



الدورة السابعة عشرة

لاهاي، ٢-٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩

تقرير المكتب عن المساعدة القانونية

أولاً- معلومات أساسية

١. يُقدّم هذا التقرير طبقاً للولاية التي فوضت لسعادة السفيرة سابين نولكي (كندا) بصفتها ميسرة^١ عن المساعدة القانونية. وتستند هذه الولاية إلى القرار ICC-ASP/17/Res.5، والذي طلبت من خلاله الجمعية إلى المحكمة "أن تواصل استعراضها لأداء نظام المساعدة القانونية، وأن تقدم في أوائل عام ٢٠١٩، حسب الاقتضاء، مقترحات لتعديل سياسة الأجور المتعلقة بالمساعدة القانونية لكي تنظر فيها الجمعية، من خلال لجنة والميزانية والمالية، في دورتها الثامنة عشرة"، وطلبت الجمعية كذلك إلى المكتب "إنشاء آلية تيسير معنية بالمساعدة القانونية لمناقشة الاقتراحات المقدمة من المحكمة وتقديم تقرير عنها إلى الجمعية"^٢

ثانياً- المناقشات ضمن الفريق العامل في لاهاي

٢. عقدت الميسرة اجتماعين مفتوحين في وجه الدول الأطراف. خلال الجلسة الأولى، قدم مدير خدمات الدعم القضائي بقلم المحكمة التعديلات التي يقترح إدخالها على سياسة المحكمة بشأن المساعدة القانونية. وأبلغ الفريق العامل بما تعنيه سياسة المساعدة القانونية؛ والأساس القانوني للإصلاحات التي يقترحها حالياً؛ والمسوغ وراء هذه الإصلاحات. وسلط الضوء على المبادئ الخمسة التي تقوم عليها سياسة المساعدة القانونية، وهي المساواة في المعاملة، والموضوعية، والشفافية، والاستمرارية والمرونة، والاقتصاد. وعلاوة على ذلك، قدم التغييرات الرئيسية التي تم إجراؤها، وهي إعادة توزيع الموارد، وتبسيط نظام دفع تكاليف السفر إلى لاهاي، وصياغة عقود الخدمة، وأشار إلى جانب ذلك إلى أن المسألة المتعلقة بفرض الضرائب على أعضاء الفرق القانونية ظلت معلقة.

٣. وتعهدت الميسرة بإجراء مشاورات مع مجموعة واسعة من أصحاب المصلحة بشأن سياسة المحكمة المعدلة للمساعدة القانونية.

^١ عيّن المكتب في 15 شباط/فبراير ٢٠١٩ سعادة السفيرة سابين نولكي (كندا) ميسراً للمساعدة القانونية.

^٢ الفقرة ٨ من المرفق الأول الوارد في القرار ICC-ASP/17/Res.5.

٤. وأُطلعت الميسرة في الجلسة الثانية، المنعقدة في ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩، الفريق العامل على مشاوراتها الواسعة التي أجرتها مع مجموعة من أصحاب المصلحة ومع ممثل الدولة المضيفة، وعلى إحاطتها الإعلامية التي قدمتها إلى لجنة الميزانية والمالية (اللجنة) بتاريخ ٢٩ آب/أغسطس ٢٠١٩. كما قدمت الميسرة تقييمها للوضع الراهن الذي توجد عليه مسألة المساعدة القانونية.

ثالثاً- استنتاجات وتوصيات

٥. ترد في المرفق الإحاطة التي قدمتها الميسرة إلى اجتماع ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٩، بما في ذلك توصياتها بشأن سبل المضي قدماً في إصلاح نظام المساعدة القانونية لكي تنظر فيها المحكمة والجمعية. وترد في التذييل توصيات الميسرة حول النص الذي ينبغي إدراجه في القرار الجامع الذي سيُعتمد في الدورة الثامنة عشرة.

تقرير الميسرة: المشاورات بشأن سياسة المحكمة المعدلة للمساعدة القانونية

٥. استعان قلم المحكمة في عام ٢٠١٦ بخدمات خبير مستقل لتقييم نظام المساعدة القانونية للمحكمة. وعُرضت النتائج التي توصل إليها على جمعية الدول الأطراف من خلال "تقرير روتجرز" الصادر بتاريخ ٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧. وعقب صدور هذا التقرير المحتوي على النتائج المتوصل إليها، كان هدف قلم المحكمة يتمثل في وضع اللمسات الأخيرة على مشروع السياسة في عام ٢٠١٩ لعرضه في الدورة الثامنة عشرة للجمعية. ولتحقيق هذه الغاية، وفقاً للقرار ICC-ASP/17/Res.5، المعتمد في الجلسة العامة المنعقدة في تاريخ ١٢ ديسمبر ٢٠١٨، جُددت ولاية المحكمة لتصبح على النحو التالي:

فيما يخص المساعدة القانونية،

(أ) إذ توضع في اعتبارها توصية لجنة الميزانية والمالية بأن تبذل المحكمة قصارى جهدها لاقتراح إصلاحات يمكن تحقيقها بالموارد الحالية عن طريق استكشاف الفرص المتاحة لاستيعاب العبء الإداري دون الإخلال بالحاجة إلى المساءلة وتحديد الأولويات، تطلب إلى المحكمة أن تواصل استعراضها لأداء نظام المساعدة القانونية، وأن تقدم في أوائل عام ٢٠١٩، حسب الاقتضاء، مقترحات لتعديل سياسة الأجور المتعلقة بالمساعدة القانونية لكي تنظر فيها الجمعية، من خلال لجنة والميزانية والمالية، في دورتها الثامنة عشرة؛

(ب) تطلب إلى المكتب إنشاء آلية تيسير معنية بالمساعدة القانونية لمناقشة الاقتراحات المقدمة من المحكمة وتقديم تقرير عنها إلى الجمعية؛

٢. وبعد انتهاء المحكمة من صياغة مشروع سياسة المساعدة القانونية في أوائل صيف عام ٢٠١٩، أجرت سعادة السفيرة سابين نولكي (كندا)، بصفتها ميسرة الفريق العامل في لاهاي المعني بالمساعدة القانونية، مشاورات مكثفة مع قلم المحكمة، والدول الأطراف (بما في ذلك الدولة المضيفة)، وجهات من المجتمع المدني، ومكتب المحامي العام للدفاع ونقابة المحامين لدى المحكمة الجنائية الدولية.

٣. وبناءً على هذه المشاورات، ترى الميسرة أن مشروع سياسة المساعدة القانونية في صيغته الحالية ليس جاهزاً بعد لتتخذ فيه الجمعية العامة في دورتها الثامنة عشرة. وعلاوة على ذلك، نظراً لأن الشواغل التي أثّرت حول مشروع السياسة تستند إلى الاعتبارات الأساسية المتعلقة بالسياسات، ترى الميسرة أنه من السابق لأوانه إجراء تقييم مالي على مشروع السياسة في صيغته الحالية. وأطلعت الميسرة لجنة الميزانية والمالية (اللجنة) بهذا التقييم في إحاطة إعلامية شفوية بتاريخ ٢٩ آب/أغسطس ٢٠١٩ بحضور ممثلين عن المحكمة. وبناءً على إحاطتها الإعلامية وردود مسؤولي المحكمة عليها، وافقت اللجنة على تقييمها.

٤. ولهذا يوصى بأن يواصل الفريق العامل المعني بالمساعدة القانونية عمله وأن تنظر الدول الأطراف في مسائل محددة تتطلب مناقشة جوهرية وأن تعالجها، قبل تقديم آثار التكلفة المترتبة عن السياسة إلى اللجنة للنظر فيها، وفي نهاية المطاف تقديمها إلى الجمعية عسى أن تعتمد.

ألف. الأجور

ج. الضرائب

٥. أثّرت شواغل على نطاق واسع بشأن الوضع الضريبي الناشئ نتيجة للعلاقة بين المحامي المقدم للمساعدة القانونية والمحكمة والدولة المضيفة. ونظرًا لأن المحكمة ليست هي من توظف المحامين المقدمين للمساعدة القانونية والموظفين الداعمين لهم، بل يعوضون حسب تخصص المساعدة القانونية بصفتهم متعاقدين مستقلين من الأساس، فإن السلطات الضريبية في الدولة المضيفة تطبق ضريبة الدخل على أرباحهم. وعلى هذا النحو، أُشير إلى أن التعويضات التي يأخذها المحامون معهم إلى بلادهم وتعويضات الموظفين الداعمين لهم المقيمين في الدولة المضيفة تُخفض فعليًا بنسبة تتراوح بين ٣٠ و ٤٠ في المائة تقريبًا بعد خصم الضرائب. وعلى النقيض من ذلك، باعتبارهم من موظفي المحكمة، لا يتعين على المحامين وموظفي الدعم في مكتب المدعي العام دفع ضريبة الدخل للدولة المضيفة، مما يخلق تفاوتًا كبيرًا في الأجور بين الادعاء ومحامي الدفاع، وهو ما تنشأ عنه صعوبات في جذب ذوي المواهب واستبقائهم.

٦. ونشأ عن هذه الترتيبات الضريبية عددًا من المسائل، بما في ذلك وضع عبء ثقل على المحامين المبتدئين ذوي الأجور المنخفضة وموظفي الدعم الذين يواجهون تكاليف المعيشة المرتفعة نسبيًا في لاهاي، مما ينجم عنه فرض ضغوط مالية عليهم وتغيير الموظفين بشكل مستمر. وقدمت اقتراحات برفع الأجور لتغطي هذه الضرائب. بيد أن عددًا من الدول الأطراف والجهات الفاعلة في المجتمع المدني أعربت عن قلقها من أنه في كلتا الحالتين، سيؤدي استمرار فرض ضرائب على موظفي الدفاع إلى التغيير الفعال في مسار المساهمات التي تقدمها الدول للمحكمة في مجال المساعدة القانونية (بما في ذلك تلك التي تقدمها الدول النامية) إلى السلطات الضريبية المحلية للدولة المضيفة.

٢. تقلص التعويضات عن القضايا المتعددة

٧. أثّرت أيضا شواغل بشأن المنحى التنزلي في سلم أجور المحامين، فقد شهد انخفاضًا بنسبة ٥٠ في المائة في التعويض عن كل تخصص بالنسبة للمحامي الذي يتولى أكثر من قضية واحدة. وأشير إلى أن هذه الممارسة لا تشجع إنشاء نقابة محامين جنائيين ذي خبرة في المحكمة الجنائية الدولية خارج مكتب المدعي العام. وأكدت بعض الجهات المتحاورة أنه من الناحية الافتراضية لا توجد تقريبًا أية نقابة محلية من نقابات المحامين الجنائيين تتعامل مع محام يتولى قضية واحدة فقط في نفس الوقت، حيث يتولى معظم المحامين المحليين قضايا متعددة من أجل الإبقاء على الموظفين ذوي الخبرة وضمان استمرارهم والحفاظ على الممارسة التي تمكن من إدارة عديد من الملفات العالقة.

٣. تقلص التعويضات في فترات تراجع النشاط

٨. أثّرت شواغل حول عدم تناول سياسة المساعدة القانونية لأهمية العمل المنجز خلال الفترات التي من المفترض أنها تشهد "تراجعاً في النشاط"، مثل إعداد الشهادات الورقية والأرشفة والبحث وغيرها من الأعمال الإعدادية اللازمة. وأشار الممارسون في مجال المساعدة القانونية والمجتمع المدني أن فترات "تراجع النشاط" غالبًا ما تشهد عملاً مكثفًا في المكتب الخلفي، مما يتطلب تعيين مساعدين قانونيين ومساعدين

وغيرهم من الموظفين. ومع ذلك، يُقلص التمويل اللازم لتعيين موظفي الدعم خصيصاً في الوقت الذي تكون فيه هناك حاجة ماسة إلى هذا العمل في المكتب الخلفي. وعلاوة على ذلك، أثّرت شواغل حول الاعتقاد الخاطئ الذي مفاده أن الضحايا ومحامي الضحايا ينشطون في الغالب في مرحلة جبر الأضرار؛ وعلى النقيض من ذلك، أشارت هاته الجهات المحاورة إلى أنه من المهم أن يكون لدى دفاع الضحايا الموارد اللازمة للنشاط في المراحل الأخرى من إجراءات المحاكمة.

٤. أثر مسائل الأجور المذكورة أعلاه

٩. أثّرت شواغل مفادها أن المسائل المذكورة أعلاه ينجم عنها وضع عائق اقتصادي فعلي أمام المحامين المقدمين للمساعدة القانونية الذي لديهم خبرة وإلمام بممارسة القانون الجنائي في الدولة المضيفة: فبدلاً من بناء فريق دائم من الموظفين ذوي خبرة يعملون على قضايا متعددة، فإن واقع الحال يشجع المحامين غير المحليين الذين لديهم ممارسات راسخة بالفعل في مجالات أخرى بأن ينتقلوا إلى الدولة المضيفة لفترات قصيرة، وبالتالي يعينون ويفصلون الموظفين بسرعة حسب حالة القضية الوحيدة العالقة التي يعملون عليها.

١٠. ويُعتقد أن هذا الأمر يخلف آثاراً سلبية إضافية، بما في ذلك على التنوع الجغرافي. ويعتمد النظام الحالي على المحامين الذين لديهم ممارسات حالية في المجال للانتقل إلى الدولة المضيفة لتولي القضايا الفردية، مما يؤدي إلى وضع عائق اقتصادي أمام المحامين الذي لا مقر لهم في أوروبا الغربية ليمثلوا العملاء المحتاجين إلى المساعدة القانونية. ولا تشجع التكاليف المرتفعة المرتبطة بالانتقال لفترة قصيرة من مناطق مثل أفريقيا وآسيا وأمريكا الشمالية والجنوبية على التنوع الجغرافي في صفوف المحامين.

١١. وبالإضافة إلى ذلك، نظراً لوجود تثبيط مالي أمام المحامين الذين يتولون قضايا متعددة، يُمنع العملاء فعلياً من الإبقاء على المحامي الذي اختاروه للتعامل مع قضاياهم إذا كان لهذا المحامي بالفعل مسألة أخرى أمام المحكمة.

باء. المحامون المبتدئون وموظفو الدعم والمسائل الجنسانية

١٢. بموجب نظام المساعدة القانونية الحالي، يتمتع المحامي بقدر كبير من المرونة لتحديد التعويضات وظروف العمل للمحامين المبتدئين والقائمين على إدارة القضايا والمساعدين القانونيين وغيرهم من موظفي الدعم، على اعتبار أنهم يعينون فعلياً كمتعاقدين، وهم معرضون للتعيين والفصل على أساس ظرفي. ويفرض انعدام الأمن الوظيفي هذا والهشاشة الاقتصادية ضغطاً كبيراً على الموظفين ويقلص من فعالية العمل الذي يقدمونه.

١٣. وبالإضافة إلى ذلك، نظراً لوضعهم كمتعاقدين، لا يستفيد المحامون المبتدئون وموظفو الدعم من المزايا الاجتماعية الأساسية، بما في ذلك إجازة الأمومة/الأبوة، والإجازة المرضية، والإجازات السنوية، ولا يستفيدون من أشكال الحماية الأخرى الموفرة للموظفين (بما في ذلك الحماية ضد التحرش أو مدونات قواعد السلوك المؤسسية).

١٤. وأشار أيضاً إلى أن المرونة الممنوحة للمحامي لتحديد تعويضات المحامين المبتدئين - بما في ذلك تعيين العديد من المحامين بناءً على ميزانية وضعت لتعويض محامين فقط - يمكن أن تؤدي غالباً إلى تقديم أجور هزيلة وساعات من أعمال السخرة، مع تلقي المحامين المبتدئين وموظفي الدعم أقل من التكلفة اللازمة للعيش في

الدولة المضيفة، أو "يُدفع لهم حسب قدرهم" بدلاً من تقديم أجر عادل مقابل العمل المنجز.

٥٩. وكما أُشير إلى ذلك في تقرير المحكمة الأخير حول التنوع بين الجنسين، فإن النساء غالباً ما يتم تعيينهن بشكل متحيز في مناصب المحامين المبتدئين وموظفي الدعم. وقد أثّرت شواغل بأن النساء وهن يواجهن مثل هذه المسائل، فإن اللواتي يشغلن منصب المحامي المبتدئ أو موظف الدعم سيضطرن ببساطة إلى الانتقال إلى عمل آخر بدلاً من تحقيق التقدم لتجاوز المستوى المبتدئ، مما يؤدي إلى تفاقم عدم المساواة بين الجنسين في أعلى مستويات الممارسة في المحكمة الجنائية الدولية.

جيم. آثار الإنفاق التقديري على الميزانية

١٦. أعربت إحدى الدول الأطراف عن قلقها من أنه على الرغم من أن مشروع السياسة لا يحتوي على زيادة محتملة في الميزانية، فإن الفقرات ٧١ و٧٤ و٧٨ تمنح المسجل سلطة تقديرية للسماح بنفقات إضافية تغطي سفر المحامي، والتحقيقات، والميزانية الميدانية الخاصة بفرق الضحايا. وعلى هذا النحو، أُشير إلى أنه سيكون من المفيد للدول أن تتلقى المزيد من المعلومات حول:

(أ) المعايير التي سيستخدمها المسجل لممارسة هذه السلطة التقديرية؛

(ب) ما إذا كانت هناك سقف مالية على المبلغ الذي يمكن تقديمه بموجب هذه السلطة التقديرية؛

(ج) الأثر المتوقع أن تتركه هذه التكاليف التقديرية على الميزانية، إذا كان من الممكن التنبؤ بها.

دال. دمج التقارير والممارسات الأخرى

٥٧. أعربت إحدى الدول الأطراف عن رغبتها في الحصول على مزيد من المعلومات المفصلة من قلم المحكمة فيما يتعلق بمدى مراعاة مشروع السياسة لنتائج "تقرير روتجرز" المذكور أعلاه الصادر في عام ٢٠١٧، لا سيما فيما يتعلق بأفضل ممارسات المحاكم والهيئات القضائية الدولية الأخرى، وكذلك كيفية عمل أنظمة المساعدة القانونية في المحاكم والهيئات القضائية المحلية.

هـ. التوصيات والخطوات القادمة

١٨. توصي الميسرة بما يلي:

(أ) عدم تقديم مشروع سياسة المساعدة القانونية في صيغتها الحالية للنظر فيها أثناء الدورة الثامنة عشرة للجمعية؛

(ب) مواصلة آلية التيسير المعنية بالمساعدة القانونية لعملها، وأن تنظر الدول الأطراف في المسائل الجوهرية المتعلقة بالسياسات المذكورة أعلاه ومعالجتها، وما يمكن أن يترتب عنها من قرارات وآثار على الميزانية. ومن أجل تركيز هذه المناقشات وزيادة فعاليتها إلى أقصى حد، توصي بأن تنظر جلسات التيسير المستقبلية بشكل منفصل في مسألتين كحد أقصى من مسائل السياسات الموضحة أعلاه، باتباع ترتيب يراه الميسر التالي مناسباً؛

(ج) يمكن أن تشمل إحدى جلسات التيسير الإضافية هذه عروضاً مقدمة من ممثلي المحاكم والهيئات القضائية الأخرى فيما يتعلق بنهجهم في تمويل الدفاع والمساعدة القانونية.

١٩. وتوصي الميسرة كذلك بما يلي:

(أ) بما أن هذه القضايا المتعلقة بالسياسات والقرارات الممكن أن تترتب عنها تتجاوز نطاق الاعتبارات المتعلقة بالميزانية أو الاعتبارات الإدارية، فمن المفيد إدراج نهج المحكمة في تمويل الدفاع والمساعدة القانونية كموضوع في المناقشات العامة بشأن سبل تعزيز المحكمة، على النحو الذي فصله رئيس الجمعية في مشروع الورقة غير الرسمية، المؤرخة ١٥ تموز/يوليو ٢٠١٩، بعنوان "مصفوفة حول المجالات الممكنة لتعزيز المحكمة ونظام روما الأساسي". وعلى سبيل المثال، قد ترغب الدول الأطراف في استكشاف فعالية إنشاء وحدة مستقلة داخل قلم المحكمة تشمل مجموعة محدودة من المحامين المبتدئين والمساعدين القانونيين والمحققين وموظفي الدعم الذين لديهم صفة موظفي المحكمة، والذين سيكونون متاحين لدعم المحامين الخبراء الذي أسندت إليهم على نحو مستقل عدد من القضايا. ويمكن تمويل هذه الوحدة من المدخرات القادمة من ميزانية المساعدة القانونية المطبقة حالياً على مثل هؤلاء الموظفين عندما يعينهم المحامي الخبير؛

(ب) ينبغي تطبيق تحليل قائم على نوع الجنس على مشروع السياسة من أجل النظر بشكل كامل في أثره الذي يمكن أن يتحيز ضد المحاميات.

التدبير

النص المقترح إدراجه في التقرير الجامع

توصي الميسرة أن تجدد الدول الأطراف ولاية المحكمة والمكتب للنظر في سياسة المساعدة القانونية في الدورة التاسعة عشرة، باستخدام النص الجامع التالي:

فيما يخص المساعدة القانونية،

(أ) إذ تضع في اعتبارها توصية لجنة الميزانية والمالية بأن تبذل المحكمة قصارى جهدها لاقتراح إصلاحات يمكن تحقيقها بالموارد الحالية عن طريق استكشاف الفرص المتاحة لاستيعاب العبء الإداري دون الإخلال بالحاجة إلى المساواة وتحديد الأولويات، تطلب إلى المحكمة أن تواصل استعراضها لأداء نظام المساعدة القانونية، وأن تقدم، عقب إجراء مزيد من المشاورات مع الدول الأطراف في أوائل عام ٢٠١٩، حسب الاقتضاء، مقترحات لتعديل سياسة الأجور المتعلقة بالمساعدة القانونية لكي تنظر فيها الجمعية، من خلال لجنة والميزانية والمالية، في دورتها للثامنة-التاسعة عشرة؛

(ب) تطلب إلى المكتب مواصلة عمله بشأن إنشاء آلية تيسير معنية بالمساعدة القانونية لمناقشة الاقتراحات المقدمة من المحكمة، وحسب الاقتضاء، التوصيات الناشئة عن عملية الاستعراض المتكامل حول سياسة المساعدة القانونية، وتقديم تقرير عنها إلى الجمعية في دورتها التاسعة عشرة؛

(ج) تشجع على إجراء مزيد من المشاورات بين المحكمة والدولة المضيفة بشأن المسائل المتعلقة بفرض الضرائب على المحامين المقدمين للمساعدة القانونية وموظفي الدعم؛