

Veikart for fattiges adgang til lov og rett

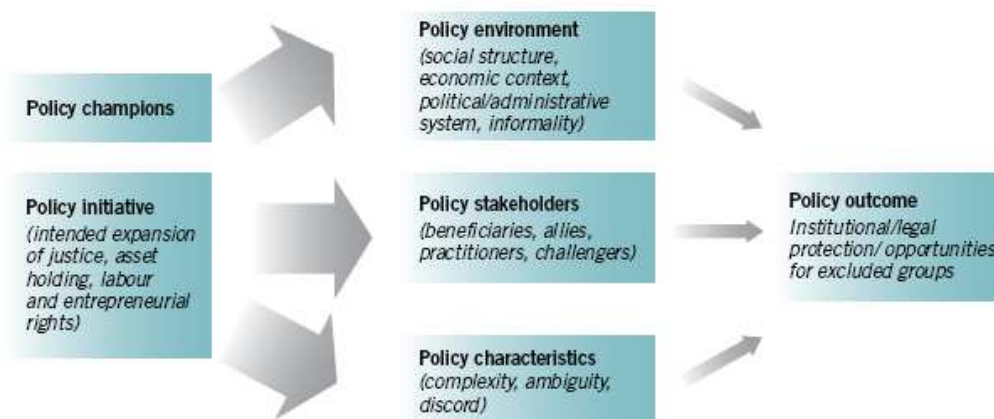
Resymé fra arbeidsgruppe 5 under Kommisjonen for fattiges adgang til lov og rett, ledet av assisterende eksekutivdirektør for UNICEF og tidligere utviklingsminister i Norge, Hilde Frøford Johnson. Arbeidsgruppe 5 hadde som mandat å trekke sammen funnene til arbeidsgruppe 1-4.

1. Innledning og oppsummering

Eksisterende maktstrukturer hindrer fattige mennesker i mange land å ta ansvar for sin egen utvikling. For å se en virkelig utvikling er det viktig å endre disse maktstrukturene. Sivilt samfunn har en stor rolle i en nedefra-og-opp prosess for å gi fattige adgang til lov og rett. Det er særlig viktig å gjennomføre en stakeholderanalyse som tar hensyn til nasjonale og sosiale mønstre, den økonomiske konteksten, det politiske og administrative systemet, og i hvilken grad det er spenning mellom det uformelle og formelle økonomiske systemet. En slik analyse er viktig i forkant av enhver reformprosess, og vil gi myndighetene mulighet til å avgjøre om:

- forholdene er tilstede for å gjennomføre reformer
- hvilke implementeringstaktikker som er mest gjennomførbar
- sekvensering og tidslinje for reform
- utformingen av reformprosessen
- hvilke avveininger som må tas hensyn til
- tilpasning av reform til lokale forhold

Dette siste punktet vil særlig gjelde frekvens (gradvis reform) og tidslinje, men også å skreddersy reform basert på lokal kunnskap og rettsoppfatning. På den globale nivået må fokuset være på å være talsmenn for reform og kunnskapshåndtering. De multilaterale institusjonene må få ut hovedbudskapene, og kan også fungere som kunnskapsbase for gode måter å gjennomføre reformer på.



2. Stemme og identitet

Som de viktigste instrumentene for fattiges adgang til lov og rett, og mulighet til utvikling, peker arbeidsgruppen på stemme, identitet, og eiendeler (*voice, identity* og *assets*). Reformen for å styrke stemme og identitet til fattige krever både en ovenfra-og-ned og en nedenfra-og-opp tilnærming. For å få til dette må medlemskapsbaserte organisasjoner blant fattige styrkes, samtidig som myndighetenes institusjonelle kapasitet økes og gjøres mer ansvarlig ovenfor alle i samfunnet. Kommisjonen ønsker radikale endringer i de private og offentlige maktstrukturene. Med økte inntekter, eiendeler og maktgrunnlag vil fattige være i bedre stand til å kreve ytterligere institusjonelle reformer, og man får på den måten en positiv spiral som erstatter dagens negative.

Arbeidsgruppen identifiserer fire gjensidig avhengige områder for reform:

- et koherent og tilgjengelig rettssystem
- eiendomsrettighetssystem som anerkjenner ulike typer eiendeler
- sterkere og klarere arbeiderrettigheter
- rettferdige og konstruktive regler for små- og mikrobedrifter.

I noen tilfeller vil det være behov for å etablere nye prosedyrer eller institusjoner, mens i andre tilfeller kan det være nok å revidere eksisterende ordninger slik at de fungerer for alle. Til slutt kan det også tenkes tilfeller hvor de nødvendige skrittene er å fjerne eksisterende lover som har overlevd seg selv (for eksempel reguleringer fra kolonitiden).

Reformer for fattiges adgang til lov og rett inn må inn i allerede eksisterende prosesser som nasjonale utviklingsplaner eller fattigdomsreduksjonsplaner (PRSPs), og ikke være enkeltstående prosesser.

3. Implementering

En viktig faktor i gjennomføring av ny politikk er hvor presset eller kravet om ny politikk kommer fra. Det er også spørsmål om hvem som formulerer den nye politikken. Grasrotbevegelser, myndigheter og andre aktører har alle viktige roller å spille, men gruppen konkluderer med at en endring ikke vil lykkes hvis ikke de berørte partene, og de fattige selv, er med i alle fasene. Arbeidsgruppen peker også på at i noen tilfeller kan allianser mellom de fattige og staten være den beste løsningen, da dette kan overvinne lokale maktstrukturer.

4. Stakeholderanalyse

I en grundig stakeholderanalyse går arbeidsgruppen gjennom de ulike aktørrollene man må ta hensyn til i en reformprosess. Rollene skiller seg i forhold til strukturell status som for eksempel *individer, offentlig sektor, privat sektor, NGO, og multilaterale aktører*. Videre må man skille mellom aktører som *tjener* og de som *taper* på en reform. Ideelt sett er prosesser en vinn-vinn situasjon for alle parter i et langt tidsperspektiv, men det er viktig at fokuset må være at de fattige får et bedre liv. Fattige kvinner er en spesiell utfordring fordi i noen tilfeller kan deres fordeler være til ulempe for menn, og

motsatt. Reformprosesser må også eksplisitt behandle urfolk som en stakeholdergruppe. Deres syn og behov er ofte marginalisert på grunn av deres nomadiske livsførsel og innstilling, som kolliderer med andre krav og behov.

Man kan også identifisere ulike *allierte* aktører til prosesser som kan befinne seg i de ulike strukturelle rollene. Hovedgruppen er ulike organisasjoner og bevegelser som arbeider for fattiges livsvilkår, men både politikere og privat sektor kan også være sterke allierte. Det er selvfølgelig viktig å skille mellom de som virkelig er allierte i reformprosessen, og de som kun utgir seg for å være det for å vinne stemmer eller nye markeder. Arbeidsgruppen beskriver også *praktikere* og *utfordrere* relatert til reformprosesser. Et hovedproblem ved utfordreraktørene er ikke at de forsøker å blokkere reformer, men at de forsøker å manipulere prosessen slik at de selv får fordelene. Slik "elite kupp" av reformer er særlig vanlig i denne type reformprosesser hvor de mest bemidlede gruppene i samfunnet ofte er det som i et kort perspektiv taper.

5. Kontekstuell analyse

Like viktig som en stakeholderanalyse, er en grundig kontekstuell analyse. Den nasjonale konteksten er like viktig å ta hensyn til som de ulike aktørene. I en kontekstuell analyse er det viktig å se på den *sosiale strukturen*, og særlig dens syn på kjønn, klasse og etnisitet. I tillegg må man ta hensyn til kulturelle faktorer som holdning til deltakelse og likhet. Et kulturelt homogent samfunn vil ha lettere for å gjennomføre reformer enn et heterogent samfunn, uten at dette er universelle lover. Den *økonomiske konteksten* innebærer fordeling av rikdom og inntekt, og både nivået og graden av økonomisk vekst. Arbeidsgruppen understreker viktigheten av en historisk analyse slik at man ikke sementerer historiske urettferdigheter. Spørsmålet om landfordeling er særlig betent i mange land, og de potensielt store kostnadene av jordreform og de mange legitime kravene til de samme områdene gjør en slik reform ekstra vanskelig, men ikke mindre viktig. Det *politiske* og *administrative* systemet i landet spiller en stor rolle, i tillegg til størrelsen på den uformelle sektoren. I samfunn med utbredt korrupsjon, kan dette være en faktor som undergraver hele reformprosessen. *Post-konflikt* stater er en spesiell situasjon med sine utfordringer. Det er avgjørende å få på plass gode systemer for å føre tilbake eiendeler til flyktninger eller avdødes familier. I slike situasjoner er det helt avgjørende å få på plass institusjonell kapasitet både i det administrative apparatet, men også et rettssystem. Avslutningsvis peker arbeidsgruppen på viktigheten av å analysere utbredelsen av den *uformelle* sektoren i økonomien, politikken og rettssystemet. En utfordring er at personer, organisasjoner, og selskaper kan operere dels i den formelle sektoren og dels i den uformelle. For å få vellykkede reformer er det viktig å få på plass god forståelse av de ulike mekanismene som er til stede i samfunnene, og hvorfor fattige ofte er lokalisert i uformell sektor. Ved å legge til grunn en slik nedenfra-og-opp forståelse av hvordan samfunnet fungerer i praksis, kan man også starte kampen med å forandre det. "Klientalisme" er et eksempel på hvordan uformelle systemer utvikles og tilpasser seg det formelle politiske systemet. Uformelle rettssystemer oppstår dels fordi de er mer tilgjengelig og "brukervennlige" for personer med begrensede midler. En

hovedutfordring for vellykkede reformer er å trekke på de gode tingene i uformelle systemer, og trekke dette sammen med formelle systemer for å skape samfunn som fungerer for alle.

6. Politikkinhold

Gruppen peker på at jo mer kompleks en policy er, jo vanskeligere er det å implementere den uten perverse og ikke-ønskede effekter. Reformen for sikre fattiges adgang til lov og rett er tverrsektorielle og det er nødvendig med et holistisk perspektiv. Dette gjør det mer komplekst. Reformen gir ofte ikke effekt fra første dag, og motivasjonen til å støtte reformer kan derfor svekkes over tid. Myndighetene bør derfor fokusere på å få til noen hurtige resultater som skaper entusiasme for den større reformprosessen. Mikrokreditt er et instrument som skaper både kortsiktige og langsiktige gevinster for de berørte.

Tvetydig politikk er av natur vanskeligere å implementere enn politikk som er uttrykkelig og klar. En av grunnene til dette er ofte at med tvetydig politikk får byråkratiet mer rom for tolkning, og i noen tilfeller ignorering. Det uformelle rettssystemet er også en kilde til tvetydighet ved at de eksisterer side ved side av det formelle systemet. En situasjon som arbeidsgruppen peker på er hvor aktørene "shopper" rettssystem ut i fra hvor de tjener best på det.

7. Veikart til implementering

I tillegg til den tekniske analysen krever vellykket implementering konsensusbygging, stakeholderdeltakelse, kompromisser, planlegging for eventualiteter, tilpasning og fleksibilitet. Dette er momentene i "hvordan" implementere reformer for fattiges adgang til lov og rett. Reformen er aldri rettlinjet, og det krever noen ganger simultan innsats av stakeholdere og andre ganger sekvensiell. Gjennomføring av reformer er som en sirkel mellom elementene:

- saker, agenda og beslutninger
- policyformulering og legitimering
- bygge støtte for endringer
- resursmobilisering
- implementeringsutforming og organisatorisk utvikling
- handlingsplanlegging og overvåking av fremskritt

8. Utvikling av politikkområde

Reformen for fattiges adgang til lov og rett kan oppfattes som et spektrum som gir muligheter, beskyttelse og sikkerhet. Det etablerer en plattform eller "hus" som alle har rett til ved å være mennesker. Arbeidsgruppen understreker viktigheten at alle de fire politikkområdene for slike reformer baseres på menneskerettigheter, og at man beskriver minimumsrettigheter alle har krav på.. Arbeidsgruppen har identifisert ulike grunnleggende rettigheter fattige har krav på ut i fra internasjonale normer og regler.

Aktiviteter; tenk globalt, handle lokalt

Det globale og regionale nivået kan etablere kunnskapsbanker og drive kampanjevirkosomhet for fattiges adgang til lov og rett. Det regionale nivået har

mulighet for å øke oppmerksomheten for behovet for slike reformer, og tilpasse de til regionale kontekster. Det nasjonale nivået vil naturlig ha ansvaret for å gjennomføre slike prosesser, men dette vil ikke være mulig uten eksplisitt deltakelse og støtte fra lokalnivået, og mulig støtte utenfra. Arbeidet kan deles i faser:

- mobilisere stakeholders
- situasjonsanalyse av utfordringer
- handlingsplanlegging
- pilotaktiviteter
- oppskalering
- institusjonalisere endringene og endringsprosessen.

I reformer er det viktig med løpende overvåkning av prosessen for å tidlig oppdage utilsiktede effekter og konsekvenser. I utformingen av reformer er det noen få kjerneverdier som det er viktig å holde høyt. Siden målet med reform er fattigdomsreduksjon, er det viktig at tiltak blir målt opp mot hvorvidt fattige faktisk blir gitt større kontroll over eget liv og utvikling. Videre må en fredelig kamp om forbedrede rettigheter være basert på deltakelse og respekt for menneskerettigheter. Til slutt er det viktig at et forbedret samfunn også kommer kvinner til gode. I alle fasene av en reform må alle kvinne- og kjønns spesifikke effekter behandles eksplisitt.

Avslutningsvis viser arbeidsgruppen til en rekke strategiske funn og avveininger som må adresseres både før, underveis og etter en reformprosess. Gruppen peker blant annet på:

- reform er lettest å implementere der det er minst behov for det
- man må tenke systematisk, men handle stegvis
- det er viktig å tenke langsiktige endringer mens man gjennomfører kortsiktige handlinger

Felles for en vellykket reformprosess er å ha sterke støttespillere til prosessen på høyt nivå i byråkратиene og i politikken. Det også viktig at disse aktørene er aktive støttespillere gjennom hele prosessen, og ikke bare i starten. Samtidig så er ikke støttespillere høyt i systemet nok, disse må samarbeide aktivt med grasrotbevegelser. Arbeidsgruppen peker på at enhver reform, uansett hvor god den er, ikke vil lykkes hvis de berørte aktørene blokkerer implementeringen.