

Pháp luật cho mọi người

TẬP I
BÁO CÁO CỦA ỦY BAN TRAO QUYỀN PHÁP LÝ
CHO NGƯỜI NGHÈO

(Tài liệu do Dự án “Tăng cường tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam” dịch)

Pháp luật cho mọi người

TẬP I

Báo cáo của Ủy ban Trao quyền pháp lý cho người nghèo

Bản quyền 2008
của Ủy ban Trao quyền pháp lý cho người nghèo
và Chương trình phát triển của Liên hợp quốc
1 UN Plaza, New York, New York, 10017

Những quan điểm trong tài liệu này là quan điểm của các tác giả và không phải là quan điểm của
LHQ hoặc Chương trình Phát triển LHQ (UNDP)

MỤC LỤC

Lời nói đầu.....	9
Lời đề tựa.....	11
Lời cảm ơn	13
Tóm tắt của Ban Điều hành	19
Chương 1 - Pháp luật dành cho mọi người.....	33
Tầm quan trọng của luật pháp	34
Tiến bộ và thất bại	36
Toàn tâm toàn ý vì 4 tỷ người nghèo và người bị gạt ra ngoài lề.....	38
Thực hiện quyền thông qua thay đổi về chính trị.....	39
Trao quyền pháp lý là con đường tiến tới.....	40
Biến đổi nghèo thành vấn đề của lịch sử.....	41
Chương 2 - Bốn trụ cột của trao quyền pháp lý.....	43
Khái niệm trao quyền pháp lý	44
Quyền con người	46
Bốn trụ cột của trao quyền pháp lý và quy mô vấn đề	48
Chương 3 - Trao quyền pháp lý là đường lối chính trị khôn ngoan và đường lối kinh tế hữu hiệu	61
Trao quyền pháp lý là đường lối chính trị khôn ngoan	61
Một thách thức chính trị có nhiều thành quả.....	62
Một vai trò chủ yếu đối với nền dân chủ.....	63
Trao quyền pháp lý là đường lối kinh tế hữu hiệu	64
Lợi ích của tiếp cận với công lý và pháp quyền.....	66
Chương 4 - Nghị trình cho thay đổi	75
Nghị trình cho tiếp cận công lý	75
Nghị trình cho quyền sở hữu tài sản.....	80
Nghị trình cho quyền lao động.....	83
Nghị trình cho quyền kinh doanh.....	85
Chương 5 - Các chiến lược thực hiện.....	91
Đi đúng hướng ngay từ đầu.....	92
Quản lý các bên tham gia và huy động các đồng minh.....	95
Hành động tại cấp quốc tế	96
Ghi chú	107
Danh mục sách tham khảo	113

LỜI GIỚI THIỆU

Cuốn sách **“Pháp luật cho mọi người”** là công trình nghiên cứu của các nhóm học giả, các cựu nguyên thủ quốc gia, các nhà hoạch định chính sách cấp cao cùng nghiên cứu về vấn đề trao quyền pháp lý cho người nghèo. Đây là cuốn sách đề cập đến các vấn đề có ảnh hưởng to lớn đến tiềm năng và tiến bộ của nhân loại nhằm hướng tới các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ.

Có một thực tế gây sững sốt về tình trạng đói nghèo là phần lớn những người dân phụ thuộc vào nền kinh tế thế giới phải sống cuộc sống hàng ngày trong hoàn cảnh được gọi là không chính thức hoặc là ngoài lề luật pháp. Phần đông dân số thế giới sống trong khu vực không chính thống và nền kinh tế chính thống bị nhỏ bé đi bởi nền kinh tế phi chính thống, hậu quả là tăng trưởng giảm sút, thu nhập thấp đi và ít dần cơ hội đầu tư vào y tế, giáo dục và cơ sở hạ tầng. Với mục tiêu mở rộng và tăng cường sự bảo hộ về pháp lý trên toàn cầu để giúp người nghèo có thể tự thoát khỏi cảnh nghèo đói, cuốn sách thực sự có ý nghĩa đối với các quốc gia đói nghèo.

Với mong muốn đem lại những kiến thức hữu ích cũng như các giải pháp hiệu quả đã đạt được của các nước trên thế giới, Dự án tiếp cận công lý và bảo vệ quyền tại Việt Nam do Chương trình phát triển của Liên hợp quốc hỗ trợ phối hợp với Nhà xuất bản Tư pháp xuất bản cuốn sách **“Pháp luật cho mọi người”** - gồm hai tập, đã mang lại những thông tin cần thiết cho độc giả cũng như các nhà hoạch định chính sách, nhà làm luật trong việc trao quyền pháp lý cho người nghèo ở Việt Nam.

Xin trân trọng giới thiệu cuốn sách cùng độc giả!

Hà Nội, tháng 12 năm 2011

NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP

LỜI NÓI ĐẦU

Tháng 7 năm 2007, tại New York, tôi và Tổng thư ký Liên hợp quốc Ban Ki-moon đã bàn về sự cần thiết phải khuyến khích cộng đồng quốc tế đẩy mạnh tiến độ thực thi các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ. Trong Lời kêu gọi Hành động, không chỉ các chính phủ mà cả khu vực tư nhân, các tổ chức phi chính phủ, xã hội dân sự và cộng đồng tôn giáo cũng được kêu gọi tăng cường các hoạt động để đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ. Trong năm 2008, Chính phủ Anh cũng sẽ tiếp tục truyền bá rộng rãi thông điệp về nhu cầu hành động mạnh hơn nữa mỗi khi có cơ hội, kể cả thông qua vai trò của mình trong G8 và Liên minh châu Âu.

Cuốn sách ***Pháp luật cho mọi người*** đề cập đến các vấn đề có ảnh hưởng to lớn đến tiềm năng và tiến bộ của nhân loại nhằm hướng tới các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ. Cách đây 3 năm, một nhóm các học giả, các cựu nguyên thủ quốc gia, các nhà hoạch định chính sách cấp cao và các tư tưởng gia nổi tiếng đã cùng nghiên cứu vấn đề trao quyền pháp lý cho người nghèo.

Tôi xin nhiệt liệt hoan nghênh kết quả nghiên cứu của các đồng nghiệp trước đây. Tôi hoàn toàn nhất trí với nhận định chung là việc mở rộng và tăng cường sự bảo hộ về pháp lý trên toàn cầu sẽ giúp người nghèo có thể tự thoát khỏi cảnh nghèo đói.

Như bản Báo cáo đã nêu rõ, có nhiều nguyên nhân mang tính đặc thù của từng quốc gia khiến người nghèo bị đặt ra ngoài sự bảo vệ của luật pháp. Tuy nhiên, có bốn nội dung xuyên suốt đó là:

- Việc trao quyền pháp lý sẽ không thể có được trong trường hợp người nghèo không được tiếp cận với một hệ thống tư pháp có hiệu lực.
- Phần lớn người nghèo trên thế giới không có quyền sở hữu tài sản trên thực tế, trong khi đó tiềm năng kinh tế vốn có của những tài sản này vẫn chưa được khai thác.
- Người nghèo, nhất là phụ nữ và trẻ em, phải làm việc trong các điều kiện thiếu an toàn do giới chủ thường hoạt động ngoài phạm vi điều chỉnh của hệ thống pháp luật chính thức.
- Người nghèo thường không có được các cơ hội về kinh tế vì tài sản và công ăn việc làm của họ không được công nhận về mặt pháp lý. Họ không thể tiếp cận được với các nguồn tín dụng, đầu tư cũng như các thị trường trong nước và quốc tế.

Chính phủ Anh quốc đã cam kết hành động nhằm mục tiêu xóa đói giảm nghèo và giảm khả năng bị ảnh hưởng cho những người nghèo nhất thế giới thông qua việc cung cấp viện trợ cho các nước đang phát triển và đấu tranh cho các vấn đề như xoá nợ. Chúng tôi đang hợp tác với nhiều đối tác để tư vấn cho các chính phủ và các nhà tài trợ về những chính sách thúc đẩy sự tham gia của người nghèo vào quá trình tăng trưởng kinh tế cũng như những chính sách có tác động trực tiếp đến công cuộc xoá đói giảm nghèo. Báo cáo này là kết quả của một công trình nghiên cứu, phân tích và tham vấn của các chuyên gia và nhân viên quốc tế tại hơn 20 nước đang phát triển, hy vọng sẽ khơi dậy các cuộc tranh luận có ảnh hưởng sâu sắc tới tiến trình thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ.

Cụ thể là chúng ta đã đi được hơn nửa chặng đường trong giai đoạn từ năm 2000 đến năm 2015. Tuy vậy, trên thực tế, chúng ta vẫn cách xa thành công hàng vạn dặm. Đầu năm nay, Tổng thư ký

Pháp luật cho mọi người - Tập 1

Liên hợp quốc Ban Ki-moon đã đặt năm 2008 là năm “bản lề” - một năm có nhiều hành động quyết liệt để đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ. Cuốn sách ***Pháp luật cho mọi người*** cất lên một tiếng nói cần thiết và quan trọng yêu cầu phải có những thay đổi về cơ cấu nhằm cung cấp cho người nghèo một công cụ quý giá để giúp họ tự vượt khỏi cảnh đói nghèo.

Gordon Brown

Thủ tướng Vương quốc Liên hiệp Anh

Nguyên Ủy viên Ủy ban Trao quyền pháp lý cho người nghèo

LỜI ĐỀ TỰA

Tháng 11 năm 2006, một đoàn đại biểu của Ủy ban Trao quyền pháp lý cho người nghèo đã đến thăm một khu chợ ngoài trời đông đúc có tên là “Chợ Toi” nằm ở một vùng ngoại ô nghèo của Nairobi, Kenya. Có thể dễ dàng liên tưởng cảnh tượng của khu chợ này với hình ảnh một khu buôn bán không tường không vách - hoặc, nói theo một cách khác, là chỉ có mái lá và nền đất, mà ở đó hàng hóa được bày trên một chiếc bàn nhỏ hoặc một mảnh vải trải trên nền đất. Chúng ta cũng có thể hình dung ra môi trường xung quanh thật kinh khủng vì thiếu vệ sinh, ô nhiễm và tội phạm. Lụi lụi là chuyện thường xuyên. Cứ năm người thì có một người bị nhiễm HIV/AIDS. Phần lớn các cư dân ở đây đều không có quyền sở hữu các túp lều xiêu vẹo mà họ gọi là nhà và các sạp hàng nhỏ bé là căn cầu cơm của họ. Những người đàn ông và phụ nữ này là những người dễ bị tổn thương và thiệt thòi đủ đường - ngoại trừ một phương diện, đó là họ quyết tâm không để mình bị biến thành nạn nhân.

Khoảng một thập kỷ trước đây, các tiểu thương ở chợ đã lập một quỹ tiết kiệm cộng đồng với phần đóng góp của mỗi người là 15 xu một ngày. Khoản tiền này được sử dụng để cho vay buôn bán nhỏ, cải thiện điều kiện sống của người dân, ví dụ như xây nhà tắm công cộng. 15 xu mỗi ngày có thể chỉ là một khoản nhỏ, nhưng đối với những người dân ở khu vực này, khoản đóng góp đó có nghĩa là không mua quần áo mới cho con, không mua thức ăn cho gia đình hoặc chưa mua một chiếc xe đạp cũ để chở hàng. Đây là mô hình dân chủ thuần túy nhất - tự nguyện hy sinh lợi ích riêng để xây dựng những nấc thang thoát khỏi cảnh nghèo nàn cho cả cộng đồng. Mọi đề nghị vay tiền và xây dựng các công trình đều được thông qua một cách công khai và dân chủ bằng việc vẩy tay và vỗ tay. Thời gian trôi qua, quỹ này đã phát triển với số lãi lên tới hơn 200.000 đô-la Mỹ.

Khoản tiền này vẫn chưa thấm vào đâu đối với khu chợ có 5.000 sạp hàng đặt san sát với nhau, bán đủ thứ từ đồ chơi, bắp cải cho tới bu-gi, dép lê. Tuy vậy, quỹ tiết kiệm này vẫn là một nguồn hy vọng và niềm kiêu hãnh của những con người đã đặt niềm tin vào sự cộng tác, hiểu được tầm quan trọng của việc tuân thủ các luật lệ đã được thông qua, và đã làm đủ mọi thứ có thể để tự cứu mình. Sự nỗ lực của họ đã củng cố quan điểm của chúng tôi về việc những ai coi nghèo khó là một phần tất yếu trong môi trường sống của nhân loại đều là những người thiếu hiểu biết, bởi vì những người nghèo không chấp nhận chuyện đó, và mỗi khi có cơ hội họ sẽ chớp thời cơ để cải thiện cuộc sống của mình. Các Ủy viên Ủy ban đã rời Nairobi ra về với cảm giác được khích lệ, phấn chấn vì tất cả những gì đã thấy và những con người đã gặp.

Sau đó, vào tháng 12 năm 2007, Kenya tổ chức bầu cử tổng thống. Cuộc bỏ phiếu đã bị thất bại và xung đột đã xảy ra. Hàng trăm người đã bị thiệt mạng, khu chợ mà chúng tôi đã có dịp thăm quan cũng bị phá hủy hoàn toàn.

Ủy ban đã nhận được một bức thư của ông Joseph Muturi, một trong số những người quản lý chợ để đáp lại lời chia buồn và sự quan ngại của Ủy ban về tình hình xảy ra. Trong bức thư này, ông Muturi đã viết rằng cơ cấu xã hội được xây dựng qua bao thập kỷ đã bị phá vỡ hoàn toàn, và rằng mọi người đã buộc phải tản cư, sống lưu vong ngay chính trên quê hương mình, chỉ vì họ là những người thuộc sắc tộc thiểu số. Ông viết: “Chúng tôi đã đi lùi lại quá khứ. Chúng tôi sẽ phải mất nhiều năm nữa mới quay trở lại như trước đây cả về mặt kinh tế lẫn xã hội.” Ông nhận xét rằng người Kenya đã xây dựng nên đất nước và giờ đây chính người Kenya lại tàn phá đất nước, nhưng ông vẫn tin rằng đất nước sẽ được phục hồi, mặc dù sẽ rất khó để lấy lại được mức độ cho dù mất nhiều thời gian và tổn nhiều nguồn lực.

Bài học ở đây quá rõ ràng. Khi các quy tắc dân chủ không được tuân thủ và không có sự bảo vệ của luật pháp, thì những người phải chịu tác động nhiều nhất chính là những người có ít khả năng thất

bại nhất. Thiết lập một cơ sở hạ tầng về luật pháp, quyền hạn, thực thi luật, và sự phán xử không phải là một công trình bác học kinh viện, mà là mối quan tâm của các nhà khoa học chính trị và các công trình sư xã hội. Sự thiết lập những thể chế như vậy có thể cho thấy sự khác biệt giữa khả năng bị tổn thương và sự an toàn, sự tuyệt vọng và nhân phẩm của hàng trăm triệu đồng loại của chúng ta.

Trong bức thư viết từ đồng đồ nát của Chợ Toi, Joseph Muturi có nói: “Một nhiệm vụ lớn mà tôi luôn trăn trở là phải cố tập hợp mọi người lại nhằm mục đích cứu vãn ý thức cộng đồng của chúng tôi.” Xây dựng ý thức trách nhiệm và ý thức cộng đồng trên toàn cầu là bí quyết nhằm chống nghèo đói và là một thách thức đối với tất cả chúng tôi. Chúng tôi hy vọng rằng bản Báo cáo này của Ủy ban, cùng với những khuyến nghị, sẽ góp phần chỉ ra phương hướng nhằm đạt được mục tiêu đó và tạo ra một tương lai công bằng hơn, tốt đẹp hơn cho tất cả chúng ta.

Thân kính,

Madeleine K. Albright và Hernando de Soto

Đồng chủ tịch

Ủy ban Trao quyền Pháp lý cho Người nghèo

LỜI CẢM ƠN

Một nhiệm vụ quan trọng và phức tạp như thế này chỉ có thể được thực hiện thành công nhờ những đóng góp vô giá của những người có đầy đủ kỹ năng và kinh nghiệm chuyên môn sâu rộng. Bản báo cáo này là kết quả của rất nhiều cuộc tranh luận giữa các thành viên của Ủy ban. Mặc dù còn có nhiều quan điểm khác nhau, một số những quan điểm đó có thể vẫn còn tồn tại, chúng tôi rất vui mừng vì trong cuộc họp cuối cùng chúng ta đã đạt được sự đồng thuận mà chúng tôi xin trình bày tại đây.

Bản báo cáo này đã được sự hướng dẫn và hỗ trợ đầy trí tuệ của các Ủy viên Ban Tư vấn của Ủy ban và chúng tôi xin tri ân ghi nhận những đóng góp của họ. Chúng tôi xin cảm ơn các vị chủ tịch, các thư ký và thành viên của các nhóm công tác, đã đưa ra những phân tích và kiến thức đầy quý giá cho bản báo cáo này. Công việc của họ được thể hiện dưới hình thức các báo cáo của năm nhóm công tác sẽ được trình bày trong tập II của Báo cáo Ủy ban. Những cá nhân đóng góp cho các báo cáo của nhóm công tác cũng sẽ được ghi danh ở tập II.

Chúng tôi xin tỏ lòng biết ơn tới các nhà chức trách ở trung ương và địa phương, vì có quá nhiều nên không thể nêu tên hết ở đây, những người chịu trách nhiệm cho việc tiến hành thành công các cuộc tham vấn quốc gia ở 22 nước trên toàn thế giới.

Chúng tôi xin đặc biệt cảm ơn các nhà tài trợ, những người đã đóng góp hào phóng cho công việc của Ủy ban, đó là: Canada, Đan Mạch, Phần Lan, Iceland, Na Uy, Thụy Điển, Thụy Sĩ, Ải Nhĩ Lan, Tây Ban Nha, Vương Quốc Anh, Ngân Hàng phát triển châu Phi và Liên minh châu Âu.

Chúng tôi ghi nhận tổ chức chủ trì, Chương trình phát triển Liên hợp quốc (UNDP), đặc biệt là ông Olav Kjervén về vai trò lãnh đạo của ông, cũng như Maaike de Langen và Hugh Roberts, những người đã đóng góp không mệt mỏi vào việc xây dựng bản báo cáo này. Hơn nữa, chúng tôi cũng xin tỏ lòng tri ân tới tất cả các văn phòng UNDP tại các nước đã hỗ trợ cho các cuộc tham vấn quốc gia.

Mona Brether, đại diện cho Chính phủ Na Uy đã đóng một vai trò đặc biệt trong việc phối hợp giữa các nhà tài trợ và góp phần to lớn vào công việc của chúng tôi. Joseph Muturi đáng được ghi nhận đặc biệt vì công lao của ông đã khích lệ toàn Ủy ban. Chúng tôi cũng xin cảm ơn Allan Larsson, Ủy viên của Ủy ban, về những đóng góp của ông cho các dự thảo đầu tiên của báo cáo này, và Philip Legrian, Tim Mahoney và Francis Cheneval vì những đóng góp của họ trong các giai đoạn khác nhau của quá trình soạn thảo báo cáo.

Chúng tôi cũng đặc biệt cảm ơn nhóm hỗ trợ Ủy ban gồm Ban thư ký với các nhân viên hiện nay và trước đây bao gồm Cate Ambrose, Martha Barrientos, Ove Bjerregaard, Timothy Dolan, Jill Hannon, Sid Kane, Shara Kaplan, Paulina Kubiak, Mala Mathur, Parastoo Mersi, Adriana Ruiz-Restrepo, Shomwa Shamapande, Harsh Singh, Veronique Verbruggen, và Nu Nu Win, cũng như nhân viên của các đồng Chủ tịch, đặc biệt là Kristin Cullison và Gabriel Daly. Họ đã hỗ trợ không mệt mỏi về nhiều mặt cho các hoạt động của Ủy ban cũng như việc ấn hành bản báo cáo này.

Một danh sách dài các thực tập sinh và tình nguyện viên đã hỗ trợ Ủy ban, bao gồm Sabiha Ahmed, Shailly Barnes, Camilo Alejandro Barrera, Wanning Chu, Francesco Di Stefano, Fabio Bonzalez Florez, Patricia de Haan, Mario Daniel Gómez, Ruth Guevara, Alena Herklotz, Brian Honermann, Emily Key, Rajju Malla-Dhakal, Diego Felipe Otero, Farzana Ramzan, Alec Schirenbeck, Erica Salerno, Asrat Tesfayesus, Sebastián Torres Luis Villanueva, và Tara Zapp.

Cuối cùng nhưng không kém phần quan trọng, chúng tôi xin cảm ơn Jean-Luc Fiévet về đóng góp to lớn bằng những bức ảnh được sử dụng trong bản báo cáo này và Cynthia Spence về thiết kế và trình bày bản báo cáo.

Madeleine K. Albright, Đồng chủ tịch

Hernando de Soto, Đồng chủ tịch

Naresh C. Singh, Giám đốc điều hành

ỦY BAN

Đồng chủ tịch

Madeleine K. Albright là cựu Ngoại trưởng Mỹ và nguyên Đại diện thường trực Mỹ tại Liên hợp quốc. Hiện nay, bà là Lãnh đạo của Albright Group LLC và Chủ tịch của Ban quản trị Quỹ Albright LLC, một công ty tư vấn đầu tư tập trung vào các thị trường mới nổi.

Hernando de Soto là Giám đốc Viện Nghiên cứu tự do và dân chủ và tác giả của những tác phẩm còn đang thai nghén *Điều bí ẩn về vốn* và *Con đường khác*.

Giám đốc điều hành

Naresh C. Singh là Tổng giám đốc về quản trị và phát triển xã hội của Cơ quan phát triển quốc tế Canada (hiện đang nghỉ) và nguyên cố vấn chính về đói nghèo và sinh kế bền vững của UNDP.

Các Ủy viên Ủy ban

Fezle Hasan Abed là người sáng lập và chủ tịch BRAC, một trong những tổ chức Phát triển lớn nhất thế giới có trụ sở tại Bangladesh.

Lloyd Axworthy hiện là Chủ tịch kiêm Phó hiệu trưởng trường Đại học Winnipeg. Ông nguyên là Bộ trưởng ngoại giao Canada (1996-2000) và hiện đang công tác trong Ban lãnh đạo của quỹ MacArthur, tổ chức Human Rights Watch, Hội đồng Thái Bình Dương, và các tổ chức khác nữa.

El Hassan bin Talal là người toàn tâm toàn ý xây dựng những xã hội trong đó mọi người có thể sống và làm việc một cách tự do và nhân phẩm được tôn trọng. Ông là Chủ tịch diễn đàn Tư tưởng Ả rập và hiện đang soạn thảo một bản hiến chương Công dân và bản hiến chương Xã hội tiêu biểu cho các hành xử đạo đức và xúc tiến phát triển xã hội ở khu vực Tây Á - Bắc Phi.

Fernando Henrique Cardoso, Nguyên tổng thống Brazil (1995-2002) và cựu Chủ tịch Câu lạc bộ Madrid (2003-2006).

Shirin Ebadi là luật sư người Iran đồng thời là một nhà hoạt động nhân quyền, người đã nhận được giải thưởng Nobel Hoà bình năm 2003.

Ashraf Ghani là Chủ tịch Viện Hiệu năng Nhà nước, nguyên Bộ trưởng tài chính Afghanistan.

Medhat Hassanein là Giáo sư ngành tài chính ngân hàng của Khoa quản trị trường Đại học Kinh doanh kinh tế học và thông tin thuộc trường Đại học Hoa Kỳ ở Cairo, nguyên Bộ trưởng tài chính Ai cập.

Hilde Frafjord Johnson, Nguyên Bộ trưởng quốc tế của Na Uy và đại biểu Quốc hội, đã từng công tác 2 nhiệm kỳ trong Chính phủ, nhiệm kỳ thứ nhất kiêm nhiệm Bộ trưởng nhân quyền. Ở một chức vị khác, Bà Johnson hiện còn là Phó giám đốc điều hành UNICEF.

Anthony Mcleod Kennedy là Phó Chánh án Toà án tối cao Hoa Kỳ. Ông cũng đã tham gia giảng dạy luật, và đã dạy môn quyền cơ bản trong nhiều năm ở châu Âu.

Allan Larsson, nguyên Bộ trưởng tài chính Thụy Điển và nguyên đại biểu Quốc hội. Ông cũng từng là Tổng giám đốc Ban quản lý thị trường lao động quốc gia Thụy Điển và là Tổng giám đốc trong Ủy ban châu Âu. Hiện nay, ông là Hiệu trưởng trường Đại học Lund và là cố vấn của Chủ tịch Ủy ban châu Âu về năng lượng và thay đổi khí hậu.

Clotilde Aniouvi Médégan Nougbo là Chủ tịch Toà Thượng thẩm Benin. Bà là Chánh văn phòng Bộ trưởng tư pháp và pháp chế Benin và là Ủy viên sáng lập hiệp hội Phụ nữ Hành nghề Luật Benin, một tổ chức phi lợi nhuận.

Benjamin Mkapa, nguyên tổng thống Tanzania. Hiện ông là Chủ tịch của Trung tâm miền Nam, đồng Chủ tịch của tổ chức về môi trường đầu tư đối với châu Phi và là một nhà hoạt động tích cực trong các cuộc đàm phán hoà bình ở vùng Hồ Lớn châu Phi.

Mike Moore, cựu Thủ tướng New Zealand và nguyên tổng giám đốc WTO (1999-2002). Ông là Ủy viên tích cực của một số ban thương mại, trường Đại học và cũng là Ủy viên Ủy ban Liên hợp quốc phụ trách về di trú quốc tế.

Milinda Moragoda, nguyên Bộ trưởng cải cách kinh tế, khoa học công nghệ và nguyên Thứ trưởng kế hoạch và thực thi ở Sri Lanka. Ông hiện là Bộ trưởng Du lịch.

S.Tanwir H.Naqvi, Trung tướng quân đội Pakistan đã nghỉ hưu vào tháng 12-1995 và đã từng là Bộ trưởng liên bang, Chủ tịch văn phòng tái kiến thiết đất nước, một tổ chức do ông sáng lập và lãnh đạo trong 3 năm (1999-2002) và tái cơ cấu các thể chế quản trị của Pakistan để các thể chế này sâu sắc hơn với những yêu cầu của thế kỷ 21.

Mary Robinson, nguyên là Tổng thống Ai-len và nguyên là Cao uỷ Liên hợp quốc về nhân quyền. Hiện nay bà là Chủ tịch ban Thực hiện quyền: Ban sáng kiến toàn cầu hoá đạo đức (EGI).

Arjun Sengupta, nguyên Giáo sư Khoa Quốc tế học thuộc trường Đại học Tổng hợp Jawaharlal Nehru và trợ lý giáo sư tại trường Đại học Harvard về y tế công cộng. Hiện ông là Chủ tịch trung tâm phát triển và nhân quyền ở New Delhi và Chủ tịch nhóm công tác liên chính phủ của Liên hợp quốc về quyền phát triển tại Geneva. Ông cũng là đại biểu Quốc hội Ấn Độ.

Lindiwe Sisulu, hiện là Bộ trưởng phụ trách nhà ở và đại biểu Quốc hội Cộng hoà Nam Phi.

Lawrence H.Summers, nguyên Hiệu trưởng trường Đại học Harvard, cựu Bộ trưởng tài chính Hoa Kỳ. Hiện ông là giám đốc kinh doanh của D.E.Shaw, một công ty đầu tư thay thế.

Erna Witolar, nguyên Bộ trưởng Định cư và Phát triển Khu vực và là thành viên của Quốc hội Indonesia. Bà là đặc sứ của Liên hợp quốc phụ trách các mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ ở châu Á và Thái Bình Dương đến cuối năm 2007 và hiện nay là Ủy viên Ban quản trị của nhiều tổ chức xã hội về phát triển bền vững và cải cách hành chính.

Ernesto Zedillo, cựu tổng thống Mexico và hiện là giám đốc trung tâm nghiên cứu toàn cầu hoá, Giáo sư trong lĩnh vực Kinh tế học và Chính trị học quốc tế, trợ lý giáo sư về lâm nghiệp và nghiên cứu môi trường của trường Đại học Yale.

Ủy viên Ban cố vấn.

Robert Annibale, Giám đốc Toàn cầu về tài chính vi mô, Citigroup.

Marek Belka, Thư ký Điều hành, Ủy ban Kinh tế Liên hợp quốc về châu Âu (UNECE).

Diego Hidalgo, sáng lập viên câu lạc bộ Madrid.

Donald Kaberuka, Chủ tịch, Tập đoàn Ngân hàng phát triển Phi Châu.

Jean Lemierre, Chủ tịch Ngân hàng châu Âu về Tái thiết và Phát triển.

Louis Michel, Bộ trưởng về Phát triển và viện trợ nhân đạo, Ủy ban châu Âu.

Luis Alberto Moreno, Chủ tịch Ngân hàng phát triển Liên Mỹ.

Kumi Naidoo, Tổng thư ký, Giám đốc điều hành, CIVICUS.

Sheela Patel, Giám đốc sáng lập, Hội xúc tiến các nguồn lực khu vực.

Jan Peterson, Ủy viên sáng lập và Chủ tịch Ủy ban Huairou.

Juan Somavia, Tổng giám đốc, Tổ chức Lao động quốc tế.

Anna Tibaijuka, Giám đốc điều hành, tổ chức Habitat Liên hợp quốc.

Victoria Tauli-Corpuz, Chủ tịch, Diễn đàn thường xuyên của Liên hợp quốc về các vấn đề người bản địa.

John Watson, Nguyên chủ tịch, CARE Canada.

Francisco Garza Zambrano, Chủ tịch, Cemex Bắc Mỹ.

Robert Zoellick, Chủ tịch, Ngân hàng thế giới.

TÓM TẮT CỦA BAN ĐIỀU HÀNH

Bóng ma nghèo đói và sự đau khổ vì thiếu thốn và sợ hãi đã luôn hiện hữu bấy lâu, tới mức đói nghèo đã được coi như là một phần tự nhiên và tất yếu trong đời sống của loài người. Thời tiền sử, khi đấu tranh vì sự sinh tồn được coi là cao cả nhất đối với phần lớn nhân loại thì kết luận này nghe có vẻ hợp lý, thậm chí có thể coi là một kết luận đương nhiên. Tuy nhiên trong thời đại mới, chúng ta có nhiều khả năng mở rộng cơ hội kinh tế cho mọi người. Trong 6 thập kỷ qua, của cải đã được tạo ra nhiều hơn so với tất cả các thời kỳ trước trong lịch sử. Do đó ngày nay, đói nghèo không thể được coi là một hiện tượng tự nhiên hoặc tất yếu nữa.

Mặc dù nhiều người được hưởng thụ sự phồn vinh thịnh vượng này, nhưng vẫn còn có quá nhiều người trên thế giới đang bị bỏ lại ở phía sau, phải sống trong nghèo đói, thiếu thốn, đem tài năng không được sử dụng của họ xuống mồ. Khu vực châu Phi cận Sahara vẫn chưa tiến được bước nào trên con đường hướng tới các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ và cảnh nghèo đói tột cùng vẫn xảy ra ở tất cả các lục địa. Không thiếu các số liệu thống kê đã chỉ ra số lượng người sống trong cảnh nghèo đói tột cùng, bất kể là họ đã lao động vất vả đến đâu. Thu nhập thấp cũng chỉ là một khía cạnh của đói nghèo.

Ủy ban này cho rằng 4 tỷ người trên khắp thế giới đang bị tước đi cơ hội cải thiện đời sống và thoát khỏi cảnh đói nghèo vì họ bị gạt sang bên lề của pháp quyền.¹ Dù sống dưới hay chỉ trên mức nghèo khổ một chút, những người này, kể cả đàn ông hay đàn bà, trẻ em đều không có được sự bảo vệ và các quyền do pháp luật quy định. Họ có thể là công dân của đất nước nơi họ sinh sống, nhưng những nguồn lực ít ỏi mà họ có vừa không được bảo vệ một cách thích đáng vừa không được tạo điều kiện để phát triển. Như vậy, lý do thực tế khiến họ luôn bị thụt lùi không phải là do không có tài sản hoặc công việc mà chính là do tài sản và công việc của họ không được bảo đảm, bảo vệ và không có được năng suất như đáng ra phải có. Ngoài ra, cũng còn nhiều thứ khác cũng không được bảo vệ. Các cộng đồng dân bản địa có thể không có được tiếng nói chính trị, quyền con người của họ cũng bị vi phạm. Ngoài việc bị gạt ra bên lề do đói nghèo và do giới tính, nhiều phụ nữ nghèo không được hưởng quyền thừa kế tài sản. Như vậy, trong thời đại của chúng ta, tình trạng đói nghèo trên diện rộng phải được hiểu là do chính bản thân xã hội gây ra.

Ở rất nhiều nước, pháp luật, các thiết chế và chính sách về kinh tế, xã hội và chính trị đã tước đi cơ hội được tham gia một cách bình đẳng của phần lớn các thành phần trong xã hội. Đó là sự không công bằng, không những không thể chấp nhận được về đạo đức, mà còn làm trì trệ phát triển kinh tế và thậm chí hủy hoại tình trạng ổn định và an ninh. Tác động của quản trị hành chính - những tác động tích tụ từ các chính sách và các thể chế lên đời sống của người dân - chỉ có thể thay đổi nếu các quy trình quản trị hành chính được thay đổi về căn bản!

Ủy ban trao quyền pháp lý cho người nghèo...

Ủy ban về trao quyền pháp lý cho người nghèo được thành lập để vượt qua thách thức này. Ủy ban gồm 21 Ủy viên, là các nguyên thủ quốc gia và những người đứng đầu Chính phủ, các Bộ trưởng nội các, các nhà luật học, nghiên cứu kinh tế, các nhà hoạch định chính sách cao cấp khác, từ bắc chí nam, từ đông sang tây. Chúng tôi có nhiều quan điểm khác nhau về những ưu thế và nhược điểm của toàn cầu hoá nhưng tất cả đều nhất trí về nhu cầu cấp bách phải tìm ra những biện pháp hữu hiệu nhằm chống lại đói nghèo và tình trạng gạt người nghèo ra bên lề. Trong 3 năm qua, chúng tôi đã tiến hành 22 cuộc tham vấn quốc gia với đại diện chính quyền địa phương, các viện nghiên cứu, tổ chức xã hội và các tổ chức nhỏ ở cơ sở. Chúng tôi đã triển khai 5 nhóm công tác để hoàn thành các bản báo cáo chuyên môn. Chúng tôi đã đúc rút những kinh nghiệm của bản thân, nghiên cứu các tài liệu có liên quan, trao đổi với nhiều đối tượng thuộc đủ các tầng lớp trong xã

hội, và có các tranh luận với các nhà hoạch định chính sách ở cấp quốc gia và quốc tế cũng như giữa chúng tôi với nhau. Chúng tôi cũng đã được chứng kiến và được nghe nhiều câu chuyện về thành công và chúng tôi tin rằng có những chứng cứ hùng hồn cho thấy khi người nghèo được hưởng sự bảo vệ của pháp quyền thì cuộc sống của họ sẽ trở nên thịnh vượng hơn.

... và nhận định của Ủy ban: 4 tỷ sinh mạng bị gạt ra bên lề

Ủy ban tin rằng tình trạng đói nghèo là do con người gây nên, bằng hành động hoặc không hành động, và do sự thất bại của các chính sách công cũng như của các thị trường. Ủy ban thấy rằng ở các nước giàu mọi người có nhiều khả năng được tiếp cận công lý và được hưởng các quyền khác - với tư cách là công nhân, các nhà kinh doanh và những người chủ sở hữu tài sản. Những của cải vật chất to lớn mới đây được tạo dựng chủ yếu trên cơ sở sự bảo hộ về pháp lý, các chuẩn mực và thể chế trong các lĩnh vực như tổ chức kinh doanh, tập đoàn công ty, tài sản có khả năng thương mại hoá, hợp đồng lao động, hiệp hội công nhân, vốn đầu tư, bảo hiểm và sở hữu trí tuệ. Mặc dù sự bảo vệ và các thể chế đó cũng tồn tại ở nhiều nước đang phát triển, nhưng đại đa số nhân dân ở các nước này không có cách nào tiếp cận được chúng. Mặc dù có thực tế nêu trên, những cơ sở pháp lý về quyền kinh doanh, việc làm và sự tương tác của thị trường thường được cho là xuất phát từ cách tiếp cận truyền thống về phát triển và các học thuyết kinh tế chuẩn mực. Hợp đồng và quyền sở hữu tài sản được coi là đã ổn định và những gì diễn ra trong nền kinh tế chính thức thì lại ít được tính tới. Trên thực tế, các sáng kiến phát triển thường tập trung vào nền kinh tế chính thức, hệ thống pháp luật chính thức và các thiết chế ở cấp trung ương chứ không phải cấp địa phương.

Tuy nhiên, đa số dân nghèo không được sống dưới sự che chở của luật pháp, lại càng không được pháp luật bảo vệ cũng như không có được các cơ hội do pháp luật tạo ra. Các chuẩn mực và các thiết chế địa phương phi chính thức khống chế cuộc sống và sinh hoạt của họ, và ở những nơi mà họ không bị gạt ra khỏi hệ thống pháp lý thì họ lại thường bị chính hệ thống đó đè nén. Do người nghèo thiếu các quyền được công nhận, nên họ dễ bị tổn thương trước sự lạm dụng của các nhà chức trách. Những người này luôn tìm cách phân biệt đối xử, đòi ăn hối lộ hoặc đứng về phía giới chức có quyền lực - những người luôn tìm cách ngăn cản người nghèo không được cạnh tranh về mặt kinh tế hoặc tìm cách đuổi họ ra khỏi mảnh đất nơi họ sinh sống. Sự phân biệt đối xử này đã để lại biết bao hậu quả nặng nề. Ủy ban thấy rằng có ít nhất 4 tỷ người bị gạt ra bên lề của pháp quyền. Chỉ có số lượng ít dân số thế giới là được hưởng các chuẩn mực và thể chế pháp lý. Còn đa số nhân loại thì phải đứng bên ngoài nhìn vào, không thể nhờ cậy vào sự bảo vệ của luật pháp, lại càng không thể chen vào các thị trường trong nước chứ đừng nói đến các thị trường quốc tế.

Trao quyền pháp lý cho người nghèo là một chiến lược phát triển

Khi luật pháp phục vụ mọi người, các quyền và nghĩa vụ của tất cả mọi người được pháp luật quy định và đảm bảo thực hiện. Điều này cho phép mọi người có thể giao lưu với nhau trong một môi trường chắc chắn và có thể dự báo được. Như vậy, nền pháp quyền không phải chỉ là một sự tô điểm cho phát triển, mà là nguồn quan trọng của tiến bộ. Nó tạo dựng một môi trường trong đó sự sáng tạo của toàn nhân loại có thể thăng hoa và sự thịnh vượng có thể được xây dựng. Ủy ban hiểu được rằng trao quyền pháp lý là một quá trình thay đổi có hệ thống, qua đó người nghèo và những người bị gạt ra bên lề có thể sử dụng được luật pháp, hệ thống pháp luật và các dịch vụ pháp lý để bảo vệ và thúc đẩy các quyền và các lợi ích của họ với tư cách là những công dân và những tác nhân kinh tế.

Luật pháp là cơ sở cho những thể chế vô cùng quan trọng của xã hội, không có một nền kinh tế thị trường hiện đại nào có thể phát huy tác dụng mà lại không có luật pháp, và để được hợp pháp, quyền lực cũng phải do pháp luật quy định. Một thị trường phát triển với tham gia của nhiều thành

phần có thể tạo ra một không gian tài chính cho phép các Chính phủ thực thi tốt hơn nhiệm vụ của mình. Mỗi quan hệ giữa xã hội, nhà nước và thị trường là mối quan hệ cộng sinh. Ví dụ, thị trường không những phản ánh những quyền tự do cơ bản như là tự do lập hội, và tự do đi lại, mà còn tạo ra các nguồn lực để đề ra, bảo vệ và thực thi đầy đủ các quyền con người. Chính những quá trình như thế này, trong đó người nghèo nhận thức được các quyền của mình và thu được những lợi ích từ các cơ hội mới, đã góp phần thúc đẩy việc thực thi quyền công dân - nói tóm lại đó chính là quá trình trao quyền pháp lý.

Nếu luật pháp là một rào cản với người nghèo - những người mong muốn cải thiện điều kiện sống của họ, nếu luật pháp bị cho là một chướng ngại vật đối với nhân phẩm và an ninh thì ý tưởng coi luật pháp là một thể chế chính thức sẽ không được thừa nhận. Nếu luật pháp được chấp nhận và được hiểu là một công cụ nhằm bảo vệ và tạo ra các cơ hội bình đẳng, đồng thời bảo đảm sự tiếp cận với quá trình công bằng và vô tư, thì luật pháp sẽ được tôn vinh là nền tảng của công lý.

Không hề có những ấn định chuyên môn nào cho phát triển. Đối với nhà nước, bảo đảm các quyền của công dân của họ được bảo vệ, thì các hệ thống có thể và cần phải được thay đổi, và được thay đổi một cách toàn diện. Trao quyền pháp lý là một lực lượng trung tâm trong quá trình cải cách này. Việc trao quyền pháp lý đòi hỏi nhà nước thực thi nhiệm vụ trên cơ sở tôn trọng, bảo vệ và thực hiện nhân quyền, và người nghèo ngày càng nhận thức được các quyền của họ và tận dụng các cơ hội đến với họ, thông qua chính những nỗ lực của bản thân họ cũng như là thông qua nỗ lực của những người ủng hộ họ, các mạng lưới xã hội rộng lớn và cả chính quyền các cấp. Những thành tố của trao quyền pháp lý được xây dựng trên tinh thần và ngôn từ của luật nhân quyền quốc tế, và đặc biệt là điều 1 của Tuyên bố toàn cầu về nhân quyền, trong đó quy định: “Tất cả mọi người đều sinh ra tự do và bình đẳng về nhân phẩm và quyền hạn.”

Dân chủ: Những biện pháp hết sức cần thiết

Những lời lẽ tốt đẹp của bản Tuyên bố viết cách đây 60 năm đã được mọi người chấp nhận rộng rãi, nhưng hiếm khi được thực hiện trên thực tế. Nếu người nghèo được trao quyền một cách hợp pháp, họ phải được hưởng các quyền hạn có hiệu lực trên thực tế và được bảo vệ bởi pháp luật. Những quyền này bao gồm: quyền bỏ phiếu, quyền tự do phát biểu và quyền được hưởng các thủ tục tố tụng hợp pháp. Mục đích trọng tâm của một xã hội dân chủ là đảm bảo các quyền hạn này của người dân được thực thi đầy đủ. Tuy nhiên, thách thức đặt ra là phải đảm bảo việc thực thi một cách nhất quán và công bằng. Các tổ chức quốc tế, cả khu vực lẫn toàn cầu có thể hỗ trợ việc xây dựng các thể chế dân chủ thông qua rất nhiều phương tiện.

Hiện nay đang có những lo ngại về việc thực hiện dân chủ hoá trong khi chưa hoàn thiện nền pháp quyền. Tuy nhiên, Ủy ban không đồng ý với những ý kiến này. Dân chủ và trao quyền pháp lý là những trụ cột có quan hệ tương hỗ và cần được thực hiện một cách đồng bộ hơn là theo trình tự. Trong trường hợp việc trao quyền pháp lý chưa được đảm bảo, thì xã hội sẽ không có được những lợi ích từ việc tự do trao đổi thông tin, từ những cuộc tranh luận công khai và những ý tưởng mới. Trong khi đó, Chính phủ lại không phải chịu trách nhiệm về những chính sách không phù hợp của họ. Một trong các lý do để giải thích hiện trạng trên là chưa có một xã hội dân chủ nào phải đối mặt với nạn đói kém, và thực tiễn trong nhiều thập kỷ qua cho thấy các nước dân chủ ít có khả năng rơi vào tình trạng xung đột. Dĩ nhiên, không hề có một mô hình riêng lẻ nào cho dân chủ nhưng cần đảm bảo rằng tiếng nói của người nghèo được quan tâm hơn trong trường hợp việc ra quyết định được phân cấp cho địa phương. Nguyên tắc cốt lõi của dân chủ trong mọi hình thức là quyền lực hợp pháp phải xuất phát từ tự do ý chí của nhân dân. Do vậy, tăng cường dân chủ là thiết yếu đối với việc trao quyền pháp lý.

Đối với những nhà cải cách: phản kháng và phần thưởng

Cải tạo một xã hội để người nghèo được coi là những thành viên của xã hội đó đòi hỏi phải cải cách một cách toàn diện về pháp lý, chính trị, xã hội và kinh tế. Xét về ngắn hạn, cải cách chưa chắc là một sự chọn lựa dễ dàng. Tuy nhiên, nó vẫn có thể mang đến một số thành quả về mặt lãnh đạo. Những lợi ích thiết thực sẽ được nhìn thấy rõ rệt hơn khi hệ thống luật pháp cung cấp cho người nghèo sự bảo hộ và các cơ hội phát triển. Nếu nền kinh tế không chính thức được hạch toán, ghi nhận thì các nguồn thuế sẽ được mở rộng, nguồn thu cho phát triển quốc gia sẽ được tăng lên. Những lợi ích về kinh tế sẽ góp phần mở rộng thị trường địa phương và đẩy mạnh hoạt động tài chính ở mọi cấp. Khi pháp quyền ngày càng được mở rộng và tăng cường, thì các mạng lưới chuyên bóc lột những nhóm người yếu thế trong nền kinh tế không chính thức sẽ dần dần bị tan rã và ngày càng có nhiều người tham gia vào quá trình đấu tranh phòng chống tội phạm và duy trì một trật tự xã hội thanh bình. Quá trình chuyển đổi này sẽ tăng thêm động lực cho cải cách, và uy tín cho những chính phủ theo tư tưởng cải cách, đặc biệt là uy tín với các nhóm cử tri mà tiếng nói của họ trước đây không được lắng nghe. Như vậy, trao quyền pháp lý có thể được coi là biểu tượng và là sự miêu tả hùng hồn về tiến bộ.

Tăng cường quyền lực pháp lý không phải là giải pháp thay thế cho các sáng kiến phát triển quan trọng khác, như tăng đầu tư vào giáo dục, các dịch vụ công và cơ sở hạ tầng, đẩy mạnh thương mại, giảm bớt và thích nghi với thay đổi khí hậu; mà là giải pháp bổ sung cho các sáng kiến nêu trên, góp phần nhân lên các tác động của những giải pháp này thông qua việc tạo ra các cơ hội cho thành công. Những người sống trong cảnh nghèo khổ cùng cực cần có sự hỗ trợ trực tiếp, đặc biệt những can thiệp có định hướng. Nhu cầu về một nền giáo dục bình đẳng, đặc biệt với các trẻ em gái, là không thể cấp bách hơn. Ủy ban tin rằng khả năng của 4 tỷ người trên thế giới - những người đang không được tính đến - là rất lớn. Nếu các quốc gia và luật pháp được cải cách để công nhận người nghèo một cách đúng mức, nếu pháp luật được dành cho tất cả mọi người, thì những người này sẽ nhanh chóng vượt qua các hạn chế của hoàn cảnh hiện tại và góp phần vào các giải pháp giải quyết các vấn đề mãn tính về kinh tế và xã hội.

Bốn trụ cột của quá trình trao quyền pháp lý cho người nghèo

Trong quá trình tranh luận, trên cơ sở công việc của các nhóm công tác, Ủy ban đã xây dựng được một chương trình toàn diện cho việc trao quyền pháp lý gồm bốn trụ cột chính làm trung tâm cho các nỗ lực quốc gia và quốc tế để người nghèo có được sự bảo hộ và cơ hội. Quá trình trao quyền pháp lý chỉ có thể thực hiện được thông qua việc thay đổi một cách có hệ thống để giải phóng các tiềm năng kinh tế và dân sự của người nghèo. Chương trình của Ủy ban gồm: *tiếp cận công lý và pháp quyền, quyền sở hữu tài sản, quyền lao động và quyền kinh doanh*¹. Bốn trụ cột này có mối liên hệ chặt chẽ, vừa tăng cường vừa phụ thuộc lẫn nhau. Quá trình trao quyền pháp lý sẽ thành công với sự hội tụ và kết quả triển khai hiệu quả của cả 4 trụ cột này.

Trụ cột thứ nhất: Tiếp cận công lý và pháp quyền

Quyền đầu tiên, có tính bảo đảm cho tất cả các quyền khác, đó là quyền tiếp cận công lý và pháp quyền. Việc trao quyền pháp lý sẽ không thể thực hiện được, cả về mặt pháp lý cũng như trên thực tế, nếu người nghèo không thể tiếp cận với một hệ thống tư pháp hoạt động đúng chức năng. Ở những nơi mà pháp luật tôn trọng và bảo đảm cho việc thực thi các quyền và nghĩa vụ của xã hội thì lợi ích của tất cả mọi người, đặc biệt là người nghèo, là rất lớn, không thể đo đếm được. Bảo đảm sự tiếp cận công lý một cách công bằng rất khó có thể thực hiện được mặc dù đây là điều kiện

¹ 'Quyền kinh doanh không nên coi là một thuật ngữ luật mới, mà là tập hợp các quyền hiện có liên quan đến việc tiến hành kinh doanh của cá nhân với vai trò quan trọng trong đời sống của dân nghèo

căn bản của tiến bộ. Cho dù hệ thống pháp luật là công bằng và bao quát tất cả mọi đối tượng trong xã hội, thì sự tiếp cận công lý một cách công bằng cũng chỉ có thể thực hiện được với sự cam kết của nhà nước và các thiết chế công. Các biện pháp để trao quyền pháp lý trong lĩnh vực này phải:

Bảo đảm mọi người đều được hưởng quyền cơ bản về địa vị pháp lý, và được đăng ký ngay từ lúc sinh ra;

Hủy bỏ hoặc sửa đổi các điều luật, quy định có tính định kiến, thiên lệch đối với các quyền, lợi ích và đời sống của người nghèo;

Tạo điều kiện thuận lợi cho việc thành lập các tổ chức và liên minh nhà nước và xã hội dân sự, bao gồm cả những trợ lý luật sư hoạt động vì lợi ích của những người bị loại trừ khỏi hệ thống chính thức;

Thiết lập một chế độ độc quyền nhà nước hợp pháp đối với các hình thức áp bức, ví dụ thông qua hệ thống cảnh sát hiệu quả và không thiên vị;

Thay đổi các hệ thống pháp lý, quản lý đất đai và các thể chế công chính thức khác có liên quan theo hướng dễ tiếp cận hơn thông qua việc công nhận và lồng ghép các tập quán pháp và các quy trình pháp lý không chính thức quen thuộc đối với người nghèo;

Khuyến khích các toà án xem xét đầy đủ những quyền lợi của người nghèo;

Hỗ trợ các cơ chế giải quyết tranh chấp ngoài tòa án;

Thúc đẩy và thể chế hoá việc tiếp cận các dịch vụ pháp lý để nâng cao hiểu biết về pháp luật cho người nghèo, giúp họ biết cách sử dụng pháp luật để bảo vệ quyền, lợi ích của mình;

Hỗ trợ các biện pháp cụ thể để trao quyền pháp lý cho phụ nữ, các dân tộc ít người, người tị nạn và những người bị đẩy ra khỏi nơi cư ngụ ở trong nước cũng như người dân bản địa.

Trụ cột thứ hai: Quyền sở hữu tài sản

Quyền sở hữu tài sản, đứng một cách độc lập hoặc kết hợp với các quyền khác, là một quyền con người. Một chế độ sở hữu tài sản vận hành đầy đủ phải bao gồm 4 thành tố quan trọng như sau: hệ thống các quy tắc trong đó quy định đầy đủ các quyền hạn và nghĩa vụ giữa con người và tài sản phản ánh tính đa dạng và phong phú của các chế độ sở hữu tài sản trên toàn thế giới; hệ thống quản trị hành chính; thị trường trao đổi tài sản vận hành tốt; và hệ thống thực thi chính sách xã hội. Mỗi thành tố trong số này đều có thể hoạt động theo hướng chống lại người nghèo. Khi toàn hệ thống vận hành theo đúng chức năng thì nó sẽ trở thành một công cụ để tạo điều kiện cho người nghèo tham gia vào nền kinh tế chính thức, và là một cơ chế để người nghèo có thể tiến bước cùng với sự vận động của xã hội. Khi toàn bộ hệ thống hoặc một thành tố hoạt động không đúng chức năng, thì người nghèo sẽ bị mất đi các cơ hội hoặc bị phân biệt đối xử.

Cải cách các quyền sở hữu tài sản thường tiềm ẩn các rủi ro sẵn có, nên cần phải thật sự quan tâm tới việc bảo đảm các quyền cho người nghèo. Phụ nữ chiếm phân nửa dân số thế giới, nhưng chỉ được làm chủ 10% tài sản của thế giới. Những người dân bản địa và những người khác cũng thường xuyên phải chịu cảnh phân biệt đối xử. Để bảo đảm quyền lợi của các nhóm người này, cần phải có tư duy pháp lý sáng tạo. Việc tạo cho người nghèo các quyền và sự tiếp cận với tài sản đồng nghĩa với các hình thức can thiệp xã hội một cách trực tiếp.

Để có thể sinh lời, tài sản cần phải được công nhận chính thức bởi một hệ thống bao gồm các quyền về sở hữu tài sản cá nhân và tập thể, trong đó cũng bao gồm cả việc thừa nhận các quyền theo tập quán. Việc ghi nhận các quyền này trong các văn bản chính thức, các chứng thư và các hợp đồng theo quy định của pháp luật, sẽ bảo vệ các hộ gia đình và các doanh nghiệp. Việc thu hồi tài sản

chỉ nên là một giải pháp trong những tình huống mà sự an toàn đối với cuộc sống và tài sản của người dân bị đe dọa, hoặc các thỏa thuận hợp đồng bị vi phạm hoặc theo các quy trình đảm bảo sự công bằng. Tuy nhiên, việc thu hồi tài sản này phải được thực hiện theo các trình tự pháp lý phù hợp, công bằng, có thể thương lượng, độc lập, và trong những trường hợp mà chi phí cho việc thu hồi là hoàn toàn có thể đền bù được. Các quyền sở hữu tài sản, bao gồm cả sự an toàn trong sở hữu đất đai, phải được bảo vệ không những bởi pháp luật mà còn bởi việc gắn tài sản của người nghèo với lợi ích to lớn của toàn xã hội (thông qua việc mở rộng giới hạn an toàn trong sở hữu ruộng đất của họ). Dân nghèo phải được tạo thuận lợi trong việc dùng tài sản của mình để thế chấp vay vốn kinh doanh hoặc cầm cố. Nó khuyến khích việc tuân thủ luật pháp thông qua việc gắn chặt chủ sở hữu với tài sản, tài sản với địa chỉ, địa chỉ với việc thực thi; nói cách khác buộc mọi người phải chịu trách nhiệm. Do vậy, có thể khẳng định là cải cách về sở hữu tài sản có thể tăng cường tiếp cận với địa vị pháp lý và với công lý. Các giấy tờ sở hữu tài sản sẽ khiến các vụ giao dịch riêng lẻ, phân tán được tập hợp thành một hệ thống hợp pháp thống nhất. Việc này cũng sẽ hợp nhất các thị trường nhỏ lẻ ở các địa phương, tạo điều kiện cho các doanh nghiệp có được những cơ hội mới ngoài phạm vi địa phương và được sự bảo vệ tốt hơn của pháp luật theo các quy trình pháp lý chặt chẽ và có xem xét đến các nguyên nhân. Các biện pháp trao quyền pháp lý trong lĩnh vực này phải đảm bảo những điều kiện sau:

- Thúc đẩy việc quản lý hiệu quả các tài sản tư nhân và tập thể nhằm hội nhập nền kinh tế ngoài vòng pháp lý vào nền kinh tế chính thức, đồng thời bảo đảm tất cả các công dân vẫn có thể dễ dàng tiếp cận với nền kinh tế này;
- Bảo đảm các quyền sở hữu tài sản ở mỗi quốc gia đều được thực thi bằng pháp luật và các chủ sở hữu tài sản đều được tiếp cận với các quyền và chuẩn mực như nhau;
- Tạo dựng một thị trường vận hành tốt, dễ tiếp cận, minh bạch và có trách nhiệm để phục vụ cho quá trình mua bán tài sản.
- Mở rộng hiệu lực của quyền sở hữu tài sản, kể cả an toàn trong sở hữu đất đai, thông qua các chính sách xã hội và các chính sách công khác như tiếp cận về nhà ở, cho vay lãi suất thấp, và phân phối đất công;
- Phát triển hệ thống sở hữu tài sản trong đó mọi bất động sản do người chồng mua sẽ được mặc nhiên công nhận là tài sản chung của hai vợ chồng, hoặc của hai người có hôn nhân thực tế.

Trụ cột thứ 3: Quyền lao động

Người nghèo thường chỉ kiếm đủ sống mặc dù họ dành phần lớn thời gian trong ngày để làm việc. Tuy nhiên, lao động không phải là một thứ hàng hoá. Do vậy, tương tự như việc công nhận tài sản và của cải vật chất của người nghèo, thì tài sản lớn nhất của người nghèo - sức lao động và vốn con người - cũng phải được công nhận trên thực tế. Tính hợp pháp, thậm chí cả khả năng được thừa nhận của nền kinh tế phụ thuộc vào các quyền lao động cơ bản, cũng như sự phát triển vốn con người là rất cần thiết cho tăng trưởng bền vững. Ngược lại, việc thường xuyên cải thiện các quyền lao động và các quyền xã hội khác phải dựa trên một nền kinh tế thị trường hoạt động hiệu quả. Mô hình điển hình về năng suất lao động thấp, thu nhập thấp và nguy cơ cao cần phải được thay thế bằng việc thực hiện các *Nguyên tắc và Quyền cơ bản tại nơi làm việc*, *Chương trình Lao động chuẩn mực*, và chiến lược cung ứng sự bảo hộ và cơ hội cho người lao động trong nền kinh tế không chính thức - một liên minh được coi là một hợp đồng xã hội toàn cầu mới nổi. Dưới đây là cách thức tiến hành:

- Tôn trọng, thúc đẩy và thực hiện tự do lập hội nhằm tăng cường địa vị pháp lý, tiếng nói và đại diện của những người lao động nghèo trong các cuộc đối thoại xã hội và chính trị về cải cách và cách thiết kế các cải cách đó;

- Cải thiện chất lượng các quy định về lao động và sự vận hành của các tổ chức thị trường lao động nhằm tạo ra sự hợp lực giữa bảo hộ với năng suất lao động của người nghèo;
- Bảo đảm việc thực thi có hiệu quả gói các quyền lao động tối thiểu cho người lao động và cho các doanh nghiệp hoạt động trong nền kinh tế phi chính thức vốn luôn vượt quá phạm vi của *Bản Tuyên bố về các Nguyên tắc và Quyền cơ bản tại nơi làm việc*;
- Mở rộng khả năng tiếp cận các cơ hội việc làm trong nền kinh tế thị trường đang lớn mạnh và dung nạp được nhiều người nghèo hơn;
- Mở rộng phạm vi bảo trợ xã hội đối với những người lao động nghèo trong trường hợp có cú sốc về kinh tế và thay đổi về cơ cấu;
- Đẩy mạnh các biện pháp bảo đảm tiếp cận với các dịch vụ chăm sóc y tế, bảo hiểm y tế và hưu trí;
- Bảo đảm việc trao quyền pháp lý mang tính bình đẳng giới để đáp ứng được những cam kết theo tiêu chuẩn của Tổ chức Lao động Quốc tế (ILO). Những cam kết này bao gồm: tích cực xúc tiến việc xoá bỏ phân biệt đối xử, và bảo đảm bình đẳng về cơ hội và cách đối xử đối với lao động nữ - lực lượng chính trong công cuộc xoá đói giảm nghèo ở các cộng đồng dân cư nghèo.

Trụ cột bốn: Quyền kinh doanh²

Ủy ban cho rằng người nghèo được hưởng các quyền là chuyện đương nhiên, không chỉ khi làm việc cho những người khác mà ngay cả khi phát triển công việc kinh doanh của họ. Tiếp cận các dịch vụ tài chính cơ bản là vấn đề hết sức quan trọng đối với các nhà kinh doanh mới hoặc đang có tiềm năng. Việc tiếp cận sự bảo hộ và các cơ hội như khả năng ký hợp đồng, khoán việc, tăng vốn đầu tư thông qua việc phát hành cổ phiếu, trái phiếu hoặc các hình thức khác, hạn chế các rủi ro tài chính cá nhân thông qua việc bảo vệ tài sản và hạn chế trách nhiệm, và chuyển giao quyền sở hữu tài sản từ thế hệ này sang thế hệ khác cũng là những yếu tố quan trọng không kém. Có thể mức độ quan trọng của những quyền này là không giống nhau đối với tất cả các nhà kinh doanh nhưng đây là những công cụ để thực hiện xoá đói giảm nghèo và phát triển kinh tế. Tất cả những doanh nghiệp siêu nhỏ, nhỏ và vừa ở những quốc gia đang phát triển đều phải được hưởng các quyền này. Những doanh nghiệp này, phần lớn do phụ nữ điều hành, là những doanh nghiệp sử dụng rất nhiều lao động. Thành công hay thất bại của khu vực kinh tế này thường nói lên sự khác biệt giữa phát triển kinh tế với tri trệ, giữa việc tăng công ăn việc làm với tình trạng thất nghiệp tràn lan, và giữa việc mở rộng cộng đồng những cổ đông với tình trạng bất bình đẳng sâu sắc làm suy yếu khế ước xã hội. Các biện pháp trao quyền pháp lý trong lĩnh vực này phải:

- Bảo đảm những quyền kinh doanh cơ bản; bao gồm quyền buôn bán, có nhà xưởng, được tiếp cận hệ thống cơ sở hạ tầng và các dịch vụ cần thiết (nhà xưởng, điện, nước, hệ thống vệ sinh);
- Nâng cao hiệu quả quản lý kinh tế để tạo điều kiện cho người nghèo dễ dàng và có khả năng tài chính để thiết lập và vận hành một doanh nghiệp, tiếp cận các thị trường, và thôi kinh doanh nếu cần thiết;
- Mở rộng khái niệm “pháp nhân” theo hướng bao gồm cả các công ty chịu trách nhiệm pháp lý cho phép các chủ công ty tách bạch kinh doanh với tài sản cá nhân, tạo cho họ khả năng dám chấp nhận rủi ro một cách khôn ngoan;
- Tăng cường các dịch vụ tài chính dành cho người nghèo, cung cấp cho các nhà kinh doanh ở các nước đang phát triển những dịch vụ mà rất nhiều các đối tác của họ ở các nơi khác trên thế giới cho là chuyện đương nhiên như tiết kiệm, tín dụng, bảo hiểm, lương hưu, và các công cụ khác nhằm kiểm soát rủi ro;

- Mở rộng tiếp cận các cơ hội kinh doanh mới thông qua các chương trình chuyên môn hoá để giúp các nhà kinh doanh làm quen với các thị trường mới, giúp họ tuân thủ các quy chế và các yêu cầu đặt ra, hỗ trợ các liên kết giữa các doanh nghiệp lớn và nhỏ hơn.

Tăng cường và thực hiện thể chế

Để gặt hái được thành công, việc trao quyền pháp lý phải dẫn tới những thay đổi về hệ thống, trong đó có cả cải cách thể chế. Bốn trụ cột của quá trình trao quyền pháp lý nêu trên sẽ củng cố, tăng cường lẫn nhau trong một chu trình toàn diện chứ không phải là sự tách biệt, phân tán. Các thể chế và pháp luật có hiệu lực trên thực tế trong đó xác định rõ quyền hạn và nghĩa vụ sẽ tạo ra sự tin tưởng cho các cá nhân trong việc hợp tác với những người khác bất kể thời gian và không gian, do đó dễ dàng tạo ra của cải vật chất. Năng suất lao động đạt được thông qua cải cách sẽ lan toả từ lĩnh vực này sang các lĩnh vực khác. Các cơ chế về bảo hộ xã hội và quyền lao động có mối quan hệ mật thiết với việc phát triển một môi trường kinh doanh cạnh tranh và nhiều lợi nhuận. Nói tóm lại, trong quá trình trao quyền pháp lý, nhiều điều tốt đẹp sẽ cùng diễn ra.

Sự lãnh đạo về mặt chính trị là cần thiết. Chính Tổng thống và Thủ tướng, cùng với sự hợp tác của các Bộ trưởng tài chính, tư pháp và lao động, chứ không phải là từng bộ, ngành đơn lẻ hoạt động trong thế cạnh tranh để thu hút sự chú ý và kêu gọi hỗ trợ, mới là những nhân tố chính để thực hiện một cách tốt nhất Chương trình phát triển toàn diện của quốc gia. Thông qua việc sử dụng quyền lực chính trị của mình, các Tổng thống và các Thủ tướng có thể thúc đẩy việc thực hiện Chương trình này và tạo nên một khí thế chính trị đầy sôi động. Tuy nhiên, các quan chức cao cấp này không phải là một điều kiện kiên quyết để có được sự lãnh đạo hiệu quả. Các công dân và các tổ chức cơ sở cũng có thể tạo nên một động lực quan trọng cho những thay đổi thông qua các hình thức giáo dục quần chúng và tập trung vào các chủ đề về trao quyền pháp lý. Rất nhiều sự cải thiện trong đời sống của người nghèo đã được hiện thực hóa thông qua các đổi mới xã hội. Quá trình trao quyền pháp lý cũng phải được thực hiện từ dưới cơ sở đi lên.

Phương pháp trao quyền pháp lý do Ủy ban khuyến nghị không giống với các phương pháp tiếp cận truyền thống về cải cách tư pháp và cải cách thể chế, không thực hiện theo các kế hoạch/lộ trình đã có sẵn. Những khác biệt về điều kiện/bối cảnh giữa các quốc gia và địa phương đã tạo nên rất nhiều loại hình rào cản cũng như các cơ hội cải cách mà ta cần phải tính đến. Tuy nhiên, cũng có những khía cạnh chung để đạt được thành công. Các liên minh chính trị rộng rãi thu hút sự tham gia và cam kết thực hiện chính sách của các nhà lãnh đạo từ nhiều thành phần trong xã hội là điều kiện thuận lợi để thực hiện trao quyền pháp lý và góp phần vượt qua mọi phản kháng, phân tán lực lượng và trì hoãn. Nắm vững và đạt được sự hài hòa giữa cải cách và bối cảnh chính trị trên cơ sở hiểu biết sâu sắc về điều kiện của địa phương trong nền kinh tế chính thức và không chính thức là vấn đề căn bản. Vấn đề giới cũng cần được chú ý sát sao trong tất cả 4 lĩnh vực, tương tự như vấn đề về luật tục và quyền của người dân bản địa. Người nghèo không chỉ là đối tượng của trao quyền pháp lý mà còn là người tham gia thiết kế và trực tiếp thực hiện quá trình đó. Họ phải được tham gia và cung cấp các thông tin phản hồi trong tất cả các giai đoạn của cuộc cải cách, kể cả việc theo dõi sát sao các kết quả. Cải cách phải xuất phát từ thực tiễn và những nhu cầu của dân nghèo. Ủy ban tin tưởng rằng thành công sẽ đạt được ở những nơi có ý chí thực hiện dân chủ mạnh mẽ nhất.

Tiến triển như thế nào trong môi trường đa phương

Trong khi Chính phủ là chủ thể chịu trách nhiệm chính, là “người gánh vác nhiệm vụ” hiểu theo thuật ngữ về nhân quyền, trong quá trình trao quyền pháp lý cho người nghèo, thì Liên hợp quốc, hệ thống các thiết chế đa phương rộng lớn, và cộng đồng các tổ chức phi chính phủ quốc tế cũng có thể hỗ trợ cho quá trình này, cụ thể là:

- Chương trình trao quyền pháp lý phải được thống nhất coi là mối quan tâm chủ chốt của các thiết chế đa phương toàn cầu như Ngân hàng Thế giới, Chương trình phát triển Liên hợp quốc, Tổ chức Lao động quốc tế, Tổ chức Nông lương quốc tế và Chương trình tái định cư Liên hợp quốc. Các tổ chức này, tùy theo cách thức hoạt động riêng biệt của mình, sẽ tác động để các Chính phủ phải thiết lập và thực hiện các nguyên tắc về tạo cơ hội và bảo hộ về kinh tế - xã hội. Các chiến lược và phương thức hoạt động của các tổ chức này cũng cần được thay đổi để có thể hỗ trợ một cách mạnh mẽ, bền vững và có phối hợp cho Chương trình trao quyền pháp lý cho người nghèo. UNDP cần đi tiên phong và cộng tác với các tổ chức khác của Liên hợp quốc nhằm phát triển một chương trình hợp tác đa phương thống nhất cho hoạt động trao quyền pháp lý;
- Chương trình trao quyền pháp lý cho người nghèo cần phải trở thành sứ mệnh chủ chốt của các tổ chức chính trị khu vực, các ngân hàng khu vực và các cơ quan Liên hợp quốc khu vực. Những tổ chức này cần hợp tác chặt chẽ với các nhà lãnh đạo quốc gia để vừa hỗ trợ các Chính phủ trong quá trình cải cách, vừa gây ảnh hưởng đối với các Chính phủ chưa sẵn sàng với chủ trương cải cách;
- Các tổ chức xã hội dân sự và các tổ chức cộng đồng có thể đóng góp vào quá trình trao quyền pháp lý thông qua việc gắn kết người nghèo với các thể chế chính trị ở mọi cấp, kêu gọi nâng cao hơn nữa quyền đại diện cho dân nghèo, tổ chức ủng hộ các chương trình cải cách, và đóng vai trò là nhà kiểm toán độc lập của hệ thống chính trị;
- Cộng đồng kinh doanh cũng có thể tạo điều kiện thuận lợi cho quá trình trao quyền pháp lý thông qua UN GLOBAL COMPACT của Liên hợp quốc, và bằng cách hỗ trợ và tham gia vào các nỗ lực cải cách ở cấp trung ương và địa phương;
- Các cộng đồng tôn giáo, các truyền thống tâm linh bản địa có thể đóng một vai trò quan trọng độc nhất vô nhị trong việc biến các vấn đề liên quan đến tinh thần trong quá trình trao quyền pháp lý thành các hành động cụ thể;
- Các hiệp hội nghề nghiệp chuyên môn, gồm các nhà luật gia, luật sư, quan chức quản lý đất đai, quan trắc và quy hoạch đô thị, cũng có vai trò trong việc thu thập và phổ biến thông tin trong các cộng đồng và mạng lưới của họ. Họ có thể có những hỗ trợ về mặt chính trị cho quá trình trao quyền pháp lý và tiếp cận với việc cải cách tư pháp, cũng như tài trợ thêm cho các dịch vụ trợ giúp pháp lý và các dịch vụ cần thiết khác.

Các sáng kiến này cần tạo được:

- Sự hỗ trợ thống nhất cho những nỗ lực trao quyền pháp lý ở những nước khác nhau;
- Tạo ra sự đồng thuận về chính trị cho quá trình quyền pháp lý ở cấp khu vực và toàn cầu;
- Tạo được những công cụ mới để hỗ trợ quá trình trao quyền pháp lý, cụ thể là:
- Chương trình “Hiệp ước về trao quyền pháp lý toàn cầu” là sự khởi đầu cho việc xác định pháp điển hóa các quyền cơ bản và định ra một khuôn khổ cho việc thực hiện các quyền đó;
- Các cơ chế theo dõi tiến độ ở mọi cấp;
- Một cơ sở dữ liệu để ghi lại, lưu trữ và phổ biến các kinh nghiệm và các bài học rút ra từ quá trình trao quyền pháp lý;
- Quan hệ hợp tác giữa nhà nước và tư nhân;
- Một sáng kiến toàn cầu nhằm tăng cường tri thức và đổi mới cấp cơ sở.

Nói tóm lại, một bộ phận lớn người dân trên thế giới đang sống ngoài vòng cương toả của luật pháp. Đây là những thành phần gây ra sự trì trệ ở trong nước cũng như trên toàn cầu. Một nhà nước nhắm mắt làm ngơ trước tình hình này thì chắc chắn sẽ thất bại. Nếu có quá nhiều người không

nhận được sự bảo vệ của hệ thống pháp quyền thì xã hội ấy không thể nào phát huy được hết quyền năng; mọi thành tố của hệ thống kinh tế - từ năng suất lao động và tiết kiệm đến đầu tư, thị trường, quy hoạch và đổi mới đều bị tước đi nguồn năng lượng và tài sản. Việc gạt ra bên lề những người nghèo sẽ khiến các Chính phủ khó có thể đáp ứng được các nhu cầu trong nước và tạo ra những điều kiện để làm phát sinh tình trạng hỗn loạn trong dân chúng cũng như sự tan rã của xã hội.

Phương thuốc cứu chữa cho tình trạng gạt người nghèo ra bên lề là lôi cuốn họ trở lại tham gia vào quá trình Trao Quyền pháp lý cho Người nghèo. Việc này rất quan trọng xét về mặt kinh tế, chính trị, xã hội và đạo đức. Một đất nước mà luật pháp và thể chế không đóng cửa đối với dân nghèo sẽ thu được nhiều lợi ích từ việc đóng góp của toàn thể dân chúng, và từ chính trật tự pháp lý, xã hội và kinh tế trong đó tất cả các thành phần xã hội đều có tiếng nói và có phần được hưởng. Những đất nước như vậy sẽ có điều kiện tốt hơn để xây dựng khối đoàn kết dân tộc và chắc chắn sẽ tìm được một chỗ đứng vững vàng trên thương trường cạnh tranh quốc tế. Thế giới nói chung cũng sẽ được lợi vì ngày càng có nhiều nhà nước thực thi những cải cách cần thiết nhằm trao quyền pháp lý cho người nghèo. Những sáng kiến như vậy sẽ góp phần giảm bớt áp lực gây nên bởi tình trạng di dân tị nạn, lạc hậu kém phát triển, đói kém, không quan tâm tới môi trường, cấp cứu y tế và xã hội phân hoá thành các phe phái. Trong một thế giới phụ thuộc lẫn nhau, tất cả chúng ta sẽ làm tốt hơn nếu các nước láng giềng của chúng ta tin vào sự bảo vệ của luật pháp và sẽ cam kết đảm đương trách nhiệm của mình quy định của pháp luật.

Xét cho cùng, thời đại này là một thời đại của những biến động dây chuyền, không những trong trật tự kinh tế mà trong cả việc tạo dựng một lĩnh vực công toàn cầu. Sự tác động qua lại ngoài tầm kiểm soát giữa các nhà nước là rất lớn, từ hiển nhiên cho đến không nhìn thấy được, từ ác ý đến thiện chí. Trong đó, một số cần phải được ngăn chặn, một số cần được kiểm soát, một số cần được nói lỏng kiểm soát và một số cần được khuyến khích, cổ vũ. Tuy vậy, ở cấp quốc gia, các thể chế toàn cầu của chúng ta hầu như vẫn nhắm mắt làm ngơ trước thực tiễn đang diễn ra, tập trung trang bị cho quá khứ nhiều hơn là cho hiện tại, do vậy đã phần nào cản trở những nỗ lực nhằm đối phó với từng vấn đề mới mà chúng ta phải đương đầu. Ai có thể phủ nhận được rằng tất cả chúng ta đều có trách nhiệm bảo vệ: một trách nhiệm mà chúng ta vẫn chưa đáp ứng được? Cho dù đối với vấn đề biến đổi khí hậu, thương mại, di cư, hoặc an ninh, thế giới đều mong chờ có được luật lệ công bằng cho thế kỷ 21, trong đó tất cả mọi người đều được bảo hộ cũng như có các cơ hội phù hợp với những nghĩa vụ và quyền con người.

Đây là thời điểm thích hợp để đổi mới Chương trình chống đói nghèo

Thời điểm hiện tại chính là thời điểm thích hợp để đổi mới Chương trình chống nghèo đói với mục đích bao quát đầy đủ đại đa số nhân dân thế giới trong các hệ thống quyền hạn và nghĩa vụ - những hệ thống đã thể hiện khả năng đem lại phồn vinh thịnh vượng trong 60 năm qua. Trách nhiệm của các nhà lãnh đạo quốc gia và quốc tế đồng thời cũng là trách nhiệm của tất cả chúng ta là phải mở rộng vòng tròn cơ hội và nói dài tầm với của bảo vệ - không phải chỉ bằng sao chép lại hướng đi của các nước giàu mà thông qua việc tìm ra những phương cách để giúp các nước vạch ra phương hướng phát triển của riêng mình. Mặc dù phương pháp có khác nhau nhưng mục tiêu chung thì vẫn vậy - tạo khả năng và tăng cường sức mạnh của người nghèo để tiến tới thành công với tư cách vừa là cá nhân vừa là những người đóng góp cho phúc lợi kinh tế xã hội của cộng đồng. Tiếp tục thụ động và trì hoãn hơn nữa sẽ sớm đưa những tài năng của nhân loại không được phát huy xuống mồ, và khiến cho những người còn sống sót phải tiếp tục chịu đựng cuộc sống đói nghèo.

Biến tình trạng đói nghèo thành quá khứ sẽ không thể thực hiện được nếu chỉ thông qua quá trình trao quyền pháp lý, nhưng cũng khó có thể làm được việc này mà lại không có quá trình trao quyền pháp lý. Quá trình Trao quyền pháp lý cho Người nghèo thấy được tính phức tạp của xã hội và

những tiềm năng phong phú của người nghèo. Bằng cách giải phóng năng lượng và phát huy tính sáng tạo của họ, chúng ta hoàn toàn có khả năng tận dụng được những tiềm năng phong phú đó để xây dựng một thế giới tốt đẹp hơn, giàu có hơn, bình đẳng và nhân đạo. Đã đến lúc chúng ta phải đoàn kết, nhất trí hỗ trợ cho nhiệm vụ cải tạo có tính chất sống còn đó.

Ủy ban nhận thấy rằng khoảng bốn tỷ người, chiếm đa số dân số thế giới, đang sống ngoài vòng bảo vệ của pháp quyền

Pháp luật dành cho mọi người

Trước khi bạo lực nổ ra, Margaret Atieno Okoth bán bắp cải sáu ngày một tuần tại một sạp hàng nhỏ hẹp ở Chợ Toi, Nairobi, cùng với những tiểu thương khác bày bán đủ thứ từ giày dép cũ cho đến phụ tùng xe đạp. Với số tiền ít ỏi kiếm được ấy, bà chỉ gửi được 3 trong số 12 đứa con đến trường, trong khi ông John, chồng bà, phải làm đủ loại việc vất vả ở những trang trại của dân trung lưu quanh nhà. Tuy vậy, dù cho bà Margaret có tần tảo đến đâu chẳng nữa thì cả gia đình nhà bà chỉ đủ sống trong một túp lều ổ chuột 1 gian, không điện nước, không vệ sinh. Họ cứ lẩn quẩn trong khu Kibera, một khu nhà ổ chuột hôi hám bẩn thỉu - nơi 1 triệu người Kenya đang vật lộn để sinh tồn và cảnh đói nghèo mãi đeo bám họ từ đời này sang đời khác.

Trong hàng ngàn khu nhà định cư ổ chuột như vậy trên khắp thế giới, những người nghèo như Margaret chẳng được sự công nhận về mặt pháp lý - không có giấy khai sinh, không có địa chỉ hợp pháp, không có quyền hạn gì đối với túp lều hay sạp hàng của họ. Nếu không có những quy định pháp luật thì khả năng của họ muốn phát huy hết những nỗ lực và của cải của mình sẽ bị hạn chế, đồng thời họ thường xuyên phải sống trong lo sợ bị các quan chức địa phương hoặc bởi các lãnh chúa trong vùng thu hồi, chiếm đất. Bọn tội phạm săn lùng họ; bọn quan chức tham nhũng róc thịt da họ. Và như được chứng kiến trong cuộc bạo động gần đây ở Kenya, sự an ninh, an toàn cũng là quá xa vời đối với họ. Ngay trước khi bạo động nổ ra, Joseph Muturi, một người chuyên buôn bán quần áo tại một sạp hàng nhỏ ở Chợ Toi, đã nói với các đồng nghiệp bạn bè rằng: “Tôi biết chỉ trong vòng vài giờ nữa, tất cả những thứ này có thể biến hết”. Ông chủ yếu quan tâm đến việc xe ủi sẽ tới san bằng khu chợ để dọn đường cho những tập đoàn kinh tế đầy quyền năng. Cuối cùng, vụ bạo động đã nhuộm màu chính trị, đẩy lên bởi cuộc bầu cử bị chống đối. Đối với hàng ngàn con người ở Chợ Toi, sự kiện này là minh chứng đơn giản cho tính thực tế trong lời phát biểu của Joseph Muturi. Mọi thứ quả thực đều biến sạch! Chẳng có an ninh cũng chẳng có bảo vệ vào lúc người ta cần đến nó nhất. Rất có thể những vấn đề như vậy khó khắc phục. Nhưng vẫn có khả năng thay đổi. Ta hãy đến thăm chợ Sewa Nagar ở New Delhi.

Mehbood, người bán hàng đồ nhựa tại chợ Sewa Nagar, phát biểu: “Tôi sẽ không bao giờ quên được cuộc sống xưa kia khủng khiếp tới mức nào. Chúng tôi phải vật lộn với cuộc sống bằng lao động cực nhọc lương thiện của mình nhưng hầu như không thể nào khác được. Cảnh sát và các quan chức địa phương vòi ăn hối lộ, đe dọa hất chúng tôi ra đường hoặc tịch thu hàng hóa của chúng tôi. Tôi đã phải dứt lốt cho chúng nhưng tôi vẫn cứ bị gây phiền hà, thậm chí bị đánh đập. Hàng hóa của chúng tôi bị thu giữ và nhiều lần tôi bị mất sạch và bị tống cổ ra khỏi nơi buôn bán của mình. Hồi đó, tôi không bao giờ nghĩ rằng tình hình lại có thể khác được”.

Khách tham quan tới chợ Sewa Nagar ngày nay sẽ khó có thể nhận ra những điều kiện khủng khiếp như hồi tưởng của Mehboob. Khu chợ nườm nượp khách mua hàng vào ra, với những sạp hàng sạch sẽ, ngăn nắp, bài trí đẹp mắt như để tranh giành sự chú ý của khách mua hàng. Madan Sal bán hoa quả khô, Santosh mời chào các nữ khách hàng bằng các đồ trang sức và đồ mỹ phẩm, Raju kiếm ăn khá nhờ nghề cắt tóc cạo râu cho nam giới - và không ai trong bọn họ giờ đây còn lo sợ gì nữa.

Nguồn gốc của sự biến đổi kỳ diệu này thật đơn giản nhưng cũng thật sâu sắc. Trong khi trước kia Santosh và các tiểu thương khác không có quyền được buôn bán hợp pháp, thì giờ đây họ đã có được giấy phép kinh doanh chính thức. Trên giấy tờ chuyện này chẳng có vẻ gì là cách mạng, nhưng trên thực tế nó đã cho phép những tiểu thương của khu chợ được quyền kiếm lời hợp pháp từ những hoạt động tằn tảo sớm hôm của họ. Để đổi lấy việc thuê hàng tháng với giá phải chăng, giờ đây các tiểu thương đã có được quyền bảo đảm cho chỗ ngồi của họ. Mehboob giải thích: “Giờ đây chúng tôi không còn phải dút lót hối lộ nữa. Tôi cảm thấy sung sướng vì tôi kiếm được đồng tiền lương thiện và đóng thuế hẳn hoi”.

Phần lớn những tiểu thương bán dạo đường phố ở Ấn Độ không có được may mắn như họ. Các luật lệ đô thị ở đất nước này cấm việc bán dạo đường phố mà không có giấy phép đăng ký, thế nhưng ở New Delhi, với số dân trên 15 triệu người, mới chỉ có không đến 4000 giấy phép đăng ký được phát hành. Ước tính 99% trong số 10 triệu tiểu thương bán dạo đường phố ở thành phố này buôn bán chui bất hợp pháp. Thay vì được bảo vệ bởi luật pháp thì họ lại bị gạt sang bên lề.

Một phần của vấn đề này là do tiếng nói của dân nghèo không được lắng nghe. Sự đổi mới diễn ra ở khu chợ Sewa Nagar là nhờ một nhóm hoạt động ở New Delhi tên là Manushi phát động một chiến dịch quần chúng để vận động hành lang các quan chức Chính phủ. Hoạt động của họ đã có được sự ủng hộ của chính quyền địa phương và nghị sỹ quốc hội.

Madhu Kishwar thuộc tổ chức Manushi phát biểu: “Chúng tôi đã đối mặt với rất nhiều bạo lực và đe dọa trong những tháng qua. Nhưng tin tức tốt lành là Manushi đã nhận được sự ủng hộ mạnh mẽ cho đề án này ở cấp cao nhất, vượt qua mọi tuyến”.

“Văn phòng Chính phủ đã can thiệp vào vấn đề này và đã ra chỉ thị là không được cản trở dự án này của chúng tôi. Phó thị trưởng cũng ủng hộ và ngay cả Phó quận trưởng khu vực cũng làm như vậy. Nhưng các quan chức địa phương vẫn theo dõi chúng tôi và cảnh sát địa phương chơi trò 2 mặt vì nhiều lý do hiển nhiên. Khu này trở thành một khu không dút lót hối lộ - một chuyện mà cảnh sát các cấp địa phương không thể chịu được. Họ cũng bị áp lực nặng nề của các chính trị gia địa phương, những người muốn giữ những khu buôn bán ấy dưới quyền kiểm soát của họ, không chỉ vì việc này sẽ đem lại rất nhiều thu nhập cho họ mà còn vì họ có thể buộc những người bán hàng phải ủng hộ cho các cuộc vận động chính trị của họ, bỏ phiếu cho họ và luôn ở tư thế sẵn sàng khi họ cần để biểu dương lực lượng của họ”.

Đối với Madhu, cuộc chiến chỉ mới bắt đầu. Chị nói: “Dự án thí điểm này là một phần của một chiến dịch rộng lớn hơn nhiều, chiến dịch này đang tìm mọi cách để giải phóng cuộc sống của những dân nghèo phải tự bươn chải ở Ấn Độ khỏi vòng cương toả không cần thiết của bộ máy quan liêu và những tổ chức mafia tổng tiền”. “Dự án nhận thấy rằng kinh doanh buôn bán của người nghèo đóng một vai trò quan trọng có tính chất sống còn đối với nền kinh tế của cả nước và rằng dân nghèo có quyền kiếm sống mà không bị gây phiền hà, những nhiễu, tổng tiền, đánh đập, và các hình thức vi phạm nhân quyền khác.

Sự biến đổi căn bản của Sewa Nagar thể hiện một chân lý cơ bản nhưng vẫn thường bị bỏ qua: tình trạng bị gạt ra bên lề sự bảo vệ của pháp luật và đói nghèo thường đi đôi với nhau, cái này không thể thiếu cái kia. Nếu Sewa Nagar có thể thay đổi được thì rồi Kibera cũng phải thay đổi được. Tuy vậy, Margaret vẫn chưa được hưởng cuộc sống tốt đẹp hơn. Sau tai hoạ ấy, một sự khởi đầu mới là hoàn toàn khả thi.

Tầm quan trọng của luật pháp

Những quyền hợp pháp và có hiệu lực không phải là một thứ xa xỉ đến mức người nghèo có thể sống không có chúng, mà ngược lại, những quyền này là thứ hết sức cần thiết đối với tất cả mọi

người. Việc người nghèo bị đặt ra ngoài sự bảo vệ của pháp luật không chỉ là sự bất bình đẳng, mà còn tước đi của những đối tượng này các cơ hội cải thiện đời sống và kìm hãm sự phát triển của các nước nghèo.

Khoảng một nửa số dân ở các khu đô thị trên toàn thế giới hiện đang sống trong các khu nhà ổ chuột và kiếm ăn trong khu vực kinh tế phi chính thức. Một phần lớn hơn dân nghèo đang định cư ở các khu nông thôn tách biệt, hạn chế trong việc tiếp cận đất đai và các nguồn lực khác. Họ sinh sống ngoài vòng pháp luật: tham gia các hợp đồng lao động không chính thức, kinh doanh không đăng ký và chiếm hữu đất đai nhưng không có quyền sở hữu chính thức. Ở Philippin, 65% nhà cửa và hoạt động kinh doanh là không đăng ký, con số này ở Tanzania là 90%. Ở nhiều nước khác con số này chiếm tới hơn 80%. Xét về GDP, nền kinh tế phi chính thức này chiếm hơn 1/3 GDP của các nước đang phát triển³ - và đang có chiều hướng tăng lên.

Khi các nhà kinh doanh tương lai chuẩn bị đăng ký hợp pháp hoạt động kinh doanh của họ, thì sẽ bị cản trở bởi mức chi phí cao và một hệ thống giấy tờ phức tạp. Một công trình nghiên cứu mới đây của Ngân hàng Phát triển Liên Mỹ tiến hành tại 12 nước Mỹ La tinh cho thấy chỉ có 8% trong số tất cả các doanh nghiệp là có đăng ký hợp pháp và gần 23 triệu doanh nghiệp hoạt động không hợp pháp. Chủ của các doanh nghiệp này không thể có được các khoản vay chính thức từ Ngân hàng. Họ cũng không thể kí hợp đồng hoặc mở rộng hoạt động ra ngoài phạm vi mạng lưới các khách hàng và đối tác quen thuộc của họ. Ước tính 2 tỷ người không được tiếp cận các dịch vụ tài chính cơ bản⁵. Kết quả là người nghèo không có cách lựa chọn nào khác ngoài việc chấp nhận một cuộc sống bất an và thiếu ổn định.

Việc người nghèo bị gạt ra khỏi sự bảo vệ của pháp luật là một vấn đề tối căn bản, nhưng cho đến lúc này nó chỉ nhận được rất ít sự chú ý trên thực tế.

Bản báo cáo này của Ủy ban Trao quyền pháp lý cho người nghèo là báo cáo đầu tiên nêu rõ việc tạo điều kiện cho người nghèo trên thế giới được tiếp cận công lý, nhấn mạnh và tạo điều kiện để người nghèo có thể sử dụng các quyền sở hữu tài sản, lao động và kinh doanh - những quyền mà phần lớn người dân ở các nước giàu đều được hưởng - để có được một cuộc sống tốt đẹp hơn.

Ủy ban tập hợp được nhiều minh họa từ những người có hoàn cảnh khác nhau, có chính kiến khác nhau và có chuyên môn khác nhau. Chúng tôi đã dành 3 năm qua để sàng lọc một núi chứng cứ, tận mắt quan sát cuộc sống khổ cực của người nghèo và thu thập quan điểm của rất nhiều người trên toàn thế giới - các nhà hoạch định chính sách và các công dân bình thường, những người giàu và dân nghèo, những nhà kinh doanh, các tổ chức xã hội dân sự và các tổ chức cộng đồng, các chuyên gia về phát triển quốc tế cũng như đại diện của những người sống trong các khu ổ chuột. Chúng tôi đã lắng nghe và học hỏi. Bản báo cáo này phản ánh nhiều tiếng nói khác nhau nhưng trên hết vẫn là tiếng nói của người nghèo. Thông điệp rõ ràng của báo cáo này chính là cả thế giới vẫn chưa thấy hết được tầm quan trọng của việc đảm bảo pháp luật cho tất cả mọi người để tạo dựng sự bảo vệ và đem lại những cơ hội. Và hệ quả của việc này phản ánh chân lý sống mãi, theo lời của J.J.Rousseau: “Con người sinh ra vốn tự do nhưng lại bị xiềng xích ở khắp nơi”.

ỦY BAN TRAO QUYỀN PHÁP LÝ CHO NGƯỜI NGHÈO

Ủy ban Trao quyền pháp lý cho người nghèo là sáng kiến toàn cầu đầu tiên tập trung chú ý vào mối liên hệ giữa tình trạng đói nghèo ra ngoài sự bảo vệ của pháp luật, đói nghèo và luật pháp. Sáng kiến này được đưa ra bởi một nhóm các nước phát triển và đang phát triển gồm Canada, Đan Mạch, Ai cập, Phần Lan, Guatemala, Na Uy, Thụy Điển, Nam Phi, Tanzania, Vương quốc Anh, và do Chương trình phát triển Liên hợp quốc ở New York đăng cai.

Ủy ban, do cựu ngoại trưởng Mỹ Madaleine Albright và nhà kinh tế học Peru Hernando de Soto làm đồng chủ tịch, đã thu hút được sự tham gia của nhiều nhà hoạch định chính sách lỗi lạc và cả những nhà hoạt động thực tiễn trên toàn thế giới. Danh sách đầy đủ các thành viên của Ủy ban được nêu ở ngay phần mở đầu của báo cáo này.

Trao quyền pháp lý không phải là về viện trợ mà là giúp người nghèo tự thoát khỏi cảnh đói nghèo bằng cách đấu tranh để có những cải cách về chính sách và thể chế nhằm mở rộng cơ hội và tăng cường sự bảo vệ của pháp luật đối với họ.

“Người nghèo” là từ gọi tắt để chỉ rất nhiều người có thu nhập thấp và phải vật lộn với các vấn đề như đói khổ, ốm yếu và sống chui rúc ở những nơi ổ chuột. Họ sống ở những làng mạc nông thôn xa xôi hẻo lánh hoặc ở các khu nhà ổ chuột nơi thành phố. Họ làm việc như những người giúp việc trong nhà, nông dân cày sâu cuốc bẫm, những người lao động nông nhàn, những người bán dạo ngoài đường phố và những người gom rác. Nhiều người trong số họ thuộc các dân tộc ít người không có đại diện - thường là những người di cư trong nước và quốc tế. Họ di chuyển tới một nơi mà họ không có tư cách pháp nhân rõ ràng. Nhiều người phải rời bỏ nhà cửa vì chiến tranh hoặc loạn lạc dân sự. Còn nhiều người khác là những dân bản địa bị xã hội gạt ra bên lề. Dân nghèo đa số là phụ nữ.

“Châm dứt tình trạng nghèo đói cùng cực là điều thiết yếu không chỉ là vấn đề thương cảm. Nền kinh tế thế giới sẽ được lợi to lớn từ những đóng góp của những người có khả năng chuyển từ tình trạng phụ thuộc sang tham gia đầy đủ... Sứ mệnh của Ủy ban là rất nặng nề nhưng cũng quan trọng, có tính chất sống còn vì trao quyền pháp lý có thể bổ sung rất nhiều cho kho hậu cần của thế giới trong cuộc đấu tranh đang tiếp diễn nhằm cứu trợ và làm phong phú cuộc sống con người”

Madaleine Albright

Tiến bộ và thất bại

Nền kinh tế thế giới đang ngày càng phân cực rõ rệt hơn bao giờ hết. Những thập kỷ gần đây đã chứng kiến những bước tiến chưa từng thấy về tăng trưởng kinh tế và phát triển con người. Ở nhiều nơi trên thế giới, mức sống đang được nâng cao, cũng như; tuổi thọ, tỷ lệ trẻ sơ sinh sống sót, tiếp cận với nước sạch, tỷ lệ trẻ em đến trường và cách đối xử với phụ nữ cũng đã được cải thiện. Khoảng 500 triệu người đã thoát khỏi cảnh đói nghèo cùng cực trong 25 năm qua.⁷

Tiến bộ kỳ diệu này đã đi đôi với sự phát triển vượt bậc về tư duy xây dựng và triển khai thực hiện chính sách. Chúng ta đã rút ra được nhiều bài học quan trọng về những gì phát huy tác dụng và những gì không phát huy tác dụng. Những hoạt động bắt đầu vào những năm 1950 - một chương trình nhỏ hẹp về đầu tư vào cơ sở hạ tầng nhằm thúc đẩy tăng trưởng kinh tế - giờ đây đã phát triển rộng lớn hơn nhiều. Chương trình này bao gồm các biện pháp thúc đẩy phát triển xã hội và đáp ứng các nhu cầu cơ bản của người nghèo. Chương trình này bao gồm cải cách kinh tế vĩ mô và khuyến khích tăng trưởng trong khu vực tư nhân. Chương trình này cũng xem xét cả các vấn đề

như thương mại, nợ nần, môi trường và giới tính. Kể từ đầu những năm 1990 đến nay, chương trình này đã đề xuất thực hiện một nền quản trị hành chính dân chủ và một xã hội dân sự năng động.

Vào đầu thế kỷ 21, Hội nghị Thượng đỉnh Thiên niên kỷ Liên hợp quốc đã thông qua bản Tuyên ngôn Thiên niên kỷ và đề ra 8 Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG). Những mục tiêu này đánh dấu một cam kết toàn cầu chưa từng có từ trước đến nay nhằm xoá đói giảm nghèo và đẩy mạnh phát triển con người: đảm bảo an ninh lương thực và chăm sóc y tế tốt hơn, cải thiện tiếp cận giáo dục, giảm bớt phân biệt đối xử, và phát triển bền vững vì môi trường.

Cảnh đói nghèo cùng cực đã từng bước bị xoá bỏ. Tuy vậy, xoá bỏ hẳn tình trạng đói nghèo toàn cầu vẫn còn là một mục tiêu lớn. Khu vực châu Phi cận Sahara vẫn chưa đạt được mục tiêu phát triển thiên niên kỷ nào⁸. Trên toàn thế giới, tình trạng bất bình đẳng vẫn có chiều hướng gia tăng. Các giải pháp kinh tế thị trường và khí thế kinh tế vĩ mô vẫn chưa tới được tất cả mọi người như đã hứa hẹn. Và, mặc dù những nỗ lực theo hướng phát triển bền vững hơn và quản trị hành chính dân chủ hơn rõ ràng là quan trọng nhưng chúng vẫn chưa tạo ra được những đột phá như nhiều người đã hi vọng.

Những sai lầm trong hệ thống quốc tế đang tiếp tục cản trở những nỗ lực phát triển. Tình trạng kém phát triển của luật pháp quốc tế và việc áp dụng nó trong thực tế khiến cho nền an ninh quốc tế, chứ chưa nói đến công lý quốc tế, trở thành một điều ảo tưởng. Mặc dù thương mại quốc tế có tính chất quan trọng sống còn đối với các nước đang phát triển, nhưng các cuộc đàm phán trong khuôn khổ Nghị trình Phát triển Doha tại WTO đã bị chững lại. Việc hoãn nợ đã đạt được một số tiến triển nhưng còn rất nhiều việc phải làm. Nhiều nước tài trợ vẫn chưa thực hiện đầy đủ các cam kết đã thống nhất với quốc tế là cung cấp viện trợ tương đương 0,7% tổng thu nhập quốc nội của họ. Bên cạnh đó, viện trợ cho nước ngoài không phải lúc nào cũng nhằm mục tiêu xoá đói giảm nghèo, và thường thực hiện theo phương thức kém hiệu quả và thiếu sự phối hợp.

Tác dụng âm ỉ của những thất bại của luật pháp đối với đời sống dân nghèo từ xưa đến nay vẫn là một chủ đề của những nhà bình luận vĩ đại - chẳng hạn Charles Dickens đã đề cập đến vấn đề này trong hầu hết các tiểu thuyết của ông. Trong số các nhà kinh tế học, Douglass North là một trong những người đầu tiên ghi nhận rằng việc hoạch định chính sách kết hợp với lý thuyết kinh tế truyền thống đã không nắm bắt được những sắc thái và tính phức tạp của các hoạt động kinh tế phi chính thức. Douglass North và những nhà kinh tế sau này như Nicholas Stern đã chuyển trọng tâm chú ý của họ từ những lý thuyết chuẩn về vận hành thị trường sang tầm quan trọng của thể chế thị trường như các hệ thống sở hữu tài sản, môi trường kinh doanh và lao động¹⁰. Họ lập luận rằng những thể chế này hình thành nên hoạt động kinh tế của những người dân bình thường và thường có tính ngại thay đổi vì những quyền lợi thâm căn cố đế của họ.

Từ cách hiểu mới về những thách thức gắn liền với công cuộc phát triển kinh tế là sự tập trung chú ý vào sự quản trị tốt hơn đối với các thể chế thị trường quan trọng này, đặc biệt nhấn mạnh vào môi trường đầu tư, các luật lệ và các chuẩn mực liên quan đến sở hữu tài sản và lao động. Nicholas Stern và những người khác cũng chủ trương tạo dựng những cơ chế để giúp cho người nghèo được tham gia vào quá trình ra những quyết định có ảnh hưởng trực tiếp đến cuộc sống của họ. Họ kêu gọi đầu tư nhiều hơn nữa vào con người, thông qua giáo dục, cải thiện tiếp cận thông tin và nâng cao năng lực của các thể chế công quan trọng.¹¹

Sự tập trung chú ý của Nicholas Stern vào tài sản, năng lực của người nghèo và các thể chế cần thiết để phát huy hết tiềm năng của họ cũng phản ánh luận điểm của Amartya Sen về quyền của người nghèo trong việc tự quyết định cuộc sống của mình. Amartya Sen nêu rõ quản trị chính trị và kinh tế - cùng với chất lượng của thể chế có liên quan - có tính chất nội tại vô cùng quan trọng đối với sự phát triển con người tương tự như quyền tự do. Vấn đề này gồm có việc tiếp cận và chất

lượng của giáo dục và y tế, sự tham gia vào chính trị và thị trường. Chương trình của Amartya Sen về phát triển trên cơ sở quyền tự do gần như đồng nghĩa với việc trao các quyền chính trị, xã hội và kinh tế cho mọi người dựa trên cơ sở nhân quyền. Như vậy, theo Amartya Sen, phát triển được hiểu như là một bức xúc về tinh thần và, cũng là con đường tiến tới phồn vinh và xoá đói giảm nghèo.

Trên cơ sở những bài học rút ra được trong 50 năm qua, Ban Giám đốc về Hợp tác Phát triển của tổ chức OECD đã vạch ra những đường lối chỉ đạo cho việc nâng cao hiệu quả của viện trợ và hợp tác phát triển; những đường lối này cũng mang tính toàn diện: bảo đảm quyền làm chủ của quốc gia và của các địa phương đối với quá trình phát triển, thúc đẩy quản trị hành chính hữu hiệu, gồm cả dân chủ, nhân quyền và pháp quyền; chuyển từ những dự án phát triển truyền thống sang những phương thức tiếp cận dựa trên cơ sở chính sách và hỗ trợ ngân sách trực tiếp; và khuyến khích sự tham gia tích cực của xã hội dân sự¹².

Tuy nhiên, nếu đạt được nhận thức toàn diện về những gì cần phải làm thì thách thức về việc làm thế nào để đạt được điều đó được lại là một cuộc hành trình mới chỉ được bắt đầu. Đây chính là vấn đề hỗ trợ của pháp quyền: bản thân nó cũng có những bước thăng trầm trong 50 năm qua nhưng một khối lượng văn bản ngày càng nhiều thêm cho thấy việc thực hiện các quyền vẫn còn ở trong tình trạng phôi thai¹³. Những phương thức tiếp cận Pháp luật và Phát triển theo trường phái cổ đòi hỏi phải được xem xét chỉnh sửa lại.

Nhiều yếu tố cũng bị lãng quên. Phần lớn các sáng kiến phát triển vẫn có xu hướng tập trung vào nền kinh tế chính thức, hệ thống pháp luật chính thức và các thể chế đã được thiết lập khác, và chủ yếu được thực thi ở cấp Trung ương chứ không phải ở cấp địa phương. Chẳng hạn, các chương trình tăng cường tiếp cận công lý và pháp quyền tập trung vào các thể chế chính thức như Quốc hội, chế độ bầu cử, ngành tư pháp và ngành lập pháp. Hỗ trợ kinh tế thường có xu hướng tập trung vào cải thiện môi trường đầu tư dành cho các doanh nghiệp đã được đăng ký hoặc doanh nghiệp nước ngoài.

Tuy vậy, nhiều người ở các nước đang phát triển, đặc biệt là người nghèo hiếm khi tiếp xúc với các thể chế quốc gia và hệ thống pháp lý chính thức. Cuộc sống của họ được hình thành phần lớn bởi các chuẩn mực và các thể chế địa phương phi chính thức như điều kiện của khu nhà ổ chuột nơi họ đang cư ngụ hoặc mức độ tham nhũng của các quan chức địa phương. Các cuộc cải cách lớn của quốc gia thường bỏ qua những đối tượng này.

Toàn tâm toàn ý vì 4 tỷ người nghèo và người bị gạt ra ngoài lề

Trong cuốn sách “*Hàng tỷ người ở dưới đáy xã hội*”, Paul Collier lập luận rằng cộng đồng quốc tế cần tập trung những nỗ lực viện trợ của mình vào chính những nước nghèo nhất trên thế giới, với có số dân khoảng 1 tỷ người, đây là những quốc gia thường bị mắc kẹt trong các cuộc xung đột hoặc gần đây mới thoát khỏi các cuộc giao tranh. Paul Collier cho rằng viện trợ là rất cần thiết và có nhiều khả năng làm được rất nhiều điều tích cực ở những nước như vậy. Nhưng ông tin rằng viện trợ sẽ ít có tác dụng thúc đẩy phát triển và xoá đói giảm nghèo ở các nước đang phát triển khác, những nước có nhiều nguồn lực khác để khai thác như thương mại, đầu tư trực tiếp của nước ngoài và thuế. Viện trợ phát triển kinh tế quả thực là rất thiết yếu đối với các nước nghèo nhất và đối với những xã hội vừa mới thoát khỏi các cuộc giao tranh. Các nước tài trợ cần ưu tiên các nước này và hướng việc tài trợ vào công cuộc xoá đói giảm nghèo và phục hồi kinh tế một cách có hiệu quả. Nhưng nếu chỉ tập trung chú ý vào một tỷ người dưới đáy xã hội thì sẽ khiếm khuyết và không đầy đủ đối với tình trạng nghèo đói toàn cầu. Paul Collier lập luận rằng chúng ta cần “thu hẹp mục tiêu và mở rộng các công cụ”. Bản báo cáo này là một phần cốt yếu của việc mở rộng các công cụ nhưng không kèm theo bất kỳ sự thu hẹp nào.

Chúng ta biết rõ có nhiều số liệu đáng buồn về số người sống với chưa đến 1 đô la một ngày (những người sống trong cảnh đói nghèo cùng cực)¹⁴ và những người sống với không đến 2 đô la một ngày (những người sống trong tình trạng đói nghèo tương đối)¹⁵. Nhưng Ủy ban thấy rằng có khoảng 4 tỷ người, tức đa số số dân trên thế giới, đang bị gạt ra bên lề của pháp quyền¹⁶. Quá lắm họ cũng chỉ sống được với số của cải rất khiêm tốn, không được bảo vệ, chẳng có động lực gì trong nền kinh tế thị trường do những cơ chế lưu cữu của tình trạng gạt ra bên lề. Chương trình trao quyền pháp lý hướng tới tất cả 4 tỷ người này, tình trạng nghèo nàn của họ về mặt thu nhập có thể khác nhau nhưng quyền của họ được hưởng sự bảo hộ và cơ hội là hoàn toàn như nhau trước pháp luật.

Bốn tỷ người không được sự bảo vệ thích đáng của luật pháp và các thể chế vận hành công khai, và vì rất nhiều lý do khác họ không thể sử dụng pháp luật một cách hiệu quả để cải thiện đời sống của họ. Tuy vậy, 4 tỷ người này lại không phải là một khối đồng nhất. Những người sống trong cảnh đói nghèo cùng cực điển hình chẳng có của cải gì hết và sẽ không thể thoát khỏi cảnh đói nghèo chỉ nhờ vào cải cách pháp luật. Tình trạng của họ chỉ có thể được cải thiện thông qua một loạt các biện pháp từ bảo vệ cuộc sống của họ cho tới tiếp cận các nguồn lực và các dịch vụ bổ sung, và các cải cách có tính chất hệ thống để làm cho các thể chế công trở nên dễ tiếp cận và công bằng. Còn những người sống trong cảnh đói nghèo tương đối có được chút ít của cải và thu nhập thì có thể có lợi từ những thay đổi về thể chế. Đối với tất cả những người này, việc bảo vệ của cải của họ là vấn đề căn bản. Tuy nhiên, bảo vệ những gì họ có được vẫn chưa đủ bởi vì họ nghèo và của cải của họ cũng chẳng có là bao. Họ xứng đáng có được cơ hội tiến hành các hoạt động kinh doanh buôn bán, cho dù những hoạt động đó có quy mô nhỏ và thậm chí rất nhỏ, và họ cũng có quyền được hưởng điều kiện lao động tử tế. Cải cách các thể chế có liên quan đến các đối tượng này là vấn đề cốt yếu trong việc trao quyền pháp lý. Chỉ có thông qua những thay đổi có tính chất hệ thống như vậy thì những người nghèo nhất mới có khả năng tận dụng các cơ hội mới và được thu hút tham gia vào nền kinh tế tri thức.

Tuy nhiên, chúng ta cũng phải chú ý tới những con người, tuy không sống trong cảnh đói nghèo cùng cực hoặc tương đối nhưng không có khả năng sử dụng pháp luật để bảo vệ quyền, lợi ích của mình, đồng thời lại thường xuyên đứng trước nguy cơ rơi vào tình trạng rất nghèo. Chương trình trao quyền pháp lý tìm cách ngăn chặn quá trình này và giúp đỡ người nghèo nâng cao năng lực và tăng thêm nguồn lực. Tăng cường quyền lực của nhóm này rất có thể có được những tác động bổ sung tích cực cho phát triển vì những lý do kinh tế và chính trị. Lý do kinh tế là ở chỗ những người nghèo được trao quyền pháp lý sẽ kích lệ những giao dịch thị trường. Ở nhiều nước, nó sẽ tăng cường chuỗi các giá trị bổ sung trong số người nghèo và giai cấp trung lưu lớp dưới và cuối cùng là những giai tầng cao hơn. Còn về lý do chính trị, trao quyền pháp lý cho người nghèo có thể tranh thủ được nhiều tiếng nói hơn, và nhiều khả năng hơn cho việc tự tổ chức và cuối cùng cho chính bản thân quá trình tự trao quyền pháp lý. Trong khi trao quyền pháp lý cho đông đảo người nghèo có thể không chiếm nhiều lắm nguồn viện trợ ít ỏi, thì nó lại vẫn là một thành tố vô cùng quan trọng đảm bảo hiệu quả của công cuộc xoá đói giảm nghèo và phát triển kinh tế - xã hội. Trao quyền pháp lý là một chương trình rất linh hoạt dành cho tất cả 4 tỷ người đang bị gạt ra bên lề.

Thực hiện Quyền thông qua Thay đổi về Chính trị

Trao quyền pháp lý căn cứ vào các nguyên tắc cơ bản của quyền con người đã được nêu rõ trong Tuyên ngôn Thế giới về quyền con người - và sau đó là trong các Công ước quốc tế về Nhân quyền toàn cầu và khu vực - bắt đầu bằng Điều 1: “Tất cả mọi người đều sinh ra tự do và bình đẳng về nhân phẩm và quyền hạn”. Những ý nghĩa của lời tuyên bố đơn giản này không thể nào sâu xa hơn được nữa. Thực vậy, xuất phát từ những nguyên tắc quen thuộc đã được thiết lập, một chương trình triệt để về trao quyền pháp lý đã ra đời. Đây không phải là một quy định có tính chất chuyên

môn mà là một nghị trình cho một cuộc cải cách căn bản. Tất cả các công dân phải được hưởng sự bảo hộ hữu hiệu của pháp luật đối với những quyền cơ bản, của cải và đời sống của họ. Họ phải được bảo vệ khỏi những bất công gây nên bởi đồng bào của họ hoặc bởi các quan chức chính phủ, những người ấy dù địa vị cao hay thấp đều phải chịu sự điều chỉnh của pháp luật. Cộng đồng quốc tế có trách nhiệm ủng hộ quá trình trao quyền pháp lý, vừa như một sự thể hiện những nguyên tắc này, vừa như một chiến lược chủ chốt để đạt được các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ (MDG).

Tất cả những vấn đề trên đây liên hệ mật thiết với dân chủ - một quá trình phát triển đi từ dưới cơ sở lên; đồng thời cũng là phương tiện không thể thiếu và biểu hiện của rất nhiều quyền con người và là cách thức ít nguy hại nhất mà nhân loại đề ra để giải quyết các vấn đề của mình. Công cuộc trao quyền pháp lý có thể đặt nền móng cho sự thành công của sự nghiệp dân chủ hoá. Tuy vậy, nó lại không trì hoãn quá trình dân chủ hoá này, đây là 2 quá trình đi đôi với nhau. Ở nhiều nơi trên thế giới, kể cả các nước dân chủ cũ, sự phát triển dân chủ đang bị chững lại và cần phải đẩy mạnh hơn nữa việc tìm kiếm các sáng kiến và đổi mới. Ở những nơi mà thực thi dân chủ phát triển thì quá trình trao quyền pháp lý cũng sẽ được đẩy mạnh, các cá nhân và các cộng đồng của họ cũng sẽ được hưởng lợi. Ưu thế về nguyên tắc cũng như trên thực tiễn sẽ là trao quyền pháp lý ít ảnh hưởng đến phát triển hơn so với các phương pháp tiếp cận khác, nhằm vào việc nâng cao năng lực của dân nghèo, kể cả ở khu vực công, để cuối cùng các quyết định về bản chất phát triển chính là quyết định của người nghèo chứ không phải là những quyết định được công bố từ những bản báo cáo như thế này.

Trao quyền pháp lý là con đường tiến tới

Ủy ban tin rằng tình trạng đói nghèo chỉ có thể xóa bỏ được thông qua những thay đổi căn bản trong tư duy và phương pháp tiếp cận của các Chính phủ và các Tổ chức quốc tế. Một số người lập luận rằng xóa bỏ đói nghèo phần lớn phụ thuộc vào các lực lượng thị trường đang hoạt động trong khi những người khác lại có chủ trương dựa nhiều hơn vào bàn tay chỉ đạo của Chính phủ. Tuy nhiên, cả 2 quan điểm truyền thống này đều thiếu một phần vô cùng quan trọng của bức tranh đói nghèo. Phát triển không chỉ phụ thuộc vào các thị trường và chính sách kinh tế; mà còn phụ thuộc vào cách thức mà luật pháp và thể chế vận hành và liên hệ với người dân. Ngược lại, nó cũng phản ánh quyền lực và ảnh hưởng được phân bổ như thế nào trong xã hội. Vấn đề đối với chợ Sewa Nagar không phải là việc thiếu vắng doanh nghiệp hay các quy định của Chính phủ mà là thiếu trụ cột pháp lý được thống nhất và hỗ trợ về chính trị.

Các viên chức nhà nước vẫn tin rằng họ giúp đỡ dân nghèo như là một hình thức gia ân. Họ hoàn toàn xa lánh dân nghèo và thường không muốn dính dáng, dây dưa với dân nghèo.

Tham vấn quốc gia ở Uganda

Chúng tôi tin rằng đã đến lúc vượt qua những chiến tuyến đã lỗi thời trước đây; tả đối lập với hữu, nhà nước đối lập với thị trường, quốc gia đối lập với toàn cầu. Chương trình của chúng tôi không dựa trên các lý thuyết trừu tượng hoặc sự trung thành không tưởng; mà phản ánh những thực tiễn của tình trạng đói nghèo và bị gạt ra bên lề mà những người nghèo đã trải qua. Chương trình này tập trung vào việc dỡ bỏ những rào cản đối với người nghèo, và xây dựng một khuôn khổ luật pháp và thể chế có thể mang lại một sự bảo vệ và cơ hội thực sự cho tất cả mọi người. Các công cụ cần thiết cho hành động đã có sẵn và phải có sức thu hút to lớn về chính trị.

Ủy ban tin tưởng rằng nghèo đói là do con người gây nên, là hậu quả của những hành động và thái độ thụ động của chúng ta. Do cố tình hay vô ý, thị trường, luật pháp, thể chế và đường lối chính trị thường không phục vụ lợi ích chung, loại trừ hoặc phân biệt đối xử đối với người nghèo. Dân

chủ thường cũng chỉ là một học thuyết hơn là mang tính thực tiễn; pháp quyền trên thực tế thường là sự cai trị bằng luật pháp vừa có tính chất độc đoán, lại được thực thi không công bằng. Trong khi người dân ở các nước nghèo có thể có các quyền theo văn bản, nhưng những quyền đó mãi mãi nằm trên giấy mà không được thực hiện trên thực tế. Thường pháp luật duy nhất mà người dân được biết lại là những luật lệ phi chính thức, một số luật lệ này có tính chất truyền thống, còn những luật lệ khác thì mới có gần đây.

Ngược lại, ở nhiều nước giàu có, đa số nhân dân có các quyền và nghĩa vụ trên thực tế dù họ là công nhân, thương nhân, người ở thuê hay các chủ sở hữu tài sản. Nếu quyền hạn của họ bị vi phạm, họ sẽ tìm sự bảo vệ của pháp luật; nếu họ vi phạm nghĩa vụ thì họ sẽ chịu sự trừng phạt của luật pháp. Nhận thức về việc quyền hạn và nghĩa vụ pháp lý có thể được thực thi cần thiết là kim chỉ nam cho mọi hành động hàng ngày của người dân và chắc chắn điều này cho phép họ theo đuổi công việc kinh doanh và các cơ hội khác. Trên thực tế sự phồn vinh thịnh vượng của các nước giàu được tạo nên thông qua một loạt các chuẩn mực rất tinh vi như công ty TNHH, quan hệ đối tác và hợp tác, tài sản có khả năng thương mại hoá, các hợp đồng lao động, vốn kinh doanh, bảo hiểm, sở hữu trí tuệ - tất cả những thứ trên đều dựa trên khuôn khổ pháp luật và các thể chế vận hành hiệu quả. Tuy nhiên, ngay cả những nước phát triển nhất cũng chưa loại trừ được tình trạng có những đối tượng bị gạt ra bên lề và hạn chế quyền pháp lý. Có thể có rất nhiều vấn đề to lớn trong việc chấp nhận quyền đại diện hoặc không có khuôn khổ pháp lý để thiết lập một ngân hàng tín dụng vi mô¹⁷ và những dân di cư có thể vẫn phải mòn mỏi chờ bên lề xã hội, bao quanh bởi một thế giới mà họ không tài nào tiếp cận được. Trao quyền pháp lý cho người nghèo không phải là một chương trình mà một quốc gia nào đó có thể đứng ngoài.

Trao quyền pháp lý cho người nghèo để họ phát huy được hết tiềm năng to lớn sẽ giúp họ nắm vững trong tay vận mệnh của họ với tư cách là công dân đồng thời là những người đi tiên phong trong phát triển. Bù lại, điều đó sẽ tạo điều kiện cho các nước được trang bị tốt hơn nhằm đương đầu với một số những thách thức của toàn cầu hóa như sức cạnh tranh thương mại, công ăn việc làm cho tất cả mọi người, phát triển bền vững trên cơ sở bảo vệ môi trường và tiếp cận với công nghệ. Tất cả những điều đó không phải là vật thay thế mà là sự bổ sung cần thiết cho các sáng kiến quan trọng khác, như đầu tư nhiều hơn nữa vào các dịch vụ xã hội và cơ sở hạ tầng, tăng cường tham gia vào thương mại thế giới, nỗ lực giảm thiểu và thích nghi với những biến đổi khí hậu. Trao quyền pháp lý đề ra những giải pháp cho thế kỷ 21 để giải quyết vấn đề cố hữu là đói nghèo và là một thành phần chủ yếu để đối phó với những thách thức mới của thời đại chúng ta.

Biến Đổi nghèo thành Vấn đề của Lịch sử

Biến đổi nghèo thành vấn đề của lịch sử là một việc rất khó, đòi hỏi phải có áp lực của quần chúng, sự lãnh đạo chính trị của các cấp, thời gian, và cả những nỗ lực to lớn của chính bản thân người nghèo. Tuy vậy, người nghèo chỉ có thể thoát nghèo nếu họ được tăng thêm sức mạnh để tự cứu mình.

Thế giới của chúng ta đang ngày càng bị thu hẹp, lại bị giằng xé giữa giàu - nghèo, không những bất công tới mức tuyệt vọng mà còn bất ổn tới mức nguy hiểm. Cuộc sống của chúng ta bị ràng buộc chặt chẽ với nhau, chúng ta có thể hại nhau hoặc chúng ta có thể giúp đỡ lẫn nhau. Như vậy, toàn cầu hoá không những đặt ra nhiều thách thức mà cũng cho ta một lựa chọn. Hành động ngay và xây dựng một thế giới tốt đẹp hơn cho tất cả mọi người hoặc không làm gì cả và đặt tất cả những gì ta trân trọng giữ gìn trước những rủi ro có thể xảy đến.

Đó là lý do tại sao chúng ta phải biến sự an toàn và cơ hội có được từ đặc quyền đặc lợi của số ít người thành của chung đối với tất cả mọi người. Công lý đòi hỏi việc đó, và phát triển cũng đòi hỏi

việc đó. Thông điệp chủ yếu của chúng tôi rất đơn giản: đảm bảo pháp luật cho tất cả mọi người sẽ tạo ra sự bảo hộ và cơ hội cho tất cả mọi người. Thông qua việc đưa ra những trụ cột cho quá trình trao quyền pháp lý, bản Báo cáo này nêu chi tiết những ưu điểm kinh tế và chính trị của trao quyền pháp lý, thiết lập một chương trình cải cách, các biện pháp chính sách, các giai đoạn và sách lược, và hành động cần có ở cấp quốc tế.

Bốn Trụ cột của Trao quyền Pháp lý

Cũng như Margaret và John ở Kibera, phần lớn người nghèo trên thế giới sống bên ngoài vòng bảo vệ của pháp luật, cảnh nghèo túng bần hàn của họ vừa là nguyên nhân vừa là hệ quả của tình trạng không được hưởng các quyền pháp lý trên thực tế. Họ phải vật lộn để sinh tồn, chứ đừng nói đến cải thiện đời sống, thường xuyên sống trong sợ hãi và bất an, mọi nỗ lực của họ đều bị cản trở. Vì cả hệ thống đều chống lại họ cho nên họ phải “chạy” chỉ để được đứng tại chỗ mà thôi.

Họ đối phó bằng cách tự vạch ra các giải pháp của riêng mình. Họ đề xuất những cách làm “không chính thức”, kết hợp tập tục với tính khéo léo hiện đại (người giàu cũng làm như vậy, nhưng để có lợi cho mình, chứ không vì buộc phải làm). Những cơ cấu phi chính thức đôi khi rất tinh tế này hướng cho người nghèo cách sống, làm việc, buôn bán, giành những dịch vụ căn bản như giáo dục, điện nước, bảo vệ và giữ gìn trật tự các cộng đồng của họ như thế nào. Chẳng hạn, người nghèo tự đề ra những cách thức không chính thức về phân định của cải, lưu giữ tư liệu các vụ giao dịch, bảo đảm và vay tín dụng, tự thành lập các hiệp hội kinh doanh, phân bổ lao động, và xác minh địa vị.

Trong khi người nghèo thường sử dụng các phương tiện không chính thức bởi vì trên thực tế họ bị gạt ra bên lề nền kinh tế chính thức, nhiều khi họ quyết định hoạt động không chính thức bởi vì các thể chế chính thức bị tê liệt hoặc tham nhũng. Tính chính thức và không chính thức thường chồng lấn và tác động lẫn nhau - nhiều công nhân và doanh nghiệp quyết định mức độ tham gia với các cơ quan nhà nước thông qua việc cân đối giữa lợi ích của việc tham gia với chi phí có thể phát sinh nếu không làm như vậy. Thực vậy, việc phân biệt các nền kinh tế chính thức và phi chính thức thường rất nhạt nhòa: vẫn còn tồn tại rất nhiều sự giao thoa ở những mức độ khác nhau của tính chính thức và không chính thức.

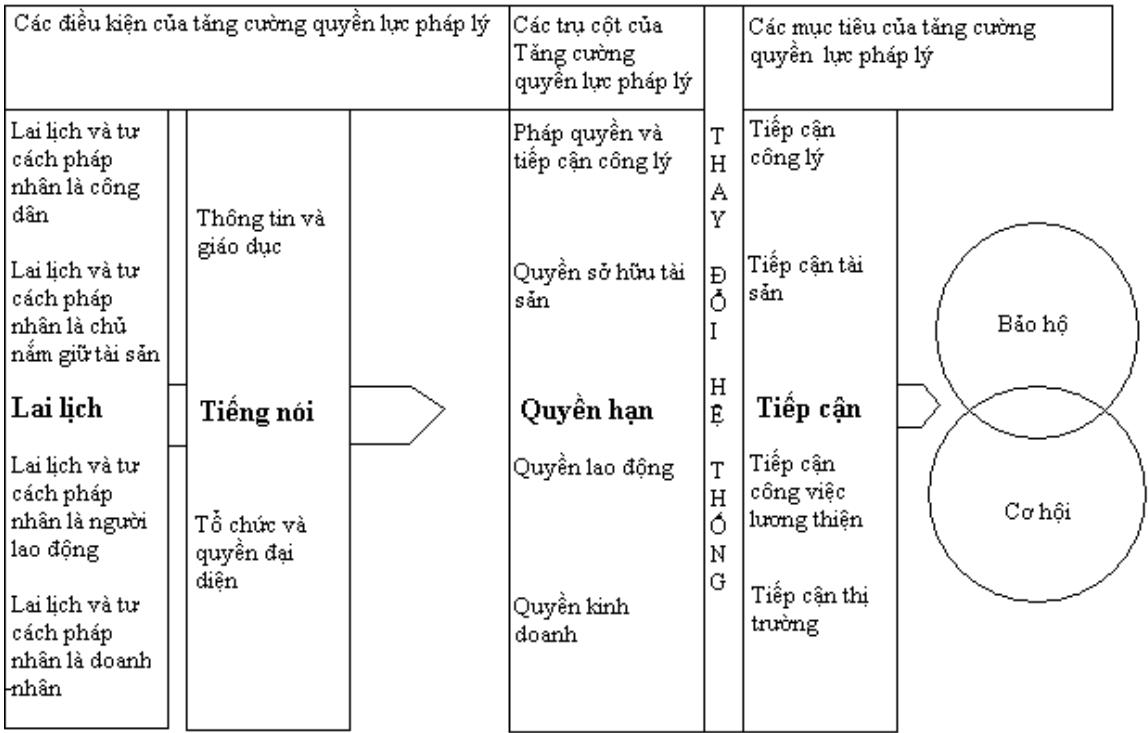
“Cuộc sống của mỗi người và mọi người ở một thành phố chính thức được phục vụ trực tiếp hoặc gián tiếp bởi hàng ngàn những con người lao động phi chính thức, họ phải làm việc nhiều giờ, thường là trong những điều kiện khủng khiếp, để lấy những đồng lương không đủ để mua lương thực thực phẩm cho họ. Những người lao động này còn thường xuyên bị đe dọa bị đuổi ra khỏi nơi cư trú phi chính thức của họ.”

Shela Patel

Tuy nhiên, các thể chế phi chính thức có thể khiến dân nghèo dễ bị ảnh hưởng bởi nạn tham nhũng, bóc lột, dính dáng vào bộ máy quan liêu, cánh tay sắt của luật pháp và tội phạm. Công lý đưa ra có thể chỉ mang tính chất tượng trưng (các nước phát triển có thể học hỏi được nhiều từ một số hệ thống công lý hồi tinh cổ xưa), nhưng cũng thường khắc nghiệt và phân biệt đối xử, không chỉ là đối với phụ nữ. Các giao dịch kinh tế vẫn khó dự đoán, thiếu an toàn và hạn chế. Việc tiếp cận một cách hạn chế các mạng lưới trong địa phương đã giới hạn các cơ hội - hầu như không có khả năng khai thác các thị trường trong nước và quốc tế. Do đó, phi chính thức không thể là bàn đạp cho phát triển được. Nó mang lại ít cơ hội cho tăng trưởng kinh tế và thu nhập hạn chế đối với đầu tư công vào các dịch vụ căn bản như y tế, giáo dục, cơ sở hạ tầng và công lý là những thứ có lợi cho dân nghèo.

Tuy nhiên, mục tiêu của trao quyền pháp lý cho người nghèo không phải là “chỉnh lại” nền kinh tế phi chính thức. Làm như thế cũng tương đương với việc chỉ điều trị các hội chứng chứ không phải trị tận gốc các nguyên nhân, và trừng phạt chứ không phải là ủng hộ những nỗ lực để giải quyết vấn đề. Nguyên nhân chính của tình trạng phi chính thức tràn lan chính là sự thất bại của hệ thống pháp luật, các thể chế và nền quản trị hành chính chính thức. Hậu quả là nhiều người xa lánh nhà nước và các thể chế công để tham gia vào nền kinh tế truyền thống phi chính thức. Rất nhiều cách làm và giải pháp phi chính thức ở địa phương đã góp phần duy trì các cộng đồng này. Nhưng nếu thực tiễn điển hình của các hoạt động phi chính thức có thể là nền tảng để xây nên nền kinh tế chính thức đầy hấp dẫn và một trật tự pháp lý hợp pháp bao quát tất cả các đối tượng thì chân trời của những người nghèo sẽ được rộng mở. Do đó, phần cốt lõi của công cuộc trao quyền pháp lý là để không những gắn kết những nền tảng này vào hệ thống pháp lý chính thức mà còn có thể cải cách các thể chế chính thức hiện hữu, làm cho chúng mở rộng cửa, dễ tiếp cận hơn và mang tính chính thống hơn.

Khái niệm Trao quyền Pháp lý



Trao quyền pháp lý là quá trình thông qua đó người nghèo được bảo vệ và được tạo điều kiện sử dụng pháp luật để thúc đẩy các quyền và lợi ích của họ, trước nhà nước và trên thị trường. Nó khiến cho người nghèo nhận thức đầy đủ các quyền hạn của họ, và tranh thủ các cơ hội mà nó đem lại, thông qua sự hỗ trợ công và những nỗ lực của bản thân cũng như những nỗ lực của những người ủng hộ họ và những mạng lưới rộng lớn hơn. Trao quyền Pháp lý là một phương thức tiếp cận quốc gia dựa trên nội dung diễn ra ở cả cấp trung ương lẫn địa phương.

Phương pháp tiếp cận của Ủy ban đối với khái niệm về Trao quyền Pháp lý được miêu tả ở sơ đồ trên. Hai điều kiện chủ yếu đối với Trao quyền Pháp lý của Người nghèo là địa vị pháp lý và tiếng nói. Người nghèo cần được cơ quan dân sự và kinh tế công nhận địa vị công dân của mình, được công nhận là người nắm giữ của cải, người lao động, và người buôn bán. Không có tiếng nói của người nghèo, quá trình trao quyền pháp lý không thể tồn tại. Chủ yếu tiếng nói này phải dựa một mặt trên cơ sở thông tin và giáo dục, mặt khác dựa trên tổ chức và quyền đại diện.

Khởi nguồn từ cuộc sống của dân nghèo, của cải và các hoạt động của họ, ba lĩnh vực quan trọng mà trao quyền pháp lý cần tập trung chính là: quyền sở hữu tài sản, quyền lao động và quyền kinh doanh. Tiếp cận công lý và vai trò của luật pháp được coi là khuôn khổ hỗ trợ cho việc thực hiện các quyền này. Nhóm quyền cơ bản này khó có thể có hiệu lực đầy đủ nếu không có cơ hội để thực thi chúng trên thực tế. Như vậy, trao quyền pháp lý là một khuôn khổ tổng hợp với 4 trụ cột: tiếp cận công lý và pháp quyền, quyền sở hữu tài sản, quyền lao động và quyền kinh doanh.

Là một quá trình cải cách, trao quyền pháp lý đòi hỏi những sự can thiệp phối hợp đồng thời. Toàn bộ quá trình này cần được hiểu là sự lặp đi lặp lại và mối quan hệ giữa quá trình trao quyền pháp lý và sự thay đổi có hệ thống là có mối quan hệ tác động lẫn nhau. Một khi những người nghèo được trao quyền pháp lý, họ sẽ có được tiếng nói mạnh mẽ hơn và địa vị pháp lý rõ ràng hơn; họ cũng sẽ có ảnh hưởng lớn hơn, nhiều hơn đối với các cuộc cải cách, thể chế và pháp luật cũng như các chính sách xã hội, ngược lại, những cải cách và chính sách này sẽ thúc đẩy việc thực hiện các quyền của họ với tư cách là những công dân, những người chủ sở hữu tài sản, những người lao động và những nhà kinh doanh. Trao quyền pháp lý cho người nghèo đòi hỏi phải có những thay đổi mang tính hệ thống, nhưng nếu người nghèo được trao quyền pháp lý thực sự thì sẽ cải thiện một cách cơ bản mối quan hệ giữa nhà nước với tất cả công dân. Với sự thừa nhận pháp lý đối với các vai trò khác nhau của họ, với tiếng nói trong các quá trình thay đổi, và với các quyền được tăng cường trong 3 lĩnh vực của trao quyền pháp lý, người nghèo sẽ được tăng cường tiếp cận công lý và pháp quyền, cải thiện việc tiếp cận tài sản, tiếp cận công ăn việc làm và tiếp cận thị trường.

“Đối với người nghèo, bộ mặt nhà nước được thể hiện rõ ràng nhất qua hình ảnh viên cảnh sát hống hách thường có hành vi vi phạm các quyền cơ bản của họ.

Tham vấn quốc gia ở Brazil

Tất cả các giai đoạn, các khâu của quá trình trao quyền pháp lý cần phải có sự tham gia đầy đủ và bình đẳng của phụ nữ, những người dân bản địa và những nhóm người yếu thế trong xã hội. Đối với họ, “tiếp cận một cách bình đẳng” có thể chưa đủ; tích cực thúc đẩy và tạo điều kiện thuận lợi cho việc tham gia thực sự của các nhóm này cũng có thể rất cần thiết nhằm bảo đảm những thành quả chính đáng và sự tham gia đầy đủ của họ vào quá trình này.

Những mục tiêu cuối cùng của trao quyền pháp lý là mở rộng sự bảo hộ và cơ hội cho tất cả mọi người: bảo vệ người nghèo khỏi những đối xử thiếu công bằng - như vô cơ đuổi dân ra khỏi mảnh đất họ đang sinh sống, chiếm đoạt đất đai, tống tiền, và bóc lột - và cho họ cơ hội ngang nhau trong việc tiếp cận các thị trường địa phương, trong nước và quốc tế.

Địa vị pháp lý và tiếng nói là những điều kiện chủ chốt của trao quyền pháp lý

“Mọi người đều có quyền được công nhận trước pháp luật” là một trong những quyền trọng tâm nhất của con người. Như vậy, nhà nước có nghĩa vụ phải công nhận chính thức về mặt pháp lý sự tồn tại của một cá nhân. Trao quyền pháp lý đòi hỏi người nghèo phải được cung cấp một loại văn bản/giấy tờ có thể chứng minh lai lịch, thể hiện địa vị pháp lý đối với họ. Đặc biệt, nếu không có bằng chứng về địa vị pháp lý của mình, người nghèo sẽ bị đặt ra ngoài vòng bảo vệ chính thức của hệ thống pháp luật của nhà nước và không được thụ hưởng những lợi ích và dịch vụ công cộng.

Tăng cường quyền lực pháp lý cũng là nói về cơ hội; dân nghèo hoàn toàn có thể và kiếm được thu nhập, họ rất tài tình, cần mẫn trong lao động kiếm sống của họ ở thành phố cũng như làng mạc khắp thế giới đang phát triển. Họ bán hàng hoá và dịch vụ trên đường phố và tổ chức các khu chợ mà chính phủ không chịu công nhận.

Kumi Naidoo

Người dân cũng cần được thông tin về các quyền hạn của họ và cách thức để họ có thể tham gia vào quá trình ra các quyết định. Họ cần có tiếng nói về việc xã hội và nền kinh tế được tổ chức ra sao. Họ cũng cần có tiếng nói đòi hỏi phải được giáo dục vì tương tự như vấn đề thông tin và địa vị pháp lý, giáo dục hiện nay chủ yếu dành cho người giàu hơn là dân nghèo. Đồng thời, người nghèo cũng cần có những tổ chức đại diện do chính họ lựa chọn. Các tổ chức này có thể đưa ra những yêu cầu, thương lượng về cải cách và tham gia với nhà nước trên diện rộng rãi hơn. Hầu hết tất cả người nghèo phải được tiếp cận các nhóm, các tổ chức nào đó - các hợp tác xã của tiểu nông, các nghiệp đoàn, các hiệp hội buôn bán nhỏ, các tổ chức của cộng đồng cơ sở, các hội phụ nữ hoặc các cộng đồng tôn giáo tín ngưỡng - những tổ chức này có thể có một cương lĩnh hiệu quả làm cơ sở cho việc thúc đẩy thực hiện các quyền của người nghèo.

Quyền con người

Trao quyền pháp lý được thiết kế dựa trên những cơ sở chuẩn mực của nhân quyền đã được quốc tế nhất trí và luôn luôn cần phải đảm bảo đáp ứng hoặc thậm chí vượt các tiêu chuẩn toàn cầu đó. Các chuẩn mực về quyền con người cần hướng dẫn cho quá trình trao quyền pháp lý, đặc biệt là trong quá trình cải cách thể chế và pháp lý cũng như các chính sách xã hội nhằm mục đích xác định lại mối quan hệ giữa nhà nước và công dân ở cấp trung ương và địa phương.

Một cuộc thảo luận về nhân quyền nhanh chóng làm ta nhớ lại những tội ác diễn ra tại Darfur, hoặc cảnh bọn trộm chiến tranh Công Gô bắt trẻ em đi lính hoặc các phụ nữ và trẻ em gái di cư bị bán làm nô lệ tình dục... Tuy nhiên, trong khi những cuộc khủng hoảng này kêu gọi thế giới lưu tâm tới một số những ví dụ hiển thị nhất, rõ ràng nhất của tình trạng bất công đối với con người thì việc hàng triệu con người trong cảnh đói nghèo cùng cực mà không được hưởng các quyền con người cơ bản lại xuất phát từ những cơ cấu hạ tầng của nhiều xã hội, sự phân hoá một cách có hệ thống giữa người giàu với người nghèo, kẻ có thế lực với những người bất lực. Thực tế, hơn nửa số dân trên thế giới sống bên ngoài phạm vi bảo vệ của hệ thống pháp luật được công nhận và có hiệu lực, họ không có phương tiện pháp lý để bảo vệ gia đình và nhà cửa và các thứ của cải khác.

Mary Robinson

Quyền tài sản là quyền con người

Bản Tuyên ngôn Toàn cầu về Nhân quyền quy định rằng: “Mọi người đều có quyền sở hữu tài sản một mình hoặc liên kết với những người khác” và “Không ai được phép tự ý chiếm dụng tài sản của người khác”²⁰. Theo Công ước châu Âu về *Bảo vệ quyền con người và các quyền tự do cơ bản*, “Mọi pháp nhân hoặc thể nhân đều có quyền được an hưởng các tài sản thuộc sở hữu của mình. Không ai có quyền chiếm đoạt tài sản đó, trừ trường hợp vì lợi ích chung và phải tuân theo các điều kiện do pháp luật quốc gia quy định và phù hợp với các nguyên tắc chung của luật pháp quốc tế”²¹. Công ước Hoa Kỳ về Nhân quyền cho rằng “Mọi người đều có quyền sử dụng và tận hưởng tài sản của mình. Pháp luật có thể quy định lợi ích của toàn xã hội được đặt cao hơn việc sử dụng và tận hưởng tài sản cá nhân”. Bản Công ước còn quy định rằng “không ai bị chiếm đoạt tài sản của mình, trừ khi được thanh toán tiền bồi thường thỏa đáng, vì mục đích công cộng hoặc lợi ích của toàn xã hội, trong các trường hợp cũng như theo các hình thức do luật pháp quy định”²².

Những tư tưởng pháp lý tương tự cũng được thể hiện trong Hiến chương châu Phi [Banjul] về Quyền con người và Quyền dân tộc, cụ thể là “Quyền tài sản phải được bảo đảm. Nó chỉ có thể bị xâm phạm để phục vụ lợi ích công cộng và/hoặc vì lợi ích chung của cộng đồng và theo các quy định pháp luật phù hợp”²³. Trong điều kiện kiến tạo hoà bình và trong việc xử lý tình hình phức tạp

của dân tị nạn và những người bị thu hồi đất đai trong nước (IDPs), bồi thường tài sản được coi là một vấn đề nhân quyền quan trọng. Theo những văn bản tiêu biểu của cộng đồng quốc tế, không thể có hoà bình thực sự nếu không có quy định về tài sản cá nhân và nếu không có sự hoàn trả tài sản bị chiếm dụng một cách độc đoán hoặc nếu không có bồi thường tương ứng cho những tài sản bị chiếm dụng²⁴. Điều 16 của *Công ước về xóa bỏ mọi hình thức phân biệt đối xử đối với phụ nữ* quy định: “Các quốc gia thành viên phải có những biện pháp thích đáng nhằm xóa bỏ sự phân biệt đối xử với phụ nữ về mọi phương diện liên quan tới hôn nhân và quan hệ gia đình và đặc biệt phải bảo đảm trên cơ sở bình đẳng nam nữ: (h) Cả 2 vợ chồng đều được hưởng quyền như nhau trên các phương diện: sở hữu, chiếm đoạt, quản lý tài sản, hành chính, sử dụng và định đoạt của cải”.

Quyền Lao động là quyền con người

Một phần quan trọng của Luật nhân quyền Quốc tế bao gồm các quyền Lao động cơ bản như tự do lập hội và bảo vệ quyền được thành lập và tham gia các nghiệp đoàn; xóa bỏ mọi hình thức lao động cưỡng bức hoặc bắt buộc; điều kiện lao động thích hợp và công bằng, xóa bỏ phân biệt đối xử trong việc tiếp cận công ăn việc làm, điều kiện làm việc và đào tạo, bồi dưỡng; lương thưởng như nhau đối với nam nữ khi thực hiện các công việc giống nhau; và thủ tiêu lao động trẻ em, quy định tuổi tối thiểu để được tiếp nhận vào làm việc.

Quyền kinh doanh là một lĩnh vực mới của Nhân quyền?

Hiện nay, chưa cần coi Quyền kinh doanh là một thuật ngữ pháp luật mới. Thực ra đó là một tổng hợp của nhiều quyền của cá nhân và nhóm người cùng tham gia vào hoạt động kinh tế và giao dịch thị trường. Ủy ban đã tập hợp những quyền này thành một nhóm trên cơ sở tính quan trọng sống còn của chúng trong đời sống và triển vọng kinh tế của dân nghèo. Quyền kinh doanh bao gồm quyền thành lập doanh nghiệp được công nhận hợp pháp mà không bị áp đặt thực thi các quy chế một cách tùy tiện hoặc bị phân biệt đối xử trong việc áp dụng các quy phạm và trình tự, thủ tục; tập trung vào việc dỡ bỏ những rào cản không cần thiết làm hạn chế các cơ hội kinh tế, bảo vệ các khoản đã được người dân đầu tư trong các doanh nghiệp của họ. Quyền kinh doanh xuất phát từ những quyền chính trị và quyền dân sự cũng như là các quyền về kinh tế và xã hội. Chẳng hạn quyền tổ chức và quyền lập hội là nền tảng của quyền được thành lập các hợp tác xã mua bán, các công ty khác và các hiệp hội của người lao động và người sử dụng lao động. Các hoạt động kinh doanh là biểu hiện của một nhóm các quyền tự do, như tự do lập hội, tự do đi lại, tự do phát triển tài năng của mình và tự do chiếm hữu hợp pháp các hàng hoá và dịch vụ mà mình có.

Cơ sở hợp lý của việc đẩy mạnh các quyền kinh doanh là mối liên kết của chúng với các quyền tự do căn bản của cá nhân cũng như tầm quan trọng to lớn của các doanh nghiệp vừa và nhỏ trong việc khắc phục tình trạng nghèo đói. Một phần lớn dân nghèo hoạt động trong những ngành kinh doanh đó (thậm chí còn nhiều hơn nữa nếu tính cả lĩnh vực nông nghiệp). Khi các ngành nghề kinh doanh này phát triển thì số lượng việc làm cũng như thu nhập cũng sẽ được tăng theo. Thậm chí tăng thu nhập chút ít ở cấp này cũng tạo nên sự khác biệt sâu sắc đối với an ninh và chất lượng cuộc sống. Thị trường chính thức càng thu hút được người nghèo bao nhiêu thì càng có nhiều cơ hội mở rộng và nâng cao chất lượng quyền lao động hơn bấy nhiêu, và bù lại những điều trên lại tạo nên vốn con người

Chương trình về quyền con người

Chúng tôi đề xuất một chương trình đầy hoài bão cho việc thay đổi và một chiến lược hiệu quả để thực hiện chương trình đó, tất cả đều phải được thương thảo và thống nhất ý kiến ở cấp địa phương và trung ương. Đồng thời, chúng tôi mạnh mẽ yêu cầu cộng đồng quốc tế mở rộng cơ sở của việc trao quyền pháp lý trong luật nhân quyền quốc tế. Các quyền chủ chốt trong trao quyền pháp lý rất

xứng đáng được phát triển hơn nữa trong các hiệp định khu vực hoặc toàn cầu về trao quyền pháp lý và cuối cùng là trong các điều ước quốc tế về nhân quyền.

Một khuôn khổ như vậy có thể đẩy mạnh cải cách đất nước, nhưng để việc cải cách này đem lại lợi ích cho người nghèo thì nó phải được xây dựng từ dưới lên, chứ không phải từ trên xuống hoặc từ ngoài vào. Sự tham gia và quyền làm chủ của chính người nghèo là then chốt đối với bất cứ thành công nào. Chiến dịch do Elders lãnh đạo, với khẩu hiệu “Mọi Con người đều có Quyền”, là một ví dụ hay về cách thức lồng ghép chương trình về nhân quyền vào văn hoá và xã hội dân sự như thế nào, một bước tiến tới trao quyền pháp lý. Các cuộc cải cách có tính chất áp đặt, cho dù có ý định tốt đến đâu chăng nữa, thì cũng hiếm khi có thể ăn sâu bén rễ trong xã hội. Để được đại đa số nhân dân công nhận là xác đáng và hợp pháp, luật pháp phải bám chắc vào các giá trị, các phong tục và các cơ cấu hiện hữu, đồng thời phải nhất quán với các nghĩa vụ quốc tế về nhân quyền. Điều này đặc biệt đúng đối với việc trao quyền pháp lý về phương diện cho dân nghèo có tiếng nói và các quyền hạn của họ có hiệu lực. Một thuận lợi trên thực tiễn và trên nguyên tắc là trao quyền pháp lý ít đưa ra các chỉ thị hơn so với các phương thức tiếp cận phát triển khác, nhằm mục đích nâng cao năng lực cho người nghèo, kể cả trong lĩnh vực công. Có như thế, các quyết định về bản chất phát triển mới là của bản thân người nghèo, chứ không phải được công bố từ các báo cáo như báo cáo này.

Bốn Trụ cột của Trao quyền Pháp lý và Quy mô Vấn đề

Tiếp cận công lý và pháp quyền được coi là trụ cột đầu tiên, cơ bản của trao quyền pháp lý. Ba trụ cột kia là các lĩnh vực được đúc rút ra từ cuộc sống của dân nghèo: quyền sở hữu tài sản, quyền lao động và quyền kinh doanh. Ở mỗi trụ cột này, quy mô của vấn đề mà Ủy ban cố gắng giải quyết đều được khảo sát, trước khi đi đến các giải pháp trong các chương tiếp theo.

Trụ cột thứ nhất: Tiếp cận công lý và pháp quyền

Tiếp cận công lý và pháp quyền chiếm vị trí trung tâm của trao quyền pháp lý. Cải cách pháp luật trên giấy không đủ để thay đổi cuộc sống hàng ngày của người nghèo. Ngay cả những quy định pháp luật tốt nhất cũng chỉ là những con hổ giấy nếu người nghèo không thể sử dụng hệ thống công lý để bảo vệ quyền và lợi ích của họ. Ngay cả những quy chế tốt nhất cũng không giúp được người nghèo nếu các thiết chế thi hành chúng không hữu hiệu, tha hoá, hoặc bị tầng lớp thống trị thâm tóm. Do đó, điều tối quan trọng là phải cải cách các thể chế công và dỡ bỏ các rào cản pháp lý và hành chính vẫn cản trở người nghèo có được đầy đủ các quyền và lợi ích.

Địa vị pháp lý là nền tảng đối với việc tiếp cận công lý. Bất chấp việc đã được quy định rõ ràng trong Tuyên bố Toàn cầu về Nhân quyền, hàng chục triệu người vẫn không có được giấy tờ chứng minh địa vị pháp lý chính thức. Ước tính có đến hơn 7 trong số 10 trẻ em ở các nước kém phát triển nhất thế giới không có giấy khai sinh hoặc các giấy tờ đăng ký khác. Thực tế này khiến nhiều em không tiếp cận được giáo dục và y tế. Nó còn khiến các em dễ phải chịu các hình thức bóc lột, như lao động trẻ em và buôn người. Bên cạnh đó, do không có giấy tờ chứng minh sự tồn tại, địa vị, cha mẹ các em cũng khó có thể có các hoạt động về chính trị, kinh tế và xã hội bên ngoài cộng đồng địa phương. Tình trạng không có giấy tờ pháp lý có thể bị lợi dụng để ngăn không cho các trẻ em hưởng lợi từ các chương trình xoá đói giảm nghèo đặc biệt dành riêng cho trẻ em.

Ngay cả khi có được địa vị pháp lý rồi, phần lớn người nghèo vẫn không tiếp cận được với công lý. Các thiết chế nhà nước có xu hướng phục vụ những mạng lưới đã có của nhóm những người thống trị về chính trị và kinh tế chứ không phải phục vụ người nghèo. Thực tế hiện nay, rất khó có thể thu thập được các số liệu thống kê toàn cầu về tiếp cận công lý, ngay cả các biện pháp đo lường chính xác cũng cho những kết quả không mấy tin tưởng. Chẳng hạn, một đất nước tuy có nhiều

luật sư nhưng cũng chưa chắc đã có một hệ thống pháp lý tốt đẹp hơn, công bằng hơn. Tuy nhiên, các số liệu vẫn có thể cho thấy quy mô của vấn đề. Chẳng hạn, ở Ấn Độ, nơi chỉ có 11 thẩm phán trên 1 triệu người, thì có hơn 20 triệu vụ kiện còn chưa được giải quyết, và một số vụ kiện dân sự phải mất hơn 20 năm mới tới được toà án²⁸. Khoảng 1 triệu vụ kiện vẫn còn bị treo ở Kenya, chỉ riêng Toà án tối cao Nairobi có hơn 300.000 vụ phải giải quyết²⁹. Ở Philippin, trung bình một thẩm phán phải giải quyết 1.479 vụ³⁰.

“Hệ thống công lý có đặc điểm là thường trì hoãn trong việc thực thi công lý, các thiết chế thiếu năng lực, hệ thống thực thi kém hiệu quả. Những vấn đề này tồn tại chủ yếu vì tình trạng thiếu nhân viên được đào tạo chính quy hoặc thiếu các trang thiết bị và cơ sở vật chất ở cả cấp liên bang và cấp khu vực.”

Tham vấn quốc gia ở Ethiopia

Những quy định pháp luật quan trọng, có tính chất sống còn đối với người nghèo lại thường không rõ ràng, mâu thuẫn nhau, lỗi thời, hoặc có tính chất phân biệt đối xử. Ở Philippin, để có được quyền cư trú chính thức, người dân phải chứng minh họ đã sống trên mảnh đất đó từ trước năm 1992, còn những dân ngụ cư không chính thức, mặc dù đã sinh sống trên mảnh đất đó từ năm 1992 nhưng cũng sẽ bị đặt ra ngoài sự bảo vệ của pháp luật vì họ hiếm khi có thể có bằng chứng để chứng minh.

Sự tồn tại của những quyền về tổ tụng - tức là những cơ chế để thực hiện các quyền đó - cũng rất quan trọng. Một công trình nghiên cứu gần đây ở 5 nước Mỹ La tinh cho thấy các luật tố tụng được xây dựng không phù hợp hoặc có nhiều thiếu sót là một nguyên nhân quan trọng của việc luật nội dung kém hiệu quả. Điều này có thể phần nào giải thích tại sao các quyền hiến định vẫn chỉ nằm trên giấy, không thu được thuế và đầu tư công vào các dịch vụ xã hội vẫn dưới yêu cầu.

Một lý do khác khiến người nghèo không có khả năng tiếp cận hệ thống pháp lý là do họ không hiểu hoặc không có kiến thức gì về nó. Có thể do họ bị mù chữ, nên bị hạn chế khả năng giao tiếp với hệ thống pháp lý. Ở nhiều nước, pháp luật được soạn thảo và thi hành bằng quốc ngữ, nhưng rất nhiều người nghèo lại không nói hoặc viết được ngôn ngữ này. Ví dụ ở hầu hết các nước châu Phi, hệ thống pháp lý chỉ sử dụng tiếng Anh, tiếng Pháp hoặc tiếng Bồ Đào Nha, do đó đã không bao quát được đại đa số dân chúng, những người chỉ nói được các ngôn ngữ địa phương. Các toà án lại ở xa, thiếu ngân sách hoạt động, và phải mất nhiều năm mới giải quyết được các vụ án, và để có thể nhanh chóng kiện tới tòa án, có thể buộc phải hối lộ, đút lót. Các thủ tục pháp lý không dễ dàng tiếp cận đối với những người không có quyền đại diện pháp lý, và quá tốn kém đối với dân nghèo. Những hạn chế đối với những người được phép hành nghề luật và cung ứng các dịch vụ pháp lý cũng là những rào cản khác để ngăn chặn việc tiếp cận các dịch vụ pháp lý như trung tâm tư vấn pháp luật và các trợ lý luật sư.

Những khó khăn trong việc được tiếp cận với công lý lại càng làm tăng thêm tình trạng đói nghèo và tình trạng bị gạt ra bên lề. Như các cuộc khảo sát về nhu cầu pháp lý, tội phạm và nạn nhân cho thấy người nghèo cần sự bảo vệ hữu hiệu hơn của luật pháp. An toàn cá nhân của họ thường xuyên bị đe dọa. Nhiều người thường xuyên sống trong cảnh lo sợ bị đuổi khỏi nơi sinh sống hoặc bị chiếm dụng đất đai. Những vấn đề nghiêm trọng nhất mà người nghèo đã phản ánh trong các cuộc khảo sát về nhu cầu pháp lý của họ thường xoay quanh những biến đổi trong các mối quan hệ chi phối cuộc sống và của cải của họ. Ví dụ, vì cả gia đình người nghèo thường chung sống trong một ngôi nhà không được đăng ký hoặc có văn bản sở hữu chính thức, nên nếu chủ hộ chết thì sẽ đặt ra vấn đề ai là người sở hữu mảnh đất đó và ai có quyền được sống ở đó. Hơn nữa, đất đai thường được dùng vào mục đích nông nghiệp và thường không đăng ký quyền sở hữu chính thức. Tình trạng này khiến cho dân nghèo dễ đứng trước nguy cơ bị đuổi khỏi mảnh đất mà họ đang sinh

sống nếu như chủ đất hợp pháp thay đổi và việc thực hiện đầy đủ quy trình cũng như bồi thường thỏa đáng cũng ít khi được quan tâm trong những trường hợp việc thu hồi đất do chính quyền tiến hành. Tương tự như vậy, nếu quyền của một người phụ nữ không được chính thức hoá, thì mặc dù người đó góp phần quan trọng trong công việc làm ăn của chồng nhưng sẽ chắc chắn bị trắng tay trong trường hợp ly hôn. Khi các cộng đồng cùng sở hữu các cánh đồng cỏ để chăn nuôi, dùng chung dòng nước uống, cùng khai thác ngư trường, thì những cá nhân muốn rời khỏi nơi đó hầu như không thể nhận phần của cải của mình, chính vì vậy đã hạn chế quyền tự do thay đổi lối sống của người nghèo. Đồng thời, những người mới đến rất có thể bị từ chối không được tiếp cận các nguồn lực do tập thể nắm giữ.

Sự phụ thuộc quá mức là một nguy cơ cao. Các đối tác bị trói buộc với nhau trong những vụ đầu tư đặc thù mà họ có thể phải chịu thiệt hại nếu họ rời khỏi mối quan hệ ràng buộc ấy. Người nghèo nhất trong mỗi quan hệ này thường là người bị mất nhiều nhất, đó là những người thuê đất và nhân viên - những người có xu hướng đầu tư nhiều vào một mảnh đất hoặc một vụ làm ăn nào đó hơn là chúa đất hoặc là chủ doanh nghiệp đã đầu tư vào họ. Phụ nữ thường dành nhiều thời gian và công sức cho gia đình và của cải của gia đình hơn so với chồng họ, khiến họ khó có thể thoát khỏi cảnh hôn nhân bất hạnh và càng trở nên dễ bị bóc lột hơn.

Mặc dù người nghèo có nhu cầu lớn đối với hệ thống pháp luật, nhưng nhiều người trong số họ vẫn lánh xa nó và lánh xa các cơ quan nhà nước nói chung. Họ tin rằng, thường lại rất đúng rằng, những cơ quan này chẳng giúp được vấn đề của họ. Cho dù hệ thống pháp luật có được cải thiện đi chăng nữa thì cũng rất có thể mất nhiều thời gian, tốn kém quá nhiều, và đòi hỏi phải có tri thức chuyên môn mà người nghèo thì không thể có được.

Bên cạnh thực tế là công lý không sử dụng thứ ngôn ngữ dễ hiểu đặc biệt đối với dân nghèo, tình trạng mù chữ của đại đa số người dân Benin là một chướng ngại vật nghiêm trọng đối với việc tiếp cận công lý. Thông thường, sự không hiểu và nghi ngờ là: dân nghèo có thể cảm thấy rằng công lý định kiến thiên về người giàu, nhiều quyết định được tạo ra không dựa vào thực tiễn khách quan và quan toà thì tham nhũng. Sự xa lánh công lý chuyển thành không thông cảm, thất vọng và bất mãn.

Tham vấn quốc gia Benin

Nguyên tắc bình đẳng trước pháp luật là cực kỳ quan trọng, nhưng khó có thể thực hiện. Ngay cả những nước dân chủ phát triển đầy đủ với những cơ quan nhà nước hoạt động tốt vẫn còn phải vật lộn để thực hiện được việc đó. Còn ở nước nơi mà nền dân chủ còn non yếu thì các cơ quan chắc chắn do nhóm những người có quyền lực thâm tóm, nắm giữ. Thông thường, luật pháp là một công cụ của nhà nước và được những người thuộc giai cấp thống trị sử dụng theo ý muốn của họ - một sự lựa chọn đối với số ít người, nhưng không phải là một nghĩa vụ phải áp dụng bình đẳng cho tất cả mọi người.

Trụ cột thứ hai: Quyền sở hữu tài sản.

Quyền sở hữu tài sản được bảo đảm vững chắc và dễ dàng tiếp cận sẽ là cơ sở để có được ý niệm về địa vị pháp lý (sự nhận diện về pháp lý), về nhân phẩm và về gốc gác cội nguồn. Tất cả những thứ này hình thành nên những ràng buộc chặt chẽ về quyền hạn và nghĩa vụ ngay trong phạm vi một cộng đồng và trong cả hệ thống công nhận lẫn nhau về quyền hạn và trách nhiệm bên ngoài cộng đồng đó. Đối với nhiều cá nhân và cộng đồng người nghèo, đất đai không chỉ là một tập hợp những mảnh đất được chiếm hữu và sử dụng, nó là biểu hiện của một lối sống mà họ cần có được cơ hội để cải thiện bằng chính những nỗ lực của họ.

Xuất phát từ quyền sở hữu đối với những mảnh đất tự nhiên, những sự thay đổi về sở hữu tài sản đã phát triển mạnh mẽ bao trùm lên đất đai, các của cải vật chất khác và cả những quan niệm trừu tượng ngày càng mở rộng như là chỉ tiêu ô nhiễm, sản phẩm tài chính, phát minh và ý tưởng. Bằng chứng từ khắp nơi trên thế giới cho thấy những quan hệ tài sản đúng chức năng thường gắn liền với sự tăng trưởng ổn định và những khế ước xã hội trong khi các mối quan hệ sở hữu tài sản không đúng chức năng thường đi đôi với những xã hội nghèo đói, bất bình đẳng và mất ổn định. Khi các quyền sở hữu tài sản vượt ra ngoài tầm với của mọi người hoặc các quyền đó cạnh tranh với những yêu sách đòi hỏi thì những tài sản của người nghèo thường không được bảo đảm và những tiềm năng kinh tế của họ vẫn bị kìm hãm nghiêm trọng.

Tuy vậy, phần lớn những người nghèo trên thế giới đều không được hưởng quyền sở hữu tài sản hữu hiệu trên thực tế - họ sống mà không có quyền chiếm giữ đất đai, không ý thức được quyền pháp lý của họ hoặc không có khả năng thực thi chúng. Điều này là có thực không chỉ ở những quốc gia nghèo nhất mà còn ở ngay những xã hội giàu có hơn như Brazil, Trung Quốc và Nga. Sức mạnh kinh tế vốn có của tài sản của họ vẫn chưa được khai thác, thí dụ, người nghèo không có khả năng cầm cố tài sản để vay tiền nhằm tăng thu nhập của mình lên hoặc phát triển ngành nghề kinh doanh của họ. Tình trạng bất an ninh tác động đến dân nghèo rất mạnh, họ có thể bị đuổi khỏi mảnh đất mình đang sinh sống một cách độc đoán bất cứ lúc nào mà không được hưởng tiền đền bù, họ cũng bị bất lực trong các vụ tranh chấp về tài sản với những đối tượng có thế lực hơn. Cuộc sống của họ thường xuyên bị đe dọa và chẳng có gì khuyến khích họ đầu tư cho tương lai trên mảnh đất của họ hoặc trong ngành kinh doanh nhỏ bé của họ. Ở nhiều nước, các thiết chế nhà nước không bảo đảm sự bảo vệ mà dân nghèo cần có và có quyền được hưởng.

Phân tích của Ngân hàng Thế giới trong Báo cáo quốc gia đánh giá về các thiết chế và hoạt động của các thiết chế này (CPIA) cho thấy mức độ của vấn đề. Trên cơ sở cách cho điểm: 1 (thấp nhất) tới 6 (cao nhất) thì chỉ có 5 trong số 76 nước đang phát triển được khảo sát năm 2005 là có quyền sở hữu tài sản và nền quản trị hành chính dựa trên cơ sở luật pháp được 4 điểm hoặc cao hơn - và tất cả 5 nước này đều là đảo quốc nhỏ³¹. Điều này có nghĩa là quyền tài sản ở phần lớn các quốc gia qua không phát triển không được bảo vệ, các hợp đồng không được thực thi, các cơ quan đăng ký và các thiết chế khác cần có để bảo vệ tài sản thì hoạt động rất kém cỏi hoặc thậm chí không hoạt động³².

Tài sản của người nghèo có thể được ghi nhận bằng văn bản thông qua những thay đổi không chính thức ở địa phương, thông qua đó, tài sản của họ có thể được bảo vệ và luân chuyển. Tuy nhiên, những sự thay đổi này thường hiếm khi được công nhận bởi các thiết chế quốc gia và cũng không cho phép nguồn vốn được lưu chuyển trên phạm vi rộng. Cho dù có sở hữu tài sản, thì người dân vẫn có thể rơi vào tình trạng không có việc làm. Những người chủ sở hữu không thể sử dụng tài sản của mình để vay tiền, thực hiện hợp đồng, hoặc mở rộng kinh doanh ra ngoài phạm vi mạng lưới khách hàng và các đối tác quen thuộc. Tài sản của họ thường xuyên có khả năng bị chiếm đoạt bằng vũ lực hay bằng luật pháp. Hơn nữa, nguồn vốn không chính thức thường vô hình và không sinh lời cho nền kinh tế quốc dân, và vì người nghèo không có khả năng tham gia vào nền kinh tế ngoài phạm vi địa phương trực tiếp của họ cho nên khả năng buôn bán thương mại bị giảm thiểu rất lớn.

Đây là một cơ hội to lớn bị bỏ qua một cách lãng phí. Chẳng hạn, ở Peru, vốn phi chính thức ước tính đạt tới 74 tỷ USD. Con số này ở Haiti là trên 5,4 tỷ USD, Honduras là gần 13 tỷ USD, Anbania là gần 16 tỷ USD, Tanzania là trên 29 tỷ USD, Philippin trên 132 tỷ USD, Ai Cập trên 248 tỷ USD và Mexico trên 310 tỷ USD³³. Thật đáng tiếc là số vốn không chính thức này không được đưa vào sử dụng một cách hiệu quả bởi vì số vốn đó không ở đúng nơi mà người ta cần nhất - trong tay những người nghèo và cộng đồng của họ. Các nguồn vốn hỗ trợ từ bên ngoài như viện trợ chính

thức và đầu tư trực tiếp của nước ngoài thì không nhiều lắm và không phải lúc nào cũng tới được tay dân nghèo.

Phụ nữ chiếm nửa số dân trên thế giới, sản xuất 60 - 80% lương thực tại các nước đang phát triển, và ngày càng chịu trách nhiệm lớn trong các hộ nông thôn, tuy vậy họ chỉ nắm giữ chưa đầy 10% tài sản thế giới. Phần lớn tình trạng khổ cực ở thế giới đang phát triển là do các chế độ chiếm hữu tài sản theo tập quán thường không công nhận các quyền của phụ nữ. Phụ nữ thường vấp phải những rào cản đối với việc sở hữu, sử dụng và định đoạt hoặc thừa kế tài sản. Phụ nữ cũng bị cưỡng chế ra khỏi nhà và đất đai của họ (đất đai mà họ có quyền theo tập quán và các quyền khác) bởi các thành viên trong gia đình, các nhân vật chức quyền truyền thống, và/hoặc hàng xóm.

Nguồn: UN 1980, FAO 1999 *Quyền của phụ nữ đối với đất đai và tài nguyên thiên nhiên: Ý nghĩa đối với một phương thức tiếp cận dựa trên cơ sở nhân quyền.*

Sự không chắc chắn về quyền sở hữu hợp pháp đối với đất rừng, đồng cỏ chăn nuôi, ao hồ, và các nguồn nước ngọt - đa số dân nghèo ở nông thôn lệ thuộc vào những nguồn này để sinh sống - là một mối quan tâm to lớn khác. Gần một phần ba số dân trên thế giới đang phải chịu cảnh thiếu nước ngọt ở mức độ vừa phải hoặc nghiêm trọng. Ủy ban Thế giới về nước ngọt ước tính rằng dân số tăng lên và tăng trưởng kinh tế sẽ làm tăng nhu cầu về nước ngọt gấp rưỡi trong 30 năm tới và khoảng 4 tỷ người sẽ thiếu nước ngọt nghiêm trọng vào năm 2025³⁴. Giá trị đất đai và bất động sản thường phụ thuộc trực tiếp vào quyền được đảm bảo đầy đủ nước ngọt. Trong hoàn cảnh này, các quyền sở hữu tài sản sẽ đóng một vai trò chủ chốt trong việc định rõ ai là người có quyền tiếp cận các nguồn nước ngọt.

Những nhóm người yếu thế thường phải chịu nhiều thiệt thòi nhất từ tình trạng thiếu các quyền tài sản. Những tộc người bản địa thường là những nạn nhân của sự phân biệt đối xử về tài sản, những đất đai bản địa do tập thể nắm giữ thường bị tuyên bố là đất công không ai được chiếm giữ (tình trạng sở hữu tập thể này có thể được duy trì ngay cả trong việc chính thức hoá các quyền sở hữu tài sản). Phụ nữ chiếm phân nửa số dân thế giới nhưng lại sở hữu rất ít tài sản trên thế giới - có khi chỉ là 2% tổng tài sản ở một số nước, hiếm khi họ chiếm giữ hơn 15% tài sản³⁵. Ngay cả khi phụ nữ có được quyền sở hữu tài sản hợp pháp thì quyền kiểm soát đất đai của họ trên thực tế rất mong manh, bởi vì việc tiếp cận với đất đai thường là của nam giới.

Trụ cột thứ ba: Quyền lao động

Một hệ thống quyền lao động được thiết kế phù hợp phải đảm bảo cung ứng được cả sự bảo hộ lẫn cơ hội. Bản Tuyên bố Toàn cầu về Nhân quyền, cũng như những tiêu chuẩn lao động truyền thống đã được quốc tế nhất trí, đã đề ra một loạt các quyền lao động. Luật pháp phải bảo vệ những người lao động yếu thế khỏi bị bóc lột mà không làm giảm cơ hội của họ có được công ăn việc làm chính thức. (Những quy định thái quá hoặc không hữu hiệu thường lợi bất cập hại).

Sau khi được khai hoang để triệt loài ruồi tsetse và biến thành đất trồng trọt và cũng là không gian cho số dân tăng lên, vùng Shinyanga trở thành khu vực hoang sơ của Tanzania. Năm 1986, một sáng kiến của Chính phủ có tên là dự án Hashi đã thực hiện việc trao quyền cho những người dân thuần nông và chăn nuôi ở Sukuma - những người sử dụng kiến thức về sinh thái và các thiết chế truyền thống mạnh mẽ của họ để phục hồi năng suất đất. Họ tái thiết lập các khu vực được bảo vệ gọi là “Ngitili”. Việc làm của họ được thiên nhiên đáp ứng ngay. Với việc trồng lại cây keo và miombo, các giống cỏ và các loài được thảo đã thu hút chim chóc và các loài thú có vú quay trở lại và cả gia súc nữa - một nguồn động sản trong phạm vi cộng

đồng nông thôn này. Các vùng đất khác trở thành tài sản cá nhân của các gia đình. Sự lao động chăm chỉ với mức vốn đầu tư ít ỏi đã khôi phục được độ phì nhiêu của đất và đẩy năng suất nông nghiệp lên cao. Thu nhập gia đình, bữa ăn và an sinh được cải thiện rõ rệt trong khi đó, sự chia sẻ từ các vùng đất được giao đã giúp cho cộng đồng thanh toán các dịch vụ công cộng như giáo dục, y tế, tiếp cận các thị trường để bán các sản phẩm của họ. Dự án Hashi chứng minh rằng trao quyền pháp lý, xoá đói giảm nghèo và tính bền vững của môi trường luôn song hành với nhau.

Nguồn: Sự thịnh vượng của Người nghèo trên thế giới, 2005

Cách nhìn của chúng ta phải chuyển từ việc coi lao động là một nguồn nguyên liệu để khai thác sang coi lao động là nguồn rút ra từ con người, những người là đối tượng của đầu tư nếu như ta muốn xây dựng được một xã hội phồn vinh thịnh vượng.

Hầu hết người nghèo trên thế giới phải tần tảo kiếm sống bằng cách làm những công việc không bảo đảm với số tiền công ít ỏi trong nền kinh tế phi chính thức. Họ là những người buôn bán dạo trên đường phố, những người công nhân gom rác, công nhân xây dựng, những người làm đồ gỗ quy mô nhỏ, những thợ may làm việc tại gia, những người đánh bắt cá, những tiểu nông, và những người kiếm củi trên rừng. Gần như tất cả trong số gần 500 triệu người nghèo kiếm chưa đầy 1 đô la một ngày đều lao động trong khu vực kinh tế phi chính thức. Lao động phi chính thức chiếm hơn phân nửa tổng số lao động ở các nước đang phát triển và có tới 90% ở các nước thuộc Nam Á và châu Phi³⁶. Gần một nửa số lao động phi chính thức này hoạt động dưới hình thức “tự mướn”, không tính công xá; ¼ lao động phi chính thức làm việc trong các xí nghiệp phi chính thức hoặc các hộ gia đình; phần tư cuối cùng là được tuyển dụng không chính thức bởi các doanh nghiệp chính thức.

Cho dù lao động cật lực đến đâu đi chăng nữa, những người lao động trong nền kinh tế phi chính thức này cũng không thể thoát khỏi cảnh đói nghèo. Họ có những quyền cơ bản và được bảo hộ trên lý thuyết chứ không phải trên thực tế. Họ cũng chẳng được hưởng gì từ các luật lao động và các thương lượng của tập thể người lao động bởi vì quan hệ lao động của họ là không rõ ràng. Họ phải làm việc trong điều kiện tồi tàn và không an toàn. Điển hình là họ thường bị từ chối không được tiếp cận với các nguồn lợi của nhà nước hoặc người sử dụng lao động, và an sinh xã hội³⁷. Sự thừa nhận và thực thi các quyền của những người lao động và các tổ chức của họ là tối quan trọng trong việc phá vỡ cái vòng luẩn quẩn của đói nghèo³⁸.

Việc làm không chính thức thường phát triển ngay cả khi nền kinh tế phát triển hoặc suy thoái. Trong khi suy thoái đẩy mọi người vào các quan hệ lao động phi chính thức để sinh tồn, thì phục hồi kinh tế cũng rất có thể làm gia tăng số lượng việc làm không chính thức trong các xí nghiệp nhỏ, các hoạt động thầu phụ gắn với hệ thống sản xuất toàn cầu. Đặc biệt, phụ nữ là đối tượng chủ yếu phải lao động trong nền kinh tế phi chính thức. Ở các nước đang phát triển, không kể Bắc Phi, cứ 5 phụ nữ trong ngành lao động phi nông nghiệp thì có hơn 3 người lao động không chính thức. Ở các nước mà phụ nữ được phép lao động thì họ thường chiếm từ 30 cho đến 90% số người bán dạo trên đường phố và 35% đến 80% là lao động tại gia⁴⁰. Trên 4/5 những công nhân gia công công nghiệp làm tại nhà ở các nước đang phát triển là phụ nữ. Phụ nữ cũng chiếm đại đa số trong các việc làm thấp nhất của lao động không chính thức và thông thường được trả công ít hơn nam giới.

Hai thập kỷ qua đã chứng kiến một sự tăng lên rõ rệt tỷ lệ phụ nữ tham gia vào lực lượng lao động. Sự phân bổ thị trường lao động theo giới tính cho thấy lao động phụ nữ không đơn giản là nguồn thay thế cho lao động nam giới mà thực tế một quá trình phát triển song song đã tạo nên nhiều cơ hội việc làm phi chính thức với mức lương ít ỏi, trước hết là dành cho phụ nữ.

Các tộc người bản địa thường bị buộc phải tham gia các hình thức lao động không chính thức do bị mất những mảnh đất mà tổ tiên để lại, đất đai bị giải toả mà không được đền bù, không được hưởng các dịch vụ hỗ trợ cơ bản, không có tiền để học hành và không được chăm sóc y tế; hệ thống giáo dục và những tài liệu giáo dục không phù hợp.

Trên bình diện rộng lớn hơn, tổng thể của những yếu tố như: cạnh tranh toàn cầu ngày càng tăng, quy chế lao động không hiệu quả, lỗi thời hoặc được soạn thảo không tốt, và tính phi chính thức đang tăng lên đang khiến cho khoảng cách giữa pháp luật về lao động và thực tiễn lao động ngày càng lớn hơn.

Trụ cột thứ tư: Quyền kinh doanh

Phần lớn những người buôn bán nghèo trên thế giới đều làm việc không chính thức và hậu quả là một phần lớn của nền kinh tế ở các nước đang phát triển cũng mang tính phi chính thức⁴². Bảo đảm quyền được buôn bán, địa điểm làm việc, các cơ sở hạ tầng và dịch vụ có liên quan (nhà xưởng, điện nước, vệ sinh) sẽ tạo điều kiện thuận lợi cho sự thành công của các doanh nghiệp vừa và nhỏ, đây sẽ là một bước quan trọng tiến tới xoá đói giảm nghèo. Những người nghèo đang chiếm giữ mảnh đất không đứng tên họ, lao động trong những xí nghiệp quy mô nhỏ không đăng ký, và dựa vào gia đình, bạn bè để vay nợ hoặc để chia sẻ rủi ro. Họ đặc biệt dễ bị ảnh hưởng bởi những biến cố thất thường, nạn tham nhũng và tình trạng bạo lực gây nên bởi bọn tội phạm và các quan chức nhà nước. Họ có rất ít phương tiện để giải quyết các vụ tranh chấp ngoài đút lót hối lộ hoặc bạo lực.

Hầu hết người dân Mexico không được tiếp cận với ngân hàng và chỉ 13% được quyền thế chấp tài sản vay nợ. Sự thiếu vắng của các thiết chế tài chính đã khiến cho người nghèo và tầng lớp trung lưu lớp dưới phải trông cậy vào các hiệu cầm đồ. Lãi suất được tính theo năm là từ 48% ở những cửa hiệu cầm đồ phi lợi nhuận đến 160% ở các cửa hàng cầm đồ chuyên kiếm lời.

Nguồn: La Crónica de Hoy, 09/10/2006

Các cơ hội kinh tế của dân nghèo là rất hạn chế. Họ khó có thể tiếp cận các nguồn tài chính và các thị trường, hiếm khi được miễn thuế và các hình thức khuyến khích vật chất trong công việc. Họ phải tuân theo những quy định về khoanh vùng đô thị - những quy định hạn chế việc kinh doanh của họ. Họ thường bị từ chối quyền được sử dụng các nguồn lực chung và công cộng. Và họ cũng rất có thể bị hạn chế bởi những quy tắc nặng nề rối rắm của ngành y tế và vệ sinh công cộng nhất là trong việc sản xuất thực phẩm bán trên đường phố. Trên thực tế, bốn tỷ người bị gạt ra bên lề xã hội không có chút triển vọng nào trong việc có được các công cụ pháp lý mà các nước phát triển đã áp dụng để sáng tạo của cải vật chất cho xã hội. Họ gần như không thể có được địa vị pháp lý, trách nhiệm hữu hạn, liên kết với các doanh nhân khác để hợp nhất đồng vốn, tiếp cận các cơ chế tài chính để có được vốn kinh doanh, vay tín dụng, hợp đồng với người làm, các nhà cung cấp và khách hàng, tiếp cận các cơ hội xuất khẩu và nhiều thứ khác nữa.

“Việc lắp đặt các công trình nước, điện, điện thoại đòi hỏi phải có quyền sở hữu tài sản được pháp lý công nhận hoặc cho thuê làm hình thức bảo đảm. Như vậy, những tiểu thương phi chính thức thường không được hưởng những dịch vụ này.”

Tham vấn quốc gia ở Sri Lanka

Khi các văn bản pháp luật điều chỉnh các ngành kinh doanh nhỏ được soạn thảo, thực hiện hoặc thi hành một cách không công bằng, hoặc đơn giản là quá yếu và không hiệu quả, thì những văn bản pháp luật đó sẽ hạn chế sự lựa chọn của người nghèo trừ việc tiến hành buôn bán trong nền kinh

tế phi chính thức. Xin được giấy phép kinh doanh, bước đầu tiên là đăng ký ngành kinh doanh, thường tốn kém và khó khăn kinh khủng. Thí dụ ở Kenya có trên 1000 loại giấy phép về kinh doanh, trên 130 luật khác nhau điều chỉnh lĩnh vực nông nghiệp. Những quy định tốn kém và phức tạp đã ngăn cản việc người nghèo tự cải thiện cuộc sống của họ thông qua kinh doanh, đồng thời bóp nghẹt công cuộc phát triển của nền kinh tế quốc dân.

Quy mô của vấn đề

Vấn đề mà Ủy ban giải quyết có tầm cỡ vô cùng lớn lao. Mỗi trụ cột trong số bốn trụ cột trên đây đều có những vấn đề rất sâu sắc và ảnh hưởng đến người nghèo trên toàn thế giới. Bốn tỷ người đang bị đặt ra ngoài sự bảo vệ của pháp quyền. Chúng tôi xin nhắc lại: *4 tỷ người đang bị đặt ra bên lề của pháp quyền*. Ủy ban đã xây dựng một chương trình để thay đổi tình hình này và chúng tôi tin tưởng rằng giải quyết được vấn đề trao quyền pháp lý vừa là đường lối chính trị khôn ngoan vừa là đường lối kinh tế hữu hiệu.

Tăng cường tính bền vững môi trường và

Đương đầu với biến đổi khí hậu

Bảo đảm quyền sở hữu đất đai và tài nguyên của người nghèo có thể là một trong những giải pháp chống lại cảnh đói nghèo cũng như tình trạng suy thoái môi trường. So với người giàu, người nghèo phụ thuộc trực tiếp hơn vào môi trường sinh sống hàng ngày. Họ trực tiếp bị ảnh hưởng khi các nguồn sinh thái và các dịch vụ tan rã. Tuy vậy, bằng chứng từ khắp nơi trên thế giới cho thấy rằng bù đắp những tàn phá môi trường như đánh bắt hải sản quá nhiều, ô nhiễm môi trường nước, thoái hoá đất đai và nạn phá rừng lại gắn liền với việc bảo đảm rằng người dân và các cộng đồng địa phương có quyền sở hữu hoặc quản lý đối với các nguồn tài nguyên môi trường cần thiết cho cuộc sống hàng ngày của họ⁴³.

Hãy xem xét trường hợp Namibia. Các cuộc cải cách pháp lý năm 1996 đã tạo dựng được một khuôn khổ cho việc quản lý dựa vào cộng đồng đối với các nguồn tài nguyên thiên nhiên, bảo đảm cho những người Namibia tham gia xây dựng khu vực bảo tồn được hưởng quyền quản lý hợp pháp các khu bảo tồn các động thực vật hoang dã. Những quyền hạn chắc chắn này đã tạo khả năng cho những người Namibia ở nông thôn giảm bớt tình trạng săn trộm và giúp cho con số động thực vật hoang dã và hệ sinh thái được phục hồi mạnh mẽ. Những người dân Namibia nghèo khổ giờ đây cũng có được những cơ hội kinh doanh mới thông qua việc tổ chức các hoạt động du lịch sinh thái và hoạt động khác liên quan. Các ngành kinh doanh này đã tạo ra được một nguồn thu nhập và việc làm mới, đồng thời nâng cao ý thức về mục đích và nhân phẩm. Kinh nghiệm của Namibia cho thấy việc bảo đảm các quyền pháp lý cho người dân địa phương có thể tăng cường công tác bảo tồn và phát triển kinh tế⁴⁴.

Biến đổi khí hậu là một thách thức thậm chí còn lớn hơn, và người nghèo là đối tượng dễ bị rủi ro nhất. Như lời giải thích rõ của Ủy ban Liên chính phủ về biến đổi khí hậu, cần có sự cắt giảm mạnh về khí thải nhà kính để chặn đứng những hệ quả tai hại toàn cầu. Báo cáo Phát triển Con người năm 2007 của UNDP đã nêu rõ mức độ người nghèo bị ảnh hưởng. Dân nghèo là nhóm dễ bị tổn thương nhất bởi vì họ sống ở những khu môi trường ngoại vi. Đó là những khu vực dễ bị hạn hán và sa mạc hoá, những khu vực có nguy cơ cao về lụt lội, những vùng đất và những cộng đồng ít có khả năng ngăn chặn và kiểm soát các tai hoạ hoặc thích nghi với các biến đổi môi trường. Khi tai hoạ xảy ra, tranh chấp về đất đai và các quyền tài sản khác trở nên đặc biệt căng thẳng và khó khăn, nhất là khi mọi người phải rời bỏ nơi cư trú của mình. Việc xóa bỏ, hoặc thiếu vắng một hệ thống được công nhận và có giá trị về đăng ký tài sản có thể dẫn tới xung đột hoặc ngăn cản sự phục hồi và tái kiến thiết. Trong trận lốc xoáy ở Bangladesh

năm 2006, nhiều khu đất của nông dân đã biến mất dưới làn nước buộc họ phải ra đi tìm nơi ở mới. Biến đổi khí hậu chắc chắn sẽ tạo nên cuộc khủng hoảng tị nạn tương tự trong tương lai do những khu vực ngày càng có nhiều nơi trở nên không thể cư ngụ được.

“Giờ đây lụt lội xảy ra thường xuyên hơn và đe điều thường bị nước đánh trôi đi nhanh hơn. Không còn nơi nào để mà đi nữa. Đất đai của tôi nằm dưới lòng sông. Giờ đây tôi không còn gì cả”. Instar Husain, Antar Para, Tây Bắc Bangladesh, 2007 (Báo cáo về Phát triển Con người, 2007/2008).

Các cuộc đàm phán theo Công ước về biến đổi khí hậu toàn cầu đã tạo nên nhiều cơ hội để khắc phục tình trạng dễ bị tổn thương ngày càng tăng của người nghèo thông qua việc đẩy mạnh hợp tác quốc tế về thích nghi với biến đổi khí hậu cũng như những nỗ lực nhằm giới hạn nó. Một hiệp định toàn cầu cần được ban hành bao gồm cả những cam kết rõ ràng về tăng cường tài trợ để giúp những người ở các nước nghèo điều chỉnh cuộc sống của họ. Trao quyền Pháp lý cho người nghèo phải là một bộ phận chủ chốt quan trọng của cuộc thảo luận này bởi vì nếu không tiếp cận được các công cụ và bảo hộ pháp lý, người nghèo sẽ vẫn rất dễ rơi vào cảnh hiểm nguy. Cùng cố cơ sở hạ tầng có khả năng chịu đựng biến đổi môi trường và nâng cao tinh thần sẵn sàng chống tai hoạ là không đủ.

Chúng tôi đề nghị Liên hợp quốc coi chương trình trao quyền pháp lý như là thành tố cốt lõi trong các chiến lược về thích nghi với biến đổi khí hậu trong các cuộc đàm phán sau năm 2012. Công ước khung của Liên hợp quốc về biến đổi môi trường (FCCC) công nhận quyền của các nước nghèo được tiếp nhận các hỗ trợ để thích nghi với biến đổi môi trường. Kể từ năm 2006 đến nay đã có được sự đồng tâm nhất trí với Chương trình công tác Nairobi về tác động, tính dễ bị tổn thương và thích nghi với biến đổi môi trường. Trao quyền pháp lý cho người nghèo cần phải được lồng ghép trong các cuộc đàm phán này như là thành tố cơ bản của các chiến lược và chính sách thích nghi với biến đổi khí hậu.

Trong một thế giới mà việc xả khí Cacbon cần phải được hạn chế ngay lập tức, thì các thị trường “cap-and-trade” Cacbon (lưu giữ và buôn bán khí thải) sẽ góp phần quan trọng thúc đẩy việc giảm bớt khí thải và hướng tới sử dụng các công nghệ sạch và bền vững hơn; đồng thời cũng cần tập trung khuyến khích các dự án về cung cấp carbon đền bù, bao gồm cả những dự án ở các nước đang phát triển. Tuy nhiên, khả năng để người nghèo tiếp cận và được lợi từ những các khoản tài trợ về Cacbon này, nhất là các dự án về quản lý đất đai bền vững chắc chắn sẽ phụ thuộc vào các cách thức trao quyền pháp lý cho các đối tượng này.

Nhờ có Nghị định thư Kyoto, hàng tỷ đô la đã được dành cho các khoản đầu tư vào các giải pháp phát triển bền vững ở các nước đang phát triển, như năng lượng tái sinh. Những cơ chế như vậy cần phải được mở rộng để có thể mở rộng tài trợ cho công cuộc xoá đói giảm nghèo thân thiện với môi trường. Kết hợp đổi mới về tài trợ môi trường với cải cách pháp luật hướng tới người nghèo có thể tạo ra một mô hình mới về tài trợ phát triển trong đó các cộng đồng người nghèo sẽ được hưởng đầu tư trực tiếp hơn so với cách viện trợ thông thường.

Việc phục hồi các khu rừng, đồng cỏ và đất nông nghiệp bị thoái hoá là một phần quan trọng của việc giảm thiểu tác động của biến đổi khí hậu. Những vùng đất này có tiềm năng hút bớt phần lớn Cacbon khỏi khí quyển hiện phân bố rộng khắp ở vùng Châu Phi cận Sahara và nhiều khu vực đang phát triển khác. Thông qua những nỗ lực nhằm tăng cường năng suất đất, duy trì nguồn nước và thảm thực vật, những vùng đất bị thoái hoá này có thể góp phần đáp ứng được những mục tiêu khí hậu toàn cầu đồng thời giúp được các cộng đồng nghèo khổ và yếu thế. Do

đó, những đầu tư như vậy rất đáng được tài trợ từ Cơ chế Phát triển Sạch hoặc thiết chế khác có liên quan đến các thị trường Cacbon đang phát triển.

yếu thế. Do đó, những đầu tư như vậy rất đáng được tài trợ từ Cơ chế Phát triển Sạch hoặc thiết chế khác có liên quan đến các thị trường Cacbon đang phát triển.

Nghị định thư Kyoto đã tạo ra được rất ít cơ hội cho việc tài trợ cacbon liên quan đến đất đai. Vòng đàm phán mới, khởi động từ Hội nghị Bali về Khí hậu hồi tháng 12/2007, tạo cơ hội khắc phục nhược điểm này. Tuy nhiên, một phần không kém quan trọng chính là những vấn đề liên quan đến tình trạng thiếu các quyền được quy định cụ thể về sở hữu và sử dụng đất đai cũng như các nguồn tài nguyên khác. Tình trạng không có quyền sử dụng đất đai ổn định của các cộng đồng nông dân khiến họ không tiếp cận được thị trường Cacbon cũng như các hình thức tài trợ và dịch vụ khác.

Tài trợ Cacbon có thể góp phần đương đầu với biến đổi khí hậu và nghèo đói ở khu vực nông thôn. Đây là cơ hội lớn cho việc đưa các khoản đầu tư vô cùng cần thiết về các vùng nông thôn đang bị nghèo đói hoành hành. Nhưng nếu không có các quyền đối với đất đai hữu hiệu thì chắc chắn quá trình sẽ không diễn ra như mong muốn⁴⁶.

**Trao quyền pháp lý không chỉ là vấn đề
giải phóng dân nghèo, điều quan trọng
hơn là nó còn mang lại phần vinh thịnh
vượng và an ninh cho toàn xã hội**

Trao quyền pháp lý là đường lối chính trị khôn ngoan và đường lối kinh tế hữu hiệu

Ở nhiều nước, những phần tử giàu có, đầy quyền lực thường không chế đường lối chính trị và không gian kinh tế. Chính sách công và những kết quả của nó thường được quyết định bởi quyền lợi của họ chứ không phải bởi quyền lợi của đa số dân nghèo, những người đang phải vật lộn với cuộc sống để mưu sinh. Những bất bình đẳng về kinh tế và chính trị này có xu thế ngày càng sâu sắc hơn do hệ thống pháp luật và thiết chế không công bằng, thiếu năng lực và dân nghèo thì không có khả năng tiếp cận công lý. Tình trạng này không chỉ là bất công, nó còn là biểu hiện của sự thiên cận. Có thể nó giúp dân giàu ăn trên ngồi chốc vào lúc này nhưng với cái giá phải trả rất lớn. Nó ăn mòn quyền lực nhà nước, làm chững lại sự tăng trưởng kinh tế và nhen nhóm tình trạng bất ổn. Tham nhũng và cho thuê cắt cổ đặc biệt tai hại⁴⁷. Trong một số trường hợp tệ hại nhất, các nhà nước thất bại lao vào xung đột đâm chém nhau. Nhưng thậm chí ở những nước nơi vấn đề chưa xấu đi tới mức như vậy, thì những hệ thống bất công làm gây hại tới nền an ninh và hạn chế cơ hội cuối cùng rồi cũng sẽ gây hại không chỉ cho dân nghèo mà cho toàn xã hội, kể cả các phần tử ưu tú.

Trao quyền pháp lý là đường lối chính trị khôn ngoan

Những nơi luật pháp và thể chế chính thức không phục vụ nhu cầu của dân nghèo thì đường lối chính trị bị thu hút về phía các kênh không chính thức. Khi các Chính phủ không có khả năng hoặc không sẵn sàng bảo hộ và tạo cơ hội cho tất cả mọi người thì tính hợp pháp và liên quan của hệ thống tri thức thường bị bài mòn đi. Vậy là một cái vòng luẩn quẩn hình thành với sự mục rữa của các thiết chế pháp luật và sự gia tăng của các giao dịch phi chính thức mang tính chất tạm bợ. Chúng tùy thuộc vào nhau. Nhà nước dần dần trở nên trống rỗng còn xã hội thì bị phân hoá. Trong tình huống xấu nhất, nền kinh tế quốc dân sẽ bị đình đốn. Tình trạng rối ren trong xã hội sẽ nung nấu chờ thời cơ bột phát. Còn tính hợp pháp và quyền lực của các nhà lãnh đạo chính trị thì bị sút mẻ. Quá lắm việc này sẽ dẫn tới tình trạng phát triển bị chững lại nhất thời, còn trường hợp xấu nhất là sụp đổ.

Quản trị quốc gia cũng quan trọng và thường các nước nghèo lại chịu một nền quản trị quốc gia kém hữu hiệu hơn. Nhân dân nước họ được hưởng ít công lý hơn từ các toà án và dễ là nạn nhân của tội phạm tham nhũng cũng như sự can thiệp của chính phủ vào cuộc sống riêng tư. Nền quản trị quốc gia tốt với một hệ thống thể chế linh hoạt, công bằng và nhất quán - là yếu tố chủ chốt cho việc xây dựng được một xã hội công bằng hơn, thịnh vượng hơn và bền vững hơn.

Nhiều người không hiểu nhân quyền của họ là gì và cũng không ý thức được ý nghĩa của việc có được quyền.

Tham vấn Quốc gia của Mozambique

Trao quyền pháp lý của người nghèo không phải là một trò chơi không tiền trong đó có một số người thắng và những kẻ khác sẽ thua. Như chúng tôi đã nêu rõ ở trên. Trao quyền pháp lý cho một người bắt đầu từ việc xác định vị trí cũng như tiếng nói của họ trong xã hội. Một chiến lược thành

công trong việc xác định chỗ đứng cho tất cả mọi người trong xã hội sẽ giảm cơ hội bóc lột người nghèo, mà lại không làm ảnh hưởng đến vị trí của bất cứ ai khác. Còn tiếng nói và quyền đại diện đối với dân nghèo cũng không phủ nhận những người khác như vậy. Tuy nhiên, trong các cuộc cải cách về trao quyền pháp lý, điều hệ trọng là tiếng nói của dân nghèo không bị giảm đi. Khi cải cách thể chế làm tăng cường tiếp cận công lý cho người nghèo thì toàn xã hội sẽ được phồn thịnh vượng. Thực thi quyền sở hữu tài sản sẽ góp phần khuấy động thị trường bất động sản, làm nâng cao năng suất của đất đai và các tài sản khác và gia tăng lợi ích kinh tế cho dân nghèo. Quyền sở hữu tài sản là những công cụ pháp lý tối hệ trọng đối với dân nghèo và vì vậy, chúng có thể thu hút được sự tham gia của họ nhằm làm tăng thêm quyền bình đẳng.

“Chống tham nhũng đòi hỏi phải nâng cao ý thức về những hậu quả tai hại của tham nhũng, đề cao vai trò của các thiết chế giám sát của chính phủ và phi chính phủ, khẳng định vai trò của các phương tiện truyền thông đại chúng và tạo dựng một hệ thống tư pháp độc lập và vô tư, không thiên vị”

Tham vấn Quốc gia ở Jordan

Trao quyền pháp lý không chỉ là vấn đề giải phóng dân nghèo, nó còn mang lại phồn thịnh thịnh vượng và an ninh lớn hơn cho toàn xã hội. Trao quyền pháp lý đề cao tính hiệu quả và tính hợp pháp của nhà nước và như vậy, cũng đề cao tính hiệu quả và hợp pháp của các quan chức và đại diện của nhà nước đó ở các cấp. Những nhà lãnh đạo quả cảm nào dám ủng hộ Trao quyền pháp lý cho Dân nghèo chắc chắn sẽ giành được sự ủng hộ rộng rãi của dân chúng.

“Người nghèo vẫn coi luật pháp chủ yếu dành cho người giàu, công nhận thực tế phản dân chủ là: luật pháp là biểu hiện của hệ tư tưởng của giới ưu tú thống trị.”

Tham vấn quốc gia Philippin

Một thách thức chính trị có nhiều thành quả

Tuy vậy, rõ ràng cải cách là rất gay go thách thức. Bất cứ một lãnh tụ nào - dù là tổng thống, lãnh tụ một chính đảng trong Quốc hội, người đứng đầu một tổ chức xã hội dân sự, hoặc một tổ chức cơ sở cộng đồng, một xã trưởng hoặc một ông tổ trưởng khu nhà ổ chuột - muốn đảm nhận thách thức này sẽ phải đối mặt với rất nhiều khó khăn gian khổ.

Thoạt đầu, dân nghèo có các lý do chính đáng để không tin tưởng các thiết chế nhà nước và hệ thống pháp luật. Chính những thiết chế đó với quyền được thiết lập và đề cao những luật lệ chi phối các hoạt động kinh tế, thường duy trì tình trạng bất bình đẳng kinh tế kéo dài. Những thiết chế ấy cần được cải cách để hoạt động vì lợi ích của tất cả mọi người. Trong một công trình nghiên cứu thời kỳ Xô Viết tại một nước Đông Âu, 82% những người chủ kinh doanh đều nói rằng hối lộ các quan chức là cần thiết để tiếp tục vận hành công việc kinh doanh của họ⁴⁸. Kinh nghiệm đã dạy cho dân nghèo bài học phải cảnh giác trước các nhà chính trị hứa hẹn cải cách. Họ cần phải được nhìn thấy kết quả rõ ràng thì mới tin tưởng hoàn toàn. Các chính trị gia cần phải thể hiện cho dân nghèo thấy rằng hệ thống chính thức đang thay đổi để đáp ứng nhu cầu của họ. Trường hợp Chợ Sewa Nagar cho thấy có thể làm được điều này .

Cũng có một quan niệm phổ biến cho rằng đẩy mạnh quyền sở hữu tài sản sẽ làm tăng thêm quyền lợi của số ít người ưu tú trong xã hội. Điều này không nhất thiết phải đúng. Tất cả đều tùy thuộc vào cách thức những cuộc cải cách ấy được thực hiện như thế nào và liệu quyền lợi của dân nghèo có được bảo vệ một cách nhất quán ngay từ đầu không. Nếu được thực thi một cách hữu hiệu thì

một hệ thống các quyền sở hữu tài sản hoạt động tốt thu hút cả dân nghèo tham gia cũng rất quan trọng, nếu không muốn nói là quan trọng hơn đối với dân nghèo.

Cũng cần phải hạn chế việc tiếp nhận những tư vấn của chuyên gia về các vấn đề pháp lý và phát triển trong việc đưa ra giải pháp chuyên môn cho mỗi vấn đề. Những ấn định chuyên môn chóng vánh có vẻ là hấp dẫn, nhưng chúng sẽ không thể ăn sâu bén rễ và tạo được một sự khác biệt, trừ phi công cuộc cải cách được dựa trên cơ sở các nhu cầu và điều kiện của địa phương, việc đàm phán và thực thi được tiến hành bằng cách đứng về phía dân nghèo

Có lẽ điều quan trọng nhất là số đông xã hội cần phải được thuyết phục rằng việc xây dựng một trật tự pháp lý hữu hiệu hơn, thu hút nhiều người nghèo hơn là rất khả thi và cuối cùng đáp ứng được mong ước của tất cả mọi người. Các đề xuất không tưởng thường gây nên tâm lý yếu thế, còn các kiến nghị mang tính cách mạng thì lại gây nên sợ hãi. Dân nghèo cần có một tiếng nói, một tổ chức và cần có thông tin; còn những người giàu có quyền thế thì cần có sự thuyết phục và bảo đảm. Đường lối chính trị không chỉ ước mà có được. Những thành tố quyền lực, các nhà lãnh đạo quốc gia và các Liên minh rộng rãi cần phải hợp tác để phân đấu cho sự thay đổi.

Tuy nhiên, Trao quyền pháp lý không đòi hỏi những người chủ trương lãnh đạo chính trị phải là những vị thánh (mặc dù điều đó có thể rất cần thiết) nhưng chỉ cần công nhận một quyền tư hữu rõ ràng. Vốn chính trị quan trọng là rất cần thiết đối với nhà cải cách vì hoạt động kinh tế phi chính thức thấy được các cơ hội trong khuôn khổ của hệ thống chính thức, cơ sở thuế má cần phải được mở rộng. Hoạt động kinh tế bổ sung do kết quả của việc Trao quyền pháp lý mà có sẽ tăng hơn nữa các thu nhập của khu vực công. Vì ngày càng có nhiều người được hưởng lợi trong việc giảm bớt tội phạm và duy trì điều kiện yên bình cho nên cơ sở chính trị của các nhà chủ trương cải cách sẽ được mở rộng. Hơn nữa, đội ngũ lãnh đạo cần có một tầm nhìn đáng tin cậy về tương lai. Việc Trao quyền pháp lý đưa lại những khái niệm mạnh mẽ hơn về tự do, công bằng và đoàn kết và do đó có thể vẽ nên một viễn cảnh hùng hồn hơn, có sức thuyết phục hơn. Mọi người đều quán triệt ngôn ngữ của việc thu hút người nghèo cùng tham gia, đặc biệt nếu hàng ngày họ phải chịu cảnh bị gạt ra bên lề. Còn có được một di sản chính trị nào tốt hơn là được đóng góp lâu dài cho việc phát triển đất nước mình, tạo cho dân chúng có được một cơ hội thực sự để cải thiện đời sống của họ. Được thể chế hoá bằng pháp luật và thực tiễn, công cuộc trao quyền pháp lý chính là một di sản vững bền.

Một vai trò chủ yếu đối với nền dân chủ

Nỗi thống khổ của người nghèo thường bắt nguồn từ việc người dân không được thừa nhận tiếng nói trong những hệ thống chính trị; các cơ quan của chính phủ không bắt buộc phải có nghĩa vụ đáp ứng các đòi hỏi của người dân, và những nhóm lợi ích đặc biệt khai thác các nguồn lực mà không e sợ có sự nhòm ngó nào. Một chính thể dân chủ có thể khuyến khích phát triển các chính sách và triển khai các chương trình đáp ứng mọi đòi hỏi của người dân. Chính thể này có những khuyến khích và bảo vệ cho phép tất cả mọi công dân ngay cả những người nghèo nhất có thể thường công cho các quan chức nào hành động vì lợi ích của nhân dân và quy trách nhiệm cho những ai không thể đáp ứng được nhu cầu của họ. Điều đáng chú ý là chưa có một nước dân chủ nào từ xưa đến nay không phải trải qua nạn đói .

Trong khi Chính phủ các nước phi dân chủ có thể bảo đảm được an ninh và các dịch vụ cơ bản thì các nước dân chủ chắc chắn sẽ đáp ứng được các nhu cầu của nhân dân theo cách mà người ta thấy là hợp pháp. Có nhiều bằng chứng trên thực tế cho thấy rằng các nước dân chủ vượt các nước chuyên quyền về tăng trưởng GDP tính theo đầu người và các chỉ số khác về an sinh xã hội.⁴⁹ Ở các nước đang phát triển, cũng tồn tại sự gắn kết chặt chẽ giữa dân chủ và an sinh xã hội, mức thu

thập đầu người như đã được xác định trong Báo cáo về Chỉ số Phát triển Con người (HDI). Các cơ chế tự sửa sai của nền dân chủ, rút ra từ những cuộc kiểm tra và những sự cân bằng do các ngành Chính phủ đặt ra cũng tăng cường tính chịu trách nhiệm, giảm bớt tình trạng lạm quyền và đẩy mạnh khả năng đáp ứng sự quan tâm của đa số các cử tri. Không gì có thể thay thế được quá trình thực sự thu hút dân nghèo tham gia và bàn bạc, trong đó các quan điểm khác biệt nhau và lợi ích của dân nghèo cùng những người bị gạt ra bên lề xã hội được cứu xét. Ba anh thợ giày chắc chắn phải khôn ngoan hơn một Gia Cát Lượng.

Chắc chắn dân nghèo phải chịu đựng nhiều nhất từ tình trạng không có tiếng nói, không có đại diện và ảnh hưởng - ngay cả trong những chế độ Chính phủ cởi mở và mang tính chất cạnh tranh. Tình trạng gạt bên lề về chính trị cô đúc lại thành tâm lý an phận thủ thường và tin vào số phận đối lập với các thể chế chính thức và những quá trình đề ra quyết định. Cần có nhiều nỗ lực để giúp đỡ người dân tổ chức và tham gia một cách có hiệu quả trong việc gây ảnh hưởng đến các quyết định tác động trực tiếp vào cuộc sống của họ cũng như tạo khả năng cho các chính Đảng và Quốc hội đại diện tốt hơn cho những nhu cầu của cử tri. Một chính quyền quá tập trung thường là một sự ngăn chở bất cứ sự tham gia có ý nghĩa nào của người dân cho nên phân quyền và trao quyền pháp lý có thể củng cố lẫn nhau bởi vì Chính phủ nào gần dân thì chắc chắn sẽ là một chính phủ do dân và vì dân nhiều hơn. Tuy nhiên, ngay cả dưới những chế độ phân quyền nhất, tình trạng gạt ra bên lề vẫn có thể xảy ra cho nên các cơ chế chịu trách nhiệm giải trình hoạt động hữu hiệu cần phải được ổn định đầu vào đây.

Nhiều nền dân chủ rất mong manh. Ở đó thừa nhận nhiều vấn đề đặc hữu như nợ nần, dịch bệnh, phân hoá sắc tộc, đói nghèo và cả tham nhũng. Ở nhiều nước, chế độ kiểm soát và cân đối đối với chính quyền vẫn còn rất yếu. Nhưng trong khi vẫn còn tranh cãi xung quanh vấn đề liệu dân chủ hoá có tạo điều kiện thuận lợi cho pháp quyền không thì vẫn còn sự bất đồng ý kiến rằng chính tiến bộ trong việc thiết lập pháp quyền lại tạo điều kiện thuận lợi cho dân chủ hoá⁵⁰. Cho nên, chính xác hơn phải nói rằng dân chủ hoá và trao quyền pháp lý phải đồng bộ chứ không phải theo chân nhau bởi vì chúng là những yếu tố tinh thần có quan hệ tương hỗ, có đi có lại tác động lẫn nhau khiến không được phép rời bỏ nhau. Dân chủ có thể góp phần đẩy tới công cuộc Trao quyền pháp lý và cả 2 là những thành tố quan trọng với việc phát triển.

Trao quyền pháp lý là đường lối kinh tế hữu hiệu

Trong nhiều năm, Venancio Andrade tần tảo kiếm sống một cách chật vật nhờ bán hàng nổi niêu xong chảo trên những đường phố bụi bặm của Lima, thủ đô của Peru và cả những thị trấn xung quanh nữa. Cuối cùng ông nảy ra sáng kiến cung ứng những bếp bằng nhôm và năm 1985, ông đã thu gom đủ tiền để mua một mảnh đất trong một khu công nghiệp cần cỗi ở ngoại ô Lima. Quyền làm chủ tài sản đất đai này đã cho phép Andrade được vay tiền của Ngân hàng giúp cho công ty bán bếp nhôm của ông phát triển lên. Và giờ đây, ông đang chỉ đạo hiệp hội kinh doanh Villa El Salvador, đó là một khu nhà ổ chuột rộng mênh mông gồm 400.000 dân mọc lên ở ngoại vi khu công nghiệp. Ông Andrade 62 tuổi giờ đây mướn 5 nhân viên làm việc toàn thời gian trong biên chế của ông. Vào những thời kỳ cao điểm của sản xuất, ông mướn tới 30 người. Theo sự tính toán của ông, chính nhờ có được quyền sở hữu tài sản chính thức nên ông và nhiều tiểu thương khác trong Villa El Salvador là những khách hàng lâu dài dưới con mắt của những Ngân hàng cho vay trong tương lai. Ông Andrade giải thích: “Tin dụng cho phép tôi đáp ứng được những nhu cầu tăng lên đối với những sản phẩm của tôi khi tôi cần mở rộng sản xuất”.⁵¹

Rất nhiều công trình nghiên cứu khẳng định rằng các thể chế hữu hiệu quan trọng có tính chất sống còn đối với thành công lâu dài của các nền kinh tế. Thực vậy, từ xưa đến nay trong lịch sử, một số còn cho rằng việc bảo đảm quyền sở hữu tài sản đã là yếu tố quyết định nhất đối với tình trạng tại

sao một số nước lại trở nên giàu có trong khi những nước khác vẫn nghèo rớt mùng tơi.⁵² Điều này không có nghĩa rằng quyền sở hữu tài sản là một bí quyết “Vàng” nhưng trên thực tế nó thường bị lãng quên, đó chính là một thành tố cốt yếu của việc trao quyền pháp lý rộng rãi và nghị trình phát triển có khả năng giúp cho các nước phát triển được nền kinh tế hiện đại của họ. Buộc các thể chế và luật lệ phải phát huy tác dụng phục vụ cho lợi ích của quảng đại quần chúng chính là trung tâm của chương trình nghị sự này.

Pháp luật có hiệu lực trên thực tế và thu hút được quần chúng dân nghèo được ban hành thông qua các thiết chế hoạt động hữu hiệu sẽ đem lại rất nhiều các lợi ích kinh tế căn bản tới mức chúng thường bị lãng quên. Chúng giúp cho các vụ giao dịch kinh tế dễ dàng hơn, tốn ít chi phí hơn. Chúng tăng cường khả năng dự đoán trước, đảm bảo sự an toàn và tin cậy. Chúng tạo điều kiện thực hiện được các hợp đồng lâu dài giữa những người xa lạ với nhau. Ngược lại, chính điều này lại cho phép việc chuyên môn hoá và phân công lao động, kinh tế quy mô lớn, thương mại đường xa và các chức năng tài chính chủ yếu khác như tín dụng và bảo hiểm được thực hiện. Những đặc trưng như vậy đánh dấu sự khác biệt giữa một nền kinh tế sơ đẳng với một mô hình sản xuất và trao đổi giản đơn khác biệt với một nền kinh tế được phát triển phức tạp và hiệu quả hơn. Pháp luật hữu hiệu và công bằng cũng có thể đẩy mạnh cạnh tranh đầu tư và đổi mới. Vấn đề quan trọng không phải là bản thân việc quy định hay bãi bỏ quy định mà chính là chất lượng của thể chế và các thiết chế đi kèm.

Quyền bình đẳng ở đây chính là bình đẳng để bảo vệ và bình đẳng về cơ hội, đòi hỏi dân nghèo có được sự bảo đảm cần thiết và một cơ hội công bằng tham gia vào nền kinh tế tri thức, nhưng ngay cả tính hiệu quả cũng có nghĩa như vậy: nếu dân nghèo không thể phát huy hết tài năng của họ thì chính tăng trưởng kinh tế sẽ chịu thiệt. Những sáng kiến và những khoản đầu tư có lợi sẽ không được khai thác, tình trạng đói nghèo sẽ ăn sâu bén rễ và khả năng tiềm tàng bị lãng quên của người dân, cuối cùng tăng trưởng kinh tế sẽ chậm lại.⁵³

Tiếp sau cuộc đình công của công nhân dịch vụ vệ sinh môi trường và quản lý chất thải ở Bogota vào giữa những năm 1990, Chính phủ địa phương đã yêu cầu những người bới rác giúp đỡ. Đáp ứng lời kêu gọi của thành phố, họ đã xử lý được hơn 700 tấn rác thải hàng ngày. Phát hiện thấy đây là một cơ hội làm ăn nên họ đã tổ chức nhau lại thành Hiệp hội những người nhặt rác Bogota, một Hiệp hội của 25 hợp tác xã. Nhưng khi hợp đồng cung ứng các dịch vụ quản lý rác thải rắn được đưa ra đấu thầu thì pháp luật và các điều kiện của cơ quan gọi thầu đã ngăn trở họ không được tham gia dự thầu. Được sự hỗ trợ của các luật sư có thiện chí, hiệp hội này đã đòi sửa đổi điều khoản bất công này của Hiến pháp và luật bảo vệ nhân quyền. Toà án Hiến pháp của Bogota đã chấp nhận những lập luận của họ và đã cho họ khẳng định việc thu hút dân nghèo tham gia vào các quy trình đấu thầu cạnh tranh có liên quan đến tham gia quản lý rác thải.

Nguồn: Ruiz-Restrepo 2007

Trao quyền pháp lý có thể tạo nên một sự khác biệt trong phát triển. Tuy nhiên, nó không phải là một liều thuốc chữa bách bệnh. Các điều kiện kinh tế vĩ mô lành mạnh cũng rất quan trọng, tính cởi mở đối với thương mại và đối với nước ngoài quan trọng không kém. Đầu tư vào giáo dục đào tạo, cơ sở hạ tầng và các dịch vụ chủ chốt là tối quan trọng. Được nhấn mạnh bởi công cuộc Tăng cường Quyền lực Pháp lý, tất cả những yếu tố trên sẽ thúc đẩy sự tăng trưởng và công cuộc xoá đói giảm nghèo trên quy mô lớn.

Lợi ích của tiếp cận với công lý và pháp quyền

Để gặt hái được tất cả các lợi ích của việc ban hành quyền sở hữu tài sản, quy định rõ các mối quan hệ lao động và đăng ký hợp pháp các doanh nghiệp, những quyền ấy phải được thể chế hóa và phải xây dựng các thiết chế chức năng để thực thi pháp luật. Trong khi đo đếm giá trị kinh tế của việc tiếp cận công lý là vô cùng khó khăn, thì nhiều công trình nghiên cứu nhận thấy rằng pháp quyền đóng góp một phần có ý nghĩa đối với tăng trưởng kinh tế và xoá đói giảm nghèo. Còn các công trình nghiên cứu nào chỉ tập trung chú ý trên diện hẹp vào tác động của pháp quyền đối với việc bảo đảm đầu tư của nước ngoài là chưa nêu hết được những lợi ích kinh tế thực sự của nó. Những công trình nghiên cứu như thế thường bỏ qua giá trị đối với dân nghèo có khả năng được bồi thường cho những thiệt hại của họ.⁵⁴ Những công trình nghiên cứu ấy bỏ quên mất những lợi ích lớn hơn của việc làm cho các vụ giao dịch kinh tế và các quan hệ mang tính dự đoán, minh bạch và công bằng.

Việc tiếp cận công lý và pháp quyền cũng khiến cho việc giải quyết các tranh chấp dễ dàng hơn. Xác định quyền sở hữu tài sản, như đất đai, quyền được khai thác mỏ, nguồn nước thường rất khó. Các nhiệm vụ phải thực hiện các dịch vụ và những tài sản vô hình như các mối quan hệ khách hàng có thể khó quy định được. Các mối quan hệ mà các tài sản này tích lũy trong đó thường khó có thể điều tiết trong một bản hợp đồng và đặc biệt đối với dân nghèo cũng vậy. Các cuộc tranh chấp chắc chắn sẽ phát sinh, đặc biệt khi các mối quan hệ thay đổi. Vì thế, một toà án hoặc một nhà hoà giải trung lập có thể góp phần tháo gỡ nòng cốt của cuộc xung đột, giảm bớt tình trạng vi phạm và tạo điều kiện cho dân nghèo có thể đòi được đền bù. Trong khi việc ban hành hợp đồng công bằng có giá trị vô cùng to lớn thì chủ nghĩa hợp pháp một cách bừa bãi có thể gây nên tính phòng thủ dè chừng và tình trạng bất chắc. Những bị cáo cần phải được bảo vệ chống lại sự đe dọa của những yêu sách nhỏ nhon, vô lối, gây nên những khoản tổn kém khổng lồ mà trên thực tế chính là một hình thức tống tiền. Ở đây cần có một sự cân bằng hợp lý.

Lợi ích của quyền sở hữu tài sản

Quyền sở hữu tài sản cần được hiểu như là một tổ hợp các quyền hạn và nghĩa vụ giữa con người với tài sản, phản ánh tính phong phú đa dạng của các hệ thống tài sản trên toàn thế giới. Trong tất cả các hệ thống quyền sở hữu tài sản, việc thực hiện được sự bảo đảm và tính tiên đoán là điều căn bản. Hệ thống tài sản là một khía cạnh trung tâm của chức năng hoạt động của nhà nước và là những chỉ số quan trọng của tính hữu hiệu của hoạt động chức năng nói trên. Về mặt kinh tế, để hoàn toàn có thể sinh lời, các tài sản cần phải được công nhận một cách chính thức bởi hệ thống quyền sở hữu tài sản một cách hợp pháp. Thể hiện chúng bằng những văn bản quyền sở hữu và hợp đồng chuẩn theo luật quy định sẽ cho các hộ gia đình và các doanh nghiệp quyền sở hữu được bảo đảm, bảo vệ họ không bị di chuyển vô lối. Việc giải toả di dời chỉ có thể cho phép trong những tình huống ngoại lệ bằng quy trình pháp lý đúng đắn và chỉ trong trường hợp có khả năng thực thi hợp lý. Quá trình này cần phải được thảo luận và phải mang tính độc lập. Việc giải toả di dời cũng chỉ được tiến hành với điều kiện được đền bù, bồi thường đầy đủ và chỉ trong những tình huống nơi an toàn về tính mạng và tài sản bị đe dọa, nơi chưa có các cam kết hợp đồng và nơi các thủ tục công bằng và rõ ràng có thể thực thi được.

Quyền hạn của các tộc người bản địa tùy thuộc vào, và có quan hệ tương hỗ với một loạt các biện pháp và chính sách như là các biện pháp chính sách liên quan đến chế độ sở hữu ruộng đất, chế độ sở hữu đất đai, việc bảo vệ các giống loài có nguy cơ tuyệt chủng, y tế, lương thực và nông nghiệp, chất lượng nước, quyền tiếp cận và khai thác các nguồn tài nguyên, quản lý môi trường, bảo tồn trái đất và bảo vệ di sản văn hoá. Trong phạm vi khuôn khổ lớn hơn này, quyền sở hữu trí tuệ có thể góp phần tạo ra và bảo vệ chính các quyền của dân bản địa. Một thí dụ minh họa việc sử dụng quyền sở hữu trí tuệ liên quan tới các được phẩm truyền thống ở nước Cộng hoà nhân dân Trung Hoa, trong lĩnh vực này, hàng ngàn bằng phát minh đã được cấp trong những năm qua.

Nguồn: *WIPO 2005*

Quyền sở hữu tài sản, kể cả chế độ sở hữu đất đai, không chỉ được bảo vệ bằng luật pháp mà còn do việc gắn tài sản đó của dân nghèo với lợi ích của xã hội bằng cách tăng phạm vi giá trị của việc bảo đảm chế độ sở hữu. Chẳng hạn, mở ra khả năng sử dụng chúng như là vật thế chấp để được vay tín dụng, hoặc một khoản vay kinh doanh hoặc một vật thế chấp nói chung. Những hệ thống đó khuyến khích việc tuân thủ bằng cách gắn chặt chủ sở hữu và người nắm giữ tài sản vào tài sản đó, gắn chặt tài sản với địa chỉ pháp lý và gắn chặt địa chỉ với việc thực thi. Như vậy, cuộc cải cách về tài sản nếu được thực thi đúng đắn, có thể tăng cường tiếp cận với địa vị pháp lý và với công lý. Các văn bản về tài sản thống nhất các vụ giao dịch rải rác lẻ tẻ thành một hệ thống thống nhất phù hợp về mặt pháp lý. Việc này có thể thống nhất các thị trường địa phương rải rác, và tạo khả năng cho các doanh nghiệp có thể tìm ra được những cơ hội mới bên ngoài phạm vi trực tiếp của chúng.

Nếu không có các quyền sở hữu tài sản hữu hiệu quản lý bởi các cơ quan chức năng thì các nền kinh tế tiên tiến sẽ bị teo đi. Ngược lại, nếu ban hành được thì chúng có thể cho phép những nền kinh tế đang phát triển tiến những bước nhảy vọt. Ta xét trường hợp của Trung Quốc, một sự thách thức khổng lồ của tình trạng đói nghèo và bất bình đẳng vẫn còn hiện hữu, cũng như một cuộc tranh luận lớn có tính chất lịch sử về bản chất và mức độ của cải cách tài sản, nhưng kinh nghiệm của Trung Hoa rõ ràng cho thấy, tính chất công cụ của quyền sở hữu đất đai trong việc tạo ra của cải vật chất. Việc này đã được bảo đảm trên thực tế và bằng chứng là nền kinh tế bắt đầu được tự do hoá từ những năm 1980 đã đem lại 7,4 nghìn tỷ đô-la Mỹ về vốn cho việc mở rộng kinh tế của đất nước này. Con số này vượt ra con số 611 tỷ đô-la Mỹ đầu tư trực tiếp của nước ngoài và gần 46 tỷ đô-la Mỹ viện trợ của nước ngoài mà Trung Hoa đã nhận được.⁵⁵

Có nhiều bằng chứng cho thấy rằng quyền sở hữu đất đai được bảo đảm sẽ đẩy mạnh đầu tư kinh doanh. Các cuộc khảo sát ở Balan, Rumani, Nga, Slovenia và Ukraina cho thấy những doanh nhân nào tin tưởng rằng quyền sở hữu tài sản của họ được bảo đảm thì thường tái đầu tư tới 40% thu nhập của họ, nhiều hơn so với những người không tin tưởng.

Nông dân cũng chăm chỉ cày sâu cuốc bẫm trên mảnh đất của họ. Ở Ghana và Nicaragua, người ta thấy rằng nông dân nào được bảo đảm quyền sở hữu đất đai thì đầu tư nhiều hơn vào ruộng đất của họ.⁵⁶ Đất đai nông thôn ở Brazil, Indonesia, Philippin và Thái Lan tăng vọt về giá trị giữa 43% và 81% sau khi được công nhận quyền sở hữu. Giá trị đất đai tăng lên phản ánh đầu tư phát triển và làm tăng cả năng suất, sản lượng và thu nhập trên đất đai đó. Ở Trung Hoa, tác dụng tổng hợp giữa việc công nhận quyền sở hữu với tự do hoá giá cả đã làm tăng sản xuất nông nghiệp 42% giữa năm 1978 và năm 1984.⁵⁷ Nông dân Thái nào được nhận quyền sở hữu đất đai thì sản xuất tăng 25% nhiều hơn so với những nông dân chưa nhận được quyền sở hữu đất đai. Giá trị của đất đai đô thị cũng tăng lên mạnh mẽ sau khi được công nhận quyền sở hữu - 14% ở Mania, 25% ở Guayaquil, 58% ở Davao.⁵⁸ Nó cũng khuyến khích người dân thực hiện như vậy đối với nhà cửa của họ. Một

công trình nghiên cứu về một thị trấn ở chuột ở Argentina cho thấy rằng, khi những người dân nhận được quyền sở hữu hợp pháp đối với những ngôi nhà của họ thì số ngôi nhà với tường bao có chất lượng tốt tăng 43% và những ngôi nhà có mái che tốt tăng 47%.⁵⁹ Việc quy định quyền sở hữu tài sản bảo đảm đối với đất đai ở Lima làm tăng chi phí về tân trang nhà cửa lên tới 68%.⁶⁰

Khi các quyền sở hữu đất đai của người dân không được bảo đảm, họ phải giành khá nhiều nguồn lực quý giá của mình vào việc bảo vệ nó và thường bị sa lầy trong các cuộc xung đột về ranh giới đất đai. Một công trình nghiên cứu ở Peru thấy rằng gần phần nửa (47%) những ngôi nhà không có quyền sở hữu lại phải thuê bảo vệ để trông coi. Nhiều gia đình có quyền bảo đảm hơn thì giành được nhiều thời gian để tìm kiếm cơ hội, công ăn việc làm, vì vậy cũng khá hơn. Nhìn chung, việc các thành viên trong gia đình dành hơn 45 giờ trong 1 tuần vào công việc sản xuất thì tương đương với việc bổ sung thu nhập thêm của một người vào gia đình và phụ nữ có thể ở nhà để bảo vệ nhà có lợi nhất.⁶¹

Trẻ em cũng được hưởng lợi. Chẳng hạn, các gia đình thuộc diện chương trình ở Pêru không bắt trẻ em nghỉ học để đi lao động kiếm sống mà có khả năng gửi chúng đến trường. Vì có thu nhập cao hơn từ việc tăng thời gian lao động bên ngoài xã hội, nên họ không cần lao động trẻ em⁶². Tăng cường quyền sở hữu tài sản với phụ nữ là một điểm nhấn trong đói nghèo và suy dinh dưỡng, vì phụ nữ kiếm được nhiều tiền sẽ có xu hướng tăng các khoản chi cho việc nuôi con khỏe, dạy con ngoan. Do đó, bảo đảm cho phụ nữ có được quyền sở hữu tài sản hữu hiệu trên thực tế sẽ góp phần củng cố gia đình và các ngành nghề một cách mạnh mẽ. Bảo vệ những tài sản mà họ hiện có là mối quan tâm hàng đầu của dân nghèo. Mức độ đạt được bản thân nó sẽ trao quyền pháp lý của dân nghèo, bảo đảm vững chắc cuộc sống của họ và khiến cho việc đầu tư vào tương lai của họ hấp dẫn. Các quyền sở hữu tài sản là cần thiết và căn bản đối với cuộc sống và hoạt động của xã hội. Và vì thế, không thể bỏ qua cải cách quyền sở hữu tài sản. Cũng chính vì lý do ấy mà cải cách có thể kéo theo nhiều nguy cơ. Vì vậy, phải đặc biệt chú ý rút ra nhiều bài học từ những sai lầm trong quá khứ, thời kỳ mà những lợi ích thường bị các nhóm đầu trùm trong xã hội nắm giữ chứ không phải dân nghèo và bảo đảm rằng các cuộc cải cách về quyền sở hữu tài sản không làm suy giảm quyền phụ nữ và quyền cộng đồng của các nhóm sắc tộc bản địa và những nhóm người du mục chăn nuôi đang gặp khó khăn. Cần phải tìm hiểu nguyện vọng của họ để việc trao quyền pháp lý phải mang lại kết quả rằng dân nghèo tham gia vào hệ thống các quyền sở hữu tài sản một cách tự nguyện do họ nhận thấy có lợi nhiều hơn là thiệt. Đây là một chương trình đưa cải cách sát với tình hình thực tiễn của địa phương và gắn với nhu cầu cũng như quyền lợi của những người dễ bị tổn thương.

Nhiều diện tích đất bản địa xưa nay và ngay cả bây giờ vẫn bị tuyên bố là đất công hoặc đất vô chủ vì chúng được tập thể nắm giữ theo quan niệm về quyền sở hữu và cách tiếp cận không phù hợp với những hệ thống sở hữu tài sản du nhập từ bên ngoài. Tình trạng thiếu vị thế, công nghệ và đăng ký quyền sử dụng tập thể hoặc tài sản do một nhóm sở hữu đã để lại nhiều hậu quả đối với những người nắm giữ tài sản bản địa và xã hội nói chung. Đây là một vấn đề then chốt đối với cải cách sở hữu tài sản trên toàn thế giới. Để giải quyết những vấn đề như vậy ở các khu vực nơi được xóa bỏ giới hạn và việc xác định các tộc người bản địa là khó khăn gian khổ. Vì vậy, tốt nhất nên tập trung vào việc bảo đảm rằng các hệ thống đất bản địa được công nhận, được chuẩn hoá và được lưu trữ hồ sơ phù hợp với pháp luật. Việc này sẽ gạt sang bên việc định nghĩa rắc rối ai là bản địa và ai không phải là bản địa, mà lại có thêm lợi thế là tập trung vào các vấn đề hệ thống của các chế độ chiếm hữu đất đai theo tập quán từ xưa đến nay.

Một thời người ta đã cho rằng chế độ chiếm hữu đất đai theo tập quán và đã gây ra tình trạng an ninh không bảo đảm nhưng các công trình nghiên cứu cho thấy rằng chúng có thể linh hoạt và phù hợp với các hoàn cảnh kinh tế thay đổi⁶³. Ở nhiều nước đang phát triển, ở các nước Châu Phi cận Sahara, chế độ sở hữu đất đai theo tập quán là một cách thích hợp, đỡ tốn kém chi phí đối với

người nghèo ở nông thôn để giành được quyền tiếp cận đất đai. Một hộ gia đình, một ngôi làng, một tộc họ hàng thường cùng nhau bảo đảm chống lại các nguy cơ cũng như tiếp cận tín dụng và an ninh không chính thức. Như vậy, các chế độ sở hữu đất đai theo tập quán có khả năng cung cấp một số chức năng kinh tế chủ chốt của một chế độ quyền sở hữu đất đai chính thức. Tuy nhiên, điều vô cùng quan trọng là quyền của phụ nữ được bảo đảm. Các chế độ theo tập quán phải vượt qua được thử thách về các nghĩa vụ nhân quyền cơ bản. Ở đâu tài sản có thể được đại diện dưới một hình thức chuẩn thì ở đó chân trời của những hoạt động kinh tế của dân nghèo sẽ được rộng mở. Khi chế độ sở hữu tài sản địa phương được lưu giữ tài liệu và được bảo vệ bằng luật pháp, thì chúng có thể được tổng hoà hội nhập vào nền kinh tế quốc dân và quốc tế, bất kể chúng có những đặc trưng, đặc thù gì.

Dù có thông qua chế độ chiếm giữ đất đai theo tập quán, quyền tập thể hoặc cá nhân cày cấy đất đai hay không, thì dân nghèo cần phải được sử dụng tài sản của họ một cách hiệu quả. Nếu họ cần bán nó để đối phó với một cuộc khủng hoảng thì họ rất có thể dễ bị đẩy ra khỏi đất đai của mình hơn trước. Các lĩnh vực tất yếu của quyền lao động và kinh doanh là tối quan trọng đối với những dân nghèo để kiếm được thu nhập đủ cho họ thông qua lao động và kinh doanh lương thiện để có thể làm hậu thuẫn cho quyền sở hữu tài sản của mình.

Những lợi ích của quyền lao động

Nhiều người chấp nhận rằng lao động không phải là hàng hoá.⁶⁴ Thị trường lao động khác với các thị trường khác ở chỗ nó không những tạo ra giá trị mà còn hình thành sự phân bổ về thu nhập và giàu có nữa. Trong khi tiến bộ đòi hỏi rằng cạnh tranh sẽ tiêu diệt các ngành kinh doanh thua lỗ thì con người không thể bị quẳng ra đồng rác được.

Không bắt trẻ em lao động cần phải khắc phục được thành kiến xã hội, xây dựng đủ trường học với đầy đủ trang thiết bị và bồi thường cho các gia đình nghèo vì bị mất thu nhập do trẻ em mang lại. Mặc dù các chi phí này cũng khá quan trọng, nhưng những lợi ích kinh tế của việc xoá bỏ lao động trẻ em - năng suất cao hơn về thu nhập có được nhờ được học hành tốt hơn và sức khoẻ được cải thiện hơn - sẽ vượt xa những chi phí đó.

Nguồn: UNDP IPC In Focus: Trẻ em trong xã hội đói nghèo, tháng 3 năm 2004.

Các vấn đề tư tưởng về xây dựng hoặc xoá bỏ quy chế xưa nay vẫn được bàn cãi chưa dứt. Tuy nhiên, điều quan trọng hơn là vấn đề quy chế có thể được sử dụng như thế nào để đẩy mạnh công việc tử tế, lương thiện cho dân nghèo lao động. Cần tập trung chú ý vào việc tìm kiếm đúng một thể cân bằng giữa bảo đảm an ninh, các cơ cấu hỗ trợ và tính linh hoạt đối với các xí nghiệp cả trong nền kinh tế chính thức lẫn phi chính thức, trong khi vẫn tiến hành các cuộc cải cách giảm bớt chi phí của việc tham gia vào nền kinh tế chính thức đối với các doanh nghiệp nhỏ để cho quyền lao động có thể được ban hành một cách hữu hiệu hơn. Và việc làm chính đáng có mang lại thu nhập có thể đưa các cá nhân thoát được cảnh nghèo đói.⁶⁵

Để đẩy mạnh làm ăn lương thiện, cần phải xoá bỏ tất cả các khía cạnh tiêu cực của tính cách phi chính thức. Đồng thời, bảo đảm rằng các cơ hội mang lại đời sống và kinh doanh không bị triệt bỏ, và tăng cường việc bảo vệ người lao động và các đơn vị kinh tế trong nền kinh tế phi chính thức và việc hội nhập của họ vào nền kinh tế chính thức.⁶⁶

Cung cấp cho người lao động quyền lao động vững chắc sẽ khuyến khích họ (và cả chủ mướn) đầu tư vào những kỹ năng mới có thể tăng năng suất lao động của họ. Nó sẽ giúp cho họ có được khả năng thương thảo mạnh hơn và cuối cùng là đồng lương cao hơn, phù hợp với năng suất lao động

tăng lên của họ. Nó cũng giúp cho họ giành được một phần công bằng hơn về những lợi nhuận của công việc kinh doanh, bảo vệ họ khỏi bị bóc lột và bảo đảm họ có được điều kiện lao động tốt hơn.

Người dân Uganda rất sợ phá sản và dẫn đến hậu quả là mất quyền tài sản cá nhân

Tham vấn quốc gia ở Uganda

Những người lao động được bảo đảm công ăn việc làm thường có động cơ nhiệt tình hơn. Họ muốn đầu tư vào tương lai của họ và của con cái họ. Nếu họ cảm thấy rằng họ có 1 phần trong xã hội thì họ sẽ đóng góp nhiều hơn cho cái phần đó, do đó quyền lao động hữu hiệu không chỉ về người lao động mà chúng còn làm phát triển nền kinh tế và xã hội.

Trong khi các quy chế lao động không phù hợp, không thích đáng có thể kìm hãm năng suất lao động và khả năng tiếp cận công ăn việc làm tử tế, việc xoá bỏ quy chế có thể không có lợi cho sản xuất và đẩy công nhân đến chỗ dễ bị tổn thương hơn, bất an hơn. Các quy chế lao động cần phải tăng cường công ăn việc làm lương thiện mà không khuyến khích các doanh nghiệp xúi bẩy thuê mướn người lao động một cách hợp pháp. Như vậy, trao quyền pháp lý có thể nâng cao năng suất lao động cũng như điều kiện lao động tử tế.

Những lợi ích của quyền kinh doanh

Đăng ký hợp pháp có thể nâng cao năng suất lao động và khả năng sinh lời của các ngành kinh doanh phi chính thức lên rất nhiều. Đăng ký có thể giúp họ định rõ ngôi thứ, tạo điều kiện cho việc phân công và chuyên môn hoá lao động. Nó giúp họ tranh thủ được vốn mới, đồng thời tích lũy vốn mà họ kiếm được. Nó cho phép họ dám đương đầu với những rủi ro lớn hơn. Và do đó có thể tận dụng được các cơ hội mới tiềm tàng có lợi hơn. Trong khi các ngành nghề truyền thống và phi chính thức chắc chắn là có những điểm mạnh của chúng, dân nghèo cần phải có những cơ hội đăng ký chính thức các ngành nghề kinh doanh của họ nếu họ muốn.

Các công ty trách nhiệm hữu hạn có khả năng nhiều nhất trong việc phát triển thể chế pháp lý. Chúng cho phép một ngành kinh doanh là một thực thể pháp lý khác biệt với chủ sở hữu của nó. Nó tách biệt tiền bạc cá nhân của những nhà kinh doanh với ngân quỹ của các ngành kinh doanh. Nếu công việc kinh doanh đổ bể, thì gia đình người kinh doanh sẽ không bị mất gì; nếu nhà kinh doanh gặp thời vận khó khăn thì ngành nghề kinh doanh vẫn còn tồn tại hoặc có thể đem bán cho người khác. Nó khuyến khích những nhà kinh doanh nam cũng như nữ dám chấp nhận rủi ro lớn hơn và do đó có thu nhập cao hơn.

Phần lớn là các ngành nghề kinh doanh phi chính thức hoạt động đối với khoản vốn rất hạn chế của gia đình. Các ngành kinh doanh đôi khi có thể vay những khoản nhỏ từ tay những nhà tín dụng phi chính thức, nhưng chỉ được trong kỳ hạn ngắn và lãi suất rất cao. Những điều hạn chế về tín dụng này ngăn trở các ngành kinh doanh phi chính thức không mở rộng được và đẩy chúng tới những nguy cơ lớn hơn về tài chính cũng như trong vận hành. Các công ty đăng ký hợp pháp sẽ rất dễ dàng trong việc gọi vốn. Thay vì dựa vào họ hàng và bè bạn để có đủ vốn, họ có thể phát hành cổ phiếu để mở rộng sản xuất và vay mượn các cơ quan tài chính vi mô, ngân hàng và cuối cùng là các thị trường vốn. Chi phí về vốn của họ thấp hơn nhiều vì họ có thể khai thác một nguồn tài chính rộng lớn hơn, các nhà cho vay cảm thấy chắc chắn hơn vì họ sẽ được hoàn trả, và các nhà đầu tư có thể buôn bán các cổ phiếu một cách dễ dàng hơn. Khi các hạn chế về vốn được giải toả thì những khoản đầu tư mới bỗng nhiên trở nên dễ dàng hơn. Có thể đa dạng hoá các rủi ro của họ và các cơ hội nắm vững hơn không bị lỡ như trước đây.

Các chính sách đầu tư công đẩy mạnh việc sử dụng các công nghệ đòi hỏi nhiều lao động cải thiện khả năng tiếp cận các hợp đồng công về mua sắm đối với các nhà thầu nhỏ địa phương ở các nước dọc theo dãy núi Andes ở Nam Mỹ. Các hoạt động nằm trong biên độ từ các doanh nghiệp vi mô phục vụ việc duy tu bảo dưỡng thường xuyên các đường bộ ở các vùng nông thôn cho đến thu hút các doanh nghiệp vi mô tham gia vào việc thu gom rác thải và vệ sinh đường phố ở các khu đô thị... Tuy nhiên, một công trình nghiên cứu của Tổ chức Lao động Quốc tế cho thấy rằng tiếp cận việc mua sắm công đối với các nhà thầu địa phương nhỏ vẫn còn rất hạn chế do các rào cản pháp lý và thể chế. Ví dụ, các nước có thể giới hạn các hợp đồng đối với các doanh nghiệp có tên trong đăng ký nhà thầu quốc gia hoặc dành cho các kỹ sư công chính hoặc các kiến trúc sư đã được công nhận. Do đó, một số khu vực đã phát hành một loại “thẻ nhà thầu quy mô nhỏ” và đăng ký cho các nhà thầu địa phương tạo khả năng khai thác nhà thầu nhỏ có thể triển khai các công trình cỡ nhỏ và vừa ở khu vực địa phương chỉ đòi hỏi ở mức tối thiểu nhất định

Nguồn: Yeng và Cartier van Dissel 2004, Tổ chức Lao động Quốc tế.

Các công ty chính thức cũng có thể nhận các hợp đồng và giữ các hợp đồng khác cho họ. Họ không nhất thiết phải giành nhiều thời gian vào nguồn lực, theo dõi các đại lý và các đối tác của họ. Họ thấy tốn kém ít hơn, dễ dàng hơn khi giao dịch trao đổi với những đối tác xa lạ và không phải dựa vào họ hàng, bạn bè thân thiết hoặc các mối liên hệ địa phương. Nhiều thị trường mới mở ra đối với họ. Nhiều công ty chính thức cũng mạnh hơn và có nhiều khả năng thích nghi hơn. Vì vốn của một công ty gồm có tài sản hữu hình và vô hình như mối quan hệ tốt đẹp với khách hàng, cho nên giá trị của nó lớn hơn là tổng số những gì nó có. Nếu người chủ sở hữu của một ngành kinh doanh được đăng ký chính thức quyết định ra đi bằng cách bán các cổ phần của mình thì giá trị của nó có thể chuyển giao ngay lập tức. Nhưng trong một ngành kinh doanh không chính thức, điều đó không thể làm dễ dàng được. Tài sản của công ty là tài sản cá nhân của chủ công ty, cũng như các mối quan hệ thương mại của công ty. Kết quả là hoạt động của các công ty phi chính thức thường bị giải tán và vốn tích lũy của những công ty ấy bị mất. Chẳng hạn, khi người chủ sở hữu một công ty đăng ký chính thức qua đời thì con cháu của người đó được thừa hưởng cổ phần ở công ty nhưng trong trường hợp một ngành kinh doanh phi chính thức, các con cháu chỉ thừa hưởng các của cải vật chất của công ty thôi. Do vậy, không lấy gì làm ngạc nhiên rằng các ngành kinh doanh phi chính thức thường có tuổi thọ ngắn và phần lớn vốn tích lũy bị mất.

Làm cho thương mại cân bằng và thu hút người nghèo tham gia

Trong nhiều thập kỷ gần đây, thương mại thế giới đã gia tăng, đem lại những lợi ích to lớn cho phần lớn số dân trên thế giới. Tuy nhiên, nó còn có thể làm được nhiều hơn nữa để xóa đói giảm nghèo và cải thiện cơ hội cho tất cả mọi người. Những thị trường mở bị chi phối bởi những luật lệ chắc chắn cho phép những người mới tham gia, mới triển khai một cách đối xử công bằng hơn, do đó tạo cho họ nhiều cơ hội hơn, kể cả những người sống trong cảnh nghèo nàn nhưng trước đây bị gạt ở bên ngoài. Do đó, một hệ thống thương mại quốc gia và quốc tế dựa trên cơ sở pháp luật là một người cầm chịch và một công cụ phát triển rất có ích.

Tiếc thay, Vòng Đàm phán Phát triển Doha của WTO đã bị chững lại, những vấn đề cấp bách của việc tiếp cận thị trường được cải thiện đối với các nước đang phát triển và các cơ hội được đẩy mạnh đối với các nước nghèo nhất đã không tiến triển được. Mặc dù có những nỗ lực rất đáng khen để nâng cao năng lực liên quan đến thương mại. Ở nhiều quốc gia, các chính sách kinh tế đã không kích thích để tạo công ăn việc làm và tăng trưởng một cách công bằng. Ví dụ,

nhiều nước dựa vào việc khai thác các tài nguyên thiên nhiên một cách cấp tập để kiếm ngoại hối nhưng đã không kết hợp việc này với các chính sách tạo nên những ngành nghề mới, công ăn việc làm mới xung quanh nó. Việc mở các thị trường phải được bổ sung bằng việc đổi mới quản lý một cách thích đáng. Mở cửa thị trường sẽ dẫn đến tình trạng có kẻ thắng người thua mặc dù các biện pháp đi kèm như phát triển kỹ năng, cơ sở hạ tầng, các mạng lưới an toàn có thể góp phần giảm thiểu các tác động tiêu cực. Vì thế, các chính sách liên quan đến thương mại là những động lực quan trọng trong việc tăng cường thay đổi và năng suất lao động.

Trao quyền pháp lý có thể đóng một vai trò trong vấn đề này. Việc bị gạt ra ngoài lề không được hưởng các quyền sở hữu tài sản, kinh doanh, và lao động khiến mọi người, mọi ngành kinh doanh không được hưởng lợi từ việc nắm bắt được các cơ hội kinh doanh xuyên biên giới. Chẳng hạn ở Mexico, chỉ có 7% các doanh nghiệp có tư thế pháp nhân và giấy tờ cần thiết để buôn bán với Hoa Kỳ và Canada theo Hiệp định Thương mại Tự do Khu vực Bắc Mỹ (NAFTA). Đối với Peru, chỉ có 2% có thể giao dịch thương mại quốc tế mà thôi. Mở rộng sự tiếp cận các quyền hạn pháp lý sẽ cho thêm nhiều nhà kinh doanh địa phương cơ hội được hưởng lợi ích của thương mại.

Các doanh nghiệp có đăng ký được quyền tiếp cận lớn hơn, không những với các thị trường mà còn với các nguồn lực cần thiết để tăng trưởng kinh doanh và gạt hái các lợi ích kinh tế to lớn và do đó có khả năng cạnh tranh hơn. Tiếp cận nguồn tài chính là rất quan trọng nhưng tiếp cận với việc chia sẻ rủi ro thông tin và đào tạo cũng quan trọng không kém. Phần lớn các tiểu nông và các nhà doanh nghiệp nhỏ cảm thấy khó có thể tham gia xuất khẩu. Việc họ không có khả năng thâm nhập các thị trường nước ngoài thường làm tăng lên tình trạng bất bình đẳng về giới, vì phụ nữ chiếm một tỷ lệ rất cao trong các loại hình này. Họ cần có những cuộc cải cách về quyền sở hữu tài sản, kinh doanh và lao động để có được cơ hội tham gia thương mại. Họ cần những sản phẩm, dịch vụ và các biện pháp tài chính đổi mới để bảo vệ những người lao động phi chính thức thông qua các Dự án việc làm và bảo hiểm y tế được bảo đảm, được điều tiết về mặt pháp lý.

Một nhược điểm khác nữa của các doanh nghiệp phi chính thức chính là họ thường không có ngôi thứ và các vai trò chuyên môn hoá rõ ràng bởi vì thuê mướn lao động là tốn kém và các hợp đồng không thể thực thi, phần lớn các nhiệm vụ lại tập trung trong tay của gia đình hoặc bè bạn thân thiết. Ngôi thứ trong gia đình thường chiếm chỗ ngôi thứ trong kinh doanh và việc này có xu hướng ảnh hưởng đến hiệu quả kinh doanh. Vì các công ty pháp lý có thể thực thi các hợp đồng, cho nên họ có thể thuê mướn những người nước ngoài. Việc này giúp họ có khả năng tiếp cận với nguồn tài năng to lớn hơn rất nhiều. Việc đăng ký pháp lý cũng cho phép các công ty phân công trách nhiệm giữa các lao động có chuyên môn được tổ chức thông qua các thứ bậc kinh doanh, tận dụng được tối đa khả năng của nhân viên. Việc này sẽ làm tăng năng suất lao động lên rất nhiều. Nhân viên được chuyên môn hoá ở những lĩnh vực mà họ làm được tốt nhất trong khi chi phí xử lý thông tin viễn thông phối hợp các hoạt động sản xuất, thu thập và phổ biến tri thức được giảm bớt.

Lợi ích của việc trao quyền pháp lý của người nghèo

Những lợi ích của việc trao quyền pháp lý rất sâu xa, giải phóng tiềm năng của con người để đem lại những kết quả khiến mọi người phải ngỡ ngàng, cũng ngang như quy mô của vấn đề. Hơn nữa, Ủy ban cũng đã có được một nghị trình tổng hợp cho thay đổi.

**Không hề có những ấn định về kỹ thuật
cho phát triển vì các bối cảnh quốc gia
và địa phương khác nhau, cho nên điều
tối quan trọng là nghị trình cải cách phải
xuất phát từ những điều kiện của địa
phương và từ những thực tiễn và nhu cầu
của dân nghèo**

Nghị trình cho thay đổi

Nhà nước có nhiệm vụ phải bảo vệ các công dân và công dân có quyền được bảo vệ. Như vậy các hệ thống pháp lý cần phải thay đổi và thay đổi này phải có tính chất hệ thống nhằm thiết lập được một cân bằng mới giữa quyền lực của chính phủ và quyền hạn của công dân. Những điều kiện khung cơ bản của các xã hội – đó là hệ thống pháp luật quốc gia cũng như quy trình ban hành luật - đều phải được cải cách.

Chương này đề ra một nghị trình cho thay đổi với một loạt các biện pháp cho 4 trụ cột của công cuộc trao quyền pháp lý. Nghị trình này rút ra từ công việc của 4 nhóm công tác theo chủ đề của Ủy ban, những báo cáo của họ đều được ấn hành riêng rẽ. Nghị trình này trình bày những giải pháp thay thế vững chắc cho các cơ quan chính phủ, khu vực tư nhân, xã hội dân sự (kể cả các việc nghiên cứu) và các tổ chức cộng đồng. Một nghị trình cải cách tổng hợp sẽ có ảnh hưởng lớn nhất tới đời sống của dân nghèo. Tuy nhiên do tình hình các nước khác nhau, cả về phương diện bối cảnh quốc gia lẫn các thách thức đối với dân nghèo, cho nên, điều tối quan trọng là nghị trình cải cách phải xuất phát từ những điều kiện ở trong nước. Không hề có một con đường đúng đắn thống nhất tiến lên phía trước cho tất cả được. Ở một số nước các biện pháp chính sách nhất định sẽ mang tính bức xúc hơn các nước khác và thời hạn cũng như trình tự của quá trình cải cách cũng khác nhau. Mọi quốc gia, mọi cộng đồng phải tự tìm cho mình con đường riêng trong quá trình trao quyền pháp lý. Những người nghèo cải thiện mạnh mẽ đời sống của họ; trong mỗi giai đoạn, cần phải có một sự kết hợp cần thiết với quá trình cải cách về trao quyền pháp lý và phải được áp dụng đối với tất cả mọi người.

Nghị trình cho tiếp cận công lý

Để hệ thống pháp lý đóng một vai trò quan trọng trong việc trao quyền pháp lý cho dân nghèo thoát khỏi nghèo đói thì cần phải có luật lệ quy định cho họ các quyền hạn một cách tổng hoà thích đáng. Quyền lực, các đặc quyền đặc lợi và các quyền miễn trừ - giống như các cuộc cải cách trong các thể chế công và một hệ thống thể chế và thiết chế có thể làm cho các quyền lực pháp lý này trở nên có ý nghĩa trong thực tế. Là một phần của việc tiếp cận các nỗ lực pháp lý, cần phải rà soát, đánh giá tất cả hệ thống thể chế. Các luật nào còn mang tính phân biệt đối xử với quyền lợi và cuộc sống của dân nghèo cần phải được đánh giá và sửa đổi, bổ sung sát sao.

Các khả năng cải cách
Công lý Các hệ thống đăng ký địa vị pháp lý được cải tiến và miễn phí đối với người sử dụng Các hệ thống hữu hiệu dễ tiếp cận, dễ hiểu về giải quyết tranh chấp Đơn giản hoá và tiêu chuẩn hoá pháp lý và các chiến dịch phổ biến pháp lý phục vụ dân nghèo Các hệ thống hỗ trợ dân nghèo mạnh mẽ với các khung dịch vụ pháp lý mở rộng bằng các trợ lý luật sư và các sinh viên luật Cải cách cơ cấu tạo khả năng cho các nhóm cộng đồng chia sẻ các nguy cơ pháp lý

Tài sản

Thể chế hoá một hệ thống quản trị quốc gia các quyền sở hữu tài sản có hiệu quả để đưa nền kinh tế ngoài pháp luật vào trong nền kinh tế chính thức một cách hệ thống và mạnh mẽ, bảo đảm rằng nó dễ dàng tiếp cận đối với mọi công dân

Đẩy mạnh một hệ thống quyền sở hữu tài sản bao gồm cho cả những dân nghèo, hệ thống này tự động công nhận động sản và bất động sản do người chồng mua sắm được coi là tài sản chung của những người vợ, kể cả người vợ ngoài hôn nhân cũng như kèm theo đó là pháp luật rõ ràng về thừa kế

Tạo một thị trường chức năng hoạt động tốt cho việc trao đổi tài sản minh bạch và có khả năng giải trình trách nhiệm tài chính

Bảo đảm rằng tất cả tài sản được mỗi nước công nhận đều được thực thi về mặt pháp lý bởi luật pháp và rằng tất cả những chủ sở hữu đều có quyền tiếp cận cùng những quyền hạn và tiêu chuẩn ấy

Tăng cường quyền sở hữu tài sản, bao gồm bảo đảm chế độ sở hữu đất đai, thông qua các chính sách công về xã hội và các chính sách khác, như là tiếp cận nhà ở, những khoản vay lãi suất thấp và sự phân phối đất công

Các hướng dẫn pháp luật cho việc giải toả cưỡng bức, bao gồm cả những khoản như bồi thường công bằng

Công nhận một loạt chế độ sở hữu đất đai, gồm cả các quyền theo tập quán, các quyền của những tộc người bản địa, quyền của các nhóm người, các giấy chứng nhận..., kể cả việc tiêu chuẩn hoá và thể chế hóa các tập tục này vào trong hệ thống pháp luật

Các vụ kiểm toán với những kiến nghị được in ấn, phát hành để giảm bớt các vụ xâm chiếm đất công một cách phi pháp

Các thủ tục được đơn giản hoá để đăng ký và chuyển giao đất và tài sản

Lao động

Các quyền cơ bản tại nơi lao động, đặc biệt quyền tự do lập hội, thảo luận tập thể và không phân biệt đối xử

Chất lượng quy chế lao động được cải thiện và việc ban hành quy chế đó

Sự tiếp cận của dân nghèo với việc bảo hộ xã hội tách khỏi quan hệ việc làm, quyền lao động (như chăm sóc y tế và an toàn lao động), số giờ lao động, thu nhập tối thiểu) áp dụng với các lao động trong nền kinh tế không chính thức.

Nhiều cơ hội hơn cho giáo dục, đào tạo và tái đào tạo

Kinh doanh

Các khuôn khổ đúng đắn về pháp luật, gồm các hợp đồng thương mại có khả năng thực thi, các quyền sở hữu tài sản tư nhân, sử dụng các vị trí công cộng

Các giao dịch thương mại công bằng giữa các doanh nghiệp phi chính thức và các công ty chính thức. Các dịch vụ tài chính, phát triển kinh doanh và tiếp thị đối với các doanh nghiệp phi chính thức

Các khuyến khích vật chất đối với doanh nghiệp vi mô, gồm việc mua sắm của Chính phủ, giảm thuế, và trợ cấp. Bảo trợ xã hội cho các kinh doanh phi chính thức

Bảo đảm mọi người đều có địa vị pháp lý

Địa vị pháp lý là hòn đá tảng của việc tiếp cận công lý. Để bảo đảm địa vị pháp lý cho tất cả mọi người cần giải quyết một số vấn đề như thiếu năng lực trong các hệ thống đăng ký hộ khẩu của nhà nước, xoá bỏ các loại phí đánh vào người sử dụng có liên quan đến hệ thống này, hỗ trợ việc mở rộng phạm vi, và nếu cần thiết, kết hợp các dịch vụ đăng ký với các dịch vụ xã hội khác hoặc các hoạt động truyền thông. Nó cũng đòi hỏi đề ra được những khuyến khích vật chất để đăng ký địa vị pháp lý với nhà nước bằng cách cung cấp thông tin, hoạt động thông qua các bên trung gian địa phương đáng tin cậy và giảm thiểu bất cứ hậu quả có hại nào của việc đăng ký chính thức. Mục tiêu cuối cùng là không phải tăng tỷ lệ đăng ký mà là cải thiện khả năng tiếp cận việc bảo hộ và các cơ hội. Mặc dù việc phân phối chỉ riêng các giấy khai sinh thôi cũng không thể dẫn tới những mục tiêu này nhưng nó phải được hiểu là một thành tố của một chương trình nghị sự rộng lớn của công cuộc trao quyền pháp lý.

Cải thiện khả năng tiếp cận công lý trong bộ máy quan liêu của Chính phủ

Rất nhiều người nghèo đang phải trông dựa vào hệ thống hành chính quan liêu, dù nó liên quan đến địa chính, quy hoạch đô thị, đăng ký tài sản và kinh doanh hay tiếp cận các đề án tín dụng công.

“Luật pháp không phải là một thứ ta phát minh ra ở một trường đại học; luật pháp chính là cái ta tự khám phá ra. Những người nghèo đã có những sự đồng tâm nhất trí giữa họ với nhau, các khế ước xã hội và những gì ta cần phải làm là tiêu chuẩn hoá về chuyên môn những khế ước đó để tạo dựng được một hệ thống pháp lý mà mọi người đều công nhận và tôn trọng”

Hernando de Soto

Có thể những hệ thống này dễ bị lạm dụng bởi những người có chức có quyền, phục vụ lợi ích của số ít người thông qua tham nhũng và tình trạng thiếu minh bạch chứ không phát huy tác dụng là một khuôn khổ cho việc trao quyền pháp lý của đa số người. Do vậy, cải cách cần bao gồm cả việc tiếp cận công lý về hệ thống pháp luật được cải tiến mà cả tiếp cận công lý được cải tiến ngay trong chính bộ máy quan liêu của Chính phủ. Giải quyết các vấn đề của hệ thống quan liêu hành chính có thể kéo theo các cuộc cải cách hành chính như là cải tiến quá trình xét xử của bộ máy quan liêu cùng các thủ tục khiếu nại, theo đuổi cải cách dịch vụ dân sự nhằm mở rộng các cơ hội cho việc khuyến khích về thực hiện trong việc quản lý của Chính phủ và tăng phân quyền và tình trạng dôi dư trong việc cung ứng dịch vụ của bộ máy quan liêu. Cải cách pháp luật hành chính gồm việc mở rộng một cách đúng mức quyền tự do của pháp luật về thông tin, các yêu cầu về những lời tuyên bố có ảnh hưởng và bảo hộ cũng như việc giám sát tư pháp có giới hạn nhưng đúng mức đối với các thủ tục hành chính cũng có thể quan trọng trong việc tăng cường tiếp cận với công lý hành chính.

Mở rộng quy mô các dịch vụ pháp lý cho dân nghèo

Tiếp cận công lý phần lớn phụ thuộc vào tiếp cận hợp lý các dịch vụ pháp luật. Có thể thực hiện việc này bằng nhiều cách mà một cách là tự do hoá từng bước thị trường dịch vụ pháp lý bằng cách giảm bớt các rào cản về quy chế - như là các hạn chế đối với việc hành nghề luật trái phép – đối với những người cung ứng dịch vụ kể cả những người không phải là luật sư – những người muốn được cung cấp các dịch vụ pháp lý cho dân nghèo. Một cách khác nữa là thiết kế các hệ thống trợ giúp pháp lý hữu hiệu, chúng có thể mang lại nhiều hơn sự trợ giúp pháp lý của những luật sư⁶⁷ và các sinh viên luật cũng như việc kết hợp trợ giúp pháp lý với các dịch vụ khác.

Xét vai trò của các hiệp hội luật gia trong nước và quốc tế và tầm quan trọng của việc tăng cường mối quan hệ hiệu quả với các hiệp hội luật, cần phải phát triển các chương trình trợ giúp pháp lý có trọng tâm, chủ đích và có thể phát huy tác dụng. Các tổ chức luật có thể góp phần thu thập và

phổ biến thông tin trong cộng đồng pháp lý về các vấn đề tiếp cận công lý, cung cấp việc giám sát hữu ích và hỗ trợ chính trị cho việc tiếp cận các cải cách tư pháp, tăng tài trợ cho các dịch vụ trợ giúp pháp lý cần thiết. Chúng cũng có thể góp phần xác định những ứng viên xứng đáng nhất cho việc trợ giúp pháp lý và cũng có thể đăng cai, chủ trì các chương trình giáo dục pháp luật theo hướng đáp ứng các nhu cầu của dân nghèo.

Chẳng hạn ở Bangladesh, việc ly hôn bằng miệng bị Hiến pháp nghiêm cấm nhưng vẫn còn phổ biến ở các cộng đồng nông thôn nghèo khổ. Một tổ chức phi Chính phủ ở Bangladesh cho thấy rằng chỉ riêng việc thông báo cho các thành viên của Toà địa phương chuyên xử theo tập quán rằng việc ly hôn bằng miệng là không hợp pháp cũng đã giảm được đáng kể tập tục này. Cũng có thể giới thiệu và áp dụng các quy định của pháp luật quốc gia vào thực tiễn hòa giải ở cộng đồng dựa trên tập quán và các chuẩn mực truyền thống.

Các cải cách có liên quan bao gồm tăng khả năng tài chính của dân nghèo cho các khiếu kiện mang tính tích cực và mở rộng cơ hội cho hình thức đại diện các khiếu kiện mang tính đại diện như các vụ kiện tập thể đồng loạt. Việc tăng khả năng tài chính của dân nghèo đòi hỏi phải có sự tự do hoá thích hợp cho tài trợ, có thể bao gồm việc tăng cường bảo đảm cho các phí phát sinh, tạo cơ hội cho bên thứ ba đầu tư hỗ trợ cho các khiếu kiện. Bên cạnh việc các vụ kiện tập thể còn có một số khiếm khuyết thì sự kiện nơi nhiều nạn nhân cùng chịu tổn thương tương tự về mặt pháp lý (thường là nhỏ) có thể cùng nhau phát đơn kiện cũng có những ưu điểm xét trên khía cạnh có được cơ hội cho các nạn nhân cùng đồng loạt tham gia khiếu kiện, và bằng cách đó cải thiện được sự tiếp cận của họ với công lý.

Việc quản lý Toà án

Tất cả mọi người, trước hết là dân nghèo phải có quyền thực sự tiếp cận toà án để giải quyết các vụ tranh chấp dân sự và thực thi các quyền của họ chống lại việc lạm dụng từ các nhóm quyền lợi có thể lực tư nhân hay nhà nước. Trước hết điều này đòi hỏi các toà án phải được phân bổ hợp lý về mặt địa lý theo số dân và tất cả các công dân phải quán triệt được các quy trình vụ kiện. Cải cách về quản lý và tổ chức các toà án có thể đạt nhiều tiến bộ theo hướng tạo điều kiện thuận lợi cho việc sử dụng các toà án, kể cả việc bố trí các phòng ban và kiốt thông tin để giúp cho các công dân có thêm tin tức về vụ kiện của họ và về quy trình xét xử của toà án. Việc đòi hỏi phải tạo dựng và cải tiến hệ thống toà án của quốc gia là rất khó khăn và mất nhiều thời gian, và nhiều dự án trước đây đã không tới được dân nghèo.

Tuy nhiên, một số dự án thành công đã được triển khai đặc biệt là ở những nước có thu nhập trung bình, nó làm tăng tính vô tư, tiến độ và khả năng đáng tin cậy của hệ thống các toà án.

Năm 2004, Chính phủ Serbia bắt đầu triển khai một hệ thống quản lý vụ án tự động trong hệ thống toà án thương mại của mình, từ lâu vẫn là một pháo đài của tham nhũng. Hệ thống mới này chọn lựa ngẫu nhiên các thẩm phán, người tham gia tố tụng phải nộp một mức phí, và cho phép công dân theo dõi tiến độ các vụ án của họ trên mạng. Kết quả là có một sự tăng đáng kể về tính minh bạch, hiệu quả và công bằng, đem lại việc giảm bớt 24% trong số các vụ án chưa được giải quyết trong năm 2006, và giữa năm 2004 – 2006 giảm 38% thời gian cần có để thực thi một hợp đồng.

Khuyến khích các Toà án chú ý tới quyền lợi của dân nghèo

Các toà án ở các nước kể cả của các nước theo luật án lệ hay luật dân sự đều tìm ra những cách thức mới để sửa sai các bất công. Các thẩm phán đều có khả năng biến các quyền con người – quyền

công dân và chính trị, cũng như là kinh tế, xã hội và văn hoá – thành các đối tượng của luật. Luật về tố tụng về các vụ án xã hội và luật về lợi ích công cộng ở Nam Á và Nam Phi đã cho thấy cần phải tăng cường quyền lực của các toà án như thế nào để trở thành một tiếng nói thể chế đối với dân nghèo. Những đổi mới này cần phải được thừa nhận và đưa vào các chính sách để cải tiến khả năng tiếp cận công lý ở tất cả các nước⁶⁸. Tạo khả năng cho các bộ máy tư pháp có thể áp dụng được các chuẩn mực và tiêu chuẩn quốc tế về nhân quyền khi xét xử các vụ tranh chấp phát sinh theo luật quốc gia hoặc trong nước sẽ phải tiến một bước dài theo hướng làm cho hệ thống pháp lý có khả năng hơn về tăng cường quyền của dân nghèo.

Cải tiến cách giải quyết tranh chấp phi chính thức và theo tập quán

Mặc dù phần lớn trọng tâm của nghị trình trao quyền pháp lý là đặt vào cách thức làm thế nào để đạt được trao quyền pháp lý thông qua các thể chế chính thức của nhà nước, nhưng đại đa số dân nghèo trên thế giới đều dựa vào thể chế phi nhà nước, tức các hệ thống công lý phi chính thức. Do đó, điều quan trọng có tính chất sống còn là phải cứu xét công lý phi nhà nước và thiết lập cơ cấu mối quan hệ giữa các hệ thống nhà nước và phi nhà nước một cách phù hợp. Các cuộc cải cách trong diện các hệ thống pháp lý theo số đông có thể bao gồm cả việc kết hợp sự công nhận ngầm hoặc chính thức đối với hệ thống công lý phi nhà nước bằng cách triển khai các chiến dịch giáo dục và nâng cao nhận thức nhằm đẩy mạnh bước tiến của hệ thống công lý phi chính thức. Sự câu thúc có mục tiêu đối với hệ thống phi nhà nước cũng quan trọng, đặc biệt về phương diện hạn chế đối với các tập tục kéo dài tình trạng “nô dịch” đối với phụ nữ. Các hệ thống này cũng có thể được tăng cường với sự hỗ trợ của xã hội dân sự và các tổ chức tại cộng đồng.

Trong nhiều trường hợp, cơ chế *giải quyết tranh chấp bằng Trọng tài với tư cách là bên thứ 3* có thể được coi là thành công. Những cơ chế này bảo vệ hữu hiệu các quyền hạn và/hoặc giải quyết hiệu quả các vụ tranh chấp tài sản, đặc biệt đối với các phụ nữ bị tước quyền công dân. Nhìn chung, thành công của việc giải quyết các vụ tranh chấp hoặc theo diện hệ thống nhà nước hoặc phi nhà nước tùy thuộc vào tiêu chuẩn và tập quán nhất định, như quyền của dân nghèo được chỉ định luật sư bào chữa theo cách lựa chọn của họ để giải quyết vụ tranh chấp. Tuy nhiên, điều quan trọng ở đây là các cơ chế giải quyết tranh chấp kể cả nhà nước hoặc phi nhà nước phải được công nhận là hợp pháp và gắn với việc thực thi chính thức, và rằng các cơ chế đó không hoạt động hoàn toàn bên ngoài cương vực của hệ thống pháp lý⁶⁹.

Tạo khả năng tự bảo vệ bằng thông tin và tổ chức cộng đồng

Trong khi có một xu hướng nhất định cào bằng khả năng tiếp cận công lý với khả năng tiếp cận các dịch vụ pháp lý, theo giả định cho rằng con đường duy nhất tiến tới công lý đều thông qua các luật sư và các toà án, thường là cách lựa chọn đầu tiên (và đôi khi cũng là duy nhất) của người nghèo là được thấy những gì mà người ta có thể tự làm được cho mình. Tăng cường quyền lực của dân nghèo thông qua cách phổ biến thông tin chính thức đã được cải tiến và sự thành lập nhóm những người đồng cảnh ngộ (tự bảo vệ) là những chiến lược bước đầu tiên tới công lý. Rất có thể dân nghèo không nhận được sự bảo vệ, cơ hội mà họ hoàn toàn có quyền được hưởng bởi họ không nắm được luật pháp hoặc không biết cách xoay xở để giành lấy sự giúp đỡ của người nào đó, thì người khác có thể cung ứng sự giúp đỡ cần thiết. Các công nghệ thông tin viễn thông hiện đại đặc biệt phù hợp với sự can thiệp có tính chất hỗ trợ hướng theo việc tăng cường các nhóm cùng chia sẻ thông tin, dạy cho dân nghèo biết về quyền hạn của họ và khuyến khích giáo dục thể chế phi chính thức.

Nghị trình cho quyền sở hữu tài sản

Xúc tiến một hệ thống quyền sở hữu tài sản thu hút được tất cả các dân nghèo

Một hệ thống quyền sở hữu tài sản ủng hộ dân nghèo và thu hút được tất cả dân nghèo tham gia đòi hỏi có những luật lệ định rõ tập hợp các quyền hạn và nghĩa vụ giữa con người với tài sản. Luật về tài sản cũng phải đề ra được những khả năng lựa chọn rõ ràng và đơn giản đối với tư cách pháp nhân và quyền sở hữu công ty đối với các doanh nghiệp nhỏ và các hiệp hội theo tập quán của người nghèo. Bảo vệ pháp lý về tính trách nhiệm hữu hạn cần phải được mở rộng tới các doanh nhân vì mô nghèo khổ và các quyền sở hữu của cải hữu hình và vô hình của họ phải được công nhận chính thức. Các khuôn khổ pháp lý tạo khả năng cho các hiệp hội nhà ở và đất đai cần phải được tăng cường, cho phép tài sản cá nhân của những người có số tài sản hạn chế phải được kết hợp với nhau. Việc lưu trữ các văn bản giấy tờ về sở hữu tài sản được công nhận chính thức phải được đặt dưới hình thức giấy chứng nhận đơn giản. Giấy này được công nhận chính thức đối với các tập quán xã hội và chế độ chiếm giữ đất đai theo tập quán.

Nhà nước cần phải đề cao cơ sở tài sản của dân nghèo bằng cách tạo khả năng thực thi quyền làm chủ trên cơ sở cộng đồng. Trong một số môi trường pháp lý, quyền sở hữu tài sản theo cộng đồng đối với các tài nguyên thiên nhiên như đồng cỏ phục vụ chăn nuôi, núi rừng, sông suối, đánh bắt thủy sản và khoáng sản lộ thiên là những cách thức truyền thống, hữu hiệu về các quyền kiểm soát và quyền nắm giữ cho những ai có ít hoặc không có tài sản khác. Các hệ thống này cần phải được công nhận và hoàn toàn được trân trọng chống lại việc chiếm giữ theo cách chuyên quyền độc đoán. Đồng thời các cộng đồng phải được có cơ hội công nhận quyền sở hữu tài sản cá nhân trong phạm vi cộng đồng và mở rộng ra cho những người bên ngoài cộng đồng. Tuy nhiên tùy bối cảnh, nếu các doanh nghiệp tư nhân muốn khai thác các nguồn lực này, hoặc/và tìm cách đưa chúng ra khỏi vòng kiểm soát của cộng đồng, trong khi cộng đồng có liên quan đang phải dựa vào các nguồn lực đó để sống, thì theo đòi hỏi của cộng đồng, nhà nước có thể đại diện cho cộng đồng này tiến hành can thiệp. Nhìn chung, việc sử dụng các nguồn tài nguyên thiên nhiên này cần phải được điều tiết bằng những luật lệ và tiêu chuẩn rõ ràng, thấy trước được, có khả năng thực thi được, không những đối với cộng đồng mà còn đối với chủ sở hữu tư nhân.

Cần nỗ lực giành quyền sở hữu tài sản cho một số chủ hộ ở các khu ổ chuột đô thị và những người sống trong các khu nhà lụp xụp ở nông thôn thuộc diện đất của nhà nước bằng cách áp dụng một loạt các biện pháp bao gồm các cơ chế tài chính, cung cấp cho họ những văn bản cần thiết cho mảnh đất mà họ đã chiếm dụng hoặc bằng cách cung ứng cho họ những giải pháp thay thế phù hợp. Các thị trường cho thuê đất đai thường đi bước đầu vượt ra khỏi tình trạng không có đất đai đối với dân nghèo. Có các bảo đảm mạnh mẽ, minh bạch hơn nhằm tăng cường vị trí của dân nghèo ở nông thôn và thành phố trong các vụ giao dịch cho thuê. Trong hôn nhân hoặc chung sống tự do, các động sản và bất động sản do người đàn ông nắm giữ hoặc đã mua cần nghiêm nhiên được coi là tài sản chung kể cả của người phụ nữ. Nguyên tắc thừa kế cần phải quy định rõ những người thừa kế nam và nữ để ngăn chặn tình trạng phụ nữ và các trẻ em gái bị tước quyền thừa kế, nhằm mục đích đảm bảo công bằng trong việc chia đất đai theo di chúc.

Pháp luật về ly hôn cũng phải đối xử công bằng giữa nam và nữ. Đẩy mạnh một hệ thống quyền sở hữu tài sản có sự tham gia của dân nghèo trong việc lồng ghép các biện pháp nhằm tăng cường bảo đảm chế độ chiếm hữu đất đai cần phải học hỏi từ những kinh nghiệm tổng hợp của các chương trình đã có về quyền sở hữu kinh doanh nhằm bảo đảm thu hút được người nghèo nhất tham gia. Một loạt các biện pháp chính thức cần phải được đưa ra nghiên cứu, xem xét. Những biện pháp này bao gồm công nhận chính thức, đại diện đúng mức và thống nhất một loạt các hình thức chiếm giữ đất đai như có quyền theo tập quán, các quyền của các tộc người bản địa, các quyền của nhóm

người và các giấy chứng nhận. Sự thành công phụ thuộc rất lớn vào cải cách toàn diện hệ thống quản trị hành chính liên quan các quyền sở hữu tài sản như sẽ được trình bày dưới đây. Những hệ thống này cần phải dễ tiếp cận, có khả năng sử dụng được, minh bạch và tránh những phức tạp không cần thiết. Trên hết, phải có một thủ tục đúng đắn với quy định bồi thường đầy đủ, bảo vệ cho dân nghèo không bị đẩy ra khỏi nhà một cách độc đoán. Cải cách cần phải đi kèm với các cơ chế đổi mới của chính sách xã hội, bao gồm việc cung cấp tài chính đủ để mua nhà mới, bảo đảm cuộc sống, cơ sở hạ tầng cùng các hệ thống cơ bản khác. Tiến hành các vụ kiểm toán đất đai nhà nước và công bố các kết quả đạt được có thể góp phần giảm bớt các cơ hội chiếm giữ đất công.

Hoạt động của cơ quan quản lý tài sản và các cơ quan địa chính là tối quan trọng đối với người nghèo. Quy định pháp luật chính là các nguồn có thể dễ dàng bị đảo ngược nhằm phục vụ lợi ích của số ít người, ví dụ thông qua tham nhũng và thiếu minh bạch. Do vậy, cơ cấu quản trị hành chính và hoạt động hữu hiệu của những hệ thống như vậy cần phải được rà soát và cần phải được cải cách nếu xét thấy cần thiết. Việc tách biệt giữa quyền đăng ký đất đai với quản lý đất công là một cuộc cải cách nhằm sẽ giảm bớt nguy cơ các hoạt động lạm dụng. Ngoài ra, các cơ quan quản lý tài sản cần bố trí những văn phòng dễ tiếp cận đối với dân nghèo. Ngoài ra, cần tăng cường và phân bổ nhiều nơi các hệ thống quản lý đất đai và quản lý hành chính, đặc biệt ở những nơi có thể áp dụng được các cơ chế truyền thống như cơ chế giải quyết tranh chấp. Thời gian và chi phí của việc đăng ký tài sản chính thức cần phải được cắt giảm. Để bảo đảm rằng tài sản của một quốc gia được pháp luật công nhận đảm bảo thực thi chính thức, tất cả các chủ sở hữu cần phải được tiếp cận quyền và các tiêu chuẩn như nhau. Điều này sẽ cho phép đưa nền kinh tế phi luật pháp vào nền kinh tế chính thức một cách có hệ thống và mạnh mẽ.

Các thủ tục mà người bán lẫn người mua phải tuân theo để chính thức chuyển giao tài sản cần phải giữ ở mức tối thiểu. Trách nhiệm của các cấp chính quyền trong việc quản lý đất công cũng cần phải được quy định rõ với việc hạn chế tối đa nhất khả năng nhà nước chiếm dụng đất đai. Khuôn khổ pháp luật cần được ban hành đúng mức và phải thống nhất, tránh mâu thuẫn với pháp luật về tài sản nhằm hạn chế tước quyền của một số nhóm dễ bị tổn thương. Cần rà soát lại về tính nhất quán của một số bộ luật, luật như luật tài sản, luật đất đai, luật cầm cố, luật và bộ luật gia đình, bộ luật dân sự, luật và bộ luật hôn nhân, luật và bộ luật thừa kế.

Ở những vùng đất thấp miền Đông Bolivia, quyền sở hữu đất đai là trung tâm của một khế ước tiên phong gìn giữ lối sống của các tộc người bản địa và giải đất rừng nhiệt đới khô cần có một không hai. Các cuộc đàm phán giữa Chính phủ và tộc người Guarani-Izoceno da đỏ đã dẫn tới 2 quyết định mang tính lịch sử. Thứ nhất, bảo tồn 3,4 triệu ha rừng hoang không có người ở Gran Chaco như là một công viên quốc gia. Thứ hai, công nhận quyền của bộ tộc Guarani-Izoceno làm chủ sở hữu 1,5 triệu ha là lãnh địa thuộc cộng đồng cư dân bản địa sở hữu. Còn đối với bộ tộc Guarani-Izoceno, kết quả này là một sự nhân nhượng thực tế trong đó họ từ bỏ bất cứ yêu sách nào đòi quyền làm chủ khu rừng Gran Chaco nhưng nhận được độc quyền khai thác vùng đất và các khu rừng trên lãnh địa thuộc quyền sở hữu của họ

Nguồn: *Cửa cải của người nghèo 2005*

Các hệ thống đăng ký đất đai thủ công tốn rất nhiều công lao động và thường dẫn tới sai lầm trùng lặp nghiêm trọng. Chi phí về chứng nhận tài sản có thể giảm được rất nhiều và tính minh bạch được nâng cao bằng các hệ thống vi tính hoá và hệ thống định vị toàn cầu, đặc biệt là những nơi mà tài liệu ghi chép tổng hợp chưa hề có. Tuy nhiên có 3 dự báo cho biết trước. Tham nhũng có thể dễ dàng tăng lên trong giai đoạn đầu của quá trình số hoá, mặc dù nó có thể giảm bớt một khi các hệ thống này hoạt động. Một bước quan trọng là phải tăng giá trị của các số liệu thu thập được ở các

địa phương với những người liên quan. Thứ hai là nguy cơ của việc sử dụng quá nhiều máy móc. Các giải pháp kỹ thuật chỉ mang tính bền vững nếu chúng phù hợp với cơ sở hạ tầng các nguồn lực và khả năng sẵn có của địa phương. Các cơ quan địa chính chỉ có thể độc lập không chịu sức ép của các tác nhân xã hội có thể lực nếu những cơ quan này có thể duy trì được các hoạt động định kỳ về mặt tài chính. Thứ ba, vì tính hoá và các ấn định kỹ thuật sẽ ít có lợi nếu như hệ thống quản trị hành chính đất đai vẫn không được cải cách và không dễ dàng tiếp cận đối với dân nghèo. Các giải pháp kỹ thuật trong tình hình không có cải cách pháp lý và thể chế ủng hộ dân nghèo thì nhiều khi lợi bất cập hại.

Việc chứng nhận quyền sở hữu đất đai cần phải được bổ sung bằng công tác khoanh vùng và quy hoạch. Sự hình thành nên những khu nhà ổ chuột hoàn toàn có thể tránh được bằng cách ban hành việc sử dụng đất đai tổng hợp. Ở những nơi nào mà khu nhà ổ chuột đã hình thành, điều cơ bản là tăng quyền về môi trường cho các hoạt động cư trú kinh doanh cho các dân nghèo thông qua các vùng lợi ích đặc biệt của xã hội. Nâng cấp các khu nhà ổ chuột cần phải bao gồm cả việc cấp giấy chứng nhận về mảnh đất với phát triển dịch vụ tối thiểu và cung ứng sự cải thiện mạnh mẽ cơ sở hạ tầng. Điều này có thể góp phần cấp cho người nghèo quyền sở hữu bền vững và tham gia lâu dài vào việc tăng giá trị đất đai.

Phát triển thị trường bất động sản và tín dụng để tiếp cận đối với dân nghèo

Một hệ thống bất động sản và kinh doanh tổng hợp và hoạt động tốt sẽ cho phép đất đai, nhà ở, động sản, cổ phần vốn và ý tưởng biến thành của cải có ý nghĩa quan trọng, có thể mua-bán được, ở cái mức giá do các lực lượng thị trường quyết định, một cách minh bạch và giải trình được về tài chính. Nó cần phải cho phép phát triển các cơ chế tài chính - gồm cả tín dụng và bảo hiểm - để tạo điều kiện thuận lợi cho các giao dịch và tăng kết quả kinh tế.

Thị trường cũng cần phải được cơ cấu để giúp dân nghèo có khả năng tận dụng tối đa tài sản của họ. Những điều kiện nhằm hạn chế việc tham gia mua đất đai của người nghèo cần phải được giảm tới mức tối thiểu, chẳng hạn như yêu cầu phải có giáo dục chính quy về nông nghiệp. Cần phổ biến các hướng dẫn về cách soạn thảo các hợp đồng. Mẫu hợp đồng mua bán chuẩn và đáng tin cậy phải được cung cấp cho dân nghèo. Các quy định về cho thuê phải thật đơn giản và rõ ràng. Hạn chế vấn đề chứng khoán và chi phí cho những vụ giao dịch nhỏ. Các chủ đất mới với quy mô nhỏ cần được miễn phí và thuế trước bạ. Các quyền ưu đãi về mua đất, cấp cho các chủ đồng sở hữu, những người lảng giềng hoặc những người thuê đất cần phải được xem xét sử dụng, trừ phi không xảy ra các trường hợp chiếm dụng đất một cách độc đoán. Hơn nữa, mức trần tối đa đối với các hoạt động cấp phép sở hữu và bán đất đai được coi là một cách bảo vệ tương đối thành công, miễn là chúng được hạn chế về mặt thời gian và thời gian đó được sử dụng cho việc giáo dục pháp luật và tài chính.

Công nhận động sản là vật thế chấp

Ngày càng có nhiều bằng chứng rằng mở rộng số các hiện vật có thể được sử dụng về mặt pháp lý là những vật thế chấp, giảm bớt chi phí tín dụng sẽ có nhiều người vay mượn hơn nếu nhiều loại hình tài sản có thể được sử dụng làm vật thế chấp. Và do đó, thị trường tín dụng trở nên cạnh tranh hơn. Sẽ có nhiều người nghèo có khả năng thành công về tín dụng mà không cần phải liêu cãm cố đất đai và nhà cửa của mình. Hệ thống tín dụng không tự động phát triển lên từ chính thức hoá các tài sản. Các hành động phối hợp có tính xúc tác giữa nhà nước với các tổ chức nhằm tăng khả năng tiếp cận tín dụng đối với các gia đình nghèo và những người sản xuất nhỏ ở nông thôn cũng như ở thành phố. Một phương tiện bổ sung hỗ trợ các thị trường tín dụng ủng hộ dân nghèo là qua cách tạo dựng các cơ sở đăng ký động sản.

Tăng cường quyền sở hữu đất đai thông qua các chính sách xã hội và chính sách công khác

Nhà nước có thể tiến hành nhiều biện pháp nhằm dành cho công dân của mình có được tài sản đất đai - chẳng hạn bằng cách cho tiếp cận quyền sở hữu nhà ở đối với dân nghèo, cho vay lãi suất thấp và phân bổ đất công của nhà nước. Cải cách đất đai hoặc phân bổ lại cần phải được bổ sung bằng cách tiếp cận các dịch vụ cơ bản, khả năng quản lý, công nghệ, tín dụng và các thị trường đối với các chủ sở hữu mới, là một cách thay thế cho tái cấp đất của chính quyền, các dự án cải cách đất đai tại cơ sở cộng đồng cần tài trợ cho các nhóm đối tượng để họ có thể mua đất. Việc cấp tài trợ phải được phổ biến với điều kiện vì mục đích sản xuất và khi thị trường đất đai đã phát triển đầy đủ. Thủ tục này phải bớt phức tạp về pháp lý và ít nhạy cảm về chính trị so với các chương trình nhận đất bắt buộc. Tính ràng buộc về mặt pháp lý đối với các đối tượng cho phép ta tính đến cải cách mục đích xã hội khác, chẳng hạn như phân phối đất đai mua rồi đứng tên phụ nữ.

Mức độ nhận thức về hộ gia đình và thông tin về quyền sở hữu có một tác dụng tích cực rất lớn đối với các vụ đầu tư liên quan đến đất đai và năng suất đất. Chỉ có thiểu số những người nghèo khổ sử dụng đất là nhận thức được những điều khoản pháp lý liên quan này. Cho nên nó có nghĩa là phần lớn những khoản lợi liên quan đến việc chứng nhận đất đai vẫn còn phải được thực hiện thông qua giáo dục và thông tin.

Các cuộc tham vấn nhiều lần và việc tham gia của các tổ chức xã hội góp phần thay đổi cán cân quyền lực và tăng thêm sự hài lòng của nhân dân và tính hữu hiệu của cải cách đất đai. Đặc biệt sự phối hợp và tham gia tích cực của xã hội dân sự là quan trọng nhằm bảo đảm chất lượng của những thay đổi mang tính hệ thống trong chế độ quyền sở hữu đất đai. Xét trên quy mô lớn hơn, những biện pháp như vậy góp phần vào việc tăng cường quyền công dân và sự thống nhất xã hội.

Việc xây dựng nhà ở sử dụng lao động địa phương có tác dụng tái quay vòng thu nhập vào nền kinh tế của địa phương và góp phần vào việc phát triển lao động có tay nghề. Chính phủ có thể đóng một vai trò xúc tác trong việc đẩy mạnh xây dựng nhà ở bằng cách cung ứng tín dụng và tập hợp tư nhân với các tổ chức xã hội dân sự khác của người nghèo lại với nhau nhằm tăng cường thuận lợi trong phát triển nhà ở cho dân nghèo và cuối cùng là quyền sở hữu của dân nghèo.

Cuối cùng, Chính phủ cũng có thể đóng vai trò trung gian trong các cuộc thương thảo giữa chủ đất với những người chiếm dụng đất thu nhập thấp trong trường hợp chủ đất ban đầu có ít khả năng thu hồi đất bị chiếm giữ mà không cần thủ tục tố tụng kéo dài và trong trường hợp ngay cả việc đòi lại được một phần đất cũng đã là những thuận lợi lớn.

Nghị trình cho quyền lao động

Xét cho cùng, mục đích của quyền lao động là bảo đảm quyền lực chọn công việc sản xuất một cách tự do, được thực thi trong điều kiện tự do, nhân phẩm và bình đẳng - những gì được tổng kết lại là nghị trình “lao động đúng đắn”. Nội dung cụ thể của nghị trình này đã được chấp nhận như là một mục tiêu toàn cầu,⁷⁰ được quy định rõ nhất ở mỗi quốc gia thông qua đối thoại xã hội. Mục đích phải tiến tới là làm cho lao động trở thành một mục tiêu trung tâm của tất cả các chính sách kinh tế và tạo điều kiện cho việc cải thiện từng bước về chất lượng công việc và thu nhập từ lao động, kể cả thông qua việc thực thi hiệu quả các quyền lao động như con đường chủ yếu để thoát cảnh đói nghèo.

Cần phải tăng cường các thiết chế góp phần tạo công ăn việc làm, cải thiện các quy chế lao động và ban hành các nguyên tắc và quyền hạn cơ bản tại nơi lao động nhằm mục đích gắn kết các yếu tố bảo vệ những người lao động nghèo, tăng năng suất lao động của họ, bảo hộ tài sản của họ cũng như bảo hộ nhân dân lao động. Các thiết chế và quy chế cần luôn luôn được rà soát lại để xem xét, đánh giá những tác động của chúng đối với việc tạo ra của cải xã hội và bảo vệ lao động.

Nhiều quy tắc hành xử tự nguyện có đề cập đến các nguyên tắc và quyền hạn cơ bản tại nơi lao động như nghiêm cấm lao động cưỡng bức, lao động trẻ em và phân biệt đối xử tại nơi lao động, trên cơ sở những tiêu chuẩn lao động chủ chốt của tổ chức lao động quốc tế. Chúng là những công cụ quan trọng cho việc khuyến khích các tập đoàn đa quốc gia cải tiến các hoạt động kinh doanh của họ, và hiện đang đóng một vai trò quan trọng trong việc tăng cường các quyền hạn, vì các doanh nghiệp ngày càng trở nên nhạy cảm hơn đối với những phản ứng đạo đức của người tiêu dùng. Những nỗ lực nhằm tăng cường quyền lao động cần tập trung vào những điểm sau đây:

Tăng cường địa vị pháp lý, tiếng nói, quyền đại diện và đối thoại

Quá trình trao quyền pháp lý bắt đầu từ địa vị pháp lý. Chính vì tài sản và của cải vật chất của những người nghèo được công nhận cho nên cũng phải công nhận trên thực tế của cải lớn nhất của người nghèo là lao động và vốn con người của họ. Đặc biệt cần phải bảo đảm rằng những người lao động và các doanh nhân trong nền kinh tế phi chính thức có quyền tự do lập hội thông qua các tổ chức tự họ lựa chọn và quyền được bàn thảo tập thể, đặc biệt là phụ nữ, thanh niên và người chiếm số đông trong nền kinh tế phi chính thức. Cần đặc biệt nhấn mạnh vào việc thiết lập các tổ chức đại diện của người lao động nghèo, đặc biệt của những người làm công và những người lao động tự mướn hoạt động trong nền kinh tế phi chính thức. Họ phải được có tiếng nói, quyền đại diện và đối thoại với những người điều hành nền kinh tế chính thức và với các nhà chức trách nhằm bảo vệ các quyền hợp pháp của mình...

Ở Kenya, cả việc chuyển tiền mặt lẫn các chương trình việc làm đều góp phần nâng cao năng lực của tất cả người dân, đặc biệt là của trẻ em. Việc chuyển tiền mặt làm tăng thu nhập của các hộ nghèo, đủ để cải thiện giáo dục và y tế của trẻ em nếu như tổ chức được sự cung ứng thích đáng các dịch vụ như vậy. Nhưng chương trình công ăn việc làm thì chắc chắn phải có một tác động mạnh gấp nhiều lần so với việc nâng cao năng lực trẻ em nếu chương trình đó đóng góp được cho việc phát triển những cơ sở hạ tầng kinh tế và xã hội. Chẳng hạn nếu một chương trình như vậy tham gia được vào việc xây dựng các bệnh viện và trường học thì nó có thể đẩy mạnh việc cung ứng các dịch vụ xã hội.

Nguồn: *Trung tâm người nghèo thế giới, 2007*

Tăng cường chất lượng các thiết chế lao động và việc ban hành hiệu quả các nguyên tắc và quyền hạn tại nơi lao động

Mục đích là tạo dựng được một sự kết hợp giữa bảo hộ và năng suất lao động của những người lao động nghèo với tài sản của họ. Việc rà soát chất lượng các thiết chế và quy định cần phải được thực hiện cùng với việc kiểm điểm, phê và tự phê của các cơ quan pháp lý từ cách nhìn các tác động của họ đối với năng suất lao động và đối với việc bảo hộ lao động.

Hỗ trợ chương trình trọn gói tối thiểu các quyền lao động đối với những người lao động trong nền kinh tế phi chính thức

Một chương trình trọn gói tối thiểu về quyền lao động cần phải được đề ra và ban hành cho những người lao động nghèo trong nền kinh tế phi chính thức với sự tự hội từng bước và tiến bộ các quyền lao động đang áp dụng với tất cả mọi người lao động. Chương trình này cần đề cao và vượt ra ngoài phạm vi của bản Tuyên bố về các Nguyên tắc và Quyền hạn cơ bản tại nơi Lao động, với ba khía cạnh bổ sung quan trọng liên quan tới điều kiện lao động: đó là sức khỏe và an toàn tại nơi lao động; số giờ làm việc và thu nhập tối thiểu. Mức sàn tối thiểu ấy đối với việc trao quyền pháp lý phải có chính sách thực tế và có khả năng ban hành được, đồng thời phải tiến tới được một bộ các quyền lao động đầy đủ hơn.

Tăng cường tiếp cận các cơ hội

Các chính sách tạo ra và cung cấp sự tiếp cận được cải tiến của dân nghèo với các cơ hội mới để có được công ăn việc làm đầy đủ, được lựa chọn tự do và có lợi cho sản xuất, như công ước 122 của tổ chức lao động quốc tế đề cao, có thể cho ta một cơ chế chủ chốt cho việc trao quyền pháp lý cho dân nghèo trong nền kinh tế phi chính thức và tạo điều kiện thuận lợi cho bước quá độ của họ tiến tới nền kinh tế chính thức. Các cơ hội được giáo dục và nâng cao năng lực cũng như các biện pháp chống phân biệt đối xử đều có thể góp phần làm tăng sự công nhận về pháp lý đối với dân nghèo đồng thời đưa họ tiến gần hơn tới các cơ hội kinh tế mới.

Hỗ trợ sự bảo hộ xã hội thu hút được sự tham gia của dân nghèo

Sự công nhận quyền an ninh xã hội đã được phát triển thông qua các văn bản được quốc tế chấp nhận như Tuyên bố Quốc tế về Nhân quyền và Thoả ước Quốc tế về Quyền Kinh tế Xã hội và Văn hoá. Các văn bản này tuyên bố rằng bảo đảm về mặt xã hội là một quyền xã hội căn bản mà một con người đều được hưởng. Điều này phải được tất cả các nước đề cao thông qua luật pháp, thiết chế và các cơ chế tương ứng có thể bảo vệ dân nghèo khỏi bị những cú sốc và những phát sinh bất ngờ có thể đẩy họ đến chỗ nghèo khổ cùng cực, đồng thời các biện pháp bảo đảm tiếp cận được chăm sóc thuốc men, bảo hiểm y tế, hưu trí tuổi già và các dịch vụ xã hội khác. Những cơ chế này không nên chỉ tùy thuộc vào chứng cứ về vị thế lao động mà cần phải mở rộng cửa cho tất cả người lao động, từ hệ thống các quyền có triển vọng tới hưu trí và bảo vệ y tế cần phải cấp cho tất cả mọi người là công dân chứ không phải chỉ là những người lao động và trên nguyên tắc phổ quát chung.

Đẩy mạnh bình đẳng giới

Tình trạng nghèo nàn có một quy mô về giới hãn hoi và việc trao quyền pháp lý có thể góp phần đẩy mạnh bình đẳng giới. Một thách thức chủ yếu là phải bảo đảm rằng các tiêu chuẩn lao động của Tổ chức Lao động Quốc tế đề cao bình đẳng về cơ hội và đối xử phải vươn tới được những người lao động thuộc khu vực phi chính thức một cách hữu hiệu.⁷¹ Điểm xuất phát cho quá trình này là ở các tiêu chuẩn lao động chủ chốt về bình đẳng giới. Có thể tìm thấy được một sự hướng dẫn hữu ích trong bản Công ước Lao động Tại gia 1996 của Tổ chức Lao động Quốc tế,⁷² quy định việc triển khai bảo hộ pháp lý và trao quyền pháp lý tới tận người lao động tại gia (các công nhân công nghiệp lao động ngoài nhà máy tại chính nhà của họ), chủ yếu là phụ nữ.

Nghị trình cho quyền kinh doanh

Nhiều nước đang phát triển đang nổi lên từ một lịch sử điều hành mạnh tay, với những sự chấp thuận cần có thậm chí đối với cả những hoạt động nhỏ nhất và quyền lực quá tập trung. Hệ thống pháp luật kém chất lượng được ban hành và tồn tại qua nhiều năm đã làm chôn vùi một khối lượng đồ sộ các luật phức tạp, không nhất quán, gây nên một rào cản về hành lang pháp lý rất đáng lo ngại đối với những doanh nghiệp chính thức sắp bước vào hoạt động. Như thế, hệ thống pháp luật ở những nước này đã không được xây dựng nhằm mục đích hỗ trợ cho sự phát triển của nền kinh tế thị trường để tạo ra tăng trưởng kinh tế và công ăn việc làm chính thức.

Trên 90% lao động của Ấn Độ là thuộc nền kinh tế phi chính thức (kể cả lao động nông nghiệp) không có, hoặc nếu có, thì rất ít sự bảo đảm xã hội về chế độ. Đa số là các lao động nhân rỗi, lao động theo hợp đồng, là làm công, và lao động tự mướn, tự thu. Chính phủ Ấn Độ gần đây đã triển khai đề án an sinh xã hội cho lao động khu vực không được tổ chức tại 50 quận huyện, trên cơ sở thí điểm. Đề án này quy định 3 cơ chế bảo hộ cơ bản: hưu trí tuổi già, bảo hiểm tai nạn cá nhân và bảo hiểm y tế. Nó bắt buộc đối với những nhân viên có đăng ký và tự nguyện đối với những lao động tự mướn. Những người lao động góp phần to lớn vào đề án này, tương

tự như các chủ doanh nghiệp. Ở những nơi lao động tự muốn tham gia vào đề án này, họ đóng góp cho các công nhân và các chủ doanh nghiệp. Chính phủ cũng có góp phần của mình. Các Trung tâm Hỗ trợ Lao động được thiết lập để giúp đỡ công nhân (theo Bảo đảm Quyền cho các Lao động Phi chính thức). Đề án này được quản lý thông qua các văn phòng của Tổ chức Tài trợ Tiết kiệm cho nhân viên hiện có khắp nơi trên đất nước

Nguồn: *Chính phủ Ấn Độ 2004*

Trong những tình huống này, các nền kinh doanh nhỏ phi chính thức thường bị chấp nhận rủi ro lớn hơn so với các hãng chính thức lớn hơn, và phải dành nhiều thời gian và nguồn lực hơn cho việc theo dõi các đại lý và đối tác, điều này giải thích lý do tại sao họ thường phải thuê họ hàng và bạn bè thân thích đến làm. Họ thường lựa chọn các ngành nghề kinh doanh rủi ro thấp, đồng thời đem lại thu nhập thấp. Họ hoạt động với số vốn hạn chế và kết quả là họ buộc phải làm ăn trên quy mô rất nhỏ. Vì họ khó có thể tích lũy được vốn cho nên các doanh nhân này thường gặp khó khăn khi bán doanh nghiệp, và khó thu được lợi từ tài sản hữu hình và vô hình mà họ đã tích góp được.⁷³

Các chính sách kinh tế và pháp luật thương mại trong đại đa số các nước nghèo thường có xu hướng tiến lên các doanh nghiệp lớn đều phải thay đổi để bao gồm cả số lớn các chủ doanh nghiệp ở dưới đáy của kim tự tháp kinh tế. Cải cách các chính sách này và các khuôn khổ pháp lý khác cần tập trung vào giúp đỡ các doanh nghiệp phi chính thức sử dụng tất cả các tài sản của mình để vận hành các doanh nghiệp phát triển sản xuất và đem lại lợi nhuận. *Các thành tố chủ chốt trong các nỗ lực nhằm đạt được những mục đích này gồm có:*

Một chương trình trọn gói về quyền kinh doanh được nêu bật trong các chính sách, được thiết lập và thực thi thông qua các cơ quan pháp luật

Bất kể các quy mô hoặc tiềm năng tăng trưởng, quyền của tất cả các doanh nghiệp phi chính thức đang hoạt động đều phải được công nhận. Những quyền này bao gồm quyền được làm việc và được gắn liền với một doanh nghiệp. Nó đòi hỏi khả năng có thể mua bán, có một chỗ làm và tiếp cận những cơ cấu hạ tầng cơ sở như là nhà xưởng, điện nước, vệ sinh. Trong lúc các doanh nghiệp phi chính thức lớn mạnh dần, họ cần có những quyền hạn và bảo hộ pháp lý bổ sung, như khả năng được hưởng miễn thuế, được cấp giấy phép xuất khẩu và tiếp cận các nhiệm vụ như giao thông vận tải. Những nỗ lực nhằm tăng cường quyền kinh doanh cơ bản phải được dựa trên cơ sở hiểu biết sâu về các tập quán địa phương và ở những nơi nào có thể lồng ghép chúng vào trong khuôn khổ pháp lý. Tạo dựng những cơ chế và nguồn tài trợ để cung ứng được sự bảo hộ xã hội cho những doanh nhân phi chính thức cũng rất quan trọng. Đồng thời việc các cơ chế pháp lý giúp mọi người hoạt động và mở rộng các doanh nghiệp của họ một khi họ đã tham gia vào thị trường cũng quan trọng không kém. Tình trạng thiếu vắng các quy định về quyền kinh doanh, bao gồm các văn bản quy phạm pháp luật liên quan tới bảo vệ thực thể, trách nhiệm hữu hạn và giảm vốn, duy trì lâu dài hoạt động của doanh nghiệp cũng như quyền, trách nhiệm của quản lý và nhân viên và bảo vệ các cổ đông thiểu số... sẽ làm tăng khả năng các doanh nghiệp quay trở lại khu vực phi chính thức.

Đơn giản hóa các thủ tục hành chính

Các rào cản hành chính là những yêu cầu của bộ máy quan liêu xuất phát từ những quy định pháp luật, cơ chế thực thi và ban hành những văn bản pháp luật đó. Do đó, cho dù một pháp luật được thiết kế cẩn thận, cân bằng và hữu hiệu, nhưng ảnh hưởng thực tế của nó đối với các doanh nghiệp lại xuất phát từ những cách mà nó được quản lý. Các hàng rào hành chính thường rắc rối phức tạp làm cho các doanh nghiệp phi chính thức nản chí không muốn giao dịch với các quan chức chính phủ⁷⁴. Thể chế áp đặt lên kinh doanh thường được chia làm nhiều loại hình. Một số các quy định

không chế việc khai trương kinh doanh đẩy chi phí của việc tham gia khu vực chính thức lên cao. Còn các quy chế khác không chế các hoạt động kinh doanh đang diễn ra. Bên cạnh đó lại có những quy chế không chế việc chấm dứt hoạt động một doanh nghiệp. Chính quyền trung ương quyết định một số quy chế này trong khi các nhà chức trách khu vực và thành phố thì lại quyết định quy chế khác. Hơn nữa, các doanh nghiệp nhỏ phải đối mặt với các chi phí do Chính phủ áp đặt trong các lĩnh vực thủ tục lao động, phí biên chế, tiêu chuẩn y tế và an toàn, thuế, ngoại thương...

Thời gian và tiền bạc chi ra nhằm tuân thủ các quy chế của Chính phủ gây nên những chi phí giao dịch rất nặng nề mà các doanh nghiệp phải nặng nề gánh chịu. Bên cạnh đó, chi phí trực tiếp để thanh toán, chẳng hạn, phí cấp phép, cũng là một chi phí đáng kể trong làm ăn kinh doanh. Ngược lại, việc nộp tiền để tránh bị phát hiện những điểm lách luật hoặc lót tay cho các quan chức Chính phủ cũng là những khoản chi trong việc điều hành kinh doanh thuộc khu vực phi chính thức. Nạn giấy tờ và chi phí tốn kém trong đăng ký và xin giấy phép cho doanh nghiệp cần phải được cắt giảm và tất cả các chủ doanh nghiệp cần phải được tạo điều kiện tiếp cận dễ dàng.

Tiếp cận mở rộng các dịch vụ tài chính và đổi mới hỗ trợ trong các sản phẩm tài chính

Tiếp cận tài chính là điều thiết yếu đối với các doanh nghiệp. Tuy nhiên, các doanh nghiệp trong nền kinh tế phi chính thức không có sự tiếp cận với thị trường tài chính và khả năng cạnh tranh trong các thị trường sản phẩm. Việc tiếp cận các dịch vụ tài chính cơ bản gồm có: tiết kiệm, tín dụng, bảo hiểm, lương hưu và các công cụ quản lý rủi ro là một đầu vào chủ yếu đối với các doanh nhân đang nổi và tiềm tàng nhằm tranh thủ được các cơ hội kinh tế và cải thiện chất lượng cuộc sống.

Các thị trường tài chính thu hút thêm sự tham gia của nhiều người nghèo đòi hỏi rằng trong các hệ thống tín dụng chính thức và phi chính thức phải có một nhận thức về cách những người lao động nghèo sử dụng khoản vốn vay, cũng như các hành lang pháp lý và các quy định hành chính không phù hợp trong các thủ tục cho vay chính thức. Chúng cũng đòi hỏi phải có đầy đủ các quy định pháp luật và hành chính tạo điều kiện cho việc xử lý thế chấp – bao gồm động sản cũng như thế chấp xã hội đỡ tốn kém hơn, minh bạch hơn và chóng vánh hơn. Cũng cần phải hỗ trợ đổi mới trong các sản phẩm và dịch vụ tài chính nhằm mở rộng tầm hoạt động của chúng.

Thảo luận, tham gia và việc đề ra các quy tắc thu hút người nghèo

Các doanh nghiệp phi chính thức và các đại diện của họ cần phải được thảo luận và tham gia trong quá trình hoạch định chính thức với các cơ quan ban hành các quy định có liên quan. Họ cần phải được thông báo về các quyền được pháp luật bảo vệ nhằm giúp họ thương thảo và thực thi hiệu quả các hợp đồng cũng như bảo đảm các đòi hỏi về bồi thường. Nghị trình về trao quyền pháp lý trong kinh doanh nhấn mạnh vào các cuộc cải cách nhằm tạo một môi trường thể chế và thiết chế hữu hiệu, giúp những chủ nhân các doanh nghiệp nghèo phát triển năng lực của họ và dùng tài năng, sức lực và sáng kiến của họ để thu vén tài sản và phát triển thêm các doanh nghiệp sản xuất làm ăn có hiệu quả.

Các cuộc cải cách kinh doanh kết hợp với các cuộc cải cách về đất đai có thể đem lại sự bảo đảm các nguồn lực và tăng khả năng cạnh tranh của tất cả các doanh nghiệp, đặc biệt là các doanh nghiệp quy mô vừa và nhỏ. Tăng trưởng của các doanh nghiệp này đẩy mạnh khả năng tăng cường quyền lao động lên rất nhiều. Thị trường chính thức càng trở nên hấp dẫn, càng thu hút được nhiều dân nghèo bao nhiêu thì cơ hội điều chỉnh các quyền lao động càng tốt hơn bấy nhiêu. Ngược lại, việc này sẽ góp phần xây dựng vốn con người cho thế hệ sau này như trường hợp Ái Nhĩ Lan và Tây Ban Nha trong lịch sử gần đây có một khả năng tiền tàng to lớn trong việc đưa các nhà hoạch định chính sách và các doanh nhân thuộc các doanh nghiệp vừa và nhỏ ngồi lại với nhau để phát triển những chiến lược theo các hướng trên đây.

**Làm cho quá trình trao quyền pháp lý trở
thành hiện thực đòi hỏi một chiến lược
sắc sảo tinh khôn phù hợp với chính trị
dựa trên cơ sở tri thức... đã đến lúc phải
có một phương thức tiếp cận mới trên cơ
sở các hòn đá tảng của luật pháp và nhân
quyền để chúng có ý nghĩa thực sự trong
đời sống của dân nghèo**

Các chiến lược thực hiện

Công cuộc trao quyền pháp lý cho dân nghèo là một viễn cảnh táo bạo, và việc thực hiện nó còn nhiều thách thức. Chương trình nêu rõ cách thức thực hiện. Các hướng dẫn thực hiện, các giai đoạn, chính sách và sách lược cho hành động quốc gia được nêu đại cương ở đây được tiếp nối bằng một nghị trình cho cộng đồng quốc tế. Hiện có 4 tỷ người đang sống ngoài khuôn khổ pháp luật. Các thể chế hiện hữu về chính trị, hành chính và tư pháp không đi theo hướng bảo vệ các quyền của người nghèo. Phần lớn các cộng đồng tài trợ hiện đang trong cơn khủng hoảng vì nó nhận thức rằng các phương thức tiếp cận trước đây là chưa đủ; giờ đây đã đến lúc phải thừa nhận thực tế và phân đầu để có được những giải pháp mới. Như Albert Einstein đã nhận định: “Chúng ta không thể giải quyết các vấn đề bằng cách cũng sử dụng lối tư duy mà chúng ta đã vận dụng khi chúng ta tạo ra chúng”. Thực vậy, cần phải có những giải pháp riêng của thế kỷ 21 để bổ sung hoặc thậm chí thay thế các chiến lược cho họ trong công cuộc xoá đói giảm nghèo và tạo ra của cải vật chất đã phát triển được trong thế kỷ trước.

Ủy ban tin tưởng rằng nhiều thay đổi có ý nghĩa trong các mối quan hệ giữa nhà nước và dân nghèo, trong khu vực công và khu vực tư, là cần thiết. Nhận thức được đầy đủ các tiềm năng của công cuộc trao quyền pháp lý, cuối cùng đòi hỏi phải thiết lập được những thể chế thu hút nhiều người nghèo tham gia và có trách nhiệm lý giải hơn trong toàn bộ hệ thống chính trị và kinh tế. Không nhất thiết mọi thứ phải diễn ra cùng một lúc, ngay lập tức. Công cuộc trao quyền pháp lý có thể bắt đầu bằng những thay đổi trong một số lĩnh vực chính sách. Khi dân nghèo có được thu nhập, của cải và lực lượng, thì họ sẽ ở tư thế mạnh mẽ hơn đòi hỏi phải có cải cách, bổ sung về thể chế.

Các khung khổ pháp luật điều chỉnh việc trao quyền Pháp lý như Tuyên bố Thế giới về Nhân quyền và các Thỏa ước pháp lý Quốc tế khác đều đã tồn tại.⁷⁵ Các Chính phủ trên Thế giới đều cam kết thực hiện chúng. Những gì thiếu vắng là một loạt các chính sách và các luật chơi của trung ương và địa phương tạo nên sức mạnh vật chất của những bản tuyên bố vĩ đại đó trong đời sống hàng ngày của dân nghèo. Thực hiện các cuộc cải cách ấy trong thực tế đòi hỏi phải có sự phân tích tinh táo về những gì có tính chất khả thi nhưng nó cũng cần một tinh thần sẵn sàng tranh thủ thời cơ khi nó đã chín muồi. Các nhà hoạch định chính sách thực dụng tìm kiếm những cửa mở của chính sách và sử dụng chúng để tạo một không gian tiến tới nhằm giải quyết vấn đề cụ thể mà dân nghèo phải đối mặt. Điều quan trọng là phải công nhận nó trong khi lòng nghị trình của khuôn khổ trao quyền pháp lý trong các quá trình hiện có như là các chiến lược xoá đói giảm nghèo là điều rất quan trọng, ta không nên làm cho công cuộc trao quyền pháp lý trở nên nhỏ bé vì bất cứ một quá trình nào không hoạt động hoặc bị chững lại.

Các liên minh chính trị rộng rãi chủ trương những thay đổi có lợi cho dân nghèo có sự tham gia của các nhà lãnh đạo trong xã hội là rất cần thiết để cổ vũ và duy trì các cuộc cải cách, đồng thời cũng để ngăn các cuộc cải cách khỏi bị lạc hướng, bị phân tán hoặc bị trì hoãn. Vì bối cảnh quốc gia mỗi nước khác nhau cho nên không thể có một kịch bản cho việc thực hiện mục tiêu này, tuy vậy, vẫn có nhiều điều kiện và nguyên tắc nhất định để hướng dẫn việc trao quyền pháp lý. Như Chương 2 đã đề ra, 4 điều kiện chủ chốt cho việc trao quyền pháp lý là địa vị pháp lý, thông tin, tiếng nói và

tổ chức. Và những 5 nguyên tắc hướng dẫn là quá trình phải được tiến hành từ dưới lên, dễ tiếp cận với dân nghèo, thực tế, có tính chất giải phóng và nhận thức được rủi ro.

Một kinh nghiệm tương đối có tính chất phát hiện của các nước đã tiến hành các cuộc cải cách pháp quy ủng hộ dân nghèo. Các nhóm công tác của Ủy ban đã chịu khó thu thập chứng cứ từ khắp nơi trên thế giới về những gì phát huy được và những gì không phát huy được. Các báo cáo của họ phân tích lý do tại sao và cách làm như thế nào, và đề ra những phương thức tiếp cận đầy hứa hẹn thu hút được sự tham gia của các Chính phủ, các quan hệ đối tác khu vực Công - Tư, các tổ chức xã hội dân sự và những phong trào xã hội tân kỳ, có thể được thay đổi và áp dụng trong một loạt các khung cảnh khác nhau.⁷⁶ Những sai lầm phổ biến nhất là đánh giá thấp các vật chướng ngại kìm hãm việc thực hiện và không nhìn thấy trước được những hậu quả tiêu cực không muốn có đối với dân nghèo. Mặt khác thành công nhất định có liên quan đến việc nhận thức những vật chướng ngại này và khắc phục chúng, lắng nghe dân nghèo và học tập bằng cách xắn tay lao vào công việc. Vì những quá trình này không diễn ra trong tất cả các xã hội theo cùng một cách cho nên các nhà hoạch định chính sách cần phải cảnh giác và cần phải biết trải nghiệm. Dù cho loại hình cải cách nào được lựa chọn đi chăng nữa cũng phải được phân chia thành giai đoạn để khớp với quá khứ có một không hai của xã hội và khả năng của nó sẵn sàng chấp nhận những thay đổi.

Để khởi động một thay đổi còn gây nhiều tranh cãi và sâu sắc như công cuộc trao quyền pháp lý – đây là một phương thức tiếp cận đe dọa quyền lợi của nhiều giới -không nên quá đề cao vai trò tích cực của giới lãnh đạo chính trị quốc gia. Theo đuổi một chính sách cụ thể, như là mở rộng tiếp cận pháp lý, cần có một nhóm người lãnh đạo, nhất trí về vấn đề và cách giải quyết nó. Có thể có một vài cá nhân trong số đó nổi bật lên như “những quán quân chính sách” để lái cuộc cải cách theo hướng mở rộng liên minh chủ trương thay đổi trong hàng ngũ của Chính phủ, vượt qua những sự phản đối và những vật chướng ngại.

Đi đúng hướng ngay từ đầu

Trước khi triển khai sâu rộng các hoạt động trao quyền pháp lý cần tiến hành phân tích bối cảnh để xác định những đòi hỏi lớn nhất đối với cải cách là gì và như thế nào. Phân tích đó cũng phải có hướng dẫn cho quá trình thực hiện, đồng thời cho các nhà cải cách rõ cần giảm thiểu những nguy cơ rủi ro nào, cần khắc phục những thách thức nào. Những điều này sẽ làm tăng khả năng thành công lên. Cần tập trung chú ý vào các khả năng xã hội và văn hoá tiềm tàng ảnh hưởng tới việc thực hiện, và cả bối cảnh kinh tế – Nó có thể thuận lợi hoặc gây khó khăn - đồng thời phải tập trung chú ý vào tính cởi mở và khả năng của nhà nước. Bổ sung cho việc liệt kê các vấn đề quan ngại trên phải có một phân tích cẩn thận về khả năng vươn tới và nắm giữ cả các thể chế phi chính thức đối với dân nghèo. Một phân tích bối cảnh đầy đủ sẽ là cơ sở đúng đắn cho việc rà soát tính khả thi của mọi tình huống trao quyền pháp lý. Những thành tố quan trọng nhất của quá trình phân tích ấy bao gồm:

- Cơ cấu xã hội trong nước, đặc biệt là giới tính, giai cấp và cơ cấu sắc tộc, cộng với thái độ văn hoá đối với việc tham gia và bình đẳng;
- Bối cảnh kinh tế, bao gồm sự phân bố của cải và thu nhập, mức độ và tốc độ tăng trưởng kinh tế;
- Các đặc trưng của nhà nước, cả hệ thống chính trị lẫn hệ thống hành chính;
- Mức độ của tính phi chính thức, kinh tế và chính trị và tình hình căng thẳng với các hệ thống chính thức, được công nhận chính thức.

Phân tích nội dung và sự hiểu biết về môi trường chính sách là điều tối quan trọng để đánh giá xem có được các điều kiện đã chín muồi cho các cải cách trao quyền pháp lý sâu xa hay vừa phải, mà các

khả năng thực hiện là chắc chắn nhất đồng thời quy trình và lịch trình nào là tốt nhất cho cải cách, cải cách cần được thiết kế như thế nào, cần phải cứu xét các thoả hiệp nào, các cơ chế giảm thiểu nguy cơ nào là đáng thực thi và những biến tố nào cần theo dõi đặc biệt trong suốt quá trình thực hiện.

Thực hiện công cuộc trao quyền pháp lý

Cách thức trao quyền pháp lý được thiết kế, thực hiện và theo dõi là rất khác biệt. Nó là phương thức tiếp cận từ dưới lên theo cái nghĩa nó được căn cứ vào những thực tiễn của tình trạng nghèo đói và tình trạng gạt dân nghèo sang bên lề như những người nghèo vẫn phải kinh qua, và đòi hỏi sự tham gia tích cực và cổ xúy của họ. Đồng thời công cuộc trao quyền pháp lý còn đòi hỏi một sự lãnh đạo và cam kết chính trị từ trên xuống, liên minh với những người tham gia chủ chốt. Nó là một phương thức tiếp cận chính trị dựa trên cơ sở những liên minh rộng rãi phân đấu cho thay đổi chứ không phải là một phương thức mang tính chuyên môn hay quan liêu hành chính, chỉ thu hút các nhân viên quốc tế, các nhà lãnh đạo Chính phủ và các phần tử ưu tú trong xã hội. Trên hết, trong khi trao quyền pháp lý được xây dựng trên cơ sở các nguyên tắc quốc tế về nhân quyền, những ưu tiên của nó lại do những người nghèo đề ra và dựa trên cơ sở những yêu cầu và điều kiện của địa phương, những chỉ số và chỉ tiêu mới cũng như nghị định thư về theo dõi và đánh giá rất cần thiết để xứng hợp với bản chất nổi bật của công cuộc trao quyền pháp lý của người nghèo.

Ủy ban đã xác định 5 đặc trưng phân biệt công cuộc trao quyền pháp lý với những phương thức tiếp cận truyền thống đối với cải cách pháp lý và thể chế như dưới đây:

Từ dưới lên và hướng về dân nghèo

Quá trình trao quyền pháp lý cần dựa trên cơ sở những nhu cầu của dân nghèo như họ đã từng trải qua và thể hiện chúng. Cải cách phải được thiết kế và thực hiện theo cách thu hút được dân nghèo tham gia, theo hướng giúp đỡ họ tổ chức nhau lại để vượt qua đói nghèo.

Trong tâm với của dân nghèo

Các biện pháp đưa ra, các quy trình đạt được thỏa thuận và các yêu cầu đặt ra, tất cả phải trong tâm với của dân nghèo và phải được họ đánh giá là có lợi cho mình.

Có tính thực tế

Các cải cách cần phải được dựa trên cơ sở một sự am hiểu thực tế về các cơ chế chính thức và phi chính thức, các chuẩn mực và thể chế, và trong một sự liên quan hữu cơ, tác động qua lại lẫn nhau... Các chính phủ cần phải hoà mình với dân nghèo để tìm hiểu xem các thể chế ở cơ sở hoạt động như thế nào và tại sao, cùng với những điểm mạnh, điểm yếu của chúng. Nếu cần thiết, cần phải có các cơ chế đặc biệt để thu thập thông tin.

Có tính chất giải phóng

Trao quyền pháp lý cần tập trung chú ý vào việc dỡ bỏ những rào cản pháp lý, ngăn cản các hoạt động kinh tế của người nghèo. Vì vấn đề này dứt khoát gắn liền với khuôn khổ thể chế và thiết chế đang hoạt động, cho nên bằng chứng cho những yêu cầu đó lại thuộc về phía Chính phủ.

Nhận thức được rủi ro

Cần phải rất cẩn thận trong việc thiết kế, thực hiện và theo dõi các cuộc cải cách ở địa phương. Tuy nhiên, không thể tránh khỏi việc các cuộc cải cách đầy hoài bão có thể vô tình gây hại cho một số dân nghèo và những người dễ bị tổn thương. Cần theo dõi sát sao những rủi ro này trong toàn bộ quá trình thực hiện.

Rất nhiều xã hội và nền văn hoá có những cơ cấu quyền lực theo ngôi thứ và có tính chất gia trưởng gây khó khăn cho việc thực hiện công cuộc trao quyền pháp lý. Thu hút dân nghèo vào quá trình ban hành quyết định và cho phụ nữ được hưởng quyền bình đẳng có thể là một thách thức đặc biệt. Trong một số bối cảnh, ngay phong tục tập quán cũng có thể trái ngược với viễn cảnh nhân quyền được đề ra trong bản hiến pháp quốc gia, đặc biệt là cách đối xử đối với phụ nữ và các dân tộc thiểu số. Một tình thế khó khăn tương tự cũng nổi lên khi cố gắng bảo đảm mức tối thiểu về ý thức trách nhiệm và minh bạch ngay trong khuôn khổ các cơ cấu phong tục tập quán. May mắn thay, các phong tục tập quán thường không cứng nhắc mà có thể thay đổi. Vì thế hoàn toàn có thể tập trung vào một quá trình trong đó các tập quán phát triển hoà quyền với các nguyên lý phát triển xã hội và nhân quyền.⁷⁷

Những cơ chế phi chính thức hay thay đổi này tồn tại được phần vì chúng thường dễ tiếp cận và có lợi cho dân nghèo so với các thể chế chính thức trong nhiều trường hợp. Chúng khuyến khích tính linh hoạt và thỏa hiệp trong phạm vi các chuẩn mực cộng đồng. Trong nhiều trường hợp khác, hệ thống phi chính thức không hữu hiệu mà cũng không công bằng. Nội dung hoạt động rất quan trọng.

Việc phân bổ quyền lực và của cải cũng quan trọng đối với việc trao quyền pháp lý. Nếu quyền sở hữu đất đai vốn là của cải sản xuất khác mang tính tập trung cao độ thì các nhà cải cách phải rất thận trọng trong việc thực hiện đúng hệ thống các quy tắc trong nền kinh tế. Việc duy trì tình trạng bất bình đẳng hiện hữu trong quyền sở hữu tài sản sẽ phủ nhận giá trị của cải cách đối với dân nghèo và thậm chí có thể dẫn tới tình trạng gạt dân nghèo ra bên lề xa hơn nữa. Mặt khác, kéo dài tình trạng gạt ra bên lề khỏi quyền sở hữu tài sản chính thức do việc phân phối đất đai và các của cải khác không công bằng có thể lại là một tình trạng tồi tệ hơn. Cho nên cần phải suy xét theo từng tình huống.

Ngành công nghiệp minibus và taxi của Nam Phi cho thấy các thể chế phi chính thức nổi lên trong tình trạng không có sự điều tiết hữu hiệu của Chính phủ cuối cùng có thể gây hại như thế nào. Các minibus và taxi là phương tiện vận tải chủ yếu đối với những người nghèo ở Nam Phi. Một kẽ hở trong Luật giao thông vận tải cho phép ngành công nghiệp phần lớn không được điều tiết này nổi lên vào cuối thời kỳ Apacthai (Phân biệt chủng tộc) ở nước này. Những người vận hành có đầu óc độc lập của nền tiểu kinh doanh này đã đi đến chỗ khống chế ngành công nghiệp này một thời gian. Trong tình trạng không có sự điều tiết của Chính phủ, các cá nhân là chủ - kiêm tài xế xe taxi – đã hướng sang các hiệp hội công nghiệp tư còn non trẻ này để phân phối các loại đường cho taxi chạy, các khu cho taxi đỗ, và giải quyết tranh chấp cho các bên cạnh tranh. Và các hiệp hội này đã nhanh chóng lớn mạnh rất nhiều, tới mức lao vào các cuộc chiến phe phái. Vào giữa những năm 1990, một cuộc chiến tranh taxi đã khiến hàng trăm lái xe và hành khách bị mất mạng mỗi năm.

Nguồn: *Barrett 2003*

Tính hiệu quả của các thể chế nhà nước là một yếu tố khác về bối cảnh nội dung. Nền hành chính công có khả năng tới mức nào? Vấn đề này liên quan tới tham nhũng, khả năng thực hiện và khả năng bảo vệ các công dân cùng của cải của họ. Ở nhiều nước, luật pháp thiên về dân nghèo có tồn tại, nhưng không được thực hiện. Ở những nơi mà nhà nước không hoạt động hữu hiệu thì chính công dân nước này phải bảo vệ của cải của mình, và giải quyết các vụ tranh chấp bằng cách liên kết với một trùm chính trị chẳng hạn. Việc này thường cản trở quá trình trao quyền pháp lý. Ở quốc gia non yếu, khả năng thậm chí còn yếu kém hơn. Hệ thống pháp lý đặc biệt vô hiệu trong các xã hội như vậy. Có tin đáng mừng là một khi tầm quan trọng của các cuộc cải cách pháp lý và

các chức năng phục vụ cho công cuộc trao quyền pháp lý được quán triệt, thì việc đầu tư cần có để tăng cường những chức năng này thường được huy động ngay. Có thể cần có nhiều nỗ lực sát sao hơn là tiền bạc.

Quản lý các bên tham gia và huy động các đồng minh

Cùng với sự quán triệt nội dung, một nhiệm vụ bước đầu quan trọng thứ hai trong quá trình thực hiện là phân tích các bên tham gia. Các bên tham gia tức là các bên cùng quan tâm, có khả năng thúc đẩy hoặc kìm hãm một thay đổi về chính sách. Vị trí của họ được xác định bởi những lợi ích mà họ nhận thức được và đồng thời họ có thể được hoặc không được tổ chức một cách chính thức hoặc tự giác.⁷⁸ Điều cơ bản là phải phân biệt được họ trong số những người đi bỏ phiếu, nhằm nắm vững hơn sự phân hoá giữa họ với liên minh và các nhu cầu cụ thể. Các bên tham gia có thể phản đối hoặc giúp đỡ xem xét kỹ lưỡng quá trình trao quyền pháp lý để xác định họ có thể trở thành người ủng hộ như thế nào đối với quá trình này. Mục đích là để nắm vững hơn xác suất của thành công với các cuộc cải cách trao quyền pháp lý, những vấn đề cần xác định trong quản lý các bên tham gia và xác lập nhằm xây dựng một liên minh chiến thắng tối thiểu cho công cuộc trao quyền pháp lý ở trong nước.

Ở Bắc Kinh, các cán bộ thực thi luật pháp và các nhà chức trách địa phương lại hành xử theo cách khác khi các doanh nhân di cư từ nông thôn ra thành phố không tuân thủ các yêu cầu đăng ký, những đăng ký cho thuê bất hợp pháp từ cư dân địa phương. Hoạt động làm ăn ngầm kiểu này tồn tại được vì các quan chức trong bộ máy quan liêu hành chính kiểm soát được. Cho nên, đơn giản hoá việc đăng ký kinh doanh phù hợp với các mục tiêu của trao quyền pháp lý sẽ đe dọa những khoản thu nhập bất hợp pháp nhưng thường xuyên này của giới quan chức thuộc bộ máy quan liêu ở thủ đô của Trung Hoa.

Nguồn: He 2005

Dân nghèo là những đối tượng được nhắm tới của các chính sách trao quyền pháp lý. Một sự thay đổi hợp pháp hoặc có tổ chức trông có vẻ hiển nhiên có lợi cho xuất khẩu nếu nhìn từ bên ngoài, rất có thể bị coi là quá nguy hiểm hoặc không đáng làm xét từ góc độ của một người nào đó trong nội bộ cộng đồng dân nghèo. Đó là lý do tại sao dân nghèo phải được tham dự vào quá trình thực hiện. Các chiến lược trao quyền pháp lý tùy thuộc vào các bên tham gia quyết định cùng hợp tác. Nếu dân nghèo chống lại một thay đổi thì ngay cả chính sách có ý đồ tốt nhất cũng ít có lợi. Các đồng minh chủ yếu của dân nghèo là các hiệp hội cộng đồng vì người nghèo và các nhà hoạt động xã hội dân sự. Có thể huy động họ phục vụ cho cải cách và trở thành những đồng minh mạnh mẽ. Một số có thể là các nhóm địa phương chủ trương hoặc hoạt động xã hội, như Quỹ Cứu trợ Pháp lý Indonesia, mà sứ mệnh của Quỹ là bảo vệ người nghèo tại toà án và mở rộng quyền hạn của họ. Các nhóm khác bao gồm các hiệp hội chuyên môn, nghiệp vụ - những thiết chế hiểu, thông cảm với nỗi thống khổ của những người bị gạt ra bên lề. Ví dụ, Hiệp hội các Chủ nhiệm khoa trường Luật của Ecuador hỗ trợ về mặt pháp lý cho những người dân bản địa ở nước này.

Trong một số trường hợp, trao quyền pháp lý cũng tạo nên những “kẻ thất bại” về chính sách. Một ví dụ là việc tái phân phối một quyền, một lợi ích từ một nhóm các bên tham gia sang một nhóm khác khi có những yêu sách triệt tiêu lẫn nhau để giành lấy một nguồn lực nhất định, chẳng hạn, khu đất phì nhiêu hoặc nguồn khoáng sản. Các địa chủ, những chủ hiệu, những người cho vay lãi và những phần tử chóp bu khác ở địa phương có thể thấy một mối đe dọa những người bị tước quyền công dân được thực thi những quyền mới hoặc tái sinh những quyền tiềm tàng khác. Các giới chuyên môn cũng có thể có một phần tham gia vào việc duy trì hiện trạng gây mất quyền lực,

như các luật sư, họ sẽ bị mất cơ hội làm ăn nếu luật pháp được biến thành một ngôn ngữ hàng ngày hoặc nếu các phương tiện giải quyết xung đột không tồn kém lắm được phổ biến rộng rãi. Các nhà hoạch định chính sách có thể ra sức giảm thiểu các cuộc xung đột, do tái phân bổ quyền lực gây nên, bằng cách mở rộng các cơ hội kinh tế để cho các nhóm có quyền lợi khác nhau có thể thương thảo nhằm đáp ứng yêu sách của từng bên. Tuy nhiên, vẫn còn nhiều khả năng tiềm tàng cho tình trạng đối đầu chừng nào các bên quan trọng tham gia tin tưởng rằng những lợi ích của bên kia là có hại cho bên họ. Điều này có thể gắn với thực tế là những lợi ích chung từ quá trình trao quyền pháp lý là ở trong tương lai chứ không phải hiện nay.

Cũng có thể có sự chống đối quyết liệt từ các quan chức Chính phủ, các nhân viên toà án và những người khác, những người hiểu, quản lý và thực thi pháp luật, chế độ và quy chế. Các giấy phép, giấy đăng ký kinh doanh, đánh giá thuế và những gì tương tự như vậy là những nguồn quyền lực và thu nhập tiềm tàng bất hợp pháp thông qua đút lót, hối lộ, tiền lại quả và các hành vi “xin – cho” khác. Các quan chức Chính phủ, những người được lợi từ những chính sách và những công cụ pháp lý này có thể sẽ phá hoại cải cách. Nếu cần, ở một số nơi cần dành cho họ những khuyến khích vật chất tích cực để họ ủng hộ cho các chính sách trao quyền pháp lý chứ không chống đối lại - chẳng hạn bằng cách đề bạt các viên chức, giao thêm trách nhiệm mới mà họ quan tâm, tạo các cơ hội đào tạo hoặc dành cho các bổng lộc khác ...

Thay vì tìm mọi cách ngăn cản cải cách quyết liệt, nhiều tác nhân kinh tế có quyền lực có thể vận động rất nỗ lực nhằm có được những thuận lợi cho họ - một hiện tượng được gọi là “sự nắm bắt của giới ưu tú”⁷⁹. Ví dụ ở nhiều nước, nhiều nhà đầu cơ chặn trước các chương trình công nhận các quyền hạn, có triển vọng sắp được triển khai, bằng cách mua vội các diện tích đất đai từ những người dân ở những khu ổ chuột với giá cao hơn giá phi chính thức phổ biến một chút. Những người dân ở khu ổ chuột tuy được lợi trong thời gian trước mắt nhưng lại bị lỡ những lợi ích chủ yếu của chương trình cấp quyền sở hữu sau này, giờ đây đã rơi vào tay những người vốn đã giàu có rồi.⁸⁰ Việc giải ngân có điều kiện sau đó từ các quỹ là một chiến lược đương đầu với vấn đề dai dẳng vì bọn đầu trộm đã nắm các diện tích đất trong tay chúng .

Hành động chống lại của tập thể những người nghèo nhằm giành lấy các quyền của họ trước sự chống đối mạnh mẽ là rất khó khăn. Cho dù những chiến bại trong chính sách là một thiểu số đi nữa như một dóm các chủ đất lớn hoặc các quan chức quan liêu trong Chính phủ, nhưng họ vẫn có xu hướng tổ chức bảo vệ những quyền lợi đã ăn sâu bén rễ của họ một cách hiệu quả. Những người triển vọng thắng cuộc rất có thể không ý thức được những gì họ sẽ giành được và rất có thể họ lo sợ một cách chính đáng rằng họ sẽ mất nguồn lợi đó nếu như quá trình thay đổi không diễn ra nhanh chóng. Do vậy, việc huy động các đồng minh và các bên tham gia ủng hộ và tìm cách để khống chế các bên tham gia gây khó khăn là vấn đề căn bản. Chỉ có thể giành được thành công khi ta đem lại được những lợi ích cụ thể và có ý nghĩa cho tất cả các đối tượng được hưởng.

Hành động tại cấp quốc tế

Phần lớn các chiến lược xoá đói giảm nghèo hiện nay và trước đây đều được thiết kế trên cơ sở tăng trưởng kinh tế nhờ giọt hoặc trên cơ sở tái phân phối. Các Chính phủ được hỗ trợ nhằm đẩy mạnh năng lực của họ để cung ứng các lợi ích và dịch vụ công, bao gồm y tế và giáo dục, an ninh và ổn định và một môi trường kinh tế vĩ mô để kích thích tăng trưởng và đầu tư. Việc này vẫn tiếp tục cần thiết nhưng nó chưa đủ. Việc phân phối công bằng các cơ hội cho sự tham gia của dân nghèo trong tăng trưởng đã được đề xuất nhưng phần lớn vẫn không thực hiện được. Đó là vì các cách sắp xếp về cơ cấu và thể chế không phát huy tác dụng cho đại đa số nhân dân mà nhiều người trong số họ phải tìm kiếm sự an phận trong khu vực phi chính thức để kiếm sống cho qua ngày.

Công ước Toàn cầu của Liên hợp quốc

Một số doanh nghiệp lớn và tập đoàn đa quốc gia ít chống lại chính sách trao quyền pháp lý, nhiều khi rất có thể họ lại là đồng minh của chính sách này. Hơn 3000 công ty ở trên 100 nước đã tham gia Hiệp ước toàn cầu của Liên hợp quốc, cam kết ủng hộ những tiêu chuẩn cao ở trong các lĩnh vực như nhân quyền và lao động. Những hãng này thường tuyên bố rằng họ muốn xây dựng mối quan hệ đối tác với các cộng đồng nghèo ở thế giới đang phát triển nhằm tạo dựng được những mô hình kinh doanh bền vững công bằng và thấm nhuần văn hoá địa phương

Nguồn: *UN 2007 và Hart 2005*

Trong khi vẫn có những nỗ lực đáng khen nhằm tăng cường tính chặt chẽ và hiệu quả của viện trợ phát triển, như tuyên bố Pari thì trên thực tế những nỗ lực này dường như không thể thực hiện được. Cần phải có những biện pháp mạnh mẽ hơn để đạt được mục tiêu hài hoà và liên kết. Tính hiệu quả của viện trợ và việc trao quyền pháp lý cho dân nghèo phải bổ sung lẫn nhau. Do đó nghị trình cho công cuộc trao quyền pháp lý cho dân nghèo cần phải được theo đuổi tại các diễn đàn hợp tác phát triển chủ chốt như OECD-DAC, Diễn đàn Hợp tác phát triển Liên hợp quốc và các cuộc họp thường niên của Viện Nghiên cứu Bretton Woods. Sự lớn mạnh nhanh chóng của công cuộc hợp tác Nam-Nam cho nhiều cơ hội đầy hứa hẹn và những lĩnh vực mới cho trao quyền pháp lý.

Sự mở rộng phạm vi hoạt động của các tác nhân xuyên quốc gia, phi nhà nước, như các tập đoàn lớn và các tổ chức xã hội dân sự và cơ sở cộng đồng giờ đây hiển nhiên không ai chối cãi được. Đã từ quá lâu, cộng đồng quốc tế không nhận ra mức độ thực sự của tầm ảnh hưởng của nó, đặc biệt về chuẩn mực và tiêu chuẩn. Thu hút các thành tố khu vực tư nhân cùng tham gia là vô cùng trọng yếu vì họ có khả năng hành động với một tốc độ và trên một quy mô mà không có chính phủ nào hoặc tổ chức quốc tế nào có thể sánh được.⁸¹ Tuy nhiên, những ưu thế ấy không phải là không có rủi ro; chẳng hạn, sự tôn trọng các quyền con người, kinh tế và xã hội không được trở thành miếng mồi ngon cho những toan tính ăn chia trong giai đoạn ngắn hạn.

Tương tự như vậy, các lĩnh vực ảnh hưởng của các tổ chức xã hội dân sự và cơ sở cộng đồng đang được mở rộng, một phương thức tiếp cận của thế kỷ 21. Phải công nhận những đóng góp to lớn vào thay đổi mà các tổ chức đó có thể đem lại. Còn nếu cho rằng thay đổi cần thiết có thể thực hiện được mà không cần những thành tố này thì đó là những suy nghĩ lệch lạc.

Các giai đoạn trong quá trình trao quyền pháp lý

Cần phải triển khai những cải cách tổng hợp toàn diện nhằm tạo lập môi trường chính sách rõ ràng về chiến lược và thiết kế việc thực hiện cải cách để có thể biến việc trao quyền pháp lý thành một thực tiễn đối với dân nghèo. Những cải cách như vậy có thể thay đổi trong một số lĩnh vực chính sách và tiếp tục trình tự theo giai đoạn. Các bài học rút ra được từ việc thực hiện các cải cách phức tạp khác cho thấy rằng những giai đoạn chung được liệt kê trong phần này là những công cụ đặc biệt hữu ích.

Trao quyền pháp lý có tác động chặt chẽ đến việc kết hợp phức tạp các thay đổi về chuyên môn, thể chế và chính trị. Danh sách những nhiệm vụ dưới đây là quan trọng. Trình tự cụ thể có thể khác nhau tùy thuộc vào mỗi nước và mỗi bối cảnh nội dung nhưng việc thiết kế mỗi thành tố cần được đặt trên cơ sở những nguyên tắc của sự thích nghi với những nhu cầu của đối tượng và khả năng có sẵn các nguồn lực, sự tham gia của đối tượng, tính chi li (khối lượng thông tin và chi phí ít nhất cần có để thực hiện nhiệm vụ) và tính đơn giản.

Đề ra nghị trình: Chủ chương thay đổi, phát triển các vấn đề chính sách và đề ra các quy định triển khai các cải cách chính sách. Các chính trị gia và các nhóm quyền lợi thường có xu hướng đi đầu trong các hoạt động này nhưng họ hiếm khi thành công mà không có sự vận động dân nghèo. Cần phải đưa ra một sự đánh giá chi tiết các vấn đề sẽ phải khắc phục. Việc phân tích sẽ giúp phát hiện được chính sách, các mối quan tâm pháp lý và thể chế cũng như các thiếu hụt trong nguồn lực, khả năng và công cụ.

Việc hoạch định và chính thức hoá các chính sách: Cần nêu cụ thể nội dung chuyên môn của các biện pháp cải cách. Tuy nhiên, bên cạnh nội dung chuyên môn cũng cần phải chấp nhận các biện pháp cải cách và coi chúng là cần thiết và quan trọng. Thông qua các đại diện của mình, dân nghèo sẽ đóng vai trò là một bộ phận của quá trình thiết kế cải cách. Các vấn đề nóng bỏng là trình tự và thời điểm, những vấn đề tồn tại về nguồn lực, thiết lập một khung theo dõi và đánh giá, và bảo đảm sự cân đối giữa quá trình và sản phẩm để duy trì khí thế.

Tranh thủ nhiều người bỏ phiếu: Thuyết phục những đối tượng về những điểm lợi của cải cách và thể hiện rằng các lợi ích lâu dài là xứng đáng với những chi phí ngắn hạn. Các vấn đề chủ chốt bao gồm các cơ chế phối hợp, thông qua một nghị định thư hoặc hiệp định, đã thông các vai trò, trách nhiệm và nhất trí về một quá trình cải cách rộng lớn.

Huy động nguồn lực: Bảo đảm dòng chảy liên tục của các nguồn lực bằng cách đề cao khuyến khích vật chất và thực hiện sao cho lãnh đạo gây phần khích trong số những người bỏ phiếu. Cần có những cam kết về nguồn tài lực, vật lực và nhân lực.

Thiết kế việc thực hiện và năng lực tổ chức: Các nhà cải cách cần phải tạo dựng và duy trì các mạng lưới và mối quan hệ hợp tác và phối hợp, cũng như quy định sự phát triển các kỹ năng và các khả năng tổ chức mới trong các khu vực công - tư và phi Chính phủ. Các thủ tục cũ, các chương trình hoạt động hàng ngày và các mô hình thông tin giao dịch là rất khó huỷ bỏ cho nên chắc chắn chúng sẽ chống lại thay đổi trong phạm vi một số giới nào đó.

Hoạch định các hoạt động và theo dõi tiến độ: Thiết lập các chế độ và các thủ tục về thu thập thông tin phản hồi để cho việc thực hiện liên hệ được với việc học tập và thích nghi, nhằm mục đích có được kết quả và gây được ảnh hưởng. Thu hút được các bên thực hiện và các đối tượng được hưởng vào việc thiết lập và phương pháp theo dõi và thu thập thông tin phản hồi. Việc này sẽ đơn giản hoá quá trình theo dõi các chỉ số được xác định trước đây. Các cuộc thảo luận nhóm tập trung, các lớp tập huấn và các phương pháp tương tự có thể được sử dụng để bảo đảm sự tham gia của các bên liên quan.

Năm nay đánh dấu kỉ niệm 60 năm Tuyên bố Thế giới về Nhân quyền. Đây là một dịp vô cùng lớn lao, một cơ hội vô cùng trọng đại nhằm khai thác quyền lực chính trị của thời đại để tạo dựng ảnh hưởng lâu dài.

Bản Tuyên bố này đã thành công to lớn, ít có những tư tưởng nào giờ đây mạnh mẽ được như nhân quyền. Người dân tập hợp nhau để đòi hỏi nhân quyền, hàng triệu bức thư viết tay ủng hộ nhân quyền và sẵn sàng hi sinh vì nhân quyền. Và ngay cả những tên độc tài chuyên chế cũng phải cất tiếng tuyên bố đả bô về nhân quyền. Hầu như tất cả các nhà nước đều tán thành Bản tuyên bố, hai bản Thỏa ước và các Công ước Geneva, và nhiều người đã có cố gắng nghiêm túc thực hiện các văn bản này.

Tuy vậy, trên nhiều phương diện, lời hứa về nhân quyền vẫn chưa được thực hiện đầy đủ. Những từ ngữ tốt đẹp của Điều 1 của Bản Tuyên bố Thế giới, “Tất cả mọi con người sinh ra đều tự do và bình đẳng về nhân phẩm và quyền hạn” vẫn vang lên một cách trống rỗng đối với một người như

Margaret ở khu nhà ổ chuột. Trao quyền pháp lý có thể khiến những từ ngữ đó vang lên to hơn, rõ hơn. Đã đến lúc phải đề ra phương thức tiếp cận mới, xây dựng trên nền tảng của hệ thống pháp luật hiện hành và sự ủng hộ mạnh mẽ cho nhân quyền để chế định này có được ý nghĩa thực sự trong đời sống hàng ngày của dân nghèo. Với sự tập trung chú ý của phương thức tiếp cận đặt vào cách làm việc từ dưới cơ sở lên và xây dựng một khối liên minh rộng lớn cho sự thay đổi về chính trị phù hợp với những nhu cầu và điều kiện của địa phương, công cuộc trao quyền pháp lý là một yếu tố bổ sung quan trọng cho phương thức tiếp cận nhân quyền từ trên xuống dưới.

Trong khi không theo một phương pháp tiếp cận xảo quyết nào trong việc trao quyền pháp lý, giới thủ cựu vẫn rất có thể cho ta những hiểu biết sâu sắc có liên quan tới thách thức: “Cần phải thấy rằng không có gì khó thực hiện hơn, không nghi ngờ gì hơn về thành công, không nguy hiểm gì hơn khi xử lý vấn đề so với việc đề ra một trật tự mới. Vì nhà cải cách có nhiều kẻ thù ở tất cả những kẻ kiểm soát từ trật tự cũ và chỉ có những kẻ bảo vệ một cách thờ ơ ở tất cả những kẻ sẽ kiểm soát từ trật tự mới, thái độ thờ ơ lạnh nhạt này xuất phát một phần từ sự sợ hãi các đối thủ, những kẻ được luật pháp nghiêng về phía ủng hộ; và một phần do tính hoài nghi ngờ vực của nhân loại, những người không thực sự tin tưởng ở bất cứ điều gì mới cho đến khi họ được trải nghiệm nó trên thực tế. Do vậy, vấn đề nảy sinh là trong mọi cơ hội tấn công các nhà cải cách, những đối thủ của họ tấn công với nhiệt tình của những chiến binh, còn những người kia thì chỉ bảo vệ họ một cách nửa vời; cho nên giữa 2 nhóm người này các nhà cải cách luôn gặp nguy hiểm.”

Nguồn: Machevelli

Ủy ban kêu gọi Liên hợp quốc và hệ thống đa phương rộng lớn cấp toàn cầu, khu vực và quốc gia, hãy biến công cuộc trao quyền pháp lý cho dân nghèo thành sứ mệnh trung tâm cho thập kỷ tới đây. Không hề thay thế nghị trình nhân quyền, nghị trình trao quyền pháp lý cho người nghèo này thậm chí có thể tăng thêm sức mạnh cho nó và thu được những tiên bộ mà trước đây tưởng chừng như ngoài tầm với. Công cuộc trao quyền pháp lý cho dân nghèo cũng không phải là một vật thay thế cho nghị trình thực hiện các Mục tiêu Phát triển Thiên niên kỷ và công cuộc xóa đói giảm nghèo. Ngược lại, nó làm phong phú hơn những nỗ lực này bằng những công cụ và phương thức tiếp cận tấn công vào những nguyên nhân sâu xa về cơ cấu của tình trạng đói nghèo và tình trạng gạt dân nghèo sang bên lề xã hội. Một nỗ lực tầm cỡ quốc tế nhằm thực hiện những mục tiêu phát triển thiên niên kỷ cộng với một cam kết thực sự với công cuộc trao quyền pháp lý cho dân nghèo có thể làm nên một nghị trình hùng mạnh, năng động trong cuộc tiến công ráo riết hơn vào tình trạng đói nghèo trên toàn cầu từ nay tới năm 2015, và xa hơn nữa.

Ủy ban đã đồng tâm nhất trí về một loạt các kiến nghị và các nguyên tắc mà cơ quan này tin là sẽ hướng dẫn và thông báo các nỗ lực toàn cầu và quốc gia nhằm thúc đẩy quá trình trao quyền pháp lý cho dân nghèo với sự tập trung chú ý mạnh mẽ vào hành động nơi mà Ủy ban cảm thấy quan trọng, tức là cấp địa phương và trung ương. Chúng ta cần phải tìm mọi cách nâng cao nhận thức về tầm quan trọng của nó và huy động các Chính phủ, các tổ chức liên Chính phủ, khu vực tư nhân và xã hội dân sự bằng hành động, nhưng chúng ta không thể - và cũng không hề mong muốn - ra lệnh làm những gì. Thành công trong chính sách công đòi hỏi phải có quyền làm chủ đầy đủ của những đối tượng cần chăm sóc chủ yếu, tức là các Chính phủ và các thủ lĩnh chính trị. Trao quyền pháp lý vốn đòi hỏi một phương thức tiếp cận từ dưới lên, trên một cơ sở rộng lớn.

Nghị trình toàn cầu mà Ủy ban đề nghị tập trung vào việc thiết lập quyền làm chủ Chính phủ và hỗ trợ các quá trình cải cách ở địa phương và ở Trung ương, trên cơ sở những hiểu biết thực nghiệm và phân tích vững chắc. Coi trao quyền pháp lý là một ưu tiên chính trị đòi hỏi một chiến lược

khôn ngoan và thức thời về mặt chính trị. Một liên minh các nước từ Bắc chí Nam cần tình nguyện ủng hộ nghị trình trao quyền pháp lý trong Liên hợp quốc, tiến tới một cuộc thảo luận và ban hành Nghị quyết của Đại hội đồng Liên hợp quốc trong phiên họp thứ 63 từ tháng 9/2008.

Thiết lập phạm vi hoạt động toàn cầu “tiếp cận mở” cho trao quyền pháp lý

Ủy ban kêu gọi các tổ chức đa phương, các phong trào cấp cơ sở và các tổ chức xã hội dân sự khác, các hãng thông tin và truyền thông, các thực thể khu vực tư nhân khác hãy cùng nhau thiết lập một diễn đàn toàn cầu và một phạm vi hoạt động thực sự cho công cuộc trao quyền pháp lý cho dân nghèo. Một diễn đàn như vậy, theo mô hình các cộng đồng và các mạng trang web về xã hội và về chuyên môn nghề nghiệp sẽ tìm mọi cách để thực sự dễ dàng tiếp cận và thu hút được dân nghèo tham gia, tạo điều kiện cho tất cả những ai quan tâm trên toàn thế giới có thể giao lưu với nhau. Một cuộc họp toàn cầu vào những thời điểm được định trước và kết hợp việc tập trung lớn lao ở một địa điểm với sự tham gia hầu như của toàn thế giới cần được định rõ nhằm nâng cao nhận thức và đánh giá tiến bộ trên toàn cầu.

Phát triển đồng thuận chính trị khu vực – Một Công ước khu vực về trao quyền pháp lý cho dân nghèo

Ủy ban tin rằng các tổ chức chính trị khu vực và tiểu khu vực (như là Tổ chức Thống nhất Châu Phi (OAU), ECOWAS, ASEAN, SAFTA, OAS, và Mercosur) phải chiếm vị trí trung tâm trong quá trình trao quyền pháp lý. Chúng tôi kêu gọi tất cả những tổ chức này hãy bắt đầu một cuộc đối thoại về trao quyền pháp lý trong số các thành viên của mình, sử dụng các nguyên tắc và các khuyến nghị của Ủy ban như là một khung tham chiếu. Có thể tranh thủ được sự ủng hộ của các tổ chức Liên hợp quốc và các thành viên khu vực của Ủy ban có liên quan, cần thiết và cần có. Chính sách Láng giềng của Liên minh Châu Âu, tạo cho các Láng giềng liên minh Châu Âu một mối quan hệ đặc quyền, xây dựng trên cơ sở cam kết trước những giá trị chung, có thể được coi là một nguồn cổ vũ cho một Hiệp ước khu vực như vậy.

Các tổ chức khu vực cần được khuyến khích để phát triển những đầu vào của họ như:

- Hướng dẫn và các văn bản thực hành tốt nhất cho các thành viên của họ
- Kết hợp các văn bản chính xác với các tiêu chuẩn và các chỉ tiêu đối với việc thực hiện của quốc gia
- Các chương trình hợp tác khu vực
- Các tiêu chuẩn chung về số liệu, các bộ chỉ số và các chỉ tiêu

Những vấn đề này chắc chắn sẽ khác nhau từ vùng này qua vùng khác, nhưng sẽ được xây dựng trên cơ sở đồng thuận rộng rãi trong phạm vi mỗi khu vực, và trên cơ sở các quyền kinh tế và xã hội chung. Các khu vực có thể tìm cách đề ra một Thỏa ước về trao quyền pháp lý khu vực thu hút các bên tham gia chủ chốt trong phạm vi khu vực, và bao gồm một số hoặc tất cả 4 thành tố trên đây.

Cung ứng sự hỗ trợ chặt chẽ cho những nỗ lực trao quyền pháp lý ở cấp quốc gia

Một số nước hiện đang cố gắng xây dựng một trật tự pháp lý thu hút nhiều dân nghèo hơn, tạo nhiều cơ hội tốt hơn cho dân nghèo và những người bị gạt ra bên lề xã hội. Ủy ban hối thúc các tổ chức đa phương có liên quan và các tổ chức khác nữa cung ứng nhanh chóng hơn chính sách và hỗ trợ kỹ thuật cho những sáng kiến như vậy khi có yêu cầu. Bước đầu các tổ chức đa phương cần đưa các nguyên tắc và các khuyến nghị của bản báo cáo này ra thảo luận với mục đích đề ra được một nghị trình chính sách toàn cầu được mọi người chia sẻ (trong khi vẫn cho phép các quan điểm khác nhau, các phương thức tiếp cận khác nhau trong phạm vi khuôn khổ như vậy). Một nghị

trình chính sách toàn cầu chặt chẽ có thể dẫn tới sự thiết lập các chương trình liên kết về đầu tư và hỗ trợ kỹ thuật, dựa trên cơ sở quy định rõ ràng các chức năng và trách nhiệm. Có thể thấy trước được một quá trình tương tự như vậy trong số các nước tài trợ, các tổ chức phi Chính phủ quốc tế có quan tâm. Quá trình này cần được rút kinh nghiệm để bổ sung cho các Nghị trình về Tính hiệu quả Viện trợ, Tài trợ cho Phát triển và Trao quyền pháp lý của Dân nghèo. Các chính sách này cần phát triển theo thời gian, được xây dựng trên cơ sở các kinh nghiệm nổi lên và các bài học rút ra được trong quá trình thực hiện.

Các hoạt động trao quyền pháp lý

Thực hiện các cuộc cải cách trao quyền pháp lý sử dụng phương thức tiếp cận chia thành giai đoạn như vậy đòi hỏi một số các hành động khác nhau và một số các biện pháp chính sách khác nhau. *Dưới đây là một số hoạt động cụ thể trong số đó:*

Vận động các bên tham gia: Một khi các bên tham gia chủ yếu đã được xác định, thì các bên tham gia có liên quan cần được tập hợp ngồi với nhau để thống nhất ý kiến về một quá trình và các nguyên tắc để hướng dẫn nghị trình tăng cường trao quyền pháp lý. Các yêu cầu chủ yếu bao gồm thiết lập các cơ chế phối hợp, được thông qua bởi nghị định thư hoặc hiệp định đã thông qua về vai trò và các trách nhiệm, và nhất trí về một quá trình rộng lớn cho cải cách.

Phép chẩn đoán trao quyền pháp lý: Để tiến hành rà soát bước đầu sự phân tích môi trường và bối cảnh nội dung thì cần phải tiến hành đánh giá một cách chi tiết. Phép chẩn đoán này cần tập trung vào cả những thiết chế chính thức lẫn phi chính thức, cách chúng hoạt động và mối quan hệ tương hỗ giữa chúng với nhau. Bản phân tích này sẽ xác định chính xác các vấn đề thể chế và thiết chế cũng như của cải và thiếu hụt trong nguồn lực, khả năng và công cụ thực hiện.

Vạch kế hoạch cho hành động: Công việc này đòi hỏi phát triển được mục tiêu dài hạn, mục tiêu trung hạn, các chiến lược và sự can thiệp cụ thể đóng góp cho mục đích của công cuộc Trao quyền Pháp lý. Những vấn đề thiết yếu gồm việc sắp xếp trình tự và thời điểm, các vấn đề tồn tại từ nguồn lực, thiết lập một khung theo dõi và đánh giá, và bảo đảm sự cân bằng giữa quá trình và sản phẩm để duy trì khí thế.

Các hoạt động thí điểm: Các hoạt động thí điểm cần được xây dựng xung quanh ý tưởng “thăng nhanh” ở những nơi nào mà chúng khả thi. Bằng cách đó ta có thể biểu hiện nêu cao thành công bước đầu nào đó và xây dựng lòng tin vào nghị trình trao quyền pháp lý.

Phát triển sâu rộng: Mở rộng tầm hoạt động và đương đầu với các thách thức phức tạp hơn sẽ được hỗ trợ bằng cách nâng cao nhận thức về những thành công đã qua, nhảy bèn hơn nữa và tăng cường quá trình tham vấn.

Thể chế hoá thay đổi và quá trình thay đổi: Đẩy mạnh một số cải cách căn bản dựa trên các kinh nghiệm trong giai đoạn thí điểm và giai đoạn mở rộng nhằm cải cách các tổ chức và các luật lệ tạo nên nội dung thể chế.

Ủy ban khuyến nghị rằng cần thiết lập các cơ chế tài trợ toàn tâm toàn ý nhằm hỗ trợ chính sách khu vực và từng quốc gia cụ thể cũng như hỗ trợ thực hiện công tác phát triển năng lực. Hơn nữa, các tiêu chí trao quyền pháp lý rõ ràng cần được đưa vào các cơ chế thích đáng hiện hành. Do những yêu cầu to lớn về chính sách phát triển, Ủy ban kêu gọi Chương trình Phát triển Liên hợp quốc và Ngân hàng Thế giới phát triển một đề nghị cụ thể về chương trình này, có tham vấn với các bộ phận khác có liên quan của Liên hợp quốc – như là Habitat, FAO, và ILO – các tổ chức xã hội dân sự và các nước tài trợ song phương. UNDP và WB cũng sẽ phát triển các đề nghị trong đó họ sẽ khuyến khích một loạt các dự án thí điểm ở các nước thông qua một quá trình tự tuyển chọn.

Ủy ban kêu gọi UNDP hãy thiết lập và lãnh đạo một Ủy ban điều hành toàn cầu hoặc một nhóm “bè bạn” để bảo đảm quyền làm chủ rộng rãi và theo dõi nghị trình trao quyền pháp lý.

Các thành phần quốc tế cũng phải hỗ trợ việc tích lũy nhận thức và học tập trên toàn thế giới, dựa trên cơ sở các kinh nghiệm mới nổi và những đánh giá về kết quả và tác động. Một thành phần quan trọng sẽ là các chương trình trao đổi giữa các nước với nhau cùng theo đuổi quá trình trao quyền pháp lý. Những sáng kiến như vậy phải đáp ứng được các chỉ tiêu thích hợp nhằm xây dựng được một danh sách tổng hợp với những đặc trưng để xã hội cùng chia sẻ, so sánh và trao đổi. Ủy ban khuyến khích việc thiết lập một Ban Thư ký nhỏ để điều phối và quản lý tri thức, nên đặt trụ sở tại UNDP. Việc lồng ghép rất nhiều các thành phần khác nhau sẽ được tạo điều kiện thông qua việc xây dựng một mạng lưới tri thức hoặc một cộng đồng thực hành. Nghị trình toàn cầu về chính sách và chương trình dành cho công cuộc trao quyền pháp lý cần ngày càng nhận được thông tin hướng dẫn như các vấn đề chính trị khu vực như các sáng kiến và tiến bộ ở cấp quốc gia.

Quy định sự phản ánh bền vững về trao quyền pháp lý

Chiếm vị trí trung tâm của tiến bộ loài người và trên cơ sở mối quan tâm dai dẳng nhất của phần lớn nhân loại, công cuộc trao quyền pháp lý đòi hỏi phải hội tụ không những là những người thực hành có đầu óc mà còn phải thu được những lợi ích của việc học tập được thể chế hoá nữa. Tại các đề cương và giáo dục sơ cấp, nội dung chương trình các trường hướng trẻ em vào cuộc sống dân sự và nhân quyền sẽ hun đúc ý thức về tự thân mình và quyền công dân trong tương lai của các cháu. Ở cấp quốc tế và đại học các chương trình phát triển và các mạng lưới nghiên cứu và giảng dạy, cần duy trì cuộc sống tri thức của trao quyền pháp lý và mở mang đầu óc của các nhà hoạch định chính sách tương lai. Tuy nhiên đây là một lời kêu gọi thách thức cho sự chuyên môn hoá khác nữa. Giới chuyên môn đại học thường có xu hướng bị chia năm xẻ bảy, và mối quan tâm ngoại lai như trao quyền pháp lý sẽ là một phần nhỏ, tức là lôi cuốn các thành phần với nhau và để cho các trường đại học lấy lại được tiếng nói của mình trong lĩnh vực công. Để làm được điều này cần có cả nguồn lực tài chính lẫn nguồn lực trí tuệ.

Tạo ra những cơ chế có tính chất đổi mới hỗ trợ cho công cuộc trao quyền pháp lý

Một loạt các văn bản toàn cầu có thể được tạo ra từ những sáng kiến có tính chuẩn mực tới điều phối hoạt động và chia sẻ tri thức. Những sáng kiến như vậy còn phản ánh được bản chất chính trị của quá trình trao quyền pháp lý và tăng cường quyền làm chủ một cách chính đáng. Không tạo dựng nên những thể chế hoặc cơ cấu mới, những văn bản này cần phải được chủ trì bởi các tổ chức hiện có. Những sáng kiến mang tính chất chuẩn mực toàn cầu cần được xếp theo trình tự liên quan đến các diễn biến chính trị khu vực và các nỗ lực cải cách của từng quốc gia, và cần được trực tiếp thông báo các kết quả nhằm bảo đảm rằng bất cứ một khuôn khổ chuẩn mực toàn cầu nào cũng được dựa vững chắc trên cơ sở kinh nghiệm thực tế và các quá trình chính sách khu vực

Đề ra chuẩn mực thông qua một Thỏa ước về trao quyền pháp lý toàn cầu

Trong khi các quyền lao động được đề ra tương đối rõ ràng trong các hiệp định và các công ước quốc tế thông qua Tổ chức Lao động Quốc tế thì các quyền sở hữu tài sản và kinh doanh cũng như các nguyên tắc tiếp cận công lý chưa hề được đề ra ngoài phạm vi các tham khảo hoặc các nguyên tắc chung. Ủy ban khuyến nghị rằng một cuộc đối thoại về khuôn khổ nhân quyền toàn diện hơn về quá trình trao quyền pháp lý cần được triển khai. Kết quả cuối cùng có thể là một Thỏa ước Trao Quyền Pháp lý Toàn cầu, lý tưởng là được xây dựng trên cơ sở các Thỏa ước đã được nhất trí trong khu vực như miêu tả trên đây. Một thỏa ước như vậy phải dễ hiểu một cách rộng rãi, khiến người đọc trung bình cũng hiểu và nắm được những quyền chủ chốt của Trao quyền pháp lý chính là Nhân quyền, cũng quan trọng như quyền tự do ngôn luận, quyền bầu cử và các quyền cơ bản khác.

Một Thỏa ước như vậy sẽ định ra được những nguyên tắc trung tâm để các nhà nước cần phải kí kết, tuân thủ và đưa ra được những hướng dẫn về cách thức chúng có thể được thực hiện. Ngoài ra, Thỏa ước hoặc một văn bản thay thế, tức một tuyên bố về Trao quyền pháp lý có thể được biên soạn để Đại hội đồng Liên hợp quốc nghiên cứu, xem xét. Tuy nhiên, Ủy ban cũng khuyến nghị rằng một Tuyên bố như vậy cần được đề nghị dựa trên cơ sở các kinh nghiệm mới nổi từ các sáng kiến quốc gia, khu vực, toàn cầu như đã nêu trong Chương này nhằm bảo đảm có sự hỗ trợ chính trị và chấp nhận.

Những người bảo vệ dân nghèo

Việc chỉ định những người bảo vệ dân nghèo có thể phát đi một tín hiệu mạnh mẽ cho các đối tượng này trên toàn thế giới rằng mối quan tâm của họ xung quanh việc trao quyền pháp lý là có tiếng vang. Nó có thể góp phần gắn kết các cấp toàn cầu và quốc gia một cách có định hướng hành động. Ở cấp quốc gia hoặc địa phương, những người bảo vệ dân nghèo có thể đóng một vai trò quan trọng trong việc tạo cơ hội cho dân nghèo có tiếng nói và hỗ trợ quá trình Trao quyền Pháp lý của họ. Cộng đồng quốc tế có thể đưa ra quyết định coi những người bảo vệ dân nghèo là những lực lượng bảo vệ nhân quyền như được đề ra trong tuyên bố về quyền hạn và trách nhiệm của các cá nhân, các nhóm và các cơ quan trong xã hội nhằm thúc đẩy và bảo vệ chế định nhân quyền đã được công nhận rộng rãi và các quyền tự do cơ bản⁸². Điều này sẽ cho thấy một sự cam kết vô cùng mạnh mẽ bởi cộng đồng quốc tế hỗ trợ cho những người bảo vệ dân nghèo và ngược lại bảo vệ họ khỏi những vụ vi phạm nhân quyền. Nhưng cũng có thể có những người bảo vệ dân nghèo ở cấp toàn cầu. Đây sẽ là một chức năng danh dự không có quyền lực chính thức và không có nhiệm vụ nào khác ngoài việc thường xuyên lưu ý tới nỗi thống khổ của dân nghèo và triển vọng quá trình trao quyền pháp lý đem lại để cải thiện đời sống của họ. Những người bảo vệ dân nghèo toàn cầu có thể hoạt động theo yêu cầu của các tổ chức dân nghèo các nước để đưa được các vấn đề vào chương trình nghị sự quốc gia hoặc quốc tế, ủng hộ và phổ biến các giải pháp vượt qua các rào cản mà dân nghèo đang vấp phải trong các lĩnh vực quyền sở hữu tài sản, lao động và kinh doanh. Quá trình này sẽ được tiến hành nhằm mục đích phát hiện và xây dựng trên cơ sở các sáng kiến trong nước và tìm ra các giải pháp đổi mới. Bước đầu các thành viên Ủy ban này đóng vai trò những người bảo vệ dân nghèo trên toàn cầu.

Ngân hàng tri thức về trao quyền pháp lý

Có thể giao cho một tổ chức nhiệm vụ cung cấp một ngân hàng tri thức và kinh nghiệm, có thể công khai tiếp cận đối với tất cả các bên quan tâm. Ngân hàng này sẽ trông cậy vào các công trình nghiên cứu chính sách, các biên bản đánh giá, các báo cáo dự án và các tài liệu có liên quan khác. Các mối liên hệ với các mạng lưới hiện có hoặc các mạng lưới nghiên cứu mới được thiết lập về trao quyền pháp lý cần phục vụ mục đích đẩy mạnh nghiên cứu đại học và nhất trí về một nghị trình nghiên cứu.

Các quan hệ đối tác công tư phục vụ cho việc trao quyền pháp lý

Công nhận những tính phức tạp của cải cách và phạm vi rộng lớn của các chức năng cũng như các dịch vụ tham gia, Ủy ban khuyến nghị rằng cần thiết lập các quan hệ đối tác công tư sáng tạo ở cấp toàn cầu hoặc khu vực. Những quan hệ đối tác này sẽ tập hợp các thực thể với các nguồn lực và các kiến thức chuyên môn có liên quan lại với nhau để hỗ trợ các Chính phủ và các thành phần khác trong những nỗ lực đẩy mạnh quá trình trao quyền pháp lý. Những quan hệ đối tác như vậy có thể bao gồm cả các tổ chức đa phương, các tổ chức tài chính, các thực thể tham gia vào các hệ thống đo đạc bản đồ hoặc thông tin địa lý, những cơ quan cung cấp các dịch vụ pháp lý, những tổ chức cơ sở cộng đồng và xã hội dân sự, các quỹ tài chính và tổ chức khác nữa.

Các doanh nghiệp thúc đẩy chương trình nghị sự về Trao quyền Pháp lý

Các doanh nghiệp ngày càng có ảnh hưởng tới các chuẩn mực và các tiêu chuẩn, do đó đóng một vai trò quan trọng trong việc thúc đẩy chương trình nghị sự về Trao quyền Pháp lý. Thỏa ước toàn cầu Liên hợp quốc, với tư cách là sáng kiến toàn cầu lớn nhất về quyền công dân - công ty, có thể đóng vai trò trung tâm trong việc thiết lập sự hỗ trợ của giới kinh doanh, phục vụ cho quá trình thay đổi có tính chất hệ thống vì công cuộc Trao quyền pháp lý.

Các sách lược cho những người chủ trương thay đổi và những tác nhân thay đổi

Để thành công trong việc thực hiện các cuộc cải cách về trao quyền pháp lý, các tác nhân thay đổi cần phải được tác động và có khả năng tư duy sáng tạo về làm thế nào để các chính sách có thể dễ tiếp cận, dễ chấp nhận và dễ có được trong bối cảnh cụ thể tại nơi họ công tác. *Dưới đây là các khả năng chiến lược và sách lược góp phần đạt được mục tiêu ấy:*

Tìm cách riêng cho mình: có một cơ sở rất phong phú các kinh nghiệm quốc tế tương đối nhưng không hề có công thức sẵn có để thực hiện quá trình trao quyền pháp lý. Những giải pháp thích hợp với bối cảnh này lại rất có thể hoàn toàn không phù hợp với bối cảnh khác.

Tư duy hệ thống, hành động mạnh mẽ: trao quyền pháp lý đòi hỏi những thay đổi hệ thống - những phương thức tiếp cận gây “vụ nổ lớn” (big bang) là hiếm có và thường chúng bị xẹp hơi khi bắt đầu triển khai phong trào.

Tư duy lâu dài, tiến từng chặng ngắn: Công lý, lao động và các vấn đề đất đai rất phức tạp và không dễ gì gói gọn trong phương thức dự-án-ba-năm theo kiểu truyền thống. Tuy vậy, các cuộc cải cách phải cải thiện rõ rệt tương đối nhanh để duy trì khí thế cho công cuộc Tăng cường Quyền lực Pháp lý.

Hỗ trợ các hiệp hội của dân nghèo, nhưng không thoả hiệp tính độc lập của họ: Điều nguy hiểm là ở chỗ sự giúp đỡ các nhóm đó có thể là nguyên nhân khiến họ trở nên có trách nhiệm với cơ quan tài trợ từ bên ngoài hơn là với thành viên của tổ chức mình.

Dành các nguồn lực để hỗ trợ quá trình tham gia và điều phối: Trong khi các giải pháp kỹ thuật thường thu hút sự quan tâm đáng kể của Chính phủ và các nhà tài trợ, việc phát triển nâng cao năng lực cho các cơ chế tham gia và điều phối thường bị đánh giá thấp và do đó mà được tài trợ ít.

Định tâm với xa hơn một cách hiệu quả: Nếu không có một chiến dịch xúc tiến dành riêng cho quá trình này, các đối tượng có thể không tận dụng được các cuộc cải cách.

Tạo được cách tiếp cận thông tin: Tiếp cận thông tin giúp mọi người hiểu rõ hơn và thúc đẩy các quyền hạn của họ, ví dụ trong việc giành quyền sở hữu đất đai hoặc giải quyết vấn đề phân biệt đối xử trong việc làm.

Sử dụng ngôn ngữ địa phương đơn giản: Một trong những yếu tố chủ chốt đối với quyền làm chủ quốc gia về cải cách là ngôn ngữ: đối thoại, tranh luận, chia sẻ thông tin cần phải được tiến hành bằng ngôn ngữ địa phương, và các tài liệu pháp luật phải được hiểu rõ bằng cách sử dụng ngôn ngữ thông thường trong việc sao chép các văn bản.

Cộng tác với những người bán chuyên môn: Có nhiều cơ hội hình thành một thể hệ mới những người bán chuyên môn, những người được đào tạo và cũng có thể được chứng nhận để đáp ứng được những yêu cầu dịch vụ hàng ngày của dân nghèo. Những người bán chuyên môn không cần đòi hỏi phải có trình độ tiên tiến của những nhà chuyên môn hiện tại, thường là thời hạn đào tạo không phù hợp, tốn kém, có cả những bộ môn rất ít liên quan tới các yêu cầu thực tế.

Chuyển giao các dịch vụ trọn gói: Đây là những chiến lược hiệu quả để mang lại lợi ích cho dân nghèo. Một ví dụ là cấp thẻ chứng minh với các chương trình tiêm chủng.

Phải linh hoạt: Tranh thủ ưu thế sách lược của các cơ hội khi cơ hội nổi lên và đừng bị câu thúc bởi một lịch đã lên chương trình sẵn về những việc cần làm.

Sáng kiến thúc đẩy sự hiểu biết ở cơ sở và đổi mới xã hội

Ủy ban kiến nghị rằng một sáng kiến toàn cầu cần được triển khai để hỗ trợ cho việc thúc đẩy những hiểu biết cơ sở và sự phổ biến thông tin về những đổi mới xã hội trong lĩnh vực trao quyền pháp lý. Một sáng kiến như vậy cần vươn ra ngoài rộng khắp tới được tất cả các tổ chức và các mạng lưới dân nghèo tham gia, từ các tổ chức tôn giáo cho đến các hiệp hội nông dân cho đến các mạng lưới phụ nữ. Có thể có nhiều hình thức công nhận, thí dụ như giải thưởng, ấn phẩm, tài trợ và hỗ trợ kỹ thuật. Vấn đề này có thể được gắn kết với Phạm vi tiếp cận công khai toàn cầu đối với quá trình Trao quyền pháp lý như đã được đề nghị.

Tổ chức Ngày quốc tế về Trao quyền pháp lý của Dân nghèo

Một ngày đặc biệt dành cho công cuộc Trao quyền pháp lý có thể được đưa vào lịch kỉ niệm hàng năm của Liên hợp quốc. Nó sẽ phục vụ cho việc thúc đẩy công cuộc trao quyền pháp lý cho dân nghèo thông qua việc tổ chức kỉ niệm ở các nước trên toàn thế giới. Có lẽ nên nhấn mạnh vào các quyền chủ yếu về trao quyền pháp lý cho mỗi năm. Ngoài ra, nó có thể đề cao một chủ đề cụ thể liên quan mật thiết đến trao quyền pháp lý.

Những ai phấn đấu cho việc trao quyền pháp lý của dân nghèo và các cộng đồng sẽ mãi mãi ngưỡng mộ và ủng hộ Ủy ban này và của nhóm người và các tổ chức ngày càng tăng rằng sau khi đã tìm hiểu được các quan điểm trình bày trong bản báo cáo này đều đi đến chia sẻ với họ. Nhưng điều quan trọng hơn nhiều, họ sẽ tranh thủ được sự ngưỡng mộ của những người mà cuộc sống của họ được đề cập đến và cảm thấy hài lòng do góp phần hứa hẹn cho họ có được một tương lai chói lọi của loài người trong khi hàng loạt sự lựa chọn khác đều đang tuyệt vọng...

GHI CHÚ

Trong các công trình được tiến hành tại chỗ tại 20 nước kể từ năm 1998 đến nay, theo yêu cầu của các Chính phủ Guatemala, Bolivia, Panama, Honduras, Argentina, Mexico, Haiti, Cộng hoà Dominican, El Salvador, Ecuador, Colombia, Peru, Tanzania, Ai cập, Albania, Philippines, Ethiopia, Georgia, Ghana, và Pakistan, Viện nghiên cứu Tự do và Dân chủ (ILD) đưa ra những ước tính bảo thủ rằng 70 - 90% số dân thành thị và nông thôn là sống ngoài phạm vi luật pháp. Áp dụng những kết quả này với 179 quốc gia đang phát triển và những nước thuộc Liên Xô cũ trước đây theo mức độ phát triển thuộc khung thể chế của họ, người ta thấy rằng 85% số dân sống trong các lĩnh vực ngoài khuôn khổ pháp luật. Và xét số dân 4,9 tỷ ở 179 nước này, người ta kết luận rằng ít nhất 4,1 tỷ người sống trong các khu vực ngoài khuôn khổ pháp luật.

Các công trình nghiên cứu của một số tổ chức khác khẳng định con số này trong *những chỉ số chủ yếu của thị trường lao động* năm 2002, tổ chức Lao động Quốc tế ước tính rằng “hơn 70% lực lượng lao động ở các nước đang phát triển hoạt động trong nền kinh tế phi chính thức”. Nếu tính cả những người ăn theo những lao động này, thì có nghĩa là ít nhất 4,3 tỷ người ở các nước kể trên sống nhờ các hoạt động phi chính thức trong sinh hoạt hàng ngày của họ. Viện nghiên cứu của Ngân hàng thế giới, sử dụng các định nghĩa thông thường về thiếu việc làm và nghèo đói cũng đã đưa ra những dự tính tương tự. Viện nghiên cứu của Ngân hàng thế giới tổ chức chương trình “Kinh doanh bền vững và thu hút dân nghèo: Các thị trường mở cửa cho dân nghèo”, với mục tiêu hỗ trợ các chiến lược được thiết kế bởi các giám đốc điều hành công ty tư nhân và các nhà lãnh đạo khu vực công, nhằm tạo ra các cơ hội “cho 4 tỷ người nghèo trên thế giới”.

1. Các con số ước tính của Viện nghiên cứu Tự do và Dân chủ đã trở thành một tiêu chuẩn quốc tế; chẳng hạn một công trình nghiên cứu được tài trợ bởi Ngân hàng phát triển Liên Mỹ, Tập đoàn tài chính quốc tế IFC, Tập đoàn Ngân hàng Thế giới, Microsoft, Quỹ Shell, và cuốn sách xuất bản sau đó của A.Hammond có nhan đề *4 tỷ người tiếp theo: Quy mô thị trường và chiến lược kinh doanh dưới chân đế Kim tự tháp* (Tháng 3 năm 2007).
2. “Các Quyền kinh doanh” không nhất thiết phải trở thành một thuật ngữ mới trong luật nhưng mà một xuất xứ từ các quyền hiện có liên quan tới một cá nhân hoạt động kinh doanh, mới được hoà nhập với nhau theo thuật ngữ này trên cơ sở tính công cụ sống còn của các ngành kinh doanh trong cuộc sống của dân nghèo.
3. Schneider, Friedrich. “Các nền kinh tế trong bóng tối trên toàn thế giới: Những ước tính mới cho 145 nước” tháng 7 năm 2007, xuất bản trong tạp chí: Kinh tế học E, tiếp cận công khai, đánh giá công khai, số 9 năm 2007.
Truy cập tại: (<http://www.econ.jku.at/Schneider/publik.html>)
4. Những người dân thu nhập thấp và sống ở nông thôn thường gặp khó khăn khi tiếp cận ngân hàng thương mại. Có thể do họ bị mù chữ, Chi nhánh địa phương ở quá xa, những yêu cầu về phí và số dư tối thiểu có thể khiến họ không sử dụng dịch vụ được. Ước tính 2 tỷ người không tiếp cận được các dịch vụ tài chính cơ bản. Con số này dựa trên thông cáo báo chí của DFID 18 tháng 6 năm 2007. Truy cập tại <http://www.dfid.gov.uk/News/files/pressreleases/bank-billion-benefit.asp>.
5. Thông cáo báo chí DFID 18/6/2007 (<http://www.dfid.gov.uk/News/files/pressreleases/bank-billion-benefit.asp>)
6. “Các Quyền kinh doanh” không nhất thiết phải trở thành một thuật ngữ mới trong luật nhưng mà một xuất xứ từ các quyền hiện có liên quan tới một cá nhân hoạt động kinh doanh, mới được hoà nhập với nhau theo thuật ngữ này trên cơ sở tính công cụ sống còn của các ngành kinh doanh trong cuộc sống của dân nghèo.

7. WDI 2007
8. Các mục tiêu phát triển thiên niên kỷ. Báo cáo 2007 Liên hợp quốc.
9. Ngân hàng thế giới: Tăng trưởng kinh tế trong những năm 1990: Những điều học tập được từ một thập kỷ cải cách 2005
10. North, D.C, Thay đổi Thể chế và hiệu năng kinh tế. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
11. Stern, Dethier, and Rogers: Tăng trưởng và trao quyền pháp lý - Tạo điều kiện cho phát triển MIT Press, 2005
12. Hải hoà các cách thức tài trợ phục vụ chuyển giao viện trợ hiệu quả, tập 2; seri hướng dẫn và tham khảo DAC, OECD-DAC 2006 (<http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf>).
13. Thomas Carothers, Thúc đẩy các quyền ở nước ngoài: vấn đề tri thức, báo cáo công tác số 34, seri dự án dân chủ và pháp quyền, 3. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1/2003.
14. Theo WDI 2007, ước tính có 985 triệu người sống trong cảnh nghèo khổ cùng cực tức là sống dưới 1 đô la một ngày, 2004. Khoảng 500 triệu người trong số đó sống dưới một đô la một ngày, nhưng mặc dù lao
15. động nhiều giờ trong ngày trong điều kiện khủng khiếp, họ vẫn không thể thoát nghèo. ILO, World Employment Report 2004-05; ILO, Lao động để thoát nghèo, 2003.
16. Theo WDI 2007, ước tính 2,6 tỷ người, gần nửa số dân các nước đang phát triển vẫn đang sống dưới mức nghèo khổ, 2 đô la một ngày.
17. Xem ghi chú 1
18. Muhammad Yunus, “Yunus đưa tài chính vi mô tới New York”, thời báo tài chính, 15/2/2008
19. Ngân hàng thế giới 2007, Phi chính thức: Lối thoát và gạt người nghèo ra bên lề
20. “Các Quyền kinh doanh” không nhất thiết phải trở thành một thuật ngữ mới trong luật nhưng mà một xuất xứ từ các quyền hiện có liên quan tới một cá nhân hoạt động kinh doanh, mới được hoà nhập với nhau theo thuật ngữ này trên cơ sở tính công cụ sống còn của các ngành kinh doanh trong cuộc sống của dân nghèo.
21. Điều 17, Tuyên bố thế giới về nhân quyền, G.A. res. 217A (III), U.N. Doc A/810at 71 (1948).
22. Công ước Châu Âu về bảo vệ Nhân quyền và các quyền tự do cơ bản, có hiệu lực 3/9/1953; nghị định thư 1 về Ban hành các quyền hạn và quyền tự do nhất định không có trong phần 1 của Công ước 20/3/1952
23. Điều 21, Công ước Mỹ về nhân quyền, O.A.S. Treaty Series No. 36, 1144 U.N.T.S. 123, có hiệu lực 18/7/1978: Các tài liệu cơ bản của nhân quyền trong hệ thống liên Mỹ, OEA/Ser.L.V/II.82 doc.6 rev.1 tại Điều 25 1992).
24. Điều 14, Hiến chương Phi Châu (Banjul) về Nhân quyền và quyền các dân tộc, thông qua 22/6/1981, OAU Doc. CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), có hiệu lực từ 21/10/1986.
25. Hội đồng kinh tế xã hội, Ủy ban về Nhân quyền, thúc đẩy và bảo vệ dân quyền, phiên họp 56, các quyền kinh tế xã hội và văn hoá. “Bồi thường nhà ở và tài sản trong bối cảnh dân tị nạn hồi hương và những người bị giải toả khỏi nơi ở trong nước”. Báo cáo cuối cùng của Thông tin đặc biệt, Paulo Sérgio Pinheiro. E/CN.4/ Sub.2/2005/1 28/6/2005. Xem các điều 7; 15.
26. Truy cập tại http://www.everyhumanhasrights.org/read_it/ (25/01/2008). Xem các điều 2, 6, 7, 8, 17, 20, 23.

27. UNICEF 2005, Các quyền bắt đầu đi vào cuộc sống: Phân tích các số liệu về khai sinh, Truy cập tại <http://www.childinfo.org/areas/birthregistration/docs/Full%20text%20English.pdf> (23/1/ 2008)
28. Barendrecht, Maurits, Mulder, José and Giesen, Ivo, “Cách tính giá cả và chất lượng tiếp cận công lý như thế nào” 11/2006 <http://ssrn.com/abstract=949209>
29. <http://www.hrdc.net/sahrdc/hrfeatures/HRF154.htm>
http://www.icj.org/news.php3?id_article=2684&lang=en
30. Truy cập: <http://allafrica.com/stories/200710021003.html> <http://allafrica.com/stories/200708071187.html>
31. Hội Luật gia Mỹ, “Chỉ tiêu cải cách tư pháp đối với Philippin” 3/2006. Truy cập: http://www.abanet.org/rol/publications/philippines_jri_2006.pdf
32. 5 nước là Dominica, Grenada, Samoa, St. Lucia, and St. Vincent and Grenadines, tất cả đều là những quốc đảo rất nhỏ. Trong số 76 nước được tính toán trong phạm vi CPIA, chỉ có Samoa là đạt được 4 trong 6 trên tổng 16 chỉ số quản trị hành chính. Chỉ số phân phối nguồn lực. <http://www.worldbank.org>
33. WB, Câu hỏi phỏng vấn về đánh giá CPIA, 33, <http://www.worldbank.org>
34. <http://www.ild.org.pe/en/whatwedo/diagnostics>
35. Tình hình đặc biệt nghiêm trọng tại Châu phi, Trung Đông và Nam Á. Xem WB, chiến lược khu vực tài nguyên nước: Những chỉ đạo chiến lược cho việc tham gia của WB. WorldBank, Washington D.C. (2003) p. 1.
36. <http://www.icrw.org/>.” Quyền của phụ nữ được sở hữu đất đai và các tài nguyên thiên nhiên: Một số ý nghĩa phương thức tiếp cận dựa trên cơ sở nhân quyền.” SD Dimensions, FAO: <http://www.fao.org/sd/LTdirect/LTan0025.htm> (23/1/ 2008)
37. ILO, Nữ và nam trong nền kinh tế phi chính thức: Một bức tranh số liệu 2002
38. ILO, Nghị quyết phiên họp 90 của Hội nghị toàn thể 2002
39. ILO, Lao động để thoát nghèo, 2003
40. Chen et al. 2005.
41. ILO, Nữ và nam trong nền kinh tế phi chính thức: Một bức tranh số liệu 2002
42. Như trên
43. Nền kinh tế phi chính thức của 96 nước đang phát triển chiếm 37% nền kinh tế hoặc GDP chính thức. Schneider, Friedrich. “Các nền kinh tế trong bóng tối trên toàn thế giới: Những ước tính mới cho 145 nước” 7/2007 xuất bản trong tạp chí: Kinh tế học E, tiếp cận công khai, đánh giá công khai, số 9 năm 2007. Truy cập tại: (<http://www.econ.jku.at/Schneider/publik.html>)
Nền kinh tế phi chính thức sản xuất 27% sản lượng phi Nông nghiệp ở Bắc Phi, 29% ở Mỹ la tinh và 31% ở Châu phi Cận Sahara và Châu Á. Ở Thái lan và Nigeria, nó vượt mức 70% nền kinh tế (ILO, Nữ và nam trong nền kinh tế phi chính thức: Một bức tranh số liệu 2002)
44. Báo cáo WI 2005
45. Boudreaux 2007.
46. HDR 2007/2008.
47. HDR 2007/2008. P Gutman “Từ thiện chí tới các thanh toán cho các dịch vụ môi trường: Khảo sát các lực chọn tài trợ cho việc quản lý bền vững các tài nguyên thiên nhiên ở các nước đang phát triển 2004”

48. “Thuê kinh tế” là thu nhập không tồn tại trong một thương trường cạnh tranh, hành vi đòi tiền thuê ám chỉ các nỗ lực khiến chính phủ phải đề ra các khoản thuê kinh tế có lợi cho khu vực tư nhân, thiệt cho xã hội, do những cách làm ăn không hiệu quả gây nên
49. De Soto, Hernando. 1989. Con đường kia (New York: Basic Books).
50. Morton H. Halperin, Joseph T. Siegle, Michael M. Weinstein “Ưu thế dân chủ: Các nước dân chủ thúc đẩy phồn vinh và hoà bình như thế nào, Routledge, 2005.
51. Tạp chí Dân chủ, 7/2007, tập 18 số 3 (dành riêng cho cuộc tranh cãi này và cung cấp một tổng quan bao gồm cả Snyder, Carothers, và Fukuyama)
52. Mỹ La tinh: Cuộc săn lùng công việc lương cao, Tạp chí Tuần tin tức, 23/10/2007
53. Dani Rodrik trong Goodbye, Washington Consensus, Hello, Washington Confusion, Harvard, 2006 tham khảo Acemoglu, Johnson, và Robinson “nguồn gốc thời thuộc địa của phát triển tương đối”, tạp chí kinh tế Mỹ, 2001
54. Báo cáo WD 2006: Công bằng và phát triển, 9/2005
55. Danielle Resnick và Regina Birner, Quản trị hành chính tốt có đóng góp cho tăng trưởng vì người nghèo không? Một khung khái niệm và chứng cứ thực nghiệm từ Các nghiên cứu Xuyên quốc gia, 2005
56. Các chỉ số phát triển thế giới 2007
57. WB, Báo cáo phát triển thế giới 2005. Một môi trường đầu tư tốt hơn cho tất cả mọi người. Trang 79.
58. Op. Cit. pp. 80-81.
59. Op. Cit. p. 80.
60. Galiani, Sebastián y Ernesto Schargrodsky. Quyền sở hữu tài sản của người nghèo: Sự ảnh hưởng nhỏ bé. http://economics.uchicago.edu/pdf/Galiani_022706.pdf.
61. Field, Erica. Quyền sở hữu tài sản và đầu tư ở các khu nhà ổ chuột trong thành phố. <http://www.economics.harvard.edu/faculty/field/papers/FieldinvestJEEA.pdf>
62. Field, Erica, có quyền được lao động: quyền sở hữu tài sản đô thị và cung ứng lao động ở Peru.
63. Như trên
64. Place và Hazell 1993; Bruce và Migot-Adholla 1994; Harrison 1990; Migot-Adholla et al. 1994a; Collier và Gunning 1999.
65. Điều 1 Tuyên bố PhiladenPhia, 1944, Phụ lục của Hiến pháp, Công ước ILO
66. Xem báo cáo của nhóm công tác 3, Chương 3, Tập 2
67. Nghị quyết về việc làm lương thiện và nền kinh tế phi chính thức, ILO 2002.
68. Thuật ngữ “Paralegal” cho đến giờ có thể dễ gây hiểu lầm vì nó ám chỉ một cộng tác viên/nhân viên trợ giúp pháp lý thực hiện nhiệm vụ pháp lý tại một cơ quan nhà nước (ví dụ một Bộ). Các nhân viên trợ giúp pháp lý ở nhiều chương trình thuộc các nước đang phát triển được coi là những nhà hoạt động cộng đồng, những người không những được đào tạo chính quy về các nguyên tắc pháp luật mà còn hiểu biết các chuẩn mực và các tập quán của cộng đồng địa phương, đồng thời có khả năng cung ứng tư vấn và các dịch vụ biện hộ, vượt ra ngoài phạm vi hẹp về tư pháp.
69. Chứng cứ thu thập được từ Angola, Brazil, Colombia và các nước Mỹ la tinh khác, Hungari, Ấn Độ, và Nam Phi về cách thức tiến hành được ghi trong văn bản tại “Toà án và cải tạo xã hội ở các nước dân chủ mới: Một tiếng nói thể chế đối với dân nghèo? Eds. Roberto Gargella, Pilar Domingo, và Theunis Roux, Ashgate: Anh., 2007.

70. Brustinow 2006.
71. Tài liệu kết quả, đoạn 47. Hội nghị thượng đỉnh Liên hợp quốc, New York, 9/2005; Tuyên bố các Bộ trưởng ECOSOC về tạo môi trường thuận lợi cho sản xuất và công việc lương thiện Geneva, 7/2006.
72. Xem Công ước 156, Người lao động với trách nhiệm gia đình.
73. Số 177, 1996
74. Báo cáo ILD về các công cụ pháp lý nhằm trao quyền pháp lý cho các doanh nghiệp phi chính thức nộp cho nhóm công tác 4, 2006
75. USAID, Dỡ bỏ rào cản đối với việc chính thức hoá: Trường hợp cải cách và tập quán mới nổi, 2005.
76. Những hiệp định quốc tế này bao gồm cả Tuyên bố Thế giới về Nhân quyền, Thỏa ước Quốc tế về Dân quyền và Quyền Chính trị và Thỏa ước quốc tế về Quyền kinh tế và xã hội, Tuyên bố về quyền hạn cơ bản và các nguyên tắc của ILO, gồm các Công ước chủ yếu cơ bản về quyền tự do lập hội và thương thảo tập thể, cấm lao động cưỡng bức, thủ tiêu lao động trẻ em và không phân biệt đối xử trong việc thúc đẩy bình đẳng cơ hội và hành xử, và công ước về các tộc bản địa và bộ lạc, 1989 (Công ước ILO số 169). Ngoài ra còn có “Quyền được có nhà ở thỏa đáng” được quốc tế công nhận bao gồm bảo đảm quyền chiếm dụng đất đai là một trong sáu thành tố.
77. Danh sách đầy đủ các nhóm công tác được ghi trong Tập 2 của bản báo cáo này.
78. Cotula 2007
79. Hai phương thức tiếp cận hữu ích với phân tích quyền lợi các bên tham gia trong phát triển là những động cơ thay đổi của DFID, <http://www.gsdr.org/go/topic-guides/drivers-of-change>, và phân tích quyền lực của SIDA http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=24300&language=en_US.
80. Decker 2005.
81. Platteau 2004.
82. Báo cáo lâm thời của đại diện đặc biệt của Tổng thư ký về vấn đề nhân quyền và các công ty xuyên quốc gia và các doanh nghiệp khác E/CN.4/2006/97.
83. Nghị quyết Đại hội đồng

DANH MỤC SÁCH THAM KHẢO

Châu Phi (Banjul) Chương về Nhân quyền và quyền của Con người.

<http://www1.umn.edu/humanrts/instree/z1afchar.htm>.

Hiệp hội Luật sư Mỹ: *Chỉ số cải cách tư pháp cho Philippin*. tháng 3/2006 http://www.abanet.org/rol/publications/philippines_jri_2006.pdf.

Barendrecht, Maurits, José Mulder, và Ivo Giesen: “*Làm thế nào để đo được giá và chất lượng của sự tiếp cận tư pháp*” 11/2006

http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID949209_code74344.pdf?abstractid=949209&mirid=1.

Boudreaux, Karol: *Quyền lực nhà nước, quyền kinh doanh với quyền cà phê: Kinh nghiệm Rwanda*. Mercatus Policy Series <http://ssrn.com/abstract=1026935>.

Bruce, John W., and S. E. Migot-Adholla: *Tìm kiếm sự bảo đảm về quyền chiếm giữ đất đai ở Châu Phi*. Kendall/Hunt, 1994.

Brustinow, Angelika: *Buộc các quyền phải phát huy tác dụng đối với dân nghèo; Nghị quyết cuộc tranh luận thay thế*. Tháng 1/2006

Chen, Martha: *Tiến bộ của phụ nữ thế giới: Phụ nữ, việc làm và nghèo đói*.

United Nations Publications, 2005.

http://www.unifem.org/attachments/products/PoWW2005_eng.pdf.

Chen, Martha: *ILO, Nữ và nam trong nền kinh tế phi chính thức: Một bức tranh số liệu*, 2002. <http://www.wiego.org/publications/women%20and%20men%20in%20the%20informal%20economy.pdf>.

Collier, Paul: *Tỷ người ở dưới đáy xã hội: Tại sao các nước nghèo nhất lại bị suy sụp và ta có thể làm được những gì giúp họ*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2007.

Collier, Paul, và Jan Willem Gunning: “*Giải thích hiệu năng kinh tế Châu Phi*”, *Tạp chí về kinh tế số 37*. số 1. Tạp chí kinh tế 1999: 64-111.

<http://ideas.repec.org/a/aea/jeclit/v37y1999i1p64-111.html>.

Cotula, Lorenzo: *Những thay đổi trong hệ thống chiếm giữ đất đai theo tập quán ở Châu Phi*. IIED, 2007.

Hội đồng Châu Âu: *Công ước về bảo vệ nhân quyền và các quyền tự do cơ bản*.

London: H. M. Stationery Off, 1951

<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm>.

Crowley, Eve: “*các tài liệu của FAO SD: Quyền phụ nữ được sở hữu đất đai và các tài nguyên thiên nhiên: Một vài ý nghĩa đối với phương thức tiếp cận trên cơ sở nhân quyền*”. 1/1999. <http://www.fao.org/sd/LTdirect/LTan0025.htm>.

Decker, Klaus, Caroline Sage, và Milena Stefanova: *Luật pháp hay công lý: Xây dựng những thể chế pháp lý công bằng*. World Bank, 2005.

http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1118673432908/Law_or_Justice_Building_Equitable_Legal_Institutions.pdf.

Tin tức DFID: *Thông cáo báo chí: Hàng tỷ người được lợi từ các tài khoản ngân hàng.* <http://www.dfid.gov.uk/News/files/pressreleases/bank-billion-benefit.asp>.

“Mọi người đều có quyền hạn” (Kiến nghị).

http://www.everyhumanhasrights.org/read_it/.

Field, Erica. “Có quyền được làm việc: Quyền sở hữu tài sản đô thị và tình hình cung ứng lao động ở Peru. *Tạp chí kinh tế ra hàng quý 122, số 4.* Tạp chí kinh tế hàng quý 2007 1561-1602

<http://ideas.repec.org/a/tpr/qjecon/v122y2007i4p1561-1602.html>.

Field, Erica: “*Quyền sở hữu tài sản và đầu tư ở những nhà ổ chuột thành phố*”. Tạp chí hiệp hội kinh tế Châu Âu: 279-290.

<http://ideas.repec.org/a/tpr/jeurec/v3y2005i2-3p279-290.html>.

Galiani, Sebastian, và Ernesto Schargrotsky: *Quyền sở hữu tài sản đối với dân nghèo: Hiệu lực của việc cấp đất.* Universidad Torcuato Di Tella, 2005. RePEc

<http://ideas.repec.org/p/udt/wpbsdt/proprightspoor.html>.

Gargarella, Roberto: *Toà án và cái tạo xã hội trong các nước dân chủ mới: Một tiếng nói thể chế cho dân nghèo?* Hampshire England, Burlington VT: Ashgate, 2006.

Halperin, Morton H., Joseph T. Siegle, và Michael M. Weinstein: *Ưu thế của nền dân chủ: Các nước dân chủ thúc đẩy thịnh vượng và hoà bình.* Routledge, 2005.

Harrison, Paul: *Bên trong thế giới thứ ba: Phân tích về nghèo đói.* Penguin, 1990.

Harrison, Paul: *Phủ xanh Châu Phi: Bước đột phá trong trận chiến giành đất đai và lương thực.* New York N.Y. U.S.A.: Penguin, 1987.

He, Xin: “*Tại sao họ không tuân thủ luật pháp? Tính bất hợp pháp và bán hợp pháp trong số các doanh nhân ngoại tỉnh nông thôn – thành thị ở Bắc Kinh*”. Tạp chí luật pháp và xã hội 39 (3), 527-562. 2005.

Các đặc trưng nhân quyền (30/11/2006). “*Cải cách pháp lý và triển vọng đầu tư ở Ấn độ*”

<http://www.hrdc.net/sahrdc/hrfeatures/HRF154.htm>.

Ủy ban Liên Mỹ về nhân quyền và Toà án Nhân quyền Liên Mỹ: *Các tác phẩm cơ bản thuộc về nhân quyền trong hệ thống Liên Mỹ: Cập nhật ngày 01/3/1988.* Washington, D.C: Ban Tổng thư ký, Tổ chức các quốc gia Châu Mỹ, 1988.

<http://www1.umn.edu/humanrts/oasinstr/zoas3con.htm>.

Ủy ban quốc tế các nhà Luật học: “*Các cuộc tấn công vào Công lý 2002 - Ấn Độ*”.

Ủy ban quốc tế các nhà Luật học. <http://www.icj.org/IMG/pdf/india.pdf>.

Văn phòng lao động quốc tế: *Lao động để thoát đói nghèo: Bản báo cáo của Tổng giám đốc.* ILO 2003.

Tổ chức lao động thế giới: *Hiệu ứng cần có đối với các nghị quyết được hội nghị lao động quốc tế thông qua tại phiên họp 90 (2002) (b) Nghị quyết liên quan đến công việc lương thiện và nền kinh tế phi chính thức (2002), các văn bản của cơ quan cai trị.*

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/gb/docs/gb285/pdf/gb-7-2.pdf>.

Tạp chí dân chủ: *Tập 18.* The Johns Hopkins University Press, 2007.

Langman, Jimmy: “*Mỹ La tinh, cuộc tìm kiếm các công việc lương cao*”. Tạp chí tuần tin tức 22/12/2003 <http://www.newsweek.com/id/60944>.

Machuhi, Eunice: “*Kenya: Một triệu vụ kiện còn tồn đọng tại các toà án*”. The Nation (Nairobi), August 7, 2007. <http://allafrica.com/stories/printable/200708071187.html>.

“*Theo dõi cách tranh thủ của giới ưu tú trong phát triển theo xu hướng cộng đồng*”. phát triển và thay đổi 35. 4/2004

Muriuki, Albert: “*Chế độ tư pháp chậm trễ: Một vật chướng ngại to lớn đối với tăng trưởng*”. Tạp chí kinh doanh hàng ngày. Nairobi. 2/10/2007

North, Douglass: *Thế chế, thay đổi thế chế và hiệu năng kinh tế...* Cambridge University Press, 1990.

OECD DAC: *Hài hoà các cách làm của các nước tài trợ phục vụ cho việc chuyển giao viện trợ hiệu quả. Tập 2. Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery. Vol. 2. DAC Seri hướng dẫn và tham khảo.* Hiệu sách trực tuyến của OECD , 2006.

<http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf>.

Perry, Guillermo, và William F. Maloney: *Tính chính thức: Lối thoát và tình trạng bị gạt sang bên lề.* Ấn phẩm WB, 2007.

Pimlott, Daniel: ‘*Yunus đưa tài chính vi mô tới New York*’. Thời báo tài chính, 15/2/2008

<http://www.ft.com/cms/s/0/f39adbe2-dc02-11dc-bc82-0000779fd2ac.html>.

Place, Frank, và Peter Hazell: “*Tác dụng năng suất lao động của các hệ thống chiếm giữ đất đai bản địa ở Châu Phi, Cận Sahara*”. Tạp chí Mỹ về kinh tế nông nghiệp, Tập 75, số 1. Tháng 2/1993.

Resnick, Danielle, và Regina Birner: *Liệu quản trị hành chính tốt có đóng góp cho tăng trưởng vì người nghèo không? Một khung quan niệm và chứng cứ thực hiện từ các công trình nghiên cứu xuyên quốc gia.* Verein fuer Socialpolitik, Research Committee Ủy ban nghiên cứu kinh tế học phát triển 2005.

<http://ideas.repec.org/p/zbw/gdec05/3478.html>.

Rodrik, Dani: ‘*Đồng thuận Washington, Hoan nghênh, đối thoại Washington*’ 1/2006

http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/Lessons%20of%20the%201990s%20review%20_JEL_.pdf

Ruiz-Restrepo, Adriana ‘*Mở rộng tiếp cận các tổ chức của dân nghèo: Tăng cường Các NPO thông qua công lý hợp hiến, mạng lưới toàn cầu các nhà đổi mới Chính Phủ*’. Viện nghiên cứu Ash tại trường quản trị hành chính John F. Kennedy, đại học Harvard , 11/2007, The Hague, Hà Lan <http://www.innovations.harvard.edu>.

Schneider, Friedrich: “*Các nền kinh tế bóng tối và tình trạng tham nhũng trên toàn thế giới: Những con số ước tính mới cho 145 nước*”. Tạp chí điện tử: tiếp cận mở, đánh giá mở. Tập 1, 2007-9 (24/7/2007).

<http://www.economics-ejournal.org/economics/journalarticles/2007-9>.

Smith, Stirling. và Ross, Cilla.: “*Tổ chức thoát nghèo: Các câu chuyện từ cơ sở: Phương thức tiếp cận đã phát huy tác dụng như thế nào ở Đông Phi*”, ILO, Liên minh hợp tác quốc tế và liên đoàn quốc tế các công đoàn tự do, 2006

Soto, Hernando de: *Con đường kia: Giải đáp kinh tế cho chủ nghĩa khủng bố.* 1st Perseus Books Group, 2002.

Soto, Hernando de: *Bí ẩn đồng vốn: Tại sao Chủ nghĩa tư bản lại thắng ở Phương Tây và thất bại ở các nơi khác*. New York: Basic Books, 2000.

Stern, Nicholas Herbert, J-J Dethier, và F. Halsey Rogers: *Tăng trưởng và trao quyền pháp lý: Buộc phát triển phải diễn ra...* MIT Press, 2005. Hội đồng kinh tế và xã hội LHQ

<http://www.un.org/ecosoc/docs/fullandp10.shtml>.

Đại hội đồng LHQ (Phiên họp thứ 60: 2005-2006): *Nghị quyết kết quả Hội nghị thượng đỉnh thế giới 2005*. Tập 60. New York: UN, 2005.

UNDP: *Báo cáo phát triển con người 2007/2008: Phát triển con người với thay đổi khí hậu*. Palgrave Macmillan, 2008. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>.

UNICEF : *Các quyền bắt đầu vào cuộc sống: Phân tích số liệu về khai sinh*. 2/2005.

http://www.unicef.org/publications/files/BirthReg10a_rev.pdf.

LHQ : *Phục hồi nhà ở và tài sản trong bối cảnh dân tị nạn hồi hương và những người bị giải toả nhà ở trong nước: báo cáo cuối cùng của thư ký đặc biệt: các nguyên tắc để phục hồi nhà ở và tài sản cho dân tị nạn và những người bị chiếm đất*. E/CN.4/SUB.2/2005/17. Geneva: UN.

<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/146/95/PDF/G0514695.pdf?OpenElement>.

LHQ: *Báo cáo lâm thời của đại diện đặc biệt của Tổng thư ký về vấn đề nhân quyền và các tập đoàn xuyên quốc gia và các doanh nghiệp khác*. Geneva: LHQ United Nations. Báo cáo các mục tiêu phát triển Thiên niên kỷ 2007. LHQ, 2007.

LHQ: *Tuyên bố toàn cầu về nhân quyền*. New York: King Typographic Service Corp, 1949.

<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/eng.pdf>.

USAID: *Gỡ bỏ những rào cản đối với chính thức hoá. Trường hợp cải cách và cách thực hiện mới nổi tốt nhất*. USAID, 2005.

<http://www.oecd.org/dataoecd/36/27/38452590.pdf>.

World Bank: *Tăng trưởng kinh tế trong các năm 1990, bài học rút ra được từ một thập kỷ cải cách*. Washington, D.C: World Bank, 2005.

World Bank: *IDA - 2005 Chỉ số phân phối tài nguyên (IRAI)*.

<http://go.worldbank.org/MY944F3BN0>.

World Bank: *Chiến lược khu vực tài nguyên nước: Chỉ đạo chiến lược cho sự tham gia của Ngân hàng thế giới*. World Bank Publications, 2004.

World Bank: *Chỉ số phát triển thế giới 2007*. World Bank.

<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/WDI07frontmatter.pdf>

World Bank: *Báo cáo phát triển thế giới 2005: Một môi trường tốt đẹp hơn cho mọi người*. Ấn phẩm World Bank, 2004. <http://go.worldbank.org/WVDAOSZJ20>.

World Bank: *Báo cáo phát triển thế giới 2006: Công bằng và phát triển*. World Bank; Palgrave [Nhà phân phối], 2006. <http://go.worldbank.org/UWYLB43C0>.

WIPO 2005: *"Sở hữu trí tuệ với tri thức truyền thống"*. Booklet No 2. Publication No. 920(E).

http://www.wipo.int/freepublications/en/tk/920/wipo_pub_920.pdf

Viện tài nguyên thế giới: *Tài nguyên thế giới 2005, tài sản của dân nghèo: quản lý các hệ sinh thái để chống đói nghèo*, 2005.

http://archive.wri.org/publication_detail.cfm?pubid=4073.

Yeng, José và S. Cartier van Dissel: *Cải tiến cách tiếp cận của các nhà thầu nhỏ địa phương với việc mua sắm công - kinh nghiệm của các nước khu vực thuộc dãy núi Andes Nam Mỹ*. ASIST Bulletin số 18, 11/2004, ILO.

“Chấm dứt tình trạng nghèo đói cùng cực là điều thiết yếu không chỉ đơn thuần là vấn đề cần cảm thông. Nền kinh tế thế giới sẽ được lợi to lớn từ những đóng góp của những người có khả năng chuyển từ tình trạng phụ thuộc sang tham gia đầy đủ... Mệnh lệnh của Ủy ban là rất gay go nhưng cũng quan trọng có tính chất sống còn vì trao quyền pháp lý có thể bổ sung rất nhiều trong kho dự trữ của thế giới trong cuộc đấu tranh đang tiếp diễn nhằm cứu trợ và làm phong phú cuộc sống con người”

Madeleine Albright

“Luật pháp không phải là thứ ta sáng tác ra ở trường đại học; luật pháp chính là thứ mà khám phá được Những người nghèo vốn đã có những thỏa thuận giữa họ với nhau, đó là các khế ước xã hội và những gì ta phải làm về mặt chuyên môn là tiêu chuẩn hoá những khế ước đó lại nhằm tạo ra một hệ thống pháp lý mà mọi người công nhận và tôn trọng.

Hernando de Soto

“Quyết tâm của chúng ta và nguyện vọng của tất cả những người đang đấu tranh chuyển các của cải họ nắm giữ thành các tài sản quý giá là không còn nghi ngờ gì nữa.

Benjamin Mkapa

“Không phải là thứ hàng xa xỉ mà dân nghèo có thể sống không cần nó, các quyền được pháp luật công nhận là một sự cần thiết đối với tất cả mọi người. Gạt dân nghèo sang bên lề của pháp luật là từ chối không cho họ một cơ hội để cải thiện đời sống của họ và kéo lùi công cuộc phát triển của các nước nghèo.

Clotide Medegan

Ủy ban về trao quyền pháp lý cho dân nghèo là sáng kiến toàn cầu đầu tiên tập trung chú ý vào khâu liên hệ giữa tình trạng gạt dân nghèo sang bên lề pháp lý, đói nghèo và luật pháp. Sáng kiến được triển khai bởi 1 nhóm các nước phát triển và đang phát triển gồm có Canada, Đan Mạch, Ai Cập, Phần Lan, Guatemala, Thụy điển, Nam Phi, Tanzania, Vương quốc Anh, và được Chương trình phát triển LHQ UNDP chủ trì tại New York

Đồng chủ tịch bởi cựu ngoại trưởng Mỹ Madeleine Albright và nhà kinh tế học Hernando de Soto, Ủy ban đã tập hợp nhiều nhà hoạch định kế hoạch lỗi lạc và những người hành nghề luật trên toàn thế giới.

Trao quyền pháp lý không phải là về viện trợ mà là giúp dân nghèo tự thân vận động thoát khỏi tình trạng đói nghèo bằng cách phấn đấu cho các cuộc cải cách, chính sách và thể chế, các cuộc cải cách này sẽ mở rộng các cơ hội và bảo vệ pháp lý cho họ.



NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP

Địa chỉ: 58 - 60 Trần Phú - Ba Đình - Hà Nội, Địa chỉ cơ sở 2: số 225 tổ 44 Quan hoa, Cầu giấy, Hà Nội

Điện thoại: 04.37676745, 04.37676755, 04.37676756 - Phát hành: 04.37676758

Biên tập: 04.37676748, 04.37676749, 04.37676750

Thiết kế - Chế bản: 04.37676747 - Hành chính: 04.37676746 - Kế toán: 04.37676751

Fax: 37676754 - Email: nxbtp@moj.gov.vn - Website: <http://nxbtp.moj.gov.vn>

Chịu trách nhiệm xuất bản

Nguyễn Kim Tinh

Chịu trách nhiệm nội dung

Trần Mạnh Đạt

Biên tập

Nguyễn Thị Giang

Chu Thị Bình Nga

Thiết kế và trình bày:

Phạm Hồng Vĩ

In 500 cuốn, khổ 21 x 29.7cm, tại Công ty TNHH TM & TT Kim Đô (số 841-843 Đường Hồng Hà, Chương Dương, Hà Nội). Kế hoạch xuất bản số: 1199-2011/CXB/01-534/TP được Cục Xuất bản xác nhận đăng ký ngày 02.12.2011.
In xong, nộp lưu chiểu tháng 12 năm 2011.

