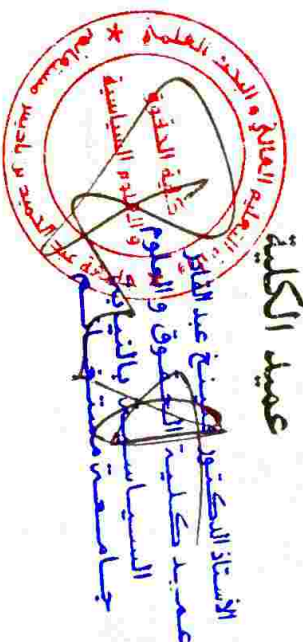




جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
مخبر حقوق الإنسان والحريات العامة  
بالتعاون مع فريق مشروع البحث PRUFU الموسوم بـ  
"القضاء الدولي الجنائي وحقوق الإنسان بين رهانات الحاضر والمستقبل"

## شهادة مشاركة

يشهد كل من السيد عميد الكلية، السيدة مديرة المخبر والسيدة رئيسة الملتقى بأن:  
الدكتور عبد القادر خدرومة قد شارك في الملتقى الوطني الافتراضي حول "عشرينية إنشاء المحكمة الجنائية  
الدولية: واقع وآفاق" عبر تقنية Google Meet والمنعقد بكلية الحقوق والعلوم السياسية يوم  
29 ماي 2022 بمدخلته تحت عنوان "آثار الأزمات العالمية على تمويل المحكمة الجنائية الدولية"



رئيسة الملتقى  
د. بليسي اكرام  
- استاذة محاضرة 1-  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
بجامعة مستغانم

## أثار الأزمات العالمية على تمويل المحكمة الجنائية الدولية

### مقدمة

في الفاتح من شهر جويلية سنة 2002 أصبح النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية ساري النفاذ بناء على نص المادة 126 منه؛ بعد مفاوضات طويلة شارك فيها ما يقارب 170 دولة، حيث تم التصويت عن الوثيقة الختامية من طرف 120 دولة ومعارضة 7 دول وامتناع 21 دولة<sup>1</sup>. للإشارة أن بلادنا كانت من بين آخر الدول التي وقّعت على اتفاقية روما بتاريخ 2000/12/28، دون أن تقبلها لحد الساعة. بعد حوالي 20 سنة من ميلاد المحكمة الجنائية الدولية تضاعف عدد الدول الأطراف ليصل إلى 123 دولة وهو تعبير صريح عن إرادة الدول في محاولتها لوضع حد للإفلات من العقاب<sup>2</sup>.

لقد نشأت المحكمة الجنائية الدولية بموجب اتفاقية دولية واتخذت مدينة لاهاي الهولندية مقرا دائما لها وبموجب اتفاق المقر المبرم مع الدولة المضيفة تمارس فيه الاختصاصات المتعلقة بمقر المحكمة فقط<sup>3</sup>. هذا وتتكون المحكمة من هياكل وفروع تسيّر وفقا لأحكام تلك الاتفاقية التي أكسبتها الشخصية القانونية<sup>4</sup> وما ترتب عنها من نتائج وأثار أبرزها الأهلية القانونية اللازمة لممارسة وظائفها وتحقيق مقاصدها ومنحتها حقوقا في غاية الأهمية كالتمتع بذمة مالية. هذه النتائج مكسب لم تحققه أية محكمة جنائية دولية من قبل. ولحد كتابة هذه الأسطر تناولت المحكمة 31 قضية، 11 منها قيد التحقيق وأصحابها في حالة فرار، 8 أشخاص تم احتجازهم لدى المحكمة و5 متهمين تم إسقاط الدعوى عنهم بسبب الوفاة، كما تم إدانة 4 متهمين وتبرئة 3 آخرين<sup>5</sup>.

من بين المواضيع المتعددة للمحكمة الجنائية الدولية التي تشكل مادة علمية ثرية للدراسات الأكاديمية لفت انتباهي موضوع الجانب المالي الذي لا زال يشكل تحديا كبيرا بالنسبة للمحكمة سواء فيما يتعلق بالحصول على الموارد أو إعداد الميزانية وملاءمتها لأنشطة المحكمة لا سيما في ظل الأزمات العالمية.

لما كان المال عصب الحياة ووسيلة لتحقيق غايات كثيرة، فإن تحديد مصادره أمر مهم لتمويل الشخص المعنوي، لا سيما بالنسبة للمنظمات التي تعمل من أجل تحقيق العدل والسلام الدوليين، فأية شك في مصادر تمويلها سيؤدي إلى الطعن في أحكامها وقراراتها. ولما كان أمل ملايين البشر معلق على المحكمة الجنائية الدولية لتحقيق العدالة الجنائية الدولية فإن تمويلها يمثل قضية بالغة الأهمية في تقييم مصداقيتها وصلاحيتها، وبالنظر للدور المنتظر من المحكمة ينبغي تحديد مصادر تمويلها بما يدرأ عنها الطعن في استقلاليتها بصورة عامة. إن الهدف من هذه الدراسة لا يقتصر على الكشف عن مصادر تمويل المحكمة الجنائية الدولية بل يمتد لتوضيح الصعوبات التي تواجه المحكمة نتيجة الآثار المترتبة عن الأزمات العالمية المتعاقبة أبرزها الأزمة المالية العالمية وجائحة كورونا - كوفيد 19 - .

على ضوء ما تقدم نتساءل فيم تتمثل مصادر تمويل المحكمة الجنائية الدولية؟ وكيف تواجه المحكمة التحديات المالية نتيجة الأزمات العالمية المتعاقبة؟ وإلى أي مدى يمكنها الصمود أمام القيود المالية المفروضة على الدول؟ هذه الإشكالية ترتب عنها تقديم الموضوع في ثلاثة مباحث. مصادر تمويل المحكمة (المبحث الأول)، وأثار

<sup>1</sup> . Carole GIRAULT et Bertrand GRAVELET, La Cour pénale internationale: illusion ou réalité ?, article en RSC, 1999, p3.  
<sup>2</sup> . إلى غاية 2017 /10/27 كان عدد الدول الأطراف 124 دولة غير أنه بانسحاب دولة بورندي صار عدد الدول الأطراف 123 دولة طرف وهو العدد الحالي المعلومة مأخوذة من الموقع: [https://asp.icc-cpi.int/fr\\_menus/asp/states parties/Pages/the states parties](https://asp.icc-cpi.int/fr_menus/asp/states parties/Pages/the states parties) to the Rome statute تاريخ التصفح 2017/07/26.  
<sup>3</sup> . Nguyen QUOC DINH? Droit international public, 6<sup>ème</sup> édition, librairie générale de droit et de jurisprudence paris, France, 1999, p542.

<sup>4</sup> . محمد بوسلطان، مبادئ القانون الدولي العام، الجزء 2، دار الغرب، الجزائر، ط 2008، ص 145.

<sup>5</sup> . موقع المحكمة [https://www.icc-cpi.int/fr/cases?cases\\_fulltext=&field\\_defendant\\_t=All&page=3](https://www.icc-cpi.int/fr/cases?cases_fulltext=&field_defendant_t=All&page=3) تاريخ التصفح: 2022/05/18.

الأزمة المالية العالمية على المحكمة الجنائية الدولية (المبحث الثاني)، وتأثير جائحة كورونا على المحكمة الجنائية الدولية والتدابير المتخذة للتخفيف منها (المبحث الثالث).

## المبحث الأول: مصادر تمويل المحكمة

خلال مفاوضات روما أثارت عدة مناقشات تتعلق بالجهة التي يمكن أن توفر الدعم المالي للمحكمة الجنائية الدولية، أسفرت عن ثلاث اتجاهات، يرى الاتجاه الأول ضرورة تمويل المحكمة من طرف الأمم المتحدة وهو أمر في نظرنا يمس باستقلالية المحكمة، أما الاتجاه الثاني فرأى أنّ التمويل ينبغي أن يكون من طرف الدول الأطراف في النظام الأساسي، بما يعزز لها وجودها ويحفظ استقلاليتها وهو رأي مقبول، في حين يرى أصحاب الاتجاه الأخير أنّ تحديد الجهة صاحبة تمويل المحكمة أمر مستبعد قبل نشأتها ويعد هذا تأخر في حسم الأمور المتعلقة بمالية المحكمة<sup>6</sup>.

النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية حسم مسألة مالية المحكمة فأفرد لها بابا خاصا هو الباب الثاني عشر الموسوم بالتمويل، والذي يضم 6 مواد من المادة 113 إلى المادة 118؛ يشمل النظام المالي للمحكمة، تحديد الفترة المالية والمقدرة مبدئيا بسنة واحدة ما لم تقرر جمعية الدول الأطراف خلاف ذلك، ويحتوي أيضا على الميزانية البرنامجية لكل فترة مالية، وكذلك الاعتمادات وتوفير الأموال والإيرادات الأخرى، إضافة إلى المراقبة الداخلية والخارجية لحسابات المحكمة ما يهمنها هو مسألة توفير الأموال فمن أين تحصل المحكمة على أموالها؟.

### المطلب الأول: اشتراكات الدول الأطراف

لقد حصرت الفقرة (أ) من المادة 115 من نظام روما مصادر تمويل المحكمة الجنائية الدولية في اشتراكات الدول الأطراف بنصها التالي: "تغطي نفقات المحكمة وجمعية الدول الأطراف، بما في ذلك مكتبها وهيئاتها الفرعية، المحددة في الميزانية التي تقررها جمعية الدول الأطراف من المصادر التالية: (أ)-الاشتراكات المقررة للدول الأطراف".

تضع الفقرة (أ) من المادة 115 من نظام روما تمويل المحكمة الجنائية الدولية على عاتق اشتراكات الدول الأطراف وهي بذلك أشبه في تمويلها بالأمم المتحدة<sup>7</sup> ومعظم المنظمات الدولية، في هذا الشأن يقول "Deborah RUIZ" كلا مصدري تمويل المحكمة- اشتراكات الدول الأطراف ومساهمات الأمم المتحدة- محكومان بكلمة "سوف"، أي أنّ التمويل غير مضمون، لكنّ الالتزام بتمويل المحكمة يقع على الدول الأطراف.

### المطلب الثاني: تمويل مجلس الأمن للإحالات على المحكمة الجنائية الدولية

أما بشأن تمويل مجلس الأمن للإحالات التي يحيلها على المحكمة، فإنّ الفقرة (ب) من المادة 115 المذكورة أعلاه أشارت إلى:

(ب)- الأموال المقدمة من الأمم المتحدة، رهنا بموافقة جمعية الدول، وخاصة فيما يتصل بالنفقات المتكبدة نتيجة الإحالات من مجلس الأمن".

قراءة الفقرة أعلاه تحيلنا إلى عدم إلزام الأمم المتحدة بهذا التمويل، في هذا الشأن يرى "Deborah RUIZ" بأنّ المادة 115 من نظام روما لا يمكن أن تشكّل تعليمات إلى الأمم المتحدة لتوفير التمويل للمحكمة. في

<sup>6</sup> علي جميل حرب، منظومة القضاء الجزائي الدولي، المحاكم الجزائية الدولية والجرائم الدولية المعتبرة، الموسوعة الجزائية الدولية، ج2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2013، ص246-247.

<sup>7</sup> Stuart Ford, "How Much Money Does the ICC Need?", in Carsten STAHN, The law and practice of the international criminal court, Oxford University Press, Published in the United States of America, p84.

الواقع، توضح المادة 115 (ب) المعارضة المبكرة من الدول الرئيسية المساهمة في الأمم المتحدة لتمويل المحكمة. وبالتالي فإن صياغة هذا النص يشكل تضيقاً مالياً على المحكمة ومن شأنه أن يعطل مهامها فعلياً<sup>8</sup>.

يضيف نفس الباحث قائلاً: بأن الجمعية العامة للأمم المتحدة كانت السبّاقة في وضع القيود على تمويل الأمم المتحدة للمحكمة الجنائية الدولية قبل مجلس الأمن وكان ذلك في مارس 2005، ممّا أدّى إلى إرجاء الوضع في دارفور. ولم يتم تنفيذ المساهمات المالية من جانب الأمم المتحدة إلى المحكمة إلا بعد عدول الجمعية العامة للأمم المتحدة عن موقفها. حيث وافقت على ذلك بقرار منها، وقد خضعت تلك الأموال لترتيبات مستقلة معترف بها في المادة 13/1) من اتفاق العلاقة بين المحكمة والأمم المتحدة<sup>9</sup>.

وفي الواقع لا يستطيع مجلس الأمن منع التمويل على المحكمة الجنائية الدولية، لأنّ الجمعية العامة هي صاحبة الاختصاص لإعداد ميزانية الأمم المتحدة، كما بإمكانه تقديم طلب ميزانية برنامجية لتغطية تكاليف الإحالات إلى المحكمة، على أن تقدم الأمانة العامة للأمم المتحدة الطلب إلى لجنة الميزانية للجمعية العامة للأمم المتحدة<sup>10</sup>.

إنّ معالجة مسألة تمويل المحكمة من خلال مجلس الأمن قد لا يحل المشكلة بالكامل لأنّ القرار بيد الجمعية العامة كما سبق الإشارة إليه. لكن في الواقع في كلا الجهازين قد تأتي الاعتراضات على الدعم المالي للمحكمة من مالكي حق الفيتو لأنّ هذه الدول تشارك بحصة كبيرة من الأموال التي تقرر الأمم المتحدة تخصيصها للمحكمة<sup>11</sup>. كما تسعى بعض الدول الإفريقية إلى إعاقه الدعم من الجمعية العامة لأسباب سياسية تعود إلى علاقة المحكمة بدول الاتحاد الإفريقي.

تدخل جمعية الدول الأطراف في عمل الجمعية العامة للأمم المتحدة أثناء إعداد ميزانية الأمم المتحدة أو رفع تقرير سنوي من قلم المحكمة الجنائية الدولية عن التكاليف التقريبية المخصصة لتمويل مجلس الأمن الدولي للإحالات التي يحيلها على المحكمة بناءً على طلب من جمعية الدول الأطراف كلاهما لم يجعل الأمم المتحدة تستجيب لتمويل الإحالات بالكامل.

في الفقرة 42 من منطوق القرار " ICC-ASP/19/Res.6 " الصادر عن جمعية الدول الأطراف تلاحظ هذه الأخيرة بقلق أنّ الدول الأطراف لا تزال تتحمل وحدها، حتى الآن، التكاليف التي تتكبدها المحكمة نتيجة للحالات المحالة من مجلس الأمن، وتلاحظ أنّ الميزانية المعتمدة المخصصة في المحكمة للإحالات من مجلس الأمن بلغت حتى الآن نحو 70 مليون يورو<sup>12</sup>.

<sup>8</sup>. Deborah RUIZ VERDUZCO, The Relationship between the ICC and the United Nations Security Council, in Carsten STAHN, The law and practice of the international criminal court, Oxford University Press, Published in the United States of America, p40.

<sup>9</sup>. Deborah RUIZ VERDUZCO op.cit., p40.

<sup>10</sup>. الفقرة 1 من المادة 17 من ميثاق هيئة الأمم المتحدة، والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، الملحق بالميثاق، الصادر بمدينة سان فرانسيسكو، الولايات المتحدة الأمريكية، في ختام مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بنظام الهيئة الدولية، الصادر في 1945/06/26، والنافذ في 1945/10/24.

<sup>11</sup>. المرجع نفسه، الفقرة 17.

<sup>12</sup>. تقرير قلم المحكمة عن التكاليف التقريبية المخصصة حتى الآن ضمن المحكمة والمتعلقة بالإحالات من مجلس الأمن، في جمعية الدول الأطراف في دورتها 36 من 6-11 ديسمبر 2021، الصادرة بالوثيقة ICC-ASP/20/11، لاهاي في 2021، ص1 و2.

إنّ مخطط التمويل الحالي للمحكمة الجنائية الدولية له تداعيات على استقلال الإدعاء العام فعلى سبيل المثال، نبّه المدعي العام في عام 2011 إلى أنّ التحقيقات الإضافية في ليبيا تتطلب توافر أموال، ولم يتحدد بعد ما إذا كانت الأموال المطلوبة سيتم توفيرها للمكتب لإجراء تحقيق في ليبيا<sup>13</sup>.

### المطلب الثالث: مصادر تمويل أخرى

تقرر المادة 116 من نظام روما مصادر أخرى لتمويل المحكمة الجنائية الدولية حيث تتمثل في تلقيها أموالاً إضافية من تبرعات الحكومات والمنظمات الدولية والأفراد والشركات والكيانات الأخرى، وأي أموال أخرى يصبح من حق المحكمة الحصول عليها أو يجوز تلقيها<sup>14</sup>.

يرى البعض بأنّ تلقي المحكمة الجنائية الدولية تبرعات وجعلها جزءاً من ذمتها المالية أمر من شأنه أن يجلب للمحكمة شكوكاً<sup>15</sup>، رغم أنّ التبرعات والهيئات التي تتلقاها المحكمة قد تستخدمها جمعية الدول الأطراف أموالاً إضافية وفقاً لمعايير خاصة، يمكن أن تحتاجها وقت الأزمات خاصة في ظل الأزمات المالية المتعاقبة التي يعرفها العالم، وتفادياً لوقوع المحكمة في ضيق مالي أنشأت جمعية الدول الأطراف صندوق الطوارئ الموضوع تحت تصرف المحكمة.

ما ينبغي على المحكمة الجنائية الدولية فعله هو التحري في نزاهة تلك الكيانات والأشخاص المتبرعة ونوعية المال المتبرع به، وتحرص على تجنب الخضوع لها، حيث اكتشف الباحث الأمريكي "جون روزنتال" أنّ المحكمة تلقت تمويلات من جهات رئيسية متهمّة بالضلوع في جرائم حرب واسعة النطاق مما يثير مخاوف بشأن نزاهتها<sup>16</sup>.

تخصيص ميزانية مستقلة للمحكمة الجنائية الدولية من اشتراكات الدول الأطراف وتبرعات الدول أو المنظمات الدولية أو الأفراد أو أيّ كيان آخر؛ ليس معناه أنّ المحكمة تخضع لهذه الكيانات، فتلقي المحكمة لتلك التبرعات من مختلف الأشخاص واستخدام تلك الأموال باعتبارها أموالاً إضافية تخضع لمعايير محددة<sup>17</sup> تدرأ عن المحكمة الشكوك؛ إنّ الهدف من توسيع عدد المساهمين في ميزانية المحكمة، أمر في غاية الأهمية من شأنه أن يبعد المحكمة من الوقوع في ضيق مالي قد يحول دون تحقيق أهدافها.

إلى غاية 2022، وافقت الجمعية على 20 ميزانية سنوية للمحكمة، بلغ مجموعها أكثر من مليار يورو، بما في ذلك 158.809.5 ألف يورو لميزانية 2022<sup>18</sup>. وفي ظاهر الأمر يعد هذا استثماراً كبيراً في النظام الجديد للعدالة الجنائية الدولية. سواء كان كافياً أم لا، بالنظر لضرورة قرارات الميزانية الصادرة عن جمعية الدول الأطراف لأداء عمل المحكمة.

تلك الأموال التي تضمنها المحكمة الجنائية الدولية تنفق منها على أنشطتها بناء على ميزانية برنامجية يتم إعدادها من طرف مسجل المحكمة بعد اعتمادها. تخضع هذه الميزانية لرقابة داخلية من طرف لجنة الميزانية والمالية التي أنشأتها جمعية الدول الأطراف بصفتها هيئة فرعية تابعة لها عملاً بالقرار ICC-ASP/1/ RES/4، المؤرخ في 2002/9/3، عن طريق انتخاب أعضائها<sup>12</sup>. لم تكتف المحكمة بالآليات الداخلية التي أوجدتها من أجل

<sup>13</sup>. مكتب المدعي العام، التقرير الثاني للمدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية إلى مجلس الأمن، المتعلق بالقرار 1970 (2011) المؤرخ في 2 نوفمبر 2011، الفقرة 53.

<sup>14</sup>. القاعدة 104/03/14-5 البند 1-5 الفقرة الفرعية (د)، من النظام المالي والقواعد المالية للمحكمة الجنائية الدولية المعدل والمتمم.

<sup>15</sup>. عبد اللطيف براء منذر كمال، النظام القضائي للمحكمة الجنائية الدولية، دار الحامد، عمان، الأردن، ط1، 2008، ص: 191-192.

<sup>16</sup>. John LAUGHLAND and Geoffrey ROBERTSON In David HOILE, Justice denied, the reality of the international criminal court, Africa Research Centre, LONDON, 2014, p15.

<sup>17</sup>. المادة 88 / 2 من النظام الداخلي لجمعية الدول الأطراف.

<sup>18</sup>. جمعية الدول الأطراف، الملخص العام لميزانية عام 2022 البرنامجية المقترحة للمحكمة الجنائية الدولية، لاهاي في 6-11 ديسمبر 2021، الصادرة بالوثيقة ICC-ASP/20/10، ص09.

ترشيد جانبها المالي، بل أخضعت أموالها وميزانيتها لرقابة خارجية، عن طريق مراجع حسابات مستقل<sup>19</sup> يراجع سنويا سجلاتها ودفاترها وحساباتها، بما في ذلك بياناتها المالية السنوية.<sup>20</sup>

## المبحث الثاني: آثار الأزمة المالية العالمية على المحكمة الجنائية الدولية

في سنة 2008 تعرضت الولايات المتحدة الأمريكية لأزمة عقارات حادة بسبب ارتفاع نسبة الفوائد في البنوك، هذه الأزمة امتدت إلى العديد من دول العالم خاصة الدول الأوروبية التي لها علاقة مباشرة مع كل من الولايات المتحدة الأمريكية والمحكمة الجنائية الدولية، حيث أصبحت الدول الأطراف تعيش قيودا مالية شكلت مخاطر مالية على المحكمة الجنائية الدولية (المطلب الأول)، مما أدى ببعض الدول الأطراف إلى السعي لتعليق رفع ميزانية المحكمة الجنائية الدولية (المطلب الثاني)، لم تكتف الدول الأطراف بهذه المحاولة بل تدخلت لترشيد ميزانية المحكمة (المطلب الثالث).

### المطلب الأول: المخاطر المالية على المحكمة الجنائية الدولية

تتعرض المحكمة الجنائية الدولية أثناء سير أعمالها لمخاطر مالية شأنها شأن الدول في ذلك، مثل مخاطر السوق (الفرع الأول)، ومخاطر الائتمان (الفرع الثاني) ومخاطر السيولة (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول: مخاطر السوق

تحدد مخاطر السوق في مخاطر العملات (أولا) ومخاطر أسعار الفائدة (ثانيا).

#### أولا: مخاطر العملات

تتمثل مخاطر العملات في احتمال حدوث تقلبات في قيمة الصرف أو التدفقات النقدية المستقبلية لأداة مالية معينة بسبب حدوث تغييرات في أسعار صرف العملات الأجنبية. والمحكمة الجنائية الدولية معرضة لمخاطر العملات عن طريق المعاملات في العملات الأجنبية المتعلقة في الغالب بعملياتها الميدانية.<sup>21</sup>

#### ثانيا: مخاطر أسعار الفائدة

تتمثل في تقلب القيمة الحقيقية أو التدفقات النقدية المستقبلية لأداة مالية معينة بسبب حدوث تغييرات في أسعار الفائدة. وينطوي القرض المقدم من الدولة المضيفة على سعر فائدة ثابت ولا يعرض المحكمة لمخاطر تغير أسعار الفائدة. في عام 2020، ظل سعر الفائدة الأساسي للبنك المركزي الأوروبي عند مستوى قياسي منخفض بلغ صفر في المائة (0%). كما بقي سعر الفائدة على الودائع لدى البنك المركزي الأوروبي منخفضا عند نسبة -0.5 في المائة. وتفرض عدة مصارف أسعار فائدة سلبية بنسبة -0.5 في المائة أو أعلى عند تجاوز رصيد معين على جميع الحسابات.<sup>22</sup>

تفاديا للمخاطرة ستظل أولوية المحكمة الجنائية الدولية مواصلة الحفاظ على أموالها، وستسعى لتحقيق عائدات واستثمارات مقبولة في سوق صعبة، مع الحفاظ على الأموال من خلال الالتزام بسياساتها الصارمة بشأن استثمار الأموال الفائضة. ومع ذلك، وبالنظر إلى قرارات السياسة النقدية الأخيرة للبنك المركزي الأوروبي والاتجاه المستمر لانخفاض أسعار الفائدة، لن يتسنى تجنب بعض رسوم الفائدة السلبية في عام 2021.<sup>23</sup>

#### الفرع الثاني: مخاطر الائتمان

تتمثل مخاطر الائتمان في تسبب أحد الأطراف في خسارة مالية للطرف الآخر بسبب عدم الوفاء بالتزاماته. والمحكمة الجنائية الدولية معرضة لمخاطر الائتمان من خلال المبالغ المستحقة القبض المتعلقة باشتراكات الدول الأطراف. لذلك يتعين على الدول الأطراف أن تسدد الاشتراكات في الوقت المناسب - في غضون 30 يوما من تسلم

<sup>19</sup> المادة 118 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المؤرخ في 17/7/1998، والصادر بالوثيقة A/CONF.183/9، المعدل بالوثيقة N.651.2010. treaties و CN.651.2010. treaties المؤرخ في 29/11/2010.

<sup>20</sup> البيانات المالية للمحكمة الجنائية الدولية للفترة من 1 جانفي إلى 31 ديسمبر 2010، ص 13.

<sup>21</sup> تقرير قلم المحكمة عن التكاليف التقريبية المتعلقة بالإحالات من مجلس الأمن، المرجع السابق، ص 19.

<sup>22</sup> المرجع نفسه، ص 20.

<sup>23</sup> المرجع نفسه، ص 20.

المذكورة الشفوية من المحكمة. وقد تواصلت المحكمة بانتظام مع الدول الأطراف التي لديها اشتراكات غير مسددة لتذكيرها بالتزاماتها. كما يتعين على جمعية الدول الأطراف زيادة اتصالاتها السياسية والدبلوماسية مع الدول التي لديها مساهمات معلقة، لا سيما تلك التي عليها متأخرات كبيرة<sup>24</sup>.

### الفرع الثالث: مخاطر السيولة

لقد كان للأزمة المالية العالمية لعام 2008 وتداعياتها المستمرة تأثيرا ملحوظا على مناقشات ميزانية المحكمة واستمر ذلك حتى في السنوات الأخيرة، مما أدى بالعديد من الدول إلى تجميد (تعليق) تمويلاتها للمحكمة استجابة لمشاكلها المالية الداخلية<sup>25</sup>. تأخر الدول عن تسديد اشتراكاتها أحد المخاطر التي تهدد استقلالية المحكمة من الناحية المالية، حيث تثبت الممارسة العملية أن تقرير لجنة الميزانية والمالية لعام 2016، يشير إلى أنه من بين 124 دولة طرف في اتفاقية روما فإن عدد الدول المسددة بالكامل لاشتراكاتها هو 71 دولة فيما يوجد 17 دولة عليها متأخرات في تسديد اشتراكاتها، و24 دولة غير مسددة بالكامل، وعليه تم حرمان 12 دولة من التصويت لعدم تسديد اشتراكاتها لمدة سنتين كاملتين أو يزيد<sup>26</sup>، وفق الإحصائيات المقدمة تشكل نسبة الدول التي تشكل مخاطر أو تسبب ضائقة مالية على المحكمة بأكثر من 42 % من مجموع الدول الأطراف وهو رقم يثير قلق المحكمة كثيرا<sup>27</sup>. لكن يجب وضع في الحسبان مخاطر الحرمان من التصويت.

أما بالنسبة لحالة الاشتراكات في نهاية شهر أوت لسنة 2021 فإنه من بين 123 دولة طرف يوجد 51 دولة طرف غير مسددة، منها 23 دولة لم تسدد إلى غاية التاريخ أعلاه فقط، أما الباقي أي 28 دولة فإنها لم تسدد اشتراكاتها لسنوات مختلفة البعض توقف عن الاشتراك منذ 2007 إلى غاية 2021 ونسبة هذه الدول تشكل تقريبا 23% ونسبة التمويل غير المسدد تقدر في ذات السنة بـ32.94% بقيمة قدرها 48.835.90 يورو أمام ميزانية برنامجية بقيمة 148.259.00 يورو وهو ما يجعل ميزانية المحكمة على المحك<sup>28</sup>.

لقد أدى عدم تسديد أنصبة الدول للمحكمة إلى تأخر فتح التحقيق في كوت ديفوار (القضية الثانية) بسبب القيود المتعلقة بالموارد، ما نال إلى حد كبير من سمعة المحكمة، التي يتصور - خطأ - أنها منحازة إلى جانب واحد في عمليات التحقيق التي تجريها<sup>29</sup>. هذا ما جعل "Stuart FORD" يقوم بمقارنة بين كفاءة المحكمة وكفاءة محكمة يوغسلافيا السابقة من حيث الإنفاق، ليستنتج في الأخير أن المحكمة أقل سيولة من محكمة يوغسلافيا السابقة<sup>30</sup>. لكنه من الخطأ القيام بهذه المقارنة لاختلاف المحكمتين من عدة نواحي يتعذر علينا الأمر عرضها في هذه الدراسة.

### المطلب الثاني: سعي بعض الدول الأطراف لتعليق رفع ميزانية المحكمة الجنائية الدولية

تحدد مساهمة الدول الأطراف في المحكمة الجنائية الدولية وفقا لجدول الأنصبة الذي اتفق عليه في جمعية الدول الأطراف، بالاستناد إلى الجدول الذي تعتمد عليه الأمم المتحدة مع التغيير الذي يناسب المحكمة، فيتم

<sup>24</sup>. تقرير قلم المحكمة عن التكاليف التقريبية المتعلقة بالإحالات من مجلس الأمن، المرجع السابق، ص20.

<sup>25</sup>. Stuart Ford, op.cit., p84.

<sup>26</sup>. عملا بنص المادة 112 فقرة 8 من النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، إذ تمنع هذه الفقرة أية دولة طرف من التصويت إذا تأخرت عن سداد اشتراكاتها المالية للمحكمة بما يساوي أو يفوق الاشتراكات المستحقة عليها في السنتين الكاملتين السابقتين، ما لم يكن ذلك التأخر راجعا لأسباب قاهرة.

<sup>27</sup>. تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السابعة والعشرين، الدورة الخامسة عشرة، لاهاي من 16 إلى 24 نوفمبر 2016، الصادر بالوثيقة، ICC-ASP/15/15، ص: 45-48.

<sup>28</sup>. جمعية الدول الأطراف، تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السابعة والثلاثين، الصادر بالوثيقة ICC-ASP/20/15، لاهاي من 6 إلى 11 ديسمبر 2021، ص: 60-62.

<sup>29</sup>. مشروع الميزانية البرنامجية المقترحة للمحكمة لعام 2017 الصادر بالوثيقة ICC-ASP/15/10، ص 12.

<sup>30</sup>. Stuart FORD, op.cit., p: 103-104.



من خلال جدول الأنصبة تقرير وجود حد أدنى للإسهام في الميزانية بالنسبة للدول بأن لا يقل عن 0,001% من الميزانية السنوية، وحد أقصى لا يزيد عن 25% من تلك الميزانية<sup>31</sup>.

نظرا للطلبات المالية المتزايدة من طرف جمعية الدول الأطراف عقب الأزمة المالية العالمية لسنة 2008 التي مست الدول في اقتصاديتها، دعت خمس دول من أكبر المساهمين<sup>32</sup> إلى "النمو الاسمي الصفري"<sup>33</sup>، بسبب القيود المفروضة عليها، وفي حقيقة الأمر أنّ هذا لا يتفق مع الشرط الصريح الوارد في المادة 112/2 (د) بأن تنظر جمعية الدول الأطراف في الميزانية وتبنت فيها<sup>34</sup>، ما أدى إلى قيام معارضة قويّة في جمعية الدول الأطراف ومفاوضات طويلة على الميزانية<sup>35</sup>، نتج عنها التوصل إلى تسويات حيث تمّ إسقاط "النمو الاسمي الصفري"، وإنقاص إلى حد كبير من الميزانية التي طلبتها المحكمة والمبلغ الذي أوصت به لجنة الميزانية والمالية أساساً<sup>36</sup>.

### المطلب الثالث: تدخل الدول الأطراف في مهام المحكمة لترشيد الميزانية

أدت الأزمة المالية العالمية إلى فرض قيود على الدول، هذا الأمر جعل جمعية الدول الأطراف تعتمد على استحداث استراتيجيات وسياسات لمواجهة هذا التحدي، تجلّى ذلك في الخلاف الذي ثار بين الدول الأطراف والمحكمة بشأن تمويل الزيارات العائلية للمحتجزين المعوزين، حيث تبين أنّ جمعية الدول الأطراف تناقض قراراً قضائياً من الرئاسة، حيث طلبت الدول الأطراف، بأنّه يتعيّن على المحكمة مشاورة جمعية الدول الأطراف في هذا الشأن قبل اتخاذ القرار. في مارس 2009 أصدرت هيئة الرئاسة قراراً قضائياً ردّاً على شكوى أثارها أحد المحتجزين فيما يتعلق بعدد الزيارات العائلية وتمويلها. مضمون القرار أنّه يقع على عاتق المحكمة التزام بتمويل الزيارات العائلية للأشخاص المعوزين، بالمقابل فإنّ جمعية الدول أصدرت قراراً يتعارض مع قرار الرئاسة من خلال إعادة تأكيد موقف العديد من الدول الأطراف الراضة لتمويل الزيارات العائلية للأشخاص المعوزين<sup>37</sup>، علاوة على ذلك، قامت جمعية الدول بإنشاء صندوق خاص للزيارات العائلية لضمان تمويلها بالكامل من خلال التبرعات الطوعية<sup>38</sup>.

كما حدث وأنّه أمام طلبات الميزانية المتزايدة المقدمة من طرف جهاز الادعاء العام لتنفيذ خطته الإستراتيجية للفترة من جوان 2012 إلى عام 2014، اتخذت جمعية الدول الأطراف قرارات قوّضت تنفيذ تلك الخطة والإستراتيجية حتى صار ينظر إليها كتهديد لاستقلال المدعي العام والمفروض أنّ جمعية الدول تتحمل مسؤوليتها في أداء هذه المهام لضمان عدم تقويض قدرة المحكمة بما لا يخالف فاعليتها<sup>39</sup>.

### المبحث الثالث: تأثير جائحة كورونا على المحكمة الجنائية الدولية والتدابير المتخذة للتخفيف منها

ككل المؤسسات الوطنية أو الدولية تأثرت المحكمة الجنائية الدولية هي أيضاً بجائحة كورونا واتخذت لمواجهة ذلك التدابير والبروتوكول المقرر للحفاظ على موظفيها أيّ مواردها البشرية بل حتى المادية منها لا سيما

<sup>31</sup>. عبد اللطيف براء منذر كمال، المرجع السابق، هامش ص191.

<sup>32</sup>. الدول الخمس الأكثر مساهمة في ميزانية المحكمة الجنائية الدولية هي: اليابان، ألمانيا، فرنسا، بريطانيا، إيطاليا.

<sup>33</sup>. المقصود بالنمو الاسمي الصفري الإبقاء على المبالغ المخصصة لميزانية السنوات السابقة دون تغيير، هذه السياسة قد تطرح بحدة مشكل تمويل النشاطات المتزايدة للمحكمة.

<sup>34</sup>. Jonathan O'DONOHUE, The ICC and the ASP, in Carsten STAHN, The law and practice of the international criminal court, Oxford University Press, Published in the United States of America p115.

<sup>35</sup>. Ibid. p114.

<sup>36</sup>. Ibid. p115.

<sup>37</sup>. Family visits for indigent persons, ICC-ASP/8/Res.4, 26 November 2009 (Eighth Session of the Assembly of States Parties) para 2.

<sup>38</sup>. Programme budget for 2011, the Working Capital Fund for 2011, scale of assessments for the apportionment of expenses of the ICC, financing appropriations for 2011 and the Contingency Fund, ICC-ASP/9/Res.4, 10 December 2010 (Ninth Session of the Assembly of States Parties) Section X.

<sup>39</sup>. Jonathan O'DONOHUE, op.cit., pp: 111-112.



ميزانيتها. حيث أنّ 75 % من الموظفين ألزمهم بوضعية العمل عن بعد، وأنّها رصدت الآثار المترتبة في الميزانية على جميع ترتيبات الموارد البشرية. ومع زيادة الدعاوى والتحقيقات، ورفع القيود المفروضة على السفر، وبقاء التكاليف الثابتة وقت الجائحة مرتفعة، تدرك لجنة الميزانية أنّ الميزانية ستعرض لضغوط متزايدة<sup>40</sup>.

لذلك قامت المحكمة الجنائية الدولية بإنشاء فريق إدارة الأزمات الذي قدم مجهودات كبيرة، حيث حرص على تقديم التوجيه والتوصية بالتدابير العملية لإدارة جائحة كورونا لتنظيم أنشطة المحكمة بطريقة منسقة. ومع الاعتراف بهذا الدور الذي لعبه فريق إدارة الأزمات، لاحظت لجنة الميزانية والمالية الحاجة إلى تعديل النهج والأنشطة في المحكمة من منظور طويل الأجل في ظل الظروف الجديدة.

## المطلب الأول: المخاطر المالية جراء جائحة كورونا كوفيد 19

في نهاية عام 2020، زادت الاشتراكات غير المسددة بمقدار 12.6 مليون يورو مقارنة بنهاية عام 2019 وبلغت مبلغا غير مسبق ناهز حوالي 38.4 مليون يورو. وارتبط مجموع الاشتراكات البالغ عددها 20.7 مليون يورو بالأنصبة المقررة لعام 2021 التي وردت من بعض الدول الأطراف في عام 2020 مقدما (الجدول 1) ولولا هذه الاشتراكات المتلقاة مقدما لبلغ عجز السيولة في نهاية السنة المالية 2020 ما قدره 14.3 مليون يورو، وهو ما لم تكن تغطيته ممكنة إلا جزئيا بالمستوى الحالي لصندوق رأس المال العامل البالغ 11.5 مليون يورو، مما يترك عجزا نقديا قدره 2.8 مليون يورو<sup>41</sup>.

وفي عام 2021، وضعت المحكمة تقديرات للتدفقات النقدية، بما في ذلك تقديرات بشأن الاشتراكات الواردة، استنادا إلى اتجاهات الاشتراكات الواردة في عام 2020 و/أو الإشارة إلى المدفوعات المحتملة التي تقدمها الدول الأطراف وإذا تحقق هذا الاتجاه، فقد تنشأ مشاكل في السيولة قبل نهاية عام 2021 ووفقا لتوقعات التدفقات النقدية التي أجريت في نهاية ماي 2021، من المتوقع أن يبلغ العجز النقدي نحو 8.5 ملايين يورو، بعد الاستخدام الكامل لصندوق رأس المال العامل، في نهاية عام 2021. ولا يشمل هذا التوقع صندوق الطوارئ البالغ 5.2 ملايين يورو. وإذا تمكنت الدول الأطراف التي لها مبالغ كبيرة متأخرة من تحسين أنماط سدادها وتقديم اشتراكاتها في عام 2021، فسينخفض العجز النقدي في نهاية السنة أو سيزول وتواصل المحكمة جهودها الرامية إلى العمل مع الدول الأطراف لتخفيض متأخراتها. ولما كان نقص السيولة يشكل خطرا كبيرا على المحكمة الجنائية الدولية، فقد وضعت المحكمة استراتيجية لمعالجة العجز المحتمل في السيولة<sup>42</sup>.

لاحظت لجنة الميزانية بقلق بالغ أن الاشتراكات العادية غير المسددة من السنوات السابقة بلغت في 31 مارس 2021 قيمة 32,245,200 يورو. وأن إجمالي الاشتراكات غير المسددة من السنوات السابقة لأربع دول أطراف فقط تبلغ حوالي 30.8 مليون يورو أو حوالي 95.5 % من إجمالي الاشتراكات غير المسددة من السنوات السابقة. كما أشارت اللجنة إلى أنه من الضروري أن تدفع الدول الأطراف اشتراكاتها غير المسددة، فعدم القيام بتسديد الاشتراكات قد يؤدي إلى نقص في التدفق النقدي اللازم للأنشطة والعمليات الأساسية للمحكمة. هذا الخطر كاد أن يتحقق في نهاية عام 2020 لو لم تتمكن المحكمة من إقناع بعض الدول الأطراف بدفع مساهمتها لعام 2021 مقدما.

تم اعتماد ميزانية المحكمة الجنائية الدولية لسنة 2021 بقيمة قدرها 44,673,900 يورو، ولاحظت لجنة الميزانية والمالية أنه حتى 31 مارس 2021، كانت المساهمات العادية البالغة 109,049، 70 يورو، حيث لاحظت أنه 48.4 % غير مسددة للميزانية المعتمدة لعام 2021 ولاحظت اللجنة أنّ 40 دولة فقط من

<sup>40</sup>. جمعية الدول الأطراف، تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السابعة والثلاثين، المرجع السابق، ص6.

<sup>41</sup>. جمعية الدول الأطراف، البيانات المالية للمحكمة الجنائية الدولية المنتهية في 31 ديسمبر 2020، الصادرة بالوثيقة ICC-ASP/20/12، ص20.

<sup>42</sup>. المرجع نفسه، ص20-21.

الدول الأطراف البالغ عددها 123 قد سددت اشتراكاتها بالكامل حتى 31 مارس 2021. وأشارت اللجنة إلى أنه من الضروري للدول الأطراف تقديم مساهماتها في الوقت المحدد<sup>43</sup>.

لقد شهد الاتجاه خلال السنوات العشر الماضية ارتفاع مستوى المساهمات غير المسددة من حوالي 3 % في عام 2011 إلى حوالي 26 % في عام 2020، ومن 2.8 مليون يورو إلى 38.4 مليون يورو على التوالي. وخلال نفس الفترة، ارتفعت الميزانية البرنامجية للمحكمة من 103.6 مليون يورو إلى 149.2 مليون يورو، أي بنمو بنحو 44 % تشير الأرقام الأولية إلى أنّ عددا من الدول الأطراف وجد صعوبة في الوفاء بالتزاماته. يقدم هذا الجدول (الشكل 1) وضعية الدول في المساهمات غير المسددة، من 2011 إلى 2021 بناء على المعلومات المتاحة حتى 31 مارس 2021 مقابل مبلغ الميزانية البرنامجية للمحكمة خلال تلك السنوات<sup>44</sup>.

السنوات	الميزانية البرنامجية	مساهمات الميزانية البرنامجية غير المسددة في نهاية الفترة بما في ذلك السنوات السابقة	المساهمات غير المسددة بالنسبة المئوية
2011	103.607.90	2.791.60	2.69 %
2012	108.800.00	6.569.27	6.04 %
2013	115.120.30	6.980.18	6.06 %
2014	121.656.20	14.489.26	11.91 %
2015	130.665.20	20.785.67	15.91 %
2016	139.590.60	18.405.97	13.18 %
2017	144.587.30	31.047.93	21.47 %
2018	147.431.90	21.121.66	14.33 %
2019	148.135.10	25.771.66	17.40 %
2020	149.205.60	38.401.74	25.74 %
2021	148.259.00	48.835.90	32.94 %

الشكل 1: المساهمات غير المسددة على مدى السنوات العشر الماضية (بآلاف اليوروهات)

وفي تقرير لها أبدت من خلاله لجنة الميزانية والمالية بالمحكمة الجنائية الدولية قلقها الشديد لتأخر بعض الدول الأطراف عن تسديد اشتراكاتها وبالتالي فإنّ آفاق السيولة في المحكمة قد ازداد سوءاً، حيث بلغ المجموع الكلي للاشتراكات غير المسددة 63.3 مليون يورو وأنّ 9 دول أطراف متأخرة عن السداد لن تتمكن من التصويت وفقاً للفقرة 8 من المادة 112 من نظام روما<sup>45</sup>.

وقد ذكرت اللجنة الدول الأطراف بالتزاماتها في تسديد الاشتراكات وأنّ هناك توصيات عديدة بتحسين الحالة المالية للمحكمة صدرت في السنوات السابقة خصيصاً عن مراجعين خارجيين للحسابات، وعن خبراء مستقلين. من بينها استخدام الجزاءات المنصوص عليها في نظام روما أو تقديم خطط سداد للدول المتأخرة لتمكينها من تسديد هذه المتأخرات عن طريق الدفع على أقساط، ورغم إقناع الدول الأطراف المتأخرة بسداد اشتراكاتها فقد لاحظت اللجنة أن جميع هذه التوصيات لم يكن لها الأثر المنشود<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> جمعية الدول الأطراف، تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السادسة والثلاثين، الصادرة بالوثيقة ICC-ASP/20/05، لاهاي من 6-11 ديسمبر 2021، ص 07.

<sup>44</sup> جمعية الدول الأطراف، تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السادسة والثلاثين، المرجع السابق، ص 8.

<sup>45</sup> المرجع نفسه، ص 9.

جمعية الدول الأطراف، تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السابعة والثلاثين، المرجع السابق، ص 47. <sup>46</sup>

تعترف المحكمة بأن مدفوعات الاشتراكات تعتبر قضية سياسية تتطلب الاهتمام، ليس فقط في نهاية العام ولكن مباشرة في بدايته. على الرغم من مجهود المحكمة فيما يتعلق بحث الدول على تسديد اشتراكاتها، يجب عليها أيضا وضع خطة طوارئ للإنفاق تمكّنها من خفض الإنفاق إذا لزم الأمر لتجنب حدوث عجز في نهاية العام<sup>47</sup>.

### المطلب الثاني: تأثير جائحة كورونا على أنشطة المحكمة الجنائية الدولية

لقد أدى تأجيل البعثات والقيود المفروضة على السفر إلى تخفيض للإنفاق بقيمة 4.33 مليون يورو؛ بالإضافة إلى ذلك، فإنّ تقليص أنشطة التدريب المخطط لها للإنفاق كان بمقدار 0.68 مليون يورو ونفقات التشغيل العامة التي تبلغ 1.64 مليون يورو المرتبطة بانخفاض أشغال مباني المحكمة وأيام الجلسات التي استمرت 71 يوما قد سمحت للمحكمة باستيعاب تجاوز تكاليف الموظفين المرتفعة 1.25 مليون يورو، وتجاوز المساعدة القانونية 0.72 مليون يورو، وتجاوز المستشارين 0.45 مليون يورو وفيما يلي نحاول إبراز تمكن المحكمة من تحقيق وفورات مالية في بعض الأنشطة (الفرع الأول)، ثم تعرض بعض أنشطة المحكمة لإنفاق زائد (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: تمكن المحكمة من تحقيق وفورات مالية في بعض الأنشطة

لقد أدى تأجيل البعثات والقيود المفروضة على السفر إلى تخفيض للإنفاق (أولا)، وإلغاء معظم جلسات الضيافة (ثانيا)، وأيضا تقليص أنشطة التدريب (ثالثا).

#### أولا: السفر

اتخذت المحكمة الجنائية الدولية في ظل الاستمرار المتزايد لجائحة كورونا كوفيد 19 تدابير الصحة والسلامة التي تم تنفيذها لحماية الموظفين، فلجأت المحكمة إلى فرض قيود على السفر، أي الحد من السفر، الأمر الذي أدى إلى عدم إنفاق ميزانية السفر كليا حيث تم استغلال منها 33.5 % أو ما يساوي قيمة 2.12 مليون يورو مقابل الميزانية المعتمدة البالغة 6.33 مليون يورو. استطاعت المحكمة بتحقيق هذه الوفرة المالية أن تستخدم تلك الأموال لتعويض الإنفاق الزائد في تكاليف الموظفين لعام 2020، حيث تمكنت في النهاية أن تحقق فائضا في ميزانية 2020.<sup>48</sup>

#### ثانيا: الضيافة

عملا بالتدابير المتخذة للتخفيف من آثار جائحة كورونا- كوفيد 19-، تم إلغاء العديد من الاجتماعات في المحكمة الجنائية الدولية؛ حيث تم تخفيض عدد الزيارات الرسمية للمحكمة إلى الحد الأدنى، الأمر الذي أدى إلى انخفاض إنفاق الأموال المخصصة للضيافة بـ 50.2 % من الميزانية المعتمدة البالغة 28 ألف يورو لتحقيق المحكمة مرة أخرى وفورات مالية من بند الضيافة المخصص في الميزانية<sup>49</sup>.

#### ثالثا: التدريب

سمحت تكنولوجيا الإعلام والاتصال واستخدام الرقمنة والتواصل والتكوين والتدريب عن بعد، أو تأجيل التدريب إلى مؤشر إيجابي آخر فيما يتعلق بالوفورات المالية للمحكمة حيث تم تنفيذ ميزانية التدريب بنسبة 35 % ما يعادل 0.37 مليون يورو، مقابل الميزانية المعتمدة البالغة 1.05 مليون يورو<sup>50</sup>.

#### الفرع الثاني: تعرض بعض أنشطة المحكمة لإنفاق زائد

إذا كانت المحكمة الجنائية اتخذت إستراتيجية لمواجهة آثار كورونا -كوفيد 19- فيما يتعلق بالسفر والضيافة والتدريب والتي أدت إلى وفورات مالية زائدة للمحكمة، فإنّ تكاليف الموظفين (أولا)، والاستعانة بمستشارين خارجيين (ثانيا) والمساعدة القانونية (ثالثا)، ومصاريف تكنولوجيا المعلومات (رابعا) زادت من إنفاق المحكمة.

#### أولا: تكاليف الموظفين

<sup>47</sup>. جمعية الدول الأطراف، تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السادسة والثلاثين، المرجع السابق، ص9.

<sup>48</sup>. جمعية الدول الأطراف، تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السادسة والثلاثين، المرجع السابق، ص11.

<sup>49</sup>. جمعية الدول الأطراف، تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السادسة والثلاثين، المرجع السابق، ص11.

<sup>50</sup>. المرجع نفسه، ص11.

تكاليف الموظفين للوظائف الثابتة تجاوزت الميزانية المعتمدة بمقدار 1.5 مليون يورو. ويعود ارتفاع معدل التنفيذ البالغ 101.7 % إلى تطبيق جداول المرتبات المنقحة للنظام الموحد للأمم المتحدة. نفس الشيء بالنسبة للمساعدة المؤقتة للاجتماعات التي ارتفعت بـ 0.33 مليون يورو مقابل الميزانية المعتمدة البالغة 0.28 مليون يورو، إنّ معدل الإنفاق الزائد كان مرتبطاً بشكل مباشر بجائحة كورونا عندما كانت هناك حاجة لتأمين خدمات الترجمة الشفوية الإضافية لجلسة ثانية لجمعية الدول الأطراف. كما أنّ إشراك المترجمين الشفويين المستقلين مكن قلم المحكمة من دعم عمليات قاعة المحكمة بشكل استباقي<sup>51</sup>.

### ثانياً: الاستعانة بمستشارين خارجيين

أدت قيود السفر المطبقة على موظفي المحكمة إلى ارتفاع في ميزانية الاستشاريين بما في ذلك صندوق الطوارئ حيث تمّ استهلاك أو تنفيذ نسبة 165.6 % أو ما يعادل 1.14 مليون يورو، مقابل الميزانية المعتمدة البالغة 0.69 مليون يورو نتيجة الحاجة إلى المزيد من الاستشاريين الخارجيين. هذا النوع من الإنفاق أدى بالمحكمة إلى تكوين مستشارين حيث لاحظت لجنة الميزانية والمالية أنّ المحكمة قد وصلت إلى درجة عالية من تكوين إطاراتها. وبالتالي من المتوقع أن يكون لديها مستقبلاً عدد كافٍ من الموظفين ذوي الخبرة، ممّا سيقفل من استخدام الاستشاريين ويخفف عنها الإنفاق الزائد<sup>52</sup>.

### ثالثاً: المساعدة القانونية

تكاليف المساعدة القانونية في ظل جائحة كورونا هي الأخرى ارتفعت من 4.47 مليون يورو وهو المقدار المخصص في بند الميزانية إلى 5.2 مليون يورو، حيث تجاوز الإنفاق بـ 0.72 مليون يورو، غير أنّ المحكمة لم ترجعه إلى أسباب الجائحة وآثارها، بل يرجع بشكل أساسي إلى التطور غير المتوقع في حالة المتهمين (عبد الرحمن) و(جيشيرو) القضية في السودان الذين أثبتت عوزهما فقامت المحكمة بتقديم لهما المساعدة القانونية التي زادت تكاليفها مقارنة بما تمّ تحديده في بند الميزانية المخصص. غير أنّ لجنة الميزانية والمالية لم تقتنع وذكرت بأنّ الاختلافات غير المتوقعة بين افتراضات الميزانية والتطورات الفعلية في حالات أخرى لها تأثير مباشر على معدل تنفيذ ميزانية المساعدة القانونية المعتمدة<sup>53</sup>.

### رابعاً: مصاريف تكنولوجيا المعلومات

لقد لعبت أنظمة تكنولوجيا المعلومات الفعّالة دوراً هاماً في تأمين العمل عن بعد، فضلاً عن استمرار أنشطة المحكمة الجنائية الدولية أثناء الجائحة. وعليه فإنّ بعض أنشطة وإجراءات العمل الجديدة التي تمّ تقديمها في المحكمة بشكل كبير وفق أنظمة تكنولوجيا المعلومات في ظل جائحة كورونا فإنّه سيستمر العمل بها، أي لا بدّ من ترجمة دروس جائحة كورونا إلى رؤية جديدة نحو تكنولوجيا المعلومات وخطط تطوير. هذا ما يؤدي مستقبلاً إلى وجود فرصة لتعويض أو خفض التكاليف الهيكلية لعمليات المحكمة وفي نفس الوقت زيادة رضا الموظفين عن عملهم وتوفير المرونة التكنولوجية لعمليات المحكمة عندما يزداد عبء العمل<sup>54</sup>.

### المطلب الثالث: التدابير المتخذة من طرف المحكمة الجنائية الدولية للتخفيف من آثار كورونا كوفيد 19

كانت سنة 2020 مليئةً بالتحديات بالنسبة للمحكمة الجنائية الدولية على غرار الدول والمؤسسات العالمية الأخرى، حيث واجهت فيها المحكمة صعوبات جائحة كورونا كوفيد 19. لقد أضرت الجائحة بأنشطة المحكمة غير أنّها استطاعت تجاوز العجز في ميزانيتها من خلال كفاءتها التي لجأت إلى ترشيد النفقات العائدة من القيود المفروضة على عديد الأنشطة. وقد أثبتت في تلك الظروف الصعبة قدرتها على التكيف عبر تغيير طريقة عملها بسرعة وبجهود متواصلة ومهارة أبدتها المحكمة منذ بداية الجائحة لتمكين العمليات والمرونة حيث أحرزت تقدماً مقابل النتائج المتوقعة. وهي اليوم مطمئنة إلى أنّه في حالة مواجهة تحديات مماثلة، ستكون المحكمة مجهزة للتعامل معها بفعالية.

<sup>51</sup>. المرجع نفسه، ص11.

<sup>52</sup>. جمعية الدول الأطراف، تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السادسة والثلاثين، المرجع السابق، ص12.

<sup>53</sup>. المرجع نفسه، ص12.

<sup>54</sup>. المرجع نفسه، ص12.

لقد سلّطت المحكمة الضوء على التحديات التي واجهتها عند استيعاب التكاليف غير المتوقعة التي طرأت على أنشطتها، فاستخدمت المحكمة وفورات لمرة واحدة نتجت عن الجائحة، وحققت كفاءات طويلة الأجل استمرت في استكشاف سياسات جديدة لإيجاد المزيد من الكفاءات خاصة فيما يتعلق بتوفير التدريب والعزم على استكشاف موظفين فنيين محليين ذوي خبرة عالية.

وكتحدي لمجابهة تداعيات كورونا على أنشطة المحكمة الجنائية قامت هذه الأخيرة باتخاذ القيود والتدابير على السفر الذي يتم تخصيص له ميزانية كبيرة فحققت احتياطات الإنفاق العائدة من السفر والتدريب والتشغيل والجلسات والمساعدة القانونية وغيرها من النشاطات التي تحتاج إلى إنفاق والتي تم توضيحها فيما سبق.

بالعودة إلى الجدول رقم 1 نلاحظ أنّ النسبة المئوية للمساهمات غير المسددة للدول الأطراف ارتفعت كثيرا في زمن الكورونا أيّ سنتي 2020 و2021. وذلك بسبب عجز الدول عن تسديد اشتراكاتها لأنّ الدول في حد ذاتها كانت تواجه مخاطر الجائحة آنذاك، لكن إستراتيجية المحكمة من خلال التدابير المتخذة أدت إلى إحرازها على وفورات في الأموال لاستغلالها في إعادة تخصيصها من أجل تغطية النفقات غير المتوقعة والبقاء في حدود الميزانية المعتمدة<sup>55</sup>.

في إطار حوكمة مالية المحكمة وترشيد نفقاتها ارتاحت ورحبت كثيرا لجنة المالية بدور المحكمة وقدمت لها توصية بأن تجني فوائد تدابير 2020 وأن تبذل كل جهد لإدارة مواردها البشرية بطريقة مرنة ومبررة وشفافة للاستجابة للحالات غير المتوقعة. ينبغي أن تستخدم المحكمة، قدر الإمكان، الموارد على أساس متطلبات عبء العمل الفعلية وأن تنقل أو توقف الوظائف الشاغرة والتي تعتبر غير ضرورية<sup>56</sup>.

أنّه في عام 2020، بلغ إجمالي النفقات الفعلية للمحكمة بما في ذلك صندوق الطوارئ 144.72 مليون يورو، وهو ما يمثل 97 % من الميزانية المعتمدة لعام 2020 البالغة 149.21 مليون يورو، حيث يمثل الرصيد المتبقي فائضا قدره 4.49 مليون يورو<sup>57</sup> مع العلم أنّه وفق الجدول رقم 1 نلاحظ أنّ النسبة المئوية للمساهمات غير المسددة للدول الأطراف في هذه السنة ارتفعت كثيرا حيث قدرت بـ 25.74 % حيث لم تصل هذه النسبة إلى هذا الحد منذ بدء المحكمة نشاطها. مع هذا قامت المحكمة بجهود لاستيعاب النفقات المتعلقة بالحالات والتطورات غير المتوقعة في إطار ميزانيتها العادية<sup>58</sup>.

لقد قامت المحكمة الجنائية الدولية بإعداد ميزانيتها البرنامجية المقترحة لعام 2022 واضحة في اعتبارها الظروف الاستثنائية المتمثلة في جائحة كوفيد-19- وأثرها على الاقتصاد العالمي. وأخذة بالاعتبار ضرورة الحد قدر الإمكان من زيادات الميزانية نظرا إلى القيود المالية التي تواجهها الدول الأطراف، وضرورة عدم طلب الاعتمادات إلا بعد اتخاذ جميع التدابير الممكنة لتمويل الزيادات من خلال الوفورات والمكاسب المتأتية عن زيادة النجاعة.

إنّ المحكمة تعتقد أن الاعتمادات المقترحة ستسهم في تحقيق نتائج ملموسة ومكاسب متأتية عن زيادة النجاعة طويلة الأمد، وذلك بصورة رئيسية من خلال تسريع الإجراءات القضائية، وتعزيز ضمانات المحاكمة العادلة؛ وزيادة الفعالية والتركيز في عمليات التدارس الأولي وعمليات التحقيق وأعمال المقاضاة؛ وتعزيز الأثر على صعيد الواقع؛ وجعل بيئة المعلومات آمنة فيما يخص عمل المحكمة<sup>59</sup>.

لقد تحولت المحكمة، على الرغم من استمرار أثر جائحة كوفيد-19- ومحدودية الموارد، بالصمود والمرونة وواصلت الاضطلاع بمهامها الكبيرة، ما أفضى إلى نجاحات ملموسة على الصعيد القضائي وزيادات ناجمة عن

<sup>55</sup>. جمعية الدول الأطراف، تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السادسة والثلاثين، المرجع السابق، ص3.

<sup>56</sup>. المرجع نفسه، ص11.

<sup>57</sup>. المرجع نفسه، ص10.

<sup>58</sup>. المرجع نفسه، ص9.

<sup>59</sup>. جمعية الدول الأطراف، تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السادسة والثلاثين، المرجع السابق، ص10.

ذلك في عبء العمل الذي سيشهده عام 2022 وقد أعيد تحديد درجات أولوية الأنشطة وجرى تكييفها عند اللزوم للتمكين من استمرارية الأعمال وصون صحة وراحة الموظفين وغيرهم ممن يتفاعل معهم في مقر المحكمة وفي الميدان. وتدبرت الاعتمادات على نحو مسؤول وواع، بما في ذلك الحد من الأثر المالي لطرائق وشروط العمل الجديدة، والتدابير الإضافية اللازمة للتخفيف من مخاطر العدوى بكوفيد-19 ومشكلات السيولة النقدية<sup>60</sup>. رغم الجهود المبذولة من طرف المحكمة الجنائية الدولية لمواجهة الصعوبات ورفع التحديات بسبب الضيق المالي الشديد الذي تعرفه نتيجة الأزمات العالمية المتعاقبة سواء الأزمة المالية أو جائحة كورونا -كوفيد 19-، فإن استمرار الأزمة الاقتصادية العالمية الحالية لا سيما الأزمة الأوكرانية الروسية التي قد تضر بالعالم قاطبة خاصة وأن الإقليم الذي تقع فيه هذه الأزمة هو أوربا موقع المحكمة الجنائية الدولية ومعظم الدول الأطراف التي صارت تستنزف أموالاً ضخمة سواء في تدعيم أوكرانيا بالسلاح أو بالتضامن الإنساني، أو باستقبال اللاجئين. فهل تستطيع المحكمة الجنائية الدولية الصمود أمام هذه الأزمة وطول أمدها في ظل القيود المالية المفروضة على الدول لا سيما حينما تلجأ هذه الدول إلى ترتيب أولوياتها في الإنفاق؟.

## خاتمة

في هذه المرحلة من البحث حول أثار الأزمات العالمية على تمويل المحكمة الجنائية الدولية، توصلنا إلى توضيح مصادر تمويل المحكمة الجنائية الدولية المحددة بالمصادر الثلاث: أولاً، اشتراكات الدول الأطراف، وثانياً، تمويل مجلس الأمن للإحالات، وثالثاً، تلقي المحكمة أموالاً إضافية من تبرعات الحكومات والمنظمات الدولية والأفراد والشركات والكيانات الأخرى. غير أن هذه الأموال غير مضمونة بالكامل فالمصدر الأول محكوم بقرار سياسي وسيادي لسلطات الدولة الطرف، أما تمويل الإحالة فتخضع لضغوطات الدول مالكة حق الفيتو. وبالتالي يبقى تمويل المحكمة مهدد بالنقص.

حالياً تمر المحكمة الجنائية الدولية بمرحلة صعبة جداً من حياتها نتيجة الآثار السلبية للأزمات العالمية المستمرة والمتعاقبة على العالم، فمن الأزمة المالية العالمية إلى جائحة كورونا -كوفيد 19-، وحالياً الأزمة الأوكرانية الروسية التي قد تمس بتمويل المحكمة ولو مستقبلاً.

رغم الصعوبات التي تعاني منها المحكمة الجنائية الدولية نتيجة الأزمات المذكورة في هذه الدراسة إلا أن ذلك جعل المحكمة الجنائية الدولية ترفع تحدياً من خلال اعتمادها إستراتيجية هادفة للتقليل من حدة هذه الأزمات الخطيرة على مالية المحكمة بحوكمة وترشيد نفقاتها والقيام بالأنشطة الضرورية فقط، واعتمادها على الكفاءات واليد الفنية العالية من الخبراء والمستشارين. وبهذا النوع من التدابير تمكنت المحكمة من تحقيق وفورات مالية قد تمكنها من تجاوز العقبات المستقبلية.

بناءً على ما تقدّم نحاول تقديم بعض الآراء أو التوصيات ضمن النقاط التالية:

- 1- أن الأوان للمجتمع الدولي أن يعيد النظر في مصادر تمويل المحكمة خاصة فيما يتعلق بتمويل مجلس الأمن للإحالة ويجعل الأمم المتحدة تمول المحكمة على سبيل الإلزام لا على سبيل الجواز.
- 2- دعوة جمعية الدول توفير ميزانية مالية تغنيها عن اعتمادها على مجلس الأمن أثناء الإحالة، فهذا الأخير غير ملزم بتمويل الإحالات مثلما تمّ النص عليه في المادة 115 من نظام روما.
- 3- وضع صناديق خاصة للمحكمة الجنائية الدولية تودع فيها أموال التبرعات والهبات ونحو ذلك على غرار ما تقوم به المحكمة لاستغلالها وقت الأزمات.
- 4- مساعدة الدول المتعثرة في الاشتراكات بوضع لها رزمة خاصة للوفاء بالتزاماتها المالية.
- 5- تدخل جمعية الدول الأطراف من خلال فتح قنوات دبلوماسية مع الدول الأكثر إسهاماً في المحكمة لتحسيسها بخطر نقص السيولة وإقناعها بالتمويل المبكر للمحكمة الجنائية الدولية.

<sup>60</sup> المرجع نفسه، ص13.

## قائمة المراجع

### أولاً: المراجع باللغة العربية

#### I- الكتب

- 1- عبد اللطيف براء منذر كمال، النظام القضائي للمحكمة الجنائية الدولية، دار الحامد، عمان، الأردن، ط1، 2008.
- 2- علي جميل حرب، منظومة القضاء الجزائي الدولي، المحاكم الجزائية الدولية والجرائم الدولية المعتبرة، الموسوعة الجنائية الدولية، ج2، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ط1، 2013.
- 3- محمد بوسلطان، مبادئ القانون الدولي العام، الجزء2، دار الغرب، الجزائر، ط 2008.

#### II- الوثائق الرسمية

- 1- ميثاق هيئة الأمم المتحدة، الصادر بمدينة سان فرانسيسكو، الولايات المتحدة الأمريكية، في ختام مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بنظام الهيئة الدولية، الصادر في 1945/06/26، والنافذ في 1945/10/24.
- 2- النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، المؤرخ في 1998/7/17، والصادر بالوثيقة A/CONF.183/9، المعدل بالوثيقة N.651.2010. treaties6 و CN.651.2010. treaties8 المؤرخ في 2010/11/29.
- 3- النظام المالي والقواعد المالية للمحكمة الجنائية الدولية المعدل والمتمم.
- 4- مكتب المدعي العام، التقرير الثاني للمدعي العام للمحكمة الجنائية الدولية إلى مجلس الأمن، المتعلق بالقرار 1970 (2011) المؤرخ في 2 نوفمبر 2011.
- 5- النظام الداخلي لجمعية الدول الأطراف.
- 6- البيانات المالية للمحكمة الجنائية الدولية للفترة من 1 جانفي إلى 31 ديسمبر 2010.
- 7- تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السابعة والعشرين، الدورة الخامسة عشرة، لاهاي من 16 إلى 24 نوفمبر 2016، الصادر بالوثيقة ICC-ASP/15/15.
- 8- مشروع الميزانية البرنامجية المقترحة للمحكمة لعام 2017 الصادر بالوثيقة ICC-ASP/15/10.
- 9- جمعية الدول الأطراف، البيانات المالية للمحكمة الجنائية الدولية المنتهية في 31 ديسمبر 2020، الصادرة بالوثيقة ICC-ASP/20/12.
- 10- جمعية الدول الأطراف، تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السادسة والثلاثين، الصادرة بالوثيقة ICC-ASP/20/05، لاهاي من 6-11 ديسمبر 2021.
- 11- جمعية الدول الأطراف، تقرير لجنة الميزانية والمالية عن أعمال دورتها السابعة والثلاثين، الصادر بالوثيقة ICC-ASP/20/15، لاهاي من 6 إلى 11 ديسمبر 2021.
- 12- تقرير قلم المحكمة عن التكاليف التقريبية المخصصة حتى الآن ضمن المحكمة والمتعلقة بالإحالات من مجلس الأمن، في جمعية الدول الأطراف في دورتها 36 من 6-11 ديسمبر 2021، الصادرة بالوثيقة ICC-ASP/20/11، لاهاي في 2021.
- 13- جمعية الدول الأطراف، الملخص العام لميزانية عام 2022 البرنامجية المقترحة للمحكمة الجنائية الدولية، لاهاي في 6-11 ديسمبر 2021، الصادرة بالوثيقة ICC-ASP/20/10.

#### ثانياً: المراجع باللغة الانجليزية

#### I- books



- II- Deborah RUIZ VERDUZCO, The Relationship between the ICC and the United Nations Security Council, in Carsten STAHN, The law and practice of the international criminal court, Oxford University Press, Published in the United States of America, p30-64.
- III- Jonathan O'DONOHUE, The ICC and the ASP, in Carsten STAHN, The law and practice of the international criminal court, Oxford University Press, Published in the United States of America p105-140.
- IV- John LAUGHLAND and Geoffrey ROBERTSON In David HOILE, Justice denied, the reality of the international criminal court, Africa Research Centre, LONDON, 2014, p11-34.
- V- Stuart Ford, "How Much Money Does the ICC Need ?", in Carsten STAHN, The law and practice of the international criminal court, Oxford University Press, Published in the United States of America, p84-104.

## **II – International Criminal Court documents**

- 1- Family visits for indigent persons, ICC–ASP/8/Res.4, 26 November 2009 (Eighth Session of the Assembly of States Parties) para 2.
- 2- Programme budget for 2011, the Working Capital Fund for 2011, scale of assessments for the apportionment of expenses of the ICC, financing appropriations for 2011 and the Contingency Fund, ICC–ASP/9/Res.4, 10 December 2010 (Ninth Session of the Assembly of States Parties) Section X.

**ثالثاً: المراجع باللغة الفرنسية**

### **I- Ouvrages:**

- 1- Nguyen QUOC DINH? Droit international public, 6<sup>eme</sup> édition, librairie générale de droit et de jurisprudence paris, France, 1999.

### **II - Articles**

- 1- Carole GIRAULT et Bertrand GRAVELET, La Cour pénale internationale: illusion ou réalité ?, article en RSC, 1999,p1-25.

**المواقع الالكترونية**

- 1- موقع المحكمة . [https://www.icc-cpi.int/fr/cases?cases\\_fulltext=&field\\_defendant\\_t=All&page=3](https://www.icc-cpi.int/fr/cases?cases_fulltext=&field_defendant_t=All&page=3)
- 2- موقع المحكمة: . [https://asp.icc-cpi.int/fr\\_menus/asp/states\\_parties/Pages/the\\_states\\_parties\\_to\\_the\\_Rome\\_statute](https://asp.icc-cpi.int/fr_menus/asp/states_parties/Pages/the_states_parties_to_the_Rome_statute)