

FATTIGES ADGANG TIL LOV OG RETT.

Resymé fra arbeidsgruppe 1 under Kommisjonen for fattiges adgang til lov og rett, ledet av tidligere utenriksminister i Canada, Lloyd Axworthy.

Arbeidsgruppens mål var firedeelt:

- Å finne metoder for hvordan fattige får adgang til rettssystemene
- Å systematisere og utvikle ny teori om forholdet mellom jus og utvikling
- Å utvikle redskap for fattiges adgang til lov og rett med et nedenfra-og-opp perspektiv
- Å lage et sett juridiske prinsipper for rettferdige lover.

1. Hovedfunn.

Eksklusjon og marginalisering er en viktig følge av at fattige ikke blir beskyttet av, eller kan benytte seg av, de rettigheter loven gir. Mangel på legal identitet rammer for eksempel millioner av barn i alle verdens regioner hvert år. Et annet hovedfunn er at lover som oftest er rettferdige, men at fattige blir marginalisert gjennom enten ikke å kjenne til lovene og de rettigheter disse gir, eller gjennom skyhøye kostnader for å få sine rettigheter anerkjent. Dette vil da også gjelde en de facto utestengelse fra juridisk hjelp.

I sin analyse går gruppen inn for en nedenfra-og-opp metode, hvor de viktige kontrollspørsmålene er hvor hindrene er mest synlige, sett fra den ekskluderte side, og hvordan disse hindrene best kan elimineres.

Gruppen har en tilnærming som går på å bygge på, mer enn å sette til side, eksisterende praksis og rettsfølelse i uformell sektor. Dette vil da inkludere tradisjonell samfunnsorden, hevdregler, familieorganisering og bruk av uformelle meglingsmekanismer. Lov og rett får dermed en dimensjon langt ut over formalisert lovgivning, og vil kunne ivareta praksiser som er utviklet over århundrer i en lokal kontekst.

2. Legal identitet.

At hvert menneske har en juridisk identitet er en grunnplanke i en rettsorden som mange i vestlige land tar for gitt. Identitet gir adgang til eiendomsrett, lovlig arbeid, kontraktsinngåelse, ytelse fra det offentlige, stemme; og også klageadgang overfor myndigheter og å bringe saker for retten. Selvoppfattelsen formes tidlig. Man er et juridisk subjekt som kan handle med loven i hånd, og identitet har også psykosiale konsekvenser både individuelt og kollektivt.

I mange utviklingsland er slik identitet ingen selvfølge. Mange av de fattigste blir dermed utestengt både fra det økonomiske, formaliserte liv, og også fra å motta ytelser for eksempel i bistands- eller andre fattigdomsprogrammer. Denne fundamentale rettigheten ble anerkjent allerede i FNs Menneskerettighetserklæring for 60 år siden. Man regner med at flere titalls millioner mennesker per i dag fremdeles er uten slik identitet. Gruppen viser til at dette er tilfelle med flere urbefolkninger for eksempel i Latin-Amerika. Det vises videre til UNICEFs tall fra Sør-Asia som fastslår at hvert år fødes 23 millioner barn som vokser opp uten identitet.

God registreringspraksis møter i følge arbeidsgruppen særlig tre hovedhindre: 1) det finnes ikke billig og lett tilgjengelig registrering, og myndighetene prioriterer det heller ikke; 2) eksklusjon brukes bevisst overfor bestemte grupper (urfolk, kvinner) som maktutøvelse, og; 3) mange fattige velger seg bort fra slik registrering fordi en dårlig fungerende stat ikke gir goder knyttet til oppnåelse av en juridisk identitet, bare ekstra kostnader. Arbeidsgruppen gir noen momenter som kan bidra til å overkomme disse hindrene:

A. Billig og lett tilgjengelig registrering.

- Lokale og lokalt tilpasset registreringsmetoder, ikke en enkelt nasjonal
- Registrering kobles til andre tjenester (helsekontroll, banktjenester)
- Kostnaden dekkes av offentlige budsjetter og ikke den enkelte
- Registreringen må foregå nær brukeren (lokale mobile kontorer, eller internett)
- Registrering kan bygge på tradisjonelle seremonier og foretas i gruppe

B. Eliminere eksklusjon som lokal maktpolitikk

- Øke det internasjonale søkelyset mot praksisen
- Bruke menneskerettighetsinstitusjonene for søksmål
- Utvikle generelle standarder basert på menneskerettighetskonvensjonen og andre instrumenter

C. Lage incentiver for registrering

- Samarbeide med NGO'er lokalt for normativ påvirkning og grupperegistrering
- Opplysningskampanjer for registrering koblet mot reelle fordeler.

3. Strategier for bedre adgang til billig og rettferdig rettshjelp.

Fattige vet best selv når de trenger rettshjelp, eller de er uten informasjon om at slik finnes. Alle trenger beskyttelse for sin eiendom, sin menneskelige kapital (arbeid) og sin rett til å registrere næringsvirksomhet. Behovet er ofte størst når ens personstatus skifter, og særlig der rettigheter knyttet til familieforhold er involvert (giftermål, dødsfall). Fellesrett er i slike tilfelle ofte komplisert og lite transparent, og som regel organisert uformelt.

Moderne formelle rettssystemer diskriminerer på den annen side fattige, som hører hjemme i tradisjonssystemer. Der, og i områder med manglende og overutnyttede ressurser, i post-konfliktområder, eller ved migrasjon, er behovet for rettshjelp for den enkelte eller gruppen stort.

Uformelle rettssystemer oppstår spontant i alle slike situasjoner. Megling og uformell registrering av eiendom finner sted der flyktninger for eksempel samles. Den kollektive interesse står som regel sterkest i uformelle meklingsystemer. Skillet mellom kriminal- og sivil rett er uklart, og tiltak gjennomføres ofte ved sosialt press.

Arbeidsgruppen har funnet at disse metodene ofte er diskriminerende og konserverende hva gjelder maktstrukturer, og ivaretar ikke den svakestes rett. Disse er ofte kvinner og andre marginaliserte grupper. Gruppen kommer med anbefalinger som kan bidra til å gjøre veien til lov og rett litt kortere ved blant annet:

- Kapasitetsbygging med målrettet informasjon om den relevante lovgivningen for den enkelte (ekteskapslov, leielov, fri rettshjelp, forbrukerlov og lignende)
- Fri rettshjelp, utdanning og trening av legmenn og meglere
- Trening og bruk av jusstudenter
- Alternative meklings- og konfliktløsningsmekanismer
- Knytte rettshjelp sammen med andre offentlige tjenester, og også tjenester fra NGO'er lokalt
- Differensiere jusstudiene (spesialisere på lavere grad, samfunnstjeneste for studenter)
- Liberalisere rettshjelpsmarkedet
- Rettsforsikring som et offentlig gode
- Eliminere ekskluderende og tungroddede prosesser som system
- Standardisere prosedyre og skreddersy denne for saker på lokalnivå
- Fellesprosedyrer for fellessaker (class actions)
- Styrke uformelle og tradisjonelle konfliktløsningsråd
- Ha kvinners adgang til rettssystemer og spesielle vilkår i tradisjonell rettsheving som gjennomgangstema i reform.
- Gjennomføre studier om fattige oppnår sin rett systematisk på viktige rettsområder.

Arbeidsgruppen har lagt vekt på folks valgmuligheter. For å kunne velge, eller velge bort, en rettslig tvist eller et annet krav, må menyen av valg være reell, kjent og tilgjengelig. Billige rettstjenester er ett slikt valg; mobile meklingsinstanser burde være et annet. En viktig faktor som arbeidsgruppen peker på er å lage bro mellom eksisterende, billige og lokale uformelle ordninger som tjener folk, og de formelle rettssystemene, eller de delene av de, som beskytter og fremmer sosial rettferd. Rapporten har også en grundig analyse av en markedstilnærming til rettslige tjenester, som det fremgår av en rekke av punktene.

4. Minske avstanden til byråkratiet.

Adgang til lovfestede tjenester gjennom offentlige goder, og myndighetsreguleringer, er rettslige rammer for alle borgere. Adgang til lov og rett gjennom tilgang til byråkratiet kan være like viktig som tilgang til rettsapparatet. Ett eksempel på et slikt gode som berører den enkeltes trygghet og beskyttelse, er sikkerhet gjennom politi. Offentlig orden og sikkerhet er høy i en velfungerende stat og for individet. Rapporten tar for seg ulike måter slike og andre tjenester svikter i ikke-fungerende stater, ved manglende kompetanse, ”markedsforstyrrelse”, og ineffektivitet. Gruppen anbefaler tiltak som:

- Offentlige uavhengige kontrollinstanser (ombudsmann) med tilstrekkelig mandat og ressurser
- Strukturendringer i offentlige tjenester til å omfatte megling og konfliktløsning
- Demokratisering gjennom medvirkning i utforming av tjenestene
- Anti-korrupsjonsarbeid.

Reform av selve lovgivningen er også omtalt. Innsyn og informasjon til borgerne bør i seg selv være lovfestet. Konsekvensanalyser, også for underprivilegerte og fattige, av ny og eksisterende lovgivning bør gjennomføres. Revisjon av offentlige beslutninger, prosedyrer og pengebruk bør foretas regelmessig og være en lovfestet del av systemet.