⁴⁴⁶ P. McMichael, „Agrofuels in the food regime“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, no. 4, 2010, p. 626.

⁴⁴⁷ *Ibid.*, p. 623.

⁴⁴⁸ A. Jean Vasile, I. Raluca Andreea, G. H. Popescu, N. Elvira, Z. Marian, „Implications of agricultural bioenergy crop production and prices in changing the land use paradigm—The case of Romania“, *Land Use Policy*, vol. 50, 2016, p. 399.

⁴⁴⁹ L. Cotula, L. Finnegan, D. Macqueen, „Biomass energy: Another driver of land acquisitions?“, IIED Briefing: The global land rush, 2011, <https://pubs.iied.org/sites/default/files/pdfs/migrate/17098IIED.pdf>, p. 4.

⁴⁵⁰ A. Jean Vasile, I. Raluca Andreea, G. H. Popescu, N. Elvira, Z. Marian, „Implications of agricultural bioenergy crop production and prices in changing the land use paradigm—The case of Romania“, *Land Use Policy*, vol. 50, 2016, p. 403.

⁴⁵¹ Greenpeace, *Greenpeace Report Finds 100 Percent Renewable Energy Possible by 2050*, <https://www.greenpeace.org/usa/news/greenpeace-report-finds-100-percent-renewable-energy-possible-by-2050/>, Internet, pristupljeno 03.04.2020.

proizvodnjom hrane budući da je ona, zbog proizvodnje biogoriva, dislocirana sa kvalitetnijeg zemljišta.⁴⁵²

Drugi tvrde da, iako će tranzicija za obnovljivim izvorima energije dovesti do značajne ekspanzije energetskeg sistema, ona može poslužiti samo kao delimični supstitut fosilnim gorivima, *inter alia*, iz razloga što je energetska moć biogoriva značajno manja od energetske moći fosilnih goriva, pa je, kako bismo se adaptirali na nove oblike dostupne energije, potrebno „društveno preuređivanje energetskeg metaboličkih obrazaca“.⁴⁵³ Drugim rečima, potrebno je da društvo u celini promeni svoje navike po pitanju obima korišćenja energije, što je, čini se, previsoko postavljen zahtev u vreme kada korišćenje energije nikada nije bilo veće i kada svet nikada nije bio zavisniji od tehnike.

Nasuprot tome, jedna studija Organizacije Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu tvrdi da „proizvodnja poljoprivrednih goriva ne može značajno poboljšati energetske sigurnost zemalja u razvoju – „da bi se to dogodilo, bilo bi potrebno staviti u upotrebu toliko velike površine zemlje da bi to postalo nemoguće“.⁴⁵⁴ U takvim okolnostima je scenario koji bi bio pravi košmar „onaj u kome bi povećana tražnja za biogorivima podsticala žeđ korporacija za zemljištem na kome bi mogle uzgajati ove useve koji su izuzetno intenzivni po zemljište, sve dok sve preostale šume i drugi prostori ne budu oduzeti ... ostavljajući za sobom samo plantažne radnike ili ugovorne poljoprivrednike i milione pacova i sve ovo zarad zadržavanja sadašnjeg nivoa ekscesivne upotrebe energije umesto suočavanja sa pravim imperativom - da naučimo kako da koristimo manje energije od ma kog izvora ona bila“.⁴⁵⁵

U tom smislu, svi pokušaji pribavljanja akvizicija poljoprivrednog zemljišta čine se izuzetno licemernim imajući u vidu da se gotovo sve politike o zaštiti životne sredine zasnivaju na ideji o obnovljivim izvorima energije, odnosno da se, kao da to nije u samoj srži problema, uopšte ne pominje ideja o smanjenju upotrebe goriva. Stoga, moglo bi se postaviti pitanje opravdanja ovakvih politika. Kotula⁴⁵⁶ smatra da bi se opravdanje moglo naći u tome što je u zemljama sa visokom potrošnjom goriva prelazak na proizvodnju druge vrste goriva politički lakše izvesti nego smanjenje potrošnje goriva.

U literaturi se navodi da je ekonomija obima ključ profitabilne poljoprivredne proizvodnje biogoriva, što implicira da će se, u većini slučajeva, sprovoditi na velikim plantažama. Naime, proizvodnja ovih useva je, po svojoj prirodi, pogodna za proizvodnju velikog obima i ona je u najvećoj mogućoj meri monokulturna proizvodnja, sa svim svojim negativnim posledicama. Ovo otvara mogućnosti za strane investitore, ali može dovesti i do iseljavanja lokalnog stanovništva u razmerama bez presedana.⁴⁵⁷ Ekonomija obima će neminovno dati prednost velikim proizvođačima, *e.g.* investitorima, u odnosu na male poljoprivrednike. Međutim, ukoliko postoje institucionalni mehanizmi koji će, u cilju njihovog ujedinjenja, povezivati male i velike proizvođače, njihovi interesi ne moraju nužno biti suprotstavljeni, a ako i jesu, adekvatnim političkim inicijativama mogu biti i pomireni.

⁴⁵² L. Cotula, N. Dyer, S. Vermeulen, *Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people's access to land*, International Institute for Environment and Development and Food and Agriculture Organization of the United Nations, London, 2008, p. 24.

⁴⁵³ A. Scheidel, A. H. Sorman, „Energy transitions and the global land rush: Ultimate drivers and persistent consequences“, *Global Environmental Change*, vol. 22, no. 3, 2012, p. 594.

⁴⁵⁴ A. Eide, „The right to food and the impact of liquid biofuels (agrofuels)“, Rome, 2008, <http://www.fao.org/3/ap550e/ap550e.pdf>, pp. 4-5.

⁴⁵⁵ B. White, A. Dasgupta, „Agrofuels capitalism: a view from political economy“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, no. 4, 2010, p. 595.

⁴⁵⁶ L. Cotula, „The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 669.

⁴⁵⁷ A. Eide, *The right to food and the impact of liquid biofuels (agrofuels)*, Rome, 2008, p. 17.

Određene sirovine mogu više ili manje biti pogodne za ekstenzivnu poljoprivrednu proizvodnju. Primera radi, sirovine bioetanola, poput šećerne repe ili kukuruza, mogu doprineti značajnoj uštedi troškova ukoliko se vrši berba mehanizacijom. Sirovine za proizvodnju biodizela, sa druge strane, zahtevaju ručnu berbu, posebno jatropa ili palmino ulje, što ih čini pogodnim za proizvodnju u malom obimu. Iako se obe vrste sirovina uzgajaju komercijalno, ekonomski podsticaji su mnogo jači za uljarice (jatropu i palmino ulje), kod kojih je rad važan input.⁴⁵⁸ U tom smislu, ističe se da proizvodnja biogoriva može dovesti do stabilizacije prihoda poljoprivrednika, održati i poboljšati ekološku i socijalnu održivost.⁴⁵⁹ Drugim rečima, brojni rizici skopčani sa proizvodnjom biogoriva ne znače nužno da su svi njihovi efekti negativni. Povećano interesovanje stranih investitora za poljoprivredno zemljište moglo bi zainteresovati i privući male poljoprivrednike da ulažu u svoju zemlju i sami ostvare prihode. Neki od njih će se možda i povezati sa investitorima i doći na međunarodno tržište bilo direktno, proizvodnjom sirovina, bilo indirektno, raznim načinima povezivanja i zajedničkog delovanja sa stranim investitorom.

Energija biomase čini 77% obnovljive energije u svetu, dok drveće i drvenaste biljke čine 87% biomase. Ako se svet biomasom bude snabdevao iz zemalja koje odlikuje prehrambena nesigurnost, gde su lokalna zemljišna prava slaba, postoji rizik da bi ljudi mogli da izgube svoje zemljište od kojih im zavisi opstanak.⁴⁶⁰ Neke koristi mogle bi se materijalizovati, poput generisanja novih radnih mesta ili poboljšanog pristupa energiji. Isto tako, postoje i razlozi za brigu kada je u pitanju mogućnost da tražnja za jeftinim zemljištem, odgovarajućom klimom i kompetitivnim transportnim troškovima navede investitore da se usredsrede na Afriku i Jugoistočnu Aziju, gde mnoge zemlje karakteriše prehrambena nesigurnost i ranjiva zemljišna prava. Tamo gde je zemljište formalno u vlasništvu države, kao što je u velikom delu Afrike, odluke koje se odnose na plantaže biomase donosiće centralna vladina tela. U takvim okolnostima, ljudi koji su koristili zemljište generacijama i vide ga kao sopstveno, obično imaju slaba i nedokumentovana zemljišna prava te slab kapacitet da ih koriste, što ih čini marginalizovanim po pitanju donošenja odluka. U svim tim slučajevima postoji rizik da će ljudi izgubiti zemljište od kojeg im zavisi opstanak. Pored toga, iako novi poslovi mogu delom kompenzovati negativne uticaje, moguće je da ne bude dovoljno poslova za sve one koji su pogođeni dolaskom investitora.⁴⁶¹ Vodeće države kada je u pitanju proizvodnja biogoriva (e.g. SAD za proizvodnju bioetanola i Nemačka za proizvodnju biodizela) nemaju na raspolaganju zemljište za uzgajanje potrebnih sirovina. Kao rezultat toga, veliki deo tražnje za biogorivima podmirivaće se upravo uvozom biogoriva ili sirovina za njegovu proizvodnju.⁴⁶²

Ako je zaista tačno da proizvodnja biogoriva više šteti životnoj sredini nego što doprinosi smanjenju efekata staklene bašte, legitimno je postaviti pitanje da li se ovde zaista radi o istinskoj krizi za životnu sredinu ili je ona samo još jedan u nizu izgovora za zadovoljavanje interesa najmoćnijih aktera na međunarodnoj sceni? U tom smislu, možda bi oportunistički bilo raditi i insistirati na smanjenju potrošnje goriva, odnosno raditi na iznalaženju alternativnih izvora energije, poput solarne energije.

⁴⁵⁸ L. Cotula, N. Dyer, S. Vermeulen, *Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people's access to land*, International Institute for Environment and Development and Food and Agriculture Organization of the United Nations, London, 2008, p. 51.

⁴⁵⁹ Y. L. Zhao, A. Dolat, Y. Steinberger, X. Wang, A. Osman, G. H. Xie, „Biomass yield and changes in chemical composition of sweet sorghum cultivars grown for biofuel”, *Field Crops Research*, vol. 111, no. 1-2, 2009, p. 55.

⁴⁶⁰ L. Cotula, L. Finnegan, D. Macqueen, *Biomass energy: Another driver of land acquisitions?*, *IIED Briefing: The global land rush*, 2011, p. 1.

⁴⁶¹ *Ibid.*, pp. 3-4.

⁴⁶² L. Cotula, N. Dyer, S. Vermeulen, *Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people's access to land*, International Institute for Environment and Development and Food and Agriculture Organization of the United Nations, London, 2008, p. 21.

Sa druge strane, apriorno oglašivanje o politike za proizvodnju biogoriva na osnovu teze da nisu dovoljno dobre da zamene fosilna goriva ruši svaku koncepciju o pronalaženju toliko potrebnog alternativnog izvora energije za buduće generacije. Stoga, kao potencijalno rešenje nameće se potreba da se ovim akvizicijama pristupi sa većim stepenom obazrivosti, što bi podrazumevalo, ali se ne bi ograničavalo na detaljnije *ex ante* (pre zaključenja ugovora) i *ex post* provere (nakon zaključenja ugovora), a u cilju detaljnog praćenja najšireg spektra efekata, ponajviše onih na životnu sredinu.

2.4. Raspoloživost i cena zemljišta

2.4.1. Raspoloživost poljoprivrednog zemljišta

Postoji širok dijapazon motiva kojima se strani investitori vode prilikom donošenja odluke o tome koju će državu izabrati kao zemlju domaćina svoje investicije u poljoprivredno zemljište. Međutim, treba imati u vidu da se investicije u poljoprivredno zemljište razlikuju od drugih investicija s obzirom da nije dovoljan samo kapital da bi investicija uspela, već je potrebna i povoljna klima i plodno tle.

Budući da je danas jedan od najprominentnijih uzroka akvizicija poljoprivrednog zemljišta tražnja za hranom, ne čudi činjenica da su zemlje domaćini, u većini slučajeva, zemlje bogate prirodnim resursima koje se, istovremeno, svrstavaju i u siromašne zemlje. Kao što će istraživanje pokazati, u pitanju su investitori koji, usled nedostatka poljoprivrednog zemljišta u svojim zemljama, spas traže u zemljama koje imaju veliku količinu raspoloživog poljoprivrednog zemljišta, na koji način se u zemlji porekla investicije najčešće zadovoljava potreba za hranom, ali, sve češće, i potreba za obnovljivim izvorima energije.

Ipak, kako su istraživanja pokazala, navedeno pravilo trpi izuzetke. Naime, u praksi nisu nepoznati slučajevi da su investitori poreklom iz država koje imaju dovoljno poljoprivrednog zemljišta za zadovoljavanje svojih potreba, ali da su im izvori vode, kao neophodan uslov za poljoprivrednu proizvodnju, dosta udaljeni od navedenog zemljišta.⁴⁶³ Kod takvog stanja stvari, investitorima je isplativije da proizvodnju poljoprivrednih proizvoda transferišu u države koje poseduju poljoprivredno zemljište i izvore vode koji nisu previše udaljeni budući da tako troše manje novca nego što bi bilo potrebno da ulože u tehnologiju neophodnu za povezivanje poljoprivrednog zemljišta i udaljenih izvora vode u zemlji porekla. Navedeno je vođeno logikom maksimizacije profita za kojom, svakako, investitori uvek idu prilikom donošenja odluke o investiranju u određenu državu.

U literaturi⁴⁶⁴ se ističe da su zemlje domaćini države sa visokim potencijalom za poljoprivredni razvoj i velikim područjima slabo iskorišćenog i jeftinog zemljišta. Na Zemlji ima 13,4 milijardi hektara, ali se procenjuje da potencijal za proizvodnju useva ima oko 4,5 milijarde hektara, od čega je trenutno u upotrebi oko trećina poljoprivrednog zemljišta. Ipak, procene su često precenjene, tako da je poljoprivrednog zemljišta podobnog za proizvodnju useva, usled brojnih ograničenja, zapravo, mnogo manje. Prvo, procene ignorišu sve druge mogućnosti korišćenja poljoprivrednog zemljišta, osim mogućnosti uzgajanja useva, tako da potrebe ljudi za uzgajanjem šuma, zaštićenih oblasti i industrijskih oblasti nisu ni razmatrane. Nadalje, ne uzima se u obzir da se ne mogu u svim oblastima

⁴⁶³ M. C. Rulli, A. Saviori, P. D'Odorico, „Global land and water grabbing”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 110, no. 3, 2013, p. 5.

⁴⁶⁴ L. T. M. Fernández, *Large-Scale Land Investments in Least Developed Countries: Legal Conflicts Between Investment and Human Rights Protection*, Springer, Cham, 2017, p. 54.

uzgajati sve vrste useva. Primera radi, u Severnoj Africi se može uzgajati samo drvo masline. Isto tako, procene ne uzimaju u obzir ni činjenicu ekoloških ili ekonomskih ograničenja. Naime, ne odgovara svim usevima svako područje. Isto tako, nisu sva područja profitabilna za uzgoj useva usled, primera radi, loše infrastrukture ili niske plodnosti zemljišta.⁴⁶⁵ Postoje i konzervativnije procene, prema kojima se samo 10-15% zemljišta na svetu smatra obradivim zemljištem.⁴⁶⁶ Imajući u vidu da je poljoprivredno zemljište ograničen resurs, prodaja poljoprivrednog zemljišta ili njegovo davanje u dugoročni zakup za zemlju domaćina može imati visoki oportunitetni trošak.⁴⁶⁷ Drugim rečima, prihodi ostvareni od prodaje za državu nose sa sobom problem gubitka kontrole nad zemljištem, koje je ograničen resurs, što u budućnosti može dovesti do problema sa snabdevanjem hranom.

2.4.2. Faktori cene poljoprivrednog zemljišta

Cena zemljišta treba da bude diskontna vrednost svih budućih neto prihoda tog zemljišta. Ukoliko je cena niža, tražnja za zemljištem će se povećati s obzirom da će potencijalni kupci ostvariti dobit ukoliko ga kupe i bolje upotrebe. Ukoliko je cena zemljišta viša, ponuda će se povećati iz razloga što će poljoprivrednici rezonovati da im se više isplati da ga prodaju nego da ga obrađuju. Budući prihod zavisi od karakteristika zemljišta, posebno njegovog agro-ekološkog potencijala. Još jedna važna karakteristika u vezi sa lokacijom zemljišta jesu transportni troškovi. Ukoliko su niski, oni mogu doprineti profitabilnosti investicije i rezultirati višim cenama zemljišta. Ukoliko se u budućnosti očekuju veće investicije u infrastrukturu, i to će se vrednovati. Takođe, i potencijal za navodnjavanje povećaće cenu zemljišta. Međutim, ne mogu se svi navedeni parametri znati sa sigurnošću. Naprotiv, pri proceni cene zemljišta može biti mnogo nesigurnosti.⁴⁶⁸

Ekonomska teorija, ali i empirijska istraživanja, pokazuju da način na koji se pruža podrška poljoprivredi utiče na tržište poljoprivrednog zemljišta.⁴⁶⁹ Subvencije zajedničke poljoprivredne politike imaju uticaj na vrednost zemljišta, ali njihov uticaj značajno varira među zemljama i čini se relativno skromnim u poređenju sa drugim faktorima, posebno tamo gde su cene zemljišta visoke. Uopšteno govoreći, što je niža cena zemljišta, veći je uticaj zajedničke poljoprivredne politike u tom smislu.⁴⁷⁰

Cena zemljišta zavisi od ekonomskih faktora koji mogu biti klasifikovani kao tražnja, konkurentni načini korišćenja zemljišta, poljoprivredna proizvodnja, zaštita od inflacije i ponašanja. Ponuda isto ima ulogu u smislu ukupne površine zemljišta koje se stavlja na tržište u odnosu na tražnju. Cene zemljišta su naročito osetljive na prostorne karakteristike s obzirom da je pristup tržištu jednako važan poljoprivrednicima koliko i pristup dobrima i uslugama koje urbane sredine nude potrošačima. Drugi faktori koji dokazano utiču na cene zemljišta uključuju (ne)postojanje zgrada, pristup putevima

⁴⁶⁵ M. Görgen, B. Rudloff, J. Simons, A. Üllenberg, S. Väh, L. Wimmer, *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in developing countries*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn, 2009, pp. 10-11.

⁴⁶⁶ G. R. Blumenthal, „Investors' Perspectives on Farmland”, in: *Land grab? The race for the world's farmland*, (Eds. Michael Kugelman, Susan L. Levenstein), Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2009, p. 59.

⁴⁶⁷ O. De Schutter, „The green rush: the global race for farmland and the rights of land users”, *Harvard International Law Journal*, vol. 52, no. 2, 2011, p. 521.

⁴⁶⁸ K. Deininger, D. Byerlee, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 37.

⁴⁶⁹ J. Swinnen, P. Ciaian, d. A. Kancs, *Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy (Final Report)*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2008, p. 1.

⁴⁷⁰ P. Ciaian, d. A. Kancs, J. Swinnen, *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*, Centre for European Policy Studies Brussels, 2010, p. vii.

ili druge karakteristike, poput toga da li je zemljište obradivo ili je u pitanju livada, da li je moguće navodnjavati ga, da li je pogodno za korišćenje mašinerije i da li se nudi vlasništvo nad njim ili zakup. Manje površine zemljišta se često prodaju po višim cenama po hektaru nego velike površine, posebno onda kada su i prateći objekti uključeni u kupoprodajnu cenu. Pored navedenog, na cene zemljišta utiču i urbani pritisci, poput rastuće tražnje za stambenim objektima, naročito u gusto naseljenim državama i brzo rastućim ekonomijama. Udaljenost od naselja i gradova može imati značajan uticaj na cene poljoprivrednog zemljišta. Kada je u pitanju ponuda i tražnja, određena količina zemljišta svake godine dospeva na tržište iz razloga poput penzionisanja ili smrti vlasnika, iako se mali deo tog zemljišta proda. Kako se pokazalo, visoke cene zemljišta privlače više zemljišta na tržište, povećavajući ponudu. Ovo stoga što zemljište, pored toga što je faktor proizvodnje, čuva vrednost novca. U tom smislu, moguće je da će se tražnja za zemljištem povećati u vreme inflacije ili ekonomske nestabilnosti. Naime, cene poljoprivrednih proizvoda predstavljaju jedan od najznačajnijih faktora koji utiču na cenu poljoprivrednog zemljišta. Naime, podaci pokazuju da su cene poljoprivrednih proizvoda bile u opadanju u periodu od 1991. do 2005. godine, nakon čega su značajno porasle, između ostalog, i zbog veće svetske tražnje za poljoprivrednim proizvodima. Rezultati mnogih istraživanja ukazuju da su veće cene poljoprivrednih proizvoda dovele i do većih cena poljoprivrednog zemljišta.⁴⁷¹

U tom smislu. Drašković i Brnjas⁴⁷² ističu da je pitanje formiranja cena poljoprivrednog zemljišta kompleksno te da se ne može svoditi samo na pojavne oblike standardnog modela ponude i tražnje. Ovo stoga što niz faktora utiče na formiranje cene ovog prirodnog dobra, odnosno kapitala. Naime, ona, pre svega, zavisi od izvedene tražnje za proizvodima poljoprivrednog zemljišta. Nadalje, stvoreni kapital (tehnologije, inovacije, finansijski kapital) može značajno uticati na deformacije cena samog poljoprivrednog zemljišta. U kombinaciji stvorenog kapitala i poljoprivrednog zemljišta kao prirodnog resursa, prioritet se daje stvorenom kapitalu, odnosno kada cene poljoprivrednih proizvoda rastu, tada raste i cena poljoprivrednog zemljišta i obrnuto.

Takođe, procene stručnjaka ukazuju da je uloga poljoprivredne produktivnosti na cene poljoprivrednog zemljišta manja nego uloga cena poljoprivrednih proizvoda. U proseku, uticaj poljoprivredne produktivnosti na cene poljoprivrednog zemljišta zanemarljive su ili slabe. Pored karakteristika samog poljoprivrednog zemljišta, ključne determinante poljoprivredne produktivnosti su dostupnost tehnologije i kvalitet zemljišta. Kvalitet zemljišta ima direktan uticaj na produktivnost poljoprivrede i, posledično, predstavlja značajnu determinantu cene poljoprivrednog zemljišta. S obzirom da se karakteristike zemljišta potrebnog za uzgoj razlikuju u zavisnosti od uzgoja kulture, ono je ugrađeno u odluku poljoprivrednika šta će i u kom obimu proizvoditi na tom zemljištu.⁴⁷³

Imajući u vidu rastuću cenu poljoprivrednog zemljišta, investicije u ovoj oblasti postale su lukrativna opcija. Kombinovani efekat svetske krize hrane i finansijske krize koje su se dogodile u približno isto vreme pretvorile su poljoprivredno zemljište u strategijski povoljnu imovinu za investiranje. Ovo je naročito slučaj sa zemljama u razvoju u kojima su cene poljoprivrednog zemljišta izuzetno niske, za razliku od cena poljoprivrednog zemljišta u svetu koje neverovatno rastu.⁴⁷⁴ U proseku, u Holandiji se beleži najskuplja kupovina jednog hektara poljoprivrednog zemljišta u

⁴⁷¹ *Ibid.*

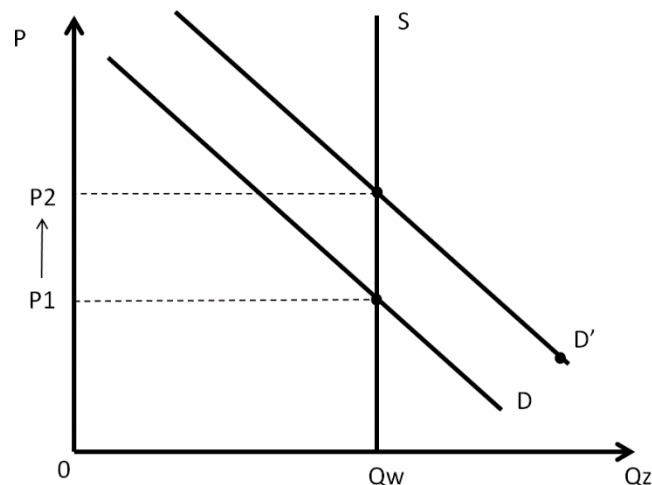
⁴⁷² B. Drašković, Z. Brnjas, „Tržišna uslovljenost cena poljoprivrednog zemljišta”, in: *Ekonomске, социјалне и развојне последице продаје полјопривредног земљишта у Србији*, (Ed. Božo Drašković), Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, pp. 173-174.

⁴⁷³ P. Ciaian, d. A. Kancs, J. Swinnen, *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*, Centre for European Policy Studies Brussels, 2010, p. 76.

⁴⁷⁴ O. M. Ojulu, „Large-scale land acquisitions and minorities/indigenous peoples' rights under ethnic federalism in Ethiopia”, Bradford University, 2013, p. 38.

Evropskoj uniji (63.000 evra). Zapravo, cena poljoprivrednog zemljišta u svakom regionu u Holandiji bila je iznad prosečnih cena svakog drugog regiona u Evropskoj uniji. Kada je, pak, u pitanju najskuplja cena hektara poljoprivrednog zemljišta u Evropskoj uniji po regionima, najskuplji region je Ligurija u Italiji, u kojem je cena dostigla 108.000 evra po hektaru poljoprivrednog zemljišta. Poljoprivredno zemljište bilo je najjeftinije u Rumuniji, u kojoj je hektar poljoprivrednog zemljišta 2016. godine vredeo 1.958 evra. Kada su u pitanju cene po regionalnom nivou, najjeftiniji hektar poljoprivrednog zemljišta, po ceni od 1.165 evra, bio je u Jugozapadnoj Bugarskoj.⁴⁷⁵

Dakle, jasno je da je ponuda poljoprivrednog zemljišta fiksna. Tražnja za poljoprivrednim zemljištem, posmatranim kao fiksnim resursom, prikazana je na slici 9. Povećanje svetske populacije dovodi do povećanja tražnje za poljoprivrednim zemljištem zbog povećane potrebe za poljoprivrednim proizvodima. Moglo bi se tvrditi da usled povećanja svetske populacije dolazi do povećanja tražnje za poljoprivrednim zemljištem, sa D na D' . Imajući u vidu da je ponuda poljoprivrednog zemljišta fiksna (Q_w), ovo neumitno dovodi do značajnog rasta cena poljoprivrednog zemljišta, sa P_1 na P_2 . Kod takvog stanja stvari, gde kretanje cena zavisi od odnosa ponude i tražnje, dolazi do povećanja cena, koje bi se, budući da konstantno rastu usled rasta tražnje, mogle smatrati i svojevrsnim formiranjem cenovnog balona.



Slika 9. Ravnotežna cena poljoprivrednog zemljišta u svetu nakon rasta svetske populacije

Izvor: Priredila autorka

Imajući u vidu sve navedeno, osnove ekonomske teorije, ali i iskustva iz istorije, čini se neminovnim da će i ovaj cenovni balon, kao i svaki drugi, pući. U tom smislu, s obzirom da su posledice svakog cenovnog balona, usled, *inter alia*, činjenice da u takvim okolnostima veliki broj ljudi ostaje bez posla, nestabilnost tržišta i pad ekonomske produktivnosti, moglo bi se reći da bi takav scenario bilo realno očekivati i u slučaju ovog cenovnog balona koji za predmet ima poljoprivredno zemljište.

Iz navedenog bi se moglo zaključiti da su ključni faktori koji opredeljuju cene poljoprivrednog zemljišta: karakteristika zemljišta i cene poljoprivrednih proizvoda, tražnja za zemljištem (uzrokovana

⁴⁷⁵ Eurostat, „Agricultural land prices and rents: Land prices vary considerably between and within Member States”, Brussels, 2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8756523/5-21032018-AP-EN.pdf/b1d0ffd3-f75b-40cc-b53f-f22f68d541df>, p. 1.

rastućom populacijom, rastućim cenama hrane i proizvodnjom biogoriva ili, pak, lukrativnim motivima) i njegova ograničena ponuda, kao i tehnološka ograničenja u pogledu efikasnosti upotrebe postojećeg raspoloživog zemljišta na strani zemlje domaćina investicije.

2.5. Slabi pravni i institucionalni okvir kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta

2.5.1. Postavljanje problema

S obzirom na fundamentalni značaj zemljišta za sve države, regulacija svojinsko-pravnih i drugih odnosa na zemljištu zauzima važno mesto u svim savremenim pravnim sistemima, što se ne razlikuje mnogo ni od istorijskog shvatanja zemljišta kada je ono možda imalo još veći značaj za jednu državu. U tom smislu, Keča⁴⁷⁶ ističe da značaj poljoprivrednog zemljišta pretpostavlja sistem javnopravnih ograničenja kada je u pitanju sticanje prava svojine nad njim, ali i specifičnosti njegovog regulisanja. On takođe dodaje da je poljoprivredno zemljište sloj od kojeg, u više dimenzija, zavisi život Planete u celini, kao i najširi aspekti čovekove civilizacije, iz kog razloga je ono oduvek bilo, i biće, od prvorazrednog interesa jednog društva.

Pitanje poljoprivrednog zemljišta ilustrativno je svojevremeno predstavio direktor Organizacije Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu Žak Djuf⁴⁷⁷, istaknuvši da je poljoprivredno zemljište „vruć krompir“ politike. Ovo stoga što, sa jedne strane, državama nije lako da regulišu tržište poljoprivrednog zemljišta, a međunarodnoj zajednici je, sa druge strane, možda još teže da iskaže svoje (ne)zadovoljstvo pravnim i/ili institucionalnim okvirom neke države. Naime, poljoprivredno zemljište, kao deo teritorije i element suverenosti država, spada u veoma osetljiva pitanja država.

Pitanje prava stranaca da stiču svojinu na nepokretnostima prošlo je dug put u pravnim sistemima država – od prezira prema strancima do davanja nacionalnog tretmana.⁴⁷⁸ Budući da je veoma osetljivo i složeno pitanje, države, po pravilu, veoma brižljivo pristupaju regulisanju pitanja prava stranaca da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu. Njihov pristup ovom pitanju dosta govori o njima, poput toga da li teže brzom ekonomskom razvitku i nastoje da privuku strane investitore ili joj je, pak, na prvom mestu nacionalna bezbednost, odnosno nacionalni interes, iz kog razloga zabranjuju strancima da stiču pravo svojine na nekretninama.⁴⁷⁹

Uloga zakonodavca u regulisanju akvizicija poljoprivrednog zemljišta je, može se reći, od ključnog značaja budući da će se investitori ponašati (ili bi barem trebalo da se ponašaju) u skladu sa propisanim zahtevima odnosno države. Čini se da sadašnji zakonodavni okviri donekle prenebregavaju činjenicu da akvizicije poljoprivrednog zemljišta, osim što imaju veliki broj pozitivnih efekata, isto tako imaju veliki broj potencijalno negativnih efekata koji, ukoliko se adekvatno ne regulišu, mogu dovesti do potpune degradacije i destabilizacije ruralnih sredina.

Postoji široko rašireno uverenje da akvizicije poljoprivrednog zemljišta često imaju za predmet „zemljište koje je napušteno, zapušeno ili, pak, ono koje se koristi, ali ne u punom potencijalu.

⁴⁷⁶ R. Keča, *Zemljišno pravo i pravni režim poljoprivrednog zemljišta*, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1993, pp. 9-10.

⁴⁷⁷ GRAIN, *SEIZED! The 2008 land grab for food and financial security*, Barcelona, 2008, p. 4.

⁴⁷⁸ S. Carić, *Pravo svojine stranaca na nepokretnosti*, Draslar partner, Beograd, 2006, p. 39.

⁴⁷⁹ M. Živković, „Neka pitanja vezana za sticanje prava svojine stranih lica na nekretninama kod nas“, in: *Građanska kodifikacija: Sveska 4*, (Ed. Radmila Kovačević-Kuštrimović), Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2004, p. 85.

Gilbert⁴⁸⁰ je ukazao da su ovaj narativ „napuštenog“ zemljišta kroz istoriju koristile kolonijalne sile. Kada je u pitanju zemljište koje se „ne koristi u punom potencijalu“, treba imati u vidu da su takva zemljišta mnogo više od „slabo iskorišćenog zemljišta“. Ona predstavljaju izvor hrane čitavih porodica, nečije radno mesto, a u zavisnosti od veličine poseda i drugih izvora dohotka, nešto od čega im zavisi opstanak.

U literaturi se sve više prepoznaje da, iako je određena površina zemljišta nedovoljno iskorišćena, veoma mala površina zemljišta je potpuno neiskorišćena.⁴⁸¹ Drugim rečima, potrebno je praviti razliku između potpuno neiskorišćenog zemljišta i zemljišta koje jeste iskorišćeno, ali koje je nedovoljno iskorišćeno s obzirom da u drugom slučaju ono ipak služi svojoj svrsi, što je, u najvećem broju slučajeva, zadovoljavanje osnovnih životnih potreba odnosno prehrane čitavih porodica koje od navedenog zemljišta žive. Kada akvizicije poljoprivrednog zemljišta dolaze u region u kome zaista postoji slabo iskorišćeno zemljište, odnosno u kojem ima prostora za unapređenje, kao svojevrsan izazov pojavljuje se njihovo oportuno regulisanje, odnosno regulisanje na način da neto rezultat njihovog dolaska zaista bude pozitivan po zemlju domaćina, odnosno da koristi premašuju štete kojih će verovatno biti. Pitanje je samo mogu li se takve štete svesti na minimum uz istovremenu maksimizaciju koristi, i to sve valjanim pravnim i institucionalnim okvirom.

U tom smislu, Kotula⁴⁸² preporučuje da održivi razvoj bude u centru odlučivanja o investicijama, odnosno da potreba za povećanom produktivnošću treba da bude u balansu sa procenom pozitivnih efekata investicije, tako što bi, primera radi, postavili minimalan potreban broj radnih mesta koje je potrebno da investicija donese ili minimalnih zahteva u vezi sa infrastrukturom, fiskalnim efektima ili životnom sredinom (takođe je potrebno izvršiti prethodne procene uticaja investicije na životnu sredinu). Ugovori o zemljištu moraju biti takvi da maksimizuju doprinos investicije održivom razvoju. Potrebno je, takođe, uspostaviti mehanizme koji će potpuno obeshrabrili špekulativne akvizicije. Tamo gde je moguće, treba uspostaviti mehanizme za nadziranje izvršavanja ugovornih obaveza investitora. Još jedan od načina za izbegavanje čisto špekulativnih akvizicija moglo bi biti nametanje taksi na preuzeto, a nerazvijeno zemljište. Budući da će oni, na dugi rok, verovatno imati uticaja na interese javnosti, potrebno je da ugovori budu učinjeni dostupnim javnosti, što će im povećati legitimnost i obezbediti održivost investicije na dugi rok. Pored navedenog, potrebno je da države imaju jasnu viziju o tome koje investicije žele da privuku budući da različite investicije generišu različite efekte, kako pozitivne, tako i negativne. Imajući u vidu veliki obim i dugo trajanje investicija, potrebno je da države, umesto donošenja odluka na *ad hoc* osnovi, imaju strategiju privlačenja stranih direktnih investicija.

U izveštaju Svetske banke ističe se da bi lokalne zajednice od dolaska investicija imale velike koristi, poput obezbeđivanja javnih usluga, stvaranja novih poslova ili indirektnog zaposlenja, pristupa tehnologijama i tržištima, plaćanja taksi lokalnim samoupravama ili državi.⁴⁸³ Ipak, da bi se postigli ovi i mnogi drugi pozitivni efekti na zemlju domaćina, potrebno je zaobići mnoge prepreke. Jedna od

⁴⁸⁰ J. Gilbert, „Land grabbing, investors, and indigenous peoples: new legal strategies for an old practice?“, *Community Development Journal*, vol. 51, no. 3, 2016, p. 7.

⁴⁸¹ M. Kaag, A. Zoomers, „Introduction: the global land grab hype – and why it is important to move beyond“, in: *The global land grab: Beyond the hype*, (Eds. Mayke Kaag, Annelies Zoomers), Fernwood Publishing Halifax, London 2014, p. 4.

⁴⁸² L. Cotula, *Land grab or development opportunity?: agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED, 2009, pp. 106-107.

⁴⁸³ K. Deininger, D. Byerlee, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 51.

prepreka jeste i to što se države međusobno takmiče za privlačenje stranih direktnih investicija, pa je, u tom smislu, potrebno, „pobediti“ susede.⁴⁸⁴

U toj utakmici, od značaja su politike privlačenja stranih direktnih investicija. Ove politike uključuju izmene postojećih investicionih propisa u cilju povećanja podsticaja stranim investitorima.⁴⁸⁵ U navedenoj ponudi politika zemalja domaćina, investitor će za destinaciju svoje investicije izabrati onu zemlju čiji mu pravni i institucionalni okvir najviše odgovara. Običajno međunarodno pravo ne postavlja nikakva ograničenja kada je u pitanju pravo države da reguliše ili ograniči pravo stranaca da stiču pravo svojine na zemljištu koje se nalazi na njihovoj teritoriji. Ovo stoga što država ima suverenitet nad sopstvenim prirodnim izvorima, pa i nad zemljištem.⁴⁸⁶

Postojanje raznih tipova investitora znači da će se primeniti različiti pravni okviri na regulisanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta, poput propisa koji se odnose na investiranje, ugovorne obaveze, bilateralne investicione ugovore i na zaštitu životne sredine. Različitost pravnih okvira čini pravnu analizu ovog problema izuzetno složenom. Međutim, gledajući sa pozitivne strane, navedeno znači da postoji čitav niz pravnih mogućnosti za regulisanje negativnih efekata „grabljenja zemlje“.⁴⁸⁷ Pri tome, treba imati u vidu da dobra politika mora da se postara da „životna sredina i sredstva za život lokalne zajednice ne budu žrtvovani na oltaru globalizacije i stvaranja bogatstva nekolicine.“⁴⁸⁸

Međutim, kako će se pokazati u redovima koji slede, glavni problem je što zemlje domaćini uglavnom nemaju strategiju privlačenja stranih direktnih investicija, već odluke o odobravanju ili neodobravanju investicija donose na *ad hoc* osnovi. I upravo je to, kako se pokazalo, jedan od glavnih uzroka akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Budući da nisu jasno postavile svoje strateške ciljeve, ove zemlje imaju najveće šanse da iskuse negativne efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Sa druge strane, investitorima ovakve zemlje odgovaraju i pokazalo se da su one, po pravilu, među najpoželjnijim destinacijama.

2.5.2. Kako pravni i institucionalni okvir utiče na izbor destinacije

Istraživanja su pokazala da investitori u većini slučajeva za zemlje domaćine biraju one sa slabim pravnim i institucionalnim okvirima, *i.e.* slabim regulatornim sistemima i nedovoljnom transparentnošću,⁴⁸⁹ vladavinom prava, odgovornošću pred zakonom⁴⁹⁰ kako bi do zemljišta došli brzo i jeftino, što se slikovito naziva „brakom investicija u zemljište velikog obima i slabe državne uprave“. Sprovedena istraživanja pokazala su da je preko tri četvrtine od ukupno 56 zemalja koje su bile uključene u analizu u kojima su zaključivani ugovori o zemljištu u periodu od 2000. do 2001. godine

⁴⁸⁴ O. De Schutter, „How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, p. 264.

⁴⁸⁵ L. Cotula, „The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 669.

⁴⁸⁶ S. Hodgson, C. Cullinan, K. Campbell, *Land Ownership and Foreigners: A Comparative analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners*, FAO, Rome, 1999, p. 7.

⁴⁸⁷ J. Gilbert, „Land grabbing, investors, and indigenous peoples: new legal strategies for an old practice?“, *Community Development Journal*, vol. 51, no. 3, 2016, p. 9.

⁴⁸⁸ M. Hules, S. J. Singh, „India’s land grab deals in Ethiopia: Food security or global politics?“, *Land Use Policy*, vol. 60, 2017, p. 350.

⁴⁸⁹ Y. Chen, X. Li, L. Wang, S. Wang, „Is China different from other investors in global land acquisition? Some observations from existing deals in China’s Going Global Strategy“, *Land Use Policy*, vol. 60, 2017, p. 369.

⁴⁹⁰ E. Nkansah-Dwamena, „Multi-Scale Analysis of the Opportunities and Threats of Large-Scale Land Acquisitions (LaSLA) to the Sustainable Development of Sub-Saharan Africa (with a focus on Tanzania)“, Arizona State University, 2017, p. 121.

imalo rezultate ispod proseka kada su u pitanju četiri ključna indikatora upravljanja Svetske banke. Prosečan indeks zemalja u kojima su ugovori zaključeni bio je 30% niži od onih bez ugovora.⁴⁹¹ Veruje se da investitori optiraju za investiranje u ovakve zemlje s obzirom da im je u njima lakše da zaobiđu pravila koja im ne pogoduju. Nadalje, moguće je da će im u navedenim zemljama biti lakše da definišu pravila ili ih prilagode svojim potrebama.⁴⁹²

U tom smislu, navodi se da investitori biraju jednu od dve grupe država. U prvu grupu država ubrajale bi se države Subsaharske Afrike, poput Sudana ili Madagaskara. Njih odlikuju slabi pravni ili institucionalni okviri, ali i izrazito povoljna klima i plodno zemljište za uzgoj useva. Takođe, u ovim državama su inputi za proizvodnju, pre svega, radna snaga, izuzetno jeftini, što obezbeđuje investitoru visoke prihode. Do zemljišta u ovim državama dolazi se lako s obzirom da pravo svojine neretko nije registrovano u katastru nepokretnosti, već se koristi na osnovu običajnog prava. Takvo pribavljanje zemljišta, koje se obično vrši uz podršku korumpirane vlasti, često je prinudnog karaktera i ima za posledicu mnogobrojne porodice koje su ostale bez krova nad glavom i bez parčeta zemlje sa kojeg su se prehranjivale. U drugu grupu država ubrajale bi se države poput Argentine, Brazila, Indonezije i Ukrajine. Prednost ove grupe zemalja u odnosu na prvu grupu, i pored većih troškova proizvodnje za investitora, ogleda se u tome što su ove države tržišno orijentisane, sa dobrom infrastrukturom i povezanošću sa svetskim tržištem i što je poljoprivreda značajan sektor koji vremenom postaje sve značajniji u njihovim ekonomijama.⁴⁹³

Mađarska, Rumunija, Bugarska, Poljska, uključujući tu i našu zemlju, mogle bi se svrstati u drugu grupu država. I ove države odlikuju slabiji pravni i institucionalni okviri, ali ne toliko slabi poput država u prvoj kategoriji. U ovim državama je povoljna klima i plodno zemljište za uzgoj useva, dok su inputi za proizvodnju jeftiniji od inputa u zemlji porekla investitora (ukoliko ih u njegovoj zemlji uopšte i ima). Naime, neke zemlje, poput Saudijske Arabije, upravo i investiraju u druge zemlje jer u svojoj nemaju dovoljno obradivog zemljišta, a ni povoljnu klimu za uzgoj useva.

Druga istraživanja⁴⁹⁴ pokazala su da navedeno pravilo da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta prisutne samo u državama sa slabim pravnim ili institucionalnim okvirom trpi izuzetke. Naime, akvizicije poljoprivrednog zemljišta dešavaju se i u relativno stabilnim liberalno-demokratskim državama. Osim slabog pravnog okvira, druga prepreka sastoji se u slabom kapacitetu zemalja domaćina da upravljaju investicijama u poljoprivredi i da adekvatno regulišu široki spektar njihovih potencijalnih uticaja. Ovo ide dalje od toga da se treba rešiti korupcije, a odnosi se na pronalaženje zemljišta koje je podobno za investiranje, jačanje zaštite prava svojine, razvoj adekvatnog pravnog okvira u vezi sa socijalnim pitanjima i pitanjima zaštite životne sredine, kao i uspostavljanje mehanizama za nadzor nad poštovanjem regulative, uspostavljanje mehanizama za prethodnu konsultaciju lokalne zajednice, proveravanje postojanja ekonomskih i tehničkih mogućnosti za

⁴⁹¹ Oxfam, „Poor Governance, Good Business: How land investors target countries with weak governance”, Oxfam Media Briefing, Ref: 03/2013, Nairobi, 2013, <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/268413/mb-poor-governance-good-business-land-070213-en.pdf?sequence=1>, p. 1.

⁴⁹² *Ibid.*, p. 4.

⁴⁹³ M. Görgen, B. Rudloff, J. Simons, A. Üllenberg, S. Vöth, L. Wimmer, *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in developing countries*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn, 2009, p. 15.

⁴⁹⁴ S. M. Borras, C. Kay, S. Gómez, J. Wilkinson, „Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America”, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, vol. 33, no. 4, 2012, p. 412.

ostvarivanje projekta, kao i naknadnu proveru ispunjavanja ugovornih obaveza, uspostavljanje legalnih i legitimnih mehanizama sa rešavanje eventualnih sporova.⁴⁹⁵

2.5.3. Ograničenja prava stranaca da stiču svojину na poljoprivrednom zemljištu u zavisnosti od motiva

Ograničenja prava stranaca da stiču svojinu mogu biti motivisana najrazličitijim razlozima: 1) bezbednosnim (nacionalna odbrana, blizina vojnih područja, pogranične zone, zaštita interesa bezbednosti, restriktivne zone); 2) nacionalno-etničkim; 3) ekonomskim (rudnici i zemljište bogato mineralima, poljoprivredno zemljište (iz razloga koji svoje korene delom ima u feudalizmu, u kojem se bogatim smatrao onaj ko poseduje zemlju), specijalne ekonomske zone, turistička područja); 4) motivima nacionalnog interesa – sadrže i bezbednosne, i etničke i ekonomske.⁴⁹⁶ U tom smislu, osim što pominje i socijalne motive, Kitić⁴⁹⁷ takođe ukazuje da ovi motivi retko deluju izolovano, već u sadejstvu, uz jedan dominantan motiv.

U literaturi se često navodi da zemlje u razvoju imaju strah od vlasništva stranaca nad poljoprivrednim zemljištem, percipirajući ga kao svojevrsno otuđenje teritorije. Čini se da je navedeni strah u središtu ograničenja i drugih restriktivnih mera koje se nameću strancima kada je u pitanju tržište poljoprivrednog zemljišta. Ipak, možda bi trebalo naći meru budući da strah, iako potreban i koristan, kada pređe neku granicu, može biti kontraproduktivan. Kao adekvatno rešenje nameće se ideja o pronalaženju prave mere ograničenja, kao sredstvo za ublažavanje straha, sa jedne strane, ali i omogućavanje strancima sticanja zemljišnih prava kako bi se omogućio priliv toliko potrebnog kapitala, tehnologije i *know-how* u poljoprivredne sektore ovih zemalja. Drugim rečima, prava mera ograničenja može adekvatno odgovoriti na prisutan strah, ali i privući pozitivne ekonomske efekte na poljoprivredni sektor zemlje domaćina.

Veliki broj država, primera radi, Francuska, Ujedinjeno Kraljevstvo, Portugalija, Holandija, Belgija, Luksemburg, ne nameću nikakva ograničenja kada je u pitanju pravo stranaca da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu.⁴⁹⁸ Primetno je da bi se sve navedene države mogle svrstati u visoko razvijene zemlje, što bi se moglo dalje dovesti u vezu sa njihovom moći, pa samim tim i manjim „strahom“ od stranaca i „stranizacije“. Italija i Španija, iz strateško-bezbednosnih razloga, nameću strancima ograničenja za akvizicije poljoprivrednog zemljišta u graničnim područjima. U Španiji se navedeno ograničenje ne odnosi na građane Evropske unije, dok u Italiji vlasništvo i korišćenje zemljišta u graničnim područjima građana Evropske unije i drugih stranaca mora odobriti lokalni organ uprave. Grčka takođe ima neka specifična ograničenja kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta u graničnim područjima. Ova ograničenja ne odnose se samo na građane Evropske unije, već i na grčke državljane, tako da im je za sticanje zemljišta potrebno istovetno odobrenje (drugi stranci podvrgnuti su nešto drugačijem režimu).⁴⁹⁹ Slični primeri mogu se primetiti u slučaju Austrije i Slovenije.

⁴⁹⁵ O. De Schutter, „How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, p. 265.

⁴⁹⁶ S. Carić, *Pravo svojine stranaca na nepokretnosti*, Draslar partner, Beograd, 2006, pp. 75-84.

⁴⁹⁷ D. Kitić, „Pravo stranaca na sticanje svojine i drugih stvarnih prava na nekretninama: analiza uporednog zakonodavstva“, *Pravni život*, vol. 37, no. 12, 1987, p. 1392.

⁴⁹⁸ S. Hodgson, C. Cullinan, K. Campbell, *Land Ownership and Foreigners: A Comparative analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners*, FAO, Rome, 1999, p. 6.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, p. 9.

2.5.4. Običajno pravo svojine kao deo neadekvatnog pravnog okvira

Veoma je zabrinjavajući podatak koji je 2017. godine objavila Svetska banka da je u svetu registrovano svega 30% prava nad zemljištem.⁵⁰⁰ U svakom slučaju, za razliku od afričkih zemalja, gde je jedan od glavnih uzroka akvizicija poljoprivrednog zemljišta nepostojanje registrovanog prava svojine, odnosno sveprisutne nesigurnosti prava na mirno uživanje imovine, u zemljama Evrope ovaj problem, iako postoji, nije ključan uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta.

Naime, u zemljama Afrike svega 10% ukupne površine zemljišta potpada pod režim registrovanog prava svojine, dok ostalih 90% teritorije predstavlja takozvano „običajno pravo svojine“. U tom smislu, upravo je ovakvo stanje ključno za pojavu „grabljenja zemlje“ budući da, kod takvog stanja stvari, i država i njeni građani tvrde da pravo svojine na određenom zemljištu pripada baš njima.⁵⁰¹ Imajući u vidu toliki procenat, s pravom bi se moglo tvrditi da je većina siromašnih pod izuzetnim rizikom kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta. U takvim okolnostima, nameće se potreba za urgentnim radom na pravnom i institucionalnom okviru zemalja Afrike, naročito u zemljama poput Etiopije koja je, moglo bi se reći, žarište „grabljenja zemlje“ u pravom smislu reči. Prinudno iseljavanje⁵⁰² ljudi je flagrantno kršenje ljudskih prava, posebno prava na adekvatno stanovanje i prava na adekvatnu ishranu budući da se sa zemlje iseljavaju ljudi koji na njoj žive i čijim obrađivanjem proizvode hranu.

Izvan afričkog kontinenta, poljoprivredno zemljište u tom smislu ipak nije „idealna meta“ s obzirom da postoje ustanovljeni sistemi registracije, odnosno uknjižbe prava svojine i uspostavljene institucije, odnosno katastarski operati koji takav postupak sprovode. Ipak, i u tim zemljama postoji niz drugih uzroka koji privlače akvizicije poljoprivrednog zemljišta, od kojih se, kao najčešći, pojavljuju tražnja za hranom, proizvodnja biogoriva, raspoloživost i cena zemljišta, (ne)efikasan pravni i institucionalni okvir i politike Evropske unije.

Kod takvog stanja stvari, javile su se preporuke poput onih da bi, u cilju sprečavanja „grabljenja zemlje“, trebalo formalno priznati pravo svojine. Za takve preporuke Boras i Franko ukazuju da bi, ako pratimo tu logiku, navedeno značilo da je „grabljenje zemlje“ moguće sprečiti ili da bi se bar njegovi negativni efekti mogli ublažiti. Autori u prilog svom stavu navode brojne slučajeve u kojima se dogodilo „grabljenje zemlje“ i pored formalno priznatih prava svojine, pa zaključuju da su takve preporuke izuzetno slabe.⁵⁰³ Ovo stoga što formalno priznanje prava svojine nikada samostalno ne predstavlja garanciju da će predmetna prava biti poštovana u praksi budući da jasna prava nikada nisu garantovala *win-win* ishod ugovora o zemljištu.⁵⁰⁴

Iako je navedeno tačno, treba mati u vidu da pravo nikada nije garant poštovanja, već poželjna norma ponašanja. Zakonodavac polazi od toga da će biti kršenja određenih prava, zato ih i reguliše i,

⁵⁰⁰ The World Bank, *Why Secure Land Rights Matter*, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/03/24/why-secure-land-rights-matter#>, Internet, pristupljeno 04.03.2020.

⁵⁰¹ L. A. Wily, „Enclosure revisited: putting the global land rush in historical perspective“, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, p. 62.

⁵⁰² Prinudno iseljavanje često se opravdava potrebom za ekonomskim rastom i razvojnim potrebama, pa se, stoga, u literaturi naziva „iseljavanje indukovano razvojem“. Videti, na primer: A. Zoomers, „Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab“, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, no. 2, 2010.

⁵⁰³ S. M. Borras Jr, J. C. Franco, „Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis“, *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, no. 1, 2012, p. 54.

⁵⁰⁴ S. Borras Jr, J. Franco, „From threat to opportunity-problems with the idea of a code of conduct for land-grabbing“, *Yale Human Rights and Development Journal*, vol. 13, no. 2, 2010, p. 518.

uostalom, zato i propisuje sankciju za društveno nepoželjno ponašanje. *Vice versa*, ako je nešto toliko društveno prihvaćeno i ustaljeno, zakonodavac neće posezati za regulisanjem takve pojave budući da bi takav pristup doveo do beskrajno dugih zakonskih tekstova koji teže regulisanju svih mogućih delovanja pojedinca, što, u krajnjoj liniji, nije niti moguće niti potrebno. Ono što se, zasigurno, može zaključiti jeste da je bolje imati makar formalnu zaštitu, nego nikakvu s obzirom da će, u prvoj situaciji, štetnik odgovarati za povredu prava, a u drugoj neće. Da zaključimo, formalna prava ne garantuju da će pravo ostati nepovređeno, ali to još manje garantuju prava koja formalno nisu priznata.

Najvažniji princip kada je u pitanju konsultacija lokalnog stanovništva u vezi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta jeste princip slobodnog, prethodnog i informisanog pristanka stipulisanog Deklaracijom Ujedinjenih nacija o domorodačkim narodima.⁵⁰⁵ Ovaj princip podrazumeva da domorodački narodi moraju biti konsultovani prilikom zaključivanja ugovora o zemljištu, odnosno pravo da za takvo zaključenje daju ili ne daju svoj pristanak. Pristanak mora da poštuje kulturu, običaje i praksu ovih naroda i da bude dobijen od strane institucija koje uspostave sami narodi.

Iako je princip nastao iz potrebe zaštite domorodačkih naroda, njegova ključna načela su, u principu, primenljiva na bilo koju zajednicu koja polaže neka prava na zemljištu koje je predmet ugovora. Postoje države koje su ovaj princip inkorporirale u svoj zakonodavni sistem kada je u pitanju postupak preuzimanja zemljišta. U tom smislu, propisuje se da lokalne zajednice moraju odobriti bilo kakvu transakciju zemljišta, a postavljaju se još neki zahtevi, poput zaštite prava, fer kompenzacije i prilike za reviziju ugovora. Međutim, istraživanja su pokazala da se ove odredbe, tamo gde postoje, primenjuju parcijalno, a ono što se definiše kao „pristanak lokalne zajednice“ u praksi često predstavlja pristanak lokalnih elita.⁵⁰⁶ Ipak, Kotula⁵⁰⁷ ističe da nije problem u nepostojanju volje nacionalnih vlada ili kompanija da „urade pravu stvar“, već u „nedostatku iskustva i preporuka za stvaranje bolje prakse“. Međutim, pojedina istraživanja su pokazala da države često nemaju kapaciteta da nadziru izvršenje ugovora, odnosno da formulišu povoljne propise koji im omogućavaju da prate postupke investitora.⁵⁰⁸ Ipak, ni to nije izgovor da se takvi propisi ne donesu. Kao što smo istakli, formalno priznato pravo svojine ne znači automatski da će prava lokalnog stanovništva biti poštovana. Isto tako, ona ne predstavljaju niti mogu predstavljati garanciju da akvizicije poljoprivrednog zemljišta neće imati negativne efekte. Ipak, nesporno je da pružaju veći nivo pravne sigurnosti koja je od nespornog značaja za svaku transakciju, pa i za transakciju poljoprivrednog zemljišta.

Moglo bi se zaključiti da je moguće da akvizicije poljoprivrednog zemljišta, uz uslov da se njima adekvatno upravlja, dovedu do toliko željenog *win-win* ishoda, koji bi podrazumevao pozitivne neto efekte kako na strani investitora, tako i na strani lokalnog stanovništva i zemlje domaćina, pri čemu se pod dobrim upravljanjem, pre svega, ima u vidu čvrsti pravni i institucionalni okvir, bez pravnih praznina koje ostavljaju prostor za izigravanje propisa. Od značaja bi bilo i da se, pre ustupljanja zemljišta investitorima, sprovede sveobuhvatno (*ex ante*) istraživanje koje bi uključivalo procenu uticaja akvizicija poljoprivrednog razvoja na lokalnu sredinu, ali i na privredu zemlje domaćina, uz uključivanje lokalnih zajednica kojih se ovakvi ugovori direktno tiču. Svakako bi, u tom smislu, bilo potrebno razviti i mehanizme za *ex post* nadzor.

⁵⁰⁵ United Nations, Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, 2007. čl. 32.

⁵⁰⁶ L. Cotula, *Land grab or development opportunity?: agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED, 2009, p. 71.

⁵⁰⁷ *Ibid.*, p. 74.

⁵⁰⁸ E. Nkansah-Dwamena, „Multi-Scale Analysis of the Opportunities and Threats of Large-Scale Land Acquisitions (LaSLA) to the Sustainable Development of Sub-Saharan Africa (with a focus on Tanzania)“, Arizona State University, 2017, p. 121.

2.5.5. Efikasnost u primeni propisa kao faktor institucionalnog okvira

Postavlja se pitanje da li je samo postojanje dobrih zakona i dobre uprave dovoljno da se akvizicije poljoprivrednog zemljišta ograniče samo na pozitivne efekte jer, ukoliko jeste, bilo bi poželjno jasno utvrditi koji su to epiteti loših institucionalnih okvira kako bismo stvorili ambijent za akvizicije poljoprivrednog zemljišta koje će imati isključivo ili makar pretežno pozitivne efekte na privredni razvoj zemlje domaćina. Isto tako, trebalo bi utvrditi koji su to epiteti lošeg pravnog i institucionalnog okvira.

Naime, u praksi nisu nepoznati slučajevi država u kojima postoje akvizicije poljoprivrednog zemljišta sa zadovoljavajućim pravnim okvirom, odnosno da postoje zakoni koji, sa jedne strane, omogućavaju sticanje profita investitorima, garantujući istovremeno i zaštitu poljoprivrede i poljoprivrednika zemlje domaćina. U tom smislu, ukoliko bi samo postojanje dobrog pravnog okvira bio dovoljan uslov za odbijanje negativnih efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta, njih uopšte ne bi trebalo da bude budući da su zakoni, u većini targetiranih država, dobri. Ipak, praksa, posebno u zemljama Istočne Evrope, nažalost, pokazuje suprotno. Naime, čini se da samo postojanje dobrih zakona koji balansiraju između privlačenja investicija i očuvanja sopstvene poljoprivrede, iako neophodno, nije dovoljno. Potrebno je da se takvi zakoni i primenjuju u praksi, odnosno potrebna je politička volja i spremnost da se isti i primene. Neefikasna primena zakona je, moglo bi se s pravom reći, neophodan uslov dobrog funkcionisanja svake pravno uređene države. Nedostatak adekvatnih mehanizama za njihovu primenu neretko je rezultat slabih institucija.

Kada govorimo o efikasnoj primeni zakona, ne treba izgubiti iz vida da se, iako ne toliko često, zemlje domaćini suočavaju i sa akvizicijama javnog tipa, odnosno s akvizicijama kupljenim upotrebom javnog kapitala. Time otvaramo zauvek neslavnu temu međunarodnog javnog prava – odgovornost država u međunarodnom pravu. Iako je savremeno međunarodno pravo napustilo ideju apsolutnog imuniteta država u skladu sa maksimumom *par in parem non habet imperium*, države se još uvek teško odlučuju da tuže drugu državu, pre svega, iz razloga uvažavanja drugog suvereniteta i održavanja dobrih diplomatskih odnosa. Imajući u vidu dosadašnji stepen razvoja međunarodnog javnog prava, države se ne smatraju odgovornim za akte učinjene u vršenju svog suvereniteta, takozvane akte *ex iure imperii*, za razliku od akata koje preduzimaju kao trgovci, akata *ex iure gestiones*, za koje država odgovara. Pitanje odgovornosti investitora koji ulažu privatni kapital u slučaju akvizicija privatnog tipa ne pati od gore navedenih problema, ali, nažalost, nije lišeno svojih. Imajući u vidu da su investitori većinom strani državljani, postavlja se pitanje uspostavljanja nadležnosti suda, ali i merodavnog prava za eventualno vođenje postupaka protiv njih, što će se rešavati u skladu sa načelima i principima međunarodnog privatnog prava.

2.5.5. Pitanje korupcije

Akvizicije poljoprivrednog zemljišta podrazumevaju složen proces donošenja odluka od strane vlade u državi domaćinu. One podrazumevaju političke odluke o tipu poljoprivrednog razvoja koji je predviđen i koji se promovise, o održivom upravljanju prirodnim resursima, o obavezama države prema stranom investitoru i o alokaciji zemljišta koje, po pravilu, oličavaju svu diskrecionu moć jedne vlade. Naime, samo donošenje odluke obično se dešava daleko od očiju javnosti. Vrlo retko lokalni

poljoprivrednici dobiju priliku da se izjasne o takvim idejama vlade, a veoma mali broj ugovora dostupan je javnosti. Ovo smanjuje prostor za nadzor javnosti, stvarajući plodno tlo za korupciju.⁵⁰⁹

Stoga, često se ukazuje da vlast u zemlji domaćinu ima neprocenljivu ulogu. Tako, pojedini autori, imajući u vidu mogućnost da akvizicije imaju kako pozitivne, tako i negativne efekte na područje investiranja, odnosno zemlju domaćina, ističu da su akvizicije sa negativnim efektima („grabljenje zemlje“) moguće samo onda kada im vlast države to svesno dozvoli, što se, kako se navodi, dešava isključivo kada je u državi prisutna korupcija, gde politička elita ne vodi računa o blagostanju društva, već samo o sopstvenoj koristi.⁵¹⁰ Naime, ukazuje se da političari, koji se mogu smatrati i kao lica koja žele da maksimizuju svoj profit, prilagođavaju državnu politiku kako bi usmerili koristi određenoj interesnoj grupi čiju političku podršku očekuju.⁵¹¹ Za neke ugovore se čak i tvrdilo da su investitori dali određenu količinu novca ili na drugi način doprineli poslu ili drugim aktivnostima visokih vladinih zvaničnika i/ili predsednika države.⁵¹² Verovatno je da postoje i lične nagrade posrednicima, onima koji su olakšali da do zaključenja ugovora dođe i samim potpisnicima ugovora, posebno pri zaključenju bilateralnih investicionih sporazuma.⁵¹³ Postoji i stav da, iako od investicija u poljoprivredno zemljište lokalne zajednice, u principu, mogu imati koristi, vlast pri implementaciji ovih ugovora favorizuje investitore na štetu lokalne zajednice, tako da su interesi lokalne zajednice subordinirani interesima investitora.⁵¹⁴

Istraživanja su pokazala da korupcija privlači investitore, odnosno akvizicije poljoprivrednog zemljišta. Ipak, upozorava se da potencijal akvizicija poljoprivrednog zemljišta da postigne razvoj koji obećavaju nije moguće ostvariti iz razloga što se prihod ostvaren dolaskom investitora generiše u ruke nekolicine.⁵¹⁵ Naime, u uslovima korupcije, akvizicije poljoprivrednog zemljišta ne mogu mnogo ponuditi. Neto pozitivni efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta zavisiće, dakle, od odnosa nivoa korupcije, sa jedne strane, i veličine investicije, sa druge strane, tako da će, što je investicija veća, postojati veća šansa da neke od njenih pozitivnih efekata oseti i lokalna zajednica, a ne samo nekolicina.

2.5.6. Pretpostavke pravnog okvira uslovljene multilateralnom i bilateralnom saradnjom

2.5.6.1. Pretpostavke pravnog okvira uslovljene multilateralnom saradnjom

Postavlja se pitanje da li je situacija možda povoljnija na međunarodnom nivou. Ne postoje međunarodni ugovori koji se bave regulisanjem pitanja prava stranaca da stiču pravo svojine na

⁵⁰⁹ W. Anseeuw, L. A. Wily, L. Cotula, M. Taylor, *Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, 2012, pp. 48-49.

⁵¹⁰ D. Zetland, J. Möller-Gulland, „The political economy of land and water grabs”, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, p. 642.

⁵¹¹ L. T. M. Fernández, *Large-Scale Land Investments in Least Developed Countries: Legal Conflicts Between Investment and Human Rights Protection*, Springer, Cham, 2017, p. 50.

⁵¹² S. Hervieu, *A Madagascar, une société indienne compte louer près de 500 000 hectares*, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2009/03/20/1-inde-guigne-a-son-tour-des-terres-arables-a-madagascar_1170505_3212.html.

⁵¹³ L. A. Wily, „Looking back to see forward: the legal niceties of land theft in land rushes”, *The New Enclosures: Critical Perspectives on Corporate Land Deals*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 770.

⁵¹⁴ M. Alabrese, M. Brunori, S. Rolandi, A. Saba, *Agricultural Law: Current Issues from a Global Perspective*, Springer, 2017, p. 362.

⁵¹⁵ E. Nkansah-Dwamena, „Multi-Scale Analysis of the Opportunities and Threats of Large-Scale Land Acquisitions (LaSLA) to the Sustainable Development of Sub-Saharan Africa (with a focus on Tanzania)”, Arizona State University, 2017, p. 123.

zemljištu. Instrument koji je najbliži ovakvoj regulativi je „Kodeks o liberalizaciji kretanja kapitala“ (eng. *Code of Liberalisation of Capital Movements*), koji je donet u okviru Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (eng. *Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD*) koji državama potpisnicama nameće generalnu obavezu da liberalizuju svoje politike koje se tiču transakcija i transfera novca neophodnih za strane direktne investicije. Ipak, uticaj ovog kodeksa na strano vlasništvo nad zemljom je minimalno.⁵¹⁶

Ipak, zaključivanje ugovora sa investitorima ne dešava se u vakuumu. Naime, postoje obaveze koje je prethodno država preuzela na sebe i kojih se mora pridržavati prilikom zaključenja bilateralnih ugovora. Tako, u okviru Svetske trgovinske organizacije postoji nekoliko sporazuma koji se tiču stranih direktnih investicija. Ovo će biti slučaj sa ukupno 154⁵¹⁷ države, koliko članova danas broji Svetska trgovinska organizacija. Navedeni podatak dobija posebnu težinu ako se ima u vidu činjenica da je Evropska unija članica Svetske trgovinske organizacije od 1995. godine (tada kao „Evropska zajednica“), a da su i sve njene članice istovremeno i članice Svetske trgovinske organizacije. Politika koju vodi Evropska unija tesno je povezana sa politikom Svetske trgovinske organizacije. Naime, jedan od osnovnih ciljeva Svetske trgovinske organizacije jeste liberalizacija trgovine, dok je Evropska unija, pre svega, carinska unija sa jedinstvenom trgovinskom politikom i jedinstvenim carinama.

Pored navedenog, Evropska unija se, kada je u pitanju finansiranje, oslanja na carine, kao preovlađujući deo tradicionalnih izvora finansiranja⁵¹⁸. Ovo je, kako se pokazalo, posebno alarmantno imajući u vidu da su tradicionalni izvori finansiranja, nadasve, nestabilni, ali i da čine nedovoljnu finansijsku podlogu za praćenje kompleksnih i sve većih aktivnosti Evropske unije. Ukazano je da oslanjanje na ove izvore finansiranja nije optimalno, odnosno da je potrebno da Evropska unija sprovede reforme. Kako se pokazalo, carine, kao preovlađujući deo tradicionalnih izvora finansiranja, ne samo da su štetne, nego prihodi koje daju nisu izvesni u budućnosti budući da se konstantno smanjuju kao posledica liberalizacije trgovine. Imajući u vidu da je liberalizacija trgovine kontinuirani proces koji sve više uzima zamah, reforma tradicionalnih izvora čini se neizbežnom. Naime, svet teži integrisanom tržištu, što, *inter alia*, podrazumeva i tržište bez carina. Stoga, potrebno je raditi na iznalaženju alternativnih izvora finansiranja Evropske unije koji će ne samo doprineti većoj finansijskoj autonomiji Evropske unije, već i osigurati održavanje postojećeg stepena njene finansijske autonomije koja, zasigurno, ima značajnu ulogu u njenom globalnom funkcionisanju.

U ranim dekadama XX veka problemi u vezi sa trgovinom učinili su da se države angažuju na polju olakšavanja i regulisanja trgovinskih veza. Ovo je rezultiralo donošenjem Opšteg sporazuma o carinama i trgovini (eng. *General Agreement on Tariffs and Trade - GATT*) 1947. godine. Rezultat je bio multilateralni pristup trgovini, ali i uspostavljanje sistema međunarodno priznatih pravila o trgovini. Ideja je bila da se stvori polje saradnje za sve države članice kroz „znatno smanjenje carina i drugih barijera u trgovini, kao i zabrana diskriminacije u međunarodnoj trgovini“.⁵¹⁹ GATT i Sporazum

⁵¹⁶ S. Hodgson, C. Cullinan, K. Campbell, *Land Ownership and Foreigners: A Comparative analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners*, FAO, Rome, 1999, pp. 2-3.

⁵¹⁷ World Trade Organization, *World Trade Organization*, <https://www.wto.org>, Internet, pristupljeno 20.03.2020.

⁵¹⁸ Tradicionalni izvori finansiranja Evropske unije sastoje se od carina, prelevmana i kotizacija za šećer. Prelevmani su ukinuti 2009. godine, kao posledica obaveza koje je Evropska unija u tom smislu preuzela Sporazumom iz Marakeša. Kotizacije za šećer imaju suštinski beznačajan doprinos, tako da su carine preovlađujući deo ovih izvora finansiranja. Sopstvene izvore finansiranja Evropske unije, osim tradicionalnih, čine prihod zasnovan na bruto nacionalnom dohotku, kao najznačajniji, i prihod zasnovan na porezu na dodatu vrednost, kao nešto manje značajan po svom doprinosu budžetu od tradicionalnih izvora finansiranja. Više o ovome: A. Budak, „Tradicionalni izvori finansiranja Evropske unije“, *Evropska zakonodavstvo*, vol. 17, no. 66, 2018, pp. 108-126.

⁵¹⁹ European Union, <https://www.europarl.europa.eu>, Internet, pristupljeno 20.03.2020.

o poljoprivredi su od naročitog značaja za investicije u poljoprivredi. Oni samo izuzetno dozvoljavaju ograničenja pri izvozu – i to jedino u sektoru poljoprivrede.

Ipak, međunarodna trgovina je od razmene materijalnih dobara došla i do razmene usluga i ideja, tako da je GATT transformisan u Svetsku trgovinsku organizaciju 1995. godine, kao rezultat Urugvajске runde pregovora, u čiji osnivački akt su inkorporirani sam GATT, Sporazum o poljoprivredi (eng. *Agreement on Agriculture*), Sporazum o tekstilu i odeći (eng. *Agreement on Textiles and Clothing*), Sporazum o investicionim merama u vezi sa trgovinom (eng. *Agreement on Trade-Related Investment Measures - TRIMs*) i drugi opšti sporazumi. Najznačajniji novi sporazumi su Opšti sporazum o trgovini uslugama (eng. *General Agreement on Trade in Services - GATS*) i Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine (eng. *The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights - TRIPs*).⁵²⁰ Većina sporazuma donetih pod okriljem Svetske trgovinske organizacije rezultat su Urugvajске runde pregovora 1986-1994, okončane Sporazumom iz Marakeša potpisanog 1994. godine. Postoji oko 60 sporazuma i odluka koje broje 550 stranica.⁵²¹

TRIMs⁵²², koji se primenjuje samo na mere koje utiču na trgovinu robe, u članu 2.1. stipuliše da nijedna država ne može u svom zakonodavstvu imati mere koje su zabranjene odredbama člana III (nacionalni tretman) i člana XI (kvantitativna ograničenja) GATT sporazuma. Shodno članu III Sporazuma, države prepoznaju da unutrašnji porezi i druge takse, zakoni, propisi i zahtevi koji utiču na unutrašnju prodaju, ponudu za prodaju, kupovinu, transport, distribuciju ili upotrebu proizvoda i unutrašnje kvantitativne propise koji zahtevaju mešanje, preradu ili upotrebu proizvoda u određenim količinama, ne treba primeniti na uvezene ili domaće proizvode u cilju omogućavanja zaštite domaće proizvodnje.⁵²³

Odredbom člana XI, paragraf 1 GATT sporazuma propisano je da jedna država ugovornica ne može nametati drugoj državi ugovornici zabrane i ograničenja, osim carina, taksi ili drugih dažbina, bez obzira da li su u obliku kvota, uvoznih ili izvoznih dozvola ili drugih mera, kada je u pitanju uvoz nekog proizvoda sa teritorije jedne na teritoriju druge države ugovornice ili izvoz ili prodaja radi izvoza nekog proizvoda namenjenog za teritoriju druge države ugovornice. Iz navedenog se može videti da zemlja domaćin investicije, članice Svetske trgovinske organizacije, ne sme nametati kvantitativna ograničenja investitoru u situaciji kada izvozi ono što je proizveo na njenoj teritoriji u zemlju porekla.

Međutim, u paragrafu 2, tačka a. navodi se da se gore navedeno pravilo ne odnosi na zabrane koje se odnose na izvoz ili privremena ograničenja nametnuta u cilju prevencije ili smanjenja kritičnog nedostatka prehrambenih ili drugih proizvoda koji su od suštinske važnosti za ugovornu stranu. Dakle, zemlja domaćin bi ipak imala mogućnost da, kvantitativno ili na drugi način, ograniči mogućnost da investitor izveze sve što proizvede i time izazove nestašicu hrane, ali samo ako je u pitanju „kritičan“ nedostatak hrane. Navedeno rešenje čini se opravdanim i dovoljnim. Naime, drugačije odnosno liberalnije postavljeno rešenje je nepotrebno, a moglo bi voditi i legitimizaciji diskriminacije.

U odredbi člana 1, tačka (a) Sporazuma o poljoprivredi navodi se da država članica, kada uvodi ograničenja izvoza hrane na osnovu člana XI, paragrafa 2(a) GATT Sporazuma treba dobro da razmotri efekte takvih ograničenja na prehrambenu sigurnost zemlje uvoznice. Iz navedenog se vidi da se želelo da države članice deluju solidarno pri ograničenjima, odnosno da izvagaju interese u smislu svojih

⁵²⁰ *Ibid.*

⁵²¹ World Trade Organization, *World Trade Organization*, <https://www.wto.org>, Internet, pristupljeno 20.03.2020.

⁵²² World Trade Organization, *Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMs)*, 1994.

⁵²³ World Trade Organization, *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, 1947. art. III, para 1.

interesa, sa jedne, i interesa druge države, sa druge strane. U tački (b) navodi se da država članica, pre nego što uvede takve mere, obaveštava Odbor za poljoprivredu o prirodi i trajanju takvih mera. Pored toga, država članica će, na zahtev druge države članice koja ima značajan interes kao zemlja uvoznik konkretnog proizvoda, njoj pružiti potrebne informacije. Na kraju, stavom 2 navedenog člana propisano je da se odredbe ovog člana ne primenjuju na zemlje u razvoju, osim kada je zemlja u razvoju ta koja postavlja ograničenja, ukoliko je, u odnosu na konkretni prehrambeni proizvod, neto izvoznik hrane.

Imajući u vidu gore navedeno, možemo zaključiti da zemlja domaćin može ograničiti izvoz proizvedene hrane stranom investitoru pod uslovom da isto takvo ograničenje nametne i sopstvenim državljanina. Jedino tada bi država postupala u skladu sa GATT, odnosno TRIMs sporazumom. Na državi je da izvaga interese i oceni da li je takvim ograničenjem na neto dobitku ili gubitku, imajući u vidu da će se ograničenja odnositi i na domaće državljanine. U svakom slučaju, treba imati u vidu samu suštinu postojanja Svetske trgovinske organizacije, što je istovremeno i opšti trend u eri globalizacije, a to je liberalizacija trgovine, odnosno ukidanje bilo kakvih ograničenja trgovine. S tim u vezi, čak i ako bi bila legalna, ograničenja koja bi država postavila bi verovatno mogla biti smatrana nelegitimnim sa aspekta opšteg trenda razvoja međunarodne trgovine.

Ovome ide u prilog i činjenica da je statistika dokazala jasnu vezu između slobodne trgovine i ekonomskog razvoja,⁵²⁴ koji je zemljama u razvoju toliko potreban. Ironično, 2/3 članica Svetske trgovinske organizacije su upravo zemlje u razvoju, pa se one nalaze u svojevrsnom konfliktu same sa sobom budući da imaju potrebu za investicijama, ali da, istovremeno, moraju uspostaviti delikatan balans između njihovih pozitivnih i negativnih efekata: sa jedne strane, moraju poštovati pravila Svetske trgovinske organizacije i ne smeju postavljati ograničenja investitorima, a sa druge strane, plašeći se za prehrambenu sigurnost na svojoj teritoriji, imaju potrebu za tim ograničenjem.

U tom smislu, kao moguće rešenje nameće se potreba da Svetska trgovinska organizacija uskladi svoje pravne i institucionalne okvire sa međunarodnim pravom ljudskih prava na taj način da sa sistemom ljudskih prava čini koherentnu celinu, i to ne samo formalno, u smislu da odredbe sistema međunarodnog investicionog prava u okviru Svetske trgovinske organizacije ne budu u suprotnosti sa odredbama međunarodnih prava ljudskih prava, već i suštinski, odnosno da uticaj njenih pravila ne utiče negativno na ostvarenje, uživanje i zaštitu ljudskih prava u zemlji domaćinu investicije, već da, naprotiv, radi na njihovoj promociji.

2.5.6.2. Pretpostavke pravnog okvira uslovljene bilateralnom saradnjom

Bilateralni investicioni ugovori predstavljaju još jedan vid ograničenja koja se mogu sresti u međunarodnom pravu kada je u pitanju regulisanje pitanja prava svojine stranaca nad zemljištem. Bilateralni investicioni ugovori imaju svoje poreklo u Nacrtu Konvencije o investicijama u inostranstvu koju su 1959. godine predložili Šokros, engleski pravnik, i Abs, direktor „Shell Petroleum“-a i „Deutsche bank“-e. Ova Konvencija sadrži dalekosežne norme o jednostranoj zaštiti stranih investitora. U skorije vreme, javnost je počela preispitivati svrhu i funkciju bilateralnih investicionih sporazuma, kao sredstava čija je primarna funkcija da obezbede dodatni nivo zaštite stranim investitorima.⁵²⁵

⁵²⁴ European Union, <https://www.europarl.europa.eu>, Internet, pristupljeno 20.03.2020.

⁵²⁵ M. Brüntrup, W. Scheumann, A. Berger, L. Christmann, C. Brandi, „What can be expected from international frameworks to regulate large-scale land and water acquisitions in Sub-Saharan Africa?“, *Law and Development Review*, vol. 7, no. 2, 2014, p. 454.

Bilateralni investicioni ugovori se tiču regulisanja investicija generalno, posebno priznavanjem „nacionalnog tretmana“ državljanima države ugovornice ili u ugovore unose klauzulu „najpovlašćenije nacije“.⁵²⁶ U teoriji međunarodnog privatnog prava reciprocitet po sadržini možemo podeliti na materijalni, koji podrazumeva da će se u domaćoj zemlji strancu priznati ona prava koja naš državljanin uživa u zemlji strančevog porekla, i formalni, koji podrazumeva da će se u jednoj zemlji strancu priznati ona prava koja se priznaju domaćem državljaninu, u kom slučaju govorimo o postojanju nacionalnog tretmana, *i.e.* formalni reciprocitet zasniva se na principu obostranog nacionalnog tretmana.

Nesporno je da se pravni i institucionalni okviri u zemljama domaćinima moraju prilagoditi sve većoj tražnji za poljoprivrednim zemljištem budući da investicije, nepobitno, sa sobom nose određene rizike i potencijalno negativne efekte. S tim u vezi, potrebno je raditi na stvaranju povoljnog okruženja za toliko potrebne investicije u poljoprivredi, ali i na tome da se obezbedi da one poštuju osnovna ljudska prava. Navedeno bi značilo postizanje željenog *win-win* ishoda. Dakle, *status quo* nije opcija. U suprotnom, ovakav željeni ishod će izostati.

Imajući navedeno u vidu, moglo bi se zaključiti da je dobra uprava ključ u rešavanju najproblematičnijih aspekata transfera zemljišta.⁵²⁷ Ipak, valjalo bi imati u vidu da strani investitori retko kad ulažu velike iznose novca bez političke podrške u zemlji domaćinu. U tom smislu, s pravom bi se moglo reći da bi svako *ex post facto* postavljanje pravnog i institucionalnog okvira, odnosno regulisanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta nakon dolaska investitora, bilo lišeno praktičnog dejstva budući da investitori neretko imaju uticaj na nosioce zakonodavne funkcije. Kao logičan zaključak se, stoga, nameće potreba za uspostavljanjem jasne politike privlačenja stranih direktnih investicija, a ne delovanje od slučaja do slučaja, odnosno kreiranje politike u skladu sa potrebama investitora.

2.6. Politike Evropske unije kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta

2.6.1. Značaj politika Evropske unije u kontekstu akvizicija poljoprivrednog zemljišta

Danas Evropska unija ima 27 država članica i populaciju od 508 miliona ljudi, što znači da svaka 15. osoba živi u Evropskoj uniji. Veličina ekonomije Evropske unije je 16 triliona dolara, što je približno jednako ekonomiji Sjedinjenih Američkih Država. U takvim uslovima, Evropska unija predstavlja jedan od glavnih aktera na svetskoj sceni sa praktičnom posledicom da politika koju vodi ima snažan uticaj na međunarodnu zajednicu.⁵²⁸

Veza između akvizicija poljoprivrednog zemljišta i politika Evropske unije, posebno politike zaštite životne sredine i zajedničke poljoprivredne politike veoma je bliska. Svaka aktivnost Evropske unije u navedenim politikama na polju smanjenja emisija ugljen-dioksida ima jednog zajedničkog imenitelja – zemljište.⁵²⁹ Navodi se da evropski poljoprivredni sistem postaje sve više „gladniji za

⁵²⁶ S. Hodgson, C. Cullinan, K. Campbell, *Land Ownership and Foreigners: A Comparative analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners*, FAO, Rome, 1999, p. 8.

⁵²⁷ W. Wolford, S. M. Borras Jr., R. Hall, I. Scoones, B. White, „Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land”, *Development and Change*, vol. 44, no. 2, 2013, p. 2.

⁵²⁸ A. Budak, „Zajedničke politike Evropske unije”, in: *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 9*, (Ed. Stevan Lilić), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2019, p. 246.

⁵²⁹ A. Carroccio, M. Crescimanno, A. Galati, A. Tulone, „The land grabbing in the international scenario: the role of the EU in land grabbing”, *Agricultural and Food Economics*, vol. 4, no. 1, 2016, p. 1.

zemljištem“. Kako je Evropska unija danas najveći svetski uvoznik hrane, skoro 60% zemljišta koje se koristi da bi se podmirila tražnja za hranom u Evropskoj uniji nalazi se izvan njenih granica.⁵³⁰ Od 10 najvećih država-uvoznica poljoprivrednog zemljišta, 6 je iz Evrope. Indikativan je i podatak da je prosečna potrošnja poljoprivrednog zemljišta po glavi stanovnika u Evropi 1,3 hektara, dok je, primera radi, u Kini ili Indiji prosek 0,4 hektara.⁵³¹ Ovakvi podaci ukazuju da politike Evropske unije mogu biti jedan od uzroka akvizicija poljoprivrednog zemljišta velikog obima.

U kontekstu „grabljenja zemlje“, sledeće politike imaju izuzetan značaj: 1) investicione politike - Od usvajanja Ugovora iz Lisabona 2009. godine zaključivanje međunarodnih investicionih sporazuma postala je ekskluzivna nadležnost Evropske unije. Glavni razlog za brigu, kada su u pitanju investicije, predstavlja disbalans između zaštite koja se nudi investitoru i zaštite koja se nudi zajednicama na koje su akvizicije imale negativne efekte. Investicioni ugovori su takvi da samo investitor može da se pozove na ugovorne mehanizme zaštite i da tuži državu, dok, sa druge strane, za lokalne zajednice ne postoji sličan mehanizam koji bi im omogućavao da tuže investitora;⁵³² 2) razvojne politike – Iako je jedan od osnovnih ciljeva Evropske unije smanjenje, i, na dugi rok, iskorenjivanje siromaštva, Evropska unija promovise upravo aktivnosti koje su suština navedenog problema, poput liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta, komoditizacije hrane i promovisanja agro-industrije; 3) politika zaštite životne sredine i Direktiva o obnovljivim izvorima energije⁵³³ – Tražnja za biogorivima je već uveliko prepoznata kao jedan od glavnih uzroka „grabljenja zemlje“, a mnoga udruženja građana urgiraju da Evropska unija napusti svoju politiku o obnovljivim izvorima energije. Međutim, konkretni koraci nisu preduzeti; 4) trgovinska politika, uključujući i inicijativu „Sve osim oružja“ (eng. *Everything but arms* – EBA)⁵³⁴ – Iako je cilj ove inicijative da se promovise razvoj u najnerazvijenijim zemljama sveta, istraživanja su pokazala da je ona uzrok „grabljenja zemlje“ i da dovodi do kršenja ljudskih prava.⁵³⁵

Održivi razvoj je već dugo u središtu projekata Evropske unije. Zasniva se na ideji da razvoj mora biti takav da odgovori na potrebe sadašnjih generacija, ali da, pri tome, ne onemogućući buduće generacije da podmiruju sopstvene potrebe. Dostojanstven život za sve i ujedinjenje ekonomske efikasnosti, socijalne inkluzije i ekološke odgovornosti predstavljaju suštinu održivog razvoja, koji predstavlja jedan od fundamentalnih ciljeva Evropske unije, imajući u vidu da je, kao jedan od sveobuhvatnih ciljeva njene politike, uključen u Ugovor iz Amsterdama. Ugovor o Evropskoj uniji prikazuje viziju Evropske unije kada je u pitanju održivi razvoj Evrope, koji se zasniva na

⁵³⁰ TNI, FIAN International, IGO in Poland, FDCL in Germany, „The European Union and the Global Land Grab”, 2012, p. 4.

⁵³¹ Friends of the Earth Europe, „Europe’s land import dependency: New research reveals extent of land imports from outside the EU”, Brussels, 2011, https://www.foeeurope.org/sites/default/files/resource_use/2015/5_-_briefing_europe_global_land_demand_7_october.pdf, p. 2.

⁵³² S. M. Borras Jr, E. N. Mills, P. Seufert, S. Backes, D. Fyfe, R. Herre, L. Michéle, „Transnational land investment web: land grabs, TNCs, and the challenge of global governance”, *Globalizations*, 2019, p. 11.

⁵³³ European Parliament and the Council, Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC, „Official Journal of the European Union”, L 140.

⁵³⁴ Trgovinska politika „Sve osim oružja“ je sporazum kojim je utvrđeno da su proizvodi koji se uvezu iz zemalja u razvoju oslobođeni bilo kakvih ograničenja ili carina, pri čemu se navedeno ne odnosi na municiju i oružje.

⁵³⁵ S. M. Borras Jr, E. N. Mills, P. Seufert, S. Backes, D. Fyfe, R. Herre, L. Michéle, „Transnational land investment web: land grabs, TNCs, and the challenge of global governance”, *Globalizations*, 2019, p. 12.

izbalansiranom ekonomskom razvoju i stabilnosti cena, visoko konkurentnom tržištu, sa ciljem pune zaposlenosti i socijalnog napretka, kao i visok nivo zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine.⁵³⁶

U tom smislu, ističe se da je, ako je Evropska unija zaista posvećena održivom razvoju, vreme da prestane sa učešćem u globalnom „grabljenju zemlje“. Stoga, kako bi ispunjavala svoje vanteritorijalne obaveze, Evropska unija bi trebalo: 1) da se suprotstavi „grabljenju zemlje“ i podrži pravo na adekvatnu ishranu – navodi se da Evropska unija mora na robustan način odgovoriti na „grabljenje zemlje“, kao i da se takav odgovor mora zasnivati na međunarodnom pravu ljudskih prava; 2) da se obaveže na implementaciju Smernica za odgovorno upravljanje zemljištem, ribnjacima i šumama; 3) da radi na štednji energije i da se odrekne ciljeva postavljenih Direktivom o obnovljivim izvorima energije i, umesto toga, promoviše druge obnovljive izvore energije, a ne agrogoriva; 4) da reformiše svoju investicionu politiku i preusmeri je sa zaštite interesa investitora na obaveze investitora. Evropska unija bi trebalo da zahteva da sve njene članice prilikom zaključivanja bilateralnih investicionih ugovora u iste uključuju klauzule o ljudskim pravima; osim toga, ona bi trebalo da sačini model investicionog ugovora zasnovanog na međunarodnom pravu ljudskih prava kako bi pomogla zemljama domaćinima pri donošenju odluka; 5) trgovinska politika Evropske unije takođe treba da bude preispitana sa aspekta ljudskih prava; 6) ukazuje se da je aktivaciji Smernica Evropske unije, uprkos njihovom predstavljanju 2004. godine, posvećeno vrlo malo pažnje. Uz to, brojne države razvile su paralelne zemljišne politike; 7) da postigne koherentnu, progresivnu i ambicioznu strategiju ruralnog razvoja, kao i da ponudi prave alternative „grabljenju zemlje“, umesto da ukazuje na mit o *win-win* ishodima.⁵³⁷

Često se ističe da, iako takve politike mogu zvučati benigno, one, zapravo, doprinose razvoju „grabljenja zemlje“. ⁵³⁸ Teklemariam *et al.*⁵³⁹ ističu da Evropska unija politikom zaštite životne sredine, odnosno Direktivom o obnovljivim izvorima energije, i, uopšte, politikama tog tipa, spada u aktere koji, uspostavljaju povoljne uslove za kompanije i druge aktere da pribavljaju jeftino zemljište u zemljama u razvoju. U tom smislu, autori ističu da Evropska unija podržava ugovore koji imaju za cilj „grabljenje zemlje“, odnosno da njene politike, poput politike „Sve osim oružja“, mogu indirektno ohrabriti investitore na „grabljenje zemlje“. U tim zemljama, kako navodi „GRAIN“, „politike Evropske unije raseljavaju zajednice i izgladnjuju Planetu“.⁵⁴⁰

Pokazalo se da investicije koje dolaze iz država članica Evropske unije imaju za uzrok pre težnju za usklađivanjem sa politikama Evropske unije, *inter alia*, sa energetsom politikom, nego tražnju za hranom budući da ove države nemaju većih problema sa prirodnim resursima, osim Danske i Španije, koje se svrstavaju u države siromašne prirodnim resursima. Primera radi, istraživanje⁵⁴¹⁵⁴² sprovedeno za 57 zemalja investitora u periodu 2000-2013. godine pokazalo je da investitore, naročito

⁵³⁶ European Union, *Sustainable development*, <https://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/>, Internet, pristupljeno 28.02.2021.

⁵³⁷ TNI, FIAN International, IGO in Poland, FDCL in Germany, „The European Union and the Global Land Grab”, 2012, pp. 6-7.

⁵³⁸ *Ibid.*, p. 4.

⁵³⁹ „Transnational land deals: Towards an inclusive land governance framework”, *Land Use Policy*, vol. 42, pp. 785-786.

⁵⁴⁰ GRAIN, „Land grabbing for biofuels must stop: EU biofuel policies are displacing communities and starving the planet”, Barcelona, 2013, <https://www.grain.org/article/entries/4653-land-grabbing-for-biofuels-must-stop>.

⁵⁴¹ M. Antonelli, G. Siciliano, M. E. Turvani, M. C. Rulli, „Global investments in agricultural land and the role of the EU: Drivers, scope and potential impacts”, *Land Use Policy*, vol. 47, 2015, pp. 104-105.

⁵⁴² A. Carroccio, M. Crescimanno, A. Galati, A. Tulone, „The land grabbing in the international scenario: the role of the EU in land grabbing”, *Agricultural and Food Economics*, vol. 4, no. 1, 2016, p. 6.

one iz država članica Evropske unije, karakteriše potreba za smanjenjem energetskog deficita i emisija ugljen-dioksida, a u cilju ispunjavanja sa „Strategijom Evropa 2020“.

Istovremeno, države članice Evropske unije postaju jedan od najznačajnijih aktera na svetu kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta. Naime, sprovedena istraživanja⁵⁴³ ukazuju da su države članice Evropske unije zaključile 23% svih zaključenih ugovora o zemljištu u svetu. Drugi⁵⁴⁴, pak, navode da je teško proceniti tačne razmere „grabljenja zemlje“ koje su počinile kompanije Evropske unije s obzirom da se veliki broj ovih transakcija nalazi u „sivoj zoni“, što veoma otežava uspostavljanje preciznih kategorizacija. To će biti slučaj, na primer, kada korporacija Evropske unije kupi robu od ugledne inostrane kompanije, pri čemu ta roba dolazi sa zemlje koja je „zgrabljena“ od seljaka. Do 2019. godine kompanije Evropske unije zaključile su ukupno 909 ugovora o zemljištu čiji je predmet 23 miliona hektara zemljišta širom sveta. Prepoznajući značaj ove činjenice, Evropska unije je 2004. godine donela Smernice Evropske unije za davanje podrške definisanju zemljišnih politika i procesa reformi u zemljama u razvoju, o kojima je bilo više reči u delu 1.4.2.

Boras *et al.*⁵⁴⁵ ističu da bi se način na koji su kompanije Evropske unije uključene u „grabljenje zemlje“ mogao razumeti različito. Jedan ugovor o zemljištu može uključivati različite aktere: finansijske i korporativne, privatne ili javne, koji su povezani jedni sa drugim na razne načine. Ovi akteri i institucionalne sfere nastaju unutar specifičnih konteksta i mogu biti dovedeni u vezu sa Evropskom unijom na različite načine. U tom smislu, postoji pet vrsti aktera i institucionalnih sfera: 1) privatne kompanije uključene u ugovor o zemljištu preko redovne institucionalne platforme - u ovoj institucionalnoj sferi smatra se da je kompanija koja ima svoja sedišta ili suštinske poslovne aktivnosti u jednoj državi članici uključena u „grabljenje zemlje“; 2) kompanije iz sektora finansijskih usluga koje su uključene u investiranje u zemljište u inostranstvu – ovde bi se, primera radi, mogle svrstati banke, brokerska društva i osiguravajuća društva. Njihova uloga u „grabljenju zemlje“ ne mora biti direktna, već može biti i indirektna, što će biti slučaj kada, primera radi, banka odobri kredit kompaniji koja je direktno uključena u „grabljenje zemlje“; 3) javno-privatna partnerstva fokusirana na investiranje u strane resurse – javno-privatna partnerstva zamagljuju liniju između javnih i privatnih aktera, čime se mešaju njihove uloge i odgovornosti. U ovom kontekstu javna dobra se vide kao privatna imovina, što nosi rizik da se država odrekne svojih odgovornosti, sa značajnim implikacijama na odgovornost. Zaista, odgovornost neretko nestaje budući da kompanije uspevaju da izbegnu najveći deo rizika u vezi sa investiranjem u poljoprivredi s obzirom da vlada, kao javni akter u sporazumu, prilagođava pravila svom (privatnom) partneru; 4) razvojne institucije Evropske unije koje olakšavaju „grabljenje zemlje“ – u pitanju su specijalne razvojne banke u nacionalnom vlasništvu (u vlasništvu država članica). Ove institucije su veoma značajne u procesu „grabljenja zemlje“, uglavnom kao finansijeri ugovora o zemljištu i investicionih projekata i 5) kompanije koje koriste politike Evropske unije kako bi preuzele kontrolu nad zemljištem preko lanaca snabdevanja. Dakle, Evropsku uniju ne treba posmatrati samo kao „zemlju porekla investicije“, već je treba posmatrati i iz ugla načina na koji ona doprinosi (olakšava/pomaže) „grabljenje zemlje“ preko svojih politika i međunarodnih sporazuma, kao i svojim kapacitetom da, preko navedenih mehanizama, utiče na ponašanje nedržavnih aktera.

Imajući gore navedeno u vidu, u redovima koji slede biće posebno predstavljene politika zaštite životne sredine i zajednička poljoprivredna politika. Ovo stoga što su, prema mišljenju autorke, ove

⁵⁴³ M. Antonelli, G. Siciliano, M. E. Turvani, M. C. Rulli, „Global investments in agricultural land and the role of the EU: Drivers, scope and potential impacts“, *Land Use Policy*, vol. 47, 2015, p. 101.

⁵⁴⁴ S. M. Borrás Jr, E. N. Mills, P. Seufert, S. Backes, D. Fyfe, R. Herre, L. Michéle, „Transnational land investment web: land grabs, TNCs, and the challenge of global governance“, *Globalizations*, 2019, p. 3.

⁵⁴⁵ *Ibid.*, pp. 5-11.

politike ključni uzorci akvizicija poljoprivrednog zemljišta kada su u pitanju politike Evropske unije. Time se, naravno, ne kazuje da ostale politike koje su gore predstavljene nemaju značaja, već da ove politike, ipak, zaslužuju posebno razmatranje.

2.6.2. Politika zaštite životne sredine kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta sa posebnim osvrtom na Direktivu o obnovljivim izvorima energije

Energija je oduvek bila u centru interesovanja Evropske unije. O ovome svedoči i osnivanje Evropskih zajednica za uglj i čelik 1951. godine i Evropske zajednice za atomsku energiju 1957. godine. Izazovi sa kojima se Evropa danas suočava na polju energetike uključuju probleme poput rastuće zavisnosti od uvoza, ograničene diversifikacije, visokih i volatilnih cena energije, rastuće svetske tražnje za energijom, rizika proizvodnje koji pogađaju zemlje proizvođače i tranzitne zemlje, klimatske promene, spor progres u energetskej efikasnosti.⁵⁴⁶ U tom smislu, Evropska unija je pred izazovom da poveća udeo obnovljivih izvora energije u ukupnoj energiji koju troši.

Direktiva Evropske unije o obnovljivim izvorima energije (eng. *Renewable Energy Directive*)⁵⁴⁷ postavlja za cilj da do 2020. godine 20% ukupne energije koja se koristi u Evropskoj uniji i 10% goriva koje se koristi u svrhe transporta u državama članicama bude zamenjeno obnovljivim izvorima energije, sa očekivanjem da će 80-90% tog cilja verovatno biti ispunjeno biogorivima. Države članice Evropske unije odgovorile su brojnim investicijama u proizvodnju biogoriva, kako u Evropi, tako i izvan nje. U tom smislu, moglo bi se zaključiti da će doći do povećanja tražnje za biogorivima u većoj količini od proizvodnje u Evropskoj uniji, što znači da se ovaj raskorak između ponude i tražnje mora nadoknaditi uvozom iz država koje nisu članice Evropske unije.

Gore navedena Direktiva Evropske unije o obnovljivim izvorima energije (Direktiva 2009/28/EC) zamenila je Direktivu 2003/30/EC i precizirala održive kriterijume za proizvodnju biogoriva potrebnog Evropi. U Preambuli nove Direktive o obnovljivim izvorima energije (Direktiva 2009/28/EC) ističe se potreba za „procenom mogućih uticaja proizvodnje biogoriva na poljoprivredne proizvode, kao i za preduzimanje, u slučaju potrebe, određenih aktivnosti za izbegavanje nestašica“.⁵⁴⁸ Pored toga, u Preambuli se ističe da je potrebno izvršiti dalje procene ekoloških i socijalnih posledica proizvodnje i potrošnje biogoriva. Ono što je interesantno jeste da ova Direktiva, za razliku od svog prethodnika, priznaje da će ciljevi koje postavlja nužno zahtevati uvoz biogoriva i, stoga, izražava zabrinutost da proizvodnja biogoriva u takozvanim „zemljama trećeg sveta“ možda neće poštovati neke minimalne ekološke i socijalne zahteve. Iz navedenih razloga ona ohrabruje uspostavljanje sporazuma i dobrovoljnih smernica koji bi adekvatno odgovorili na ove probleme.⁵⁴⁹ Preambula takođe pominje i promenu u korišćenju zemljišta, uključujući i iseljavanje ljudi, efekte na biodiverzitet, efekte na proizvodnju hrane i lokalni prosperitet.⁵⁵⁰ Imajući u vidu navedeno, već iz Preambule bi se moglo zaključiti da nova Direktiva posvećuje mnogo više pažnje socijalnim aspektima i posledicama do kojih ciljevi koje zagovara mogu dovesti, nego što to čini njena prethodnica iz 2003. godine.

⁵⁴⁶ European Union, *Energy policy: general principles*, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/68/energy-policy-general-principles>, Internet, pristupljeno 10.10.2019.

⁵⁴⁷ European Parliament and the Council, Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC, „Official Journal of the European Union“, L 140. tač. 8.

⁵⁴⁸ *Ibid.* Preambula, tač. 9.

⁵⁴⁹ *Ibid.* Preambula, tač. 74.

⁵⁵⁰ *Ibid.* Preambula, tač. 78.

Takav narativ nastavlja se i u njenim članovima. Odredbom člana 17, stav 7 je, u tom smislu, obeshrabrena proizvodnja biogoriva koja rezultira visokim nivoom zagađenja. Od Komisije se zahteva da svake dve godine izveštava o uticaju koji proizvodnja biogoriva ima na socijalnu održivost u Zajednici i u trećim zemljama, kao i o uticaju ove politike na dostupnost hrane po priuštivim cenama, naročito za ljude koji žive u zemljama u razvoju, ali i o uticaju na šire razvojne probleme, poput prava na zemljištu. Od Komisije se zahteva i da izveštava o tome da li je zemlja domaćin ratifikovala relevantne konvencije Međunarodne organizacije rada koje se tiču prinudnog rada, dečijeg rada, diskriminacije, prava na organizovanje i prava na jednaku naknadu za rad jednake vrednosti.

Evropska unija ima centralnu ulogu kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta radi proizvodnje biogoriva iz razloga što uvozi većinu sirovih materijala koje koristi. Evropa je i mesto gde se očekuje najveće povećanje tražnje za biogorivima narednih decenija.⁵⁵¹ Postoje, u tom smislu, istraživanja koja su se, *inter alia*, bavila i procenom površina poljoprivrednog zemljišta potrebnih za usklađivanje sa postavljenim ciljevima. Prema nekim procenama, biće potrebno oko 20-30 miliona hektara kako bi Evropska unija postigla svoje ciljeve.⁵⁵² Gore navedena Direktiva Evropske unije nalaže državam članicama da razviju i usvoje nacionalne akcione planove za obnovljive izvore energije (eng. *National Renewable Energy Action Plans – NREAPs*), kao i da definišu mehanizme koje će koristiti kako bi dostigli i održali ciljeve koje Direktiva predviđa. Druga istraživanja⁵⁵³ predviđaju da će, samo u svrhe postizanja cilja koji je postavila Direktiva u pogledu transporta, u periodu od 2010. do 2020. godine doći do povećanja proizvodnje biogoriva od 130%, što odgovara površini od 11 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta širom sveta.

O značaju navedene Direktive o obnovljivim izvorima energije kao jednom od glavnih uzroka akvizicija poljoprivrednog zemljišta govori i izveštaj „GRAIN“-a. Naime, ova organizacija predviđa da bi Evropska unija trebalo da posveti 21 milion hektara poljoprivrednog zemljišta proizvodnji biogoriva kako bi ispunila svoje ciljeve, što je više od obradivog zemljišta Italije i Španije zajedno. U takvim okolnostima jeftino palmino ulje je očigledno rešenje, ali da bi postigla navedene ciljeve, Evropskoj uniji bilo bi potrebno 5,5 miliona hektara palminih plantaža.⁵⁵⁴ Međutim, ono što ograničava ekspanziju proizvodnje biogoriva od palminog ulja jeste činjenica da drvo palme raste samo u tropskim predelima.

Srećom, dalje širenje plantaža palminog ulja radi proizvodnje biogoriva onemogućeno je i samom politikom Evropske unije. Naime, Evropska unija je predvidela da proizvodnja biogoriva od prehrambenih proizvoda može iznositi samo 5%, odnosno da drugih 5% mora dolaziti od neprehrambenih poljoprivrednih proizvoda. Jedna od nekoliko ekonomski isplativih useva u cilju usklađivanja sa navedenim ciljem je proizvodnja jatrophe. Stoga, usledio je talas akvizicija poljoprivrednog zemljišta radi proizvodnje jatrophe, a u cilju proizvodnje biogoriva. Tako, do decembra 2012. godine bilo je preko 130 ugovora o zemljištu širom sveta, čiji je predmet preko 9 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta. Prema nekim procenama, kako bi se ispunila samo polovina ciljeva koje je postavila Evropska unija, *i.e.* da 2,5% energije bude proizvedeno od neprehrambenih

⁵⁵¹ GRAIN, *Land grabbing for biofuels must stop: EU biofuel policies are displacing communities and starving the planet*, Barcelona, 2013, p. 2.

⁵⁵² W. Anseeuw, L. A. Wily, L. Cotula, M. Taylor, *Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, 2012, p. 26.

⁵⁵³ L. De Schutter, S. Giljum, „A calculation of the EU Bioenergy land footprint, Discussion paper on land use related to EU bioenergy targets for 2020 and an outlook for 2030”, Vienna, 2014, https://mail.foeeurope.org/sites/default/files/agrofuels/2015/foee_bioenergy_land_footprint_may2014.pdf, p. 5.

⁵⁵⁴ GRAIN, *Land grabbing for biofuels must stop: EU biofuel policies are displacing communities and starving the planet*, Barcelona, 2013, p. 3.

poljoprivrednih proizvoda, potreban je 21 hektar poljoprivrednog zemljišta. Ipak, ovde nije kraj problemima koje uzgajanje jatrofhe stvara. Naime, jatrophi je potrebno mnogo vode kako bi imala pristojne prinose: dostupne studije variraju i pokazuju da je za proizvodnju jedne litre biodizela od jatrofhe potrebno utrošiti bilo gde između 3.213 i 778.025 litara vode. Poređenja radi, za proizvodnju jednog kilograma pšenice potrebno je utrošiti 1.000 litara vode.⁵⁵⁵

Imajući u vidu takve procene o potrebnim površinama poljoprivrednog zemljišta, nevladina organizacija „GRAIN“ je upozoravala na „jednostavnu realnost“ da nije moguće razviti dovoljno useva za proizvodnju biogoriva u cilju usklađivanja sa politikom Evropske unije bez iseljavanja zajednica, prevelikog smanjenja proizvodnje hrane i uništavanja šuma. Što je još važnije, ova nevladina organizacija upozoravala je na još jednu od mogućih posledica, a to je uticaj na cene hrane. Naime, očekuje se da će, usled povećane proizvodnje biogoriva, doći do smanjene proizvodnje hrane. Kao primer se navodi da je u Sjedinjenim Američkim Državama, kao najvećem svetskom izvozniku hrane, trećina proizvodnje žitarica namenjena proizvodnji biogoriva, dok je u Evropskoj uniji 80% proizvodnje uljarica namenjeno proizvodnji biogoriva, što je deo razloga zbog kojih su zalihe ovih useva rekordno visoke.⁵⁵⁶ Uprkos tome, kako bi postigle ciljeve koje je Evropska unija predvidela, države članice odgovorile su velikim brojem akvizicija poljoprivrednog zemljišta ne samo u Evropi, već i u Aziji, Africi i Južnoj Americi.⁵⁵⁷ U literaturi se ukazuje da će fokus na klimatskim promenama vlada i međunarodnih institucija još više povećati pritisak na zemljište, odnosno dovesti do većeg broja akvizicija poljoprivrednog zemljišta.⁵⁵⁸ Dakle, praksa je potvrdila da ova politika dovodi do akvizicija poljoprivrednog zemljišta velikog obima.

O već postojećem pritisku na poljoprivredno zemljište svedoči i istraživanje sprovedeno po nalogu Komiteta za poljoprivredu i ruralni razvoj Evropskog parlamenta⁵⁵⁹ u kome se došlo do zaključka da Direktiva o obnovljivim izvorima energije ima implikacije na korišćenje zemljišta i njegovu distribuciju, što vodi većoj koncentraciji poljoprivrednog zemljišta. O navedenom svedoče sve veće površine poljoprivrednog zemljišta koje se koriste za proizvodnju useva radi proizvodnje biogoriva. Istraživanje zaključuje da je ovo povećanje proizvodnje navedenih useva u vezi sa procesom koncentracije poljoprivrednog zemljišta i da predstavlja potencijalnu pretnju za male poljoprivrednike i porodična gazdinstva.

Međutim, činjenica je da proizvodnja biogoriva ne bi trebalo da dovede do katastrofe za lokalno stanovništvo. Umesto toga, ono bi trebalo da dovede do prilike za razvoj i novih tržišta. Ipak, „Oxfam“⁵⁶⁰ ukazuje da agro-industrijski model koji nastaje u cilju ispunjavanja ciljeva koje je postavila Evropska unija vrlo malo nudi kada su u pitanju prilike, a mnogo kada su u pitanju pretnje i rizici. U tom smislu, ova organizacija u svom izveštaju zaključuje da Evropska unija mora prihvatiti da ciljevi iz Direktive o obnovljivim izvorima energije neće biti dostignuti na održiv način, pa da ih, stoga, treba odbaciti.

⁵⁵⁵ *Ibid.*, pp. 5-7.

⁵⁵⁶ *Ibid.*, p. 9.

⁵⁵⁷ L. Cotula, „The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 669.

⁵⁵⁸ J. Gilbert, „Land grabbing, investors, and indigenous peoples: new legal strategies for an old practice?”, *Community Development Journal*, vol. 51, no. 3, 2016, p. 15.

⁵⁵⁹ S. Kay, J. Peuch, J. Franco, *Extent of Farmland Grabbing in the EU* European Parliament, Brussels, 2015, p. 36.

⁵⁶⁰ Oxfam, „Bio-fuelling poverty. Why the EU renewable-fuel target may be disastrous for poor people. Oxfam Briefing Note”, 2007, <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/114092/bn-biofuelling-poverty-011107-en.pdf;jsessionid=3078D222A126CECDAA27AC3A8FC298B6?sequence=1>, pp. 5-6.

2.6.3. Zajednička poljoprivredna politika kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta

2.6.3.1. Nastanak, razvoj i karakteristike Zajedničke poljoprivredne politike

Osim u politici zaštite životne sredine, krivac za akvizicije poljoprivrednog zemljišta velikog obima često se vidi i u zajedničkoj poljoprivrednoj politici. Zajednička poljoprivredna politika je najstarija politika Evropske unije, ali i njena najskuplja politika, na koju se dugi niz godina iz budžeta izdvajalo više od polovine sredstava. Primera radi, 1979. godine izdvajanje je dostiglo 75%.⁵⁶¹ Danas su izdvajanja znatno manja, tako da sa nešto više od 58 milijardi evra, čine 34,5% budžeta Evropske unije.⁵⁶²

Zajednička poljoprivredna politika postavlja uslove koji omogućavaju poljoprivrednicima da ostvaruju svoje funkcije u društvu, od kojih je svakako najznačajnija proizvodnja hrane. U tom smislu, indikativan je podatak da u Evropskoj uniji postoji oko 11 miliona farmi, kao i da je 22 miliona ljudi zaposleno u ovom sektoru, dok sektor poljoprivrede i sektor hrane zajedno obezbeđuju skoro 44 miliona poslova u Evropi.⁵⁶³ Ova politika je od svog nastanka 1957. godine prošla kroz strukturne reforme. Mnogo toga se potpuno promenilo, ali su njeni ciljevi gotovo ostali isti. Danas ova politika ima devet ključnih ciljeva: (1) obezbeđivanje fer prihoda poljoprivrednicima; (2) povećanje konkurentnosti; (3) izbalansirana moć u lancu snabdevanja; (4) klimatska akcija; (5) briga za životnu sredinu; (6) očuvanje krajolika i biodiverziteta; (7) podrška obnove generacije; (8) oživljavanje ruralnih područja i (9) zaštita kvaliteta hrane i zdravlja.⁵⁶⁴

Danas su ciljevi isti, ali su agrarne politike za njihovo postizanje bitno drugačije. Primera radi, proizvodnja se više ne stimuliše na povećanje, već obratno, na smanjenje tržišnih viškova. U tu namenu uvedeni su „set aside“ programi, koji obavezuju svakog poljoprivrednika da određenu površinu zemljišta ne obrađuje, zatim direktna plaćanja kojim se „kida“ veza između subvencija i državne proizvodnje. Međutim, ovakve promene nisu bile nagle, već posledica kontinuiranog menjanja od njenog nastajanja.⁵⁶⁵ Naime, zajednička poljoprivredna politika stvarana je decenijama, u različitim uslovima i sa različitim ciljevima. Svoj život ova politika započela je u cilju zadovoljavanja tadašnjih 6 članica Evropske unije, dok danas ona teži ostvarivanju ciljeva 27 država članica, sa tendencijom povećanja članstva. Povećanjem članstva, potrebe poljoprivrednika postale su diversifikovanije.

Zajednička poljoprivredna politika nastala je u posleratnoj Zapadnoj Evropi, koja se često suočavala sa oskudicama hrane. Budući da je uništeno oko 30% stočnog fonda (samo u Francuskoj je, primera radi, uništeno oko 1,4 miliona obradivog zemljišta), tako da je posleratna situacija izgledala beznadežno. Maršalov plan se, kako se čini, pojavio u pravom trenutku i označio početak ekonomske obnove Zapadne Evrope, ali i procvat poljoprivrede, pa se uskoro došlo i do pojave prvih viškova poljoprivrednih proizvoda 1949/1950. godine. Paradoksalno, Drugi svetski rat doveo je do približavanja nacionalnih politika - njihov zajednički imenitelj postao je protekcionizam. U nastanku ove politike naročito su značajni Rimski ugovori iz 1957. (formiranje Evropske ekonomske zajednice) i

⁵⁶¹ B. Živadinović, M. Milovanović, *Vodič kroz EU politike - Poljoprivreda*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, p. 20.

⁵⁶² European Parliament, *Financing of the CAP*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/106/financing-of-the-cap>, Internet, pristupljeno 26.08.2020.

⁵⁶³ European Union, *The common agricultural policy at a glance*, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en#thecapafter2020, Internet, pristupljeno 11.11.2019.

⁵⁶⁴ European Union, *Future of the common agricultural policy*, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en, Internet, pristupljeno 12.10.2019.

⁵⁶⁵ B. Živadinović, M. Milovanović, *Vodič kroz EU politike - Poljoprivreda*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, p. 81.

Konferencija u Stresi iz 1958. godine, kojom su postavljeni okviri buduće zajedničke poljoprivredne politike i na kojoj su utvrđeni principi jedinstvenog tržišta (slobodno kretanje robe unutar Evropske unije), prvenstvo Evropske unije (u okviru ovog principa vrši se zaštita domaćeg tržišta putem uvoznih dažbina i izvoznih subvencija) i finansijska solidarnost, što znači da svaka država članica učestvuje u troškovima ove politike. Imajući navedeno u vidu, moglo bi se reći da je poljoprivredna politika zaživela 1960. godine budući da je od tada primenjuje (tadašnjih) šest država članica (Francuska, Italija, Zapadna Nemačka, Holandija, Belgija i Luksemburg).⁵⁶⁶

Od formiranja ove politike naglasak je bio na ohrabriranju poljoprivredne produktivnosti, održavanju stabilne ponude priuštive hrane potrošačima i osiguranju postojanja održivog sektora poljoprivrede. Podrška poljoprivrednicima implementirana je sistemom cenovne podrške kojim su poljoprivrednicima garantovane visoke cene. Ova rana zajednička poljoprivredna politika imala je ogroman uticaj na poljoprivredna tržišta. Još važnije, vodila je visokom rastu poljoprivredne produktivnosti i stvorila velike viškove glavnih poljoprivrednih proizvoda na tržištu Evropske unije, od kojih je deo izvezen (uz podršku izvoznih subvencija). Takve mere imale su visoke budžetske troškove i dovodile su do distorzije svetskog tržišta. Istovremeno, sve više se javljala zabrinutost u vezi sa ekološkom održivošću poljoprivrede. Kako bi se izbegao takav razvoj, usledile su važne izmene zajedničke poljoprivredne politike 1980-ih godina, a naročito početkom 1990-ih. Prva značajnija reforma bila je 1992. godine, poznatija kao Mekšerijska reforma.⁵⁶⁷

Ova reforma bila je posledica pritisaka, kako unutrašnjih (povećanje zaliha poljoprivrednih proizvoda, garantovani nivo cena znatno iznad tržišnih), tako i spoljašnjih (otpočinjanje Urugvajске runde pregovora u okviru GATT-a), usled kojih je na Evropsku uniju vršen snažan pritisak da smanji cene svojih proizvoda i liberalizuje domaće tržište. Ova reforma, koja je dobila naziv po tadašnjem komesaru za poljoprivredu, uključivala je, *inter alia*, smanjenje garantovanih cena u cilju njihovih približavanja cenama na svetskom tržištu, kao i uvođenje strukturnih mera (poput podrške ranom penzionisanju poljoprivrednika ili podrške planinskim i nerazvijenim oblastima). Navedene strukturne mere predstavljale su osnovu za kasnije formiranje drugog stuba ove politike posvećenog ruralnom razvoju. Ovom reformom uvedena su i plaćanja po oblastima (eng. *area payments*), koja su imala za cilj da se poljoprivrednicima nadoknadi gubitak uzrokovan smanjenjem cena, mere stavljanja određene površine zemljišta van upotrebe, ali i uvođenje gornje granice troškova ovog sektora u cilju sprečavanja sve većih budžetskih izdvajanja. Reforme su nastavljene i dalje „Agendom 2000“, koja uvodi takozvani „evropski model poljoprivrede“, zasnovan na sledećim elementima: 1) konkurentnom poljoprivrednom sektoru; 2) proizvodnji usmerenoj na kvalitetu proizvoda i očuvanju životne sredine; 3) diversifikaciji poljoprivrede; 4) aktivnoj ruralnoj zajednici; 4) jedinstvenoj poljoprivrednoj politici i jasnijem razdvajanju odgovornosti između Evropske unije i članica i 5) jasnoj koristi za društvo od trošenja budžeta Evropske unije za poljoprivredu. Takođe, uvedena je i podela zajedničke poljoprivredne politike na dva stuba – podrška tržištu kroz sistem garantovanih cena i ruralni razvoj.⁵⁶⁸

Poslednja velika reforma, kojom su postavljene osnove za poljoprivrednu politiku koju danas poznajemo, sprovedena je 2003. godine. U okviru prvog stuba zajedničke poljoprivredne politike uvedena su takozvana proizvodno nevezana plaćanja (eng. *decoupling*), sa ciljem da se plaćanje koje je do tada bilo povezano za određene vrste proizvoda, sada omogući poljoprivrednicima kroz direktna

⁵⁶⁶ *Ibid.*, pp. 15-18.

⁵⁶⁷ P. Ciaian, d. A. Kancs, J. Swinnen, *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*, Centre for European Policy Studies Brussels, 2010, p. 124.

⁵⁶⁸ B. Živadinović, M. Milovanović, *Vodič kroz EU politike - Poljoprivreda*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, p. 20.

plaćanja (ova vrsta mera nazvana je „jedinstvena šema plaćanja“ – eng. *single payment scheme*),⁵⁶⁹ koja je podrazumevala subvencije određene u fiksnom iznosu i plative po poljoprivrednom gazdinstvu. U skladu sa ovom šemom jedinstvenog plaćanja, poljoprivrednik ima pravo na godišnja plaćanja u zavisnosti od broja hektara koji poseduje.⁵⁷⁰ Iz navedenih razloga države članice su neretko izražavale zabrinutost da će ovakvo kidanje veze, odnosno proizvodno nevezana plaćanja, dovesti do napuštanja zemljišta, promena u strukturi proizvodnje i udaljavanja od ustaljene poljoprivredne prakse.⁵⁷¹

Takav sistem plaćanja za poljoprivredna gazdinstva predstavlja prvi od dva osnovna oblika. Dakle, ukoliko su poljoprivredna gazdinstva nekada dobijala podršku za određene proizvode, nastavljaju da je dobijaju i dalje, *i.e.* isti iznos sredstava preračunat po hektaru poljoprivrednog zemljišta, ali mogu proizvoditi i druge kulture, pa otuda i naziv „proizvodna nevezanost“. Drugi oblik naziva se regulatorni model ili šema pojednostavljenih plaćanja po površini (eng. *simplified area payment scheme*) i prilagođen je državama koje postanu članice od 2003. godine, kojim se na poseban način definiše ukupan iznos za direktna plaćanja koji se deli sa poljoprivrednim površinama za koje se očekuje apliciranje.⁵⁷²

Navedena šema plaćanja bila je centralni element ove reforme. Tadašnjih 15 država članica imale su obavezu da ovu šemu implementiraju do 2007. godine, uz nešto fleksibilnosti po pitanju modela koji se koristi za samu implementaciju. Države članice mogle su optirati za tri modela: istorijski, regionalni ili kombinaciju ova dva – hibridni model, u statičkoj ili dinamičkoj formi. Nakon svih reformi, nove mere zajedničke poljoprivredne politike za period 2014–2020. godine mogu se smatrati pokušajem da se državama članicama ponudi određeni stepen fleksibilnosti, odnosno davanje izbora pri adaptaciji određenog seta pravila u svoje zakonodavstvo.⁵⁷³

Kod istorijskog modela, koji je najčešći model, podrška koja se dodeljuje jednaka je onoj koju je poljoprivrednik dobijao u referentnom periodu. Kod regionalnog modela, jednaka vrednost subvencije dodeljuje se svim poljoprivrednim gazdinstvima u regionu, i to po hektaru zemlje. Ključna karakteristika ovog modela je u tome što izjednačava nominalnu vrednost zemljišta u čitavom regionu. Takođe, pokazalo se da ovaj model može dovesti do promena u relativnim cenama zemljišta među regionima. Naime, ovim modelom vrši se redistribucija među regionima, iz kog razloga se može očekivati da će rezultirati višim cenama u manje produktivnim regionima i nižim cenama u onim produktivnijim. U praksi ne postoji čisti regionalni model. Svako ko želi subvenciju mora ispuniti uslov unakrsne usaglašenosti, odnosno mora na određeni način upravljati poljoprivrednim gazdinstvom i održavati zemljište u dobrom poljoprivrednom i ekološkom stanju.⁵⁷⁴ Drugim rečima, subvencije su uslovljene poštovanjem određenih agroekoloških mera. Prosečne subvencije u Evropskoj uniji kreću se oko 250 evra po hektaru zemlje, što je, primera radi, 3,47 puta više nego u Srbiji, gde prosečna subvencija iznosi oko 34 evra po hektaru.⁵⁷⁵

⁵⁶⁹ *Ibid.*, p. 21.

⁵⁷⁰ P. Ciaian, d. A. Kancs, J. Swinnen, *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*, Centre for European Policy Studies Brussels, 2010, p. 125.

⁵⁷¹ *Ibid.*, p. 128.

⁵⁷² B. Živadinović, M. Milovanović, *Vodič kroz EU politike - Poljoprivreda*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, p. 50.

⁵⁷³ P. Ciaian, d. A. Kancs, J. Swinnen, *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*, Centre for European Policy Studies Brussels, 2010.

⁵⁷⁴ *Ibid.*

⁵⁷⁵ B. Drašković, Z. Brnjas, „Tržišna uslovljenost cena poljoprivrednog zemljišta”, in: *Ekonomске, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, (Ed. Božo Drašković), Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, p. 188.

Danas ova politika teži da: (1) podrži poljoprivrednike i poboljša poljoprivrednu produktivnost, tako da potrošači imaju stabilno snabdevanje pristupačnom hranom; (2) obezbedi da poljoprivrednici Evropske unije mogu pristojno da žive; (3) pomogne u rešavanju klimatskih promena i održivom upravljanju prirodnim resursima; (4) održava ruralne oblasti širom Evropske unije i (5) održi živu ruralnu ekonomiju promovisanjem poslova u sektoru poljoprivrede, agroprehrambenom sektoru i povezanim sektorima.⁵⁷⁶ Kada je u pitanju podrška poljoprivrednicima, ona se omogućava, *inter alia*, raznim vidovima državne pomoći (eng. *State aid*) i upravo je ona veza između zajedničke poljoprivredne politike i politike zaštite životne sredine, Ovo stoga što je dodela državne pomoći, prema propisima Evropske unije, uslovljena poštovanjem gore navedenih agroekoloških mera.

Državna pomoć regulisana je odredbama 107-109 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.⁵⁷⁷ Da bi nešto bila državna pomoć, ono mora ispunjavati sledeće karakteristike: 1) postoji intervencija države ili kroz državne resurse, što može imati različite oblike (primera radi, poreska oslobođenja ili obezbeđivanje dobara i usluga na preferencijalnoj osnovi); 2) intervencija obezbeđuje primaocu prednost na selektivnoj osnovi (primera radi, određenim kompanijama ili industrijskim sektorima ili kompanijama koje se nalaze u određenim regionima); 3) ova intervencija dovodi ili može da dovede do distorzije u konkurenciji i 4) verovatno je da će konkurencija da utiče na trgovinu između država članica.⁵⁷⁸

Odredbom člana 107, stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije propisano je da je državna pomoć, osim ako u Ugovorima nije drugačije određeno, nespojiva sa unutrašnjim tržištem. U istom članu predviđaju se i izuzeci pod kojima je državna pomoć dozvoljena, odnosno slučajevi kada je državna pomoć spojiva sa unutrašnjem tržištem: 1) pomoć socijalnog karaktera dodeljena pojedinačnim potrošačima, pod uslovom da je dodeljena bez diskriminacije u pogledu porekla proizvoda; 2) pomoć za naknadu štete prouzrokovane prirodnim katastrofama ili drugim vanrednim događajima i 3) pomoć dodeljena privredi određenih područja Savezne Republike Nemačke na koja je podela Nemačke uticala, ukoliko je takva pomoć potrebna da bi se nadomestila ekonomska šteta prouzrokovana tom podelom.

Osim navedenih izuzetaka, koji su van sumnje spojivi sa unutrašnjim tržištem, u navedenom članu se, u stavu 2, navodi i državna pomoć koja se „može“ smatrati spojivom sa unutrašnjim tržištem: 1) pomoć za podsticanje privrednog razvoja područja u kojima je životni standard izuzetno nizak ili u kojima postoji ozbiljna podzaposlenost, kao i regiona iz člana 349, s obzirom na njihovu strukturu, ekonomsku i socijalnu situaciju; 2) pomoć za podsticanje realizacije značajnog projekta od zajedničkog evropskog interesa ili za otklanjanje ozbiljnog poremećaja u privredi neke države članice; 3) pomoć za olakšavanje razvoja određenih privrednih delatnosti ili određenih privrednih područja, ako takva pomoć ne utiče negativno na uslove trgovanja u meri u kojoj je to u suprotnosti sa zajedničkim interesom; 4) pomoć za podsticanje kulture i očuvanje baštine, ako takva pomoć ne utiče na uslove trgovanja i konkurenciju u Uniji u meri u kojoj je to u suprotnosti sa zajedničkim interesom i 5) druge kategorije pomoći koje se mogu utvrditi odlukom Saveta na predlog Komisije. Drugim rečima, ova lista data je *exempli causa*, što znači da nije iscrpna. Da li je državna pomoć u skladu sa navedenim odredbama, proverava Evropska komisija.

⁵⁷⁶ European Union, *The common agricultural policy at a glance*, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en#thecapafter2020, Internet, pristupljeno 11.11.2019.

⁵⁷⁷ European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, „Official Journal of the European Union”, 2012/C 326/01.

⁵⁷⁸ European Commission, *State aid*, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html, Internet, pristupljeno 28.02.2021.

2.6.3.2. Zajednička poljoprivredna politika kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta

Zanimljivo je da promene u zajedničkoj poljoprivrednoj politici nemaju uticaja na površinu obuhvaćenu zemljišnim transakcijama. Naime, nacionalni statistički podaci država članica Evropske unije ukazuju da je ukupna površina prodatog zemljišta ostala prilično stabilna tokom promena poljoprivredne politike.⁵⁷⁹ Međutim, ekonomska teorija, ali i empirijski rezultati, ukazuju da način na koji se obezbeđuje poljoprivredna podrška ima uticaj na tržište zemljišta iz razloga što se isplate, u izvesnoj meri, transformišu u vrednost zemljišta, što utiče kako na cenu, tako i na zakupninu.⁵⁸⁰

Naime, iako je tačno da jedinstvena šema plaćanja, kao jedna od formi subvencija ove politike, ima neznatan ili vrlo mali uticaj na donošenje odluka o kupovini zemljišta,⁵⁸¹ ona je dovela do prilagođavanja ugovora o kupoprodaji, tako da su u njima česte klauzule kojima se precizira kome pripadaju prava (razne subvencije) koja proističu iz prava svojine nad zemljištem ili da li se ona prodaju zajedno sa zemljištem.⁵⁸² Kao glavni problem ističe se to što je subvencionisanje, umesto na rezultatima, zasnovano na vlasništvu, što dovodi do deformisanja zajedničke poljoprivredne politike.⁵⁸³ Ovo stoga što sistem direktnih plaćanja doprinosi ekspanziji kupovine poljoprivrednog zemljišta u cilju dobijanja subvencija, što je bilo na štetu malih poljoprivrednika. Naime, ove subvencije i koncentracija zemljišta oblikuju jedan drugog tokom vremena: što je veća koncentracija vlasništva nad poljoprivrednim zemljištem, subvencije takođe postaju koncentrisanije u rukama sve manjeg broja ljudi. Ovo upozorava na uvođenje dubinske nejednakosti u evropsko društvo u celini kako se zemljište sve više koncentriše u rukama malog broja ljudi.⁵⁸⁴

Ilustrativan primer o ne tako smisljenoj raspodeli sredstava ove politike i dubinskim nejednakostima je i kraljica Elizabeta II koja ostvaruje više od milion evra prihoda godišnje po osnovu podrške definisane merama zajedničke poljoprivredne politike.⁵⁸⁵ Čini se da zajednička poljoprivredna politika nije prilagođena novim državama članicama, naročito onim najsiromašnijim, u kojima upravo konkurentnost i jeste najproblematičnije pitanje (primera radi, Rumunija je po pristupu bila izložena talasu prekograničnih akvizicija poljoprivrednog zemljišta u kojima su učestvovali investitori iz starijih i razvijenijih zemalja članica). Nasuprot tome, ona vodi nepravednoj raspodeli sredstava, gde najveću korist ostvaruju najbogatiji zemljoposednici. Imajući navedeno u vidu, sistem raspodele subvencija bi hitno trebalo revidirati budući da na ovaj način, umesto da pomogne onima kojima je pomoć najpotrebnija, pomaže onima kojima ta pomoć nije potrebna. Navedeno takođe direktno dovodi do intenzivne koncentracije, ali i takvih akvizicija poljoprivrednog zemljišta koje bi, zasigurno, zaslužile epitet „grabljenja zemlje“.

Najveće posledice pretrpela su mala poljoprivredna gazdinstva koja neretko proizvode samo radi sopstvene egzistencije. Povrh toga, zajednička poljoprivredna politika, uz sve svoje kapacitete, gotovo previđa postojanje takvih gazdinstava, čime se ona samo dodatno marginalizuju. Posledica takvog delovanja je izlazak postojećih poljoprivrednika iz sektora poljoprivrede, ali i nepostojanje želje

⁵⁷⁹ P. Ciaian, d. A. Kancs, J. Swinnen, *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*, Centre for European Policy Studies Brussels, 2010, pp. 63-64.

⁵⁸⁰ *Ibid.*, p. iii.

⁵⁸¹ *Ibid.*, p. 150.

⁵⁸² *Ibid.*, p. 154.

⁵⁸³ M. Georgiev, „CAP in the efficiency trap. Agricultural land in Bulgaria: Contradiction between CAP goals and impact on competition”, *CEDR Journal of Rural Law*, vol. 5, no. 1, 2019, p. 23.

⁵⁸⁴ S. Kay, *Land grabbing and land concentration in Europe: a Research Brief* European Commission, Amsterdam, 2016, p. 17.

⁵⁸⁵ R. E. Baldwin, C. Wyplosz, *The economics of European integration*, McGraw-Hill Higher Education, New York City, 2009, p. 364.

kod mladih da se okušaju o ovom poslu. Kako ruralne sredine retko imaju drugih prilika za zaposlenje, neretko se spas vidi jedino u potpunom napuštanju ruralnih sredina, Na ove i slične probleme politika Evropske unije, ali ni politike država članica, još uvek nisu pronašle adekvatan odgovor. Međutim, imajući u vidu značaj poljoprivrednog sektora za čitavu Evropsku uniju kojoj je poljoprivreda oduvek bila najznačajnija politika, postavlja se imperativ za urgentnim delovanjem kako se takve nejednakosti ne bi dodatno produbljivale. Moglo bi biti govora o promeni ovakvih politika ukoliko bi se mali poljoprivrednici ujedinili u zastupanju svojih interesa.

Ipak, pokazalo se da su ovi mali poljoprivrednici, naročito oni koji posluju na ivici profitabilnosti, u odnosu na nosioce kapitalnih interesa, gotovo nemoćni da utiču na donosioce političkih odluka. U tom smislu, ilustrativno je da lobi grupe agrobiznisa, koje dominiraju u Briselu kada je u pitanju politički prostor namenjen poljoprivredi, imaju mnogo veće fondove namenjene za lobiranje. Primera radi, godišnji troškovi lobiranja najprogresivnije unije poljoprivrednika u Briselu „La Via Campesina“ iznose 150.000 evra, što je skoro 17 puta manji budžet nego lobi grupe agrobiznisa „Buyer CropScience“.⁵⁸⁶

Visok stepen zaštite tržišta poljoprivrednih proizvoda karakterističan za Evropsku uniju može imati i indirektan uticaj na smanjenje konkurencije. Naime, države članice Evropske unije u proseku ostvaruju manje prilive stranih direktnih investicija u sektoru poljoprivrede, što svedoči o smanjenoj konkurenciji lokalnih proizvođača, ali i manjoj aktivnosti (filijala) multinacionalnih kompanija na teritoriji Evropske unije.⁵⁸⁷ Posledica toga je smanjen pritisak konkurencije na lokalne poljoprivrednike, što, samim tim, smanjuje i njihov podsticaj za efikasnošću. Kao što je autorka ove doktorske disertacije ranije istakla, neefikasnost poljoprivrednika je u suprotnosti sa ciljevima zajedničke poljoprivredne politike koji su stipulisani odredbom člana 39, stav 1 Ugovora iz Lisabona, *i.e.* sa tačkom a (povećanje poljoprivredne efikasnosti uz promovisanje tehničkog progressa i obezbeđivanje racionalnog razvoja poljoprivredne proizvodnje i optimalno korišćenje faktora proizvodnje, posebno rada), sa tačkom d (dostupnost zaliha) i tačkom e (da zalihe stižu do kupaca po razumnim cenama).⁵⁸⁸

O značajnom uticaju ove politike na svetsko tržište svedoče i druge pojave. Naime, Evropska unija je, u cilju stabilizacije sopstvenog poljoprivrednog tržišta, nametala visoke carine i subvencionisala izvoz. Navedene aktivnosti Evropske unije imale su za posledicu decenije dampainga poljoprivrednih proizvoda na globalnom tržištu svetske poljoprivredne proizvodnje, što je za dalju posledicu imalo sniženje cena na svetskom tržištu i njegovu destabilizaciju. Takve okolnosti su negativno uticale na proizvodnju u zemljama u razvoju. Zbog svega navedenog, zajednička poljoprivredna politika optuživana je za podrivanje politike razvoja Evropske unije, što je suprotno cilju koji Evropska unija želi da postigne kada je u pitanju prehrambena sigurnost.⁵⁸⁹

⁵⁸⁶ Corporate Europe Observatory, „Agribusiness CAPturing EU research money? Industrial farming lobby fights shift to more sustainable agriculture“, 2012, https://corporateeurope.org/sites/default/files/publications/capturing_research_funds.pdf, p. 10.

⁵⁸⁷ R. Kastratović, Z. Vasiljević, „Determinants of Foreign Direct Investments in Agriculture of Danube Region“, in: *Sustainable Agriculture and Rural Development in Terms of The Republic of Serbia, Strategic Goals, Realisation within the Danube Region - Support Programs for the Improvement of Agricultural and Rural Development*, Instiute of Agricultural Economics, Belgrade, 2018, p. 526.

⁵⁸⁸ A. Budak, „Tradicionalni izvori finansiranja Evropske unije“, *Evropsko zakonodavstvo*, vol. 17, no. 66, 2018, p. 120.

⁵⁸⁹ J.-C. Bureau, J. Swinnen, „EU policies and global food security“, *Global Food Security*, vol. 16, 2018, p. 106.

Pre samo nekoliko godina u javnim debatama se isticalo da niske cene poljoprivrednih proizvoda na svetskom tržištu negativno utiču na prehrambenu sigurnost siromašnih. Nevladine organizacije su izveštavale da trend snižavanja cena poljoprivrednih proizvoda, uparen su subvencionisanjem izvoza poljoprivrednih proizvoda u bogatim zemljama, preti prehrambenoj sigurnosti stotina miliona siromašnih u zemljama u razvoju čiji opstanak zavisi od prodaje poljoprivrednih proizvoda. Međutim, posle dramatičnog povećanja cena poljoprivrednih proizvoda 2006-2008. godine, iste te organizacije isticale su da visoke cene poljoprivrednih proizvoda negativno utiču na prehrambenu sigurnost siromašnih širom sveta. Ovo se, između ostalog, objašnjava i time što su mnogi u zemljama u razvoju istovremeno i prodavci i kupci hrane, pa volatilnost svetskih cena hrane na njih utiče različito. Subvencije Evropske unije pomogle su njenim poljoprivrednicima, ali su veoma otežale konkurentsku borbu poljoprivrednicima iz zemalja u razvoju. Politika Evropske unije dovela je do jeftinog uvoza brašna, govedine i mlečnih proizvoda u mnogim zemljama, što je pogodovalo potrošačima, ali i nanelo dosta štete lokalnim proizvođačima.⁵⁹⁰

Navodi se da je ključno to što ova politika nije sprečila drastičan pad broja porodičnih poljoprivrednih gazdinstava (naročito u 12 novih država članica) u poslednjih 30 godina, usled čega kao rezultat imamo veće, industrijalizovane farme, koje uništavaju ruralne poslove i dovode do veće degradacije životne sredine nego mala poljoprivredna gazdinstva.⁵⁹¹ Postoje, međutim, i suprotni stavovi o uticaju politika Evropske unije na akvizicije poljoprivrednog zemljišta. Pojedini autori ističu da danas većina podrške poljoprivrednicima ima vrlo ograničeni podsticaj za poljoprivrednike da proizvode i izvoze više,⁵⁹² odnosno da su najproblematičniji elementi zajedničke poljoprivredne politike danas ili značajno reformisani ili odbačeni. Kako se navodi, iako Evropska unija još uvek masovno subvencionise poljoprivredu, njen uticaj na svetske cene hrane je ograničen iz razloga što se sa subvencionisanja proizvodnje prešlo na subvencionisanje prihoda. Iako takve subvencije na kraju ipak utiču na proizvodnju, one imaju mnogo manje negativne efekte po proizvođače zemalja u razvoju nego nekadašnja vezana plaćanja i subvencionisani izvoz.⁵⁹³ U tom smislu, navodi se da su, iako takve subvencije utiču na proizvodnju, one mnogo manje štetne po proizvođače zemalja u razvoju nego nekadašnja vezana plaćanja i povraćaji u izvozu, na osnovu čega se zaključuje da danas zajednička poljoprivredna politika nema značajan uticaj na tržište, kao i da nema značajnijih negativnih posledica na prehrambenu sigurnost. Štaviše, tvrdi se da su skorije reforme dovele do povećanja prehrambene sigurnosti,⁵⁹⁴ odnosno da bi „nova“ zajednička poljoprivredna politika trebalo da doprinese razvoju socijalno odgovorne i izbalansirane evropske poljoprivrede.⁵⁹⁵

2.6.4. Pitanje (ne)kompatibilnosti delovanja Evropske unije sa načelima stipulisanim u Ugovoru o Evropskoj uniji

Ugovor o Evropskoj uniji propisuje da se delovanje Unije na međunarodnoj sceni zasniva na načelima koja su inspirisala njeno stvaranje, razvoj i proširenje i koje ona teži da promoviše u ostatku sveta: demokratija, vladavina prava, univerzalnost i nedeljivost ljudskih prava i osnovnih sloboda,

⁵⁹⁰ *Ibid.*, pp. 107-108.

⁵⁹¹ Corporate Europe Observatory, *Agribusiness CAPturing EU research money? Industrial farming lobby fights shift to more sustainable agriculture*, 2012, p. 2.

⁵⁹² J.-C. Bureau, J. Swinnen, „EU policies and global food security”, *Global Food Security*, vol. 16, 2018, p. 108.

⁵⁹³ *Ibid.*, p. 112.

⁵⁹⁴ J.-C. Bureau, J. Swinnen, „EU Policies and Global Food Security, LICOS Discussion Paper, No. 392”, LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, 2017, p. 23.

⁵⁹⁵ C. Nazzaro, G. Marotta, „The Common Agricultural Policy 2014–2020: scenarios for the European agricultural and rural systems”, *Agricultural and Food Economics*, vol. 4, no. 1, 2016, p. 2.

poštovanje ljudskog dostojanstva, načela jednakosti i solidarnosti i poštovanje načela Povelje Ujedinjenih nacija i međunarodnog prava.⁵⁹⁶

Odredbom člana 21, stav 3 propisano je da Unija, prilikom razvoja i sprovođenja svog spoljnog delovanja u različitim oblastima, kao i spoljnih aspekata svojih politika u drugim oblastima, poštuje načela i sledi ciljeve utvrđene u stavu 1 ovog člana. Nadalje se, u članu 208, stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije propisuje da se politika Unije u oblasti razvojne saradnje vodi u okviru načela i ciljeva spoljnog delovanja Unije. Politike Unije i država članica u oblasti razvojne saradnje međusobno se dopunjavaju i jačaju. Nadalje se navodi da je osnovni cilj politike Unije u oblasti razvojne saradnje smanjenje i, dugoročno gledano, iskorenjivanje siromaštva, kao i da Unija, prilikom sprovođenja politika koje mogu uticati na zemlje u razvoju, uzima u obzir ciljeve razvojne saradnje. U stavu 2 istog člana navodi se da Unija i države članice poštuju obaveze i uzimaju u obzir ciljeve koje su prihvatile u okviru Ujedinjenih nacija i drugih nadležnih međunarodnih organizacija.

Imajući u vidu gore navedenu odredbu člana 21, stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji, jasno je da ona mora da, prilikom razvoja i sprovođenja svog spoljnog delovanja, poštuje načela i sledi ciljeve utvrđene u članu 1 Ugovora, koji uključuju, ali se ne ograničavaju na osnovna ljudska prava i slobode. Imajući u vidu kako navedenu odredbu, tako i gore citirani član 208, stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, akvizicije poljoprivrednog zemljišta, naročito u nerazvijenim delovima sveta, prete ozbiljnom povredom ovih načela.

Evropa bi trebalo da ima u vidu projekcije koje ukazuju da će svet do 2050. godine imati 9 milijardi ljudi. Naime, svim tim ljudima je potrebno poljoprivredno zemljište kako bi se prehranili. S tim u vezi, Evropa mora postupati solidarno, odgovorno i održivo te imati u vidu i druge nacije. Negativni efekti na, pre svega, prehrambenu sigurnost zemalja u razvoju, mogli bi se sprečiti na taj način što investitori ne bi izvozili sve što proizvedu u zemlju porekla investicije, već bi deo proizvedenog plasirali i u zemlji domaćinu. Imajući u vidu pravila Svetske trgovinske organizacije, navedeno se ne bi moglo nametnuti kao obaveza. Međutim, čini se da nema smetnji da se investitori obrazuju i usmeravaju u takvom pravcu, odnosno da sami dođu do takvih odluka.

Imajući prethodno izlaganje u vidu, može se zaključiti da je neophodno da Evropska unija stvori povoljno okruženje koje uvažava značaj ljudskih prava i posebnost zemljišta kao javnog dobra, odnosno činjenicu da je ono mnogo više nego roba – da ima i socijalnu i kulturnu vrednost, a ne samo ekonomsku. U tom smislu, aktivacija Smernica Evropske unije bi svakako bila od pomoći u rešavanju tenzija koje postoje kada je u pitanju Evropska unija i njena uloga u akvizicijama poljoprivrednog zemljišta, naročito 14 ključnih principa za stvaranje uspešne zemljišne politike, i to principa 11, 12 i 13,⁵⁹⁷ iz kojih se jasno vidi neraskidiva povezanost akvizicija poljoprivrednog zemljišta i ljudskih prava.

⁵⁹⁶ European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, „Official Journal of the European Union”, 2012/C 326/01. čl. 21, st. 1.

⁵⁹⁷ O Smernicama Evropske unije i njenih 14 principa bilo je više reči u delu 1.4.2.

3. EFEKTI AKVIZICIJA POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA

Izučavanje efekata akvizicija je važno kako bi se razumelo njihovo međusobno dejstvo i relativni uticaj socio-ekonomskog karaktera. Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta mogu se konceptualizovati u nekoliko dimenzija: na lokalnom, nacionalnom i globalnom nivou.⁵⁹⁸ Studije slučaja jednog područja potrebno je povezati sa širim prostornim i političkim okvirom čiji su deo. Naime, akvizicije poljoprivrednog zemljišta na nivou jednog područja povezane su sa socijalnim, ekonomskim efektima i efektima na životnu sredinu.⁵⁹⁹ U tom smislu, može se zaključiti da postojeći efekti na jednom području za sobom povlače niz takvih istih ili sličnih efekata u drugim područjima, poput iseljavanja ruralnog stanovništva iz sela u gradove.

Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta su najintenzivniji na lokalnom nivou. Ako je njihov ishod pozitivan, lokalna zajednica će napredovati i više doprinosti nacionalnoj ekonomiji i *vice versa*. Primera radi, ako akvizicije poljoprivrednog zemljišta dovedu do nestašice resursa na lokalnom nivou, može doći do migracija ruralnog stanovništva u gradove, dakle, do povećanja urbane populacije. Nadalje, povećana konkurencija u urbanim sredinama može dovesti do migracije u susedne države.⁶⁰⁰ Dakle, nove investicije sa sobom donose niz prilika, ali i mnogostruke izazove koji se, pre svega, ogledaju u povećanoj konkurenciji sa kojom domaći investitori nemaju mnogo snage da se bore, odnosno da izdrže takvo intenziviranje konkurencije. Istraživanja su pokazala da su pozitivni efekti u većini slučajeva ekonomskog tipa, poput povećanja produktivnosti, povezivanja sa stranim tržištem, transfera tehnologije i proizvodnih standarda, stvaranja novih radnih mesta.

Jedna od brojnih studija koje ukazuju na negativne efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta, posebno na socijalni i ekonomski razvoj zemlje domaćina, jeste Izveštaj Svetske banke, u kome se zaključuje da se čini da akvizicije poljoprivrednog zemljišta, suprotno (liberalnim) teorijskim obećanjima o zapošljavanju, obećanjima o novoj tehnologiji, razvoju infrastrukture, povećanju produktivnosti i prehrambenoj sigurnosti, ostavljaju lokalno stanovništvo u gorem položaju nego što je bilo pre dolaska investitora u njihove krajeve.⁶⁰¹ Ipak, ne treba prevideti činjenicu da i nakon eventualnog odlaska investitora njegove investicije ostaju, barem one u nepokretnu imovinu, odnosno zemljište, poput infrastrukture. Jednako važi i za donete tehnologije ili *know-how* iz razloga što se stečeno znanje, po svojoj prirodi, ne može oduzeti.

Uprkos proliferaciji naučnih i stručnih radova, izveštaja nevladinih i vladinih organizacija, medijskih i drugih izveštaja, postoji veoma oskudan nivo empirijskih dokaza o pozitivnim ili negativnim efektima akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Oni radovi koji pružaju empirijske podatke često su ograničenog domašaja budući da im je predmet istraživanja jedna država ili jedan region u okviru država ili se, ukoliko istraživanje ima nadnacionalne razmere, operacionalizacija vrši na nekoliko slučajeva. Ovo predstavlja problem ne samo u zemljama u kojima su investicije već u fazi implementacije, već i u drugim zemljama koje, *inter alia*, na osnovu takvih empirijskih dokaza oblikuju svoje politike privlačenja stranih direktnih investicija u sektor poljoprivrede.

⁵⁹⁸ W. Anseeuw, L. A. Wily, L. Cotula, M. Taylor, *Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, 2012, p. 30.

⁵⁹⁹ A. Chilombo, J. A. Fisher, D. Van Der Horst, „A conceptual framework for improving the understanding of large scale land acquisitions”, *Land Use Policy*, vol. 88, 2019, p. 4.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁶⁰¹ K. Deininger, D. Byerlee, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 56.

Mnoge nevladine organizacije upozoravaju da će globalno „grabljenje zemlje“, ako se ne bude vodilo računa, značiti „kraj malim poljoprivrednim gazdinstvima i ruralnom životu u mnogim krajevima sveta“.⁶⁰² Ističe se da ruralna područja nestaju, da suverenitet hrane opada, da je životna sredina ugrožena, a da se obećanja o boljem životu nikada ne ispune. „U svojoj biti“, tvrdi „Eco Rurales“, „grabljenje zemlje“ je blatantno kršenje ljudskih prava i neprihvatljivo je tvrditi da kršenje ljudskih prava nije nužno loše“⁶⁰³ te da su takvi navodi „jedna od najvećih zabluda“ o „grabljenju zemlje“.⁶⁰⁴ Ipak, kategorično odbijanje svake strane direktne investicije nije oportuno budući da može rezultirati i previđanjem mogućih pozitivnih efekata, odnosno propuštanjem mnogostrukih koristi. U svakom slučaju, efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta, kako pozitivni, tako i negativni, jesu jedan od pokazatelja efikasnosti politika privlačenja stranih direktnih investicija u poljoprivredi, odnosno sposobnosti njenih mehanizama da naprave jasnu demarkcionu liniju između poželjnih i nepoželjnih investicija u poljoprivredno zemljište.

S tim u vezi, ne može se od investitora očekivati da će voditi računa o interesima zemlje domaćina, naročito ako su oni u suprotnosti sa njegovim interesima. Naime, evaluacija interesa investitora u pogledu konkretne investicije uzima u obzir samo one činjenice koje mu omogućavaju da, pod datim uslovima, anticipira profitabilnost investicije. Stoga, bilo kakve posledice njegovog dolaska u zemlju, poput povećanja broja radnih mesta, ne interesuju investitora ukoliko nisu u vezi sa prihodima ili rashodima njegovog projekta. Implikacije investicije na buduće generacije se, stoga, ne uzimaju u obzir. Ovaj metod procene naziva se finansijska analiza i ona reflektuje samo interese investitora. Problem je u tome što se pretpostavlja da maksimizacija interesa investitora odgovara i interesima zemlje domaćina.⁶⁰⁵ Dakle, socijalna politika nije politika koju vodi ili koju bi trebalo da vodi investitor. Biće korisno i dobrodošlo ukoliko on vodi politike koje su u skladu sa politikama zemlje domaćina, ali se to ne može očekivati od njega. Na zemlji domaćinu je da vodi računa o svojim interesima te da, u vezi sa tim, bira društveno odgovorne i održive investicije. Investitorima koji su se pokazali neodgovornim u drugim zemljama treba uskratiti gostoprimstvo. Naravno, to ne treba činiti na *ad hoc* osnovi, već u okvirima prethodno dobro osmišljene politike privlačenja stranih investicija, koja na jasan način razlikuje poželjne od nepoželjnih investicija.

Važno nam je, dakle, da utvrdimo kako akvizicije poljoprivrednog zemljišta utiču na *status quo*. Uprkos eventualnim negativnim efektima, akvizicije poljoprivrednog zemljišta za zemlje u razvoju nose čitav dijapazon mogućnosti i prilika za razvoj. U tom smislu, potrebno je izučiti praksu kako bismo spoznali načine na koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta možemo iskoristiti za stvaranje bolje budućnosti. Problem je što upravo pozitivni i negativni efekti i njihova međusobna isprepletanost u praksi i čine ovaj fenomen kompleksnim za izučavanje.

Cilj ovog poglavlja nije da predstavi iscrpnu listu efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta, već one koji su se u praksi pokazali najznačajnijim, na osnovu kojih bi se mogle izvesti implikacije za kreiranje politike privlačenja stranih direktnih investicija u poljoprivredi. Praksa je pokazala da se ovi efekti neretko prepliću. Primer toga je preplitanje efekata na ruralni razvoj, efekata na životnu sredinu i efekata na prehrambenu sigurnost. Osim toga, preplitanje je primetno i u slučaju efekata na ruralni razvoj i efekata na prehrambenu sigurnost. Značajna su preplitanja i između efekata na konkurenciju i efekata na poljoprivrednu proizvodnju. Na kraju, prepliću se i efekti na prehrambenu sigurnost i efekti

⁶⁰² GRAIN, *SEIZED! The 2008 land grab for food and financial security*, Barcelona, 2008, p. 1.

⁶⁰³ K. Baker-Smith, S. B. Miklos Attila, *What is Land Grabbing? A critical review of existing definitions*, 2016, p.

10.

⁶⁰⁴ *Ibid.*, p. 7.

⁶⁰⁵ M. Merlet, „Investissement, mot magique mais mot piège“, *Revue Possibles*, vol. 36, no. 3, 2013, pp. 122-123.

na ljudska prava, Sagledavanje kako pozitivnih, tako i negativnih efekata dosadašnjih ugovora o zemljištu, moglo bi dovesti do stvaranja jasnije ideje o tome u kom smeru treba razvijati ovu politiku tako da njen rezultat bude toliko priželjkivan *win-win* scenario. U tom cilju, prilikom predstavljanja efekata, autorka se trudila da predstavi i preporuke za nosioce politike.

3.1. Efekti na ruralni razvoj

Ruralni razvoj podrazumeva aktivnosti države koje se sprovode u cilju poboljšanja kvaliteta života, odnosno, uopšteno govoreći, blagostanja ruralne populacije, odnosno ljudi koji žive u ruralnim područjima. Potreba za ovakvim delovanjem proizlazi, *inter alia*, i iz činjenice da su ova područja neretko izolovana i slabo naseljena. Po pravilu, intervencija se odnosi na oblast poljoprivrede, a krajnji cilj je iskorenjivanje siromaštva i nejednakosti. Iz navedenog se može zaključiti da je u pitanju ključna komponenta održivog razvoja. Naime, ovo stoga što su mnoge aktivnosti u ruralnim sredinama, naročito poljoprivreda, u neraskidivoj vezi sa životnom sredinom. Naime, poljoprivreda je nužno zavisna od prirodnih resursa, dok, istovremeno, ima i naročit uticaj na njih (korišćenjem mehanizacije, sečom šuma i slično).

Istraživanja pokazuju da je 2007. godine broj stanovnika koji živi u urbanim područjima po prvi put premašio broj stanovnika koji žive u ruralnim sredinama. Ovakva transformacija je dramatična. Primera radi, 1970. godine je, od ukupno 3,7 milijardi ljudi, 2,4 milijarde živelo u ruralnim, a 1,3 milijarde u urbanim sredinama.⁶⁰⁶ Ruralna populacija danas čini 44.73% svetskog stanovništva, što je, iako značajan udeo, samo dve trećine nekadašnjeg udela. Primera radi, 1960. godine udeo ruralne populacije u svetskoj populaciji iznosio je 66,39%, a 1990. godine 56,97%. Pored navedenog, podaci govore i o starenju ruralnog stanovništva. Naime, 1960. godine u ruralnim područjima bilo je 4,97 miliona ljudi iznad 65 godina starosti, a 2018. godine 8,87 miliona.⁶⁰⁷ Navedeno govori o trendu opadanja udela ruralne populacije u svetskoj populaciji, ali i napuštanju sela, *i.e.* sve većoj urbanizaciji. Imajući u vidu procenat stanovništva koji živi u ruralnim sredinama, jasno je da je analiziranje efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta na ruralni razvoj od izuzetnog značaja. U redovima koji slede biće predstavljeni efekti na smanjenje siromaštva i efekti na zaposlenje budući da su oni, prema mišljenju autorka, najznačajniji efekti koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju na ruralni razvoj.

3.1.1. Efekat na smanjenje siromaštva

Ljudska prava su se pojavila u nacionalnom i međunarodnom pravnom sistemu kao sredstvo poboljšanja kvaliteta života onih koji su u poziciji da zahtevaju poštovanje svojih prava. Međutim, prirodno je zapitati se šta prava znače jednoj petini čovečanstva koja živi u mizeriji, koja je lišena osnovnih potreština u smislu prihoda, zdravlja, obrazovanja, hrane i radnih mesta? U tom smislu, klasična teorija tvrdi da su ljudska prava „luksuz koji mogu priuštiti oni koji su se izbacili iz siromaštva“.⁶⁰⁸ Siromaštvo je, čini se, jedan od najgorih, a kako se pokazalo, i najistrajnijih neprijatelja današnjice. Naime, i pored napora koji se čine u tom smeru, siromaštvo nekako oduvek prati čovečanstvo, odlučno prkoseći svakom pokušaju međunarodne zajednice da mu se suprotstavi.

⁶⁰⁶ S. M. Borras Jr, J. C. Franco, „Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis“, *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, no. 1, 2012, p. 35.

⁶⁰⁷ The World Bank, *Rural population (% of total population)*, https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs?fbclid=IwAR0ToFBsXOvGcrvWa_Aa5MaadX_Qq0b05u0-9ZXraFDPY13oZi6ehatbmNo, Internet, pristupljeno 21.08.2020.

⁶⁰⁸ S. P. Marks, „Poverty“, in: *International Human Rights Law 2nd Edition*, (Eds. Daniel Moeckli, *et al.*), Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 567-568.

Globalno gledano, siromaštvo i dalje ima „ruralno lice“ s obzirom da 2/3 siromašnih u svetu živi u ruralnim sredinama. U tom smislu, ističe se da je zemljište ruralnom stanovništvu od krucijalnog značaja za prevazilaženje siromaštva, *i.e.* nemogućnost pristupa zemljištu čvrsto se dovodi u vezu sa siromaštvom i nejednakošću.⁶⁰⁹ Naime, poražavajuća je činjenica da je velika većina gladnih danas deo prehrambenog sistema. Mali nezavisni proizvođači ili radnici-nadničari zaposleni na poljoprivrednim gazdinstvima čine više od pola milijardi onih koji dan završavaju gladni.⁶¹⁰

Kada je u pitanju pravo na razvoj, Marks⁶¹¹ smatra da je ono suviše široko po svom domašaju i suviše zahtevno u smislu strukturnih promena da bi bio značajan faktor u iskorenjivanju siromaštva. Ono, međutim, ostaje najsistematičniji okvir ljudskih prava kada je u pitanju adekvatan odgovor na problem siromaštva na normativnom planu. Takođe, autor zaključuje da je krajnji cilj kako razvoja, tako i ljudskih prava, blagostanje čoveka, ali da je najveća prepreka ovom cilju siromaštvo, koje je ne samo lišavanje sposobnosti, već i pojam kojim se meri poricanje ljudskih prava.

Ironično, u svetu novih tehnologija, ogromnih finansijskih sredstava koja svakodnevno prolaze trgovinskim tokovima, gotovo nepreglednim površinama zemljišta, svet se još uvek bori sa glađu. I umesto da nam poljoprivreda bude jedan od prioritetnih sektora, u svetu je ona, čini se, na začelju prioriteta, pri čemu smo zaboravili ne samo njen značaj, već i potencijal. Međutim, sada postoji opšta saglasnost o značaju poljoprivrede i njenom doprinosu razvoju siromašnih zemalja. Na poljoprivredu se više ne gleda samo kao na sektor koji asocira na siromaštvo ili na sektor koji zaostaje kako se zemlja razvija. Stoga, s pravom bi se moglo reći da, ukoliko konkretna država želi iskoreniti ili, za početak, umanjiti siromaštvo i glad, mora veću pažnju posvetiti poljoprivrednom sektoru. Naime, poljoprivredni rast na navedeni način postaje esencijalni uslov za svako značajnije smanjenje siromaštva. Na poljoprivredni sektor se, u tom smislu, oduvek gledalo kao na spasioca. Međutim, poslednjih decenija i njemu samom je potrebna pomoć. On je, budući da je smatran nazadnim i zastarelim, potpuno zapostavljen i, kao takav, bio lišen investicija.

Ipak, postoje i stanovišta da akvizicije poljoprivrednog zemljišta ne smanjuju siromaštvo, već da, naprotiv, dovode do njega. U tom smislu, na predlog Svetske banke da oni manje produktivni poljoprivrednici treba da transferišu zemlju najproduktivnijim korisnicima i prestanu da se bave poljoprivredom, autorka postavlja legitimno pitanje: „Gde će ovi ljudi da odu i šta će da rade?“⁶¹² Na navedeno pitanje, nažalost, nema jednoznačnog odgovora. Međutim, isto je sa bilo kojim drugim zanimanjem. Nikome se ne može garantovati zaposlenje. To se može dovesti u vezu sa pravom svakog lica na rad, garantovanog, *inter alia*, Univerzalnom Deklaracijom o ljudskim pravima i Međunarodnim Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Naime, pravo na rad ne znači da država ima obavezu da svakom licu obezbedi zaposlenje, već obavezu da stvori sve potrebne uslove kako bi lice moglo da pronade zaposlenje po svom izboru. Stoga, čini se da stavovi da bi akvizicije poljoprivrednog zemljišta dovele do gladi nisu utemeljeni. Problem nezaposlenosti nije problem prouzrokovan (samo) akvizicijama poljoprivrednog zemljišta, već (i) problem države i njene neefikasne razvojne politike.

⁶⁰⁹ S. M. Borras Jr, C. Kay, A. H. Akram Lodhi, *Agrarian Reform and Rural Development: Historical Overview and Current Issues*, Institute of Social Studies (ISS), The Hague, 2007, p. 1.

⁶¹⁰ O. De Schutter, „Agribusiness and the right to food, A/HRC/13/33, 22 December 2009”, Geneva, 2009, <http://derechoalaalimentacion.org/wp-content/uploads/2012/08/Special-Rapporteur-Report-on-Agribusiness-and-the-right-to-food.pdf>, p. 1.

⁶¹¹ S. P. Marks, „Poverty”, in: *International Human Rights Law 2nd Edition*, (Eds. Daniel Moeckli, et al.), Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 587-588.

⁶¹² T. M. Li, „Centering labor in the land grab debate”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, p. 294.

S tim u vezi, ovi ljudi otiće će gde i svi drugi ljudi, bez obzira na zanimanje, Ovo ne utiče negativno na poljoprivredu. Naprotiv, može se reći da samo tržište vrši selekciju, tako da će ostati produktivni, a otići će oni neefikasni koji će, zasigurno, biti efikasni u nekom drugom poslu, čime će doprineti ne samo svom blagostanju, već, uzeto agregatno, blagostanju svih. Ovo stoga što je, ako svako radi ono što zna najbolje, uspeh zagarantovan. Što se tiče uslova za zaposlenje i prilika koje su nejednake, to nije nikakva *differentia specifica* poljoprivrednog sektora, već *genus proximum* čitavog današnjeg društva.

Moglo bi se zaključiti da akvizicije poljoprivrednog zemljišta ne znače nužno smanjenje siromaštva. Međutim, one imaju potencijal da smanje siromaštvo kada su u pitanju određene kategorije stanovništva, pre svega, oni poljoprivrednici koji su, usled nedovoljne konkurentnosti i produktivnosti na tržištu, svoje posede prodali. Za njih koji su do tada preživljavali obrađujući svoje zemljište, dolazak investitora, zaposlenje i sigurna plata znači smanjenje siromaštva. U tom smislu, što je razlika između onoga što je takav poljoprivrednik imao pre i nakon prodaje svog imanja, odnosno pre i nakon zaposlenja, veća, veći je i pozitivan uticaj akvizicije poljoprivrednog zemljišta na njegov životni standard.

Dakle, u poljoprivredi su ostali oni efikasniji, koji iz tih razloga svoje zemljište nisu prodali investitoru, već su se upustili u tržišnu borbu. Navedeno znači da moraju računati sa rizikom poslovanja koji u takvim okolnostima podrazumeva ekonomiju obima koju investitor ostvaruje. Poljoprivredniku tada ostaju dve mogućnosti: da se prilagodi ili da se suoči sa smanjenjem prihoda. Na ovog poljoprivrednika akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju potencijalno negativne efekte u smislu smanjenja prihoda, ali se ovde ne bi moglo govoriti o tome da su akvizicije dovele do siromaštva u pravom smislu reči s obzirom da se ova kategorija poljoprivrednika verovatno ne bi mogla svrstati u siromašne.

3.1.2. Nova radna mesta ili njihov gubitak i migracije

3.1.2.1. Postavljanje problema

U literaturi se kao jedan od najčešće pominjanih pozitivnih efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta pominju nova radna mesta. Ako investitor kreira nova radna mesta u ruralnoj sredini, efekat je povećanje prihoda lokalnog stanovništva, a time i njihove socijalne sigurnosti. Ipak, u literaturi su stavovi po ovom pitanju polarizovani. U tom smislu, „Land Matrix“ navodi da se u „početnoj“ fazi“ akvizicija poljoprivrednog zemljišta“⁶¹³, pod kojom se podrazumevaju radnje koje imaju za cilj da pripreme područje delovanja akvizicija za buduću proizvodnju, može očekivati značajan broj radnih mesta, ali samo na kratko, u cilju obavljanja poslova neophodnih za pripremu početka proizvodnje. Ovo se odnosi i na infrastrukturu, gde investitor gradi novu ili unapređuje postojeću, *exempli gratia*, pruge za prevoz robe, izgradnja lokalnih puteva, povezivanje na električnu mrežu i slično. U kasnijoj fazi, odnosno u fazi proizvodnje, mogu se očekivati takozvani „efekti preliivanja“ koji podrazumevaju da poljoprivrednici koji se nalaze blizu područja dolaska investitora, samim tim imaju bolji pristup tržištu i bolju poljoprivrednu tehniku.⁶¹⁴

Međutim, druga istraživanja su pokazala da investitori, suprotno očekivanjima, biraju ono zemljište koje je već dobro povezano, odnosno ono koje već ima dovoljno dobru infrastrukturu. Naime,

⁶¹³ W. Anseeuw, M. Boche, T. Breu, M. Giger, J. Lay, P. Messerli, K. Nolte, „Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South: Analytical Report based on the Land Matrix Database“, 2012, p. 43.

⁶¹⁴ *Ibid.*, p. 48.

preko 50% od ukupno 139 analiziranih ugovora nalaze se u relativno pristupačnim područjima, manje nego 6 sati vožnje od grada sa 50.000 i više stanovnika.⁶¹⁵ Navedeno zaista može značiti da investicije u poljoprivredu ne znače nužno novu infrastrukturu. Međutim, treba imati u vidu da je 6 sati vožnje od manjeg grada zasigurno neka periferija, pa se, u tom smislu, opet može govoriti o potencijalno pozitivnim efektima na ruralni razvoj.

U bazi podataka „Land Matrix“, podaci o novim radnim mestima su izuzetno oskudni i nepotpuni i zasnivaju se na uzorku od svega 127 slučajeva. Ipak, podaci iz baze svakako ukazuju na mogućnost da akvizicije imaju marginalne pozitivne efekte na nova radna mesta. Tako, na 1000 hektara zemlje u pripremi, investitori zapošljavaju svega 50 radnika.⁶¹⁶ Jasno je da se iz navedenih podataka može zaključiti da su najverovatnije u pitanju izuzetno kapitalno-intenzivni poslovi pri kojima su potrebe za radnom snagom minimalne. Razloge za oskudnost podataka kada je u pitanju uticaj akvizicija poljoprivrednog zemljišta na zemlju domaćina možemo tražiti i u karakteristikama poljoprivrednih poslova koji su neretko sezonski, a ako tome dodamo „rad na crno“, posebno zastupljen u zemljama u razvoju, obavljanje bilo kakvih kvantitativnih analiza kojima bi se testirale statističke hipoteze, usled malog uzorka, ne bi bilo adekvatno, odnosno ne bismo mogli izvesti nikakve opšte zaključke ili bilo koji vid generalizacije. Stoga, provera efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta na zaposlenje može se vršiti na *ad hoc* osnovama.

Imajući u vidu navedeno, ne bi se moglo jednoznačno odgovoriti na pitanje da li akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju pozitivne ili negativne efekte na zaposlenje. Akvizicije svakako dovode do otvaranja novih radnih mesta, manje – ukoliko su u pitanju poljoprivredni proizvodi čija proizvodnja ne zahteva veliku radnu snagu, već kapital, *i.e.* kapitalno-intenzivni poljoprivredni proizvodi (poput kukuruza ili pšenice) ili više – ukoliko je u pitanju gajenje poljoprivrednih proizvoda koji su visoko radno-intenzivni (poput kafe ili čaja). Sa druge strane, ne treba izgubiti iz vida da dolazak investitora, pored novih radnih mesta, podrazumeva i izlazak određenog broja ljudi iz poljoprivrede i/ili njihov odlazak u gradove, što dovodi do devastacije sela kao negativnog efekta akvizicija.

Međutim, ako posmatramo šire, može se dogoditi da imaju pozitivan efekat ukoliko je nekadašnji neproduktivni poljoprivrednik, pošto je prodao svoje zemljište, sada postao produktivan u nekom drugom sektoru ili, ukoliko je produktivni poljoprivrednik, dobivši novac za prodato zemljište, isti uložio u svoju proizvodnju i postao još produktivniji. Mogućnosti ima mnogo, a rezultat umnogome zavisi od opsega i ugla posmatranja. Naime, kako povećana tražnja za poljoprivrednim zemljištem dovodi do povećanja njegove cene, oni koji žele da prodaju zemljište mogli bi ostvariti profit koji bi mogli uložiti u novi biznis ili u inovaciju svoje poljoprivredne proizvodnje. Ne treba zanemariti činjenicu da i sami kontakti sa stranim investitorom mogu mnogo značiti ukoliko je poljoprivrednik dovoljno ambiciozan i ukoliko ima jasnu ideju kako želi da unapređuje svoju proizvodnju.

S tim u vezi, mogli bismo reći da će odgovor na pitanje da li akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju pozitivne ili negativne efekte u konkretnom slučaju zavisiti od našeg ugla posmatranja. Mogli bismo reći akvizicije imaju pozitivan efekat na dve kategorije ljudi. Ako posmatramo iz ugla neproduktivnog poljoprivrednog proizvođača koji je, obrađujući zemlju, jedva preživljavao i hranio svoju porodicu, dolaskom investitora on ima mogućnost da, ukoliko mu on ponudi veću platu, prihoduje više nego što je to ranije bio slučaj. Isto važi i za one koji nisu imali sopstvenu zemlju, već su

⁶¹⁵ P. Messerli, M. Giger, M. B. Dwyer, T. Breu, S. Eckert, „The geography of large-scale land acquisitions: Analysing socio-ecological patterns of target contexts in the global South”, *Applied Geography*, vol. 53, 2014, p. 451.

⁶¹⁶ W. Anseeuw, M. Boche, T. Breu, M. Giger, J. Lay, P. Messerli, K. Nolte, „Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South: Analytical Report based on the Land Matrix Database”, 2012, p. 46.

bili zaposleni na tuđem imanju. Na ova lica akvizicije imaju pozitivan efekat jer mu donose veći i, što je možda još važnije, sigurniji prihod. Mogli bismo, sa druge strane, istaći i kategoriju ljudi na koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju negativne efekte. To su, pre svega, oni koji nisu želeli da se odsele iz sela u gradove, ali su na to bili praktično prinuđeni jer za njih, sa dolaskom investitora, na selu više nije bilo radnih mesta.

Navedene kategorije date su *exempli causa* te se podrazumeva da postoje i mnoge druge kategorije, pa čak i da svaki ugovor o zemljištu nosi neke sebi svojstvene efekte i kategorije ljudi na koje utiče, kako pozitivne, tako i negativne. Navedeno znači da bismo morali u svakom konkretnom slučaju računati pozitivne i negativne efekte, odnosno broj ljudi koji su dobili zaposlenje, sa jedne strane, i broj onih koji su zaposlenje izgubili ili se odselili sa sela, sa druge strane. U zavisnosti od toga koji broj ljudi odnese prevagu, možemo govoriti o pozitivnim ili negativnim neto efektima akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Imajući u vidu da investicije u poljoprivredi u većini slučajeva znače nove tehnologije i kapitalno-intenzivniju proizvodnju⁶¹⁷, one će verovatno imati negativan neto efekat kada je u pitanju zaposlenost u sektoru poljoprivrede.

3.1.2.2. *Redistribucija zemljišta kao (ne)adekvatan odgovor na problem*

Zabrinjavajući je podatak da je 31% svih površina preuzetog poljoprivrednog zemljišta (odnosno 25% kada je u pitanju Istočna Evropa), poteklo od malih poljoprivrednika.⁶¹⁸ Dakle, svaki 3. ugovor koji je investitor zaključio zaključen je sa malim poljoprivrednikom. Ukoliko postoji bilo kakva mogućnost istiskanja malih poljoprivrednika iz poljoprivredne proizvodnje, postoji osnov za zabrinutost. Ovde se, pak, radi o tome da će svaki treći poljoprivrednik ostati bez zemlje koju obrađuje i od koje prehranjuje sebe i svoju porodicu. Jedino što bi umanjilo ovakav negativni efekat bio bi podatak da akvizicije poljoprivrednog zemljišta dovode do neto povećanja broja radnih mesta. Međutim, statistički podaci, kao što se pokazalo u prethodnom delu rada, ne potvrđuju uvek ovakvu tezu

Nesporno je da odlazak poljoprivrednika sa sela u gradove usled akvizicija poljoprivrednog zemljišta znači devastaciju ruralnih područja. Kod takvog stanja stvari, *i.e.* male gustine naseljenosti, razuman odgovor politike je da se tamo ne grade škole, bolnice i druge ustanove, odnosno da se one eventualno postojeće, zatvore. U tom smislu, akvizicije poljoprivrednog zemljišta negativno utiču na ruralni razvoj sela. Ovakvo stanje verovatno ima presudnu ulogu na one koji se još uvek nisu odlučili na odlazak da to učine. Međutim, na one koji su ostali na selima i nakon prodaje svog imanja na kojem su do tada neefikasno radili i zaposlili se na radnom mestu otvorenom zahvaljujući dolasku investitora, akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju pozitivne efekte u tom smislu što sada ostvaruju veći prihod u odnosu na prihod koji su ostvarivali kao samostalni proizvođači.

Kao jedan od mogućih odgovora na postavljeni problem predlaže se revitalizacija porodične i seljačke poljoprivrede. Na navedeni način sprečio bi se trend migracije malih poljoprivrednika i obezbedio dostojanstveni život poljoprivrednika, zaštitila bi se životna sredina područja i ispravili strukturni nedostaci u krizi hrane. Navedeno bi značilo obnavljanje dela budžeta koji je nekada bio posvećen poljoprivrednom sektoru, a koji je, pod uticajem neoliberalnih politika, sveden na minimum, obnavljanje minimalnih garancijskih cena, kredita i drugih oblika podrške i sprovođenje

⁶¹⁷ Istraživanja pokazuju da se proizvodi koji zahtevaju kapitalno-intenzivnu proizvodnju gaje tri puta više nego proizvodi koji zahtevaju radno-intenzivnu proizvodnju, što ukazuje na neto gubitak radnih mesta. Ovaj neto gubitak kreće se od 28% do 75%. Više o ovome: *ibid.*, p. 47.

⁶¹⁸ *Ibid.*

redistributivnih agrarnih reformi.⁶¹⁹ Zemljišne reforme, kao nacionalni instrument upravljanja, ostaje glavni odgovor na „grabljenje zemlje“. Međutim, one su problematične iz mnogo razloga, uključujući i činjenicu da je veliki broj preuzetih parcela prethodno bio dodeljen poljoprivrednicima po osnovu redistribucije, kao oblika zemljišne reforme, kao i činjenicu da se veliki broj akvizicija poljoprivrednog zemljišta sprovodi nad zemljom domorodačkih naroda, koji nikada u svojoj istoriji nije imao potrebu za zemljišnom reformom.⁶²⁰

U Izveštaju Svetske banke⁶²¹ upoređuje se zarada koju može da ostvari proizvođač šećerne trske ukoliko radi sam za sebe u odnosu na zaradu koju bi ostvario kao nadničar, radeći za investitora. Zaključak koji izvide autori je da poljoprivrednici koji imaju mogućnost da efikasno proizvode proizvod i plasiraju ga na tržište ne treba to da zamenjuju nadničarskom zaradom. Li⁶²², priklanjajući se navedenom zaključku, ističe da bi trebalo sprovesti zemljišnu reformu kojom bi se postojeće velike parcele podelile na manje, odnosno da bi trebalo izvršiti distribuciju manjih parcela u slabo naseljenim područjima. Autorka ističe da će takva reforma, za razliku od akvizicija poljoprivrednog zemljišta, dovesti do smanjenja siromaštva.

Slično rezonuje i De Šuter, koji se takođe zalaže za agrarnu reformu, koja bi podrazumevala distribuciju zemljišta seljacima kako bi se uspostavila jednakost.⁶²³ Čini se da se raspodelom zemlje ne bi došlo do jednakosti koja je drugačija od jednakosti koja je postojala pre distribucije. Ako bi svaki poljoprivrednik dobio, primera radi, po 2 hektara poljoprivredne zemlje, distribucija ne bi doprinela jednakosti, već samo održavanju *status quo*, *i.e.* svaki poljoprivrednik bi sada, primera radi, imao 2 hektara više nego pre distribucije, a to je, dakle, samo kvantitativna, ne i kvalitativna promena u jednakosti budući da su, nepobitno, jednakosti postojale i pre distribucije. S druge strane, činjenica je da bi distribucija dovela do ukрупnjavanja poseda, što je dobro budući da bi time poljoprivrednici uvećali svoju proizvodnju. Ipak, ovo ne mora nužno značiti bolji ishod od onog pri dolasku investitora. Trebalo bi svaku situaciju odmeriti i odlučiti pri datim okolnostima jer, s obzirom da nema dve identične lokalne sredine i zajednice, nema ni univerzalnog odgovora.

Mora se istaći da, ukoliko poljoprivrednik zaista može prihodovati više kao samostalni proizvođač, nego kao zaposleni kod investitora, on svoje imanje neće prodati, već će na njemu nastaviti da radi. Zemljište će prodati samo oni koji, samostalno radeći, prihoduju manje nego što bi prihodovali radeći za investitora. Sa druge strane, čini se da je stav autorke da je potrebno sprovesti zemljišnu reformu i parcelaciju postojećih velikih poljoprivrednih gazdinstava, naivan. Naime, u svakoj proizvodnji, pa i poljoprivrednoj, određena ekonomija obima mora postojati. U suprotnom, ona nije isplativa. Pored toga, ako je veliko poljoprivredno gazdinstvo zaista nekonkurentno, ono će biti istisnuto samim delovanjem tržišta, odnosno, zameniće je nekoliko manjih poljoprivrednih gazdinstava. Dakle, nema potrebe artificalno parcelisati imanja i vršiti redistribuciju kapitala. Tržište će se, kao i uvek, samo postarati za to. Stav autorke ove doktorske disertacije deli i Milovanović⁶²⁴, koji ukazuje da

⁶¹⁹ P. Rosset, „Food Sovereignty and Alternative Paradigms to Confront Land Grabbing and the Food and Climate Crises”, *Development*, vol. 54, no. 1, 2011, p. 22.

⁶²⁰ S. M. Borras, J. C. Franco, C. Wang, „The Challenge of Global Governance of Land Grabbing: Changing International Agricultural Context and Competing Political Views and Strategies”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 176.

⁶²¹ K. Deininger, D. Byerlee, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 164.

⁶²² T. M. Li, „Centering labor in the land grab debate”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, p. 285.

⁶²³ O. De Schutter, „How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, p. 258.

⁶²⁴ M. Milovanović, „Mogući efekti integracije u EU na poljoprivredu Srbije”, Univerzitet u Novom Sadu, 2016.

je nerealno zahtevati potpunu i neposrednu državnu intervenciju u poljoprivredi koja bi efekte delovanja slobodnog tržišta preuzela na sebe. U tom smislu, on zaključuje da je model poljoprivrede koji podrazumeva državnu intervenciju u svakom segmentu proizvodnje i tržišnih kretanja unapred osuđen na propast.

Nadalje, navodi se da je agrarna reforma poželjna jer će se „povećati produktivnost kada se zapušteno zemljište velikih imanja transferiše porodičnim poljoprivrednim gazdinstvima“.⁶²⁵ Međutim, ovakvom stavu mora se prigovoriti da davanje zapuštenog ili napuštenog zemljišta transferiše onima koji će ga obrađivati ne može rezultirati „povećanjem produktivnosti“ budući da je napuštenom zemljištu produktivnost jednaka nuli, pa nemamo (nikakvu) uporedivu produktivnost sa druge strane. Imajući navedeno u vidu, u ovom slučaju se jedino može govoriti o početku poljoprivredne proizvodnje. Pored navedenog, predlozi o redistribuciji u praksi se suočavaju sa praktičnim poteškoćama budući da danas, u eri demokratije, ne postoji jednostavan način za oduzimanje zemljišta i veće agrarne reforme, osim eksproprijacije koja, osim što zahteva ispunjenje određenih uslova, nije politički najsjajnije rešenje. Čak i da se pristupi eksproprijaciji, teško bi bilo naći opšti interes za reformu tolikog obima. Pitanje je, na kraju, da li bi redistribucija uopšte i dovela do boljih ostvarivanja prava ili bi se zadržao *status quo*.

Ipak, studije slučaja pokazuju da je potrebna interakcija države i društva. Naime, veruje se da, ukoliko se sve prepusti tržištu, ono ne samo da neće dovesti do redistribucije u korist siromašnih, već će dovesti i do produblivanja siromaštva i nejednakosti.⁶²⁶ Kao što se i u Smernicama Evropske unije (eng. *EU Guidelines to support land policy design and reform processes in developing countries*)⁶²⁷ navodi, u nekim slučajevima tržišni mehanizmi mogli bi dovesti do izuzetno velikih nejednakosti, u kojima bi neki vid agrarne reforme možda bio nužan. U Smernicama se ističe da redistribuciju treba razmatrati ukoliko su prava nad zemljištem visoko polarizovana i pristup zemljištu⁶²⁸ veoma nejednak, ukoliko veleposednici zemljište koriste ispod njegovog potencijala ili ukoliko istorija u određenim sredinama beleži nepravdu. Tako, ističe se da će redistribucija zemljišta iz situacije kada je 80-90% poljoprivrednog zemljišta u svojini nekolicine do one kada postoji veći broj malih ili srednjih poljoprivrednih gazdinstava, rezultirati značajnim povećanjem produktivnosti ukoliko je takav proces praćen podrškom novim poljoprivrednicima i adekvatnim politikama. Međutim, priznaje se da redistribucija sama po sebi nije dovoljna, kao i da može proizvesti privremeni pad produktivnosti ukoliko ne postoji dovoljno ekonomskih inicijativa, institucionalne podrške i adekvatnih finansijskih i

⁶²⁵ D. Palmer, S. Fricška, B. Wehrmann, „Towards improved land governance, Land Tenure Working Paper 11 ”, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2009, p. 32.

⁶²⁶ S. M. Borras Jr, C. Kay, A. H. Akram Lodhi, *Agrarian Reform and Rural Development: Historical Overview and Current Issues*, Institute of Social Studies (ISS), The Hague, 2007, p. 21.

⁶²⁷ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - EU Guidelines to support land policy design and reform processes in developing countries [SEC(2004) 1289], COM/2004/686 final*, Brussels, 2004, p. 17. O Smernicama Evropske unije bilo je više reči u delu 1.4.2.

⁶²⁸ Pristup zemljištu se široko definiše kao proces kojim su ljudi, individualno ili kolektivno, u stanju da koriste zemljište, na privremenoj ili trajnoj osnovi. Ovaj proces uključuje participaciju kako na formalnom, tako i na neformalnom tržištu, kao i prenos zemljišnih prava na osnovu nasleđivanja. Stoga, u pravnom smislu, pristup zemljištu je širi pojam od zemljišnih prava. Više o ovome: L. Cotula, N. Dyer, S. Vermeulen, *Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people's access to land*, International Institute for Environment and Development and Food and Agriculture Organization of the United Nations, London, 2008.

tehničkih mera koje bi pomogle novim poljoprivrednicima da razviju svoja poljoprivredna gazdinstva i pristup tržištu.⁶²⁹

Naravno da se politika iskorenjivanja siromaštva ne može u potpunosti prepustiti tržištu, odnosno spoljnim faktorima i delovanjima. Ipak, ljudi su stvorili tržište, tako da ono ipak deluje po poznatim principima. Svakako da se siromaštvo samo ne može iskoreniti. Sigurno da je potrebna uloga države, pa i čitave međunarodne zajednice kako bi se ovaj postojan problem konačno pobedio. Međutim, trebalo bi ipak prepustiti tržištu da reguliše ono što, *per se*, i jeste u okviru njegovog delovanja, a to je, *inter alia*, da razdvoji one produktivne od neproduktivnih. Okviri delovanja kako tržišta, tako i, generalno, politike iskorenjivanja siromaštva, svakako treba regulisati kako na nacionalnom, tako i na međunarodnom nivou jer bi, ukoliko ostane neregulisano, vrlo brzo elite i moćnici zauzeli mesto države i produbili postojeći problem siromaštva i nejednakosti o kojem.

Akvizicije poljoprivrednog zemljišta sa sobom potencijalno nose kako pozitivne, tako i negativne efekte po ruralni razvoj. Pre svega, može se očekivati da će priliv kapitala povoljno uticati na poboljšanje uslova života lokalne zajednice, naročito ukoliko dolazak investitora dovede do poboljšanja postojeće ili izgradnje nove infrastrukture, kao i do povezivanja sa svetskim tržištem. Sa druge strane, one mogu rezultirati siromaštvom, posebno u slučaju da investitor zaposli manje ljudi nego što ih je prethodno radilo na zemljištu koje je predmet kupovine. Ovo će verovatno najčešće i biti slučaj budući da investitori, po pravilu, sa sobom donose nove tehnologije i znanja koja, po svojoj prirodi, podrazumevaju manju potrebu za radnom snagom. Nadalje, iseljavanje poljoprivrednika iz sela u gadove, koji u njih odlaze u potrazi za zaposlenjem, osim do devastacije ruralnih sredina, može dovesti do siromaštva u gradovima i stvaranja socijalnih konflikata i tenzija.

3.2. Efekti na konkurenciju

Postavlja se pitanje da li je moguće privući strane direktne investicije bez potpunog istiskivanja malih poljoprivrednika iz proizvodnje. Čini se da su, iako ne moraju nužno biti fatalne po opstanak ruralnog stanovništva, posledice neminovne. Ovo posebno imajući u vidu da je, kada se ima u vidu da je komparativna prednost investitora u mehanizaciji, tehnologiji i, uopšte, kapitalu, izuzeto velika, pa da slobodno možemo govoriti i o bitki između Davida i Golijata. Nije, dakle, nemoguće izaći kao pobednik, ali su prognoze za uspeh izuzetno niske.

3.2.1. Odnos konkurencije i produktivnosti

Intenziviranje konkurencije u zemlji domaćinu nosi sa sobom rizik od izopštavanja malih poljoprivrednika iz delatnosti. Ovo stoga što su veća poljoprivredna gazdinstva produktivnija od malih poljoprivrednih gazdinstava.⁶³⁰ Veća produktivnost omogućava investitoru da svoj proizvod ponudi po nižoj ceni, na šta mali poljoprivrednici iz niza razloga ne mogu odgovoriti. Naime, mali poljoprivrednici imaju malobrojnu i slabu mehanizaciju, pa, stoga, imaju tendenciju da zamene mehanizaciju intenziviranjem radne snage, pre svega, upošljavanjem svojih porodica. Na navedeni način, oslanjajući se na sopstvenu radnu snagu, pokušavaju da iskoriste maksimum iz ono malo resursa

⁶²⁹ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - EU Guidelines to support land policy design and reform processes in developing countries [SEC(2004) 1289]*, COM/2004/686 final, Brussels, 2004, pp. 16-17.

⁶³⁰ J. Looga, E. Jürgenson, K. Sikk, E. Matveev, S. Maasikamäe, „Land fragmentation and other determinants of agricultural farm productivity: The case of Estonia”, *Land Use Policy*, vol. 79, 2018, p. 291.

koji im stoje na raspolaganju. Ipak, oni uspevaju da prežive samo iz razloga što se rad u okviru porodice ne plaća, odnosno iz razloga što, ukoliko i plaćaju druge, plaćaju ih veoma malo. Naime, rad u poljoprivredi dostupan je skoro ni za kakvu naknadu, sa veoma malim oportunitetnim troškovima kada je u pitanju alternativno zaposlenje u ruralnim sredinama. Za razliku od njih, investitori se oslanjaju na visoku tehnologiju, modernu mehanizaciju i, generalno, proizvodnju sa velikim kapitalom na raspolaganju, što im omogućava da proizvode velike količine hrane uz relativno niske troškove proizvodnje, zahvaljujući ekonomiji obima koju ostvaruju.⁶³¹

U tom smislu, u literaturi se ukazuje da bi akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogle dovesti do potpunog izopštavanja malih poljoprivrednika iz poljoprivrede.⁶³² Čini se da navedeni strah nema svoje uporište. Naime, ako poljoprivrednik ne želi da proda svoje imanje, on, u skladu sa osnovnim principima demokratije, to ne mora učiniti (ovo će najčešće biti slučaj kada poljoprivrednik živi i prehranjuje se od sopstvenog rada na zemlji, odnosno kada mu imanje služi kako bi prehranio sebe i svoju porodicu). Ipak, ako mali poljoprivrednik, osim što proizvedene proizvode koristi za sopstvenu prehranu, želi da se takmiči i na tržištu, to podrazumeva određene rizike.

Drugim rečima, konkurentniji proizvođači iz Evropske unije mogu imati samo kritičnu masu koja će prevagnuti na njihovu stranu na klackalici konkurentnosti. To što su iz Evropske unije ne može im biti od presudnog značaja. Stoga, njihovo poreklo može delovati samo kao korektiv onoga što je tržište već oblikovalo, odnosno korektiv samoj sposobnosti svakog pojedinog poljoprivrednika da opstane na tržištu. Ne sporeći činjenicu da je teško opstati pored velikih industrijalizovanih i visoko tehnološki opremljenih farmi sa mnogo uloženog kapitala, poljoprivrednik koji opstane zaslužuje da bude tu. Onaj koji ne uspe, možda ipak treba da okuša svoju sreću u nekoj drugoj delatnosti.

Naravno, svesni okrutnosti, ali i male primenljivosti ovakvog principa u praksi, odnosno činjenice da će malo koji poljoprivrednik moći, a, pre toga, i želiti da se bavi bilo čime drugim do poljoprivredom, čini se da poljoprivrednik ima i drugu opciju. Naime, on se može preorijentisati na proizvodnju nekog drugog poljoprivrednog proizvoda, proizvoda za koji strani investitor nije zainteresovan ili za čiju proizvodnju nema dovoljno znanja. Jedan od mehanizama za pobedu nad protivnikom u vidu industrijalizovane proizvodnje jeste organska proizvodnja za kojom tražnja, čini se, nikada nije bila veća nego danas, a koja je u ruralnim sredinama sasvim realna opcija. Ipak, preorijentacija na organsku proizvodnju podrazumeva niz uslova koje poljoprivrednik mora ispuniti, a i sama organska proizvodnja nije jednostavna. Međutim, to poljoprivrednika ipak ne ostavlja bez mogućnosti budući da mesta za dobrog poljoprivrednika i njegov proizvod na tržištu uvek ima.

Pojedini autori ističu da poljoprivreda na nivou malih poljoprivrednih gazdinstava nije samo po sebi manje produktivna nego industrijalizovana poljoprivreda, kao i da sektor poljoprivrede nije postao motor ruralnog razvoja ne zbog toga što je „nazadan“ ili zbog toga što nije u mogućnosti da to bude, već zbog nedostatka političke podrške. U tom smislu, stavljanje po strani malih poljoprivrednih gazdinstava trebalo bi videti kao politički neuspeh ili neuspeh uprave.⁶³³ Naime, ponekad se stiče utisak da države dodatnim davanjem podsticaja investitorima samo produbljuju jaz između njih i malih

⁶³¹ O. De Schutter, „How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011.

⁶³² L. Cotula, „The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2013, p. 673.

⁶³³ W. Anseeuw, L. A. Wily, L. Cotula, M. Taylor, *Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, 2012, p. 56.

poljoprivrednih gazdinstava, čime praktično onemogućavaju efektivnost malih poljoprivrednika i smanjuju njihovu mogućnost da utiču na poljoprivrednu i tržišnu politiku u svoju korist.⁶³⁴

Međutim, treba imati u vidu da postoji određena optimalna veličina poljoprivrednih gazdinstava koja je nužan uslov konkurentnosti svih, pa time i malih proizvođača. Ono što je važno naglasiti jeste da je politička podrška poljoprivrednom sektoru svakako potrebna, ali da, ukoliko je ona usmerena isključivo na mala poljoprivredna gazdinstva koja obrađivanjem i proizvodnjom na istom zadovoljavaju isključivo sopstvene potrebe, za rezultat nema „mala poljoprivredna gazdinstva koja su motor ruralnog razvoja“. Potrebno je ulagati održivo i na optimalnom nivou kako bi se dobio pozitivan rezultat na nivou čitavog sektora. Poljoprivredna proizvodnja može biti suplement poljoprivrednoj proizvodnji velikog obima, ali, čini se, ne može biti njen supstitut kada je u pitanju povećana globalna tražnja za poljoprivrednim proizvodima. Sa druge strane, poljoprivredna proizvodnja na nivou malog poljoprivrednika koji je obrađuje, od nje živi i sa nje se prehranjuje, bila je i ostala nezamenljivi deo ruralnog života.

3.2.2. Odnos konkurencije i koncentracije

Jedna od posledica konkurencije je i povećanje cena poljoprivrednog zemljišta i, posledično, povećanje cena poljoprivrednih proizvoda, pa time i cena hrane. U tom smislu, moglo bi doći do apsurdna da lokalno stanovništvo ima poteškoća kada je u pitanju pristup hrani iako se gaji na njihovoj zemlji. Ovaj potencijalni ishod čini se još realnijim ukoliko investitor svu ili većinu proizvedene hrane izvozi, o čemu će biti više reči kasnije.

Kao glavni problem u vezi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta u Evropi navodi se to što je malim poljoprivrednicima onemogućen pristup zemljištu, odnosno njima je praktično onemogućeno da se bave poljoprivredom, čime su suštinski diskriminirani. Glavno ispoljavanje ovog problema je jasna tendencija ka sve većoj koncentraciji zemljišta koja u nekim slučajevima može imati formu „grabljenja zemlje“, isto kao i u slučaju transformacije poljoprivrednog zemljišta koja se koristila u poljoprivredne svrhe u zemljište koje se koristi u druge svrhe, što je proces koji se često naziva „artificijelizacijom“.⁶³⁵

Van der Pleg⁶³⁶ ističe da je „postojeća dinamika koncentracije zemljišta i „grabljenja zemlje“ bez presedana“. Naime, neretko se ističe da u poljoprivredu više ne možete ući, osim ukoliko ne nasledite poljoprivredno zemljište od svojih roditelja.⁶³⁷ Stoga, „La Via Campesina“⁶³⁸ navodi da je potrebno dati prioritet korišćenju zemljišta od strane malih poljoprivrednika, poljoprivredi seljaka i proizvodnji hrane umesto davanju zemljišta onima sa komercijalnim interesom kojima je zemljište potrebno špekulacija radi i koncentracije bogatstva.

⁶³⁴ *Ibid.*, p. 58.

⁶³⁵ F. Kroff, C. Guffens, P. Seufert, „Réviser les investissements fonciers en Europe grâce aux Directives sur la Gouvernance“, *Revue Possibles*, vol. 36, no. 3, 2013, p. 153.

⁶³⁶ S. M. Borras Jr, J. Franco, Van der Ploeg, J. Douwe, „Land concentration, land grabbing and people’s struggles in Europe: summary of and introduction to the collection of studies“, in: *Land concentration, land grabbing and people’s struggles in Europe*, (Eds. Saturnino M. Borras Jr., Jennifer Franco), Transnational Institute, Amsterdam, 2013, p. 7.

⁶³⁷ M. Heubuch, *Land rush: The sellout of Europe’s farmland*, The Greens/EFA, European Parliament, Brussels, 2016, p. 3.

⁶³⁸ La Via Campesina, *Europe: Land concentration and land grabbing occurring and reaching blatant levels*, <https://viacampesina.org/en/europe-land-concentration-and-land-grabbing-occurring-and-reaching-blatant-levels/>, Internet, pristupljeno 04.04.2019.

Ako pođemo od pretpostavke da akvizicije poljoprivrednog zemljišta dovode do koncentracije vlasništva, osnovano bismo mogli tvrditi da se time pokreće i niz drugih negativnih efekata poput produblivanja socijalnih razlika u društvu, raslojavanja, nejednakosti i, uopšte, stvaranja jednog lošeg društveno-socijalnog miljea. Naime, istraživanja⁶³⁹ ukazuju na to da koncentracija i „grabljenje“ zemlje mogu povećati pritiske ne samo na zemljište, već i na radnu snagu i sredstva za život, dva problema zanemarivana ili negativno pogođena ovim fenomenima.

U tom smislu, navodi se da je, iako većina ljudi ne zavisi od zemlje direktno, svima nama potreban pristup zemljištu jer „nema pristupa hrani bez pristupa zemlji“.⁶⁴⁰ Time se aludira da hrane neće biti ukoliko ih ne proizvode mali poljoprivrednici, odnosno da će, usled koncentracije zemljišta, mali poljoprivrednici biti istisnuti i da neće imati ko da proizvodi hranu za svetsko tržište. U pitanju su, nažalost, samo normativni, a ne empirijski zasnovani stavovi. Drugim rečima, čini se da autori polaze od pretpostavke da, kada odu postojeći poljoprivrednici sa zemlje, neće doći drugi, što nije uvek slučaj.

Kada je reč o odnosu konkurencije i koncentracije, moglo bi se reći da su to dve obrnuto srazmerne veličine, odnosno da će konkurencija biti manja ukoliko je koncentracija veća i *vice versa*. Povećana koncentracija nije *per se* loša. Ona samo znači da postoji mogućnost da se smanji konkurencija. U zemlji u kojoj je pravo zaštite konkurencije slabo razvijeno ili neefikasno, veliki poljoprivrednici koji zajedno poseduju najveću površinu obradivog zemljišta mogli bi se dogovarati i formirati monopol (gde bi svako od njih proizvodio neki drugi proizvod) ili oligopol (gde bi se svi oni dogovorili o proizvodnji jednog konkretnog proizvoda). Na takav način, veliki poljoprivrednici bi sebi povećali profit. Međutim, to opet ne znači onemogućavanje malih poljoprivrednika da uđu na tržište. Naprotiv, njima je olakšan pristup tržištu i povećana mogućnost za zaradu jer je, *ceteris paribus*, cena postavljena više nego što bi bila da ju je tržište regulisalo.

U svakom slučaju, konkurencija deluje pozitivno na efikasnost poljoprivrednika budući da, usled jake konkurencije u vidu stranih investitora, moraju biti produktivniji ukoliko žele da opstanu na tržištu. Stoga, opstanak na tržištu postaje im glavni motiv. U takvim okolnostima, potrošači imaju direktne koristi s obzirom da imaju diversifikovaniju ponudu, a verovatno i kvalitetnije proizvode. Oni efikasni će usled takvog delovanja tržišta opstati, dok će oni neefikasni biti izopšteni. Nažalost, i industrijska revolucija je mnoge zanatlije ostavila bez posla i na mnoge radionice stavila katanac. Ipak, zahvaljujući industrijskoj revoluciji, mi danas imamo svet koji poznajemo. *Mutatis mutandis*, povećanje efikasnosti koje dolazi sa akvizicijama ima potencijal da smanji siromaštvo i iskoreni glad.

Naime, prisustvo stranih investitora može inicijalno negativno uticati na razvoj domaćih firmi usled povećanog konkurencijskog pritiska. Međutim, nakon dostizanja određenog praga vrednosti, pozitivni efekti stranih direktnih investicija nadmašuju negativne, čime doprinose razvoju domaćih firmi.⁶⁴¹ Naime, mali poljoprivrednici primorani su da snize cenu svojih proizvoda kako bi bili konkurentni sa visoko profitabilnim investitorima čija su ulaganja, posebno ako dolaze iz država članica Evropske unije, često subvencionisana. Alternativa im je, pak, povećanje produktivnosti za koju, neretko, nemaju finansijskih kapaciteta. U takvim okolnostima, neka poljoprivredna gazdinstava

⁶³⁹ E.-A. Popovici, B. Mitrică, I. Mocanu, „Land concentration and land grabbing: Implications for the socio-economic development of rural communities in south-eastern Romania”, *Outlook on Agriculture*, vol. 47, no. 3, 2018, p. 212.

⁶⁴⁰ F. Kroff, C. Guffens, P. Seufert, „Réviser les investissements fonciers en Europe grâce aux Directives sur la Gouvernance”, *Revue Possibles*, vol. 36, no. 3, 2013, p. 154.

⁶⁴¹ S. Barrios, H. Görg, E. Strobl, „Foreign direct investment, competition and industrial development in the host country”, *European Economic Review*, vol. 49, no. 7, 2005, p. 1762.

jednostavno ne mogu opstati i takvim poljoprivrednicima ne ostaje ništa drugo do da prodaju svoja imanja i potraže sreću na nekom drugom mestu.

3.2.3. Primeri i praksa Evropske unije

Primeri iz zemalja u tranziciji pokazuju da je uticaj stranih ulaganja na stepen tržišne koncentracije konveksan: u situacijama kada u zemlji domaćinu strana ulaganja nisu zastupljena, nova strana ulaganja dovode do smanjenja koncentracije, dok, ukoliko se strana ulaganja odvijaju u delatnostima gde je strani kapital već zastupljen, dovode do rasta koncentracije.⁶⁴² Primera radi, u Srbiji je utvrđeno da delatnosti sa većim stepenom tržišne koncentracije imaju veću profitabilnost. To se može interpretirati kao postojanje dosluha između najvećih kompanija, odnosno kao dokaz da veći stepen tržišne koncentracije negativno utiče na konkurenciju.⁶⁴³ Iz navedenog bi se moglo zaključiti da akvizicije poljoprivrednog zemljišta, budući da dovode do veće koncentracije, posledično dovode i do smanjenja konkurencije. Navedeno bi značilo da povećanjem koncentracije, *i.e.* smanjenjem broja aktera na tržištu i povećanjem broja udela ostalih, dolazi do smanjenja konkurencije.

Činjenica je da danas 3% poljoprivrednih gazdinstava kontroliše više od 52% obradivog zemljišta u Evropi, kao i da se 80% subvencija zajedničke poljoprivredne politike raspoređuje na samo 20% poljoprivrednih gazdinstava. Ova situacija Evropu čini uporedivom sa državama poput Brazila, Kolumbije i Filipina, koje su poznate po notorno nepravednoj zemljišnoj distribuciji.⁶⁴⁴ U 2016. godini je oko 171 milion hektara korišćeno za poljoprivrednu proizvodnju, što je 40% čitave površine Evropske unije. Iako ih je veliki broj, *i.e.* ukupno 10,3 miliona poljoprivrednih gazdinstava, većina poljoprivrednih gazdinstava je mala, odnosno dve trećine njih zauzima manje od 5 hektara zemlje.⁶⁴⁵ Indikativan je i podatak da su velika poljoprivredna gazdinstva 2013. godine u Evropskoj uniji kontrolisala samo 3,1% svih evropskih poljoprivrednih gazdinstava, ali da su, sa druge strane, kontrolisala polovinu ukupne obradive površine u Evropskoj uniji. Istovremeno, tri četvrtine svih poljoprivrednih gazdinstava, od kojih su sva ispod 10 hektara, kontrolisala su svega 11% svih obradivih površina Evropske unije.⁶⁴⁶

Osim toga, u periodu od 1990. do 2013. godine broj malih poljoprivrednih gazdinstava je drastično opao. Primera radi, u Bugarskoj je broj malih poljoprivrednih gazdinstava sa 507.550 2005. godine pao na 222.330 2013. godine, odnosno za 65%; u Mađarskoj je sa 617.730 2005. godine pao na 402.860 2013. godine, odnosno za 54%; u Poljskoj je sa 2.110.420 2005. godine pao na 1.078.560 2013. godine, odnosno za 40%. Kod takvog stanja stvari, ističe se da su marginalizacijom, odnosno nestankom malih poljoprivrednih gazdinstava i, time, onemogućavanjem mladih da se bave poljoprivredom, mnogostruke koristi ovog tipa poljoprivredne proizvodnje i način života erodirani. Naime, postojanje malih poljoprivrednika ima veoma blagotvorne efekte po Evropu: osnažuju prehrambenu sigurnost, smanjuju zavisnost Evrope od globalnih tržišta i njenu vulnerabilnost na

⁶⁴² R. Kastratović, „Foreign Direct Investment Impact on Market Concentration in the Manufacturing Sector of Bosnia and Herzegovina”, *FACTA UNIVERSITATIS-Economics and Organization*, vol. 15, no. 2, 2018, p. 146.

⁶⁴³ R. Kastratović, D. Lončar, S. Milošević, „Market concentration and profitability: the empirical evidence from Serbian manufacturing industry”, *Zbornik Radova Ekonomski Fakultet u Rijeka*, vol. 37, no. 1, 2019, p. 229.

⁶⁴⁴ Greens, „Land is not a commodity European Parliament calls for access to land for small and medium farmers, not corporations”, 2017, p. 1.

⁶⁴⁵ Eurostat, „Farm structure survey 2016”, Luxembourg, 2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9028470/5-28062018-AP-EN.pdf/8d97f49b-81c0-4f87-bdde-03fe8c3b8ec2>, p. 1.

⁶⁴⁶ S. Kay, *Land grabbing and land concentration in Europe: a Research Brief* European Commission, Amsterdam, 2016, p. 14.

poremećaje cena, štite životnu sredinu i lokalni biodiverzitet koristeći nekonvencionalni način poljoprivredne proizvodnje, ali i doprinose stvaranju novih radnih mesta i održavanju ruralne zajednice zasnovane na lokalnoj kulturi i tradiciji.⁶⁴⁷

Pristupanje države Evropskoj uniji svakako znači pristup jednom od najvećih tržišta sveta. Međutim, kako to Čaki i Jambor⁶⁴⁸ ističu, pristupanje Evropskoj uniji znači tržište sa velikom konkurencijom, na kojem one imaju ograničeni potencijal da izdrže pritisak konkurencije. U isto vreme, proizvođači nisu uvek u stanju da se prilagode načinima poslovanja koje primenjuju veliki lanci. Naime, koncentrisane nabavke ovih lanaca stvaraju zahtevne uslove za dobavljače, ali i jak cenovni pritisak. Stoga, autori zaključuju da je prilagođavanje poljoprivrednika uvećanom prehrambenom tržištu jedan od najvećih zahteva sa kojima se jedna zemlja suočava nakon pristupanja Evropskoj uniji.

Ipak, iako strane direktne investicije mogu dovesti do izlaska određenog broja poljoprivrednika iz poljoprivrede, ostale firme će biti u mogućnosti da prigrabe pozitivne „efekte prelivanja“ stranih direktnih investicija. Ovo ukazuje na postojanje tranzicionog perioda u kojem efekat konkurencije dominira. U ovom slučaju, politiku bi trebalo usmeriti na skraćivanje ovog perioda i pomaganje domaćim poljoprivrednicima da povećaju svoje kapacitete kako bi (lakše) prošli kroz njega, *i.e.* kako bi bili u mogućnosti da se nadmeću sa stranim investitorima. Dakle, politiku bi trebalo usmeriti na razvoj i inovativne kapacitete, kao i na obučavanje domaćih poljoprivrednika.⁶⁴⁹

U tom smislu, kao rešenje se nameće politika koja ima za cilj da pomogne malim poljoprivrednicima da povećaju svoje proizvodne kapacitete kako bi se lakše izborili sa konkurencijom, odnosno kako bi bili u mogućnosti da se nadmeću sa mnogo produktivnijim stranim investitorima. Politiku bi, pre svega, trebalo usmeriti na obučavanje domaćih poljoprivrednika i ulaganje u nove tehnologije. Dakle, cilj nije i ne treba da bude sputavanje i onemogućavanje delovanja tržišnih mehanizama, već pružanje podrške malim poljoprivrednicima kako bi se izborili sa konkurencijom i opstali na tržištu.

3.3. Efekti na životnu sredinu

Zaštita životne sredine je poljoprivredi možda važnija nego drugim sektorima. Naime, prinosi poljoprivrede, iako zavisni od radne snage, tehnologije i, uopšte, investicija, nepobitno ne mogu bez prirode. Poljoprivredni prinosi nemaju većeg prijatelja, ali ni neprijatelja od prirodnih uslova. U tom smislu, poljoprivredna politika morala bi povesti više računa o njoj budući da je prijateljsko okruženje, odnosno, zdrava životna sredina, karika bez koje poljoprivredni sektor ne može uspeti.

U dosadašnjim radovima na temu akvizicija poljoprivrednog zemljišta, njihovi efekti na životnu sredinu su često zanemareni uprkos činjenici da nijedno društvo nije imuno na probleme klimatskih promena. Kada su u pitanju efekti na životnu sredinu, može se reći da oni umnogome zavise od poljoprivrednog proizvoda koji se proizvodi, pre svega da li je u pitanju kapitalno-intenzivni ili radno-intenzivni poljoprivredni proizvod. Naravno, veliku ulogu ima i količina pesticida koju investitor koristi. Ipak, činjenica je da akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu imati i pozitivne efekte po

⁶⁴⁷ *Ibid.*, pp. 14-15.

⁶⁴⁸ C. Csáki, A. Jambor, „The impact of EU accession: lessons from the agriculture of the new member states”, *Post-Communist Economies*, vol. 25, no. 3, 2013, p. 339.

⁶⁴⁹ S. Barrios, H. Görg, E. Strobl, „Foreign direct investment, competition and industrial development in the host country”, *European Economic Review*, vol. 49, no. 7, 2005, p. 19.

životnu sredinu. Naime, kapital stranog investitora može on sam ili lokalna zajednica od prihoda ostvarenih dolaskom investicije, uložiti u poboljšanje uslova života. Ovo stoga što investitori, po pravilu, koriste naprednije tehnologije za proizvodnju hrane, koje, između ostalog, mogu da znače i manje zagađenje za okolinu. Međutim, praksa je pokazala da nove tehnologije stranih investitora, po pravilu, dovode do veće degradacije životne sredine u odnosu na tehnologije malih poljoprivrednika. Veća degradacija životne sredine obično je posledica promene načina proizvodnje, odnosno prelaska sa jednostavne mehanizacije na visoko-intenzivnu industrijalizovanu proizvodnju velikog obima. Ovo stoga što će akvizicije poljoprivrednog zemljišta, pod pretpostavkom da je zemlja porekla investitora na višem stupnju razvoja od zemlje domaćina, dovesti do transfera tehnologija koje intenziviraju poljoprivrednu proizvodnju.

3.3.1. Adekvatan pravni okvir kao pretpostavka zaštite životne sredine

Da bi se izbegli potencijalno negativni efekti po životnu sredinu koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta sa sobom nose, potrebno je uspostaviti adekvatan pravni okvir. Ipak, istraživanje koje je sprovedla Svetska banka pokazalo je da države, u većini slučajeva, ili nemaju adekvatni ekološki pravni okvir ili nisu uspele da sprovedu njegove odredbe.⁶⁵⁰ Osim toga, mnoge zemlje u razvoju imaju niske standarde kada je u pitanju zaštita zdravlja na radu i mnogi ih ni ne primenjuju u poljoprivrednom sektoru. Primera radi, istraživanja su pokazala da se radno zakonodavstvo i standardi koji se odnose na zaštitu i bezbednost zdravlja na radu ne primenjuju na velike investicije u poljoprivrednom sektoru.⁶⁵¹

Degradacija životne sredine ima za posledicu i pogoršavanje postojećeg nivoa siromaštva i prehrambene nesigurnosti.⁶⁵² Ugrožavanje prehrambene sigurnosti nadalje dovodi do ugrožavanja nekih od fundamentalnih prava, poput prava na adekvatnu ishranu, a, posledično, u najgorem slučaju, i prava na život. Uzrok tolikog stepena degradacije životne sredine ili bar tolike razlike u odnosu na degradaciju koju uzrokuje poljoprivreda malog obima je, *inter alia*, u tome što industrijska poljoprivredna proizvodnja koristi tešku mašineriju, koja se, povrh toga, oslanja na korišćenje fosilnih goriva, jake pesticide i đubrivo. Ishod ovakvih uticaja neretko je depopulacija ruralnih sredina, odnosno sve veći stepen urbanizacije, što dovodi do dalje degradacije životne sredine budući da je potrebno sprovesti jednako invazivne ili čak invazivnije mere po životnu sredinu u cilju izgradnje stambenog prostora i industrijskih postrojenja kako bi imigranti imali sigurno mesto za život i zaposlenje.

Na osnovu svega navedenog nameće se zaključak da je zemljama domaćinima nužno potreban adekvatan pravni okvir za zaštitu životne sredine. Na osnovu takvog pravnog okvira, potrebno je, u svakom pojedinačnom ugovoru, detaljno regulisati kako i na koji način investitor treba da vodi računa o životnoj sredini. Ovakve obaveze investitora zasnivale bi se na prethodno ustanovljenoj politici zaštite životne sredine, ali bi bile personalizovane u skladu sa svakom pojedinačnom investicijom ponaosob. U tom cilju, kao moguće rešenje nameće se apriorno istraživanje uticaja ugovora o zemljištu na životnu sredinu, odnosno sprovođenje istraživanja pre samog zaključivanja ugovora o zemljištu. Takva istraživanja morala bi rezultirati konkretnim klauzulama o zaštiti životne sredine, uz prethodnu konsultaciju zajednica koje žive u navedenim područjima.

⁶⁵⁰ K. Deininger, D. Byerlee, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, The World Bank, Washington, D.C., 2011, p. 121.

⁶⁵¹ H. Mann, C. Smaller, *Foreign land purchases for agriculture: what impact on sustainable development?*, *Sustainable Development, Innovation Briefs, January 2010, Issue 8*, New York, 2010, p. 7.

⁶⁵² E. Grant, O. Das, „Land Grabbing, Sustainable Development and Human Rights”, *Transnational Environmental Law*, vol. 4, no. 2, 2015, p. 289.

3.3.2. Povratni uticaj klimatskih promena i odgovor međunarodne zajednice

Činjenica je da akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju negativne eksterne efekte u vidu degradacije životne sredine. U tom smislu, pesimisti ističu da se suočavamo sa apsolutnom iscrpljenošću ekosistema.⁶⁵³ Degradacija zemljišta, *i.e.* značajno smanjenje produktivnog kapaciteta zemljišta dešava se u mnogim državama i u raznim ekološkim, socio-ekonomskim i klimatskim kontekstima. Prema nekim procenama, 20-30% ukupne površine zemljišta je već degradirano, što ima ozbiljne posledice na život siromašnih u ruralnim sredinama koje umnogome zavise od prirodnih resursa.⁶⁵⁴ U Evropi se procenjuje da oko 20% poljoprivrednog zemljišta trpi posledice klimatskih promena, a usled globalnog zagrevanja neki regioni Evropske unije, naročito u Južnoj Evropi, već su izloženi suši i drugim ekstremnim vremenskim uslovima, koji će prouzrokovati deterioraciju zemljišta i ograničiti pristup dovoljno kvalitetnom zemljištu za poljoprivrednu proizvodnju.⁶⁵⁵ Usled velikog stepena degradacije životne sredine sve češće se plasiraju politike koje imaju za cilj njenu zaštitu. Ipak, takve politike, u kombinaciji sa politikama njene zaštite (ilustrativan primer su politike Evropske unije razmatrane u prethodnom poglavlju), poput konzervacije ili projekata usmerenih na smanjenje ugljenika, dovode do akvizicija poljoprivrednog zemljišta i, posledično, njene dalje degradacije.

Iz navedenih razloga u literaturi je izveden zaključak da je vrlo moguće da politika zaštite životne sredine može dovesti do iseljavanja više ljudi nego klimatske promene protiv kojih se ova politika bori. Veza između politike zaštite životne sredine i „grabljenja zemlje“ nije uvek očigledna, ali postoji. Ona je, primera radi, jasno uočljiva u proizvodnji „fleksibilnih“ useva, čija je proizvodnja i omogućena upravo ovom politikom. Njihova fleksibilna upotreba (za hranu, hranu za životinje ili biogoriva) ima važan uticaj: dramatično povećanje njihove globalne proizvodnje, koja, s obzirom da se ovi usevi obično proizvode industrijski i u velikom obimu, posledično, dovodi do dramatičnih promena socijalnih veza, u vezi sa kontrolom i korišćenjem zemljišta, vode i šuma.⁶⁵⁶

Međutim, neodrživa eksploatacija resursa nije u skladu sa Međunarodnim Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, poput prava na adekvatan standard života iz člana 11, koji uključuje pravo na stanovanje, hranu, vodu, pravo na zaštitu psihičkog i mentalnog zdravlja iz člana 12, ali i pravo na sigurno radno okruženje koje ispunjava uslove za bezbednost i zdravlje na radu (naročito kod onih vrsta poslova koji se obavljaju na otvorenom). U tom smislu, Ficmoris postavlja legitimno pitanje: „Da li su međunarodna prava ljudskih prava u stanju da se bore sa degradacijom životne sredine?“⁶⁵⁷, Naime, autor ukazuje da normativni sadržaj supstancijalnog međunarodnog prava ljudskih prava nije dobro definisan. Svojevrsan pristup koji daje nadu je razvijen u praksi Evropskog suda za ljudska prava. Međutim, on je limitiran na slučajeve u kojima je degradacija životne sredine nanela direktnu povredu individualnim interesima, pri čemu se državama dalje široko polje slobodne procene.⁶⁵⁸

⁶⁵³ P. McMichael, „Rethinking Land Grab Ontology”, *Rural Sociology*, vol. 79, no. 1, 2014, p. 52.

⁶⁵⁴ E. Kasimbazi, „Land Tenure and Rights for Improved Land Management and Sustainable Development”, New York, 2017, https://knowledge.unccd.int/sites/default/files/2018-06/5.%20Land%2BTenure%2Band%2BRights__E_Kasimbazi.pdf, p. 4.

⁶⁵⁵ M. Noichl, „Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers 2016/2141(INI)”, 2017, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0119_EN.pdf, p. 5.

⁶⁵⁶ J. C. Franco, S. M. Borrás, „Grey areas in green grabbing: subtle and indirect interconnections between climate change politics and land grabs and their implications for research”, *Land Use Policy*, vol. 84, 2019, pp. 193-194.

⁶⁵⁷ M. Fitzmaurice, „Environmental Degradation”, in: *International Human Rights Law 2nd Edition*, (Eds. Daniel Moeckli, *et al.*), Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 590.

⁶⁵⁸ *Ibid.*, p. 508.

Kao što se u nekom od prethodnih istraživanja već istaklo⁶⁵⁹, saradnja među državama u oblasti zaštite životne sredine je ne samo poželjna, već i neophodna jer ima za cilj postizanje ciljeva koji ne mogu biti postignuti na nacionalnom nivou, što je posebno uočljivo zbog prisutnosti eksternalija. Naime, nepobitno je da se zagađivač ne može prosto izolovati na jednu državu te prepustiti njoj na rešavanje. Naprotiv, politika zaštite životne sredine tiče se svih država budući da zagađenje ne poznaje državne granice i nacionalne jurisdikcije, već zahteva udruženu akciju čitave međunarodne zajednice. Ovo iz razloga što politika koju danas vodimo u oblasti zaštite životne sredine nema samo trenutni efekat - njeni efekti osetiće i generacije koje dolaze posle nas. U tom smislu, od značaja je imati u vidu rastuću svetsku populaciju, čija će posledica biti ne samo veća tražnja za hranom, već i veći stepen degradacije životne sredine.

3.4. Efekti na prehrambenu sigurnost

3.4.1. Stanje prehrambene sigurnosti u svetu

Prehrambeno su sigurni oni koji imaju adekvatan pristup hrani, kako u pogledu kvaliteta, tako i u pogledu kvantiteta. Pitanje prehrambene sigurnosti je mnogo više od gladi. Ljudi koji su suočavaju sa umerenom prehrambenom nesigurnošću suočavaju se sa nesigurnošću da pribave hranu, tako da su primorani da, tokom određenog vremena u godini, smanje kvalitet i/ili kvantitet hrane koju konzumiraju usled nedostatka novca ili drugih resursa. I pored svega navedenog, čini se da svi naponi međunarodne zajednice, naročito oni usmereni na „iskorenjivanje gladi“ do 2030. godine neće uroditi plodom. Naime, prema podacima Agencije Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu, broj neuhranjenih ljudi je od 2015. godine u porastu, tako da je dostigao nivo iz perioda 2010-2011. godine. Naime, 2005. godine u svetu je bilo više od 947 miliona gladnih. Ovaj broj opadao je sve do 2015. godine, kada je iznosio nešto više od 785 miliona.⁶⁶⁰

U svetu je jedna od tri osobe neuhranjena. Ako se sadašnji trend nastavi, do 2030. godine neuhranjena će biti jedna od dve osobe, što je u suprotnosti sa ciljem o iskorenjivanju svih oblika neuhranjenosti do 2030. godine. Uprkos progresu koji je napravljen poslednjih decenija, skoro 800 miliona ljudi je i dalje neuhranjeno, dok je 155 miliona dece ispod 5 godina starosti žakršljalo, u smislu da su, za svoje godine, niskog rasta, što je indikator hronične neuhranjenosti. Osim toga, 52 miliona ljudi je iscrpljeno, u smislu da, za svoje godine, imaju malu težinu, što je indikator akutne neuhranjenosti.⁶⁶¹

Osim toga, zemlje niskog i srednjeg dohotka izložene su ekstremnim šokovima usled volatilnosti cena proizvodima kojima trguju, što su, često, poljoprivredni proizvodi. Ovo može imati negativne uticaje na prehrambenu sigurnost iz razloga što su istim tim promenama izloženi proizvođači u navedenim zemljama u kojima im, usled pada cena na svetskom tržištu, pada i dohodak. Posebnu poteškoću predstavlja činjenica da mali proizvođači nemaju na raspolaganju adekvatne instrumente kojima bi se zaštitili od navedene nestabilnosti cena. Budućnost ovih ljudi zavisi od koraka i aktivnosti

⁶⁵⁹ A. Budak, „Institucionalni okvir zaštite životne sredine u Evropskoj uniji”, in: *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 8*, (Ed. Stevan Lilić), Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2018, p. 380.

⁶⁶⁰ FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, „The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns”, Rome, 2019, https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000106760/download/?_ga=2.54847458.850534866.1613935483-245647482.1613935483, pp. 5-6.

⁶⁶¹ The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, „A report by The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition”, Rome, 2017, <http://www.fao.org/3/i7846e/i7846e.pdf>, p. 12.

koji se preduzmu sada. Pitanje od čega će podmirivati svoje osnovne životne potrebe za ishranom poprima izuzetan značaj. Sudbina trećine čovečanstva svakako neumitno nosi sa sobom niz posledica na ostatak čovečanstva te, uopšte, održivi razvoj, o kome se na međunarodnoj sceni toliko govori.

3.4.2. Negativni efekti na prehranbenu sigurnost

Akvizicije poljoprivrednog zemljišta karakteriše nekoliko protivrečnosti, između ostalog, i u pogledu uloge države i tehnologije u poljoprivredi. Naime, nastojanje da se velikim investicijama u poljoprivredi ublaži siromaštvo u ruralnim područjima rezultiralo je raseljavanjem stanovništva koje je posedovalo mala poljoprivredna gazdinstva. Na ovaj način je pogoršana prehranbena sigurnost, ali i degradiran prehranbeni suverenitet mnogih država⁶⁶².

U situaciji kada domaćinstvo izgubi zemljište posredstvom koga u celini ili pretežno podmiruje svoje potrebe za hranom, nepobitno da je prehranbena sigurnost ovakvog domaćinstva ugrožena, osim ukoliko ne pronađe alternativni izvor snabdevanja hranom. Naravno, ukoliko investitor nastavi da proizvodi hranu na tom zemljištu, prehranbena sigurnost ovog domaćinstva ne mora nužno biti ugrožena ukoliko taj investitor plasira svoj proizvod na domaće tržište i pod pretpostavkom da je ovo domaćinstvo pronašlo alternativni izvor zarade s obzirom da sada hranu ne dobija svojim radom, već je kupuje. Ukoliko, pak, investitor izveze sve što proizvede, prehranbena sigurnost ovog domaćinstva može biti ugrožena. Razume se, ukoliko govorimo o velikom poljoprivrednom gazdinstvu, efekti ovakvih akvizicija neće ostati na nivou jednog domaćinstva, moguće je da će se ovi efekti proširiti na čitavu lokalnu zajednicu. Trebalo bi na međunarodnom nivou raditi i na podizanju svesti investitora o tome da neodgovorno investiranje može za posledicu imati glad lokalnog stanovništva. Drugim rečima, treba raditi na tome da investitori, osim sopstvenoj zemlji, doprinesu i zemlji domaćinu kada je u pitanju prehranbena sigurnost ili da je bar ne ugroze. Stoga, investitori bi trebalo da imaju u vidu da ljudski život nikada nije bio, ili barem ne bi trebalo da bude, ispred profita.

Neretko se investitori povuku iz investicije, što ima ogromne posledice na ruralno stanovništvo ukoliko se velikim delom njen razvoj zasnivao na toj investiciji, što će biti slučaj kada su u pitanju investicije koje za sobom povlače ogroman kapital. Primera radi, „Grain“⁶⁶³ je objavio da je 2010. godine, podstaknuta Direktivom Evropske unije o obnovljivim izvorima energije, švajcarska kompanija „Addax & Oryx Group“ potpisala ugovor sa vladom Republike Sijera Leone. Zakupljeno je 10.000 hektara zemljišta na 50 godina, a u cilju gajenja šećerne trske, sa ciljem da se od šećerne trske proizvodi etanol i izvozi u Evropsku uniju, dok bi višak bio konvertovan u električnu energiju za potrebe zemlje domaćina. Zakup je ubrzo proširen na 57.000 hektara zemljišta, a uključile su se i finansijske institucije iz Ujedinjenog Kraljevstva, Holandije, Švedske, Nemačke, Belgije i Švajcarske. Takođe, predviđeni su i brojni socijalni programi za podršku lokalnim zajednicama. Očekivao se veliki uspeh ove investicije, koji bi odisao održivim i odgovornim investiranjem. Međutim, sredinom 2015. godine ocenjeno je da projekti troše suviše finansijskih sredstava, iz kog razloga su i obustavljeni (navodno je loša žetva navela kompanije da se povuku). Projekat je, potom, prodat kineskom konzorcijumu. U tom procesu, 60 sela izgubilo je svoju zemlju, skoro 4.000 radnika svoj posao, dok je glad postala veći problem nego što je bila pre dolaska investicije.

⁶⁶² K. Lovre, I. Lovre, „Akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Srbiji u međunarodnim razmerama: implikacije na prehranbenu sigurnost i ruralno siromaštvo”, in: *Ekonomске, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, (Ed. Božo Drašković), Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, p. 50.

⁶⁶³ GRAIN, *A Growing Legacy of Disaster and Pain: Failed Farmland Deals*, Barcelona, 2018, p. 11.

Navodi se da još jedan veliki problem koji ne može biti ignorisan jeste to što će ovi ugovori o zemljištu dodatno utvrditi poljoprivredu orijentisanu na izvoz. Intenzivno propagiranje poljoprivredne proizvodnje za eksterna umesto za interna tržišta je poslednjih decenija ono što je svetsku krizu hrane 2007/2008. godine učinilo posebno teškom za mnoge, posebno u Africi i Aziji. Ne može svako sebi priuštiti da kupi hranu, posebno usled toga što se plate i prihodi mnogih nisu povećavale decenijama.⁶⁶⁴ U takvim okolnostima, ugroženo je jedno od osnovnih ljudskih prava – pravo na adekvatnu ishranu.

Ipak, verovatno je da je neto efekat kada je u pitanju globalna prehrambena sigurnost pozitivan, odnosno da će biti nahranjen veći broj ljudi sa investiranjem u poljoprivredu, nego brz njih. Ovo, naravno, važi pod pretpostavkom da se preuzeto poljoprivredno zemljište koristi radi proizvodnje hrane. Na lokalnom nivou do problema sa prehrambenom sigurnošću može doći usled primene neadekvatne tehnologije, povećanja siromaštva, smanjenja zaposlenosti u ruralnim sredinama, ograničenja pristupa ključnim resursima u poljoprivredi i preteranog izvoza hrane. Međutim, treba imati u vidu da se čak ni tada prehrambena nesigurnost lokalne zajednice ne može pripisati (isključivo) investitoru, već i politikama koje zemlja domaćin vodi budući da od njih, u najvećoj meri, zavisi da li dolazak investitora za lokalnu zajednicu znači glad ili, pak, njeno redukovanje.

3.4.3. Ugrožavanje prava na ishranu

Prehrambena sigurnost ima dve komponente: kvantitativnu (ponuda i pristup) i kvalitativnu (nutritivni atributi i stabilnost koja ukazuje na trajni i održivi pristup hrani).⁶⁶⁵ Sen⁶⁶⁶ ističe da je pravo na adekvatnu hranu toliko jako inkorporirano u svest, da nije iznenađujuće kada se govori da gladni imaju moralno pravo na hranu. U tom smislu, on ukazuje da bi se nutritivno adekvatna hrana mogla smatrati moralnim pravom svakog pojedinca, čak i kada ono nije deo formalno priznatog prava.

Danas to nije samo moralna, već i pravna obaveza za 170 država, u skladu sa Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.⁶⁶⁷ Pravo na ishranu stipulisano je članom 11, stav 1 Međunarodnog Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, u okviru prava na adekvatan životni standard. Ovo pravo podrazumeva da države ugovornice Pakta priznaju pravo svakog lica na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, podrazumevajući tu i odgovarajuću ishranu, odevanje i stanovanje, kao i stalno poboljšanje životnih uslova. U stavu 2 navedenog člana navodi se da države ugovornice Pakta svakome priznaju osnovno pravo da bude zaštićen od gladi, u kom cilju će, pojedinačno ili putem međunarodne saradnje, preduzeti potrebne mere, uključujući tu i konkretne programe: a) za poboljšanje metoda proizvodnje, očuvanja i raspodele životnih namirnica punim korišćenjem naučnih i tehničkih saznanja, širenjem znanja o principima ishrane i razvijanjem ili reformisanjem agrarnih sistema na takav način da se postigne najefikasniji razvoj i korišćenje prirodnih resursa i b) za obezbeđenje pravične raspodele ponude hrane u odnosu na tražnju, vodeći računa o problemima kako zemalja uvoznica, tako i zemalja izvoznica hrane.

Imajući u vidu gore citiranu odredbu, za prehrambenu sigurnost je od izuzetnog značaja stav 1, tačka b) navedenog člana. Naime, kako investitori neretko izvoze svu ili skoro svu proizvedenu hranu iz zemalja domaćina i kako to dovodi u pitanje nepoštovanje navedene odredbe Pakta, čini se da bi

⁶⁶⁴ GRAIN, *SEIZED! The 2008 land grab for food and financial security*, Barcelona, 2008, p. 10.

⁶⁶⁵ B. Bazgã, „Food security component of sustainable development—prospects and challenges in the next decade”, *Procedia Economics and Finance*, vol. 32, 2015, p. 1078.

⁶⁶⁶ A. Sen, „The right not to be hungry”, in: *La philosophie contemporaine/Contemporary philosophy: Chroniques nouvelles / A new survey*, (Ed. Guttorm Fløistad), Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London, 1982, p. 352.

⁶⁶⁷ United Nations, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966.

navedena odredba bila adekvatan osnov za pozivanje konkretne ugovornice na odgovornost. U svakom slučaju, države ne treba da menjaju svoju prehrambenu sigurnost za prehrambenu sigurnost bogatih zemalja i *vice versa*. Za razvijene zemlje, koje ulažu svoj kapital radi poboljšanja prehrambene sigurnosti sopstvene zemlje, verovatno bi bilo neprihvatljivo da ne mogu da izvezu hranu koju su proizvele. Stoga, trebalo bi naći balans između njihovih interesa kako bi i zemlja porekla i zemlja domaćin investicije imale koristi od investicije.

3.5. Efekti na ljudska prava

3.5.1. *Zaštita osnovnih ljudskih prava kao imperativ*

Dosadašnji radovi se nisu detaljnije bavili pitanjem efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta na ljudska prava. Takvo stanje znači da ljudska prava u kontekstu akvizicija poljoprivrednog zemljišta ne dobijaju pažnju koju svakako zaslužuju. Naime, razmere ali i brzina kojom velike površine zemljišta transformišu svoj pravni status, uslovi pod kojima se to čini, i, uopšte, njihovi efekti, daju osnova za zabrinutost kada je u pitanju zaštita osnovnih ljudskih prava. Nastavljanje ovakvog trenda moglo bi dovesti do toga da im javnost indirektno da legitimnost za zanemarivanje svojih međunarodnih obaveza i kršenje ljudskih prava, što se ne sme dozvoliti.

Ljudska prava predstavljaju standarde za evaluaciju procesa i ishoda transnacionalnih akvizicija poljoprivrednog zemljišta i, stoga, za određivanje da li su oni nedopustivo „grabljenje zemlje“. Generalno govoreći, do sada smo, kada je u pitanju upravljanje transnacionalnim akvizicijama poljoprivrednog zemljišta, videli ograničenu direktnu primenu standarda ljudskih prava od strane država.⁶⁶⁸ Takva ograničena primena nije u skladu sa činjenicom da se ljudska prava smatraju jednim od najvećih dostignuća današnjice. Ona, naravno, nisu *panacea* svih ljudskih nedaća, već način da se ona minimizuju.⁶⁶⁹ Naime, kako je u nekom od prethodnih radova već istaknuto,⁶⁷⁰ ljudska prava *per se* nisu garant jednakosti, već nosilac *de lege ferenda* težnje naroda. Ona predstavljaju najveću barijeru ekscenim ponašanjima investitora, bili oni države, kompanije ili neki drugi tip investitora. U tom smislu, moglo bi se reći da postojanje ljudskih prava ne znači idealan svet, već ono čemu bi trebalo da težimo.

Navedeno je naročito značajno u kontekstu akvizicija poljoprivrednog zemljišta koje, *inter alia*, prati negativna konotacija upravo zbog optužbi o masovnom, a katkada i flagrantnom kršenju ljudskih prava. Ljudska prava su međusobno neraskidivo povezana i ne mogu se posmatrati izolovano budući da je jedna od osnovnih osobina ljudskih prava njihova nedeljivost, *i.e.* kršenje jednog ljudskog prava, pogotovo ako je osnovno, neizbežno dovodi do kršenja nekih drugih ljudskih prava, što dovodi do svojevrsnog „domino“ efekta.

Opšti stav u naučnoj i stručnoj javnosti je da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta pokazale da su im jedni od najznačajnijih efekata upravo efekti na ljudska prava. U tom smislu, efekti na ljudska prava predstavljaju i svojevrsnu okosnicu oponenata akvizicija poljoprivrednog zemljišta, zbog čega ih neretko nazivaju „grabljenjem zemlje“. Kao najznačajniji efekat na ljudska prava pokazao se efekat na

⁶⁶⁸ P. Wisborg, „Human Rights Against Land Grabbing? A Reflection on Norms, Policies, and Power“, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 26, no. 6, 2013, p. 1199.

⁶⁶⁹ A. Budak, „Analiza kritika ljudskih prava“, *Socijalna politika* vol. 54, no. 2-3, 2018, p. 59.

⁶⁷⁰ *Ibid.*, p. 69.

adekvatan standard života⁶⁷¹, iz kog razloga on i jeste predmet posebnog razmatranja. Prema opštem stavu u teoriji, koji je i potvrđen u međunarodnim ugovorima na snazi, pravo na adekvatan standard života obuhvata pravo na ishranu, pravo na odeću, pravo na stanovanje i pravo na zdravlje (sa pravom na vodu, koje se smatra njegovim integralnim delom), tako da su sve navedene komponente predmet razmatranja ovog potpoglavlja.

Pravo na zemlju kao ljudsko pravo razmatrano je u prvom poglavlju ove doktorske disertacije iz razloga što ono tradicionalno nije materija međunarodnog prava ljudskih prava niti postoji međunarodni instrument koji prepoznaje ovo pravo kao ljudsko pravo. U tom smislu, stav u teoriji je da ono nije jedan od efekata na ljudska prava. Iz navedenog razloga, ovo pravo nije predmet razmatranja u okviru efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta na ljudska prava. Dakle, u pitanju je jedno pravo *in statu nascendi*, specifično pravo za čije prepoznavanje se zalaže kako naučna i stručna javnost, tako i mnoge nevladine organizacije.

3.5.2. Pravo na adekvatan standard života pripadnika lokalne zajednice

3.5.2.1. Značenje i karakteristike prava na adekvatan standard života

Akvizicije poljoprivrednog zemljišta najčešće dovode do kršenja prava na adekvatan standard života, koji bi se mogao definisati kao pravo svakog lica na nivo dohotka koji omogućava zadovoljenje osnovnih životnih potreba. Obično se sastoji od četiri komponente: prava na ishranu, prava na odeću, prava na stanovanje i prava na zdravlje. Ipak, ističe se da pravo na adekvatan standard života „nije samo to“ (navedene četiri komponente), ali da se koliko je toga više potrebno ne može utvrditi na opšti način, „već će zavisi od uslova života svakog konkretnog društva“.⁶⁷² Ovo pravo uvedeno je Univerzalnom Deklaracijom o ljudskim pravima, u kojoj je odredbom člana 25, stav 1 propisano da svako ima pravo na standard života koji je dovoljan za njega i njegovu porodicu, uključujući i hranu, odeću, mesto za stanovanje i lekarsku negu.

Osim Univerzalne Deklaracije o ljudskim pravima, pravo na adekvatno stanovanje prepoznaju i Međunarodni Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koji u članu 11, stav 1 stipuliše da države članice priznaju pravo svakom licu na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu, ubrajajući tu i dovoljnu hranu, odeću i smeštaj, kao i stalno poboljšanje njegovih uslova života. Ovo pravo prepoznaje i Konvencija o pravima deteta, prema kojoj se, na osnovu člana 27 stav 1, priznaje pravo svakog deteta na životni standard koji odgovara detetovom fizičkom, mentalnom, duhovnom, moralnom i socijalnom razvoju. U kontekstu zabrane diskriminacije ovo pravo pominje se u još dva instrumenta: u Konvenciji o eliminaciji svih oblika diskriminacije prema ženama (član 14, stav 2, tačka b) i u Konvenciji o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (član 14, stav 2, tačka b).

Nažalost, postoji veliki jaz između standarda međunarodnog prava ljudskih prava i realnosti, što je donekle poražavajuće za današnji stepen razvoja međunarodnog prava. Ipak, iako smo u ne toliko idealnoj realnosti, ona se, čini se, mogla i očekivati imajući u vidu da države imaju tendenciju da ograniče preuzete obaveze. Ilustrativan je, u tom smislu, Međunarodni Pakt o ekonomskim, socijalnim

⁶⁷¹ Od svih povreda ljudskih prava, povreda prava na ishranu je verovatno najozbiljnija, naročito ako se imaju u vidu najnoviji statistički podaci, prema kojima u svetu postoji više od 820 miliona gladnih, što znači da je u svetu gladan svaki deveti čovek. Ironično, nema regiona u svetu koji je izuzet od prekomerne težine i gojaznosti. Više o stanju prehrambene sigurnosti u svetu: FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, *The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns*, Rome, 2019.

⁶⁷² A. Eide, „Adequate Standard of Living“, in: *International Human Rights Law 2nd Edition*, (Eds. Daniel Moeckli, et al.), Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 196.

i kulturnim pravima. Odredbom člana 2 navedenog instrumenta države ugovornice obavezale su se da „preduzmu sve neophodne korake, kako individualno, tako i uz međunarodnu pomoć i saradnju, do maksimuma svojih raspoloživih sredstava, a u cilju *postepenog obezbeđivanja* (naglasila autorka) punog ostvarivanja prava priznatih u Paktu, naročito tu uključujući usvajanje zakonodavnih mera“. Dakle, države se nisu obavezale na obezbeđivanje ljudskih prava, već na postepeno obezbeđivanje, a i tada „do maksimuma svojih raspoloživih sredstava“. Navedeno znači da su države ugovornice, kada je u pitanju obezbeđivanje ljudskih prava, preuzele obavezu sredstva, a ne obavezu cilja, što je veoma upitno sa aspekta njihove uloge kao zaštitnika ljudskih prava, sa jedne strane, i uloge ljudskih prava danas, sa druge strane.

Drugim rečima, formalno prepoznavanje prava na ishranu (sa svoje dve komponente: pravom na adekvatnu ishranu i fundamentalnim pravom na zaštitu od gladi) nije praćeno jakim političkim obavezivanjem država ugovornica kako bi se osigurala njegova puna implementacija. Tek 1996. godine, na Svetskom samitu Organizacije Ujedinjenih nacija za hranu i poljoprivredu, politički lideri su se svečanije obavezali na realizaciju ovog prava i zatražili od Ujedinjenih nacija da ga definiše. Kao odgovor, Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava usvojio je Opšti komentar broj 12, kojim je istaknut normativni sadržaj navedenog prava i korespondirajuće obaveze država ugovornica, dok je Komisija za ljudska prava imenovala prvog Izvestioca Ujedinjenih nacija za pravo na hranu 2000. godine.⁶⁷³ Prema shvatanju Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, pravo na ishranu je realizovano kada „svaki muškarac, žena ili dete, samostalno ili u zajednici sa drugima, u svakom trenutku ima fizički i ekonomski pristup adekvatnoj hrani ili sredstvima za njenu proizvodnju“. ⁶⁷⁴ S pravom bi se moglo reći da je navedeno shvatanje Komiteta definicija prava na ishranu.

Pravo na ishranu zahteva od država da garantuju da svaka osoba ima potrebne resurse, uključujući i zemlju, kako bi obezbedila ili proizvela sopstvenu hranu.⁶⁷⁵ Hrana mora biti dostupna, što znači, između ostalog, da svako treba da ima mogućnost da se prehrani direktno sa zemlje ili drugih prirodnih resursa.⁶⁷⁶ Ovo pravo, kao i druga ljudska prava, nameće državama obavezu da ga poštuju, štite i ispunjavaju.⁶⁷⁷ U opštem komentaru broj 12, paragraf 15, pravo na adekvatnu ishranu je naročito naglašeno opservacijom da obaveza da „zaštiti“ podrazumeva da obezbedi da privredna društva ili pojedinci ne lišavaju druge pojedince pristupa adekvatnoj ishrani.

Pravo na adekvatno stanovanje predstavlja više od pukog skloništa u smislu imanja krova nad glavom. Ne bi se, naime, moglo govoriti o uživanju prava na adekvatno stanovanje ukoliko mesto za stanovanje nije u skladu sa dostojanstvom čoveka. Prema mišljenju Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava⁶⁷⁸, da bi se govorilo o ostvarenju ovog prava, pravo na stanovanje mora ispuniti nekoliko uslova: mora postojati pravna bezbednost državnine nad mestom stanovanja, moraju biti dostupne usluge, materijali, postrojenja i infrastruktura, mora biti priuštivo, pogodno za stanovanje, pristupačno, mora biti na pogodnoj lokaciji (da omogućava zaposlenje, pristup zdravstvenim ustanovama, školama, centrima za decu i drugim socijalnim ustanovama), kao i da bude kulturno

⁶⁷³ C. Golay, I. Biglino, „Human Rights Responses to Land Grabbing: a right to food perspective“, *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 9, 2013, p. 1632.

⁶⁷⁴ Office of the High Commissioner for Human Rights, CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), 1999. para 6.

⁶⁷⁵ *Ibid.* para 13.

⁶⁷⁶ *Ibid.* para 76.

⁶⁷⁷ *Ibid.* para 12.

⁶⁷⁸ Office of the High Commissioner for Human Rights, CESCR General Comment No. 4: The right to adequate housing, 1991. para 8.

adekvatno. Veza između prava stanovanja i zemljišnih prava uključuje pozitivan i negativan aspekt. Pozitivan aspekt ogleda se u tome da se zemljišna prava smatraju nužnim elementom za dostizanje prava na stanovanje, a negativni u tom smislu što se oduzimanje zemlje smatra direktnim kršenjem prava na adekvatno stanovanje.⁶⁷⁹

Pravo na zdravlje treba shvatiti kao pravo na najviši dostupni standard zdravlja.⁶⁸⁰ U članu 12, stav 2 Međunarodnog Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima navode se mere koje države treba da preduzmu u cilju postizanja ovog prava: smanjenje broja mrtvorodenčadi i smrti dece, kao i zdravog razvoja deteta; poboljšanje svih vidova industrijske higijene i higijene okoline; sprečavanje i lečenje zaraznih, endemičnih, profesionalnih i drugih oboljenja, kao i borba protiv tih bolesti; stvaranje pogodnih uslova za obezbeđenje svima lekarskih usluga i lekarske nege u slučaju bolesti.

Iako nije eksplicitno navedeno u odredbama članova 11 i 12 Međunarodnog Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, na pravo na vodu je vrlo jasno ukazano. Ovo stoga što adekvatan standard života nužno podrazumeva pristup adekvatnoj vodi za lične potrebe i potrebe domaćinstva. Osim toga, voda je i nužna za zdravlje čoveka. Ona je nužna za proizvodnju, pripremanje i konzumiranje hrane. Takođe, ona je neophodna radi održavanja lične higijene i, stoga, predstavlja integralni deo prava na zdravlje.⁶⁸¹ U skladu sa Opštim komentaram broj 15⁶⁸² Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava, „adekvatnost“ vode podrazumeva da je ima dovoljno i u kontinuitetu (dostupnost), da je bezbedna (kvalitet), kao i da su voda i sredstva za njeno korišćenje fizički dostupni svima, bez diskriminacije (pristupačnost).

U članu 11, stav 2, tačka a) Pakta prepoznaje se veza između prava na ishranu i prava na korišćenje prirodnih resursa. Naime, države se obavezuju da, priznajući osnovno pravo koje ima svako lice na zaštitu od gladi, donesu, pojedinačno ili kroz međunarodnu saradnju, potrebne mere, uključujući tu i konkretne programe za poboljšanje metoda proizvodnje, očuvanja i podele prehrambenih proizvoda, kroz puno korišćenje tehničkih i naučnih znanja, kroz širenje vaspitnih principa o ishrani, razvitak ili reformu agrarnih sistema, tako da obezbede što je moguće bolje osposobljavanje i korišćenje prirodnih bogatstava.

Specijalni izvestilac za pravo na ishranu De Šuter⁶⁸³ smatra da bi navedenu odredbu trebalo tumačiti kao ohrabivanje država da sprovedu agrarnu reformu koja više vodi računa o jednakosti na korist malih poljoprivrednika. Ovo, pre svega, iz razloga inverzne veze između veličine poljoprivrednog gazdinstva i produktivnosti i iz razloga što bi poljoprivredna proizvodnja na nivou malog poljoprivrednika mogla voditi odgovornom korišćenju zemljišta. S obzirom da za navedenu tvrdnju nisu navedeni nikakvi empirijski dokazi, u pitanju je stanovište čisto normativnog karaktera. Poštujući takvu tvrdnju, ne možemo se, ipak, složiti sa njom budući da negira ekonomiju obima koja je u središtu ekonomije kao nauke.

⁶⁷⁹ J. Gilbert, „Land rights as human rights: the case for a specific right to land”, *SUR International Journal on Human Rights* vol. 10, no. 18, 2013, p. 125.

⁶⁸⁰ United Nations, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966. čl. 12, st. 1.

⁶⁸¹ A. Eide, „Adequate Standard of Living”, in: *International Human Rights Law 2nd Edition*, (Eds. Daniel Moeckli, et al.), Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 201.

⁶⁸² Office of the High Commissioner for Human Rights, General Comment No. 15: The Right to Water, 2003. para 12.

⁶⁸³ O. De Schutter, „Report of the Special Rapporteur on the right to food, The right to food, A/65/281, 11 August 2010”, Geneva, 2010, https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session25/Documents/A_HRC_25_57_ENG.DOC, p. 14.

Navedeno istraživanje ima nedopustivo visok nivo vrednosnih stavova. Normativni stavovi jesu potrebni, ali njima, ipak, nije mesto u istraživanjima iz kojih treba da proisteknu preporuke nosiocima politika. Ovakva istraživanja trebalo bi da obiluju objektivnim, pozitivističkim⁶⁸⁴ stavovima, potkrepljenim konkretnim statističkim podacima. Ovo stoga što se nosioci politike pri kreiranju politika i donošenju odluka moraju voditi činjenicama i iskustvom, a ne vrednosnim sudovima. Ovo je značajno, pre svega, iz razloga što se pozitivistički stavovi relativno lako mogu verifikovati i operacionalizovati, što nije slučaj sa normativnim stavovima. Pozitivizam, odnosno zasnivanje na činjenicama, verifikaciji i operacionalizaciji je naročito značajan za oblikovanje politika od kojih zavise životi ljudi, što je svakako slučaj sa poljoprivrednom politikom.

3.5.2.2. *Oblici kršenja prava na adekvatan standard života i dostupna sredstva zaštite*

Pravo na adekvatan standard života smatra se ugroženim ili povređenim ukoliko je ugrožena ili povređena neka od njegovih komponenti (pravo na ishranu, pravo na odeću, pravo na stanovanje ili pravo na zdravlje (sa pravom na vodu)). Tako, pravo na ishranu može biti prekršeno ugrožavanjem prehrambene sigurnosti lokalne zajednice. Naime, efekti na prehrambenu sigurnost lokalne zajednice mogu biti negativni ukoliko se, usled dolaska investicije, poveća siromaštvo, smanji zaposlenost, ograniči pristup ključnim resursima u poljoprivredi ili usled preteranog izvoza hrane, o čemu je bilo više reči u potpoglavlju 3.4. Pravo na odeću može biti prekršeno u situaciji kada akvizicije poljoprivrednog zemljišta dovedu do siromaštva, o čemu je bilo više reči u delu 3.1.1.

Kada se, kao posledica akvizicija poljoprivrednog zemljišta, povredi pravo na stanovanje, po pravilu, u pitanju je iseljavanje kao ekstreman primer kršenja ljudskih prava. Ovo se dešava u situacijama kada su akvizicije poljoprivrednog zemljišta dovode do oduzimanja zemlje lokalnom stanovništvu. Ovakav primer se, po pravilu, ne sreće u Evropi i nije prisutan na našim prostorima. Karakterističan je za predele u kojima se pravo svojine zasniva na običajnom pravu, odnosno u zemljama Afrike. Ipak, činjenica je da se većina akvizicija poljoprivrednog zemljišta sprovodi se u situacijama u kojima je sasvim jasno ko je bio prethodni nosilac prava svojine. Dakle, akvizicije poljoprivrednog zemljišta sprovode se u svim delovima sveta, ali su iseljavanja i flagrantna kršenja ljudskih prava primeri koji se sreću u zemljama sa nejasno definisanim pravom vlasništva.

Najviše su, u tom smislu, pogođeni domorodački narodi. Naime, kada se govori o efektima koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju na ljudska prava, često se govori o domorodačkim narodima budući da se oni smatraju najugroženijom grupom po ovom pitanju. Ovo iz razloga što pravo svojine na zemljištu ovog naroda često nije formalno prepoznato, o njima se ne vode javne knjige ili registri, pa ih stoga pravo ne prepoznaje. U takvim uslovima, pravo svojine ovih ljudi je izuzetno ranjivo budući da, pravno gledano, ona ni ne postoje, što predstavlja povoljno tle za razne vidove zloupotreba. Sve zajedno vodi do dalje marginalizacije ovog naroda.

U literaturi⁶⁸⁵ se ističe da pretpostavka o povećanju produktivnosti sa dolaskom investitora naročito šteti domorodačkim narodima, čiji je način proizvodnje zasnovan na održivim metodama upotrebe zemljišta koje ovi narodi koriste vekovima unazad. Kako se navodi, akvizicije poljoprivrednog zemljišta zasnivaju se na tvrdnji da su one potrebne kako bi se poljoprivreda

⁶⁸⁴ Osnivač pozitivizma je Ogist Kont (fr. *Auguste Comte*), francuski matematičar i filozof. Smatrao je da glavni način spoznaje treba da bude iskustvo. Pozitivizam je učenje koje se zasniva isključivo na činjenicama i cilj mu je da predmet izučavanja opiše onakvim kakav jeste, a ne onakvim kakav bi trebalo da bude. Najčešće se koristi u prirodnim naukama. Suprotan pristup, normativizam, srećemo u društvenim naukama.

⁶⁸⁵ J. Gilbert, „Land grabbing, investors, and indigenous peoples: new legal strategies for an old practice?“, *Community Development Journal*, vol. 51, no. 3, 2016, pp. 7-8.

modernizovala, odnosno na pretpostavci da „dobro“ i „produktivno“ korišćenje zemljišta podrazumeva industrijalizovanu poljoprivrednu proizvodnju. U takvim okolnostima, domorodački narodi koji su razvili održivu upotrebu resursa u malim razmerama, postaju direktne žrtve investicija velikog obima.

Dakle, Afrika je kontinent na kojem su akvizicije poljoprivrednog zemljišta pokazale pun potencijal svojih negativnih efekata. Naime, njihovim sprovođenjem u praksi je došlo do oduzimanja zemlje i izvora vode od lokalnog stanovništva, neretko bez ikakve kompenzacije, na koji način je lokalno stanovništvo ostavljeno bez neophodnih i jedino dostupnih faktora za proizvodnju hrane.⁶⁸⁶ Ipak, postoje autori koji smatraju da to nije slučaj, ističući da je trenutna diskusija o ovakvom oduzimanju zemlje u najboljem slučaju, podržana anegdotskim dokazima ili spekulacijama.⁶⁸⁷

Naime, ističe se da pretnja masivnog oduzimanja zemljišta postoji, ali da se u većini zemalja Afrike pre može govoriti o njihovom „preseljavanju“, a ne potpunom oduzimanju zemlje.⁶⁸⁸ Dakle, ne moraju sve akvizicije poljoprivrednog zemljišta rezultirati „proterivanjem“ lokalnog stanovništva. Moguće je da domorodački narodi budu iseljeni sa zemlje uz njihov pristanak, a da, po otpočinjanju proizvodnje, dođe do zaposlenja drugih ljudi usled otvaranja novih radnih mesta.⁶⁸⁹ Navedeni stav podržava i činjenica da jedan deo ljudi iseljen sa svojih poseda usled dolaska investitora ne znači nužno da je krajnji efekat po ruralni razvoj negativan. Potrebno je sagledati agregatne podatke, pa na osnovu njih izvoditi zaključke s obzirom da se jedino tako može doći do relevantnih rezultata istraživanja. Drugim rečima, da bismo mogli govoriti o negativnim efektima akvizicija poljoprivrednog zemljišta, potrebno je da imamo negativan neto efekat, a to će biti slučaj ukoliko se, u navedenom primeru, više ljudi iselilo, odnosno ukoliko je više ljudi izgubilo zaposlenje, nego što ih je dolaskom investitora dobilo zaposlenje. Ovim se, naravno, ne dira u pitanje socijalnog standarda iseljenih ljudi.

Međutim, situacija je potpuno drugačija u slučaju prinudnog iseljavanja koje predstavlja flagrantno kršenje ljudskih prava. U tom smislu, svako ima pravo na pravnu zaštitu od prinudnog iseljavanja. Isto tako, ne možemo prenebregnuti činjenicu da prinudno iseljavanje dovodi do niza drugih problema, poput narušavanja zdravlja, koje je, takođe, zaštićeno pravom. Drugim rečima, sva navedena prava neraskidivo su povezana i onemogućavanje uživanja jednog nužno vodi lišavanju i ostalih prava, pre svega, prava na zaštitu zdravlja. Ne samo da su ekonomska, socijalna i kulturna prava međusobno povezana, već postoji i jak intenzitet veze između ove grupe prava i građanskih i političkih prava. Naime, pojedinac, u krajnjoj liniji, može umreti od posledica gladi, što dovodi do kršenja prava na život, kao građanskog prava. Generalno govoreći, pravo na adekvatan standard života je tesno povezano sa drugim ekonomskim i socijalnim pravima, poput prava na rad, obrazovanje ili prava na imovinu, budući da ona zavise od njegove realizacije.

Pravo na zdravlje može biti ugroženo ili povređeno u situaciji kada akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju negativne efekte na životnu sredinu, o čemu je bilo više reči u potpoglavlju 3.3. Jedna od najznačajnijih mera u smislu akvizicija poljoprivrednog zemljišta je, svakako, mera kojom se države obavezuju da poboljšanju sve vidove industrijske higijene i higijene okoline. Naime, akvizicije se neretko optužuju da imaju izuzetno štetne efekte po životnu sredinu budući da, kao industrijski

⁶⁸⁶ W. Anseeuw, L. A. Wily, L. Cotula, M. Taylor, *Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, 2012, p. 5.

⁶⁸⁷ S. Borras, J. Franco, „Towards a broader view of the politics of global land grab: rethinking land issues, reframing resistance”, *Initiatives in Critical Agrarian Studies, Working Paper Series*, vol. 1, 2010, p. 21.

⁶⁸⁸ *Ibid.*, p. 29.

⁶⁸⁹ S. M. Borras, C. Kay, S. Gómez, J. Wilkinson, „Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America”, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, vol. 33, no. 4, 2012, p. 412.

proizvođači, investitori masovno zagađuju vazduh, vodu i zemljište, koji su od esencijalnog značaja lokalnim zajednicama. Takve posledice zagađenja su ili trajne ili toliko dugoročne da se može govoriti o definitivnom i nepopravljivom zagađenju. Poseban problem, stoga, predstavlja činjenica da zagađenje ne prestaje kada zagađivač ode. Naprotiv, ono ostaje i nastavlja da produbljuje negativne efekte, što posebno štetno utiče na zdravlje ruralnih ljudi.

U tom smislu, indikativan je Opšti komentar broj 14 Komiteta za ekonomska, socijalna i kulturna prava⁶⁹⁰ koji navodi da države krše svoje obaveze da obezbede svakom pojedincu pravo na najviši mogući standard zdravlja ukoliko ne preduzimaju sve neophodne mere da zaštite lica u okviru svoje jurisdikcije od povrede prava na zdravlje od strane trećih lica. Ovo bi, primera radi, mogao biti slučaj ukoliko države ne obeshrabre proizvodnju, reklamiranje ili potrošnju štetnih proizvoda ili ukoliko ne donesu ili ne primenjuju zakone u cilju sprečavanja industrijskog zagađenja vode, vazduha i zemljišta.

Jedan od problema sa kojima se susreće savremeno pravo jeste u tome što su kršenja ljudskih prava u vezi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta neretko rezultat pravno dozvoljenih radnji ili postupaka. Naime, u mnogim azijskim i afričkim zemljama vlade su često većinski imaooci prava svojine na zemljištu, što im omogućava široko polje slobodne procene. Stoga, kada god država utvrdi da postoji „javni interes“; ona može izvršiti eksproprijaciju zemljišta. Ovo nije odredba karakteristična za zemlje Afrike, takvu odredbu poznaju zemlje na svim kontinentima. Međutim, ona je najproblematičnija u zemljama Afrike s obzirom da su na ovom kontinentu ljudska prava najranjivija i da izigravanje zakona nije retka pojava. U takvim okolnostima, države imaju veliku moć da kontrolišu akvizicije poljoprivrednog zemljišta kada je u pitanju zemljište koje tradicionalno poseduje i koristi lokalno stanovništvo.⁶⁹¹ U takvim okolnostima, vlade na sasvim legalan način vrše prodaju zemljišta stranim investitorima. Dakle, iako nelegalno i nemoralno, iz ugla pravne regulative navedenih država, *prima facie*, nema prepreka za takve postupke.

Bili takvi ishodi mogući ili ne, primetan je veliki otpor prema investicijama. Najčešći uzrok za otpor je iseljavanje ljudi i oduzimanje zemlje. Kako se pokazalo, to će najčešće biti slučaj kada kompanije kupuju zemljište nad kojim država ima pravo svojine, ali koje, uprkos tome, lokalne zajednice koriste u svrhe proizvodnje hrane. U situacijama kada akvizicije poljoprivrednog zemljišta dovode do iseljavanja ljudi sa njihovih imanja, nije iznenađujuće da se kod lokalnog stanovništva stvara frustracija i bes. Uprkos tome, malo je poznatih protesta. Ovo bi se moglo objasniti strahom od represije i posledica sa kojima bi se demonstranti i njihove porodice mogli suočiti. Sa druge strane, u onim malobrojnim protestima koji su se održali, demonstranti su vrlo brzo i efikasno pohapšeni, dok neki prolaze potpuno neopaženo usled nedostatka medijske pažnje.⁶⁹²

Može se zaključiti da se, čak ni u situacijama kada su grupe ljudi „proterane“ sa svog imanja, ne može odmah očekivati otpor. U literaturi agrarne politike jasno se ističe da su potrebni određen okidači i uslovi potrebni za nastanak takvih tipova delovanja.⁶⁹³ U svakom slučaju, treba imati u vidu da

⁶⁹⁰ Office of the High Commissioner for Human Rights, „CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health”, 2000, para. 51.

⁶⁹¹ W. Anseeuw, L. A. Wily, L. Cotula, M. Taylor, *Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, 2012, p. 52.

⁶⁹² M. Kenney-Lazar, „Governing Dispossession: Relational Land Grabbing in Laos”, *Annals of the American Association of Geographers*, vol. 108, no. 3, 2018, p. 7.

⁶⁹³ R. Hall, M. Edelman, S. M. Borras, I. Scoones, B. White, W. Wolford, „Resistance, acquiescence or incorporation? An introduction to land grabbing and political reactions ‘from below’”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 42, no. 3-4, 2015, p. 471.

lokalne zajednice nisu uvek organizovane ne samo usled nepostojanja okidača, već i iz razloga nedostatka empatije. Naime, možemo zamisliti situaciju u kojoj veleposednik proda veliki deo svog imanja stranom investitoru, bez štete po sebe, odnosno samo uz materijalnu dobit. Pretpostavimo da isto učini i manji broj sitnih zemljoposjednika. U navedenim situacijama, mali zemljoposjednici se pojedinačno ne mogu boriti za svoja prava, dok, sa druge strane, veliki zemljoposjednici nemaju naročitog interesa da se pridruže njihovoj borbi.

Jedan od modela koji objašnjava otpor odnosno odsustvo otpora akvizicijama poljoprivrednog zemljišta je klasična paradigma kolektivne akcije, koja akciju vidi kao izuzetak, a neaktivnost kao pravilo. Naime, s obzirom da su rizici kolektivnih akcija visoki (izgubljeno vreme, hapšenja i slično), proračunljiv pojedinac će radije ostati po strani kao „slobodni jahač“, nadajući se da će pokupiti zasluge ostalih pojedinaca koji rizikuju.⁶⁹⁴ U takvim situacijama se postavlja pitanje da li se lokalne zajednice same mogu boriti za svoja prava i ostvarivanje svojih interesa, a, ako mogu, na koje načine to mogu činiti i kakvi su im, uopšte, izgledi za uspeh. Drugim rečima, može se desiti da gore navedeni aktivizam ne dovede uvek do željenog ishoda.

Međutim, korisnici zemljišta mogli bi se, kod prinudnog iseljavanja, kao flagrantnog kršenja ljudskih prava, pozvati na odredbe o zaštiti prava svojine: na član 17 Univerzalne Deklaracije o ljudskim pravima, član 14 Afričke Povelje o ljudskim pravima, član 1 Protokola 1 uz Evropsku Konvenciju o ljudskim pravima ili na član 21 Američke Konvencije o ljudskim pravima i podneti odgovarajuću predstavku.⁶⁹⁵ Kada je u pitanju zaštita prava svojine, svim ovih instrumentima je zajedničko to da iseljenje treba da bude u opštem interesu, da ne bude diskriminatorско, da ispuni uslove koji se nameću i da bude propraćeno adekvatnom i fer kompenzacijom.

Posebno ograničenje kada je u pitanju zaštita prava na adekvatan standard života u okviru Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima je činjenica da ne postoji pravo na podnošenje predstavlki. Ovo stoga što, za razliku od Komiteta za ljudska prava (ustanovljenog radi razmatranja izveštaja država ugovornica i nadzora nad poštovanjem odredbi Pakta o građanskim i političkim pravima), Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava nema nadležnost da odlučuje o predstavkama (niti međudržavnim niti individualnim). Njegova jedina nadležnost je ispitivanje izveštaja koje mu podnose države ugovornice kojim one obaveštavaju Komitet o merama koje su preuzele u cilju sprovođenja odredaba Pakta.⁶⁹⁶ Stoga, čini se da, kada su u pitanju ostali aspekti povrede prava na adekvatan standard života (svi osim prinudnog iseljavanja kao oblika kršenja ovog prava), pojedincu ne ostaje mnogo mogućnosti. Ostaje mu da se osloni na diplomatsku zaštitu svoje države.

Imajući u vidu sve navedeno, a naročito masovna kršenja ljudskih prava usled akvizicija poljoprivrednog zemljišta, moglo bi se postaviti pitanje da li to znači da su ugovori neefikasni ili da postojeći koncept ljudskih prava nije adekvatan, *i.e.* da nije u stanju da se izbori sa novim pritiscima. Čini se da takve kritike nisu osnovane budući da ugovori, u većini slučajeva, pružaju adekvatnu zaštitu, ali da, nažalost, primena istih nije proporcionalna njihovom potencijalu.

⁶⁹⁴ *Ibid.*, pp. 468-469.

⁶⁹⁵ O pravnim sredstvima dostupnim državljanima Evropske unije posebno će biti reči u narednom poglavlju.

⁶⁹⁶ Više o merama nadzora i kontrole u okviru Paktova: M. Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, pp. 587-590.

3.6. Efekti na poljoprivrednu proizvodnju

Decenije odsustva investicija i, s tim u vezi, stagnacije poljoprivrednog sektora u, pre svega, tehnološkom smislu, dovele su do urgentne potrebe za prilivom kapitala. Ovo stoga što je potrebna modernizacija sektora, odnosno povećanje produktivnosti i prinosa. Ipak, kao što se u ranijem delu disertacije istaklo, treba imati u vidu da strane direktne investicije u poljoprivredi sa sobom nose dosta rizika. Primera radi, jedan od pozitivnih efekta može biti i činjenica da se dotadašnje nedovoljno iskorišćeno poljoprivredno zemljište stavilo u upotrebu, čime se ostvaruje njegov puni potencijal. Međutim, ukoliko se navodi da je u pitanju „marginalizovano“ zemljište, koje to nije, već služi lokalnoj zajednici za razne aktivnosti, pozitivni efekti izostaju, a pojavljuje se pitanje kršenja ljudskih prava.

Strane direktne investicije predstavljaju glavni kanal kroz koji napredne tehnologije dolaze do zemalja u razvoju.⁶⁹⁷ Osim toga, mnoga istraživanja pokazala su da strane direktne investicije pozitivno utiču na produktivnost, naročito na male poljoprivrednike.⁶⁹⁸ Ovo naročito ako se ima u vidu da strane direktne investicije sa sobom, po pravilu, nose nove tehnologije⁶⁹⁹ i znanja, od koje lokalni proizvođači mogu imati koristi bilo tako što će se uspostaviti neki oblik saradnje sa stranim investitorom, bilo tako što će učiti posmatranjem i primenjivati naučeno pri sopstvenoj proizvodnji, uvećavajući, na navedeni način, sopstvenu produktivnost, *i.e.* prinose, a samim tim i prihode.

Ako su pravni i institucionalni okviri jaki, strane direktne investicije u poljoprivredi će vrlo verovatno dovesti do povećanja produktivnosti i prinosa zemlje domaćina. Produktivnošću se, između ostalog, meri uticaj pristupanja država Evropskoj uniji na poljoprivredu. Ovaj uticaj meri se i drugim indikatorima, poput uloge poljoprivrede, vrednosti poljoprivredne proizvodnje, pri čemu se uloga poljoprivrede u ekonomiji jedne zemlje najbolje ogleda u udelu poljoprivrede u bruto domaćem proizvodu. Istraživanja su pokazala da je u novim državama članicama udeo poljoprivrede u bruto domaćem proizvodu opao, pri čemu je pad naročito primetan u zemljama sa izvorno visokim udelom poljoprivrede u bruto domaćem proizvodu. Slični zaključci izvedeni su i prilikom analize poljoprivredne proizvodnje po hektaru poljoprivrednog zemljišta u novim državama članicama nakon pristupanja Evropskoj uniji. Naime, podaci pokazuju da je ovaj parametar značajno porastao, naročito u Mađarskoj i Poljskoj. Isto bi se moglo reći i za produktivnost koja je posmatrana pre i nakon pristupanja Evropskoj uniji. Primera radi, u Mađarskoj je produktivnost porasla za 60%. Međutim, treba naglasiti da nove države članice i dalje zaostaju za starim državama članicama kada je u pitanju produktivnost.⁷⁰⁰ Naime, poljoprivredna proizvodnja je u starim državama članicama (EU-15) skoro duplo veći nego u novim državama članicama.

U situaciji povećanja produktivnosti, ukoliko je zemlja bila neto uvoznik hrane, pod pretpostavkom da investitor deo proizvoda plasira na domaće tržište, može doći do smanjenja zavisnosti ove zemlje od uvoza hrane ili, pak, do ostvarivanja takozvane „samodovoljnosti“ kada je u

⁶⁹⁷ S. S. Makki, A. Somwaru, „Impact of foreign direct investment and trade on economic growth: Evidence from developing countries”, *American journal of agricultural economics*, vol. 86, no. 3, 2004, p. 800.

⁶⁹⁸ E. Msuya, „The impact of foreign direct investment on agricultural productivity and poverty reduction in Tanzania”, 2007, p. 12.

⁶⁹⁹ Moglo bi se reći da je od pojave kompjutera tražnja za radnom snagom u sektoru poljoprivrede sve manja, odnosno da je tražnja za radnom snagom obrnuto proporcionalna napretku tehnologije. Ovaj trend će se svakako nastaviti. Kod takvog stanja stvari, nepobitno za neke poljoprivrednike neće biti mesta u sektoru poljoprivrede, ali će tržište, kao i uvek do sada, pre ili kasnije, naći načina da za njih pronađe neko drugo mesto. U svakom slučaju, zanimanje „poljoprivrednik“ zasigurno neće izumreti budući da od poljoprivrede i proizvodnje hrane zavise životi mnogih. Međutim, izvesno je da će ostati samo oni najefikasniji.

⁷⁰⁰ C. Csáki, A. Jámor, „The impact of EU accession: lessons from the agriculture of the new member states”, *Post-Communist Economies*, vol. 25, no. 3, 2013, p. 328.

pitanju proizvodnja hrane jedne države za sopstvene potrebe. Ovo bi, *ceteris paribus*, moglo važiti čak i ako investitor izveze sve što proizvede ukoliko su lokalni poljoprivrednici usvojili **novе** tehnologije i znanja uz pomoć kojih su povećali svoje prinose.

Budući da dovode do povećanja produktivnosti, a time i do povećanja proizvodnje, akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu dovesti i do nižih cena proizvoda. Takođe, akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu dovesti i do diversifikacije poljoprivredne proizvodnje uvođenjem novih poljoprivrednih proizvoda ili novih vrsta poljoprivrednih proizvoda.⁷⁰¹ Međutim, da li će doći do povećanja produktivnosti zavisi i od samih investitora, odnosno od njihovog znanja i ekspertize, kao i od (ne)profesionalaca koje zaposle.

Investitori koji su u zemlji domaćinu pre svega, iz potrebe za resursima potrebnim sopstvenoj zemlji, u većini slučajeva teže izvozu, ako ne svih, onda velike većine proizvedenih proizvoda. U tom smislu, očekuje se da takve aktivnosti investitora dovedu do povećanja izvoza zemlje domaćina. Pored ovoga, multinacionalne kompanije mogu zemljama u razvoju obezbediti put ka visoko vrednovanim tržištima u razvijenim zemljama, što može biti pouzdan izvor prihoda za dobavljače, preko kojih lokalni proizvođači mogu imati koristi u vidu povezivanja sa distributivnim kanalima i brendovima koji su već dobro poznati potrošačima na stranom tržištu.⁷⁰²

Strogi kvalitet i bezbednosni standardi mogu zemljama u razvoju delovati kao barijera za ulazak na razvijena tržišta. Stoga, strani investitori mogu pomoći proizvođačima i izvoznicima zemalja u razvoju da prevaziđu ove necarinske barijere pomoću transfera tehnologije ili *know-how*. Transnacionalne kompanije mogu ovde biti od naročite pomoći s obzirom da su kvalitet i bezbednost njihovih proizvoda ključni elementi njihovih brendova i reputacije i integralni elementi njihove komparativne prednosti. Primera radi, u Maroku su se dogodili značajni transferi tehnologije, što je rezultiralo povećanim prinosima, *i.e.* više nego udvostručenim prinosima u poslednjih 15 godina za većinu povrća. Sa druge strane, istraživanja su pokazala i neke negativne efekte. Primera radi, usvajanje nekih tehnoloških paketa u Ugandi dovelo je do zavisnosti lokalnih poljoprivrednika od stranih investitora s obzirom da su, radi konstantnog visokog prinosa, morali nabavljati baš određeno seme.⁷⁰³

Kako bi se ovakvi ili slični negativni efekti sprečili, trebalo bi predvideti mehanizme zaštite u bilateralnim investicionim ugovorima u kojima bi se eksplicitno isključilo takvo uslovljavanje lokalnih poljoprivrednika, i to ne samo eksplicitno uslovljavanje, već i implicitno, u smislu da se, primera radi, određeno seme može kupiti samo od jednog dobavljača. Trebalo bi staviti na raspolaganje alternative ili *know-how*, a ne stvarati zavisnost budući da navedeno može imati samo negativne efekte i dovesti lokalne poljoprivrednike u gori položaj od onog u kome su bili. Naime, pre dolaska investitora lokalni poljoprivrednici su imali nisku produktivnost, ali i sigurne prinose koji, pod pretpostavkom odgovarajućih vremenskih uslova, zavise od njih samih. Sa druge strane, dolaskom investitora oni značajno povećavaju produktivnost, ali su, s obzirom na zavisnost od, primera radi, jednog određenog semena, njihovi prinosi toliko nestabilni da je pitanje koliko su isplativi.

Imajući u vidu sve navedeno, moglo bi se očekivati da će strane direktne investicije u zemlji domaćinu, kao izvor kapitala, popuniti prazninu nastalu dugim i sistematskim zanemarivanjem

⁷⁰¹ A.-C. Gerlach, P. Liu, „Resource-seeking foreign direct investment in African agriculture”, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2010, p. 10.

⁷⁰² *Ibid.*

⁷⁰³ *Ibid.*, pp. 11-12.

poljoprivrede u finansijskom i svakom drugom smislu. Osim toga, one sa sobom nose i znanje koje će novozaposleni zasigurno steći i koje im, i po eventualnom odlasku investitora iz zemlje, kao ni svako drugo znanje, niko ne može oduzeti. Pod znanjem se zasigurno podrazumevaju i menadžerske sposobnosti u vezi sa upravljanjem poljoprivrednim gazdinstvima, u kojima su multinacionalne kompanije gotovo nenadmašne. Od investitora se mogu preuzeti i nove tehnologije i njima značajno unaprediti dosadašnji nivo poljoprivredne proizvodnje.

Naravno, ne treba prenebregnuti činjenicu da, u svakom slučaju, pozitivni efekti stranih direktnih investicija na poljoprivrednu proizvodnju neće doći automatski. Zemlja domaćin investicija, odnosno njeno ruralno stanovništvo, mora posedovati potrebne nivoe znanja, praktičnog i teorijskog, kako bi bilo u stanju da apsorbuje nove tehnologije i znanja investitora. Ipak, možda i još važnija nužna pretpostavka za pozitivne efekte ovakvih investicija jeste volja lokalnog stanovništva za sticanjem i kasnijim primenjenjem tako stečenih znanja.

3.7. Fiskalni efekti

Akvizicije poljoprivrednog zemljišta koje nužno sa sobom nose kapital od velikog su značaja za poljoprivredni sektor budući da svoj maksimum dostižu u trenutku kada se čini da poljoprivredni sektor nikada nije bio više zanemaren. U tom smislu, fiskalni efekti su jedan od najčešćih argumenata koji se daju u prilog tezi da akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju pozitivne efekte na zemlju domaćina iz razloga što veliki priliv kapitala, pod pretpostavkom da ga zemlja domaćin dobro iskoristi, ima sve predispozicije da dovede do njenog razvoja. U tom smislu, akvizicije su, moglo bi se reći, i jedna od glavnih koristi globalizacije budući da se preko njih vrši intenzivni transfer ne samo kapitala, već i tehnologija, znanja, većih plata i, uopšte, prilika za razvoj. Ovakvu ulogu one će ostvariti ne samo direktnim ulaganjem u poljoprivredu, već i povećavanjem budžetskih prihoda plaćanjem poreza u zemlji domaćinu (primera radi, od zapošljavanja u sektoru poljoprivrede).

Ugovorne obaveze investitora koja se tiču investicija, novih radnih mesta i infrastrukture predstavljaju koristi koje zemlja domaćin, u uslovima „obične kupoprodaje“, ne bi imala. I upravo je ovo ključna oblast u kojoj ugovori o zemljištu mogu predstavljati „priliku za razvoj“ u zemlji domaćinu. Međutim, pitanje je da li su ova obećanja pravno izvršiva. U ugovorima bi se mogli uspostaviti nadzorni mehanizmi koji bi vršili proveru materijalizacije onoga na šta se investitor obavezao. Primera radi, u Maliju je jedan ugovor sadržao odredbu prema kojoj investitor ima tri godine da razvije sistem za navodnjavanje. U slučaju da je, nakon proteka ovog roka, investitor ispunio 50% onoga na šta se obavezao, ovaj period može biti produžen. Ukoliko je, pak, ovaj procenat manji od 50%, zemljište koje je dato u zakup se proporcionalno smanjuje, a ugovor se raskida u slučaju da investitor ništa od obećanog nije ni započeo. U skladu sa Zakonom o zemljištu Mozambika, ugovor se raskida u slučaju da se investitor ne pridržava ugovornih odredbi, dok je, u suprotnom, zakup na 50 godina definitivan, sa mogućnošću obnavljanja. Međutim, problem je što se u praksi ovakve odredbe retko primenjuju. Ovo posebno iz razloga što se prethodno pretpostavlja postojanje nadzornih mehanizama, koji neretko nisu uspostavljeni.⁷⁰⁴ Dakle, ključno pitanje jeste pitanje sprovođenja tih ugovornih odredbi.

U literaturi se ističe da bi zemlje srednjeg i niskog dohotka trebalo da promovišu fiskalne instrumente koji omogućavaju da strane direktne investicije budu usmerene na specijalizovane sektore

⁷⁰⁴ L. Cotula, *Land grab or development opportunity?: agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED, 2009, pp. 81-83.

u kojima mogu da generišu produktivne veze sa lokalnom proizvodnom strukturom i omoguće transfer tehnologije.⁷⁰⁵ Jedan od takvih sektora svakako je i poljoprivredni sektor. Ovo stoga što, tradicionalno, strane direktne investicije smatraju se izvorom prihoda i ekonomske modernizacije za zemlje domaćina. Naime, većinski stav u naučnoj javnosti je da strane direktne investicije imaju pozitivan efekat na ekonomski rast zemlje domaćina⁷⁰⁶, kako na kratak, tako i na dugi rok.⁷⁰⁷

Osim navedenog, strane direktne investicije, usled konkurencije koju stvaraju, mogu imati značajnu ulogu u poboljšanju faktora proizvodnje i kumulacije kapitala u zemlji domaćinu.⁷⁰⁸ Ovo je naročito važno za zemlje u razvoju, čiji poljoprivredni sektori, imajući u vidu njegovo dugo zapostavljanje, vane za prilivom kapitala. Stoga, ukoliko navedeno uzmemo za polaznu premisu, nameće se pitanje na koji način zemlje domaćini treba da deluju kako bi privukle što više investitora, odnosno koji su to faktori koji pozitivno utiču na privlačenje investitora?

U praksi se pokazalo da se države odriču prihoda oslobađanjem investitora od poreza i/ili davanjem u zakup zemljišta po minimalnim cenama, na koji način propuštaju ključno sredstvo za izvlačenje opšte koristi iz činjenice da investitor vrši eksploataciju prirodnih resursa.⁷⁰⁹ Naime, iako se porezi u literaturi često predlažu kao sredstvo koje bi akvizicije poljoprivrednog zemljišta i njihove investitore odvratile od špekulacija, države retko pribegavaju oporezivanju. Nasuprot tome, omogućavaju investitorima pristup poljoprivrednom zemljištu za veoma niske, a katkada i ni za kakve naknade, sve u cilju privlačenja kapitala koji se vidi kao neophodnost za kreiranje novih radnih mesta i ulaganje u infrastrukturu.⁷¹⁰ Ovde se legitimno može postaviti pitanje da li podsticanjem investicija, države, zapravo, odmažu sopstvenom stanovništvu, ili, pak, daju pomoć stranom investitoru koja bi možda bila korisnija domaćem poljoprivredniku, na koji način, iako načelno privlače investicije, zapravo doprinose daljoj marginalizaciji domaćih poljoprivrednika.

Naime, moglo bi se reći da takva praksa oslobađanja investitora od plaćanja poreza umanjuje potencijal njihovih investicija. Ipak, treba imati u vidu da je u pitanju svojevrсни kompromis između privlačenja stranih direktnih investicija i dobijanja poreskih prihoda.⁷¹¹ Međutim, praksa zemalja u razvoju da investitore, u cilju njihovog privlačenja, oslobađaju plaćanja poreza, umanjuje potencijal investicija. Naime, imajući u vidu da su prihodi koje bi država mogla ostvariti na ovaj način značajni, čini se da države ne bi trebalo tako lako da se odriču toliko potrebnih finansijskih sredstava. Tim pre što je i investitorima njihov resurs – poljoprivredno zemljište potreban, a nekim državama, poput zemalja Bliskog istoka, i neophodan.

Pri takvim okolnostima, čini se da se investitori neće samo okrenuti i otići, već da će, ipak, biti spremni za kompromise. Tada bi, pak, trebalo dobro promisliti i naći balans između interesa investitora i zemlje domaćina kada je u pitanju ovaj finansijski rashod, odnosno prihod za drugu stranu. Ovde će

⁷⁰⁵ R. Alvarado, M. Iniguez, P. Ponce, „Foreign direct investment and economic growth in Latin America”, *Economic Analysis and Policy*, vol. 56, 2017, p. 185.

⁷⁰⁶ Videti, na primer: S. S. Makki, A. Somwaru, „Impact of foreign direct investment and trade on economic growth: Evidence from developing countries”, *American journal of agricultural economics*, vol. 86, no. 3, 2004.

⁷⁰⁷ D. Herzer, S. Klasen, „In search of FDI-led growth in developing countries: The way forward”, *Economic Modelling*, vol. 25, no. 5, 2008, p. 794.

⁷⁰⁸ R. Forte, R. Moura, „The effects of foreign direct investment on the host country's economic growth: theory and empirical evidence”, *The Singapore Economic Review*, vol. 58, no. 03, 2013, p. 6.

⁷⁰⁹ W. Anseeuw, L. A. Wily, L. Cotula, M. Taylor, *Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, 2012, p. 4.

⁷¹⁰ *Ibid.*, p. 33.

⁷¹¹ A.-C. Gerlach, P. Liu, „Resource-seeking foreign direct investment in African agriculture”, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2010, p. 12.

posebno doći do izražaja pregovaračka moć i tehnika državnih aktera budući da će samo od njih zavisiti da li će uspeti da ostvare najviše moguće koristi od dolaska investitora. U takvim pregovorima, vlade bi trebalo da favorizuju sopstvene interese, istovremeno nudeći investitoru takve uslove koje ne može odbiti.

Fiskalni efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta naročito su značajni za zemlje u razvoju budući da one imaju potrebu za prilivom kapitala koji će im omogućiti ekonomski rast. Naime, ove zemlje neretko imaju ne samo ekonomske, već i socijalne probleme, poput gladi, siromaštva i, uopšte, nedovoljnog razvoja. Ovakvi problemi poprimaju drastične oblike u nerazvijenim zemljama Afrike koje su, u najvećem broju slučajeva, i bile odredište investitora koji tragaju za plodnim poljoprivrednim zemljištem. U tom smislu, nameće se potreba za dubljim istraživanjem efekata takvih investicija na ove zemlje, odnosno pitanja da li one imaju kapacitet da doprinesu ekonomskom rastu ovih zemalja i, ukoliko ih imaju, kako ih je potrebno iskoristiti u funkciji blagostanja u zemlji domaćinu.

Ukoliko bi se utvrdilo da akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju pozitivne fiskalne efekte po zemlju domaćina, nadalje bi se moglo postaviti i pitanje da li to, sledstveno, znači i priliv novih investicija, sa dodatnim pozitivnim efektima?⁷¹² Drugim rečima, da li zemlje koje su iskusile pozitivne efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta predstavljaju svojevrsan magnet za nove investicije, kao posledica aglomeracija? Pozitivan odgovor značio bi da zemlje u razvoju treba da vode aktivnu politiku privlačenja stranih direktnih investicija u poljoprivredi budući da im je to jedan od načina da se izvuku iz siromaštva i da njihovi poljoprivredni proizvodi na velika vrata uđu u međunarodne trgovinske tokove. Aktivna politika privlačenja stranih direktnih investicija može se postaviti na dva načina. Prvo, država bi trebalo da formuliše dobar pravno-institucionalni okvir i obezbedi vladavinu prava, čime bi obezbedila dobar opšti privredni ambijent, koji je od koristi kako stranim, tako i domaćim investitorima. Drugi pravac delovanja odnosi se na mere kojima se specifično i direktno deluje na strane investicije, poput definisanja različitih podsticajnih mera privlačenja investicija

Stoga, vlada zemlje domaćina ima ključnu ulogu u kreiranju uslova koji omogućavaju pozitivne efekte, odnosno redukciju negativnih efekata stranih direktnih investicija na svoj ekonomski rast. Međutim, uprkos ovim potencijalno negativnim efektima, empirijski dokazi generalno ukazuju da strane direktne investicije imaju pozitivan uticaj na ekonomski rast zemalja u razvoju.⁷¹³ Dakle, nepobitno da strane direktne investicije sa sobom nose niz pozitivnih efekata. Ipak, kao što je Rej⁷¹⁴ primetio, „za nacionalne vlade je imperativ da stvore preduslove za dolazak stranih direktnih investicija i omoguće im da čine čuda“. U tom smislu, može se zaključiti da zemlja domaćin mora imati adekvatne politike koje će omogućiti najracionalnije i najoportunije raspoređivanje sredstava pristiglih sa investitorom. Zemlja domaćin mora imati i dovoljne apsorpcione kapacitete za novi priliv kapitala, nove tehnologije, znanja, i svega onoga što strani investitori nose sa sobom iz, po pravilu, tehnološki naprednijih zemalja.

Imajući u vidu sve navedeno, moglo bi se zaključiti da će strane direktne investicije u jednoj zemlji najverovatnije imati pozitivan efekat na njen ekonomski rast. Ipak, one ne deluju *ipso facto* pozitivno na prihode zemlje domaćina. Drugim rečima, strane direktne investicije pojavljuju se kao neophodan, ali ne i dovoljan uslov za ekonomski rast jedne zemlje. Njihovi efekti zavisice od

⁷¹² Mnoga istraživanja pokazala su da zemlje domaćini stranih direktnih investicija privlače nove investicije. Videti, na primer: R. B. Tekin, „Economic growth, exports and foreign direct investment in Least Developed Countries: A panel Granger causality analysis“, *Economic modelling*, vol. 29, no. 3, 2012.

⁷¹³ *Ibid.*, p. 780.

⁷¹⁴ S. Ray, „Impact of foreign direct investment on economic growth in India: A co integration analysis“, *Advances in Information Technology and Management*, vol. 2, no. 1, 2012, p. 200.

postojećih internih uslova karakterističnih za svaku pojedinu zemlju domaćina investicije, odnosno od njenih podsticaja i sveukupne strukture na kojoj je zasnovana njena politika privlačenja stranih direktnih investicija.

Imajući u vidu da je savremeni talas akvizicija poljoprivrednog zemljišta i dalje u jeku, ne bismo mogli izvesti konačne zaključke o njihovim krajnjim efektima. Ovo je delimično posledica činjenice da se ovaj fenomen pomno prati od 2008. godine, ali da su mnogi njegovi aspekti, usled toga što nije prošlo dovoljno vremena, ili ostali neistraženi ili se možda još uvek nisu ni manifestovali. Ovo je svakako slučaj sa efektima na životnu sredinu, za koje će, iako trenutno imamo obilje podataka, vreme pokazati prave razmere. Na osnovu svega navedenog mogao bi se izvesti zaključak da akvizicijama poljoprivrednog zemljišta ne možemo *a priori* pristupiti niti kao prilici za razvoj niti kao „grabljenju zemlje“ budući da se pokazalo da imaju ne samo pozitivne, već i negativne efekte. Možda je, pak, rešenje negde na sredini, pa se, stoga, ne moramo unapred odreći investicija u poljoprivredno zemljište. Ono što bi trebalo da uradimo jeste da ih oblikujemo tako da nam budu korisne.

4. EVROPSKA UNIJA I AKVIZICIJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA

Poljoprivreda je esencijalna komponenta evropske ekonomije i društva.⁷¹⁵ Takav stav podržava činjenica da ukupna površina zemljišta u Evropskoj uniji iznosi 4.346.347 km², od čega je 39,8% poljoprivredno zemljište (*i.e.* 42,8% njene teritorije⁷¹⁶). U tom smislu, Evropska unija oduvek teži regulisanju tržišta poljoprivrednog zemljišta, a njena protekcionistička politika prema poljoprivrednom zemljištu i poljoprivredi u celini važna je karakteristika Evropske unije, koja je prati još od samog osnivanja.

Naime, zajednička poljoprivredna politika nastala je 1957. godine i predstavlja njenu najstariju politiku. Imajući u vidu da je do skoro na nju izdvajano više od polovine budžetskih sredstava Evropske unije, ona je oduvek bila i njena najskuplja politika. Ovakvi troškovi proizašli su, *inter alia*, iz ideje protekcionizma na kojoj ova politika i počiva. Imajući u vidu izuzetno visoke subvencije koju njeni poljoprivrednici dobijaju, 1970-ih godina se došlo i do prvih viškova poljoprivrednih proizvoda, koja su, u slučaju mleka, slikovito nazivana „jezerima mleka“. Danas ovu politiku ne odlikuju toliko ekstremne posledice.

Ovo stoga što su od 2003. godine uvedene takozvana „proizvodno nevezana“ plaćanja, kojim se više ne subvencionise proizvodnja određenog proizvoda, već se vrše direktna plaćanja po poljoprivrednom gazdinstvu. Međutim, i ovakvo subvencionisanje dovodi do problema budući da je, zapravo, visina subvencija direktno zavisna od broja hektara. Naime, u cilju dobijanja subvencija, poljoprivrednici su počeli sa pribavljanjem velikih površina poljoprivrednog zemljišta, što je za posledicu imalo i izuzetno visoku koncentraciju vlasništva. Ovakvo delovanje Evropske unije dovodi do toga da njene politike budu uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta⁷¹⁷, ne samo van njene teritorije, već i u okviru nje same.

Naime, analiza sprovedena u 5. poglavlju ove doktorske disertacije je pokazala da je Istočna Evropa postala novo žarište akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Po pravilu, ove zemlje vode aktivne politike privlačenja stranih direktnih investicija u poljoprivredu. Sa izuzetkom Slovenije, njih odlikuju velike površine plodnog i jeftinog zemljišta. Međutim, ovaj potencijal nije dovoljno iskorišćen, što je posledica, *inter alia*, činjenice da je tehnologija i *know-how* na relativno niskom nivou, dok je, istovremeno, broj zaposlenih u poljoprivrednom sektoru veliki. Pored toga, za njih je karakteristična i nejednaka distribucija zemljišta, što dovodi i do nejednake raspodele subvencija u okviru zajedničke poljoprivredne politike. Takođe, ove zemlje karakteriše usitnjenost poseda i visoka koncentracija prava vlasništva.

Agregatni podaci o karakteristikama poljoprivrednog sektora pokazuju da je slično stanje na nivou čitave Evropske unije, što potvrđuje tezu da u Evropskoj uniji „postoje tri goruća problema kada je u pitanju zemljište: koncentracija zemljišta, „grabljenje zemlje“ i barijere ulasku“.⁷¹⁸ Naime, u

⁷¹⁵ C. Nazzaro, G. Marotta, „The Common Agricultural Policy 2014–2020: scenarios for the European agricultural and rural systems”, *Agricultural and Food Economics*, vol. 4, no. 1, 2016, p. 1.

⁷¹⁶ The World Bank, *Agricultural land (% of land area) - European Union*, https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS?locations=EU&most_recent_value_desc=false, Internet, pristupljeno 19.03.2020.

⁷¹⁷ O zajedničkoj poljoprivrednoj politici (i, uopšte, o politikama Evropske unije kao uzroku akvizicija poljoprivrednog zemljišta) bilo je više reči u potpoglavlju 2.6.3.

⁷¹⁸ S. M. Borras Jr, J. Franco, Van der Ploeg, J. Douwe, „Land concentration, land grabbing and people’s struggles in Europe: summary of and introduction to the collection of studies”, in: *Land concentration, land grabbing and people’s struggles in Europe*, (Eds. Saturnino M. Borras Jr., Jennifer Franco), Transnational Institute, Amsterdam, 2013, p. 8.

Evropskoj uniji je 2016. godine bilo 10,5 miliona poljoprivrednih gazdinstava, ali ovaj broj godinama unazad strmo opada. Većinu poljoprivrednih gazdinstava čine mala poljoprivredna gazdinstva s obzirom da je dve trećine njih površine manje od 5 hektara. Poljoprivredna gazdinstva u Evropskoj uniji koriste 173 miliona hektara zemljišta za poljoprivrednu proizvodnju, što je oko 39% ukupne površine Evropske unije. Naime, vlasništvo na poljoprivrednom zemljištu u Evropskoj uniji karakteriše visoka koncentracija. Istraživanja⁷¹⁹ su pokazala da 3,3% svih poljoprivrednih gazdinstava (veličine preko 100 hektara) upravlja većinom poljoprivrednog zemljišta (52,7% ukupnog poljoprivrednog zemljišta u 2016. godini). Poljoprivreda, i pored toga, dominantno ostaje porodični posao. U 2016. godini je 9,7 miliona ljudi radilo u poljoprivredi. Od toga, poljoprivrednici su obično muškarci (71,5%), pri čemu je samo jedan od 10 poljoprivrednika bio mlađi od 40 godina.

Činjenica da je bruto domaći proizvod Evropske unije u 2016. godine iznosio 15.376,6 milijardi evra, a populacija Evropske unije 2017. godine brojala 511,5 miliona⁷²⁰, govori o ekonomskom značaju Evropske unije. U skladu sa tim, ona ima snažan politički uticaj u svetu. Stoga, od nje se očekuje da bude predvodnik naprednih politika i da radi za dobrobit čovečanstva što je, do sada, u najvećem broju slučajeva i činila. U tom smislu, važno je sagledati i stav Evropske unije o akvizicijama poljoprivrednog zemljišta, pre svega, tumačenjem njenog primarnog zakonodavstva, posebno u kontekstu slobode kretanja kapitala koja se odnosi i na poljoprivredno zemljište. Osim toga, potrebno je sagledati i stav institucija Evropske unije prema akvizicijama poljoprivrednog zemljišta. Isto tako, pitanje je da li njene države članice imaju određene obaveze prema međunarodnom pravu, koje ih ograničavaju u njihovom delovanju po pitanju preuzimanja poljoprivrednog zemljišta, odnosno koje bi kršile u slučaju da akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju negativne efekte.

4.1. Primarno zakonodavstvo Evropske unije

4.1.1. Najviši izvori prava u Evropskoj uniji

Osnovni izvori prava Evropske unije su takozvani „primarni“ ili „originarni“ izvori, među kojima poseban značaj imaju takozvani „konstitutivni“ ili „osnovni“ ugovori kojima je postavljen temelj evropskog prava.⁷²¹ Najvažniji izvori prava Evropske unije jesu ugovori kojima su države članice osnovale Evropsku uniju. Ti ugovori su Ugovor o Evropskoj zajednici (ranije: Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici) iz 1957. godine; 2) Ugovor o Evropskoj atomskoj zajednici iz 1957. godine (Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik prestao je da važi 2002. godine) i 3) Ugovor iz Matrihta (takozvani Ugovor o Evropskoj uniji) iz 1992. godine. Svi navedeni ugovori važili su u oblicima utvrđenim Ugovorom iz Nice iz 2000. godine i 4) Ugovor iz Lisabona iz 2007. godine.⁷²²

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 2009. godine Ugovor o Evropskoj uniji nastavio je svoj pravni život sa istim imenom i izmenjenom sadržinom, dok je Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice promenjeno ime u Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (i izmenjena delom sadržina). Strogo pravno gledano, postoji izvorni Ugovor o Evropskoj uniji, čija sadržina je revidirana Ugovorom

⁷¹⁹ E. Cook, „Agriculture, forestry and fishery statistics, 2018 edition“, EUROSTAT statistical books, Luxembourg, 2018, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/9455154/KS-FK-18-001-EN-N.pdf/a9ddd7db-c40c-48c9-8ed5-a8a90f4faa3f?t=1558692068000>, p. 12.

⁷²⁰ *Ibid.*, p. 126.

⁷²¹ B. M. Rakić, „Predlog za pristupanje harmonizaciji pravnog sistema SR Jugoslavije sa regulativom uspostavljenom u Evropskoj uniji“, *Pravni zbornik: Časopis za pravnu teoriju i praksu*, no. 2-3, 1995, p. 147.

⁷²² B. Košutić, B. M. Rakić, B. Milisavljević, *Uvod u pravo Evropskih integracija, drugo izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013, p. 233.

iz Amsterdama, Ugovorom iz Nice i Ugovorom iz Lisabona. Kako je teško primenjivati izvorni ugovor i amandmane na taj ugovor, pravna služba Unije, na osnovu ovlašćenja datog u Ugovoru o Evropskoj uniji, pripremila je konsolidovanu verziju Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Stoga, nije pogrešan iskaz da se Evropska unija zasniva na dva ugovora – Ugovoru o Evropskoj uniji i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije.⁷²³ Dakle, Prečišćena verzija Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije⁷²⁴, Povelja Evropske unije o osnovnim pravima⁷²⁵ i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju danas predstavljaju primarno zakonodavstvo Evropske unije. Interesantno je da, iako navedeni ugovori nisu ustav u pravom smislu te reči, oni sadrže dve karakteristike ustava u formalnom smislu: 1) na vrhu su hijerarhijske lestvice izvora prava u Evropskoj uniji i 2) njihova izmena je otežana.⁷²⁶

Odredbom člana 2 Ugovora o Evropskoj uniji propisano je da se Unija zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i pripadnike manjina⁷²⁷, a koje vrednosti su u društvu u kojem preovlađuju pluralizam, zabrana diskriminacije, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca, zajedničke i državama članicama. Navedena odredba je od naročitog značaja za Evropsku uniju koja se oduvek smatrala, pre svega, ekonomskom unijom. Međutim, ona je u novije vreme poznata i kao bastion ljudskih prava. Kod pitanja akvizicija poljoprivrednog zemljišta naročito je važno naći balans između ljudskih prava, sa jedne strane, i slobode kretanja kapitala, kao jednog od osnovnih principa na kojima se zasniva unutrašnje tržište Evropske unije, sa druge strane.

4.1.2. Sloboda kretanja kapitala u pravu Evropske unije i njena ograničenja

4.1.2.1. Sloboda kretanja kapitala kao pravna tekovina Evropske unije

Polazeći od segmentarnog pristupa izgradnji evropskih zajednica, Šumanova deklaracija od 1950. godine predviđa da se „evropske integracije neće izgraditi odjednom, već kroz konkretna ostvarenja koja će, najpre, stvoriti faktičku solidarnost“. Evropske zajednice su i stvorene, pre svega, na ekonomskom polju, pa se, stoga, pravni sistem na kome je zasnovana Evropska unija velikim delom situira u sferi privrednog prava. Dva su osnovna elementa privredno-pravnog režima u Evropskoj uniji. Prvi predstavlja jedinstveno tržište, dok drugi čine zajedničke politike.⁷²⁸

Upravo je uspostavljanje zajedničkog tržišta, za koje se od Jedinstvenog evropskog akta koristi izraz „jedinstveno tržište“, i bio primarni cilj formiranja Evropskih zajednica. Ono podrazumeva ne samo formalnu, već i suštinsku promenu koja se sastoji u podizanju stepena jedinstva i koherentnosti evropskog tržišta. Ono, naravno, nije bilo samo sebi cilj, već je cilj bio da se doprinese ekonomskom

⁷²³ *Ibid.*, pp. 233-234.

⁷²⁴ European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, „Official Journal of the European Union“, 2012/C 326/01.

⁷²⁵ European Union, Charter of fundamental rights of the European Union, „Official Journal of the European Communities“, 2000/C 364/01.

⁷²⁶ B. Košutić, B. M. Rakić, B. Milisavljević, *Uvod u pravo Evropskih integracija, drugo izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013, p. 235.

⁷²⁷ U tom smislu, od naročitog značaja je odredba člana 52, stav 3 Povelje u kojoj se ističe da su, u onoj meri u kojoj Povelja sadrži prava koja odgovaraju pravima zajemčenim Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, značenje i opseg primene tih prava jednaki onima iz pomenute Konvencije. Ovo međutim, ne sprečava da pravo Unije pruži širu zaštitu od zaštite koja je predviđena Konvencijom.

⁷²⁸ B. M. Rakić, „Četiri velike slobode' u pravu Evropske unije“, in: *Pravo Evropske unije*, (Eds. Dobrosav M. Mitrović, Obrad Račić), Službeni glasnik, Beograd, 1996, p. 17.

razvoju i poboljšanju uslova života na prostoru Zajednice. Takav cilj se prvenstveno realizuje kroz „četiri slobode“: slobodu kretanja kapitala, slobodu kretanja radne snage, robe i usluga.⁷²⁹

Među navedenim fundamentalnim slobodama koje čine osnovu evropskog jedinstvenog tržišta, sloboda kretanja kapitala je najmlađa. Naime, ona je postala direktno primenljiva sloboda tek sa Ugovorom iz Mاستrihta.⁷³⁰ Naime, iako je Ugovor iz Rima artikulisao aspiraciju ka slobodnom tržištu kapitala, glavni koraci ka slobodnom tržištu preduzeti su Trećom direktivom⁷³¹ o kapitalu iz 1988. godine, koja je uputila države da ukinu ograničenja kada je u pitanju kretanje kapitala.⁷³² Unutrašnje tržište Evropske unije sadrži dva elementa: spoljni i unutrašnji. Spoljni čini carinski sistem, koji podrazumeva zajedničku carinsku politiku koja se primenjuje prema trećim državama, dok unutrašnji element čine, pre svega, četiri velike slobode, zahvaljujući kojima tržište Evropske unije funkcioniše bez unutrašnjih barijera.⁷³³

Odredbom člana 26, stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (bivši član 14 Ugovora o Evropskoj zajednici) propisano je da Unija usvaja mere za uspostavljanje ili obezbeđenje funkcionisanja unutrašnjeg tržišta, u skladu sa unutrašnjim odredbama Ugovora. Stavom 2 istog člana propisano je da unutrašnje tržište predstavlja prostor bez unutrašnjih granica unutar koga su obezbeđeni slobodno kretanje robe, lica, usluga i kapitala, u skladu sa odredbama Ugovora. Ipak, kada je u pitanju regulisanje tržišta poljoprivrednog zemljišta, ono spada u nadležnost država članica.⁷³⁴

Pravni okvir za slobodno kretanje kapitala, pa i poljoprivrednog zemljišta, uključuje odredbe Ugovora, protokole i deklaracije, kao i tranzicione mere dopuštene ugovorima o pristupanju novim državama članicama.⁷³⁵ Odredbom člana 63, stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije propisano je da se, u okviru odredaba navedenog poglavlja, zabranjuju sva ograničenja kretanja kapitala između država članica, kao i između država članica i trećih lica. Sud pravde je u više navrata⁷³⁶ jasno stao na stanovište da pod „ograničenjem“ smatra sve mere koje prekogranična ulaganja kapitala čine manje privlačnim.

Važno je primetiti da su zabranjena bilo kakva ograničenja, i to kako između država članica, tako i između država članica i trećih država. U tom smislu, iako najmlađa, ova sloboda je najšira budući da je jedina sloboda koja se primenjuje i izvan granica Evropske unije, *i.e.* njena primena nije ograničena samo na kretanja kapitala između država članica, već i između država članica i trećih država. Takođe, zabrana iz navedene odredbe ima direktnu primenu, odnosno nije potrebno donositi

⁷²⁹ B. M. Rakić, „Predlog za pristupanje harmonizaciji pravnog sistema SR Jugoslavije sa regulativom uspostavljenom u Evropskoj uniji”, *Pravni zbornik: Časopis za pravnu teoriju i praksu*, no. 2-3, 1995, p. 148.

⁷³⁰ European Commission, *Capital movements*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-markets/capital-movements_en#legalframework, Internet, pristupljeno 12.12.2019.

⁷³¹ Savet (ranije poznat pod imenom Savet ministara) je prvu direktivu u cilju ostvarivanja slobode kretanja kapitala iz člana 67 Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice doneo 1960. godine, a dopunio ju je drugom direktivom od 1962. godine. Ovim direktivama predviđena je liberalizacija dugoročnih i srednjoročnih kretanja kapitala. Više o ovome: B. M. Rakić, „'Četiri velike slobode' u pravu Evropske unije”, in: *Pravo Evropske unije*, (Eds. Dobrosav M. Mitrović, Obrad Račić), Službeni glasnik, Beograd, 1996, pp. 25-26.

⁷³² European Council, Third Capital Directive, Directive 88/361/EEC for the implementation of Article 67 of the Treaty, „Official Journal of the European Communities”, L 178/5. art. 1(1)

⁷³³ P. Sparkes, *European land law*, Bloomsbury Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2007, p. 28.

⁷³⁴ O ovome će biti više reči u delu 4.1.2.2.

⁷³⁵ European Commission, *Capital movements*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-markets/capital-movements_en#legalframework, Internet, pristupljeno 12.12.2019.

⁷³⁶ Court of Justice of the European Union, *Commission of the European Communities v. Kingdom of Spain*, Case C-463/00, Judgment of the Court of 13 May 2003. para. 58.

bilo kakav drugi akt implementacije na nivou država članica, tako da se pojedinci direktno mogu pozvati na ovaj član u postupku pred nacionalnim sudom.

Ovakav stav jasno je izražen u slučaju *Skatteverket*⁷³⁷ iz 2007. godine u kome se, između ostalog, navodi da se, kada je u pitanju kretanje kapitala između države članice i države nečlanice, može pozvati na član 56, stav 1 Ugovora o Evropskoj zajednici (sadašnji član 64 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije), a u vezi sa članom 57 i 58 Ugovora o Evropskoj zajednici (sadašnji članovi 64 i 65 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije). Na ovaj način bi nacionalna pravila koja nisu u skladu sa navedenim pravilima prestala da se primenjuju, bez obzira na kategoriju kretanja prava o kojoj je reč. U navedenom slučaju se eksplicitno navodi da član 56, stav 1 ima direktan efekat, *i.e.* da se i pojedinci mogu pozivati na njega pred nacionalnim sudovima.

Iako navedena odredba ima direktan efekat, postoji sekundarno zakonodavstvo u Evropskoj uniji koje ima uticaj na slobode garantovane Ugovorom, poput pomenute Treće direktive 88/361/EEC. Ovo je prihvaćeno i u samim pregovorima, pa se na tome zasnivaju i izrade pregovaračkih pozicija za poglavlje IV. Naime, iako Ugovor o funkcionisanju Evropske unije ne definiše pojam „kretanja kapitala“, Sud pravde Evropske unije zauzeo je stav da se navedena Direktiva i nomenklatura u njenom prilogu mogu koristiti u svrhe definisanja navedenog pojma. Primera radi, u slučaju Komisija protiv Nemačke⁷³⁸ Sud je istakao da, s obzirom na odsustvo definicije kretanja kapitala u Ugovoru, nomenklatura iz Aneksa I uz Direktivu 88/361/EEC ima „indikativnu vrednost“. Navedena nomenklatura obuhvata direktne investicije, investicije u nepokretnosti, portfolio investicije, finansijske zajmove i kredite, obezbeđenja i garancije i druga kretanja kapitala, što znači da lista nije iscrpna, ali je jasno da se sloboda kretanja kapitala odnosi kako na fizički, tako i na finansijski kapital. U svakom slučaju, poljoprivredno zemljište, bez sumnje, potpada pod „kapital“, tako da se princip slobode kretanja kapitala, odnosno zabrana svih ograničenja kretanja kapitala odnosi i na akvizicije poljoprivrednog zemljišta.

Poglavlje IV (sloboda kretanja kapitala), obavezuje države da, uz neke izuzetke, moraju ukloniti sva ograničenja kretanja kapitala, i to kako u okviru Evropske unije, tako i u odnosu sa trećim državama. Osim toga, ovaj deo *acquis*-a uključuje i liberalizaciju platnih usluga, dok je njegova treća potcelina sprečavanje pranja novca.⁷³⁹ Ovakvu podelu prate i Izveštaji o skriningu za poglavlje IV.⁷⁴⁰ Promet poljoprivrednog zemljišta svrstava se u deo I navedene nomenklature „Investicije u nepokretnosti“. Ova kategorija odnosi se na kupovinu zgrada i zemljišta i izgradnju zgrada od strane privatnih lica radi sticanja dobiti ili za ličnu upotrebu. Ona uključuje i pravo plodouživanja na zgradama i zemljištem.⁷⁴¹ Veliki značaj u definisanju pojma „kapitala“ zasigurno ima bogata praksa Suda pravde. Kako ne postoji iscrpljujuća lista zabranjenih postupaka i mera država članica, svaki slučaj cenice se individualno, *i.e.* dopuštenost mera i postupaka države članice određivaće se na *ad hoc* osnovi.

⁷³⁷ Court of Justice of the European Union, *Skatteverket v. A*, Case C-101/05, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 December 2007. para. 26-27.

⁷³⁸ Court of Justice of the European Union, *Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany*, Case C-112/05, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 23 October 2007.

⁷³⁹ European Commission, *Chapters of the acquis*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en, Internet, pristupljeno 04.03.2021.

⁷⁴⁰ Videti, na primer: European Commission, „Screening report Serbia, Chapter 4 – Free movement of capital“, 2014, p. 2.

⁷⁴¹ Court of Justice of the European Union, *SEGRO and Horváth*, Joint Cases C-52/16 and C-113/16, Judgment of the Court of 6 March 2018. para. 57.

4.1.2.2. Nadležnost za regulisanje tržišta poljoprivrednog zemljišta

Regulisanje tržišta poljoprivrednog zemljišta spada u nadležnost država članica. Ovo iz razloga što je nadležnost Evropske unije regulisana pozitivno, a nadležnost država članica negativno. Naime, odredbom člana 5 Ugovora o Evropskoj uniji propisano je da su granice nadležnosti Unije uređene načelom poveravanja, dok je vršenje nadležnosti Unije uređeno načelima supsidijarnosti⁷⁴² i proporcionalnosti. Prema načelu poveravanja, Unija deluje samo u granicama nadležnosti koje su joj države članice poverile ugovorima, dok u onim oblastima koje joj nisu poverile, države članice zadržavaju nadležnost. Prema načelu supsidijarnosti, u oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Unija deluje samo u meri u kojoj države članice ne mogu u dovoljnom obimu ostvariti ciljeve predloženog delovanja, već ih je moguće bolje ostvariti na nivou Unije. Prema načelu proporcionalnosti, sadržina i oblik delovanja Unije ne prelazi ono što je neophodno za ostvarivanje ciljeva Unije.

Imajući u vidu uslove pod kojima, u oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Unija može delovati, može se reći da mere Unije, odnosno njeni legislativni akti, treba da prođu test „neophodnosti“ i „delotvornosti“. Suština principa supsidijarnosti jeste u tome što se smatra da su manje zajednice delotvornije te da, stoga, zaslužuju da imaju prednost u delovanju u odnosu na veće (u ovom slučaju, države uživaju prednost u odnosu na Uniju).⁷⁴³ Ipak, princip ne važi u oblastima u kojima Unija ima isključivu nadležnost.⁷⁴⁴

Kada je u pitanju nadležnost država članica u oblasti svojinskopравnih odnosa, Ugovor ne ostavlja nikakvu dilemu. Naime, odredbom člana 345 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije propisano je da ugovori ni na koji način ne dovode u pitanje svojinskopравni sistem država članica. Međutim, države, pri navedenom, nisu apsolutno neograničene, već su, naprotiv, ograničene osnovnim principima na kojima je zasnovana Evropska unija. Pri njegovom regulisanju, države članice moraju voditi računa o tome da ono bude u skladu sa pravom Evropske unije, pre svega, sa slobodom kretanja kapitala i principom zabrane diskriminacije.

Praksa Suda je limitirana kada je u pitanju ovaj član i uglavnom se odnosi na mere koje države preduzimaju u procesu privatizacije. Privatizacija, kao pitanje ekonomske politike, spada u ekskluzivnu kompetenciju država članica. Međutim, Sud je više puta⁷⁴⁵ izrazio stav da se države članice ne mogu

⁷⁴² Za uvođenje načela supsidijarnosti u Ugovor o Evropskoj uniji zalagala se nemačka vlada, kojoj je kao uzor poslužila formulacija ovog principa u enciklici pape Pija XI iz 1931. godine. U navedenoj enciklici se navodi da pojedincu ne treba oduzimati u korist društva ono što može ostvariti sam odnosno sopstvenom inicijativom. Isto važi i kada je u pitanju oduzimanje delovanja nižih i manjih zajednica u korist viših i većih zajednica. Naime, navodi se da bi suprotno delovanje ugrožavalo načelo pravde. Više: B. Košutić, B. M. Rakić, B. Milisavljević, *Uvod u pravo Evropskih integracija, drugo izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013, p. 256.

⁷⁴³ *Ibid.*, pp. 257-258.

⁷⁴⁴ Isključiva nadležnost Evropske unije regulisana je članom 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Prema stavu 1 navedene odredbe, isključiva nadležnost Evropske unije postoji u sledećim oblastima: 1) carinska unija; 2) utvrđivanje pravila konkurencije neophodnih za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta; 3) monetarna politika za države članice čija je valuta evro; 4) očuvanje bioloških resursa mora u okviru zajedničke politike u oblasti ribarstva; 5) zajednička trgovinska politika. Stavom 2 navedene odredbe propisano je da Unija ima isključivu nadležnost i za zaključivanje međunarodnog sporazuma kada je njegovo zaključivanje predviđeno u zakonodavnom aktu Unije ili je neophodno kako bi se Uniji omogućilo da vrši svoju unutrašnju nadležnost, ili ukoliko njegovo zaključivanje može uticati na zajednička pravila ili izmeniti oblast njihove primene.

⁷⁴⁵ Videti, na primer: Court of Justice of the European Union, Commission of the European Communities v. Portuguese Republic, Case C-367/98, Judgment of the Court of 4 June 2002; Court of Justice of the European Union, Commission of the European Communities v. Kingdom of Spain, Case C-463/00, Judgment of the Court of 13 May 2003; Court of Justice of the European Union, Commission of the European Communities v. United Kingdom of Great Britain and

pozivati na navedeni član kao opravdanje za prepreke koje proizlaze iz privilegija u vezi sa njihovim položajem akcionara u privatizovanom preduzeću, a u smislu uživanja sloboda predviđenih Ugovorom. U slučaju Komisija protiv Italije⁷⁴⁶ Sud je istakao da odredbe Ugovora koje se odnose na slobodno kretanje kapitala ne prave razliku u odnosu na to da li su u pitanju javni ili privatni akti.

Navedena odredba člana 345 je izraz principa neutralnosti Ugovora u odnosu na odredbe kojima države članice regulišu svojinskopravna pitanja. Međutim, „navedena odredba nikako ne znači da su pravila kojima države regulišu svojinskopravni sistem izopštena iz obaveza država članica da poštuju fundamentalna načela Ugovora, *inter alia*, zabranu diskriminacije, slobodu poslovnog nastanjivanja i slobodu kretanja kapitala“.⁷⁴⁷ U tom smislu, značajan je slučaj *Konle*⁷⁴⁸ u kome je Sud istakao da nacionalna zakonodavstva po pitanju regulisanja akvizicija zemljišta moraju biti u skladu sa odredbama Ugovora o slobodi poslovnog nastanjivanja za državljane država članica i sa slobodom kretanja kapitala, ukazujući da je iz odredbe 54, stav 3, tačka e) Ugovora (sada član 50, stav 2, tačka d) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije) pravo na sticanje i korišćenje nepokretnosti koje se nalaze na teritoriji druge države članice posledica slobode poslovnog nastanjivanja, kao i da „što se tiče kretanja kapitala, one uključuju investicije u nepokretnosti nedržavljana na teritoriji države članice“, što je jasno iz nomenklature iz Treće direktive o kapitalu. Drugim rečima, moglo bi se zaključiti da je sloboda nastanjivanja, u ovom smislu, iznad slobode kretanja kapitala (primera radi, privredno društvo koje bi posedovalo zemljište koje mu je potrebno radi obavljanja delatnosti).

Navedeno znači da Evropska unija ne bi trebalo da se meša u osnove nacionalnih sistema ili da bi, u najmanju ruku, svako mešanje Evropske unije zahtevalo jako opravdanje. Ipak, praktično dejstvo ove odredbe je ograničeno budući da su svi argumenti zasnovani na njoj odbačeni u svakom konkretnom slučaju.⁷⁴⁹ Ovo stoga što je vlasništvo nužno ograničeno u meri potrebnoj za postizanje ciljeva Zajednice. Naime, intervencija Evropske unije smatrala bi se legitimnom u slučaju da neko pitanje spada u njenu nadležnost, što je obično u slučaju pravila unutrašnjeg tržišta, i to najčešće u slučaju slobode kretanja kapitala. Navedena odredba bi trebalo da predstavlja prag koji Evropska unija ne bi trebalo da pređe, ali ona ne sprečava da nacionalni zakoni budu ispitani s aspekta njihove kompatibilnosti sa fundamentalnim pravilima Ugovora.⁷⁵⁰

Treba, međutim, imati u vidu da navedene odredbe dovode do ograničavanja država članica kada je u pitanju mogućnost postavljanja raznih vidova restrikcija u vezi sa sticanjem prava svojine na poljoprivrednom zemljištu od strane građana Evropske unije. Ipak, državama se ne nameću formalne smetnje za uspostavljanje raznih vidova ograničenja kada su u pitanju drugi stranci, odnosno oni koji

Northern Ireland, Case C-98/01, Judgment of the Court of 13 May 2003; Court of Justice of the European Union, Commission of the European Communities v. Italian Republic, Case C-174/04, Judgment of the Court (First Chamber) of 2 June 2005; Court of Justice of the European Union, Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany, Case C-112/05, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 23 October 2007; Court of Justice of the European Union, European Commission v. Portuguese Republic, Case C-543/08, Judgment of the Court of 11 November 2010.

⁷⁴⁶ Court of Justice of the European Union, Commission of the European Communities v. Italian Republic, Case C-174/04, Judgment of the Court (First Chamber) of 2 June 2005. para. 32.

⁷⁴⁷ Court of Justice of the European Union, Staat der Nederlanden v. Essent NV (C-105/12), Essent Nederland BV (C-105/12), Eneco Holding NV (C-106/12) and Delta NV (C-107/12), Joined Cases C-105/12 to C-107/12, Judgment of the Court (Grand Chamber), 22 October 2013. para. 36.

⁷⁴⁸ Court of Justice of the European Union, Klaus Konle v. Republik Österreich, Case C-302/97, Judgment of the Court of 1 June 1999. para. 22.

⁷⁴⁹ P. Sparkes, *European land law*, Bloomsbury Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2007, p. 109.

⁷⁵⁰ *Ibid.*, pp. 112-113.

nisu građani Evropske unije.⁷⁵¹ Primarno zakonodavstvo Evropske unije, dakle, nameće ograničenja sa ciljem da zaštiti i favorizuje svoje građane. U odnosu na druge ono je, barem formalnopravno, indiferentno. Drugim rečima, državljanin Evropske unije uživa preferencijalni status u bilo kojoj drugoj državi članici po osnovu reciprociteta, za koji bi se, po nastanku, moglo reći da je diplomatski (s obzirom da je nastao na osnovu međunarodnog ugovora). Ipak, imajući u vidu specifičan status Evropske unije, ovu kvalifikaciju treba uzeti uslovno budući da su države pristale na ovakav tretman samim tim što su članice Evropske unije, a ne na *ad hoc* osnovi, zaključivanjem ugovora, kako inače ovaj vid reciprociteta nastaje.

4.1.2.3. Izuzeci od slobode kretanja kapitala i primeri iz prakse Suda pravde Evropske unije

Sloboda kretanja kapitala nije apsolutna budući da Ugovor o funkcionisanju Evropske unije poznaje četiri izuzetka, stipuliranih u članovima 64, 65, 66 i 75, koje izuzetke je u praksi potvrdio i Sud pravde Evropske unije. Osim ovih, eksplicitno navedenih izuzetaka, postoji i mogućnost da države nametnu restriktivne mere sa pozivom na praksu Suda pravde (eng. *emergency break*).

- 1) Odredba člana 64, stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije dopušta državama članicama da zadrže ograničenja koja su postojala pre određenog datuma u odnosu na treće države i određene kategorije kapitala. Naime, shodno navedenom članu, odredbe člana 63 ne dovode u pitanje primenu ograničenja za treće zemlje koje prema nacionalnom pravu ili pravu Evropske unije postoje na dan 31.12.1993. godine u pogledu kretanja kapitala u ili iz trećih zemalja, a odnose se na direktne investicije (uključujući i investicije u nekretnine), na poslovno nastanjivanje, pružanje finansijskih usluga ili uključivanje hartija od vrednosti na tržište kapitala. U pitanju je tzv. *grandfathering* ili *standstill* klauzula.

U pitanju je široko postavljen izuzetak od slobode kretanja kapitala, koji ne podleže testu proporcionalnosti njegovog uvođenja. Ovu klauzulu države obično koriste kako bi od slobode kretanja kapitala izuzele kapital koji spada u strateški bitne sektore i, uopšte, u osetljiva pitanja društvene dobrobiti. Termin „*grandfathering*“, generalno govoreći, označava odredbu koja omogućava da se radnje preduzete pre nekog datuma podvrgnu prethodno važećim pravilima ili procedurama. Takva ograničenja slobode kretanja kapitala lišavaju investitora mogućnosti koje mu daje odredba 63, stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, koja garantuje slobodu kretanja kapitala. Navedena ograničenja primenjuju se na relativno široku kategoriju investicija koje dolaze iz trećih zemalja i koje uključuju strane direktne investicije (uključujući i investicije u nekretnine). *Ratio* predviđanja „*standstill*“ klauzule bio je sprečavanje da treće zemlje steknu prednost nad ekonomijom Evropske unije, senzitivnim industrijama i važnim privrednim društvima Evropske unije. Stoga, uprkos pokušajima da se izvrši potpuna liberalizacija tržišta koja bi delovala *erga omnes*, državama članicama je dozvoljeno da delimično zadrže ograničenja u odnosu na treće zemlje.⁷⁵²

Naime, gore navedenom odredbom člana 64, stav 1 predviđeno je da se, u pogledu ograničenja koja postoje prema nacionalnom pravu Bugarske, Estonije i Mađarske, kao relevantan datum uzima 31.12.1999. godine, dok se u pogledu ograničenja koja postoje prema nacionalnom pravu Hrvatske, kao relevantan datum uzima 31.12.2002. godina. Navedeno znači da ograničenja na kretanje navedene

⁷⁵¹ Odredbom člana 20 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (bivši član 17 Ugovora o Evropskoj zajednici) uspostavlja se građanstvo Unije. Građaninom Unije smatra se svako lice koje ima državljanstvo neke od država članica, pri čemu se građanstvo Unije dodaje državljanstvu države članice i ne zamenjuje ga.

⁷⁵² T. Jovanić, „Grandfathering (standstill) clause and its implications in negotiations on capital movements liberalization”, in: *Legal Implications of Trade Liberalization under SAAs and CEFTA*, University of Belgrade Faculty of Law, (Ed. Dušan Popović), Belgrade, 2018, pp. 81-82.

kategorije kapitala pre navedenih datuma koja pogađaju državljane nečlanica ne mogu biti predmet postupka pred Sudom pravde Evropske unije, odnosno navedena lica se ne mogu pozvati na povredu prava koje je Ugovor garantovao principom slobodnog kretanja kapitala.

Navedena klauzula je naslednik odredbe člana 7(1) Direktive 88/361/EEC, koja je obezbedila određeni nivo liberalizacije kretanja kapitala u odnosu sa trećim zemljama, dopuštajući državama članicama da imaju bolje pregovaračke pozicije kada je u pitanju kretanje kapitala u ili iz trećih zemalja, u poređenju sa režimom koji se primenjuje na državljane drugih država članica. Međutim, Direktiva nije dala nikakav datum preseka, pa se, stoga, ne može smatrati „grandfathering“ klauzulom.⁷⁵³ Kada je u pitanju domašaj jedinstvene primene slobode kretanja kapitala u odnosu na treće zemlje, u smislu odredbe člana 63, stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, od naročitog značaja je pitanje reciprociteta.⁷⁵⁴ Naime, države članice smatrale su da bi bilo opravdano da, kada je u pitanju sloboda kretanja kapitala prema trećim zemljama, istu uslove reciprocitetom. Međutim, niti navedena odredba Ugovora niti praksa Suda pravde Evropske unije opravdavaju takvo postupanje. Primera radi, Sud je u slučaju *Haribo*⁷⁵⁵ istakao da treba imati u vidu da princip slobode kretanja kapitala u odnosu država članica – treća zemlja treba primeniti pod jednakim uslovima kao i u odnosu između država članica, dakle, bez uslova reciprociteta, kao i da takva ograničenja ne mogu biti opravdana. Stoga, imajući u vidu pretenzije država članica da kretanje kapitala uslove postojanjem reciprociteta, sa jedne strane, ali i stav Suda pravde po ovom pitanju, sa druge strane, jasno je da je ova klauzula „supstitut za uslov reciprociteta prema trećim zemljama“.⁷⁵⁶

Sud pravde je u praksi u nekoliko slučajeva tumačio ovu odredbu, koje može biti od značaja nosiocima politika prilikom izrade pregovaračkih pozicija za poglavlje IV. Naime, u slučaju *Konle*⁷⁵⁷ Sud je istakao da bilo koja mera koja je usvojena nakon datuma pristupanja nije, samo na osnovu toga, automatski isključena od derogacije koju predviđa navedena odredba. Stoga, ako je takva odredba, u suštini, identična prethodnoj odredbi ili je ograničena na smanjenje ili eliminisanje prepreka prava i sloboda predviđenih u ranijem zakonodavstvu, ona će biti pokrivena navedenom derogacijom. Sa druge strane, odredba zasnovana na pristupu koji se razlikuje od prethodnog zakona i koja ustanovljava nove procedure ne može se smatrati zakonodavstvom koje je postojalo u vreme pristupanja. Drugim rečima, opravdanom se može smatrati i mera doneta posle navedenog datuma ukoliko je, osim navedenog izuzetka, ona suštinski ista onoj koja je postojala pre navedenog datuma. Ovakav stav Sud je potvrdio i u slučaju *Test Claimants in the FII Group Litigation*.⁷⁵⁸ Ipak, imajući u vidu da se radi o odstupanju od fundamentalnog principa, slobode kretanja kapitala, Sud je naglasio da se ovaj izuzetak mora striktno tumačiti.⁷⁵⁹

Odredbom člana 64, stav 2 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije propisano je da Evropski parlament i Savet, u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mere u vezi sa kretanjem

⁷⁵³ *Ibid.*, p. 91.

⁷⁵⁴ *Ibid.*, p. 85.

⁷⁵⁵ Court of Justice of the European Union, *Haribo Lakritzen Hans Riegel BetriebsgmbH and Österreichische Salinen AG*, Joint Cases C-436/08 and C-437/08, Judgment of the Court of 10 February 2011. para. 127-128.

⁷⁵⁶ T. Jovanić, „Grandfathering (standstill) clause and its implications in negotiations on capital movements liberalization”, in: *Legal Implications of Trade Liberalization under SAAs and CEFTA*, University of Belgrade Faculty of Law, (Ed. Dušan Popović), Belgrade, 2018, p. 85.

⁷⁵⁷ Court of Justice of the European Union, *Klaus Konle v. Republik Österreich*, Case C-302/97, Judgment of the Court of 1 June 1999. para. 53-54.

⁷⁵⁸ Court of Justice of the European Union, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, Case C-446/04, Judgment of the Court of 12 December 2006. para. 192.

⁷⁵⁹ Court of Justice of the European Union, *Welte*, Case C-181/12, Judgment of the Court of 17 October 2013. para. 29.

kapitala u ili iz trećih zemalja, a koje se odnose na direktne investicije (uključujući i investicije u nekretnine), na poslovno nastanjivanje, pružanje finansijskih usluga ili uključivanje hartija od vrednosti na tržišta kapitala. U stavu 3 navedenog člana se, međutim, izričito navodi da samo Savet, u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom, može jednoglasno i nakon konsultovanja sa Evropskim parlamentom, usvojiti mere u pravu Unije koje predstavljaju korak unazad u pogledu liberalizacije kretanja kapitala u ili iz trećih zemalja. Moglo bi se reći da odredba člana 64, stav 3, zapravo predstavlja „ekonomske sankcije koje su na raspolaganju Evropskoj uniji prema trećim zemljama“.⁷⁶⁰

- 2) Za akvizicije poljoprivrednog zemljišta je možda najinteresantnija odredba člana 65, stav 1, tačka b) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (eng. *exception clause*), koja predviđa izuzetke od slobode kretanja kapitala stipulisane članom 63. Naime, ova odredba predviđa da odredbe člana 63 ne dovode u pitanje pravo država članica da preduzimaju sve mere potrebne za sprečavanje kršenja nacionalnih zakona i drugih propisa, naročito u oblasti oporezivanja i prudencijalnog nadzora nad finansijskim institucijama ili da utvrđuju postupke za prijavljivanje kretanja u svrhe administrativnih ili statističkih informacija ili da preduzimaju mere koje su opravdane iz razloga javnog poretka ili javne bezbednosti.

Kada su u pitanju mere prudencijalnog nadzora i kontrole, Sud je istakao da se ovo odnosi na, pre svega, mere koje imaju za cilj da osiguraju efikasan fiskalni nadzor i borbu protiv ilegalnih aktivnosti, poput utaje poreza.⁷⁶¹ Međutim, kao i ostale, i ovaj izuzetak se usko tumači. Naime, Sud je zauzeo stav da ove mere neće biti opravdane ukoliko se zasnivaju na pretpostavci da će doći do utaje poreza ili poreske prevare. Takve pretpostavke ne mogu opravdati nametnute restriktivne mere.⁷⁶² U svakom slučaju, shodno stavu 3 navedene odredbe, takve mere i postupci ne smeju predstavljati sredstvo proizvoljne diskriminacije niti prikriveno ograničavanje slobodnog kretanja kapitala i plaćanja. Upravo su se na stav 3 citirane odredbe, odnosno na razloge „javnog poretka“ i „javne bezbednosti“, države najčešće pozivale kod nametanja ograničenja strancima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu. Međutim, praksa Suda je pokazala da su u velikom broju slučajeva takve odredbe neproporcionalne i samim tim u neskladu sa pravom Evropske unije.

U slučaju Komisija protiv Španije⁷⁶³ i u slučaju Komisija protiv Portugalije⁷⁶⁴ Sud je istakao da „takav sistem mora biti zasnovan na objektivnim, nediskriminatorским kriterijumima koji su unapred poznati“ (u konkretnom slučaju radilo se o nametanju ograničenja u pogledu površine zemljišta koje može biti predmet kupoprodaje). Primera radi, u slučaju *Albore*⁷⁶⁵ Sud je naglasio da mera koja podrazumeva da su jedino domaći državljani izuzeti od obaveze prethodnog odobrenja predstavlja diskriminatorску meru državljana ostalih država članica. Osim ovih „direktnih“ diskriminatorских mera, praksa Suda pravde Evropske unije poznaje i „indirektnе“ diskriminatorские mere. „Sud konstantno ističe da nisu nedozvoljene samo mere otvorene odnosno direktne diskriminacije po osnovu

⁷⁶⁰ T. Jovanić, *Analiza uticaja procesa evropskih integracija na lokalnu samoupravu u Srbiji u oblasti slobodnog kretanja kapitala, slobode pružanja usluga i prava poslovnog nastanjivanja*, Stalna konferencija gradova i opština - Savez gradova i opština Srbije, Beograd, 2019, p. 16.

⁷⁶¹ Court of Justice of the European Union, *Sanz de Lera and Others*, C-163/94, Judgment of the Court of 14 December 1995. para. 22.

⁷⁶² Court of Justice of the European Union, *Commission v Belgium*, Case C-478/98, Judgment of the Court of 26 September 2000. para. 38.

⁷⁶³ Court of Justice of the European Union, *Commission of the European Communities v. Kingdom of Spain*, Case C-463/00, Judgment of the Court of 13 May 2003. para. 69.

⁷⁶⁴ Court of Justice of the European Union, *Commission of the European Communities v. Portuguese Republic*, Case C-367/98, Judgment of the Court of 4 June 2002. para. 50.

⁷⁶⁵ Court of Justice of the European Union, *Opinion of Mr Advocate General Cosmas, Alfredo Albore*, Case C-423/98, Judgment of the Court of 23 March 2000. para. 16.

državljanstva, već i svi oblici prikrivene diskriminacije koji, primenom nekih drugih kriterijuma, u suštini, vode istom rezultatu (diskriminaciji – istakla autorka).⁷⁶⁶

Po pitanju restriktivne mere u vidu dugogodišnjeg prebivališta, Sud pravde je u slučaju *Uwe Kay*⁷⁶⁷ istakao da uslov da kupac zadrži prebivalište minimum 8 godina na zemljištu koje kupuje, „očigledno prevazilazi meru neophodnosti“. U slučaju *Libert*⁷⁶⁸ Sud je istakao da zahtev za prethodnim odobrenjem koji bi potvrdio postojanje „dovoljne veze“ između potencijalnog kupca i nepokretnosti predstavlja ograničenje u smislu člana 63 Ugovora, kao i da će takav postupak verovatno obeshrabrati nerezidente od investiranja u nepokretnosti. Dakle, Sud je istakao da nije proporcionalna mera koja se ogleda u uslovu „dovoljne veze“, koja se u jednom od slučajeva ogledala u tome da potencijalni kupac ima profesionalnu, porodičnu, socijalnu ili ekonomsku vezu sa zajednicom kao rezultat dugog boravka“. Navedeni slučaj ticao se kupovine poljoprivrednog zemljišta koja je, osim navedenim uslovom „dovoljne veze“ uslovljavana i time da lice ima prebivalište na teritoriji opštine na kojoj se nalazi poljoprivredno zemljište ili na teritoriji susedne opštine najmanje 6 uzastopnih godina koje prethode godini u kojoj se vrši prenos prava svojine, kao i da kupac mora, na dan prenosa prava svojine, da vrši aktivnosti na teritoriji te opštine, na kojima provodi u proseku najmanje polovinu radne nedelje.

U slučaju *Festersen* Sud je istakao da uslov da kupac ima prebivalište u opštini na čijoj teritoriji se poljoprivredno zemljište nalazi, pri čemu taj uslov nije potreban ukoliko ministar poljoprivrede da odbrenje, nije u skladu sa slobodom kretanja kapitala.⁷⁶⁹ Sud je istakao da je ova odredba ne samo u neskladu sa slobodom kretanja kapitala, već i sa pravom na poslovno nastanjivanje i sa pravom da lice slobodno bira mesto prebivališta.⁷⁷⁰ Dakle, ovakvim postupanjem države članice krše i slobodu poslovnog nastanjivanja.

U tom smislu, od značaja je istaći vezu između slobode kretanja kapitala i slobode poslovnog nastanjivanja, na koju ukazuje i Sud pravde Evropske unije. Naime, u slučaju *Casati*⁷⁷¹, Sud je jasno istakao da je sloboda kretanja kapitala, u praksi, preduslov za uživanje drugih sloboda garantovanih Ugovorima, *inter alia*, i slobode nastanjivanja. O vezi ove dve slobode govori i *slučaj Commission v. Portugal*⁷⁷² u kojem je Sud istakao da, prema sadašnjem stanju prakse Suda, kada nacionalne vlasti nameću ograničenja slobodi nastanjivanja, takva ograničenja su direktna posledica ograničenja slobode kretanja kapitala budući da su ove dve slobode neraskidivo povezane. U tom smislu, Sud je naveo da, kada se identifikuje kršenje slobode kretanja kapitala, nema potrebe za zasebnom analizom kršenja slobode nastanjivanja. Slično tome, u jednom drugom slučaju⁷⁷³, Sud je istakao da, čak i ako bi

⁷⁶⁶ Slučaj se ticao nejednakog oporezivanja prihoda nerezidenata. Court of Justice of the European Union, Finanzamt Köln-Altstadt v Roland Schumacker, Case C-279/93, Judgment of the Court of 14 February 1995. para. 26.

⁷⁶⁷ Court of Justice of the European Union, Criminal proceedings against Uwe Kay Festersen, Case C-370/05, Judgment of the Court (Third Chamber) of 25 January 2007. para. 41.

⁷⁶⁸ Court of Justice of the European Union, Eric Libert and Others v. Gouvernement flamand (C-197/11) and All Projects & Developments NV and Others v. Vlaamse Regering (C-203/11), Joined Cases C-197/11 and C-203/11, Judgment of the Court (First Chamber) of 8 May 2013. para. 46-47.

⁷⁶⁹ Court of Justice of the European Union, Criminal proceedings against Uwe Kay Festersen, Case C-370/05, Judgment of the Court (Third Chamber) of 25 January 2007. para. 25.

⁷⁷⁰ *Ibid.* para. 35.

⁷⁷¹ Court of Justice of the European Union, Casati, Case C-203/80, Judgment of the Court of 11 November 1981. para. 8.

⁷⁷² Court of Justice of the European Union, Commission v Portugal, Case C-171/08, Judgment of the Court of 8 July 2010. para. 78-80.

⁷⁷³ Court of Justice of the European Union, Atanasio Group, Case C-384/08, Judgment of the Court of 11 March 2010. para. 39-40.

restriktivne mere ograničavale slobodu kretanja kapitala, one bi bila posledica nametnutog ograničenja slobodi nastanjivanja, u kom smislu se ne bi moglo opravdati zasebno razmatranje kršenja slobode kretanja kapitala.

Kada je u pitanju restriktivna mera u vidu prethodnog odobrenja, u slučaju *Église de Scientologie*⁷⁷⁴ Sud pravde zauzeo je stav da u slučaju stranih direktnih investicija poteškoće u identifikaciji i blokiranju kapitala od trenutka njegovog ulaska u zemlju mogu, u principu, opravdati različiti tretman takvih transakcija. Slučaj se ticao odbijanja zahteva od strane premijera Francuske, kojim je asocijacija *Église de Scientologie* zahtevala ukidanje odluke kojom se uređuje sistem prethodnog odobrenja za strane direktne investicije. U navedenom slučaju Sud je izvršio interpretaciju odredbe člana 65, stav 1, tačka b Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (tadašnjeg člana 73(d)(b)). Dakle, iz navedenog se može zaključiti da sistem prethodnog odobrenja nije *per se* nedopušten. On može biti dopušten ukoliko se ne zasniva na diskriminatorским osnovama.⁷⁷⁵

Sudu je postavljeno pitanje da li je u skladu sa navedenom odredbom zahtev da strane direktne investicije imaju prethodno odobrenje zemlje domaćina ukoliko se mogu smatrati pretnjom javnoj politici, javnom zdravlju ili javnoj bezbednosti. Sud je istakao da treba imati u vidu da se, iako su države još uvek, u principu, slobodne da odrede zahteve javnog poretka i javne bezbednosti u skladu sa njihovim nacionalnim potrebama, takvi zahtevi moraju usko tumačiti, u skladu sa pravom Zajednice, naročito imajući u vidu da je u pitanju derogacija fundamentalnog principa slobode kretanja kapitala. Dakle, Sud je zauzeo stav da ne može svaka država članica tumačiti ovaj izuzetak na svoj način, bez ikakve kontrole institucija Evropske unije. Dodao je da zahtevi javne politike i javne bezbednosti mogu biti opravdanje samo ako postoji istinska i dovoljna pretnja fundamentalnim interesima društva. Nadalje, ovi zahtevi ne smeju se tumačiti tako da služe zadovoljenju isključivo ekonomskih interesa države. Na kraju, svako lice koje je ograničeno takvim merama mora imati pravo na pravni lek.⁷⁷⁶ Sud je takav stav zauzeo i ranije u slučaju *Roland Rutili*.⁷⁷⁷ Ovakav stav Suda u skladu je i sa opštim pravnim pravilom da izuzetke treba najuže tumačiti (lat. *Exceptiones sunt strictissimae interpretationis*).

Prema shvatanju Suda, takve mere koje ograničavaju slobodno kretanje kapitala dozvoljene su iz razloga javne politike ili javne bezbednosti, ali samo ukoliko su neophodne za zaštitu interesa koje nameravaju da zaštite i jedino ukoliko se ista svrha ne može postići manje restriktivnim merama.⁷⁷⁸ Sud je u slučaju *Konle*⁷⁷⁹ istakao da sistem prethodnog odobrenja nije neopravdan, naročito ako je zaista bio neophodan radi zaštite javnih interesa. Ovaj interes može se ogledati u potrebi da se sačuva populacija i ekonomska aktivnost u ruralnim sredinama. U slučaju *Reisch*⁷⁸⁰ Sud je istakao da osnova ovakvih mera

⁷⁷⁴ Court of Justice of the European Union, *Église de Scientologie*, Case C-54/99, Judgment of the Court of 14 March 2000. para. 20.

⁷⁷⁵ European Commission, „Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, „Official Journal of the European Union“, C 350/5”, 2017, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC1018(01)&from=EN), p. 8.

⁷⁷⁶ Court of Justice of the European Union, *Église de Scientologie*, Case C-54/99, Judgment of the Court of 14 March 2000. para. 17.

⁷⁷⁷ Court of Justice of the European Union, *Roland Rutili v. Ministre de l'intérieur*, Case 36/75, Judgment of the Court of 28 October 1975. para. 26-27.

⁷⁷⁸ Court of Justice of the European Union, *Sanz de Lera and Others*, C-163/94, Judgment of the Court of 14 December 1995. para. 23.

⁷⁷⁹ Court of Justice of the European Union, *Klaus Konle v. Republik Österreich*, Case C-302/97, Judgment of the Court of 1 June 1999. para. 40.

⁷⁸⁰ Court of Justice of the European Union, *Hans Reisch and Others* (joined cases C-515/99 and C-527/99 to C-540/99), Judgment of the Court of 5 March 2002. para. 34.

može biti i zaštita životne sredine. Međutim, Sud je zaključio da ukoliko se prethodno odobrenje zahteva za svaku stranu direktnu investiciju koja je takva da „predstavlja pretnju javnoj politici i javnoj bezbednosti“, bez ikakvih detaljnijih informacija, ona ne može biti opravdana. Ovo stoga što investitorima nije data nikakva indicija koje su to situacije u kojima im je za investiciju potrebno prethodno odobrenje, na koji način je povređen princip pravne sigurnosti.⁷⁸¹

Princip pravne sigurnosti podrazumeva da su nacionalna pravila jasna, precizna i predvidljiva u smislu efekata, naročito kada mogu imati neželjene posledice za privatna lica i njihove aktivnosti, odnosno, u tom slučaju, ovaj zahtev se mora restriktivnije tumačiti.⁷⁸² Dakle, mere koje podrazumevaju sistem prethodnog odobrenja nisu opravdane ukoliko se ne zasnivaju na objektivnim, nediskriminatornim kriterijumima koji su unapred poznati i ukoliko omogućavaju nacionalnim vlastima diskreciono odlučivanje.⁷⁸³ Prema shvatanju Suda, princip pravne sigurnosti uključuje i zaštitu legitimnih očekivanja.⁷⁸⁴ Sud je u slučaju *Albore* istakao da zahtevi javne bezbednosti ne mogu opravdati derogaciju pravila Ugovora, poput slobode kretanja kapitala, ukoliko nije ispoštovan princip proporcionalnosti, što znači da bilo kakva derogacija mora biti u granicama onoga što je odgovarajuće za obezbeđivanje navedenog cilja, odnosno ne sme se ići dalje od onoga što je neophodno za postizanje navedenog cilja.⁷⁸⁵ U slučaju *Kadi*,⁷⁸⁶ Sud je naglasio da koncept javne bezbednosti obuhvata i unutrašnju i spoljnu politiku države.

Kada je u pitanju spoljna politika, pred Sud se postavilo i pitanje da li se konceptom javne bezbednosti može opravdati ograničenje slobode kretanja kapitala, slobode poslovnog nastanjivanja i zabrane diskriminacije, koje podrazumeva da posebno odobrenje za kupovinu nepokretnosti u zonama bezbednosti/vojne baze nije potrebno jedino domaćim državljanima. Sud je u slučaju *Albore*⁷⁸⁷ priznao da se može činiti da ovakve mere opravdavaju razlozi javne bezbednosti. Međutim, Sud je istakao da se ograničenja fundamentalnim slobodama ne mogu opravdati pukim pozivanjem na ovaj koncept. Da bi takve mere bile opravdane, mora se dokazati, za svaku zonu na koju se ograničenje odnosi, da bi nediskriminatorski tretman svih država članica izložio vojne interese države članice u pitanju pravom, specifičnom i ozbiljnom riziku koji se, pri tome, ne bi mogao otkloniti manje restriktivnim merama.

- 3) Odredba člana 66 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije predstavlja još jedan izuzetak od slobode kretanja kapitala. Ovom odredbom propisano je da Savet, u izuzetnim okolnostima, kada kretanje kapitala u treće zemlje ili iz njih prouzrokuje, ili pretili da prouzrokuje, ozbiljne teškoće u funkcionisanju ekonomske i monetarne unije, na predlog Komisije i nakon konsultovanja sa Evropskom centralnom bankom, može preduzimati

⁷⁸¹ Court of Justice of the European Union, *Église de Scientologie*, Case C-54/99, Judgment of the Court of 14 March 2000. para. 21-22.

⁷⁸² Court of Justice of the European Union, *Vereniging voor Energie, Milieu en Water and Others v. Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie*, Case C-17/03, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 7 June 2005. para. 80.

⁷⁸³ Court of Justice of the European Union, *Woningstichting Sint Servatius*, Case C-567/07, Judgment of the Court of 1 October 2009. para. 39.

⁷⁸⁴ Court of Justice of the European Union, *Vereniging voor Energie, Milieu en Water and Others v. Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie*, Case C-17/03, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 7 June 2005. para. 73-74.

⁷⁸⁵ Court of Justice of the European Union, *Opinion of Mr Advocate General Cosmas, Alfredo Albore*, Case C-423/98, Judgment of the Court of 23 March 2000. para. 19.

⁷⁸⁶ Court of Justice of the European Union, *Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Case T-315/01, Judgment of the Court of 21 September 2005. para. 110.

⁷⁸⁷ Court of Justice of the European Union, *Opinion of Mr Advocate General Cosmas, Alfredo Albore*, Case C-423/98, Judgment of the Court of 23 March 2000. para. 21-22.

zaštitne mere u odnosu na treće zemlje za period koji ne može biti duži od šest meseci, ako su takve mere zaista neophodne.

Dakle, ova odredba omogućava nametanje restriktivnih mera prema trećim zemljama, koje su, pri tome, opravdane ekonomskim razlozima.

- 4) Slično tome, izuzetak od slobode kretanja kapitala predstavlja i član 75 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Naime, ako je to potrebno za ostvarivanje ciljeva utvrđenih u članu 67, u vezi sa prevencijom i borbom protiv terorizma i s njim povezanih aktivnosti, Evropski parlament i Savet, uredbama, u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, utvrđuju okvir administrativnih mera koje se odnose na kretanje kapitala i plaćanja, kao što su zamrzavanje sredstava, finansijske imovine ili ekonomske dobiti koji pripadaju fizičkim ili pravnim licima, grupama ili nedržavnim subjektima ili su u njihovom vlasništvu, odnosno posedu. Mere za sprovođenje takvog okvira usvaja Savet, na predlog Komisije.

Na kraju, treba istaći da navedena lista izuzetaka (član 64, 65, 66 i 75 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije), prema shvatanju Suda pravde, nije iscrpna. Naime, Sud ostavlja mogućnost da restriktivne mere budu zasnovane na jurisprudenciji Suda - *emergency break*. To bi moglo biti u situaciji kada javni interesi nacionalne države preovlađuju.⁷⁸⁸ Najčešće se radi o situacijama kada ne postoje odgovarajuća pravila Unije. U tom smislu, države imaju pravo da odrede nivo zaštite koju će pružiti, ali one moraju delovati u granicama koje Ugovori dopuštaju, naročito o principu proporcionalnosti.⁷⁸⁹ Ipak, dosledno prateći svoje dosadašnje stavove, Sud je istakao da ekonomski osnovi, poput jačanja konkurentnosti tržišta ili modernizacije ili povećanja efikasnosti sredstava proizvodnje, nikada ne mogu biti opravdanje za restriktivne mere odredaba o fundamentalnim slobodama Ugovora.⁷⁹⁰ Međutim, činjenica je da Sud, u dosadašnjoj praksi nije pokazivao naročitu fleksibilnost ni u slučaju izuzetaka eksplicitno navedenih u Ugovoru, tako da ne čudi da je fleksibilnosti još manje kod poziva na *emergency break*, nastalog na osnovama njegove jurisprudencije.

Na osnovu napred analizirane prakse Suda pravde Evropske unije, mogle bi se identifikovati dozvoljene restrikcije kada je u pitanju sloboda kretanja kapitala. U tom smislu, mogle bi se napraviti dve klasifikacije restriktivnih mera kada je u pitanju sloboda kretanja kapitala: prema domašaju zabrane i prema efektu koji proizvode.

Prema domašaju zabrane, restriktivne mere bi se mogle podeliti na:

- 1) potpuna zabrana - zakonodavstva u kojima je sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu u sistemu apsolutno rezervisanog prava za domaće državljane/domaća pravna lica. Danas nijedna država članica Evropske unije nema potpunu zabranu strancima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu. Primer ovakve zabrane bila bi upravo naša zemlja da nije izmenila Zakon o poljoprivrednom zemljištu 2017. godine.

⁷⁸⁸ Court of Justice of the European Union, *Commission v Poland*, C-271/09, Judgment of the Court of 21 December 2011. para 55. Slučaj se ticao Poljske koja je, na osnovu Zakona o penzijskim fondovima, propisala da troškovi ekvivalentni provizijama koje se plaćaju stranim klirinškim kućama mogu biti pokriveni samo u meri u kojoj odgovaraju odgovarajući iznosi u nacionalnim klirinškim kućama. Sud za ovakvu meru nije našao opravdanje.

⁷⁸⁹ Court of Justice of the European Union, *Commission v Netherlands*, Case C-282/04, Judgment of the Court of 28 September 2006. para. 32-33. Slučaj se ticao odredbe koja je predviđala obavezu da država Holandija ima udele u stranim privrednim društvima, koji joj omogućavaju da utiče na donošenje odluka u društvu. Pri tome, takvo odlučivanje nije bilo ograničeno na situacije u kojima je intervencija države nužna.

⁷⁹⁰ Court of Justice of the European Union, *Commission of the European Communities v. Portuguese Republic*, Case C-367/98, Judgment of the Court of 4 June 2002. para. 52.

- 2) delimična zabrana - podrazumeva režime u kojima je strancima zabranjeno sticanje svojine ukoliko ne ispune određene uslove, odnosno režime u kojima je sticanje svojine dozvoljeno samo određenim kategorijama lica. U ovu grupu svrstava se većina država članica Evropske unije. Primera radi, Mađarska, koja zabranjuje pravnim licima sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu, dok fizičkim licima, uz ispunjenje određenih uslova, dozvoljava. Rumunija, koja dozvoljava strancima da stiču svojinu, ali pod određenim uslovima (između ostalog, uz uslov prebivališta od 5 godina). Još jedan primer je Slovenija u kojoj se, prilikom prodaje poljoprivrednog zemljišta aukcijom, zahteva da kupac bude sa teritorije opštine mesta nalaženja poljoprivrednog zemljišta koja se prodaje. U suprotnom, potrebno je odobrenje nadležnog lokalnog organa.

Prema efektima, restriktivne mere bi se mogle podeliti na:

- 1) dozvoljene - podrazumevaju režime sticanja prava svojine sa nediskriminatorskim merama. Da bi restriktivne mere bile dozvoljene, one ne smeju biti diskriminatorske, odnosno ne smeju tretirati državljane drugih država članica različito od načina na koji tretiraju svoje državljane. Ovakve mere mogu biti propisane kako u pogledu kupaca (*ad personam*), tako i u pogledu načina korišćenja zemljišta (*ad rem*).⁷⁹¹ Primer ovakve mere je sistem prethodnog odobrenja koji nije *per se* nedopušten. Naime, važno je da ovakve mere i postupci ne predstavljaju sredstvo diskriminacije niti prikriveno ograničavanje slobodnog kretanja kapitala i plaćanja. Ovakva ograničenja mogu biti opravdana u izuzetnim slučajevima, koji se odnosi na zaštitu javnog poretka ili javne bezbednosti (pri čemu treba imati u vidu da Sud usko tumači ove izuzetke). Stoga, u zakonu ovaj uslov ne bi trebalo postaviti paušalno, već bi tačno trebalo navesti razloge kada jedna investicija predstavlja pretnju ovim interesima, odnosno situacije kada je neophodno pribaviti odobrenje. U suprotnom, bio bi povređen princip pravne sigurnosti. U svakom slučaju, ove mere bile bi dozvoljene samo ukoliko su neophodne za zaštitu interesa koje nameravaju da zaštite i jedino ukoliko se ista svrha ne može postići manje restriktivnim merama. Primer dozvoljene mere je ograničenje u pogledu površine poljoprivrednog zemljišta koja može biti predmet transakcije (naravno, pod uslovom nediskriminatorske primene). Primer dozvoljenih ograničenja bila bi *grandfather* ili *standstill* klauzula, s tim da je ona primenljiva samo u odnosu na treće zemlje (ne na zemlje članice Evropske unije). Nadalje, i pravo preče kupovine moglo bi biti opravdano ograničenje slobode kretanja kapitala.
- 2) nedozvoljene – podrazumevaju mere diskriminacije. Primera radi, zahtev za dugogodišnjim prebivalištem, zahtev za postojanjem veze (socijalne, ekonomske ili druge) sa zajednicom u kojoj kupac stiče svojinu na nepokretnosti. Ovi zahtevi su nedozvoljeni iz razloga jer vređaju ne samo slobodu kretanja kapitala, već i slobodu nastanjivanja. Sud je takve mere okarakterisao kao neproporcionalne (što bi značilo da postoji alternativna mera koja bi dovela do ostvarenja nameravanog cilja na manje restriktivan način).

⁷⁹¹ T. Jovanić, *Analiza uticaja procesa evropskih integracija na lokalnu samoupravu u Srbiji u oblasti slobodnog kretanja kapitala, slobode pružanja usluga i prava poslovnog nastanjivanja*, Stalna konferencija gradova i opština - Savez gradova i opština Srbije, Beograd, 2019, p. 33.

4.1.2.4. Komunikacija o zaštiti investicija u okviru Evropske unije

Posebno će biti interesantna dalja praksa kretanja kapitala unutar Evropske unije, imajući u vidu da je skorašnji slučaj *Achmea*⁷⁹² naveo države članice da 15.01.2019. godine potpišu Deklaraciju o pravnim posledicama slučaja *Achmea* i zaštiti investicija. Naime, u navedenom slučaju Sud je istakao da se odredbe člana 267 i 344 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije⁷⁹³ moraju tumačiti tako da isključuju odredbe međunarodnih ugovora zaključenih između država članica na osnovu kojih bi investitor poreklom iz jedne države članice mogao u slučaju spora koji se odnosi na investicije u drugoj državi članici da pokrene postupak protiv druge države članice pred arbitražom na čiju se nadležnost ta država članica prethodno obavezala.

Kako odredbe Ugovora imaju prednost nad bilateralnim investicionim ugovorima koje države članice zaključuju među sobom, sve arbitražne klauzule u navedenim ugovorima smatraju se suprotnim pravu Evropske unije i, stoga, neprimenljivim. Isto tako, arbitraža uspostavljena na osnovu takvih klauzula smatra se nenadležnom usled nedostatka valjanog osnova.⁷⁹⁴ Ipak, države članice su obavezne da investitorima obezbede pravne lekove koji će im obezbediti efektivnu zaštitu u skladu sa pravom Evropske unije. Imajući u vidu sve gore navedeno, države članice su u Deklaraciji navele da će obavestiti sve arbitraže na svojim teritorijama o posledicama navedenog slučaja. Isto tako, istakle su da će tužena država članica istaći prigovor nenadležnosti arbitraže usled toga što je osnov za nadležnost otpao. Sve države članice saglasile su se da će obavestiti investitore da u budućnosti na teritoriji Evropske unije više neće biti moguće rešavanje investicionih sporova pred arbitražom, odnosno da će se postupci koji se trenutno vode obustaviti. Nakon što su potpisale navedenu Deklaraciju, države članice su 05.05.2020. godine potpisale Sporazum⁷⁹⁵ o raskidu svih bilateralnih investicionih ugovora koje su među sobom zaključile. Slučaj *Achmea* inkorporiran je u sam tekst budući da je on, osim za Deklaraciju, bio inspiracija i za zaključenje ovog Sporazuma, u kojem je Sud pravde jasno stao na stanovište da su arbitražne klauzule u bilateralnim investicionim ugovorima koje države članice zaključuju među sobom u suprotnosti sa pravom Evropske unije.

U Komunikaciji Evropske komisije Evropskom parlamentu i Savetu o zaštiti investicija u okviru Evropske unije⁷⁹⁶ Evropska komisija je istakla da, nakon odluke Suda u *Achmea* slučaju, nezakonitost arbitražnih klauzula u međusobnom odnosu država članica može rezultirati percepcijom da pravo Evropske unije ne obezbeđuje adekvatnu zaštitu investitorima koji investiraju u okvirima Evropske unije. Međutim, pravo Evropske unije štiti investitore, istovremeno vodeći računa da su i drugi legitimni interesi uzeti u obzir. Kada se investitori služe jednom od četiri slobode, oni uživaju zaštitu garantovanu: 1) Ugovorom koji je uspostavio navedene slobode; 2) Poveljom fundamentalnih

⁷⁹² Court of Justice of the European Union, *Slowakische Republik v. Achmea BV*, Case C-284/16, Judgment of the Court of 6 March 2018. para. 31.

⁷⁹³ Odredbom člana 267 propisano je da je Sud pravde nadležan za prethodno odlučivanje koje se odnosi na tumačenje Ugovora i punovažnost i tumačenje akata organa, tela, službi ili agencija Unije, dok je odredbom člana 344 propisano da se države članice obavezuju da sporove koji se odnose na tumačenje ili primenu Ugovora neće tumačiti na načine drugačije od onih predviđenih Ugovorima.

⁷⁹⁴ European Union, „Declaration of the Member States of 15 January 2019 on the legal consequences of the *Achmea* judgment and on investment protection”, 2019, p. 1.

⁷⁹⁵ European union, Agreement for the termination of Bilateral Investment Treaties between the Member States of the European Union, „Official Journal of the European Union”, L 169/2. 2020, Sporazum je potpisalo 23 države članice, ali još uvek nije stupio na snagu budući da je predviđeno da će stupiti na snagu kada Generalni sekretar Saveta Evropske unije primi drugu ratifikaciju.

⁷⁹⁶ European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of intra-EU investment, Brussels, 19.7.2018, COM(2018) 547 final”, Brussels, 2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0547&rid=8>, pp. 3-5.

prava Evropske unije, kao i 3) mnogobrojnom regulativom u specifičnim oblastima, poput finansija, transporta, energetike, telekomunikacija, javnih nabavki, profesionalnih kvalifikacija, intelektualne svojine ili kompanijskog prava. Dakle, pravo Evropske unije štiti investicije za sve vreme njihovog trajanja, i to u pogledu pristupa tržištu, tržišnog delovanja i povlačenja sa tržišta.

Pre svega, od značaja je odredba člana 63 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije koja zabranjuje sva ograničenja kretanja kapitala, uključujući finansijski i fizički kapital, kao i pravo poslovnog nastanjivanja u drugim državama članicama, u smislu člana 49 Ugovora. Stav 1 navedene odredbe propisuje da su zabranjena sva ograničenja slobode poslovnog nastanjivanja za državljane jedne države članice na teritoriji druge države članice, uključujući i ograničenja koja se odnose na osnivanje agencija, ograničenja i podređenih društava. Stav 2 navedene odredbe propisuje da sloboda poslovnog nastanjivanja obuhvata pravo započinjanja i obavljanja samostalnih delatnosti, kao i pravo osnivanja preduzeća i upravljanja njima, naročito kada je reč o privrednim društvima, pod uslovima koje pravo države domaćina utvrđuje za sopstvene državljane i uz poštovanje odredaba poglavlja Ugovora koje se odnose na kapital.

Kada je u pitanju zaštita investicija u pogledu tržišnog delovanja, Sud pravde⁷⁹⁷ je u nekoliko slučajeva istakao da, kada investitor započne svoje poslovanje na teritoriji druge države članice, pravo Evropske unije nastavlja da se primenjuje. Ono ga generalno štiti od javnih mera koje bi ga lišile prava korišćenja sopstvene imovine ili koje bi ograničile poslovanje, čak i kada se takve mere pod istim uslovima primenjuju i na domaće investitore. U pogledu povlačenja sa tržišta, Sud pravde⁷⁹⁸ je prepoznao pravo investitora da odluči o veličini svoje investicije, kao i slobodi da postepeno smanje obim investicije, pa čak i da od nje odustanu. Takva sloboda može biti ograničena samo iz opravdanih razloga i na odgovarajući način.

Kada države članice ograničavaju prava investitora Evropske unije, javne vlasti se moraju kretati u okviru ograničenja postavljenih pravom Evropske unije. Pre svega, svaka diskriminacija je zabranjena, pri čemu Sud pod diskriminacijom smatra kako direktnu, tako i indirektnu diskriminaciju, koja se odnosi na mere koje koriste kriterijume koji su naizgled neutralni, ali koji rezultiraju praksom koja je jednaka diskriminaciji.⁷⁹⁹ Ograničenja moraju biti opravdana. Naime, tržište slobode i fundamentalna prava nisu apsolutna, ali javne vlasti moraju voditi računa da usklade ove ciljeve sa drugim ciljevima politike. Neka ograničenja nikada ne mogu biti opravdana, poput zahteva za reciprocitetom *vis-a-vis* ostale države članice. Druge, pak, mogu biti opravdane, ali samo legitimnim javnim interesima, koji su taksativno navedeni u Ugovoru.⁸⁰⁰ Moglo bi se reći da uslov reciprociteta ne bi bio opravdan budući da svaka država članica može, na osnovu odredbe člana 259 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, uputiti predmet Sudu pravde Evropske unije ukoliko smatra da druga država članica nije ispunila neku od obaveza na osnovu Ugovora. Osim toga, i Evropska komisija deluje kao „čuvar Ugovora“ i ima pravo da pokrene postupak protiv države.

⁷⁹⁷ Videti, na primer: Court of Justice of the European Union, *European Commission v. Hungary*, Case C-179/14, Judgment of the Court of 23 February 2016.

⁷⁹⁸ Court of Justice of the European Union, *Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) v. Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisiss kai Koinonikis Allilengyis*, Case C-201/15, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2016.

⁷⁹⁹ Court of Justice of the European Union, *CHEZ Razpredelenie Bulgaria" AD v. Komisija za zashtita ot diskriminatsia*, C-83/14, Judgment of the Court of 16 July 2015. para. 96.

⁸⁰⁰ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of intra-EU investment*, Brussels, 19.7.2018, COM(2018) 547 final, Brussels, 2018, pp. 11-12.

Nadalje, sva ograničenja moraju biti u skladu sa opštim principima prava Evropske unije (proporcionalnost, pravna sigurnost i legitimno očekivanje).⁸⁰¹ Ovakvo shvatanje Sud je istakao u nekoliko slučajeva. Primera radi, u slučaju *Gambell*⁸⁰² Sud je istakao da mere moraju da budu proporcionalne, što znači da su restriktivne odredbe takve da doprinose ostvarenju nameravanog cilja, uključujući i činjenicu da one moraju služiti legitimnim javnim interesima na konzistentan i sistematski način. Ovakav stav Sud je potvrdio i u slučaju *Hartlauer*⁸⁰³. U slučaju *Ospelt*⁸⁰⁴ istakao je da mere nisu proporcionalne ukoliko postoji alternativna mera koja bi dovela do ostvarenja nameravanog cilja na manje restriktivan način. Na nacionalnim vlastima je teret dokazivanja da je njihovo zakonodavstvo u skladu sa principom proporcionalnosti. U tom smislu, razlozi na koje se država članica poziva kao opravdanje restriktivnih mera, moraju biti potkrepljeni odgovarajućom analizom adekvatnosti i proporcionalnosti navedene mere.⁸⁰⁵

Isto tako, sva nacionalna ograničenja moraju biti u skladu sa fundamentalnim pravima, poput slobode preduzetništva (član 16 Povelje), prava na imovinu (član 17 Povelje), prava na efektivni pravni lek i prava na pravično suđenje (član 47 Povelje).⁸⁰⁶ U tom smislu, relevantna je i odredba člana 19, stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji kojom je propisano da države članice obezbeđuju pravna sredstva potrebna da se osigura delotvorna pravna zaštita u oblastima na koje se odnosi pravo Evropske unije. Imajući u vidu zahtev da nametnuta ograničenja moraju biti u skladu sa poštovanjem fundamentalnih prava, Evropski parlament je 2017. godine sačinio izveštaj⁸⁰⁷ kojim je zatražio od Komisije da sačini vodič za države članice za regulisanje tržišta poljoprivrednog zemljišta na način da bude kompatibilan sa pravom Evropske unije, što je Komisija i učinila iste godine.⁸⁰⁸ Kako bi dala pregled pravila koja se tiču zaštite investicija i dostupnih pravnih sredstava, Evropska komisija je u julu 2018. godine usvojila Komunikaciju o zaštiti investicija u okviru Evropske unije⁸⁰⁹. Ova Komunikacija ima za cilj da investitorima približi i razjasni prava koja uživaju, ali i da spreči da države članice donose mere koje nisu u skladu sa pravom Evropske unije. Istovremeno, iz Komunikacije je jasno da prava investitora nisu apsolutna, već da moraju biti u skladu sa legitimnim opštim interesima, odnosno da, generalno govoreći, budu u skladu sa pravom Evropske unije.

Evropska komisija je u gore navedenoj Komunikaciji istakla da pravo Evropske unije dozvoljava državama članicama da regulišu svoja tržišta kako bi zaštitile legitimne interese, poput javne bezbednosti, javnog zdravlja, socijalnih prava, zaštite potrošača ili zaštite životne sredine, ali to, međutim, može imati negativne posledice za investicije. Evropska komisija⁸¹⁰ je, u tom smislu, stala na

⁸⁰¹ *Ibid.*, p. 13.

⁸⁰² Court of Justice of the European Union, Piergiorgio Gambelli and Others, Case C-243/01, Judgment of the Court of 6 November 2003. para. 67.

⁸⁰³ Court of Justice of the European Union, Hartlauer Handelsgesellschaft mbH v. Wiener Landesregierung and Oberösterreichische Landesregierung, Case C-169/07, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 10 March 2009. para. 55.

⁸⁰⁴ Court of Justice of the European Union, Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung., C-452/01, Judgment of the Court of 23 September 2003. para. 41.

⁸⁰⁵ Court of Justice of the European Union, Scotch Whisky Association and Others v. The Lord Advocate and The Advocate General for Scotland, Case C-333/14, Judgment of the Court (Second Chamber) of 23 December 2015. para. 53.

⁸⁰⁶ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of intra-EU investment, Brussels, 19.7.2018, COM(2018) 547 final*, Brussels, 2018, p. 16.

⁸⁰⁷ M. Noichl, *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers 2016/2141(INI)*, 2017.

⁸⁰⁸ European Commission, *Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law*, „Official Journal of the European Union”, C 350/5, 2017..

⁸⁰⁹ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of intra-EU investment, Brussels, 19.7.2018, COM(2018) 547 final*, Brussels, 2018.

⁸¹⁰ *Ibid.*, p. 1.

stanovište da javne vlasti, kako država članica, tako i Evropske unije, imaju dvostruku dužnost i odgovornost: da zaštite investicije i regulišu tržišta. Stoga, Evropska unija i države članice mogu legitimno sprovoditi mere radi zaštite pomenutih interesa, ali da se, s obzirom da te mere mogu uticati na investicije, one mogu preduzimati samo u određenim situacijama i u skladu sa pravom Evropske unije.

4.1.2.5. *Tranzicioni periodi za akvizicije poljoprivrednog zemljišta*

Evropska unija, kao jedno od najvećih svetskih tržišta, ima interes da strani investitori ulažu svoj kapital u okviru njenih granica. Međutim, važno je da investitori imaju svest o tome da su njihova prava zaštićena budući da je zaštita njihovih prava u zemlji domaćinu važan faktor pri donošenju odluke da li će investirati ili ne. Sa druge strane, Evropskoj uniji, *i.e.* njenim državama članicama, takođe je važno da investitori ne kupuju i ne ostvaruju kontrolu nad zemljištem koje je od strateškog ili drugog visoko političkog značaja. S tim u vezi, pred Evropsku uniju stavljen je ne tako lak zadatak: uspostavljanje balansa između ova dva povezana, ali, istovremeno, i pomalo suprotstavljena interesa.

Prepoznavši visoku političku osetljivost pitanja regulisanja tržišta poljoprivrednog zemljišta, kao i važnost uspostavljanja ravnoteže između zabrinutosti zemalja kandidata i integriteta jedinstvenog tržišta, Evropska komisija je 04.05.2001. godine predložila državama članicama (tadašnjih 15) da dozvole zemljama kandidatima za članstvo koje žele da ograniče akvizicije poljoprivrednog zemljišta, da to učine tokom perioda od 5, odnosno 7 godina nakon pristupanja Evropskoj uniji, pri čemu će se nakon tri godine izvršiti preispitivanje, na osnovu kojeg će se odlučiti o produženju ili skraćivanju tranzicionog perioda.⁸¹¹ Naime, proces pregovora, omogućava postojanje određenih ograničenja u oblastima od posebnog značaja, i to u određenom tranzicionom periodu nakon pristupanja, u zavisnosti od njihovog ishoda. U procesu pregovora o pristupanju zemljama je ostavljena mogućnost da zahtevaju odobrenje tranzicionog perioda, odnosno da zahtevaju da se određeni tip kapitala privremeno izuzme od primene pravila o slobodi kretanja kapitala u ranim fazama članstva. On se obično primenjuje na strane direktne investicije u osetljivim sektorima ili na pribavljanje određene imovine.⁸¹² Inače, sve odredbe koje ograničavaju kretanje kapitala treba da budu testirane po pitanju opravdanosti, poput poštovanja principa zabrane diskriminacije i principa proporcionalnosti. Pravila zemljišnog prava neće proći na testu proporcionalnosti kada država uspostavi kontrolu nad kupovinom zemljišta u kojima je kupac državljanin drugih država članica. Minimalni uslov je da bilo kakva kontrola mora biti generalna po pitanju primene, odnosno da ne sme davati povoljniji tretman državljanima sopstvene zemlje.⁸¹³

U ugovorima o pristupanju država članica određenim državama⁸¹⁴ je odobren tranzicioni period, kojim im je dopušteno da zadrže ograničenja kretanja kapitala uprkos izričitoj zabrani uspostavljenoj odredbom člana 63, stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. U navedenim ugovorima predviđeno je da će Evropska komisija nakon tri godine od pristupanja izvršiti preispitivanje date pogodnosti i dati predlog o njenom eventualnom produženju ili skraćivanju. Glavni razlog zbog kojeg

⁸¹¹ Više o ovome: European Commission, „Commission proposes transition periods for purchase of real estate in candidate countries, IP/01/645”, 2001, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_01_645.

⁸¹² T. Jovanić, „The Current State of Restrictions on Capital Flows”, in: *New Economic Policy Reforms (Nove reforme ekonomske politike)*, (Eds. Xavier Richet, Hasan Hanić, Zoran Grubišić), Beograd, 2015, pp. 206-207.

⁸¹³ P. Sparkes, *European land law*, Bloomsbury Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2007, p. 82.

⁸¹⁴ Od 10 država koje su potpisale Ugovor o pristupanju Evropskoj uniji 2003. godine (Češka, Estonija, Kipar, Letonija, Litvanija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovenija i Slovačka), 7 država (sve sem Slovenije, Malte i Kipra), dobilo je odobrenje za odstupanje od slobode kretanja kapitala kada je u pitanju poljoprivredno zemljište, *i.e.* odobreno im je da za vreme navedenog perioda zadrže ograničenja. Tranzicioni periodi odobreni su i državama koje su kasnije postale članice: Bugarskoj, Rumuniji i Hrvatskoj.

su države članice zahtevale odobrenje tranzicionog perioda jeste potreba za obezbeđivanjem socio-ekonomskih uslova za poljoprivredne aktivnosti u okviru jedinstvenog tržišta i tranzicije na zajedničku poljoprivrednu politiku, naročito imajući u vidu ogromne razlike u ceni poljoprivrednog zemljišta i prihoda poljoprivrednika u odnosu na ostale članice. Ova privremena ograničenja odobrena su i da bi se olakšao proces privatizacije i restitucije poljoprivrednog zemljišta u nekim zemljama.⁸¹⁵ Ovo je posebno važno s obzirom da je zemljama Centralne i Istočne Evrope potrebna stabilnost, imajući u vidu njihov skoriji izlazak iz post-socijalističke privatizacije poljoprivrednog zemljišta.⁸¹⁶

Ipak, državama članicama dat je ograničeni tranzicioni period kako bi se ograničili negativni efekti po razvoj poljoprivrednih sektora ovih zemalja usled prolongiranih ograničenja kada su u pitanju strane direktne investicije u sektor, što bi moglo da dovede do smanjenja produktivnosti i konkurentnosti u budućem periodu. Poljskoj je odobren tranzicioni period od 12, dok je ostalim državama odobren tranzicioni period od 7 godina, počev od godine pristupanja.⁸¹⁷ Ipak, istraživanja⁸¹⁸ pokazuju da ograničenja nisu delovala apsolutno iz mnogih razloga. Prvo, postoje izuzeci od navedenih ograničenja. Drugo, postoje značajne indikacije o neformalnom prenosu prava svojine na poljoprivrednom zemljištu, što govori o verovatnoći da su stranci pribavili mnogo veće površine zemljišta nego što pokazuju zvanični podaci. Pored toga, ne postoje ograničenja da stranci zakupljuju poljoprivredno zemljište.

Osim povećanja cena, ističe se da su se nove države članice plašile da će, budući da je poljoprivredno zemljište fiksni resurs, stranci masovno kupovati i izazvati nestašicu za domaće poljoprivrednike. Međutim, navodi se da statistički podaci ne potkrepljuju ovakav strah o oskudnosti zemljišta ni u sadašnjem ni u budućem periodu. Razlozi za držanje stranaca dalje od „rodne grude“ su, kako se ističe, pre ideološke nego ekonomske prirode, odnosno da zemlja i dalje ima glavnu ulogu u ruralno-nacionalističkoj ideologiji koja je nastavila da postoji i nakon nestanka njenih temelja, *i.e.* ruralne prenaseljenosti i istinske nestašice zemljišta.⁸¹⁹

Naime, u nekim državama namera da se sačuvaju rezultati zemljišnih reformi u vezi je sa osećanjima prema strancima. Ovo iz razloga što su mnoge od njih u nekom periodu svoje istorije stranci okupirali. Međutim, ove države su danas suverene i nezavisne i većina njih, usled smanjenja ruralne populacije, ima poljoprivrednog zemljišta na pretek. Uprkos tome, neke političke sile

⁸¹⁵ European Commission, „Report from the Commission to the Council: Review of the transitional measures for the acquisition of agricultural real estate set out in the 2003 Accession Treaty, COM(2008) 461 final”, Brussels, 2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0461&from=EN>, p. 3.

⁸¹⁶ P. Sparkes, *European land law*, Bloomsbury Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2007, p. 77.

⁸¹⁷ European Commission, *Report from the Commission to the Council: Review of the transitional measures for the acquisition of agricultural real estate set out in the 2003 Accession Treaty, COM(2008) 461 final*, Brussels, 2008, p. 3.

⁸¹⁸ J. F. M. Swinnen, L. Vranken, „Land & EU Accession: Review of the Transitional Restrictions by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate”, Brussels, 2009, http://aei.pitt.edu/32614/1/53_Land_%26_EU_Accession.pdf, p. 68.

⁸¹⁹ Ruralni nacionalizam rođen je u zaostalim zemljama na periferiji Evrope, na osnovama kasnih zemljišnih reformi, slabo razvijenoj poljoprivredi, prenaseljenim ruralnim područjima, nestašici zemlje i slabom industrijskom razvoju. Prema ovoj ideologiji, rešenje za ruralne probleme pronalazi se u radikalnim zemljišnim reformama, distribuciji zemlje i modernizaciji malih poljoprivrednika. Ruralni nacionalisti veruju u put anti-kapitalističkog razvoja zasnovanog na poljoprivredi malog obima. Ne vide nikakvu budućnost u industriji i industrijskom razvoju i protiv su internacionalizma. Prema njihovom mišljenju, zaštita poljoprivrednog zemljišta od stranaca i njegov ostanak u rukama malih poljoprivrednika nije samo u interesu poljoprivredne populacije, već nacije u celini. Više o ovome: A. Burger, „Why is the issue of land ownership still of major concern in East Central European (ECE) transitional countries and particularly in Hungary?“, *Land Use Policy*, vol. 23, no. 4, 2006, pp. 571-579.

pokušavaju da ožive stara nacionalistička osećanja. U njihovim argumentima poljoprivredno zemljište je „rodna gruda“ i oni koji je poseduju „čuvaju naciju“ i „brane domovinu od stranaca“.⁸²⁰

4.1.2.6. Pravo Evropske komisije da pokrene postupak protiv države koja ne poštuje odredbe o slobodi kretanja kapitala

Mnoge države su zabranile strancima da stiču svojину na poljoprivrednom zemljištu. Međutim, kako smo istakli u ranijem delu disertacije, takva ograničenja nisu u skladu sa pravom Evropske unije, odnosno sa slobodom kretanja kapitala. U takvim okolnostima, Ugovor o funkcionisanju Evropske unije daje Evropskoj komisiji, koja deluje kao „Čuvar Ugovora“, pravo da pokrene postupak protiv države članice koja ne ispunjava svoje obaveze kada je u pitanju pravo Evropske unije.

Dosadašnja praksa pokazuje da su zakoni na koje je Komisija imala primedbe kada je u pitanju tržište poljoprivrednog zemljišta postavljali određene uslove za sticanje prava svojine, poput prethodnog administrativnog odobrenja, zahteva da potencijalni kupac lično obrađuje poljoprivredno zemljište koje kupi, da potencijalni kupac ima određene kvalifikacije u poljoprivredi, da ima prebivalište ili da obavlja delatnost u toj državi ili poput najnovijih zakonskih odredbi koje favorizuju određene kategorije kupaca (zakupce, vlasnike susednog poljoprivrednog zemljišta ili lokalne stanovnike) ili zabranjuju prodaju pravnim licima.⁸²¹

Odredbom člana 258, stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije propisano je da, ako Komisija smatra da država članica nije ispunila neku od obaveza na osnovu Ugovora, ona o tome daje obrazloženo mišljenje nakon što toj državi da priliku da se izjasni. Navedeni član ovlašćuje Komisiju da pokrene postupak protiv određene države. Postupak počinje zahtevom za informacije, koji se još naziva i „pismo formalnog obaveštenja“ (eng. *letter of formal notice*), na koji se mora odgovoriti u određenom roku. Ako Komisija nije zadovoljna dobijenim informacijama i ako zaključi da konkretna država ne ispunjava svoje obaveze, ona može uputiti formalni zahtev za usklađivanje sa pravom Evropske unije, koji se još naziva i „obrazloženo mišljenje“ (eng. *reasoned opinion*), kojim se određena država poziva da prilagodi svoje zakonodavstvo pravu Evropske unije i o tome obavesti Komisiju u određenom roku (koji obično iznosi dva meseca). Odredbom člana 258, stav 2 propisano je da, ako ta država ne postupi u skladu sa mišljenjem u roku koji odredi Komisija, Komisija može uputiti predmet Sudu pravde Evropske unije. Veliki broj ovih slučajeva rešava se i pre pokretanja postupka pred Sudom pravde budući da države članice obično odgovaraju izmenama ili stavljanjem van snage zakona ili preduzimanjem druge potrebne mere kako bi njihovo pravo bilo u skladu sa pravom Evropske unije. Statistika⁸²² je pokazala da se oko 95% svih ovih postupaka završava bez pokretanja postupka pred Sudom, odnosno da države, nakon obrazloženog mišljenja Komisije, usklađuju delove svog zakonodavstva na koje im je ukazano sa pravom Evropske unije, čime izbegavaju postupak pred Sudom. Međutim, ukoliko države to propuste da učine, odnosno ukoliko ne obaveste Komisiju o preduzetim merama, Komisija može, na osnovu ovlašćenja datog odredbom člana 260, stav 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, ako to smatra primerenim, odrediti visinu paušalnog iznosa ili penala koje država članica treba da plati⁸²³, a koje smatra primerenim s obzirom na okolnosti. Ako Sud ustanovi da je došlo do povrede, on može datoj državi članici naložiti plaćanje paušalnog iznosa ili penala koji ne prelaze iznos koji je odredila Komisija, pri čemu obaveza plaćanja dospeva na dan koji odredi Sud u svojoj presudi.

⁸²⁰ *Ibid.*, p. 574.

⁸²¹ European Commission, *Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law*, „Official Journal of the European Union“, C 350/5, 2017, p. 5.

⁸²² European Commission, *Infringements*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_12.

⁸²³ Ova mogućnost uvedena je Ugovorom iz Lisabona.

Na osnovu navedenih ovlašćenja iz Ugovora, Evropska komisija pokrenula je postupke protiv Bugarske, Mađarske, Letonije, Slovačke, Litvanije i Letonije iz razloga jer svoje zakonodavstvo nisu uskladile sa pravom Evropske unije kada su u pitanju pravila o akvizicijama poljoprivrednog zemljišta. Naime, Ugovor o pristupanju iz 2003. godine omogućio je državama tranzicioni period tokom kojeg mogu prilagoditi svoje nacionalno zakonodavstvo u vezi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta pravu Evropske unije. Po isteku ovog perioda 2014. godine, navedene države usvojile su nove zakone. Međutim, oni su sadržali nekoliko odredbi koje Komisija smatra restriktivnim u smislu slobodnog kretanja kapitala i slobode poslovnog nastanjivanja. One su uključivale, primera radi, zahtev za obaveznim prebivalištem u zemlji domaćinu; razna ograničenja licima koja nemaju prebivalište u lokalnoj sredini ili koja u prošlosti u mestu kupovine poljoprivrednog zemljišta nisu obavljale aktivnosti; razna ograničenja licima bez profesionalnog znanja; ograničenja na korišćenje zemljišta i mogućnost prenosa pravnim licima, kao i pravnu sigurnost koja se odnosi na prethodno odobrenje ugovora o kupoprodaji. Komisija smatra da takve odredbe mogu obeshrabriti strane direktne investicije. Neka od ovih ograničenja mogu biti u službi promovisanja objektivnih ciljeva s obzirom da za cilj imaju borbu protiv špekulativnih kupovina ili služe ciljevima ruralne politike. Međutim, da bi bile zakonite, one moraju biti proporcionalne i ne smeju biti diskriminatorne u odnosu na druge državljane Evropske unije.⁸²⁴

U skladu sa predviđenim pavidima postupka, Evropska komisija je pokrenula postupke usled restrikcija u vezi sa poljoprivrednim zemljištem, kada je državama uputila pisma formalnog obaveštenja u martu i aprilu 2015. godine. Iako je dobila njihove odgovore, Komisija je i dalje bila zabrinuta za odredbe koje su na snazi. U Bugarskoj i Slovačkoj problematična je odredba koja predviđa da kupci poljoprivrednog zemljišta moraju prethodno imati dugogodišnje prebivalište u zemlji, što se smatra diskriminacijom ostalih državljana Evropske unije. Mađarska ima veoma restriktivni sistem koji nameće potpunu zabranu sticanja poljoprivrednog zemljišta pravnim licima i obavezu poljoprivrednika da samostalno obrađuju zemlju. U Litvaniji i Letoniji postoje odredbe koje nameću obavezu da kupac mora biti kvalifikovan kao poljoprivrednik. Komisija se slaže da bi nacionalne vlasti trebalo da budu u stanju da adekvatno regulišu tržište poljoprivrednog zemljišta kako bi takvo zemljište nastavilo da se upotrebljava u svrhe poljoprivredne proizvodnje i kako bi se promovisao ruralni razvoj. Međutim, ona je mišljenja da je veliki broj takvih mera „ekscesivno restriktivan i diskriminatorski“.⁸²⁵ Iz svih navedenih razloga, Komisija je nakon godinu dana, tačnije 26.05.2016. godine, uputila obrazloženo mišljenje navedenim državama, kojima je ostavljen rok od dva meseca da na njega odgovore, uz upozorenje da Komisija može pokrenuti postupak pred Sudom pravde.

Ukoliko, uprkos tome što Sud donese presudu, država ne uskladi svoje zakonodavstvo sa pravom Evropske unije, Komisija može ponovo pokrenuti postupak na osnovu člana 260 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, ali uz samo jedno pisano obaveštenje pre podnošenja tužbe Sudu. Tada Komisija može predložiti Sudu da država plati penale, u zavisnosti od vremenskog trajanja i ozbiljnosti povrede, sa jedne strane, i veličine države članice, sa druge strane. Postoje dva elementa: paušalni iznos, koji se određuje na osnovu vremena koje je prošlo od donošenja prve presude, i dnevne penale, koji se računaju od donošenja druge presude, pa dok se povreda ne otkloni.⁸²⁶

⁸²⁴ European Commission, „Financial Services: Commission opens infringement procedures against Bulgaria, Hungary, Lithuania and Slovakia on investor restrictions for agricultural land, European Commission - Press release”, Brussels, 2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/PT/IP_15_4673.

⁸²⁵ *Ibid.*

⁸²⁶ European Commission, *Infringements*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_12.

Uzimajući u obzir da je državama, kao nezavisnim i suverenim jedinkama, pitanje poljoprivrednog zemljišta od neupitnog značaja, Siládi⁸²⁷ smatra da je od suštinskog značaja da Evropska komisija obustavi navedene postupke pokrenute protiv novih država članica. U tom smislu, u istraživanju sprovedenom po zahtevu Evropskog parlamenta⁸²⁸, kao i u mišljenju Evropskog ekonomskog i socijalnog saveta⁸²⁹, ukazuje se na potrebu ekstenzivnijeg tumačenja navedenih izuzetaka, odnosno na potrebu da se državama članicama da veća sloboda kada je u pitanju regulisanje tržišta poljoprivrednog zemljišta.

Nepobitno je da poljoprivredno zemljište ima izuzetno veliki značaj za države. Međutim, isto tako je nesporno da je poljoprivredna politika bila i ostala od suštinskog interesa Evropske unije. Kako će se ovaj svojevrsni sukob interesa rešiti, ostaje da se vidi. Činjenica je, međutim, da Sud pravde Evropske unije ne pokazuje preveliko interesovanje za pravljenjem kompromisa po tom pitanju, odnosno da, ako je suditi po dosadašnjoj praksi, veće slobode u ovoj oblasti, barem za sada, neće biti.

4.2. Stav institucija Evropske unije prema akvizicijama poljoprivrednog zemljišta

Evropska unija jeste odgovorila na akvizicije poljoprivrednog zemljišta, ali je njen odgovor, sudeći po stavovima prisutnim kako u naučnoj, tako i u opštoj javnosti, nezadovoljavajući. Navodi se da, iako je jasno da politike Evropske unije utiču na pristup zemljištu, većina država članica i institucija Evropske unije nerado obraćaju pažnju na problem „grabljenja zemlje“ i koncentracije zemljišta, odnosno da ne razvijaju politike koje bi se borile protiv ovih pojava i olakšale pristup mladim ovom sektoru.⁸³⁰

Stoga, institucije Evropske unije optužene su za nekonzistentne stavove po pitanju akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Kao primer navodi se to što su ključne ličnosti Evropske unije izrazile zabrinutost. Primera radi, generalni direktor za pomoć i razvoj Evropske komisije izjavio je da je Evropska unija zabrinuta trendom koji podrazumeva da stranci pribavljaju velike površine zemljišta u zemljama u razvoju, a u cilju obezbeđivanja sopstvene prehrambene sigurnosti, odnosno prehrambene sigurnosti zemlje porekla investicije. „Veoma smo zabrinuti“, izjavio je, „s obzirom da je to drugi način za eksploataciju zemalja u razvoju“ i dodao: „da je to bilo 30 godina ranije, bio bi to savršeni primer neokolonijalizma“. Sa druge strane, težina takvih izjava potkopana je kontinuiranim učešćem Evropske unije u „grabljenju zemlje“, kako putem direktnih akvizicija zemljišta od strane evropskih korporacija, tako i politikama koje Evropska unija nastavlja da vodi uprkos dokazima da takve politike doprinose razvoju „grabljenja zemlje“ širom sveta.⁸³¹

Debata u okviru institucija Evropske unije po pitanju „grabljenja“ zemlje je do sada bila sporadična i podeljena između različitih komiteta Evropskog parlamenta, uključujući Komitet za poljoprivredu, Evropski ekonomski i socijalni komitet i Potkomitet za ljudska prava, od kojih su svi objavili svoje izveštaje na ovu temu. Evropska komisija je, u ovom pitanju, do skoro zaostajala, ne

⁸²⁷ J. E. Szilágyi, „Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration“, *Zbornik Radova*, vol. 50, 2016, p. 1450.

⁸²⁸ S. Kay, J. Peuch, J. Franco, *Extent of Farmland Grabbing in the EU* European Parliament, Brussels, 2015, p. 12.

⁸²⁹ K. Nurm, „Opinion of the European Economic and Social Committee on Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming (own-initiative opinion)“, Brussel, 2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014IE0926&from=PL>, p. 12.

⁸³⁰ Access to Land, *EU Policy*, <https://www.accesstoland.eu/-EU-Policy->, Internet, pristupljeno 15.08.2019.

⁸³¹ TNI, FIAN International, IGO in Poland, FDCL in Germany, „The European Union and the Global Land Grab“, 2012, p. 5.

dajući značajniji doprinos ovoj temi. Zaista, ona je uglavnom poricala mogućnost postojanja „grabljenja“ zemlje u Evropi, a u najboljem slučaju smatrala ga je „marginalnim problemom periferije Evropske unije“. Istovremeno, dramatična koncentracija zemljišta smatrana je „neproblematičnom“, a nestajanje malih poljoprivrednika „nužnim i prirodnim delom strukturne promene“, pa čak i poželjnim i nameranim ishodom politika dizajniranih da ohrabre prelazak na produktivnije, konsolidovanije i konkurentnije poljoprivredne jedinice.⁸³² U tom smislu, države članice optužuju Evropsku uniju da, suprotno svojim međunarodno preuzetim obavezama u vezi sa zaštitom ljudskih prava, promoviše investicionu politiku koja olakšava „grabljenje zemlje“.⁸³³

Ipak, sa intenziviranjem akvizicija poljoprivrednog zemljišta javio se i strah od povećanja koncentracije vlasništva na poljoprivrednom zemljištu i špekulacija, ali i negativnih efekata na prehrambenu sigurnost, ruralni razvoj, životnu sredinu. Ovakvu zabrinutost pokazale su i institucije Evropske unije. Naime, Evropski ekonomski i socijalni komitet⁸³⁴ izdao je mišljenje pod naslovom „Grabljenje zemlje – upozorenje za Evropu i pretnja porodičnom poljoprivrednom gazdinstvu“, u kome je slobodno kretanje kapitala identifikovano kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta koje smatra „grabljenjem zemlje“.

Evropski ekonomski i socijalni komitet je istakao da u koncentraciji zemljišta u rukama nekoliko velikih investitora koji se ne bave poljoprivredom vidi ogroman rizik. Naime, Komitet navodi da takav trend nije kompatibilan sa evropskim modelom održive i multifunkcionalne poljoprivrede, u kojem dominiraju porodična poljoprivredna gazdinstva, da narušava dostignuća iz člana 39 (ciljevi zajedničke poljoprivredne politike) i člana 191 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (zaštite životne sredine), kao i da se „kosi sa strukturnim ciljem rasutog vlasništva nad zemljištem, uzrokuje nepovratnu štetu ruralnom ekonomskom sistemu i vodi tipu industrijalizovane poljoprivrede koju društvo ne želi“. Pored toga, ističe se da ono smanjuje mogućnosti lokalne populacije da nezavisno upravlja poljoprivrednim gazdinstvom i da proizvodi hranu, a da, u krajnjoj liniji, ono može dovesti do toga da se poljoprivredna proizvodnja napusti radi drugih aktivnosti.⁸³⁵

I Evropski parlament je pokazao interesovanje za ovu temu. Na zahtev Komiteta za poljoprivredu i ruralni razvoj Evropskog parlamenta, „Transnacionalni institut“ sproveo je istraživanje o razmerama „grabljenja zemlje“ u Evropskoj uniji, objavljeno 2015. godine.⁸³⁶ Iste godine Evropska komisija je, na osnovu datog istraživanja, dala svoj doprinos temi. Ona je istakla da se termin „grabljenje zemlje“ uglavnom koristio za pojavu akvizicija poljoprivrednog zemljišta velikog obima u zemljama u razvoju, odnosno da je njegova upotreba za ugovore o zemljištu u Evropi relativno nova. Evropska komisija je ukazala da je većina poljoprivrednih gazdinstava mala, odnosno da je 69% njih

⁸³² S. Kay, *Land grabbing and land concentration in Europe: a Research Brief* European Commission, Amsterdam, 2016, pp. 24-25.

⁸³³ FIAN International for the Hands on the Land for Food Sovereignty Alliance, *Land Grabbing and Human Rights: The Role of EU Actors Abroad*, European Commission, Heidelberg, 2017, p. 22.

⁸³⁴ Evropski ekonomski i socijalni komitet je savetodavno telo Evropske unije koje zastupa interese privrednih i socijalnih grupa iz država članica Evropske unije. Osnovan je Rimskim ugovorom 1957. godine. Razlikuje se obavezno savetovanje Komiteta u slučajevima koji se neposredno tiču njegove nadležnosti i savetovanje koje Komitet daje po sopstvenoj inicijativi o pitanjima iz svoje nadležnosti. Napred citirano Mišljenje dato je po sopstvenoj inicijativi.

⁸³⁵ K. Nurm, *Opinion of the European Economic and Social Committee on Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming (own-initiative opinion)*, Brussel, 2015, pp. 2-4.

⁸³⁶ S. Kay, J. Peuch, J. Franco, *Extent of Farmland Grabbing in the EU* European Parliament, Brussels, 2015.

posedovalo manje od 5 hektara poljoprivrednog zemljišta, dok je 6% njih posedovalo više od 50 hektara i 2,7% njih više od 100 hektara.⁸³⁷

U pomenutom istraživanju „Transnacionalnog instituta“ došlo se do zaključka da „Evropa trenutno prolazi kod ogromnu i rapidnu koncentraciju“, kao i da su se „velika poljoprivredna gazdinstva širila na štetu malih“.⁸³⁸ Komisija je, pak, istakla da sprovedeno istraživanje ne podržava takve zaključke, uz sledeće opravdanje: „postojeća poljoprivredna gazdinstva kupuju ili zakupljuju dodatno zemljište i šire se“. Pored toga, „istraživanje ne uzima u obzir da su najmanja poljoprivredna gazdinstva uglavnom u vlasništvu starijih poljoprivrednika“, koji će u jednom trenutku prestati da se bave poljoprivredom, pa će „vođenje tog poljoprivrednog gazdinstva preuzeti neko drugi – najverovatnije drugo postojeće poljoprivredno gazdinstvo, koje tada postaje veće“. Komisija zaključuje da bi trebalo da je jasno da „takav sled događaja ne mora nužno biti nešto negativno“.⁸³⁹

Imajući u vidu, *inter alia*, Mišljenje Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta, Istraživanje „Transnacionalnog instituta“ sprovedenog po zahtevu Komiteta za poljoprivredu i ruralni razvoj, kao i pokrenute postupke protiv država članica, Evropski parlament je 2017. godine objavio izveštaj u kojem je istakao da je jedna od posledica koncentracije poljoprivrednog zemljišta transfer profita i poreskih prihoda iz ruralnih sredina u sedišta velikih kompanija.⁸⁴⁰ Međutim, to ne mora nužno da bude tačno. Naime, jedan od pozitivnih efekata stranih direktnih investicija je svakako povećan prihod države s obzirom na porez koji investitori plaćaju. Na državi je da takve prihode raspodeli i „vrati“ ruralnim sredinama.

Ukazujući na alarmantan stepen koncentracije poljoprivrednog zemljišta u Evropi, Evropski parlament ističe da je takva situacija slična nejednakoj distribuciji vlasništva u zemljama poput Brazila, Kolumbije ili Filipina.⁸⁴¹ Ovo je svakako loše izvedeno poređenje. Ovo stoga što države pobrojane *exempli causa* nisu dobar primer za ukazivanje na „lošu“ situaciju. Naime, Brazil se svrstava u 10 najvećih zemalja-izvoznica poljoprivrednih proizvoda na svetu⁸⁴², pa se, stoga, ova zemlja nikako ne može uzeti kao loš primer. U tom smislu, ne bi se mogao izvesti zaključak da je koncentracija *per se* loša s obzirom da se ona, u navedenom slučaju, povoljno odražava na razvoj poljoprivrede ili barem ne utiče negativno na nju. Ovo je naročito važno ako se ima u vidu da je Brazil ovakvo mesto u svetu postigao iako, po razvoju, znatno zaostaje kada su u pitanju standardi koje postavlja Evropa. Ako se, pored svega navedenog, ima u vidu da je Brazil na 3. mestu, i to nakon Evropske unije, kao prve, i Sjedinjenih Američkih Država, kao druge glavne poljoprivrede u svetu, argument postaje još jači. Iz svega navedenog možemo zaključiti da Evropskoj uniji, kao najvećem tržištu poljoprivrednih proizvoda, koncentracija očigledno i nije neki problem.

⁸³⁷ Directorate-General for Agriculture and Rural Development, „Information Note: Study 'Extent of Farmland Grabbing in the EU'“, Brussels, 2015, <https://docplayer.net/24285631-European-commission-directorate-general-for-agriculture-and-rural-development.html>, p. 2.

⁸³⁸ S. Kay, J. Peuch, J. Franco, *Extent of Farmland Grabbing in the EU* European Parliament, Brussels, 2015, pp. 24-25.

⁸³⁹ Directorate-General for Agriculture and Rural Development, *Information Note: Study 'Extent of Farmland Grabbing in the EU'*, Brussels, 2015, p. 4.

⁸⁴⁰ M. Noichl, *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers 2016/2141(INI)*, 2017, p. 8.

⁸⁴¹ *Ibid.*, p. 14.

⁸⁴² World Trade Organization, „World Trade Statistical Review 2019“, Geneva, 2019, https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2019_e/wts2019_e.pdf, p. 112.

„Transnacionalni institut“ je u svom istraživanju⁸⁴³ istakao da direktna podrška koja se daje poljoprivrednicima u okviru zajedničke poljoprivredne politike jeste uzrok za „grabljenje zemlje“. U Mišljenju Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta⁸⁴⁴ istaknuto je da je „jedan od razloga za koncentraciju zemljišta u Evropi šema jedinstvenog plaćanja u okviru prvog stuba zajedničke poljoprivredne politike, što daje veću finansijsku polugu velikim poljoprivrednicima i, stoga, kreira prednosti i stvara kapital za dalje akvizicije poljoprivrednog zemljišta“. Isto tako, naglašeno je da je nacionalna prehrambena sigurnost ugrožena budući da investitori najveći deo proizvedene hrane izvoze, *i.e.* „smanjenje nacionalne prehrambene sigurnosti u srazmeri je sa stepenom grabljenja zemlje“. Ovakav stav zauzeo je i Evropski parlament u svom Izveštaju iz 2017. godine.⁸⁴⁵

Komisija je istakla da je navedena tvrdnja „zasnovana na nepreciznostima i nerazumevanju načina na koji funkcioniše direktna podrška“, što opravdava činjenicom da se podrška dodeljuje na osnovu postojeće strukture poljoprivrednog gazdinstva, a ne obratno. Nadalje, ističe se da studija ne uzima u obzir različite modele direktne podrške i njihove različite uticaje na cene zemljišta. Primera radi, navodi se da istraživanje koristi argumente koji se odnose na jedinstvenu šemu plaćanja (eng. *single payment scheme – SPS*), iako sve države članice koje imaju problem sa „grabljenjem zemlje“ koriste šemu pojednostavljenih plaćanja po površini (eng. *simplified area payment scheme – SAPS*), kod kojeg postoji direktna veza između podrške i zemlje. Isto tako, ignoriše se činjenica da je podrška uslovljena time da se lice bavi poljoprivredom. Komisija je takođe istakla još jedan argument protiv tvrdnje da su akvizicije uzrokovane željom za dobijanjem visokih subvencija, a to je da su akvizicije posmatrane samo u novim državama članicama koje, u proseku, imaju niže subvencije od starijih članica.

Evropski ekonomski i socijalni komitet je u svom Mišljenju istakao i neke od prednosti malih porodičnih poljoprivrednih gazdinstava u odnosu na velika: 1) osim što proizvode hranu, porodična poljoprivredna gazdinstva vrše druge socijalne funkcije koje velika ne mogu, a to je očuvanje kulturnog nasleđa i ruralnog načina života; 2) ona proizvode visoko kvalitetne proizvode; 3) ona se ne žale da nema poslova, već stvaraju poslove; 4) idealno su okruženje za decu, na koje se kasnije prenose ključna znanja i umeća i 5) mnogostruke aktivnosti koje se sprovode na porodičnim poljoprivrednim gazdinstvima predstavljaju same po sebi imovinu za ljudski opstanak budući da obezbeđuju da više ljudi ima znanje i umeće u vezi sa poljoprivrednom proizvodnjom, koje će biti izuzetno značajno za vreme krize.⁸⁴⁶ Da mala poljoprivredna gazdinstva čine da ljudi ostaju u ruralnim sredinama, odnosno da imaju pozitivan uticaj na socio-ekonomsku strukturu, prehrambenu sigurnost i očuvanje ruralnog načina života, koju funkciju industrijalizovana poljoprivredna gazdinstva ne mogu ispuniti,⁸⁴⁷ kao i da mala poljoprivredna gazdinstva čuvaju kulturno nasleđe i proizvode visoko kvalitetnu hranu,⁸⁴⁸ tvrdi se i u izveštaju Evropskog parlamenta.

⁸⁴³ K. Nurm, *Opinion of the European Economic and Social Committee on Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming (own-initiative opinion)*, Brussel, 2015, p. 7.

⁸⁴⁴ S. Kay, J. Peuch, J. Franco, *Extent of Farmland Grabbing in the EU* European Parliament, Brussels, 2015, p. 31.

⁸⁴⁵ M. Noichl, *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers 2016/2141(INI)*, 2017, p. 15.

⁸⁴⁶ K. Nurm, *Opinion of the European Economic and Social Committee on Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming (own-initiative opinion)*, Brussel, 2015, p. 9.

⁸⁴⁷ M. Noichl, *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers 2016/2141(INI)*, 2017, p. 6.

⁸⁴⁸ *Ibid.*, p. 10.

Čini se da navedeno nije potpuno tačno. Naime, tačno je da mala poljoprivredna gazdinstva vrše socijalnu funkciju, ali se gubi iz vida da socijalnu funkciju ne vrše samo porodična poljoprivredna gazdinstva *per se*, već i porodica. Kada je u pitanju tvrdnja da porodična poljoprivredna gazdinstva proizvode visoko kvalitetne proizvode, ona je, u većini slučajeva, tačna, ali se ne može reći da industrijalizovana proizvodnja nikako ne može proizvesti visoko kvalitetne proizvode. Naprotiv, kada je u pitanju stvaranje poslova, ukoliko je u pitanju radno-intenzivna proizvodnja, moguće je da industrijalizovana poljoprivredna proizvodnja ponudi mnogo više poslova nego poljoprivredna proizvodnja na nivou porodičnog poljoprivrednog gazdinstva. Isto tako, nije poljoprivredno zemljište *per se* idealno okruženje za decu, već ruralna sredina. Međutim, ni ovo se ne može posmatrati na dugi rok budući da svedočimo sve većoj depopulaciji ruralnih u korist gradskih sredina, s tim što se za takvo stanje ne mogu kriviti isključivo akvizicije poljoprivrednog zemljišta. Naime, neretko se mladi sele iz sela u gradove u potrazi za boljim životom budući da se gradovi već tradicionalno smatraju sredinama koje pružaju više mogućnosti za napredak mladih, naročito onih ambicioznijih.

Na kraju, kada je u pitanju ljudski opstanak u vremenima krize, tačno je da je zastrašujuće i pomisliti šta bi ljudski rod zadesilo u situacijama krize u kojoj niko nema potrebna znanja i umeća u vezi sa poljoprivrednom proizvodnjom. Ipak, mora se priznati da je malo verovatno da se takav scenario ikada obistini. Skeptici će reći da je tako nešto, *ceteris paribus*, moguće na dugi rok. Međutim, čak i da jeste, ne bi se bespogovorno moglo tvrditi da je znanje stečeno industrijalizovanom poljoprivrednom proizvodnjom u vremenima krize potpuno bezvredno. U krajnjoj liniji, čak i da jeste, teško je zamisliti da nekoliko pojedinaca-poznavalaca poljoprivredne proizvodnje u vremenima krize može nahraniti čitav svet, dok, sa druge strane, nije teško zamisliti da nekoliko industrijalizovanih poljoprivrednih gazdinstava ipak proizvede dovoljnu količinu hrane za opstanak.

Komisija dodaje da bi, ukoliko su subvencije zaista motiv, trebalo očekivati više „grabljenja zemlje“ u onim državama članicama sa višim subvencijama, *i.e.* EU-15.⁸⁴⁹ Ovakav argument Komisije nije osnovan. Naime, u navedenim državama poljoprivrednici su bogatiji, a poljoprivredno zemljište skuplje, što smanjuje mogućnost akvizicija. U pomenutom istraživanju „Transnacionalnog instituta“⁸⁵⁰ došlo se do zaključka da „grabljenje zemlje“ u kombinaciji sa visokim troškovima poljoprivredne proizvodnje u Evropskoj uniji vodi do izlaska iz poljoprivrede malih poljoprivrednika i sprečavanja ulaska mladih poljoprivrednika. Isto tako, ono dovodi do zamene evropskog modela porodične poljoprivredne proizvodnje velikim korporativnim poljoprivrednim preduzećima, sa negativnim uticajima na evropski suverenitet hrane i lokalnu prehrambenu kulturu, a potencijalno i na prehrambenu sigurnost Evrope na dugi rok. Sa druge strane, Komisija je zaključila da „nemogućnost istraživanja da obezbedi nepobitan dokaz o uzročnoj vezi između podrške u okviru zajedničke poljoprivredne politike i „grabljenja zemlje“ ukazuje da se pravi uzročnici grabljenja zemlje nalaze izvan zajedničke poljoprivredne politike“.⁸⁵¹

Nadalje, u istraživanju⁸⁵² se ističe da je „grabljenje zemlje“ postalo aktivan faktor u daljem slabljenju socio-ekonomske i ekološke vitalnosti ruralnog sektora s obzirom da vodi daljoj eroziji evropskog modela poljoprivrede zasnovanoj na održivom i multifunkcionalnom obliku poljoprivrede i

⁸⁴⁹ Directorate-General for Agriculture and Rural Development, *Information Note: Study 'Extent of Farmland Grabbing in the EU'*, Brussels, 2015, p. 6.

⁸⁵⁰ S. Kay, J. Peuch, J. Franco, *Extent of Farmland Grabbing in the EU* European Parliament, Brussels, 2015, p. 39.

⁸⁵¹ Directorate-General for Agriculture and Rural Development, *Information Note: Study 'Extent of Farmland Grabbing in the EU'*, Brussels, 2015, p. 6.

⁸⁵² S. Kay, J. Peuch, J. Franco, *Extent of Farmland Grabbing in the EU* European Parliament, Brussels, 2015, pp. 11-12.

onemogućava ulazak u poljoprivredu mladim poljoprivrednicima; da ima realne implikacije na evropsku prehrambenu sigurnost, zaposlenje, bogatstvo i biodiverzitet, a da su sa marginalizacijom poljoprivredne proizvodnje malog obima u Evropi, mnogostruke koristi ovog tipa poljoprivrednog sistema i način života takođe ugroženi. U tom smislu, zaključuje se da „grabljenje zemlje“ nosi opasnost unošenja dubinskog disbalansa u evropsko društvu u celini. U istraživanju je preporučeno da Evropska unija dozvoli državama članicama veću slobodu u regulisanju kupoprodaje i zakupa poljoprivrednog zemljišta u okviru svoje teritorije, kao i da preporuče Sudu pravde Evropske unije da pokaže veću fleksibilnost pri interpretaciji principa slobodnog kretanja kapitala. Naime, ističe se da tržište poljoprivrednog zemljišta zasnovano samo na četiri slobode nije dovoljno da bi se države nosile sa rizikom diskriminacije i marginalizacije u vezi sa osetljivim pitanjem pristupa, kontrole i korišćenja poljoprivrednog zemljišta. Zaključuje se da bi opravdana ograničenja principa slobodnog kretanja kapitala, u okviru političkih ciljeva u opštem interesu trebalo produbiti i proširiti, odnosno dozvoliti državama članicama veću regulatornu kontrolu.

Sa navedenim predlogom slaže se i Evropski ekonomski i socijalni savet koji je u svom Mišljenju⁸⁵³ pozvao Evropski parlament i Savet da razmotre da li bi slobodno kretanje kapitala uvek trebalo da se poštuje kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta, ističući da se mora imati u vidu činjenica i da cene poljoprivrednog zemljišta i prihodi građana u okviru Evropske unije značajno variraju. Prema mišljenju ovog Komiteta, državama članicama se mora dati više mogućnosti da regulišu i ograniče svoja tržišta poljoprivrednog zemljišta, imajući u vidu prehrambenu sigurnost i druge legitimne ciljeve. Komitet je, primera radi, predložio da se svim državama članicama dozvoli da uvedu gornju granicu akvizicija poljoprivrednog zemljišta, kako za fizička, tako i za pravna lica, u kom slučaju bi se kupovina zemljišta dozvolila samo u slučaju da površina zemljišta koja je predmet ugovora ne prelazi utvrđeni maksimum.

Evropski parlament⁸⁵⁴ je pozvao sve države članice da koriste instrumente za regulisanje tržišta poljoprivrednog zemljišta u skladu sa Ugovorima, a koje su neke države članice već iskoristile, poput davanja dozvole za prodaju ili zakup poljoprivrednog zemljišta, prava preče kupovine, obaveze zakupaca da se bave poljoprivredom, ograničenja pravnim licima da kupuju poljoprivredno zemljište, ograničenja broja hektara koje jedno lice može kupiti ili davanja pogodnosti poljoprivrednicima. Iako je navedeni stav proaktivan, on, nažalost, ne odgovara realnom stanju stvari. Naime, on, barem za sada, nije u skladu sa tumačenjem Suda pravde Evropske unije koji još uvek ograničenja principa slobodnog kretanja kapitala samo izuzetno smatra opravdanim. Kod takvog stanja stvari, stiče se utisak da Evropski parlament nije upoznat sa činjenicom da je Evropska komisija, upravo zbog uvođenja takvih mera, i pokrenula postupke pred Sudom. Naime, Komisija je navela da istraživanje daje brojne preporuke za politiku, ali da su one već uzete u obzir u reformama zajedničke poljoprivredne politike. Isto tako, Komisija je istakla da se u istraživanju „nisu priložili nikakvi dokazi za tvrdnje da je na mnogim mestima u kojima je zemljište više koncentrisano, prinos po hektaru ili stoci manji i tvrdnje da se pokazalo da je produktivnost velikih poljoprivrednih gazdinstava manja u poređenju sa malim poljoprivrednim gazdinstvima“.⁸⁵⁵

Međutim, Komisija je ranije priznala da su, u okviru Evrope, strane direktne investicije bile značajan izvor toliko potrebnog kapitala, tehnologije i znanja, kao i da su pomogle da se poboljša

⁸⁵³ K. Nurm, *Opinion of the European Economic and Social Committee on Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming (own-initiative opinion)*, Brussel, 2015, p. 12.

⁸⁵⁴ M. Noichl, *Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers 2016/2141(INI)*, 2017, p. 11.

⁸⁵⁵ Directorate-General for Agriculture and Rural Development, *Information Note: Study 'Extent of Farmland Grabbing in the EU'*, Brussels, 2015, p. 7.

poljoprivredna produktivnost i kvalitet proizvoda. Na osnovu svega navedenog, ukazuje da bi bilo „fer zaključiti da strane direktne investicije mogu dodati vrednost nedovoljno iskorišćenom, kao i da ponovo stave u upotrebu napušteno zemljište, da mogu poljoprivrednicima poboljšati pristup delatnosti, kao i uslove rada za zaposlene u poljoprivrednom sektoru, kao i da mogu povećati izvoz poljoprivrednih proizvoda. Istovremeno, stav Komisije je da mere nacionalnih vlasti koje ograničavaju slobodno kretanje kapitala mogu biti opravdane samo ukoliko je ispunjeno nekoliko uslova: da nisu diskriminatorne, da su opravdane važnijim javnim interesom, da su usmerene na ostvarenje konkretnog cilja, da ne idu iznad onog što je neophodno kako bi se taj cilj postigao i da ne mogu biti zamenjene manje restriktivnim merama (princip proporcionalnosti). Na kraju, nacionalne mere moraju biti u skladu sa drugim principima prava Evropske unije, poput principa pravne sigurnosti.⁸⁵⁶

Kod sadašnjeg stanja stvari, čini se da nema jasnog stava institucija Evropske unije. Katkada je jaz između obećanog i delovanja toliki da bi se moglo reći da deluju u suprotnosti sa onim što propagiraju. Državama članicama, stoga, ostaje da vode politiku u skladu sa Ugovorima Evropske unije, odnosno da poštuju slobodu kretanja kapitala pod čiji se domašaj poljoprivredno zemljište nedvosmisleno može uvrstiti. Međutim, u literaturi se ističe da poljoprivredno zemljište nije tipičan predmet transakcija, pa da, stoga, princip slobodnog kretanja kapitala u ovom slučaju ne bi trebalo primenjivati bez ograničenja. Kao jedno od potencijalnih rešenja predlaže se izmena konkretnih odredaba Ugovora koje se odnose na kretanje kapitala.⁸⁵⁷ Ipak, činjenica je da poljoprivredno zemljište za sada nema specijalni tretman, tako da se na njega primenjuju odredbe Ugovora koje važe za sve ostale tržišne transakcije, odnosno za druge vrste kapitala, kako fizički, tako i finansijski.

Čini se da bi Komisija trebalo da zauzme jasan stav po pitanju koja ograničenja kretanju ovog kapitala jesu dozvoljena, a koja ne, što bi bilo u skladu i sa principom pravne sigurnosti, na koji države članice i njihovi građani imaju pravo. Tim pre što, barem po ovom pitanju, postoji opšta saglasnost naučne i stručne javnosti da je poljoprivredno zemljište, iako se svrstava u kapital i, samim tim, potpada pod zabranu nametanja bilo kakvih ograničenja, distinktivno u odnosu na druge vidove kapitala, pa da, stoga, zaslužuje poseban tretman.

4.3. Obaveze država članica prema međunarodnom pravu

Obaveze koje međunarodno pravo nameće državama su od izuzetnog značaja za normalno funkcionisanje države, pri čemu se ima u vidu slobodno društvo u kojem svaki pojedinac uživa ljudska prava dostojna svakog čoveka. Kao što smo ranije negde već istakli⁸⁵⁸, međunarodno pravo ima ulogu u ograničenju diskrecione moći države tako što je podseća da njena vlast nije neograničena, već, naprotiv, omeđena pravilima međunarodnog prava. Zaštita ljudskih prava je, moglo bi se reći, imperativ i postala je zajednička odgovornost čitave međunarodne zajednice.

Sa svim svojim manama, međunarodno pravo je najbolje sredstvo za bavljenje državnim pitanjima koje imamo.⁸⁵⁹ Ono bi trebalo da predvodi donošenje odluka od značaja za poštovanje

⁸⁵⁶ European Commission, *Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law*, „Official Journal of the European Union”, C 350/5, 2017, p. 5.

⁸⁵⁷ Videti, na primer: J. E. Szilágyi, „Cross-border acquisition of the ownership of agricultural lands and some topical issues of the Hungarian law”, *Zbornik Radova*, vol. 51, 2017, p. 1068.

⁸⁵⁸ A. Budak, „Odgovornost međunarodnih organizacija za kršenje ljudskih prava”, *Pravni život* no. 12, 2018, p. 244.

⁸⁵⁹ I. Brownlie, „The reality and efficacy of international law”, *British Yearbook of International Law*, vol. 52, no. 1, 1981, p. 8.

ljudskih prava kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta. Ono bi trebalo i da obezbedi adekvatne i, možda još važnije, efikasne mehanizme zaštite eventualno povređenih ljudskih prava. Naime, „specijalni karakter ljudskih prava sugerije da su obaveze države kada su u pitanju ljudska prava na neki način nezavisne od njihovog pristanka da budu njima vezane. Ovo ima svoje uporište u ideji o prirodnim pravima. Države se svečano obavezuju na nešto na šta su već bile, barem moralno ili filozofski, obavezane. Drugačije rečeno, moglo bi se reći da je činjenica postajanja članice ugovora o ljudskim pravima deklarativnog, a ne konstitutivnog karaktera“.⁸⁶⁰

Osnova ugovorne obaveze države jesu razni ugovori u kojima su druge države ugovornice. Međutim, moglo bi se reći da se takvi ugovori zaključuju u korist trećih lica, pri čemu bi se pod trećim licima, u smislu, primera radi, Međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima, smatrali „svi pojedinci koji se nalaze na teritoriji države i potpadaju pod njenu vlast“. Obaveze država članica u oblasti ljudskih prava su specifične u odnosu na druge obaveze država u međunarodnom pravu jer se države ne obavezuju prema drugim državama, već *vis-a-vis* lica u okviru njene jurisdikcije. S tim u vezi, država ima i neku vrstu dodatne, moglo bi se reći, moralne odgovornosti budući da ima određene obaveze prema licima u okviru svoje jurisdikcije, što je, u velikom delu, njeno sopstveno stanovništvo, a stanovništvo je jedan od konstitutivnih elemenata države (pored teritorije i suverene vlasti).

Veliku većinu svog postojanja Evropska unija nije pokazivala mnogo interesovanja za ljudska prava. Ovo je bilo, pre svega, posledica tri razloga. Prvo, iako su Evropske zajednice oduvek smatrale da su demokratija, ljudska prava i vladavina prava važne i poželjne, ljudska prava prvobitno nisu bila prioritet evropskih integracija. Drugo, verovalo se da su ona adekvatno zaštićena u okviru Saveta Evrope, odnosno Evropskom Konvencijom o ljudskim pravima, kojoj su pristupile sve njene države članice (ali ne i ona sama). Treće, principijelni sudski organ Evropskih zajednica, Evropski sud pravde (sada: Sud pravde Evropske unije) generalno je interpretirao odredbe prava Evropske unije u skladu sa Evropskom Konvencijom o ljudskim pravima.⁸⁶¹ Međutim, iz više razloga, stanje ljudskih prava se do kraja dvadesetog veka znatno poboljšalo u Evropskoj uniji (mada, pre na *ad hoc* osnovi, nego na sistematski način). Jedan od indikatora jeste i to što je Evropska unija kao jedan od uslova za članstvo počela da zahteva poštovanje ljudskih prava.⁸⁶²

Evropska konvencija o ljudskim pravima⁸⁶³ doneta je u okviru Saveta Evrope 1950. godine, a stupila je na snagu 1953. godine. Njena ratifikacija oduvek je bila uslov za članstvo u Savetu Evrope. Za pobornike evropskih integracija Savet Evrope je bio „propuštena prilika i gorko razočaranje“. Mone na njega gleda kao „potpuno bezvrednog“, a De Gaulle ga je smatrao „jednostavno smešnim“.⁸⁶⁴ Međutim, činjenica je da je ova Konvencija bila i ostala simbol ugovora o ljudskim pravima i uzor mnogim kasnijim ugovorima o ljudskim pravima. Međutim, Evropska unija kao entitet joj još uvek nije pristupila iako joj Protokol 14 uz Evropsku Konvenciju o ljudskim pravima to omogućava. Naime, navedenim Protokolom je izmenjena odredba člana 59 Konvencije kojom je propisano da Evropska unija *može* (istakla autorka) pristupiti Konvenciji, dok, istovremeno, odredba člana 6, stav 2 Ugovora o

⁸⁶⁰ M. Frederic, „Nature of Obligations“, in: *International Human Rights Law 2nd Edition*, (Eds. Daniel Moeckli, et al.), Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 100.

⁸⁶¹ Ovo je postalo i formalno Poveljom Evropske unije o osnovnim pravima u kojoj je odredbom člana 52, stav 3 eksplicitno predviđeno da se smisao i domašaj prava predviđenih u Povelji tumači u skladu sa odredbama Evropske Konvencije o ljudskim pravima.

⁸⁶² S. Greer, „Europe“, in: *International Human Rights Law 2nd Edition*, (Eds. Daniel Moeckli, et al.), Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 435.

⁸⁶³ Council of Europe, *European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, 1950.

⁸⁶⁴ A. W. B. Simpson, *Human rights and the end of empire: Britain and the genesis of the European Convention*, Oxford University Press on Demand, 2004, p. 646.

funkcionisanju Evropske unije predviđa da će (istakla autorka) Evropska unija pristupiti Konvenciji. Jezičkim tumačenjem navedene odredbe Ugovora, dolazimo do zaključka da je Evropska unija pristupanje Konvenciji predvidela kao obavezu.

U trenutnom društveno-političkom miljeu, čini se da nema dovoljno volje da se ovaj proces privede kraju, naročito imajući u vidu da je za takav čin potrebna kako jednoglasnost država članica Saveta Evrope, tako i država članica Evropske unije. Jedan od razloga bi mogla biti i činjenica da se time Evropska unija podvrgava Savetu Evrope, što je scenario koji se, makar za sada, teško može zamisliti. Naime, pristupanje Evropske unije Evropskoj Konvenciji o ljudskim pravima značilo bi da Evropski sud za ljudska prava može odlučivati po predstavkama podnetim protiv institucija Evropske unije. Ova dva sistema su do sada postojala paralelno, ali su uvek bila tesno povezana. Da li će se iz ove tesne veze preći u fazu u kojoj Evropski sud za ljudska prava praktično postaje viša instanca od Suda pravde Evropske unije, pokazaće vreme. Nakon negativnog mišljenja Suda pravde 2/13 u kome je, na inicijativu Evropske komisije, Sud ocenjivao da li je Nacrt Sporazuma o pristupanju Evropskoj uniji u skladu sa pravom Evropske unije, došlo se do zastoja čitavog procesa.

Kao moguće objašnjenje negativnog Mišljenja nameće se i odsustvo volje Suda pravde da prihvati viši autoritet od sebe. Imajući u vidu odredbu člana 218, stav 11 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, ukoliko Sud da negativno mišljenje na sporazum o pristupanju, ostaju dve mogućnosti: izmena sporazuma ili izmena osnivačkih ugovora. Ni za jednu od navedenih mogućnosti, prema sadašnjem stanju stvari, nema političke volje. Međutim, to ne umanjuje značaj ljudskih prava, kao ni odgovornost njenih država članica.

Često se gubi iz vida da države imaju određene obaveze u vezi sa ljudskim pravima i u odnosu na lica van njihove teritorije. Ove obaveze poznate su kao vanteritorijalne obaveze država (eng. *extraterritorial obligations* – *ETOs*). Od 1999. godine Komitet Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna pitanja se konzistentno u svojim „opštim komentarima“ osvrtao na vanteritorijalne obaveze država. Nevladine organizacije su ovome doprinele paralelno podnoseći izveštaje Komitetu koji su se odnosili isključivo na kršenje navedenih obaveza od strane država, na koji način su, u odsustvu direktnih, postali *de facto* mehanizam za nadziranje država u pogledu poštovanja istih.⁸⁶⁵ Ističe se da ovakvi principi mogu popuniti mnoge praznine koje postoje u pravnom okviru međunarodnog prava ljudskih prava. Naravno, najveća mana sistema u praksi je nepostojanje svetskog suda za zaštitu ljudskih prava.⁸⁶⁶

Države bi se, međutim, mogle obratiti Međunarodnom sudu pravde, kao organu Ujedinjenih nacija. Čak i za države koje se nisu unapred obavezale da mogu biti izvedene pred ovaj sud prihvatanjem takozvane „fakultativne klauzule“, države mogu dogovoriti nadležnost ovog suda. Naime, države mogu spor koji je već izbio poveriti na rešavanje Sudu, kada *in concreto* priznaju njegovu nadležnost (ovaj sporazum se najčešće naziva „kompromis“). Osim toga, nadležnost Suda može biti utvrđena i ugovorima i konvencijama na snazi, koje sadrže takozvane „kompromisne odredbe“.⁸⁶⁷ Na regionalnom nivou, u okviru Saveta Evrope, u slučaju kršenja odredbi Evropske Konvencije o ljudskim pravima, osim što se svaki pojedinac - državljani države članice može obratiti Evropskom sudu za ljudska prava u slučaju da smatra da mu je povređeno neko pravo predviđeno Konvencijom, kao i nevladine organizacije i grupe pojedinaca (individualne predstavke), *locus standi* pred Evropskim

⁸⁶⁵ R. Künnemann, S. Monsalve Suárez, „International Human Rights and Governing Land Grabbing: A View from Global Civil Society“, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, p. 133.

⁸⁶⁶ *Ibid.*, p. 136.

⁸⁶⁷ M. Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014, pp. 761-762.

sudom za ljudska prava ima i svaka država članica koja se može obratiti Sudu tvrdeći da je druga država članica prekršila neku odredbu Konvencije ili protokola uz nju (međudržavne predstavke).

Ipak, i pored svih navedenih mogućnosti, pitanje je koliko su države članice spremne da idu daleko u zaštiti svojih poljoprivrednika. Drugim rečima, velika je mogućnost da država proceni da joj je ograničena korisnost od zaštite prava malih poljoprivrednika u odnosu na potencijalne negativne efekte koje međunarodni državni sporovi sa sobom nose, pre svega, urušavanje dobrih diplomatskih odnosa sa konkretnom državom. Čini se da države preferiraju da sporove rešavaju političkim sredstvima kao alternativnim metodom u odnosu na formalno rešavanje spora, što je, imajući u vidu osetljivost pitanja koje podrazumeva izvođenje druge države pred međunarodni sud, po mišljenju autora, opravdano, sve dok ima efekata u praksi. Sud, ipak, treba da bude i ostane *ultima ratio* kada su u pitanju državni sporovi. U suprotnom, oštrica međunarodnih sudova mogla bi se otupiti.

Moglo bi se preporučiti da države, prilikom oblikovanja politika koje podržavaju ili podstiču investiranje u inostranstvo, vode računa o tome da investitori poštuju ljudska prava u zemlji domaćinu. U svakom slučaju, ne treba izgubiti iz vida da je, pre svega, država domaćin ta koja treba da se pobrine da se na njenoj teritoriji poštuju ljudska prava. Drugim rečima, država domaćin ima primarnu odgovornost u uspostavljanju takvog pravnog i društvenog miljea u kome je poštovanje ljudskih prava imperativ. Ne može se, dakle, za nepoštovanje ljudskih prava na domaćoj teritoriji automatski kriviti zemlja porekla investicije. Ona, kao što je gore navedeno, ima svoje obaveze i odgovornosti u smislu vanteritorijalnih obaveza država, ali nju treba posmatrati supsidijarnom i pomoćnom.

Važnost ljudskih prava prepoznaje i Povelja Ujedinjenih nacija, a značaj koji im je dat ogleda se i u tome što je poštovanje ljudskih prava postavljeno kao jedan od ciljeva Ujedinjenih nacija. Kako bi ostvarile ciljeve svog postojanja, Ujedinjene nacije treba da, u smislu člana 55, stav 3 Povelje, rade na unapređenju sveopšteg poštovanja i uživanja ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve, bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru. U okviru Ujedinjenih nacija doneta su dva izuzetno značajna instrumenta, Međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima⁸⁶⁸ i Međunarodni Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima⁸⁶⁹. Međunarodni Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima nameće obavezu državama da preduzmu korake kako bi progresivno dostigli punu realizaciju prava na adekvatnu ishranu. U Opštem komentaru broj 12⁸⁷⁰ Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava istakao je da, kada je u pitanju pravo na adekvatnu ishranu, član 11 Međunarodnog Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima obavezuje sve države da obezbede da svako pod njihovom jurisdikcijom ima pristup adekvatnoj hrani koja je dovoljna, nutritivno adekvatna i sigurna u smislu da predupredi glad.

Iz navedenog bi se moglo zaključiti da bi države kršile gore navedeni član 11 Pakta ukoliko bi, kao posledica zaključenja ugovora o zemljištu, lokalne zajednice bile lišene pristupa zemljištu, odnosno sredstava za proizvodnju hrane. Drugim rečima, ukoliko bi zaključivanje takvih ugovora na bilo koji način dovelo do ugrožavanja prehrambene sigurnosti u zemlji domaćinu na lokalnom (ili drugom) nivou, država bi se mogla optužiti za kršenje jednog od osnovnih ljudskih prava – prava na adekvatnu ishranu.

⁸⁶⁸ United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights, 1966.

⁸⁶⁹ United Nations, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966.

⁸⁷⁰ Office of the High Commissioner for Human Rights, CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), 1999. para. 14.

Kako su sve države članice Evropske unije istovremeno i članice Ujedinjenih nacija, nedvosmisleno je da imaju obavezu da poštuju ljudska prava, kao jedan od ciljeva osnivanja i postojanja ove organizacije. Jedna od svrha Ujedinjenih nacija jeste unapređenje i podsticanje poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve, bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru.⁸⁷¹ Od ključnog značaja je član 55 u kome se, *inter alia*, navodi da Ujedinjene nacije rade na unapređenju povećanja životnog standarda, punog zaposlenja i uslova za ekonomski i socijalni napredak i razvoj, kao i na sveopštem poštovanju i uvažavanju ljudskih prava i osnovnih sloboda za sve, bez obzira na rasu, pol, jezik ili veru. U vezi sa navedenim članom, od značaja je član 56, u skladu sa kojim su se sve države članice obavezale da će, radi postizanja ciljeva utvrđenih u članu 55, preduzimati zajedničku i pojedinačnu akciju u saradnji sa Organizacijom.

Sve države članice Ujedinjenih nacija obavezale su se da će poštovati i promovisati pravo na ishranu. U tom smislu, one ne smeju voditi politiku koja direktno ili indirektno dovodi do ugrožavanja ovog fundamentalnog ljudskog prava, koje je, nepobitno, u tesnoj vezi sa pravom na život budući da su bez njegovog ostvarenja sva druga prava lišena smisla. Ovo uključuje, ali se ne ograničava na obavezu država da kontinuirano vode računa o tome da bilateralni investicioni ugovori koje zaključuju budu u skladu sa njihovom obavezom da poštuju, štite i ispunjavaju ljudska prava, onako kako su se obavezale Poveljom Ujedinjenih nacija.

Obaveza na poštovanje ljudskih prava je klasična obaveza država, a mogli bismo reći da se sastoji *in non faciendo* ili *non facere*, odnosno u negativnoj obavezi država da se uzdrže od radnji koje bi dovele do kršenja ljudskih prava, Obaveza da štiti ljudska prava se, nasuprot prethodnoj, sastoji *in faciendo* ili *facere*, odnosno u pozitivnoj obavezi država da preduzmu mere kako bi pojedincima u okviru svoje jurisdikcije zaštitile ljudska prava. Na kraju, obaveza ispunjavanja ljudskih prava se, prema mišljenju pojedinih autora⁸⁷², naročito sastoji u obavezi država da, u slučaju povrede njihovih ljudskih prava, obezbede odgovarajuća pravna sredstva pojedincima. U kontekstu prava na ishranu ova obaveza se tumači kao obaveza država da pojedincima u okviru svoje jurisdikcije olakšaju pristup resursima i sredstvima za obezbeđivanje uslova za život, kao i u obavezi da im obezbede adekvatnu hranu kada god lica nisu u stanju sama sebi da je obezbede iz razloga van njihove kontrole.⁸⁷³ Dakle, i ova obaveza je pozitivna i sastoji se *in faciendo* ili *facere*.

Pravo na ishranu je jedna od četiri komponente prava na adekvatan standard života (pored prava na odeću, stan i lekarsku negu) stipulisanog Univerzalnom Deklaracijom o ljudskim pravima. Stoga, moglo bi se reći da poljoprivredno zemljište predstavlja osnovno sredstvo za proizvodnju hrane, a time i za ostvarivanje prava na ishranu garantovanog ovom odredbom. U tom smislu, zaštita prava svojine ili drugog oblika kontrole nad poljoprivrednim zemljištem javlja se kao preduslov za ostvarivanje ovog prava. Mnogi autori⁸⁷⁴ ističu da države, u smislu navedene odredbe, imaju obavezu da poštuju slobodu pojedinca da sam ili u zajednici sa drugima preduzima određene aktivnosti. Isto tako, navodi se da države imaju obavezu da štite slobodu pojedinca na izbor i korišćenje resursa neophodnih za zadovoljavanje njegovih osnovnih potreba. Na kraju, države imaju obavezu da, kada je to neophodno, ispune obavezu prema svakom pojedincu kada je u pitanju pravo na adekvatan standard života, odnosno da deluje u funkciji snabdevača.

⁸⁷¹ United Nations, Charter of the United Nations, 1948. čl. 1, st. 1, tač. 3.

⁸⁷² M. Frederic, „Nature of Obligations”, in: *International Human Rights Law 2nd Edition*, (Eds. Daniel Moeckli, et al.), Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 103.

⁸⁷³ Office of the High Commissioner for Human Rights, CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), 1999.

⁸⁷⁴ A. Eide, „Adequate Standard of Living”, in: *International Human Rights Law 2nd Edition*, (Eds. Daniel Moeckli, et al.), Oxford University Press, Oxford, 2014, p. 198.

Ne treba posebno ni naglašavati činjenicu da su države subjekti prava, a ne neprava te da bi u skladu sa tim trebalo i da deluju. Ukoliko, pak, država ne deluju u skladu sa svojim međunarodno preuzetim obavezama, moglo bi se govoriti o odgovornosti države za međunarodno protivpravne akte. Naravno, šta je u konkretnom slučaju protivpravni akt, odnosno koju je to obavezu država prekršila, zavisi od toga koje su njene međunarodne obaveze. Ovo je jasno i iz odredbe člana 13 Nacrta Pravila o odgovornosti država za protivpravne akte kojim je propisano da akt države ne predstavlja povredu obaveze, osim ukoliko država nije, u trenutku činjenja tog akta, bila obavezna da ga ne čini (obligacija nečinjenja). Prema odredbi člana 2 Nacrta Pravila o odgovornosti država, da bi se uopšte govorilo o odgovornosti države za protivpravni akt, postojanje protivpravnog akta države pretpostavlja dva elementa: 1) da se može pripisati države i 2) da predstavlja povredu međunarodne obaveze države.

Čini se da međunarodno pravo nije prepoznalo akvizicije poljoprivrednog zemljišta kao pitanje povodom kojeg treba pokrenuti diskusiju u cilju donošenja obavezujućih multilateralnih ugovora koji bi, imajući u vidu specifičnost pitanja, doprineli podsticanju pozitivnih i sputavanju potencijalno negativnih efekata koje akvizicije sa sobom nose. U tom smislu, Evropska unija bi trebalo da, kao jedan od najvećih promotera ljudskih prava, u skladu sa tim i deluje te bude predvodnik promena. Osim toga, kada se povreda ljudskih prava desi, ona ne bi smela proći nekažnjeno, već za takve povrede moraju biti spremni mehanizmi efikasne zaštite i obeštećenja. Drugim rečima, Evropska unija, iako se ne može reći da nije odgovorila nikako, nije odgovorila adekvatno. Njene aktivnosti su, kada je u pitanju ovaj fenomen, više bile pasivne, nego aktivne prirode. Potrebna je njena proaktivna i predvodnička uloga u cilju zaštite, poštovanja i promovisanja ljudskih prava.

5. AKVIZICIJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA U ZEMLJAMA ISTOČNE EVROPE

Izučavanje iskustava novih zemalja članica Evropske unije, odnosno zemalja članica takozvanog „Istočnog bloka“ su od izuzetnog značaja za Srbiju. Slovenija, Poljska i Mađarska postale su članice Evropske unije 2004. godine, dok su Bugarska i Rumunija to postale tri godine kasnije, odnosno 2007. godine. Usled sličnosti poljoprivredne politike i, uopšte, privrednog modela koji primenjuju, u navedenim zemljama analizirane su akvizicije poljoprivrednog zemljišta.

Kako su milioni poljoprivrednika u Istočnoj Evropi marginalizovani, zemljište postaje samo roba koja je predmet špekulacija. Kao i u drugim delovima sveta, i u Evropi je zemljište „novo zlato“,⁸⁷⁵ a čitav proces oko akvizicija poljoprivrednog zemljišta velikog obima upoređuje se sa „zlatnom groznicom“.⁸⁷⁶ Naime, prema podacima baze podataka „Land Matrix“⁸⁷⁷, koja, *inter alia*, prikuplja podatke akvizicija poljoprivrednog zemljišta s aspekta zastupljenosti po regionima, danas je Istočna Evropa na drugom mestu, posle Afrike.

Razlozi za veliku zastupljenost ovog fenomena u baš ovom regionu su mnogostruki. Pre svega, relativno niske cene poljoprivrednog zemljišta u ovim zemljama u odnosu na cene u Zapadnoj Evropi su, kako se pokazalo, glavni podsticaj investitorima da poljoprivredno zemljište pribavljaju baš u ovim zemljama.⁸⁷⁸ Povećana tražnja za poljoprivrednim zemljištem u Istočnoj Evropi podstaknuta je, između ostalog, i plodnim zemljištem. Osim toga, tražnja je povećana usled politika koje se vode kako na nacionalnom, tako i na nivou Evropske unije. Naime, i jedni i drugi podržavaju, štaviše, rade na privlačenju velikih projekata koji uključuju poljoprivredno zemljište. Na kraju, veliki broj ljudi napušta sela i odlazi u gradove usled nedostatka prilika za zaradu i smanjenih tehničkih i finansijskih mogućnosti, što je samo pospešilo dolazak akvizicija poljoprivrednog zemljišta velikog obima.⁸⁷⁹ Većina investitora u Istočnoj Evropi dolazi iz Zapadne Evrope, što se može objasniti time da investitore privlači geografska blizina, lakoća sa kojom se pribavlja zemljište i slična kultura.⁸⁸⁰ Pored svega navedenog, postkomunistička privatizacija zemljišta, restitucija i konsolidacija u mnogim zemljama Istočne Evrope su, u mnogim slučajevima, rezultirali diskriminacijom malih poljoprivrednika. Ishod ovih procesa bila je pojava dualističkih agrarnih struktura u kojima je korišćenje zemljišta i visoko koncentrisano i visoko fragmentisano. Pokazalo se da su i primena zakona i korupcija faktori koji doprinose u raznim kontroverznim ugovorima o zemljištu u Istočnoj Evropi.⁸⁸¹

Zemlje Istočne Evrope su različite u nekim aspektima, ali slične u drugim. Slične su po tome što im poljoprivredni sektor odlikuje nedovoljno iskorišćeni potencijal, što im je tehnologija i *know-how* na niskom nivou i što imaju potrebu za integrisanjem u međunarodno tržište, slabo definisana zemljišna

⁸⁷⁵ I. Viewpoint, *Land-grabbing and the Financialization of Agricultural Land*, <http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?article5589>, Internet, pristupljeno 09.09.2018.

⁸⁷⁶ A. Bouhey, „Terres arables, une nouvelle ruée vers l'or?“, *Revue internationale et stratégique*, no. 3, 2010, p. 44.

⁸⁷⁷ Land Matrix, *Land Matrix public database on land deals*, <https://landmatrix.org/>, Internet, pristupljeno 05.03.2020.

⁸⁷⁸ S. Kay, *Land grabbing and land concentration in Europe: a Research Brief* European Commission, Amsterdam, 2016, pp. 7-8.

⁸⁷⁹ K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, *International Land Deals for Agriculture: Fresh insights from the Land Matrix, Analytical Report II*, Montpellier/Hamburg/Pretoria, 2016, p. 20.

⁸⁸⁰ R. M. Petrescu-Mag, D. C. Petrescu, K.-O. Reti, „My land is my food: Exploring social function of large land deals using food security–land deals relation in five Eastern European countries“, *Land Use Policy*, vol. 82, 2019, p. 730.

⁸⁸¹ S. Kay, *Land grabbing and land concentration in Europe: a Research Brief* European Commission, Amsterdam, 2016, p. 9.

prava i pravna nesigurnost.⁸⁸² U novim državama članicama postoje dva glavna razloga pravne nesigurnosti u vezi sa pravom svojine. Prvo, iako je većina zemljišta privatizovana, još uvek postoji zemljište koje nije vraćeno vlasnicima. Drugo, sa onim koje jeste vraćeno u procesu restitucije postoje uporni problemi koji proizlaze iz (usitnjenog) vlasništva ili nepoznatih vlasnika. Značajan deo zemljišta je još uvek u državnoj svojini, uz mogućnost da u budućnosti bude vraćeno ili restituivano.⁸⁸³

Uloga politika Evropske unije⁸⁸⁴ od esencijalnog je značaja za definisanje uslova pod kojima se odvijaju akvizicije poljoprivrednog zemljišta u novim zemljama članicama. Naime, najskorije pristupanje zemalja Centralne i Istočne Evrope postavio je različit set problema za evropske integracije u odnosu na prethodna proširenja, zahtevajući proces uzajamne adaptacije i prilagođavanja između poljoprivredne i ruralne politike Evropske unije i ovih politika novih država članica, posebno u smislu političko-administrativnih aranžmana. Međutim, rezultat je, umesto integracije kroz uzajamnu adaptaciju, bio raskorak između zajedničke poljoprivredne politike i pravih razvojnih potreba ruralnih područja novih država članica. Kao ključni razlozi zbog kojih zajednička poljoprivredna politika nije prilagođena novim državama članicama pominju se: 1) nedostatak konvergencije između socio-ekonomskih uslova ruralnih područja u novim i starim državama članicama; 2) razlike u strukturi poljoprivrednih gazdinstava – kako u pogledu veličine, tako i u pogledu organizacije; 3) neadekvatan balans resursa između prvog i drugog stuba ove politike i 4) neadekvatan kapacitet novih država članica za implementaciju mera za ruralni razvoj.⁸⁸⁵

Treba imati u vidu da su poljoprivrednici u starim državama članicama (u takozvanim „EU-15“) uživali podršku u vidu subvencija u okviru zajedničke poljoprivredne politike 50 godina unazad, i to po dosta izdašnjim parametrima u odnosu na ove danas, imajući u vidu trend smanjenja podrške poljoprivredi. Takva plaćanja omogućila su poljoprivrednicima da ulažu u svoja imanja, znanje i tehnologiju, što donekle objašnjava ovoliki jaz između starih i novih država članica u pogledu poljoprivrednog sektora. Ipak, ovo je samo početak. Sa ovakvim stanjem poljoprivrednici novih država članica treba da se suoče ne samo u trenutku pristupanja Evropskoj uniji, već i u periodu pre pristupanja, u kojem se akvizicije poljoprivrednog zemljišta i pojavljuju, ali i u periodu posle pristupanja budući da akvizicije poljoprivrednog zemljišta ne nestaju trenutkom pristupanja Evropskoj uniji. Period prilagođavanja i približavanja standardu poljoprivrednika u starim državama članicama je još uvek u toku. Istina, jaz je smanjen, ali će, zasigurno, postojati još duži period vremena.

Kod takvog stanja stvari, poljoprivrednici koji dolaze iz starih država članica u mogućnosti su da ponude cenu za poljoprivredno zemljište koja je relativno visoka u odnosu na prosečnu cenu po hektaru u zemlji domaćinu, što, po zakonu ponude i tražnje, posledično dovodi do povećanja cene zemljišta. Uprkos tome, poljoprivredno zemljište je i dalje dovoljno jeftinije u odnosu na cenu u zemljama porekla investicije. Ovo može dovesti do toga da lokalni poljoprivrednici nemaju fer uslove na tržištu budući da im povećanje cena može otežati pribavljanje poljoprivrednog zemljišta i ulazak u poljoprivredni sektor. Istovremeno, usled ekonomije obima koju ostvaruju, strani direktni investitori mogu da prodaju svoje proizvode po nižim cenama od prosečnog poljoprivrednika u zemlji domaćinu, što domaćim poljoprivrednicima otežava opstanak na tržištu. U takvim okolnostima, oni koji mogu,

⁸⁸² J. Swinnen, K. Van Herck, L. Vranken, „The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes”, *The Journal of Development Studies*, vol. 52, no. 2, 2016, p. 202.

⁸⁸³ P. Ciaian, d. A. Kancs, J. F. M. Swinnen, K. Van Herck, L. Vranken, „Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries”, 2012, pp. 20-21.

⁸⁸⁴ O politikama Evropske unije kao uzroku akvizicija poljoprivrednog zemljišta bilo je više reči u potpoglavlju 2.6.

⁸⁸⁵ M. Gorton, C. Hubbard, L. Hubbard, „The Folly of European Union Policy Transfer: Why the Common Agricultural Policy (CAP) Does Not Fit Central and Eastern Europe”, *Regional Studies*, vol. 43, no. 10, 2009, p. 1306.

smanjice cene svojih proizvoda kako bi bili konkurentni sa stranim investitorima, dok će ostali jednostavno nestati sa tržišta.

U toku integracijskog procesa, poljoprivreda je često kamen spoticanja za zemlje kandidate. Međutim, ovo i ne čudi ako se ima u vidu činjenica da poljoprivredno zakonodavstvo čini 40% ukupnog zakonodavstva Evropske unije. U svim posmatranim članicama, pristupanje Evropske unije rezultiralo je sistemskim promenama poljoprivredne i ruralne politike. Iz navedenog razloga, iskustva ovih zemalja, kako pozitivna, tako i negativna, od izuzetnog su značaja za našu zemlju.⁸⁸⁶ Države, po pravilu, vode politiku privlačenja stranih direktnih investicija verujući da će im one utabati put ka prosperitetu. Ipak, da li je to uvek tako ili su one iskusile i negativne efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta, kao i kakav je bio odgovor ovih zemalja na njihov dolazak, saznaćemo u redovima koji slede.

5.1. Rumunija

5.1.1. Karakteristike privrede i poljoprivrede Rumunije

Poljoprivreda predstavlja sektor od naročitog značaja za Rumuniju i njenu populaciju koja je 2018. godine brojala skoro 19,6 miliona ljudi. Njena teritorija iznosi 238.398 km²,⁸⁸⁷ od čega 53,4% čini poljoprivredno zemljište.⁸⁸⁸ Prirodne karakteristike Rumunije pogodne su za uzgajanje žitarica. Isto tako, Rumunija raspolaže zemljištem koje je jedno od najplodnijih u Evropi (uglavnom černoze). Ono što naročito pogoduje akvizicijama jeste i činjenica da je okolina, naročito na jugu zemlje, pogodna za poljoprivrednu proizvodnju velikog obima.⁸⁸⁹ Osim što je plodno, poljoprivredno zemljište u Rumuniji je i jeftino, što predstavlja povoljno tle za pojavu akvizicija poljoprivrednog zemljišta velikog obima.

Nezaposlenost u Rumuniji je 2018. godine iznosila 4,3%.⁸⁹⁰ Procenat nezaposlenosti značajan je u kontekstu akvizicija poljoprivrednog zemljišta budući da nam je on važan pokazatelj koliko su investicije bitne za jednu zemlju. Kao što se može primetiti, nezaposlenost u Rumuniji je na veoma niskom nivou te se može smatrati frikcionom nezaposlenošću, a to je minimalna nezaposlenost koja mora postojati kao posledica ne nevoljne nezaposlenosti, već transfera radne snage sa posla na posao i voljne nezaposlenosti. Navedeni rezultati u suprotnosti su sa mnogim navodima prema kojima su akvizicije poljoprivrednog zemljišta dovele do nezaposlenosti u Rumuniji. Primera radi, pojedini autori⁸⁹¹ navode da tehnologije koje investitori donesu sa sobom rezultiraju nezaposlenošću, a da navedeni broj ljudi ne biva apsorbovan negde drugde u ekonomiji.

⁸⁸⁶ M. Milovanović, „Mogući efekti integracije u EU na poljoprivredu Srbije”, Univerzitet u Novom Sadu, 2016, p. 141.

⁸⁸⁷ European Commission, „Statistical Factsheet Romania”, Brussels, 2019, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets_en, p. 1.

⁸⁸⁸ E. Cook, *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2018 edition, EUROSTAT statistical books*, Luxembourg, 2018, p. 172.

⁸⁸⁹ J. Bouniol, „L'accaparement des terres en Roumanie, menaces pour les territoires ruraux”, 2013, <https://www.slowfood.com/filemanager/landgrabbing/ecoruralis.pdf>, p. 5.

⁸⁹⁰ European Commission, *Statistical Factsheet Romania*, Brussels, 2019, p. 1.

⁸⁹¹ M. A. Szocs Boruss, M. Rodriguez Beperet, A. Srovnalova, „Land Grabbing in Romania: Fact Finding Mission Report”, Cluj Napoca, 2015, https://www.accesstoland.eu/IMG/pdf/land_grabbing_in_romania_report_eco_ruralis_2015_finalsmall.pdf, p. 8.

Bruto domaći proizvod Rumunije je u 2017. godini iznosio 187,9 milijarde evra, što je 1,2% bruto domaćeg proizvoda Evropske unije.⁸⁹² Vrednost izvoza robe i usluga je 2018. godine iznosila 84,484 milijarde evra, dok je vrednost uvoza dobara i usluga iznosila 90,999 milijardi evra. Istovremeno, vrednost izvoza poljoprivrednih proizvoda iznosila je 6,511 milijardi evra, dok je vrednost uvoza poljoprivrednih proizvoda iznosila 7,629 milijardi evra.⁸⁹³ Stavljanjem u odnos vrednosti izvoza poljoprivrednih proizvoda i ukupne vrednosti izvoza roba i usluga dolazimo do rezultata da je udeo poljoprivrede u izvozu 7,71%. Isto tako, stavljanjem u odnos vrednosti uvoza poljoprivrednih proizvoda i ukupne vrednosti uvoza roba i usluga dolazimo do rezultata da je udeo poljoprivrede u uvozu 8,38%. Navedene veličine su važne budući da nam govore o značaju poljoprivrede u posmatranoj zemlji.

Rumunija je u 2018. godini za poljoprivredu izdvojila 2,995 milijarde evra. Istovremeno, u Rumuniji je iste godine vrednost poljoprivredne proizvodnje iznosila 18,413 milijardi, od čega je 75,4% činila biljna, a 23,2% životinjska proizvodnja. Navedena vrednost poljoprivredne proizvodnje čini 4,4% ukupne poljoprivredne proizvodnje u Evropskoj uniji. U poljoprivredi je, prema podacima za 2016. godinu, bilo zaposleno 1.640.120 ljudi, što je 18,3% zaposlenih u poljoprivrednom sektoru u čitavoj Evropskoj uniji.⁸⁹⁴ Može se primetiti da postoji očigledna nesrazmera između doprinosa u vrednosti poljoprivredne proizvodnje ove zemlje Evropskoj uniji i ukupnom broju zaposlenih u poljoprivredi u Evropskoj uniji. Navedena nesrazmera mogla bi biti posledica ekstenzivne poljoprivrede, odnosno radno-intenzivne proizvodnje i zastarelih tehnologija.

Poljoprivrednika mlađih od 35 godina ima 3,1%, što je 5,1% poljoprivrednika navedene starosne dobi u čitavoj Evropskoj uniji. Sa druge strane, poljoprivrednika starijih od 64 godine ima 44,3%, što predstavlja 32,8% poljoprivrednika te starosne dobi u Evropskoj uniji.⁸⁹⁵ Starosna struktura poljoprivrednika Rumunije je zabrinjavajuća. Naime, postoji veliki jaz u starosnoj dobi mladih i starijih poljoprivrednika. Prema navedenim podacima, mlađi poljoprivrednici Rumunije čine tek nešto više od jedne dvadesetine mlađih poljoprivrednika u čitavoj Evropskoj uniji, dok je gotovo polovina svih njenih poljoprivrednika starija od 64 godine i čini skoro trećinu ukupnog broja starijih poljoprivrednika Evropske unije.

Rumuniju u predpristupnom periodu karakteriše visok proizvodni potencijal i brojne komparativne prednosti. Ipak, njihovo iskorišćavanje nailazilo je na velike teškoće usled nedostatka investicionih fondova neophodnih za realizaciju postavljenih ciljeva. Procene su da privreda Rumunije ima potencijal da prehrani 60-70 miliona ljudi. Međutim, praksa je pokazala da ona nije u stanju da prehrani ni sopstveno stanovništvo. Drugim rečima, potencijal privrede Rumunije nije bio ni trećinu iskorišćen.⁸⁹⁶ Takođe, karakterisao ju je i nizak stepen tehničke opremljenosti, nedovoljna infrastruktura i otežano odvijanje saobraćaja i komunikacija. Takav poslovni ambijent doveo je do marginalizacije poljoprivrede.⁸⁹⁷ Sve navedeno ukazivalo je na potrebu za prilivom kapitala koji bi doprineo revitalizaciji rumunskog sektora poljoprivrede i iskorišćavanju njegovog punog potencijala.

⁸⁹² E. Cook, *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2018 edition, EUROSTAT statistical books*, Luxembourg, 2018, p. 172.

⁸⁹³ European Commission, *Statistical Factsheet Romania*, Brussels, 2019, p. 1.

⁸⁹⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁸⁹⁵ *Ibid.*

⁸⁹⁶ J. Subić, Z. Simonović, B. Mihailović, „Komparativni pregled Rumunske poljoprivrede u predpristupnom periodu”, *Ekonomika, Journal for Economic Theory and Practice and Social Issues*, vol. 55, no. 6, 2009, p. 19.

⁸⁹⁷ *Ibid.*, p. 28.

5.1.2. Pravni okvir za akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Rumuniji

U godini kada se Rumunija pridružila Evropskoj uniji, postojala je odredba koja je predviđala da se poljoprivredno zemljište može kupiti samo preko lokalnih kompanija. Međutim, zakon je sadržao mnogo „rupa“. Dovoljno je bilo da, primera radi, strana kompanija kupi domaću, čime bi se navedena odredba lako izigrala. Danas je činjenica da Rumunija ima najveći procenat poljoprivrednog zemljišta pod stranom kontrolom u Evropskoj uniji.⁸⁹⁸

U literaturi su postojali predlozi za ograničenje akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Naime, predlagalo se da se donese pravilo po kojem bi se kupovina poljoprivrednog zemljišta ograničila postavljanjem gornje granice iznad koje jedno strano lice ne može ići. Prema nekim predlozima,⁸⁹⁹ ova granica ne bi trebalo da pređe 10%. Takođe, predlagala su se rešenja koja već postoje u nekim državama članicama, prema kojima kupac mora dokazati da je određeni period pre kupovine zemljišta produktivno obavljao poljoprivrednu delatnost (e.g. u Poljskoj ovaj period iznosi 5 godina), kao i zahtevom da investitor nastavi sa obavljanjem poljoprivredne delatnosti. Autori, ipak, priznaju da je glavna prepreka takvom delovanju politička volja, odnosno otpor politike da napravi bilo kakvu promenu, što se vidi kao posledica podmuklog pritiska „grabatora zemlje“. Stoga, jednoglasna i istrajna reakcija građanskog društva, uključujući građane, vlasnike poljoprivrednog zemljišta, akademiju i nevladine organizacije, vidi se kao okidač za poboljšanje. Međutim, čini se da autori gube iz vida činjenicu da je Evropska komisija na takve zahteve koji, primera radi, podrazumevaju da kupac obavlja poljoprivrednu delatnost, po pravilu, imala primedbe koje su se neretko završavale pokretanjem postupka pred Sudom pravde.

U Rumuniji je do skoro postojalo ograničenje slobode kretanja kapitala kada je u pitanju pravo stranaca da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu. Zabrana sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu nije se odnosila na nezavisne poljoprivrednike - građane Evropske unije, koji imaju nameru da se nastane u Rumuniji, već isključivo na državljane trećih država. Sa druge strane, pravnim licima bilo je dopušteno sticanje prava svojine bez ikakvih ograničenja i bez obzira na poreklo kapitala.⁹⁰⁰ Moglo bi se reći da je ovakav režim ograničenja bio nelogičan. Naime, nema naročite svrhe zabraniti strancima da stiču pravo svojina na poljoprivrednom zemljištu, uz istovremeno omogućavanje pravnim licima da ga stiču bez ikakvih ograničenja (ovo naročito u kontekstu pravo nastanjivanja vs. sloboda kretanja kapitala, o čemu je bilo više reči u delu 4.1.2). Ovo stoga što su vlasnici pravnih lica, na kraju, svakako fizička lica.

Novi Zakon o kupoprodaji poljoprivrednog zemljišta donet je u avgustu 2020. godine, a stupio je na snagu u oktobru iste godine. Prema ovom Zakonu, fizičko lice koji ima nameru da pribavi poljoprivredno zemljište u Rumuniji mora da ispuni sledeće uslove (kumulativno): 1) da je imalo registrovano prebivalište u Rumuniji najmanje 5 godina pre registracije ponude za zaključenje ugovora; 2) da je obavljalo poljoprivredne aktivnosti u Rumuniji najmanje 5 godina pre registracije ponude za zaključenje ugovora i 3) da je registrovano u poreskom sistemu Rumunije najmanje 5 godina pre registracije ponude za zaključenje ugovora. Pravno lice koji ima nameru da pribavi poljoprivredno zemljište u Rumuniji mora da ispuni sledeće uslove (kumulativno): 1) da ima registrovano sedište u Rumuniji najmanje 5 godina pre registracije ponude za zaključenje ugovora; 2) da je obavljalo

⁸⁹⁸ M. Bongioanni, „Romania: Land for Sale”, *World Policy Journal*, vol. 31, no. 1, 2014, p. 103.

⁸⁹⁹ R. M. Petrescu-Mag, D. C. Petrescu, I. V. Petrescu-Mag, „Whereto land fragmentation–land grabbing in Romania? The place of negotiation in reaching win–win community-based solutions”, *Land Use Policy*, vol. 64, 2017, p. 183.

⁹⁰⁰ P. Ciaian, d. A. Kancs, J. F. M. Swinnen, K. Van Herck, L. Vranken, „Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries”, 2012, p. 10.

poljoprivredne aktivnosti u Rumuniji najmanje 5 godina pre registracije ponude za zaključenje ugovora; 3) da dostavi dokaze da minimum 75% ukupnih prihoda u poslednji 5 fiskalnih godina dolazi iz obavljanja poljoprivrednih aktivnosti; 4) da je kontrolni član privrednog društva koje kupuje poljoprivredno zemljište imalo prebivalište u Rumuniji najmanje 5 godina pre registracije ponude za zaključenje ugovora, odnosno, u slučaju da je kontrolni član ovog privrednog društva neko drugo privredno društvo, da dostavi dokaz da je kontrolni član tog privrednog društva imalo prebivalište u Rumuniji najmanje 5 godina pre registracije ponude za zaključenje ugovora.⁹⁰¹

Osim navedenih izmena, nova lica postala su imaoi prava preče kupovine, a izmenjen je i red prvenstava njihovih prava. Naime, zadržani su prethodni imaoi prava preče kupovine do III reda prava preče kupovine: I) suvlasnici, njihovi supružnici i rodbina do trećeg stepena srodstva; II) investitor u drveće, vinovu lozu i hmelj; III) vlasnici i zakupci poljoprivrednog zemljišta koje se graniči sa poljoprivrednim zemljištem koje je predmet kupoprodaje. Pored ovih, zadržano je i pravo preče kupovine države Rumunije, s tim što ona sada postaje imalac prava preče kupovine VII reda. Dodati su novi imaoi prava preče kupovine IV-VI: IV) mladi poljoprivrednici; V) Akademija za poljoprivredne i šumske nauke (rum. *Gheorghe Ionescu-Șișești*) i institucije za istraživanje i razvoj u sektoru poljoprivrede, šumarstva i prehrambene industrije, kao i poljoprivredne obrazovne ustanove, sa ciljem da se poljoprivredno zemljište kupi za svrhe istraživanja i pod uslovom da se nalazi blizu parcela koje su već u vlasništvu kupca i VI) fizička lica koja imaju prebivalište na teritoriji jedinice lokalne samouprave u kojoj se nalazi poljoprivredno zemljište koje je predmet kupoprodaje ili u susednoj jedinici lokalne samouprave. Gradska uprava ima obavezu da objavi ponudu za zaključenje ugovora u trajanju od 45 dana, kao i da obavesti imaoce prava preče kupovine. Dokumentaciju o ispunjenosti uslova za kupovinu poljoprivrednog zemljišta lice koje namerava da kupi poljoprivredno zemljište treba da dostavi u roku od 30 dana od dana isteka navedenog roka od 45 dana. Ugovor koji bi se zaključio bez ispunjenosti svih navedenih uslova podleže sankciji apsolutne ništavosti (rum. *nulitate absoluta*).⁹⁰²

Interesantna je i odredba koja dozvoljava prodaju poljoprivrednog zemljište pre proteka roka od 8 godina od dana kupovine, s tim što prodavac ima obavezu da plati porez na kapitalnu dobit (odnosno porez na razliku između cene po kojoj je kupio i cene po kojoj je prodao poljoprivredno zemljište) od 80%.⁹⁰³ Ova odredba mogla bi se smatrati i nametanjem indirektno zabrane prodaje poljoprivrednog zemljišta u roku od 8 godina od dana kupovine.

Moglo bi se reći da su restriktivne odredbe po pitanju prava stranaca da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu u Rumuniji posledica percepcije rumunskog društva o opasnosti koje prodaja poljoprivrednog zemljišta strancima sa sobom nosi. Naime, jedno istraživanje koje se zasnivalo na podacima prikupljenim intervjuisanjem poljoprivrednika iz različitih delova Rumunije pokazalo je

⁹⁰¹ Stratulat Albuлесcu, *New rules in trading agricultural land in Romania applicable as of 13 October 2020*, <https://www.stratulat-albuлесcu.ro/en/new-rules-in-trading-agricultural-land-in-romania-applicable-as-of-13-october-2020/>, Internet, pristupljeno 06.03.2021.

⁹⁰² F. Tineghe, *Sale-purchase of agricultural land in Romania - Recent amendments and obligations*, <https://www.dlapiper.com/en/romania/insights/publications/2020/08/sale-purchase-of-agricultural-land-in-romania/>, Internet, pristupljeno 06.03.2021.

⁹⁰³ *Ibid.*

da poljoprivrednici smatraju da je nacionalna bezbednost najranjiviji aspekt transakcije poljoprivrednog zemljišta strancima.⁹⁰⁴

Dakle, strana fizička i pravna lica u Rumuniji mogu sticati pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu, uz ispunjenje određenih uslova. Činjenica je da se strancima nameću ograničenja koja se, imajući u vidu praksu Suda pravde po pitanju ograničenja slobode kretanja kapitala, ne bi mogla smatrati opravdanim.⁹⁰⁵ Imajući u vidu napred navedene odredbe o uslovima pod kojima stranac može steći pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu, ovakve odredbe ne bi bile u skladu sa slobodom kretanja kapitala stipulisanom odredbom člana 63 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Naime, zahtev za prebivalištem/sedištem u Rumuniji (od 5 godina pre registracije ponude za zaključenje ugovora) ne bi bio u skladu sa slobodom nastanjivanja proklamovanom članom 49 Ugovora. Takođe, zahtev da je lice obavljalo poljoprivredne aktivnosti u Rumuniji (najmanje 5 godina pre registracije ponude) u neskladu je sa slobodom preduzetništva (stipulisanog članom 16 Povelje). Osim toga, nametanje (indirektne) zabrane raspolaganja (8 godina od dana kupoprodaje) mogla bi se tumačiti kao ograničenje prava na imovinu. Naime, odredba člana 17, stav 1 Povelje proklamuje pravo svakog lica da drži zakonito stečenu imovinu, da je koristi, da raspolaže njome ili da je zavešta. Stoga, ova odredba ograničava ovlašćenje raspolaganja (lat. *ius disponendi*), kao jedno od tri ovlašćenja prava na imovinu (pored ovlašćenja držanja – lat. *ius possidendi* i ovlašćenja korišćenja koje može imati dva oblika: upotreba stvari - lat. *ius utendi* i pribiranje plodova i drugih prihoda – *ius fruendi*). Ovakve odredbe sasvim sigurno ne bi prošle test proporcionalnosti i neophodnosti radi zaštite opštih interesa koji, kako se pokazalo, Sud pravde primenjuje gotovo bez izuzetka.

5.1.3. Problemi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta u Rumuniji

Kao što je ukazano u uvodu ovog poglavlja, problem netransparentnosti karakterističan je za sve posmatrane zemlje, pa i za Rumuniju. Baza podataka Land Matrix⁹⁰⁶ trenutno raspolaže informacijama o svega 115 zaključenih ugovora o transakcijama poljoprivrednog zemljišta, koji za predmet imaju 883.310 hektara poljoprivrednog zemljišta. Pored navedenog, postoje informacije o nameravanim ugovorima, odnosno o 4 ugovora u kojima je iskazana namera za zaključenje, a koji za predmet imaju 58.500 hektara poljoprivrednog zemljišta. Podataka o propalim pokušajima zaključenja ugovora nema. Ipak, navedene podatke treba uzeti sa rezervom budući da je u rumunskom katastru nepokretnosti registrovano manje od 50% imanja, kao i da nema javno dostupnih informacija o kupovini zemljišta ili njegovom izdavanju u zakup, što samo potvrđuje postojanje problema transparentnosti.⁹⁰⁷

Prema analizi autorke ove doktorske disertacije, a na osnovu podataka raspoloživih u navedenoj bazi, utvrđeno je da je u 2020. godini, zaključno sa julom 2020. godine, bilo svega 6 zaključenih ugovora, koji imaju za predmet 48.539 hektara, s tim da je većina ugovora zaključena radi proizvodnje

⁹⁰⁴ R. M. Petrescu-Mag, D. C. Petrescu, I. V. Petrescu-Mag, „Whereto land fragmentation–land grabbing in Romania? The place of negotiation in reaching win–win community-based solutions”, *Land Use Policy*, vol. 64, 2017, p. 174.

⁹⁰⁵ O izuzecima od slobode kretanja kapitala i primerima iz prakse Suda pravde Evropske unije bilo je više reči u delu 4.1.2.3.

⁹⁰⁶ Land Matrix, *Land Matrix public database on land deals*, <https://landmatrix.org/>, Internet, pristupljeno 05.03.2020.

⁹⁰⁷ L. Dale-Harris, *Tales of corruption surround Rabobank dealings in Romania*, <https://thecorrespondent.com/3589/tales-of-corruption-surround-rabobank-dealings-in-romania/790804243790-dbeb0905>, Internet, pristupljeno 23.03.2020.

hrane. U svim navedenim ugovorima, osim u jednom, investitori dolaze iz stranih zemalja i dolaze u posed zemljišta preko zavisnog privrednog društva osnovanog u Rumuniji.

Kao još jedan od problema akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Rumuniji navodi se i da su strani investitori često u dosluhu sa vlastima, usled čega se zakoni neretko tumače u njihovu korist.⁹⁰⁸ U tom smislu, pojedini autori⁹⁰⁹ ukazuju da pravni okvir Rumunije favorizuje investitore, koji ostvaruju koristi od subvencija Evropske unije, kao i da su studije slučaja pokazale da su koristi od ovakvih kompanija zanemarljive budući da uništavaju ekosisteme i biodiverzitet. Drugi autori⁹¹⁰ dodaju da izrazito nepovoljne raspodele subvencija u okviru zajedničke poljoprivredne politike sprečavaju da poljoprivrede novih država članica postanu konkurentne, što Evropsku uniju pretvara ne u uniju socijalne kohezije, već u uniju socijalnih razlika.

Glavni korisnici subvencija u okviru zajedničke poljoprivredne politike su upravo velike kompanije. Takva situacija dodatno olakšava ulazak i opstanak velikih kompanija, otežavajući opstanak i gotovo onemogućavajući ulazak novih malih poljoprivrednika u sektor. Ovo je u skladu sa istraživanjima⁹¹¹ koja su pokazala da ukoliko su subvencije nejednako raspoređene usled, primera radi, tehničkih problema u vezi sa ispunjavanjem uslova za prijavljivanje za pomoć sa kojima se mali poljoprivrednici suočavaju, mali poljoprivrednici čak mogu biti i neto gubitnici takvih subvencija, dok su veliki poljoprivrednici, sa druge strane, na neto dobitku.

5.1.4. Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Rumuniji

U literaturi se navodi da akvizicije poljoprivrednog zemljišta velikog obima u Rumuniji uništavaju ruralne sredine i onemogućavaju njihov razvoj, što dovodi do ruralnog egzodusa,⁹¹² u korist povećanja gradova. Isto tako, navodi se da one doprinose udaljavanju urbanih i ruralnih područja, kako u smislu broja stanovnika, tako i u smislu diverziteta ekonomskih i kulturnih aktivnosti⁹¹³. Osim toga, navodi se da „grabljenje zemlje“ pogoršava problem starenja populacije.⁹¹⁴ Ovakvi rezultati u skladu su i sa podacima Svetske banke⁹¹⁵ koji beleže pad procenta ruralne populacije, ali i njeno starenje. Naime, podaci pokazuju da je 1960. godine ruralna populacija činila 65,79% ukupne rumunske populacije, da je ona strmo opadala sve do 1992. godine, kada predstavlja 45,77% ukupne populacije. Zanimljivo je primetiti da je ruralna populacija beležila blagi rast narednih deset godina, odnosno u periodu od 1992. do 2002. godine, kada je ruralna populacija činila 47,22% ukupnog stanovništva. Blagi pad ruralne

⁹⁰⁸ J. Bouniol, „Scramble for land in Romania: iron fist in a velvet glove”, in: *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, (Eds. Jennifer Franco, Saturnino M. Borrás Jr), Transnational Institute, Amsterdam, 2013, pp. 132-133.

⁹⁰⁹ J. Bouniol, *L'accapement des terres en Roumanie, menaces pour les territoires ruraux*, 2013, p. 64.

⁹¹⁰ C. Constantin, C. Luminița, A. J. Vasile, „Land grabbing: A review of extent and possible consequences in Romania”, *Land Use Policy*, vol. 62, 2017, p. 147.

⁹¹¹ Videti, na primer: P. Ciaian, J. F. M. Swinnen, „Land Market Imperfections and Agricultural Policy Impacts in the New EU Member States: A Partial Equilibrium Analysis”, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 88, no. 4, 2006, p. 812.

⁹¹² J. Bouniol, „Scramble for land in Romania: iron fist in a velvet glove”, in: *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, (Eds. Jennifer Franco, Saturnino M. Borrás Jr), Transnational Institute, Amsterdam, 2013, pp. 132-133.

⁹¹³ J. Bouniol, *L'accapement des terres en Roumanie, menaces pour les territoires ruraux*, 2013, p. 64.

⁹¹⁴ M. A. Szocs Boruss, M. Rodriguez Beperet, A. Srovnalova, *Land Grabbing in Romania: Fact Finding Mission Report*, Cluj Napoca, 2015, p. 8.

⁹¹⁵ The World Bank, *Rural population (% of total population)*, https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs?fbclid=IwAR0ToFBsXOvGcrvWa_Aa5MaadX_Qq0b05u0-9ZXraFDPY13oZi6ehatbmNo, Internet, pristupljeno 21.08.2020.

populacije usledio je 2011. godine, kada je ovaj procenat iznosio 46,04%. Od 2011. godine do danas procenat ruralne populacije Rumunije je, moglo bi se reći, u fazi stagnacije i 2019. godine iznosio je 45,92%. Primetno je i rapidno starenje rumunske populacije. Naime, podaci pokazuju da je 1960. godine, od ukupne populacije, njih 6,83% bilo preko 65 godina života, dok je ovaj procenat 2019. godine bio 18,79%.

Efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta uslovljeni su i strukturom poljoprivrednih gazdinstava. Rumunija ima izuzetno veliki broj malih poljoprivrednika. Naime, nijedna država članica Evropske unije nema toliko poljoprivrednih gazdinstava koji prehranjuju praktično samo svoje vlasnike. Skoro trećina svih građana Evropske unije koji žive od poljoprivrede dolaze iz Rumunije.⁹¹⁶ Naime, u Rumuniji se nalazi trećina svih poljoprivrednih gazdinstava u Evropskoj uniji (33%), dok se druga trećina nalazi u Poljskoj (14%), Italiji (10%) i Španiji (3%). Od svih država članica ova distribucija bila je najočiglednija. Naime, 9 od 10 poljoprivrednih gazdinstava (skoro 92% ili 3,1 milion poljoprivrednih gazdinstava) bilo je manje od 5 hektara, dok je 0,5% poljoprivrednih gazdinstava površine 50 i više hektara obrađivalo više od polovine, odnosno 51%, obradivog zemljišta u zemlji. Ipak, iako se u Rumuniji nalazi trećina poljoprivrednih gazdinstava Evropske unije, njihov učinak je svega 3,4% proizvodnje Evropske unije.⁹¹⁷

Tabela 2. Struktura poljoprivrednih gazdinstava u Rumuniji

| Holdings | | 2010 | | 2016 | |
|------------|-----------|-----------|-------|-----------|-------|
| | | Total | % | Total | % |
| By UAA (*) | < 5 ha | 3 593 830 | 93.1% | 3 140 770 | 91.8% |
| | 5-10 ha | 182 440 | 4.7% | 194 200 | 5.7% |
| | 10-20 ha | 43 610 | 1.1% | 50 210 | 1.5% |
| | 20-30 ha | 9 730 | 0.3% | 10 990 | 0.3% |
| | 30-50 ha | 8 210 | 0.2% | 7 530 | 0.2% |
| | 50-100 ha | 7 480 | 0.2% | 6 010 | 0.2% |
| | > 100 ha | 13 730 | 0.4% | 12 310 | 0.4% |

Izvor: *European Commission*⁹¹⁸

Tabela 2. ukazuje na izuzetnu usitnjenost poseda u Rumuniji. Štaviše, usitnjenost poseda u Rumuniji je, od svih posmatranih zemalja, ubedljivo najveća. Naime, poljoprivredna gazdinstva manja od 5 hektara čine 91,8% svih poljoprivrednih gazdinstava. Podaci⁹¹⁹ takođe ukazuju da je prosečna veličina gazdinstva u Rumuniji 3,7 hektara. Takođe, primetno je da je za 6 godina nestalo 453.060 malih poljoprivrednih gazdinstava, što je apsolutno najveći broj nestalih malih poljoprivrednih gazdinstava u odnosu na sve posmatrane zemlje. U Rumuniji je, stoga, za 6 godina nestalo 12,6% malih poljoprivrednih gazdinstava. Iako mnogi krivca za nestanak ovih poljoprivrednih gazdinstava vide isključivo akvizicije poljoprivrednog zemljišta, to ne mora nužno biti slučaj. Naime, moguće je da je došlo do ukрупnjavanja unutar države usled delovanja slobodnog tržišta.

Navedeno bi moglo značiti da je, u najvećoj meri, nestao onaj sloj malih poljoprivrednih gazdinstava koji je poslovao na granici profitabilnosti. Takav stav mogao bi se potkrepiti i činjenicom

⁹¹⁶ M. Heubuch, *Land rush: The sellout of Europe's farmland*, The Greens/EFA, European Parliament, Brussels, 2016, p. 24.

⁹¹⁷ Eurostat, *Farm structure survey 2016*, Luxembourg, 2018, p. 2.

⁹¹⁸ European Commission, *Statistical Factsheet Romania*, Brussels, 2019, p. 15.

⁹¹⁹ *Ibid.*, p. 2.

da se iz gore navedene strukture poljoprivrednih gazdinstava vidi da se broj najvećih poljoprivrednih gazdinstava nije povećao, već smanjio. Najveće povećanje zabeleženo je kod poljoprivrednih gazdinstava srednje veličine.

Iz svega navedenog moglo bi se zaključiti da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta, u sadejstvu sa drugim faktorima, pre svega, sa internim ukupnjavanjem, dovele do zdrave konsolidacije poljoprivrednog zemljišta. Ovakva konsolidacija doprinela je ostvarivanju veće ekonomije obima i intenziviranju poljoprivredne proizvodnje, što je, u krajnjoj liniji, imalo pozitivan uticaj na konkurentnost sektora poljoprivrede ove zemlje. Ipak, u literaturi postoje stavovi koji bi se mogli smatrati kontraargumentom tezi o zdravoj konsolidaciji. Tako, Bouniol⁹²⁰ ukazuje da „grabljenje zemlje“ utiče na povećanje cena zemljišta, čineći ga nedostupnim za lokalno stanovništvo. Osim toga, „grabljenje zemlje“ dovodi do snižavanja cena poljoprivrednih proizvoda, usled čega su poljoprivrednici primorani da snize cene svojih proizvoda, na uštrb svoje profitabilnosti. Imajući u vidu navedeno, autorka ističe da „grabljenje zemlje“ u Rumuniji predstavlja svojevrsnu „kočnicu razvoju zemlje“, kao i da već sada dovodi do degradacije životne sredine i socijalnih problema, koji će se pogoršati u godinama koje dolaze“. U drugim istraživanjima⁹²¹ se navodi da je ono malo poljoprivrednika što je ostalo na selima prinuđeno da snizi cenu svojih proizvoda kako bi mogli da se nose sa visoko profitabilnim i subvencionisanim velikim poljoprivrednicima, na koji način se mogućnosti malih poljoprivrednika za uspeh unazađuju.

Posledice koncentracije i „grabljenja“ zemlje vidljive su iz životnog standarda ruralne populacije s obzirom da rumunska statistika pokazuje da su ovi fenomeni u vezi sa povećanim stepenom siromaštva i nejednakom raspodelom bogatstva. Među glavnim socio-ekonomskim posledicama ova dva fenomena mogu se svrstati marginalizacija poljoprivredne proizvodnje malog obima i težak pristup mladih i budućih poljoprivrednika poljoprivredi, koji su zamenjeni velikim agro-industrijskim farmama sa, kako se navodi, negativnim dugoročnim posledicama na prehranbenu sigurnost i lokalnu prehranbenu tradiciju s obzirom da se većina proizvedenih proizvoda izvozi.⁹²²

Pojedini autori⁹²³ kategorično tvrde da akvizicije poljoprivrednog zemljišta velikog obima ne zadovoljavaju potrebe ruralne populacije u Rumuniji, već da su, naprotiv, ekološki, ekonomski i socijalno destruktivne.⁹²⁴ Kao jedan od primera navodi se kompanija „Emiliana“, koja je, uzgajajući kukuruz, koristila vodu iz reke Zlatice koja protiče kroz selo u ogromnim količinama, što je dovelo do suše i ozbiljno ugrozilo pristup lokalnih stanovnika vodi. Naime, voda je bila toliko zagađena da je smrdela i izazvala smrt ribe. Ovo je u skladu i sa skorašnjim istraživanjima⁹²⁵ koja pokazuju da strana ulaganja u sektoru poljoprivrede dovode do intenziviranja poljoprivredne proizvodnje, što se može negativno odraziti na životnu sredinu. U tom smislu, u slučaju zemalja u razvoju utvrđeno je da strana ulaganja u ovom sektoru značajno doprinose emisiji gasova staklene bašte, a samim tim, i pogoršanju problema globalnog zagrevanja.

⁹²⁰ J. Bouniol, *L'accaparement des terres en Roumanie, menaces pour les territoires ruraux*, 2013, p. 64.

⁹²¹ M. A. Szocs Boruss, M. Rodriguez Beperet, A. Srovnalova, *Land Grabbing in Romania: Fact Finding Mission Report*, Cluj Napoca, 2015, p. 8.

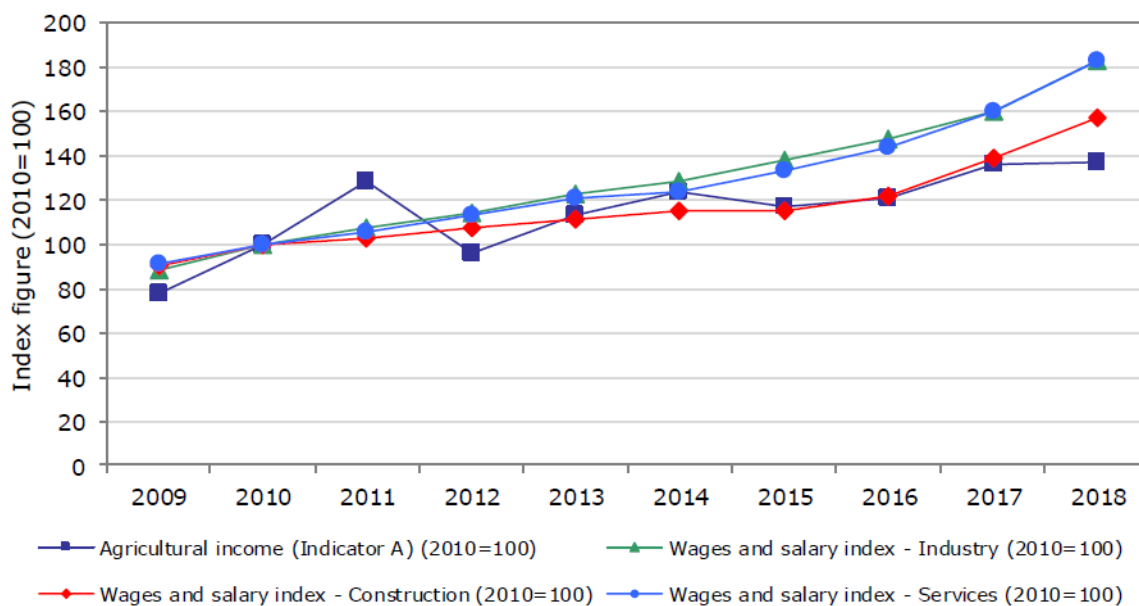
⁹²² E.-A. Popovici, B. Mitrică, I. Mocanu, „Land concentration and land grabbing: Implications for the socio-economic development of rural communities in south-eastern Romania“, *Outlook on Agriculture*, vol. 47, no. 3, 2018, pp. 212-213.

⁹²³ J. Bouniol, „Scramble for land in Romania: iron fist in a velvet glove“, in: *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, (Eds. Jennifer Franco, Saturnino M. Borrás Jr), Transnational Institute, Amsterdam, 2013, p. 141.

⁹²⁴ *Ibid.*, p. 147.

⁹²⁵ R. Kastatović, „Impact of foreign direct investment on greenhouse gas emissions in agriculture of developing countries“, *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 63, no. 3, 2019, p. 620.

Iako je tačno da će mali poljoprivrednici verovatno biti prinuđeni da snize cenu svog proizvoda na uštrb profitabilnosti, čini se preteranom tvrdnja da akvizicije poljoprivrednog zemljišta predstavljaju svojevrsnu „kočnicu razvoju zemlje“⁹²⁶. U prilog ovakvom stavu ide i dinamika dohotka poljoprivrednika u poređenju sa dohocima u drugim sektorima privrede prikazana na slici 10.



Slika 10. Dinamika dohotka poljoprivrednika u poređenju sa dohocima u drugim sektorima privrede u Rumuniji

Izvor: *European Commission*⁹²⁷

Iz slike 10. moglo bi se zaključiti da dohodak poljoprivrednika prati dohodak u ostalim sektorima privrede, odnosno da kontinuirano raste iz godine u godinu od prijema u Evropsku uniju, iz čega sledi da akvizicije poljoprivrednog zemljišta nisu negativno uticale na dohodak poljoprivrednika.

Dakle, moglo bi se zaključiti da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Rumuniji imale kako pozitivnih, tako i negativnih efekata. Negativni efekti bi se svakako mogli pripisati netransparentnoj i često kritikovanoj politici koja, kako se neretko navodi, favorizuje strane investitore na uštrb domaćih poljoprivrednika. Neki od negativnih efekta u Rumuniji jesu zagađenje životne sredine, marginalizacija malih poljoprivrednika, depopulacija ruralnih sredina, otežan ulazak u sektor mladih poljoprivrednika. Mora se, pritom, istaći da akvizicije poljoprivrednog zemljišta nisu, kao što se često navodi, dovele do povećanja nezaposlenosti. Naprotiv, prema poslednjim raspoloživim podacima, nezaposlenost u ovoj zemlji je frikciona.

⁹²⁶ J. Bouniol, *L'accaparement des terres en Roumanie, menaces pour les territoires ruraux*, 2013, p. 64.

⁹²⁷ European Commission, *Statistical Factsheet Romania*, Brussels, 2019, p. 9.

5.2. Mađarska

5.2.1. Karakteristike privrede i poljoprivrede Mađarske

Poljoprivreda oduvek ima poseban značaj za Mađarsku i njenu populaciju koja je 2018. godine brojala oko 9,8 miliona ljudi. Njena teritorija iznosi 93.012 km²,⁹²⁸ od čega 51,2% čini poljoprivredno zemljište.⁹²⁹ Mađarska nije privlačna investitorima samo zbog plodnog zemljišta, već i zbog njegove niske cene, subvencija, ali i mogućnosti da na njenoj teritoriji ostvare ciljeve koje je Evropska unija postavila u vezi sa proizvodnjom biogoriva,⁹³⁰ gde se, pre svega, ima u vidu Direktiva o obnovljivim izvorima energije. Nezaposlenost je u Mađarskoj 2018. godine iznosila 3,6%.⁹³¹ Kao što se može primetiti, nezaposlenost u Mađarskoj je na veoma niskom nivou te se može smatrati frikcionom nezaposlenošću. S tim u vezi, moglo bi se zaključiti da akvizicije poljoprivrednog zemljišta nisu dovele do nezaposlenosti u Mađarskoj. Štaviše, u Mađarskoj je nezaposlenost još manja nego što je u Rumuniji, u kojoj je 4,3%.

Bruto domaći proizvod Mađarske je u 2017. godini iznosio 124,1 milijarde evra, što je 0,8% bruto domaćeg proizvoda Evropske unije.⁹³² Vrednost izvoza robe i usluga je 2018. godine iznosila 114,162 milijarde evra, dok je vrednost uvoza dobara i usluga iznosila 107,855 milijardi evra. Istovremeno, vrednost izvoza poljoprivrednih proizvoda iznosila je 8,780 milijardi, dok je vrednost uvoza poljoprivrednih proizvoda iznosila 5,916 milijardi.⁹³³ Stavljanjem u odnos vrednosti izvoza poljoprivrednih proizvoda i ukupne vrednost izvoza roba i usluga dolazimo do rezultata da je udeo poljoprivrede u izvozu 7,69%. Isto tako, stavljanjem u odnos vrednosti uvoza poljoprivrednih proizvoda i ukupne vrednost uvoza roba i usluga dolazimo do rezultata da je udeo poljoprivrede u uvozu 5,49%.

Mađarska je u 2018. godini za poljoprivredu izdvojila 1,808 milijardi evra. Istovremeno, u Mađarskoj je iste godine vrednost poljoprivredne proizvodnje iznosila 8,302 milijardi, od čega je 61,0% činila biljna, a 33,6% životinjska proizvodnja. Navedena vrednost poljoprivredne proizvodnje čini 2,0% ukupne poljoprivredne proizvodnje u Evropskoj uniji. U poljoprivredi je, prema podacima za 2016. godinu, bilo zaposleno 394.420 ljudi, što je 4,4% zaposlenih u poljoprivredi u čitavoj Evropskoj uniji.⁹³⁴ Mađarska populacija stari. Naime, prema podacima Svetske banke⁹³⁵ 1960. godine ruralno stanovništvo činilo je 44,09% mađarske populacije, dok je 2019. godine činilo 28,36% populacije. Podaci takođe pokazuju da je 1960. godine 8,99% stanovništva bilo staro preko 65 godina, dok je 2019. godine 19,69% njih imalo preko 65 godina. Nepovoljna starosna struktura uočljiva je i u poljoprivrednom sektoru. Naime, poljoprivrednika mlađih od 35 godina ima 6% (u Evropskoj uniji ih

⁹²⁸ European Commission, „Statistical Factsheet Hungary”, Brussels, 2019, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets_en, p. 1.

⁹²⁹ E. Cook, *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2018 edition, EUROSTAT statistical books*, Luxembourg, 2018, p. 160.

⁹³⁰ R. Fidrich, „The return of the white horse: Land grabbing in Hungary”, in: *Land Concentration, Land Grabbing and People's Struggles in Europe* (Eds. Jennifer Franco, Saturnino M. Borrás Jr), Transnational Institute, Amsterdam, 2013, p. 117.

⁹³¹ European Commission, *Statistical Factsheet Hungary*, Brussels, 2019, p. 1.

⁹³² E. Cook, *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2018 edition, EUROSTAT statistical books*, Luxembourg, 2018, p. 160.

⁹³³ European Commission, *Statistical Factsheet Hungary*, Brussels, 2019, p. 1.

⁹³⁴ *Ibid.*, p. 2.

⁹³⁵ The World Bank, *Rural population (% of total population)*, https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs?fbclid=IwAR0ToFBsXOvGcrvWa_Aa5MaadX_Qq0b05u0-9ZXraFDpYI3oZi6ehatbmNo, Internet, pristupljeno 21.08.2020.

je 5,1%). Sa druge strane, poljoprivrednika starijih od 64 godine ima 30,6% (u Evropskoj uniji ih je 32,8%).⁹³⁶ Starosna struktura poljoprivrednika Mađarske jeste loša, ali nije toliko zabrinjavajuća kao starosna struktura prethodno posmatrane Rumunije. Naime, mlađih poljoprivrednika u Mađarskoj čak ima i za oko 1% više nego što ih je u Evropskoj uniji, dok starijih poljoprivrednika ima za oko 2% manje nego što ih ima u Evropskoj uniji. Imajući u vidu izuzetno povoljne uslove za poljoprivrednu proizvodnju, ne čudi činjenica da je Mađarska jedna od država koja se često pominje kao odredište investitora, odnosno koje je često predmet istraživanja koja se bave akvizicijama poljoprivrednog zemljišta.

5.2.2. Pravni okvir za akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Mađarskoj i postupak pred Sudom pravde Evropske unije

5.2.2.1. Pravni okvir za akvizicije poljoprivrednog zemljišta

Mađarsku karakteriše konzistentno visok nivo protekcionizma u poljoprivrednom sektoru, čak i posle postupaka vođenim pred Sudom pravde i činjenicom da su institucije Evropske unije u nekoliko navrata upozoravale mađarske vlasti da svoje zakonodavstvo moraju uskladiti sa pravom Evropske unije. Možda se jedan od razloga izuzetnog protekcionizma po pitanju tržišta poljoprivrednog zemljišta, može naći i izuzetnom doprinosu poljoprivrede nacionalnom bogatstvu. Naime, Sinai i Andreka⁹³⁷ ukazuju da prirodni resursi, koje čine zemljište, šume i rude, čine 30% nacionalnog bogatstva. Zemljište čini ukupno 75% svih prirodnih resursa i 26% nacionalnog bogatstva.

Argumenti su se oduvek odnosili na to da će stranci moći da kupe zemljište po niskoj ceni, što će rezultirati time da domaći poljoprivrednici nemaju dovoljno zemljišta za obrađivanje. Ovakav argument nije održiv imajući u vidu sadašnju nisku cenu zemljišta. Naime, da je poljoprivredno zemljište zaista oskudan resurs u Mađarskoj, tražnja za njim bila bi veća, pa bi, posledično, cene bile značajno više nego trenutne. Statistički podaci govore da poljoprivrednog zemljišta u Mađarskoj ima dovoljno.⁹³⁸ Zbog čega onda postoji toliki otpor prema strancima u ovom sektoru? Zabrana strancima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu postao je princip u periodu 1990-1994, kada su na vlasti bili pobornici politike centralno-desne orijentacije. Oni su tvrdili da mađarska domovina ne sme pasti u ruke stranaca. Ovakvu ideologiju ne podržavaju samo oni politički orijentisani ka krilu desnog centra, već i oni koji sebe smatraju „pravim“ patriotama.⁹³⁹

Izuzeci od zabrane strancima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu su se do 2014. godine, kada je zakon izmenjen, odnosili na državljane Evropske unije koji žele da se nastane kao poljoprivrednici i koji su legalno boravili u Mađarskoj neprekidno najmanje tri godine. Ova lica mogla su sticati pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu pod istim uslovima kao i domaći državljani, što podrazumeva i maksimum koji se mogao steći – 300 hektara. Postoje još dva dodatna izuzetka koja su se primenjivala na pravo stranaca da stiču pravo svojine na gazdinstvu (poljoprivrednom zemljištu sa pripadajućim objektima izgrađenim na njemu) do 6.000 m², kao i pravo

⁹³⁶ European Commission, *Statistical Factsheet Hungary*, Brussels, 2019, p. 2.

⁹³⁷ A. Szinay, T. Andréka, „Hungarian landmarket in the light of the new law”, *CEDR Journal of Rural Law*, vol. 5, no. 1, 2019, p. 30.

⁹³⁸ A. Burger, „Why is the issue of land ownership still of major concern in East Central European (ECE) transitional countries and particularly in Hungary?”, *Land Use Policy*, vol. 23, no. 4, 2006, p. 572. Za suprotno mišljenje videti, na primer: A. Szinay, T. Andréka, „Hungarian landmarket in the light of the new law”, *CEDR Journal of Rural Law*, vol. 5, no. 1, 2019, p. 30.

⁹³⁹ A. Burger, „Why is the issue of land ownership still of major concern in East Central European (ECE) transitional countries and particularly in Hungary?”, *Land Use Policy*, vol. 23, no. 4, 2006, p. 573.

nerezidentnih pravnih ili fizičkih lica da pribavljaju nekretnine koje se ne svrstavaju u poljoprivredno zemljište, a u cilju kupovine postrojenja neophodnih za intenzivni uzgoj stoke i proizvodne sisteme⁹⁴⁰ Ipak, državljani Evropske unije mogli su sticati pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu i bez ispunjavanja formalnih uslova pod uslovom da su u braku sa mađarskim državljaninom i da borave i bave se poljoprivredom na predmetnoj nepokretnosti najmanje tri godine.⁹⁴¹

Mađarska je jedina država članica koja je zabranila pravnim licima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu. Takođe, pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu ne može steći ni pravno lice registrovano u Mađarskoj, ali koje je u vlasništvu stranaca,⁹⁴² što znači da se zabrana ne odnosi samo na strana, već i na domaća pravna lica. Ova apsolutna zabrana pravnim licima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu postala je deo mađarskog zakonodavstva 1994. godine i od tada je deo pravnog sistema i predstavlja specifičnost mađarskog poljoprivrednog prava u odnosu na druge pravne sisteme u regionu.⁹⁴³ Od navedene zabrane izuzimale su se država Mađarska, lokalne samouprave, javne organizacije i crkva, pod uslovom da su svojinu na zemljištu stekli testamentarnim nasleđivanjem ili donacijom.⁹⁴⁴

Primetna je stalna politička suprotstavljenost mađarskog društva stranom vlasništvu tokom godina. Ankete pokazuju da je postojao konzistentno jak otpor potpunoj liberalizaciji tržišta poljoprivrednog zemljišta. Više od 90% intervjuisanih poljoprivrednika bilo je za produženje tranzicionog perioda i nastavak zabrane strancima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu iz razloga što su smatrali da su manje konkurentni od stranih poljoprivrednika te da bi njihov dolazak povećao cene zemljišta ih istisnuo sa tržišta.⁹⁴⁵ U takvom društveno-političkom miljeu, ne čudi činjenica da izmene zakona iz 2014. godine (koje su i danas na snazi), iako donose neke promene po pitanju prava stranaca da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu, nisu suštinske.

Naime, poljoprivredno zemljište fizičko lice može pribaviti samo za poljoprivredne svrhe uz obavezu da (kupac) samostalno obrađuje predmetno zemljište, kao i da ima odgovarajući nivo poljoprivrednih aktivnosti ili odgovarajuće iskustvo u obrađivanju zemljišta u Mađarskoj najmanje 3 godine.⁹⁴⁶ Osim navedenog, postoji zabrana raspolaganja zemljištem narednih 5 godina. Uz to, kupac mora da obrađuje zemljište, odnosno ne sme ga upotrebljavati ni u kakve druge svrhe, osim za svrhe poljoprivrede. Državne vlasti konstantno nadgledaju da li kupac poštuje ove obaveze, a u slučaju da se obaveze ne poštuju, kupcu se mogu izreći kazne.⁹⁴⁷ Limit od 300 hektara je zadržan i smatra se limitom akvizicija poljoprivrednog zemljišta za poljoprivrednike,⁹⁴⁸ kako Mađarske, tako i ostale državljanke

⁹⁴⁰ J. F. M. Swinnen, L. Vranken, *Land & EU Accession: Review of the Transitional Restrictions by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, Brussels, 2009, pp. 9-10.

⁹⁴¹ *Ibid.*, p. 5.

⁹⁴² *Ibid.*

⁹⁴³ J. E. Szilágyi, „European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands= Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása”, *AGRÁR-ÉS KÖRNYEZETJOG*, vol. 12, no. 23, 2017, p. 160.

⁹⁴⁴ P. Ciaian, d. A. Kancs, J. F. M. Swinnen, K. Van Herck, L. Vranken, „Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries”, 2012, p. 6.

⁹⁴⁵ J. F. M. Swinnen, L. Vranken, *Land & EU Accession: Review of the Transitional Restrictions by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, Brussels, 2009, p. 70.

⁹⁴⁶ J. E. Szilágyi, „Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration”, *Zbornik Radova*, vol. 50, 2016, p. 1447.

⁹⁴⁷ T. Balogh, *Expanded Opportunities for EU Citizens to Acquire Agricultural Land*, <http://roadmap2015.schoenherr.eu/expanded-opportunities-eu-citizens-acquire-agricultural-land/>, Internet, pristupljeno 07.03.2021.

⁹⁴⁸ J. E. Szilágyi, „Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration”, *Zbornik Radova*, vol. 50, 2016, p. 1447.

Evropske unije, s tim da poljoprivrednik u svojoj državini, uključujući i zakupljeno zemljište, ne može imati više od 1.200 hektara poljoprivrednog zemljišta. Kada je u pitanju pravo pravnih lica da stiču svojину na poljoprivrednom zemljištu, zabrana je ostala. Naime, prema novom zakonu, i dalje samo fizička lica, pod gore navedenim uslovima, imaju to pravo. Međutim, pravna lica imaju pravo zakupa poljoprivrednog zemljišta površine 1.200 hektara, a izuzetno 1.800 hektara. Uvedeno je i pravo preče kupovine u korist države, kao i u korist lokalnih poljoprivrednika. Međutim, prava preče kupovine ne mogu se koristiti ukoliko se radi o 1) prenosu prava svojine između bliskih srodnika; 2) kupoprodaji koja ima za cilj podjelu zajedničke imovine; 3) ugovoru koji prenosi pravo svojine na poljoprivrednika kao vid državne pomoći i 4) zemljištu koje lokalna samouprava kupuje radi javne upotrebe. U mađarskom zakonodavstvu postoji i ograničenje administrativnog tipa kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta. Naime, akvizicije poljoprivrednog zemljišta i zakup poljoprivrednog zemljišta moraju biti odobreni od strane nadležnog državnog organa, dok se akvizicije poljoprivrednog zemljišta odobravaju i od strane nadležnog lokalnog tela. Ako ugovor nije u skladu sa zakonom, oglašava se ništavim, dok se u slučaju akvizicija poljoprivrednog zemljišta o tome izjašnjavaju i lokalne vlasti. U slučaju da lokalna vlast da negativno mišljenje, ugovor nema pravno dejstvo.⁹⁴⁹

Trenutno zakonodavstvo Mađarske po pitanju prava stranaca da stiču svojину na poljoprivrednom zemljištu i dalje karakteriše protekcionizam. Imajući u vidu dosadašnju praksu Suda pravde Evropske unije, moglo bi se reći da ove odredbe nisu u skladu sa pravom Evropske unije. Naime, apsolutna zabrana pravnim licima da stiču svojину na poljoprivrednom zemljištu (ova zabrana odnosi se i na domaća pravna lica), osim što krši odredbu o zabrani diskriminacije, nije u skladu ni sa odredbom koja garantuje slobodu kretanja kapitala (član 63 Ugovora). Zahtev da kupac mora da ima odgovarajući nivo poljoprivrednih aktivnosti ili odgovarajuće iskustvo u obrađivanju zemljišta u Mađarskoj najmanje 3 godine vređa kako slobodu preduzetništva, tako i slobodu nastanjivanja.

Pravo na imovinu (član 17 Povelje) povređeno je odredbom o zabrani raspolaganja u narednih 5 godina (ograničava ovlašćenje *ius disponendi*). Činjenica da se poljoprivredno zemljište može pribaviti samo za poljoprivredne svrhe, uz obavezu kupca da ga samostalno obrađuje i koristi u iste svrhe, takođe bi mogla predstavljati povredu prava na imovinu budući da ograničava *ius utendi/ius fruendi* vlasnika. Kao i u svakom drugom slučaju, i ovde postojanje eventualne povrede odredbe ceni, na *ad hoc* osnovi, Sud pravde. Ipak, posebno bi bilo interesantno videti kako bi Sud protumačio ovu odredbu budući da bi se Mađarska mogla pozvati na zaštitu javnog interesa. Naime, poljoprivredno zemljište se svim posmatranim zemljama, naročito Mađarskoj, nalazi visoko na skali društvenih prioriteta. Stoga, javni interes u vidu potrebe za očuvanjem tradicionalne poljoprivredne proizvodnje mogao bi biti argument ove zemlje u eventualnom postupku pred Sudom.

5.2.2.2. Postupak pred Sudom pravde Evropske unije

Evropska komisija je protiv Mađarske pokrenula postupak koji se odnosi na prestanak prava plodouživanja nastalih na osnovu ugovora između ne tako bliskih srodnika iste porodice. Naime, Evropska komisija poslala je pismo formalnog obaveštenja u oktobru 2014. i obrazloženo mišljenje u junu 2015. godine, zahtevajući od mađarskih vlasti da usklade svoje pravo sa pravom Evropske unije. Kako nije obaveštena o preduzetim merama, Komisija je pokrenula postupak pred Sudom pravde. Naime, u decembru 2013. mađarski parlament je usvojio zakon na osnovu koga su prestala prava plodouživanja, nastala na osnovu ugovora kojim su plodouživaoci - investitori imali pravo da koriste imovinu i stiču profit. Navedeni zakon lišio je kako domaće, tako i strane investitore od njihovih

⁹⁴⁹ T. Balogh, *Expanded Opportunities for EU Citizens to Acquire Agricultural Land*, <http://roadmap2015.schoenherr.eu/expanded-opportunities-eu-citizens-acquire-agricultural-land/>, Internet, pristupljeno 07.03.2021.

stečenih prava i od vrednosti njihovih investicija bez ikakve kompenzacije. Ugovori su predviđali trajanje prava plodouživanja sve do 01.01.2033. godine. Novi zakon je, suprotno odredbama ugovora, skratio navedeni period na 4 i po meseca, rezultirajući prestankom ugovora, bez kompenzacije, na dan 01.05.2014. Evropska komisija⁹⁵⁰ je, između ostalog, istakla da veoma kratak period između dana objavljivanja navedenog zakona i početka njegove primene nije bio dovoljan kako bi investitorima bilo omogućeno da se prilagode novom pravnom okruženju. Rezultat navedenog je lišavanje investitora njihovih stečenih prava i vrednosti njihovih investicija na način koji nije u skladu sa principom pravne sigurnosti i poštovanja prava na imovinu, a u smislu Povelje o fundamentalnim pravima Evropske unije. Imajući navedeno u vidu, Komisija je smatrala da je prekršen princip slobode kretanja kapitala i princip slobode poslovnog nastanjivanja.

Sud je u ovom predmetu odlučio 2019. godine. Važno je istaći kako je i iz kog razloga došlo do toga da Mađarska donese sporni zakon. Naime, Mađarska je 1987. godine imala odredbu prema kojoj fizička lica koja nemaju državljanstvo Mađarske ili koja imaju mađarsko državljanstvo, ali su trajno nastanjena van Mađarske, kao i pravna lica čije sedište nije u Mađarskoj ili ona čije sedište jeste u Mađarskoj, ali kapital tog lica poseduje lice koje nema prebivalište/sedište u Mađarskoj, mogu steći pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu u Mađarskoj pod uslovom da dobiju odobrenje Ministarstva finansija. Zakon je izmenjen 1992. godine tako da je zabranio pribavljanje poljoprivrednog zemljišta licima koja nemaju mađarsko državljanstvo, sa izuzetkom lica koja imaju dozvolu za stalni boravak i izbeglica. Naredne izmene Zakona usledile su 1994. godine, kada se zabrana proširila i na pravna lica, bez obzira na to da li su u pitanju strana ili domaća pravna lica. I ovaj Zakon je izmenjen 2002. godine kako bi isključio pravo plodouživanja koja su nastajala ugovorom u korist fizičkih lica koja nisu bila državljani mađarske ili pravnih lica. U Zakonu se posebno navodi da se odredbe o zabrani sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu moraju primenjivati prilikom njihovog zaključenja. Poslednji izmene, koje su i dovele do postupka pred Sudom, bile su 2013. godine. Ovaj zakon predviđao je da su prava plodouživanja nastala na osnovu ugovora ništava, osim ukoliko su u korist bliskog srodnika. Zakon je takođe dodao i odredbu prema kojoj bilo koje pravo plodouživanja nastalo između lica koja nisu bliski srodnici, sa trajanjem dužim od 30.04.2014, prestaju na dan 01.05.2014. godine. Prema odredbama zakona, sva navedena prava plodouživanja treba da budu izbrisana iz zemljišnog registra najkasnije 31.12.2014. godine.⁹⁵¹ Ovo je rezultiralo brisanjem oko 100.000 prava plodouživanja, od kojih je oko 5.000 prava plodouživanja pripadalo strancima⁹⁵² (koji su stekli prava plodouživanja bilo direktno bilo indirektno preko pravnog lica osnovanog u Mađarskoj).⁹⁵³

Mađarska je u postupku pred Sudom istakla da ova prava predstavljaju izigravanje zakona koji je zabranjivao određenim licima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu i koji je bio na snazi pre pristupanja Evropskoj uniji. U tim smislu, argument Mađarske bio je da su takvi ugovori ništavi *ab initio* (i pre pristupanja), iz kog razloga, prema navodima Mađarske, navedene odredbe zakona ne mogu da vređaju pravo Evropske unije, odnosno da Sud pravde nema nadležnost da presuđuje o činjenicama koje su nastale pre pristupanja Evropskoj uniji. Sa druge strane, Komisija je

⁹⁵⁰ European Commission, „Free movement of capital: Commission refers Hungary to the Court of Justice of the EU for failing to comply with EU rules on the rights of cross-border investors in agricultural land”, Press release, Brussels, 2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/LT/IP_16_2102.

⁹⁵¹ Court of Justice of the European Union, *Commission v Hungary*, Case C-235/17, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 May 2019. para. 7-17.

⁹⁵² R. Schmidt, *European Investors vs. Hungary 2:0 – Hungarian Land Act Condemned Again in Luxembourg*, <https://www.hg.org/legal-articles/european-investors-vs-hungary-2-0-hungarian-land-act-condemned-again-in-luxembourg-52250>, Internet, pristupljeno 07.03.2021.

⁹⁵³ Court of Justice of the European Union, *Commission v Hungary*, Case C-235/17, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 May 2019. para. 57.

istakla da se pravo Evropske unije primenjuje na države članice *ab initio* i da se, u konkretnom slučaju, spor tiče odredbe usvojene zakonom iz 2013. godine, koji je propisao prestanak prava plodouživanja na dan 01.05.2014. godine (spor se ne odnosi na prava plodouživanja koja su postojala pre pristupanja Mađarske Evropskoj uniji). Komisija je dodala da je Mađarska i sama istakla da nema nijednog slučaja u kome su mađarski sudovi utvrdili ništavost tako zaključenih ugovora o poloduživanju.⁹⁵⁴ Sud je istakao da nema sumnje da sloboda kretanja kapitala obuhvata investicije u nekretnine na teritoriji druge države članice od strane nerezidenata, a da to potvrđuje i Nomenklatura iz Direktive 88/361/EEC, kao i da pojam kapitala podrazumeva i investicije u nekretnine u vezi sa pravom plodouživanja.⁹⁵⁵ Shodno navedenom, Sud je odlučio da sporna odredba ograničava navedena lica uživanja slobode kretanja kapitala garantovane odredbom člana 63 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.⁹⁵⁶

Mađarska je istakla da su takve mere bile opravdane, *inter alia*, činjenicom da su navedena lica izigrala odredbe zakona koje su prepoznate u praksi Suda pravde kao odredbe u javnom interesu, pre svega, ciljeve u vezi sa nacionalnim korišćenjem poljoprivrednog zemljišta, ali i osnovama predviđenim odredbom člana 64 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Mađarska je svoje argumente zasnivala na činjenici na želi da ispravi povrede nacionalnih zakona, kao i na želji da se javnim politikama bori sa praksama koje su se zasnivale na zloupotrebi.⁹⁵⁷ Sud je istakao da je tačno da mere mogu biti opravdane ukoliko im je cilj sprečavanje izigravanje zakona. Međutim, Sud je naglasio da Mađarska nije utvrdila da su takve prakse ništave po mađarskom pravu. Nadalje, takve odredbe su dopuštene jedino ako se bore samo protiv onih radnji koje su imale za cilj izigravanje zakona, a ne protiv onih koje to nisu. Treće, Sud je istakao da takve mere moraju dati osnov nacionalnim sudovima da u svakom pojedinom slučaju utvrđuju prevarno ponašanje. Stoga, Sud je zaključio da mere Mađarske nisu ispunile nijedan od tri navedena uslova da bi bile opravdane.⁹⁵⁸ Sud je smatrao da takve mere nisu niti opravdane niti proporcionalne, kao i da lišavaju lica prava na imovinu bez kompenzacije. Stoga, Sud je istakao da ovakve radnje države krše i odredbu člana 17, stav 1 Povelje o fundamentalnim pravima Evropske unije. Zaključak Suda je da odredbe mađarskog zakona nisu opravdane te da krše slobodu kretanja kapitala stipulisanom odredbom člana 63 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i odredbu člana 17, stav 1 Povelje.⁹⁵⁹

Kako će se mađarske vlasti rukovoditi nacionalnim interesima prilikom regulisanja tržišta poljoprivrednog zemljišta nakon ove odluke, ostaje da se vidi. Naročito će biti interesantno videti stav mađarskih vlasti prema pravima stranih investitora u poljoprivredno zemljište. U svakom slučaju, restriktivni sistem je još uvek na snazi, a imajući u vidu stav mađarskog društva po ovom pitanju, protekcionistička politika će verovatno još dugo biti karakteristika mađarske poljoprivredne politike.

5.2.3. *Netransparentnost akvizicija poljoprivrednog zemljišta kao posledica „džepnih ugovora“*

Baza podataka „Land Matrix“ nema podataka o pribavljenom zemljištu u Mađarskoj, što ne čudi budući da je do zvaničnih statistika o transakcijama poljoprivrednog zemljišta u ovoj zemlji izuzetno teško doći. Navedeno je posledica, pre svega, masivnog korišćenja takozvanih „džepnih

⁹⁵⁴ *Ibid.* para. 23-24.

⁹⁵⁵ *Ibid.* para. 54-55.

⁹⁵⁶ *Ibid.* para. 58.

⁹⁵⁷ *Ibid.* para. 62.

⁹⁵⁸ *Ibid.* para. 112-116.

⁹⁵⁹ *Ibid.* para. 129-130.

ugovora“ koje zvanične statistike, čak i kada postoje, ne uzimaju u obzir. Drugim rečima, zaključivanje „džepnih ugovora“ predstavlja vid izigravanja zakona (lat. *fraus legis*).

„Džepni ugovor“ je termin koji se koristi da opiše mnoštvo prikriivenih ugovora koji imaju za cilj izbegavanje pravnih ograničenja na zemljišne transakcije. Termin „džepni ugovori“ se odnosio na ugovore u kojima datum kupoprodaje ostaje nepoznat i u kojima se ugovor drži „u džepu“ sve dok se moratorijum na prodaju zemljišta ne ukine. Ovi ugovori se ne beleže u zemljišnim registrima, tako da, iako zvanični podaci ukazuju da mađarski državljanin poseduje zemljište, u praksi zemljište poseduje strano lice. Termin se sada koristi da kao generički izraz da opiše mnoštvo ugovora koji imaju za cilj izbegavanje pravnih ograničenja u vezi sa zemljišnim transakcijama.⁹⁶⁰

Drugim rečima, ovo i nisu ugovori u pravom smislu reči niti, pak, predugovori s obzirom da i jedan i drugi vid sporazuma stranaka zahteva upis u javne registre. U pitanju je neformalni sporazum između ugovornih strana. S obzirom da se takvi ugovori nigde ne registruju, ovi ugovori su i dobili naziv „džepni ugovori“. Stranke su ovaj neformalni sporazum zaključile sa ciljem prenosa prava svojine. Formalnopravno, ovi sporazumi imaju bitne elemente ugovora o kupoprodaji: predmet kupoprodaje (određivanje parcele) i cenu, ali je takav ugovor protivan prinudnim propisima, i to kako onim koji zabranjuju prodaju poljoprivrednog zemljišta strancima (koja ne ispunjavaju zakonom propisane uslove), tako i onim koji propisuju da ugovor mora biti zaključen u propisanoj formi i valjano registrovan. Posledica zaključenja ugovora je razlikovanje faktičkog od pravnog stanja. Naime, iako je kao vlasnik u javnim registrima upisan mađarski državljanin, zemljište, zapravo, poseduje strano lice. Ideja zaključivanja ovog ugovora bila je izigravanje zakona, i lica imaju (fraudoloznu odnosno prevarnu) nameru da, kada se moratorijum za prenos prava svojine na poljoprivrednom zemljištu ukine, zakluče ugovor u skladu sa zakonom, kojim će, i formalnopravno, preneti pravo svojine na (već prodatom) poljoprivrednom zemljištu.

Često se ukazuje na izuzetno kompleksnu ulogu države pri akvizicijama poljoprivrednog zemljišta. Naime, Fidrih⁹⁶¹ ukazuje da država, sa jedne strane, vodi istrage po pitanju sumnjivih ugovora o zemljištu i preuzima radnje kako bi se takvi ugovori smanjili, poput pokretanja krivičnih postupaka za „džepne ugovore“. Sa druge strane, država olakšava zaključenje mnogih ugovora koji za predmet imaju velike površine poljoprivrednog zemljišta. Autor, stoga, ukazuje ne postojanje svojevrsnog saveza države i kapitala, koga karakteriše želja za bogaćenjem, korupcija i kronizam, što sprečava svaki pokušaj da se „grabljenje zemlje“ u Mađarskoj zaustavi.

Kako bi sprečila dalje špekulacije u vezi sa zaključivanjem ugovora, Mađarska je 2019. godine donele izmene Zakona o transakcijama poljoprivrednog i šumskog zemljišta. Naime, predviđeno je da će regionalno odeljenje Poljoprivredne komore Mađarske u svakom konkretnom slučaju davati mišljenje da li je kupoprodaja u skladu sa zakonom. Cilj je bio upravo sprečavanje špekulativnih akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Ovo odeljenje razmatra, između ostalog, da li je cena određena u skladu sa zakonom, koliku površinu zemljišta kupac već poseduje ili kako ta kupoprodaja utiče na mogućnost mladih poljoprivrednika da uđu u sektor. Osim toga, izmene zakona odnose se i na proveru

⁹⁶⁰ S. Kay, *Land grabbing and land concentration in Europe: a Research Brief* European Commission, Amsterdam, 2016, p. 8.

⁹⁶¹ R. Fidrich, „The return of the white horse: Land grabbing in Hungary”, in: *Land Concentration, Land Grabbing and People's Struggles in Europe* (Eds. Jennifer Franco, Saturnino M. Borrás Jr), Transnational Institute, Amsterdam, 2013, p. 123.

da li kupac ispunjava obaveze koje je preuzeo ugovorom.⁹⁶² Ipak, mogućnost ovog zakona da spreči zaključivanje „džepnih ugovora“ je upitna s obzirom da se oni svakako zaključuju „iza zatvorenih vrata“ te da se nigde ne beleže. Uprkos tome, ovaj Zakon svakako daje osnova za smanjenje zaključivanja špekulativnih ugovora.

5.2.4. Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Mađarskoj

Jedan od načina na koji se mogu razmatrati efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta je pregledom strukture poljoprivrednih gazdinstava. U Mađarskoj postoji izuzetna usitnjenost poseda, što se vidi iz tabele 3. Naime, poljoprivredna gazdinstva manja od 5 hektara čine 81,4% svih poljoprivrednih gazdinstava. Sa druge strane, za razliku od Rumunije, u kojoj je prosečna veličina poljoprivrednog gazdinstva 3,7 hektara, podaci⁹⁶³ ukazuju da je prosečna veličina gazdinstva u Mađarskoj gotovo trostruko veća, odnosno 10,9 hektara. Takođe, primetno je da je za 6 godina nestalo 151.470 malih poljoprivrednih gazdinstava. Navedeni podatak znači da je u posmatranom periodu nestalo čak 30,2% malih poljoprivrednih gazdinstava. Jedan od uzroka nestanka ovolikog broja poljoprivrednih gazdinstava verovatno su i akvizicije poljoprivrednog zemljišta.

Naime, pristupanjem su visoko subvencionisani poljoprivredni proizvodi iz Evropske unije preplavili mađarsko tržište, što je rezultiralo nestankom mnogih malih poljoprivrednika. Ovo naročito što u prvih 6 godina od pristupanja većina malih poljoprivrednika nije ispunjavala uslove za prijavu za subvencije u okviru zajedničke poljoprivredne politike. Budući da je u Mađarskoj većina poljoprivrednih gazdinstava mala, to je značilo da je 93% poljoprivrednika bilo isključeno iz sistema subvencionisanja.⁹⁶⁴ Osim toga, pad malih poljoprivrednih gazdinstava povezuje se i sa oligarhijskim „grabljenjem zemlje“.⁹⁶⁵ Naime, u državnoj svojini je do 2015. godine, kao nasleđe komunističke i post-komunističke ere, bilo oko 23% poljoprivrednog zemljišta. Komercijalizaciju većine poljoprivrednog zemljišta vlada je objavila 2015. godine,⁹⁶⁶ što je privuklo najbogatiji sloj mađarskog društva, ne sa namerom obrađivanja zemlje, već sa špekulativnom namerom. Ova namera zasnivala se na činjenici da će, u veoma bliskoj budućnosti, Evropska unija pokrenuti postupak protiv Mađarske, zahtevajući od nje da liberalizuje tržište poljoprivrednog zemljišta.⁹⁶⁷ Ovi kupci su, dakle, računali da će kupovinom po nižoj ceni i kasnijom prodajom po višoj ceni, ostvariti profit.

⁹⁶² KCG Partners, *Significant Amendments to the Hungarian Land Act*, <https://www.kcgpartners.com/public/news/176-significant-amendments-to-the-hungarian-land-act>, Internet, pristupljeno 07.03.2021.

⁹⁶³ European Commission, *Statistical Factsheet Hungary*, Brussels, 2019, p. 2.

⁹⁶⁴ R. Fidrich, „The return of the white horse: Land grabbing in Hungary”, in: *Land Concentration, Land Grabbing and People's Struggles in Europe* (Eds. Jennifer Franco, Saturnino M. Borrás Jr), Transnational Institute, Amsterdam, 2013, p. 115.

⁹⁶⁵ N. Gonda, „Land grabbing and the making of an authoritarian populist regime in Hungary”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 46, no. 3, 2019, p. 7.

⁹⁶⁶ *Ibid.*, pp. 5-6.

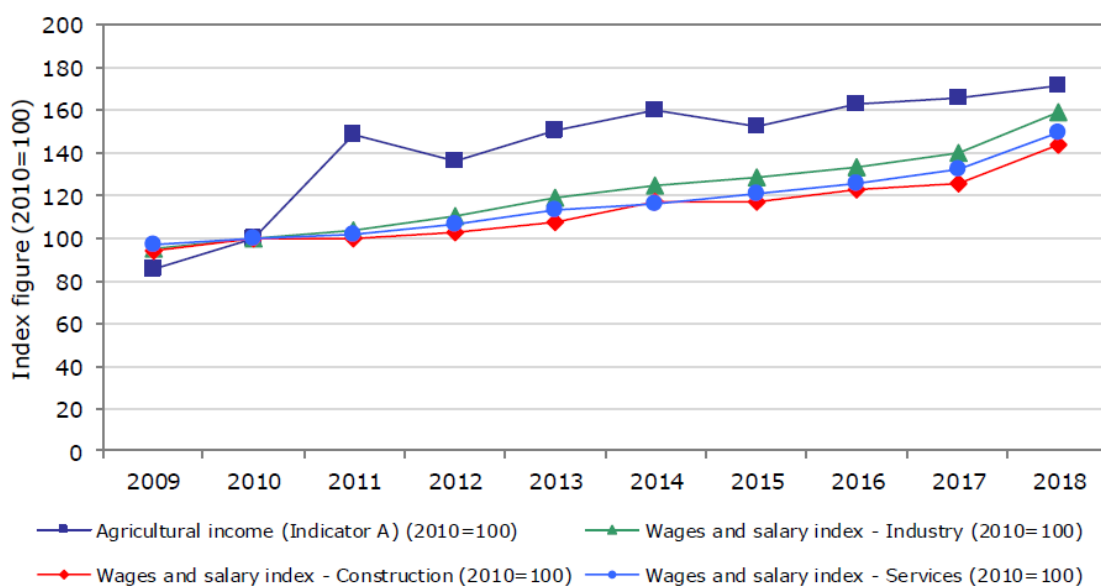
⁹⁶⁷ *Ibid.*, p. 8.

Tabela 3. Struktura poljoprivrednih gazdinstava u Mađarskoj

| Holdings | | 2010 | | 2016 | |
|------------|-----------|---------|-------|---------|-------|
| | | Total | % | Total | % |
| By UAA (*) | < 5 ha | 501 590 | 87.0% | 350 120 | 81.4% |
| | 5-10 ha | 26 540 | 4.6% | 27 560 | 6.4% |
| | 10-20 ha | 19 430 | 3.4% | 20 060 | 4.7% |
| | 20-30 ha | 7 950 | 1.4% | 8 450 | 2.0% |
| | 30-50 ha | 7 440 | 1.3% | 7 760 | 1.8% |
| | 50-100 ha | 6 410 | 1.1% | 7 280 | 1.7% |
| | > 100 ha | 7 450 | 1.3% | 8 760 | 2.0% |

Izvor: *European Commission*⁹⁶⁸

Za razliku od Rumunije, koja beleži povećanje broja srednjih poljoprivrednih gazdinstava, Mađarsku karakteriše srazmerno povećanje broja poljoprivrednih gazdinstava na svim nivoima preko 5 hektara poljoprivrednog zemljišta, iz čega proizlazi da akvizicije poljoprivrednog zemljišta, u sadejstvu sa drugim faktorima, nisu dovele do radikalnog povećanja najvećih poljoprivrednih gazdinstava, već do njihove prihvatljive konsolidacije.



Slika 11. Dinamika dohotka poljoprivrednika u poređenju sa dohocima u drugim sektorima privrede u Mađarskoj

Izvor: *European Commission*⁹⁶⁹

Strah od smanjenja profitabilnosti malih poljoprivrednika, kako se pokazalo, nije bio opravdan. Naime, na slici 11. može se videti da je dohodak poljoprivrednika konzistentno viši nego u drugim sektorima, iz čega sledi da akvizicije poljoprivrednog zemljišta nisu negativno uticale na dohodak poljoprivrednika, već da su, naprotiv, same ili u kombinaciji za drugim faktorima, dovele do njegovog povećanja.

⁹⁶⁸ European Commission, *Statistical Factsheet Hungary*, Brussels, 2019, p. 15.

⁹⁶⁹ *Ibid.*, p. 9.

Iz svega navedenog može se zaključiti da akvizicije poljoprivrednog zemljišta nisu dovele do nezaposlenosti budući da podaci ukazuju na frikcionu nezaposlenost. Sa druge strane, povećana tražnja za poljoprivrednim zemljištem je, zajedno sa nekim unutrašnjim faktorima, poput oligarhijske kupovine poljoprivrednog zemljišta, za samo 6 godina dovela do nestanka skoro trećine malih poljoprivrednih gazdinstava. Ipak, takvo smanjenje broja malih poljoprivrednika nije praćeno istovremenim povećanjem broja najvećih poljoprivrednih gazdinstava, već srazmernim povećanjem broja poljoprivrednih gazdinstava na svim nivoima, rezultirajući prihvatljivom konsolidacijom. Na kraju, akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogle bi se smatrati jednim od faktora povećanja dohotka poljoprivrednika koji je, kako se pokazalo, konzistentno viši nego u drugim sektorima.

5.3. Bugarska

5.3.1. Karakteristike privrede i poljoprivrede Bugarske

Poljoprivreda ima izuzetan značaj za Bugarsku i njenu populaciju, koja je, prema podacima iz 2018. godine, brojala oko 7 miliona ljudi. Njena teritorija iznosi 110.996 km²,⁹⁷⁰ od čega 40,6% čini poljoprivredno zemljište.⁹⁷¹ Nezaposlenost u Bugarskoj je 2018. godine iznosila 6%.⁹⁷² Kao što se može primetiti, nezaposlenost u Bugarskoj nije frikciona, poput nezaposlenosti u Rumuniji i Mađarskoj, ali je na niskom nivou, pa bi se, isto tako, moglo zaključiti da akvizicije poljoprivrednog zemljišta nisu dovele do velike nezaposlenosti.

Bruto domaći proizvod Bugarske je u 2017. godini iznosio 51,7 milijardi evra, što je 0,3% ukupnog bruto domaćeg proizvoda Evropske unije.⁹⁷³ Vrednost izvoza robe i usluga je u 2018. godini iznosila 35,589 milijarde evra, dok je vrednost uvoza dobara i usluga iznosila 35,122 milijardi evra. Istovremeno, vrednost izvoza poljoprivrednih proizvoda iznosila je 4,323 milijardi, dok je vrednost uvoza poljoprivrednih proizvoda iznosila 3,230 milijardi.⁹⁷⁴ Stavljanjem u odnos vrednosti izvoza poljoprivrednih proizvoda i ukupne vrednosti izvoza roba i usluga dolazimo do rezultata da je udeo poljoprivrede u izvozu 12,15%. Isto tako, stavljanjem u odnos vrednosti uvoza poljoprivrednih proizvoda i ukupne vrednosti uvoza roba i usluga dolazimo do rezultata da je udeo poljoprivrede u uvozu 9,20%. Iz navedenog bi se moglo zaključiti da je, od svih posmatranih zemalja, Bugarskoj poljoprivreda relativno najznačajnija kada su u pitanju izvoz i uvoz.

Bugarska je u 2018. godini za poljoprivredu izdvojila 1,155 milijarde evra. Istovremeno, u Bugarskoj je iste godine vrednost poljoprivredne proizvodnje iznosila 3,837 milijarde, od čega je 70,5% činila biljna, a 22,8% životinjska proizvodnja. Navedena vrednost poljoprivredne proizvodnje čini 0,9% ukupne poljoprivredne proizvodnje u Evropskoj uniji. U poljoprivredi je, prema podacima za 2016. godinu, bilo zaposleno 249.570 ljudi, što je 2,8% zaposlenih u poljoprivredi u čitavoj Evropskoj uniji.⁹⁷⁵

⁹⁷⁰ European Commission, „Statistical Factsheet Bulgaria”, Brussels, 2019, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets_en, p. 1.

⁹⁷¹ E. Cook, *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2018 edition, EUROSTAT statistical books*, Luxembourg, 2018, p. 130.

⁹⁷² European Commission, *Statistical Factsheet Bulgaria*, Brussels, 2019, p. 1.

⁹⁷³ E. Cook, *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2018 edition, EUROSTAT statistical books*, Luxembourg, 2018, p. 130.

⁹⁷⁴ European Commission, *Statistical Factsheet Bulgaria*, Brussels, 2019, p. 1.

⁹⁷⁵ *Ibid.*, p. 2.

Poljoprivrednika mlađih od 35 godina ima 7,4% (u Evropskoj uniji ih je 5,1%). Sa druge strane, poljoprivrednika starijih od 64 godine ima 30,6% (u Evropskoj uniji ih je 36,4%).⁹⁷⁶ Prema navedenim podacima, mlađih poljoprivrednika u Bugarskoj u proseku ima više nego u Evropskoj uniji za više od 2%, dok je, sa druge strane, starijih poljoprivrednika više za oko 4% nego u Evropskoj uniji. Prema podacima Svetske banke⁹⁷⁷ 1960. godine ruralno stanovništvo činilo je 62,9% bugarske populacije, dok je 2019. godine činila 24,65% populacije. Podaci takođe pokazuju da je 1960. godine 7,57% stanovništva bilo staro preko 65 godina, dok je 2019. godine 21,25% njih bilo preko 65 godina.

5.3.2. Pravni okvir za akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Bugarskoj

U poslednjih 29 godina bugarski pravni sistem prošao je kroz višestruke transformacije. Doneto je više od 1.500 novih akata, od kojih su neki bili izmenjeni čak 150 puta. Promene su ogromne, tako da imaju veliki uticaj na vlasništvo nad poljoprivrednim zemljištem, ali i na povezana tržišta. Ustav iz 1991. godine otvorio je vrata restituciji privatne imovine u zemlji. U okviru Ustava i u skladu sa Zakonom o vlasništvu i korišćenju poljoprivrednog zemljišta, zemljište je vraćeno originalnim vlasnicima u prvobitnim granicama.⁹⁷⁸ Do 2014. godine neke zabrane su ostale, poput one o zabrani strancima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu. Međutim, stranci su mogli imati učešće na poljoprivrednom tržištu kao partneri u kompanijama-bugarskim pravnim licima ili zakupom poljoprivrednog zemljišta. Zakonom o obligacijama i ugovorima je do 1991. godine predviđao samo kratkoročni zakup (do 10 godina). Takva odredba učinila je uzgajanje višegodišnjih useva neprofitabilnim za investitore. U cilju rešavanja navedenog problema, 1997. godine stupio je na snagu Zakon o zakupu poljoprivrednog zemljišta koji se primenjivao paralelno sa Zakonom o obligacijama i ugovorima. Novi zakon obezbedio je poljoprivrednicima određeni stepen fleksibilnosti, ali nije doveo do povećanja broja ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta. Investicije u poljoprivedi ostale su niske i većinom su se odnosile na uzgajanje jednogodišnjih useva.⁹⁷⁹

Jedna od najosporavanijih odredbi u ovoj materiji, a ujedno i specifičnost Bugarske s obzirom da slična odredba ne postoji u zemljama u regionu, jeste odredba člana 4(a), stav 2 Zakona o vlasništvu i korišćenju poljoprivrednog zemljišta. Naime, ovom odredbom predviđeno je da suvlasnik sa udelom od 25% može slobodno raspolagati zemljištem, odnosno prodati ga ili ga dati u zakup, bez konsultacije sa ostalim suvlasnicima. Ova odredba središte je pravnih problema. Naime, Georgiev⁹⁸⁰ ukazuje da je ona u suprotnosti sa apsolutnim i nepovredivim pravom na privatnu svojinu garantovanu odredbom člana 17, stav 3 Ustava Republike Bugarske. Osim navedenog, ova odredba je svakako u suprotnosti i sa članom 17 Povelje Evropske unije, kao i sa članom 1, Protokola 1 uz Evropsku Konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, čiji je i Bugarska član.

U cilju sprečavanja fragmentacije zemljišta, uvedeno je pravilo da niko ne može biti nosilac prava svojine na parceli manjoj od 0,3 hektara, odnosno 0,1 hektar u slučaju vinograda i 0,2 hektara u slučaju pašnjaka.⁹⁸¹ Zakon o vlasništvu i korišćenju poljoprivrednog zemljišta, koji je poslednji put

⁹⁷⁶ *Ibid.*

⁹⁷⁷ The World Bank, *Rural population (% of total population)*, https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs?fbclid=IwAR0ToFBsXOvGervWa_Aa5MaadX_Qq0b05u0-9ZXraFDPY13oZi6ehatbmNo, Internet, pristupljeno 21.08.2020.

⁹⁷⁸ M. Georgiev, „CAP in the efficiency trap. Agricultural land in Bulgaria: Contradiction between CAP goals and impact on competition”, *CEDR Journal of Rural Law*, vol. 5, no. 1, 2019, p. 19.

⁹⁷⁹ *Ibid.*, p. 21.

⁹⁸⁰ *Ibid.*, p. 24.

⁹⁸¹ P. Ciaian, d. A. Kancs, J. F. M. Swinnen, K. Van Herck, L. Vranken, „Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries”, 2012, p. 6.

revidiran 2014. godine, zadržava ograničenja u pogledu površine parcele koja može biti predmet ugovora o kupoprodaji. Usvojena su i neka nova pravila: 1) ugovori o kupoprodaji ne smeju uticati na postojeće ugovore o zakupu poljoprivrednog zemljišta; 2) bez ograničenja može se sticati poljoprivredno zemljište površine do 0,8 ili 1 hektar (slične odredbe nema u drugim posmatranim zemljama); 3) ukoliko se radi o površini preko 0,8 hektara ili 1 hektar, lice mora imati određene kvalifikacije za obavljanje poljoprivredne ili šumske aktivnosti ili dokazati da je obavljalo poljoprivrednu aktivnost najmanje 3 godine; 4) zaključenje ugovora mora prethodno biti odobreno od strane nadležnog državnog organa; 5) usvojeni su i određeni uslovi koji za cilj imaju zaštitu zakupaca, poput minimalnog trajanja zakupa ili prava na obnavljanje ugovora; 6) uspostavljanje Agencije za poljoprivredno zemljište, sa ciljem da upravlja i kontroliše poljoprivredno zemljište i 7) uvođenje prava preče kupovine Agencije za poljoprivredno zemljište. Ako nisi ispunjeni uslovi za zaključenje ugovora, Agencija ima pravo da oglasi ugovor (koji, inače, overava notar) ništavim. U slučaju utvrđenja ništavosti ugovora, Agencija može iskoristiti svoje pravo preče kupovine ili prodavac može da nađe drugog kupca. Ugovori koji za predmet imaju poljoprivredno zemljište površine manje od 0,3 hektara izuzeti su od odobrenja Agencije, odnosno od njenog vršenja kontrole.⁹⁸²

Zakon dozvoljava sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu: 1) fizičkim i pravnim licima koja imaju pripadnost Evropske unije (ovo je uvedeno 2007. godine, kada je Bugarska pristupila Evropskoj uniji) i 2) drugim stranim fizičkim i pravnim licima u skladu sa međunarodnim ugovorima, čije su Bugarska i odnosna država članice. Navedenim izmenama uvedena je zabrana sticanja svojine na poljoprivrednom zemljištu za: 1) pravna lica koja su direktno ili indirektno registrovana u jurisdikcijama sa niskim porezima („poreskim rajevima“), 2) pravna lica čiji su udeli u vlasništvu fizičkih lica, osim ona u vlasništvu gore dve navedene kategorije fizičkih lica i 3) akcionarska društva čije akcije glase na donosioca.⁹⁸³

Izmene su donele i novinu koja se odnosi kako na bugarska, tako i na strana fizička i pravna lica. Naime, potrebno je da je fizičko lice imalo prebivalište, odnosno da je pravno lice imalo sedište u Bugarskoj najmanje 5 godina. Međutim, stav prakse u Bugarskoj je da ovu odredbu ne treba tumačiti kao zabranu odnosno ograničenje s obzirom da bi ona tada onemogućavala sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu i državljane Bugarske (ne samo strane državljane) koji nisu imali prebivalište u Bugarskoj duže od 5 godina. Naime, ako bi se ova odredba tako tumačila, ona bi bila u koliziji sa Ustavom Bugarske jer bi nametala uslov za sticanje imovine. Osim toga, ova odredba bila bi u neskladu i sa obavezama koje je Bugarska preuzela prema Evropskoj uniji iz razloga jer bi kršila zabranu diskriminacije, slobodu kretanja kapitala, slobodu rada, ali i slobodu nastanjanja. Stoga, predlaže se da se ova odredba tumači tako da omogućava strancima koji inače nemaju pravo sticanja svojine na poljoprivrednom zemljištu u Bugarskoj da, uz prebivalište/sedište u Bugarskoj od 5 godina, to ipak učine.⁹⁸⁴ Ovakav stav zastupa se i naučnim radovima u Bugarskoj.⁹⁸⁵

⁹⁸² C. Yancheva, D. Grekov, M. Georgiev, D. Atanasov, M. Todorov, D. Grozdanova, H. Meyer-Gerbault, „Agri-Land Management in Bulgaria – Current legal state of play regarding tenure”, *CEDR Journal of Rural Law*, vol. 3, no. 1, 2017, p. 31.

⁹⁸³ Lexology, *Restrictions on the acquisition of Bulgarian agricultural land*, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=d0442e51-062d-413a-a8b8-81a5440583fd>, Internet, pristupljeno 07.03.2021.

⁹⁸⁴ *Ibid.*

⁹⁸⁵ C. Yancheva, D. Grekov, M. Georgiev, D. Atanasov, M. Todorov, D. Grozdanova, H. Meyer-Gerbault, „Agri-Land Management in Bulgaria – Current legal state of play regarding tenure”, *CEDR Journal of Rural Law*, vol. 3, no. 1, 2017, p. 31.

U tom smislu, zaključuje se da je sticanje prava svojine u Bugarskoj danas zabranjeno samo sledećim kategorijama lica: 1) pravnim licima koja su direktno ili indirektno registrovana u jurisdikcijama sa niskim porezima („poreskim rajevima“), 2) bugarskim pravnim licima čije udele poseduju drugi državljani, a ne državljani Evropske unije ili oni kojima je to dozvoljeno posebnim međunarodnim ugovorom, osim ukoliko ne ispune uslov da im sedište bude registrovano u Bugarskoj 5 godina i 3) državljanima koji nisu državljani Evropske unije ili državljani država sa kojom je Bugarska zaključila posebni međunarodni ugovor, osim ukoliko ne ispune uslov od 5 godina prebivališta u Bugarskoj.⁹⁸⁶

Ipak, interesantno je da je Evropska komisija 2015. godine zatražila od Bugarske da uskladi svoje pravo sa pravom Evropske unije, smatrajući da „odredba koja zahteva da kupac ima dugogodišnje prebivalište u zemlji diskriminiše ostale državljane Evropske unije“.⁹⁸⁷ Dakle, institucije Evropske unije ne dele stav teorije i prakse u Bugarskoj koji odredbu o petogodišnjem prebivalištu u Bugarskoj ne smatraju ograničenjem, već, naprotiv, mogućnošću koja stoji na raspolaganju drugim licima (onim licima koja ne dolaze iz Evropske unije i licima kojima to nije dopušteno međunarodnim ugovorom).

Moglo bi se zaključiti da pravni režim Bugarske po pitanju prava stranaca da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu ne odlikuje protekcionizam. Tržište je liberalizovano za fizička i pravna lica (uz 3 gore navedena izuzetka) Evropske unije i zemalja sa kojima Bugarska ima zaključen poseban međunarodni ugovor. Ipak, postoje odredbe koje bi predstavljale ograničenje slobode kretanja kapitala (član 63 Ugovora). Naime, sporna je odredba o zahtevu za prebivalištem/sedištem u Bugarskoj (najmanje 5 godina), koja se, uprkos stavu tamošnje teorije i prakse, ne može tumačiti kao permisivna, već kao ograničavajuća odredba. Ona, u takvom obliku kakva je danas, predstavlja kršenje slobode poslovnog nastanjivanja (član 49 Ugovora). Osim toga, činjenica je da se zahtev za posedovanjem kvalifikacija u poljoprivredi odnosno zahtev za obavljanjem poljoprivredne aktivnosti (najmanje 3 godine) kosi sa slobodom preduzetništva (član 16 Povelje). Pored toga, ova odredba ima i potencijalno negativni uticaj na ulazak mladih neiskusnih lica u poljoprivredni sektor, što, imajući u vidu ruralni egzodus u Bugarskoj, može biti naročit problem.

5.3.3. Karakteristike zaključenih ugovora u Bugarskoj

Baza podataka „Land Matrix“⁹⁸⁸ trenutno raspolaže informacijama o 37 zaključenih ugovora o transakciji poljoprivrednog zemljišta, koji za predmet imaju 148.119 hektara poljoprivrednog zemljišta. Nema podataka o nameri zaključenja ugovora niti o propalim pokušajima zaključenja ugovora. Prema analizi autorke ove doktorske disertacije, a na osnovu podataka raspoloživih u navedenoj bazi, utvrđeno je da baza podataka beleži podatke o ukupno 15 zaključenih ugovora u 2020. godini, zaključno sa julom 2020. godine, koji ugovori imaju za predmet 46.356,13 hektara i kod svih navedenih ugovora naznačeno je da su zaključeni iz špekulativnih razloga. U svih 15 zaključenih ugovora u 2020. godini investitori dolaze iz stranih zemalja (kako iz zemalja članica Evropske unije,

⁹⁸⁶ Lexology, *Restrictions on the acquisition of Bulgarian agricultural land*, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=d0442e51-062d-413a-a8b8-81a5440583fd>, Internet, pristupljeno 07.03.2021.

⁹⁸⁷ European Commission, *Financial Services: Commission opens infringement procedures against Bulgaria, Hungary, Lithuania and Slovakia on investor restrictions for agricultural land*, European Commission - Press release, Brussels, 2015.

⁹⁸⁸ Land Matrix, *Land Matrix public database on land deals*, <https://landmatrix.org/>, Internet, pristupljeno 05.03.2020.

tako i iz trećih zemalja) ili iz stranih zemalja i Bugarske, a u posed zemljišta dolaze preko zavisnog privrednog društva osnovanog u Bugarskoj.

Jedan od slučaja akvizicija poljoprivrednog zemljišta koji je zaintrigirao javnost jeste slučaj *Boynitsa*. Bojnica je jedno od najsiromašnijih sela Bugarske i nalazi se na severozapadu zemlje. Trenutno broji populaciju od 450 ljudi, iako je ovaj broj 1946. godine iznosio 4.000. Kineska kompanija u državnoj svojini „Tianjin State Farms Agribusiness Group Company“ je u blizini ovog mesta 2011. godine zakupila 2.000 hektara poljoprivrednog zemljišta za 10 miliona evra. Zemljište je korišćeno za uzgajanje useva za izvoz, uglavnom kukuruza. Ugovor je bio prvi realizovan ugovor koji je navedena korporacija najavljivala. Naime, iste godine objavljeno je da korporacija planira da pribavi 10.000 hektara poljoprivrednog zemljišta na severozapadu Bugarske. Ova kineska investicija je i stratejski značajna budući da nije samo prva investicija u Bugarskoj, već i prvi takav slučaj u Evropskoj uniji. Ipak, problem je što lokalno stanovništvo nije konsultovano ni pre ni tokom samih pregovora. Čak ni opštinske vlasti nisu bile obavestene.⁹⁸⁹

Međutim, već u novembru 2012. godine navedena kineska kompanija je iznenadno objavila da raskida ugovor, kao i da će se iz Bojnice preseliti u neki drugi region Bugarske. Čini se da je prvi ugovor bio inicijalni eksperiment, upravljen na proveru domašaja takve investicije. Predstavnici kompanije nisu davali zvanične izjave u vezi sa povlačenjem, ali izveštaji medija i istraživanje Medarova⁹⁹⁰ ukazuju da je kompanija odlučila da ponovo pokuša blizu grada Pleven, na severu zemlje, i Plodivu, u centralnom delu zemlje.

5.3.4. Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Bugarskoj

I za Bugarsku, kao i za ostale bivše socijalističke zemlje, karakterističan je dualizam poljoprivrednih gazdinstava, pod kojim se podrazumeva paralelno postojanje velikih poljoprivrednih gazdinstava, na jednoj strani, i malih, na drugoj strani. Ukupan broj poljoprivrednih gazdinstava je u stalnom padu. Usled ovakve strukture poljoprivrednih gazdinstava, Milovanović⁹⁹¹ ističe da je diskutabilan efekat budžetskih sredstava zajedničke poljoprivredne politike na poljoprivredu Bugarske. Naime, poput Rumunije, i Bugarska se odlučila da, kao uslov za subvencionisanje, postavi posedovanje najmanje jednog hektara poljoprivrednog zemljišta, na koji način je isključila većinu svojih (malih) poljoprivrednika iz sistema subvencionisanja. Ovo je, očekivano, samo dodatno pojačalo postojeći dualizam u strukturi poljoprivrednih gazdinstava Bugarske. Ovakve administrativne odluke samo dalje doprinose marginalizaciji malih poljoprivrednih gazdinstava. U pitanju su, uglavnom, porodična poljoprivredna gazdinstva koja se prehranjuju obrađivanjem zemlje. S tim u vezi, isključivanjem ovakvih poljoprivrednika iz sistema subvencionisanja uskraćuje se pomoć upravo onima kojima je najpotrebnija, što nije u skladu sa nekim od osnovnih ciljeva zajedničke poljoprivredne politike, poput onog kojim se proklamuje dobar životni standard za sve poljoprivrednike.

Od pridruživanja Bugarske Evropskoj uniji počelo je osnivanje „efikasnih“ poljoprivrednih gazdinstava u kontekstu stabilnosti tržišta i u cilju usklađivanja sa ciljevima zajedničke poljoprivredne politike. Iste godine počelo je osnivanje stranih kompanija sa registrovanom poljoprivrednom

⁹⁸⁹ G. Medarov, „Land concentration, land grabbing and land conflicts in Europe: the case of Boynitsa in Bulgaria”, in: *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, (Eds. Jennifer Franco, Saturnino M. Borrás Jr), Transnational Institute, Amsterdam, 2013, p. 171.

⁹⁹⁰ *Ibid.*, p. 172.

⁹⁹¹ M. Milovanović, „Mogući efekti integracije u EU na poljoprivredu Srbije”, Univerzitet u Novom Sadu, 2016, p.

delatnošću. Za samo 10 godina, više od 82% poljoprivrednog zemljišta bilo je u rukama svega nekoliko kompanija, a sve subvencije Evropske unije odlazile su u ruke 20-30 velikih poljoprivrednih proizvođača. U tom smislu, ističe se da su subvencije Evropske unije stvorile preduslov za koncentraciju i dominaciju nekoliko proizvođača u bugarskoj poljoprivredi.⁹⁹²

Tabela 4. ukazuje na usitnjenost poseda u Bugarskoj, ali ne takvoj kao u Rumuniji i Mađarskoj. Naime, poljoprivredna gazdinstva manja od 5 hektara čine 82,6% svih poljoprivrednih gazdinstava. Podaci⁹⁹³ takođe ukazuju da je prosečna veličina gazdinstva u Bugarskoj znatno viša nego u prethodno dve posmatrane zemlje i iznosi 22,0 hektara. Primetno je da je za 6 godina nestalo 171.030 malih poljoprivrednih gazdinstava. Navedeni podatak znači da je u posmatranom periodu nestalo 50,52% malih poljoprivrednih gazdinstava, što je najdrastičniji nestanak malih poljoprivrednik gazdinstava ne samo u posmatranim zemljama, već i u čitavoj Evropskoj uniji. Ovakav ishod je verovatno posledica akvizicija poljoprivrednog zemljišta velikog obima, a usled slabih pravnih i institucionalnih okvira Bugarske, ali i velikog broja ljudi koji su napustili zemlju sa pristupanjem Evropskoj uniji.

Tabela 4. Struktura poljoprivrednih gazdinstava u Bugarskoj

| Holdings | | 2010 | | 2016 | |
|------------|-----------|---------|-------|---------|-------|
| | | Total | % | Total | % |
| By UAA (*) | < 5 ha | 338 500 | 91.4% | 167 470 | 82.6% |
| | 5-10 ha | 10 730 | 2.9% | 9 860 | 4.9% |
| | 10-20 ha | 6 820 | 1.8% | 7 300 | 3.6% |
| | 20-30 ha | 2 950 | 0.8% | 3 980 | 2.0% |
| | 30-50 ha | 3 060 | 0.8% | 4 370 | 2.2% |
| | 50-100 ha | 2 930 | 0.8% | 3 660 | 1.8% |
| | > 100 ha | 5 490 | 1.5% | 6 060 | 3.0% |

Izvor: *European Commission*⁹⁹⁴

Slično kao i u Mađarskoj, u Bugarskoj je primetno srazmerno povećanje broja poljoprivrednih gazdinstava. Ipak, za razliku od Mađarske, koja beleži srazmeran rast poljoprivrednih gazdinstava na svim nivoima, u Bugarskoj to nije slučaj sa poljoprivrednim gazdinstvima veličine 5-10 hektara, čiji se broj smanjio. Budući da se ovde smanjio broj poljoprivrednih gazdinstava iz dve kategorije, može se zaključiti da je konsolidacija izraženija nego u slučaju Mađarske, naročito ako se ima u vidu ogroman pad najmanjih poljoprivrednih gazdinstava. Navedeno znači da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta, u sadejstvu sa drugim faktorima, dovele do izražene konsolidacije.

U literaturi se ističe da velike poljoprivredne korporativne farme prisvajaju najveći deo subvencija s obzirom da je kao uslov za dobijanje subvencija potrebno posedovati minimum 0,3 hektara. Međutim, novim državama članicama daje se mogućnost da izaberu veći prag za distribuciju subvencija, sve do limita od 1 hektar. Iako u većini novih država članica poljoprivredna gazdinstva ispod 1 hektara ne doprinose značajno opstanku, u Bugarskoj poljoprivredna gazdinstva od 0,5 hektara predstavljaju glavni izvor prihoda za domaćinstva u zabačenim ruralnim selima.⁹⁹⁵ Kod ovakvog stanja

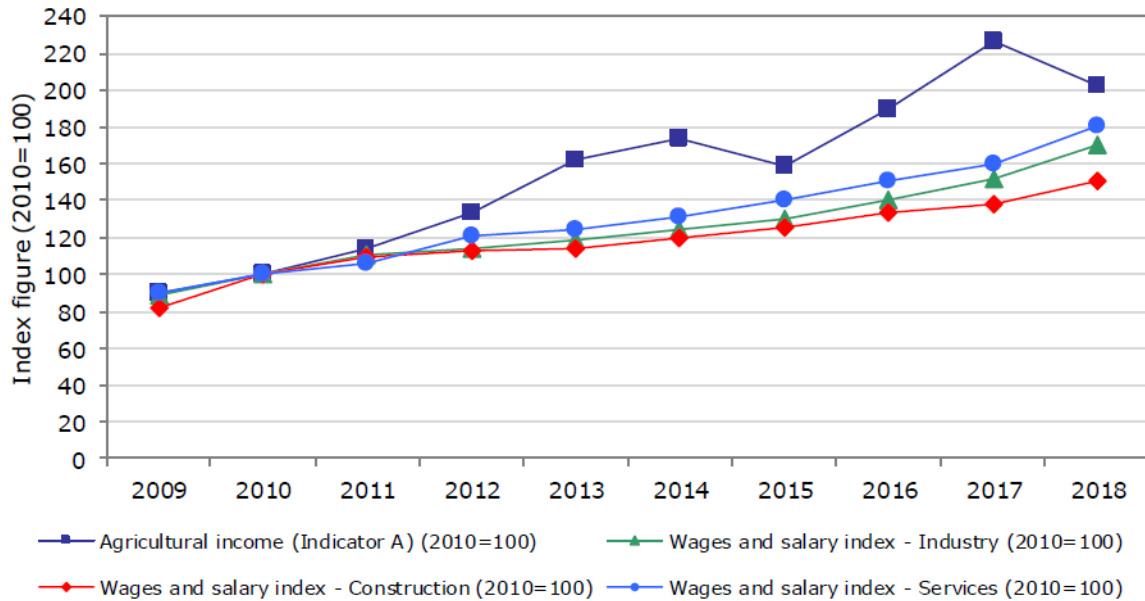
⁹⁹² M. Georgiev, „CAP in the efficiency trap. Agricultural land in Bulgaria: Contradiction between CAP goals and impact on competition”, *CEDR Journal of Rural Law*, vol. 5, no. 1, 2019, pp. 20-21.

⁹⁹³ European Commission, *Statistical Factsheet Bulgaria*, Brussels, 2019, p. 2.

⁹⁹⁴ *Ibid.*, p. 15.

⁹⁹⁵ M. Gorton, C. Hubbard, L. Hubbard, „The Folly of European Union Policy Transfer: Why the Common Agricultural Policy (CAP) Does Not Fit Central and Eastern Europe”, *Regional Studies*, vol. 43, no. 10, 2009, p. 1313.

stvari, evidentno je da oni kojima je pomoć najpotrebnija imaju najmanje koristi od subvencija Evropske unije. Naime, direktna plaćanja vrše sa samo licima koja poseduju najmanje 1 hektar poljoprivrednog zemljišta, dok će oni koji u vlasništvu imaju manje od 1 hektara, kojih je većina, verovatno dobijati manje od 50 evra po hektaru za godinu unazad, pri čemu treba imati u vidu da su administrativni zahtevi za i za takvo dobijanje pomoći ogromni.⁹⁹⁶



Slika 12. Dinamika dohotka poljoprivrednika u poređenju sa dohocima u drugim sektorima privrede u Bugarskoj

Izvor: *European Commission*⁹⁹⁷

Sa druge strane, integracija Bugarske u Evropsku uniju imala je pozitivne efekte na produktivnost poljoprivrede, kako po zaposlenom u ovom sektoru, tako i po jedinici proizvodnje.⁹⁹⁸ Navedenom stavu ide u prilog i činjenica da se u periodu od 10 godina od pristupanja Evropskoj uniji dohodak poljoprivrednika više nego udvostručio. Iz slike 12. moglo bi se zaključiti da je dohodak poljoprivrednika značajno viši nego u drugim sektorima, s tim da čak beleži i dinamičan rast iz godine u godinu. Stoga, mogli bismo zaključiti da akvizicije poljoprivrednog zemljišta ne dovode do smanjenja dohotka poljoprivrednika već, naprotiv, do njegovog povećanja.

Moglo bi se zaključiti da je integracija Bugarske u Evropsku uniju, ukupno posmatrano, imala pozitivan efekat na njenu poljoprivredu.⁹⁹⁹ Ovakav stav svakako potvrđuje činjenica da se dohodak poljoprivrednika u periodu od 10 godina od pristupanja Evropskoj uniji više nego udvostručio. Nezaposlenost u Bugarskoj, za razliku od Rumunije i Mađarske, nije frikciona, ali je na niskom nivou, pa bi se, isto tako, moglo zaključiti da akvizicije poljoprivrednog zemljišta nisu dovele do velike nezaposlenosti. Sa druge strane, akvizicije poljoprivrednog zemljišta su, u sadejstvu sa drugim

⁹⁹⁶ C. Hubbard, L. Hubbard, „Bulgaria and Romania: Paths to EU Accession and the Agricultural Sector, Centre for Rural Economy, University of Newcastle Upon Tyne”, Discussion Papers Series No 17, Newcastle, 2008, <https://a10-vip-wwwprod.ncl.ac.uk/media/wwwnclacuk/centreforruraleconomy/files/discussion-paper-17.pdf>, p. 17.

⁹⁹⁷ European Commission, *Statistical Factsheet Bulgaria*, Brussels, 2019, p. 9.

⁹⁹⁸ M. Milovanović, „Mogući efekti integracije u EU na poljoprivredu Srbije”, Univerzitet u Novom Sadu, 2016, p. 157.

⁹⁹⁹ *Ibid.*, p. 158.

faktorima, dovele do izražene konsolidacije i nestanka 50,52% malih poljoprivrednih gazdinstava, što je najdrastičniji nestanak malih poljoprivrednih gazdinstava ne samo u posmatranim zemljama, već i u čitavoj Evropskoj uniji. Ipak, kod svih navedenih zaključaka, treba imati u vidu delovanje drugog značajnog faktora, a to je masivno iseljenje stanovništva, naročito ruralnog, sa pristupanjem Bugarske Evropskoj uniji.

5.4. Slovenija

5.4.1. Karakteristike privrede i poljoprivrede Slovenije

Slovenija se svrstava u razvijene zemlje, ali je poljoprivreda veoma značajna za njenu ruralnu populaciju. Prema podacima Svetske banke¹⁰⁰⁰, 1960. godine ruralno stanovništvo činilo je 71,8% ukupnog stanovništva, dok je 2019. godine činilo 45,18%. Prema poslednjim raspoloživim podacima iz 2016. godine Slovenija ima oko 2 miliona ljudi. Njena teritorija iznosi 20.273 km²,¹⁰⁰¹ od čega 24,2% čini poljoprivredno zemljište.¹⁰⁰²

Nezaposlenost u Sloveniji je 2018. godine iznosila 5,6%.¹⁰⁰³ Kao što se može primetiti, nezaposlenost u Sloveniji nije frikciona, ali je na niskom nivou, pa bi se moglo zaključiti da akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Sloveniji nisu dovele do velike nezaposlenosti. Nadalje, stavljanjem u odnos vrednosti izvoza poljoprivrednih proizvoda i ukupne vrednosti izvoza roba i usluga dolazimo do rezultata da je udeo poljoprivrede u izvozu 5,18%. Isto tako, stavljanjem u odnos vrednosti uvoza poljoprivrednih proizvoda i ukupne vrednost uvoza roba i usluga dolazimo do rezultata da je udeo poljoprivrede u uvozu 8,18%.

Bruto domaći proizvod Slovenije je u 2017. godini iznosio 43,0 milijarde evra, što je 0,3% bruto domaćeg proizvoda Evropske unije.¹⁰⁰⁴ Vrednost izvoza robe i usluga je 2018. godine iznosila 39,151 milijarde evra, dok je vrednost uvoza dobara i usluga iznosila 34,796 milijardi evra. Istovremeno, vrednost izvoza poljoprivrednih proizvoda iznosila je 2,029, dok je vrednost uvoza poljoprivrednih proizvoda iznosila 2,845 milijardi.¹⁰⁰⁵ Stavljanjem u odnos vrednosti izvoza poljoprivrednih proizvoda i ukupne vrednost izvoza roba i usluga dolazimo do rezultata da je udeo poljoprivrede u izvozu 5,18%. Isto tako, stavljanjem u odnos vrednosti uvoza poljoprivrednih proizvoda i ukupne vrednost uvoza roba i usluga dolazimo do rezultata da je udeo poljoprivrede u uvozu 8,18%. Iz navedenog bi se moglo zaključiti da poljoprivreda ima zanemarljivo učešće u strukturi izvoza Slovenije.

Slovenija je u 2018. godini za poljoprivredu izdvojila 262,3 miliona evra. Istovremeno, u Sloveniji je iste godine vrednost poljoprivredne proizvodnje iznosila 1,305 milijardi, od čega je 55,6%

¹⁰⁰⁰ The World Bank, *Rural population (% of total population)*, https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs?fbclid=IwAR0ToFBsXOVGervWa_Aa5MaadX_Qq0b05u0-9ZXraFDPY13oZi6ehatbmNo, Internet, pristupljeno 21.08.2020.

¹⁰⁰¹ European Commission, „Statistical Factsheet Slovenia”, Brussels, 2019, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets_en, p. 1.

¹⁰⁰² E. Cook, *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2018 edition, EUROSTAT statistical books*, Luxembourg, 2018, p. 174.

¹⁰⁰³ European Commission, *Statistical Factsheet Slovenia*, Brussels, 2019, p. 1.

¹⁰⁰⁴ E. Cook, *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2018 edition, EUROSTAT statistical books*, Luxembourg, 2018, p. 174.

¹⁰⁰⁵ European Commission, *Statistical Factsheet Slovenia*, Brussels, 2019, p. 1.

činila biljna, a 43,0% životinjska proizvodnja. Navedena vrednost poljoprivredne proizvodnje čini 0,3% ukupne poljoprivredne proizvodnje u Evropskoj uniji. U poljoprivredi je, prema podacima za 2016. godinu, bilo zaposleno 82.390 ljudi, što je 0,9% zaposlenih u poljoprivredi u čitavoj Evropskoj uniji.¹⁰⁰⁶

I Slovenija, poput ostalih posmatranih zemalja, prati trend depopulacije ruralnih sredina. Naime, u Sloveniji je 1960. godine 7,78% stanovništva bilo preko 65 godina starosti, dok ih je 2019. godine bilo 20,19%.¹⁰⁰⁷ Nepovoljna starosna struktura uočljiva je i u poljoprivrednom sektoru. Naime poljoprivrednika mlađih od 35 godina je 4,6% (u Evropskoj uniji ih je 5,1%). Sa druge strane, poljoprivrednika starijih od 64 godine je 30,6% (u Evropskoj uniji ih je 28,5%).¹⁰⁰⁸ Prema navedenim podacima, mlađih poljoprivrednika je u Sloveniji nešto manje nego u Evropskoj uniji, dok je starijih poljoprivrednika više za oko 2%.

Slovenija je u specifičnom položaju u odnosu na druge države članice. Naime, u trenutku pridruživanja Evropskoj uniji cene proizvodnje u Sloveniji bile su uporedive sa onim u Evropskoj uniji, a usled nepogodnih klimatskih i strukturnih uslova, Slovenija je neto uvoznik hrane, sa vrlo malim potencijalom za bilo kakvo povećanje proizvodnje. Za razliku od većine drugih zemalja Istočne i Centralne Evrope, u Sloveniji su propali svi pokušaji kolektivizacije poljoprivrednog sektora, tako da je Slovenija istrajala u očuvanju tradicionalne strukture porodične poljoprivredne proizvodnje. U socijalističkom periodu, više od 99% poljoprivrednih gazdinstava ostalo je u privatnom vlasništvu i poljoprivreda je imala važnu ulogu u očuvanju kontinuiteta privatnog vlasništva i nekih osnovnih tržišnih institucija. Postoji nekoliko karakteristika po kojima se sistem poljoprivredne proizvodnje Slovenije bitno razlikuje u odnosu na ostale analizirane zemlje. Naime, privatno vlasništvo poljoprivrednih gazdinstava ostalo je i nakon socijalističkog perioda. Slovenija danas ima veoma nepogodnu strukturu poljoprivrednih gazdinstava. Oko dve trećine njih nalazi se u ne tako pogodnim područjima, dok je njihov proizvodni potencijal nizak, naročito usled manjka zemljišta i kapitala.¹⁰⁰⁹

Naime, Slovenija raspolaže sa po 0,28 hektara poljoprivrednog zemljišta po glavi stanovnika, što je blizu evropskog proseka. Međutim, kada je u pitanju obradivo zemljište po glavi stanovnika, sa 0,08 hektara, Slovenija se nalazi na samom kraju evropske skale. Poljoprivredno zemljište u upotrebi je podeljeno na preko 1.700.000 parcela. U proseku, to znači da svako poljoprivredno gazdinstvo raspolaže sa 22 parcele, koje su, u većini slučajeva, veoma raštrkane i veoma lošeg oblika da bi bile podobne za modernu poljoprivrednu proizvodnju.¹⁰¹⁰

¹⁰⁰⁶ *Ibid.*, p. 2.

¹⁰⁰⁷ The World Bank, *Rural population (% of total population)*, https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs?fbclid=IwAR0ToFBsXOvGervWa_Aa5MaadX_Qq0b05u0-9ZXraFDPY13oZi6ehatbmNo, Internet, pristupljeno 21.08.2020.

¹⁰⁰⁸ European Commission, *Statistical Factsheet Slovenia*, Brussels, 2019, p. 2.

¹⁰⁰⁹ E. Erjavec, „EU accession effects and challenges for agriculture and agricultural policy in Slovenia”, *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie*, vol. 13, 2005, pp. 2-4.

¹⁰¹⁰ A. Liseč, T. Primožič, M. Ferlan, R. Šumrada, S. Drobne, „Land owners' perception of land consolidation and their satisfaction with the results – Slovenian experiences”, *Land Use Policy*, vol. 38, 2014, p. 553.

5.4.2. Pravni okvir za akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Sloveniji

Ustav Slovenije¹⁰¹¹ odredbom člana 33 garantuje pravo na privatnu svojину i pravo na nasleđivanje. Stranci mogu steći pravo svojine na nepokretnostima na osnovu pravnog posla, nasleđivanja ili odluke državnog organa.¹⁰¹² Ustav Slovenije odredbom člana 71, stav 2 jamči i posebnu zaštitu poljoprivrednog zemljišta, bliže uređenu Zakonom o poljoprivredi¹⁰¹³. Shodno odredbi člana 3, tačka 2 navedenog Zakona, poljoprivredno gazdinstvo je organizaciono i komercijalno kompletna ekonomska jedinica koja se sastoji od jedne ili više proizvodnih celina, koje se bave poljoprivrednom ili poljoprivrednom i šumarskom delatnošću, imaju jedinstveno upravljanje, adresu ili sedište, ime ili naziv kompanije i organizovane u jednom od sledećih oblika: a) pravno lice, b) pojedinac ili pojedinac; c) fizičko lice koje nema prebivalište u Republici Sloveniji i upisano je u Centralni registar stanovništva; č) gazdinstvo koje nije pravno lice ili samostalni preduzetnik, pri čemu se pčelar ili pčelar koji nije samostalni vlasnik takođe smatra gazdinstvom; g) agrarna zajednica i e) zajednica za ispašu.

U praksi su slovenačka poljoprivredna gazdinstva u većini slučajeva organizovana kao porodična poljoprivredna gazdinstva (slo. *kmetije*). Inače, vlasnik poljoprivrednog gazdinstva može obavljati i takozvane dodatne aktivnosti koje omogućavaju bolje iskorišćavanje proizvodnih kapaciteta, radne snage i priliv dodatnog prihoda u gazdinstvo. Vlada propisuje vrste aktivnosti koje se mogu obavljati kao dodatne aktivnosti (primera radi, prerada poljoprivrednih ili šumarskih proizvoda, servis poljoprivredne ili šumarske mehanizacije, ruralni turizam, socijalne usluge ili slično), njihove karakteristike, domašaj i detaljne uslove. Godišnji prihod poljoprivrednog gazdinstva od dodatnih aktivnosti u manje pogodnim područjima za obavljanje poljoprivredne aktivnosti ne sme premašiti iznos od pet prosečnih godišnjih plata u Sloveniji, dok prihod od ovih aktivnosti u drugim oblastima može dostići najviše tri prosečne godišnje plate u Sloveniji u prethodnoj godini.¹⁰¹⁴

Pozitivno zakonodavstvo Slovenije koje se tiče poljoprivrednog zemljišta sastoji se od nekoliko zakona, od kojih su najznačajniji gore pomenuti Zakon o poljoprivredi, Zakon o poljoprivrednom zemljištu¹⁰¹⁵ i Zakon o nasleđivanju poljoprivrednih gazdinstava¹⁰¹⁶, pri čemu se posebne odredbe odnose na „zaštićena poljoprivredna gazdinstva“. Shodno odredbi člana 2, stav 1 Zakona o nasleđivanju poljoprivrednih gazdinstava, zaštićeno poljoprivredno gazdinstvo je poljoprivredna ili poljoprivredno-šumarska ekonomska jedinica u vlasništvu jednog fizičkog lica ili u vlasništvu, suvlasništvu ili zajedničkom vlasništvu bračnog para ili lica koja žive u registrovanom istopolnom partnerstvu ili u suvlasništvu jednog roditelja i deteta, ili usvojenog ili njegovog potomka i obuhvata najmanje 5 hektara i ne više od 100 hektara uporedivih poljoprivrednih površina.

Cilj posebnih odredaba o nasleđivanju „zaštićenih“ poljoprivrednih gazdinstava jeste 1) sprečavanje fragmentacije određenih poljoprivrednih i šumskih jedinica; 2) omogućavanje preuzimanja poljoprivrednog gazdinstva pod uslovima koji ne predstavljaju nerazuman teret za naslednika; 3) očuvanje i jačanje ekonomske, socijalne i ekološke funkcije zaštićenih poljoprivrednih gazdinstava.

¹⁰¹¹ Ustava Republike Slovenije, „Uradni list RS“, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.

¹⁰¹² Zakon o pogojih za pridobitev lastninske pravice fizičnih in pravnih oseb držav kandidatki za članstvo v Evropski uniji na nepremičninah, „Uradni list RS“, št. 61/06. čl. 3.

¹⁰¹³ Zakon o kmetijstvu, „Uradni list RS“, št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17 in 22/18.

¹⁰¹⁴ F. Avsec, „Agricultural legislation, agricultural jurisdiction and teaching of agricultural law in Slovenia“, *CEDR Journal of Rural Law*, vol. 5, no. 1, 2019, p. 79.

¹⁰¹⁵ Zakon o kmetijskih zemljiščih, „Uradni list RS“, št. 71/11 – uradno prečiščeno besedilo, 58/12, 27/16, 27/17 – ZKme-1D in 79/17.

¹⁰¹⁶ Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev, „Uradni list RS“, št. 30/13.

Odredbe navedenog zakona primenjuju se na poljoprivredna gazdinstva srednje veličine (5-100 hektara) koje pripada 1) pojedincu, 2) supružnicima ili vanbračnim partnerima ili 3) pretku i potomku. U slučaju intestatskog nasleđivanja, isto kao i kod testamentarnog nasleđivanja, poljoprivredno gazdinstvo, po pravilu, nasleđuje jedan naslednik.¹⁰¹⁷

Ukoliko ostavilac nije ostavio testament, zaštićeno gazdinstvo nasleđuje intestatski naslednik koji, ukoliko postoji dva ili više naslednika, namerava da obrađuje zemlju i koji je izabran saglasnošću svih intestatskih naslednika. Ukoliko se naslednici ne saglase, poljoprivredno gazdinstvo nasleđuje supružnik ili potomak koji ima ili je u postupku sticanja za obavljanje poljoprivrednih ili šumarskih aktivnosti. Ukoliko ih je više, prednost ima onaj naslednik koji odrasta ili koji je odrastao na poljoprivrednom gazdinstvu i koji je doprineo očuvanju i razvoju zaštićenog poljoprivrednog gazdinstva svojim radom ili zaradom. Pod istim uslovima, prednost ima i supruga ostavioca. Ukoliko je zaštićeno poljoprivredno gazdinstvo pripadalo supružnicima, intestatski naslednik je preživeli supružnik, a ukoliko je, pak, pripadalo pretku i njegovom potomku, naslednik je suvlasnik kao intestatski naslednik. U suprotnom, naslednik se određuje primenom pravila o nasleđivanju pojedinca koji je vlasnik poljoprivrednog gazdinstva. Zakon predviđa i pravila za slučaj da nema intestatskog naslednika koji ima nameru da obrađuje zemlju, u kom slučaju gazdinstvo može biti podeljeno među naslednicima. Ostaviočev supružnik, roditelji, deca i usvojenici i njihovi potomci koji ne nasleđuju porodično gazdinstvo nasleđuju novčanu vrednost njihovog nužnog dela u skladu sa opštim pravilima nasleđivanja. Porodično gazdinstvo na osnovu testamenta može naslediti samo jedan naslednik koji mora biti fizičko lice. Izuzetno, ostavilac može zaveštati poljoprivredno gazdinstvo supružniku ili jednom od roditelja i potomku, ali se, u tom slučaju, poljoprivredno gazdinstvo ne sme fizički deliti.¹⁰¹⁸

Zakon o poljoprivrednom zemljištu reguliše zaštitu, klasifikaciju, upotrebu i obrađivanje, prenos prava svojine pravnim poslovima *inter vivos*, izdavanje poljoprivrednog zemljišta u zakup i poljoprivredne aktivnosti. Prema odredbi člana 2, stav 2 navedenog Zakona, poljoprivredno zemljište deli se u dve kategorije: trajno zaštićeno poljoprivredno zemljište i ostalo poljoprivredno zemljište. Shodno odredbi člana 3.b navedenog zakona, pod „trajno zaštićenim poljoprivrednim zemljištem“ smatraju se područja za poljoprivredu i proizvodnju hrane koja su od strateškog značaja za Republiku Sloveniju zbog proizvodnog potencijala poljoprivrednog zemljišta, njegove veličine, zaobljenosti, proizvodnje hrane ili ruralnog očuvanja i razvoja. Uzimajući u obzir Nacionalni strateški prostorni zakon, ova područja utvrđuju se u skladu sa uredbama Vlade.

Pored navedenog, zemljište se štiti i time što je investitor, prilikom podnošenja zahteva za izdavanje građevinske dozvole, dužan da plati kompenzaciju na ime alternativne upotrebe poljoprivrednog zemljišta ukoliko zemljište prelazi određeni nivo kvaliteta. Prihodi od kompenzacija idu u budžet i raspoređuju se za mere poljoprivredne politike. Vlasnik, zakupac ili drugi korisnik poljoprivrednog zemljišta dužan je da je obrađuje u dobroj veri, *i.e.* u skladu sa pravilima dobrog upravljanja, koristeći odgovarajuće metode u cilju sprečavanja sabijanja tla, erozije ili zagađenja i osiguravanja trajne plodnosti zemljišta. Sam prenos prava svojine pravnim poslovima *inter vivos* predmet je administrativne kontrole za koju se izdaje posebno odobrenje.¹⁰¹⁹

Zakon predviđa i prava preče kupovine sledećih lica, redom: 1) suvlasnika; 2) vlasnika susednog poljoprivrednog zemljišta; 3) zakupca; 4) drugog poljoprivrednika; 5) poljoprivredne

¹⁰¹⁷ F. Avsec, „Agricultural legislation, agricultural jurisdiction and teaching of agricultural law in Slovenia”, *CEDR Journal of Rural Law*, vol. 5, no. 1, 2019, p. 81.

¹⁰¹⁸ *Ibid.*, pp. 81-82.

¹⁰¹⁹ *Ibid.*, pp. 82-83.

organizacije ili preduzetnika kojem je poljoprivredno zemljište potrebno radi obavljanja poljoprivredne ili šumarske aktivnosti i 6) Republičkog fonda za poljoprivredno zemljište i šume. Zakon predviđa i dodatne kriterijume u slučaju da više imaoca prava preče kupovine istog prioriteta prihvati ponudu. Ukoliko su sva navedena lica poljoprivrednici, prednost ima onaj koji se poljoprivrednom delatnošću bavi kao jedinom ili glavnom aktivnošću. Ukoliko se na navedeni način to ne može utvrditi, prednost ima onaj koji samostalno obrađuje zemlju i, na kraju, onaj koga kupac izabere, osim u slučaju da je poljoprivredno zemljište u državnoj svojini i ukoliko se radi o aukcijskoj prodaji.¹⁰²⁰ U slučaju aukcije, prodavac je dužan da pripremi aukciju i obavesti nadležni organ lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nepokretnost nalazi. Ovaj organ, nakon što primi odgovarajuća dokumenta, objavljuje informacije o aukciji. Ukoliko kupac nije sa teritorije opštine mesta nalaženja nepokretnosti, mora dobiti odobrenje za transakciju od organa lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nepokretnost nalazi, nakon prihvatanja ponude.¹⁰²¹

Da bi se jedno lice moglo nazvati poljoprivrednikom, on mora ispuniti uslove propisane odredbom člana 24, stav 1 Zakona o poljoprivrednom zemljištu. U smislu navedenog zakona, poljoprivrednik je fizičko lice: 1) vlasnik, zakupac ili drugi korisnik poljoprivrednog zemljišta, obrađuje ovo zemljište sam ili uz pomoć drugih, adekvatno je kvalifikovan za ovu obradu i ostvaruje značajan deo prihoda od poljoprivredne delatnosti; 2) član porodice lica iz prethodne alineje, ako poljoprivrednu delatnost na farmi obavlja kao jedinu ili glavnu delatnost i za to je adekvatno kvalifikovan. Poljoprivredna delatnost se smatra jedinom i glavnom delatnošću u slučajevima navedenim u prethodnom članu; 3) značajan deo prihoda ostvario poljoprivrednom delatnošću na farmi, ali poljoprivrednu delatnost na farmi ne obavlja zbog starosti ili nesposobnosti za rad, ako se stara o obrađivanju poljoprivrednog zemljišta; 4) koji u zapisniku upravne jedinice izjavljuje da će sam ili uz pomoć drugih obrađivati poljoprivredno zemljište za koje dokaže da će ga steći, da će značajan deo prihoda ostvariti od poljoprivredne delatnosti

Gore navedene odredbe tumače se na sledeći način: član porodice poljoprivrednika smatra se poljoprivrednikom ukoliko obavlja poljoprivredne aktivnosti kao jedinu ili glavnu aktivnost i ukoliko ima odgovarajuće kvalifikacije; lice koje, usled starosti ili invaliditeta ne može da obrađuje zemlju, zadržava status poljoprivrednika ukoliko se stara o obrađivanju zemlje; lice koje namerava da pribavi pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu i potpiše izjavu kojom potvrđuje svoju nameru da obrađuje zemlju stiče status poljoprivrednika ukoliko dokaže odgovarajuće kvalifikacije i da će u budućnosti ostvarivati značajan deo dohotka iz poljoprivrede. Na kraju, značajno je pomenuti da je, kao i kod *mortis causa* poslova, zabranjena fizička podela poljoprivrednih gazdinstava.¹⁰²²

Lica koja mogu steći pravo svojine na nekretninama u Sloveniji, uključujući i poljoprivredno zemljište, mogu se podeliti u tri kategorije: 1) lica za koja se ne traži uslov reciprociteta: 1. državljani i pravna lica Evropske unije, 2. državljani i pravna lica država članica Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (eng. *Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD*), 3. državljani i pravna lica država članica Evropske asocijacije za slobodnu trgovinu (eng. *European Free Trade Association – EFTA*) i 4. lica sa statusom Slovena bez slovenačkog državljanstva; II) lica koja mogu steći pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu pod uslovom reciprociteta: državljani i pravna lica država kandidata za članstvo u Evropskoj uniji; III) fizička i pravna lica koja ne mogu steći pravo

¹⁰²⁰ *Ibid.*, p. 83.

¹⁰²¹ T. Jovanić, *Analiza uticaja procesa evropskih integracija na lokalnu samoupravu u Srbiji u oblasti slobodnog kretanja kapitala, slobode pružanja usluga i prava poslovnog nastanjivanja*, Stalna konferencija gradova i opština - Savez gradova i opština Srbije, Beograd, 2019, p. 35.

¹⁰²² F. Avsec, „Agricultural legislation, agricultural jurisdiction and teaching of agricultural law in Slovenia”, *CEDR Journal of Rural Law*, vol. 5, no. 1, 2019, p. 83.

svojine ili ga mogu steći samo nasleđivanjem (izuzev državljana i pravnih lica SAD-a, koji su izjednačeni sa kategorijom I).¹⁰²³

Iz svega navedenog može se zaključiti da Slovenija, od svih posmatranih zemalja, ima najliberalniji režim sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu. Kao što je istaknuto, Slovenija je u liberalizaciji tržišta poljoprivrednog zemljišta otišla korak dalje, tako da njeno poljoprivredno zemljište mogu sticati i druga strana fizička i pravna lica, a ne samo državljanima i pravna lica Evropske unije. Ipak, odredbe koje bi se, u skladu sa praksom Suda pravde, mogle smatrati neproporcionalnim, jesu zahtev da poljoprivrednik mora imati određene kvalifikacije (potencijalna povreda slobode preduzetništva - član 16 Povelje) i zahtev da kupac, ukoliko nije sa teritorije opštine mesta nalaženja nepokretnosti, mora dobiti odobrenje za transakciju od organa lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nepokretnost nalazi, nakon prihvatanja ponude.

5.4.3. Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Sloveniji

U odnosu na prethodno posmatrane zemlje, usitnjenost poseda u Sloveniji je značajno manja. Naime, poljoprivredna gazdinstva manja od 5 hektara čine 59,5% svih poljoprivrednih gazdinstava. Podaci¹⁰²⁴ takođe ukazuju da je prosečna veličina gazdinstva u Sloveniji 7 hektara. Za 6 godina nestalo je 3.820 malih poljoprivrednih gazdinstava, odnosno 8,42% malih poljoprivrednih gazdinstava. s tim da se ne bi osnovano moglo tvrditi da je njihov nestanak posledica akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Na tabeli 5. predstavljena je uporedna struktura poljoprivrednih gazdinstava za 2010. i 2016. godinu.

Tabela 5. Struktura poljoprivrednih gazdinstava u Sloveniji

| Holdings | | 2010 | | 2016 | |
|------------|-----------|--------|-------|--------|-------|
| | | Total | % | Total | % |
| By UAA (*) | < 5 ha | 45 390 | 60.8% | 41 570 | 59.5% |
| | 5-10 ha | 17 440 | 23.4% | 16 060 | 23.0% |
| | 10-20 ha | 8 350 | 11.2% | 8 230 | 11.8% |
| | 20-30 ha | 2 020 | 2.7% | 2 180 | 3.1% |
| | 30-50 ha | 970 | 1.3% | 1 250 | 1.8% |
| | 50-100 ha | 380 | 0.5% | 500 | 0.7% |
| | > 100 ha | 100 | 0.1% | 120 | 0.2% |

Izvor: *European Commission*¹⁰²⁵

Ozbiljna prepreka konsolidaciji zemljišta predstavlja činjenica da su iste porodice godinama u posedu iste zemlje (parcele) generacijama unazad, kao i da ljudi vole da budu povezani sa svojom zemljom. Pored navedenog, mnogi donosioci odluka, *i.e.* političari i predstavnici različitih sektora, nisu pobornici konsolidacije zemljišta budući da, imajući u vidu iskustva iz prošlosti, smatraju da konsolidacija dovodi do uništenja poljoprivrede.¹⁰²⁶

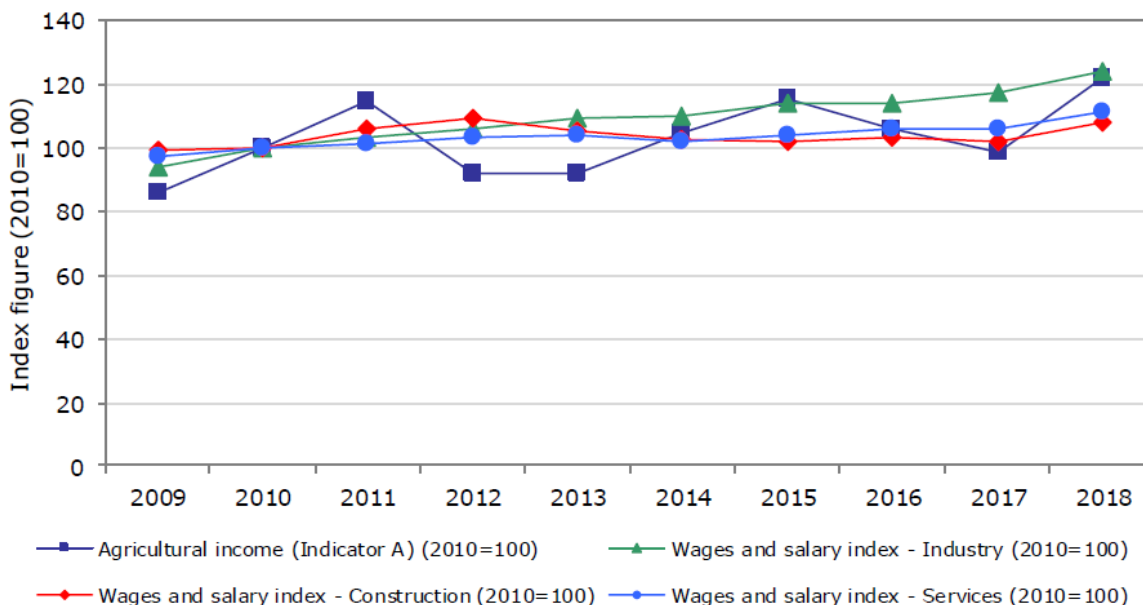
¹⁰²³ NEPREMIČNINE, *Obtaining the Property Rights of Foreigners in the Real Estate in the Republic of Slovenia*, https://nepremicninesv.si/en/Other_information/.

¹⁰²⁴ European Commission, *Statistical Factsheet Slovenia*, Brussels, 2019, p. 2.

¹⁰²⁵ *Ibid.*, p. 15.

¹⁰²⁶ A. Liseč, T. Primožič, M. Ferlan, R. Šumrada, S. Drobne, „Land owners' perception of land consolidation and their satisfaction with the results – Slovenian experiences”, *Land Use Policy*, vol. 38, 2014, p. 554.

U Sloveniji je, za razliku od prethodno posmatranih zemalja, primetno smanjenje broja poljoprivrednih gazdinstava u prve četiri kategorije, odnosno poljoprivrednih gazdinstava do 30 hektara, dok se njihov broj povećao kod poslednje tri kategorije, odnosno kod poljoprivrednih gazdinstava većih od 50 hektara. Iz navedenog bi se moglo zaključiti da se iza konsolidacije u Sloveniji najverovatnije kriju njeni najveći zemljoposednici, a ne akvizicije poljoprivrednih gazdinstava. Ovo, pre svega, iz razloga što je nestao mali broj poljoprivrednika i što je u Sloveniji poljoprivredno zemljište skupo.



Slika 13. Dinamika dohotka poljoprivrednika u poređenju sa dohocima u drugim sektorima privrede u Sloveniji

Izvor: *European Commission*¹⁰²⁷

Akvizicije poljoprivrednog zemljišta imale su zanemarljiv uticaj na dohodak poljoprivrednika Slovenije. Uzrok tome može biti i činjenica relativno male zastupljenosti akvizicija u ovoj zemlji u poređenju sa ostalim analiziranim zemljama.. Naime, iz slike 13. može se zaključiti da dohodak poljoprivrednika prati trendove dohodaka u ostalim sektorima koji stagniraju u posmatranom periodu. Dakle, akvizicije poljoprivrednog zemljišta nisu imale negativan efekat na dohodak poljoprivrednika.

Iz svega navedenog moglo bi se zaključiti da akvizicije poljoprivrednog zemljišta nisu imale značajnijih efekta u Sloveniji. One nisu dovele do nezaposlenosti niti do smanjenja dohotka poljoprivrednika. Jedan od razloga što su akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Sloveniji malog obima jeste činjenica da je u pitanju razvijena zemlja koja, u skladu sa tim, ima bolje pravne i institucionalne okvire. Osim toga, možda još značajniji faktor koji je delovao kao barijera ulasku investitora ili kao brana negativnim efektima akvizicija u slučaju njihovog dolaska jeste visoka cena poljoprivrednog zemljišta. Imajući u vidu da je nestao relativno mali broj poljoprivrednih gazdinstava, kao i visoku cenu poljoprivrednog zemljišta, moglo bi se zaključiti da je konsolidacija u Sloveniji najverovatnije posledica delovanja njenih najvećih zemljoposednika, a ne akvizicija poljoprivrednog zemljišta.

¹⁰²⁷ European Commission, *Statistical Factsheet Slovenia*, Brussels, 2019, p. 9.

5.5. Poljska

5.5.1. Karakteristike privrede i poljoprivrede Poljske

Poljoprivreda je naročito prosperitetan sektor u Poljskoj i kao takav ima izuzetan značaj za ovu državu i njenu populaciju od oko 38 miliona ljudi. Ova zemlja raspolaže površinom od 307.241 km², od čega 46,9% čini poljoprivredno zemljište.¹⁰²⁸ Nezaposlenost u Poljskoj je 2018. godine iznosila 3,3%.¹⁰²⁹ Nezaposlenost u Poljskoj je frikciona, i to najniža od svih posmatranih zemalja, tako da se svakako može zaključiti da akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Poljskoj nisu dovele do nezaposlenosti.

Bruto domaći proizvod Poljske je u 2017. godini iznosio 467,2 milijarde evra, što je 3,0% bruto domaćeg proizvoda Evropske unije.¹⁰³⁰ Vrednost izvoza robe i usluga je u 2018. godini iznosila 274,591 milijarde evra, dok je vrednost uvoza dobara i usluga iznosila 257,612 milijardi evra. Istovremeno, vrednost izvoza poljoprivrednih proizvoda iznosila je 27,529 milijardi, dok je vrednost uvoza poljoprivrednih proizvoda iznosila 18,149 milijardi.¹⁰³¹ Nadalje, stavljanjem u odnos vrednosti izvoza poljoprivrednih proizvoda i ukupne vrednosti izvoza roba i usluga dolazimo do rezultata da je udeo poljoprivrede u izvozu 10,03%. Isto tako, stavljanjem u odnos vrednosti uvoza poljoprivrednih proizvoda i ukupne vrednosti uvoza roba i usluga dolazimo do rezultata da je udeo poljoprivrede u uvozu 7,05%. Osim što je i relativno značajna, poljoprivredna je, od svih posmatranih zemalja, apsolutno najznačajnija u Poljskoj.

Poljska je u 2018. godini za poljoprivredu izdvojila 4,623 milijarde evra. Istovremeno, u Poljskoj je iste godine vrednost poljoprivredne proizvodnje iznosila 24,220 milijardi, od čega je 43,9% činila biljna, a 53,8% životinjska proizvodnja. Navedena vrednost poljoprivredne proizvodnje čini 5,8% ukupne poljoprivredne proizvodnje u Evropskoj uniji. U poljoprivredi je, prema podacima za 2016. godinu, bilo zaposleno 1.649.400 ljudi, što je 18,4% zaposlenih u poljoprivredi u čitavoj Evropskoj uniji.¹⁰³²

Prema podacima Svetske banke¹⁰³³ 1960. godine ruralno stanovništvo činilo je 52,11% ukupnog stanovništva, dok je 2019. godine činilo 39,96%. Takođe, u Poljskoj je 1960. godine 5,69% stanovništva bilo preko 65 godina starosti, dok ih je 2019. godine bilo 18,52%. Poljoprivrednika mlađih od 35 godina je 10,2% (u Evropskoj uniji ih je 5,1%). Sa druge strane, poljoprivrednika starijih od 64 godine je 11,7% (u Evropskoj uniji ih je 32,8%).¹⁰³⁴ Dakle, u Poljskoj mlađih poljoprivrednika ima dvostruko više nego u Evropskoj uniji, dok starijih poljoprivrednika ima gotovo trostruko manje nego u Evropskoj uniji. Navedeni podaci govore o podmlađivanju poljoprivrednika u Poljskoj i prosperitetu ovog sektora privrede.

¹⁰²⁸ E. Cook, *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2018 edition, EUROSTAT statistical books*, Luxembourg, 2018, p. 168.

¹⁰²⁹ European Commission, „Statistical Factsheet Poland”, Brussels, 2019, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/performance-agricultural-policy/agriculture-country/eu-country-factsheets_en, p. 1.

¹⁰³⁰ E. Cook, *Agriculture, forestry and fishery statistics, 2018 edition, EUROSTAT statistical books*, Luxembourg, 2018, p. 168.

¹⁰³¹ European Commission, *Statistical Factsheet Poland*, Brussels, 2019, p. 1.

¹⁰³² *Ibid.*, p. 2.

¹⁰³³ The World Bank, *Rural population (% of total population)*, https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs?fbclid=IwAR0tFBsXOvGcrvWa_Aa5MaadX_Qq0b05u0-9ZXraFDPYI3oZi6ehatbmNo, Internet, pristupljeno 21.08.2020.

¹⁰³⁴ European Commission, *Statistical Factsheet Poland*, Brussels, 2019, p. 2.

5.5.2. Pravni okvir za akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Poljskoj

Javno mnjenje u Poljskoj je naročito osetljivo na pitanje stranog vlasništva na zemljištu iz specifičnih istorijskih, socijalnih i političkih razloga koji vuku korene iz prošlosti, naročito iz perioda Drugog svetskog rata.¹⁰³⁵ Istraživanja¹⁰³⁶ pokazuju evoluciju u socijalnom ponašanju i političkoj suprotstavljenosti stranom vlasništvu tokom godina. Naime, ankete pokazuju da je 1999. godine skoro 90% poljoprivrednika bilo protiv toga da se strancima omogući sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu, dok je 2004. godine samo 30% njih bilo protiv toga, što ukazuje na značajno manji otpor stranom vlasništvu nego ranije.

Ograničenje po pitanju prava stranaca da stiču poljoprivredno zemljište, a ujedno i specifičnost zakonodavstva Poljske u tom smislu do 2016. godine, ogledala se u obavezi da stranci za kupovinu poljoprivrednog zemljišta moraju da dobiju odobrenje Ministarstva unutrašnjih poslova i državne uprave i Ministarstva za poljoprivredu i ruralni razvoj, s tim da, čak i po dobijanju dozvole, Agencija za vlasništvo nad poljoprivrednim zemljištem ima pravo preče kupovine predmetnog zemljišta (Agencija je retko koristila ovo svoje pravo)¹⁰³⁷. Pravilnikom donetim od strane ministra za unutrašnje poslove i državnu upravu o detaljnim informacijama i vrsti dokumenata koje stranac koji želi da stekne svojinu na nekretninama treba da priloži, bilo je propisano da stranac koji ima nameru da stekne pravo svojine na zemljištu u Poljskoj mora prezentovati Ministarstvu unutrašnjih poslova i državne uprave izjavu Agencije za vlasništvo nad poljoprivrednim zemljištem da ne želi da se koristi pravom preče kupovine predmetnog zemljišta.¹⁰³⁸

Ipak, postojala je mogućnost da pravo preče kupovine ne bude iskorišćeno kada su u pitanju transakcije između bliskih srodnika ili ukoliko transakcija dovodi do uvećanja porodičnog poljoprivrednog gazdinstva, pod uslovom da ne prelazi 300 hektara i da kupac ima prebivalište u opštini u kojoj se nalazi nepokretnost ili u susednoj opštini. Ista pravila odnose se i na situaciju kada stranac želi da kupi udele u kompaniji ili da trajno koristi nekretnine u Poljskoj i ukoliko kompanija, kao rezultat kupovine, bude pod kontrolom stranaca. Pored toga, pravo preče kupovine priznaje se i strancima u slučaju kupovine poljoprivrednog zemljišta u privatnom vlasništvu pod uslovom da su ga zakupljivali najmanje tri godine.¹⁰³⁹

¹⁰³⁵ S. Wood, „A Common European Space? National Identity, Foreign Land Ownership and EU Enlargement: The Polish and Czech Cases”, *Geopolitics*, vol. 9, no. 3, 2004, p. 601.

¹⁰³⁶ J. F. M. Swinnen, L. Vranken, *Land & EU Accession: Review of the Transitional Restrictions by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, Brussels, 2009, p. 70.

¹⁰³⁷ Slično ograničenje postoji u Francuskoj. Naime, U Francuskoj postoje regionalne organizacije, takozvana Udruženja za upravljanje zemljištem (fr. Sociétés pour l'Aménagement Foncier et l'Etablissement Rural - SAFERs), koja određuju minimalnu i maksimalnu cenu u okviru kojih se zakupodavac i zakupac mogu dogovoriti. Isto tako, ove organizacije vode računa o tome da poljoprivredno zemljište poseduju samo poljoprivrednici, a kontrolišu i nivo restrukturiranja i rasta poljoprivrednih gazdinstava tako što poljoprivrednici za širenje svog poljoprivrednog gazdinstva moraju dobiti dozvolu. SAFERs je, zapravo, lokalna vlast i ona mora biti obavještena o svakoj prodaji zemljišta, odnosno notar je mora obavestiti nakon svake pojedinačne overe transakcije zemljišta. SAFERs ima dva meseca da prihvati ili odbije transakciju. Prihvatiće je ukoliko se radi o transakciji koja je u skladu sa ciljevima i koja nije špekulativna, u suprotnom će je odbiti. Više: J. Swinnen, K. Van Herck, L. Vranken, „The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes”, *The Journal of Development Studies*, vol. 52, no. 2, 2016, pp. 186-205.

¹⁰³⁸ L. Jarocki, „International Land Acquisition in the Polish Legal System and Its Impact on Economic Development”, in: *Law and Development Conference 2013 “Legal and Development Implications of International Land Acquisitions”*, University of Białystok, Poland (Faculty of Law), Kyoto, 2013, p. 6.

¹⁰³⁹ P. Ciaian, d. A. Kancs, J. F. M. Swinnen, K. Van Herck, L. Vranken, „Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries”, 2012, p. 5.

Pravna ograničenja koja su zabranjivala strancima da pribavljaju poljoprivredno zemljište nisu se primenjivala samo na fizička lica koja nemaju državljanstvo Poljske, već i na pravna lica sa sedištem u inostranstvu, kao i na partnerstva takvih lica. Ona su se primenjivala i na pravna lica sa sedištem u Poljskoj, ali kontrolisanim od strane fizičkih lica koja nemaju državljanstvo Poljske ili pravnih lica sa sedištem u inostranstvu ili nekim vidom partnerstva navedenih lica. Međutim, postojali su i neki izuzeci, kada se nije tražilo navedeno odobrenje Ministarstava. Naime, državljani Evropske unije mogli su pribavljati poljoprivredno zemljište manje od 1 hektara ili poljoprivredno zemljište koje se ne nalazi u graničnim područjima ukoliko su bili u braku sa državljaninom Poljske, ukoliko su imala prebivalište u Poljskoj najmanje tri godine i pod uslovom da se navedena imovina registruje kao zajednička imovina supružnika. Stranci su mogli steći pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu ukoliko su imala prebivalište u Poljskoj najmanje 5 godina, nakon što su stekli dozvolu za trajno prebivalište. Pravna lica registrovana u Poljskoj mogla su sticati pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu bez ograničenja. Ukoliko je pravno lice bilo registrovano u Poljskoj, ali u vlasništvu stranih državljana, ono je takođe moglo steći pravo svojine, ali pod uslovom da je mali deo udela tog lica bio u stranom vlasništvu. Zabrana se nije odnosila na strance koji dolaze iz Evropske unije ili iz Evropskog ekonomskog prostora ukoliko su prethodno predmetno zemljište imali u zakupu najmanje 3 godine i ukoliko je navedeno zemljište bilo u regionima *Lubelskie, Łódzkie, Małopolskie, Mazowieckie, Podkarpackie, Podlaskie, Śląskie and Świętokrzyskie*, odnosno 7 godina u regionima *Dolnośląskie, Kujawskopomorskie, Lubuskie, Opolskie, Pomorskie, Warmińsko-mazurskie, Wielkopolskie i Zachodniopomorskie* (ovo sve pod pretpostavkom da su navedeni stranci zemljište koristili za poljoprivrednu proizvodnju i da legalno borave u Poljskoj).¹⁰⁴⁰

I pored ovako striktnih ograničenja nekadašnjih zakona, stranci su kupili oko 1.400 hektara poljoprivrednog zemljišta (što je predstavljalo manje od 1% ukupne površine poljoprivrednog zemljišta) u periodu između 1999. i 2004. godine). Ipak, navedeni podaci su verovatno potcenjivali prave razmere stranog vlasništva. Naime, postoje (nedokumentovani) izveštaji da stranci pribavljaju zemlju koristeći se državljanima Poljske kao posrednicima u cilju izbegavanja nametnutih ograničenja.¹⁰⁴¹ Takvi posrednici su i danas poznati kao „prividni“ kupci. Naime, državljani Poljske, često mali poljoprivrednici, koji ispunjavaju pravne uslove, plaćeni su od stranih kompanija da kupe zemljište, a zatim da navedenim kompanijama prenesu kontrolu nad istim. Kontroverze koje prate ovakve prakse dovele su do talasa protesta i hapšenja u zemlji na čelu sa poljoprivrednicima koji su zahtevali zaustavljanje takvih transakcija.¹⁰⁴² Dakle, i ovo je jedan primer izigravanja zakona, sličan fenomenu „džepnih ugovora“ u Mađarskoj.

Izmene zakona usledile su 2016. godine i nametale su nekoliko ograničenja strancima da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu: 1) samo individualni poljoprivrednik, uz neke izuzetke, može steći pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu; 2) poljoprivredno zemljište koje je predmet kupovine i poljoprivredno zemljište koje kupac već poseduje ne sme preći ukupnu površinu od 300 hektara; 3) bilo ko, osim individualnog poljoprivrednika, za pribavljanje poljoprivrednog zemljišta treba da dobije dozvolu od predsednika Agencije za poljoprivredu; 4) kada se poljoprivredno zemljište pribavi, mora se koristiti u poljoprivredne svrhe najmanje 10 godina od dana pribavljanja; 5) pribavljeno poljoprivredno zemljište nije se smelo prodati, osim u slučajevima koji su bili van kontrole

¹⁰⁴⁰ J. F. M. Swinnen, L. Vranken, *Land & EU Accession: Review of the Transitional Restrictions by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, Brussels, 2009, pp. 5-6.

¹⁰⁴¹ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰⁴² S. Kay, *Land grabbing and land concentration in Europe: a Research Brief* European Commission, Amsterdam, 2016, p. 7.

(nekadašnjeg) kupca. Zakon je uveo i novine u pogledu prava preče kupovine udela u privrednom društvu koje poseduje poljoprivredno zemljište u korist Agencije.¹⁰⁴³

Posle 15 godina članstva u Evropskoj uniji, Poljska je 2019. godine donela novi Zakon o oblikovanju poljoprivrednog sistema koji strancima nameće manja ograničenja kada je u pitanju sticanje prava svojine od prethodnih. „Individualnim poljoprivrednikom“ smatra se fizičko lice koje je vlasnik, držalac ili zakupac poljoprivrednog zemljišta (površine do 300 hektara), koji ima kvalifikacije za obavljanje poljoprivredne delatnosti, koji je živio najmanje 5 godina u lokalnoj samoupravi u kojoj se nalazi poljoprivredno zemljište koje je predmet kupoprodaje i koji samostalno obavlja poljoprivrednu delatnost. Izuzeci od pravila da samo individualni poljoprivrednik može steći pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu obuhvataju, primera radi, lica koja su bliski srodnici prodavca, organe lokalne samouprave, pravna lica koja obavljaju delatnost u skladu sa odredbama koje uređuju odnos države i crkve u Poljskoj ili nacionalne parkove koji kupuju poljoprivredno zemljište radi sprovođenja ciljeva u vezi sa zaštitom životne sredine.¹⁰⁴⁴

Najbitnija promena u zakonodavstvu ogleda se u tome što, za razliku od prethodnih rešenja, kada je poljoprivredno zemljište moglo steći samo fizičko lice, to sada može učiniti i strano pravno lice. Ipak, tržište poljoprivrednog zemljišta za pravna lica nije potpuno liberalizovano budući da ova lica mogu steći samo poljoprivredno zemljište površine manje od 1.000 hektara. Nadalje, uslov da se poljoprivredno zemljište koristi za poljoprivrednu proizvodnju narednih 10 godina i zabrana prodaje u roku od 10 godina, smanjeni su na 5 godina. Ipak, ovo ograničenje se više ne primenjuje na poljoprivredno zemljište koje se nalazi na udaljenosti manjoj od 1.000 m² u okviru administrativnih granica grada. Osim toga, izmene su značajne i u pogledu prava preče kupovine koje je imala Agencija za poljoprivredu. Naime, ona više nema pravo preče kupovine udela u privrednom društvu koje poseduje poljoprivredno zemljište ukoliko je predmet kupoprodaje poljoprivredno zemljište površine manje od 5.000 m².¹⁰⁴⁵

Iz svega navedenog može se zaključiti da tržište poljoprivrednog zemljišta u Poljskoj nije potpuno liberalizovano budući da pravna lica mogu sticati svojinu samo na poljoprivrednom zemljištu površine do 1.000 hektara, dok je za fizička lica ovo ograničenje 300 hektara. Navedeno nije u skladu sa slobodom kretanja kapitala (član 63 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije), Odredba o slobodi poslovnog nastanjivanja (član 49 Ugovora) krši se i zahtevom da fizička lica imaju prebivalište u Poljskoj (najmanje 5 godina, i to u lokalnoj samoupravi u kojoj se nalazi poljoprivredno zemljište koje je predmet kupoprodaje). Pored toga, zahtev za posedovanjem kvalifikacija u poljoprivredi odnosno zahtev za obavljanjem poljoprivredne delatnosti kosi se sa slobodom preduzetništva (član 16 Povelje).

Zabrana raspolaganja u periodu od 5 godina od dana pribavljanja (bez obzira na činjenicu što se zabrana odnosi samo na poljoprivredno zemljište udaljeno više od 1000m² od administrativnih granica grada) i zahtev da se kupljeno poljoprivredno zemljište mora koristiti za poljoprivrednu proizvodnju narednih 5 godina, predstavljaju ograničenje prava na imovinu, i to ograničenje dva od ukupno tri ovlašćenja prava na imovinu. Čini se da bi kod potonjeg zahteva (zahtev za obavljanjem poljoprivredne

¹⁰⁴³ J. Hein, *M&A deals in Poland – changes to agricultural property trading*, https://www.roedl.net/pl/en/hot_news/company_law_and_ma/ma_deals_in_poland_changes_to_agricultural_property_trading.html, Internet, pristupljeno 07.03.2021.

¹⁰⁴⁴ P. Koehler, *New Regulation On Selling Agricultural Properties in Poland*, <https://www.interlegal.net/new-regulation-on-selling-agricultural-properties-in-poland/>, Internet, pristupljeno 07.03.2021.

¹⁰⁴⁵ M. Pietuszko, P. Szymański, *Fewer restrictions on the acquisition of agricultural land*, <https://www.dlapiper.com/en/us/insights/publications/2019/07/real-estate-gazette-35/fewer-restrictions-on-the-acquisition-of-agricultural-land/>, Internet, pristupljeno 07.03.2021.

delatnosti) i u slučaju Poljske, kao što je bilo ukazano i u slučaju Mađarske, javni interes u vidu potrebe za očuvanjem tradicionalne poljoprivredne proizvodnje mogao biti argument ove zemlje u eventualnom postupku pred Sudom.

5.5.3. Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Poljskoj

Poljoprivredni sektor je jedan od sektora koji je imao najveće koristi od pristupanja Evropskoj uniji. Integracija Poljske je, uopšteno govoreći, bila ekonomski, socijalno i politički značajna za zemlju. Jedan od zanimljivijih podataka u vezi sa efektima integracije jeste da zaposlenost u sektoru poljoprivrede, za razliku od ostalih zemalja koje su se priključile Evropskoj uniji 2004. i 2007. godine, postepeno raste.¹⁰⁴⁶

U Poljskoj je, nakon ulaska u Evropsku uniju, došlo do snažnog jačanja poljoprivredne proizvodnje. Naime, za četiri godine članstva, poljoprivredna proizvodnja porasla je za 72%. Nesporno je da je veliki uticaj na takav rezultat imala zajednička poljoprivredna politika čiji su fondovi pristupanjem postali potpuno dostupni.¹⁰⁴⁷ Subvencije koje su postale dostupne poljoprivrednicima rezultirale su novim investicijama u poljoprivredna gazdinstva i povećanje produktivnosti.¹⁰⁴⁸ Ovo je rezultiralo promenom pozicije na svetskom tržištu poljoprivrednih proizvoda, gde je Poljska, prema podacima Svetske trgovinske organizacije¹⁰⁴⁹, u 2018. godini bila među 20 najvećih izvoznika poljoprivrednih proizvoda na svetu. S tim u vezi, ne čudi dinamika dohotka poljoprivrednika prikazana na slici 14, koja ne pokazuje negativne efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta.

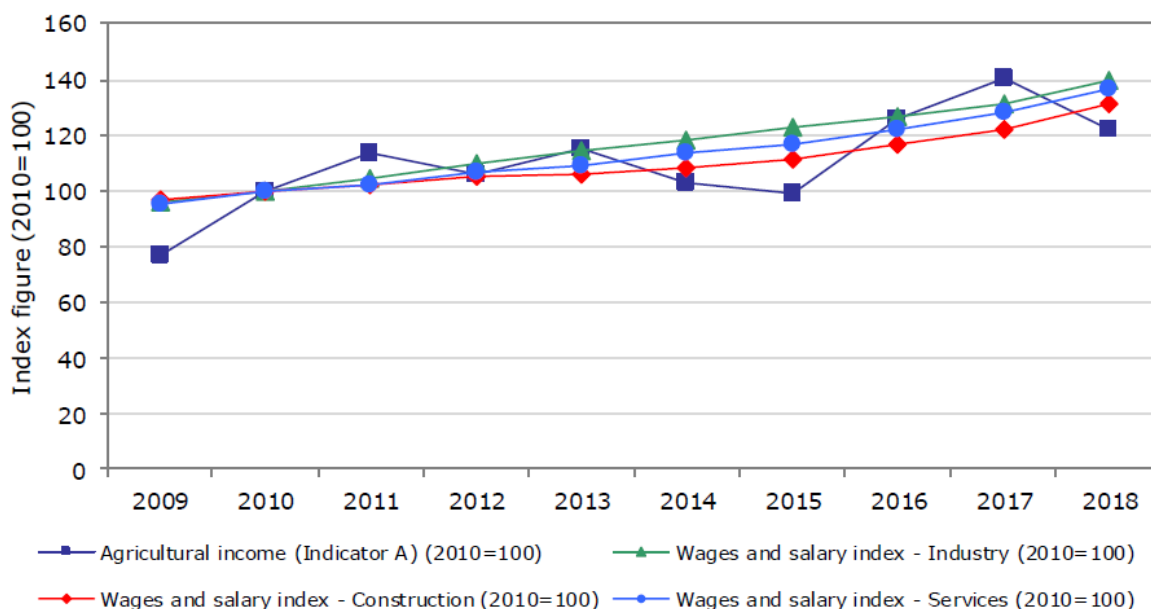
Naime, iz slike 14. moglo bi se zaključiti da dohodak poljoprivrednika, u principu, prati dinamiku dohodaka u ostalim sektorima, pri čemu je primetna znatno veća volatilnost u sektoru poljoprivrede. S tim u vezi, akvizicije poljoprivrednog zemljišta nisu dovele do smanjenja dohotka poljoprivrednika, već, eventualno, do povećanja volatilnosti.

¹⁰⁴⁶ M. Milovanović, „Mogući efekti integracije u EU na poljoprivredu Srbije”, Univerzitet u Novom Sadu, 2016, p. 141.

¹⁰⁴⁷ *Ibid.*, p. 143.

¹⁰⁴⁸ L. Jarocki, „International Land Acquisition in the Polish Legal System and Its Impact on Economic Development”, in: *Law and Development Conference 2013 “Legal and Development Implications of International Land Acquisitions”*, University of Bialystok, Poland (Faculty of Law), Kyoto, 2013, p. 2.

¹⁰⁴⁹ World Trade Organization, *World Trade Organization*, <https://www.wto.org>, Internet, pristupljeno 20.03.2020.



Slika 14. Dinamika dohotka poljoprivrednika u poređenju sa dohocima u drugim sektorima privrede u Poljskoj

Izvor: *European Commission*¹⁰⁵⁰

Veoma zanimljiv podatak jeste da se, iako se ukupan broj poljoprivrednih gazdinstava u novim zemljama članicama u periodu od 2003. do 2007. godine u proseku smanjio za 7%, u Poljskoj ovaj broj povećao za 11%.¹⁰⁵¹ Struktura poljoprivrednih gazdinstava za 2010. i 2016. prikazana je u tabeli 6.

Tabela 6. Struktura poljoprivrednih gazdinstava u Poljskoj

| Holdings | 2010 | | 2016 | |
|------------|---------|-------|---------|-------|
| | Total | % | Total | % |
| By UAA (*) | | | | |
| < 5 ha | 831 380 | 55.2% | 766 480 | 54.3% |
| 5-10 ha | 334 950 | 22.2% | 306 220 | 21.7% |
| 10-20 ha | 218 510 | 14.5% | 202 350 | 14.3% |
| 20-30 ha | 59 970 | 4.0% | 60 820 | 4.3% |
| 30-50 ha | 35 310 | 2.3% | 40 390 | 2.9% |
| 50-100 ha | 16 840 | 1.1% | 22 440 | 1.6% |
| > 100 ha | 9 650 | 0.6% | 12 010 | 0.9% |

Izvor: *European Commission*¹⁰⁵²

Tabela 6. ukazuje na najmanju usitnjenost poseda od svih posmatranih zemalja. Naime, poljoprivredna gazdinstva manja od 5 hektara čine 54,3% svih poljoprivrednih gazdinstava. Podaci¹⁰⁵³ takođe ukazuju da je prosečna veličina gazdinstva u Poljskoj 10,2 hektara. Za 6 godina nestalo je 64.900 malih poljoprivrednih gazdinstava, pri čemu se ne bi moglo osnovano tvrditi da je nestanak

¹⁰⁵⁰ European Commission, *Statistical Factsheet Poland*, Brussels, 2019, p. 9.

¹⁰⁵¹ M. Milovanović, „Mogući efekti integracije u EU na poljoprivredu Srbije”, Univerzitet u Novom Sadu, 2016, p. 145.

¹⁰⁵² European Commission, *Statistical Factsheet Poland*, Brussels, 2019, p. 15.

¹⁰⁵³ *Ibid.*, p. 2.

navedenih gazdinstava posledica akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Shodno navedenom, u posmatranom periodu nestalo je 7,81% malih poljoprivrednih gazdinstava, što znači da je u Poljskoj, od svih posmatranih zemalja, nestalo relativno najmanje malih poljoprivrednih gazdinstava. Imajući u vidu procenat nestalih malih poljoprivrednih gazdinstava, moglo bi se zaključiti da su akvizicije dovele do toga da nestanu ona mala poljoprivredna gazdinstva koja su poslovala na granici profitabilnosti. Osim prve kategorije poljoprivrednih gazdinstava, u posmatranom periodu zabeležen je pad broja poljoprivrednih gazdinstava i u drugoj i trećoj kategoriji, iz čega bi se moglo zaključiti da veliki zemljoposednici vode konsolidaciju, pri čemu se konsolidacija vrši na račun malih iz prve tri kategorije.

Od svih posmatranih zemalja, u Poljskoj je najmanja nezaposlenost. Takođe, u njoj je primetna i najpovoljnija starosna struktura, koja je povoljnija čak i od proseka Evropske unije. Nadalje, od svih posmatranih zemalja, u Poljskoj postoji najmanja usitnjenost poseda, a nestalo je i relativno najmanje malih poljoprivrednih gazdinstava, tako da se ne bi moglo osnovano tvrditi da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta imale negativne efekte po poljoprivredu i ruralni razvoj. Naprotiv, poljoprivredni sektor je jedan od sektora koji je zabeležio najveći napredak ulaskom u Evropsku uniju i dolaskom investitora. Imajući u vidu posmatrane indikatore, može se zaključiti da, od svih posmatranih zemalja, Poljska vodi najzdraviju poljoprivrednu politiku te da ona beleži značajne rezultate, čime ovaj sektor prati opštu prosperitetnu situaciju privrede ove zemlje.

Praksa je pokazala da je pristupanje posmatranih zemalja Evropskoj uniji imalo značajnih efekata. Međutim, ovi efekti su donekle različiti u zavisnosti od inicijalnog stanja država članica, odnosno stanja u momentu neposredno pre pristupanja Evropskoj uniji, ali i politikama koje su se odlučile da vode nakon pristupanja. Istraživanja¹⁰⁵⁴ pokazuju da različita distribucija poljoprivrednog zemljišta, kako po pitanju kvantiteta, tako i po pitanju kvaliteta, zajedno sa razlikama u radnoj snazi i kapitalu, imaju uticaj na to kakvi će biti efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Tako, Poljska i Rumunija imale su najveću površinu poljoprivrednog zemljišta i najveću raspoloživu radnu snagu, dok je najveći kapital imala Slovenija. Drugim rečima, inicijalne razlike u faktorima proizvodnje imale su značajan uticaj na performanse jedne zemlje nakon njenog pristupanja Evropskoj uniji. Druga značajna razlika ogleda se u strukturi poljoprivrednih gazdinstava. Naime, sa izuzetkom Poljske i Slovenije, u kojima se postojanje poljoprivrede malog obima pokazalo korisnom, trenutna struktura poljoprivrednih gazdinstava u novim državama članicama posledica je kompleksnih procesa privatizacije i restrukturiranja zemljišta, u kojima se oba „kraja“ poljoprivrednog sistema (i mala i velika poljoprivredna gazdinstva) još uvek bore za fenomenom privatizacije. Naime, mala poljoprivredna gazdinstva su suviše mala i njihovi vlasnici nemaju dovoljno iskustva, dok velika poljoprivredna gazdinstva imaju ostatke kolektivnog sistema, sa nekim inherentnim nedostacima.

¹⁰⁵⁴ C. Csáki, A. Jámor, „The impact of EU accession: lessons from the agriculture of the new member states”, *Post-Communist Economies*, vol. 25, no. 3, 2013, p. 334.

6. AKVIZICIJE POLJOPRIVREDNOG ZEMLJIŠTA U SRBIJI

Kao i u mnogim drugim državama, i u Srbiji je pravo stranaca da stiču pravo svojine oduvek bilo osetljivo pitanje. Ono posebno dobija na značaju 2012. godine kada je Srbija dobila status kandidata za članstvo¹⁰⁵⁵ u Evropskoj uniji. Ovo iz razloga što je, do tada još uvek neizmenjen Zakon o poljoprivrednom zemljištu („Sl. glasnik RS" broj 62/2006, 65/2008-dr.zakon i 41/2009) u članu 1, stav 4 sadržao odredbu koja je propisivala da „vlasnik poljoprivrednog zemljišta ne može biti strano fizičko, odnosno pravno lice¹⁰⁵⁶“, što je moglo negativno da utiče na ostvarenje namere Srbije da postane članica Evropske unije.

U procesu pristupanja Evropskoj uniji Srbiju čeka ne tako jednostavan zadatak harmonizacije prava. Poljoprivreda je Evropskoj uniji od njenog nastanka naročito važna, što se ogleda i u činjenici da oko 40% svih propisa Evropske unije čine upravo propisi u vezi sa poljoprivredom. Jedan od važnijih principa je svakako i princip slobodnog kretanja kapitala, u koji se i poljoprivredno zemljište svrstava. Srbija, tradicionalno, vodi protekcionističku poljoprivrednu politiku. Ipak, takva politika, uz dugotrajno i sistematsko finansijsko zapuštanje, čini se, nema mnogo izgleda za uspeh.

U tom smislu, Popov¹⁰⁵⁷ ukazuje da je apsolutna zabrana stranim investitorima, sa današnje tačke gledišta, zastareo pristup, kao i da izolacija zemlje od stranih direktnih investicija, a time i tehnologije, za posledicu ima razvoj nekonkurentnih proizvodnji i finansijsko ružičanje privrede. Srbija je, u tom smislu, pred svojevrsnom dilemom – nastaviti protekcionističku politiku i skrenuti sa puta evropskih integracija ili, pak, liberalizovati tržište, omogućavajući strancima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu, sa svim kako pozitivnim, tako i potencijalno negativnim efektima koje liberalizacija sa sobom nosi.

Đurđev je još pre više od dve decenije iznela stav da liberalizaciju treba vršiti postepeno budući da „stihijska liberalizacija može biti kontraproduktivna“¹⁰⁵⁸. U tom smislu i Jovanić ističe da bi liberalizaciju tržišta kapitala trebalo vršiti postepeno „kako bi se sprečile negativne posledice naglih promena u tokovima kapitala“¹⁰⁵⁹. Ipak, Srbija je jedina zemlja koja se Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju zaključenim sa Evropskom unijom obavezala da će svoje tržište poljoprivrednog zemljišta liberalizovati i pre pristupanja, odnosno sticanja svojstva člana, za razliku od drugih zemalja koje su se obavezivale ugovorom o pristupanju, zahtevajući, pritom, tranzicioni period, koji im je, određeni period od pristupanja, omogućavao da zadrže ograničenja u vezi sa slobodom kretanja kapitala.

¹⁰⁵⁵ Srbija je formalno aplicirala za članstvo u Evropskoj uniji 2009. godine, dok je u martu 2012. godine dobila status kandidata za članstvo. U septembru 2013. godine stupio je na snagu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju Evropskoj uniji.

¹⁰⁵⁶ I pre donošenja Zakona o poljoprivrednom zemljištu i navedene odredbe o apsolutnoj zabrani strancima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu, pojedini autori zagovarali su uvođenje takve zabrane, uz konstataciju da tadašnje rešenje „nije prikladno“ i da stranci, na osnovu Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa, „neobično lako“ mogu steći pravo svojine na nepokretnostima. Više o ovome: M. Živković, „Neka pitanja vezana za sticanje prava svojine stranih lica na nekretninama kod nas“, in: *Građanska kodifikacija: Sveska 4*, (Ed. Radmila Kovačević-Kuštrimović), Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2004, p. 101.

¹⁰⁵⁷ Đ. V. Popov, „Podsticaji i kontrola inostranih investicija“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 42, no. 3, 2008, p. 40.

¹⁰⁵⁸ D. Đurđev, „Pravo svojine stranaca na stvarima“, *Pravo-teorija i praksa*, vol. 14, no. 6, 1997, p. 23.

¹⁰⁵⁹ T. Jovanić, „The Current State of Restrictions on Capital Flows“, in: *New Economic Policy Reforms (Nove reforme ekonomske politike)*, (Eds. Xavier Richet, Hasan Hanić, Zoran Grubišić), Beograd, 2015, p. 225.

Ipak, treba naglasiti da ne bi, u svakom slučaju, bilo oportuno da je Srbija, sve do potpisivanja ugovora o pristupanju, zadržala navedenu odredbu Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Naime, ova odredba je sadržala apsolutnu zabranu strancima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu, a nijedna država u trenutku potpisivanja ugovora o pristupanju¹⁰⁶⁰ pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu nije tretirala kao apsolutno rezervisano pravo za domaće državljane. Postojala je, takođe, zebnja da će ukidanje navedenog ograničenja, odnosno liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta dovesti do gubitka kontrole nad teritorijom. U tom smislu, kao najprihvatljivije nametalo se rešenje koje je, bar na prvi pogled, rešavalo oba gore navedena problema – rešenja koje se nalazi negde na sredini između potpune liberalizacije i potpune zabrane.

6.1. Stanje i perspektive poljoprivrede u Srbiji

6.1.1. Uslovi za poljoprivrednu proizvodnju u Srbiji

Poljoprivreda ima izuzetan značaj za Srbiju i njeno stanovništvo. Između ostalog, to se može videti i iz udela poljoprivrede u bruto dodatoj vrednosti. Primera radi, ona je u 2017. godini iznosila 7,28%.¹⁰⁶¹ Osim toga, ona zapošljava čak 20% radne snage.¹⁰⁶² Republika Srbija rasprostire se na 77.592 km². Od toga, prema poslednjem popisu poljoprivrede iz 2012. godine, raspoloživo zemljište čini 5.346.597 hektara, što predstavlja 68,9% njene teritorije.¹⁰⁶³ Od ukupnog raspoloživog zemljišta, poljoprivrednog zemljišta ima 3.861.477 hektara, od čega korišćenog 3.437.423 hektara, dok je nekorišćenog 424.054 hektara. Pored poljoprivrednog zemljišta, Srbija raspolaže šumskim (1.023.036 hektara) i ostalim zemljištem (462.084 hektara).¹⁰⁶⁴

U Srbiji se poljoprivrednim zemljištem smatraju njive, vrtovi, voćnjaci, vinogradi, livade, pašnjaci, ribnjaci, trstici i močvare, kao i drugo zemljište (vrtače, napuštena rečna korita, zemljišta obrasla niskim žbunastim rastinjem i drugo), koje po svojim prirodnim i ekonomskim uslovima može racionalno da se koristi za poljoprivrednu proizvodnju.¹⁰⁶⁵ Naime, zahvaljujući biofizičkim i klimatskim uslovima, Srbija ima povoljne prirodne uslove za diversifikovanu poljoprivrednu proizvodnju. Tipovi zemljišta u Srbiji su izuzetno raznovrsni kao rezultat velike heterogenosti geološke

¹⁰⁶⁰ Primera radi, kao što je prethodno ukazano u 5. poglavlju ove disertacije, Mađarska je jedina zemlja koja je zabranila pravnim licima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu, ali je, sa druge strane, dozvolila sticanje strancima - fizičkim licima pravo svojine na veoma malim površinama poljoprivrednog zemljišta (manjim od 6.000 m²); Estonija je dozvoljavala sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu površine manje od 10 hektara, a Poljska na poljoprivrednom zemljištu površine manje od 1 hektara (sa izuzetkom zemljišta na granici zemlje). Generalno govoreći, Bugarska i Rumunija, koje su se pridružile Evropskoj uniji 2007. godine, imale su manje restriktivne mere od država koje su se pridružile 2004. godine. Više o ovome: European Commission, „Report from the Commission to the Council: Review of the transitional measures regarding the acquisition of agricultural real estate foreseen in the Accession Treaty 2005, COM/2010/0734 final”, Brussels, 2005, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0734&from=EN>. European Commission, *Report from the Commission to the Council: Review of the transitional measures for the acquisition of agricultural real estate set out in the 2003 Accession Treaty, COM(2008) 461 final*, Brussels, 2008.

¹⁰⁶¹ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAOStat*, <http://www.fao.org>, Internet, pristupljeno 15.07.2020.

¹⁰⁶² V. Stojković, „Analysis of the Serbian agricultural sector in the context of the European Union accession”, Politecnico di Milano, 2016, p. 95.

¹⁰⁶³ Republički zavod za statistiku, *Popis poljoprivrede 2012: Poljoprivreda u Republici Srbiji - Poljoprivredno zemljište*, Beograd, 2015, p. 37.

¹⁰⁶⁴ *Ibid.*, p. 66.

¹⁰⁶⁵ Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, „Sl. glasnik RS”, br. 41/2009, 10/2013 - dr. zakon i 101/2016. čl. 2, st. 1, tač. 10).

osnove, klime, vegetacije i faune. Zemljište u Srbiji se, u zavisnosti od plodnosti, deli na osam klasa, gde prve četiri klase predstavljaju bolje zemljište (45% poljoprivrednog zemljišta Srbije), dok poslednje četiri klase zemljišta (V-VIII bonitetna klasa) podrazumevaju područja koja uglavnom nisu podobna za obrađivanje. Dve trećine poljoprivrednog zemljišta Srbije nalazi se u područjima u kojima je uzgoj useva moguć preko 200 dana, uz pretpostavku dovoljne količine padavina.¹⁰⁶⁶ Struktura raspoloživog zemljišta ukazuje da u ukupno produktivnom zemljištu dominira učešće Centralne Srbije (73,3%). Međutim, kada je u pitanju kvalitet zemljišta, Vojvodina je ubedljivo prva budući da je na njenoj teritoriji 91% zemljišta pogodnog za obradu (I-IV bonitetna klasa), dok je na području Centralne Srbije zastupljenost tog zemljišta 37,1%.¹⁰⁶⁷

U poređenju sa susednim državama članicama Evropske unije, Srbija ima veoma pogodnu situaciju po pitanju površine hektara po glavi stanovnika.¹⁰⁶⁸ Prosečna površina poljoprivrednog zemljišta po stanovniku u Srbiji je 0,54 hektara, dok je prosečna površina korišćenog poljoprivrednog zemljišta po stanovniku u Srbiji 0,48 hektara. Podaci su zadovoljavajući, ali bi ih trebalo uzeti sa rezervom budući da je vrlo verovatno da je ovolika površina poljoprivrednog zemljišta po glavi stanovnika, nažalost, u većoj meri rezultat smanjenja broja stanovnika u Srbiji.¹⁰⁶⁹

Prvi put u istoriji popisa poljoprivrede (kao i u svim drugim javnim bazama podataka o zemljišnim resursima), ukupno poljoprivredno zemljište čini manje od polovine ukupne teritorije Republike Srbije¹⁰⁷⁰, tačnije 49,8%. Posebno je zabrinjavajuća činjenica da u Srbiji postoji 424.054 hektara nekorišćenog poljoprivrednog zemljišta, što predstavlja čak 11% ukupnog poljoprivrednog zemljišta naše zemlje.¹⁰⁷¹ Procenat korišćenog poljoprivrednog zemljišta je značajno opao na jugoistoku Srbije. Ovaj region odlikuje visoki procenat neiskorišćenog poljoprivrednog zemljišta, naročito u južnim opštinama, u kojima je preko 70% poljoprivrednog zemljišta neiskorišćeno. Ovakva situacija pripisuje se, *inter alia*, nepovoljnoj starosnoj strukturi populacije i nedostatku adekvatne mehanizacije.¹⁰⁷²

Ipak, i pored velikog kapaciteta, udeo ruralne populacije u ukupnom broju stanovništva opada. Naime, prema podacima Svetske banke¹⁰⁷³, 1990. godine je ovaj udeo iznosio 49,61%, a 2019. godine 43,74%. Takođe, primetno je i starenje srpskog stanovništva. Naime, 1990. godine je 9,59% ukupnog stanovništva Srbije imalo preko 65 godina, dok je 2019. godine starijih od 65 godina bilo skoro dvostruko više, *i.e.* 18,74%. Nepovoljna starosna struktura uočljiva je i u poljoprivrednom sektoru. Naime, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku¹⁰⁷⁴, u Srbiji je najmanje poljoprivrednika

¹⁰⁶⁶ S. Van Berkum, N. Bogdanov, *Serbia on the road to EU accession: Consequences for agricultural policy and the agri-food chain*, University of Belgrade, Faculty of Agriculture, Belgrade, 2012, p. 69.

¹⁰⁶⁷ Republički zavod za statistiku, *Popis poljoprivrede 2012: Poljoprivreda u Republici Srbiji - Poljoprivredno zemljište*, Beograd, 2015, pp. 99-100.

¹⁰⁶⁸ S. Van Berkum, N. Bogdanov, *Serbia on the road to EU accession: Consequences for agricultural policy and the agri-food chain*, University of Belgrade, Faculty of Agriculture, Belgrade, 2012, pp. 70-71.

¹⁰⁶⁹ Republički zavod za statistiku, *Popis poljoprivrede 2012: Poljoprivreda u Republici Srbiji - Poljoprivredno zemljište*, Beograd, 2015, p. 79.

¹⁰⁷⁰ Bez podataka za Autonomnu pokrajinu Kosovo i Metohija.

¹⁰⁷¹ Republički zavod za statistiku, *Popis poljoprivrede 2012: Poljoprivreda u Republici Srbiji - Poljoprivredno zemljište*, Beograd, 2015, p. 67.

¹⁰⁷² S. Van Berkum, N. Bogdanov, *Serbia on the road to EU accession: Consequences for agricultural policy and the agri-food chain*, University of Belgrade, Faculty of Agriculture, Belgrade, 2012, pp. 70-71.

¹⁰⁷³ The World Bank, *Rural population (% of total population)*, https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs?fbclid=IwAR0ToFBsXOvGcrvWa_Aa5MaadX_Qq0b05u0-9ZXraFDPY13oZi6ehatbmNo, Internet, pristupljeno 21.08.2020.

¹⁰⁷⁴ Republički zavod za statistiku, *Popis poljoprivrede 2012: Radna snaga i aktivnosti poljoprivrednih gazdinstava*, 2013, p. 42.

mlađih od 35 godina, odnosno ima ih 4,8%, dok je najviše poljoprivrednika preko 65 godina, odnosno 32,8%.

Uprkos primetnom starenju populacije, u Srbiji i dalje postoji veliki broj poljoprivrednih gazdinstava, *i.e.* ukupno 631.552, od kojih 628.522 porodičnih poljoprivrednih gazdinstava i 3.000 poljoprivrednih gazdinstava pravnih lica i preduzetnika. Naime, postoje dva oblika organizovanja poljoprivrednih gazdinstava – porodična poljoprivredna gazdinstva i poljoprivredna gazdinstva pravnih lica i preduzetnika, pri čemu sva gazdinstva imaju tri posedovne grupe gazdinstava (manja – do 5 hektara, srednja – 5-20 hektara i velika – preko 20 hektara). Prosečna veličina poseda porodičnih poljoprivrednih gazdinstava je 4,55 hektara, dok je prosečna veličina poseda poljoprivrednih gazdinstava pravnih lica i preduzetnika 204,12 hektara.¹⁰⁷⁵ Iz navedenog se može zaključiti da poljoprivredna gazdinstva pravnih lica i preduzetnika u proseku raspolažu skoro 45 puta većom površinom poljoprivrednog zemljišta nego porodična poljoprivredna gazdinstva.

Shodno članu 2, stav 1, tačka 4) Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju, poljoprivredno gazdinstvo jeste proizvodna jedinica na kojoj privredno društvo, zemljoradnička zadruga, ustanova ili drugo pravno lice, preduzetnik ili poljoprivrednik obavlja poljoprivrednu proizvodnju; shodno tački 5) Zakona, porodično poljoprivredno gazdinstvo jeste poljoprivredno gazdinstvo na kojem fizičko lice - poljoprivrednik, zajedno sa članovima svog domaćinstva, obavlja poljoprivrednu proizvodnju, dok je, shodno tački 8) navedenog člana, poljoprivrednik nosilac ili član porodičnog poljoprivrednog gazdinstva koji se isključivo bavi poljoprivrednom proizvodnjom.

6.1.2. *Ekonomika poljoprivrede Srbije*

Naime, najveći deo poljoprivrednog zemljišta u Srbiji je u vlasništvu porodičnih poljoprivrednih gazdinstava. Ovo ne iznenađuje imajući u vidu da ovakva gazdinstva čine 99,5% ukupnog broja poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji. Nasuprot tome, poljoprivredna gazdinstva pravnih lica i preduzetnika predstavljaju ukupno 0,5% poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji, ali kontrolišu značajan udeo poljoprivrednog zemljišta u Srbiji, odnosno 17,8%. Učešće porodičnih poljoprivrednih gazdinstava i poljoprivrednih gazdinstava pravnih lica i preduzetnika u ukupnom broju poljoprivrednih gazdinstava i ukupnoj površini korišćenog poljoprivrednog zemljišta u Srbiji prikazano je na slici 15.

¹⁰⁷⁵ Republički zavod za statistiku, *Popis poljoprivrede 2012: Poljoprivreda u Republici Srbiji - Poljoprivredno zemljište*, Beograd, 2015, p. 117.

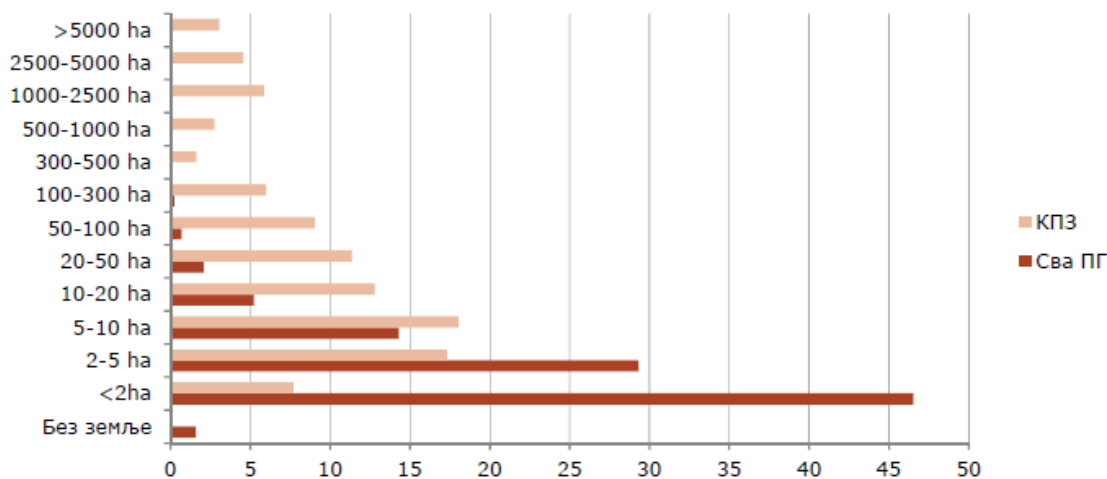


Slika 15. Učešće porodičnih poljoprivrednih gazdinstava i poljoprivrednih gazdinstava pravnih lica i preduzetnika u ukupnom broju poljoprivrednih gazdinstava i ukupnoj površini korišćenog poljoprivrednog zemljišta u Srbiji

Izvor: Republički zavod za statistiku¹⁰⁷⁶

Iz slike 16. može se zaključiti da su u ukupnom broju poljoprivrednih gazdinstava najbrojnija poljoprivredna gazdinstva sa manjim posedom (do 5 hektara), koja čine 77,4% svih poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji, pri čemu im je na raspolaganju svega 25% ukupnog korišćenog poljoprivrednog zemljišta. Sa druge strane, poljoprivredna gazdinstva sa većim posedom (preko 20 hektara), koja čine svega 3,1% ukupnog broja poljoprivrednih gazdinstava, imaju na raspolaganju 44,2% ukupnog korišćenog poljoprivrednog zemljišta. Poljoprivredna gazdinstva sa srednjom veličinom poseda, koja čine 19,5% ukupnog broja poljoprivrednih gazdinstava, imaju na raspolaganju 30,8% ukupnog korišćenog poljoprivrednog zemljišta. Navedeno govori o izuzetnoj polarizaciji između posedovnih grupa, *i.e.* poljoprivrednih gazdinstava sa malim i poljoprivrednih gazdinstava sa većim posedom, kao i o značajnoj nesrazmeri između njihovog udela u ukupnom broju gazdinstava i ukupnoj površini korišćenog poljoprivrednog zemljišta. Drugim rečima, u Srbiji postoji izraženi dualizam u strukturi poljoprivrednih gazdinstava.

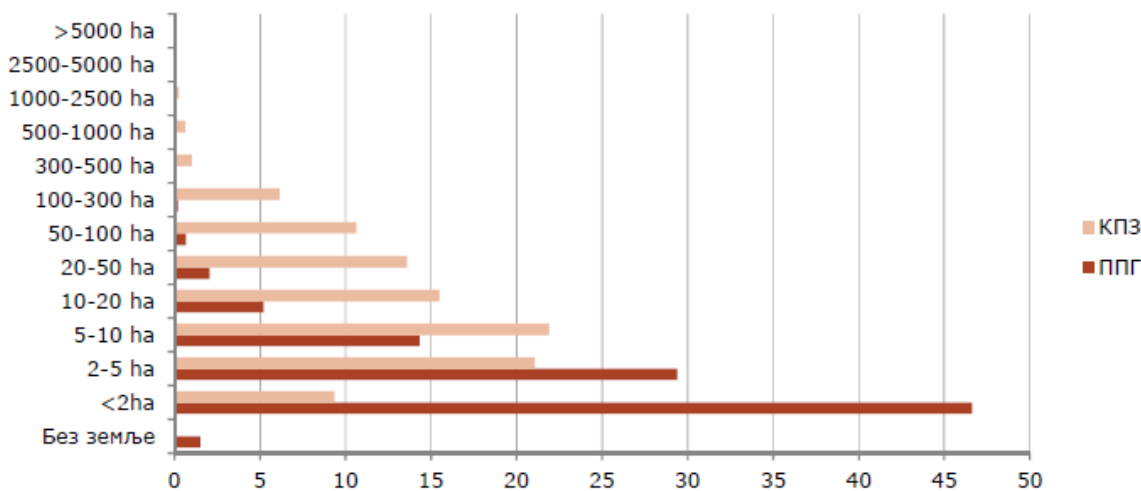
¹⁰⁷⁶ *Ibid.*, p. 118.



Slika 16. Posedovna struktura poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji – sva poljoprivredna gazdinstva

Izvor: Republički zavod za statistiku¹⁰⁷⁷

Iz slike 17. može se zaključiti da najveći broj porodičnih poljoprivrednih gazdinstava raspolaže posedima od 2 hektara poljoprivrednog zemljišta (46,62%), veliki broj njih raspolaže posedima od 2-5 hektara poljoprivrednog zemljišta (29,40%), a značajan je i broj onih koji raspolažu posedima od 5-10 hektara poljoprivrednog zemljišta (14,33%). Posedima od 10-20 hektara poljoprivrednog zemljišta raspolaže 5,20% porodičnih poljoprivrednih gazdinstava, dok posedima od 20-50 hektara raspolaže svega 2,06% porodičnih poljoprivrednih gazdinstava. Ostalim posedovnim strukturama, *i.e.* posedima 50-2500 hektara raspolaže ukupno 0,88% porodičnih poljoprivrednih gazdinstava. Nema porodičnih poljoprivrednih gazdinstava koja raspolažu posedima preko 2500 hektara poljoprivrednog zemljišta.



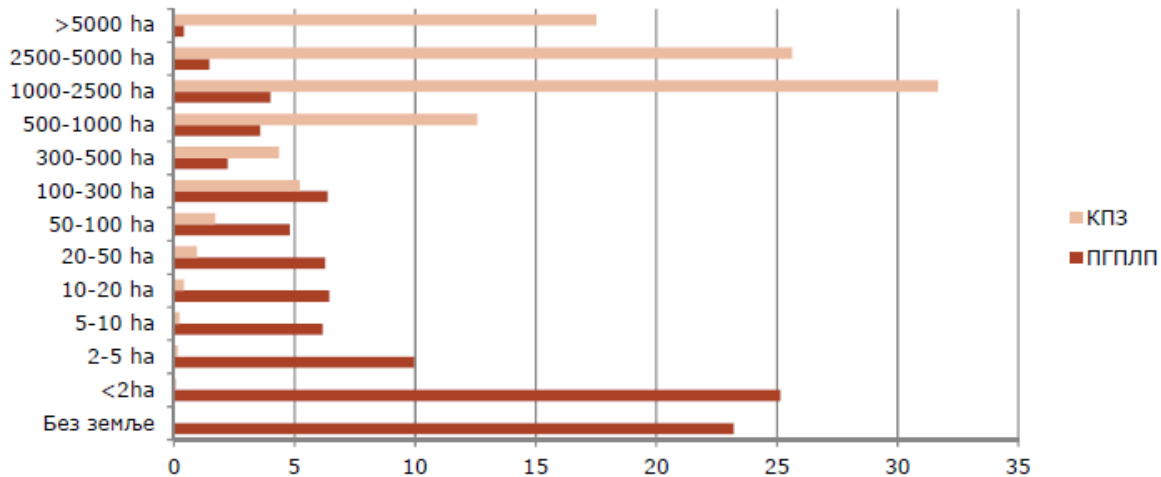
Slika 17. Posedovna struktura poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji – porodična poljoprivredna gazdinstva

Izvor: Republički zavod za statistiku¹⁰⁷⁸

¹⁰⁷⁷ *Ibid.*, p. 122.

¹⁰⁷⁸ *Ibid.*

Iz slike 18. može se zaključiti da najveći broj poljoprivrednih gazdinstava pravnih lica i preduzetnika raspolaže posedima manjim od 2 hektara poljoprivrednog zemljišta (25,13%), ali i da su, po korišćenom poljoprivrednom zemljištu, dominantna ona sa većim posedima, naročito u grupi onih sa posedom 1000-2500 hektara. Takođe, primetno je da su jedino ona zastupljena u dve grupe sa najvećim posedima, odnosno u grupama sa posedima 2500-5000 hektara i u grupi preko 5000 hektara (u ovim posedovnim grupama nema porodičnih poljoprivrednih gazdinstava).



Slika 18. Posedovna struktura poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji – poljoprivredna gazdinstva pravnih lica i preduzetnika

Izvor: Republički zavod za statistiku¹⁰⁷⁹

6.1.3. Agrarna politika Srbije i njeni nedostaci

Odredbom člana 3, stav 1 Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju propisano je da poljoprivredna politika i politika ruralnog razvoja Republike Srbije obuhvata mere i aktivnosti koje preduzimaju nadležni organi u cilju: 1) rasta proizvodnje i stabilnosti dohotka proizvođača; 2) rasta konkurentnosti uz prilagođavanje zahtevima domaćeg i inostranog tržišta i tehničko-tehnološkog unapređenja sektora poljoprivrede; 3) održivog upravljanja resursima i zaštite životne sredine; 4) unapređenja kvaliteta života u ruralnim područjima i smanjenja siromaštva; 5) efikasnog upravljanja javnim politikama i unapređenja institucionalnog okvira razvoja poljoprivrede i ruralnih sredina. Navedeni ciljevi se, načelno, poklapaju sa ciljevima zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije, čijem članstvu stremimo.

Agrarnu politiku Srbije karakterišu veoma česte promene u periodu 2000-2014. godine. U periodu od 2000. do 2003. godine primenjivan je cenovni koncept agrarne politike, orijentisan na pojedine kulture. Period od 2004. do 2006. godine karakteriše rad na institucionalnom planu, što rezultira usvajanjem paketa zakona koji sistemski uređuju oblast poljoprivrede. Od 2007. godine primenjuje se sistem podrške poljoprivredi kroz direktna plaćanja po hektaru obradive površine. Kada je, pak, u pitanju spoljnotrgovinski kontekst, moguće je izdvojiti dva trenutka – zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i pristup „CEFTA“ Sporazumu. Srbija je u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, postepeno liberalizovala sektor poljoprivredno-prehrambene proizvodnje smanjenjem, odnosno ukidanjem carinske zaštite na uvoz takvih proizvoda. U navedenom periodu ovo

¹⁰⁷⁹ *Ibid.*

tržište je liberalizovano do nivoa krajnje zaštite Evropske unije od 3,2% (u odnosu na period pre primene Sporazuma ovaj procenat je bio na nivou od 20,76%). Politika direktnih plaćanja i dalje se primenjuje. Međutim, česte promene agrarne politike onemogućile su korišćenje potencijala poljoprivrede u višem stepenu.¹⁰⁸⁰ U svakom slučaju, industrijalizacija je Srbiji oduvek bila prioritet u odnosu na razvoj poljoprivrede.¹⁰⁸¹ Moderni načini razvoja predviđeni agrarnom politikom su danas, u sve većoj meri, zasnovani na ruralnom razvoju, dok se podrška razvoju poljoprivrede stavlja u drugi plan. Ovo je primereno za zemlje koje imaju izuzetno razvijenu i tehnološki intenzivnu poljoprivredu, dok za manje razvijene zemlje, kakva je Srbija, ne predstavlja adekvatno rešenje s obzirom da poljoprivreda još uvek nije dostigla dovoljan nivo razvoja.

Živadinović i Milanović¹⁰⁸² ukazuju na dva glavna nedostatka domaće poljoprivredne politike: 1) nizak agrarni budžet (nizak nivo izdvajanja iz nacionalnog budžeta u svrhu podsticanja poljoprivrede i 2) finansiranje politike na godišnjem nivou, sa čestim promenama izbora/iznosa mera. Ovi autori s pravom ukazuju na činjenicu da Srbija, ukoliko želi da otkloni probleme akumulirane tokom više decenija, mora mnogo više ulagati u poljoprivredu. Ovakav stav navedenih autora je potpuno opravdan budući da Srbija ulaže u poljoprivredu nesrazmerno malo u odnosu na to koliko joj je značajna. Naime, prema članu 1 Zakona o budžetu Republike Srbije za 2020. godinu¹⁰⁸³, izdvajanja za poljoprivredu iznose 41.008.753.000 dinara, što je svega 0,3% ukupnog budžeta.

Osim obima finansiranja, problematična je i struktura budžetskih izdvajanja za poljoprivredu. Naime, potrebno je smanjiti učešće direktnih plaćanja, kao i uspostaviti oblike finansiranja poljoprivrede duže od sadašnjeg, jednogodišnjeg nivoa. Na navedeni način bi se u poljoprivrednu politiku unela stabilnost, ali i predvidljivost i konzistentnost.¹⁰⁸⁴ Ovakav stav zauzima i Vlada Republike Srbije, koja je u Strategiji razvoja poljoprivrede¹⁰⁸⁵ istakla da nestabilnost podrške poljoprivredi predstavlja značajnu prepreku, između ostalog, i rastu konkurentnosti ovog sektora. S tim u vezi, ukazano je na poželjnu matricu modela podrške – model u okviru zajedničke poljoprivredne politike Evropske unije, čijem članstvu i težimo.

Našoj poljoprivrednoj politici prigovara se i to što je finansiranje poljoprivrede na godišnjem nivou.¹⁰⁸⁶ Takva politika je suprotna zajedničkoj poljoprivrednoj politici. Pre svega, Evropska unija je poznata po izuzetno visokom izdvajanju za poljoprivredu, toliko velikom da to predstavlja jednu od najčešćih kritika Evropskoj uniji, iz kog razloga se ide ka postepenom smanjenju izdvajanja. Sa druge strane, ova politika je poznata po pravljenu sedmogodišnjeg budžeta, u okviru koga je i budžet za poljoprivredu. Na navedeni način poljoprivrednici Evropske unije imaju veliku dozu sigurnosti i predvidljivosti, pa mogu u skladu sa tim i planirati svoja ulaganja i proizvodnju. Sigurnost u sektoru

¹⁰⁸⁰ M. Milovanović, „Mogući efekti integracije u EU na poljoprivredu Srbije”, Univerzitet u Novom Sadu, 2016, pp. 81-82.

¹⁰⁸¹ Z. Zakić, G. Rikalović, Ž. Stojanović, „Ruralna budućnost Srbije i EU”, in: *Ruralna budućnost Srbije i EU - The rural future of Serbia and EU*, (Eds. Biljana Jovanović Gavrilović, Tatjana Rakonjac-Antić), Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2011, p. 27.

¹⁰⁸² B. Živadinović, M. Milovanović, *Vodič kroz EU politike - Poljoprivreda*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, p. 69.

¹⁰⁸³ Zakon o budžetu Republike Srbije za 2020. godinu, „Sl. glasnik RS” br. 84/2019 i 60/2020 - uredba.

¹⁰⁸⁴ M. Milovanović, „Mogući efekti integracije u EU na poljoprivredu Srbije”, Univerzitet u Novom Sadu, 2016, p. 172.

¹⁰⁸⁵ Vlada Republike Srbije, „Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024. godine”, Beograd, 2014, <http://www.minpolj.gov.rs/download/strategija-poljoprivrede-i-ruralnog-razvoja-republike-srbije-za-period-2014-2024-godine/>, p. 61.

¹⁰⁸⁶ M. Stanković, „Agrarna politika Srbije i zajednička poljoprivredna politika”, *Škola biznisa*, vol. 5, no. 3, 2012, p. 69.

poljoprivrede je verovatno značajnija nego u ostalim sektorima budući da je poljoprivreda, *per se*, izuzetno rizična i nepredvidiva kada su u pitanju prihodi. Primera radi, dovoljno je da budu nepogodni klimatski uslovi i da čitav rod propadne.

Jedan od razloga što poljoprivreda u Srbiji nema rezultate u skladu sa svojim potencijalom jeste svakako i finansijsko zapostavljanje. U tom smislu, pristupanje Evropskoj uniji može imati pozitivne efekte na rast konkurentnosti ovog sektora usled veće finansijske podrške koju će imati. Naime, osim instrumenta za pretpristupnu pomoć (eng. *Instrument for Per-Accession Assistance – IPA*), čije je uvođenje Evropska komisija predložila 2004. godine, a koji je namenjen pružanju podrške zemljama kandidatima za članstvo u Evropskoj uniji, naša poljoprivreda ulaskom u Evropsku uniju može očekivati mnogo više finansijske podrške. Naime, dok se u „IPARD“-u za zemlju stepena razvijenosti poljoprivrede kao što je Srbija može očekivati nekoliko desetina miliona evra podrške, verovatno je da nakon ulasku u Evropsku uniju ovaj iznos dostigne sumu od milijardu evra.¹⁰⁸⁷ Srbiji je 2014. godine omogućeno da koristi sredstva iz Instrumenta pretpristupne pomoći – „IPA II“, u kojima se, umesto postojećih 5 komponenti „IPA I“, uvode oblasti politike: reforme u vezi sa pripremom za članstvo i izgradnju institucija i kapaciteta; društveno-ekonomski i regionalni razvoj; zapošljavanje, socijalne politike, obrazovanje, unapređenje ravnopravnosti polova i razvoj ljudskih resursa; poljoprivreda i ruralni razvoj i regionalna i teritorijalna saradnja.¹⁰⁸⁸

6.1.4. *Perspektive poljoprivrednog sektora Srbije*

Imajući u vidu navedeno, evidentno je da je poljoprivrednom sektoru Srbije, u cilju dostizanja veće efikasnosti, hitno potrebna modernizacija, pri kojoj bi naši poljoprivrednici dobili šansu da se bore na jedinstvenom tržištu Evropske unije. Svakako, proces integracije, osim velike finansijske podrške, nosi i niz drugih pogodnosti, ali su one, manje ili više, u vezi sa novčanom podrškom. Ukoliko bude nastavila da usklađuje svoje pravo sa pravom Evropske unije u ovoj oblasti, Srbija pristupanjem može očekivati znatna poboljšanja, poput rasta konkurentnosti poljoprivrednog sektora. Milovanović¹⁰⁸⁹ smatra da će doći i do povećanja izvoza usled neograničenog pristupa jedinstvenom tržištu (od pola milijarde potrošača), ukazujući da je proces priključenja Evropskoj uniji, od svih integracijskih procesa u kojima se nalazimo, za ovaj sektor od najvećeg značaja.

Jedan od osnovnih razloga za usklađivanje prava Republike Srbije sa pravom Evropske unije u sektoru poljoprivrede jeste i činjenica da je Evropska unija naš najveći spoljnotrgovinski partner. Naime, oko 50% svih srpskih poljoprivrednih proizvoda izveze se u Evropsku uniju.¹⁰⁹⁰ U tom smislu, od presudnog je strateškog značaja da Srbija svoje pravo, naročito u oblasti poljoprivrede, uskladi sa pravom Evropske unije. Zemlje kandidati trebalo bi da demonstriraju da će biti u stanju da svoje pravo usklade sa pravom Evropske unije. Za vreme pregovora Evropska komisija razmatra svaku oblast politike kako bi utvrdila koliko je dobro država pripremljena za implementaciju evropskih standarda i pravila. Ova analiza, između ostalog, podrazumeva i usklađivanje našeg prava sa pravom Evropske unije u oblasti slobodnog kretanja kapitala, gde države moraju adaptirati svoje pravo i institucije kako

¹⁰⁸⁷ „IPARD“ predstavlja petu komponentu „IPA“ instrumenta, a predstavlja podršku koja se, pre svega, ogleda u razvoju kapaciteta za implementaciju politika za razvoj poljoprivrede i ruralnih sredina prema standardima Evropske unije. Ona je jedina komponenta koja je u celosti posvećena poljoprivredi. Više o ovome: B. Živadinović, M. Milovanović, *Vodič kroz EU politike - Poljoprivreda*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.

¹⁰⁸⁸ M. Milovanović, „Mogući efekti integracije u EU na poljoprivredu Srbije“, Univerzitet u Novom Sadu, 2016, p. 53.

¹⁰⁸⁹ *Ibid.*, p. 21.

¹⁰⁹⁰ V. Stojković, „Analysis of the Serbian agricultural sector in the context of the European Union accession“, Politecnico di Milano, 2016, p. 96.

bi garantovale slobodu kretanja svim kategorijama kapitala izlistane u Aneksu I Direktive 88/361/EEC. Pravila su zasnovana na odredbama Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, naročito na odredbama članova 63-66 i direktno su primenljiva.¹⁰⁹¹

Čitav korpus propisa Evropske unije (fr. *acquis Communautaire*) u oblasti poljoprivrede i ruralnog razvoja (poglavlje XI), veterinarske, fitosanitarne politike i politike bezbednosti hrane (poglavlje XII) čini preko 27.000 propisa. Pored navedena dva poglavlja, u poljoprivredu u širom smislu svrstava se i oblast ribarstva (poglavlje XIII). Imajući u vidu takvu obimnost regulative, s pravom se može reći da će se uspeh Srbije u harmonizaciji prava sa pravom Evropske unije meriti uspehom upravo u ovoj oblasti.¹⁰⁹² Ono što je, međutim, naročit izazov u ovoj oblasti jeste istovremeno usklađivanje prava u pogledu slobode kretanja kapitala i obezbeđivanje zaštite domaćeg tržišta.

Naime, države su, po pravilu, posebno osetljive na pitanja u vezi sa poljoprivrednim zemljištem i veoma su istrajne u politikama protekcionizma. U takvu grupu zemalja se svrstava i Srbija. Međutim, ovakvu politiku je potrebno izmeniti budući da je harmonizacija prava u ovoj oblasti jedan od prioriteta Evropske unije. Takva liberalizacija tržišta, po pravilu, povlači sa sobom akvizicije poljoprivrednog zemljišta koje, kako se pokazalo, mogu imati ne samo pozitivne, već i negativne efekte po jednu zemlju. U tom smislu, Srbija se, kao i većina zemalja, nalazi u svojevrsnom konfliktu – liberalizovati tržište poljoprivrednog zemljišta ili ne.

Za zemlje u razvoju, uključujući i Srbiju¹⁰⁹³, sektor poljoprivrede je jedan od najvažnijih sektora. Budući da zemljište malom poljoprivredniku nesumnjivo predstavlja mnogo više od „robe“, nagla strukturna promena u ovom sektoru mogla bi dovesti do značajnih posledica ne samo po prosečnog poljoprivrednika, već i po sektor u celini. Iz navedenih razloga je od izuzetnog značaja da Srbija uspostavi takve pravne i institucionalne okvire koji će na najbolji mogući način zaštititi njen poljoprivredni sektor od potencijalno negativnih efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta, istovremeno mu omogućavajući prosperitet.

6.2. Pravni i institucionalni okvir

Efikasnost svake politike podrazumeva dobre pravne i institucionalne okvire. Osim što poljoprivredna politika ima veliki broj korisnika, ona je, *per se*, izuzetno kompleksna i multidimenzionalna. Dodatan problem predstavlja činjenica da takvu politiku treba voditi u skladu sa zajedničkom poljoprivrednom politikom Evropske unije, koja je, osim što broji na hiljade pravnih akata, vrlo dinamična i promenljiva. U tom smislu, Živadinović i Milovanović¹⁰⁹⁴ koji ovu politiku nazivaju „pokretnom metom“, ukazuju da je usklađivanje sa zakonodavstvom Evropske unije u oblasti poljoprivrede veliki izazov za Srbiju, odnosno da se pretpostavlja da će ova oblast, budući da je jedna od najslabijih i najobimnijih, zahtevati velike promene u našem zakonodavstvu.

¹⁰⁹¹ European Commission, *Bilateral relations: Negotiations with EU candidate countries*, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/bilateral-relations_en#candidates, Internet, pristupljeno 05.10.2019.

¹⁰⁹² B. Živadinović, M. Milovanović, *Vodič kroz EU politike - Poljoprivreda*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, p. 87.

¹⁰⁹³ International Monetary Fund, *Classifications of Countries Based on their Level of Development : How it is Done and How it Could Be Done*, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Classifications-of-Countries-Based-on-their-Level-of-Development-How-it-is-Done-and-How-it-24628>, Internet, pristupljeno 15.03.2020.

¹⁰⁹⁴ B. Živadinović, M. Milovanović, *Vodič kroz EU politike - Poljoprivreda*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, pp. 5-6.

Poglavlje pod nazivom „Slobodno kretanje kapitala“ Srbija je zvanično otvorila 10.12.2019. godine.¹⁰⁹⁵ Ono, između ostalog, podrazumeva liberalizaciju tržišta poljoprivrednog zemljišta. Sve do septembra 2017. godine u Srbiji je sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu bilo u režimu apsolutno rezervisanog prava, kada je Srbija, u okviru izvršenja obaveza preuzetih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, formalno liberalizovala svoje tržište poljoprivrednog zemljišta. Prihvatanjem četiri ekonomske slobode, na kojima je jedinstveno tržište zasnovano, stvaraju se uslovi za ostvarenje potencijala domaće poljoprivrede budući da se u nju ulivaju toliko potrebna finansijska sredstva. Stoga, ožalošćuje činjenica da u pojedinim državama nema dovoljno snage za prihvatanje osnovnih principa na kojima počiva tržišna ekonomija, tako da iste moraju da budu uvedene kao posledica pritiska evropskih institucija u procesu evropskih integracija.

6.2.1. Istorijski prikaz svojinskopravnih odnosa na poljoprivrednom zemljištu

Istorija normiranja poljoprivrednog zemljišta u Srbiji pokazuje da je režim svojinskopravnih odnosa na poljoprivrednom zemljištu prolazio kroz veoma duge, opsežne i radikalne transformacije. Od agrarne reforme u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca 1919. godine, preko agrarne reforme u SFRJ-u, postupka privatizacije, a zatim i restitucije, koji postupak traje i danas, dolaze do izražaja neki sistemski nedostaci samih postupaka, poput sporosti ili nedosledne primene osnovnih načela postupaka. Naime, ovakvi procesi, individualno, ali i kombinacijom nekih koji su se vodili istovremeno, doveli su do zamršenih svojinskopravnih odnosa na poljoprivrednom zemljištu danas. Istovremeno, bitan deo svojinskopravne politike odlikuje svojevrсни neuspeli eksperiment prelaska na društvenu svojinu.

6.2.1.1. Agrarne reforme

Pojam „agrarna reforma“ podrazumeva intervenciju države u svojinske odnose na poljoprivrednom zemljištu.¹⁰⁹⁶ Nakon Prvog svetskog rata su, u velikom delu Evrope, sprovedene agrarne reforme, Zajednička karakteristika ovih opsežnih agrarnih reformi bila je likvidacija ili barem smanjenje velikih zemljišnih poseda i njihovo pretvaranje u manje i srednje posede. Agrarna reforma izvršena u nekadašnjoj Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca (koja je postojala od 1919. do 1945.) smatra se jednom od najradikalnijih agrarnih reformi toga doba u Evropi.¹⁰⁹⁷ Započeta je 1919. Manifestom Regenta Aleksandra.¹⁰⁹⁸ Predstavljala je kompleksnu državnu meru koja je podrazumevala donošenje niza propisa. Ovim propisima bila je predviđena eksproprijacija, u svrhe agrarne reforme, poseda stranog državljanina, bez obzira na površinu poseda. Predviđeno je da se posed ekspropriše ukoliko strani državljanin - vlasnik poseda od završetka rata nije živeo na teritoriji Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, pri čemu je zemljište napustio ili, pak, izdao u zakup.¹⁰⁹⁹ Najveća površina koju su agrarni interesenti mogli dobiti određena je na 10 katastarskih jutara Izuzetno, interesentima koji su posedovali

¹⁰⁹⁵ European Commission, *European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations: Serbia*, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en, Internet, pristupljeno 15.12.2019.

¹⁰⁹⁶ R. Keča, *Zemljišno pravo i pravni režim poljoprivrednog zemljišta*, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1993, p. 50.

¹⁰⁹⁷ G. Drakić, „Sprovođenje agrarne reforme u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. 62, no. 2, 2014, p. 147.

¹⁰⁹⁸ Manifest Regenta Aleksandra narodu od 6. januara 1919“, „Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca“, br. 2 od 28. januara 1919.,

¹⁰⁹⁹ G. Drakić, „Sprovođenje agrarne reforme u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. 62, no. 2, 2014, p. 146.

zemljište slabijeg boniteta, moglo je biti dodeljeno i više, ali tako da lice, uključujući i zemljište koje je već imao u posedu, ne poseduje više od 20 katastarskih jutara.¹¹⁰⁰

Pravni osnov za eksproprijaciju bile su „Prethodne odredbe za pripremu agrarne reforme” od 27.02.1919. godine,¹¹⁰¹ kojima su utvrđena osnovna načela i principi reforme. Okončana je Zakonom o likvidaciji agrarne reforme na velikim posedima.¹¹⁰² Ova reforma započeta je sa široko postavljenim ciljevima, u objektivno nepovoljnim okolnostima, kako ekonomskim, tako i političkim, što je rezultiralo postepenim ublažavanjem odnosno odstupanjem od prvobitno postavljenih načela. U tom smislu, može se zaključiti da su joj nedostajala jasno utvrđena načela, od kojih nije trebalo odstupati.¹¹⁰³ Primera radi, kriterijumi za određivanje naknade za eksproprijano zemljište nisu bili jasni, pre svega, iz razloga što zemljište nije odmah davano u svojinu, nego u zakup. Obavezu plaćanja naknade imali su interesenti, sa izuzetkom dobrovoljaca, kojima je naknadu isplaćivala država.¹¹⁰⁴

Tokom Drugog svetskog rata dominirala je ideja o obezbeđivanju prednosti državne odnosno društvene svojine u odnosu na privatnu svojinu. Ova ideja je oličena u postupku nacionalizacije privatne svojine u korist državne svojine ili za potrebe agrarne reforme. Pravni osnov za ovakve radnje bio je Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji.¹¹⁰⁵ Takođe, ukinuto je stanje uspostavljeno agrarnom reformom iz doba Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. U ovom periodu donet je i Zakon o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća,¹¹⁰⁶ kojim su, *inter alia*, nacionalizovana privredna preduzeća manjeg značaja i sve nepokretnosti u svojini stranih državljana.¹¹⁰⁷ Kada je u pitanju odnos državne i društvene svojine, može se reći da je društvena svojina nastala transformacijom državne. Na poljoprivrednom zemljištu se prvo formirala (opštenarodna) državna svojina. Sam nastanak državne svojine vezuje se za konfiskaciju, odnosno Zakon o prelasku u državnu svojinu neprijateljske imovine i sekvestraciji imovine odsutnih lica¹¹⁰⁸, i za mere agrarne reforme. Paralelno sa idejom o samoupravljanju javlja se i ideja o napuštanju državne i stvaranju društvene svojine. Osnovu za uvođenje društvene svojine u Ustavu iz 1946. godine predstavlja državna svojina koja je stvorena u prethodnom periodu i zadružna svojina, koja prestaje da se smatra posebnom kategorijom svojine.¹¹⁰⁹

Naime, ideja kolektivizacije ostvarivana je upravo putem zemljoradničkih zadruga jer je zadružna svojina smatrana prelaznim oblikom svojine – ka opštenarodnoj svojini. Prve zemljoradničke zadruge obrazovane su krajem 19. veka. Osnovni zakon o zemljoradničkim zadrugama donet je 1949.

¹¹⁰⁰ R. Keča, *Zemljišno pravo i pravni režim poljoprivrednog zemljišta*, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1993, p. 54.

¹¹⁰¹ Prethodne odredbe za pripremu agrarne reforme, „Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca“, br. 11 od 27. februara 1919.

¹¹⁰² Zakon o likvidaciji agrarne reforme na velikim posedima, „Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca“, br. 142 od 26. juna 1931.

¹¹⁰³ G. Drakić, „Sprovođenje agrarne reforme u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca“, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. 62, no. 2, 2014, p. 162.

¹¹⁰⁴ R. Keča, *Zemljišno pravo i pravni režim poljoprivrednog zemljišta*, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1993, p. 55.

¹¹⁰⁵ Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji, „Sl. list DFJ“, br. 64/45, „Sl. list FNRJ“, br.16/46 - obavezno tumačenje, 24/46, 99/46 - obavezno tumačenje, 101/47, 105/48, 4/51 - dr. odluka, 19/51 - obavezno tumačenje, 42 i 43/51 - ispr. obaveznog tumačenja, 21/56, 52/57 - dr. zakon i 55/57 i „Sl. list SFRJ“, br. 10/65.

¹¹⁰⁶ Zakon o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća, „Sl. list FNRJ“, br. 98/46 i 35/48.

¹¹⁰⁷ R. Keča, *Zemljišno pravo i pravni režim poljoprivrednog zemljišta*, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1993, pp. 22-23.

¹¹⁰⁸ Zakon o prelasku u državnu svojinu neprijateljske imovine i sekvestraciji imovine odsutnih lica, „Sl. list FNRJ“, br. 63/46 i 74/46 - ispr.

¹¹⁰⁹ R. Keča, *Zemljišno pravo i pravni režim poljoprivrednog zemljišta*, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1993, pp. 24-26.

godine i u njemu je predviđeno ukupno 4 tipa pravnog režima zemljišta unetog u zemljoradničku zadrugu, prema kojima se i razlikuju četiri tipa ovih zadruga. Prvi tip je podrazumevao režim po kojem su zadrugari zadržavali pravo svojine na unetom poljoprivrednom zemljištu, za koje bi dobijali pravo na zakupninu od zadruge. Drugi tip se razlikuje od prvog po naknadi, koja je sad davana u vidu kamate na vrednost zemljišta. Treći tip podrazumeva da zadrugar zadrži pravo svojine, ali da se odrekne prava na naknadu za korišćenje zemljišta. Na kraju, četvrti tip zadruge je podrazumevao da zadrugari gube pravo svojine na unetom zemljištu koje tada postaje (zajednička) zadružna svojina, Ovaj oblik svojine ukinut je Ustavnim promenama iz 1953. godine. Od tada je degradirana i pretvarana u društvenu svojinu.¹¹¹⁰

U ovom periodu primetna je i dalja degradacija privatne svojine na poljoprivrednom zemljištu s obzirom da je Zakonom o poljoprivrednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i davanju zemlje poljoprivrednim organizacijama¹¹¹¹ propisano da u zemljišni fond opštenarodne imovine ulazi zemljište površine preko 10 hektara (isprva je granica bila 25-35 hektara). Zemljište koje je ušlo u ovaj fond dodeljeno je na trajno korišćenje poljoprivrednim organizacijama, pod kojima su se svrstavale zemljoradničke zadruge, poljoprivredna dobra i druge poljoprivredne organizacije, pod uslovom da se bave poljoprivrednom delatnošću. U zemljišnim knjigama upisivana je opštenarodna imovina, dok je u korist ovih organizacija upisivano pravo korišćenja.¹¹¹²

Kako u intenziviranju tržišne privrede društvena svojina postaje suvišna, donet je Zakon o pretvaranju društvene svojine u druge oblike svojine.¹¹¹³ Odredbom člana 1, stav 1 ovog Zakona propisano je da se poljoprivredno zemljište u društvenoj svojini koje je pravno lice steklo po osnovu Zakona o agrarnoj reformi i propisima o nacionalizaciji poljoprivrednog zemljišta u smatra državnom svojinom. Stavom 2 citirane odredbe propisano je da se poljoprivredno zemljište u društvenoj svojini koje je pravno lice steklo na osnovu pravnog posla, kao sredstvo za proizvodnju, smatra društvenim kapitalom tog preduzeća.

Agrarna reforma sprovedena je i neposredno po okončanju Drugog svetskog rata, koja, zajedno sa idejom o kolonizaciji (naseljavanju određenih područja u zemlji), predstavlja jedan od najznačajnijih poduhvata u oblasti zemljišnih odnosa u ovom periodu. Njeni ciljevi bili su mnogi, ali su oni najznačajniji bili rešavanje problema ruralnog stanovništva koje nije imalo dovoljno zemlje, sa jedne strane, i sticane dominacije državne svojine nad privatnom, uz ukidanje kapitalističkih poseda. Imajući u vidu navedeno, zabranjeno je raspolaganje zemljištem pod pretnjom konfiskacije. Pravni osnov za sprovođenje ove reforme bio je Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji. Kako bi se ostvarili navedeni ciljevi, formiran je i fond, u koji su, osim zemljišta eksproprisanog po osnovu navedenog zakona, ušla i ona eksproprisanana po drugim osnovama. Zemljište je dodeljivano u površini do 12 katastarskih jutara, s tim što je, izuzetno, narodnim boricima, moglo biti dodeljeno i više. Ukoliko bi lica kojima je zemljište dodeljeno prestala da obrađuju zemljište u roku određenim odlukom, ono bi im bio oduzeto, pri tome, zemljište su morali da obrađuju samostalno (ili sa članovima porodice). Osim toga, nametnuta je i

¹¹¹⁰ Tek se Ustavnim amandmanima iz 1974. godine ponovo govori o ovom obliku svojine, a ona se izdvaja iz društvene svojine. Zakon o zadrugama koji je donet 1990. godine stvorio je osnovu za povraćaj imovine zadrugama, odnosno njihovim pravnim sledbenicima, koja je bez naknade preneti drugim društvenim subjektima. *Ibid.*, pp. 37-44.

¹¹¹¹ Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i o dodeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama, „Službeni list FNRJ”, br. 22/1953.

¹¹¹² R. Keča, *Zemljišno pravo i pravni režim poljoprivrednog zemljišta*, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1993, pp. 26-27.

¹¹¹³ Zakon o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine, „Sl. glasnik RS”, 49/92 i 54/96.

zabrana raspolaganja zemljištem u periodu od 20 godina. Ipak, vremenom su ograničenja smanjivana.¹¹¹⁴

Shodno odredbi člana 3 Zakona o agrarnoj reformi i kolonizaciji, oduzeta je od tadašnjih vlasnika i prešla „u ruke države“: a) veliki posedi, tj. takva poljoprivredna i šumska dobra čija ukupna površina prelazi 45 hektara ili 25 do 35 hektara obradive zemlje (oranice, livade, voćnjaci i vinogradi), ako se iskorišćuju putem zakupa ili najamne radne snage; b) zemljišni posedi u svojini banaka, preduzeća, akcionarskih društava i drugih privatnopravnih lica i drugih pravnih lica određenih zakonom, izuzev one delove tih zemljišta koji će se vlasnicima ostaviti za industrijske, građevinske, naučne, kulturne i druge društveno korisne svrhe; v) zemljišni posedi crkava, manastira, verskih ustanova i svih vrsta zadužbina, svetovnih i verskih; g) višak obradive zemlje zemljoradničkih poseda iznad zakonom određenog maksimuma; d) višak obradive zemlje iznad 3 do 5 hektara čiji vlasnici nisu zemljoradnici po glavnom zanimanju te ga ne obrađuju sami sa svojom porodicom već putem zakupa ili najamnom radnom snagom; đ) zemljišni posedi koji su u toku rata ma iz kog razloga ostali bez sopstvenika i bez pravnog naslednika. Zemljište koje je oduzeto u celini (član 3 tač. a, b, v, i đ) prelazilo je „u ruke države sa svima zgradama i postrojenjima na njoj i sa celokupnim živim i mrtvim poljoprivrednim inventarom, bez ikakve odštete vlasnicima“.¹¹¹⁵

6.2.1.2. Vraćanje oduzete imovine i obeštećenje (restitucija)

Povraćaj oduzetog zemljišta oduzetog u prethodnim periodima, odnosno isplaćivanje naknade za oduzeto zemljište javio se kao logičan sled postupaka koji su im prethodili. Pravni osnov za vraćanje oduzete imovine bio je Zakon o načinu i uslovima priznavanja prava i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda.¹¹¹⁶ Zakon je kritikovan budući da je spojio apropijacije zemljišta po dva različita osnova: na osnovu opšteg (po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda) i po osnovu individualnog i pojedinačnog (konfiskacija).¹¹¹⁷ U tom smislu, ovaj zakon je *lex specialis*. Shodno odredbi člana 1, stav 2 navedenog zakona, predmet vraćanja je zemljište koje se na dan podnošenja zahteva nalazi u društvenoj svojini. Shodno odredbi stava 3 istog člana, ukoliko vraćanje nije moguće (primera radi, na njemu su izgrađeni objekti trajnog karaktera čija vrednost prelazi vrednost zemljišta), na ime naknade se daje u svojinu drugo odgovarajuće zemljište, a ako takvog nema, daje se naknada u novcu. Shodno stavu 4, pravo na naknadu predviđenu prethodnim stavom ima i sopstvenih čije je zemljište otuđeno iz društvene svojine. Stav 5 propisuje da, kad oduzeto zemljište ima status neizgrađenog gradskog građevinskog zemljišta, raniji sopstvenik tog zemljišta ima pravo na naknadu (u obliku i visini) koja pripada ranijem sopstveniku gradskog građevinskog zemljišta za oduzeto neizgrađeno gradsko građevinsko zemljište, po zakonu kojim se uređuje građevinsko zemljište, ako mu naknada za to zemljište već nije isplaćena.

¹¹¹⁴ R. Keča, *Zemljišno pravo i pravni režim poljoprivrednog zemljišta*, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1993, pp. 60-62.

¹¹¹⁵ Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji, „Sl. list DFJ“, br. 64/45, „Sl. list FNRJ“, br.16/46 - obavezno tumačenje, 24/46, 99/46 - obavezno tumačenje, 101/47, 105/48, 4/51 - dr. odluka, 19/51 - obavezno tumačenje, 42 i 43/51 - ispr. obaveznog tumačenja, 21/56, 52/57 - dr. zakon i 55/57 i „Sl. list SFRJ“, br. 10/65. čl. 4, st. 1.

¹¹¹⁶ Zakon o načinu i uslovima priznavanja prava i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda, „Sl. glasnik RS“, br. 18/91, 20/92 i 42/98.

¹¹¹⁷ R. Keča, *Zemljišno pravo i pravni režim poljoprivrednog zemljišta*, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1993, p. 77.

Zakon o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama¹¹¹⁸ omogućio je vraćanje imovine oduzete crkvama i verskim zajednicama i, stoga, predstavlja *lex specialis*. Za vođenje postupka i odlučivanje o zahtevima je, odredbom člana 21 navedenog zakona, osnovana Direkcija za restituciju.¹¹¹⁹ Shodno članu 3, stav 1, tačka 3) navedenog zakona, pod obveznicima vraćanja, odnosno isplate naknade, smatraju se Republika Srbija, privredna društva i druga pravna ili fizička lica koja su vlasnici imovine i koja su prema ovom zakonu u obavezi da vrate oduzetu imovinu ili isplate novčanu naknadu. Shodno članu 4, oduzeta imovina vraća se, po pravilu, u naturalnom obliku ili se naknađuje u vidu druge odgovarajuće imovine, a tržišna novčana naknada isplaćuje se samo ako vraćanje u naturalnom obliku ili u vidu druge odgovarajuće imovine nije moguće.

Prema podacima Agencije za restituciju¹¹²⁰, u toku 24-mesečnog roka za podnošenje zahteva za restituciju (od 01.10.2006. do 30.10.2008. godine), crkve i verske zajednice u Srbiji podnele su Direkciji za restituciju ukupno 3.049 zahteva za vraćanje imovine. Najviše zahteva podnela je Srpska pravoslavna crkva (1.602), unutar koje su najviše zahteva podnele Bačka, Sremska, Šumadijska i Banatska eparhija (ukupno 1.037). Od ostalih crkava i verskih zajednica, najviše zahteva podnela je Jevrejska verska zajednica (520) i Rimokatolička crkva (467). Svi navedeni zahtevi ukupno za predmet imaju vraćanje 82.197 hektara zemljišta, od čega 47.451 hektara poljoprivrednog zemljišta, U postupku restitucije vraćeno je oko 40% od ukupno traženog zemljišta.

Za razliku od gore 2 navedena *lex specialis*-a, preostale slučajeve vraćanja oduzete imovine regulisao je Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju,¹¹²¹ kao *lex generalis*. Uslov za vraćanje imovine, shodno članu 1, stav 1 navedenog zakona, jeste da je oduzeta na osnovu akata o podržavljenju, posle 9. marta 1945. godine oduzeta od fizičkih i određenih pravnih lica i prenesena u opštenarodnu, državnu, društvenu ili zadružnu svojinu. Pravo na vraćanje imovine može se ostvariti za imovinu oduzetu primenom taksativno navedenih propisa u članu 2. Shodno odredbi člana 4, imovina se vraća u naturalnom obliku ili se daje obeštećenje u vidu državnih obveznica Republike Srbije i u novcu, u skladu sa ovim zakonom. Shodno odredbama člana 15, predmet vraćanja su nepokretne i pokretne stvari koje postoje na dan stupanja na snagu navedenog zakona.

U praksi su nastali brojni sudski sporovi usled neusklađenosti pravne evidencije u katastru i faktičkog stanja. Oni se uglavnom vode sa ciljem da pravno lice utvrdi da je u međuvremenu steklo pravo svojine održajem. Usled takvih, ali i drugih, pre svega, institucionalnih i kadrovskih problema, pitanje restitucije u Srbiji danas još uvek nije završeno i zasigurno predstavlja jedan od razloga pravne nesigurnosti kada su u pitanju zemljišni odnosi. Uspostavljanjem Agencije za restituciju odredbom člana 51 Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju stvoreni su osnovi za vođenje postupka i odlučivanju o zahtevima za vraćanje imovine, kao i radi isplate novčane naknade i obeštećenja, ali sam postupak je i dalje u toku.

6.2.1.3. Ograničeni dometi privatizacije

Iskustvo socijalizma u zemljama Srednje i Istočne Evrope 70-ih godina pokazalo je sva ograničenja državnog vlasništva. Naime, ono se pokazalo neefikasnim i neracionalnim. Posle propasti

¹¹¹⁸ Zakon o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama, „Sl. glasnik RS”, br. 46/2006.

¹¹¹⁹ Nakon donošenja Zakona o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, Agencija za restituciju je, shodno odredbi člana 63, stav 2 navedenog zakona, 01.01.2012. godine preuzela predmete, sredstva za rad, arhivu i zaposlene u Direkciji za restituciju.

¹¹²⁰ Agencija za restituciju, *Konfensionalna restitucija*, <http://www.restitucija.gov.rs/latinica/direkcija-za-restituciju.php>, Internet, pristupljeno 11.03.2021.

¹¹²¹ Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, „Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 108/2013, 142/2014, 88/2015 - odluka US, 95/2018 i 153/2020.

takvog sistema, ove zemlje teže slobodnom preduzetništvu i privatnoj svojini.¹¹²² Ovaj proces naziva se privatizacijom i može se definisati kao potpuni ili delimični prenos prava svojine javnog ili društvenog sektora privatnim licima (fizičkim ili pravnim).¹¹²³

Stav teorije bio je da privatizacija nema alternativu, odnosno da predstavlja inicijalnu kapislu svakog drugog vida transformacije (primera radi, proizvodne ili finansijske). Međutim, i ona pati od nekih inherentnih ograničenja: pokazalo se da je spora, što dovodi do ekonomske štete; nedovoljno se poštuju osnovni principi ovog procesa; postoje problemi ne samo u periodu pre, već i u periodu nakon privatizacije; ne uvažava se specifičnost poljoprivrednog sektora; iskustva drugih zemalja iz privatizacije nisu dovoljno korišćena. O sporosti privatizacije govori činjenica da se u Srbiji ona odvijala u 5 talasa: prvi talas (1990-1991), drugi talas (1992-1994), treći talas (1994-1996), četvrti talas (1997-2000) i peti talas 2000-ih godina. Imajući u vidu konzistentnu nepovoljnu svojinsku strukturu, ne čudi činjenica da su strane direktne investicije u poljoprivredi bile na niskom nivou.¹¹²⁴

Ipak, u periodu 2001-2008. godine zabeležen je trend rasta stranih direktnih investicija, ali i njihove oscilacije. Smatra se da su ovakvi pokazatelji rezultat završenih većih privatizacija, poput prodaje „Mobtel“-a 2006. godine. U ovom periodu izvršeno je nekoliko značajnijih privatizacija, uglavnom velikih preduzeća, banaka i osiguravajućih društava, ali su pojedinačne investicije bile na relativno niskom nivou (svega nekoliko njih je imalo vrednost preko 50 miliona evra).¹¹²⁵ U Vojvodini je u periodu 2002-2003. godine privatizovano svega 42 preduzeća iz agroindustrije, dok je na teritoriji čitave Srbije u istom periodu privatizovano 517 preduzeća. O sporosti i neefikasnosti privatizacije govori i činjenica da je na dan 31.12.2002. godine bilo 6.849 društvenih i 4.832 mešovitih preduzeća.¹¹²⁶

Stoga, efekat takvih investicija na poljoprivrednu proizvodnju i izvoz bio je ograničenog domašaja. Ovo stoga što je proces privatizacije bio praćen brojnim kontroverzama. Rezultati su bili mnogo ispod objektivnih mogućnosti samih investicija. Ograničeni domašaj ovakvih investicija posledica su i nekonzistentnih strategija. Naime, privatizacije preduzeća koja su imala veliku aktivu u nekretninama, naročito u poljoprivrednom zemljištu, neretko su korišćene kao način da se jeftino dođe do samih nekretnina, a ne sa ciljem nastavljanja daljeg poslovanja.¹¹²⁷ U takvim okolnostima, naročito iz razloga što podrazumeva birokratske mehanizme odlučivanja, ne čudi što se privatizacija smatra „dobrom podlogom za korupciju“. Problem je što posledice takvih odluka padaju na teret svih članova datog kolektiva odnosno jedne zemlje.¹¹²⁸ Ograničavajući faktor efikasne privatizacije je, osim korupcije, i slabost samog Zakona o privatizaciji. Pored ovih i sličnih subjektivnih faktora, i objektivne okolnosti bile su izrazito nepovoljne, poput činjenice da se privatizacija odvijala u vreme ekonomske

¹¹²² Đ. Njavro, „Privatizacija“, *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja*, vol. 2, no. 1, 1993, p. 87.

¹¹²³ *Ibid.*, p. 93.

¹¹²⁴ R. Pejanović, N. Tica, D. Tomašević, „Aktuelni problemi i pouke privatizacije u poljoprivredi“, *Letopis naučnih radova*, vol. 27, no. 1, 2003, pp. 11-12.

¹¹²⁵ P. Kapor, „Strane direktne investicije u poljoprivredi“, *Ekonomika poljoprivrede*, vol. 56, no. 2, 2009, p. 235.

¹¹²⁶ R. Pejanović, N. Tica, D. Tomašević, „Aktuelni problemi i pouke privatizacije u poljoprivredi“, *Letopis naučnih radova*, vol. 27, no. 1, 2003, p. 13.

¹¹²⁷ P. Kapor, „Strane direktne investicije u poljoprivredi“, *Ekonomika poljoprivrede*, vol. 56, no. 2, 2009, pp. 236-237.

¹¹²⁸ R. Pejanović, N. Tica, D. Tomašević, „Aktuelni problemi i pouke privatizacije u poljoprivredi“, *Letopis naučnih radova*, vol. 27, no. 1, 2003, p. 13.

krize.¹¹²⁹ Dakle, u navedenom periodu je ključni ograničavajući faktor za strane direktne investicije u Srbiji pravna nesigurnost, odnosno visoki „rizik zemlje“.¹¹³⁰

Tome doprinosi činjenica da postoje dokazi da su pojedini posedi prodavani po desetostruko nižim cenama, na koji način je država gubila i po 50 miliona evra po privatizaciji. Ovo je slučaj, primera radi, sa privatizacijama 50 imanja i zadruga u Vojvodini. Udruženje manjinskih akcionara Vojvodine raspolaže podacima i dokazima o sumnjivim privatizacijama. Naime, prema njihovim navodima, privatizacije se vrše u nedozvoljenom dosluhu sa Agencijom za privatizaciju, tako što ona obavi procenu i odredi iznos. Primera radi, imanje PP „Feketić“ prodato je za 260 miliona dinara 2005. godine. Nakon prodaje, na Berzi se pojavila tržišna vrednost ovog imanja od 1,4 milijarde dinara. Dakle, samo u navedenom primeru Srbija je oštećena za više od milijardu dinara. Udruženje tvrdi da je ovo bio šablon po kojem su i ostala imanja privatizovana, pa se kao primer navodi AD „Zobnatica“ gde je, prema njihovim navodima, 2008. godine izgubljeno više od 20 miliona evra.¹¹³¹

Imajući u vidu sve napred izloženo, čini se da našu zemlju oduvek odlikuju složeni zemljišni odnosi. Osim toga, primetno je da strancima pravna sigurnost, još od agrarne reforme sprovedene u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, nije garantovana budući da se čini da se u vremenima krize, uvek prvo posezalo za njihovom imovinom. Nažalost, kada je u pitanju poljoprivredno zemljište, pravna sigurnost ni danas u Srbiji nije na visokom nivou usled nesređenih svojinsko-pravnih odnosa.

6.2.2. *Relativnost zabrane strancima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu*

6.2.2.1. *Razlozi ograničenja prava strancima da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu*

Razlozi ograničenja prava strancima da stiču pravo svojine nad zemljištem su brojni, ali kao najčešći se pominju zaštita nacionalne bezbednosti, sprečavanje strane ekonomske dominacije, sprečavanje ili ograničavanje špekulacija stranaca u vezi sa zemljištem, indirektna kontrola imigracije, kontrolisanje količine stranih direktnih investicija i njihovo usmeravanje, kontrola nad proizvodnjom hrane, pri čemu navedena lista nije iscrpna. Praksa poznaje veliki broj motiva kojima se države vode prilikom ograničavanja prava strancima da stiču pravo svojine nad zemljištem. Ipak, kao što je Vajsen¹¹³² primetio, „problem je u tome što se razlozi koje je država iznela u javnost ne moraju nužno poklapati sa njenim stvarnim razlozima“. Svakako da će razlozi zavisiti ne samo od dnevno-političkog stanja, već i od istorije same države, njenih ekonomskih i drugih potreba te ciljeva kojima stremi.

Ograničenja se mogu odnositi na celokupno zemljište koje se nalazi unutar državnih granica ili mogu biti zasnovana na tipu zemljišta (poljoprivredno ili građevinsko) - „pristup ključnog sektora“, tipu korišćenja za koje je zemljište određeno (za stanovanje), lokaciji zemljišta (blizu državne granice ili u urbanim sredinama), svrsi za koje se zemljište pribavlja (poput implementiranja odobrene investicije) i količini zemljišta (po strancu ili po ukupnoj površini zemljišta koje je strancima dostupno za pribavljanje).¹¹³³

¹¹²⁹ *Ibid.*, p. 20.

¹¹³⁰ P. Kapor, „Strane direktne investicije u poljoprivredi“, *Ekonomika poljoprivrede*, vol. 56, no. 2, 2009, p. 235.

¹¹³¹ Agroservis, *Na red dolazi provera privatizacija u poljoprivredi*, <http://www.agroservis.rs/na-red-dolazi-provera-privatizacija-u-poljoprivredi>, Internet, pristupljeno 11.03.2021.

¹¹³² J. Weisman, „Restrictions on the Acquisition of Land by Aliens“, *The American Journal of Comparative Law*, vol. 4, 1980, p. 42.

¹¹³³ S. Hodgson, C. Cullinan, K. Campbell, *Land Ownership and Foreigners: A Comparative analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners*, FAO, Rome, 1999, p. 44.

Jedan od faktora koji utiče na donošenje političkih odluka, a koji ne bi trebalo prevideti, je važnost koje zemljište ima u ekonomskoj strukturi određene države. Ipak, trebalo bi se uzdržati od ishitrenih zaključaka. Naime, prateći navedenu logiku, mogli bismo doći do zaključka da takve motive imaju države koje poseduju malu površinu obradivog zemljišta, što nije pravilo, budući da je praksa pokazala da ograničenjima pribegavaju i države koje imaju velike površine obradivog zemljišta. Postoje, nasuprot tome, brojni razlozi zašto države ne ograničavaju pravo stranaca da stiču pravo svojine na zemljištu. Kao motiv se u literaturi najčešće ističe želja za privlačenjem stranih direktnih investicija, odnosno stvaranjem povoljnog okruženja za investitore. Takve politike mogu biti slobodno izabrane ili, pak, mogu predstavljati odgovor na spoljne pritiske usmerene na liberalizaciju režima stranih direktnih investicija.¹¹³⁴

Kao jedan od razloga zbog kog treba ograničiti strancima da stiču svojinu na nepokretnostima navodi se primer Slovenije. Naime, Slovenija je dozvolila strancima da stiču pravo svojine na nekretninama do momenta pristupanja Evropskoj uniji. Od tada je počela kupovina kuća u Sloveniji, od kojih je najupečatljiviji primer u selu Sežine, na granici sa Italijom, gde su stanovnici Trsta kupili više od 30% stanova s obzirom da je cena bila znatno povoljnija od onih u Italiji. Navedene kuće koriste kako bi svakodnevno išli na posao u svoju zemlju. Takođe, autori navode i primer Mađarske koji je, kako se navodi, poučan, budući da su Mađari shvatili da „postepeno gube suverenitet“.¹¹³⁵ Baturan¹¹³⁶ se pita koje je to suvereno pravo država izgubila te konstatuje da autori mešaju javnopravne i privatnopravne institute. Takođe, autor¹¹³⁷ ukazuje na pozitivne efekte od tolikog broja stranaca – investiranje u oronule kuće, činjenicu da stranci jedan deo prihoda troše u Sloveniji, iz čega zaključuje da nema izgleda o tome da su domaći državljani oštećeni.

Tačno je da ti stranci investiraju u zemlju domaćinu (u navedenom slučaju, u Sloveniju). Osim toga, moglo bi se dodati i da će sigurno u domaćoj zemlji plaćati poreze. Međutim, prilivom investicija je zasigurno povećana i cena nekretnina, čime je smanjen pristup, odnosno priuštivost nekretnina domaćim državljanima. Možda autori svoj stav nisu opravdali valjanim argumentima, ali je prejako stanovište da je njihovo mišljenje potpuno neutemeljeno. U svakom slučaju, problem se ne može jednostrano posmatrati. Imajući u vidu sve navedeno, potrebno je odmeriti pozitivne i negativne strane i ograničiti se od ekstremnih i kategoričnih stavova.

Slično kao i prethodni autori, Simanović¹¹³⁸ navodi da je „sinonim za državu zemlja“, odnosno da država, prodajom zemlje, prodaje sopstvenu teritoriju. Međutim, teritorija je samo jedan od konstitutivnih elemenata države. Ako je teza da se kupovinom poljoprivrednog zemljišta gubi suverenitet tačna, onda bi svim licima trebalo zabraniti da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu te propisati da poljoprivredno zemljište može biti samo u državnoj svojini. Dakle, sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu bi, u tom slučaju, trebalo zabraniti ne samo stranim, već i domaćim državljanima jer ako se suverenitet gubi kada stranac kupi poljoprivredno zemljište, onda se gubi i kada ga kupi domaći državljanin.

¹¹³⁴ *Ibid.*, p. 22.

¹¹³⁵ S. Vukićević, D. Stepić, D. Savović, „Svojinskoppravna ovlašćenja stranaca na poljoprivrednom zemljištu u Republici Srbiji“, *Ekonomika poljoprivrede*, vol. 58, no. 4, 2011, p. 542.

¹¹³⁶ L. Baturan, „Ekonomska analiza pravnog režima za prenos prava svojine na nepokretnostima u Republici Srbiji“, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, 2017, p. 197.

¹¹³⁷ *Ibid.*, p. 214.

¹¹³⁸ V. Simanović, „Ekonomski i razvojni aspekti privatizacije poljoprivrednog zemljišta, država i PKB“, in: *Ekonomske, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, (Ed. Božo Drašković), Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, p. 98.

Čini se da su autori imali u vidu jednu filozofsku fikciju da će, ako neko, primera radi, kupi 25% poljoprivrednog zemljišta jedne države, imati veliki politički uticaj. Pravno gledano, to bi značilo da se gubi snaga suvereniteta, odnosno suverene vlasti kao jednog od 3 elementa države. Naime, suverenitet se može shvatiti kao nezavisnost države u vođenju spoljne i unutrašnje politike. Stoga, ova teza nije bez osnova. Naime, kritičari uglavnom pogrešno tumače navedeni stav autora kao izjavu da će država izgubiti svojstvo države, gubeći i sami iz vida činjenicu da državu ne čini samo suverena vlast, već i teritorija i stanovništvo.

Sličan primer poput onog o kupovini kuća u Sloveniji pronalazimo u Crnoj Gori. Naime, navodi se da bogati stranci kupuju kuće na crnogorskom primorju, a zatim ih koriste samo za odmor, što za posledicu ima da mnoga naselja ostaju prazna i da se, budući da služe samo kao odmarališta, postepeno gase.¹¹³⁹ Takav stav je, s obzirom da ga opovrgavaju lako proverljive činjenice, neopravdan. Naime, kupovina nekretnina nesporno znači priliv kapitala u državu kojeg, u suprotnom, ne bi bilo. Naime, ukoliko domaći državljanin kupi tu istu nekretninu, on će to činiti sredstvima koja su već deo unutrašnjih tokova novca, dok se, kada ga stranac unese, radi o novom kapitalu. Osim navedenog, stranac je tu istu nekretninu verovatno kupio po mnogo višoj ceni nego što bi je kupio domaći državljanin, što znači da su na dobitku prodavci, odnosno domaći državljanin.

Nadalje, turizam, po svojoj prirodi, podrazumeva da je veći deo godine veliki broj nekretnina prazan u turističkim mestima (što naselja na crnogorskom primorju svakako jesu), ali to ne znači da on nema razvojne efekte na lokalnu zajednicu. *A contrario*, tokom leta se ostvaruju prihodi čija akumulacija omogućava život stanovnika tokom cele godine. Još jedan od pozitivnih efekata ovakvih kupovina jeste i revitalizacija opština, kao i činjenica da se, njihovim dolaskom, koriste resursi koji se inače verovatno ne bi koristili. Ništa, u krajnjoj liniji, nije sprečavalo vlasnike nekretnina da u njima ostanu. Dakle, čim su ih prodali, prodavci su procenili da je to za njih, pri datim okolnostima, u najboljem interesu. Ništa ih, naravno, nije sprečavalo da svoju nekretninu prodaju svojim sunarodnicima, osim, verovatno, niže ponuđene cene.

Slično tome, Rikalović¹¹⁴⁰ se protivi „iznošenju srpskog poljoprivrednog zemljišta na strana tržišta“, pozivajući se, pritom, na nacionalni interes. Međutim, autor je propustio da obrazloži u čemu se taj nacionalni interes sastoji, a što bi svaka država članica, odnosno kandidat za članstvo u Evropskoj uniji, morala detaljno obrazložiti ukoliko nametne neka ograničenja slobodnom kretanju kapitala. Slično tome, Babić¹¹⁴¹ govori o „spasavanju poljoprivrede za spas naroda“, ističući da će liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta, odnosno prepuštanje zemljišta strancima, dovesti do „ukidanja ekonomskih osnova za opstanak“ srpskog stanovništva, kao i da odredba Ustava kojom se strancima dozvoljava da stiču pravo svojine na nepokretnostima može imati „opake“ posledice po naše stanovništvo.

Poljoprivredni sektor se ni po čemu ne razlikuje od ostalih stranih ulaganja. Naime, nije sasvim jasno otkud ovolika bojazan od gubitka političke kontrole u slučaju kada stranci stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu sa jedne strane, dok su, sa druge strane, investicije u ostalim sektorima, primera radi, industriji, poželjne i, štaviše, dobrodošle. Isto tako, ako se deo političkog uticaja i gubi dolaskom investitora, to ne bi bilo drugačije ni da je u pitanju domaći državljanin, što, dakle, navodi na zaključak da srž problema nije u državljanstvu, već u sticanju većinske kontrole na određenoj teritoriji.

¹¹³⁹ I. Vujović, „Pravo stranaca na sticanje svojine na nepokretnostima“, *Pravni život*, vol. 62, no. 10, 2013, p. 551.

¹¹⁴⁰ G. Rikalović, *Privatizacija i zemljišne reforme u poljoprivredi*, Viša poslovna škola u Novom Sadu, Novi Sad, 2003, p. 154.

¹¹⁴¹ B. S. Babić, „Spasavanje poljoprivrede za spas naroda“, in: *Ekonomске, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, (Ed. Božo Drašković), Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, p. 9.

6.2.2.2. Izigravanje zabrane strancima da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu

Ograničenja se mogu nametnuti preko raznih pravnih akata, od ustava jedne države, preko zakona do podzakonskih akata, ali, naravno, ne treba izgubiti iz vida da ova ograničenja ne moraju biti samo *de iure*, već mogu biti i *de facto*, odnosno da, iako načelno liberalizovano, sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu podvrgnuto je takvim uslovima da je praktično onemogućeno. Ovo je, kako ćemo kasnije pokazati, slučaj i u Srbiji.

Bez obzira u kom pravnom izvoru se nalaze ograničenja, moguće je da stranci, na legitiman način, pronalaženjem pravnih praznina u navedenim aktima, ipak dođu u posed zemljišta. Naime, može se dogoditi da zakonodavni okvir ne bude dobro definisan, što za rezultat ima pravne praznine. Primera radi, ukoliko jedna država zabranjuje stranim licima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu, ali im, istovremeno, ne zabranjuje da kupuju udele u postojećim privrednim društvima koja imaju pravo da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu, stranci, na legitiman način, mogu stići efektivnu kontrolu nad velikim površinama poljoprivrednog zemljišta.¹¹⁴² Ovom stavu mogla bi se pridodati i situacija u kojoj stranac ne kupuje udele nad već postojećim društvom, već osniva domaće pravno lice, preko kojeg, na legalan način, stiče pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu.

U navedenoj situaciji, privredno društvo će se, kao domaće lice, pojaviti u ugovoru o kupoprodaji. Dakle, formalno, domaća (pravna) lica su kupci poljoprivrednog zemljišta, iako, *de facto*, efektivnu kontrolu nad poljoprivrednim zemljištem stiče stranac. Ovo još više dolazi do izražaja u situaciji kada je stranac vlasnik sa 100% udela u privrednom društvu. Ovakva pretpostavka se naročito odnosila na Srbiju budući da smo, sve do izmena Zakona o poljoprivrednom zemljištu, u svom zakonodavstvu imali odredbu koja je zabranjivala stranim fizičkim i pravnim licima sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu.

Razlozi za ovakvu zabranu nisu se mogli anticipirati ni iz Zakona o poljoprivrednom zemljištu ni iz Strategije poljoprivrede i ruralnog razvoja. Naprotiv, svuda u Strategiji primetno je isticanje potrebe za uspostavljanjem takvog tržišnog mehanizma kojim će se izvršiti alokacija resursa.¹¹⁴³ Pojedini autori¹¹⁴⁴ ističu da poljoprivreda predstavlja najranjiviji potencijal jedne zemlje, pa tako i Srbije. U tom smislu, ističu da u domen državnog interesa u vezi sa poljoprivrednim zemljištem svakako spadaju i mere koje država preduzima kako bi sačuvala socijalno bogatstvo u vlasništvu svojih građana, odnosno mere u cilju sprečavanja da ono bude otuđeno strancima. Prihativši takav stav, Baturan¹¹⁴⁵ je ukazivao da taj potencijal, u rukama naših građana, nije bio potpuno iskorišćen. U tom smislu, on ističe da će, pod pretpostavkom da se građani u čijem se vlasništvu nalazi poljoprivredno zemljište ponašaju ekonomski racionalno, oni sami najbolje znati da li treba da prodaju svoju zemlju ili ne te da nema potrebe da ih država ograničava u tom pogledu.

Ovo stoga što ne treba stvarati veštačke barijere ulasku u poljoprivrednu delatnost. Naime, ne treba, usled straha da naši poljoprivrednici neće biti u stanju da se nose sa mnogo konkurentnijim poljoprivrednicima iz Evropske unije, ovim drugima zabraniti pravo da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu. Tržište će se samo postarati za to. Opstaće oni najbolji, dok će iz nje,

¹¹⁴² S. Hodgson, C. Cullinan, K. Campbell, *Land Ownership and Foreigners: A Comparative analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners*, FAO, Rome, 1999, p. 30.

¹¹⁴³ L. Baturan, „Economic analysis of the ban on foreigners acquiring property rights on agricultural land in Serbia”, *Economics of Agriculture*, vol. 60, no. 3, 2013, p. 485.

¹¹⁴⁴ S. Vukićević, D. Stepić, D. Savović, „Svojinskoppravna ovlašćenja stranaca na poljoprivrednom zemljištu u Republici Srbiji”, *Ekonomika poljoprivrede*, vol. 58, no. 4, 2011, p. 535.

¹¹⁴⁵ L. Baturan, „Economic analysis of the ban on foreigners acquiring property rights on agricultural land in Serbia”, *Economics of Agriculture*, vol. 60, no. 3, 2013, pp. 485-486.

nažalost, ostali izaći. Ipak, ti koji će izaći iz ove delatnosti izaći će ne iz razloga dolaska stranaca, već iz razloga što su, vrlo verovatno, poslovali na granici profitabilnosti, a dolazak stranaca je, u tom smislu, bio samo katalizator njihovog nestanka sa tržišta.

Istovremeno, ni navedeni zakoni ni drugi relevantni zakoni u ovoj oblasti nisu zabranjivali strancima da indirektno stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu, odnosno da, bilo kupovinom udela u već postojećim privrednim društvima koja su vlasnici poljoprivrednog zemljišta bilo osnivanjem novih, na indirektnan način postanu vlasnici poljoprivrednog zemljišta. Baturan¹¹⁴⁶ ovakvu zabranu iz Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz istih razloga naziva „relativnom“, dodajući da je, pored toga što je lako mogla biti izigrana, stvarala pravnu nesigurnost, čime je podizala rizik poslovanja. Krajnja posledica takvog stanja je, kako se navodi, bilo odvracanje ozbiljnih investitora, odnosno privlačenje onih koji su skloniji rizičnijim investicijama ili onima koji su prethodno obezbedili političku podršku.

Naime, i pored postojanja navedene odredbe, Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju¹¹⁴⁷ dozvoljavao je strancima da osnivaju pravna lica u Republici Srbiji, čime je ta zabrana lako mogla biti izigrana, na koji način je njeno postojanje bilo puka formalnost bez praktičnog dejstva. Naime, domaće lice, u smislu navedenog zakona, je pravno lice, ogranak domaćeg i stranog pravnog lica i preduzetnik koji imaju sedište, odnosno koji su registrovani u Republici Srbiji, kao i fizičko lice koje ima prebivalište u Republici Srbiji, osim fizičkog lica koje ima prebivalište, odnosno boravište van Republike Srbije duže od godinu dana. Pored toga, zakon navodi da se stranim licem, u smislu ovog zakona, smatra svako lice koje nije napred navedeno. Iz navedenog se može zaključiti da je Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju prihvatio kriterijum registracije, odnosno mesta osnivanja za određivanje pripadnosti pravnog lica. U tom smislu, nije od uticaja nacionalnost osnivača. Dakle, strana fizička i/ili pravna lica su mogla, što i jesu, bez ikakvih ograničenja osnivati pravna lica u Srbiji, u kom smislu bi, preko tako osnovanih domaćih pravnih lica, postajala vlasnici poljoprivrednog zemljišta uprkos postojanju izričite zabrane u Zakonu o poljoprivrednom zemljištu.

Prema Zakonu o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja.¹¹⁴⁸ stav našeg zakonodavca je da se pripadnost pravnog lica određuje po pravu države po kome je ono osnovano, uz izuzetak da će se, ako pravno lice ima stvarno sedište u drugoj državi, a ne u onoj u kojoj je osnovano i po pravu te druge države ima njenu pripadnost, smatrati pravnim licem te države. Prema Zakonu o privrednim društvima¹¹⁴⁹, sedište društva je mesto na teritoriji Republike Srbije iz koga se upravlja poslovanjem društva i koje je kao takvo određeno osnivačkim aktom, statutom ili odlukom skupštine, odnosno odlukom ortaka ili komplementara. Vasiljević¹¹⁵⁰ smatra da naše pravo prihvata teoriju stvarnog (realnog) sedišta, u varijanti mesta uprave, koncepciju prema kojoj je sedište tamo gde društvo obavlja glavnu delatnost ili odakle se upravlja društvom.

¹¹⁴⁶ L. Baturan, „Prenos prava svojine na poljoprivrednom i šumskom zemljištu na strana lica u Srbiji i drugim zemljama regiona”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad*, vol. 47, 2013, p. 529.

¹¹⁴⁷ Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju, „Sl. glasnik RS”, br. 36/2009, 36/2011 - dr. zakon, 88/2011 i 89/2015 - dr. zakon. čl. 3.

¹¹⁴⁸ Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja, „Sl. list SFRJ”, br. 43/82 i 72/82 - ispr., „Sl. list SRJ”, br. 46/96 i „Sl. glasnik RS”, br. 46/2006 - dr. zakon. čl. 17.

¹¹⁴⁹ Zakon o privrednim društvima, „Sl. glasnik RS”, broj 36/2011, 99/2011, 83/2014-dr.zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018 i 91/2019. čl. 19, st. 1.

¹¹⁵⁰ M. S. Vasiljević, *Kompanijsko pravo - Pravo privrednih društava, deveto izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Udruženje pravnika u privredi Republike Srbije, Beograd, 2015, p. 95.

Vukićević¹¹⁵¹ tvrdi da su stranci, i pored postojanja formalne zabrane koju je postavljao Zakon o poljoprivrednom zemljištu, prenebregavali ovu prepreku i postajali vlasnici velikih površina poljoprivrednog zemljišta. Naime, autor navodi da su stranci u procesu privatizacije najpre postajali vlasnici većinskog dela akcija nekog poljoprivrednog kombinata, da bi zatim iskoristili mogućnost otkupa akcija malih akcionara, na koji način su postajali isključivi vlasnici kombinata. Nakon navedenog, stranci bi likvidirali preduzeće, izmirili poverioce, a zatim, kao fizička lica, postajali vlasnici imovine kombinata, što je podrazumevalo i poljoprivredno zemljište. Ovo iz razloga što su, za razliku od Zakona o poljoprivrednom zemljištu koji je sadržao nedvosmislenu zabranu strancima da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu, Zakon o privatizaciji i Zakon o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine to omogućavali. Kao primer se navodi stranac Endu Hanter, koji je, preko svoje firme „Kornvel“, kupio „Jakšićevo“ u Srpskoj Crnji sa 1.000 hektara. Hrvatski „Agrokor“ kupio je „Dijamant“ iz Zrenjanina, u čijem je sastavu „Dijamant agrar“, sa oko 4.200 hektara. Ista hrvatska kompanija kupila je i „Frikom“, čime je došla u posed 1.000 hektara poljoprivrednog zemljišta. Investicioni fond „Midlend“ kupio je „Carnex“, čime je došao u posed oko 7.000 hektara poljoprivrednog zemljišta.

Postupak privatizacije u Republici Srbiji započet je 1990-ih godina¹¹⁵², a sam postupak privatizacije regulisan je Zakonom o društvenom kapitalu, Zakonom o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine i Zakonom o privatizaciji. Naime, Ustav iz 1990. godine jemčio je četiri oblika svojine: društvenu, državnu, privatnu i zadružnu. Današnji Ustav iz 2006. godine jemči tri oblika svojine: privatnu, zadružnu i javnu svojinu. Javna svojina je državna svojina, svojina autonomne pokrajine i svojina jedinice lokalne samouprave. Postojeća društvena svojina, shodno stavu 2 navedenog člana, pretvara se u privatnu svojinu pod uslovima, na način i u rokovima predviđenim zakonom. U navedene svrhe donet je Zakon o privatizaciji.

Sprovedenjem navedenog Zakona, privatizacija je u Republici Srbiji okončana i postupak je sproveden sa završetkom 2015. godine, čime je prestao da postoji društveni kapital. Ipak, ukoliko je u nekim slučajevima u katastru nepokretnosti ostala upisana društvena imovina, razlog tome nije što ona nije privatizovana, već neažurnost administracije ili podnosioca prijave, a može biti u toku i sudski spor.¹¹⁵³ U postupku privatizacije su mnoga preduzeća privatizovana uz sumnjivi ili nepostojeći pravni osnov. U Izveštaju Saveta za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije¹¹⁵⁴ navedeno je da su mnoga poljoprivredna preduzeća privatizovana uprkos činjenici da prethodno nije rešeno pitanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu. Između ostalog, jedan od razloga je i činjenica da je proces privatizacije sproveden pre donošenja Zakona o javnoj i Zakona o zadružnoj svojini. Takvo stanje stvorilo je plodno tle za korupciju, omogućivši privilegovanim pojedincima da steknu pravo svojine na velikim površinama poljoprivrednog zemljišta.

Zakon o privatizaciji predviđao je da je državna svojina mogla biti predmet privatizacije samo ako je kapital države bio izražen u akcijama, i to prodajom akcija. Iz navedenog je jasno da

¹¹⁵¹ S. Vukićević, D. Stepić, D. Savović, „Svojinskoppravna ovlašćenja stranaca na poljoprivrednom zemljištu u Republici Srbiji”, *Ekonomika poljoprivrede*, vol. 58, no. 4, 2011, pp. 538-539.

¹¹⁵² J. Zubović, J. Subić, L. Rajnović, V. Paraušić, D. Bodroža, M. Jeločnik, D. Pavlović, P. Mitić, *Analiza pravnog i institucionalnog okvira tržišta poljoprivrednog zemljišta, procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta i preporuke za izmene domaćeg zakonodavnog i institucionalnog okvira i njihovu adekvatnu primenu: u okviru projekta "Analitička podrška pregovorima sa EU"*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2016, p. 15.

¹¹⁵³ *Ibid.*, p. 17.

¹¹⁵⁴ Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije, „Izveštaj o državnom i zadružnom zemljištu u postupku privatizacije, 050-72 Broj:46-00-7772/2012”, 2012, <http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-2157/izvestaj-o-drzavnom-i-zadruznom-zemljistu-u-postupku-privatizacije>, pp. 2-3.

nepokretnosti u državnoj svojini, s obzirom da nisu bile izražene u akcijama ili udelima, nisu mogle biti predmet privatizacije, odnosno da poljoprivredno zemljište u državnoj, odnosno u javnoj svojini, nije moglo biti predmet privatizacije bez saglasnosti imaoca prava javne svojine.¹¹⁵⁵ Saglasno tada važećem Zakonu o poljoprivrednom zemljištu, poljoprivredno zemljište u javnoj svojini nije se moglo otuđivati. Tek je izmenama Zakona iz 2015. godine omogućen promet poljoprivrednog zemljišta u javnoj svojini pod uslovima određenim zakonom. Do tada, poljoprivredno zemljište u državnoj svojini moglo se samo davati na korišćenje (bez naknade ili uz naknadu) ili u zakup.

Savet za borbu protiv korupcije je utvrdio da je Agencija za privatizaciju vršila prodaju društvenog kapitala iako prethodno iz imovine konkretnog subjekta privatizacije nije izuzela državnu i zadružnu svojinu. Prema Zakonu o privatizaciji, promena oblika svojine iz društvene svojine u privatnu svojinu vrši se prodajom kapitala (neto imovine) koji, u smislu člana 44, stav 2 Zakona o privrednim društvima, predstavlja razliku između vrednosti imovine i obaveza društva. Naime, Agencija za privatizaciju je prodavala objekte i zemljište koje je prethodno iskazala nulom, dok je katastar nepokretnosti vršio promenu oblika svojine, odnosno upis (privatnog) prava svojine na državnoj i zadružnoj svojini, a na osnovu ugovora o kupoprodaji i potvrde Agencije za privatizaciju o isplati cene u celosti.¹¹⁵⁶ Na navedeni način su velike površine poljoprivrednog zemljišta, bez pravnog osnova i bez naknade, prelazile u privatnu svojinu privilegovanih pojedinaca, samo na osnovu navedene potvrde Agencije da je kupac isplatio kupoprodajnu cenu iz ugovora.

Bez obzira na činjenicu da je kupac isplatio kupoprodajnu cenu subjekta privatizacije, na kupca se moglo uknjižiti samo pravo korišćenja, ne i pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu budući da je njegov prethodnik imao samo pravo korišćenja, odnosno da katastar ne može kupcu priznati više prava nego što je imao njegov prethodnik. Iz svega navedenog sledi da privatizacija poljoprivrednih preduzeća i kombinata nije dobro sprovedena budući da je omogućeno sticanje prava svojine na nepokretnostima, naročito na poljoprivrednom zemljištu, po cenama znatno nižim od njihove realne vrednosti.¹¹⁵⁷ Drugim rečima, privatizacija je vršena kršenjem propisa, uključujući i kršenje nekih od osnovnih načela na kojima je zasnovan imovinskopravni režim Srbije. Ovo proističe iz osnovne maksime derivativnog sticanja prava svojine prema kojoj niko ne može preneti na drugoga više prava nego što sam ima (lat. *Nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*).

U tom smislu, nije bilo smetnji da strana fizička ili pravna lica stiču udele u već postojećim privrednim društvima koja imaju pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu ili da osnivanju nova privredna društva, na koji način bi, na potpuno legalan način, izigravajući zakonska ograničenja, stekli pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu. Carić¹¹⁵⁸ smatra da je upravo ovaj način jedan od najčešćih načina izigravanja restriktivnih odredbi o sticanju prava svojine, s tim što primećuje da se, u stvari, i ne radi o izigravanju u pravom smislu reči budući da je strano lice, ispunjavanjem postavljenih uslova, postalo domaće lice za koje navedena ograničenja ne važe.

Kako će se pokazati u kasnijem delu disertacije, situacija se u Srbiji od tada nije mnogo promenila. Naime, tržište poljoprivrednog zemljišta u Srbiji je formalno liberalizovano za državljane Evropske unije, odnosno za fizička lica, dok za pravna lica zakon nije bio najjasniji po tom pitanju, tako da ova lica najčešće postaju vlasnici osnivanjem domaćeg pravnog lica. U svakom slučaju, uslovi koji su državljanima Evropske unije postavljeni za sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu

¹¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 4. Slično je bilo i sa zadružnom svojinom. Naime, ova svojina se privatizovala bez saglasnosti prethodnog imaoca prava svojine - zadrugara.

¹¹⁵⁶ *Ibid.*, p. 5.

¹¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 6.

¹¹⁵⁸ S. Carić, *Pravo svojine stranaca na nepokretnosti*, Drašlar partner, Beograd, 2006, p. 119.

su, kako će se pokazati, takvi da suštinski onemogućavaju sticanje prava, delujući kao svojevrsna barijera ulasku u poljoprivrednu delatnost.

6.2.3. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta

Još od 1995. godine postalo je jasno da pitanja prava stranaca da stiču pravo svojine ostaje visoko na listi zadataka država širom sveta. Po pravilu, zakoni o imovinskopравnim odnosima ne menjaju se često, verovatno zbog fundamentalnosti odnosa koje imaju za predmet regulisanja. Ipak, dramatične promene dogodile su se i događaju se u mnogim državama sveta, posebno u zemljama Istočne Evrope.¹¹⁵⁹ Uzrok svojevrsnoj pometnji svakako je politika Evropske unije čijem članstvu navedene države teže, u kojoj se liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta pojavljuje kao jedan od uslova za članstvo.

U takvoj situaciji nalazila se i Republika Srbija. Naime, sve do skoro, Zakon o poljoprivrednom zemljištu je u svom prvom članu sadržao odredbu prema kojoj vlasnik poljoprivrednog zemljišta ne može biti strano fizičko, odnosno pravno lice. Drugim rečima, pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu je bilo u režimu apsolutno rezervisanog prava (za domaće državljane). Interesantno je da je Srbija jedina država kandidat za članstvo Evropske unije koja se Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju obavezala na liberalizaciju svog tržišta poljoprivrednog zemljišta pre sticanja članstva u Evropskoj uniji. Naime, države su, po pravilu, tokom pregovora postigle odobrenje tranzicionog perioda tokom kojeg mogu zadržati ograničenja po pitanju slobode kretanja kapitala, koji počinje da teče od dana sticanja svojstva člana. Za razliku od njih, Srbija se na tako nešto obavezala u trenutku kada ima status kandidata za članstvo.

U svakoj od zemlji kandidata za članstvo u Evropskoj uniji istovremeno se odvijaju dva procesa: proces stabilizacije i pridruživanja i proces pregovora o pristupanju. Osnovu prvog procesa čini Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i on, u velikom delu, trasira put pregovora. Prvi se zasniva na Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju i počinje pre nego što otpočne proces pregovora. sa studijom izvodljivosti i Prelaznim sporazumom¹¹⁶⁰, a završava se na dan pristupanja. Drugi se zasniva na različitom pravnom osnovu, Međuvladinoj konferenciji¹¹⁶¹, a okončava se završnim pregovorima određeno vreme pre dana pristupanja.¹¹⁶²

¹¹⁵⁹ S. Hodgson, C. Cullinan, K. Campbell, *Land Ownership and Foreigners: A Comparative analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners*, FAO, Rome, 1999, pp. ii-iii.

¹¹⁶⁰ Imajući u vidu da se za stupanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zahteva ratifikacija od strane svih država članica, potpisuje se „Prelazni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima“. Naime, njime se prevazilazi navedena složena procedura tako što se iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju uzimaju najvažnije ekonomske odredbe, koje postaju deo Prelaznog sporazuma. Za njegovo stupanje na snagu nije potrebna ratifikacija država članica, već samo Evropske unije i države kandidata. Potpisuje se istog dana kada i Sporazum, ali stupa na snagu 2-3 meseca nakon potpisivanja. Važi do stupanja na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Više o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju Srbije i Evropske unije: V. Međak, B. Budimir, *Vodič kroz pristupanje Srbije Evropskoj uniji*, ISAC Fond, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd, 2013, pp. 32-48.

¹¹⁶¹ Misli se na činjenicu da se pregovori o članstvu nakon potpisivanja Sporazuma vode sa državama članicama, u okviru „Međuvladine konferencije“. Dan održavanja ove konferencije uzima se za dan formalnog otpočinjanja pregovora. Ona je, u slučaju Srbije, održana 21.01.2014. godine. Više o održanoj konferenciji za Srbiju: Council of the European Union, „First Accession Conference with Serbia, Brussels, 21 January 2014, 5486/14“, 2014, <http://www.europa.rs/upload/First%20accession%20conference%20January%202014.pdf>.

¹¹⁶² T. Jovanić, „The Current State of Restrictions on Capital Flows“, in: *New Economic Policy Reforms (Nove reforme ekonomske politike)*, (Eds. Xavier Richet, Hasan Hanić, Zoran Grubišić), Beograd, 2015, p. 206.

Procesom stabilizacije i pridruživanja je, iako se zaključenjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju ne garantuje sticanje statusa člana Evropske unije, značajan jer se njime potvrđuje evropska perspektiva države, koja tada dobija status države pridružene Evropskoj uniji.¹¹⁶³ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju svakako ne treba smatrati samo skupom prava i obaveza, već dobrim instrumentom za dalje sprovođenje institucionalno-pravnih reformi u cilju pridruživanja zemlje Evropskoj uniji. Ekonomski značaj ovog sporazuma ogleda se u tome što zemlja kandidat dobija pristup jedinstvenom tržištu, što podsticajno utiče na potencijalne investitore. Ovim sporazum država preuzima obavezu da svoje zakonodavstvo postepeno uskladi sa pravnim tekovinama Evropske unije.¹¹⁶⁴

Za potrebe procesa pregovora, *acquis* je podeljen na 35 poglavlja, a pregovori se za svaki od njih odvijaju posebno. Pregovori u okviru svakog od navedenih poglavlja zasnivaju na sledećim elementima: 1) skrining – Evropska komisija obavlja detaljan analitički pregled svake pojedinačne oblasti sa državom kandidatom, a u cilju utvrđivanja mere usklađenosti prava zemlje kandidata sa pravom Evropske unije. Rezultate pregleda Evropska komisija dostavlja državama članicama u obliku tzv. „Izveštaja o skriningu“; 2) pregovaračke pozicije – pre otvaranja svakog pojedinačnog poglavlja, zemlja kandidat mora podneti svoju pregovaračku poziciju, a sa druge strane, Evropska unija usvaja zajedničku pregovaračku poziciju Unije.¹¹⁶⁵

6.2.3.1. Modeli liberalizacije

Za ispunjavanje navedene obaveze, u literaturi su predložena tri modela liberalizacije: model odložene potpune liberalizacije, model uslovljene liberalizacije i model pravno sigurne liberalizacije.

Prvi model podrazumeva:

- 1) rok od 5 godina za usaglašavanje prava Republike Srbije sa pravom Evropske unije, počev od 01.09.2017. godine;
- 2) okončavanje postupka utvrđivanja zadružne svojine;
- 3) uređivanje katastra i
- 4) omogućavanje prometa poljoprivrednog zemljišta (nakon isteka roka od 5 godina) pod uslovom da je kupac zemljišta rezident Republike Srbije najmanje 5 godina, odnosno da pravno lice mora biti registrovano po domaćim propisima i da ima registrovano poljoprivredno gazdinstvo na teritoriji Republike Srbije najmanje 5 godina, pri čemu se prednost u kupovini daje ranije registrovanim poljoprivrednim gazdinstvima na području katastarske opštine na kojoj se nalazi zemljište koje je predmet prodaje.¹¹⁶⁶

¹¹⁶³ V. Međak, B. Budimir, *Vodič kroz pristupanje Srbije Evropskoj uniji*, ISAC Fond, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd, 2013, p. 23.

¹¹⁶⁴ *Ibid.*, p. 25.

¹¹⁶⁵ Informacioni centar EU u Beogradu, „Pregovaračka poglavlja: 35 koraka ka Evropskoj uniji, drugo dopunjeno i izmenjeno izdanje“, Beograd, 2015, <http://www.ius.bg.ac.rs/prof/materijali/lukmaj/Postupak%20ulaska%20u%20EU%20-%20materijali%20EU%20.pdf>, p. 8.

¹¹⁶⁶ J. Zubović, J. Subić, L. Rajnović, V. Paraušić, D. Bodroža, M. Jeločnik, D. Pavlović, P. Mitić, *Analiza pravnog i institucionalnog okvira tržišta poljoprivrednog zemljišta, procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta i preporuke za izmene domaćeg zakonodavnog i institucionalnog okvira i njihovu adekvatnu primenu: u okviru projekta "Analitička podrška pregovorima sa EU"*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2016, pp. 76-77.

Drugi model¹¹⁶⁷ podrazumeva omogućavanje strancima da stiču pravo svojine nad poljoprivrednim zemljištem pod istim uslovima kao i domaći državljani, pod uslovom da:

- 1) kupac poseduje registrovano poljoprivredno gazdinstvo najmanje tri godine;
- 2) veličina poseda (uključujući i novi stečeni) ne prelazi površinu od 300 hektara (uključujući ne samo zemlju u vlasništvu, već i zemlju pod zakupom);
- 3) dobije saglasnost Agencije za poljoprivredno zemljište, osim u slučaju prodaje po osnovu propisa o privatizaciji i
- 4) postoji reciprocitet (do momenta ulaska Republike Srbije u Evropsku uniju). Ovaj model predviđa i izuzetak u pogledu mlađih poljoprivrednika (do 40 godina starosti), za koje se ne zahteva ispunjenje prvog uslova, ukoliko se obavežu da će zemlju obrađivati i nastaniti se u jedinici lokalne samouprave u kojoj se zemljište nalazi. Predviđen je i izuzetak od trećeg uslova ukoliko je predmet kupovine zemljište površine manje od 1 hektara.¹¹⁶⁸

Treći model podrazumeva liberalizaciju pod uslovom ispunjenja sledećih uslova:

- 1) da je zemljište koje je predmet kupoprodaje u privatnom vlasništvu i da je potpuno pravno uređeno;
- 2) dobijanje saglasnosti Agencije za poljoprivredno zemljište, osim u slučaju kupoprodaje po osnovu propisa o privatizaciji;
- 3) postojanje reciprociteta (do momenta ulaska Republike Srbije u Evropsku uniju);
- 4) veličina poseda ne prelazi površinu od 100 hektara i
- 5) da se kupac aktivno bavi poljoprivredom. Za zemljište koje nije pravno uređeno, sticanje prava svojine odlaže se do momenta pravnog uređivanja.¹¹⁶⁹

Autorka ove doktorske disertacije predlaže sledeći model liberalizacije:

Strana fizička i pravna lica mogu steći pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu u Republici Srbiji pod istim uslovima kao i domaći državljani, i to:

1. bez ikakvih ograničenja može se steći poljoprivredno zemljište površine do 1 hektar;
2. za sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu površine preko 1 hektar potrebno je ispuniti sledeće uslove:
 - 2.1. kupac ima prebivalište odnosno sedište registrovano u Republici Srbiji najmanje 5 godina;
 - 2.2. kupac poseduje registrovano poljoprivredno gazdinstvo u Republici Srbiji u aktivnom statusu najmanje 5 godina;
 - 2.3. veličina poseda (uključujući i posed koji je predmet kupoprodaje) ne prelazi površinu od 300 hektara za fizička lica, odnosno površinu od 1.200 hektara za pravna lica;

¹¹⁶⁷ Zakonodavac se odlučio za model uslovljene liberalizacije, s tim što nije prihvatio predložene uslove, već je zakonom predvideo takve uslove da je strancima sticanje prava svojine praktično onemogućio. Istovremeno, pitanje prava pravnih lica da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu nije na jasan način regulisano.

¹¹⁶⁸ J. Zubović, J. Subić, L. Rajnović, V. Paraušić, D. Bodroža, M. Jeločnik, D. Pavlović, P. Mitić, *Analiza pravnog i institucionalnog okvira tržišta poljoprivrednog zemljišta, procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta i preporuke za izmene domaćeg zakonodavnog i institucionalnog okvira i njihovu adekvatnu primenu: u okviru projekta "Analitička podrška pregovorima sa EU"*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2016, pp. 77-78.

¹¹⁶⁹ *Ibid.*, p. 78.

- 2.4. dobije saglasnost Agencije za poljoprivredno zemljište, osim u slučaju prodaje po osnovu propisa o privatizaciji i propisa u slučaju povraćaja imovine koja se vrši u skladu sa zakonima kojima se uređuje vraćanje oduzete imovine bivšim vlasnicima;
- 2.5. pravo preče kupovine, redom:
 - 2.5.1. suvlasnika poljoprivrednog zemljišta;
 - 2.5.2. vlasnika susednog poljoprivrednog zemljišta;
 - 2.5.3. zakupca (poljoprivrednog zemljišta koje je predmet kupoprodaje);
 - 2.5.4. drugog poljoprivrednika ili pravnog lica registrovanog za obavljanje poljoprivredne delatnosti;
 - 2.5.5. Republika Srbija.

Važno je naglasiti da uslovi koji zahtevaju prebivalište kupca i posedovanje registrovanog poljoprivrednog gazdinstva (2.1. i 2.2), sa pristupanjem Srbije Evropskoj uniji, ne bi mogli biti zadržani. Naime, ovi uslovi su, u skladu sa praksom Suda pravde Evropske unije, okarakterisani kao neproporcionalni, odnosno kao kršenje ne samo slobode kretanja kapitala (član 63 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije), već i slobode nastanjivanja (član 49 Ugovora) i slobode preduzetništva (član 16 Povelje).

Moglo bi se zaključiti da je liberalizaciju potrebno sprovesti fazno s obzirom da bi nagla liberalizacija mogla nepovoljno uticati na privredu i ruralni razvoj Srbije. Ovo iz razloga nespremnosti srpske poljoprivrede da se suoči sa naglim prilivom kapitala i, sledstveno, rastom cena poljoprivrednog zemljišta. Osim toga, potrebno je ja zauzeti jasan strateški pristup, uz vođenje računa o povezanosti sektora poljoprivrede sa ostatkom ekonomije, U tom smislu, moraju se jasno definisati ciljevi liberalizacije, odnosno ciljevi koji se žele postići privlačenjem investicija u poljoprivredno zemljište. Na kraju, tokom prelaznog perioda, odnosno tokom perioda do pristupanja Srbije Evropskoj uniji, potrebno je aktivno raditi na jačanju poljoprivrede kako bi se nakon pune liberalizacije, sa ulaskom u Evropsku uniju, poljoprivredni sektor mogao izboriti sa izazovima koje liberalizacija donosi.

6.2.3.2. Obaveze koje je Srbija preuzela Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju

Odredba Zakona o poljoprivrednom zemljištu prema kojoj vlasnik poljoprivrednog zemljišta ne može biti strano fizičko, odnosno pravno lice, postojala je još od donošenja zakona 2006. godine, u nepromenjenom obliku zadržala se i kroz izmene koje su usledile 2008, 2009. i 2015. godine, da bi u septembru 2017. godine odredba člana 1, stav 5 bila izmenjena tako da je, načelno, tržište poljoprivrednog zemljišta liberalizovano sa državljanke Evropske unije (ne i za ostale strance).

Gore navedena izmena bila je deo izvršenja obaveza koje je Srbija preuzela Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Naime, Srbija se obavezala da će privrednim društvima i državljanima druge ugovornice olakšati započinjanje poslovanja na svojoj teritoriji. U tom cilju, nakon stupanja na snagu ovog Sporazuma, ona će odobriti:

a) pogledu poslovnog nastanjivanja privrednih društava na svojoj teritoriji, položaj koji nije manje povoljan od položaja koji daje svojim privrednim društvima ili bilo kojem privrednom društvu iz treće države, koji god je bolji

i

b) u pogledu poslovanja društava kćeri ili ogranaka privrednih društava na svojoj teritoriji koji su već osnovani, položaj koji nije manje povoljan od položaja koji priznaje svojim privrednim društvima i ograncima ili bilo kojem društvu kćeri ili bilo kojem ogranku privrednog društva iz treće

države, koji god da je bolji.¹¹⁷⁰ Iz formulacije „koi god da je bolji“ zaključujemo da je u navedenom članu prihvaćen standard nacionalnog tretmana ili najpovlašćenije nacije. Iste obaveze preuzela je i Zajednica i njene države članice prema Srbiji (osnov za preuzimanje ovih obaveza takođe je navedeni Sporazum), tako da se može reći da postoji svojevrsna uzajamnost.

Odredbom člana 53, stav 3 Sporazuma propisano je da strane neće donositi nikakve propise ili mere kojima se uvodi diskriminacija u pogledu poslovnog nastanjivanja bilo kog društva druge strane na svojoj teritoriji ili u pogledu njihove delatnosti, kada su već osnovane, u poređenju sa svojim sopstvenim društvima. Odredbom člana 72, stav 1 Sporazuma propisano je da će Srbija nastojati da svoje postojeće zakone i buduće zakonodavstvo uskladi sa pravom Evropske unije, dok je odredbom stava 2 istog člana predviđeno da će usklađivanje započeti na dan potpisivanja Sporazuma, a da će se postepeno proširivati na sve elemente pravnih tekovina Zajednice na koje upućuje Sporazum do kraja prelaznog perioda.

Ipak, odredbom člana 63, stav 2 Sporazuma, „postepeno“ usklađivanje iz člana 72, stav 1 je ograničeno na četiri godine.¹¹⁷¹ Naime, odredbom člana 63, stav 2 Sporazuma, koja se tiče prava stranaca da stiču pravo svojine na nepokretnostima na teritoriji Srbije, propisano je da će Srbija, po stupanju na snagu Sporazuma, dopustiti državljanima država članica Evropske unije da stiču svojinu na nepokretnostima u Srbiji, uz potpunu i celishodnu primenu postojećih postupaka. Navedeno bi se moglo tumačiti da je Srbija imala pravo da, u periodu od četiri godine od stupanja na snagu Sporazuma, zadrži postojeća ograničenja koja se tiču prava stranaca da stiču pravo svojine na nepokretnostima, što je i učinila, zadržavajući ih sve do poslednjeg dana roka, kada su stupile na snagu izmene Zakona o poljoprivrednom zemljištu, odnosno odredbe koje strancima - državljanima Evropske unije omogućavaju sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu.

Takva eventualna ograničenja Srbija bi mogla opravdati formulacijom iz člana 63, stav 2, odnosno o primeni „postojećih“ postupaka¹¹⁷², odnosno činjenicom da su ograničavajuće odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu postojale i pre potpisivanja Sporazuma. Međutim, iz istog razloga, Srbija ne bi mogla nametati nova ograničenja. Nadalje se u istoj odredbi navodi da će Srbija, u periodu od četiri godine od stupanja na snagu ovog Sporazuma, postepeno usklađivati svoje zakonodavstvo koje se odnosi na sticanje svojine nad nepokretnostima u Srbiji kako bi državljanima članica Evropske unije osigurala isti tretman kao i svojim državljanima. Iz navedenog bi se moglo zaključiti da na dan 01.09.2017. godine Srbija ne sme imati nikakva ograničenja po ovom pitanju, odnosno da na taj dan strane državljanke, po pitanju prava svojine na nepokretnostima, ne sme tretirati diskriminatorski. Identifikacija mera koje su Srbiji, u tom smislu, stajale na raspolaganju, može se izvršiti analizom relevantne prakse Suda pravde Evropske unije, koja je izvršena u 4. poglavlju disertacije.

¹¹⁷⁰ Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, „Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori“, br. 83/2008. član 53, stav 1.

¹¹⁷¹ Odnos člana 72 i člana 63 mogao bi se smatrati odnosom opšte i posebne odredbe. Više o ovome: U. Čemalović, A. Vukadinović, „Pravni režim svojine na nepokretnostima - obaveze Srbije prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju“, in: *Ekonomске, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, (Ed. Božo Drašković), Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, p. 224.

¹¹⁷² *Ibid.*, p. 225.

6.2.3.3. Legislativni postupak i aspekti primene Ustava Republike Srbije u vezi sa prirodom obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Kako je vreme za ispunjavanje obaveza po preuzetom ugovoru polako isticalo te kako je postojala opasnost da Srbija nespremna dočeka istek roka, Narodna skupština je po hitnom postupku¹¹⁷³ u avgustu 2017. godine donela Zakon o izmeni i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Upitno je da li je bilo osnova da se navedeni Zakon donese po hitnom postupku. Naime, takvim postupkom isključena je rasprava u Narodnoj skupštini, a time i javna rasprava. Na navedeni način se ne obezbeđuje dovoljan nivo transparentnosti, čime se, usled onemogućavanja javnosti da doprinese kvalitetu zakona, potencijalno smanjuje kvalitet zakona i otvara prostor za korupciju.

Predlagaču zakona je u Srbiji dato diskreciono pravo da odlučuje da li će, u konkretnom slučaju, održati javnu raspravu. Naime, javna rasprava predviđena je kao obavezna jedino u situaciji kada je Vlada predlagač zakona, dok takva obaveza ne postoji kada predlog zakona podnose drugi ovlašćeni predlagači. Prema Poslovniku Vlade¹¹⁷⁴, predlagač je obavezan da u pripremi zakona sprovede javnu raspravu ako se njime bitno menja uređenje nekog pitanja ili uređuje pitanje koje posebno zanima javnost.

Shodno odredbi člana 41, stav 2, tačka 3) Poslovnika Vlade, smatra se da su gore navedeni kriterijumi koji se odnose na obavezu sprovođenja javne rasprave ispunjeni prilikom pripreme zakona o izmenama i dopunama zakona ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona, o čemu nadležni odbor, na obrazložen predlog predlagača, odlučuje u svakom konkretnom slučaju. Čini se da je formulacija „ako se njime bitno menjaju rešenja iz postojećeg zakona“ suviše široko postavljena, što otvara prostor za različita tumačenja, kao i za isuviše široka diskreciona ovlašćenja nadležnog odbora.

Svakako da je liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta, odnosno izmene Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2017. godine bitno promenila utvrđenje pitanja tržišta poljoprivrednog zemljišta, čime je ispunjen kriterijum za jednu od dve alternativno postavljene situacije u kojima je javna rasprava obavezna. Moguće bi bilo čak govoriti i o ispunjenju kriterijuma za drugu situaciju, odnosno moglo bi se tvrditi i da je pitanje poljoprivrednog zemljišta pitanje koje posebno zanima javnost. Navedenim Zakonom o izmeni i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz septembra 2017. godine Srbija nije ispunila svoje preuzete obaveze, već je, naprotiv, donela takve izmene Zakona o poljoprivrednom zemljištu koje, u najmanju ruku, deluju odvrćajuće za ozbiljne investitore, a ako se oni hrabriji i odluče na investiranje, šanse za ispunjavanje uslova su izuzetno male. Istovremeno, takva ograničenja ne važe za domaće državljane, što znači da, suprotno Sporazumu, nije obezbeđen nacionalni tretman.

Navedeni Sporazum je, kao potvrđeni međunarodni ugovor, shodno članu 194, stav 4 Ustava, u hijerarhijskom smislu, iznad zakona, ali ispod Ustava budući da je izričito propisano da potvrđeni međunarodni ugovori ne smeju biti u suprotnosti sa Ustavom. Ovim Sporazumom Republika Srbija se obavezala da će svoje pravo uskladiti sa pravom Evropske unije i uspostaviti zonu slobodne trgovine,

¹¹⁷³ Shodno članu 167, stav 2 Poslovnika Narodne skupštine, po hitnom postupku može da se donese zakon kojim se: 1) uređuju pitanja i odnosi nastali usled okolnosti koje nisu mogle da se predvide, a nedonošenje zakona po hitnom postupku moglo bi da prouzrokuje štetne posledice po život i zdravlje ljudi, bezbednost zemlje i rad organa i organizacija. kao i 2) radi ispunjenja međunarodnih obaveza i usklađivanja propisa sa propisima Evropske unije. Upravo je drugi razlog bio osnov za donošenje izmena zakona po hitnom postupku. Upitno je, međutim, da li je *de facto* postojao razlog hitnosti. Ipak, ova procedura nije karakteristična samo za donošenje navedenog zakona. Naime, čini se da ja naš zakonodavac, bez pravnog i faktičkog osnova, proceduru koja je predviđena kao izuzetak počeo primenjivati kao pravilo.

¹¹⁷⁴ Poslovnik Vlade, „Sl. glasnik RS“, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba. čl. 41, st. 1.

što, *inter alia*, podrazumeva i omogućavanje stranim državljanima da, počev od 01.09.2017. godine, stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu u Republici Srbiji pod istim uslovima kao i domaći državljani.

Ukazujući na odredbe člana 194 Ustava, Baturan¹¹⁷⁵ ukazuje da zakonodavac, da je zaista želeo da ispuni obavezu, čak nije morao ništa ni preduzeti. Ovo iz razloga što, prema odredbi stava 3 navedenog člana, svi zakoni i drugi opšti akti moraju biti u skladu sa Ustavom, kao i da se, u smislu stava 4 navedenog člana, potvrđeni međunarodni ugovori neposredno primenjuju. Baturan ističe da bi navedeno bilo dovoljno budući da bi odredbe Zakona o poljoprivrednom zemljištu nekompatibilne sa Sporazumom bile derogirane počev od datuma kada je zakonodavac trebalo da izvrši svoju obavezu, odnosno počev od 01.09.2017, godine.

Kako bi se i dalje, i pored formalne liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta, a usled suštinskih restrikcija, moglo tvrditi da tržište poljoprivrednog zemljišta nije otvoreno za strance, postavlja se pitanje šta činiti u navedenom slučaju budući da bi u našem pravnom sistemu postojale konfliktne odredbe. Primenom gore navedenog rešenja, a usled Zakona koji je u suprotnosti sa Sporazumom, odredbama zakona ne bi trebalo priznati pravnu snagu, već bi direktno trebalo primeniti Sporazum. Međutim, iako je jasan i logički konzistentan, takav stav autora se ne bi mogao prihvatiti. Naime, citirani član 194 ne daje pravo sudovima na ekscepciju neustavnosti, odnosno ekscepciju ilegalnosti (lat. *exceptio illegalis*)¹¹⁷⁶, već govori o hijerarhiji izvora prava u našem pravnom sistemu. Ustav ni u navedenom članu ni u svojim ostalim odredbama ne daje pravo sudu da izbegne primenu zakona. Takvo pravo redovnih sudova je izričito isključeno Zakonom o Ustavnom sudu.

Naime, ako se u postupku pred sudom opšte ili posebne nadležnosti postavi pitanje saglasnosti zakona ili drugog opšteg akta sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, sud će, ako oceni osnovanim takvo pitanje, zastati sa postupkom i pokrenuti postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti tog akta pred Ustavnim sudom.¹¹⁷⁷ Dakle, redovnim sudovima nije priznato pravo na ekscepciju neustavnosti. Drugim rečima, ne postoji mogućnost da sud, ukoliko smatra da određeni zakon ili drugi opšti akt nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima ili zakonom, jednostavno izbegne njegovu primenu u konkretnom slučaju, ostavljajući ga po strani i direktno primenjujući hijerarhijski viši pravni akt. Na navedeni način bi redovni sudovi, u suštini, vršili kontrolu ustavnosti, preuzimajući ulogu Ustavnog suda.

Jedini način da se navedeni zakon ne primenjuje bio bi da ga Ustavni sud liši pravne snage. Ovo bi se moglo desiti kao posledica toga što je Ustavni sud, na osnovu člana 168 Ustava, u postupku normative kontrole ustavnosti i zakonitosti, utvrdio da navedeni zakon, u smislu člana 167, stav 1, tačka 1, nije u saglasnosti sa Ustavom, opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima. Navedeni postupak za ocenu ustavnosti i zakonitosti mogli bi da pokrenu

¹¹⁷⁵ L. Baturan, „Pravo stranih lica da stiču svojину na poljoprivrednom zemljištu u Srbiji nakon zakonskih novela 2017. godine”, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta, Novi Sad*, vol. 51, no. 3, 2017, p. 1162.

¹¹⁷⁶ Termin „ekscepcija neustavnosti” i „ekscepcija ilegalnosti” za ovo pravo odnosno ovlašćenje suda prihvata Ustavni sud Republike Srbije, koji je zauzeo stav da redovni sudovi u Srbiji nemaju ovu mogućnost. Više: Ustavni sud, *Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava*, Beograd, 2013.

¹¹⁷⁷ Zakon o Ustavnom sudu, „Sl. glasnik RS”, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - odluka US, 103/2015 i 40/2015 - dr. zakon. čl. 63.

državni organi, organi teritorijalne autonomije i lokalne samouprave¹¹⁷⁸ ili najmanje 25 narodnih poslanika. U ovom postupku važi princip *actio popularis*, tako da pravo na inicijativu za pokretanje postupka ima i svako pravno ili fizičko lice. Na kraju, postupak može pokrenuti i sam Ustavni sud *ex officio*.

Srbija je u roku predviđenim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju izvršila izmenu i dopune Zakona o poljoprivrednom zemljištu i time, na prvi pogled, postupila u skladu sa odredbama Sporazuma. Međutim, kako će se videti u kasnijem delu ovog poglavlja, Srbija nije izvršila obaveze preuzete Sporazumom¹¹⁷⁹ što Zakon o poljoprivrednom zemljištu, kao akt niže pravne snage, čini protivnim Sporazumu, kao aktu više pravne snage. U eventualnom postupku pred sudom moglo bi, iz navedenog razloga, doći do zastoja postupka i pokretanja postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti. U praksi do sada nije bilo takvih slučajeva. Da li će ih biti, ostaje da se vidi.

6.2.4. Opšti principi prava svojine stranaca na nepokretnostima

Relevantne odredbe u vezi sa pitanjem prava svojine stranaca na nepokretnostima nalaze se u Ustavu, u Zakonu o privatizaciji i u Zakonu o osnovama svojinskopravnih odnosa. Pored toga, za ovo pitanje značajne su i odredbe Zakona o prometu nepokretnosti i Zakona o obligacionim odnosima.

Ustav Republike Srbije ima nekoliko odredaba od značaja za pitanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Odredbom člana 17 Ustava propisano je da stranci, u skladu sa međunarodnim ugovorima, imaju u Republici Srbiji sva prava zajemčena Ustavom i zakonom, izuzev prava koja po Ustavu i zakonu imaju samo državljani Republike Srbije. Odredbom člana 21, stav 3 zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, *inter alia*, i po nacionalnoj pripadnosti. Navedeno se, budući da je odredba opšta, odnosi na sve sfere delovanja stranaca, pa i na imovinsku sferu.

Ekonomsko uređenje u Republici Srbiji počiva na tržišnoj privredi, otvorenom i slobodnom tržištu, slobodi preduzetništva, samostalnosti privrednih subjekata i ravnopravnosti privatne i drugih oblika svojine.¹¹⁸⁰ Odredbom člana 84, stav 1 Ustava propisano je da svi imaju jednak pravni položaj na tržištu, dok je stavom 4 istog člana propisano da su strana lica na tržištu izjednačena sa domaćim. Odredba člana 85 Ustava posvećena je svojinskim pravima stranaca i njome je izričito propisano da strana fizička i pravna lica, u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom, mogu steći pravo svojine na nepokretnostima. Odredbom člana 87 Ustava propisano je da su prirodna bogatstva, dobra za koje je zakonom određeno da su od opšteg interesa i imovina koju koriste organi Republike Srbije u državnoj imovini, kao i da u državnoj imovini mogu biti i druge stvari i prava, u skladu sa zakonom. Stavom 2 istog člana propisano je da fizička i pravna lica, pod uslovima i na način predviđen zakonom, mogu steći pojedina prava na određenim dobrima u opštoj upotrebi.

Odredbom člana 5, stav 3 Zakona o privatizaciji propisano je da predmet privatizacije ne mogu biti, *inter alia*, dobra od opšteg interesa. Imajući u vidu da je poljoprivredno zemljište, shodno članu 1, stav 3 Zakona o poljoprivrednom zemljištu dobro od opšteg interesa za Republiku Srbiju, sledi da

¹¹⁷⁸ Pravo na inicijativu za pokretanje ovog postupka Ustav priznaje organima teritorijalne autonomije ili lokalne samouprave samo ukoliko se zakonom ili drugim opštim aktom povređuje pravo na pokrajinsku autonomiju (član 187, stav 2), odnosno lokalnu samoupravu (član 193, stav 2).

¹¹⁷⁹ Ovo pitanje se u odnosu na Evropsku uniju uvek postavlja u Pododboru za unutrašnje tržište i konkurenciju (eng. *Subcommittee on Internal Market and Competition*), s obzirom da sloboda kretanja kapitala spada u nadležnost ovog Pododbora. Više o odborima i pododborima Evropskog parlamenta: European Parliament, *Committees*, <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/home>, Internet, pristupljeno 09.03.2021.

¹¹⁸⁰ Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 98/2006. čl. 82, st. 1.

poljoprivredno zemljište ne može biti predmet privatizacije. Imajući u vidu navedeno, čini se da privatizacija poljoprivrednog zemljišta sprovedena protivno odredbama Zakona o privatizaciji.

Naime, predmet privatizacije je: 1) društveni, odnosno javni kapital ili imovina u preduzećima i drugim pravnim licima, uključujući i javna preduzeća; 2) javni kapital iskazan u akcijama ili udelima; 3) akcije i udeli koji su posle raskida ugovora o prodaji kapitala zaključenog u postupku privatizacije preneti i evidentirani u Registru; 4) imovina u preduzećima iz tačke 3) ovog stava; 5) akcije, odnosno udeli Akcionarskog fonda, kao i Fonda za razvoj Republike Srbije i Republičkog fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje.¹¹⁸¹ Odredbom člana 48 Zakona o privatizaciji propisano je da se u postupku privatizacije može prodati imovina ili deo imovine subjekta privatizacije, što se, budući da nije izuzeta, odnosi i na oblast poljoprivrede. U skladu sa odredbom člana 12, kupac može biti domaće ili strano pravno ili fizičko lice, ali ovde je predviđen izuzetak za poljoprivredno zemljište: samo domaće pravno ili fizičko lice može biti kupac poljoprivrednog zemljišta.

Ograničenja za strance predviđao je i Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa iz 1980. godine, koji je u članu 82, stav 2 predviđao mogućnost da stranac stiče nepokretnosti, ali pod uslovom reciprociteta i ako međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno, s tim što čak ni tada stranac nije mogao sticati pravo svojine na svim nepokretnostima, već samo na zemljištu i zgradama koje bi stekao nasleđivanjem. Stranim licima je dopušteno da stiču pravo svojine na nepokretnostima pravnim poslovima *inter vivos* izmenama i dopunama Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa iz 1990. godine. Naime, tada je dodat novi član 82a, koji je u stavu 1 predviđao da strano fizičko i pravno lice koje obavlja delatnost u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji može, pod uslovom reciprociteta, biti nosilac prava svojine na poslovnim zgradama, poslovnim prostorijama, sredstvima rada, stanovima i stambenim zgradama, kao i na građevinskom zemljištu na kome može postojati pravo svojine za izgradnju takvih zgrada. Takođe, novim članom 82b predviđeno je da strano fizičko lice koje je stalno nastanjeno u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji može, pod uslovom reciprociteta, biti nosilac prava svojine na stanu i stambenoj zgradi. Naposletku, izmenama i dopunama Zakona iz 1996. godine, odredbe 82a i 82b promenjene su u oblik koji danas poznajemo, tako da je strancima koji obavljaju delatnost na našoj teritoriji dopušteno da, pod uslovom uzajamnosti, stiču pravo svojine na nepokretnostima koje su im neophodne¹¹⁸² za obavljanje te delatnosti.

Kako ovaj zakon nema posebnih odredbi o sticanju prava svojine na poljoprivrednom zemljištu i kako se u nekretnine neophodne za obavljanje delatnosti svakako može svrstati i poljoprivredno zemljište¹¹⁸³, ne bi bilo nikakvih razloga da se navedene odredbe ne primenjuju i na režim sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu. Međutim, režim sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu posebno reguliše Zakon o poljoprivrednom zemljištu.

Dakle, iz formulacije člana 82a, stav 1 gore navedene odredbe sledi da za sticanje prava svojine na nekretninama stranac treba da ispuni dva uslova: 1) uslov reciprociteta i 2) da mu je predmetna nekretnina neophodna za obavljanje delatnosti.

¹¹⁸¹ Zakon o privatizaciji, „Sl. glasnik RS”, br. 83/2014, 46/2015, 112/2015 i 20/2016-aut. tumačenje. čl. 5, st. 1.

¹¹⁸² Shodno članu 82v, stav 4 Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa, mišljenje o tome da li su nekretnine neophodne za obavljanje delatnosti daje „savezni organ nadležan za poslove trgovine“ (sada: Ministarstvo trgovine, turizma i telekomunikacija).

¹¹⁸³ Ovo stoga što se prema Zakonu o državnom premeru i katastru, nepokretnošću, *inter alia*, smatra i poljoprivredno zemljište. Zakon o državnom premeru i katastru, „Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 - odluka US, 96/2015, 47/2017 - autentično tumačenje, 113/2017 - dr. zakon, 27/2018 - dr. zakon, 41/2018 - dr. zakon i 9/2020 - dr. zakon. čl. 4, st. 2, tač. 1).

- 1) Kada je u pitanju način nastanka reciprociteta, faktički reciprocitet, odnosno reciprocitet koji se primenjuje u praksi je uvek dovoljan. Opšteprihvaćeni stav u teoriji je da je, prema sadržini reciprociteta, u materiji prava stranaca potreban formalni reciprocitet, odnosno takozvani nacionalni tretman. Kada je u pitanju dokazivanje reciprociteta, zakonodavac nije, kao što je to učinio u materiji priznanja stranih sudskih odluka, postavio pretpostavku njegovog postojanja.

Takav propust zakonodavca mogao navesti na zaključak da se, u materiji prava stranaca, reciprocitet ne pretpostavlja. Shodno navedenom, sud ili drugi organ koji vrši overu, dužan je utvrditi reciprocitet, u smislu člana 82v, stav 1 Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa koji propisuje da se ugovor o sticanju prava svojine na nepokretnosti u smislu člana 82a ovog zakona može overiti ako su ispunjeni uslovi za sticanje prava svojine iz tog člana.

Razmatrajući tadašnje najnovije izmene Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa, Stanivuković¹¹⁸⁴ je istakla da uslov reciprociteta nije pogodan uslov, pre svega, iz razloga što je reč o nedovoljno preciznoj kategoriji. Naime, kako zakonodavac nije odredio o kakvoj je vrsti reciprociteta reč, nije jasno šta takav uslov zaista podrazumeva – da li se pretpostavlja ili se dokazuje, da li se radi o materijalnom ili formalnom reciprocitetu, kao i da li je potreban ugovorni (diplomatski), zakonski ili faktički reciprocitet. Konstatujući da je u teoriji zauzet stav da je faktički reciprocitet uvek dovoljan, ukazuje da bi, po toj logici, i u slučaju postojanja diplomatskog ili zakonskog reciprociteta, ipak trebalo utvrditi i faktički reciprocitet. Čini se da se takav stav ne može izvesti iz navedene premise. Između ostalog, i stoga što su u pitanju tri različita načina nastanka reciprociteta. Osim toga, to bi značilo potpuno obesmisлити postojanje druga dva. Navedeno nikako ne znači umanjivanje značaja faktičkog reciprociteta i primene u praksi, već samo isticanje autoriteta zakona jer, ako sumnjamo u njih i njihovu primenu, koja ja njihov svrha? Sasvim je drugo je pitanje suštinskog značaja zakonskog i diplomatskog reciprociteta koji se ne primenjuje u praksi. Međutim, budući da su u pitanju tri različite vrste reciprociteta, ne bi se jednoj mogao dati toliki značaj u odnosu na druge dve sve dok sve tri postoje kao odvojene kategorije.

Iako je primena reciprociteta u praksi značajna, bilo bi neopravdano proveravati ga u slučaju utvrđenja postojanja diplomatskog ili zakonskog reciprociteta. Naime, u slučaju utvrđenja postojanja zakonskog reciprociteta, koji se ne primenjuje u praksi, ne bi bilo naročito opravdano reći da nema reciprociteta. Naime, to što jedna država ne poštuje svoj zakon i ne primenjuje ga u praksi, pitanje je unutrašnjeg (ne)reda i ne menja činjenicu da zakonski reciprocitet postoji. U tom smislu, nema osnova, a nije naročito ni mudar potez reagovati istom merom, odnosno ne primenjivati sopstveni (domaći) zakon. Navedeno bi značilo da država reaguje retorziono, što nije, u krajnjoj liniji, ni u duhu dobrih diplomatskih odnosa.

Slično je i u situaciji utvrđenja postojanja diplomatskog reciprociteta, *inter alia*, i iz razloga što je ugovor zakon za stranke. Preispitivanje da li se diplomatski reciprocitet zaista primenjuje u praksi, *i.e.* da li države poštuju svoje ugovorom preuzete obaveze, ne bi bilo najsrećnije rešenje. Naime, po maksimi *Pacta sunt servanda*, trebalo bi pretpostaviti da se ugovori primenjuju te ne bi trebalo, u tom smislu, davati pravo sudovima da ga preispituju. Izuzetno od ovakvog stava o pretpostavci postojanja reciprociteta, kada je u pitanju pravo lica iz (tadašnjih) novostvorenih država na prostoru bivše SFRJ da stiču pravo svojine (bilo nasleđivanjem bilo pravnim poslovima *inter vivos*), Ministarstvo pravde

¹¹⁸⁴ M. Stanivuković, „Svojina i druga stvarna prava stranaca na nekretninama u Jugoslaviji”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 30, no. 1-3, 1996, p. 227.

(tadašnje Savezno ministarstvo pravde)¹¹⁸⁵ je zauzelo stav da se, kada su u pitanju navedene države, ne bi moglo poći od pretpostavke postojanja reciprociteta, već da bi se on morao utvrđivati u odnosu na svaku pojedinu državu. Ministarstvo pravde se odlučilo na ovakav stav imajući u vidu ne samo događaje na prostoru tadašnje SFRJ, već i indicije da se u nekim od navedenih država državljanima SRJ uskraćuje pravo da stiču svojinu na nepokretnostima.

Postavlja se, pak, pitanje, kako utvrđivati uzajamnost u odnosu na lica koja imaju više državljanstava (polipatridi), odnosno lica bez državljanstva (apatridi). Navedeno bi se moglo rešavati primenom odredaba člana 11 i 12 Zakona o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja. Odredbom člana 11 navedenog Zakona predviđeno je da se lice koje ima državljanstvo neke druge države i srpsko državljanstvo, smatra srpskim državljaninom (stav 1), da se lice koje ima dva ili više stranih državljanstava od kojih nijedno nije srpsko, smatra državljaninom one države čiji je državljanin i u kojoj ima prebivalište (stav 2), odnosno da se lice koje ima državljanstvo dve ili više države, pri čemu ni u jednoj od njih nema prebivalište, smatra državljaninom one države čiji je državljanin i sa kojom je u najbližoj vezi.

Prima facie, kada su u pitanju apatridi, nema sumnje da bi trebalo primeniti odredbe člana 12 Zakona koje upućuju da se kao poveznica, umesto državljanstva lica, koristi prebivalište (stav 1), a u nedostatku prebivališta, boravište (stav 2), a ako se ni boravište ne može utvrditi, onda se merodavnim pravom smatra pravo Republike Srbije, kao *lex fori*. Međutim, upućujući na relevantne odredbe Konvencije Ujedinjenih nacija o statusu lica bez državljanstva¹¹⁸⁶, Ministarstvo pravde (tadašnje Savezno Ministarstvo pravde)¹¹⁸⁷, stalo je na stanovište da ne bi bilo opravdano utvrđivati uslov reciprociteta sa državom njihovog prebivališta, odnosno boravišta, već da bi uslov uzajamnosti u odnosu na ova lica trebalo smatrati irelevantnim te, u skladu sa navedenim, dozvoliti ovim licima da stiču pravo svojine na nepokretnostima (kako nasleđivanjem, tako i pravnim poslovima *inter vivos*), na isti način kao i domaći državljanin.

Živković¹¹⁸⁸ predlaže da se Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa izmeni na taj način što će eksplicitno bilo navedeno da je potreban materijalni reciprocitet za sticanje prava stranaca, a ne „nejasni“ formalni reciprocitet. Ovakav stav pri kojem ćemo tretirati strance kako oni tretiraju naše državljanin u svojoj državi ne čini se dobrim diplomatskim rešenjem s obzirom da ima prizvuk nekakve mere odmazde. Najpravičnije i najprihvatljivije rešenje danas je, kada su u pitanju prava stranaca, svakako formalni reciprocitet koji strance tretira na način na koji se tretiraju i domaći državljanin. Materijalni reciprocitet, čini se, ipak ima adekvatniju primenu u materiji priznanja stranih sudskih odluka, pa tamo treba i da ostane.

¹¹⁸⁵ M. Lisov, „Sticanje prava svojine stranih lica na nepokretnostima u SR Jugoslaviji“, *Izbor sudske prakse: stručno-informativni časopis*, vol. 9, no. 10, 2001, pp. 9-10.

¹¹⁸⁶ Uredba o ratifikaciji Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva i završnog akte Konferencije Ujedinjenih nacija o pravnom položaju lica bez državljanstva, „Sl. list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi“, br. 9/59. Relevantni su, u tom smislu, odredba člana 7 koja predviđa da države ugovornice sa „blagonaklonošću“ razmotre mogućnost da lica bez državljanstva oslobode uslova zakonskog reciprociteta, kao i člana 13 koja predviđa da će, u pogledu sticanja pokretne i nepokretne imovine, države ugovornice tretirati ova lica na što je moguće povoljniji način, a u svakom slučaju, na način koji neće biti nepovoljniji od onog koji je, pod istim okolnostima, predviđen za strance uopšte.

¹¹⁸⁷ M. Lisov, „Sticanje prava svojine stranih lica na nepokretnostima u SR Jugoslaviji“, *Izbor sudske prakse: stručno-informativni časopis*, vol. 9, no. 10, 2001, p. 9.

¹¹⁸⁸ M. Živković, „Neka pitanja vezana za sticanje prava svojine stranih lica na nepokretnostima kod nas“, in: *Građanska kodifikacija: Sveska 4*, (Ed. Radmila Kovačević-Kuštrimović), Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2004, p. 98.

- 2) Drugi uslov je ispunjen ako je predmetna nekretnina strancu neophodna za obavljanje delatnosti.

Stanivuković¹¹⁸⁹ ukazuje da ni ovaj kriterijum nije zadovoljavajući budući da tu delatnost ne obavlja samo lice, već njegovo preduzeće. Drugim rečima, nekretnina nije neophodna za obavljanje njegove delatnosti, već za obavljanje delatnosti njegovog preduzeća. Đurđev¹¹⁹⁰ ističe da bi se pod ovaj pojam sigurno mogli podvesti svi oblici direktnog ulaganja, ali da bi se, takođe, smatralo da strano pravno lice obavlja delatnost kada osniva predstavništvo na našoj teritoriji. Slično tome, Todorović¹¹⁹¹ ukazuje da je dovoljno da lice neposredno obavlja bilo koju delatnost u našoj zemlji, odnosno da posredno ulaže kapital u delatnost koju obavlja drugo lice.

Odredbom člana 82a, stav 3 predviđena je i mogućnost da se stranim fizičkom i pravim licu zabrani sticanje prava svojine na nepokretnostima koje se nalaze na određenim područjima u Republici Srbiji, pod kojima se, pre svega, imaju u vidu vojno-bezbednosne zone, odnosno zone od nacionalnog interesa. Poseban zakon, u tom smislu, još uvek nije donet. Živković¹¹⁹² je, još pre više od deceniju, isticao svoje žaljenje što takav zakon nije donet. Ipak, imajući u vidu spoljnotrgovinsku orijentaciju Srbije, verovatno nikada neće ni biti. Jedino ograničenje u tom smislu postoji u Zakonu o poljoprivrednom zemljištu koji strancima zabranjuje da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu koje se nalazi na udaljenosti manjoj od 10 kilometara od državne granice.

Ako je zaista u pitanju zaštita nacionalne bezbednosti, kao najlogičnije rešenje nameće se proglašavanje ovih zona restriktivnim zonama, odnosno onemogućavanje sticanja prava svojine na nepokretnostima u navedenim zonama, bez obzira na državljanstvo. Drugim rečima, sticanje prava svojine na nepokretnostima u ovim zonama trebalo bi, po toj logici, zabraniti ne samo stranim, nego i domaćim državljanima. Zakonodavac se, pri donošenju Zakona o poljoprivrednom zemljištu, očigledno vodio istom logikom s tim što je, iz nejasnih razloga, za domaće državljane, po izuzetku, ipak ostavio ovu mogućnost.

Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa¹¹⁹³ propisuje da strano fizičko lice na teritoriji Republike Srbije može, pod uslovima uzajamnosti, sticati pravo svojine na nepokretnostima nasleđivanjem kao i državljanin Republike Srbije. Zakon o nasleđivanju¹¹⁹⁴, pak, propisuje da strani državljani u Republici Srbiji imaju, pod uslovom uzajamnosti, isti nasledni položaj kao i domaći državljani, ako međunarodnim ugovorom nije drukčije određeno. U skladu sa navedenim, stranci, pod uslovom uzajamnosti, imaju pravo na nasleđivanje poljoprivrednog zemljišta.

¹¹⁸⁹ M. Stanivuković, „Svojina i druga stvarna prava stranaca na nekretninama u Jugoslaviji”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 30, no. 1-3, 1996, p. 225.

¹¹⁹⁰ D. Đurđev, „Pravo svojine stranaca na stvarima”, *Pravo-teorija i praksa*, vol. 14, no. 6, 1997, p. 26.

¹¹⁹¹ V. Todorović, „Prava stranaca na nepokretnostima u Jugoslaviji”, *Pravni život*, vol. 41, no. 11-12, 1991, p. 1346.

¹¹⁹² M. Živković, „Neka pitanja vezana za sticanje prava svojine stranih lica na nekretninama kod nas”, in: *Građanska kodifikacija: Sveska 4*, (Ed. Radmila Kovačević-Kuštrimović), Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2004, p. 87.

¹¹⁹³ Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa, „Sl. list SFRJ”, br. 6/80 i 36/90, „Sl. list SRJ”, br. 29/96 i „Sl. glasnik RS”, br. 115/2005 - dr. zakon. čl. 82b.

¹¹⁹⁴ Zakon o nasleđivanju, „Sl. glasnik RS”, br. 46/95, 101/2003 - odluka USRS i 6/2015. čl. 7.

Živković¹¹⁹⁵ je u skladu sa svojim čvrstim stavom o neodrživosti rešenja prema kojem stranci mogu sticati pravo svojine na nepokretnostima, ukazao da su sudovi čak i doprinosili strancima da lako stiču pravo svojine na nepokretnostima u našoj zemlji na taj način što nisu pridavali nikakav značaj činjenici da stranci nasleđivanjem stiču pravo svojine na nepokretnostima blizu državne granice. U skladu sa navedenim, autor decidno predlaže pomalo neuobičajeno rešenje. Naime, autor, pre svega, predlaže donošenje posebnog zakona koji bi, u smislu gore navedene odredbe člana 82a, stav 3 Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa, utvrdio određena područja na kojima bi strancima bilo apsolutno zabranjeno da stiču pravo svojine na nepokretnostima. Navedeni zakon bi, prema predlogu autora, trebalo da sadrži i odredbu koja bi predviđala obavezu eksproprijacije (uz pravičnu naknadu) svih nepokretnosti koje su stranci stekli pre nego što je područje na kojima su ih stekli proglašeno zonom na kojima stranci ne mogu sticati pravo svojine.

Ovakav stav je u skladu sa autorovim prethodnim izlaganjima, ali se čini da je autor ipak otišao korak dalje u svom radikalnom shvatanju ovog pitanja. Naime, predviđanje i zagovaranje retroaktivne primene zakona u navedenom slučaju je ne samo nepravično prema jednoj kategoriji lica, već i potpuno neprihvatljivo. Takvo ponašanje države značilo bi ne vladavinu prava, već vladavinu neprava u kojoj nije garantovan ni minimum pravne sigurnosti. Kada se ovakvi predlozi povežu sa ne tako davnim iskustvima iz naše istorije, naša zemlja se ne može smatrati veoma poželjnom destinacijom za investiture kada je u pitanju poštovanje njihovih stečenih prava, naročito prava svojine na nepokretnostima. Kao primer, Carić¹¹⁹⁶ navodi nacionalizaciju sprovedenu u tri talasa (1944, 1948. i 1958. godine) na osnovu Odluke iz 1944. godine za vreme Kraljevine Jugoslavije, kada je znatan deo imovine stranaca prešao u državnu svojinu. Iz navedenog bi se moglo zaključiti da nam pravna sigurnost stranaca u prošlosti nije bila naročito važna. Još pre više od tri decenije, Todorović¹¹⁹⁷ je ukazivao na potrebu da se strancima, po pitanju njihovog prava svojine na nepokretnostima, pruži veća pravna zaštita.

Odredbom člana 82d Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa propisano je da strana fizička i pravna lica mogu pravnim poslom prenositi pravo svojine na domaće lica, kao i na strano lice koje može sticati pravo svojine. Iz navedenog se može zaključiti da strana lica, bez ograničenja, mogu raspolagati poljoprivrednim zemljištem pravnim poslovima *inter vivos*.

Shodno Zakonu o prometu nepokretnosti¹¹⁹⁸ promet nepokretnosti je, ako zakonom nije drugačije određeno, slobodan. Nepokretnoću se, *inter alia*, smatra i poljoprivredno zemljište. Prometom nepokretnosti se smatra prenos prava svojine pravnim poslom, uz naknadu ili bez naknade, kao i prenos prava korišćenja na nepokretnosti u javnoj svojini sa jednog na drugog nosioca prava korišćenja na nepokretnosti u javnoj svojini.

Kako je za poljoprivredno zemljište donet poseban zakon, koji je *lex specialis* u odnosu na Zakon o prometu nepokretnosti, primenom pravila *lex specialis derogat legi generali* dolazimo do zaključka da se na sva pitanja u vezi sa prometom poljoprivrednog zemljišta u Republici Srbiji primenjuje Zakon o poljoprivrednom zemljištu kao *lex specialis*. Dakle, Zakon o poljoprivrednom

¹¹⁹⁵ M. Živković, „Neka pitanja vezana za sticanje prava svojine stranih lica na nekretninama kod nas”, in: *Građanska kodifikacija: Sveska 4*, (Ed. Radmila Kovačević-Kuštrimović), Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2004, pp. 88-90.

¹¹⁹⁶ S. Carić, *Pravo svojine stranaca na nepokretnosti*, Draslar partner, Beograd, 2006, pp. 245-248.

¹¹⁹⁷ V. Todorović, „Prava stranaca na nepokretnostima u Jugoslaviji”, *Pravni život*, vol. 41, no. 11-12, 1991, p. 1356.

¹¹⁹⁸ Zakon o prometu nepokretnosti, „Sl. glasnik RS”, br. 93/2014, 121/2014 i 6/2015. čl. 1, st. 1.

zemljištu pojavljuje se kao *lex specialis* u odnosu na Zakon o prometu nepokretnosti i kao *lex specialisimus* u odnosu na Zakon o osnovama svojinskopравnih odnosa.

Najnovijim izmenama Zakona o obligacionim odnosima iz marta 2020. godine¹¹⁹⁹ promenjen je član 455, tako da je umesto formulacije da ugovor mora biti zaključen „u pismenoj formi“ sada precizirano da ugovor o prodaji nepokretnih stvari mora biti zaključen u formi propisanoj Zakonom o prometu nepokretnosti, navodeći da je sankcija za suprotno postupanje ništavost ugovora.

Za derivativni način sticanja svojine, koji podrazumeva izvođenje prava svojine iz prava prethodnika te pravilo da niko ne može preneti na sebe više prava nego što sam ima, potrebno je ispuniti dva uslova: osnov sticanja (lat. *iustus titulus*) i način sticanja (lat. *modus acquirendi*). Osnov sticanja je neki pravni posao, u ovom slučaju, ugovor o kupoprodaji nepokretnosti - poljoprivrednog zemljišta, dok je način sticanja upis u katastar nepokretnosti. Shodno odredbi člana 4, stav 1 Zakona o prometu nepokretnosti, a u vezi sa članom 455 Zakona o obligacionim odnosima, ugovor o prometu nepokretnosti zaključuje se u obliku javnobeležničke potvrđene (solemnizovane) isprave.¹²⁰⁰ U stavu 2 navedenog člana, za overu ugovora predviđena je isključiva nadležnost javnog beležnika na čijem se području nalazi predmetna nepokretnost.

Odredbom člana 17, stav 3 Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa propisano je da u slučaju prodaje suvlasničkog dela ostali suvlasnici imaju pravo preče kupovine samo ako je to određeno zakonom. Kao *lex specialis*, Zakon o prometu nepokretnosti ograničava promet poljoprivrednog zemljišta pravnim poslom *inter vivos* pravom preče kupovine suvlasnika i pravom preče kupovine vlasnika susednog poljoprivrednog zemljišta, pri čemu Zakon odredbom člana 6, stav 3 izričito predviđa da suvlasnik poljoprivrednog zemljišta ima prvenstvo u ostvarivanju prava preče kupovine u odnosu na vlasnika susednog zemljišta, što je pravično i logično rešenje.

Kada je u pitanju pravo preče kupovine suvlasnika, prvenstvo u ostvarivanju prava preče kupovine, u smislu člana 5 Zakona, ima suvlasnik sa većim suvlasničkim udelom. Ukoliko ima više suvlasnika koji ispunjavaju prethodni kriterijum, odnosno ukoliko više suvlasnika ima udeo iste veličine koji je veći po veličini udela ostalih, suvlasnik koji prodaje svoj udeo sam odlučuje kome će od njih prodati svoj suvlasnički udeo. Pravo preče kupovine vlasnika susednog zemljišta regulisano je članom 6 Zakona.

U slučaju kada ima više vlasnika susednog zemljišta čije se poljoprivredno zemljište graniči sa poljoprivrednim zemljištem prodavca, Zakon prvenstvo u ostvarivanju prava preče kupovine daje vlasniku susednog zemljišta čije se poljoprivredno zemljište pretežnim delom graniči sa zemljištem prodavca. Ukoliko, pak, ima više vlasnika susednog zemljišta čije se poljoprivredno zemljište pretežnim delom graniči sa zemljištem prodavca, a granične linije su jednake, Zakon prednost daje vlasniku susednog zemljišta čija je površina najveća. Međutim, zakonodavac je propustio da, po ugledu na slučaj iz prethodnog člana kojim je regulisano pravo preče kupovine suvlasnika, uredi situaciju u kojoj postoji više vlasnika susednog zemljišta čije su površine jednake. Po ugledu na rešenje iz prethodnog člana 5, a primenom analogije, mogli bismo izvesti zaključak da bi prodavac imao diskreciono pravo da odluči o tome kome će od njih prodati svoje poljoprivredno zemljište. Shodno članu 8 Zakona, ukoliko se imalac prava preče kupovine ne izjasni da prihvata ponudu u roku od 15

¹¹⁹⁹ Zakon o obligacionim odnosima, „Sl. list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89(USJ), 57/89, „Sl. list SRJ“, br. 31/93 i „Sl. glasnik RS“, br. 18/2020.

¹²⁰⁰ Izmene Zakona o prometu nepokretnosti koje predviđaju zaključivanje ugovora u obliku javnobeležničke potvrđene (solemnizovane) isprave na snazi su od 2015. godine. Pre toga, isti član predviđao je zaključivanje ugovora o prometu nepokretnosti u obliku javnobeležničkog zapisa ili u pismenom obliku.

dana od prijema ponude, prodavac može prodati nepokretnost drugom licu, ali ne pod povoljnijim uslovima.

Odredbom člana 10, stav 1 predviđena je sankcija za prodavca koji je prodao nepokretnost, a nije je prethodno ponudio imao prava preče kupovine ili je nepokretnost prodao pod povoljnijim uslovima od uslova iz ponude. Naime, imalac prava preče kupovine može tužbom¹²⁰¹ nadležnom sudu zahtevati da se ugovor o prodaji nepokretnosti oglasi bez dejstva prema njemu i da se ista njemu proda i preda pod istim uslovima. Sa druge strane, Zakon o prometu nepokretnosti ne reguliše pitanje prava kupca kome je nepokretnost prodana uprkos povredi prava preče kupovine. Stranac (ili naš državljanin) kome bi bilo prodato poljoprivredno zemljište kršenjem odredaba ovog zakona o pravu preče kupovine, mogao bi se, međutim, pozvati na pravila o sticanju bez osnova (neosnovanom obogaćenju) iz Zakona o obligacionim odnosima i zahtevati povraćaj date kupoprodajne cene od prodavca.

Zaštitu ugovornim stranama pružaju i odredbe o nepunovažnim ugovorima. Nepunovažni ili nevažeći ugovori su oni ugovori kojima nedostaje neka od pretpostavki određenih zakonom. Zakon o obligacionim odnosima poznaje dve vrste nepunovažnih ugovora – ništave i rušljive ugovore. Ništavi ugovori ne proizvode nikakvo pravno dejstvo, dok rušljivi ugovori proizvode pravna dejstva, ali je njihova sudbina neizvesna. Naime, shodno odredbi člana 103, stav 1 Zakona o obligacionim odnosima, ugovor koji je protivan prinudnim propisima, javnom poretku ili dobrim običajima je ništav ako cilj povređenog pravila ne upućuje na neku drugu sankciju ili ako zakon u određenom slučaju ne propisuje što drugo. Shodno odredbi člana 104, stav 1, u slučaju ništavosti ugovora svaka ugovorna strana dužna je da vrati drugoj sve ono što je primila po osnovu takvog ugovora (lat. *restitutio in integrum*), a ako to nije moguće, ili ako se priroda onog što je ispunjeno protivi vraćanju, ima se dati odgovarajuća naknada u novcu, prema cenama u vreme donošenja sudske odluke, ukoliko zakon što drugo ne određuje. Važno je istaći i da pravo na isticanje ništavosti, shodno odredbi člana 109, ima svako zainteresovano lice i da se to pravo, shodno odredbi člana 110, ne gasi.

Odredbom člana 11 Zakona o prometu nepokretnosti predviđeno je da je ništav ugovor o prometu nepokretnosti zaključen pod uslovima postojanja pritiska i nasilja, odnosno u uslovima i okolnostima u kojima je bila ugrožena ili nije bila obezbeđena sigurnost ljudi i imovine, ostvarivanje zaštite sloboda, prava i dužnosti građana ili zakonitost i ravnopravnost građana. Na navedeni način zakonodavac je inkriminisao svako nasilno pribavljanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu, čime je rešen eventualni problem, odnosno jedan od najvećih problema akvizicija poljoprivrednog zemljišta - prinudno iseljavanje vlasnika.

Za zaštitu naših poljoprivrednika mogla bi se, pod određenim uslovima, iskoristiti i odredba člana 141 Zakona o obligacionim odnosima koja reguliše zelenaški ugovor. Stav 1 navedenog člana propisuje da je ništav ugovor kojim neko, koristeći se stanjem nužde ili teškim materijalnim stanjem drugog, njegovim nedovoljnim iskustvom, lakomislenošću ili zavisnošću, ugovori za sebe ili za nekog trećeg korist koja je u očiglednoj nesrazmeri sa onim što je on drugom dao ili učinio, ili se obavezao da će dati ili učiniti. U tom smislu, ugovor koji bi naš poljoprivrednik zaključio sa strancem koji, koristeći se stanjem nužde ili teškim materijalnim stanjem našeg poljoprivrednika, njegovim nedovoljnim iskustvom, lakomislenošću ili zavisnošću, ugovori za sebe ili za nekog trećeg korist koja je u

¹²⁰¹ Zakon odredbom člana 10, stav 5 predviđa obavezu tužioca da istovremeno sa podnošenjem tužbe položi kod nadležnog suda iznos u visini tržišne vrednosti nepokretnosti na dan podnošenja tužbe. Zakonodavac je ovim verovatno hteo da spreči zloupotrebu prava, *i.e.* podnošenje veksatorskih tužbi, odnosno tužbi iz obesti te da ograniči pokretanje ovakvih postupaka samo na ozbiljne tužioce.

očiglednoj nesrazmeri sa onim što je on drugom dao ili učinio, ili se obavezao dati ili učiniti, bio bi, u smislu člana 141 Zakona o obligacionim odnosima, ništav kao zelenaški ugovor.

Pored navedenog, treba imati u vidu i odredbe Zakona o obligacionim odnosima kojima se predviđa rušljivost ugovora. Naime, odredbom člana 111 Zakona o obligacionim odnosima predviđena je rušljivost ugovora u slučaju da ga je zaključila strana ograničeno poslovno sposobna, kad je pri njegovom zaključenju bilo mana u pogledu volje strana (pretnja, bitna zabluda ili prevara), kao i kad je to ovim zakonom ili posebnim propisom određeno. Stoga, naši poljoprivrednici su zaštićeni i u ovom smislu, tako da bi eventualni strahovi da će stranci doći i kupovati naše poljoprivredno zemljište pod pretnjom, da će naši poljoprivrednici biti u zabludi, odnosno da će biti dovedeni ili održavani u zabludi (prevareni), mogli biti umanjeni činjenicom da ih zakon štiti.

Naime, shodno odredbi člana 112, stav 1 navedenog Zakona, ugovorna strana u čijem je interesu rušljivost ustanovljena može tražiti da se ugovor poništi. Odredbom člana 113 propisane su i posledice poništaja. Naime, ako je na osnovu rušljivog ugovora koji je poništen nešto bilo ispunjeno, ima se izvršiti vraćanje (lat. *restitutio in integrum*), a ako to nije moguće, ili ako se priroda onog što je ispunjeno protivi vraćanju, ima se dati odgovarajuća naknada u novcu, i to prema cenama u vreme vraćanja, odnosno donošenja sudske odluke. Ukoliko se ugovor poništi, smatraće se nepunovažnim od samog početka (od zaključenja), dakle, kao da je ništav.

Odredbom člana 139 Zakona o obligacionim odnosima rušljivost je predviđena kao sankcija i u slučaju prekomernog oštećenja (lat. *laesio enormis*), odnosno slučaja u kojem je između obaveza ugovornih strana u dvostranom ugovoru postojala u vreme zaključenja ugovora očigledna nesrazmera, kada oštećena strana može zahtevati poništenje ugovora ako za pravu vrednost tada nije znala niti je morala znati. Pri tome, pravo da se zahteva poništenje ugovora prestaje istekom jedne godine od njegovog zaključenja. Dakle, navedeno bi značilo da prodavac poljoprivrednog zemljišta može, uz ispunjenje ostalih uslova predviđenih u navedenom članu, podneti tužbu za poništaj ugovora o kupoprodaji zbog cene koja ne odgovara realnoj tržišnoj vrednosti nepokretnosti, ali pod uslovom da prodavac nije imao saznanja o vrednosti nepokretnosti koju je prodavao. U suprotnom, ne bi bilo zakonskih uslova za primenu pravila o prekomernom oštećenju.

Ipak, kada su u pitanju rušljivi ugovori, ne treba izgubiti iz vida činjenicu da se, za razliku od prava na isticanje ništavosti, pravo na isticanje rušljivosti gasi. Ukoliko se ne istakne u zakonom propisanom roku. Shodno odredbom člana 117 Zakona o obligacionim odnosima, predviđen je subjektivni rok za zahtevanje poništenja ugovora i iznosi jednu godinu od saznanja za razlog rušljivosti, odnosno od prestanka prinude, kao i objektivni rok od 3 godine od dana zaključenja ugovora. Ukoliko ugovorna strana ne istakne rušljivost u zakonom predviđenom roku, ugovor će konvalidirati, što znači da će biti naknadno osnažen. Konvalidacija deluje retroaktivno, *ex tunc*, što znači da je ugovor od početka (od samog zaključenja punovažan).

Iz svega navedenog se može zaključiti da je pitanje prava stranaca da stiču svojinu na nepokretnostima u Srbiji je izuzetno kompleksno. Relevantne odredbe nalaze se u nekoliko zakona. Neke od njih nisu specijalne u smislu da se odnose samo na strance, već su, po svojoj prirodi, univerzalne, poput odredbi iz Zakona o prometu nepokretnosti, Druge su, pak, specijalne i odnose se isključivo na strance, poput pojedinih odredbi iz Zakona o privatizaciji i iz Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa.

6.2.5. Pravni režim sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu predviđen Zakonom o poljoprivrednom zemljištu

Zakon o poljoprivrednom zemljištu donet je 2006. godine, od kada je izmenjen ukupno 5 puta, od kojih su, kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta, najznačajnije izmene iz septembra 2017. godine, kojim je Srbija, kao deo izvršenja obaveza preuzetih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, formalno liberalizovala tržište poljoprivrednog zemljišta.

Promet poljoprivrednog zemljišta u Srbiji ogleda se u četvorostepenoj strukturi. Naime, relevantne odredbe nalaze se u Ustavu, Zakonu o osnovama svojinskopравnih odnosa, Zakonu o prometu nepokretnosti i Zakonu o poljoprivrednom zemljištu, koji reguliše promet poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini i promet poljoprivrednog zemljišta u privatnoj svojini.

Odredbom člana 85, stav 1 Ustava propisano je da strana fizička i pravna lica mogu steći svojinu na nepokretnostima u skladu sa zakonom ili međunarodnim ugovorom. Odredbom člana 12, stav 1 Zakona o prometu nepokretnosti, kao krovnom zakonom *lex generalis*, propisano je da se nepokretnosti u javnoj svojini mogu otuđiti u skladu sa zakonom koji uređuje javnu svojinu, ako posebnim zakonom nije drugačije određeno, s tim da se poljoprivredno i građevinsko zemljište, šume i šumsko zemljište, kao i lučko zemljište ne mogu otuđiti iz javne svojine, ako zakonom nije drugačije određeno.

Zakon o javnoj svojini¹²⁰² izričito propisuje da se pravni režim poljoprivrednog zemljišta u javnoj svojini uređuje posebnim zakonom, što je u konkretnom slučaju Zakon o poljoprivrednom zemljištu. Zakon o poljoprivrednom zemljištu je sve do 2015. godine sadržao zabranu otuđenja poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini. Izmenama iz 2015. godine revidiran je član 72, tako da su posle reči „ne može se otuđivati“ dodate reči „osim pod uslovima predviđenim ovim zakonom. Pored toga, dodato je i 5 novih članova (72a-72d) pod naslovom „Otujenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini“.

Shodno Zakonu o poljoprivrednom zemljištu¹²⁰³, poljoprivredno zemljište u državnoj svojini fizičko lice može steći teretno pravnim poslom pod uslovima propisanim ovim zakonom, osim u oblasti administrativne linije prema Autonomnoj pokrajini Kosovo i Metohija. Uslovi koje jedno lice mora (kumulativno) ispuniti da bi moglo steći pravo svojine na državnom poljoprivrednom zemljištu su da:

- 1) je državljanin Republike Srbije;
- 2) ima registrovano poljoprivredno gazdinstvo u aktivnom statusu najmanje tri godine ili da je nosilac porodičnog poljoprivrednog gazdinstva u aktivnom statusu najmanje tri godine;
- 3) ima uslove/mehanizaciju/opremu za obavljanje poljoprivredne delatnosti;
- 4) u svojini ima najviše do 30 hektara poljoprivrednog zemljišta;
- 5) ima prebivalište u jedinici lokalne samouprave u kojoj se prodaje poljoprivredno zemljište u državnoj svojini najmanje pet godina;
- 6) u poslednje tri godine nije izvršilo otuđenje više od 3 hektara poljoprivrednog zemljišta u svom vlasništvu, osim u slučajevima u kojima je utvrđen javni interes;
- 7) ukupna površina koju će fizičko lice imati u svojini nakon kupovine državnog poljoprivrednog zemljišta ne prelazi 40 hektara.

¹²⁰² Zakon o javnoj svojini, „Sl. glasnik RS“, br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016-dr.propis, 108/2016, 113/2017 i 95/2018. čl. 8.

¹²⁰³ Zakon o poljoprivrednom zemljištu, „Sl. glasnik RS“, br. 62/2006, 65/2008-dr.zakon, 41/2009, 112/2015, 80/2017 i 95/2018-dr.zakon. čl. 72a, st. 1.

Shodno stavu 3 navedenog člana, predmet prodaje može da bude poljoprivredno zemljište u državnoj svojini ako:

- 1) je udaljeno najmanje 10 kilometara od državne granice, a uz saglasnost Vlade, za svaki pojedinačan slučaj, udaljenost može biti i manja, a po prethodno pribavljenom mišljenju ministarstva nadležnog za poslove odbrane i ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove;
- 2) nije predviđeno važećim planskim dokumentom;
- 3) nije predmet restitucije;
- 4) ne pripada zaštićenim prirodnim dobrima;
- 5) ne pripada ili se ne graniči sa zonom bezbednosti/vojnom bazom.

Iz navedenog se može zaključiti da je poljoprivredno zemljište u državnoj svojini apsolutno rezervisano pravo za domaće državljane, ali je čak i za njih mogućnost da ga steknu uslovljena. U svakom slučaju, svojinu ni domaći državljani ne mogu steći u oblasti administrativne linije prema Autonomnoj pokrajini Kosovo i Metohija i oblastima koje su od državne granice udaljene manje od 10 kilometara, osim izuzetno. Naime, moguće je pribaviti zemljište i u ovoj oblasti, ali uz ispunjenje dva dodatna uslova: 1) saglasnost Vlade i 2) prethodno pribavljeno mišljenje Ministarstva odbrane i Ministarstva unutrašnjih poslova.

Pre svega, primetno je da uslov za sticanje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini u oblasti koja je udaljena od državne granice manje od 10 kilometara nije potpuno jasno formulisan. Naime, navedenom formulacijom da „je udaljeno najmanje 10 km od državne granice, a uz saglasnost Vlade, za svaki pojedinačan slučaj, udaljenost može biti i manja, a po prethodno pribavljenom mišljenju ministarstva nadležnog za poslove odbrane i ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove“, stiče se utisak da je saglasnost Vlade potrebna i za sticanje prava svojine na zemljištu udaljenom 10 ili više kilometara od državne granice, što nije slučaj. Intencija zakonodavca bila je da se zemljište može sticati ako je udaljeno najmanje 10 kilometara, dok je za udaljenost manju od 10 kilometara potrebno ispunjenje gore navedena dva uslova. Čini se da bi eventualne zabune u tom smislu mogle biti otklonjene izmenom formulacije tako da ona glasi: „je udaljeno najmanje 10 kilometara od državne granice, dok za sticanje svojine na poljoprivrednom zemljištu u državnoj svojini udaljenom manje od 10 kilometara za svaki pojedini slučaj saglasnost daje Vlada, a po prethodno pribavljenom mišljenju ministarstva nadležnog za poslove odbrane i ministarstva nadležnog za unutrašnje poslove“.

Ovo nije jedina zamerka koja bi se mogla uputiti formulaciji navedenog člana. Čini se da bi jasnije bilo da je treći stav bio formulisan na sledeći način „predmet prodaje fizičkom licu koje ispunjava uslove navedene u prethodnom stavu ovog člana može da bude poljoprivredno zemljište u državnoj svojini ako“ budući da bi se na navedeni način otklonila svaka eventualna sumnja u pogledu obaveze ispunjavanja uslova iz stava 1. Inače, trebalo bi naglasiti da zakonodavac ovakav propust nije napravio pri formulisanju odredbe člana 72đ u kojoj govori o uslovima za promet poljoprivrednog zemljišta u privatnoj svojini, što samo potvrđuje tezu o očiglednoj omašci zakonodavca u ovom slučaju.

Iako nije velika, ona lako može dovesti do nepotrebnih poteškoća u praksi, sa svim pratećim problemima koji proizlaze iz pogrešnih tumačenja zakona, poput neustaljene sudske prakse, pravne nesigurnosti i korupcije. Naravno, do takvog zaključka moglo bi se doći jednostavnim primenom sistematskog tumačenja prvog i drugog stava, ali i ciljnog tumačenja. Ipak, treba imati u vidu da zakone ne čitaju samo pravnici, već i laici, pa, stoga, formulacije treba da budu takve da se mogu relativno lako protumačiti, odnosno takve da ne ostavljaju mnogo prostora za različita tumačenja. Ovo

ne samo zbog toga što se tako umanjuje mogućnost zloupotreba, već i zbog toga što nejasne formulacije odbijaju ozbiljne investitore.

Stavom 4 navedenog člana broj hektara koje fizičko lice koje ispunjava uslove propisane ovim zakonom može steći na poljoprivrednom zemljištu u državnoj svojini limitiran je na 20 hektara, s tim da, shodno stavu 5 navedenog člana, fizičko lice koje ima dospele neizmirene obaveze po osnovu zakupnine poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini ne može da postane vlasnik poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini. Ukupna površina poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini, shodno stavu 6 navedenog člana, koja može da bude predmet prodaje ne može da iznosi više od 20% od ukupne površine poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini koja može da bude predmet zakupa u jedinici lokalne samouprave.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu garantuje određenim licima pravo preče kupovine poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini. Naime, odredbom člana 72b Zakona o poljoprivrednom zemljištu garantovano je pravo preče kupovine poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini fizičkog lica koje ispunjava opšte uslove iz gore citiranog člana 72¹²⁰⁴, kao i posebne uslove po sledećem redosledu:

- 1) da je vlasnik infrastrukture na poljoprivrednom zemljištu u državnoj svojini koje je predmet prodaje;
- 2) da je suvlasnik sa Republikom Srbijom na katastarskoj parceli koja je predmet prodaje, a suvlasnički deo Republike Srbije je manje površine od površine koja je u vlasništvu tog fizičkog lica;
- 3) da je vlasnik poljoprivrednog zemljišta koje se graniči sa katastarskom parcelom u državnoj svojini koja je predmet prodaje;
- 4) da je zakupac poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini koje je predmet prodaje i ima zaključen ugovor o zakupu poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini na period duži od 20 godina;
- 5) da ima prebivalište najmanje pet godina u katastarskoj opštini u kojoj se prodaje poljoprivredno zemljište u državnoj svojini.

Formulacija člana 72b upućuje na zaključak da postoji 5 situacija u kojoj jedno fizičko lice može ostvariti pravo preče kupovine (uz prethodno ispunjenje uslova iz člana 72a), s tim da su navedenih 5 situacija u hijerarhijskom odnosu.

Poljoprivredno zemljište u državnoj svojini koje je predmet prodaje, shodno članu 72v, stav 1, utvrđuje Ministarstvo na predlog jedinice lokalne samouprave. Odredbom stava 5 istog člana propisano je da nadležni organ jedinice lokalne samouprave razmatra ponude i, ako su ispunjeni svi uslovi predviđeni ovim zakonom, donosi odluku o prodaji uz prethodnu saglasnost Ministarstva. Odredbom stava 6 navedenog člana propisano je da, ako se više fizičkih lica prijavi za isto poljoprivredno zemljište u državnoj svojini, prednost ima lice koje ima pravo preče kupovine ako prihvati najvišu ponuđenu cenu, a ako se ne prijavi nijedno fizičko lice koje ostvaruje pravo preče kupovine poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini, prednost ima lice koje je ponudilo najvišu cenu.

¹²⁰⁴ Zakon o poljoprivrednom zemljištu govori o ispunjenju uslova iz člana 72, ali je verovatno u pitanju greška zakonodavca budući da se u navedenom članu ne navode uslovi koje fizičko lice treba da ispuni. Takvi uslovi sadržani su u članu 72a.

Odredbe od naročito značaja za pravo stranaca da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu nalaze se u članu 72g. Naime, u stavu 2 navedenog člana eksplicitno je navedeno da se poljoprivredno zemljište u državnoj svojini koje je predmet ugovora o kupoprodaji ne sme otuđiti, dati u zakup niti biti predmet hipoteke i drugih opterećenja najmanje petnaest godina od dana prodaje, osim u slučaju propisanom stavom 5 ovog člana (u slučaju da je ugovorom o kupoprodaji predviđeno plaćanje cene u ratama). Navedena odredba stava 2 odnosi se i na naslednike, odnosno pravne sledbenike kupca. Shodno stavu 4 navedenog člana, po isteku navedenog roka, Republika Srbija ima pravo preče kupovine ako kupljeno zemljište bude predmet prodaje.

Iz navedenih odredbi se može zaključiti da stranac ne može steći/zakupiti bilo koje poljoprivredno zemljište u Republici Srbiji koje je u privatnoj svojini, već samo ono koje je ili oduvek bilo u privatnoj svojini ili ono koje je bilo u privatnoj svojini najmanje 15 godina. Naime, u slučaju da je prodavac/zakupodavac stekao pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu od države, ono može biti predmet sticanja prava svojine/zakupa stranca samo pod uslovom da je ono u privatnoj svojini prodavca/zakupodavca najmanje 15 godina od dana sticanja prava svojine ugovorom o kupoprodaji.

Uslovi za promet poljoprivrednog zemljišta u privatnoj svojini predviđeni su odredbama člana 72d, koji je dodat izmenama Zakona iz 2017. godine, kada je izmenjena i odredba člana 1, stav 4, koja je pre navedenih izmena glasila: „Vlasnik poljoprivrednog zemljišta ne može biti strano fizičko, odnosno pravno lice”. Odredba je izmenjena tako da su posle reči: „pravno lice” dodate sledeće reči: „osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane („Službeni glasnik RS - Međunarodni ugovori”, br. 83/08 i 12/14 - u daljem tekstu: Sporazum)”.

Imajući u vidu gore navedeno, postavlja se pitanje pojma stranog pravnog lica u Srbiji. Zakon o strancima je odredio pojam stranog fizičkog lica. Naime, prema ovom zakonu, stranac je svako lice koje nema državljanstvo Srbije.¹²⁰⁵ Navedeno znači da se naš zakonodavac odlučio za negativno određenje pojma stranca, određivši kao stranca svako ono lice koje nema državljanstvo Srbije. Kada su, pak, u pitanju strana pravna lica, na njih se ne može primeniti kriterijum državljanstva budući da se pravna veza pravnih lica i države definiše pripadnošću pravnog lica.

Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju članom 3 propisuje da je domaće lice pravno lice, ogranak domaćeg i stranog pravnog lica i preduzetnik koji imaju sedište, odnosno koji su registrovani u Republici Srbiji, kao i fizičko lice koje ima prebivalište u Republici Srbiji, osim fizičkog lica koje ima prebivalište, odnosno boravište van Republike Srbije duže od godinu dana. Stranim licem se, u smislu ovog zakona, smatra svako lice koje nije napred navedeno. Iz navedenog se može zaključiti da je Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju prihvatio kriterijum registracije, odnosno mesta osnivanja za određivanje pripadnosti pravnog lica.

Odredbom člana 72d, stav 1 propisano je da državljanin države članice Evropske unije poljoprivredno zemljište u privatnoj svojini, polazeći od Sporazuma, može steći pravnim poslom uz naknadu ili bez naknade pod uslovima propisanim ovim zakonom. Stavom 2 navedenog člana propisano je da poljoprivredno zemljište u privatnoj svojini lica iz stava 1. ovog člana može steći ako:

- 1) je najmanje deset godina stalno nastanjeno u jedinici lokalne samouprave u kojoj se vrši promet poljoprivrednog zemljišta;

¹²⁰⁵ Zakon o strancima, „Sl. glasnik RS”, br. 24/2018 i 31/2019. čl. 3, stav 1, tač. 1).

- 2) obrađuje najmanje tri godine poljoprivredno zemljište koje je predmet pravnog posla uz naknadu ili bez naknade;
- 3) ima registrovano poljoprivredno gazdinstvo u aktivnom statusu kao nosilac porodičnog poljoprivrednog gazdinstva, u skladu sa zakonom kojim se uređuje poljoprivredu i ruralni razvoj bez prekida najmanje deset godina;
- 4) ima u vlasništvu mehanizaciju i opremu za obavljanje poljoprivredne proizvodnje.

Shodno stavu 3 istog člana, predmet pravnog posla iz stava 1 ovog člana može da bude poljoprivredno zemljište u privatnoj svojini ako:

- 1) nije poljoprivredno zemljište koje je u skladu sa posebnim zakonom određeno kao građevinsko zemljište;
- 2) ne pripada zaštićenim prirodnim dobrima;
- 3) ne pripada ili se ne graniči sa vojnim postrojenjem i vojnim kompleksom i ne nalazi se u zaštitnim zonama oko vojnih postrojenja, vojnih kompleksa, vojnih objekata i objekata vojne infrastrukture, niti pripada i ne graniči se sa teritorijom Kopenene zone bezbednosti¹²⁰⁶.

Takve odredbe, naročito o zahtevu za dugotrajnim prebivalištem, u suprotnosti su sa fundamentalnim principima Evropske unije, naročito sa principom slobodnog kretanja kapitala, a imaju i diskriminatorni karakter. Evropska komisija je, u slučaju postojanja takvih odredbi, pokretala postupke protiv država članica, o čemu je bilo više reči u četvrtom poglavlju disertacije. Iz navedenog bi se moglo zaključiti da bi se protiv Srbije, u slučaju da postane država članica Evropske unije, a ne izmeni navedenu odredbu, najverovatnije pokrenuo postupak od strane Evropske komisije, u kom slučaju bi moglo doći i do postupka pred Sudom pravde. Osim toga, i odredba iz tačke 3), koja podrazumeva registrovano poljoprivredno gazdinstvo bez prekida najmanje deset godina čini se preterano strogom. U tom smislu, čini se da je uslov predložen u modelu „uslovljene liberalizacije“ Instituta ekonomskih nauka¹²⁰⁷ pogodniji budući da je predviđao uslov od najmanje tri godine postojanja registrovanog poljoprivrednog gazdinstva u Srbiji.

Odredbom člana 72đ, stav 4 Zakona predviđeno je da, isto kao i u slučaju sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu u državnoj svojini, predmet pravnog posla iz stava 1 ovog člana ne može da bude poljoprivredno zemljište u privatnoj svojini koje se nalazi na udaljenosti do 10 kilometara od državne granice.¹²⁰⁸ Navedeno znači da je naš zakonodavac i ovde, kao i u slučaju iz odredbe člana 72đ, stav 3, tačka 3) iskoristio mogućnost koja mu je dala odredba člana 82a, stav 3 Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa kojom je predviđeno da se stranom fizičkom i pravnom licu zabrani sticanje prava svojine na nepokretnostima koje se nalaze na određenim područjima. Intencija zakonodavca je, očigledno, bezbednosne prirode, ali se ona ne čini dovoljno promišljenom. Naime, u uslovima u kojima se Srbija nalazi na putu evropskih integracija, ovakva odredba bi se vrlo verovatno smatrala diskriminatorskom i, kao takva, neusklađenom sa pravom Evropske unije. Osim toga, navedena odredba bi se mogla smatrati anahronom. Pored navedenog, to što smo omogućili domaćem

¹²⁰⁶ Navedenom tačkom 3) zakonodavac je iskoristio mogućnost datu odredbom člana 82a, stav 3 Zakona o osnovama svojinskopравnih odnosa, kojom je predviđena mogućnost da se stranom fizičkom i pravnom licu zabrani sticanje prava svojine na nepokretnostima koje se nalaze na određenim područjima.

¹²⁰⁷ J. Zubović, J. Subić, L. Rajnović, V. Paraušić, D. Bodroža, M. Jeločnik, D. Pavlović, P. Mitić, *Analiza pravnog i institucionalnog okvira tržišta poljoprivrednog zemljišta, procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta i preporuke za izmene domaćeg zakonodavnog i institucionalnog okvira i njihovu adekvatnu primenu: u okviru projekta "Analitička podrška pregovorima sa EU"*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2016, p. 77.

¹²⁰⁸ Odredbom stava 7 istog člana propisano je da se navedeno ograničenje ne primenjuje u slučaju povraćaja imovine koja se vrši u skladu sa zakonima kojima se uređuje vraćanje oduzete imovine bivšim vlasnicima.

državljaninu da stiče pravo svojine u oblasti udaljenoj manje od 10 kilometara od državne granice (kada je u pitanju poljoprivredno zemljište u državnoj svojini izuzetno, a kada je u pitanju poljoprivredno zemljište u privatnoj svojini bez ograničenja) ne daje nam garanciju nacionalne bezbednosti, već samo njen privid. Naime, to što neko ima srpsko državljanstvo ne znači nužno da radi u interesu Republike Srbije.

Shodno članu 72đ, stav 4 Zakona, površina koju strano lice iz stava 2 može steći (pod uslovom ispunjenja ostalih uslova navedenih u Zakonu) limitirana je na 2 hektara poljoprivrednog zemljišta u privatnoj svojini. Čini se da je, umesto ovako simboličnog limita, bolje bilo rešenje predloženo u analizi Instituta ekonomskih nauka¹²⁰⁹ (kod modela „uslovljene liberalizacije“) koje je predviđalo limit sticanja prava svojine na zemljištu od 300 hektara, što je sasvim realno budući da je isplativo za stranca i, u krajnjoj liniji, u skladu sa pravnim okvirima uporedivih zemalja članica Evropske unije.

Ispunjenost uslova iz člana 72đ stav 2 - stav 4 utvrđuje ministar poljoprivrede. Ovakvo rešenje nije oportuno iz najmanje dva razloga. Prvo, time je jedno vrlo delikatno pitanje dato na rešavanje članu političkog tela, čime se otvara prostor za manipulaciju i vođenje interesima aktuelnih interesnih grupa. Sa druge strane, time se član vlade, kao izuzetno značajna figura u politici jedne zemlje, nepotrebno opterećuje administrativnim i tehničkim pitanjima, poput proveravanja da li lice ima u vlasništvu mehanizaciju i opremu za obavljanje poljoprivredne proizvodnje.

Kod takvog stanja stvari, čini se da je bolje bilo uspostaviti nezavisno telo koje bi se bavilo utvrđivanjem ispunjenosti uslova za sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu. Ako ne to, zakonodavac je mogao primeniti rezonovanje iz stava 72v koji reguliše postupak prodaje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini, u kome je stavom 5 predviđeno da ispunjenost uslova za sticanje prava svojine utvrđuje nadležni organ jedinice lokalne samouprave, nakon čega, ako su ispunjeni svi uslovi, donosi odluku o prodaji uz prethodnu saglasnost Ministarstva.¹²¹⁰ U tom smislu, čini se boljim rešenje koje je predloženo u analizi Instituta ekonomskih nauka¹²¹¹ u kome je, kao jedan od uslova za sticanje prava svojine, predloženo da stranac dobije saglasnost Agencije za poljoprivredu. Ovakvo rešenje bi, osim sa aspekta nezavisnosti ovog tela, bilo bolje i sa aspekta smanjenja opterećenja ministra.

Odredbom člana 72đ, stav 8 propisano je da se dužina perioda propisana u stavu 2 tač. 1)-3) ovog člana¹²¹² utvrđuje „počevši od dana početka primene ovog zakona“. Čini se da je ovakva formulacija logički neodrživa. Zašto bi rokovi morali da se utvrđuju „počevši od dana početka primene“? Početak toka rokova ne može se paušalno utvrđivati budući da se oni računaju za svakog potencijalnog kupca, na *ad hoc* osnovi. Ono što zakon može propisati jeste opšte pravilo računanja

¹²⁰⁹ J. Zubović, J. Subić, L. Rajnović, V. Paraušić, D. Bodroža, M. Jeločnik, D. Pavlović, P. Mitić, *Analiza pravnog i institucionalnog okvira tržišta poljoprivrednog zemljišta, procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta i preporuke za izmene domaćeg zakonodavnog i institucionalnog okvira i njihovu adekvatnu primenu: u okviru projekta "Analitička podrška pregovorima sa EU"*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2016, p. 77.

¹²¹⁰ Nije precizirano o kom ministarstvu je reč, ali se, sasvim izvesno, radi o ministarstvu nadležnom za poslove poljoprivrede.

¹²¹¹ J. Zubović, J. Subić, L. Rajnović, V. Paraušić, D. Bodroža, M. Jeločnik, D. Pavlović, P. Mitić, *Analiza pravnog i institucionalnog okvira tržišta poljoprivrednog zemljišta, procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta i preporuke za izmene domaćeg zakonodavnog i institucionalnog okvira i njihovu adekvatnu primenu: u okviru projekta "Analitička podrška pregovorima sa EU"*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2016, p. 77.

¹²¹² Navedeno se odnosi na protek vremena od najmanje 10 godina od stalnog nastanjenja u jedinici lokalne samouprave u kojoj se vrši promet poljoprivrednog zemljišta, protek vremena od najmanje 3 godine od kako lice obrađuje poljoprivredno zemljište koje je predmet pravnog posla i protek vremena od najmanje 10 godina od registracije poljoprivrednog gazdinstva u aktivnom statusu, kao nosioca porodičnog poljoprivrednog gazdinstva.

rokova. Stoga, može se zaključiti da je zakonodavac imao neku drugu intenciju, koju nije sproveo u delo, već je nespretnom formulacijom doveo do problema pri tumačenju. Zakonodavac je najverovatnije imao nameru da rokovi propisani u stavu 2 tač. 1)-3) navedenog člana ne mogu početi da teku pre dana početka primene ovog zakona. Drugim rečima, ako je kupac, primera radi, imao stalno nastanjenje u smislu stava 2, tačka 1) navedenog člana pre početka njegove primene, taj period vremena mu se ne bi računao u protek roka.

Ovakva odredba je i neprecizna. Naime, iz navedenog nije jasno da li se rokovi računaju od dana početka primene Zakona o poljoprivrednom zemljištu generalno govoreći¹²¹³ ili se rokovi računaju od 01.09.2017. godine, kada je primena navedenog člana 72đ i otpočela. U prvom slučaju, stranci bi zaista, od dana 01.09.2017. mogli sticati pravo svojine jer je objektivno bilo vremena da od 2006. godine (godina donošenja Zakona o poljoprivrednom zemljištu) do 2017. (godina formalne liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta za državljane Evropske unije, pod određenim uslovima) isteknu potrebni rokovi. Sa druge strane, ako se rokovi računaju od 01.09.2017. godine, stranac može steći pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu u Republici Srbiji najranije 2027. godine (pod pretpostavkom da se stalno naselio već 01.09.2017. godine i tako ispunio uslov iz člana 72đ, stav 2, tačka 1). U drugom slučaju, Srbija čak ni formalno nije liberalizovala tržište poljoprivrednog zemljišta. Stoga, zakonodavac bi trebalo da dodatno precizira navedenu odredbu kako bi otklonio ovakve nedoumice u praksi.

Iz svega navedenog mogao bi se izvesti zaključak da gore navedena odredba člana 72đ, stav 8 pati od dve vrste inherentnih nedostataka koji se moraju otkloniti zbog pravne nesigurnosti koju stvaraju. Prvo, otkloniti nedostatak formulacije „počevši od dana početka primene“ te precizirati da rokovi ne mogu početi da teku pre određenog dana. Drugo, precizirati na koji se zakon misli – da li na Zakon o poljoprivrednom zemljištu iz 2006. godine ili na Zakon o izmeni i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2017. godine. Imajući u vidu navedeno, kao i obavezu da naše pravo uskladimo sa pravom Evropske unije, odnosno obavezu liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta preuzetu Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, navedena odredba bi trebalo da glasi: „rokovi propisani u stavu 2 tač. 1)-3) ovog člana ne mogu početi da teku pre dana početka primene ovog zakona, odnosno pre 27.07.2006. godine“.

Na kraju, shodno stavu 13 citiranog člana, pravo državljana Evropske unije da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu dodatno je ograničeno pravom preče kupovine Republike Srbije. Odredbom stava 17 navedenog člana propisano je da je sankcija za pravni posao iz stava 1 ovog člana kojim se vrši promet poljoprivrednog zemljišta u privatnoj svojini zaključen suprotno odredbama ovog zakona, ništavost.

Kako su izmene Zakona o poljoprivrednom zemljištu donete relativno skoro, sudska praksa nije bogata. Ipak, jedan slučaj iz 2018. godine¹²¹⁴ je vrlo interesantan budući da je ukazao na sankciju za pravne poslove koji ne ispunjavaju uslove pod kojima stranac može steći pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu, kao i na kome je teret dokazivanja. Sud je tom prilikom istakao da je „promet poljoprivrednog zemljišta u Republici Srbiji, kada je u pitanju sticanje prava svojine stranih fizičkih, odnosno pravnih lica, strogo ograničen i podvrgnut uslovima propisanim članom 72đ Zakona o poljoprivrednom zemljištu“, kao i da je navedena odredba po svojoj prirodi imperativnog karaktera te

¹²¹³ Što je 27.07.2006. godine, s obzirom da je Zakon objavljen 19.07.2006. u „Sl. glasniku RS“, a da je članom 96 propisano da stupa na snagu osmog dana od dana objavljivanja.

¹²¹⁴ Viši sud u Subotici, Rešenje GŽJB 3/2018 10.08.2018.

da, u smislu stava 10 Zakona o obligacionim odnosima, za posledicu ima ništavost pravnog posla koji je zaključen protivno navedenim uslovima.

Zakonom o obligacionim odnosima¹²¹⁵ je propisano da su strane u obligacionim odnosima slobodne da, u granicama prinudnih propisa, javnog poretka i dobrih običaja, svoje odnose urede po svojoj volji. Dakle, sud je neispunjavanje uslova predviđenih članom 72đ Zakona o poljoprivrednom zemljištu smatrao protivnim prinudnim propisima budući da je prethodno navedenu odredbu Zakona o poljoprivrednom zemljištu okarakterisao kao imperativnu, iz čega je pravilno zaključio da je pravna sankcija za takav (nedozvoljeni) pravni posao ništavost ugovora. Ovo stoga što, kako je sud naveo, predlagač nije dokazao da strana lica u navedenom slučaju ispunjavaju uslove za sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu. Iz navedenog bi se moglo zaključiti da je teret dokazivanja ispunjenosti uslova za pravo stranca da stiče svojinu na poljoprivrednom zemljištu u Republici Srbiji na samom strancu, što je u skladu sa opštim pravilom o teretu dokazivanja koje predviđa da je na stranci koja tvrdi da joj pripada neko pravo da to i dokaže.

Prema odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu nema pravnih smetnji da strana lica zaključe ugovor o zakupu poljoprivrednog zemljišta, bilo u državnoj bilo u privatnoj svojini. Jedino ograničenje predviđeno je odredbom člana 62, stav 3 kojim je propisano da pravo zakupa poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini nemaju pravna i fizička lica upisana u Registar poljoprivrednih gazdinstava koja: 1) su u pasivnom statusu; 2) nisu ispunila sve obaveze iz prethodnih ili tekućih ugovora o zakupu poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini; 3) su izvršila ometanje poseda poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini; 4) su narušavala nesmetano odvijanje bilo kog dela postupka javnog nadmetanja prilikom davanja poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini u zakup; 5) su bespravno koristila poljoprivredno zemljište u državnoj svojini; 6) su postupala suprotno stavu 2 ovog člana (*i.e.* lica koja su dala u podzakup poljoprivredno zemljište koje im je dato u zakup).

Ipak, ne treba očekivati da će Srbija u postupka harmonizacije svog prava sa pravom Evropske unije svim oblastima u potpunosti ispuniti sve zadate ciljeve. Ovo i nije naročit problem budući da Evropska unija danas funkcioniše na osnovu konstruktivnih kompromisa koji iziskuju ustupke svih država članica.¹²¹⁶ Međutim, činjenica je da su države članice Evropske unije zemlje sa najdužom pravnom tradicijom, ali i sa značajnim iskustvom u oblasti regulisanja tržišne ekonomije. Takav sistem je, nesporno, već pokazao vidljive pozitivne efekte. Na kraju, činjenica je i da se sistem Evropske unije sve više širi te da već obuhvata države u našem najbližem okruženju, na koje smo mi prirodno upućeni. Navedeno govori o potrebi, ali, čini se, i o nužnosti harmonizacije¹²¹⁷ prava Republike Srbije sa pravom Evropske unije. Na navedeni način naša država bi uspostavila takav pravni kontekst koji bi bio blizak i poznat potencijalnim stranim investitorima, i to ne samo onim iz država članica Evropske unije, već i onim iz drugih zemalja, budući da ozbiljni investitori, po prirodi stvari,

¹²¹⁵ Zakon o obligacionim odnosima, „Sl. list SFRJ“, br. 29/78, 39/85, 45/89(USJ), 57/89, „Sl. list SRJ“, br. 31/93 i „Sl. glasnik RS“, br. 18/2020. čl. 10.

¹²¹⁶ B. Živadinović, M. Milovanović, *Vodič kroz EU politike - Poljoprivreda*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011, p. 117.

¹²¹⁷ Rakić je 03.05.1995. godine, kao tadašnji sekretar Saveznog Ministarstva pravde SR Jugoslavije, podneo tadašnjem predsedniku Savezne vlade „Predlog za pristupanje harmonizaciji pravnog sistema SR Jugoslavije sa regulativom uspostavljenom u Evropskoj uniji“. Predsednik Savezne vlade je 31.08.1995. godine zakazao sastanak predstavnika nadležnih resora na kome je raspravljano o njemu i zaključeno da je neophodno bez odlaganja pristupiti aktivnosti harmonizacije naših propisa sa propisima Evropske unije. Naredne godine doneta je „Odluka o obrazovanju Komisije za harmonizaciju pravnog sistema SR Jugoslavije sa regulativom Evropske unije i Saveta Evrope“. Više o ovome: B. M. Rakić, *Harmonizacija jugoslovenskog prava sa pravom Evropske unije*, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 1997.

moraju biti upoznati sa pravilima po kojima funkcioniše jedno od najvećih svetskih tržišta.¹²¹⁸ Nužno se, stoga, nameće zaključak o potrebi da i države koje nisu članice Evropske unije svoje propise harmonizuju sa pravom Evropske unije s obzirom da je to jedini način da ostvare nesmetanu i uspešnu saradnju sa ovom integracionom organizacijom.¹²¹⁹

Član 72a je eksplicitno naznačio da poljoprivredno zemljište u državnoj svojini može sticati samo fizičko lice domaćeg državljanstva, što znači da pravna lica, makar imala i domaću pripadnost, nemaju to pravo. Sa druge strane, situacija nije tako jasna kada je u pitanju sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu u privatnoj svojini. Naime, član 72đ govori o „državljaninu“, što bi značilo da su u pitanju fizička lica, odnosno da strana pravna lica, makar imala i pripadnost Evropske unije, ne mogu sticati pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu u privatnoj svojini u Republici Srbiji. Zbog toga stranci i osnivaju domaće pravno lice preko kojeg stiču poljoprivredno zemljište.

Da zaključka da poljoprivredno zemljište u privatnoj svojini može sticati samo fizičko lice - državljanin Evropske unije, a ne i pravno lice, dolazi se i sistematskim tumačenjem odredbi Zakona o poljoprivrednom zemljištu i Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju. Naime, odredbom člana 72đ, stav 2, tačka 6) je, kao jedan od uslova, propisano da lice mora da „ima registrovano poljoprivredno gazdinstvo u aktivnom statusu kao nosilac *porodičnog* (istakla autorka) poljoprivrednog gazdinstva, u skladu sa zakonom kojim se uređuje poljoprivreda i ruralni razvoj bez prekida najmanje deset godina“. Odredbom člana 2, stav 1, tačka 6) Zakona o poljoprivredi i ruralnom razvoju propisano je da „nosilac *porodičnog* poljoprivrednog gazdinstva jeste *fizičko lice* (istakla autorka) - poljoprivrednik i preduzetnik koji obavlja poljoprivrednu proizvodnju, i koje je upisano u Registar poljoprivrednih gazdinstava, kao nosilac *porodičnog* poljoprivrednog gazdinstva“.

U Zakonu o prometu nepokretnosti se ne pominje ni fizičko ni pravno lice, već samo „vlasnik poljoprivrednog zemljišta“ i „prodavac“. Budući da su zakoni, u tom smislu, napravili propust, u praksi se mogu javiti problemi u tumačenju navedenih odredbi te dilema u vezi sa pitanjem da li pravna lica mogu sticati pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu u privatnoj svojini. Kako je Zakon o prometu nepokretnosti *lex specialis*, za sve što nije regulisao njime, važe odredbe *lex generalis*-a - Zakona o osnovama svojinskopravnih odnosa. Odredbom člana 1 navedenog zakona propisano je da fizička i pravna lica mogu imati pravo svojine na pokretnim i nepokretnim stvarima. Odredbom člana 9 propisano je da fizička i *pravna lica* (istakla autorka) mogu imati pravo svojine na stambenim zgradama, stanovima, poslovnim zgradama, poslovnim prostorijama, poljoprivrednom zemljištu i drugim nepokretnostima, osim na prirodnim bogatstvima koja su u državnoj svojini. Iz navedenih odredbi sledi da pravna lica mogu sticati pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu. Međutim, odredbom člana 1, stav 4 propisano je da *strana* (istakla autorka) pravna lica ne mogu steći pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu, osim ukoliko zakonom nije drugačije predviđeno u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, što, kako smo videli, nije učinjeno.

Našu zakonsku regulativu u ovoj oblasti je, čini se, oduvek karakterisala brojnost propisa, njihova specifičnost, nedovoljno jasne odredbe, ali i njihova međusobna neusklađenost i česte promene.¹²²⁰ Ako je zakonodavac na jednom mestu, odnosno u članu 72a, koji reguliše sticanje prava

¹²¹⁸ B. M. Rakić, „Predlog za pristupanje harmonizaciji pravnog sistema SR Jugoslavije sa regulativom uspostavljenom u Evropskoj uniji“, *Pravni zbornik: Časopis za pravnu teoriju i praksu*, no. 2-3, 1995, p. 149.

¹²¹⁹ B. M. Rakić, *Harmonizacija jugoslovenskog prava sa pravom Evropske unije*, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 1997, p. 10.

¹²²⁰ Š. Đurović, „Mjere za podsticanje stranih ulaganja“, *Pravni zbornik: Časopis za pravnu teoriju i praksu*, no. 2-3, 1995, p. 187.

svojine na poljoprivrednom zemljištu u državnoj svojini, mogao da bude jasan i naglasi „fizičko lice“, potpuno je neshvatljivo iz kog razloga nije isto učinio i sa ostalim odredbama.

Međutim, do odgovora na pitanje koja lica imaju pravo sticanja svojine na poljoprivrednom zemljištu u Republici Srbiji, može se doći sistematskim tumačenjem gore navedenih zakona, što je predstavljeno na tabeli 7.

Tabela 7. Mogućnost sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu u Srbiji

| | Pravna lica | | Fizička lica | |
|---------------------------|-------------|--------|--|--|
| | Domaća | Strana | Domaća | Strana |
| Privatno zemljište | Da | Ne | Da | Da, ukoliko su državljani Evropske unije |
| Državno zemljište | Ne | Ne | Da, ako ispunjavaju uslove propisane Zakonom | Ne |

Izvor: Priredila autorka

Iz navedenog se može zaključiti da poljoprivredno zemljište u državnoj svojini još uvek nije liberalizovano uprkos tome što se Srbija na liberalizaciju obavezala Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Osim toga, Srbija bi, u skladu sa obavezama preuzetim Sporazumom, fizičkim i pravnim licima Evropske unije trebalo da dozvoli sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu pod istim uslovima kao i domaćim licima (princip nacionalnog tretmana). Kako poljoprivredno zemljište u državnoj svojini mogu (uz ispunjenje određenih uslova) sticati samo domaća fizička lica, a ne i pravna, navedeno znači da je Srbija izmenom i dopunama Zakona iz septembra 2017. godine trebalo isto da dozvoli i fizičkim licima iz Evropske unije, što nije učinila.

Isto tako, ona nije omogućila pravnim licima Evropske unije da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu u privatnoj svojini, odnosno nije im dala nacionalni tretman. Takvo postupanje nije u skladu sa obavezama preuzetim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, ali ni sa Zakonom o ulaganjima¹²²¹ koji je proklamovao da strana ulaganja imaju nacionalni tretman, odnosno da ulagači koji su strana pravna ili fizička lica, u pogledu svog ulaganja u svemu uživaju jednak položaj i imaju ista prava i obaveze kao i domaći ulagači, ako ovim ili drugim zakonom nije drugačije uređeno.

Srbija se time oglušila o obavezu iz člana 53, stav 1 Sporazuma kojim se, između ostalog, obavezala da će stranim privrednim društvima omogućiti položaj koji nije manje povoljan od položaja koji daje svojim privrednim društvima. Navedeno bi značilo da je Srbija stranim pravnim licima morala da dopusti sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu u privatnoj svojini pod istim uslovima kao i domaćim pravnim licima.

¹²²¹ Zakon o ulaganjima, „Sl. glasnik RS“, br. 89/2015 i 95/2018. čl. 7, st. 1.

Sa druge strane, Srbija je formalno omogućila državljanima Evropske unije da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu u privatnoj svojini. Međutim, imajući u vidu težinu postavljenih uslova, državljanima Evropske unije je poljoprivredno zemljište u privatnoj svojini i dalje nedostupno. Ovo sve pod pretpostavkom da je zakonodavac imao intenciju da se rokovi postavljeni u uslovima iz člana 72đ računaju od dana početka primene Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2006. godine. U suprotnom, ako je zakonodavac imao nameru da se rokovi računaju od dana početka primene izmene i dopuna Zakona iz 2017. godine, liberalizacija čak ni formalno nije sprovedena budući da, objektivno, ne postoji mogućnost da stranac ispuni uslove u vezi sa postavljenim rokovima.

Imajući u vidu postojeća rešenja, moglo bi se zaključiti da su izmene Zakona o poljoprivrednom zemljištu u suprotnosti sa obavezama preuzetim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Kako je Sporazum potvrđeni međunarodni ugovor, navedeno bi značilo da izmene nisu u skladu ni sa Ustavom budući da član 194 Ustava propisuje da zakoni i drugi opšti akti ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava. Naime, navedeni Zakon je u direktnoj suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorom – Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Kako je Sporazum potvrđivanjem postao deo domaćeg pravnog poretka, neizvršavanje njegovih odredba znači da ne pridržavamo sopstvenog pravnog poretka. Osim navedenog, ovakve izmene u suprotnosti su sa Ustavom i zbog toga što krše odredbu o zabrani diskriminacije. Naime, tržište poljoprivrednog zemljišta liberalizovano je samo za državljane Evropske unije, pa se, u tom smislu, jasno diskriminišu državljani svake druge države van Evropske unije, što je u suprotnosti sa članom 21 Ustava kojim se zabranjuje diskriminacija.

Imajući u vidu sve navedeno, moglo bi se zaključiti da Srbija nije valjano izvršila obaveze preuzete Sporazumom, oglašivši se o liberalizaciju tržišta poljoprivrednog zemljišta i princip nacionalnog tretmana. Posledica takvog postupanja u domaćem pravnom poretku jeste postojanje Zakona koji, osim što mu se potkradaju nedopustive omaške, krši Ustav, kao najviši pravni akt Republike Srbije.

6.3. Uzroci akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Srbiji

Sagledavanje atributa države koja privlači investitore koji ulažu u poljoprivredno zemljište iz drugog poglavlja disertacije ukazala nam je na najčešće uzroke akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Studije slučaja uporedivih zemalja Istočne Evrope iz četvrtog poglavlja disertacije potvrđuju rezultate istraživanja o faktorima koji dovode do akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Postavlja se pitanje da li je isti slučaj i sa našom zemljom. Upravo je odgovor na to pitanje tema ovog dela disertacije.

6.3.1. Raspoloživost i cena zemljišta kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Srbiji

Prema analizi autora sprovedenoj na osnovu podataka iz baze podataka „Land Matrix“¹²²², utvrđeno je da nema zaključenih ugovora u 2019. i 2020 godini. Svi ugovori iz navedene baze podataka zaključeni su u periodu 2000-2018. Većina ugovora zaključena je radi proizvodnje hrane, što je i logično, imajući u vidu biofizičke i klimatske uslove koji pogoduju diversifikovanoj poljoprivrednoj proizvodnji. Interesantno je da proizvodnja biogoriva, koja se u svetu, pored proizvodnje hrane, javlja kao najčešći uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta, nije bitan faktor u Srbiji. Naime, proizvodnja biogoriva javlja se u svega dva ugovora, pri čemu čak ni tada to nije navedeno kao primarni motiv

¹²²² Land Matrix, *Land Matrix public database on land deals*, <https://landmatrix.org/>, Internet, pristupljeno 05.03.2020.

investitora, već kao jedan od više motiva (između ostalog, pored proizvodnje hrane i stočarstva). Prema navedenoj bazi podataka, zemlja porekla investicija, kada su u pitanju akvizicije poljoprivrednog zemljišta, su Holandija (29.016 hektara), Švajcarska (29.000 hektara), Ujedinjeni Arapski Emirati (20.071 hektara), Nemačka (15.000 hektara), Srbija (14.568 hektara), Irska (5.950 hektara), Mađarska (4.880 hektara) Hrvatska (3.000 hektara), Ujedinjeno Kraljevstvo (1.470 hektara) i Luksemburg (699 hektara).

Ovakvo stanje u skladu je i sa očekivanjima iskazanim u analizi Instituta ekonomskih nauka¹²²³ za koje je kao indikator poslužio indeks priuštivosti poljoprivrednog zemljišta. Prema navedenom indeksu, najrealniji investitori u poljoprivredno zemljište u Srbiji, s obzirom da im je ono značajno priuštivo, su državljani Nemačke, Francuske, Italije, Belgije, Danske ili Holandije. Isto tako, došlo se do zaključka da je malo verovatno, s obzirom da im nije priuštivo, da će kupci našeg poljoprivrednog zemljišta biti državljani Rumunije ili Poljske. Najčešći motivi ovih investitora bili su proizvodnja hrane (ukupno 28.870 hektara) i uzgoj stoke (ukupno 15.000 hektara). Iz navedenog se može zaključiti da je poreklo kapitala heterogeno.

Jedan od najznačajnijih faktora privlačenja stranih direktnih investicija u poljoprivredu su svakako i raspoloživi inputi. Srbija je, u tom smislu, odlična destinacija budući da ima velike površine poljoprivrednog zemljišta¹²²⁴, koje je jeftino i među od najkvalitetnijim u Evropi. Međutim, sam kvalitet zemljišta nije dovoljan za produktivnost. Naime, pored karakteristika samog poljoprivrednog zemljišta, ključna determinanta poljoprivredne produktivnosti je i dostupnost tehnologije,¹²²⁵ čijom savremenosti se Srbija ne može naročito pohvaliti. Kod takvog stanja stvari, od značaja je činjenica da su istraživanja¹²²⁶ pokazala da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta skoncentrisane na one države u kojima poljoprivredna produktivnost može znatno biti povećana tehnološkim investicijama, odnosno na one države koje imaju veliki potencijal za rast poljoprivredne produktivnosti. Ilustrativan je, u tom smislu, podatak da svaki 9. hektar poljoprivrednog zemljišta u Srbiji nije korišćen. *i.e.* čak 11% poljoprivrednog zemljišta.¹²²⁷

Prosečna cena poljoprivrednog zemljišta u Srbiji je 7.490 evra po hektaru, dok je prosečna cena poljoprivrednog zemljišta u državama članicama Evropske unije od 20.000 do 50.000 evra po hektaru zemlje.¹²²⁸ Od značaja je, u tom smislu, i indeks priuštivosti poljoprivrednog zemljišta koji je korišćen u analizi Instituta ekonomskih nauka¹²²⁹, u kojoj je zaključeno da je poljoprivredno zemljište stranim investitorima priuštivije 5,1-11,7 puta u odnosu na poljoprivrednika iz Srbije.

¹²²³ J. Zubović, J. Subić, L. Rajnović, V. Paraušić, D. Bodroža, M. Jeločnik, D. Pavlović, P. Mitić, *Analiza pravnog i institucionalnog okvira tržišta poljoprivrednog zemljišta, procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta i preporuke za izmene domaćeg zakonodavnog i institucionalnog okvira i njihovu adekvatnu primenu: u okviru projekta "Analitička podrška pregovorima sa EU"*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2016, p. 71.

¹²²⁴ Republički zavod za statistiku, *Popis poljoprivrede 2012: Poljoprivreda u Republici Srbiji - Poljoprivredno zemljište*, Beograd, 2015, p. 79.

¹²²⁵ P. Ciaian, d. A. Kancs, J. Swinnen, *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*, Centre for European Policy Studies Brussels, 2010, p. 76.

¹²²⁶ M. C. Rulli, A. Saviori, P. D'Odorico, „Global land and water grabbing”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 110, no. 3, 2013, p. 3.

¹²²⁷ Naime, na svakog stanovnika Srbije ide 0,54 hektara poljoprivrednog zemljišta. Republički zavod za statistiku, *Popis poljoprivrede 2012: Poljoprivreda u Republici Srbiji - Poljoprivredno zemljište*, Beograd, 2015, p. 67.

¹²²⁸ B. Drašković, Z. Brnjas, „Tržišna uslovljenost cena poljoprivrednog zemljišta”, in: *Ekonomske, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, (Ed. Božo Drašković), Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, p. 191.

¹²²⁹ J. Zubović, J. Subić, L. Rajnović, V. Paraušić, D. Bodroža, M. Jeločnik, D. Pavlović, P. Mitić, *Analiza pravnog i institucionalnog okvira tržišta poljoprivrednog zemljišta, procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta*

Kritikujući navedenu analizu, Baturan¹²³⁰ ističe da nije sporno da je poljoprivredno zemljište u Srbiji dostupnije strancima nego našim državljanima, ukazujući na činjenicu da pojedinci sa višim dohotkom mogu da priušte veću količinu tog dobra. Indeks priuštivosti koji je korišćen u navedenoj analizi, prema mišljenju autora, ne može dati odgovor na pitanje optimalnog pravnog i institucionalnog okvira, kao osnovnog istraživačkog pitanja analize, već bi, eventualno, mogao rezultirati predlogom odlaganja liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta dok se cena poljoprivrednog zemljišta i dohotka poljoprivrednika u Srbiji ne izjednači sa onim u Evropskoj uniji. Međutim, čini se da je činjenica da će stranci, u odnosu na domaće poljoprivrednike, lakše moći da dođu do poljoprivrednog zemljišta ipak od značaja zakonodavcu pri uspostavljanju pravnog i institucionalnog okvira. Naime, niska cena poljoprivrednog zemljišta je, kako se pokazalo, jedan od glavnih uzroka akvizicija poljoprivrednog zemljišta koji, uz slabe pravne i institucionalne okvire, može imati negativne efekte po ruralni razvoj.

U pomenutoj analizi¹²³¹ se još pre donošenja izmena Zakona o poljoprivrednom zemljištu upozoravalo da se nisu stekli uslovi za potpunu liberalizaciju tržišta poljoprivrednog zemljišta. Baturan¹²³², sa druge strane, smatra da bi bilo oportuno potpuno liberalizovati tržište, a da je izmenama zakona iz 2017. godine dodatno narušena efikasnost alokacije resursa, delimično onemogućena konkurencija, odnosno da će poljoprivredna proizvodnja biti suboptimalna, sa pripadajućim negativnim efektima. Zubović *et al.*¹²³³ su istakli da je razlog što se nisu stekli svi potrebni uslovi za potpunu liberalizaciju tržišta poljoprivrednog zemljišta, odnosno njegovu prodaju strancima, to što Srbija ne može garantovati pravnu sigurnost pri sticanju i očuvanju imovinskih prava stranaca. U tom smislu, u analizi Instituta ekonomskih nauka¹²³⁴ predloženo je da se liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta odloži usled, između ostalog, nesređenih pravnih odnosa na poljoprivrednom zemljištu.

U tom smislu, ukidanje zabrane mnogi vide kao preuranjen, možda čak i nesmotren korak, sa verovatno negativnim posledicama po poljoprivredno zemljište i privredni razvoj uopšte.¹²³⁵ Liberalizacija se vidi kao posledica ne toliko pritiska Evropske unije, koliko pritiska „domaćih tajkuna“. Ovo iz razloga što jedino oni, kako se objašnjava, koji su u postupku privatizacije kupili velike površine poljoprivrednog zemljišta po cenama nižim od tržišnih, imaju interes da ga što pre prodaju strancima po znatno višim cenama.¹²³⁶ Sa ovakvom konstatacijom slaže se i Ristić.¹²³⁷

poljoprivrednog zemljišta i preporuke za izmene domaćeg zakonodavnog i institucionalnog okvira i njihovu adekvatnu primenu: u okviru projekta "Analitička podrška pregovorima sa EU", Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2016, p. 71.

¹²³⁰ L. Baturan, „Pravo stranih lica da stiču svojину na poljoprivrednom zemljištu u Srbiji nakon zakonskih novela 2017. godine“, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta, Novi Sad*, vol. 51, no. 3, 2017, p. 1171.

¹²³¹ J. Zubović, J. Subić, L. Rajnović, V. Paraušić, D. Bodroža, M. Jeločnik, D. Pavlović, P. Mitić, *Analiza pravnog i institucionalnog okvira tržišta poljoprivrednog zemljišta, procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta i preporuke za izmene domaćeg zakonodavnog i institucionalnog okvira i njihovu adekvatnu primenu: u okviru projekta "Analitička podrška pregovorima sa EU"*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2016, p. 78.

¹²³² L. Baturan, „Pravo stranih lica da stiču svojину na poljoprivrednom zemljištu u Srbiji nakon zakonskih novela 2017. godine“, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta, Novi Sad*, vol. 51, no. 3, 2017, p. 1173.

¹²³³ J. Zubović, J. Subić, V. Paraušić, D. Bodroža, M. Jeločnik, „Procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta“, in: *Ekonomske, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, (Ed. Božo Drašković), Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, pp. 287-288.

¹²³⁴ J. Zubović, J. Subić, L. Rajnović, V. Paraušić, D. Bodroža, M. Jeločnik, D. Pavlović, P. Mitić, *Analiza pravnog i institucionalnog okvira tržišta poljoprivrednog zemljišta, procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta i preporuke za izmene domaćeg zakonodavnog i institucionalnog okvira i njihovu adekvatnu primenu: u okviru projekta "Analitička podrška pregovorima sa EU"*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2016, p. 73.

¹²³⁵ S. Vukičević, D. Stepić, D. Savović, „Svojinskoppravna ovlašćenja stranaca na poljoprivrednom zemljištu u Republici Srbiji“, *Ekonomika poljoprivrede*, vol. 58, no. 4, 2011, p. 540.

¹²³⁶ *Ibid.*, p. 543.

Srećković¹²³⁸ upravo u privatizaciji vidi početak „grabljenja zemlje“ u Srbiji, ističući da proces pristupanja Evropskoj uniji samo dodatno pogoršava stanje.

Baturan¹²³⁹ navodi da su koristi od navedene zabrane imali veliki poljoprivredni proizvođači u Srbiji, koji su, iako malog broja, koordiniranim aktivnostima uspjeli da izdejtstvuju zakonske odredbe koje im najviše odgovaraju. U pitanju su, kako navodi, imaoći velikog kapitala koji su koristili zabranu kako bi došli do velikih površina poljoprivrednog zemljišta i to novcem koji je često sumnjivog porekla. Tako su, kako autor navodi, ostvarili dvostruku korist. Prvo, novac koji dolazi iz sumnjivih izvora vraćali su u legalne tokove (takozvano „pranje novca“). Drugo, kako nisu bili zainteresovani za samu poljoprivrednu proizvodnju, oni su izdavali poljoprivredno zemljište u zakup, strpljivo čekajući neizbežno ukidanje zabrane, uz nadu da će se vrednost zemljišta drastično povećati.

6.3.2. Pravni i institucionalni okvir u Srbiji kao uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta

Značajan faktor privlačenja akvizicija poljoprivrednog zemljišta su karakteristike upravljanja¹²⁴⁰ jedne države. Svetska banka¹²⁴¹ meri pojedinačne i agregatne indikatore upravljanja za preko 200 zemalja i teritorija u periodu od 1996. do 2018. godine za ukupno šest dimenzija upravljanja: 1. Glas i odgovornost - u kojoj meri su građani neke zemlje sposobni da učestvuju u izboru svoje vlade, kao i slobodu izražavanja, slobodu udruživanja i slobodu mediji; 2. Politička stabilnost i odsustvo nasilja / terorizma - verovatnoća političke nestabilnosti i / ili politički motivisanog nasilja, uključujući terorizam; 3. Efikasnost vlade - kvalitet javnih usluga, kvalitet državne službe i stepen njene nezavisnosti od političkih pritisaka, kvalitet formulisanja i sprovođenja politike i kredibilitet vladine posvećenosti takvim politikama; 4. Kvalitet propisa - sposobnost vlade da formuliše i primenjuje zdrave politike i propise koji dozvoljavaju i promovišu razvoj privatnog sektora; 5. Vladavina prava - u kojoj meri građani imaju poverenja u institucije, u kojoj meri se institucije pridržavaju pravila društva, kvalitet izvršenja ugovora, sigurnost imovinskih prava, delovanje policije i sudova, kao i verovatnoća zločina i nasilja i 6. Kontrola korupcije - do koje mere se javna vlast vrši za privatnu korist, uključujući sitne i velike oblike korupcije, kao i „uzurpacija“ države od strane elita i radi privatnih interesa. Ipak, u metodologiji baze podataka upozorava se da je ključna karakteristika metodologije da sadrži margine greške kod svakog indikatora, što se mora uzeti u obzir pri interpretaciji. One zavise od broja izvora za svaku pojedinu državu i meru u kojoj se ovi izvori međusobno poklapaju (više izvora i njihovog međusobnog slaganja vode manjim standardnim greškama). Kako se navodi, ove standardne greške reflektuju činjenicu da je izuzetno teško meriti upravljanje, bez obzira na vrstu podataka koja se koristi. U metodologiji se koristi preko 30 različitih izvora podataka koji govore o mišljenju i iskustvu građana,

¹²³⁷ Z. Ristić, „Efekti privatizacije u Srbiji - pouke za (ne)privatizaciju PKB-a“, in: *Ekonomске, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, (Ed. Božo Drašković), Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, p. 152.

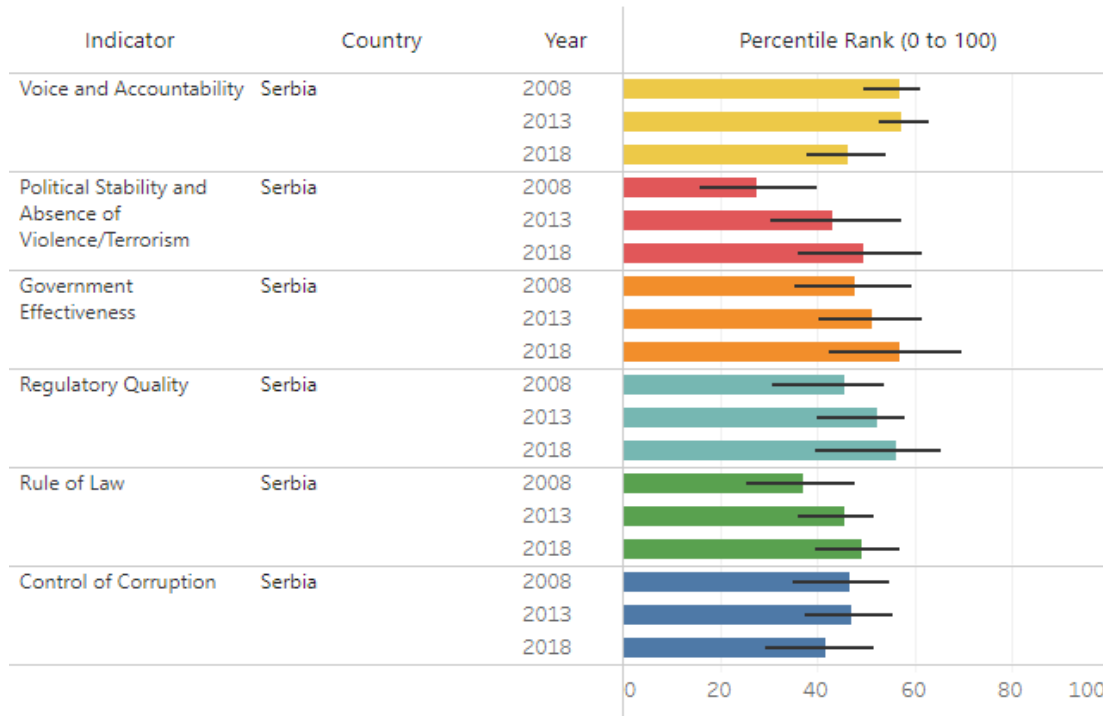
¹²³⁸ M. Srećković, „Land Grabbing and Land Concentration in Europe: The case of Serbia“, in: *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, (Eds. Jennifer Franco, Saturnino M. Borrás Jr), Transnational Institute, Amsterdam, 2013, p. 180.

¹²³⁹ L. Baturan, „Economic analysis of the ban on foreigners acquiring property rights on agricultural land in Serbia“, *Economics of Agriculture*, vol. 60, no. 3, 2013, p. 486.

¹²⁴⁰ U svrhe merenja svetskih indikatora upravljanja, Svetska banka „upravljanje“ definiše kao tradicije i institucije putem kojih se ispoljava autoritet u državi. Ovo uključuje način na koji vlada može biti izabrana, nadzirana i smenjena; sposobnost vlade da efikasno formuliše i implementira razumne politike, kao i poštovanje koje građani i države imaju prema institucijama koje upravljaju društveno-ekonomskim odnosima.

¹²⁴¹ The World Bank, *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>, Internet, pristupljeno 04.03.2020.

preduzetnika, kao i eksperata iz javnog, privatnog ili nevladinog sektora iz celog sveta o kvalitetu raznih aspekata upravljanja.



Slika 19. Svetski indikatori upravljanja u Srbiji

Izvor: Priredila autorka na osnovu baze podataka *Worldwide Governance Indicators (WGI)*¹²⁴²

Indikatori upravljanja mogu se predstaviti procentualnim rangom od 0 (najniži rang) do 100 (najviši rang), pri čemu određeni procentualni rang ukazuje na procenat država u svetu koje su rangirane ispod konkretne zemlje. Na slici 19. je prikazan procentualni rang Srbije za svaki indikator upravljanja. Iz navedene slike može se zaključiti da su se četiri indikatora od 6 u posmatranom periodu poboljšala (politička stabilnost i odsustvo nasilja, efikasnost vlade, kvalitet propisa i vladavina prava), dok su se ostala dva indikatora u posmatranom periodu pogoršala (glas i odgovornost i kontrola korupcije).

Prema rangu naše zemlje u odnosu na zemlje u svetu po pitanju indikatora upravljanja, moglo bi se zaključiti da je Srbija među prosečnim zemljama u svetu, što znači da oko 50% zemalja u svetu ima lošije indikatore upravljanja od Srbije. Iz navedenog se ne bi moglo zaključiti da će pravni i institucionalni okvir Srbije imati presudnu ulogu u privlačenju akvizicija poljoprivrednog zemljišta, ali bi se moglo tvrditi da će svakako biti jedan od značajnijih faktora.

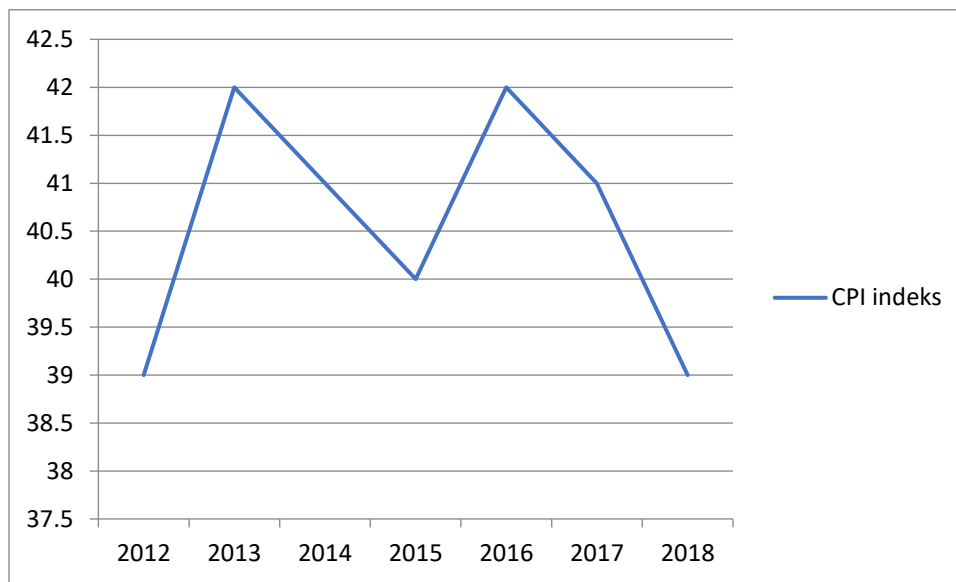
Za proces tranzicije ja, nažalost, karakteristična korupcija. Merenjem indeksa percepcije korupcije bavi se međunarodna organizacija „Transparentnost“ (eng. *Transparency International*). Ovim indeksom rangira se ukupno 180 država, na osnovu percepcije o njihovoj korumpiranosti¹²⁴³, na

¹²⁴² *Ibid.*

¹²⁴³ Organizacija „Transparentnost“ pod korupcijom smatra zloupotrebu poverene vlasti zarad privatne koristi, pri čemu se, u zavisnosti od iznosa izgubljenog novca, može podeliti na veliku i sitnu, a u zavisnosti od sektora u kome se pojavljuje, na političku i drugu.

osnovu čega se one rangiraju na skali od 100 („veoma čiste“) do 0 (veoma korumpirane). U ranijim poglavljima razmatrano je pitanje povezanosti korupcije i veće verovatnoće da akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju negativne efekte. Prema indeksu percepcije korupcije (*CPI Index*) organizacije Transparentnost¹²⁴⁴ za 2018. godinu, indeks Srbije iznosi 39/100, a 2019. godine ostao je nepromenjen. Od ukupno 180 rangiranih zemalja, nalazimo se na 91. mestu, koje mesto delimo sa Kinom.

Iz slike 20. može se zaključiti da je indeks percepcije korupcije Srbije u posmatranom periodu bio stabilan i kretao se između 39 i 42, iz čega se ne može zaključiti opšta tendencija rastućeg ili opadajućeg trenda. U svakom slučaju, Srbija se smatra državom u kojoj je nivo korupcije visok. Imajući u vidu da se indeks meri na osnovu percepcije o korupciji, a ne na osnovu konkretnih događaja, navedeni indeks bi svakako trebalo uzeti sa određenom dozom skepticizma. Ipak, treba imati u vidu da je on, svakako, dobar pokazatelj toga kakvu percepciju drugi imaju o nama.



Slika 20. Indeks percepcije korupcije u Srbiji (*CPI Index*) za period 2012-2018.

Izvor: Kalkulacije autorke na osnovu podataka organizacije *Transparency International*¹²⁴⁵

U tom smislu, s pravom se može reći da su svojim stavom prema korupciji, vlade pojedinih država te koje odlučuju da li će određena investicija imati karakter stranih direktnih investicija (sa pozitivnim efektima) ili „grabljenja zemlje“ (sa negativnim efektima).¹²⁴⁶ Ovo je posebno važno sa aspekta akvizicija poljoprivrednog zemljišta budući da je na osnovu navedenog jasno da i strani investitori, u proseku, imaju lošu sliku o Srbiji kada je u pitanju korupcija, što može dovesti do stvaranja raznih ideja o modelu poslovanja. Drugim rečima, verovatnoća da akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju negativne efekte je velika.

¹²⁴⁴ T. International, *Corruption Perceptions Index 2019*, <https://www.transparency.org/cpi2019?/news/feature/cpi-2019>, Internet, pristupljeno 03.03.2020.

¹²⁴⁵ *Ibid.*

¹²⁴⁶ D. Zetland, J. Möller-Gulland, „The political economy of land and water grabs“, in: *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, (Eds. Tony Allan, et al.), Routledge, London and New York, 2013, p. 649.

Imajući u vidu sve navedeno o akvizicijama poljoprivrednog zemljišta, kako izloženu teoriju, tako i iskustva uporedivih zemalja članica Evropske unije obrađene u prethodnom poglavlju, moglo bi se zaključiti da je Srbija privlačna destinacija za investitore u poljoprivredno zemljište zbog, pre svega, kvalitetnih i jeftinih inputa. Kod takvog stanja stvari, postavlja se pitanje kakve efekte Srbija može očekivati od priliva kapitala u zemlju.

6.4. Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta u Srbiji

Prema bazi podataka „Land Matrix“¹²⁴⁷ u Srbiji je do sada preuzeto 103.865 hektara poljoprivrednog zemljišta i zaključeno je ukupno 19 ugovora. Nema podataka o nameri zaključenja ugovora niti o propalim pokušajima zaključenja ugovora. Analizom autora na osnovu raspoloživih podataka iz navedene baze utvrđeno je da su nad većinom zemljišta investitori stekli kontrolu kupovinom, a u manjem broju ugovora zakupom, odnosno kupovinom i zakupom.

Investitori dolaze iz stranih zemalja, a u posed zemljišta dolaze preko zavisnog privrednog društva osnovanog u Republici Srbiji, što samo potvrđuje tezu o mogućnosti, odnosno postojanju uporišta u zakonima koji omogućavaju strancima da, uprkos formalnoj zabrani sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu koja je postojala sve do 2017. godine, to ipak čine osnivanjem domaćeg pravnog lica, čime je ova zabrana bila relativizovana. Podataka o krajnjem vlasniku - fizičkom licu nema budući da se kao krajnji vlasnik u vlasničkoj strukturi, na začelju nalazi jedno (po pravilu) ili više pravnih lica. Samo u jednom slučaju registrovana su fizička lica sa srpskim državljanstvom, koja zajedno sa stranim pravnim licima ostvaruju kontrolu nad poljoprivrednim zemljištem, a preko domaćeg pravnog lica. Navedeni podaci govore da ni Srbija nije izuzeta od akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Srbija mora pažljivo pristupiti akvizicijama poljoprivrednog zemljišta budući da one sa sobom nose mnogostruke koristi, ali, isto tako, imaju potencijal da ispolje negativne efekte po, najčešće, ruralni razvoj.

6.4.1. Očekivani efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta

Kako se pokazalo u trećem poglavlju disertacije, efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta nisu jednoznačni. Ovakvo stanje u skladu je i sa prirodom ovog fenomena koji je u svojoj biti kompleksan. Popov¹²⁴⁸ navodi da uspeh investicija, osim od veličine nacionalnog tržišta, raspoloživosti odgovarajućih inputa, infrastrukture i radne snage i političke, ekonomske i pravne stabilnosti zemlje, zavisi i od postojanja adekvatne politike privlačenja stranih direktnih investicija. Ovde se, pre svega, ima u vidu da treba voditi takvu politiku koja privlači „poželjne“ investicije, *i.e.* „one koje će dati doprinos razvoju zemlje“. Ovo naročito iz razloga što strane direktne investicije mogu predstavljati priliku za razvoj.¹²⁴⁹ Ipak, Srbija treba da bude spremna na to da će dolazak investitora značiti ne samo pozitivne efekte, već i potencijalno negativne efekte.

Da bi definisala okvir političkih i institucionalnih promena koje doprinose efikasnijem razvoju poljoprivrednog sektora i blagostanju ruralnog stanovništva, država je obavezna da reaguje na aktuelne

¹²⁴⁷ Land Matrix, *Land Matrix public database on land deals*, <https://landmatrix.org/>, Internet, pristupljeno 05.03.2020.

¹²⁴⁸ Đ. V. Popov, „Značaj inostranih investicija za privrednu stabilnost Srbije“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 42, no. 1-2, 2008, p. 41.

¹²⁴⁹ Đ. V. Popov, „Rast stranih investicija u Srbiji - Zakon i šta još?“, *Proceedings of Novi Sad Faculty of Law/Zbornik Radova Pravnog Fakulteta, Novi Sad*, vol. 49, no. 2, 2015, p. 401.

izazove. U tom smislu, Vlada je u Strategiji¹²⁵⁰ istakla da su unutrašnji i spoljni izazovi sa kojima se suočava u poljoprivrednom sektoru: 1) zaostao tehnološki razvoj i nedovoljno efikasno suočavanje sa efektima klimatskih promena, 2) nedovoljna konkurentnost, 3) obezbeđivanje stabilnog dohotka i poslovnog okruženja za poljoprivrednike, 4) ostvarivanje održivog razvoja i 5) spremnost da se odgovori na zahteve koji proizlaze iz procesa pridruživanja Svetskoj trgovinskoj organizaciji i Evropskoj uniji.

U državi koja pretenduje na članstvo u Evropskoj uniji, plan daljeg razvoja poljoprivredne politike određen je njenom spoljnopolitičkom orijentacijom. U tom smislu, zajednička poljoprivredna politika predstavlja model oblikovanja nacionalne poljoprivredne politike.¹²⁵¹ Međutim, kod podsticanja stranih ulaganja mora se voditi računa o glavnoj opasnosti politike privlačenja stranih direktnih investicija, a to je da budu neefikasne u privlačenju dugoročnih investicija, odnosno da dovedu do privlačenja kratkoročnih investicija, *i.e.* takvih investicija kod kojih investitor iskoristi podsticaje i ode.¹²⁵² U tom smislu, osim što nagli odlazak investitora povlači sa sobom niz negativnih efekata po ruralnu sredinu, on može imati i mnogo šire negativne efekte.

Takvi efekti proizlaze, između ostalog, iz mogućnosti koju daje Zakon o deviznom poslovanju¹²⁵³ kojim je propisano da plaćanja i prenosi po osnovu tekućih poslova obuhvataju, bez ograničenja, povraćaj sredstava uloženi u investicije, kao i prenos u inostranstvo i unos dobiti po osnovu direktnih investicija. Ovakva odredba je izuzetno povoljna za investitore, ali je potencijalno opasna za domaću valutu. Naime, ona može dovesti do ogromne depresijacije dinara usled neograničene repatrijacije dobiti. Iako bi za našu valutu verovatno bilo oportunistički izopštiti ovakvu odredbu iz navedenog zakona, to ne bi bilo u skladu sa našom spoljnopolitičkom orijentacijom, odnosno težnjom za članstvom u Evropskoj uniji. Naime, takva odredba je u skladu sa slobodom kretanja kapitala budući da potpuna liberalizacija tržišta kapitala obuhvata, *inter alia*, i iznošenje gotovog novca bez ograničenja.

Institut ekonomskih nauka je u svojoj analizi¹²⁵⁴ takođe došao da zaključka da bi liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta dovela do poboljšanja ekonomskih indikatora. Imajući u vidu takve rezultate istraživanja, moglo bi se postaviti pitanje zbog čega se, ako će liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta dovesti do poboljšanja ekonomskih indikatora, u analizi predlaže pooštavanje uslova za raspolaganje zemljištem?¹²⁵⁵ Međutim, čini se da je predlog Instituta ekonomskih nauka koji podrazumeva pooštavanje uslova za sticanje prava svojine stranca na poljoprivrednom zemljištu adekvatan. Naime, iako je tačno da akvizicije poljoprivrednog zemljišta dovode do pozitivnih ekonomskih efekata, one su kompleksni fenomen koji ima i niz potencijalno negativnih efekata po zemlju domaćina, od kojih su neki, primera radi, nestanak malih

¹²⁵⁰ Vlada Republike Srbije, *Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024. godine*, Beograd, 2014, p. 1.

¹²⁵¹ M. Milovanović, „Mogući efekti integracije u EU na poljoprivredu Srbije”, Univerzitet u Novom Sadu, 2016, p. 86.

¹²⁵² Đ. V. Popov, „Podsticaji i kontrola inostranih investicija”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 42, no. 3, 2008, p. 47.

¹²⁵³ Zakon o deviznom poslovanju, „Sl. glasnik RS”, br. 62/2006, 31/2011, 119/2012, 139/2014 i 30/2018. čl. 3, st. 2, tač. 3).

¹²⁵⁴ J. Zubović, J. Subić, L. Rajnović, V. Paraušić, D. Bodroža, M. Jeločnik, D. Pavlović, P. Mitić, *Analiza pravnog i institucionalnog okvira tržišta poljoprivrednog zemljišta, procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta i preporuke za izmene domaćeg zakonodavnog i institucionalnog okvira i njihovu adekvatnu primenu: u okviru projekta "Analitička podrška pregovorima sa EU"*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2016, p. 68.

¹²⁵⁵ L. Baturan, „Pravo stranih lica da stiču svojину na poljoprivrednom zemljištu u Srbiji nakon zakonskih novela 2017. godine”, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta, Novi Sad*, vol. 51, no. 3, 2017, p. 1172.

poljoprivrednika, onemogućavanje mladim poljoprivrednicima da uđu u sektor, prehrambena nesigurnost ili zagađenje životne sredine.

6.4.2. Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta na ruralni razvoj i konkurenciju

6.4.2.1. Sudbina malih poljoprivrednih gazdinstava

U Srbiji ne postoji zvanična definicija ruralnih sredina. Ruralne sredine definišu se negativno, tako da se ruralnim sredinama smatraju one oblasti koje nisu urbane. Prema definiciji ruralnih sredina Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, ruralne sredine su one sa gustom naseljenosti ispod 150 stanovnika po km². Prema ovoj definiciji, ruralne sredine u Srbiji obuhvataju 129 od 169 opština i oko 3900 naselja, sa oko 1.365.000 domaćinstava, što predstavlja oko 54% ukupnog broja domaćinstava.¹²⁵⁶ Pored toga, udeo ruralne populacije u ukupnom broju stanovnika u Srbiji je 2019. godine iznosio 43,74%.¹²⁵⁷

Mala poljoprivredna gazdinstva, budući da ne ostvaruju ekonomiju obima, imaju male prinose i nisu u stanju da snabdeju svetsko tržište, odnosno da podmire celokupnu tražnju za poljoprivrednim proizvodima. Uprkos tome, ona su opstala, između ostalog, i iz razloga što obezbeđuju hranu na stolovima ruralnih porodica, obezbeđujući im preko potrebnu prehrambenu sigurnost. Svaka ozbiljna država mora voditi računa o malim poljoprivrednim gazdinstvima, imajući u vidu ne samo činjenicu da predstavljaju značajan deo jednog naroda, već i činjenicu da oslikavaju društvo u celini. Ona, stoga, zahtevaju da im se posveti zaslužena pažnja kako u pravnim i institucionalnim okvirima, tako i u donošenju političkih odluka. Akvizicije poljoprivrednog zemljišta, iako je verovatno da će uticati na nestanak velikog broja njih, nisu zlo. Naprotiv, one mogu dovesti do povećanja standarda života tih istih ljudi koji su imali vrlo nizak standard života i želju da na kraju dana imaju hleb na stolu.

Moglo bi se reći da je naše ruralno stanovništvo posebno ranjivo na negativne efekte koje akvizicije mogu imati u vezi sa ruralnim razvojem budući da se suočavamo sa niskom produktivnošću i socio-ekonomskom marginalizacijom ovog dela stanovništva.¹²⁵⁸ Problem je i što je, s obzirom da su ruralne sredine u nekim periodima bile pogođene i dvostruko više nego gradovi, siromaštvo obeležje ruralnih sredina.¹²⁵⁹ Međutim, oslanjanjem na tradicionalne i neretko zastarele metode poljoprivredne proizvodnje, bez stranih direktnih investicija, ovaj deo stanovništva rizikuje dalju marginalizaciju. S tim u vezi, nove tehnologije i znanja su našoj poljoprivredi preko potrebna. Ovo je Vlada¹²⁶⁰ u Strategiji razvoja poljoprivrede i potvrdila navodeći da je rast konkurentnosti naše poljoprivrede, uz prilagođavanje zahtevima kako domaćeg, tako i stranog tržišta i tehnološko-tehničko unapređenje permanentan cilj poljoprivredne politike.

Sa druge strane, može se pretpostaviti da će akvizicije poljoprivrednog zemljišta dovesti do povećanja koncentracije, odnosno izlaska iz poljoprivrednog sektora onih poljoprivrednika koji su

¹²⁵⁶ J. Zubović, A. Vuković, „Development of human resources in mountain rural areas of Serbia”, in: *Rural development and (un)limited resources*, Institute of Agricultural Economics, Belgrade, 2014, p. 738.

¹²⁵⁷ The World Bank, *Rural population (% of total population)*, https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs?fbclid=IwAR0ToFBsXOvGcrvWa_Aa5MaadX_Qq0b05u0-9ZXraFDPY13oZi6ehatbmNo, Internet, pristupljeno 21.08.2020.

¹²⁵⁸ Vlada Republike Srbije, *Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024. godine*, Beograd, 2014, p. 73.

¹²⁵⁹ *Ibid.*, p. 39.

¹²⁶⁰ *Ibid.*, p. 62.

poslovali na ivici profitabilnosti. Ovo stoga što je, kako i Stanković¹²⁶¹ navodi, jedan od ključnih problema poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji usitnjenost poseda. U tom smislu, autorka ukazuje da je neophodno sprovesti postupke komasacije i arondacije u cilju ukрупnjavanja poseda budući da bi, kako navodi, na navedeni način došlo do povećanja kvantiteta i kvaliteta poljoprivredne proizvodnje. Ipak, stav autorke se ne bi mogao bespogovorno prihvatiti. Naime, imajući u vidu da bi bilo višestruko korisno povećati produktivnost poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji, moglo bi se zaključiti da bi se samo tržište postaralo za to dolaskom investitora budući da to, kako se pokazalo, po pravilu, dovodi do ukрупnjavanja poseda.

Pad broja poljoprivrednih gazdinstava i trend depopulacije prisutan je već više decenija i nastaviće se i u budućnosti, čak i u situaciji da potpuna liberalizacija izostane, s tim što je verovatno da bi ona ovaj proces ubrzala. Stoga, rešenje problema ne treba tražiti u bezuspešnom pokušaju zaustavljanja vremena, već u prilagođavanju savremenim trendovima.¹²⁶² Naime, činjenica je da je ruralna populacija Srbije stara, a da su mladi sve nezainteresovaniji za ostanak na selu, pa da svoju budućnost neretko vide u velikom gradu. Stoga, strane direktne investicije lokalno stanovništvo često vidi kao rešenje svojih problema. Surova realnost je da će neki ostati i koegzistirati sa velikim investitorima, a da će neki zauvek napustiti parče zemlje na kojoj su odrasli i sreću potražiti u gradu

6.4.2.2. Efekat na nova radna mesta

U literaturi¹²⁶³ se navodi da je sadašnja niska cena poljoprivrednog zemljišta u Srbiji stimulans za strance da poljoprivredno zemljište kupuju za „male pare“, što će za posledicu imati to da će „naši poljoprivrednici biti prinuđeni da za strane gazde rade kao nadničari, dok će profit ići stranim vlasnicima“ koji će ga odnositi u inostranstvo. Pored navedenog, autori navode i da će stranci masovno menjati namenu poljoprivrednog zemljišta u građevinsko, na čemu će „enormno“ zaraditi. Ovakva upotreba jezika, *per se*, nosi negativan prizvuk. Naime, reči „prinuditi“, „strane gazde“ i odnošenje profita u inostranstvo imaju potencijal da probude u Srbima otpor koji se vekovima unazad gajio prema strancima po pitanju njihovog vlasništva nad nekretninama. Kao i u većini ostalih uporedivih država članica, i u Srbiji postoji strah od stranog vlasništva na zemljištu, zasnovan na činjenici da su vekovima bili pod stranom okupacijom. Međutim, činjenica je da nadničenje u Srbiji postoji nezavisno od stranaca. Na veliku količinu neformalnog rada u poljoprivrednom sektoru ukazuju podaci Republičkog zavoda za statistiku¹²⁶⁴, prema kojima udeo stalno zaposlenih lica na porodičnim gazdinstvima iznosi svega 0,1% (od čega 68% radi na porodičnim gazdinstvima u Vojvodini), dok najveći deo radne snage čine članovi porodice ili rođaci (56,3%) i nosioci gazdinstva (43,6%). Iz navedenog se može zaključiti da poljoprivredni sektor Srbije ne nudi priliku za zapošljavanje „eksterne“ radne snage.

Dakle, najveći procenat radne snage u poljoprivrednom sektoru Srbije čine nosioci poljoprivrednih gazdinstava, članovi njihovih porodica i rođaka, što znači da, ukoliko se njihovo poljoprivredno gazdinstvo ugasi usled dolaska investitora, oni ostaju bez zaposlenja. Međutim, ukoliko investitor zaposli više ljudi nego što je izgubilo zaposlenje, takvi negativni efekti bi mogli biti anulirani. Naravno, da li će se to desiti zavisi, pre svega, od toga da li je u pitanju radno-intenzivna

¹²⁶¹ M. Stanković, „Agrarna politika Srbije i zajednička poljoprivredna politika“, *Škola biznisa*, vol. 5, no. 3, 2012, p. 70.

¹²⁶² L. Baturan, „Stranci i poljoprivredno zemljište: Odgovori na neka pitanja postavljena u monografiji: „Porodična gazdinstva na raskršću: izazovi i mogućnosti biološke, ekonomske i socijalne reprodukcije““, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, no. 2, 2018, p. 656.

¹²⁶³ S. Vukićević, D. Stepić, D. Savović, „Svojinskoppravna ovlašćenja stranaca na poljoprivrednom zemljištu u Republici Srbiji“, *Ekonomika poljoprivrede*, vol. 58, no. 4, 2011, p. 541.

¹²⁶⁴ Republički zavod za statistiku, *Popis poljoprivrede 2012: Radna snaga i aktivnosti poljoprivrednih gazdinstava*, 2013, pp. 40-41.

proizvodnja (kada je takav scenario verovatan) ili kapitalno-intenzivna proizvodnja (kada takav scenario nije verovatan).

Pri tome bi trebalo imati u vidu da se strancima čak i isplati da zapošljavaju naše državljane. Ovo stoga što će tada imati pravo na podsticaje u skladu sa Zakonom o ulaganjima i Uredbom o određivanju kriterijuma za dodelu podsticaja radi privlačenja direktnih ulaganja. Teza da naši državljani u većini slučajeva „nadniče“ za strance, iako se ne može odbaciti kao potpuno neosnovana, nije obrazac po kojem će investitor delovati. To jednostavno nije oportuno rešenje za investitora. Naime, prema odredbi člana 2, stav 1, tačka 10) Uredbe izričito je propisano da se pod novozaposlenim smatra „neto povećanje broja domaćih državljana zaposlenih na neodređeno vreme“. Dakle, investitor se kvalifikuje za podsticaje onda kada sa određenim licem zaključi ugovor o radu. U suprotnom, ako sa licem zaključi ugovor van radnog odnosa, poput ugovora o privremenim i povremenim poslovima, on ne ispunjava uslove za dobijanje podsticaja.

Štaviše, stranac će dobiti više novca ukoliko otvara radna mesta u nerazvijenijim područjima, kao i ukoliko zaposli više ljudi. Naime, odredbom člana 13 kojim se regulišu podsticaji za opravdane troškove bruto zarada za nova radna mesta povezana sa investicionim projektom predviđeno je da se korisniku sredstava koji otvori nova radna mesta povezana sa investicionim projektom u jedinici lokalne samouprave koja je razvrstana u prvu/dругu/treću/četvrtu grupu razvrstavanja jedinica lokalne samouprave prema stepenu razvijenosti/devastirano područje odobravaju sredstva u visini od 20%/25%/30%/35%/40% opravdanih troškova bruto zarada iz člana 3 ove uredbe¹²⁶⁵, a u maksimalnom iznosu od 3.000/4.000/5.000/6.000/7.000 evra u dinarskoj protivvrednosti po novootvorenom radnom mestu. Iz navedenog se može zaključiti da su podsticaji, *inter alia*, usmereni na razvoj ruralnih sredina. Međutim, s obzirom na nisko postavljene pragove podsticaja, može se izvesti zaključak da se na ovaj način ohrabruje kreiranje slabo plaćenih radnih mesta koja su, po pravilu, vezana za proizvodnju sa malom dodatom vrednošću.

Sa druge strane, akvizicije mogu doneti pozitivne efekte i po pitanju primene radnih standarda budući da je radno zakonodavstvo u inostranstvu, u velikom broju slučajeva, na višem nivou. Ovo bi bilo u skladu i sa Zakonom o radu¹²⁶⁶ koji propisuje da opštim aktom i ugovorom o radu mogu da se utvrde veća prava i povoljniji uslovi rada od prava i uslova utvrđenih zakonom, kao i druga prava koja nisu utvrđena zakonom, osim ako zakonom nije drukčije određeno. Naravno, ovakav scenario je malo verovatan budući da je investitoru, po pravilu, cilj isključivo ili u pretežnom delu sticanje dobiti, a ne blagostanje zaposlenih. Stoga, on će bolje uslove rada zaposlenih verovatno žrtvovati radi veće dobiti. Naravno, ne treba biti potpuni pesimista. Uvek se treba nadati da će postojati i oni drugi investitori kojima je, osim dobiti, intencija i obezbeđivanje blagostanja zaposlenih. Ovo stoga što je verovatno da će zadovoljni zaposleni biti produktivniji, što deluje pozitivno na dobit investitora.

6.4.3. Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta na životnu sredinu

Kada su u pitanju potencijalni efekti koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu imati na životnu sredinu, treba imati u vidu da je srpskoj poljoprivredi od izuzetnog značaja očuvanje plodnosti

¹²⁶⁵ Shodno članu 3, stav 1, tačka 2 Uredbe, opravdanim troškovima bruto zarada smatraju se bruto zarade za nove zaposlene u dvogodišnjem periodu nakon dostizanja pune zaposlenosti kod korisnika sredstava podsticaja, dok je stavom 9 istog člana propisano da opravdani troškovi bruto zarada iz stava 1, tačka 2) ovog člana predstavljaju ukupan iznos koji korisnik sredstava podsticaja stvarno plaća za rad zaposlenog i obuhvataju bruto zaradu, odnosno zaradu koja sadrži poreze i doprinose za obavezno socijalno osiguranje koji se plaćaju iz zarade, kao i doprinose koji se plaćaju na zaradu.

¹²⁶⁶ Zakon o radu, „Sl. glasnik RS“ br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje. čl. 8, st. 2.

zemljišta budući da je ona jedna od njenih značajnijih komparativnih prednosti. Važnost toga prepoznaje i Vlada Republike Srbije,¹²⁶⁷ tako da je očuvanje i unapređenje kvaliteta poljoprivrednog zemljišta svrstala u jedan od prioriteta poljoprivredne politike. Ovo postaje još značajnije te zahteva dodatni stepen obazrivosti ukoliko imamo u vidu upozorenje vlade konstataciju iz Strategiji poljoprivrede¹²⁶⁸ da je jedna od slabosti naše poljoprivrede postojeći stepen degradacije zemljišta.

Naime, pad proizvodnje i ekonomije, kao i siromaštvo značajno su smanjili mogućnosti države da investira u zaštitu životne sredine. Isto tako, ni proizvođači nisu previše zainteresovani za životnu sredinu budući da su oni primarno vođeni profitom. Iz navedenog se čini da su mere u vezi sa zaštitom životne sredine u oblasti poljoprivrede nisko na lestvici prioriteta ili da su ostale samo kao deklarativno pitanje, a ne istinska briga.¹²⁶⁹ Dakle, iz navedenog bi se moglo zaključiti da je stepen degradacije životne sredine u Srbiji dovoljno visok, odnosno da bi akvizicije poljoprivrednog zemljišta koje, po pravilu, sa sobom nose naprednije tehnologije, verovatno samo pogoršale postojeće stanje. U tom smislu, potrebno je, na *ad hoc* osnovi, izvršiti apriornu procenu uticaja investicije na životnu sredinu, ali i redovne kontrole stanja. Naravno, procene uticaja investicija na *ad hoc* osnovi ne znače da nadležni organi imaju diskreciona ovlašćenja, već delovanje u skladu sa utvrđenom politikom privlačenja stranih direktnih investicija u poljoprivredu koja je takva da privlači one investicije koje pogoduju njenim razvojnim potrebama. Dakle, same procene, bez adekvatnih pravnih i institucionalnih okvira, predstavljaju puko delovanje bez mnogo smisla.

6.4.4. Efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta na prehrambenu sigurnost

Akvizicije poljoprivrednog zemljišta imaju potencijal da negativno utiču na prehrambenu sigurnost zemlje domaćina tako što većinu ili svu proizvedenu hranu izvoze u zemlju porekla investicije. Međutim, navedeno ne znači da je sam izvoz loš, odnosno da je dobro samo ako se proizvodi na lokalom nivou, odnosno da su akvizicije dobre samo ako za posledicu imaju zadovoljavanje prehrambenih potreba lokalnog stanovništva. Ne treba izgubiti iz vida da nemaju sve države bogatstvo prirodnih resursa, odnosno privilegiju da proizvode svu količinu hrane koja im je potrebna da prehrane svoje stanovništvo. Izvoz je, dakle, nužan, odnosno, nekim državama je nužno da uvezu hranu kako bi prehranile svoje stanovništvo budući da same ne raspolažu dovoljnom količinom resursa. S tim u vezi, problem nije u izvozu, već u prekomernom ili potpunom izvozu, odnosno takvom izvozu koje potpuno zanemaruje potrebe lokalnog stanovništva i ugrožava njihovu prehrambenu sigurnost. U tom smislu, iako je Srbija neto izvoznik hrane te, stoga, nema gorući problem u vezi sa prehrambenom sigurnošću, u navedenoj situaciji bi opasnost od njenog ugrožavanja svakako postojala.

Kod takve opasnosti, rešenje bi se moglo potražiti u propisivanju da stranac ne može da izveze svu proizvedenu hranu, odnosno da određeni deo proizvedene hrane mora plasirati na domaće tržište. Kada je u pitanju Republika Srbija, treba imati u vidu da ona nije članica Svetske trgovinske organizacije, pa se, stoga, ograničenja iz člana III (nacionalni tretman investitora) i člana XI GATT sporazuma ne odnose na nju (da ne sme nametati kvantitativna ograničenja investitoru u situaciji kada izvozi ono što je proizveo na njenoj teritoriji u zemlju porekla). Ipak, postupanje suprotno navedenim odredbama bilo bi u suprotnosti sa njenom težnjom da postane članica Evropske unije budući da su sve njene članice, pa i Evropska unija kao entitet, članice Svetske trgovinske organizacije.

¹²⁶⁷ Vlada Republike Srbije, *Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024. godine*, Beograd, 2014, p. 66.

¹²⁶⁸ *Ibid.*, p. 51.

¹²⁶⁹ T. Jovanić, „Agri-Environmental Legislative Framework in Serbia in Light of the Harmonisation with EU Law”, *Economics of Agriculture*, vol. 60, no. 2, 2013, p. 333.

Naravno, nametanjem takvih ograničenja bez istovremenog ograničenja istovrsnih prava sopstvenim državljanima, naša država delala bi ne samo u suprotnosti sa navedenim Sporazumom, već i u suprotnosti sa međunarodnim pravom ljudskih prava s obzirom da je ugovornica mnogih međunarodnih ugovora koji, kao jedan od svojih osnovnih principa, imaju i zabranu diskriminacije. Na kraju, nametanje takvih ograničenja bilo bi u suprotnosti i sa Ustavom Republike Srbije, *inter alia*, sa odredbom člana 21 koja stipuliše zabranu diskriminacije, kao i sa članom 84 kojim se propisuje da svi imaju jednak položaj na tržištu. Našoj zemlji, kao domaćinu investicije, ostaje da, osim apriorne procene uticaja takve investicije, vrši i redovne kontrole procene njenog uticaja na prehrambenu sigurnost.

6.5. Studija slučaja: „PKB“ – feniks ili samo pepeo?

„Poljoprivredna korporacija Beograd“ a.d. Padinska Skela“ (u daljem tekstu: „PKB“) je 80-ih godina bio jedan od najvećih sistema agrobiznisa u Evropi. Naime, PKB“ je predstavljao integrisani lanac vrednosti, u kojem je kontrolisao kako proizvodnju inputa i outputa, tako i maloprodaju finalnih proizvoda krajnjim potrošačima. Kompanija „Al Dahra“¹²⁷⁰ iz Ujedinjenih Arapskih Emirata je privatizacijom imovine subjekta privatizacije „PKB“ stekla pravo svojine na, *inter alia*, poljoprivrednom zemljištu - 1958 parcela ukupne površine 16.785 hektara (da bismo stavili ekonomski i razvojni značaj navedene površine u perspektivu, Beograd se prostire na oko 35.000 hektara). Problem sa sticanjem prava svojine u ovom slučaju nije samo ogromna površina oko glavnog grada, sa svim potencijalnim negativnim posledicama koje proizlaze iz navedenog. Problem je i u time što takva prodaja, iako formalno u skladu sa pozitivnim pravom Republike Srbije, suštinski nije bila dozvoljena.

Država je ovo preduzeće tokom vremena pomagala na razne načine, a najčešće otpisom milionskih dugova sve do 2013. godine, kada je prestala sa pružanjem pomoći. Od tada dugovi „PKB“-a eksponencijalno rastu, tako da je u godini koja je prethodila prodaji ovo preduzeće imalo pasivu od oko 80 miliona evra. Od kupoprodajne cene isplaćene su obaveze poveriocima, a na računu „PKB“-a ostalo je oko 12 miliona evra.¹²⁷¹ Pokušaji da se ovo preduzeće privatizuje trajali su više od 10 godina, da bi se od takve ideje odustalo 2009. godine, kada Vlada Republike Srbije odlučuje da ga preuzme na osnovu činjenice što „PKB“ na državnom zemljištu ima pravo korišćenja.¹²⁷² Naime, osnov za ovakvo preuzimanje bio je tada važeći Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije¹²⁷³ koji je predviđao da će Vlada Republike Srbije, u sporazumu sa pravnim licem koje koristi stvari izgrađene, odnosno pribavljene učešćem sredstava Republike, pokrajine, opštine ili grada, odnosno sredstava ostvarenih po osnovu ulaganja sredstava Republike, pokrajine, opštine ili grada u to pravno lice, utvrditi udeo državne svojine u sredstvima koja koristi to pravno lice. Na osnovu gore navedenog, 2009. godine je sklopljen Sporazum između Republičke direkcije za imovinu i „PKB“-a, na osnovu koga je predviđeno da se država upisuje kao imalac prava svojine na 100% akcija akcionarskog društva „PKB“. Nakon

¹²⁷⁰ Kompanija „Al Dahra“ je multinacionalna kompanija sa sedištem u Ujedinjenim Arapskim Emiratima, specijalizovana za uzgoj, proizvodnju i trgovinu hranom. Posluje u više od 20 država sveta, zapošljava više od 5.000 ljudi i kontroliše oko 400.000 hektara poljoprivrednog zemljišta u svetu. Više o kompaniji: Al Dahra, *Company Overview*, <https://www.aldahra.com/en-us/Company-Overview>, Internet, pristupljeno 05.08.2020.

¹²⁷¹ Insajder, *Prodaja (transkript druge epizode)*, <https://insajder.net/sr/sajt/prodaja/14686/>, Internet, pristupljeno 04.08.2020.

¹²⁷² Insajder, *Prodaja (transkript prve epizode)*, <https://insajder.net/sr/sajt/prodaja/14680/>, Internet, pristupljeno 04.08.2020.

¹²⁷³ Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije, „Sl. glasnik RS“, br. 53/1995, 3/1996, 54/1996, 32/1997 i 101/2005. čl. 48, st. 1 Ovaj zakon prestao je da važi 6.10.2011. godine, stupanjem na snagu Zakona o javnoj svojini („Sl. glasnik RS“, br. 72/11).

godinu dana država ugovorom o poklonu prenosi svoje pravo svojine Gradu Beogradu (da bi Grad Beograd 2016. godine preneo pravo svojine svom nekadašnjem poklonodavcu - državi).¹²⁷⁴

Republika Srbija, Direkcija za imovinu, Grad Beograd i „PKB“ (čiji je Grad Beograd u tom trenutku akcionar sa 100% akcija) sklopili su novi Sporazum 2011. godine u kojem je navedeno da „PKB“ ima pravo raspolaganja imovinom (koja je u tom trenutku u vlasništvu Grada Beograda, koju je prethodno država unela u „PKB“ i na kome je „PKB“ imao pravo korišćenja), *i.e.* da ima pravo da upiše svoje pravo svojine na navedenoj imovini. „PKB“ podnosi prvi zahtev za konverziju prava korišćenja u pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu 2012. godine. Međutim, zahtev biva odbijen od strane nadležnog katastra nepokretnosti. Odlučujući po žalbi stranke, Ministarstvo građevinarstva, kao drugostepeni organ, poništava rešenje katastra kojim je odbijen zahtev za konverziju i dozvoljava da se „PKB“ upiše kao vlasnik poljoprivrednog zemljišta. Državno pravobranilaštvo¹²⁷⁵ je protiv tog drugostepenog rešenja Ministarstva građevinarstva pokrenulo upravni spor. Međutim, Vlada Republike Srbije je Zaključkom od 18.12.2015. godine naložila Državnom pravobranilaštvu da povuče tužbu, što je ono i učinilo 23.12.2015. godine. Nakon povlačenja tužbe katastar je usvojio zahtev za konverziju prava korišćenja u pravo svojine.¹²⁷⁶

Od posebnog značaja je činjenica što je poljoprivredno zemljište koje je bilo predmet kupoprodaje sa navedenom kompanijom preneto u svojinu „PKB“-a bez naknade. U suprotnom, da je „PKB“ stekao pravo svojine teretno, poljoprivredno zemljište, prema relevantnim odredbama Zakona o poljoprivrednom zemljištu, ne bi moglo biti predmet kupoprodaje narednih 15 godina. Ovakav stav proizlazi iz tumačenja odredbe člana 72g, stav 2 Zakona o poljoprivrednom zemljištu kojim je propisano da se poljoprivredno zemljište u državnoj svojini koje je predmet ugovora o kupoprodaji ne sme otuđiti ili dati u zakup najmanje petnaest godina od dana prodaje, niti biti predmet hipoteke i drugih opterećenja, osim u slučaju propisanom stavom 5 ovog člana (u slučaju da je ugovorom o kupoprodaji predviđeno plaćanje cene u ratama). Dakle, da je poljoprivredno zemljište preneto u svojinu „PKB“-a ugovorom o kupoprodaji, „PKB“ ne bi imao pravo da ga otuđi narednih 15 godina, odnosno sve do 2030. godine.

Ovde je od značaja i odredba člana 72a, stav 1 kojom je propisano da poljoprivredno zemljište u državnoj svojini *fizičko lice* (istakla autorka) može steći *teretno* (istakla autorka) pravnim poslom pod uslovima propisanim ovim zakonom, osim u oblasti administrativne linije prema Autonomnoj pokrajini Kosovo i Metohija. Gore navedenom odredbom je izuzetno dopuštena mogućnost da fizičko lice može, pod određenim uslovima propisanim u stavu 2 navedenog člana, steći pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu, i to teretnim pravnim poslom. O istom pravu pravnog lica Zakon se nije izjasnio, ali bi se moglo zaključiti, kao što smo istakli u ranijem delu disertacije, da pravna lica u Republici Srbiji, bila ona domaća ili strana, nemaju ovo pravo.

Uprkos tome, „PKB“ je od korisnika postao vlasnik poljoprivrednog zemljišta, čime su stvoreni uslovi da se poljoprivredno zemljište, koje je do tada bilo upisano kao javna svojina, proda kao predmet privatne svojine, *i.e.* zemljište u svojini subjekta privatnog prava – akcionarskog društva „PKB“. Istovremeno, „PKB“ je u vlasništvu Republike Srbije. U suštini, dakle, u pitanju je vrzino kolo: „PKB“ je vlasnik zemljišta koje mu je država poklonila i koji je i sam isključivom vlasništvu države. Dakle,

¹²⁷⁴ Insajder, *Prodaja (transkript prve epizode)*, <https://insajder.net/sr/sajt/prodaja/14680/>, Internet, pristupljeno 04.08.2020.

¹²⁷⁵ Državno pravobranilaštvo je, u skladu sa Zakonom o pravobranilaštvu, delovalo u skladu sa jednom od svojih osnovnih nadležnosti, a to je zaštita imovinskih prava i interesa Republike Srbije.

¹²⁷⁶ Insajder, *Prodaja (transkript prve epizode)*, <https://insajder.net/sr/sajt/prodaja/14680/>, Internet, pristupljeno 04.08.2020.

„PKB“-u je dato *ius disponendi* nad 16.785 hektara poljoprivrednog zemljišta uprkos činjenici da je u pitanju javna svojina. Činjenica da je poljoprivredno zemljište upisano kao privatna svojina „PKB“-a nije promenila činjenicu da je „PKB“ u isključivom vlasništvu države.

Na navedeni način je, na pravno nedopustiv način, *i.e.* Zaključkom Vlade od 18.12.2015. godine, kao podzakonskim aktom, praktično derogiran Zakon o poljoprivrednom zemljištu koji zabranjuje otuđenje poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini.¹²⁷⁷ Istovremeno, ozbiljno je poljuljano jedno od osnovnih ustavnih načela - načelo podele vlasti, na koji način su se, u punom sjaju, pokazali svi institucionalni nedostaci našeg pravnog sistema.

Da navedenog Zaključka nije bilo, odredba navedenog zakona bi, budući imperativnog karaktera, delovala kao apsolutna zabrana prometa. Međutim, Zaključkom Vlade, na osnovu koga je zemljište prešlo u režim privatne svojine, otklonjena je i navedena zabrana budući da pravni sistem Republike Srbije, u tom smislu (kada je u pitanju prodaja domaćem licu), ne sadrži prepreku za prodaju poljoprivrednog zemljišta u privatnoj svojini.

Kasnije te godine, na osnovu člana 26 Zakona o privatizaciji i člana 5 Uredbe o uslovima, postupku i načinu prodaje kapitala i imovine metodom javnog prikupljanja ponuda sa javnim nadmetanjem, Agencija za privatizaciju je dana 31.12.2015. godine objavila Javni poziv¹²⁷⁸ kojim je pozvala sva zainteresovana lica za učešće u postupku privatizacije subjekta privatizacije. Za učešće u postupku moglo se kvalifikovati domaće pravno lice koje ispunjava sledeće uslove: da je registrovano za obavljanje poljoprivredne proizvodnje, uzgoj muznih krava¹²⁷⁹ (šifra delatnosti 0141) ukoliko je on ili njegov osnivač ili krajnji vlasnik ostvario prihod od poljoprivredne delatnosti od najmanje 50.000.000,00 evra u poslednjoj poslovnoj godini. U Javnom pozivu iz 2015. navedeno je da je predmet privatizacije deo imovine subjekta privatizacije¹²⁸⁰, *inter alia*, 17.677 hektara poljoprivrednog zemljišta u opštinama Palilula, Surčin i Zrenjanin, sa procenom stalne imovine od 303.914.729,96 evra i početnom cenom od 51% procenjene vrednost stalne imovine, odnosno 154.996.512,28 evra. Za privatizaciju po navedenom pozivu nije bilo zainteresovanih lica.

Baturan¹²⁸¹ je ukazivao da sprovođenje privatizacije „PKB“-a pre potpune liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta, odnosno u uslovima kada je sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu apsolutno rezervisano za domaća lica, znači svesno oštetiti javni interes budući da se, u tadašnjim uslovima, usled nepostojanja konkurencije na strani tražnje, ne može postići dovoljno visoka cena. Sa jedne strane, ovakva opservacija je potpuno tačna, dok je, sa druge strane, slučaj „PKB“-a pokazao da strana lica, kao i decenijama unazad, mogu sticati pravo svojine osnivanjem domaćeg pravnog lica. To, međutim, nije dovelo do zadovoljavajuće cene.

¹²⁷⁷ Zakon o poljoprivrednom zemljištu, izuzetno, pod određenim uslovima propisanim u članu 72a, daje mogućnost da fizičko lice, državljanin Republike Srbije, teretnim pravnim poslom stekne pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu u državnoj svojini.

¹²⁷⁸ Agencija za privatizaciju, Javni poziv za učešće u postupku javnog prikupljanja ponuda sa javnim nadmetanjem radi prodaje imovine subjekta privatizacije „Poljoprivredna korporacija Beograd“ a.d. Padinska Skela (mb 07042230) od 13.12.2015, Šifra prodaje: JP 184/15.

¹²⁷⁹ Ovo je, prema podacima Agencije za privredne registre, i pretežna delatnost „PKB“-a, iz čega bi se moglo zaključiti da je država imala želju da se ova delatnost nastavi i nakon privatizacije.

¹²⁸⁰ Deo imovine Subjekta privatizacije činila je stalna imovina: 17.677 hektara zemljišta, građevinski objekti, oprema i udeli Subjekta privatizacije u zavisnim društvima.

¹²⁸¹ L. Baturan, „Liberalizacija prava stranaca da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu u kontekstu SSP-a i privatizacije PKB-a“, in: *Ekonomске, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, (Ed. Božo Drašković), Institut ekonomskih nuka, Beograd, 2017, p. 167.

Nakon tri godine, tačnije 09.08.2018. godine, Ministarstvo privrede objavljuje Javni poziv¹²⁸² kojim je pozvalo sva zainteresovana lica za učešće u postupku privatizacije subjekta privatizacije i njegovih zavisnih društava. Kvalifikacioni uslovi se ovog puta menjaju i postaju začuđujuće specifični. Što se tiče kvalifikacionih uslova za učešće u postupku, za razliku od prethodnog javnog poziva u kome je bilo precizirano da zainteresovano lice mora biti registrovano za uzgoj muznih krava, ovde je uslov postavljen generalno, tako da je lice moralo „da se kao pretežnom delatnošću bavi poljoprivredom i/ili trgovinom poljoprivrednim proizvodima. Drugi uslov je značajno pooštren. Naime, umesto nekadašnjih 50.000.000,00 evra prihoda, zainteresovano lice moralo je u prethodnoj poslovnoj godini ostvariti 400.000.000,00 evra prihoda.

U Javnom pozivu je ovoga puta navedeno da je predmet privatizacije imovina, *inter alia*¹²⁸³, 16.785 hektara poljoprivrednog zemljišta u opštinama Palilula, Surčin i Zrenjanin, sa procenom nepromenljive imovine od 208.463.139,86 evra i početnom cenom od 104.554.593,74 evra. Dakle, ovoga puta, procenjena vrednost nepromenljive imovine subjekta privatizacije je, iz neobjašnjivih razloga, bila manja za skoro 100 miliona evra. Na ovaj javni poziv prijavilo se samo jedno zainteresovano lice – „Al Dahra“ d.o.o. Irig (sada sa sedištem u Padinskoj Skeli), privredno društvo osnovano 26.03.2018, sa pretežnom delatnošću 0141 – uzgoj muznih krava. Iako domaće pravno lice, „Al Dahra“ d.o.o. je u vlasništvu „Al Dahra Agriculture LLC“, sa sedištem u Abu Dabiju, Ujedinjenim Arapskim Emiratima, sa 100% udela.

Shodno odredbi člana 1, stav 5 Zakona o poljoprivrednom zemljištu, strano fizičko, odnosno pravno lice ne može biti vlasnik poljoprivrednog zemljišta, osim ako ovim zakonom nije drugačije određeno u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane. Iako je pod kontrolom stranog pravnog lica, prema srpskim propisima, s obzirom da je osnovano u Srbiji, „Al Dahra“ se smatra domaćim pravnim licem, čime je ovakva barijera prevaziđena. Međutim, nije u pitanju nova pojava. S obzirom da postojeći pravni okvir to omogućava, ova zabrana je, na isti način, relativizovana godinama unazad.

Ugovor je potpisan za nepuna dva meseca od objavljivanja Javnog poziva, odnosno 04.10.2018. godine.¹²⁸⁴ „Al Dahra“ je stekla pravo svojine na 16.785 hektara zemljišta, građevinskim objektima, opremi, rezervnim delovima, udelima u zavisnim društvima, kao i na stadu.¹²⁸⁵ Odredbom člana 2.3 Ugovora kojim je određena kupoprodajna cena, predviđena je cena za nepromenljivu imovinu od 104.730.380,05 evra. Prema nekim procenama¹²⁸⁶, zemljište je prodato za cenu od 4.700 evra po hektaru.

¹²⁸² Ministarstvo privrede, Javni poziv za učešće u postupku javnog prikupljanja ponuda sa javnim nadmetanjem radi privatizacije privrednog društva „Poljoprivredna korporacija Beograd“ a.d. Padinska Skela i njegovih zavisnih društava: „EKO-LAB“ d.o.o. Padinska Skela, „Institut PKB Agroekonomik“ d.o.o. Beograd i „Veterinarska stanica PKB“ d.o.o. Padinska Skela od 09.08.2018, šifra postupka: JP 8/18.

¹²⁸³ Pod imovinom se, u smislu Javnog poziva od 09.08.2018, smatrala nepromenljiva imovina, koju čini deo poljoprivrednog zemljišta i deo zemljišta ostalih kategorija namenjenog za poljoprivrednu proizvodnju, građevinski objekti Subjekta privatizacije koji se koriste u poslovne svrhe, oprema Subjekta privatizacije, zalihe rezervnih delova i udeli Subjekta privatizacije u Zavisnim društvima navedenim u tački 2. Javnog poziva, kao i stada.

¹²⁸⁴ Ugovor o kupoprodaji pod nazivom „Krovni ugovor o prodaji imovine subjekta privatizacije“, sa 16 priloga, sastoji se od ukupno 626 strana.

¹²⁸⁵ Krovni ugovor o prodaji imovine subjekta privatizacije („PKB“-a), 2018. čl. 2.1.

¹²⁸⁶ Insajder, *Prodaja (transkript treće epizode)*, <https://insajder.net/sr/sajt/prodaja/14698/>, Internet, pristupljeno 04.08.2020.

Kako je država procenila da postoji potreba za prodajom *res extra commercium*, država se odlučila da promeni oblik svojine navedenog zemljišta čime je stvar - poljoprivredno zemljište od *res extra commercium* postalo *res in commercio*. Imajući u vidu da je nakon takvog upitnog osnova prenosa prava svojine, „PKB“ preneo (privatno) pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu, sama privatizacija izvršena je u skladu sa odredbom člana 5, stav 2 Zakona o privatizaciji. Istovremeno, ona suštinski nije bila u skladu sa odredbom člana 5, stav 3 Zakona o privatizaciji, kao ni sa odredbama člana 1, stav 3 i člana 72 Zakona o poljoprivrednom zemljištu.

Naime, odredbom člana 5, stav 2 Zakona o privatizaciji propisano je da predmet privatizacije može biti zemljište koje je upisano u nadležnim registrima za upis prava na nepokretnostima kao društvena, mešovita ili svojina subjekta privatizacije. Budući da je predmet kupoprodaje, *inter alia*, bilo i 16.785 hektara poljoprivrednog zemljišta u svojini „PKB“-a, odnosno subjekta privatizacije, privatizacija ovog dela imovine bila je u skladu sa navedenom odredbom Zakona o privatizaciji. Istovremeno, stav 3 istog člana propisuje da predmet privatizacije ne mogu biti, *inter alia*, dobra od opšteg interesa. Odredbom člana 1, stav 3 Zakona o poljoprivrednom zemljištu propisano je da je poljoprivredno zemljište dobro od opšteg interesa za Republiku Srbiju. Iz navedenog sledi da poljoprivredno zemljište u državnoj svojini ne bi moglo biti predmet privatizacije. Da predmet privatizacije ne može biti poljoprivredno zemljište u državnoj svojini eksplicitno se navodi i u članu 72 Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Naravno, ono formalno i nije u državnoj svojini, tako da ni ove odredbe, načelno, nisu prekršene. Međutim, treba imati u vidu da je vrlo upitno da li bi do prodaje ikada moglo da dođe da Vlada nije donela Zaključak od 18.12.2015. godine budući da nikada nećemo saznati kako bi se završio upravi spor koji je, štiteći imovinska prava i interese Republike Srbije, pokrenulo Državno pravobranilaštvo.

Efekte ove akvizicije poljoprivrednog zemljišta pokazaće vreme. Za sada neke od njih samo možemo percipirati na osnovu analize odredaba samog Ugovora o prodaji od 04.10.2018. godine. Najviše, u tom smislu, možemo zaključiti iz obaveza kupca. Kupcu su nametnute kako obaveze koje glase na davanje (lat. *dare*) i činjenje (lat. *facere*), tako i obaveze koje se odnose na uzdržavanje od činjenja (lat. *non facere, in non faciendo*). Sve obaveze kupca ograničene su na 36 meseci od dana ispunjenja, nakon čijeg isteka prestaju sve obaveze kupca po Ugovoru. Čini se da je period trajanja obaveza kupca nedovoljno dug da bi se ostvarili svi razvojni ciljevi države i potrebe društva.

Naime, odredbom člana 8.1, stav 2 kupac se obavezao na ulaganje u nekretnine, postrojenja, opremu i/ili biološka sredstva u periodu od 36 meseci, u iznosu od po 10.000.000,00 evra svakih 12 meseci. Investicije od 30.000.000,00 evra u uslovima u kojima se preduzeće nalazilo se, zasigurno, može smatrati korisnom. Ona sa sobom, naravno, nosi i nove tehnologije i prenos znanja. Ipak, da li će tehnologije i znanja biti iskorišćene zavisiće, pre svega, od apsorpcionih kapaciteta naših ljudi. Kada je u pitanju finansijsko poslovanje „PKB“-a, indikativni mogu biti redovni godišnji finansijski izveštaji. Prema Bilansu uspeha iz 2017. godine „PKB“ je ostvario ukupni poslovni prihod od 3,99 milijardi dinara, dok je prema bilansu uspeha za 2018. godinu ukupni poslovni prihod iznosio 3,79 milijardi dinara. Dakle, može se zaključiti da je poslovna aktivnost „PKB“-a opala u godini privatizacije. Međutim, treba imati u vidu da je Ugovor zaključen u četvrtom kvartalu 2018. godine tako da se pad poslovnih aktivnosti nije mogao, bez dodatnih informacija, smatrati posledicom ove akvizicije. Međutim, prema bilansu uspeha za 2019. godinu ukupni poslovni prihod iznosio je 1,43 milijardi dinara, što znači da je poslovna aktivnost „PKB“-a dvostruko manja. Dakle, može se zaključiti da je poslovna aktivnost „PKB“-a nakon preuzimanja značajno opala.

Odredbom člana 8.1, stav 3 kupac je preuzeo obaveze kontinuiteta koje se odnose na zaposlenje i na proizvodnju mleka. Kada su u pitanju obaveze koje se odnose na zaposlenje, kupac se obavezao da

će, u roku od 60 dana od dana ispunjenja Ugovora, svim licima kod prodavca (u „PKB“-u), koja su na dan potpisivanja ugovora zaposlena na *neodređeno* (istakla autorka) kod prodavca i u njegovim zavisnim društvima, učiniti ponudu za zaposlenje te da će sa svakim licem koje prihvati ponudu zasnovati *radni odnos* (istakla autorka). Prema Prilogu 16, koji čini sastavni deo Ugovora, na dan potpisivanja Ugovora u „PKB“-u je bilo 1.580 zaposlenih, dok je u njegovim zavisnim društvima bilo ukupno 120 zaposlenih, što je ukupno 1.700 zaposlenih na neodređeno vreme. Iz navedene odredbe se može zaključiti da je kupac imao obavezu da učini ponudu za zaposlenje samo licima koja su na dan potpisivanja Ugovora bila zaposlena na neodređeno vreme. Dakle, nikakva zaštita nije predviđena za zaposlene na određeno vreme, kao i za lica koja su obavljala rad van radnog odnosa, poput ugovora o privremenim i povremenim poslovima.

Istovremeno, sa licima koja prihvate ponudu kupac mora zasnovati radni odnos, čime su ova lica zaštićena od otkaza. Međutim, s obzirom da nije precizirana vrsta radnog odnosa (radni odnos na neodređeno ili na određeno vreme), kupac bi imao pravo da sa svima njima zaključi ugovor o radu na određeno vreme. Ovo stoga što se kupac obavezao da će, *po isteku* (istakla autorka) prvih 12 meseci nakon dana ispunjenja, imati najmanje 1.000 zaposlenih, od čega 500 na neodređeno vreme. Dakle, kupac je mogao sa svim zaposlenima da zaključi ugovor o radu na određeno vreme, pa da, kada im ugovori isteknu, zaposli druga lica. U tom smislu, zaposlenima nije pružena naročita zaštita. Jedino o čemu kupac treba da vodi računa jeste da po isteku 12 meseci ima 1000 zaposlenih, od kojih 500 na neodređeno vreme.

Kupac se obavezao i da će istekom prva 24 meseca nakon dana ispunjenja, kao i po isteku 36 meseci nakon dana ispunjenja, imati najmanje 1.000 zaposlenih sa kojima je zasnovao radni odnos na neodređeno vreme. Međutim, to mogu, a i ne moraju biti isti zaposleni. U svakom slučaju, to je i dalje značajno manje od 1.700 zaposlenih na neodređeno vreme koliko ih je bilo u trenutku preuzimanja. Pored toga, ne treba izgubiti iz vida da se nigde ne pominju lica van radnog odnosa kojih je u trenutku preuzimanja bilo, a koje sada kupac ne mora imati.

Mediji¹²⁸⁷ su objavili da je „Al Dahra“ preuzela sve radnike „PKB“-a, odnosno da je sa njima zaključila ugovor o radu na određeno vreme od 5 meseci. Međutim, to treba posmatrati sa određenom rezervom budući da je „Al Dahra“, shodno odredbi člana 8.1, stav 3 Ugovora, imala obavezu da zaključi ugovore o radu samo sa licima koja su, na dan zaključenja Ugovora, imala sa „PKB“-om zaključen ugovor o radu na neodređeno vreme. Dakle, moguće je da su lica koja su bila u radnom odnosu na određeno vreme, kao i lica koja su zaključila ugovore van radnog odnosa ostala bez posla. Isto tako, ne treba izgubiti iz vida činjenicu da su lica koja su zaključila ugovor o radu na određeno vreme pre preuzimanja bila mnogo sigurnija po pitanju svog radnog mesta i zarade budući da su do tada bila zaposlena na neodređeno vreme. Pored toga, tim licima niko ne garantuje da će nakon isteka perioda od 5 meseci ostati u radnom odnosu.

Prema podacima Agencije za privredne registre, u „PKB“-u je 2017. godine bilo 1.736 zaposlenih, dok ih je 2018. bilo 1559, odnosno za 177 manje. Međutim, podaci se moraju uzeti sa rezervom iz najmanje dva razloga. Prvo, Agencija za privredne registre pod brojem zaposlenih ne smatra samo zaposlene na neodređeno vreme, već i zaposlene na određeno vreme. Drugo, Ugovor o kupoprodaji zaključen je u četvrtom kvartalu 2018. godine tako da se manji broj zaposlenih nije mogao, bez dodatnih informacija, smatrati posledicom ove akvizicije. Međutim, prema podacima za 2019. godinu, u „PKB“-u je zaposleno samo 51 lice. Navedeno može značiti dve stvari: flagrantno

¹²⁸⁷ ПОЛИТИКА, 'Ал Дахра' преузела све раднике ПКБ-а, <http://www.politika.rs/scc/clanak/417272/Al-Dahra-preuzela-sve-radnike-PKB-a>, Internet, pristupljeno 28.07.2020.

kršenje odredbi Ugovora bez namere kupca da ikada izvrši svoje obaveze ili delovanje u skladu sa mogućnostima koje je sam Ugovor svojom nedovoljnom preciznošću ostavio, uz nameru da se broj zaposlenih poveća u predviđenom roku.

Naime, kao što smo napred istakli, odredba člana 8.1, stav 3 Ugovora nije precizirala vrstu radnog odnosa koje kupac mora zaključiti sa zaposlenima koji prihvate ponudu, tako da je kupac sa svima njima mogao zaključiti ugovor o radu na, primera radi, 3 meseca. Pored toga, ista odredba obavezuje kupca da, *po isteku* (istakla autorka) prvih 12 meseci od dana ispunjenja ima najmanje 1.000 zaposlenih, od čega 500 na neodređeno vreme. Dakle, lošom formulacijom „*po isteku*“ kupcu je praktično omogućeno da nema za sve to vreme od 12 meseci određeni broj zaposlenih, već samo „*po isteku*“ roka, što znači, dakle, na tačno određeni dan. Drugim rečima, kupac još uvek ima vremena da svoju obavezu ispuni. Ovakva situacija mogla se izbeći korišćenjem formulacije „*za vreme*“ umesto formulacije „*po isteku*“. Pored toga, u Ugovoru se moglo predvideti pravo prodavca da proverava faktičko stanje tokom trajanja svakog od navedenih perioda, odnosno tokom 36 meseci.

Na kraju, kupac je odredbom člana 8.1, stav 5 Ugovora preuzeo i određene obaveze uzdržavanja, odnosno obavezu da, u roku od 36 meseci od dana ispunjenja, neće preduzeti ili dozvoliti da budu preuzete sledeće radnje: 1) otuđenje, zaloga, izdavanje u zakup ili uspostavljanje bilo kakvog tereta (uključujući i pravo službenosti) na ili u vezi sa zemljištem ili promena namene poljoprivrednog zemljišta koje je predmet prodaje „u ukupnoj površini od preko 10% ukupne površine zemljišta, što predstavlja do 1.678 ha“, bez saglasnosti Ministarstva privrede. Ipak, nakon isteka ovog perioda, kupac, u navedenom smislu, nije ograničen; 2) likvidacija nad kupcem (pri čemu će se otvaranje likvidacionog postupka smatrati kršenjem ove obaveze); 3) stečaj kupca (pri čemu će se otvaranje stečajnog postupka smatrati kršenjem ove obaveze) i 4) prestanak radnog odnosa zaposlenih koji su, u skladu sa obavezama iz stava 3 ovog člana, primljeni na neodređeno vreme zbog tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena u smislu zakona kojim se uređuju radni odnosi. Na navedeni način je eksplicitno onemogućeno da se poslodavac zaposlenih pozove na razlog za otkaz u smislu člana 179, stav 5, tačka 1) Zakona o radu, odnosno „ako usled tehnoloških, ekonomskih ili organizacionih promena prestane potreba za obavljanjem određenog posla ili dođe do smanjenja obima posla“, koji se u našoj sudskoj praksi, poznatiji kao „tehnološki višak“, pokazao kao jedan od najčešćih razloga za otkaz zaposlenih, naročito u velikim privrednim društvima. S tim u vezi, postojanje ovakve odredbe je od značaja za zaposlene. Međutim, njen značaj je relativizovan budući da štiti samo zaposlene na neodređeno vreme.

Odredbom člana 8.1, stav 3 kupac se obavezao i na kontinuitet u proizvodnji mleka, u iznosu ne manjem od 54.000.000 litara mleka u narednih 36 meseci, pri čemu je za prvu godinu predviđena mogućnost odstupanja od 20% od predviđene norme, za drugu 10%, dok za treću godinu odstupanja od norme nisu predviđena. Ova odredba je značajna s aspekta prehrambene sigurnosti budući da je „PKB“ oduvek proizvodio značajne količine mleka. Međutim, izvršavanje ove obaveze kupca je upitno budući da je u 2019. godini ukupni poslovni prihod bio dvostruko manji nego 2018. godine, što znači da je poslovna aktivnost „PKB“-a dvostruko manja. I ovo je, kao i obaveza kupca u vezi sa zaposlenima, omogućena nepreciznim formulacijama Ugovora, između ostalog, i istom formulacijom „*po isteku*“ i bez predviđenog prava kupca da provera izvršenje obaveza kupca. Pored toga, ništa ne sprečava kupca da nakon tri godine promeni pretežnu delatnost i potpuno prestane sa proizvodnjom mleka, što može imati značajne implikacije na prehrambenu sigurnost.

Srbija je, u principu, mogla kupcu nametnuti određena ograničenja te ga obavezati da određenu količinu mleka mora plasirati na domaće tržište, Ipak, takva restriktivna mera ne bi bila u skladu sa

pravilima Svetske trgovinske organizacije¹²⁸⁸ i sa našim sopstvenim zakonima, pre svega sa Zakonom o spoljnotrgovinskom poslovanju, koji zabranjuje proizvoljnu ili neopravdanu diskriminaciju među državama, i sa Zakonom o ulaganjima, koji sadrži zabranu diskriminacije stranih investitora. Stoga, odredba o eventualnoj obavezi plasiranja određenog dela robe na domaće tržište ne bi se mogla odnositi samo na nekog pojedinačnog investitora, već na sve investitore u Srbiji (kako strane, tako i domaće). Drugim rečima, odredbe, u smislu člana III GATT sporazuma, moraju predstavljati nacionalni tretman. Još jedno ograničenje u tom pogledu tiče se obaveze da se ova mera, u smislu člana XI navedenog sporazuma, može koristiti isključivo u slučaju krize u zemlji domaćinu, što se posebno odnosi na situacije u kojima je ugrožena prehrambena sigurnost zemlje.

Čini se da su obaveze kupca, iako značajne i potencijalno korisne, nedovoljne. Osim toga, one svojim nepreciznim formulacijama, naročito kada su u pitanju obaveze kontinuiteta (u vezi sa zaposlenjem i proizvodnjom mleka) omogućavaju kupcu preveliki prostor za manevar. Osim toga, sve obaveze kupca ograničene su na rok od 36 meseci od dana ispunjenja, nakon čijeg isteka kupcu prestaju sve obaveze po navedenom Ugovoru, što je, čini se, isuviše kratak rok za akviziciju ove veličine i značaja. Nadalje, obaveza je, po brojnosti, malo. Nedostaju, pre svega, one o zaštiti životne sredine. Nema apsolutno nijedne obaveze koja se, u tom smislu, nameće kupcu, što je veliki nedostatak, imajući u vidu stepen degradacije životne sredine, ali i potencijal ove akvizicije da ga pogorša.

Pitanje je, međutim, da li je država mogla pozitivne efekte koje tvrdi da je dobila ovom akvizicijom poljoprivrednog zemljišta ostvariti i na neki drugi način, primera radi, davanjem zemljišta u zakup, budući da bi pozitivni ekonomski efekti, i u tom slučaju, verovatno bili ostvareni (mada bi konačno sud o navedenom pitanju ipak trebalo prepustiti ekonomskoj nauci). Za takvu odluku država je imala uporište u članu 62 Zakona o poljoprivrednom zemljištu. Na takav način, mogle su se izbeći brojne sumnje koje su se nadvile nad ovom privatizacijom. Nikada nećemo ni saznati koji su bili motivi države. Ostaje nam da verujemo da su bili u najboljem interesu države i njenih građana budući da bi svaki drugi motiv bio poražavajući za društvo na današnjem nivou razvoja demokratske svesti.

Na kraju, treba naglasiti da nije privatizovano samo preduzeće. Naime, „PKB“ je i dalje nastavio da postoji kao pravni subjekt. Privatizovan je deo njegove imovine, a dalja sudbina ovog preduzeća koje posluje od 1945. godine ostala je nepoznata - da li će se podići iz pepela ili pepeo ostati, pokazaće vreme.

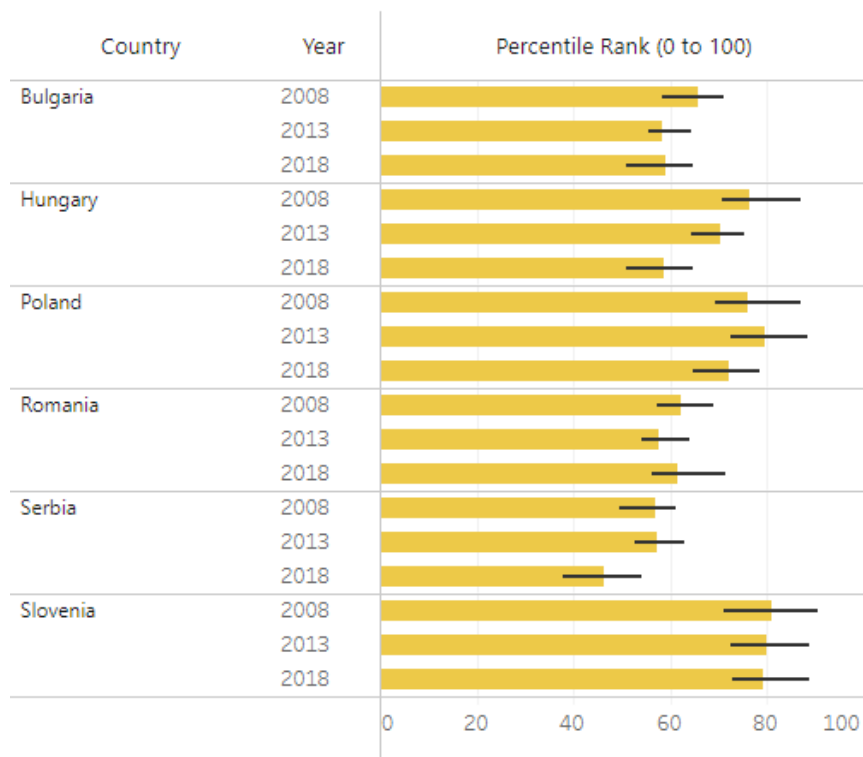
6.6. Komparativna analiza: Srbija i uporedive zemlje članice Evropske unije

6.6.1. Komparativna analiza karakteristika upravljanja

Imajući u vidu da su države iz njenog neposrednog okruženja, odnosno države koje su joj oduvek bile bliske i uporedive po ekonomskom i društvenom miljeu, pre nje postale članice Evropske unije, Srbija ima mogućnost da nauči nešto iz njihovog iskustva u vezi sa liberalizacijom tržišta poljoprivrednog zemljišta u okviru pristupanja Evropskoj uniji. Naime, ona može na njihovom primeru sagledati koji su to faktori koji su doveli do akvizicija poljoprivrednog zemljišta, kakvi su bili efekti tih akvizicija te šta ona može učiniti kako bi njihovim dolaskom maksimizovala koristi i minimizovala gubitke.

¹²⁸⁸ Iako nismo njihova članica, nalazimo se u fazi pregovora za pridruživanje, tako da nije u našem interesu nametanje obaveza investitoru koje nisu u skladu sa pravilima ove organizacije, *inter alia*, sa zabranom diskriminacije stranih investitora.

Da bi bilo govora o maksimizaciji koristi i minimizovanju gubitaka u vezi sa akvizicijama poljoprivrednog zemljišta, potrebno je da država ima, pre svega, adekvatne pravne i institucionalne okvire. Jedan od indikatora spremnosti država da se nose sa rizicima koje akvizicije sa sobom nose može biti i rezultat koji država ostvaruje po osnovu karakteristika upravljanja, koje se mere na osnovu šest indikatora upravljanja Svetske banke: 1) Glas i odgovornost; 2) Politička stabilnost i odsustvo nasilja; 3) Efikasnost vlade; 4) Kvalitet propisa; 5) Vladavina prava i 6) Kontrola korupcije.¹²⁸⁹



Slika 21. Komparativna analiza: Srbija i uporedive zemlje članice Evropske unije - svetski indikator upravljanja „Glas i slobode“

Izvor: Priredila autorka na osnovu baze podataka *Worldwide Governance Indicators (WGI)*¹²⁹⁰

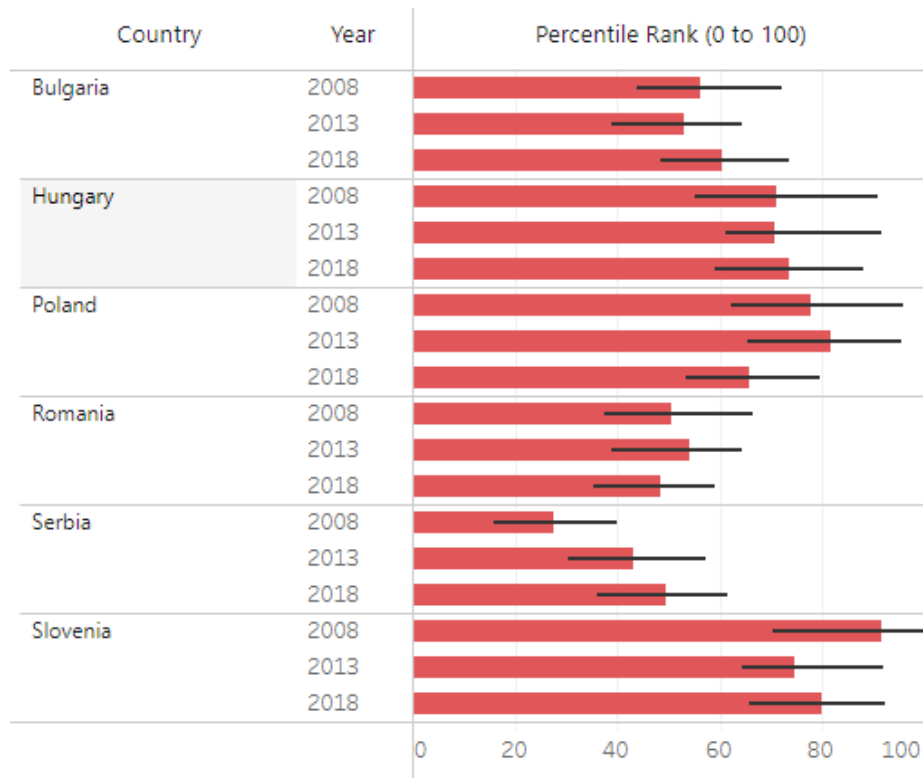
Na slici 21. prikazana je komparativna analiza indikatora upravljanja „Glas i slobode“ Srbije i uporedivih zemalja članica Evropske unije. Može se zaključiti da je Srbija u rang sa Bugarskom i Rumunijom, pri čemu beleži značajno zaostajanje u odnosu na Sloveniju. Ipak, ovo zaostajanje nije karakteristika samo naše zemlje budući da je, prema navedenim podacima, Slovenija po pitanju glasa i sloboda bolja u odnosu na oko 80% zemalja u svetu. Interesantno je da sve zemlje beleže pad ovog indikatora, izuzev Rumunije i Slovenije koje su konstantno stabilne.

Na slici 22. prikazana je komparativna analiza indikatora upravljanja „Politička stabilnost i odsustvo nasilja“ Srbije i uporedivih zemalja članica Evropske unije. Može se zaključiti da je Srbija u rang sa Rumunijom, pri čemu beleži značajno zaostajanje u odnosu na Mađarsku i Sloveniju. Ipak, ovo zaostajanje nije karakteristika samo naše zemlje budući da su, prema navedenim podacima, Mađarska i Slovenija po pitanju političke stabilnosti i odsustva nasilja bolje u odnosu na oko 80%

¹²⁸⁹ Šta se podrazumeva pod ovim indikatorima detaljno je obrađeno u delu 6.3.2.

¹²⁹⁰ The World Bank, *Worldwide Governance Indicators (WGI)*, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>, Internet, pristupljeno 04.03.2020.

zemalja u svetu. Interesantno je da se u posmatranom periodu jedino u slučaju Srbije posmatrani indikator poboljšao.

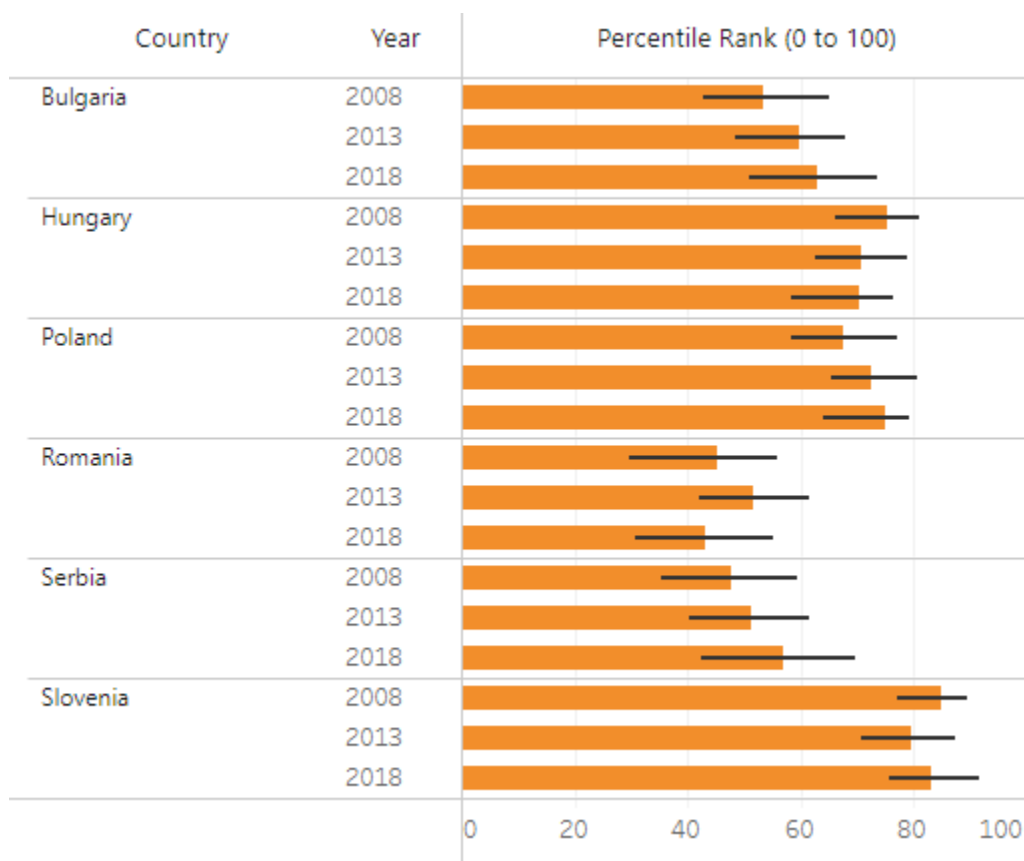


Slika 22. Komparativna analiza: Srbija i uporedive zemlje članice Evropske unije - svetski indikator upravljanja „Politička stabilnost i odsustvo nasilja“

Izvor: Priredila autorka na osnovu baze podataka *Worldwide Governance Indicators (WGI)*¹²⁹¹

Na slici 23. prikazana je komparativna analiza indikatora upravljanja „Efikasnost vlade“ Srbije i uporedivih zemalja članica Evropske unije. Može se zaključiti da je Srbija u rangu sa Bugarskom i Rumunijom, pri čemu beleži značajno zaostajanje u odnosu na Mađarsku, Poljsku i Sloveniju, čije su se vlade pokazale efikasnijim u odnosu na oko 80% zemalja u svetu.

¹²⁹¹ *Ibid.*

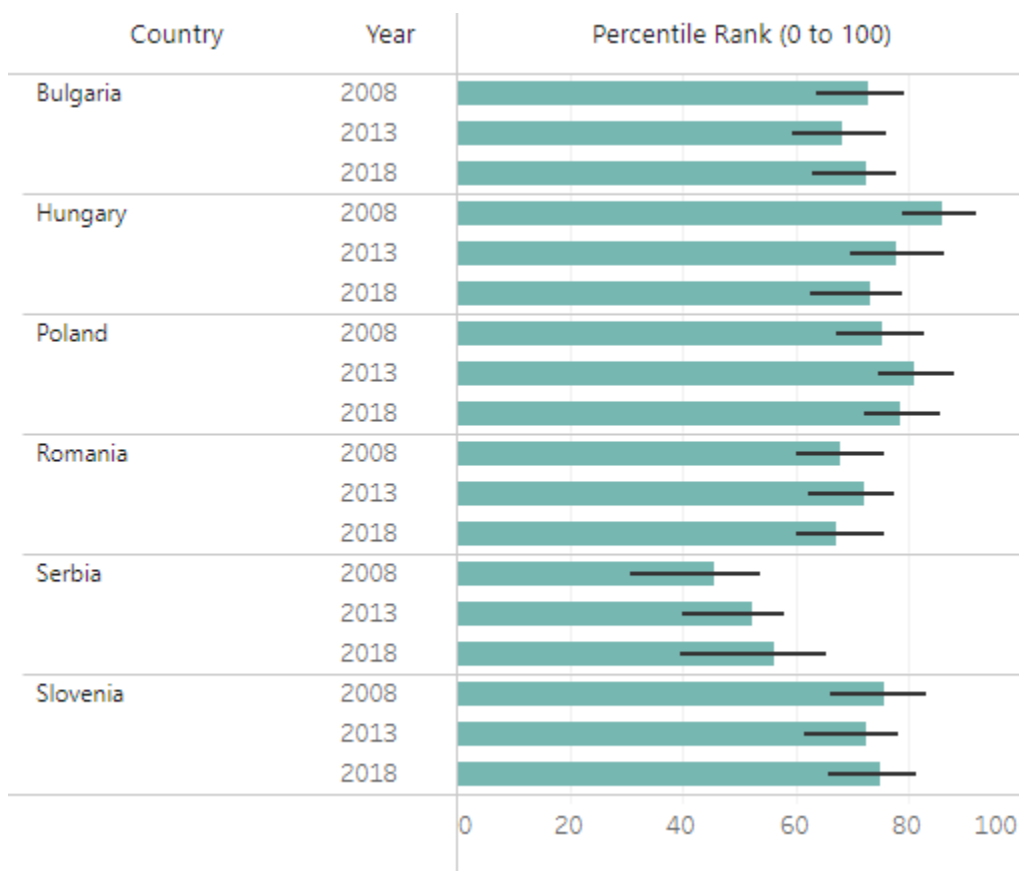


Slika 23. Komparativna analiza: Srbija i uporedive zemlje članice Evropske unije - svetski indikator upravljanja „Efikasnost vlade“

Izvor: Priredila autorka na osnovu baze podataka *Worldwide Governance Indicators (WGI)*¹²⁹²

Na slici 24. prikazana je komparativna analiza indikatora upravljanja „Kvalitet propisa“ Srbije i uporedivih zemalja članica Evropske unije. Kod ovog indikatora, za razliku od prethodno posmatranih indikatora, Srbija zaostaje za svim posmatranim zemljama, što može biti od naročitog značaja za akvizicije poljoprivrednog zemljišta budući da se pokazalo da investitori biraju one zemlje sa manje kvalitetnom regulativom.

¹²⁹² *Ibid.*

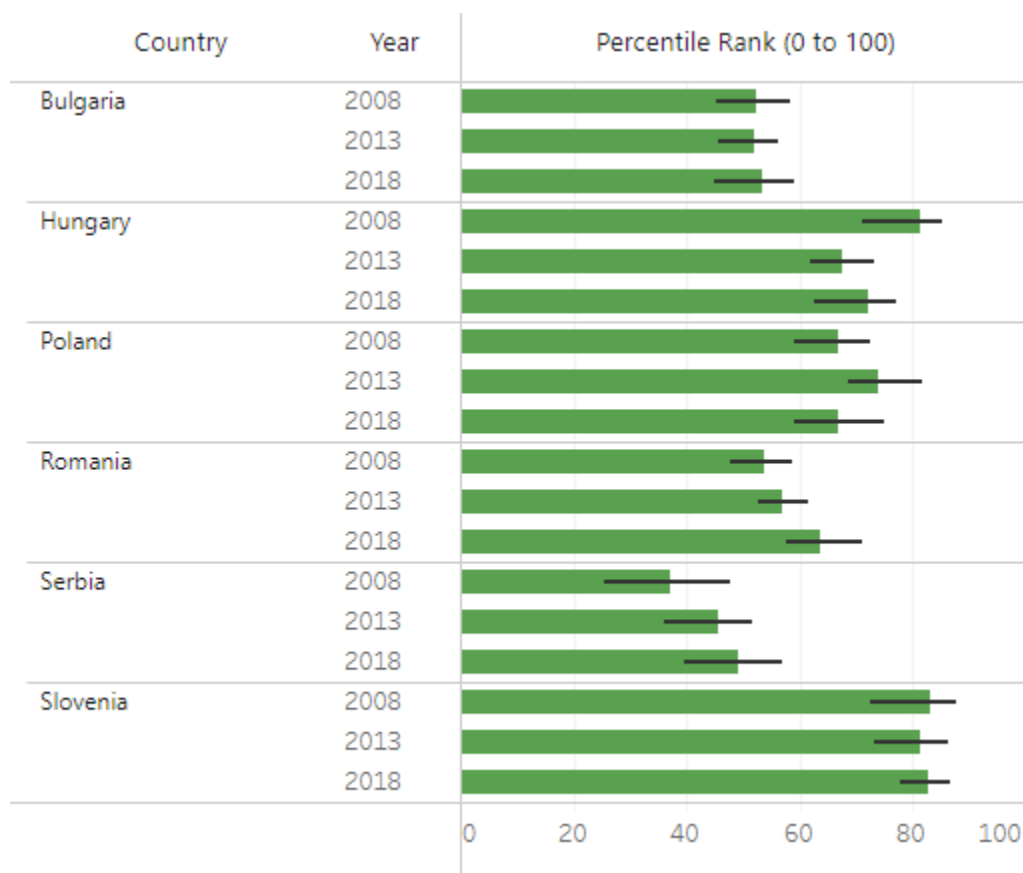


Slika 24. Komparativna analiza: Srbija i uporedive zemlje članice Evropske unije - svetski indikator upravljanja „Kvalitet propisa“

Izvor: Priredila autorka na osnovu baze podataka *Worldwide Governance Indicators (WGI)*¹²⁹³

Na slici 25. prikazana je komparativna analiza indikatora upravljanja „Vladavina prava“ Srbije i uporedivih zemalja članica Evropske unije. Kod ovog indikatora, Srbija je u rangu sa Bugarskom, dok značajno zaostaje za Slovenijom, koja beleži bolji rang u odnosu na više od 80% zemalja u svetu.

¹²⁹³ *Ibid.*

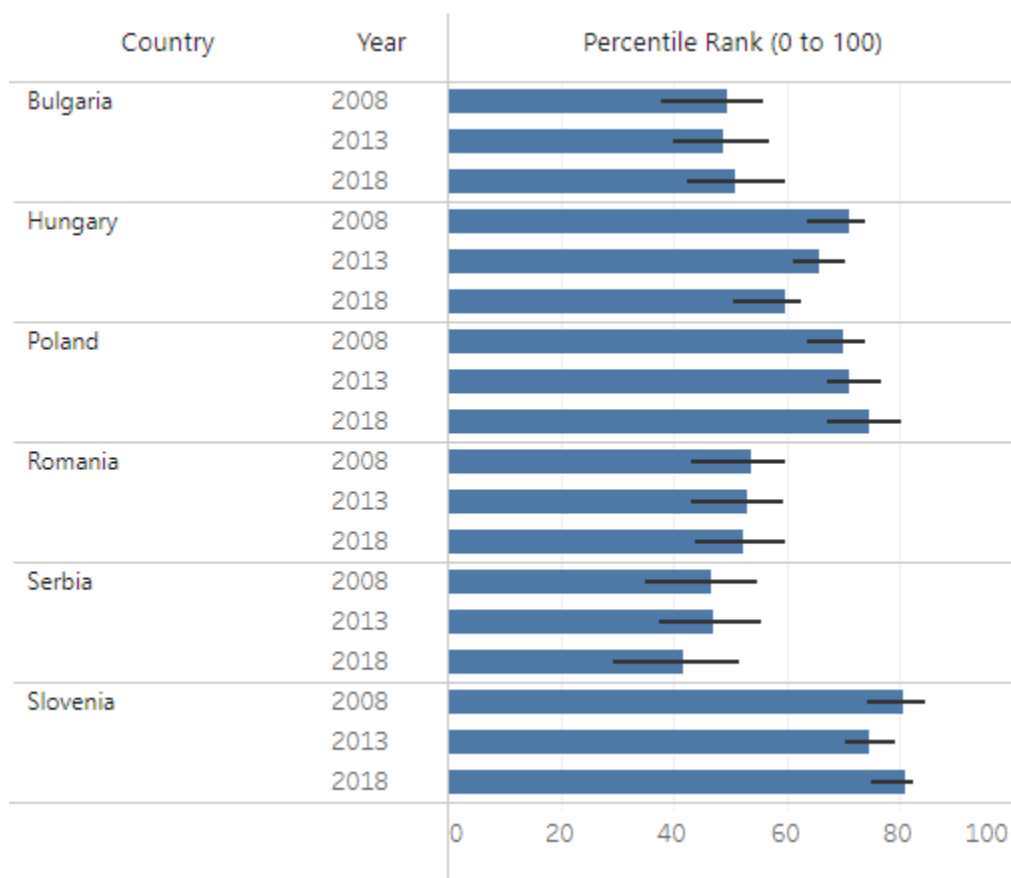


Slika 25. Komparativna analiza: Srbija i uporedive zemlje članice Evropske unije - svetski indikator upravljanja „Vladavina prava“

Izvor: Priredila autorka na osnovu baze podataka *Worldwide Governance Indicators (WGI)*¹²⁹⁴

Na slici 26. prikazana je komparativna analiza indikatora upravljanja „Kontrola korupcije“ Srbije i uporedivih zemalja članica Evropske unije. Srbija je u rangu sa Bugarskom i Rumunijom, dok značajno zaostaje za Poljskom i Slovenijom, čije vlade bolje kontrolišu korupciju bolje nego oko 80% drugih vlada u svetu.

¹²⁹⁴ *Ibid.*



Slika 26. Komparativna analiza: Srbija i uporedive zemlje članice Evropske unije - svetski indikator upravljanja „Kontrola korupcije“

Izvor: Priredila autorka na osnovu baze podataka *Worldwide Governance Indicators (WGI)*¹²⁹⁵

Analiza navedenih indikatora je pokazala da je Srbija, kada je u pitanju upravljanje, u najvećem broju slučajeva u rangu sa Bugarskom i Rumunijom. Najslabiji indikator Srbije jeste indikator „Kontrola korupcije“, po kojem Srbija zauzima rang od 40%, što je istovremeno i najniži rang koji je neka od posmatranih zemalja zabeležila kada je ovaj indikator u pitanju. Sa druge strane, u odnosu na zemlje u svetu, navedeno znači da oko 40% zemalja lošije od Srbije kontroliše korupciju. Od svih posmatranih indikatora, najveća razlika u odnosu na posmatrane zemlje zabeležena je kod indikatora „Kvalitet propisa“. S tim u vezi, Srbija, u odnosu na ostale posmatrane zemlje, sa lošim rezultatom ovog indikatora, deluje kao privlačnija destinacija za investitore. Međutim, ne treba izgubiti iz vida da je Srbija, svakako, po ovom indikatoru bolja u odnosu na oko 50% zemalja u svetu.

6.6.2. Ekonomska komparativna analiza poljoprivrede

Jedan od parametara značajnih za analizu je i cena poljoprivrednog zemljišta. Naime, pokazalo se da cene poljoprivrednog zemljišta u državama članicama Evropske unije rasle najviše u godini nakon pristupanja Evropskoj uniji, tako da se prosečan rast cene poljoprivrednog zemljišta po hektaru kretao od 10% godišnje u Poljskoj do 60% godišnje u Letoniji.¹²⁹⁶ Sličan je slučaj i sa Bugarskom, u

¹²⁹⁵ *Ibid.*

¹²⁹⁶ European Commission, *Report from the Commission to the Council: Review of the transitional measures for the acquisition of agricultural real estate set out in the 2003 Accession Treaty, COM(2008) 461 final*, Brussels, 2008, p. 5.

kojoj su cene poljoprivrednog zemljišta u godinama pre pristupanja porasle za 24%, a nakon pristupanja za 34%, kao i sa Rumunijom, u kojoj su cene pre pristupanja porasle više od 200%, a nakon pristupanja više od 50%.¹²⁹⁷ Rezultat će svakako biti smanjenje jaza koji postoji u cenama po hektaru u odnosu na stare i nove države članice, ali je proces harmonizacije cena svakako daleko od okončanog.

Značajan je, u tom smislu, i indeks priuštivosti poljoprivrednog zemljišta koji se može predstaviti kao odnos cene poljoprivrednog zemljišta i bruto dodate vrednosti po zaposlenom u sektoru poljoprivrede u određenoj zemlji i posmatranoj godini. Što je ovaj indeks viši, to je poljoprivredno zemljište manje priuštivo domaćem stanovništvu i *vice versa*.¹²⁹⁸ Treba napomenuti da je u odnosu na Poljsku, Rumuniju i Sloveniju, poljoprivredno zemljište u Srbiji lokalnom stanovništvu dosta priuštivije. Ovo bi se moglo objasniti i primerom Poljske u kojoj je, nakon ulaska u Evropsku uniju, usled rapidnog rasta cena poljoprivrednog zemljišta, došlo do pogoršanja indeksa priuštivosti. Sa druge strane, u Sloveniji je došlo do poboljšanja ovog indeksa usled rasta bruto dodate vrednosti u poljoprivredi i smanjenja broja zaposlenih u sektoru poljoprivrede. U tom smislu, možemo očekivati da će kupovina poljoprivrednog zemljišta u Srbiji biti interesantna licima iz nekih zemalja članica Evropske unije, poput Slovenije, Nemačke, Holandije, Francuske ili Belgije. Ovo se jasno može uočiti i iz dosadašnjeg trenda. Primera radi, u 2015. godini je poljoprivredno zemljište u Srbiji nemačkom, francuskom, belgijskom, italijanskom, danskom ili holandskom poljoprivredniku u proseku bilo 5,1 do 11,7 puta priuštivije nego srpskom poljoprivredniku.¹²⁹⁹

Evropska komisija¹³⁰⁰ je istakla da je pristupanje posmatranih zemalja Evropskoj uniji je stimulisalo strane direktne investicije iz „starih“ država članica. Stimulisanje finansijskog sektora i ohrabrivanje finansijskih institucija da posluju na teritorijama novih država članica, olakšalo je poljoprivrednicima navedenih zemalja pristup kreditima, ali i dovelo do snažnog povećanja subvencija za poljoprivrednike. Sve navedeno dovelo je, osim do povećanja cena, i do povećanja dohotka poljoprivrednika i transakcija poljoprivrednog zemljišta.

Istraživanja su pokazala da se i produktivnost u novim državama članicama značajno povećala nakon pristupanja Evropskoj uniji,¹³⁰¹ odnosno da je, generalno govoreći, pristupanje Evropskoj uniji imalo pozitivne efekte na poljoprivredni sektor posmatranih zemalja. U tom smislu, jaz između produktivnosti u starim i novim državama članicama je smanjen, ali on, svakako, nastavlja da postoji.¹³⁰² Rast produktivnosti u poljoprivredi proizlazi iz kombinacije poboljšanja faktora tržišta i institucija, investicija u prehrambeni lanac i efekata prelivanja koji se javljaju kao posledica rasta

European Commission, *Report from the Commission to the Council: Review of the transitional measures regarding the acquisition of agricultural real estate foreseen in the Accession Treaty 2005*, COM/2010/0734 final, Brussels, 2005, p. 7.

¹²⁹⁷ European Commission, *Report from the Commission to the Council: Review of the transitional measures regarding the acquisition of agricultural real estate foreseen in the Accession Treaty 2005*, COM/2010/0734 final, Brussels, 2005, p. 7.

¹²⁹⁸ J. Zubović, J. Subić, V. Paraušić, D. Bodroža, M. Jeločnik, „Procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta”, in: *Ekonomске, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, (Ed. Božo Drašković), Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, p. 273.

¹²⁹⁹ *Ibid.*, pp. 276-278.

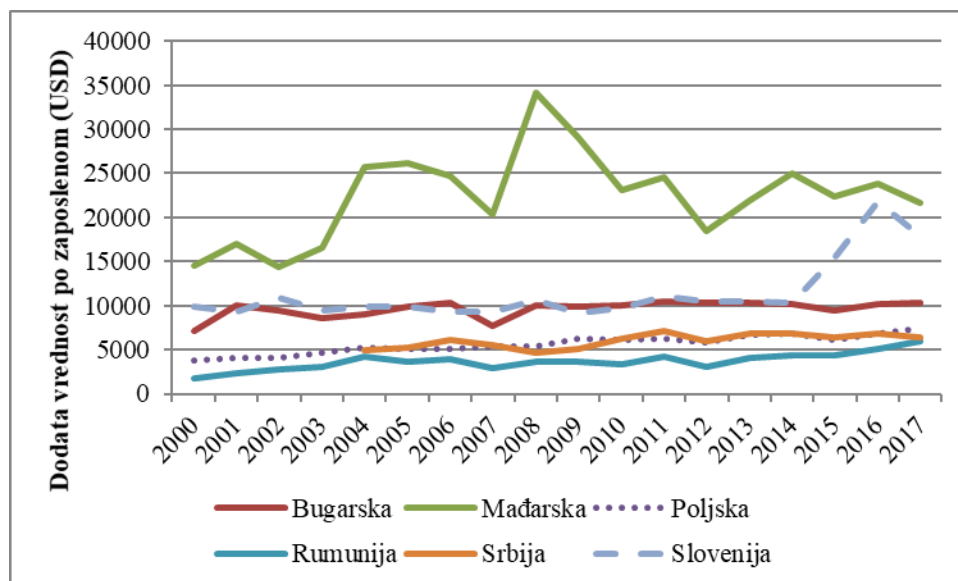
¹³⁰⁰ European Commission, *Report from the Commission to the Council: Review of the transitional measures for the acquisition of agricultural real estate set out in the 2003 Accession Treaty*, COM(2008) 461 final, Brussels, 2008, pp. 4-5.

¹³⁰¹ C. Csaki, A. Jambor, „The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States”, Policy Studies on Rural Transition No. 2009-4, Budapest, 2009, <http://www.fao.org/3/aq336e/aq336e.pdf>, p. 6.

¹³⁰² *Ibid.*, pp. 32-33.

celokupne ekonomije zemalja,¹³⁰³ iz povećanja vrednosti poljoprivredne proizvodnje usled povećanja obima proizvodnje i cenovnog prilagođavanja i subvencija (kako Evropske unije, tako i nacionalnih)¹³⁰⁴, ali i iz sve manjeg korišćenja radne snage u poljoprivredi. Zvanični podaci pokazuju da je prosečno smanjenje zaposlenosti u poljoprivredi, u prvih 5 godina nakon pristupanja, iznosila 55%. Najveće smanjenje zabeleženo je u Mađarskoj, u kojoj je zaposlenost u poljoprivrednom sektoru opala za 57%. Treba imati u vidu da je rast produktivnosti zaposlenih u poljoprivredi najjači u zemljama u kojima se značajni deo poljoprivredne proizvodnje odvija u velikim kompanijama (između 7% i 20% godišnje). Nasuprot tome, u zemljama u kojima dominiraju mala poljoprivredna gazdinstva, poput Poljske, rast ovog indikatora je sporiji.¹³⁰⁵

Postoje, ipak, neslaganja u rezultatima istraživanja gore pomenutih autora i rezultata istraživanja do kojih je došao autor ovog rada, prikazanih na slici 27. Naime, čini se da autori preneglašavaju pozitivne efekte na produktivnost. Naime, empirijski podaci pokazuju da, iako takav rast produktivnosti postoji, on je dugoročan, slabog intenziteta i nije u neposrednoj vezi sa ulaskom posmatranih zemalja u Evropsku uniju.



Slika 27. Kretanje produktivnosti rada u odabranim zemljama u periodu 2000-2017.

Izvor: Priredila autorka na osnovu podataka iz baze *FAOStat*¹³⁰⁶

U Mađarskoj je bio prisutan trend povećanja do svetske krize, kada je naglo opala produktivnost. Za sve ostale zemlje, uključujući i Srbiju, trend pokazuje povećanje kroz vreme, ali izuzetno sporo. Izuzetak, u tom smislu, predstavlja Bugarska, gde nije primetan nikakav trend u povećanju produktivnosti, već stagnacija. Ovo bi se moglo objasniti time da je Bugarska primer depezentizacije u Evropskoj uniji i da na selima gotovo i da nema ko da obrađuje zemlju. Naime,

¹³⁰³ J. F. M. Swinnen, L. Vranken, *Land & EU Accession: Review of the Transitional Restrictions by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, Brussels, 2009, p. 67.

¹³⁰⁴ K. Judit, „Some impacts of the EU accession on the new member states’ agriculture”, *Eastern Journal of European Studies*, vol. 2, no. 2, 2011, pp. 55-56.

¹³⁰⁵ J. F. M. Swinnen, L. Vranken, *Land & EU Accession: Review of the Transitional Restrictions by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate*, Brussels, 2009, pp. 59-62.

¹³⁰⁶ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAOStat*, <http://www.fao.org>, Internet, pristupljeno 15.07.2020.

prema podacima Svetske banke¹³⁰⁷, 1960. godine ruralno stanovništvo činilo je 62,9% bugarske populacije, dok je 2019. godine činilo 24,65% populacije.

Za uporednu analizu Srbije i uporedivih zemalja članica Evropske unije svakako su od značaja i podaci o strukturi korišćenog poljoprivrednog zemljišta po načinu korišćenja prava. Komparativna analiza je pokazala da u zemljama dominira korišćenje poljoprivrednog zemljišta po osnovu vlasništva, od 60,4% u Rumuniji, 71,1% u Poljskoj i 71,5% u Sloveniji. U Srbiji se 70,4% poljoprivrednog zemljišta koristi po osnovu vlasništva.¹³⁰⁸ Po osnovu zakupa se u Poljskoj koristi 18,7% zemljišta, u Sloveniji 26,8%, u Rumuniji 27,4%, a u Srbiji 25,5%. Istraživanje za period 2012-2013. godine pokazalo je da, u odnosu na analizirane zemlje, Srbija ima niže učešće korišćenog poljoprivrednog zemljišta u ukupno raspoloživom zemljištu u odnosu na Rumuniju i Poljsku, a više u odnosu na Sloveniju.¹³⁰⁹

Prema podacima Evropske komisije¹³¹⁰ prosečna veličina gazdinstva u Rumuniji je 3,7 hektara (što je najmanja prosečna veličina poseda od svih posmatranih zemalja), u Mađarskoj gotovo trostruko veća nego u Rumuniji, odnosno 10,9 hektara¹³¹¹, u Bugarskoj znatno viša nego u prethodne dve posmatrane zemlje i iznosi 22,0 hektara¹³¹², u Sloveniji 7 hektara¹³¹³, a u Poljskoj 10,2 hektara.¹³¹⁴ Kako je prosečna veličina poseda porodičnih poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji 4,5 hektara¹³¹⁵, može se zaključiti da je prosečna veličina poseda porodičnih poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji veća jedino u odnosu na Rumunija, dok je u odnosu na sve ostale posmatrane zemlje ona manja, *i.e.* ona je za 21,62% veća nego u Rumuniji, a za 58,71% manja nego u Mađarskoj, za 79,54% manja nego u Bugarskoj, za 35,71% manja nego u Sloveniji i za 55,88% manja nego u Poljskoj.

U Srbiji su, kao i u posmatranim zemljama, najbrojnija poljoprivredna gazdinstva sa posedom do 5 hektara koja čine 77,4% svih poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji.¹³¹⁶ Navedeno govori o izraženom polarizmu i nesrazmeri između udela malih poljoprivrednih gazdinstava u ukupnom broju gazdinstava i ukupnoj površini poljoprivrednog zemljišta koje koriste. Međutim, situacija je značajno bolja nego u Rumuniji gde je 9 od 10 poljoprivrednih gazdinstava (skoro 92%) manje od 5 hektara¹³¹⁷ (što je najveća usitnjenost poseda od svih posmatranih zemalja), nego u Mađarskoj, gde je poljoprivrednih gazdinstava manjih od 5 hektara 81,4%¹³¹⁸ ili u Bugarskoj, gde mala poljoprivredna gazdinstva čine 82,6%¹³¹⁹. Sa druge strane, situacija u Srbiji je lošija u odnosu na Sloveniju, gde mala poljoprivredna gazdinstva čine 59,5%¹³²⁰ i Poljsku, gde čine 54,3%¹³²¹. Ovakvi podaci mogli bi značiti

¹³⁰⁷ The World Bank, *Rural population (% of total population)*, https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs?fbclid=IwAR0ToFBsXOvGcrvWa_Aa5MaadX_Qq0b05u0-9ZXraFDPY13oZi6ehatbmNo, Internet, pristupljeno 21.08.2020.

¹³⁰⁸ J. Zubović, J. Subić, V. Paraušić, D. Bodroža, M. Jeločnik, „Procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta”, in: *Ekonomske, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, (Ed. Božo Drašković), Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, p. 254.

¹³⁰⁹ *Ibid.*, pp. 255-256.

¹³¹⁰ European Commission, *Statistical Factsheet Romania*, Brussels, 2019, p. 2.

¹³¹¹ European Commission, *Statistical Factsheet Hungary*, Brussels, 2019, p. 2.

¹³¹² European Commission, *Statistical Factsheet Bulgaria*, Brussels, 2019, p. 2.

¹³¹³ European Commission, *Statistical Factsheet Slovenia*, Brussels, 2019, p. 2.

¹³¹⁴ European Commission, *Statistical Factsheet Poland*, Brussels, 2019, p. 2.

¹³¹⁵ Republički zavod za statistiku, *Popis poljoprivrede 2012: Poljoprivreda u Republici Srbiji - Poljoprivredno zemljište*, Beograd, 2015, p. 117.

¹³¹⁶ *Ibid.*, p. 122.

¹³¹⁷ European Commission, *Statistical Factsheet Romania*, Brussels, 2019, p. 15.

¹³¹⁸ European Commission, *Statistical Factsheet Hungary*, Brussels, 2019, p. 15.

¹³¹⁹ European Commission, *Statistical Factsheet Bulgaria*, Brussels, 2019, p. 15.

¹³²⁰ European Commission, *Statistical Factsheet Slovenia*, Brussels, 2019, p. 15.

da su mali poljoprivrednici u Srbiji pod većim rizikom od nestanka, nego što je to slučaj u Sloveniji ili Poljskoj, a usled manje produktivnosti uzrokovane nemogućnošću da ostvare ekonomiju obima.

Iz navedenog se može zaključiti da su karakteristike svih posmatranih zemalja, uključujući i Srbiju, izraženi dualizam u strukturi poljoprivrednih gazdinstava, odnosno polarizacija strukture na mala poljoprivredna gazdinstava, sa jedne strane, i velika poljoprivredna gazdinstava, sa druge strane. Iskustva ovih zemalja za Srbiju su značajna u tom smislu što su istraživanja¹³²² pokazala da je ovakav dualizam „ne samo nastavio da postoji nakon pristupa, već da je čak postao i izraženiji“. Osim toga, kod svih posmatranih zemalja, kao i u Srbiji, primetno je da je udeo malih poljoprivrednih gazdinstava u korišćenom poljoprivrednom zemljištu nesrazmeran u odnosu na njihovu brojnost.

Podaci o nestanku malih poljoprivrednih gazdinstava 2016. godine u odnosu na 2010. godinu daju osnova za zabrinutost. Naime, u Rumuniji je u ovom periodu nestalo 453.060 malih poljoprivrednih gazdinstava,¹³²³ odnosno 12,6%, što je apsolutno najveći broj nestalih malih poljoprivrednih gazdinstava u odnosu na sve posmatrane zemlje; u Mađarskoj je nestalo 151.470 malih poljoprivrednih gazdinstava¹³²⁴, odnosno 30,2%; u Bugarskoj je nestalo 171.030 malih poljoprivrednih gazdinstava¹³²⁵, odnosno 50,52% malih poljoprivrednih gazdinstava, što je relativno najveći nestanak malih poljoprivrednik gazdinstava u čitavoj Evropskoj uniji; u Sloveniji je nestalo 3.820 malih poljoprivrednih gazdinstava¹³²⁶, odnosno 8,42%, dok je u Poljskoj nestalo 64.900 malih poljoprivrednih gazdinstava, odnosno 7,81%.

Iz navedenog bi se moglo zaključiti da usitnjenost poseda prati nestali broj malih poljoprivrednika, odnosno da se, sa izuzetkom Rumunije, dešava po principu: što je veća usitnjenost poseda, više malih poljoprivrednih gazdinstava nestaje (ukoliko se nestali broj malih poljoprivrednih gazdinstava posmatra proporcionalno). Iz navedenog bi se moglo zaključiti da će i u Srbiji doći do nestanka malih poljoprivrednika. Nestanak malih poljoprivrednika može biti pospešen i činjenicom da je starosna struktura nosilaca poljoprivrednih gazdinstava nepovoljna. Naime, u Srbiji je, prema podacima Republičkog zavoda za statistiku¹³²⁷, najmanje poljoprivrednika mlađih od 35 godina, odnosno ima ih 4,8%, dok je najviše poljoprivrednika preko 65 godina, odnosno 32,8%.

Kada su u pitanju uporedive zemlje članice, u Rumuniji starosna struktura najviše zabrinjava budući da je poljoprivrednika mlađih od 35 godina svega 3,1%, dok je starijih od 64 godine čak 44,3%¹³²⁸ (ovi poljoprivrednici čine skoro trećinu svih poljoprivrednika tog starosnog doba u čitavoj Evropskoj uniji); loša, ali manje zabrinjavajuća starosna struktura je u Mađarskoj u kojoj je poljoprivrednika mlađih od 35 godina 6%, a poljoprivrednika starijih od 64 godine 30,6%;¹³²⁹ slično stanje je i u Bugarskoj, gde poljoprivrednika mlađih od 35 godina ima 7,4%, dok poljoprivrednika starijih od 64 godine ima 30,6%;¹³³⁰ u Sloveniji je poljoprivrednika mlađih od 35 godina 4,6%, a

¹³²¹ European Commission, *Statistical Factsheet Poland*, Brussels, 2019, p. 15.

¹³²² C. Csaki, A. Jambor, *The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States*, Policy Studies on Rural Transition No. 2009-4, Budapest, 2009, p. 24.

¹³²³ European Commission, *Statistical Factsheet Romania*, Brussels, 2019, p. 15.

¹³²⁴ European Commission, *Statistical Factsheet Hungary*, Brussels, 2019, p. 15.

¹³²⁵ European Commission, *Statistical Factsheet Bulgaria*, Brussels, 2019, p. 15.

¹³²⁶ European Commission, *Statistical Factsheet Slovenia*, Brussels, 2019, p. 15.

¹³²⁷ Republički zavod za statistiku, *Popis poljoprivrede 2012: Radna snaga i aktivnosti poljoprivrednih gazdinstava*, 2013, p. 42.

¹³²⁸ European Commission, *Statistical Factsheet Romania*, Brussels, 2019, p. 2.

¹³²⁹ European Commission, *Statistical Factsheet Hungary*, Brussels, 2019, p. 2.

¹³³⁰ European Commission, *Statistical Factsheet Bulgaria*, Brussels, 2019, p. 2.

poljoprivrednika starijih od 64 godine je 30,6%¹³³¹, dok je u Poljskoj poljoprivrednika mlađih od 35 godina 10,2%, a poljoprivrednika starijih od 64 godine je 11,7%.¹³³²

Iz navedenog se može zaključiti da, od svih posmatranih zemalja, najnepovoljniju starosnu strukturu ima Rumunija (s obzirom da, od svih posmatranih zemalja, ima najmanji procenat mlađih i najveći procenat starijih poljoprivrednika), a najpovoljniju Poljska (s obzirom da, od svih posmatranih zemalja, ima najveći procenat mlađih i najmanji procenat starijih poljoprivrednika). U Srbiji je, kada je u pitanju procenat mlađih poljoprivrednika, stanje bolje jedino u odnosu na Rumuniju s obzirom da jedino ona ima manji procenat mlađih i veći procenat starijih poljoprivrednika od nas.

Istraživanja su pokazala i da akvizicije poljoprivrednog zemljišta dovode do odlaska ljudi iz sela u gradove.¹³³³ Imajući u vidu podatke Svetske banke¹³³⁴, koji pokazuju da je 1990. godine ruralno stanovništvo činilo je 49,61% ukupnog stanovništva, dok je 2019. godine činilo 43,74%, moglo bi se zaključiti da će akvizicije poljoprivrednog zemljišta dodatno ubrzati ovaj proces. Kod takvog stanja stvari, rizik da akvizicije poljoprivrednog zemljišta ispolje negativne efekte u Srbiji je veći budući da stariji poljoprivrednici nemaju snage da se bore sa mnogo produktivnijim i bogatijim poljoprivrednicima, a upitni su i njihovi apsorpcioni kapaciteti za usvajanje novih tehnologija i znanja koje investitori, po pravilu, sa sobom nose.

Tabela 8. Udeo poljoprivrede u bruto dodatoj vrednosti

| Zemlja / Godina | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Bugarska | 4.85 | 4.58 | 4.16 | 4.11 | 3.80 | 3.91 | 4.02 | 3.62 | 3.67 | 3.85 |
| Mađarska | 4.07 | 3.86 | 2.99 | 3.39 | 2.72 | 3.05 | 3.43 | 3.21 | 3.55 | 3.13 |
| Poljska | 2.65 | 2.85 | 2.57 | 2.49 | 2.22 | 2.39 | 2.33 | 2.05 | 2.05 | 2.06 |
| Rumunija | 5.46 | 5.68 | 5.45 | 6.27 | 4.48 | 5.79 | 5.86 | 5.01 | 5.00 | 5.54 |
| Slovenija | 1.75 | 1.72 | 1.73 | 1.83 | 1.73 | 1.73 | 1.89 | 2.02 | 1.97 | 1.78 |
| Srbija | 8.20 | 8.06 | 8.53 | 8.49 | 7.09 | 8.36 | 8.68 | 7.96 | 8.37 | 7.28 |

Izvor: Priredila autorka na osnovu podataka iz baze *FAOStat*¹³³⁵

Jedan od indikatora značaja poljoprivrede u jednoj zemlji jeste i bruto dodata vrednost, što predstavlja vrednost proizvoda proizvedenih u posmatranim zemljama u toku godinu dana, od koje je oduzeta vrednost svih uvoznih inputa korišćenih u proizvodnji istih proizvoda. Na tabeli 8. prikazan je udeo poljoprivrede u bruto dodatoj vrednosti Srbije i uporedivih zemalja članica Evropske unije. Iz navedene tabele može se zaključiti da Srbija, u odnosu na sve posmatrane zemlje, ima najveći udeo u

¹³³¹ European Commission, *Statistical Factsheet Slovenia*, Brussels, 2019, p. 2.

¹³³² European Commission, *Statistical Factsheet Poland*, Brussels, 2019, p. 2.

¹³³³ K. Nolte, W. Chamberlain, M. Giger, *International Land Deals for Agriculture: Fresh insights from the Land Matrix, Analytical Report II*, Montpellier/Hamburg/Pretoria, 2016, p. 20.

¹³³⁴ The World Bank, *Rural population (% of total population)*, https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs?fbclid=IwAR0ToFBsXOvGcrvWa_Aa5MaadX_Qq0b05u0-9ZXraFDPY13oZi6ehatbmNo, Internet, pristupljeno 21.08.2020.

¹³³⁵ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAOStat*, <http://www.fao.org>, Internet, pristupljeno 15.07.2020.

poljoprivredi, prate je, redom, Rumunija, Bugarska, Mađarska, Poljska i Slovenija. Primetno je da je poljoprivreda tokom vremena manje značajna u Srbiji, Bugarskoj, Mađarskoj i Poljskoj, dok je značaj poljoprivrede u Rumuniji i Sloveniji tokom vremena ostao stabilan.

Opadanje značaja poljoprivrede u bruto dodatoj vrednosti nakon pristupanja država članica Evropskoj uniji pokazala su i druga istraživanja.¹³³⁶ Ovo opadanje udela poljoprivrede u bruto dodatoj vrednosti je bilo naročito izraženo u zemljama koje su inicijalno imale visoke udele poljoprivrede u bruto dodatoj vrednosti. Iz navedenog se može zaključiti da pristupanjem u Evropsku uniju države dobijaju novo tržište, koje je posebno pogodno za razvoj sekundarnog i tercijarnog sektora, odnosno sektora industrije i sektora usluga, što umanjuje relativan značaj poljoprivrede u ekonomijama tih zemalja.

Na tabeli 9. prikazan je udeo bruto investicija u osnovna sredstva u poljoprivredi u ukupnoj vrednosti bruto investicija u osnovna sredstva, što predstavlja ukupna ulaganja u fiksnu imovinu koja se koristi u poljoprivrednoj proizvodnji u posmatranoj zemlji u posmatranoj godini, pri čemu se ne pravi razlika između stranih i domaćih investicija u osnovna sredstva. Što je veća vrednost, više se ulaže u poljoprivredu, što znači da joj se više daje na značaju, iz kog razloga se može očekivati dodatni rast njenog značaja.

Tabela 9. Udeo bruto investicija u osnovna sredstva u poljoprivredi u ukupnoj vrednosti bruto investicija u osnovna sredstva

| Zemlja / Godina | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Bugarska | 32.01 | 27.34 | 22.21 | 20.83 | 21.20 | 21.15 | 21.48 | 21.31 | 19.15 | 19.04 |
| Mađarska | 23.04 | 22.64 | 20.36 | 19.76 | 19.49 | 20.97 | 22.60 | 22.85 | 19.72 | 22.38 |
| Poljska | 22.23 | 21.04 | 20.30 | 21.02 | 20.32 | 19.83 | 21.11 | 21.58 | 19.23 | 19.08 |
| Rumunija | 37.22 | 25.39 | 26.16 | 27.22 | 27.85 | 25.44 | 25.46 | 26.29 | 24.59 | 24.06 |
| Slovenija | 29.44 | 24.90 | 21.32 | 20.15 | 18.86 | 19.68 | 19.31 | 18.57 | 17.35 | 18.32 |
| Srbija | 25.17 | 20.13 | 18.59 | 19.28 | 22.06 | 18.93 | 18.59 | 19.48 | 19.91 | 20.94 |

Izvor: Priredila autorka na osnovu podataka iz baze *FAOStat*¹³³⁷

Iz navedene tabele je primetno da se u poljoprivredu najviše ulaže u Rumuniji, prate je Mađarska i Srbija, dok se manje ulaže u Poljskoj i Bugarskoj, a najmanje u Sloveniji. Primetno je da se tokom vremena ulaganja u poljoprivredu smanjuju u Bugarskoj, Rumuniji, Srbiji i Sloveniji, dok su ulaganja relativno stabilna u Mađarskoj i Poljskoj.

Upoređivanjem tabele 8. i tabele 9. možemo zaključiti da je poljoprivreda relativno najbitnija u Srbiji, ali da se u nju ne ulaže srazmerno njenom značaju. Ilustracije radi, udeo poljoprivrede Srbije u

¹³³⁶ Videti, na primer: C. Csaki, A. Jambor, *The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States, Policy Studies on Rural Transition No. 2009-4*, Budapest, 2009, p. 5.

¹³³⁷ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAOStat*, <http://www.fao.org>, Internet, pristupljeno 15.07.2020.

bruto dodatoj vrednosti je za 31,41% veći nego udeo poljoprivrede Rumunije u bruto dodatoj vrednosti, ali se u Srbiji u poljoprivredu ulaže 12,97% manje nego u Rumuniji.

Analiza je pokazala da je Srbija, po pravilu, prati performanse Rumunije i Bugarske, dok, istovremeno, značajno zaostaje za Slovenijom. Za sve zemlje, uključujući i Srbiju, karakterističan je trend stabilnog, ali sporog rasta produktivnosti, iz čega se može zaključiti da, uprkos dosadašnjem verovanju, pristupanje Srbije Evropskoj uniji neće dovesti do značajnijeg povećanja produktivnosti. Kada je u pitanju usitnjenost poseda u Srbiji, moglo bi se zaključiti da je ona, u odnosu na posmatrane zemlje, prosečna. Međutim, to ne umanjuje rizik sa kojim se ona suočava, a to je da potpuna liberalizacija tržišta poljoprivrednog zemljišta dovede do ubrzanja trenda nestanka malih poljoprivrednih gazdinstava, najpre onih koji posluju na ivici profitabilnosti. Ovaj trend će svakako pogoršati i nepovoljna starosna struktura poljoprivrednika. Naročit problem predstavlja činjenica da Srbija, uprkos činjenici što je poljoprivreda u njoj, od svih posmatranih zemalja, najznačajnija, ne ulaže u nju proporcionalno tom značaju. Takvo postupanje naše zemlje moglo bi se negativno odraziti na sektor i dodatno ga marginalizovati.

6.6.3. Komparativna analiza pravnih režima sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu

Analiza pravnih režima u posmatranim zemljama pokazala je da sve posmatrane zemlje Istočne Evrope imaju odredbe koje bi se, prema dosadašnjoj praksi Suda pravde Evropske unije, mogle smatrati neproporcionalnim ili diskriminatorским. Ovaj trend prati i Srbija, s tim što, za razliku od njih, Srbija, kao zemlja kandidat, nije pod rizikom da se protiv nje pokrene postupak za nepoštovanje odredbi Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Osim Mađarske, koja apsolutno zabranjuje pravnim licima (kako stranim, tako i domaćim) da stiču svojину na poljoprivrednom zemljištu i Srbije, koja zabranjuje pravnim licima (domaćim i stranim) i stranim fizičkim licima da stiču svojину na državnom poljoprivrednom zemljištu, između posmatranih zemalja nema većih razlika po pitanju ograničenja sticanju prava svojine stranaca. Naime, sve posmatrane zemlje, uz neke karakteristike, imaju sledeća ograničenja:

1) zahtev za prebivalištem - od po 5 godina nameću Rumunija, Bugarska i Poljska, koja takođe zahteva prebivalište od 5 godina, s tim da to mora biti mesto u lokalnoj samoupravi u kojoj se nalazi poljoprivredno zemljište koje je predmet kupoprodaje. Identičan zahtev kao i Poljska za kupovinu poljoprivrednog zemljišta postavlja i Srbija, s tim što se zahteva 10 godina. Rumunija i Bugarska nameću i pravnim licima uslov od 5 godina registrovanog sedišta u zemlji. Zahtev da kupac, ukoliko nije sa teritorije opštine mesta nalaženja nepokretnosti, mora dobiti odobrenje za transakciju od organa lokalne samouprave na čijoj se teritoriji nepokretnost nalazi prisutan je u Sloveniji. Ovakve odredbe nisu u skladu sa slobodom nastanjivanja proklamovanom članom 49 Ugovora;

2) zahtev za obavljanjem poljoprivredne aktivnosti - u Rumuniji najmanje 5 godina pre registracije ponude za zaključenje ugovora o kupoprodaji, u Mađarskoj i Bugarskoj najmanje 3 godine), odnosno za posedovanjem kvalifikacija u poljoprivredi (Bugarska, Slovenija i Poljska). U Srbiji se zahteva da lice obrađuje najmanje tri godine poljoprivredno zemljište koje je predmet pravnog posla, da ima registrovano poljoprivredno gazdinstvo u aktivnom statusu kao nosilac porodičnog poljoprivrednog gazdinstva, kao i da ima u vlasništvu mehanizaciju i opremu za obavljanje poljoprivredne proizvodnje. Ovakvi zahtevi su u neskladu sa slobodom preduzetništva (stipulisane članom 16 Povelje);

3) ograničenje prava na imovinu - Rumunija, Mađarska i Poljska imaju i odredbe koje su u neskladu sa odredbom člana 17 Povelje (pravo na imovinu). U Rumuniji je ograničeno *ius disponendi* vlasnika indirektnom zabranom raspolaganja u trajanju od 8 godina, u Mađarskoj i Poljskoj je ovo pravo ograničeno dvostruko: kako u pogledu ovlašćenja *ius utendi* (obaveza kupca da zemljište koristi u poljoprivredne svrhe), tako i u pogledu ovlašćenja *ius disponendi*, zabranom raspolaganja u trajanju od 5 godina (s tim što je u Poljskoj ovo ograničenje samo pri sticanju poljoprivrednog zemljišta udaljenog više od 1000 m² od administrativnih granica grada. U Srbiji se slična ograničenja ne nameću;

4) pravo preče kupovine - postoji u svim posmatranim zemljama: u Rumuniji (u korist VII redova, uključujući i državu u VII redu), Mađarskoj (u korist države, kao i u korist lokalnih poljoprivrednika), Bugarskoj (u korist Agencije za poljoprivredno zemljište), Sloveniji (u korist 6 kategorija lica, uključujući i Republički fond za poljoprivredno zemljište i šume) i Poljskoj (u korist Agencije za poljoprivredu, u slučaju da je predmet kupoprodaje poljoprivredno zemljište površine veće od 5.000 m²). U Srbiji, na osnovu Zakona o poljoprivrednom zemljištu, postoji pravo preče kupovine poljoprivrednog zemljišta u korist Republike Srbije. Pored toga, na osnovu Zakona o prometu nepokretnosti, pravo preče kupovine imaju suvlasnik poljoprivrednog zemljišta i vlasnik susednog zemljišta;

5) ograničenja administrativnog tipa - postoje u Mađarskoj (odobrenje nadležnog državnog organa i nadležnog lokalnog tela), Bugarskoj (odobrenje nadležnog državnog organa, ali samo u slučaju da je predmet kupoprodaje poljoprivredno zemljište površine preko 0,8 hektara ili 1 hektar), Sloveniji (u slučaju da kupac nije sa teritorije opštine mesta nalaženja nepokretnosti koja se prodaje aukcijom), Poljskoj (bilo ko, osim individualnog poljoprivrednika, za pribavljanje poljoprivrednog zemljišta treba da dobije dozvolu od predsednika Agencije za poljoprivredu). U Srbiji ispunjenost uslova za kupovinu utvrđuje ministar nadležan za poslove poljoprivrede;

6) ograničenja u pogledu površine zemljišta koje se može steći – ova ograničenja postavljaju Bugarska (donja granica za sticanje prava svojine je 0,3 hektara u slučaju poljoprivrednog zemljišta, odnosno 0,1 hektar u slučaju vinograda i 0,2 hektara u slučaju pašnjaka, s tim što se bez ograničenja može sticati poljoprivredno zemljište površine do 0,8 ili 1 hektar), Mađarska (gornja granica za fizička lica je 300 hektara (uz ograničenje državnine na 1.200 hektara, uključujući i zemljište pod zakupom) i Poljska (gornja granica za sticanje prava svojine je 300 hektara za fizička lica, odnosno 1.000 hektara za pravna lica). U Srbiji strano fizičko lice, koje ispunjava sve zakonske uslove, može steći najviše do 2 hektara poljoprivrednog zemljišta u privatnoj svojini

Iz navedene analize može se zaključiti da Srbija nameće strože uslove od posmatranih zemalja, koje bi, samim tim, institucije Evropske unije zasigurno okarakterisale kao diskriminatorne. Pre svega, zahtev za prebivalištem od 10 godina pre kupovine, i to u jedinici lokalne samouprave u kojoj se nalazi predmet kupoprodaje, duplo je stroži od takvih zahteva posmatranih zemalja. Neusaglašenost sa pravom Evropske unije, osim činjenice da se zahteva dugogodišnje prebivalište, ogleda se i u tome što se zahteva bliska veza kupca sa područjem u kojem kupuje nepokretnost, koju meru je Sud pravde okarakterisao kao neproporcionalnu. Zahtev za obavljanjem poljoprivredne aktivnosti imaju i posmatrane zemlje, ali Srbija ide i korak dalje te zahteva posedovanje mehanizacije/opreme, što bi se moglo smatrati i diskriminacijom lica po osnovu materijalnog statusa. U tom smislu, ovo bi se moglo smatrati i barijerom ulasku u poljoprivredu licima koja u delatnost ulaze sa skromnim materijalnim sredstvima. Za razliku od posmatranih zemalja koje, kada su u pitanju ograničenja u vidu davanja odobrenja za transakciju, ovlašćuju nezavisno telo, u Srbiji je ovaj zadatak prepušten članu Vlade, što je, kako smo istakli u ranijem delu rada, neefikasno i podložno zloupotrebama. Na kraju, u pogledu ograničenja u vezi sa površinom koja se može steći, Srbija je i ovde najstroža od svih posmatranih

zemalja. Naime, ona, za razliku od ostalih zemalja koje ograničavaju kupovinu na 300, odnosno 1.200 hektara, ograničava kupovinu poljoprivrednog zemljišta na simbolična dva hektara.

ZAKLJUČAK

Obaveza liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta koju je Srbija preuzela Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju otvorila je pitanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Međutim, ovaj fenomen je, uprkos ogromnom značaju za društvo u celini, još uvek nedovoljno istražen. Njegova nagla pojava 2008. godine rezultirala je proliferacijom naučnih radova. Ipak, autori se do danas nisu saglasili čak ni oko definicije akvizicija poljoprivrednog zemljišta.

Nepostojanje definicije pojma koji se izučava rezultira i nedovoljno preciznim podacima, a time i implikacijama istraživanja koje se ne mogu uzeti bezrezervno. Stoga, najoportunijim se čini uspostavljanje opšte definicije na globalnom nivou. U disertaciji je predloženo da bi se akvizicije poljoprivrednog zemljišta, pravno gledano, u širem smislu, mogle definisati kao uspostavljanje kontrole (kupovinom, zakupom, koncesijom ili na drugi način) nad velikim površinama zemljišta (poljoprivrednog, šumskog ili drugog) od strane investitora (stranog ili domaćeg, ili investitora koji predstavlja kombinaciju navedenih aktera; fizičkog lica, privatne kompanije, vlade ili investitora koji predstavlja kombinaciju navedenih aktera) radi proizvodnje hrane, biogoriva, špekulativnih ili drugih razloga. U užem smislu, akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogle bi se definisati kao prenos prava svojine (kupoprodajom) nad velikim površinama poljoprivrednog zemljišta stranom investitoru (fizičkom ili pravnom licu).

Moglo bi se uspostaviti i posebno telo koje bi vršilo koordinaciju i koje bi države članice imale obavezu da informišu jednom godišnje o „velikim“ akvizicijama (svaka država bi, po sopstvenim prilikama, odredila pojam „velike“ akvizicije. Na navedeni način bi se ne samo dobila jedinstvena, već i vrlo pouzdana baza podataka budući da je tačno određeno šta se i kako računa. Sve to bi omogućilo adekvatniji odgovor akademske javnosti, što bi rezultiralo realnijim i utemeljenijim implikacijama za nosioce politika. Osim toga, ona bi umnogome doprinela preciznosti baza podataka koje su se pokazale kao još jedan problem pri izučavanju akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Naime, bez jasnog konsenzusa po pitanju definisanja ovog fenomena, odnosno po pitanju šta se uopšte broji, ne mogu se ni očekivati precizni podaci.

Istina, obezbeđivanje podataka o akvizicijama poljoprivrednog zemljišta skopčano je sa znatnim poteškoćama budući da je u pitanju izuzetno dinamičan fenomen, ali da ga, pored toga, karakteriše odsustvo transparentnosti. Takvo stanje dodatno otežava položaj lokalnog stanovništva. Kada neki ugovor i izađe u javnost, njega odlikuje nedovoljna zaštita ljudskih prava, odnosno prava poljoprivrednika, ali i nedostatak mehanizama koji bi investitore činili odgovornim za eventualno kršenje ljudskih prava. Stoga, potrebno je uspostaviti takav režim zaključivanja ugovora koji bi bio transparentan ne samo u trenutku zaključenja ugovora, već i u prvoj fazi, u toku vođenja pregovora, kako bi javnost blagovremeno bila obavještena i kako bi se mogla adekvatno pripremiti i davati eventualne preporuke državi prilikom zaključivanja ugovora.

Za fenomen akvizicija poljoprivrednog zemljišta se uglavnom vezuje negativni stav, u skladu sa kojim se neretko i naziva „grabljenjem zemlje“. Autorka je stava da nijednom fenomenu, pa tako ni ovom, ne treba pristupiti kao *a priori* negativnom, već kao što to nauka zahteva, objektivno i nepristrasno. U tom smislu, u radu je korišćen termin „akvizicije poljoprivrednog zemljišta“, a ne termin „grabljenje zemlje“, imajući u vidu da on ima negativnu konotaciju koja, čini se, otklanja mogućnost nepristrasnog naučnog pristupa, koji ovaj fenomen, zbog svoje kompleksnosti i značaja, svakako zaslužuje.

Navedeno ne znači da termin „grabljenje zemlje“ nikada nije opravdano koristiti. Čini se da bi ovaj termin mogao naći svoje mesto u slučajevima ilegalne kupovine poljoprivrednog zemljišta koje, svakako, nisu karakteristične za naše podneblje, već, pre svega, za zemlje Afrike. Isto tako, iseljavanje lokalnih zajednica nije opšta karakteristika akvizicija poljoprivrednog zemljišta, već pre sporadični eksces pojedinih investicija. Akvizicije poljoprivrednog zemljišta su gotovo uvek, pa čak i u Africi, gde ispoljavaju najviše negativnih efekata, legalne. Takav stav zastupa i Hal¹³³⁸ ističući da su, iako ilegalni slučajevi akvizicija poljoprivrednog zemljišta postoje, oni izolovani, a da se sa sve većim pritiskom javnosti i medija može očekivati da će potpuno nestati.

Uz gotovo nepregledni broj definicija te karakteristika akvizicija poljoprivrednog zemljišta, različitih kriterijuma za njihovu klasifikaciju i klasifikaciju investitora u poljoprivredno zemljište, njegovo izučavanje predstavljalo je veliki izazov. Na tom putu je svakako bilo od koristi upoznavanje sa istorijskim razvojem ovog fenomena, što je omogućilo da bolje razumemo sadašnji talas akvizicija, ali i izvedemo moguće zaključke o razvoju i delovanju ovog fenomena u budućnosti, sa njegovim praktičnim implikacijama. Čini se da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta vekovima star fenomen koji je svetskom krizom samo ubrzan. Ono što ovaj talas razlikuje od prethodnih su, osim novih aktera i uzroka, njegove razmere, o čemu svedoče ne samo milioni preuzetih hektara, već i činjenica da su, sa izuzetkom Antarktika, prisutne na svim kontinentima. U prošlosti je za akvizicije poljoprivrednog zemljišta uglavnom bila karakteristična ilegalnost, za razliku od današnjih kada su one, po pravilu, legalne. Nadalje, u prošlosti su one uglavnom imale negativne efekte, dok danas to nije pravilo. One sada mogu imati izuzetno pozitivne efekte po zemlju domaćina. Pokazalo se da dovode do povećanja produktivnosti, prinosa, povećanja izvoza, povezivanja lokalnih poljoprivrednika sa razvijenim tržištima i do ekonomskog rasta.

Akvizicije poljoprivrednog zemljišta prešle su dug put da bi dobile pojavni oblik koji danas poznajemo, sa mnogostrukim uticajem na socijalni, ekonomski, politički i pravni razvoj na nacionalnom i internacionalnom nivou. Ipak, one još uvek nose rizik za zemlju domaćina. U tom smislu, od 2008. godine kada su dospеле u žižu javnosti pod nazivom „grabljenje zemlje“; oko njihovih efekata vodi se žestoka rasprava koja još uvek nije završena. Postojeća istraživanja u oblasti akvizicija poljoprivrednog zemljišta osciliraju između njihove kvalifikacije kao „prilike za razvoj“ i „grabljenja zemlje“. Istina o tome da li su akvizicije poljoprivrednog zemljišta *panacea* za sve probleme zemalja u razvoju ili su, pak, u svakom smislu destruktivne se, kako se čini, nalazi negde na sredini.

Veoma je važno napraviti razliku između akvizicija poljoprivrednog zemljišta koje predstavljaju priliku za razvoj od onih koje predstavljaju „grabljenje zemlje“ budući da spoznavanje uzroka koji dovode do jednih, odnosno drugih omogućava maksimizaciju pozitivnih efekata, odnosno svođenje eventualnih negativnih efekata na minimum. Drugim rečima, iz ugla održivog razvoja i socijalnog blagostanja kako ruralnih sredina, tako i zemalja u razvoju, koje su najčešće zemlje domaćini akvizicija poljoprivrednog zemljišta, potrebno je napraviti jasnu distinkciju između poželjnih i nepoželjnih akvizicija poljoprivrednog zemljišta i raditi na privlačenju jednih, istovremeno sprečavajući, odnosno ograničavajući druge na najmanju moguću meru. Na ovu razliku autorka je ukazala u 3. poglavlju disertacije, sagledavanjem efekata koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu imati na zemlju domaćina.

Sa dolaskom investitora, zemlje u razvoju se suočavaju sa svim efektima koje investicije u poljoprivredno zemljište mogu imati. Sa jedne strane, više investicija može značiti više prihoda i

¹³³⁸ R. Hall, „Land grabbing in Southern Africa: the many faces of the investor rush“, *Review of African Political Economy*, vol. 38, no. 128, 2011, p. 207.

ekonomski razvoj zemlje domaćina. Istovremeno, više investicija može značiti i veći pritisak na ruralni razvoj i životnu sredinu, odnosno rizik za prehrambenu sigurnost i ljudska prava.

U sadašnjem društveno-političkom miljeu koji, pre svega, podrazumeva izuzetno polarizovane stavove po pitanju akvizicija poljoprivrednog zemljišta, čini se da je najbolje izaći iz striktno dihotomije, koju stvaraju kategorični protivnici, sa jedne strane, i kategorični pobornici akvizicija poljoprivrednog zemljišta, sa druge strane, i sagledati fenomen objektivno i nepristrasno, onako kako on, zbog svoje kompleksnosti i višestrukih mogućih efekata, svakako i zaslužuje. Takav pristup je od najveće koristi poljoprivrednicima, a i međunarodnoj zajednici pri regulisanju ovog fenomena. Naime, jedino se istinskom spoznajom jednog fenomena, njegovih mana i vrlina, može odgovoriti adekvatno.

Da li konkretna akvizicija poljoprivrednog zemljišta ima pozitivne ili, pak, negativne efekte pitanje je na koje će se odgovor morati tražiti na *ad hoc* osnovi. S tim u vezi, ostaje nam da se okrenemo iznalaženju eventualnih mehanizama koji će predupređiti „loše“, odnosno biti plodno tlo za „dobre“ akvizicije. Istraživanje je pokazalo da se navedeno može učiniti stvaranjem adekvatnog pravnog i institucionalnog okvira. Drugim rečima, potencijal države da iskusi pozitivne efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta u srazmeri je sa njenim pravnim i institucionalnim kapacitetima. Istovremeno, osim što predstavljaju mehanizme za postizanje navedenog cilja, pravni i institucionalni okviri moraju da odgovaraju potencijalnim efektima akvizicija poljoprivrednog zemljišta, ali i stanju poljoprivrede jedne zemlje i njenim specifičnostima.

Stoga, akvizicije poljoprivrednog zemljišta ne treba *a priori* odbaciti. One sa sobom nose priliku za razvoj zemlje domaćina i niz pozitivnih ekonomskih efekata. Imajući u vidu da je poljoprivreda decenijama unazad zapostavljena, nema sumnje da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta zemljama u razvoju neophodne. Ipak, ugovori sa investitorima ne smeju se zaključivati na *ad hoc* osnovi budući da se pokazalo da takav stav, po pravilu, dovodi do negativnih akvizicija poljoprivrednog zemljišta. U cilju ostvarivanja pozitivnih efekata, mora se, pre svega, oblikovati nacionalna strategija privlačenja stranih direktnih investicija. Pre svega, treba raditi na jačanju pravnog i institucionalnog okvira, osigurati vladavinu prava, obezbediti nediskriminaciju investitora i dobre uslove poslovanja. Osim toga, važno je istaći da je potrebno da investicioni projekti budu inkluzivni i da doprinesu poljoprivredi ne samo kroz direktne aktivnosti samih investitora u sektoru, već i kroz podsticanje domaćih proizvođača da unaprede svoje performanse. Pri tome, potrebno je voditi računa o održivosti projekata i zaštiti životne sredine. Na kraju, ali ne manje važno, treba raditi na inkluziji ruralnog stanovništva u sam proces izrade strategija. Ovo stoga što će to doprineti usmeravanju investicija tamo gde su najpotrebnije i na način koji će najviše odgovarati potrebama ovog dela stanovništva.

Istraživanje je pokazalo da će efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta zavisiti od raznih faktora koji su neretko isprepletani. Ovi efekti će se, po pravilu, razlikovati ne samo od ciljnog regiona akvizicija, već i od konkretnog ugovora koji se zaključuje. Stoga, od izuzetnog je značaja u svakom slučaju utvrditi koji je neto rezultat svojevrsne trgovine između ekonomskih i socijalnih ciljeva koji se teže postići privlačenjem stranih direktnih investicija u poljoprivredi. U tom cilju, države bi trebalo pažljivo da procenjuju uticaj svakog pojedinog ugovora na svoju zemlju i stanovništvo, pre svega, iz ugla efekata na ruralni razvoj, životnu sredinu, prehrambenu sigurnost i ljudska prava, što su, kako je istraživanje pokazalo, najproblematičniji efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta, odnosno oblasti u kojima su one u praksi uglavnom imale negativne efekte po zemlju domaćina. Ovi efekti će najteže pogoditi one koji su svakako i najranjiviji – ruralno siromašno stanovništvo, što dodatno naglašava činjenicu da je u zaključivanju ovih ugovora, koji su, neretko, mač sa dve oštrice, politička odgovornost imperativ.

Zaključenju ugovora trebalo bi da prethodi detaljno ispitivanje biznis-plana investitora i procena njegovog uticaja na privredu i ruralni razvoj lokalne zajednice, ali i zemlje domaćina uopšte, kako bi se na adekvatan način procenilo da li bi zaključenjem takvog ugovora lokalna zajednica imala neto koristi ili gubitke. Procena uticaja omogućava identifikaciju pozitivnih i negativnih efekata, što daje mogućnost da država napravi jasnu distinkciju između ugovora koji se uklapaju u njenu strategiju razvoja i onih koji bi predstavljali puko „grabljenje zemlje“. Naravno, ne može se uvek i u svakom slučaju udovoljiti svim interesnim grupama. Zasižno da će jednoj grupi katkada ugovor više odgovarati nego drugoj. Ipak, država je ta koja treba da napravi delikatan balans između interesa različitih kategorija stanovništva i da na ravnopravan i nediskriminatorski način napravi takav izbor da koristi, ali i eventualne štete takvih ugovora, svi učesnici snose ravnopravno.

U ugovore bi trebalo uključiti mehanizme kojima bi se moglo pratiti da li se investitori pridržavaju postavljenih uslova i predočenog biznis-plana. Naravno, ne bi se trebalo ograničiti samo na *ex ante* proveru, već bi proveru uticaja ugovora trebalo vršiti i *ex post*, u odgovarajućim vremenskim intervalima. Pored toga, države bi trebalo da uvedu radionice, seminare ili slične inicijative, putem kojih bi poljoprivrednici mogli da se informišu o svojim pravima, ali i o mehanizmima koji im stoje na raspolaganju u slučaju njihovog kršenja. Investitori bi, sa druge strane, svoje investicije trebalo da prilagode potrebama lokalne zajednice, što podrazumeva, ali se ne ograničava na nove tehnologije i edukaciju poljoprivrednika, zadržavanje postojećih ili povećanje broja radnih mesta, infrastrukturu, prehrambenu sigurnost. Potrebno je i da vode računa o životnoj sredini, odnosno o kvalitetu zemljišta, lokalnih voda i vazduha.

Drugim rečima, na kraju su, ipak, države te koje moraju da osiguraju da investicije koje privlače budu održive na dugi rok. One imaju pravnu moć da naprave distinkciju između poželjnih i nepoželjnih investicija i upravo je to ono što će napraviti razliku između zemalja koje imaju većinom pozitivne i zemalja koje imaju većinom negativne efekte akvizicija. Stoga, moglo bi se reći da će akvizicije biti prilika za razvoj u situacijama kada sveukupni pozitivni efekti imaju prevagu nad negativnim i *vice versa*.

Kritike akvizicija poljoprivrednog zemljišta, posebno u vezi sa ljudskim pravima, rezultirale su proliferacijom međunarodnih instrumenta sa ciljem regulisanja ovog fenomena i svođenja njegovih potencijalno negativnih efekata na minimum. Ipak, budući da su neobavezujuće prirode, efikasnost ovih principa predmet je konstantnog preispitivanja, posebno od strane nevladinih organizacija i drugih udruženja i asocijacija poljoprivrednika i ruralnog stanovništva. Ipak, efikasnost ovih instrumenata je upitna budući da navedena pravila, kao deo „mekog prava“, spadaju u *ius dispositivum*. Međutim, ipak je u pitanju neki napredak s obzirom da pre njih uopšte nije bilo nikakvog prepoznavanja ovog problema. Kao inicijalnu kapislu, ovakav napredak treba pozdraviti, a slične akcije ohrabrivati.

Kao jedan od najistaknutijih instrumenata „mekog prava“, postavlja se pitanje da li su Smernice Evropske unije za davanje podrške definisanju zemljišnih politika i procese reformi u zemljama u razvoju iz 2004. godine zaista sve što Evropska unija može ponuditi po pitanju regulisanja akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Iako je bolja bilo kakva akcija, nego potpuno odsustvo akcije, Evropska unija, čini se, može ponuditi mnogo više od ovoga. Naime, njeni pravni i institucionalni kapaciteti pokazali su se pogodnim da drže na okupu države sa suštinski različitim ekonomskim i socijalnim prilikama. Možda je ovo samo bio brzi odgovor na veliki broj kritika koje su naučna i stručna javnost i brojne nevladine organizacije upućivale Evropskoj uniji po pitanju njene apstinencije u vezi sa dešavanjima oko akvizicija poljoprivrednog zemljišta, a možda Evropska unija u ovim Smernicama vidi nešto što mi ne vidimo.

Koja god da je od navedenih mogućnosti tačna, Smernice pate od nekih inherentnih ograničenja, poput zanemarivanja aspekta ljudskih prava. Ovo je veliki nedostatak budući da se čitav otpor prema akvizicijama poljoprivrednog zemljišta upravo i zasniva na tezi o kršenju ljudskih prava koja sežu od njihovog zanemarivanja do primera flagrantnog kršenja. Ipak, možda je naivno očekivati da će jedna organizacija ili jedan instrument ovako kompleksan fenomen regulisati na sveobuhvatan način.

U kom smeru će se kretati razvoj ovih instrumenata i kakvi će biti njihovi stvarni efekti pokazaće vreme. U svakom slučaju, od suštinskog je značaja raditi na podizanju svesti investitora o važnosti održivog investiranja koje vodi računa o ruralnom stanovništvu, kao posebno ranjivom delu stanovništva. Primena ovih instrumenata biće možda i efikasnija nego što bi bila primena pravno obavezujućih instrumenata ukoliko uspemo u tome da investitori shvate da je i u njihovom sopstvenom interesu održivo investiranje s obzirom da, *inter alia*, tako minimizuju rizike, obezbeđuju uspeh investicije i maksimizuju profit na dugi rok.

Ipak, činjenica je da ova pravila, usled njihovog neobavezujućeg dejstva, neće biti potpuno poštovana. Pored toga, zasigurno da će biti i onih koji će se o ova pravila potpuno oglušiti. Drugim rečima, vera da će ovi mehanizmi biti jednako efikasni kao i pravno obavezujući instrumenti bliska je utopiji. Ono što je sigurno jeste da je napravljen prvi korak ka njihovom regulisanju, što znači da je međunarodna zajednica priznala da trend globalizacije sa sobom nosi određene rizike kada je u pitanju poljoprivredno zemljište. Svakako da je oportunije imati obavezujući ugovor, ali, za sada, ovi (neobavezujući) mehanizmi predstavljaju pomak u dobrom smeru. Ipak, ovaj „nedostatak“ mekog prava istovremeno je i njegova vrlina budući da su fleksibilniji i ambiciozniji po svojoj prirodi, pa se njima postavljaju ciljevi koji se žele postići u obliku *de lega ferenda* odredbi. Međutim, da li će navedeno meko pravo prerasti u „tvrdo“ zavisi isključivo od volje međunarodne zajednice, koje za sada, kako se čini, nema. Naravno, društvo u celini svojom agilnošću može i treba da utiče na donošenje odluke u pravcu implementacije odredbi mekog prava u pravno obavezujući instrument.

U međuvremenu, međunarodna zajednica bi mogla delovati kroz barem tri kanala. Prvo, ona bi, u cilju propagiranja plodonosnih modela investicione politike, odnosno mera koje su se pokazale najadekvatnijim, mogla izdavati kompilacije najboljih zakonodavnih i praktičnih rešenja u smislu minimizacije rizika i maksimizacije koristi akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Nadalje, ona bi trebalo da radi i na promovisanju postojećih ugovora u oblasti ljudskih prava, na jačanju svesti o potrebi generalne ratifikacije ugovora o ljudskim pravima i širenju ideje da ljudska prava, kao „pravo čoveka“ donose dobro svim ljudima, nebitno iz koje države dolaze te da podstiču sveopšti civilizacijski napredak, bez obzira na nesumnjivo različite ekonomske i druge interese pojedinačnih država i njihove različite polazne osnove. Na kraju, ali ne manje važno, ona bi trebalo da obezbedi transparentnost podataka o međunarodnim akvizicijama poljoprivrednog zemljišta kako bi omogućila detaljnije analize ovog fenomena, koje su pri donošenju obavezujućih instrumenata dragocene.

Ono što je danas izvesno jeste da će budućnost mnogih zavistiti od odnosa političkih snaga investitora i poljoprivrednika u vremenu koje dolazi, odnosno da će od odnosa snaga ovih aktera zavistiti i regulisanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Koja će od ovih interesnih grupa izvojevati svojevrsnu pobjedu, ostaje da se vidi. Zemljište malom poljoprivredniku predstavlja više nego predmet prava svojine, on njime meri svoje blagostanje. Ono mu omogućava da proizvodi sebi hranu, odnosno da eventualni višak plasira na tržište, od kog plasiranja dobija prihod kojim dalje može pribaviti pojedinosti koje ne može sam da proizvede. Zemljište je često predmet zaostavština, a predstavlja i socijalno i kulturno nasleđe. Zemljište je seljaku više nego imovina, on se sa njom poistovećuje, njime se identifikuje, oseća pripadnost. Čak i kada mu opstanak ne zavisi od zemljišta, ono poljoprivredniku

često predstavlja najvredniju imovinu. Uprkos značaju za ostvarivanje nekih fundamentalnih ljudskih prava, međunarodno pravo ne poznaje pravo na zemlju kao ljudsko pravo. U svakom slučaju, put za afirmaciju ovih vrednosti bila bi njegova formalizacija, posebno u kontekstu međunarodnog prava ljudskih prava. U takvim okolnostima, delovanja aktera u procesu akvizicija poljoprivrednog zemljišta bila bi usklađena sa ciljevima održivog razvoja. Da li će *status quo* kada je u pitanju korpus ljudskih prava ostati neizmenjen ili će uslediti neke promene, pokazaće vreme.

Čini se da sadašnji pravni okvir ne uspeva na adekvatan način da odgovori akvizicijama poljoprivrednog zemljišta kao rastućem trendu koji ozbiljno ugrožava neka od osnovnih ljudskih prava. Do sada se ovaj problem rešavao pozivanjem na pojedina ljudska prava koja su u neraskidivoj vezi sa zemljištem. Ipak, praksa je pokazala da se njihovom interpretacijom može doći do rezultata koji ne doprinose njihovoj zaštiti, već, naprotiv, njihovom zanemarivanju. Kod takvog stanja stvari, ustanovljavanje prava na zemlju kao ljudskog prava bilo bi oportuno rešenje budući da bi u njega bila utkana sva ona prava koja predstavljaju suštinu onoga za šta se seljaci i ruralno stanovništvo bore kada je u pitanju fenomen akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Deklaracija o pravima seljaka i drugih ljudi koji žive u ruralnim područjima je dobar pomak u tom smeru, ali je njen domašaj, budući da je dispozitivne prirode, ograničen. Stoga, nameće se potreba za donošenjem pravno obavezujućeg instrumenta s obzirom da bi to doprinelo ne samo većoj pravnoj sigurnosti i zaštiti prava poljoprivrednika, već i zaustavljanju trenda komoditizacije zemljišta.

Mark Tven je pre skoro dva veka rekao: „Kupi zemljište, ne proizvode ga više!“. Naime, poljoprivredno zemljište je posebno privlačno za investitore, ali i poseban izazov za nosioce politike, naročito ako žele postići optimalnu upotrebu poljoprivrednog zemljišta, upravo iz razloga što je ono dati prirodni resurs, odnosno što se ne može umnožavati. Ono što, pak, možemo učiniti jeste da ga koristimo produktivnije. Imajući u vidu navedeno, kao i činjenicu da nam je poljoprivredno zemljište verovatno dostupno u manjim količinama nego što mislimo, potrebno je da budemo naročito oprezni pri privlačenju i upravljanju stranim direktnim investicijama budući da neobazrivost može dodatno umanjiti dostupnost ovog i ovako ograničenog prirodnog resursa. U disertaciji je pokazano da rast preuzetih površina poljoprivrednog zemljišta prati rast svetske populacije, iz čega bi se mogao izvesti zaključak o pozitivnom uticaju povećanja svetske populacije na povećanje tražnje za poljoprivrednim zemljištem u svetu. Stoga, iz navedenih parametara zaključujemo da će se ovakav trend verovatno nastaviti i u budućnosti.

Veoma je teško razlikovati uzroke i efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta budući da su neretko isprepletani i međusobno uslovljeni. Praksa je do sada pokazala da su uzroci akvizicija poljoprivrednog zemljišta mnogo brojniji od onih koje je teorija uopšte mogla i da predvidi. Neki od obrađenih uzroka akvizicija poljoprivrednog zemljišta, poput tražnje za hranom ili proizvodnje biogoriva zasigurno će biti uzrok akvizicija još neko vreme, *id est*, dok ljudi ne smisle povoljnije politike za zadovoljavanje svojih potreba, odnosno politike koje će imati manje potencijalno negativnih efekata nego ove današnje.

Istraživanje je pokazalo da za većinu zaključenih ugovora poljoprivrede predstavlja dominantan motiv investitora, pri čemu je više od trećine svih ugovora zaključeno radi proizvodnje hrane. Ovo ne iznenađuje s obzirom da se pred međunarodnom zajednicom nalazi težak zadatak koji se sastoji u obezbeđivanju hrane za 9 milijardi ljudi do 2050. godine. U tom smislu, jasno je da tražnja za poljoprivrednim zemljištem neće stagnirati. Osim stavljanja u upotrebu velikih površina poljoprivrednog zemljišta radi proizvodnje novih količina hrane, potrebno je povećati produktivnost postojeće proizvodnje koja se najefikasnije može postići novim tehnologijama ili ostvarivanjem ekonomije obima. U svakom slučaju, takvo povećanje produktivnosti će verovatno dovesti do

degradacije već podosta degradirane životne sredine. U tom smislu, pred međunarodnom zajednicom je izazov koji se sastoji u obezbeđivanju dovoljne količine hrane za svetsku populaciju, uz istovremeno vođenje računa o životnoj sredini s obzirom da nam u uslovima njene potpune kontaminacije hrana ne bi mnogo značila.

Pokazalo se da je više od petine svih ugovora o zemljištu zaključeno radi proizvodnje biogoriva i da upravo ove akvizicije poljoprivrednog zemljišta najčešće imaju negativne efekte po zemlju domaćina, iz kog razloga su izazvale veće negodovanje ruralnog stanovništva nego one koje se sprovode radi proizvodnje hrane. Ovo bi se moglo objasniti nesvesnim altruizmom, gde su akvizicije poljoprivrednog zemljišta koje se sprovode radi proizvodnje hrane „podnošljivije“ od onih koje se sprovode radi proizvodnje biogoriva. U svakom slučaju, ove akvizicije bi se mogle smatrati i posledicom pomalo licemernog delovanja politika razvijenih zemalja. Naime, sve politike zaštite životne sredine se, po pravilu, zasnivaju na ideji o obnovljivim izvorima energije, dok se ideja o smanjenju potrošnje energije ne spominje. Stoga, nije najjasnije da li se ovde zaista radi o istinskoj brizi za zaštitu životne sredine ili je posredi samo još jedan u nizu izgovora za zadovoljavanje interesa najmoćnijih aktera na međunarodnoj sceni. Naravno, ne treba biti ni potpuno isključiv kada su u pitanju ove akvizicije budući da takav negativan stav ruši svaku koncepciju o pronalaženju toliko potrebne alternative fosilnim gorivima. Kao potencijalno rešenje se, stoga, nameće dodatani stepen obazrivosti kod zaključenja ovih ugovora.

Niska cena poljoprivrednog zemljišta i velike površine raspoloživog zemljišta takođe su se pokazale kao značajan uzrok akvizicija. Dolaskom investitora se povećava tražnja za ovim resursom, što dovodi do povećanja cena. U disertaciji je ukazano da se radi o cenovnom balonu te je izveden zaključak da će i ovaj cenovni balon, kao i svaki drugi, pući. Kako je pucanje cenovnog balona, po pravilu, dovodilo do nezaposlenosti, nestabilnosti tržišta i pada ekonomske produktivnosti, isto je realno očekivati i u ovom slučaju.

Još jedan značajan uzrok akvizicija poljoprivrednog zemljišta predstavljaju slabi pravni i institucionalni okviri. Naime, u praksi se pokazalo da investitori ulažu kapital u države sa slabim pravnim i institucionalnim okvirom budući da na taj način imaju veći prostor za manevar, odnosno veću mogućnost za povećanje profita. Drugim rečima, moglo bi se zaključiti da će u državama sa slabim pravnim i institucionalnim okvirom verovatnije doći do negativnih efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta, kao i da je težina posledica proporcionalna slabosti sistema. *Vice versa*, uz adekvatni pravni i institucionalni okvir, akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu doneti niz pogodnosti kako za pojedince, tako i za zemlju domaćina uopšte. Dakle, od pristupa svake pojedine države, odnosno od njenog pravnog i institucionalnog okvira, umnogome zavisi da li će joj investicija doneti spas ili propast. Ipak, da bi pravni i institucionalni okviri bili efikasni, oni moraju prethodno biti dobro promišljeni i ustanovljeni pre dolaska stranog investitora, kao deo nacionalne strategije privlačenja stranih direktnih investicija u poljoprivredi, a ne kao posledica *ad hoc* delovanja. Pre svega, jasni i sređeni svojinski odnosi u zemlji domaćinu pretpostavka su svakog daljeg delovanja u tom pravcu. Istovremeno, imajući u vidu da vladavina prava počiva na neotuđivim ljudskim pravima, što pravo na imovinu svakako jeste, mora se obezbediti najviši mogući nivo zaštite privatne svojine. Imajući u vidu potencijalno negativne efekte akvizicija poljoprivrednog zemljišta, mora se raditi na adekvatnijoj zaštiti životne sredine, održivog razvoja i, s tim u vezi, inkluziji lokalnog stanovništva u čitav proces. Nadalje, potrebno je voditi računa o prehranbenoj sigurnosti sopstvenog stanovništva i preduzeti sve mere u cilju poštovanja, zaštite i ispunjavanja osnovnih ljudskih prava u zemlji, naročito prava na adekvatan standard života.

Mora se imati u vidu da investitori, čak i da su beskrajno etični i da zaista to žele, nisu u mogućnosti da promene pravni i institucionalni okvir zemlje domaćina. Surova realnost jeste da će investitori u većini slučajeva upravo učiniti suprotno – iskoristiće slab pravni i institucionalni okvir u svoju korist. Ovo, naravno, ne iznenađuje jer su investitori, ipak, lica koja imaju lukrativne motive i vode se idejom maksimizacije profita. Drugim rečima, da li će akvizicije poljoprivrednog zemljišta doprineti razvoju zavisi, u velikom delu, od načina njihovog regulisanja u zemlji domaćinu. Svakako, ne treba izgubiti iz vida da ovi okviri ne smeju biti puki list hartije, već moraju biti efikasni, odnosno primenljivi u praksi. U svakom slučaju, država mora pronaći balans između ograničavanja akvizicija poljoprivrednog zemljišta, sa jedne strane, i podsticanja stranih direktnih investicija u sektor poljoprivrede, sa druge strane. U tom smislu, preporuke pojedinih autora¹³³⁹ o apsolutnoj zabrani akvizicija poljoprivrednog zemljišta nije niti realna niti oportuna opcija za sektor poljoprivrede. Ovo stoga što akvizicije poljoprivrednog zemljišta nepobitno sa sobom nose niz mogućnosti, ali pitanje da li će se one materijalizovati ili ne zavisi gotovo isključivo od zemlje domaćina. Dakle, nisu problem investicije *per se* niti su glavni krivci investitori. Naime, oni ne ulažu svoj kapital sa namerom *mens rea*, a još manje imaju animozitet prema zemlji domaćinu - oni ulažu svoj kapital sa vrlo jednostavnim i legitimnim motivom – sticanje profita. Dakle, ne može se tvrditi da su akvizicije poljoprivrednog zemljišta *a priori* loše. Na političkim akterima je da naprave takav okvir u kojima će investitori pri ostvarivanju svojih lukrativnih ciljeva ostati u domenu pozitivnih efekata na zemlju domaćina.

Istraživanje je pokazalo da su i politike Evropske unije jedan od uzroka akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Analiza je pokazalo da Evropska unija nije odgovorila na adekvatan način izazovima koje akvizicije poljoprivrednog zemljišta sa sobom nose. Štaviše, pokazalo se da njene politike, naročito politika zaštite životne sredine i zajednička poljoprivredna politika, suprotno proklamovanim ciljevima, ali i opštoj politici delovanja Evropske unije na međunarodnoj sceni, predstavljaju značajan faktor koji doprinosi akvizicijama poljoprivrednog zemljišta, i to onim sa negativnim efektima, odnosno onim koje bi, zasigurno, zaslužile epitet „grabljenja zemlje“. Naime, pokazalo se da izrazito nejednaka raspodela subvencija u okviru zajedničke poljoprivredne politike stvara, odnosno povećava, već postojeći jaz između poljoprivrednika iz starih i novih država članica. Budući da su finansijski moćniji, poljoprivrednici iz starih država članica imaju veće mogućnosti da kupuju velike površine poljoprivrednog zemljišta u manje razvijenim (novim) državama članicama. Ove subvencije zasnovane su na vlasništvu, a ne na rezultatima, što daje dodatni podsticaj poljoprivrednicima da kupuju velike površine hektara u cilju dobijanja subvencija. U tom smislu, efekti politika Evropske unije mogu biti negativni i za nove države članice. Takođe, ciljevi koje Evropska unija postavlja svojim državama članicama u okviru politike zaštite životne sredine, naročito Direktivom o obnovljivim izvorima energije, rezultirali su povećanom tražnjom za biogorivima koja je mnogo veća od ponude biogoriva u Evropskoj uniji. Pri tome, ovi ciljevi deo su deo *acquis*-a, tako da se moraju ispuniti. Ovaj jaz između ponude i tražnje je do sada nadoknađivan uvozom iz država koje nisu članice Evropske unije. Na navedeni način došlo je do velikih transakcija poljoprivrednog zemljišta kojima je glavni motiv bila proizvodnja biogoriva. Ovakvi rezultati istraživanja idu u prilog prvoj hipotezi da politike Evropske unije dovode do akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Posebno treba imati u vidu da Evropska unija teži da promovise, između ostalog, univerzalnost i nedeljivost ljudskih prava i osnovnih sloboda, a da akvizicije poljoprivrednog zemljišta koje investitori sprovode pod dejstvom politika Evropske unije prete da ozbiljno ugroze neka od fundamentalnih načela na kojima je ona zasnovana.

¹³³⁹ S. M. Borrás Jr, J. Franco, Van der Ploeg, J. Douwe, „Land concentration, land grabbing and people’s struggles in Europe: summary of and introduction to the collection of studies”, in: *Land concentration, land grabbing and people’s struggles in Europe*, (Eds. Saturnino M. Borrás Jr., Jennifer Franco), Transnational Institute, Amsterdam, 2013, p. 9.

Istraživanje efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta pokazalo je da se neretko javlja strah da prodaja poljoprivrednog zemljišta strancima dovodi do „stranizacije“. Ipak, prenebregava se činjenica da investicije u poljoprivredno zemljište ostaju. Naime, investitor ne može zarolati zemljište i poneti ga sa sobom. Jednako važi i za donete tehnologije ili *know-how* iz razloga što se stečeno znanje, po svojoj prirodi, ne može oduzeti. Naravno, potrebno je da zemlja domaćin, odnosno njeno ruralno stanovništvo, ima određene apsorpcione kapacitete, odnosno mogućnost da navedeno znanje usvoji, kao i volju za samim učenjem i kasnijom primenom naučenog.

Ne treba ni prenebregnuti činjenicu da su investitori, pre svega, tragači za profitom i da će se, sasvim očekivano, povući iz zemlje domaćina kada im to više iz bilo kog razloga ne bude odgovaralo. Ne ulazeći u motive investitora za povlačenje, postavlja se pitanje šta posle odlaska investitora? Nemali broj slučajeva iz prakse pokazuje da život na lokalnom nivou u slučaju povlačenja investitora, naročito kada su u pitanju velike investicije, kao da staje. Kako bi se takvi efekti predupredili, trebalo bi obeshrabruti potpuno oslanjanje jedne zajednice na investicije i omogućiti kakvu-takvu samodovoljnost, odnosno sprečiti stvaranje potpune zavisnosti jedne zajednice od investicija.

Jedna od čestih kritika koje se upućuju investitorima u poljoprivredno zemljište jeste da ne dovode do povećanja zaposlenosti, odnosno da nekada dovode i do smanjenja zaposlenosti u ruralnoj sredini. Međutim, ne treba izgubiti iz vida da zaposlenje lokalnog stanovništva nije nešto o čemu investitor brine. On je kapitalista koji teži maksimizaciji profita. Nadalje, treba takođe imati u vidu da je razvoj infrastrukture obaveza svake pojedine države i da se ne može preneti na stranog investitora. Isto se odnosi i na rešavanje problema nezaposlenosti. Ne može se očekivati da strani investitor reši problem nezaposlenosti u nekoj državi. Doprinos investitora je, ukoliko ga bude, dobrodošao, ali on može doći samo kao jedan od sporednih pozitivnih efekata njegovog dolaska, nikako kao primarni cilj s obzirom da nijedna država ne bi trebalo da vodi politiku privlačenja stranih direktnih investicija u cilju smanjenja nezaposlenosti, posebno ne u sektoru poljoprivrede. Isto tako, investitor ne vodi ili bar ne bi trebalo da vodi socijalnu politiku. Nove tehnologije koje investitor donese sa sobom, po svojoj prirodi, znače manju potrebu za radnom snagom, što dovodi do gubitka zaposlenja. U tom smislu, možemo zaključiti da će efekti po ruralni razvoj najverovatnije biti negativni. Naravno, to još uvek ne znači da su investicije potpuno nepoželjne budući da treba odmeriti i ostale efekte koje one sa sobom nose. Naime, iste tehnologije koje su uzrokovale gubitak poslova u ruralnim sredinama istovremeno znače i modernizaciju sektora poljoprivrede.

U disertaciji se došlo do zaključka da je jedan od najviše kritikovanih efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta činjenica da dovode do nestanka velikog broja malih poljoprivrednih gazdinstava koja ne mogu da se bore sa ekonomijom obima koju postižu strani investitori. Međutim, ovo nije nikakva *differentia specifica* poljoprivrednog sektora, već način delovanja tržišta kao takvog. Naime, često se gubi iz vida činjenica da tržište ne poznaje empatiju. Ono je utakmica, a tamo pobeđuje bolji. S tim u vezi, ukoliko želi da opstane na tržištu, poljoprivrednik mora obezbediti svoju konkurentnost. Naime, najuspešniji i najkonkurentniji poljoprivrednici će ipak opstati jer za dobrog aktera uvek ima mesta na tržištu, *i.e.* kvalitetan proizvod uvek nađe put do svog potrošača. Naravno, ovo važi pod pretpostavkom da akvizicije poljoprivrednog zemljišta dovedu do zdrave konsolidacije poljoprivrednih gazdinstava. Ipak, treba biti obazriv budući da one imaju potencijala, koji su pokazale u Bugarskoj, da dovedu do izrazite konsolidacije i nestanka više od polovine svih poljoprivrednih gazdinstava. Predlozi o agrarnim reformama koji, *inter alia*, podrazumevaju redistribuciju zemljišta, ne čine se kao optimalna rešenja. Naime, ubrzo bismo se našli u začaranom krugu u kome vraćamo kapital onome koga je tržište prethodno ocenilo kao neproduktivnog, što nas ponovo dovodi do istog problema siromaštva i neproduktivnosti od koga smo i pošli. Naravno, odgovor ne treba tražiti ni u potpunoj

industrijalizaciji poljoprivrede, već u optimalnom nivou proizvodnje, odnosno nivou na kome i mali poljoprivrednik može ostvariti ekonomiju obima.

Često se ističe da su efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta na konkurenciju negativni. Međutim, konkurencija nije *per se* loša. Naprotiv, ona podstiče na efikasnost budući da, ukoliko žele da opstanu na tržištu pored moćnijih konkurenata, domaći poljoprivrednici moraju biti konkurentni. U tom cilju, mali poljoprivrednici su neretko prinuđeni da snize cene svojih proizvoda kako bi opstali na tržištu. Alternativa im je povećanje produktivnosti, za koju, u većini slučajeva, nemaju finansijskih kapaciteta. Surova realnost jeste da će ovu bitku Davida i Golijata mnogi mali poljoprivrednici izgubiti. Ipak, oni koji opstanu, zasigurno zaslužuju da budu tu. Oni koji ne uspeju će možda biti produktivniji u nekoj drugoj delatnosti. Osim promene delatnosti, ovakav poljoprivrednik ima i mogućnost preorijentacije na proizvodnju nekog drugog proizvoda za koji investitor nije zainteresovan ili za koga nema dovoljno znanja. Stoga, nameće se zaključak da politike zemalja domaćina ne treba da budu usmerene na sputavanje delovanja tržišnih mehanizama, već na pružanje podrške domaćim poljoprivrednicima kroz obuke i ulaganje u nove tehnologije kako bi im se omogućila ravnopravna borba.

Ipak, određeni stepen zaštite od konkurencije u vidu zadržavanja restriktivnih mera treba zadržati, posebno u kontekstu zaštite malih poljoprivrednika od intenziviranja inostrane konkurencije. To se čini pozivom na ekonomski javni poredak, koji prepoznaje socijalnu komponentu poljoprivrednog sektora, na koji način se i definiše politika zaštite konkurencije. U tom smislu, kao cilj i osnovna komponenta ekonomskog javnog poretka, javlja se konkurentno funkcionisanje tržišta. Kada je, pak, u pitanju podrška malim poljoprivrednicima, subvencionisanje domaćih poljoprivrednika od strane zemalja u razvoju nije oportuno budući da ove subvencije, u poređenju sa subvencijama Evropske unije, nisu kompetitivne. Stoga, kao rešenje se nameće pružanje podrške u vidu ulaganja u obrazovanje i naučno-istraživačku delatnost i podizanje kompetencija proizvođača, kao vid podrške aktivnostima poljoprivrede. Ovo je naročito značajno za Srbiju s obzirom da, na navedeni način, ona ima veću šansu da se izbori sa konkurencijom iz Evropske unije, nego u direktnom nadmetanju u davanju subvencija.

Kada su u pitanju efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta na životnu sredinu, oni će, generalno govoreći, zavisiti od toga da li investitor ulaže u radno-intenzivnu ili kapitalno-intenzivnu proizvodnju. Po pravilu, investitori sa sobom donose nove tehnologije. Međutim, praksa je pokazala da investicije, budući da dovode do prelaska na visoko-intenzivnu industrijalizovanu proizvodnju velikog obima, po pravilu, dovode do veće degradacije životne sredine. Ovo posebno dolazi do izražaja kod akvizicija poljoprivrednog zemljišta koje se sprovode radi proizvodnje biogoriva koje se, načelno, sprovode da bi se smanjio pritisak na životnu sredinu usled korišćenja fosilnih goriva. U takvim okolnostima dolazimo do apsurdna da pokušavamo da smanjimo stepen degradacije životne sredine tako što degradiramo životnu sredinu, što dovodi do toga da se ne može izbeći začarani krug. Takvo stanje stvari ukazuje na svojevrsni *perpetuum mobile*, koji se većim zagađenjem samo dodatno pothranjuje. Ovakvo stanje, gde se stvaraju još veći problemi od onih koji se žele rešiti je, u većini slučajeva, posledica nepostojećeg ili slabog ekološkog zakonodavstva zemlje domaćina.

Pokazalo se da investicije imaju potencijal da negativno utiču na prehrambenu sigurnost. Negativni efekti su najčešći u situacijama kada investitor izveze (pretežno) sve što proizvede. Međutim, verovatno je da je neto efekat akvizicija poljoprivrednog zemljišta na globalnu prehrambenu sigurnost pozitivan (ovo, naravno, pod pretpostavkom da se preuzeto zemljište zaista koristi za proizvodnju hrane). Ovo stoga što su investitori, po pravilu, produktivniji, što im omogućava da proizvedu hranu za veći broj ljudi. Sa druge strane, sporan je njihov efekat na lokalnu prehrambenu

sigurnost. Ukoliko investitor izvozi svu proizvedenu hranu, u uslovima zatvorene ekonomije, moglo bi doći do izrazite prehrambene nesigurnosti lokalne zajednice. Ukoliko, pak, investitor deo proizvedene hrane plasira na domaće tržište, trebalo bi uporediti raspoloživu količinu hrane na lokalnom tržištu pre i posle dolaska investitora (neto efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta na prehrambenu sigurnost). Ukoliko je hrane bilo više pre dolaska investitora, moglo bi se govoriti o negativnom neto efektu akvizicija poljoprivrednog zemljišta na lokalnu prehrambenu sigurnost i *vice versa*. Ne treba, međutim, izgubiti iz vida da se prehrambena nesigurnost lokalne zajednice ne može pripisati isključivo krivici investitora. Naime, u najvećem broju slučajeva radiće se o svojevrsnoj podeljenoj odgovornosti investitora i vlade odnosno zemlje budući da od politika koje ona vodi u velikoj meri zavisi da li će joj konkretna akvizicija doneti glad ili njeno redukovanje.

Za evaluaciju čitavog procesa akvizicija poljoprivrednog zemljišta efekti na ljudska prava predstavljaju standarde od neprocenjivog značaja budući da njihovo kršenje predstavlja indikator da se radi o nedopustivom „grabljenju zemlje“. U praksi se pokazalo da akvizicije poljoprivrednog zemljišta, iako *prima facie* legalne, *de facto* predstavljaju kršenje ljudskih prava. Imajući u vidu masovna, a katkada i flagrantna kršenja ljudskih prava pri akvizicijama poljoprivrednog zemljišta, s pravom bi se moglo postaviti pitanje (ne)adekvatnosti ugovora o ljudskim pravima da izdrže pritiske koje era globalizacije i sve veći pritisak na poljoprivredno zemljište sa sobom nose. Pokazalo se da međunarodni ugovori o ljudskim pravima, u većini slučajeva, pružaju adekvatnu zaštitu, ali da, nažalost, primena istih nije proporcionalna njihovom potencijalu, *i.e.* formalno priznata ljudska prava značajna za akvizicije poljoprivrednog zemljišta, pre svega, pravo na adekvatan standard života, nisu propraćena obavezivanjem država na punu implementaciju. Ipak, kako je ranije u jednom radu već ukazano¹³⁴⁰, krivca ne treba tražiti u međunarodnom pravu ljudskih prava, već u političkoj volji država budući da one predstavljaju adresate normi iz ugovora, odnosno da su one odgovorne za (ne)poštovanje njihovih odredbi.

Ovo je naročito važno budući da je postojanost problema siromaštva porazila politiku uprkos tome što se države, međunarodne institucije i građanska društva već decenijama bore protiv nje. Isto tako, poražavajuća je, a donekle i kontradiktorna činjenica da većina siromašnih živi u ruralnim sredinama, *i.e.* u mestima sa, hipotetički, obiljem hrane. Na kraju, moglo bi se zaključiti da strane direktne investicije u poljoprivredi, uz uslov poštovanja ljudskih prava, mogu biti moćno oružje zemalja u razvoju u borbi protiv siromaštva i na putu ekonomskog razvoja. Svakako, izučavanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta bez sagledavanja njihovih efekata na ljudska prava nije niti pragmatično niti realno. Za današnji stepen razvoja međunarodnog prava bilo bi poražavajuće uopšte i razmatrati mogućnost bilo kakvog pomaka u razvoju bez uključivanja komponente ljudskih prava i socijalnih odnosa u agendu.

Stoga, značaj međunarodnog prava ljudskih prava u kontekstu investiranja mora se, osim u obliku „mekog prava“, istaći i donošenjem obavezujućih instrumenata. Ipak, za ovakav oblik normiranja, kako se čini, države, nažalost, još uvek nisu spremne. U tom smislu, u disertaciji je ukazano na neopravdanu prevagu međunarodnog investicionog prava u odnosu na međunarodno pravo ljudskih prava. Upravo ovo i jeste središte problema budući da naučna i stručna, ali i opšta javnost, nisu dovoljno agilne pri ukazivanju na okolnost da akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu biti i jesu korisne za društvo u celini, ali uz adekvatno normiranje.

¹³⁴⁰ A. Budak, „Adekvatnost koncepta ljudskih prava“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Niš*, vol. 57, no. 80, 2018, p. 560.

Imajući u vidu sve navedeno u vezi sa efektima akvizicija poljoprivrednog zemljišta, one se ne mogu jednoznačno niti osuditi niti podržati. Ono što je sigurno jeste da treba napraviti balans između koristi i gubitaka. Drugim rečima, kako ništa nije savršeno, ne može se ni od akvizicija poljoprivrednog zemljišta očekivati da budu bez ikakvih negativnih efekta. Naročito ako se ima u vidu da su investitori, kao privredni subjekti, orijentisani na sticanje dobiti te da im je lukrativni motiv glavni motiv kojim se vode pri donošenju svojih odluka. Ipak, ono što se može uraditi na ovom planu jeste iznalaženje takvih rešenja koja će rezultirati raspodelom kako koristi, tako i gubitaka od svake akvizicije. Drugim rečima, svaka nejednakost u raspodeli ovakvih efekata dovešće do konflikata i nezadovoljstava, pa i do onemogućavanja opstanka investicija na dugi rok, što, u krajnjoj liniji, nije cilj nijednoj od navedenih strana. Pored svega navedenog, interese treba vagati i u okviru same zemlje domaćina budući da nije isključeno da lokalna zajednica ima negativne efekte, dok zemlja domaćin u celini ima pozitivne efekte akvizicija.

Pri tome, ne treba izgubiti iz vida činjenicu da su interesi strana kod stranih direktnih investicija, po prirodi stvari, suprotstavljeni. Ipak, *win-win* ishodi nisu nemogući. Na zemlji domaćinu je da, u okviru politike privlačenja stranih direktnih investicija u poljoprivredi, bira održive i društveno odgovorne investicije, odnosno da napravi jasnu demarkcionu liniju između poželjnih i nepoželjnih investicija, između onih koje su u skladu i onih koje nisu u skladu sa njenom opštom politikom. Bilo bi oportuno da se, kada god to mogućnosti dozvoljavaju, u same pregovore uključe lokalne i poljoprivredne organizacije koje će na najbolji mogući način predstavljati interese onih kojih se ove investicije, u krajnjoj liniji, najviše tiču. Naime, pokazalo se da su efekti stranih direktnih investicija, bili oni pozitivni ili negativni, najintenzivniji u lokalnoj zajednici. Osim toga, zemlja domaćin bi trebalo da vrši ne samo prethodnu, već i naknadnu kontrolu investicije te da odbije dalje gostoprimstvo investitoru koji krši odredbe ugovora. U tu svrhu mogla bi se uspostaviti posebna tela sa nadležnošću da vrše kontrolu nad izvršenjem ugovornih obaveza u vezi sa investicionim projektima, sa ovlašćenjima da sankcionišu nepoštovanje ugovornih odredbi.

Nažalost, u skladu sa Plautovom mišlju, *homo homini lupus*, čovek je sam bio uzrok negativnih efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta koji su ga zadesili. Na sreću, možemo sami sebi i pomoći. Naime, ukoliko bi investitori koji učestvuju u akvizicijama poljoprivrednog zemljišta velikog obima koje bi se mogle kvalifikovati kao „grabljenje zemlje“ bili kritikovani u javnosti, a ponajviše u svojim matičnim zemljama, verovatno je da bi pod takvim pritiscima popustili barem oni investitori kojima je reputacija od posebnog značaja. U praksi upravo ovi investitori i jesu najvažniji budući da investiraju u najvećoj meri, odnosno da poseduju najviše resursa. Na navedeni način moglo bi doći do „domino efekta“, usled koga bi se ostali investitori ili povukli iz takvih ugovora ili odustali od njihovog zaključenja. Takvi i slični pritisci na investitore zasigurno bi doprineli boljoj praksi, ne nužno jer je svim investitorima naročito stalo do mišljenja navedenih grupa, već, jednostavno, iz razloga što se loš glas daleko čuje, što neminovno dovodi do mogućnosti smanjenja profita takvog investitora u drugom području navedene države ili, pak, u nekoj drugoj državi.

U četvrtom poglavlju disertacije analizirano je i pitanje Evropske unije i akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Pokazalo se da je poljoprivreda oduvek bila jedan od primarnih interesa Evropske unije. Istovremeno, ona je i njenim državama članicama oduvek bila osetljivo pitanje. U jeku akvizicija poljoprivrednog zemljišta Evropa se suočava sa problemima budući da su njene države članice među najvećim investitorima u poljoprivredno zemljište, a da je, istovremeno, Istočna Evropa postala jedno od žarišta „grabljenja zemlje“. Uz koncentraciju poljoprivrednog zemljišta, ovo postaje središte kritika upućenih Evropskoj uniji. Ona se nalazi pred izazovom kako da zadrži epitet bastiona ljudskih prava, uz istovremeno poštovanje jednog od svojih fundamentalnih principa – slobode kretanja kapitala. Pri tome, ona mora zaštititi investicije i regulisati tržište.

Naime, poljoprivredno zemljište se u Evropskoj uniji tretira na isti način kao i svaki drugi vid kapitala, odnosno potpada pod slobodu kretanja kapitala, što znači da su bilo kakva ograničenja zabranjena. U tom smislu, Evropska komisija pokrenula je postupke protiv država članica čije odredbe smatra nesaglasnim sa pravom Evropske unije. Sud pravde je istrajan u svom stavu da izuzetno usko tumači izuzetke na koje se države članice pozivaju, uprkos brojnim apelima kako naučne i stručne, tako i opšte javnosti da je poljoprivredno zemljište specifično u odnosu na drugi kapital te da, u skladu sa tim, zaslužuje specijalni tretman. Ako je suditi po dosadašnjoj praksi Suda, specijalnog tretmana, barem za sada, neće biti.

Naime, analizom prakse Suda pravde Evropske unije, u radu su identifikovana dozvoljena ograničenja od slobode kretanje kapitala, odnosno ona koja Sud smatra opravdanim. Ovo je naročito važno u kontekstu pozivanja na javni poredak i javnu bezbednost, oko čijih domašaja ima najviše nedoumica u praksi. Istraživanje je pokazalo da se zahtevi javnog poretka i javne bezbednosti država članica moraju usko tumačiti, u tom smislu što mogu biti opravdani samo u situacijama kada postoji istinska i dovoljna pretnja fundamentalnim interesima društva i jedino ukoliko se ista svrha ne može postići manje restriktivnim merama. Nadalje, da bi bila opravdana, ograničenja moraju biti praćena jasnim i detaljnim informacijama koje opravdavaju njihovo nametanje. U suprotnom, Sud takve mere smatra povredom principa pravne sigurnosti. Osim toga, Sud je zauzeo jasan stav da se ovi zahtevi ne smeju tumačiti tako da služe zadovoljenju isključivo ekonomskih interesa države. Kako se pokazalo, Sud opravdava zahteve javnog poretka ili javne bezbednosti u slučajevima poput neophodnosti da se sačuva populacija i ekonomska aktivnost u ruralnim sredinama, da se osiguraju osnovne potrebe ruralnog stanovništva ili da se zaštiti životna sredina. Pored toga, iz prakse Suda je jasno da ovi zahtevi obuhvataju i unutrašnju i spoljnu politiku države, ali to ne znači da će mere države biti opravdane samim pozivanjem na koncept javne bezbednosti. Naime, država mora objasniti u svakom konkretnom slučaju da zaista postoji istinski rizik po njene vitalne bezbednosne interese, koji se ni u kom slučaju ne može otkloniti manje restriktivnim merama.

Institucije Evropske unije nisu zauzele jedinstveni stav po pitanju akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Dosadašnje debate uglavnom su se svodile na optužbe Evropskog parlamenta da politike Evropske unije vode „grabljenju zemlje“, sa svim njegovim negativnim efektima, i na odgovore Evropske komisije koji su imali za cilj opovrgavanje takvih tvrdnji. Istovremeno, stiče se utisak da se institucije Evropske unije istinski bore protiv koncentracije poljoprivrednog zemljišta uzrokovanog, između ostalog, i akvizicijama poljoprivrednog zemljišta, dok, sa druge strane, ne preduzimaju mnogo, osim što redovno izveštavaju javnost o svojoj želji da to učine i o urgentnoj potrebi za promenom. Stoga, ukoliko su takva obaveštenja data *pro forma*, onda su takva delovanja institucija puko *honoris causa* delovanje. Ukoliko ovo nije slučaj, delovanje Evropske unije će nas već opovrgnuti.

Postavlja se pitanje da li države članice, naročito u Istočnoj Evropi, politikama privlačenja stranih direktnih investicija (ne)svesno ignorišu ljudska prava, odnosno da li, radi boljeg života svoje nacije, istu samo stavljaju u gori položaj nego što su bile. Na ovo pitanje nema univerzalnog odgovora. U svakom slučaju, države pri privlačenju stranih direktnih investicija ne bi smele da ignorišu ljudska prava s obzirom da imaju ne samo moralnu, već i pravnu obavezu da štite prava lica na sopstvenoj teritoriji. Istovremeno, države iz koje dolaze investitori ne smeju zaboraviti da imaju i vanteritorijalne obaveze u skladu sa kojima moraju obezbediti da lica koja imaju njihovo državljanstvo, odnosno pripadnost, poštuju ljudska prava u državama u kojima investiraju. Ipak, treba smatrati da je primarna odgovornost za poštovanje ljudskih prava u zemlji domaćinu na zemlji domaćinu, dok odgovornost zemlje porekla investicije treba smatrati supsidijarnom i pomoćnom.

U Srbiji je pitanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta postalo naročito aktuelno stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Naime, Srbija je jedina država koja se Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju obavezala na liberalizaciju svog tržišta poljoprivrednog zemljištu pre sticanja svojstva države članice. Kao deo izvršenja obaveza preuzetih Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, Srbija je u septembru 2017. godine donela Zakon o izmeni i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu kojim je formalno liberalizovala tržište poljoprivrednog zemljišta.

Međutim, analiza relevantnih odredbi Zakona o poljoprivrednom zemljištu pokazala je da Srbija nije ispunila obaveze preuzete Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Štaviše, ona je postupila protivno njegovim odredbama i to u dvostrukom smislu. Prvo, ona je državljane Evropske unije praktično onemogućila u sticanju prava svojine na poljoprivrednom zemljištu u privatnoj svojini, dok im sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu u državnoj svojini uopšte nije dozvolila. Istovremeno, ona ih je i diskriminisala u odnosu na domaće državljane budući da domaći državljani mogu sticati pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu bez istih ograničenja.

Kod takvog stanja stvari, naši sudovi mogli bi se naći pred svojevrsnom dilemom: primenjivati zakon koji je suprotan Sporazumu, kao potvrđenom međunarodnom ugovoru te hijerarhijski višim pravnim aktom ili, pak, izbeći primenu takvog zakona i primenjivati direktno odredbe Sporazuma koje bi podrazumevale apsolutnu ravnopravnost državljana Evropske unije i domaćih lica. Ne bi se, međutim, moglo tvrditi da naš pravni poredak dopušta sudovima da budu u ovoj dilemi. Naime, sudovi nemaju pravo na ekscepciju neustavnosti. Takvo pravo redovnih sudova je izričito isključeno Zakonom o Ustavnom sudu. U tom slučaju, sud pred kojim se postavi ovakvo pitanje trebalo bi da zastane sa postupkom i pokrene postupak za ocenu ustavnosti ili zakonitosti tog akta pred Ustavnim sudom. Do sada u praksi nije bilo takvih slučajeva. Da li će ih biti ili za njima neće ni biti potrebe jer će Srbija u narednom periodu, postupajući u skladu sa načelom *pacta sunt servanda*, liberalizovati tržište poljoprivrednog zemljišta u skladu sa odredbama Sporazuma, ostaje da se vidi.

Osim toga, sam Zakon o poljoprivrednom zemljištu pati od nekih inherentnih nedostataka koji se, zbog pravne nesigurnosti koje stvaraju, moraju otkloniti, poput odredbe da se rokovi za ispunjenje uslova stranaca u vezi sa sticanjem prava svojine na poljoprivrednom zemljištu utvrđuju „počevši od dana početka primene ovog zakona“. Ovakva nespretna formulacija upućuje na zaključak da se rokovi ne računaju, kao što bi trebalo, za svakog pojedinog potencijalnog kupca na *ad hoc* osnovi, već paušalno. Zakonodavac je verovatno imao nameru da propiše da rokovi ne mogu početi da teku pre dana početka primene zakona. Osim toga, nije jasno ni da li se misli na dan početka primene Zakona o poljoprivrednom zemljištu (27.07.2006. godine) ili na dan početka primene izmena iz 2017. godine (01.09.2017. godine), kada je navedeni član i stupio na snagu, odnosno kada je državljanima Evropske unije, pod određenim uslovima, omogućeno da stiču pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu u privatnoj svojini.

Ako je zakonodavac imao u vidu drugi datum, liberalizacija nije čak ni formalno sprovedena budući da rokovi iz uslova koji, između ostalog, podrazumevaju i rok od 10 godina, objektivno ne mogu biti ispunjeni. Ukoliko je zakonodavac imao u vidu prvi datum, liberalizacija formalno jeste sprovedena, ali to i dalje ne menja činjenicu da su uslovi izuzetno strogi. Imajući u vidu obavezu liberalizacije tržišta koju je Srbija preuzela Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, trebalo bi smatrati da rokovi ne mogu početi da teku pre dana početka primene ovog zakona, odnosno pre 27.07.2006. godine. Ovakve, ali i druge, manje nepravilnosti, kao i očigledne omaške u tekstu, zakonodavac mora hitno otkloniti, za koje izmene su u disertaciji dati konkretni predlozi.

Zakonodavac je na jasan način propisao da poljoprivredno zemljište u državnoj svojini može sticati samo fizičko lice - domaći državljanin, iz čega se može zaključiti da strana fizička lica nemaju to pravo. Ovo pravo se ne priznaje pravnim licima, bila ona domaća ili strana. Međutim, zakonodavac je ostao nejasan po pitanju sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu u privatnoj svojini. Naime, u člana 72đ zakonodavac upotrebljava reč „državljeni“, što upućuje na zaključak da je ovo pravo priznato samo fizičkim licima - državljanima Evropske unije. Tumačenjem odredbi Zakona o poljoprivrednom zemljištu, ali i sistematskim tumačenjem odredbi ovog zakona i drugih relevantnih zakona, izveden je zaključak da strana pravna lica ne mogu sticati pravo svojine na poljoprivrednom zemljištu u Republici Srbiji u privatnoj svojini.

Dakle, u Zakonu nije na jasan i nedvosmislen način propisano da li pravo svojine u privatnoj, odnosno u državnoj svojini mogu sticati pravna ili fizička lica, domaća ili strana, tako da je veoma teško napraviti distinkciju. U tom smislu, u disertaciji se sistematskim tumačenjem relevantnih odredbi došlo do zaključka da privatno zemljište u Republici Srbiji mogu sticati domaća pravna i fizička lica, strana fizička lica ukoliko su državljani Evropske unije, dok je stranim pravnim licima ovo pravo uskraćeno. Poljoprivredno zemljište u državnoj svojini u Republici Srbiji mogu sticati isključivo domaća fizička lica (pod određenim uslovima), dok je ovo pravo isključeno za strana fizička lica i za pravna lica, imala ona domaću ili stranu pripadnost.

Iz navedenog se može zaključiti da tržište poljoprivrednog zemljišta u državnoj svojini još uvek nije liberalizovano budući da licima iz Evropske unije (ni fizičkim ni pravnim) sticanje prava svojine nije omogućeno. Dakle, Srbija nije ispunila obaveze preuzete Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju. Osim toga, Srbija je trebalo da omogući jednak tretman licima iz Evropske unije, što nije učinila budući da je sticanje prava svojine na poljoprivrednom zemljištu u državnoj svojini, i nakon izmena Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2017. godine, u režimu apsolutno rezervisanog prava za domaće državljane. Dakle, u skladu sa principom nacionalnog tretmana, a imajući u vidu da poljoprivredno zemljište u državnoj svojini u Srbiji, uz ispunjenje određenih uslova, mogu sticati samo domaći državljani (fizička lica), Srbija je isto trebalo da omogući i fizičkim licima iz Evropske unije, što nije učinila.

Izmene nisu omogućile pravnim licima Evropske unije nacionalni tretman ni u slučaju sticanja prava svojine na poljoprivrednom zemljištu u privatnoj svojini budući da je to pravo priznato samo domaćim pravnim licima. Dakle, u pitanju je ili nepažnja ili namera zakonodavca da zaštiti poljoprivrednike Srbije. U prvom slučaju, potpuno je propušteno da se uredi pitanje sticanja prava svojine od strane pravnih lica sa pripadnošću Evropske unije. Ovo je moguće s obzirom da je zakonodavac pokazao i druge što manje što veće tehničke i materijalne greške zakona, na koje je u disertaciji ukazano i za čije otklanjanje su dati konkretni predlozi.. Druga mogućnost značila bi svesno ignorisanje odredbi, verovatno usled straha od prekomerne i nekontrolisane kupovine poljoprivrednog zemljišta od strane finansijski moćnih multinacionalnih kompanija, sa svim potencijalno negativnim posledicama koje one sa sobom nose. Sa druge strane, Srbija je formalno liberalizovala tržište poljoprivrednog zemljišta u privatnoj svojini za državljane Evropske unije. Ipak, imajući u vidu težinu postavljenih uslova, moglo bi se reći da ono *de facto* nije liberalizovano. Ovo sve pod pretpostavkom da se rokovi računaju od dana početka primene Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2006. godine. U suprotnom, ukoliko se rokovi računaju od dana početka primene Zakona o izmeni i dopunama Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2017. godine, tržište poljoprivrednog zemljišta ni formalno nije liberalizovano.

Iz svega navedenog može se zaključiti da u Republici Srbiji, kada je u pitanju tržište poljoprivrednog zemljišta, ne postoji slobodno kretanje kapitala, odnosno sloboda poslovnog

nastanjivanja u cilju obavljanja poljoprivredne delatnosti (osim u slučaju izigravanja ovog zakona, kada stranci osnivaju pravna lica u Srbiji koja se, bez obzira na strano vlasništvo, smatraju domaćim pravnim licima), kao i da se ne poštuje zabrana diskriminacije po nacionalnosti, što ide u prilog drugoj hipotezi da se pravni okvir Republike Srbije razlikuje od pravnog okvira Evropske unije u pogledu tržišta poljoprivrednog zemljišta.

Imajući u vidu navedena rešenja Zakona o poljoprivrednom zemljištu, moglo bi se zaključiti da su ona u suprotnosti sa obavezama preuzetim Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju, čime je Srbija prekršila jedno od osnovnih načela međunarodnog prava – *practa sunt servanda*, kao i princip zabrane diskriminacije po osnovu nacionalnosti. Postojeće odredbe nisu u skladu ni sa pravom Evropske unije budući da ne poštuju slobodu kretanja kapitala, slobodu poslovnog nastanjivanja i princip zabrane diskriminacije po osnovu nacionalnosti. Nadalje, budući da je Sporazum potvrđeni međunarodni ugovor, Zakon o poljoprivrednom zemljištu u svom trenutnom obliku krši odredbu Ustava o hijerarhijskom ustrojstvu pravnih akata činjenicom da je, kao akt niže pravne snage, u suprotnosti sa Sporazumom, kao aktom više pravne snage. Osim toga, imajući u vidu da je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potvrđivanjem (ratifikacijom) postao deo domaćeg pravnog poretka, neizvršavanje obaveza koje su njime preuzete znači kršenje domaćeg pravnog poretka. Navedeno ide u prilog trećoj hipotezi da izmene Zakona o poljoprivrednom zemljištu iz 2017. godine nisu u skladu sa međunarodnim pravom, pravom Evropske unije, Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju i Ustavom Republike Srbije.

U Srbiji, poput ostalih zemalja Istočne Evrope, država podržava, pa čak i podstiče strana ulaganja u poljoprivredni sektor, pa time i sama postaje važna karika u lancu akvizicija poljoprivrednog zemljišta. San svakog investitora su jeftini inputi, to je recept za visoku profitabilnost. Kako on to u Srbiji može ostvariti budući da su i poljoprivredno zemljište i radna snaga jeftini, u Srbiji se u budućnosti može očekivati veliki broj akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Pri tome, strukturna transformacija poljoprivredne proizvodnje i razarajuće posledice po poljoprivredu i ruralni razvoj ili ljudska prava ne moraju biti nužna posledica akvizicija poljoprivrednog zemljišta. Uz postojanje političke volje, dolazak investitora zaista može biti prilika za razvoj Srbije i unapređenje njenog dugo zapostavljanog poljoprivrednog sektora. Naime, nesporno je da Srbija raspolaže značajnim resursima u oblasti poljoprivrede. Ipak, njen potencijal, nažalost, nije iskorišćen. U takvim okolnostima, veliki potencijal za razvoj naše poljoprivrede leži u novim tehnologijama i prenosu znanja, odnosno ukupnoj modernizaciji ovog sektora. Njen potencijal bi se svakako bolje iskoristio i izgradnjom nove infrastrukture, koje strane direktne investicije svakako sa sobom nose. Ipak, nepovoljna starosna struktura ruralnih sredina dovodi u pitanje kapacitet ovog dela stanovništva da usvoji nove tehnologije i znanja od stranih investitora.

Kako se pokazalo, u srpskom poljoprivrednom sektoru dominantno su zaposleni nosioci poljoprivrednih gazdinstava, članovi njihovih porodica i rođaci. Za eksternu radnu snagu nema mnogo prilika za zaposlenje. Kod takvog stanja stvari, dolazak investitora mogao bi značiti i nova radna mesta za sve one koji nemaju svoja poljoprivredna gazdinstva. Kada su u pitanju neto efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta na zaposlenje u Srbiji, najverovatnije je da će radno-intenzivna proizvodnja imati pozitivne neto efekte na zaposlenje, dok će kapitalno-intenzivna proizvodnja imati negativne neto efekte na zaposlenje. Dosadašnja iskustva država članica pokazala su da je, u većini slučajeva, bila u pitanju kapitalno-intenzivna proizvodnja, koja je rezultirala velikim smanjenjem zaposlenosti u poljoprivredi. Sa druge strane, takva proizvodnja dovela je i do povećanja produktivnosti, tako da se efekti, svakako, ne mogu posmatrati jednodimenzionalno. U svakom slučaju, treba imati u vidu da je trenutna politika Republike Srbije takva da podstiče investitore na zapošljavanje time što investitor dobija podsticaje jedino ukoliko zaposli lice na neodređeno vreme. Stranac će dobiti i srazmerno više

novca ukoliko zaposli više lica i ukoliko investira u manje razvijeno područje. Ipak, kako su pragovi samih podsticaja postavljeni dosta nisko, njima se, pre svega, ohrabruje kreiranje slabo plaćenih radnih mesta koja su, po pravilu, vezana za proizvodnju sa malom bruto dodatom vrednošću.

Pored navedenog, akvizicije poljoprivrednog zemljišta će verovatno pogoršati već postojeći trend depopulacije ruralnih sredina, što bi moglo voditi njihovoj daljoj marginalizaciji. Do ovoga dolazi, pre svega, usled nestanka malih poljoprivrednika kao posledice ukрупnjavanja poseda, odnosno koncentracije vlasništva. Međutim, ovaj efekat nije jednodimenzionalan. Ovo stoga što one, u najvećem broju slučajeva, dovode do nestanka onih poljoprivrednika koji su poslovali na rubu profitabilnosti. Sa druge strane, ukрупnjavanje poseda, po pravilu, dovodi i do efikasnije proizvodnje usled ekonomije obima koja je tada moguća. Naravno, ne treba biti potpuno neobazriv budući da akvizicije, u sadejstvu sa drugim faktorima, *in extremis* mogu dovesti i do ruralnog egzodusa, što je, kako se pokazalo, bio slučaj u Bugarskoj.

Kada su u pitanju negativni efekti po prehrambenu sigurnost, u Srbiji nema prehrambene nesigurnosti kao gorućeg problema s obzirom da je Srbija neto izvoznik hrane. Ipak, treba biti na oprezu te investitore koji investiraju radi proizvodnje hrane i njenog izvoza u zemlju porekla uputiti na područja u kojima je veća prehrambena sigurnost. Osim toga, prevelike površine preuzetog poljoprivrednog zemljišta u jednom području u odnosu na ostalo raspoloživo poljoprivredno zemljište mogu dovesti do negativnih efekata po prehrambenu sigurnost tog područja, odnosno i šire, ukoliko je to područje centar proizvodnje za određeni okrug. U tom smislu, oprez na *ad hoc* osnovi uključuje, ali se ne ograničava na *a priori* i na *a posteriori* kontrolu njenog uticaja na prehrambenu sigurnost.

Srbija mora posebno voditi računa da, kao zemlja domaćin investicije, gostoprimstvo odbije onim investitorima za koje je praksa pokazala da ne vode računa o životnoj sredini. Pored toga, ona bi trebalo da u svakom konkretnom slučaju, a na osnovu biznis-plana investitora, sprovede procenu uticaja njegove investicije na životnu sredinu, pa da, na osnovu tako dobijenih rezultata, donese odluku. Ovakve procene trebalo bi vršiti i u toku trajanja projekta. Međutim, kod svih potencijalnih efekata akvizicija poljoprivrednog zemljišta, pa i kod ovog, treba imati u vidu da procene uticaja svake investicije ne znače diskreciono ovlašćenje nadležnih organa, već delovanje u skladu sa prethodno utvrđenom politikom privlačenja stranih direktnih investicija. Drugim rečima, same procene uticaja bez adekvatnih pravnih i institucionalnih okvira i nemaju mnogo smisla. Navedeni rezultati istraživanja o uticaju akvizicija poljoprivrednog zemljišta na zaposlenje, nestanak malih poljoprivrednih gazdinstava, riziku u vezi sa prehrambenom sigurnošću i degradacijom životne sredine, idu u prilog četvrtoj hipotezi da akvizicije poljoprivrednog zemljišta negativno utiču na poljoprivredu i ruralni razvoj Republike Srbije.

Najbolje se uči iz iskustva. To su znali i Rimljani, kada su skovali izreku *Experientia docet*. U tom smislu, Srbija ima mogućnost da na primerima država sebi bliskih po ekonomskom i društveno-političkom miljeu, sagleda efekte liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta, odnosno da utvrdi koji su bili uzroci, a koji efekti akvizicija u navedenim zemljama. Iz sprovedene analize može se zaključiti da je Srbija, kada su u pitanju karakteristike upravljanja, u većini slučajeva bila uporediva sa Rumunijom i Bugarskom, dok je, istovremeno, značajno zaostajala za Slovenijom. Rezultati istraživanja pokazuju i da u posmatranim zemljama nije došlo do značajnog povećanja produktivnosti, ali da je primetan trend dugoročnog niskog rasta koji, uprkos verovanju, nije u neposrednoj vezi sa ulaskom posmatranih zemalja u Evropsku uniju.

Prosečna veličina poseda porodičnih poljoprivrednih gazdinstava u Srbiji je veća jedino u odnosu na Rumuniju, dok je značajno manja u odnosu na sve ostale posmatrane zemlje. U odnosu na

posmatrane zemlje, u Srbiji je usitnjenost poseda prosečna. Pokazalo se da se izraženi dualizam, oličen, *inter alia*, i u nesrazmeri između udela u ukupnom broju poljoprivrednih gazdinstava i udela u korišćenom poljoprivrednom zemljištu, ulaskom u Evropsku uniju samo dodatno intenzivira. Stoga, može se očekivati da će pristupanjem Evropskoj uniji te liberalizacijom tržišta poljoprivrednog zemljišta biti pogoršan i postojeći trend ukрупnjavanja poseda, odnosno nestanka malih poljoprivrednih gazdinstava, po pravilu, onih koji su poslovali na ivici profitabilnosti. Ovakvom trendu doprineće i neki unutrašnji strukturni problemi, poput nepovoljne starosne strukture, koja pretili da se poljoprivredni sektor dodatno marginalizuje, *inter alia*, i usled upitnih apsorpcionih kapaciteta starijih poljoprivrednika kada su u pitanju nove tehnologije i znanja koje investitori, po pravilu, sa sobom nose. Jedan od razloga može biti i činjenica nedovoljnog ulaganja u poljoprivredni sektor. Naime, u disertaciji se došlo do zaključka da je udeo poljoprivrede u bruto dodatoj vrednosti u Srbiji veći u odnosu na sve posmatrane zemlje, *i.e.* da je poljoprivreda relativno najbitnija u Srbiji. Uprkos tome, Srbija u nju ne ulaže srazmerno njenom značaju, što se odražava na ukupne performanse ovog sektora koje su dosta ispod njegovog potencijala.

Opšti zaključak mogao bi svakako biti da je, generalno govoreći, uticaj pristupanja posmatranih zemalja Evropskoj uniji bio pozitivan, pogotovo imajući u vidu da je poljoprivredni sektor momentalno dobio pristup tržištu od preko pola milijarde ljudi. Imajući u vidu da je zajednička poljoprivredna politika svojevrsni obrazac koji bi trebalo da prate sve države članice, moglo bi se reći da je ona, uprkos nekim inherentnim nedostacima, ipak dobar primer konzistentne politike. Ovo stoga što ona, pre svega, poljoprivrednicima i poljoprivrednom sektoru, pruža sigurnost i predvidljivost koje su u poljoprivrednoj proizvodnji izuzetno značajne.

Mišljenja u vezi sa pitanjem da li Srbija treba da liberalizuje tržište poljoprivrednog zemljišta su podeljena. Ipak, ukoliko težimo članstvu u Evropskoj uniji, odgovor na ovo pitanje mora biti pozitivan. U tom smislu, u disertaciji je predložen model liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta, koji se zasniva na faznom pristupu. Ovo iz razloga što bi nagla liberalizacija mogla nepovoljno uticati na privredu i ruralni razvoj Srbije. Do pune liberalizacije svakako treba raditi na jačanju poljoprivrednog sektora kako bi srpska poljoprivreda adekvatno pripremila za predstojeće izazove. Ipak, bez obzira na to da li smo za ili protiv evropskih integracija, treba imati u vidu činjenicu da su „ekonomski rezultati evropskih integracionih procesa i koristi koje građani imaju od njih ne samo pozitivni, već spektakularni“.¹³⁴¹ Ovo, uprkos mnogim kritikama, naročito važi za zajedničku poljoprivrednu politiku budući da su poljoprivrednici Evropske unije verovatno među najzaštićenijim poljoprivrednicima na svetu. Stoga, Srbija bi trebalo da radi na usklađivanju domaćeg prava sa pravom Evropske unije budući da će na taj način ostvariti najveće moguće koristi za domaće poljoprivrednike i ruralnu populaciju uopšte. Ovo usklađivanje podrazumeva i liberalizaciju tržišta poljoprivrednog zemljišta, uz koju nužno dolaze i akvizicije poljoprivrednog zemljišta velikog obima, koje nepobitno sa sobom nose veliki broj potencijalno negativnih efekata. Kod takvog stanja stvari, ne čudi odsustvo volje našeg zakonodavca da ovom pitanju pristupi liberalno.

Ipak, rezultati doktorske disertacije pokazuju da kategoričan negativan stav po pitanju akvizicija poljoprivrednog zemljišta može dovesti do previđanja mogućih pozitivnih efekata, odnosno propuštanja mnogostrukih koristi. U svakom slučaju, bilo da su pozitivni ili negativni, efekti akvizicija poljoprivrednog zemljišta će, u velikoj meri, zavisiti od sveukupnih uslova za investiranje u svakoj konkretnoj državi, odnosno od pravnog i institucionalnog okvira zemlje domaćina. Naime, kada se akvizicije poljoprivrednog zemljišta pravilno regulišu i kada se tako uspostavljeni propisi efikasno

¹³⁴¹ B. M. Rakić, *Za Evropu je potrebno vreme: o preuranjenom pokušaju uspostavljanja evropske političke integracije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2009, p. 252.

primenjuju u praksi, akvizicije poljoprivrednog zemljišta mogu biti jedna od poluga ekonomskog razvoja. Kod takvog stanja stvari, čini se da, uz adekvatan pravni i institucionalni okvir i njegovu efikasnu primenu u praksi, nema osnova za bojazan od stranog vlasništva na poljoprivrednom zemljištu.

Ipak, čini se naivnim očekivanje da će samo pravni pristup i regulisanje akvizicija poljoprivrednog zemljišta delovati kao *panacea* za sve probleme koje izazivaju akvizicije poljoprivrednog zemljišta. Ovo stoga što, kako je i Muleta¹³⁴² istakao, „zemljišna prava ne čine samo pravna, već i socijalna pitanja“. Takav pristup je, uostalom, inherentan ovako kompleksnom fenomenu kakve su akvizicije poljoprivrednog zemljišta. Stoga, možda bi instrumenti bili efikasniji i na adekvatniji način regulisali akvizicije poljoprivrednog zemljišta ukoliko bi se više pažnje usmerilo na izučavanje socijalnih aspekata poljoprivrednog zemljišta, što bi mogao biti predmet nekih budućih istraživanja.

Osim toga, akvizicije poljoprivrednog zemljišta su relativno nov fenomen, tako da će preciznija istraživanja po pitanju njegovih uzroka i efekata biti moguća u budućnosti. Naime, mnoge države ili nemaju mogućnosti za nadziranje njihovih efekata (poput najsiromašnijih zemalja Afrike), ili imaju, ali iz raznih razloga to ne čine ili pak, dobijene podatke ne čine dostupnim javnosti. Stoga, buduća istraživanja bi mogla rezultirati preciznijim implikacijama za nosioce politike ukoliko istraživačima bude stavljeno na raspolaganje više (preciznijih) podataka. Buduća istraživanja bi mogla obuhvatati i terenska istraživanja. Primera radi, efekti na ruralnu sredinu ponajbolje bi mogli biti sagledani boravkom u ruralnom području i ispitivanjem tamošnjeg stanovništva. Isto tako, efekti na životnu sredinu svakako bi se preciznije mogli sagledati laboratorijskim ispitivanjem zemljišta i lokalnih izvora vode. Nadalje, imajući u vidu da je fenomen izrazito dinamičan, trebalo bi ga pratiti i usklađivati zakonodavne i druge politike, pre svega, politike privlačenja stranih direktnih investicija u skladu sa novim saznanjima. Dosadašnja istraživanja i saznanja svakako predstavljaju plodno tle za nastavak izučavanja. Imajući u vidu njegovu kompleksnost i multidimenzionalnost, u budućnosti možemo očekivati potvrdu manifestacije ovog fenomena kao globalnog, ne samo u teritorijalnom smislu, što već jeste, već i u smislu njegove neraskidive povezanosti za svim sferama društva i njegovog nesumnjivog uticaja na svet koji danas poznajemo.

¹³⁴² F. F. Mulleta, P. Merlet, J. Bastiaensen, „Questioning the “regulatory approach” to large-scale agricultural land transfers in Ethiopia: A legal pluralistic perspective”, *Law and Development Review*, vol. 7, no. 2, 2014, p. 410.

LITERATURA

- Abbott, Kenneth W., Duncan Snidal, „Hard and Soft Law in International Governance”, *International Organization*, vol. 54, no. 3, 2003, 421-456.
- Access to Land, „EU Policy”, <https://www.accesstoland.eu/-EU-Policy->, pristupljeno: 15.08.2019.
- Agencija za privatizaciju, Javni poziv za učešće u postupku javnog prikupljanja ponuda sa javnim nadmetanjem radi prodaje imovine subjekta privatizacije „Poljoprivredna korporacija Beograd” a.d. Padinska Skela (mb 07042230) od 13.12.2015, Šifra prodaje: JP 184/15.
- Agencija za restituciju, „Konfensionalna restitucija”, <http://www.restitucija.gov.rs/latinica/direkcija-za-restituciju.php>, pristupljeno: 11.03.2021.
- Agroservis, „Na red dolazi provera privatizacija u poljoprivredi”, 2013, <http://www.agroservis.rs/na-red-dolazi-provera-privatizacija-u-poljoprivredi>, pristupljeno: 11.03.2021.
- Al Dahra, „Company Overview”, <https://www.aldahra.com/en-us/Company-Overview>, pristupljeno: 05.08.2020.
- Alabrese, Mariagrazia, Margherita Brunori, Silvia Rolandi, Andrea Saba, *Agricultural Law: Current Issues from a Global Perspective*, Springer, 2017.
- Alvarado, Rafael, Maria Iniguez, Pablo Ponce, „Foreign direct investment and economic growth in Latin America”, *Economic Analysis and Policy*, vol. 56, 2017, 176-187.
- Anderson, Kym, „Globalisation and agricultural trade”, *Australian economic history review*, vol. 54, no. 3, 2014, 285-306.
- Anseeuw, Ward, Mathieu Boche, Thomas Breu, Markus Giger, Jann Lay, Peter Messerli, Kerstin Nolte, „Transnational Land Deals for Agriculture in the Global South: Analytical Report based on the Land Matrix Database”, 2012.
- Anseeuw, Ward, Liz Alden Wily, Lorenzo Cotula, Michael Taylor, „Land Rights and the Rush for Land Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project”, 2012.
- Antonelli, Marta, Giuseppina Siciliano, Margherita Emma Turvani, Maria Cristina Rulli, „Global investments in agricultural land and the role of the EU: Drivers, scope and potential impacts”, *Land Use Policy*, vol. 47, 2015, 98-111.
- Araghi, Farshad, Marina Karides, „Land dispossession and global crisis: Introduction to the special section on land rights in the world-system”, *Journal of World-Systems Research*, vol. 18, no. 1, 2012, 1-5.
- Avsec, Franci „Agricultural legislation, agricultural jurisdiction and teaching of agricultural law in Slovenia”, *CEDR Journal of Rural Law*, vol. 5, no. 1, 2019, 77-88.
- Azadi, Hossein, Ehsan Houshyar, Kiumars Zarafshani, Gholamhossein Hosseininia, Frank Witlox, „Agricultural outsourcing: A two-headed coin?”, *Global and Planetary Change*, vol. 100, 2013, 20-27.
- Babić, Blagoje S., „Spasavanje poljoprivrede za spas naroda”, in: B. Drašković (ed.), *Ekonomske, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, pp. 9-22.
- Backer, Larry Catá, „Sovereign investing in times of crisis: global regulation of sovereign wealth funds, state-owned enterprises, and the Chinese experience”, *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 19, no. 1, 2010, 101-294.
- Baker-Smith, Katelyn, Szocs Boruss Miklos Attila, „What is Land Grabbing? A critical review of existing definitions”, 2016.
- Baldwin, Richard E., Charles Wyplosz, *The economics of European integration*, McGraw-Hill Higher Education, New York City, 2009.

- Balogh, Tamás, „Expanded Opportunities for EU Citizens to Acquire Agricultural Land”, 2014, <http://roadmap2015.schoenherr.eu/expanded-opportunities-eu-citizens-acquire-agricultural-land/>, pristupljeno: 07.03.2021.
- Barrios, Salvador, Holger Görg, Eric Strobl, „Foreign direct investment, competition and industrial development in the host country”, *European Economic Review*, vol. 49, no. 7, 2005, 1761-1784.
- Baturan, Luka, „Economic analysis of the ban on foreigners acquiring property rights on agricultural land in Serbia”, *Economics of Agriculture*, vol. 60, no. 3, 2013, 479-491.
- Baturan, Luka, „Liberalizacija prava stranaca da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu u kontekstu SSP-a i privatizacije PKB-a”, in: B. Drašković (ed.), *Ekonomске, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, Institut ekonomskih nuka, Beograd, 2017, pp. 158-170.
- Baturan, Luka, „Prenos prava svojine na poljoprivrednom i šumskom zemljištu na strana lica u Srbiji i drugim zemljama regiona”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad*, vol. 47, 2013, 515-531.
- Baturan, Luka, „Stranci i poljoprivredno zemljište: Odgovori na neka pitanja postavljena u monografiji: „Porodična gazdinstva na raskršću: izazovi i mogućnosti biološke, ekonomske i socijalne reprodukcije””, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, no. 2, 2018, 651-661.
- Baturan, Luka „Ekonomska analiza pravnog režima za prenos prava svojine na nepokretnostima u Republici Srbiji”, Univerzitet u Beogradu, Pravni fakultet, 2017.
- Baturan, Luka „Pravo stranih lica da stiču svojinu na poljoprivrednom zemljištu u Srbiji nakon zakonskih novela 2017. godine”, *Zbornik Radova Pravnog Fakulteta, Novi Sad*, vol. 51, no. 3, 2017, 1153-1175.
- Bazgă, Bogdan, „Food security component of sustainable development—prospects and challenges in the next decade”, *Procedia Economics and Finance*, vol. 32, 2015, 1075-1082.
- Bengoa, Marta, Blanca Sanchez-Robles, „Foreign direct investment, economic freedom and growth: new evidence from Latin America”, *European journal of political economy*, vol. 19, no. 3, 2003, 529-545.
- Bernstein, Shai, Josh Lerner, Antoinette Schoar, „The investment strategies of sovereign wealth funds”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 27, no. 2, 2013, 219-238.
- Bhatia, Juhie „Ethiopia: Are “Land Grab” Deals a Path to Food Security?”, 2011, <https://globalvoices.org/2011/05/18/ethiopia-are-land-grab-deals-a-path-to-food-security/>, pristupljeno: 10.04.2020.
- Blumenthal, Gary R., „Investors' Perspectives on Farmland”, in: M. Kugelman and S. L. Levenstein (eds.), *Land grab? The race for the world's farmland*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2009, pp. 55-68.
- Böhringer, Christoph, Andreas Löschel, Ulf Moslener, Thomas F. Rutherford, „EU climate policy up to 2020: An economic impact assessment”, *Energy Economics*, vol. 31, 2009, S295-S305.
- Bongioanni, Maurizio, „Romania: Land for Sale”, *World Policy Journal*, vol. 31, no. 1, 2014, 99-105.
- Borras Jr, Saturnino, Jennifer Franco, „Codes de bonne conduite: une réponse à l'accaparement des terres?”, *Alternatives Sud*, vol. 17, no. 57, 2010, 57-78.
- Borras Jr, Saturnino, Jennifer Franco, „From threat to opportunity-problems with the idea of a code of conduct for land-grabbing”, *Yale Human Rights and Development Journal*, vol. 13, no. 2, 2010, 507-523.
- Borras Jr, Saturnino M., Jennifer C. Franco, „Global Land Grabbing and Trajectories of Agrarian Change: A Preliminary Analysis”, *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, no. 1, 2012, 34-59.
- Borras Jr, Saturnino M., Jennifer C. Franco, Ryan S. Isakson, Les Levidow, Pietje Vervest, „The rise of flex crops and commodities: implications for research”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 43, no. 1, 2016, 93-115.

- Borras Jr, Saturnino M., Jennifer Franco, Van der Ploeg, Jan Douwe, „Land concentration, land grabbing and people’s struggles in Europe: summary of and introduction to the collection of studies”, in: S. M. Borras Jr. and J. Franco (eds.), *Land concentration, land grabbing and people’s struggles in Europe*, Transnational Institute, Amsterdam, 2013, pp. 6-13.
- Borras Jr, Saturnino M., Cristóbal Kay, A. Haroon Akram Lodhi, *Agrarian Reform and Rural Development: Historical Overview and Current Issues*, Institute of Social Studies (ISS), The Hague, 2007.
- Borras Jr, Saturnino M., Elyse N. Mills, Philip Seufert, Stephan Backes, Daniel Fyfe, Roman Herre, Laura Michéle, „Transnational land investment web: land grabs, TNCs, and the challenge of global governance”, *Globalizations*, 2019, 1-21.
- Borras, Saturnino, Jennifer Franco, „Towards a broader view of the politics of global land grab: rethinking land issues, reframing resistance”, *Initiatives in Critical Agrarian Studies, Working Paper Series*, vol. 1, 2010, 1-39.
- Borras, Saturnino M., Jennifer C. Franco, Sergio Gómez, Cristóbal Kay, Max Spoor, „Land grabbing in Latin America and the Caribbean”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2012, 845-872.
- Borras, Saturnino M., Jennifer C. Franco, Chunyu Wang, „The Challenge of Global Governance of Land Grabbing: Changing International Agricultural Context and Competing Political Views and Strategies”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, 161-179.
- Borras, Saturnino M., Cristóbal Kay, Sergio Gómez, John Wilkinson, „Land grabbing and global capitalist accumulation: key features in Latin America”, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, vol. 33, no. 4, 2012, 402-416.
- Bottazzi, Patrick, David Crespo, Leonard Omar Bangura, Stephan Rist, „Evaluating the livelihood impacts of a large-scale agricultural investment: Lessons from the case of a biofuel production company in northern Sierra Leone”, *Land Use Policy*, vol. 73, 2018, 128-137.
- Bouhey, Antoine, „Terres arables, une nouvelle ruée vers l'or?”, *Revue internationale et stratégique*, no. 3, 2010, 44-55.
- Bouniol, Judith, „L'accaparement des terres en Roumanie, menaces pour les territoires ruraux”, 2013.
- Bouniol, Judith, „Scramble for land in Romania: iron fist in a velvet glove”, in: J. Franco and S. M. Borras Jr (eds.), *Land concentration, land grabbing and people’s struggles in Europe*, Transnational Institute, Amsterdam, 2013, pp. 132-153.
- Brautigam, Deborah, Sigrid-Marianella Stensrud Ekman, „Briefing rumours and realities of Chinese agricultural engagement in Mozambique”, *African Affairs*, vol. 111, no. 444, 2012, 483-492.
- Brownlie, Ian, „The reality and efficacy of international law”, *British Yearbook of International Law*, vol. 52, no. 1, 1981, 1-8.
- Brüntrup, Michael, Waltina Scheumann, Axel Berger, Lidija Christmann, Clara Brandi, „What can be expected from international frameworks to regulate large-scale land and water acquisitions in Sub-Saharan Africa?”, *Law and Development Review*, vol. 7, no. 2, 2014, 433-471.
- Budak, Ana, „Adekvatnost koncepta ljudskih prava”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta Niš*, vol. 57, no. 80, 2018, 559-576.
- Budak, Ana, „Analiza kritika ljudskih prava”, *Socijalna politika* vol. 54, no. 2-3, 2018, 59-74.
- Budak, Ana, „Institucionalni okvir zaštite životne sredine u Evropskoj uniji”, in: S. Lilić (ed.), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 8*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2018, pp. 367-381.
- Budak, Ana, „Meko pravo u sistemu Ujedinjenih nacija relevantno za akvizicije poljoprivrednog zemljišta”, in: S. Lilić (ed.), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 10*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2020, pp. 224-239.

- Budak, Ana, „Odgovornost međunarodnih organizacija za kršenje ljudskih prava”, *Pravni život* no. 12, 2018, 243-262.
- Budak, Ana, „Tradicionalni izvori finansiranja Evropske unije”, *Evropsko zakonodavstvo*, vol. 17, no. 66, 2018, 108-126.
- Budak, Ana, „Zajedničke politike Evropske unije”, in: S. Lilić (ed.), *Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije – knjiga 9*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2019, pp. 246-270.
- Bureau, Jean-Christophe, Johan Swinnen, „EU Policies and Global Food Security, LICOS Discussion Paper, No. 392”, LICOS Centre for Institutions and Economic Performance, 2017
- Bureau, Jean-Christophe, Johan Swinnen, „EU policies and global food security”, *Global Food Security*, vol. 16, 2018, 106-115.
- Burger, Anna, „Why is the issue of land ownership still of major concern in East Central European (ECE) transitional countries and particularly in Hungary?”, *Land Use Policy*, vol. 23, no. 4, 2006, 571-579.
- Campanale, Mark, „Private investment in agriculture”, in: T. Allan, M. Keulertz, S. Sojamo and J. Warner (eds.), *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, Routledge, London and New York, 2013, pp. 358-386.
- Carić, Slavoljub, *Pravo svojine stranaca na nepokretnosti*, Draslar partner, Beograd, 2006.
- Carroccio, Anna, Maria Crescimanno, Antonino Galati, Antonio Tulone, „The land grabbing in the international scenario: the role of the EU in land grabbing”, *Agricultural and Food Economics*, vol. 4, no. 1, 2016, 1-9.
- Ćemalović, Uroš, Ana Vukadinović, „Pravni režim svojine na nepokretnostima - obaveze Srbije prema Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju”, in: B. Drašković (ed.), *Ekonomске, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, pp. 213-228.
- Chen, Yangfen, Xiande Li, Lijuan Wang, Shihai Wang, „Is China different from other investors in global land acquisition? Some observations from existing deals in China’s Going Global Strategy”, *Land Use Policy*, vol. 60, 2017, 362-372.
- Chilombo, Andrew, Janet A. Fisher, Dan Van Der Horst, „A conceptual framework for improving the understanding of large scale land acquisitions”, *Land Use Policy*, vol. 88, 2019, 1-10.
- Ciaian, Pavel, d'Artis Kancs, Johan Swinnen, *EU Land Markets and the Common Agricultural Policy*, Centre for European Policy Studies Brussels, 2010.
- Ciaian, Pavel, d'Artis Kancs, Johan F. M. Swinnen, Kristine Van Herck, Liesbet Vranken, „Sales Market Regulations for Agricultural Land in EU Member States and Candidate Countries”, 2012
- Ciaian, Pavel, Johan F.M. Swinnen, „Land Market Imperfections and Agricultural Policy Impacts in the New EU Member States: A Partial Equilibrium Analysis”, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 88, no. 4, 2006, 799-815.
- Claeys, Priscilla, Gaëtan Vanloqueren, „The Minimum Human Rights Principles Applicable to Large-Scale Land Acquisitions or Leases”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, 193-198.
- Collins, Andrea M., „Governing the Global Land Grab: What role for Gender in the Voluntary Guidelines and the Principles for Responsible Investment?”, *Globalizations*, vol. 11, no. 2, 2014, 189-203.
- Constantin, Ciutacu, Chivu Luminița, Andrei Jean Vasile, „Land grabbing: A review of extent and possible consequences in Romania”, *Land Use Policy*, vol. 62, 2017, 143-150.
- Convention on the Settlement of Investment Disputes Between States and Nationals of Other States, 1965.

- Cook, Edward, „Agriculture, forestry and fishery statistics, 2018 edition”, EUROSTAT statistical books, Luxembourg, 2018.
- Corporate Europe Observatory, „Agribusiness CAPturing EU research money? Industrial farming lobby fights shift to more sustainable agriculture”, 2012.
- Cotula, Lorenzo, „The international political economy of the global land rush: A critical appraisal of trends, scale, geography and drivers”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2013, 649-680.
- Cotula, Lorenzo, *Land grab or development opportunity?: agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED, 2009.
- Cotula, Lorenzo, „‘Land Grabbing’ and International Investment Law: Toward a Global Reconfiguration of Property?”, in: A. K. Bjorklund (ed.), *Yearbook on International Investment Law & Policy 2014-2015*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 177-214.
- Cotula, Lorenzo, „The New Enclosures? Polanyi, international investment law and the global land rush”, *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 9, 2013, 1605-1629.
- Cotula, Lorenzo, Nat Dyer, Sonja Vermeulen, *Fuelling exclusion? The biofuels boom and poor people’s access to land*, International Institute for Environment and Development and Food and Agriculture Organization of the United Nations, London, 2008.
- Cotula, Lorenzo, Lynn Finnegan, Duncan Macqueen, „Biomass energy: Another driver of land acquisitions?”, IIED Briefing: The global land rush, 2011.
- Council of Europe, European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950.
- Council of the European Union, „First Accession Conference with Serbia, Brussels, 21 January 2014, 5486/14 ”, 2014.
- Court of Justice of the European Union, Attanasio Group, Case C-384/08, Judgment of the Court of 11 March 2010.
- Court of Justice of the European Union, Commission v Portugal, Case C-171/08, Judgment of the Court of 8 July 2010.
- Court of Justice of the European Union, Hans Reisch and Others (joined cases C-515/99 and C-527/99 to C-540/99), Judgment of the Court of 5 March 2002.
- Court of Justice of the European Union, Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) v. Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis, Case C-201/15, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 December 2016.
- Court of Justice of the European Union, Casati, Case C-203/80, Judgment of the Court of 11 November 1981.
- Court of Justice of the European Union, CHEZ Razpredelenie Bulgaria" AD v. Komisia za zashtita ot diskriminatsia, C-83/14, Judgment of the Court of 16 July 2015.
- Court of Justice of the European Union, Commission of the European Communities v. Federal Republic of Germany, Case C-112/05, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 23 October 2007.
- Court of Justice of the European Union, Commission of the European Communities v. Italian Republic, Case C-174/04, Judgment of the Court (First Chamber) of 2 June 2005.
- Court of Justice of the European Union, Commission of the European Communities v. Kingdom of Spain, Case C-463/00, Judgment of the Court of 13 May 2003.
- Court of Justice of the European Union, Commission of the European Communities v. Portuguese Republic, Case C-367/98, Judgment of the Court of 4 June 2002.
- Court of Justice of the European Union, Commission of the European Communities v. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Case C-98/01, Judgment of the Court of 13 May 2003.

Court of Justice of the European Union, *Commission v Belgium*, Case C-478/98, Judgment of the Court of 26 September 2000.

Court of Justice of the European Union, *Commission v Hungary*, Case C-235/17, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 21 May 2019.

Court of Justice of the European Union, *Commission v Netherlands*, Case C-282/04, Judgment of the Court of 28 September 2006.

Court of Justice of the European Union, *Commission v Poland*, C-271/09, Judgment of the Court of 21 December 2011.

Court of Justice of the European Union, *Criminal proceedings against Uwe Kay Festersen*, Case C-370/05, Judgment of the Court (Third Chamber) of 25 January 2007.

Court of Justice of the European Union, *Église de Scientologie*, Case C-54/99, Judgment of the Court of 14 March 2000.

Court of Justice of the European Union, *Eric Libert and Others v. Gouvernement flamand (C-197/11) and All Projects & Developments NV and Others v. Vlaamse Regering (C-203/11)*, Joined Cases C-197/11 and C-203/11, Judgment of the Court (First Chamber) of 8 May 2013.

Court of Justice of the European Union, *European Commission v. Hungary*, Case C-179/14, Judgment of the Court of 23 February 2016.

Court of Justice of the European Union, *European Commission v. Portuguese Republic*, Case C-543/08, Judgment of the Court of 11 November 2010.

Court of Justice of the European Union, *Finanzamt Köln-Altstadt v Roland Schumacker*, Case C-279/93, Judgment of the Court of 14 February 1995.

Court of Justice of the European Union, *Haribo Lakritzen Hans Riegel BetriebsgmbH and Österreichische Salinen AG*, Joint Cases C-436/08 and C-437/08, Judgment of the Court of 10 February 2011.

Court of Justice of the European Union, *Hartlauer Handelsgesellschaft mbH v. Wiener Landesregierung and Oberösterreichische Landesregierung*, Case C-169/07, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 10 March 2009.

Court of Justice of the European Union, *Klaus Konle v. Republik Österreich*, Case C-302/97, Judgment of the Court of 1 June 1999.

Court of Justice of the European Union, *Margarethe Ospelt and Schlössle Weissenberg Familienstiftung.*, C-452/01, Judgment of the Court of 23 September 2003.

Court of Justice of the European Union, *Opinion of Mr Advocate General Cosmas, Alfredo Albore*, Case C-423/98, Judgment of the Court of 23 March 2000.

Court of Justice of the European Union, *Piergiorgio Gambelli and Others*, Case C-243/01, Judgment of the Court of 6 November 2003.

Court of Justice of the European Union, *Roland Rutili v. Ministre de l'intérieur*, Case 36/75, Judgment of the Court of 28 October 1975.

Court of Justice of the European Union, *Sanz de Lera and Others*, C-163/94, Judgment of the Court of 14 December 1995.

Court of Justice of the European Union, *Scotch Whisky Association and Others v. The Lord Advocate and The Advocate General for Scotland*, Case C-333/14, Judgment of the Court (Second Chamber) of 23 December 2015.

Court of Justice of the European Union, *SEGRO and Horváth*, Joint Cases C-52/16 and C-113/16, Judgment of the Court of 6 March 2018.

Court of Justice of the European Union, *Skatteverket v. A*, Case C-101/05, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 December 2007.

Court of Justice of the European Union, *Slowakische Republik v. Achmea BV*, Case C-284/16, Judgment of the Court of 6 March 2018.

- Court of Justice of the European Union, *Staat der Nederlanden v. Essent NV (C-105/12), Essent Nederland BV (C-105/12), Eneco Holding NV (C-106/12) and Delta NV (C-107/12)*, Joined Cases C-105/12 to C-107/12, Judgment of the Court (Grand Chamber), 22 October 2013.
- Court of Justice of the European Union, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, Case C-446/04, Judgment of the Court of 12 December 2006.
- Court of Justice of the European Union, *Vereniging voor Energie, Milieu en Water and Others v. Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie*, Case C-17/03, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 7 June 2005.
- Court of Justice of the European Union, *Welte*, Case C-181/12, Judgment of the Court of 17 October 2013.
- Court of Justice of the European Union, *Woningstichting Sint Servatius*, Case C-567/07, Judgment of the Court of 1 October 2009.
- Court of Justice of the European Union, *Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities*, Case T-315/01, Judgment of the Court of 21 September 2005.
- Csaki, Csaba, Attila Jambor, „The Diversity of Effects of EU Membership on Agriculture in New Member States”, Policy Studies on Rural Transition No. 2009-4, Budapest, 2009.
- Csáki, Csaba, Attila Jámбор, „The impact of EU accession: lessons from the agriculture of the new member states”, *Post-Communist Economies*, vol. 25, no. 3, 2013, 325-342.
- Cuffaro, Nadia, David Hallam, „Land Grabbing' in Developing Countries: Foreign Investors, Regulation and Codes of Conduct”, *Regulation and Codes of Conduct (January 20, 2011)*, 2011.
- Custodis, Johann „Keep calm and carry on: what we can learn from the three food price crises of the 1940s, 1970s and 2007–2008”, in: T. Allan, M. Keulertz, S. Sojamo and J. Warner (eds.), *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, Routledge, London and New York, 2013, pp. 745-773.
- Dale-Harris, Luke „Tales of corruption surround Rabobank dealings in Romania”, 2015, <https://thecorrespondent.com/3589/tales-of-corruption-surround-rabobank-dealings-in-romania/790804243790-dbeb0905>, pristupljeno: 23.03.2020.
- De Schutter, Liesbeth, Stefan Giljum, „A calculation of the EU Bioenergy land footprint, Discussion paper on land use related to EU bioenergy targets for 2020 and an outlook for 2030”, Vienna, 2014.
- De Schutter, Olivier, „Agribusiness and the right to food, A/HRC/13/33, 22 December 2009”, Geneva, 2009.
- De Schutter, Olivier, „Building resilience: a human rights framework for world food and nutrition security, A/HRC/9/23, 8 September 2008”, Geneva, 2008.
- De Schutter, Olivier, „The emerging human right to land”, *International Community Law Review*, vol. 12, no. 3, 2010, 303-334.
- De Schutter, Olivier, „The green rush: the global race for farmland and the rights of land users”, *Harvard International Law Journal*, vol. 52, no. 2, 2011, 503-559.
- De Schutter, Olivier, „Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements, A/HRC/19/59/Add.5, 19 December 2011”, Geneva, 2011.
- De Schutter, Olivier, „How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, 249-279.
- De Schutter, Olivier, „Large-scale land acquisitions and leases: A set of core principles and measures to address the human rights challenge”, Briefing note (Geneva: UN Office of the High Commissioner for Human Rights, 28 December 2009), A/HRC/13/33/Add.2, Geneva, 2009.

- De Schutter, Olivier, „Report of the Special Rapporteur on the right to food, The right to food, A/65/281, 11 August 2010”, Geneva, 2010.
- De Schutter, Olivier, Asbjørn Eide, Ashfaq Khalfan, Marcos Orellana, Margot Salomon, Ian Seiderman, „Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, vol. 34, no. 4, 2012, 1084-1169.
- Deininger, Klaus, Derek Byerlee, *Rising global interest in farmland: can it yield sustainable and equitable benefits?*, The World Bank, Washington, D.C., 2011.
- Deutsche Bank Group, „Investing in Agriculture: Far-Reaching Challenge, Significant Opportunity An Asset Management Perspective”, 2009.
- Directorate-General for Agriculture and Rural Development, „Information Note: Study 'Extent of Farmland Grabbing in the EU'”, Brussels, 2015.
- Djane, Sophia, „Making Land Acquisitions Responsible through Soft Law: The Limitations and Potentials of the Responsible Agricultural Investment Initiative”, Lund University, 2012.
- Dorsett, Shaunnagh, „'Since time immemorial': a story of common law jurisdiction, native title and the case of tanistry”, *Melbourne University Law Review*, vol. 32, 2002, 1-26.
- Drakić, Gordana, „Sprovođenje agrarne reforme u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca”, *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, vol. 62, no. 2, 2014, 146-163.
- Dražković, Božo, Zvonko Brnjac, „Tržišna uslovljenost cena poljoprivrednog zemljišta”, in: B. Drašković (ed.), *Ekonomske, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, pp. 171-198.
- Dupuy, Pierre-Marie, „Soft law and the international law of the environment”, *Michigan Journal of International Law* no. 12, 1993, 420-435.
- Đurđev, Dušanka, „Pravo svojine stranaca na stvarima”, *Pravo-teorija i praksa*, vol. 14, no. 6, 1997, 23-27.
- Đurđev, Dušanka, „Soft law in European community law”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta, Novi Sad*, vol. 47, no. 1, 2013, 101-116.
- Durojaye, Ebenezer, „The Viability of the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States on Socioeconomic Rights in Advancing Socioeconomic Rights in Developing Countries”, *Mediterranean Journal of Social Sciences*, vol. 5, no. 15, 2014, 67-75.
- Đurović, Šaleta, „Mjere za podsticanje stranih ulaganja”, *Pravni zbornik: Časopis za pravnu teoriju i praksu*, no. 2-3, 1995.
- Edelman, Marc, Carlos Oya, Saturnino M. Borrás, „Global Land Grabs: historical processes, theoretical and methodological implications and current trajectories”, *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 9, 2013, 1517-1531.
- Eide, Asbjørn, „Adequate Standard of Living”, in: D. Moeckli, S. Shah, S. Sivakumaran and D. Harris (eds.), *International Human Rights Law 2nd Edition*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 195-216.
- Eide, Asbjørn, „The right to food and the impact of liquid biofuels (agrofuels)”, Rome, 2008.
- Erjavec, Emil, „EU accession effects and challenges for agriculture and agricultural policy in Slovenia”, *Jahrbuch der Österreichischen Gesellschaft für Agrarökonomie*, vol. 13, 2005, 1-18.
- ETO, „Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights”, Heidelberg, 2011.
- European Commission, „Bilateral relations: Negotiations with EU candidate countries”, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/international-relations/bilateral-relations_en#candidates, pristupljeno: 05.10.2019.

- European Commission, „Capital movements”, https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-markets/capital-movements_en#legalframework, pristupljeno: 12.12.2019.
- European Commission, „Chapters of the acquis”, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en, pristupljeno: 04.03.2021.
- European Commission, „Commission Interpretative Communication on the Acquisition of Farmland and European Union Law, „Official Journal of the European Union", C 350/5”, 2017.
- European Commission, „Commission proposes transition periods for purchase of real estate in candidate countries, IP/01/645”, 2001.
- European Commission, „Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - EU Guidelines to support land policy design and reform processes in developing countries [SEC(2004) 1289], COM/2004/686 final”, Brussels, 2004.
- European Commission, „Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Protection of intra-EU investment, Brussels, 19.7.2018, COM(2018) 547 final”, Brussels, 2018.
- European Commission, „European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations: Serbia”, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en, pristupljeno: 15.12.2019.
- European Commission, „Financial Services: Commission opens infringement procedures against Bulgaria, Hungary, Lithuania and Slovakia on investor restrictions for agricultural land, European Commission - Press release”, Brussels, 2015.
- European Commission, „Free movement of capital: Commission refers Hungary to the Court of Justice of the EU for failing to comply with EU rules on the rights of cross-border investors in agricultural land”, Press release, Brussels, 2016.
- European Commission, „Infringements”, 2012, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_12_12, pristupljeno:
- European Commission, „Report from the Commission to the Council: Review of the transitional measures for the acquisition of agricultural real estate set out in the 2003 Accession Treaty, COM(2008) 461 final”, Brussels, 2008.
- European Commission, „Report from the Commission to the Council: Review of the transitional measures regarding the acquisition of agricultural real estate foreseen in the Accession Treaty 2005, COM/2010/0734 final”, Brussels, 2005.
- European Commission, „Screening report Serbia, Chapter 4 – Free movement of capital”, 2014.
- European Commission, „State aid”, https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html, pristupljeno: 28.02.2021.
- European Commission, „Statistical Factsheet Bulgaria”, Brussels, 2019.
- European Commission, „Statistical Factsheet Hungary”, Brussels, 2019.
- European Commission, „Statistical Factsheet Poland”, Brussels, 2019.
- European Commission, „Statistical Factsheet Romania”, Brussels, 2019.
- European Commission, „Statistical Factsheet Slovenia”, Brussels, 2019.
- European Council, Third Capital Directive, Directive 88/361/EEC for the implementation of Article 67 of the Treaty, „Official Journal of the European Communities", L 178/5.
- European Parliament, „Committees”, <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/home>, pristupljeno: 09.03.2021.
- European Parliament, „Financing of the CAP”, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/106/financing-of-the-cap>, pristupljeno: 26.08.2020.

- European Parliament and the Council, Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on the promotion of the use of energy from renewable sources and amending and subsequently repealing Directives 2001/77/EC and 2003/30/EC, „Official Journal of the European Union", L 140.
- European Union, <https://www.europarl.europa.eu>, pristupljeno: 20.03.2020.
- European Union, „The common agricultural policy at a glance”, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en#thecapafter2020, pristupljeno: 11.11.2019.
- European Union, „Declaration of the Member States of 15 January 2019 on the legal consequences of the Achmea judgment and on investment protection”, 2019.
- European Union, „Energy policy: general principles”, <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/68/energy-policy-general-principles>, pristupljeno: 10.10.2019.
- European Union, „Future of the common agricultural policy”, https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/future-cap_en, pristupljeno: 12.10.2019.
- European Union, „Sustainable development”, <https://ec.europa.eu/environment/sustainable-development/>, pristupljeno: 28.02.2021.
- European union, Agreement for the termination of Bilateral Investment Treaties between the Member States of the European Union, „Official Journal of the European Union", L 169/2. 2020
- European Union, Charter of fundamental rights of the European Union, „Official Journal of the European Communities", 2000/C 364/01.
- European Union, Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, „Official Journal of the European Union", 2012/C 326/01.
- Eurostat, „Agricultural land prices and rents: Land prices vary considerably between and within Member States”, Brussels, 2018.
- Eurostat, „Farm structure survey 2016”, Luxembourg, 2018.
- Ezra, Zekarias „The new way of Bio-Colonialism in Ethiopia”, 2010, http://www.anyuakmedia.com/Ethionews_temp_10_1_24.html, pristupljeno: 10.04.2020.
- Fairhead, James, Melissa Leach, Ian Scoones, „Green Grabbing: a new appropriation of nature?”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 2, 2012, 237-261.
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO, „The State of Food Security and Nutrition in the World 2019. Safeguarding against economic slowdowns and downturns”, Rome, 2019.
- Faure, Alexandre, „Public international law controversies over land acquisition and lang grabbing: a socio-legal perspective”, 2015, 1-9.
- Feodoroff, Timothé, „Quelques clés de lecture pour comprendre et analyses l'accaparement des terres”, *Revue Possibles*, vol. 36, no. 3, 2013, 12-22.
- Feodoroff, Timothé „L'accaparement des Terres, Planète (pas) à vendre”, *Revue Possibles*, vol. 36, no. 3, 2013, 6-10.
- Fernández, Luis Tomás Montilla, *Large-Scale Land Investments in Least Developed Countries: Legal Conflicts Between Investment and Human Rights Protection*, Springer, Cham, 2017.
- FIAN International for the Hands on the Land for Food Sovereignty Alliance, *Land Grabbing and Human Rights: The Role of EU Actors Abroad*, European Commission, Heidelberg, 2017.
- Fidrich, Robert, „The return of the white horse: Land grabbing in Hungary”, in: J. Franco and S. M. Borras Jr (eds.), *Land Concentration, Land Grabbing and People's Struggles in Europe* Transnational Institute, Amsterdam, 2013, pp. 128-145.
- Fitzmaurice, Malgosia, „Environmental Degradation”, in: D. Moeckli, S. Shah, S. Sivakumaran and D. Harris (eds.), *International Human Rights Law 2nd Edition*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 590-608.

- Food and Agriculture Organization of the United Nations, „FAOStat”, 2020, <http://www.fao.org>, pristupljeno: 15.07.2020.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, „The State of Food Insecurity in the World: How does international price volatility affect domestic economies and food security?”, Rome, 2011.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, Final Declaration of the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD), 2006.
- Food and Agriculture Organization of the United Nations, Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests, Rome, 2012.
- Forte, Rosa, Rui Moura, „The effects of foreign direct investment on the host country's economic growth: theory and empirical evidence”, *The Singapore Economic Review*, vol. 58, no. 03, 2013, 1350017 (1350028 pages).
- Franck, Susan D. „Rationalizing cost awards in investment treaty arbitration”, *Washington University Law Review*, vol. 88, no. 4, 2011, 769-852.
- Franco, Jennifer C., Saturnino M. Borrás, „Grey areas in green grabbing: subtle and indirect interconnections between climate change politics and land grabs and their implications for research”, *Land Use Policy*, vol. 84, 2019, 192-199.
- Franco, Jennifer, Sofia Monsalve Suárez, „Why wait for the state? Using the CFS Tenure Guidelines to recalibrate political-legal struggles for democratic land control”, *Third World Quarterly*, vol. 39, no. 7, 2018, 1386-1402.
- Franco, Jennifer, Clara Mi Young Park, Roman Herre, „Just standards: international regulatory instruments and social justice in complex resource conflicts”, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, vol. 38, no. 3, 2017, 341-359.
- Frederic, Mégret, „Nature of Obligations”, in: D. Moeckli, S. Shah, S. Sivakumaran and D. Harris (eds.), *International Human Rights Law 2nd Edition*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 96-118.
- Friends of the Earth Europe, „Europe's land import dependency: New research reveals extent of land imports from outside the EU”, Brussels, 2011.
- Friis, Cecilie, Anette Reenberg, „Land grab in Africa: Emerging land system drivers in a teleconnected world, GLP Report No. 1, GLP - A Joint Research Agenda of IGBP and IHDP”, Copenhagen, 2010.
- Geisler, Charles, „Trophy lands: why elites acquire land and why it matters”, *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, vol. 36, no. 2, 2015, 241-257.
- General Act of the Berlin Conference on West Africa, 26 February 1885, signed by the representatives of the United Kingdom, France, Germany, Austria, Belgium, Denmark, Spain, the United States of America, Italy, the Netherlands, Portugal, Russia, Sweden-Norway, and Turkey (Ottoman Empire).
- Genoud, Christelle, „Flex crops neverland: finding access to large-scale land investments?”, *Globalizations*, vol. 15, no. 5, 2018, 685-701.
- Georgiev, Minko „CAP in the efficiency trap. Agricultural land in Bulgaria: Contradiction between CAP goals and impact on competition”, *CEDR Journal of Rural Law*, vol. 5, no. 1, 2019, 19-27.
- Gerlach, Ann-Christin, Pascal Liu, „Resource-seeking foreign direct investment in African agriculture”, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2010
- Gilbert, Jérémie, „Land grabbing, investors, and indigenous peoples: new legal strategies for an old practice?”, *Community Development Journal*, vol. 51, no. 3, 2016, 350-366.

- Gilbert, Jérémie, „Land rights as human rights: the case for a specific right to land”, *SUR International Journal on Human Rights* vol. 10, no. 18, 2013, 115-135.
- Ginnell, Laurence, „The Brehon Laws: The Land in the Brehon Laws, A Legal Handbook. Online”, 1894, pristupljeno: 04.03.2020.
- Godfray, H. Charles J., John R. Beddington, Ian R. Crute, Lawrence Haddad, David Lawrence, James F. Muir, Jules Pretty, Sherman Robinson, Sandy M. Thomas, Camilla Toulmin, „Food Security: The Challenge of Feeding 9 Billion People”, *Science*, vol. 327, no. 5967, 2010, 812-818.
- Golay, Christophe, Irene Biglino, „Human Rights Responses to Land Grabbing: a right to food perspective”, *Third World Quarterly*, vol. 34, no. 9, 2013, 1630-1650.
- Gonda, Noémi, „Land grabbing and the making of an authoritarian populist regime in Hungary”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 46, no. 3, 2019, 606-625.
- Görgen, Matthias , Bettina Rudloff, Johannes Simons, Alfons Üllenberg, Susanne Väth, Lena Wimmer, *Foreign Direct Investment (FDI) in Land in developing countries*, Work of Division 45, Agriculture, Fisheries and food, GTZ, Eschborn, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Eschborn, 2009.
- Gorton, Matthew, Carmen Hubbard, Lionel Hubbard, „The Folly of European Union Policy Transfer: Why the Common Agricultural Policy (CAP) Does Not Fit Central and Eastern Europe”, *Regional Studies*, vol. 43, no. 10, 2009, 1305-1317.
- GRAIN, „The global farmland grab in 2016: how big, how bad?”, Barcelona, 2016.
- GRAIN, „A Growing Legacy of Disaster and Pain: Failed Farmland Deals”, Barcelona, 2018.
- GRAIN, „It's time to outlaw land grabbing, not to make it 'responsible'!", Barcelona, 2011.
- GRAIN, „Land grabbing for biofuels must stop: EU biofuel policies are displacing communities and starving the planet”, Barcelona, 2013.
- GRAIN, „Responsible farmland investing? Current efforts to regulate land grabs will make things worse”, Barcelona, 2012.
- GRAIN, „SEIZED! The 2008 land grab for food and financial security”, Barcelona, 2008.
- Grant, Evadné, Onita Das, „Land Grabbing, Sustainable Development and Human Rights”, *Transnational Environmental Law*, vol. 4, no. 2, 2015, 289-317.
- Greenpeace, „Greenpeace Report Finds 100 Percent Renewable Energy Possible by 2050”, 2015, <https://www.greenpeace.org/usa/news/greenpeace-report-finds-100-percent-renewable-energy-possible-by-2050/>, pristupljeno: 03.04.2020.
- Greens, „Land is not a commodity European Parliament calls for access to land for small and medium farmers, not corporations”, 2017
- Greer, Steven, „Europe”, in: D. Moeckli, S. Shah, S. Sivakumaran and D. Harris (eds.), *International Human Rights Law 2nd Edition*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 416-440.
- Griffin, Christine, „The advantages and limitations of qualitative research in psychology and education”, *Scientific Annals of the Psychological Society of Northern Greece*, vol. 2, no. 1, 2004, 3-15.
- Hall, Ruth, „Land grabbing in Southern Africa: the many faces of the investor rush”, *Review of African Political Economy*, vol. 38, no. 128, 2011, 193-214.
- Hall, Ruth, Marc Edelman, Saturnino M. Borrás, Ian Scoones, Ben White, Wendy Wolford, „Resistance, acquiescence or incorporation? An introduction to land grabbing and political reactions ‘from below’”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 42, no. 3-4, 2015, 467-488.
- Hallam, David, „International Investments in Agricultural Production”, in: M. Kugelman and S. L. Levenstein (eds.), *Land grab? The race for the world's farmland*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2009, pp. 27-38.

- Hein, Jarosław, „M&A deals in Poland – changes to agricultural property trading”, 2016, https://www.roedl.net/pl/en/hot_news/company_law_and_ma/ma_deals_in_poland_changes_to_agricultural_property_trading.html, pristupljeno: 07.03.2021.
- Hervieu, Sébastien „A Madagascar, une société indienne compte louer près de 500 000 hectares”, 2009, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2009/03/20/1-inde-guigne-a-son-tour-des-terres-arables-a-madagascar_1170505_3212.html, pristupljeno:
- Herzer, Dierk, Stephan Klasen, „In search of FDI-led growth in developing countries: The way forward”, *Economic Modelling*, vol. 25, no. 5, 2008, 793-810.
- Heubuch, M, *Land rush: The sellout of Europe's farmland*, The Greens/EFA, European Parliament, Brussels, 2016.
- Hobsbawm, Eric, *The Age of Empire, 1875–1914*, Abacus, Abacus, London, 1987.
- Hodgson, Stephen, Cormac Cullinan, Karen Campbell, *Land Ownership and Foreigners: A Comparative analysis of Regulatory Approaches to the Acquisition and Use of Land by Foreigners*, FAO, Rome, 1999.
- Holmes, George, „What is a land grab? Exploring green grabs, conservation, and private protected areas in southern Chile”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 41, no. 4, 2014, 547-567.
- Hubbard, Carmel, Lionel Hubbard, „Bulgaria and Romania: Paths to EU Accession and the Agricultural Sector, Centre for Rural Economy, University of Newcastle Upon Tyne”, Discussion Papers Series No 17, Newcastle, 2008.
- Hules, Magdalena, Simron Jit Singh, „India's land grab deals in Ethiopia: Food security or global politics?”, *Land Use Policy*, vol. 60, 2017, 343-351.
- Hulme, Mike, „1.5 °C and climate research after the Paris Agreement”, *Nature Climate Change*, vol. 6, no. 3, 2016, 222-224.
- Human Rights Council, United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, Resolution adopted by the Human Rights Council on 28 September 2018, A/HRC/RES/39/12, 2018.
- Informacioni centar EU u Beogradu, „Pregovaračka poglavlja: 35 koraka ka Evropskoj uniji, drugo dopunjeno i izmenjeno izdanje”, Beograd, 2015.
- Insajder, „Prodaja (transkript druge epizode)”, 2019, <https://insajder.net/sr/sajt/prodaja/14686/>, pristupljeno: 04.08.2020.
- Insajder, „Prodaja (transkript prve epizode)”, 2019, <https://insajder.net/sr/sajt/prodaja/14680/>, pristupljeno: 04.08.2020.
- Insajder, „Prodaja (transkript treće epizode)”, 2019, <https://insajder.net/sr/sajt/prodaja/14698/>, pristupljeno: 04.08.2020.
- Inter-American Court of Human Rights, Case of the Sawhoyamaya Indigenous Community v. Paraguay, Judgment of 29 March 2006.
- International Finance Corporation and World Bank Group, Environmental, Health and Safety Guidelines for Annual Crop Production, 2016.
- International Finance Corporation and World Bank Group, Environmental, Health, and Safety: General Guidelines, 2007.
- International Finance Corporation and World Bank Group, IFC Performance Standards on Environmental and Social Sustainability, Washington D.C., 2012.
- International Labour Organization, Indigenous and Tribal Peoples Convention (No. 169), 1989.
- International Land Coalition, Tirana Declaration - „Securing land access for the poor in times of intensified natural resources competition”, 2011.
- International Law Commission, Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. II, Part Two.

- International Monetary Fund, „Classifications of Countries Based on their Level of Development : How it is Done and How it Could Be Done”, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Classifications-of-Countries-Based-on-their-Level-of-Development-How-it-is-Done-and-How-it-24628>, pristupljeno: 15.03.2020.
- International, Transparency, „Corruption Perceptions Index 2019”, <https://www.transparency.org/cpi2019?news/feature/cpi-2019>, pristupljeno: 03.03.2020.
- Jarocki, Lukasz, „International Land Acquisition in the Polish Legal System and Its Impact on Economic Development”, *Law and Development Conference 2013 “Legal and Development Implications of International Land Acquisitions”*, University of Bialystok, Poland (Faculty of Law), Kyoto, 2013, pp. 1-13.
- Jean Vasile, Andrei, Ion Raluca Andreea, Gheorghe H. Popescu, Nica Elvira, Zaharia Marian, „Implications of agricultural bioenergy crop production and prices in changing the land use paradigm—The case of Romania”, *Land Use Policy*, vol. 50, 2016, 399-407.
- Jovanić, Tatjana, „Agri-Environmental Legislative Framework in Serbia in Light of the Harmonisation with EU Law”, *Economics of Agriculture*, vol. 60, no. 2, 2013, 321-335.
- Jovanić, Tatjana, *Analiza uticaja procesa evropskih integracija na lokalnu samoupravu u Srbiji u oblasti slobodnog kretanja kapitala, slobode pružanja usluga i prava poslovnog nastanjanja*, Stalna konferencija gradova i opština - Savez gradova i opština Srbije, Beograd, 2019.
- Jovanić, Tatjana, „The Current State of Restrictions on Capital Flows”, in: X. Richet, H. Hanić and Z. Grubišić (eds.), *New Economic Policy Reforms (Nove reforme ekonomske politike)*, Beograd, 2015, pp. 198-229.
- Jovanić, Tatjana, „Grandfathering (standstill) clause and its implications in negotiations on capital movements liberalization”, in: D. Popović (ed.), *Legal Implications of Trade Liberalization under SAAs and CEFTA*, University of Belgrade Faculty of Law, Belgrade, 2018, pp. 81-98.
- Judit, Kiss, „Some impacts of the EU accession on the new member states’ agriculture”, *Eastern Journal of European Studies*, vol. 2, no. 2, 2011, 49-60.
- Kaag, Mayke, Annelies Zoomers, „Introduction: the global land grab hype – and why it is important to move beyond”, in: M. Kaag and A. Zoomers (eds.), *The global land grab: Beyond the hype*, Fernwood Publishing Halifax, London 2014, pp. 1-16.
- Kapor, Predrag, „Strane direktne investicije u poljoprivredi”, *Ekonomika poljoprivrede*, vol. 56, no. 2, 2009, 231-243.
- Kasimbazi, Emmanuel, „Land Tenure and Rights for Improved Land Management and Sustainable Development”, New York, 2017.
- Kastratović, Radovan, „Foreign Direct Investment Impact on Market Concentration in the Manufacturing Sector of Bosnia and Herzegovina”, *FACTA UNIVERSITATIS-Economics and Organization*, vol. 15, no. 2, 2018, 135-148.
- Kastratović, Radovan, „Impact of foreign direct investment on greenhouse gas emissions in agriculture of developing countries”, *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, vol. 63, no. 3, 2019, 620-642.
- Kastratović, Radovan, Dragan Lončar, Siniša Milošević, „Market concentration and profitability: the empirical evidence from Serbian manufacturing industry”, *Zbornik Radova Ekonomski Fakultet u Rijeka*, vol. 37, no. 1, 2019, 213-233.
- Kastratović, Radovan, Zorica Vasiljević, „Determinants of Foreign Direct Investments in Agriculture of Danube Region”, *Sustainable Agriculture and Rural Development in Terms of The Republic of Serbia, Strategic Goals, Realisation within the Danube Region - Support Programs for the Improvement of Agricultural and Rural Development*, Institute of Agricultural Economics, Belgrade, 2018, pp. 511-528.

- Kay, S, *Land grabbing and land concentration in Europe: a Research Brief* European Commission, Amsterdam, 2016.
- Kay, Sylvia , Jonathan Peuch, Jennifer Franco, *Extent of Farmland Grabbing in the EU* European Parliament, Brussels, 2015.
- KCG Partners, „Significant Amendments to the Hungarian Land Act”, 2019, <https://www.kcgparters.com/public/news/176-significant-amendments-to-the-hungarian-land-act>, pristupljeno: 07.03.2021.
- Keča, Ranko, *Zemljišno pravo i pravni režim poljoprivrednog zemljišta*, Centar za izdavačku delatnost Pravnog fakulteta u Novom Sadu, Novi Sad, 1993.
- Kenney-Lazar, Miles, „Governing Dispossession: Relational Land Grabbing in Laos”, *Annals of the American Association of Geographers*, vol. 108, no. 3, 2018, 679-694.
- Kitić, Dušan, „Pravo stranaca na sticanje svojine i drugih stvarnih prava na nekretninama: analiza uporednog zakonodavstva”, *Pravni život*, vol. 37, no. 12, 1987, 1387-1398.
- Koehler, Pawel, „New Regulation On Selling Agricultural Properties in Poland”, 2019, <https://www.interlegal.net/new-regulation-on-selling-agricultural-properties-in-poland/>, pristupljeno: 07.03.2021.
- Košutić, Budimir, Branko M. Rakić, Bojan Milisavljević, *Uvod u pravo Evropskih integracija, drugo izdanje*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, 2013.
- Kreća, Milenko, *Međunarodno javno pravo*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd, 2014.
- Kroff, Florence, Claire Guffens, Philip Seufert, „Réviser les investissements fonciers en Europe grâce aux Directives sur la Gouvernance”, *Revue Possibles*, vol. 36, no. 3, 2013, 153-163.
- Krovni ugovor o prodaji imovine subjekta privatizacije („PKB"-a), 2018.
- Kugelman, Michael „Introduction”, in: M. Kugelman and S. L. Levenstein (eds.), *Land grab? The race for the world's farmland*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2009, pp. 1-23.
- Künnemann, Rolf, Sofia Monsalve Suárez, „International Human Rights and Governing Land Grabbing: A View from Global Civil Society”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, 123-139.
- La Via Campesina, „Europe: Land concentration and land grabbing occurring and reaching blatant levels”, <https://viacampesina.org/en/europe-land-concentration-and-land-grabbing-occurring-and-reaching-blatant-levels/>, pristupljeno: 04.04.2019.
- Lallau, Benoit, „Land grabbing versus investissements fonciers à grande échelle. Vers un «accaparement responsable?»”, *L'Homme la Societe*, no. 1, 2012, 15-34.
- Lambin, Eric F., Helmut J. Geist, Erika Lepers, „Dynamics of land-use and land-cover change in tropical regions”, *Annual review of environment and resources*, vol. 28, no. 1, 2003, 205-241.
- Land Matrix, „Global Observatory”, <https://landmatrix.org/global/>, pristupljeno: 27.07.2020.
- Land Matrix, „Land Matrix public database on land deals”, <https://landmatrix.org/>, pristupljeno: 05.03.2020.
- Le Blanc, David, „Towards Integration at Last? The Sustainable Development Goals as a Network of Targets”, *Sustainable Development*, vol. 23, no. 3, 2015, 176-187.
- Lexology, „Restrictions on the acquisition of Bulgarian agricultural land”, 2019, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=d0442e51-062d-413a-a8b8-81a5440583fd>, pristupljeno: 07.03.2021.
- Li, Tania Murray, „Centering labor in the land grab debate”, *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, no. 2, 2011, 281-298.
- Lisec, Anka, Tomaž Primožič, Miran Ferlan, Radoš Šumrada, Samo Drobne, „Land owners' perception of land consolidation and their satisfaction with the results – Slovenian experiences”, *Land Use Policy*, vol. 38, 2014, 550-563.

- Lisov, Mirjana, „Sticanje prava svojine stranih lica na nepokretnostima u SR Jugoslaviji”, *Izbor sudske prakse: stručno-informativni časopis*, vol. 9, no. 10, 2001, 5-10.
- Looga, J., E. Jürgenson, K. Sikk, E. Matveev, S. Maasikamäe, „Land fragmentation and other determinants of agricultural farm productivity: The case of Estonia”, *Land Use Policy*, vol. 79, 2018, 285-292.
- Lovre, Koveljko, Ivan Lovre, „Akvizicije poljoprivrednog zemljišta u Srbiji u međunarodnim razmerama: implikacije na prehrambenu sigurnost i ruralno siromaštvo”, in: B. Drašković (ed.), *Ekonomске, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, pp. 35-54.
- Maciel, Andressa Schirmer, „The Shadow Side of Large Scale Land Acquisition”, Central European University, 2019.
- Makki, Shiva S, Agapi Somwaru, „Impact of foreign direct investment and trade on economic growth: Evidence from developing countries”, *American journal of agricultural economics*, vol. 86, no. 3, 2004, 795-801.
- Manifest Regenta Aleksandra narodu od 6. januara 1919”, „Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca“, br. 2 od 28. januara 1919.,
- Mann, Howard, Carin Smaller, „Foreign land purchases for agriculture: what impact on sustainable development?”, Sustainable Development, Innovation Briefs, January 2010, Issue 8, New York, 2010.
- Margulis, Matias E., Nora McKeon, Saturnino M. Borrás, „Land Grabbing and Global Governance: Critical Perspectives”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, 1-23.
- Margulis, Matias E., Tony Porter, „Governing the Global Land Grab: Multipolarity, Ideas, and Complexity in Transnational Governance”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, 65-86.
- Marks, Stephen P., „Poverty”, in: D. Moeckli, S. Shah, S. Sivakumaran and D. Harris (eds.), *International Human Rights Law 2nd Edition*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pp. 567-589.
- McMichael, Philip, „Agrofuels in the food regime”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, no. 4, 2010, 609-629.
- McMichael, Philip, „Rethinking Land Grab Ontology”, *Rural Sociology*, vol. 79, no. 1, 2014, 34-55.
- Međak, Vladimir, Branko Budimir, *Vodič kroz pristupanje Srbije Evropskoj uniji*, ISAC Fond, Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd, 2013.
- Medarov, Georgi „Land concentration, land grabbing and land conflicts in Europe: the case of Boynitsa in Bulgaria”, in: J. Franco and S. M. Borrás Jr (eds.), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Transnational Institute, Amsterdam, 2013, pp. 154-179.
- Mehta, Lyla, Gert Jan Veldwisch, Jennifer Franco, „Introduction to the Special Issue: Water grabbing? Focus on the (re)appropriation of finite water resources”, *Water Alternatives* vol. 5, no. 2, 2012, 193-207.
- Meinzen-Dick, Ruth, Helen Markelova, „Necessary nuance: Toward a code of conduct in foreign land deals”, in: M. Kugelman and S. L. Levenstein (eds.), *Land grab? The race for the world's farmland*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2009, pp. 69-81.
- Merlet, Michel „Investissement, mot magique mais mot piège”, *Revue Possibles*, vol. 36, no. 3, 2013, 121-127.
- Messerli, Peter, Markus Giger, Michael B Dwyer, Thomas Breu, Sandra Eckert, „The geography of large-scale land acquisitions: Analysing socio-ecological patterns of target contexts in the global South”, *Applied Geography*, vol. 53, 2014, 449-459.
- Milovanović, Miloš, „Mogući efekti integracije u EU na poljoprivredu Srbije”, Univerzitet u Novom Sadu, 2016.

- Ministarstvo privrede, Javni poziv za učešće u postupku javnog prikupljanja ponuda sa javnim nadmetanjem radi privatizacije privrednog društva „Poljoprivredna korporacija Beograd" a.d. Padinska Skela i njegovih zavisnih društava: „EKO-LAB" d.o.o. Padinska Skela, „Institut PKB Agroekonomik" d.o.o. Beograd i „Veterinarska stanica PKB" d.o.o. Padinska Skela od 09.08.2018, šifra postupka: JP 8/18.
- Moroni, Stefano, „Property as a human right and property as a special title. Rediscussing private ownership of land”, *Land Use Policy*, vol. 70, 2018, 273-280.
- Msuya, Elibariki, „The impact of foreign direct investment on agricultural productivity and poverty reduction in Tanzania”, 2007, 1-14.
- Mullea, Fantu F, Pierre Merlet, Johan Bastiaensen, „Questioning the “regulatory approach” to large-scale agricultural land transfers in Ethiopia: A legal pluralistic perspective”, *Law and Development Review*, vol. 7, no. 2, 2014, 401-431.
- Murmis, Miguel, Maria Rosa Murmis, „El Caso de Argentina”, in: F. Soto Baquero and S. Gomez (eds.), *Dinamica del mercado de la tierra en America Latina y el Caribe: El caso de Argentina. Santiago: FAO*, FAO, Roma, 2012, pp. 15-58.
- Murphy, Susan, Pdraig Carmody, Julius Okawakol, „When rights collide: land grabbing, force and injustice in Uganda”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 44, no. 3, 2017, 677-696.
- Nazzaro, Concetta, Giuseppe Marotta, „The Common Agricultural Policy 2014–2020: scenarios for the European agricultural and rural systems”, *Agricultural and Food Economics*, vol. 4, no. 1, 2016, 1-5.
- Neef, Andreas, „Law and development implications of transnational land acquisitions: Introduction”, *Law and Development Review*, vol. 7, no. 2, 2014, 187-205.
- NEPREMIČNINE, „Obtaining the Property Rights of Foreigners in the Real Estate in the Republic of Slovenia”, 2017, https://nepremicninesv.si/en/Other_information/, pristupljeno:
- Njavro, Đuro, „Privatizacija”, *Društvena istraživanja: časopis za opća društvena pitanja*, vol. 2, no. 1, 1993, 87-105.
- Nkansah-Dwamena, Ernest, „Multi-Scale Analysis of the Opportunities and Threats of Large-Scale Land Acquisitions (LaSLA) to the Sustainable Development of Sub-Saharan Africa (with a focus on Tanzania)”, Arizona State University, 2017.
- Noichl, Maria, „Report on the state of play of farmland concentration in the EU: how to facilitate the access to land for farmers 2016/2141(INI)”, 2017.
- Nolan, Peter, „Is China buying the world?”, *Challenge*, vol. 55, no. 2, 2012, 108-118.
- Nolte, Kerstin, Wystke Chamberlain, Markus Giger, „International Land Deals for Agriculture: Fresh insights from the Land Matrix, Analytical Report II”, Montpellier/Hamburg/Pretoria, 2016.
- Núñez, Denise González, „Peasants’ Right to Land: Addressing the Existing Implementation and Normative Gaps in International Human Rights Law*”, *Human Rights Law Review*, vol. 14, no. 4, 2014, 589-609.
- Nurm, Kaul, „Opinion of the European Economic and Social Committee on Land grabbing – a warning for Europe and a threat to family farming (own-initiative opinion)”, Brussel, 2015.
- Obeng-Odoom, Franklin, Ransford E. V. Gyampo, „Land grabbing, land rights, and the role of the courts”, *Geography Research Forum*, Ben-gurion University of the Negev Press, Be'er Sheva, 2017, pp. 127-147.
- Obwona, Marios B, „Determinants of FDI and their impact on economic growth in Uganda”, *African development review*, vol. 13, no. 1, 2001, 46-81.
- Office of the High Commissioner for Human Rights, „CESCR General Comment No. 14: The Right to the Highest Attainable Standard of Health”, 2000.
- Office of the High Commissioner for Human Rights, CESCR General Comment No. 4: The right to adequate housing, 1991.

- Office of the High Commissioner for Human Rights, CESCR General Comment No. 12: The Right to Adequate Food (Art. 11), 1999.
- Office of the High Commissioner for Human Rights, General Comment No. 15: The Right to Water, 2003.
- Ojulu, Ojot Miru, „Large-scale land acquisitions and minorities/indigenous peoples’ rights under ethnic federalism in Ethiopia”, Bradford University, 2013.
- Oxfam, „About us”, <https://www.oxfam.org/en/what-we-do/about>, pristupljeno: 20.10.2019.
- Oxfam, „Bio-fuelling poverty. Why the EU renewable-fuel target may be disastrous for poor people. Oxfam Briefing Note”, 2007.
- Oxfam, „Land and power: the growing scandal surrounding the new wave of investments in land”, Oxfam International Briefing Paper 51, 2011.
- Oxfam, „Poor Governance, Good Business: How land investors target countries with weak governance”, Oxfam Media Briefing, Ref: 03/2013, Nairobi, 2013.
- Oya, Carlos, „Methodological reflections on ‘land grab’ databases and the ‘land grab’ literature ‘rush’”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 40, no. 3, 2013, 503-520.
- Palmer, David, Szilard Fricska, Babette Wehrmann, „Towards improved land governance, Land Tenure Working Paper 11 ”, Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2009
- Pejanović, Radovan, Nedeljko Tica, Dejan Tomašević, „Aktuelni problemi i pouke privatizacije u poljoprivredi”, *Letopis naučnih radova*, vol. 27, no. 1, 2003, 11-23.
- Petrescu-Mag, Ruxandra Mălina, Dacina Crina Petrescu, Ioan Valentin Petrescu-Mag, „Whereto land fragmentation–land grabbing in Romania? The place of negotiation in reaching win–win community-based solutions”, *Land Use Policy*, vol. 64, 2017, 174-185.
- Petrescu-Mag, Ruxandra Mălina, Dacina Crina Petrescu, Kinga-Olga Reti, „My land is my food: Exploring social function of large land deals using food security–land deals relation in five Eastern European countries”, *Land Use Policy*, vol. 82, 2019, 729-741.
- Pietuszkowski, Michał, Paweł Szymański, „Fewer restrictions on the acquisition of agricultural land”, 2019, <https://www.dlapiper.com/en/us/insights/publications/2019/07/real-estate-gazette-35/fewer-restrictions-on-the-acquisition-of-agricultural-land/>, pristupljeno: 07.03.2021.
- Popov, Đorđe V., „Podsticaji i kontrola inostranih investicija”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 42, no. 3, 2008, 37-54.
- Popov, Đorđe V., „Rast stranih investicija u Srbiji - Zakon i šta još?”, *Proceedings of Novi Sad Faculty of Law/Zbornik Radova Pravnog Fakulteta, Novi Sad*, vol. 49, no. 2, 2015, 401-416.
- Popov, Đorđe V., „Značaj inostranih investicija za privrednu stabilnost Srbije”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 42, no. 1-2, 2008, 29-44.
- Popovici, Elena-Ana, Bianca Mitrică, Irena Mocanu, „Land concentration and land grabbing: Implications for the socio-economic development of rural communities in south-eastern Romania”, *Outlook on Agriculture*, vol. 47, no. 3, 2018, 204-213.
- Poslovník Vlade, „Sl. glasnik RS”, br. 61/2006 - prečišćen tekst, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011, 37/2011, 30/2013, 76/2014 i 8/2019 - dr. uredba.
- Prethodne odredbe za pripremu agrarne reforme, „Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca“, br. 11 od 27. februara 1919.
- Pretty, Jules, „Agricultural sustainability: concepts, principles and evidence”, *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, vol. 363, no. 1491, 2008, 447-465.
- Rakić, Branko M., „'Četiri velike slobode' u pravu Evropske unije”, in: D. M. Mitrović and O. Račić (eds.), *Pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 1996, pp. 17-45.
- Rakić, Branko M., *Harmonizacija jugoslovenskog prava sa pravom Evropske unije*, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 1997.

- Rakić, Branko M., *Ostvarivanje mira preko međunarodnog organizovanja i integrisanja država*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2009.
- Rakić, Branko M., „Predlog za pristupanje harmonizaciji pravnog sistema SR Jugoslavije sa regulativom uspostavljenom u Evropskoj uniji”, *Pravni zbornik: Časopis za pravnu teoriju i praksu*, no. 2-3, 1995, 147-154.
- Rakić, Branko M., *Za Evropu je potrebno vreme: o preuranjenom pokušaju uspostavljanja evropske političke integracije*, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, Centar za izdavaštvo i informisanje, Beograd, 2009.
- Ray, Sarbapriya, „Impact of foreign direct investment on economic growth in India: A co integration analysis”, *Advances in Information Technology and Management*, vol. 2, no. 1, 2012, 187-201.
- Reardon, Thomas, Christopher B Barrett, Julio A Berdegue, Johan FM Swinnen, „Agrifood industry transformation and small farmers in developing countries”, *World development*, vol. 37, no. 11, 2009, 1717-1727.
- Republički zavod za statistiku, *Popis poljoprivrede 2012: Poljoprivreda u Republici Srbiji - Poljoprivredno zemljište*, Beograd, 2015.
- Republički zavod za statistiku, *Popis poljoprivrede 2012: Radna snaga i aktivnosti poljoprivrednih gazdinstava*, 2013.
- Rikalović, Gojko, *Privatizacija i zemljišne reforme u poljoprivredi*, Viša poslovna škola u Novom Sadu, Novi Sad, 2003.
- Ristić, Zoran „Efekti privatizacije u Srbiji - pouke za (ne)privatizaciju PKB-a”, in: B. Drašković (ed.), *Ekonomске, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, pp. 146-157.
- Robertson, Beth, Per Pinstруп-Andersen, „Global land acquisition: neo-colonialism or development opportunity?”, *Food Security*, vol. 2, no. 3, 2010, 271-283.
- Rosset, Peter, „Food Sovereignty and Alternative Paradigms to Confront Land Grabbing and the Food and Climate Crises”, *Development*, vol. 54, no. 1, 2011, 21-30.
- Rulli, Maria Cristina, Paolo D'Odorico, „The science of evidence: the value of global studies on land rush”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 40, no. 5, 2013, 907-909.
- Rulli, Maria Cristina, Antonio Saviore, Paolo D'Odorico, „Global land and water grabbing”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 110, no. 3, 2013, 892-897.
- Rutten, Rosanne, Laurens Bakker, Maria Lisa Alano, Tania Salerno, Laksmi A. Savitri, Mohamad Shohibuddin, „Smallholder bargaining power in large-scale land deals: a relational perspective”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 44, no. 4, 2017, 891-917.
- Sassen, Saskia, „Land Grabs Today: Feeding the Disassembling of National Territory”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, 25-46.
- Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije, „Izveštaj o državnom i zadružnom zemljištu u postupku privatizacije, 050-72 Broj:46-00-7772/2012”, 2012.
- Schabas, William A., „The omission of the right to property in the international covenants”, *Hague Yearbook of International Law*, vol. 4, 1991, 135-160.
- Scheidel, Arnim, Alevgul H. Sorman, „Energy transitions and the global land rush: Ultimate drivers and persistent consequences”, *Global Environmental Change*, vol. 22, no. 3, 2012, 588-595.
- Schmidt, Richard, „European Investors vs. Hungary 2:0 – Hungarian Land Act Condemned Again in Luxembourg”, 2019, <https://www.hg.org/legal-articles/european-investors-vs-hungary-2-0-hungarian-land-act-condemned-again-in-luxembourg-52250>, pristupljeno: 07.03.2021.
- Schrijver, Nico, *Sovereignty over natural resources: balancing rights and duties*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008.

- Scoones, Ian, Ruth Hall, Saturnino M. Borras, Ben White, Wendy Wolford, „The politics of evidence: methodologies for understanding the global land rush”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 40, no. 3, 2013, 469-483.
- Sen, Amartya, „The right not to be hungry”, in: G. Fløistad (ed.), *La philosophie contemporaine/Contemporary philosophy: Chroniques nouvelles / A new survey*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London, 1982, pp. 343-360.
- Senden, Linda, *Soft Law in European Community Law*, Hart Publishing, Portland, Oregon, 2004.
- Seufert, Philip, „The FAO Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, 181-186.
- Shattuck, Annie, „The agrofuels Trojan Horse: biotechnology and the corporate domination of agriculture”, in: R. Jonasse (ed.), *Agrofuels in the Americas. A Food First Book*, Institute for Food and Development Policy, Oakland, 2009, pp. 89-101.
- Simanović, Vojislav, „Ekonomski i razvojni aspekti privatizacije poljoprivrednog zemljišta, država i PKB”, in: B. Drašković (ed.), *Ekonomske, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, pp. 91-107.
- Simpson, A. W. Brian, *Human rights and the end of empire: Britain and the genesis of the European Convention*, Oxford University Press on Demand, 2004.
- Snyder, Francis, „The effectiveness of European Community law: Institutions, processes, tools and techniques”, *The Modern Law Review*, vol. 56, no. 1, 1993, 19-54.
- Songwe, Vera, Klaus Deininger, „Foreign Investment in Agricultural Production: Opportunities and Challenges”, *Agriculture and Rural Development Notes, Land Policy and Administration*, Issue 45, January 2009, 2009.
- Sparkes, Peter, *European land law*, Bloomsbury Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2007.
- Spieldoch, Alexandra, Sophia Murphy, „Agricultural Land Acquisitions: Implications for Food Security and Poverty Alleviation”, in: M. Kugelman and S. L. Levenstein (eds.), *Land grab? The race for the world's farmland*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C., 2009, pp. 39-54.
- Srećković, Milenko, „Land Grabbing and Land Concentration in Europe: The case of Serbia”, in: J. Franco and S. M. Borras Jr (eds.), *Land concentration, land grabbing and people's struggles in Europe*, Transnational Institute, Amsterdam, 2013, pp. 180-183.
- Stanivuković, Maja, „Svojina i druga stvarna prava stranaca na nekretninama u Jugoslaviji”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu*, vol. 30, no. 1-3, 1996, 223-235.
- Stanković, Milica, „Agrarna politika Srbije i zajednička poljoprivredna politika”, *Škola biznisa*, vol. 5, no. 3, 2012, 65-72.
- Stojković, Vladimir, „Analysis of the Serbian agricultural sector in the context of the European Union accession”, Politecnico di Milano, 2016.
- Stratulat Albuлесcu, „New rules in trading agricultural land in Romania applicable as of 13 October 2020”, <https://www.stratulat-albuлесcu.ro/en/new-rules-in-trading-agricultural-land-in-romania-applicable-as-of-13-october-2020/>, pristupljeno: 06.03.2021.
- Subić, Jonel, Zoran Simonović, Branko Mihailović, „Komparativni pregled Rumunske poljoprivrede u predpristupnom periodu”, *Ekonomika, Journal for Economic Theory and Practice and Social Issues*, vol. 55, no. 6, 2009, 18-32.
- Swinnen, Johan, Pavel Ciaian, d'Artis Kancs, *Study on the Functioning of Land Markets in the EU Member States under the Influence of Measures Applied under the Common Agricultural Policy (Final Report)*, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels, 2008.
- Swinnen, Johan F.M., Liesbet Vranken, „Land & EU Accession: Review of the Transitional Restrictions by New Member States on the Acquisition of Agricultural Real Estate”, Brussels, 2009.

- Swinnen, Johan, Kristine Van Herck, Liesbet Vranken, „The Diversity of Land Markets and Regulations in Europe, and (some of) its Causes”, *The Journal of Development Studies*, vol. 52, no. 2, 2016, 186-205.
- Szilágyi, János E, „Acquisition of the ownership of agricultural lands in Hungary, taking the EU's and other countries' law into consideration”, *Zbornik Radova*, vol. 50, 2016, 1437-1451.
- Szilágyi, János Ede, „Cross-border acquisition of the ownership of agricultural lands and some topical issues of the Hungarian law”, *Zbornik Radova*, vol. 51, 2017, 1055.
- Szilágyi, János Ede, „European legislation and Hungarian law regime of transfer of agricultural and forestry lands= Az európai jog és a magyar mezőgazdasági földek forgalmának szabályozása”, *AGRÁR-ÉS KÖRNYEZETJOG*, vol. 12, no. 23, 2017, 148-181.
- Szinay, Attila, Tamás Andréka, „Hungarian landmarket in the light of the new law”, *CEDR Journal of Rural Law*, vol. 5, no. 1, 2019, 28-39.
- Szocs Boruss, Miklos Attila, Maria Rodriguez Beperet, Alzbeta Srovnalova, „Land Grabbing in Romania: Fact Finding Mission Report”, Cluj Napoca, 2015.
- Tekin, Rifat Barış, „Economic growth, exports and foreign direct investment in Least Developed Countries: A panel Granger causality analysis”, *Economic modelling*, vol. 29, no. 3, 2012, 868-878.
- Teklemariam, Dereje, Hossein Azadi, Jan Nyssen, Mitiku Haile, Frank Witlox, „Transnational land deals: Towards an inclusive land governance framework”, *Land Use Policy*, vol. 42, 2015, 781-789.
- The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition, „A report by The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition”, Rome, 2017.
- The World Bank, „Agricultural land (% of land area) - European Union”, https://data.worldbank.org/indicator/AG.LND.AGRI.ZS?locations=EU&most_recent_value_desc=false, pristupljeno: 19.03.2020.
- The World Bank, „Rural population (% of total population)”, <https://data.worldbank.org/indicator/sp.rur.totl.zs?fbclid=IwAR0ToFBsXOvGcrvWaAa5MaadXQq0b05u0-9ZXraFDPYI3oZi6ehatbmNo>, pristupljeno: 21.08.2020.
- The World Bank, „Why Secure Land Rights Matter”, 2017, <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2017/03/24/why-secure-land-rights-matter#>, pristupljeno: 04.03.2020.
- The World Bank, „Worldwide Governance Indicators (WGI)”, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>, pristupljeno: 04.03.2020.
- Theesfeld, Insa, „The Impacts of Liberalized Land Markets on the Resource Water: A Property Rights Approach”, *Schriften der Gesellschaft für Wirtschafts-und Sozialwissenschaften des Landbaues e. V.*, institut für Betriebslehre der Agrar - und Ernährungswirtschaft, Gießen, 2016, pp. 355-366.
- Thompson, Edward Palmer, *The making of the English working class*, Open Road Media, 2016.
- Tineghe, Florin, „Sale-purchase of agricultural land in Romania - Recent amendments and obligations”, 2020, <https://www.dlapiper.com/en/romania/insights/publications/2020/08/sale-purchase-of-agricultural-land-in-romania/>, pristupljeno: 06.03.2021.
- TNI, FIAN International, IGO in Poland, FDCL in Germany, „The European Union and the Global Land Grab”, 2012
- Todorović, Vojislav, „Prava stranaca na nepokretnostima u Jugoslaviji”, *Pravni život*, vol. 41, no. 11-12, 1991, 1343-1356.
- Toft, Kristian Høyer, „Are Land Deals Unethical? The Ethics of Large-Scale Land Acquisitions in Developing Countries”, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 26, no. 6, 2013, 1181-1198.

- U.S. Supreme Court, *Johnson & Graham's Lessee v. McIntosh*, 21 U.S. 8 Wheat. 543, 10 March 1823.
- UGPulse, „China offers 30Million US dollars to Uganda”, 2007, <http://www.ugpulse.com/uganda-news/government/china-offers-30million-us-dollars-to-uganda/4313>, pristupljeno: 10.04.2020.
- UNESCO, „Information for All Programme (IFAP)”, <https://en.unesco.org/programme/ifap>, pristupljeno: 25.02.2021.
- United Nations, „The Millennium Development Goals Report 2015”, 2015.
- United Nations Global Compact, „The Ten Principles of the UN Global Compact”, <https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc/mission/principles>, pristupljeno: 27.02.2020.
- United Nations Global Compact, *Responsible Investment in Farmland (Farmland Principles)*, 2014-2015.
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, *United Nations Guiding Principles on Business & Human Right*, New York and Geneva, 2011.
- United Nations, *Charter of the United Nations*, 1948.
- United Nations, *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, 2007.
- United Nations, *International Covenant on Civil and Political Rights*, 1966.
- United Nations, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1966.
- United Nations, *Universal Declaration on Human Rights*, 1948.
- Uredba o ratifikaciji Konvencije o pravnom položaju lica bez državljanstva i završnog akte Konferencije Ujedinjenih nacija o pravnom položaju lica bez državljanstva, „Sl. list FNRJ - Međunarodni ugovori i drugi sporazumi”, br. 9/59.
- Urioste, Miguel, „El caso de Bolivia”, in: F. Soto Baquero and S. Gomez (eds.), *Dinamica del mercado de la tierra en America Latina y el Caribe: El caso de Argentina*. Santiago: FAO, FAO, Roma, 2012, pp. 59-104.
- Ustav Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 98/2006.
- Ustava Republike Slovenije, „Uradni list RS”, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99 in 75/16 – UZ70a.
- Ustavni sud, *Uloga i značaj Ustavnog suda u očuvanju vladavine prava*, Beograd, 2013.
- Utting, Peter, „The Struggle for Corporate Accountability”, *Development and Change*, vol. 39, no. 6, 2008, 959-975.
- Van Berkum, Siemen, Natalifa Bogdanov, *Serbia on the road to EU accession: Consequences for agricultural policy and the agri-food chain*, University of Belgrade, Faculty of Agriculture, Belgrade, 2012.
- Vasiljević, Mirko S., *Kompanijsko pravo - Pravo privrednih društava, deveto izmenjeno i dopunjeno izdanje*, Udruženje pravnika u privredi Republike Srbije, Beograd, 2015.
- Verhoog, S. M., „The politics of land deals—A comparative analysis of global land policies on large-scale land acquisition”, *Land Divided: Land and South African Society*, 2013, 3-32.
- Viewpoint, International, „Land-grabbing and the Financialization of Agricultural Land”, <http://www.internationalviewpoint.org/spip.php?article5589>, pristupljeno: 09.09.2018.
- Viši sud u Subotici, Rešenje GŽJB 3/2018 10.08.2018.
- Vlada Republike Srbije, „Strategija poljoprivrede i ruralnog razvoja Republike Srbije za period 2014-2024. godine”, Beograd, 2014.
- Von Braun, Joachim, Ruth Suseela Meinzen-Dick, „Land grabbing" by foreign investors in developing countries: risks and opportunities”, *Policy briefs 13*, Washington, D.C., 2009.
- Vujović, Igor, „Pravo stranaca na sticanje svojine na nepokretnostima ”, *Pravni život*, vol. 62, no. 10, 2013, 541-555.
- Vukićević, S, D Stepić, D Savović, „Svojinskoppravna ovlašćenja stranaca na poljoprivrednom zemljištu u Republici Srbiji”, *Ekonomika poljoprivrede*, vol. 58, no. 4, 2011, 529-545.

- Weisman, Joshua, „Restrictions on the Acquisition of Land by Aliens”, *The American Journal of Comparative Law*, vol. 4, 1980, 39-66.
- White, Ben, Saturnino M. Borrás Jr., Ruth Hall, Ian Scoones, Wendy Wolford, „The new enclosures: critical perspectives on corporate land deals”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2012, 619–647.
- White, Ben, Anirban Dasgupta, „Agrofuels capitalism: a view from political economy”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, no. 4, 2010, 593-607.
- Wily, Liz Alden, „Enclosure revisited: putting the global land rush in historical perspective”, in: T. Allan, M. Keulertz, S. Sojamo and J. Warner (eds.), *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, Routledge, London and New York, 2013, pp. 58-91.
- Wily, Liz Alden, „The law and land grabbing: friend or foe?”, *Law and Development Review*, vol. 7, no. 2, 2014, 207-242.
- Wily, Liz Alden, „Looking back to see forward: the legal niceties of land theft in land rushes”, *The New Enclosures: Critical Perspectives on Corporate Land Deals*, vol. 39, no. 3-4, 2013, 145-170.
- Wisborg, Poul, „Human Rights Against Land Grabbing? A Reflection on Norms, Policies, and Power”, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 26, no. 6, 2013, 1199-1222.
- Woertz, Eckart, „The Governance of Gulf Agro-Investments”, *Globalizations*, vol. 10, no. 1, 2013, 87-104.
- Wolford, Wendy, Saturnino M. Borrás Jr., Ruth Hall, Ian Scoones, Ben White, „Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land”, *Development and Change*, vol. 44, no. 2, 2013, 189-210.
- Wood, Steve, „A Common European Space? National Identity, Foreign Land Ownership and EU Enlargement: The Polish and Czech Cases”, *Geopolitics*, vol. 9, no. 3, 2004, 588-607.
- Woodhouse, Philip, „New investment, old challenges. Land deals and the water constraint in African agriculture”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, no. 3-4, 2012, 777-794.
- The World Bank Group, FAO, IFAD and UNCTAD, *Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources*, 2010.
- World Trade Organization, „World Trade Organization”, <https://www.wto.org>, pristupljeno: 20.03.2020.
- World Trade Organization, „World Trade Statistical Review 2019”, Geneva, 2019.
- World Trade Organization, *Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMs)*, 1994.
- World Trade Organization, *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, 1947.
- Yancheva, Christina, Dimitar Grekov, Minko Georgiev, Dimo Atanasov, Marin Todorov, Dafinka Grozdanova, Hinrich Meyer-Gerbault, „Agri-Land Management in Bulgaria – Current legal state of play regarding tenure”, *CEDR Journal of Rural Law*, vol. 3, no. 1, 2017, 26-32.
- Zakić, Zorka, Gojko Rikalović, Žaklina Stojanović, „Ruralna budućnost Srbije i EU”, in: B. Jovanović Gavrilović and T. Rakonjac-Antić (eds.), *Ruralna budućnost Srbije i EU - The rural future of Serbia and EU*, Centar za izdavačku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu, Beograd, 2011, pp. 3-28.
- Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji, „Sl. list DFJ”, br. 64/45, „Sl. list FNRJ”, br.16/46 - obavezno tumačenje, 24/46, 99/46 - obavezno tumačenje, 101/47, 105/48, 4/51 - dr. odluka, 19/51 - obavezno tumačenje, 42 i 43/51 - ispr. obaveznog tumačenja, 21/56, 52/57 - dr. zakon i 55/57 i „Sl. list SFRJ”, br. 10/65.
- Zakon o budžetu Republike Srbije za 2020. godinu, „Sl. glasnik RS” br. 84/2019 i 60/2020 - uredba.
- Zakon o dedovanju kmetijskih gospodarstev, „Uradni list RS”, št. 30/13.
- Zakon o deviznom poslovanju, „Sl. glasnik RS”, br. 62/2006, 31/2011, 119/2012, 139/2014 i 30/2018.

Zakon o državnom premeru i katastru, „Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 - odluka US, 96/2015, 47/2017 - autentično tumačenje, 113/2017 - dr. zakon, 27/2018 - dr. zakon, 41/2018 - dr. zakon i 9/2020 - dr. zakon.

Zakon o javnoj svojini, „Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016-dr.propis, 108/2016, 113/2017 i 95/2018.

Zakon o kmetijskih zemljištih, „Uradni list RS”, št. 71/11 – uradno prečišćeno besedilo, 58/12, 27/16, 27/17 – ZKme-1D in 79/17.

Zakon o kmetijstvu, „Uradni list RS”, št. 45/08, 57/12, 90/12 – ZdZPVHVVR, 26/14, 32/15, 27/17 in 22/18.

Zakon o likvidaciji agrarne reforme na velikim posedima, „Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca“, br. 142 od 26. juna 1931.

Zakon o načinu i uslovima priznavanja prava i vraćanju zemljišta koje je prešlo u društvenu svojinu po osnovu poljoprivrednog zemljišnog fonda i konfiskacijom zbog neizvršenih obaveza iz obaveznog otkupa poljoprivrednih proizvoda, „Sl. glasnik RS”, br. 18/91, 20/92 i 42/98.

Zakon o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća, „Sl. list FNRJ”, br. 98/46 i 35/48.

Zakon o nasleđivanju, „Sl. glasnik RS”, br. 46/95, 101/2003 - odluka USRS i 6/2015.

Zakon o obligacionim odnosima, „Sl. list SFRJ”, br. 29/78, 39/85, 45/89(USJ), 57/89, „Sl. list SRJ”, br. 31/93 i „Sl. glasnik RS”, br. 18/2020.

Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa, „Sl. list SFRJ”, br. 6/80 i 36/90, „Sl. list SRJ”, br. 29/96 i „Sl. glasnik RS”, br. 115/2005 - dr. zakon.

Zakon o pogojih za pridobitev lastninske pravice fizičnih in pravnih oseb država kandidatki za članstvo v Evropski uniji na nepremičninah, „Uradni list RS”, št. 61/06.

Zakon o poljoprivredi i ruralnom razvoju, „Sl. glasnik RS”, br. 41/2009, 10/2013 - dr. zakon i 101/2016.

Zakon o poljoprivrednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i o dodeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama, „Službeni list FNRJ”, br. 22/1953.

Zakon o poljoprivrednom zemljištu, „Sl. glasnik RS”, br. 62/2006, 65/2008-dr.zakon, 41/2009, 112/2015, 80/2017 i 95/2018-dr.zakon.

Zakon o potvrđivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Srbije, sa druge strane, „Sl. glasnik RS - Međunarodni ugovori”, br. 83/2008.

Zakon o prelasku u državnu svojinu neprijateljske imovine i sekvestraciji imovine odsutnih lica, „Sl. list FNRJ”, br. 63/46 i 74/46 - ispr.

Zakon o pretvaranju društvene svojine na poljoprivrednom zemljištu u druge oblike svojine, „Sl. glasnik RS”, 49/92 i 54/96.

Zakon o privatizaciji, „Sl. glasnik RS”, br. 83/2014, 46/2015, 112/2015 i 20/2016-aut. tumačenje.

Zakon o privrednim društvima, „Sl. glasnik RS“, broj 36/2011, 99/2011, 83/2014-dr.zakon, 5/2015, 44/2018, 95/2018 i 91/2019.

Zakon o prometu nepokretnosti, „Sl. glasnik RS“, br. 93/2014, 121/2014 i 6/2015.

Zakon o radu, „Sl. glasnik RS” br. 24/2005, 61/2005, 54/2009, 32/2013, 75/2014, 13/2017 - odluka US, 113/2017 i 95/2018 - autentično tumačenje.

Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja, „Sl. list SFRJ”, br. 43/82 i 72/82 - ispr., „Sl. list SRJ”, br. 46/96 i „Sl. glasnik RS”, br. 46/2006 - dr. zakon.

Zakon o spoljnotrgovinskom poslovanju, „Sl. glasnik RS”, br. 36/2009, 36/2011 - dr. zakon, 88/2011 i 89/2015 - dr. zakon.

Zakon o sredstvima u svojini Republike Srbije, „Sl. glasnik RS”, br. 53/1995, 3/1996, 54/1996, 32/1997 i 101/2005.

Zakon o strancima, „Sl. glasnik RS”, br. 24/2018 i 31/2019.

- Zakon o ulaganjima, „Sl. glasnik RS”, br. 89/2015 i 95/2018.
- Zakon o Ustavnom sudu, „Sl. glasnik RS”, br. 109/2007, 99/2011, 18/2013 - odluka US, 103/2015 i 40/2015 - dr. zakon.
- Zakon o vraćanju imovine crkvama i verskim zajednicama, „Sl. glasnik RS”, br. 46/2006.
- Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju, „Sl. glasnik RS”, br. 72/2011, 108/2013, 142/2014, 88/2015 - odluka US, 95/2018 i 153/2020.
- Zetland, David, Jennifer Möller-Gulland, „The political economy of land and water grabs”, in: T. Allan, M. Keulertz, S. Sojamo and J. Warner (eds.), *Handbook of Land and Water Grabs in Africa: Foreign Direct Investment and Food and Water Security*, Routledge, London and New York, 2013, pp. 641-680.
- Zhao, Ya Li, Abdughani Dolat, Yosef Steinberger, Xin Wang, Amarjan Osman, Guang Hui Xie, „Biomass yield and changes in chemical composition of sweet sorghum cultivars grown for biofuel”, *Field Crops Research*, vol. 111, no. 1-2, 2009, 55-64.
- Živadinović, Bojan, Miloš Milovanović, *Vodič kroz EU politike - Poljoprivreda*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2011.
- Živković, Mirko, „Neka pitanja vezana za sticanje prava svojine stranih lica na nekretninama kod nas”, in: R. Kovačević-Kuštrimović (ed.), *Građanska kodifikacija: Sveska 4*, Centar za publikacije Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 2004, pp. 85-102.
- Zoomers, Annelies, „Globalisation and the foreignisation of space: seven processes driving the current global land grab”, *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, no. 2, 2010, 429-447.
- Zoomers, Annelies, Mayke Kaag, „Conclusion: beyond the global land grab hype – ways forward in research and action”, in: M. Kaag and A. Zoomers (eds.), *The global land grab: Beyond the hype*, Fernwood Publishing Halifax, London, 2014, pp. 201-216.
- Zubović, Jovan, Jonel Subić, Vesna Paraušić, Duško Bodroža, Marko Jeločnik, „Procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta”, in: B. Drašković (ed.), *Ekonomske, socijalne i razvojne posledice prodaje poljoprivrednog zemljišta u Srbiji*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2017, pp. 233-292.
- Zubović, Jovan, Jonel Subić, Ljiljana Rajnović, Vesna Paraušić, Duško Bodroža, Marko Jeločnik, Dejana Pavlović, Petar Mitić, *Analiza pravnog i institucionalnog okvira tržišta poljoprivrednog zemljišta, procena ekonomskih efekata liberalizacije tržišta poljoprivrednog zemljišta i preporuke za izmene domaćeg zakonodavnog i institucionalnog okvira i njihovu adekvatnu primenu: u okviru projekta "Analitička podrška pregovorima sa EU"*, Ecologica: nauka, privreda, iskustva, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 2016.
- Zubović, Jovan, Andrea Vuković, „Development of human resources in mountain rural areas of Serbia”, *Rural development and (un)limited resources*, Institute of Agricultural Economics, Belgrade, 2014, pp. 735-750.
- ПОЛИТИКА, „'Ал Дахра' преузела све раднике ПКБ-а”, 2018, <http://www.politika.rs/scc/clanak/417272/Al-Dahra-preuzela-sve-radnike-PKB-a>, pristupljeno: 28.07.2020.

Biografija

Ana Budak rođena je 15.02.1993. godine u Zrenjaninu. Završila je Muzičku školu „Jovan Bandur“, Pančevo, odsek klavir, 2011. godine i sa odličnim uspehom Prvu beogradsku gimnaziju 2012. godine. Iste godine upisala je Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu (Međunarodnopravni smer), koji je završila u junu 2016. godine sa prosečnom ocenom 9,87, pri čemu je za svaku školsku godinu dobila Pohvalnicu Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu za jednog od najboljih studenata godine. Na istom fakultetu je u maju 2017. godine završila i master akademske studije (Međunarodnopravni smer) sa prosečnom ocenom 10,00, odbranivši rad na temu „Odgovornost međunarodnih organizacija za kršenje ljudskih prava“, pod mentorstvom prof. dr Branka Rakića. Doktorske akademske studije upisala je 2017. godine na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu (Međunarodnopravna naučna oblast), gde je položila sve ispite predviđene studijskim programom sa prosečnom ocenom 10,00.

Tokom trajanja osnovnih akademskih studija bila je stipendista Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije, Fonda za mlade talente Ministarstva omladine i sporta Republike Srbije i Zadužbine Studenice, San Rafael, Sjedinjene Američke Države. Tokom trajanja master i doktorskih akademskih studija bila je stipendista Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Do sada je učestvovala na nekoliko seminara, od kojih se izdvajaju: jednogodišnji program obuke u praktičnim pravnim veštinama *Pravna klinika za suzbijanje trgovine ljudima* (2014-2015. godine), učešće na seminarima Instituta za poslovna istraživanja - *MBA Korporativno upravljanje u privrednim društvima i javnim preduzećima* (Beograd, 2015. godine) i *Izmene i dopune Zakona o porezu na dodatu vrednost i nova podzakonska akta* (Beograd, 2015. godine), obuka nevladine organizacije „ASTRA“ *Položaj žrtava trgovine ljudima u krivičnom postupku*, trening za studente pravnih fakulteta (2015. godine) i program Grada Beograda *Beogradska akademija preduzetništva* (2016. godine).

U dosadašnjem naučno-istraživačkom radu objavila je 11 radova, od kojih dva rada u časopisima nacionalnog značaja (M51 – vrhunski časopisi nacionalnog značaja) i 9 radova u ostalim časopisima nacionalnog značaja. Angažovana je na naučnom projektu „Perspektive implementacije evropskih standarda u pravni sistem Srbije (179059)“, pod pokroviteljstvom Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

Nakon završenih osnovnih akademskih studija obavila je pripravički staž u advokatskoj kancelariji u Beogradu u trajanju od dve godine. Pravosudni ispit (sa odlikom iz građanskog prava, krivičnog prava, privrednog prava, radnog prava i međunarodnog privatnog prava) i Advokatski ispit položila je 2019. godine. Od stranih jezika govori engleski, francuski i ruski jezik.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора Ана Будак

Број индекса ДС 4/2017

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Либерализација тржишта пољопривредног земљишта у оквиру приступања Републике Србије Европској унији

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, _____

Прилог 2.

**Изјава о истоветности штампане и електронске верзије
докторског рада**

Име и презиме аутора Ана Будак

Број индекса ДС 4/2017

Студијски програм Право

Наслов рада Либерализација тржишта пољопривредног земљишта у оквиру приступања Републике Србије Европској унији

Ментори проф. др Бранко Ракић и проф. др Татјана Јованић

Потписани Ана Будак

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, _____

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Либерализација тржишта пољопривредног земљишта у оквиру приступања Републике Србије Европској унији

која је моје ауторско дело

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство

Ауторство - некомерцијално

3. Ауторство – некомерцијално – без прераде

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима

5. Ауторство – без прераде

6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, _____

1. **Ауторство.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. **Ауторство – некомерцијално.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. **Ауторство – некомерцијално – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. **Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. **Ауторство – без прерада.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. **Ауторство – делити под истим условима.** Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.