إطار عمل استراتيجي لتحسين نُظُم تسجيل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية في المنطقة العربية للفترة 2021-2025

ازدهارُ البلدان كرامةُ الإنسان

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

الأمم المتحدة
الاسكوا
ESCWA

ازدهارُ البلدان **كرامةُ الإنسان**

رؤيتنا

طاقاتٌ وابتكار، ومنطقتُنا استقرارٌ وعدلٌ وازدهار

رسالتنا

بشغَف وعزْم وعَمَل: نبتكِر، ننتج المعرفة، نقدِّمُ المشورة،
نبني التوافق، نواكب المنطقةَ العربية على مسار خطة عام 2030.
يداً بيد، نبني غداً مشرقاً لكلِّ إنسان.

E/ESCWA/CL4.SIT/2021/TP.9

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا

إطار عمل استراتيجي لتحسين نُظُم تسجيل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية في المنطقة العربية للفترة 2021-2025

الأمم المتحدة
بيروت

© 2021 الأمم المتحدة
حقوق الطبع محفوظة

تقتضي إعادة طبع أو تصوير مقتطفات من هذه المطبوعة الإشارة الكاملة إلى المصدر.

توجّه جميع الطلبات المتعلقة بالحقوق والأذون إلى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، البريد الإلكتروني: publications-escwa@un.org.

النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذه المطبوعة هي للمؤلفين، ولا تمثل بالضرورة الأمم المتحدة أو موظفيها أو الدول الأعضاء فيها، ولا ترتب أي مسؤولية عليها.

ليس في التسميات المستخدمة في هذه المطبوعة، ولا في طريقة عرض مادتها، ما يتضمن التعبير عن أي رأي كان من جانب الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

الهدف من الروابط الإلكترونية الواردة في هذه المطبوعة تسهيل وصول القارئ إلى المعلومات وهي صحيحة في وقت استخدامها. ولا تتحمل الأمم المتحدة أي مسؤولية عن دقة هذه المعلومات مع مرور الوقت أو عن مضمون أي من المواقع الإلكترونية الخارجية المشار إليها.

جرى تدقيق المراجع حيثما أمكن.

لا يعني ذكر أسماء شركات أو منتجات تجارية أن الأمم المتحدة تدعمها.

المقصود بالدولار دولار الولايات المتحدة الأمريكية ما لم يُذكر غير ذلك.

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام باللغة الإنكليزية، والمقصود بذكر أي من هذه الرموز الإشارة إلى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

مطبوعات للأمم المتحدة تصدر عن الإسكوا، بيت الأمم المتحدة، ساحة رياض الصلح،
صندوق بريد: 8575-11، بيروت، لبنان.

الموقع الإلكتروني: www.unescwa.org.

22-00033

شكر وتقدير

أُعِدَّت هذه الوثيقة بطلب من المنظّمات الدولية والإقليمية والجهات المختصّة في البلدان العربية والتي تعمل في مجال التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، وذلك بهدف وضع إطار استراتيجيّ يكون بمثابة دليل إرشاديّ للعمل والتطوير في مجال التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في المنطقة العربية خلال السنوات 2021-2025. وتستكمل هذه الوثيقة الجهود التي بدأت سابقًا مع "الاستراتيجية الإقليمية لتحسين نُظُم تسجيل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية للفترة 2014-2019"، والتي أعدّتها منظمات الأمم المتحدة بإشراف من المكتب الإقليمي لشرق المتوسط في منظمة الصحة العالمية.

أعدَّ هذه الدراسة السيد حافظ شقير بتنسيق من السيد إسماعيل لبد، منسّق برنامج التعدادات والتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، والسيد مروان خواجا، رئيس قسم الإحصاءات الديمغرافية والاجتماعية بالإسكوا، والسيدة إيرينا دنكو والسيد منتصر كمال من مركز التميز للتسجيل المدني ونظم الإحصاء الحيوية التابع لمركز بحوث التنمية الدولية الكندية، والشكر موصول لأعضاء لجنة التنسيق الإقليمي للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية (المكتب الإقليمي لمنظمة الصحة العالمية، والمكتب الإقليمي لصندوق الأمم المتحدة للسكان ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا) والمفوضية السامية للّاجئين والمجلس النرويجي للّاجئيين) لابداء ملاحظاتهم العلمية ومساهماتهم في إثراء هذا الإطار الاستراتيجي.

ويود المؤلفون كذلك أن يتقدّموا بالشكر من السيدة زينة سنو والسيدة ندى مدلل من شعبة الإحصاء في الإسكوا على ما قدّمتاه من دعم.

ولا بدّ من تقديم كلمة شكر صادقة إلى الخبراء وممثلي البلدان العربية المشاركين في الاجتماعات الإقليمية التي ناقشت إطار العمل الإقليمي هذا. وقد تمّ تبنّي الملاحظات والتوصيات والاقتراحات التي تقدّموا بها لتطوير هذه الوثيقة.

الرسائل الأساسية

- إطار عمل استراتيجي لتحسين نُظُم تسجيل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية في المنطقة العربية للفترة 2021-2025

- أدّى العمل العربي المشترك والعمل الإقليمي مع المنظمات الدولية والإقليمية إلى تبنّي الإطار العام لاستراتيجية إقليمية حول نُظُم التسجيل المدني. ويستخدم إطار العمل هذا كدليل استرشادي في وضع خطط عمل وطنية تهدف إلى تحسين نُظُم السجل المدني للفترة 2021-2025.

- تركز الاستراتيجية على دعوة البلدان والمنظمات الدولية إلى العمل على تطوير السجلات المدنية والاهتمام بالتحول الإلكتروني – مع الحفاظ على سرية وخصوصية بيانات الأفراد – وذلك بهدف إنتاج إحصاءات حيوية ذات جودة عالية يمكن الاستفادة منها لاحقاً في إعداد الخطط التنموية.

- تدعو الاستراتيجية البلدان إلى التنسيق الفعال بين الجهات المتداخلة في السجل المدني، والعمل على إنتاج الهوية القانونية والرقم التعريفي الموحد (أو الرقم الوطني) لجميع الأفراد، بما فيهم اللاجئين، تماشياً مع أهداف التنمية المستدامة.

- البلدان العربية والمنظمات الدولية مدعوة للعمل على تحسين أنظمة التسجيل المدني واكتمال السجلات لأغراض الإحصاءات الحيوية، بالإضافة إلى العمل على إعادة بناء أنظمة التسجيل المدني في البلدان التي تمر بصعوبات أو نزاعات.

- توصي الاستراتيجية بقيام الإسكوا بتنسيق الجهود الإقليمية والترويج للاستراتيجية في المحافل الإقليمية وترجمة محتوى الإطار الاستراتيجي إلى خطة عمل من خلال مشروع إقليمي للأعوام 2021-2025.

المفاهيم

يُعَرَّفُ مفهوم "تسجيل الأحداث المدنية"[1] بأنّه تسجيل إجباري ودائم ومتواصل وشامل للأحداث الحيوية (أو الوقائع الحيوية) وخصائصها التي تتعلّق بالسكّان، وذلك على النحو المنصوص عليه في مرسوم أو لائحة أو قانون، وذلك بحسب المتطلبات القانونية لكل دولة.

والأحداث أو الوقائع الحيوية هي تلك المستجدّات التي تتعلق بالحياة أو الموت (لكلّ فرد). كما تشمل هذه الأحداث المستجدّات المتعلّقة بتأسيس العائلة وتفكّكها، مثل الزواج والطلاق والانفصال، وذلك وفق تعريفات الأمم المتحدة لهذه المفاهيم[2].

الأحداث أو الوقائع الحيوية

المواليد الأحياء Live birth

تعبّر الولادة عن خروج المولود الناتج عن الحمل أو استخراجه بشكل كامل من بطن أمه، بغض النظر عن فترة الحمل. والمولود الحيّ هو الذي بعد انفصاله عن الأم، يتنفس، أو تبدو عليه أي دلائل أخرى للحياة، مثل ضربات القلب، ونبضات الحبل السري، أو حركة واضحة للعضلات الإرادية، سواء تم قطع الحبل السري أم كانت المشيمة لا تزال موصولة. ويعتبر كلّ ناتج عن ولادة من هذا القبيل مولودًا حيًا. وينبغي تسجيل كلّ الرضّع الأحياء وإحصاؤهم على هذا النحو، بصرف النظر عن فترة الحمل، وسواء كانوا أحياء أو موتى في وقت التسجيل، وإذا توفوا في أي وقت عقب الولادة، ينبغي تسجيلهم وإحصاؤهم وفيات أيضًا.

الوفاة Death

التوقف التام لجميع دلائل الحياة في أي وقت بعد إتمام ولادة المولود حيًا (توقف الوظائف الحيوية بعد الولادة من دون التمكن من إنعاش المولود؛ ويستثنى من هذا التعريف الوفيات الجنينية، التي يرد وصف مستقل لها أدناه).

وفيات الأجنّة Fœtal death

هي الوفاة قبل خروج نتاج الحمل أو استخراجه بصورة كاملة من بطن الأم، بصرف النظر عن فترة الحمل؛ ويستدلّ على الوفاة بعدم تنفس الجنين بعد انفصاله على هذا النحو أو عدم ظهور أي دلائل للحياة عليه، مثل ضربات القلب، ونبض الحبل السري أو أي حركة واضحة من العضلات الإرادية (يلاحظ أن هذا التعريف يشمل بصورة واسعة جميع حالات انتهاء الحمل ما عدا المواليد الأحياء، كما تم ورد أعلاه).

الزواج Marriage

1 UNSD, 2019.
2 UNSD, 2014.

هو الحدث، أو الاحتفال، أو العملية التي تنشأ بموجبها العلاقة الزوجية. ويمكن تحديد مشروعية ذلك الاقتران بوسائل مدنية، أو دينية أو وسائل أخرى تقرّها قوانين كل بلد. وقد ترغب بعض البلدان في توسيع نطاق هذا التعريف ليشمل الاتحادات المدنية إذا ما تمّ تسجيلها. وفي تلك الحالة، تشير الشراكات المسجّلة عادة إلى مفهوم قانوني مسجّل لدى السلطات العامة طبقًا لقوانين كل بلد، ويفضي إلى التزامات زوجية قانونية بين شخصين.

الطلاق Divorce

هو الانحلال القانوني النهائي للزواج، أي انفصال الزوجين أحدهما عن الآخر. وهو يعطي للطرفين الحق في الزواج مرة أخرى وفقاً لأحكام مدنية، أو دينية و/أو أحكام أخرى بحسب قوانين كل بلد. وفي حالة البلد الذي يعترف بالشراكات المسجلة، يشير الانحلال القانوني للشراكة المسجلة إلى الانحلال النهائي القانوني لتلك الشراكة، وفقاً للقوانين الوطنية التي تمنح الطرفين الحقّ في إعادة الدخول في شراكة أخرى أو زواج آخر.

الفسخ أو الإبطال Annulment

هو إلغاء أو إبطال الزواج بواسطة السلطة المختصة وفقاً لقوانين كل بلد، وهو يمنح كِلا الطرفين وضعيّة مَن لم يقترن بشخص آخر مطلقاً.

الانفصال Separation

وقف اتحاد شخصين متزوّجين، وفقاً لقوانين كل بلد، من دون منح أي من الطرفين الحقّ في الزواج مرة أخرى.

الشرعنة Legitimation

منح شخص ما الحالة القانونية والحقوق الخاصّة التي تعود في العادة إلى مَن وُلِد في كنف الزوجية بصورة رسمية، وفقاً لقوانين كل بلد.

الاعتراف Recognition

هو الاعتراف القانوني، طوعًا، أو جبرًا، بأبوّة طفلٍ وُلد خارج كنف الزوجية، وفقاً لقوانين كلّ بلد.

المصدر: https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Principles_and_Recommendations/CRVS/M19Rev3-A.pdf.

أمّا "السجلّ المدني" فيشتمل على ثلاثة مكوّنات، وهي: (1) التسجيل القانوني، (2) والإحصاءات المتعلقة بالأحداث الحيوية، (3) وعملية جمع ومعالجة البيانات المتعلّقة بالسجل المدني ونشرها. ويتم تسجيل الأحداث المدنية في المقام الأول لغرض وضع الوثائق القانونية التي ينصُّ عليها القانون في كلّ بلد. وهذه السجلات هي المصدر الرئيسي للإحصاءات الحيوية.

وتشمل وظائف التسجيل:

- تسجيل الأحداث الحيوية.
- تخزين وحفظ واسترجاع السجلات الحيوية.
- حماية السرية.
- إصدار الشهادات وتقديم الخدمات المتعلقة بالتسجيل المدني.
- تسجيل المعلومات حول الأحداث الحيوية والإبلاغ عنها للأغراض الإحصائية.
- توفير معلومات وبيانات موثوقة وفي وقت قليل للأجهزة الحكومية الأخرى، مثل وزارة الصحة، ودوائر سجلّات السكّان، وأنظمة صناديق التقاعد، والهيئات الانتخابية، ودوائر تحديد الهوية الشخصية، والمؤسسات البحثية.

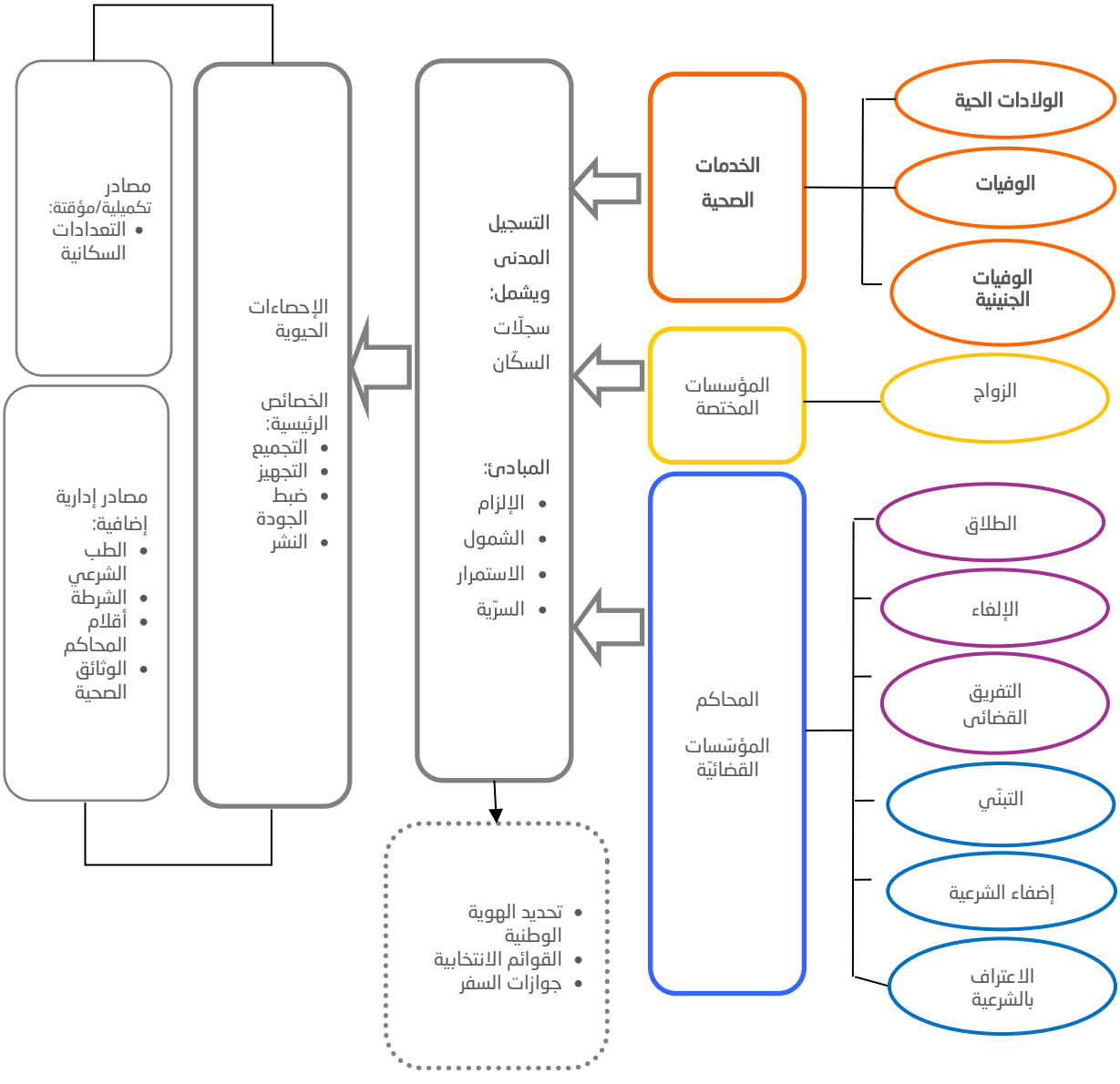
وتعتمد أنظمة التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية التي تعمل بشكل جيد على العوامل التالية:

- أطر قانونية قوية.
- ترتيبات مؤسسية فعالة.
- الإمكانية التقنية لتبادل المعلومات Interoperability.
- وصول واسع النطاق إلى الخدمات.
- مشاركة المجتمع.

ومن الواضح أنّ هذه العوامل تشكّل تحديات كبيرة في البلدان التي تمرّ بأزمات سياسية وإنسانية.

ويوضح الشكل التالي هيكلة نُظُم الهوية ويبيّن ترابط مكوّنات السجل المدني بعضها ببعض.

x


الولادات الحية
الوفيات
الوفيات الجنينية
الخدمات الصحية
الزواج
المؤسسات المختصة
الطلاق
الإلغاء
التفريق القضائى
التبنّي
إضفاء الشرعية
الاعتراف بالشرعية
المحاكم
المؤسّسات القضائيّة
التسجيل المدنى ويشمل:
سجلّات السكّان
المبادئ:
الإلزام
الشمول
الاستمرار
السرّية
الإحصاءات الحيوية
الخصائص الرئيسية:
التجميع
التجهيز
ضبط الجودة
النشر
مصادر تكميلية/مؤقتة:
التعدادات السكانية
مصادر إدارية إضافية:
الطب الشرعي
الشرطة
أقلام المحاكم
الوثائق الصحية
تحديد الهوية الوطنية
القوائم الانتخابية
جوازات السفر

نبذة عن "الاستراتيجية الإقليمية لتحسين نُظُم تسجيل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية للفترة 2014-2019"

أقرّت منظمة الصحة العالمية-إقليم الشرق الأوسط في الدورة الستين من أعمالها (أيلول/سبتمبر 2013) وثيقة "الاستراتيجية الإقليمية لتحسين نُظُم تسجيل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية للفترة 2014-2019"[3].

وقد هدفت تلك الاستراتيجية، من خلال تحسين نُظُم تسجيل الأحوال المدنية، إلى ضمان الحقّ في الهوية لكل شخص يعيش في الإقليم المستهدَف. كما كانت تهدف إلى أن تصبح عمليّة الإحصاءات الحيوية موثّقة ومستدامة، وذلك للاستفادة منها في تحسين آليات صنع السياسات ودعمها بالبيانات الضرورية، وتوفير البيانات اللازمة لمتابعة أهداف التنمية المستدامة.

ارتكزت تلك الاستراتيجية إلى سبعة مجالات وهي:

- ضمان توفّر إطار قانوني وتنظيمي لنُظُم تسجيل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية.
- تقوية البنية التحتية والموارد والقدرات اللازمة للتسجيل.
- إزالة العقبات (على جميع المستويات) التي تعوق عملية التسجيل وتوفّر الهوية القانونية.
- تحسين الممارسات التي تعتمد على توثيق أسباب الوفاة طبيّاً وتعزيز ممارسات وضع الرمز المناسب لسبب الوفاة.
- تحسين إنتاج الإحصاءات الحيوية وتعزيز استخدامها ونشرها.
- تحسين التنسيق بين مختلف القطاعات والمواءمة بين الأطراف المعنية بالإحصاءات الحيوية.
- المحافظة على الشراكة الإقليمية والعالمية الموجودة حاليّاً وتقويتها لدعم الاستراتيجيات القُطرية.

كما حدّدت الاستراتيجية مجموعة من المؤشرات لمتابعة تنفيذ الخطة على المستوى القُطري والإقليمي.

3 World Health Organization. Regional Office for the Eastern Mediterranean. (2013). Regional strategy for the improvement of civil registration and vital statistics systems 2014–2019 .https://apps.who.int/iris/handle/10665/123416

المحتويات

شكر وتقدير iii
الرسائل الأساسية v
المفاهيم xiv
نبذة عن "الاستراتيجية الإقليمية لتحسين نُظُم تسجيل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية للفترة 2014–2019" xi
مقدّمة 1

1. الحقّ في تسجيل المواليد والحصول على الهوية القانونية 3

2. أهمية التسجيل المدني 5

3. أهمّ التحديات التي تواجه نُظُم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية 7

ألف. تحديث الأطر القانونية للسجلّ المدني كمقدّمة ضروريّة لضمان الحقّ في الهوية ووثائق السجل المدني 7
باء. تعطّل أو اندثار السجل المدني في البلدان التي تمرّ بأزمات سياسية أو إنسانية 8
جيم. تحسين جودة بيانات السجل المدني والإحصاءات الحيوية لضمان دقّة وثائق الحالة المدنية 10
دال. التسريع في نشر البيانات يزيد من أهمية البيانات الإحصائية ومن فرصة استعمالها في البرامج التنموية 13
هاء. التنسيق الفعّال بين الجهات المتداخلة في السجل المدني أساسي لتحسين جودته وتحديثه بما يخدم حقوق الأفراد وأهداف التنمية المستدامة 14
واو. أهمية تنمية القدرات والاستفادة من الخبرات الدولية لتحسين كفاءة أنظمة السجل المدني 15
زاي. أهمية عمليات الرقمنة (Digitalization) أو التحوّل الرقمي في توسيع شبكات الإبلاغ وضمان سلامة البيانات الشخصية والسماح بالتبادل الآلي للبيانات بين الشركاء في نُظُم الحالة المدنية 16

4. الإطار العام لاستراتيجية تحسين نُظُم تسجيل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية في المنطقة العربية للفترة 2021-2025 19

5. مكوّنات الاستراتيجية الإقليمية 27

ألف. تطوير الإطار القانوني والمؤسسي لنُظُم الحالة المدنية بما يضمن حق كل مواطن في الهوية وفي التسجيل في السجلات المدنية وفي الحصول على وثائق الحالة المدنية 27

باء. تحسين جودة بيانات الحالة المدنية حتى يُستفاد منها في إصدار وثائق الحالة المدنية لكل شخص، على أن تكون قابلة للاستعمال في البرامج التنموية الهادفة إلى تحسين ظروف عيش المواطن 29

جيم. تحويل نُظُم إحصاءات الحالة المدنية إلى نُظُم مرقمنة تتمتّع بالربط الإلكتروني وتضمن سلامة وسرية البيانات الشخصية وتسمح بالتبادل الآلي للبيانات بين المعنيين في نُظُم الحالة المدنية 34

دال. بناء القدرات وتقوية التنسيق بين نُظُم إصدار وثائق الهوية وضمان استمراريتها 35

هاء. إعادة تأهيل نُظُم التسجيل المدني في البلدان التي تعاني من الظروف القاسية والأزمات الإنسانية والنزاعات 37

6. متابعة تنفيذ الاستراتيجية 39

7. تنفيذ الاستراتيجية ودور الإسكوا ومنظمات الأمم المتحدة في متابعتها 43

المراجع 47

مقدّمة

تهدف هذه الوثيقة إلى وضع إطار عمل متكامل لتحديث نُظُم التسجيل المدني في البلدان العربية خلال فترة (2021-2025)، وذلك بشكل يتلاءم مع التطورات التكنولوجية التي تتيح لكلّ مواطن بأن يتمتّع بحقّه في الحصول على الهوية القانونية ووثائق السجل المدني.

وقد تم وضع هذه الوثيقة كدليل إرشادي لوضع خطط عمل وطنية تهدف إلى تحسين نُظُم السجل المدني وتحديثه بشكل يتماشى مع أولويات نُظُم السجل المدني في كلّ دولة، وبطريقة يكون معها قادراً على إنتاج بيانات الإحصاءات الحيوية ذات الصلة، وبجودة تمتثل للمواصفات والمعايير الدولية، علماً بأنّ كفاءة السجل المدني والنُظُم التي تشغّله تختلف من دولة إلى أخرى.

وما زالت نُظُم السجل المدني تعاني من عدة مشاكل في العديد من الدول العربية، وبخاصة في الدول التي تعاني من أزمات إنسانية وعدم استقرار في الوضع السياسي والاجتماعي. ومن هذه المشاكل نذكر، على سبيل المثال لا الحصر، الصعوبات التي تجدها بعض الفئات الهشة في الحصول على وثائق الهوية ووثائق الحالة المدنية، وعدم شمولية عمليات التسجيل لكل البيانات الضرورية المتعلّقة بحالات الولادات والوفيات وأسباب الوفيات وعقود الزواج وغير ذلك من المعاملات، وضعف الإمكانيات الفنية لتبادل المعلومات بين مكونات السجل المدني، وغيرها من المشاكل التي تحدُّ جميعها من الاستفادة المثلى من بيانات السجل المدني في برامج التنمية وفي أهداف التنمية المستدامة.

تسعى هذه الاستراتيجية إلى أن تكون إطاراً أساسيّاً للتعاون بين مختلف البلدان من جهة، وبين البلدان والمنظمات الدولية والإقليمية من جهة أخرى، وذلك من ضمن إطار التنسيق مع هذه المنظمات في ما يخصّ البرامج المتعلّقة بالسجل المدني على المستوى الإقليمي والقُطري، وهو ما يساعد على تفادي الازدواجية في العمل وفي تسجيل البيانات، ويفيد كذلك في تسخير الموارد المتاحة لرفع كفاءة نُظُم الأحوال الشخصية والمدنية وتحديثها.

تُتابع هذه الاستراتيجية الجهود التي عملت عليها "الاستراتيجية الإقليمية لتحسين نُظُم تسجيل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية للفترة 2014-2019"، والتي أعدَّتها وأقرَّتها منظمة الصحة العالمية-إقليم الشرق الأوسط في الدورة الستين من أعمالها (أيلول/سبتمبر 2013)، وذلك بالتعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية ذات الصلة، وعلى رأسها اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا)، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، ومنظمة الهجرة الدولية. كما تنبثق العديد من بنود هذه الاستراتيجية عن توصيات المجالس الوزارية العربية المختصّة والتي تناولت قضايا الحقّ في الهوية وقضية الحقّ في الجنسية وتعزيز نُظُم السجل المدني في الدول العربية. وتتماشى هذه الوثيقة مع استراتيجية الإسكوا ومنظمات الأمم المتحدة لدعم البرامج الإنمائية في الدول العربية والتوظيف الأمثل للبيانات في برامج التنمية، وهي تدخل في عداد الجهود المبذولة لهذه المنظمات في متابعة أهداف التنمية المستدامة.

ارتكزت الاستراتيجية في صياغتها على التكامل مع أهداف "الاستراتيجية الإقليمية لتحسين نُظُم تسجيل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية للفترة 2014-2019"، وعلى الاستفادة من الإنجازات التي تمّ تحقيقها في هذا الإطار. وإضافةً إلى العمل على استقراء ومراجعة الأدبيات والمنشورات ذات الصلة، فإنّ إعداد هذه الاستراتيجية مرّ بمرحلة من التواصل المباشر مع الجهات المعنيّة، وذلك من خلال استبيان تم إرساله إلى كلّ الدول العربية وتم استيفاء الإجابات عليه من 13[4] دولة عربية. ولكن، لم تحتسب الردود والإجابات التي قُدمت من لبنان نظرًا لمحدودية المعلومات الواردة في إجابات الجهات اللبنانية المختصّة على الأسئلة. وقد تمّ التواصل كذلك مع عدد من البلدان العربية التي تمرّ بظروف غير مواتية لمزيد من المعلومات حول التحدّيات والفرص التي تواجهها على صعيد استكمال بناء وتفعيل السجل المدني. ولقد أكّدت نتائج هذا المسح حرص البلدان العربية على دعم نُظُم السجل المدني، حيث أكّدت 11 دولة من الدول الـ 12 التي تدخل في إطار هذه الاستراتيجية على أنَّ الخطط الوطنية لديها شملت أنشطة وبرامج تتعلق بتقوية نُظُم السجل المدني، منها ما يرتبط ببرامج لتحسين هذه النُظُم من ناحية الجودة والخدمات وإنتاج الإحصاءات الحيوية، ومنها ما هو متعلّق بالرقمنة وتطوير الأنظمة الإلكترونية.

.

4 دولة فلسطين، الأردن، البحرين، تونس، المملكة العربية السعودية، قطر، لبنان، ليبيا، العراق، الإمارات العربية المتحدة، المغرب، عُمان، مصر.

1. الحقّ في تسجيل المواليد والحصول على الهوية القانونية

لكلّ فرد الحق في أن يتم الاعتراف به كشخص أمام القانون، على النحو المنصوص عليه في المادة 6 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعديد من المواثيق الدولية حول حقوق الإنسان. وللاستجابة لهذا الأمر، تضمّنت خطة التنمية المستدامة لعام 2030، والتي وافقت عليها جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في أيلول/سبتمبر 2015، مقصدًا خاصًّا بهذا الأمر، وهو المقصد 9 من الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة (SDGs)، والذي تعمل بموجبه الدول الأعضاء على توفير هوية قانونية للجميع، بما في ذلك تسجيل المواليد.

تُعرّف الأمم المتحدة "الهوية القانونية"[5] على أنّها الخصائص الأساسية التي تحدد هوية الفرد الأساسية. على سبيل المثال، يُمنح الاسم والجنس ومكان وتاريخ الميلاد من خلال التسجيل وإصدار شهادة من قبل سلطة التسجيل المدني المعتمدة بعد حدوث الولادة. في حال عدم تسجيل الميلاد، يمكن منح الهوية القانونية من قبل سلطة تحديد الهوية المعترَف بها قانوناً؛ ويجب ربط هذا النظام بالسجلّ المدني حتى يتم اتّباع منهج شامل للهوية القانونية منذ الولادة وحتى الوفاة. وتُحفظ الهوية القانونية من حين تسجيل الولادة وإلى حين إصدار شهادة وفاة من قِبل مصلحة الأحوال المدنية.

الحقّ في الهوية في التوصيات والإعلانات العربية

لقد تضمنت العديد من الإعلانات والقرارات العربية **مبدأ الحق في الهوية**، ومنها:

- إعلان الشارقة حول المبادئ الأساسية لحماية الأطفال اللاجئين الصادر عن مؤتمر "الاستثمار في المستقبل" (تشرين الأول/أكتوبر 2014)، والذي تم اعتماده من قِبل مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية العرب كإطار عام إرشادي لحماية الأطفال اللاجئين.
- التوصيات الصادرة عن الإعلان العربي "الانتماء والهوية"، وذلك خلال الاجتماع الإقليمي "أطفالنا ... مستقبلنا" الذي تم عقده بتاريخ 17-18 تشرين الأول/أكتوبر 2016.
- التوصيات الصادرة عن البيان الختامي للمؤتمر العربي الأول حول الممارسات الجيدة والفرص الإقليمية لتعزيز حقوق المرأة والمساواة في الحصول على الجنسية بتاريخ 4-6 تشرين الأول/أكتوبر 2017.

5 UN Legal Identity Agenda, n.d.

وفي المؤتمر الوزاري حول الانتماء والهوية القانونية[6] المنعقد سنة 2018 في تونس تحت إشراف رئيس الجمهورية التونسية، وبحضور وزراء الشؤون الإجتماعية والعدل في الدول العربية، وممثلي وزارات الخارجية والداخلية والآليات الوطنية المعنية بشؤون المرأة والطفولة والمنظمات الإقليمية والدولية، وقّعت الدول الأعضاء الإعلانَ العربي بشأن "الانتماء والهوية" والذي يضمن التزامها المشترك بتعزيز حماية الأفراد في المنطقة العربية، وذلك من خلال رفع كفاءة نُظُم التسجيل المدني والحصول على الجنسية، مع إيلاء اهتمام خاص بالأفراد الأكثر عرضة للمخاطر.

ومن أهم توصيات هذا المؤتمر:

- دعوة جامعة الدول العربية إلى النظر في إصدار قانون عربي إرشادي يضمن تسجيل الأطفال اللاجئين والنازحين عند الولادة.
- دعوة الدول الأعضاء إلى العمل على نشر الوعي حول القوانين المتعلّقة بالجنسية وحصول كافة الأطفال على الأوراق الثبوتية عند ولادتهم، وذلك من خلال تبني حملات توعية لكافة الشرائح الاجتماعية لتسجيل كلّ حالات الولادة. كما تمت الإشارة إلى تسجيل وتوثيق جميع الأطفال اللاجئين عند الولادة في إعلان الشارقة بشأن "المبادئ الأساسية لحماية الأطفال اللاجئين" والصادر عن مؤتمر "الاستثمار في المستقبل" (تشرين الأول/أكتوبر 2014) والذي تم اعتماده من قِبل مجلس وزراء الشؤون الاجتماعية العرب كإطار عام إرشادي لحماية الأطفال اللاجئين.
- حثّ الدول الأعضاء على إنشاء قاعدة بيانات للقوانين المتعلّقة بالأحوال الشخصية، والأحوال المدنية، وقوانين الجنسية في الدول العربية، مع إمكانية الاستعانة بالخبرة الفنية للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في إعداد قاعدة البيانات.
- حثّ الدول الأعضاء على بذل قصارى الجهود للحدّ من حالات انعدام الجنسية، وذلك في سياق الالتزامات الدولية للدول الأعضاء بشأن تطبيق أهداف التنمية المستدامة.
- العمل على تحديث الاتفاقية العربية حول الجنسية لسنة 1954 بما يتماشى مع المستجدات السياسية والاجتماعية والاقتصادية.
- العمل على صياغة خطة عمل إقليمية تُعنى بتطبيق توصيات "المؤتمر العربي الأول حول الممارسات الجيدة والفرص الإقليمية لتعزيز فرص المرأة والمساواة في الحصول على الجنسية".

6 الإعلان العربي حول الانتماء والهوية القانونية، 2018.

2. أهمية التسجيل المدني

إنّ الحاجة إلى ضبط نُظُم تسجيل الحالة المدنية وتنظيمها وتفعيل عملها **لا تُطرح من زاوية الموارد اللازمة لتحقيق شمولية نظام التسجيل فحسب، بل من وجهة نظر حقوقية أيضًا.** بناءً عليه، فإنّ تسجيل الأحداث الحيويّة والمدنية حقّ أساسي لكل مواطن. ويجب التنبّه إلى أنّ وجود مجموعات من السكان غير مشمولة في نُظُم الأحوال المدنية مسألة يمكن أن تكون بالغة الخطر وعالية التكلفة.

إنّ الإحصاءات الحيوية أساسية في تحسين أداء المرافق العامة والتخطيط للتنمية، فتحقيق شمولية التسجيل في نُظُم الحالة المدنية يمكن أن يُوفِّرَ عدة مزايا، نذكر منها:

1. الحصول على بيانات السكّان بشكل دوري وآنيّ، ممّا يسهل تقدير عدد السكان بحسب الموقع الجغرافي ويخفّف من كلفة إجراء التعدادات والمسوح.

2. إنّ توفر البيانات بشكل محدَّث وآني يسهّل عملية أخذ القرار في ما يخصّ التخطيط ووصول السكان إلى الخدمات.

3. إن تفادي الازدواجية في أنظمة التسجيل (مثل نظام الحماية الاجتماعية والأنظمة الاجتماعية والصحية ذات الصلة) يساعد في تعظيم الفائدة من القدرة الفنية لتبادل المعلومات بين الجهات المختصّة (Interoperability).

بالإضافة إلى الاستخدامات الأساسية لنُظُم الحالة المدنية من قِبل الحكومات والمواطنين، يمكن توسيع استخدام هذه البيانات بشكل يسمح بتحسين إدارة القطاع العام[7]. إنّ رفع كفاءة هذه النُظُم يمكن أن يؤدي إلى تحقيق فوائد جمّة، من قبيل: (1) تعزيز المساواة، (2) وزيادة الشفافية، (3) والسيطرة على عمليات الاحتيال والفساد، (4) وزيادة تنسيق السياسات، (5) وتحسين تخطيط السياسات. كما يمكن أن تساهم هذه الاستخدامات الموسّعة في إدارة أكثر فعالية للقطاع العام.

والإحصاءات الحيوية أساسية كذلك في رصد الأوبئة ومتابعة الوضع الوبائي. فالاستفادة من معدلات الوفيات بحسب أسباب الوفيات يعتبر أساسيّاً في تخطيط البرامج الصحية بشكل عام، وذلك انطلاقاً من احتياجات البلاد الحقيقية. كما أن توفّر بيانات أسباب الوفاة أساسي لرصد الوضع الوبائي وتفشي الأمراض المُعدِيَة، وخاصة في حالات الجوائح مثل ما هو الحال مع جائحة كوفيد-19.

والإحصاءات الحيوية أساسية لرصد ومتابعة أهداف التنمية المستدامة. وتحسين أداء نُظُم التسجيل المدني وتحسين بياناته له أهمية قصوى في

7 Peters, 2016.

هذا الإطار، وذلك لما لهذه البيانات من أهمية في تخطيط البرامج التنموية ومتابعة أهداف الألفية، حيث يشير تقرير البنك الدولي[8] إلى أنّ بيانات الإحصاءات الحيويّة تفيد في رصد 67 مؤشّراً من أصل 230 مؤشّراً تستخدم في متابعة تحقيق الأهداف السبعة عشر من أهداف التنمية المستدامة. فعلى سبيل المثال، توجد على الأقل 9 مؤشرات تحتاج إلى بيانات الوفيات وتقع ضمن الأهداف والمقاصد التالية: المقاصد 1، 2، 3، 4، 5، 9 من الهدف 3؛ المقصد 5 من الهدف 11؛ المقصد 1 من الهدف 16.

إنّ تحسين عملية تسجيل الإحصاءات الحيوية مدخل رئيسي لتقليص الفوارق المبنية على النوع الاجتماعي، إذ تمكّن نُظُم التسجيل في الحالة المدنية المرأةَ من الحصول على وثائق أساسية تضمن لها التمتّع بفرص أكثر لنيل حقوقها وخاصّة في ما يرتبط بالحق في الهوية والحق في الميراث والحق في الوصول إلى الخدمات الصحية والاجتماعية، وذلك وفق ما بيّنته الدراسات المتخصّصة[9]. كما أنّ الإحصاءات الحيوية المصنّفة بحسب الجنس تسمح بمتابعة أهم البرامج المتعلقة بالمرأة وبصحّتها، إذ إنها من أهمّ مصادر احتساب معدل وفيات الأمهات.

ويُعدُّ تسجيل الولادات أحد المنافذ الأساسية للمرأة للحصول على هويتها وهوية أبنائها، وبخاصة في مناطق النزاعات، حيث أثبتت الدراسات مدى العلاقة بين تسجيل الولادات والتمتع ببرامج التطعيم وبالخدمات الاجتماعية وبالمعونات[10]. وتُعدُّ وثائق الوفاة أساسية أيضاً لتمتع المرأة والعائلة بحقّها في الميراث، خاصة وأن متوسّط العمر المتوقّع للنساء أعلى مما هو عليه عند الرجال. وتحفظ وثائق الوفاة حق المرأة في الاستفادة من منحة تقاعد زوجها، حيث إنّها في غياب عقد زواج موثّق قد تُحرم من الميراث.

8 Mills and others, 2017.
9 Dincu and Malambo, 2019.
10 Rahman and others, 2019.

3. أهمّ التحديات التي تواجه نُظُم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية

ألف. تحديث الأطر القانونية للسجلّ المدني كمقدّمة ضروريّة لضمان الحقّ في الهوية ووثائق السجل المدني

أبرز الاستبيان الذي أرسل إلى الدول العربيّة حول نُظُم السجلات المدنية لديها أنّ غالبية الدول العربية أحرزت تقدّماً في ما يخصّ الإطار القانوني للسجلّ المدني، حيث صرّحت 6 من الدول الـ 12 التي أجابت على استمارة الاستبيان بأنّها قامت بتعيين لجان قانونية لمراجعة الأطر القانونية للسجل المدني. كما قامت هذه اللجان (أو ما يُناظرها) في 9 من هذه البلدان بإعداد إجراءات تضمن سرّية بيانات نظام الأحوال المدنية.

تؤثر الأزمات الإنسانية والحروب بشكل كبير على نُظُم تسجيل الأحوال المدنية حيث يصيبها ما يصيب جميع مرافق الدولة من تفكّك وتعطيل للأعمال، مما يجعل الكثير من السكان، وخاصة الأطفال، يفقدون الحقّ في التسجيل في نُظُم الأحوال المدنية وهو ما قد يحول دون حصولهم على وثائق ثبوت الهوية بعد ذلك. كما يتعرض العديد من المهجّرين واللاجئين إلى فقدان الوثائق التي تثبت هويتهم، أو لا يتمكّنون من تسجيل بعض الولادات أو الوفيات التي تحدث بعد ترك أماكن إقامتهم. وفي غالب هذه الأحيان، يكون من الصعب إثبات الهويات الفرديّة.

إنّ عدم الليونة في تطبيق القوانين يجعل من الصعب الحصول على وثائق بديلة للهوية بالنسبة إلى هذه الفئات بشكل خاصّ وبالنسبة إلى السكان بشكل عام، وذلك بسبب إتلاف الأرشيف أو ارتفاع تكلفة الإجراءات، أو بسبب ظروف أمنية تحول دون وصولهم إلى مرافق السجلّ المدني أو عودتهم إلى مكان الإقامة الأصلي، وذلك كما جاء في تقرير منظمة الأمم المتحدة للطفولة حول تسجيل الوفيات في حالات الحروب[11].

وفي بعض الحالات يتسبّب فقدان هوية الوالدين في تعطيل تسجيل الأبناء مما يؤدّي إلى استمرار مشكلة عدم الحصول على الهوية من جيل إلى جيل. وقد جاء في بعض الدراسات حول واقع تسجيل الولادات بالنسبة إلى اللاجئين – ومنها دراسة كيفية أعدّها المجلس النرويجي لِلّاجئين[12] – أن اشتراط حصول وثائق تثبت زواج والدَي المولود هو من أحد معوقات تسجيل اللاجئين. وتعزو هذه الدراسة سبب عدم التسجيل إلى عدة عوامل، منها: غياب المعلومات الكافية عند اللاجئين، وإتلاف الوثائق الثبوتية، وعدم

11 UNICEF, 2007.

12 Norwegian Refugee Council, and International Human Rights Clinic, 2015.

ملاءمة القوانين لأوضاع بعض الفئات، وقلّة المرونة في التعامل مع هذه الحالات. وثّمة أسباب أخرى تتجلّى في مخالفة الوالدين في الأصل للقوانين في بعض من بلاد اللجوء، كأن يكون عمر الأم أقلّ من 18 سنة، وهو سن مخالف للزواج في بلاد اللجوء ومخالفة تعاقب عليها القوانين، فيتهرّبان من تسجيل المولود، على الأقل إلى حين تجاوز الأم الثامنة عشرة.

إنّ عدم الحصول على وثائق الهوية يؤدي إلى زيادة هشاشة أوضاع الأشخاص الذين يعيشون في ظروف الطوارئ والأزمات، حيث يصبحون ضحايا للجماعات الإجرامية ويواجهون الاستغلال، بالإضافة إلى محدودية الفرص المتوافرة لهم في التعليم والعمل والحركة الحرّة.

كما أنّ الأطفال غير المسجّلين عند الولادة معرّضون لخطر أن يصبحوا بدون جنسية. أمّا النساء والفتيات غير المسجلات فهنّ معرضات لخطر الاستغلال وسوء المعاملة والزواج المبكر.

ويشير تقرير اليونيسف لعام 2007[13] إلى أنّ الفلسطينيين في فلسطين يحرصون على تسجيل الولادات في السجل المدني الفلسطيني من أجل الحصول على الهوية التي تسلّم على أساس تسجيل الولادات. وتتضمّن الهوية بيانات تميّز بين الفلسطينيين (بين غزة، والضفة الغربية، والقدس)، إلّا أنّ سلطات الاحتلال الإسرائيلي تسحب الهوية من بعض الأشخاص، مثل الأشخاص الذين يدرسون أو يعملون خارج القدس.

وتمثّل الهجرة غير الشرعية ظاهرةً هامّةً في العديد من بلدان شمال أفريقيا والشرق الأوسط حيث تطوّرت بشكل كبير بعد أحداث الربيع العربي. وفي بعض الأحيان يتعرّض المهاجرون إلى عمليات ابتزاز وحجز لوثائقهم ويبقون بدون أوراق هوية، فيكونون عرضة لكل المخاطر، بما في ذلك وقوعهم ضحية جرائم الاتجار بالبشر. وقد لقي العديد من المهاجرين حتفهم بصورة مأساوية إثر المحاولات العديدة التي يقومون بها للهجرة غير الشرعية إلى أوروبا.

ولا تزال القوانين في بعض البلدان العربية والبلدان المجاورة غير واضحة أو لا تسمح بتسجيل بعض الأصناف من الولادات، مثل حالات المواليد مجهولي الوالدين، أو ولادات الأمهات العازبات (وقد أظهرت نتائج الاستبيان المرسَل إلى الدول العربية أنّ بعض الدول ليس لديها إجراءات واضحة لتسجيل أطفال الأمهات العازبات). كما لا تسمح بعض الدول بتسجيل زواج النساء المسلمات بغير المسلمين، وحتى عندما يكون الزوج من جنسية أخرى، مهما كانت ديانته.

باء. تعطّل أو اندثار السجل المدني في البلدان التي تمرّ بأزمات سياسية أو إنسانية

في حالات الحروب والأزمات، غالبًا ما تُفقَد وثائق الولادات والوفيات، أو قد يلحق بها التلف الذي يطال أيضاً كل أرشيف السجلات المدنية، وذلك وفق ما بيّنه تقرير منظمة الأمم المتحدة للطفولة حول تسجيل الوفيات في حالات الحروب[14]. و قد جاء في هذا التقرير أنّ تواصل الأزمات والحروب لفترة طويلة يمكن أن يتسبب في التدمير الكامل لنُظُم الحالة المدنية. وفي هذه الحالات، لا يكون التسجيل متاحاً بالطريقة نفسها لجميع مكونات المجتمع، إذ يُلاحظ على سبيل المثال وجود فوارق في التسجيل وفي الحقّ في التمتع بالهوية بين الريف وبين الحضر،

13 UNICEF, 2007.
14 UNICEF, 2007.

وبين بعض فئات المجتمع. ولقد أثبتت المقابلات التي قامت بها الإسكوا مع بعض المطّلعين على نُظُم الأحوال المدنية في مثل هذه البلدان وقوعَ حالات عديدة نتج عنها تفكّك نُظُم السجل المدني، وإتلاف الوثائق، ووقوع اختلافات وتفاوتات بين فئات المجتمع في ما يخص الحصول على وثائق الحالة المدنية، وغياب النُظُم الإلكترونية وبرامج التدريب للأطر العاملة في نُظُم الحالة المدنية، بالإضافة إلى وقوع مشاكل عديدة تتعلّق بملكية وإدارة السجلات في بعض البلدان التي تمرّ بأزمات داخلية وحروب.

ومن أجل الحفاظ على نُظُم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية أو إعادة تأسيسها، يمكن استغلال فرص اتفاقيات السلام والصلح لإدراج قضية التسجيل المدني والحقّ في الهوية وتضمين مسؤولية إعادة بناء وإصلاح هذه الأجهزة كجزء من مهام الجهات المسؤولة عن الإصلاحات. ويتطلّب هذا الأمر تدعيم نُظُم التسجيل في كلّ البرامج المتعلّقة بإعادة بناء مؤسّسات الدولة، مثل صياغة قوانين جادّة إذا اقتضى الأمر، وذلك بهدف ضمان الحقّ في التسجيل لكلّ المواطنين، وكذلك تفعيل اللامركزية لضمان قدرة السكان على التسجيل والوصول إلى الإدارات المعنيّة من دون عناء. إنّ وجود نظام تسجيل مدني فعّال من شأنه أن يساعد في إرساء برامج إعادة بناء قوية (**stronger recovery efforts**) في حالات الكوارث الطبيعية أو الأزمات والنزاعات حيث يكون تعزيز نظام تسجيل الحالة المدنية والإحصاءات الحيوية أحد مكوّنات الاستجابة للاحتياجات الإنسانية ويدخل في الإطار العام لعمليات الإغاثة وتقديم الخدمات. في هذا السياق، يمكن أن تؤدّي الاستعانة بالتكنولوجيا الحديثة، خلافاً للاستعمالات الورقية، إلى حفظ البيانات بصورة أكثر دقّة مع إمكانية استرجاعها عند الحاجة.

ورغم كلّ التحديات التي تواجهها أنظمة التسجيل المدني في الدول التي تعاني من الحروب والأزمات، فإنّ الحفاظ على نُظُم تسجيل الأحوال المدنية وإصلاحها وتعزيزها يُعدّ عنصراً من عناصر استمرار الدولة ومؤسساتها وأحد ضمانات حقوق الإنسان بشكل عام، وحقوق المرأة والطفل بشكل خاص.

ممّا سبق، يمكن أن نستخلص أنّ إعادة بناء نُظُم التسجيل المدني في فترة ما بعد الأزمات والحروب تتطلّب تدخّلات على أكثر من صعيد وتستدعي إشراك العديد من الفاعلين وأصحاب المصلحة، ومنهم[15]:

- مكوّنات المجتمع المدني بما في ذلك المنظّمات غير الحكومية، والقادة المحلّيّون، ومجموعات الشباب والنساء، والجمعيات الخيرية، والهيئات المدنية التي تحظى بثقة السكان. عادةً يكون لكل هذه الجمعيات رصيد كبير في العمل الإنساني خلال الأزمات، ويصبّ عملها في إطار الجهود الرامية إلى إحلال السلام. وتتميز هذه المكونات بخبرتها في التعامل مع الجماهير عموماً، وبخاصة مع الفئات الأكثر احتياجاً والأكثر عرضةً للتمييز.
- القطاع الخاص، وذلك لما له من وزن اجتماعي وسياسي، من قبيل جمعيات أصحاب الأعمال والمحامين وأطباء القطاع الخاصّ والقابلات القانونيات، وغيرهم من الهيئات والأفراد من الذين لهم علاقة ضرورية مع كل الفاعلين في عملية السلام وإعادة البناء.
- البرلمانيون والأعضاء المنتخبون في المجالس البلدية أو القروية الذين لهم دور في سنّ القوانين أو في تفعيلها.
- المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية التي عادة ما تكون طرفاً في البرامج الإنسانية وفي عمليات إحلال السلام ولها القدرة الميدانية

15 AbouZahr and others, 2021.

والكفاءة الفنية لطرح المشاكل المتعلقة بقضايا الهوية والسجل المدني من منظور حقوقي وتنموي.

- القادة المحلّيون والقادة الدينيّون الذين يعيشون مع المجتمع ويشاركونه ممارسته الدينية والاحتفالات ذات الصلة بالتسجيل المدني مثل الزواج والوفاة.
- منظمات المهاجرين ومجموعات المهاجرين الشرعيين أو غير الشرعيين والتي يمكن أن تكون فعالة في التواصل مع عائلات المهاجرين المفقودين ومع السلطات المختصّة في بلدانهم الأصلية.

كما تلعب البرامج التعليمية والبرامج الصحية خاصّة، والتي غالباً ما تتمتع بدعم من المنظمات الدولية، دوراً أساسيّاً في تقوية عملية التسجيل المدني، وذلك من خلال تسجيل الولادات لكل المولودين مهما كان وضعهم القانوني، والتشجيع على تسجيل الوفيات وتبيان الأسباب الطبية لها.

جيم. تحسين جودة بيانات السجل المدني والإحصاءات الحيوية لضمان دقّة وثائق الحالة المدنية

يُعدّ ضمان جودة البيانات مسألة أساسية يرتبط بها بناءُ الثقة بين المواطنين وبين نُظُم التسجيل المدني. وتعتبر شعبة الإحصاء للأمم المتحدة[16] أنّ مراقبة جودة البيانات تعد ذات أهمية قصوى في هذا المجال. فهي مكون من المكونات الأساسية لنُظُم التسجيل المدني، ومن المفترض أن يقوم مسؤولو نُظُم التسجيل المدني بإيلائها اهتماماً كافياً، وذلك من أجل التأكد من أن كلّ مراكز التسجيل المدني قامت بدورها كما هو مطلوب منها، وأنّ كل تسجيل (record) لكلّ واقعة حيوية وحدث متعلّق بأي فرد متوفّر بدقّة في سجلات الحالة المدنية، وأنّ كل المراكز المحلية للتسجيل المدني تحوّل وترسل البيانات التي سجلتها إلى المراكز الإقليمية والمركزية وفق الطرق المنصوص عليها في القوانين والمراسيم الناظمة لعملها. وقد قامت بعض الدول بإعداد تقييمات لجودة البيانات في السجلات المدنية لديها، ولكنّ هذه الخطوة لم تكن بصفة دورية وممنهجة (systematic)، إذ أبرز المسح (الاستبيان) الذي قامت به الإسكوا مع الدوائر المسؤولة عن السجل المدني في البلدان العربيّة أنّ عدداً قليلاً من الدول قامت بإجراء تقييمات وتحليلات حول جودة إجراءات العمل في السجلات المدنية لديها منذ العام 2016 (تحديدًا 6 دول من أصل 12 دولة أجابت على الاستبيان). وظهر أيضًا أنّ آخر مبادرة إقليمية لتقييم البيانات تمّت في فترة 2012-2013 وقد استفيد منها لوضع الاستراتيجية المذكورة أعلاه للفترة 2014-2019.

إنّ مراجعة جودة تسجيل بيانات الولادات والوفيات وأسباب الوفيات تُبرز أنّ هذه البيانات ما تزال غير مكتملة وتعاني من العديد من المشاكل في المنطقة العربية، وذلك بسبب عدم تحقيقها لشرط الشمولية في بعض الأحيان وانخفاض مستوى جودة البيانات المسجلة. ومن المهم في هذا الإطار أن تتوفر خطط طوارئ (Business continuity plans) من أجل ضمان استمرارية تشغيل نُظُم السجل المدني في حالات الجوائح والأزمات، حيث كشفت أزمة جائحة كوفيد-19 وإجراءات الحجر الصحي التي تلتها عن أهمية تواصل خدمات نُظُم التسجيل المدني.

وتشير نتائج المسح نفسه إلى بعض الأسباب التي تؤثّر سلبًا على جودة البيانات المتعلّقة بأسباب الوفيات، ومن بينها:

- عدم إلزامية القانون لذكر سبب الوفاة (2 فقط من أصل 12 دولة تفرض هذا الأمر قانونًا).

16 UNSD, 2014.

- عدم استعمال النماذج الدولية لأسباب الوفيات (دولة واحدة من 12 دولة تستعمل تلك النماذج).
- لا تتضمن النماذج المستخدمة سؤالاً يبيّن من خلاله الطبيب المعاين ما إذا كانت المرأة التي ماتت وهي في سن الإنجاب حاملاً وقت الوفاة أو سبق لها الحمل مؤخّراً أو قد أنجبت مولوداً منذ أقل من 40 يوماً (3 من أصل 12 دولة فقط تستقصي هذه التفاصيل).
- ضعف الشراكة القائمة مع جمعيات الأطباء، مثل عمادة/نقابة الأطباء، وجمعيات أطباء القطاع الخاص (2 من أصل 12 دولة فقط ذكرتا أنّ هذه الشراكة موجودة).
- لا يتضمن المنهج الدراسي لكليات الطب تدريباً حول تصنيف أسباب الوفيات باستخدام التصنيفات الدولية (7 من أصل 12 دولة فقط ذكرت أن لديها برامج بهذا الخصوص).
- عدم إعداد دورات تدريبية لأطباء القطاع الخاص لاستخدام نماذج أسباب الوفاة ووضع الرمز المناسب لسبب الوفاة[17] (7 دول من 12 فقط تقوم بتدريب أطباء القطاع الخاص على هذا الأمر)؛ ولكن، من العناصر التي تبعث على التفاؤل بخصوص تحسّن مثل هذه البيانات هو اهتمام الدول بتدريب المعنيين بوضع الرمز المناسب لسبب الوفاة وبمتابعة جودة بيانات أسباب الوفيات.
- عدم استعمال منهجيات استعمال التشريح اللفظي.

ويختلف مستوى **شمولية واكتمال تسجيل الوفيات** بحسب البلد، إذ يفوق التسجيل 90 في المائة في 6 دول عربية وفق ما بيّنه الكتاب الديمغرافي السنوي لعام 2020 (Demographic Yearbook 2020)[18]. وقد استعملت العديد من الدول بعض الطرق غير المباشرة لتقييم شمولية وجودة البيانات. وقد اختلفت بالتالي النتائج بحسب البلد بحيث لوحظ تحسّن طفيف في درجة الشمولية من دون التأكد من مدى تحسّن البيانات التي تعكس الخصائص الديمغرافية. وقد أفاد المسح الذي استعمل لأغراض إعداد الاستراتيجيّة الحالية من أنّ 6 من أصل 12 دولة تحقق نسبة تسجيل في السجلات المدنية تفوق 95 في المائة من الأحداث والوقائع الحيوية.

وتفيد الدراسات المتخصّصة أنّ من التحديات التي تواجهها الدول في تقدير الوفيات وجود فوارق في التسجيل بين الذكور والإناث، وبين الوسط الريفي وبين الوسط الحضري، وكذلك الحال بالنسبة لبعض الفئات العمرية وبخاصة النساء في الأعمار المتقدّمة، بالإضافة إلى وجود ثغرة تتعلّق بتقدير وفيات حديثي الولادة وهو ما لا يتم التبليغ عنه في أحيان كثيرة (لا كمواليد ولا كوفيات).

وفي ما يتعلّق بتسجيل **أسباب الوفيات**، فإنّ التقارير المتوفرة حول جودة بيانات تسجيل أسباب الوفيات تعتبر أنّ تسجيل هذه التفاصيل ضعيف وغير دقيق، وذلك كما أشار مثلًا تقرير لمنظمة الصحة العالمية عام 2020[19]، والذي استند في نتائجه إلى مؤشّر متعلّق بقابلية استخدام البيانات (Usability of Data)[20]. وقد أبرزت بيانات منظمة الصحة العالمية أن جودة بيانات الأسباب المَرَضية المؤدّية للوفاة غالباً ما تكون ضعيفة أو ضعيفة جدّاً في أغلب الدول العربية التي

17 https://www.who.int/standards/classificati.ons/classification-of-diseases.

18 UNSD, 2021.

19 WHO, 2020.

20 تحسب قابلية استخدام البيانات على أنها التمام (completeness) (أي نسبة الوفيات في منطقة جغرافية المسجلة في وثيقة طبية توثّق سبب الوفاة) مضروب بنسبة الوفيات المسجلة من دون سبب موثّق للوفاة. قابلية الاستخدام (نسبة مئوية) = التمام (نسبة مئوية) x (1 – الوفيات من دون رمز له معنى (نسبة مئوية)). https://cdn.who.int/media/docs/default-source/gho-documents/global-health-estimates/ghe2019_cod_methods.pdf.

تتوفر فيها مثل هذه البيانات (مع ملاحظة أنّ جودتها متوسطة في الأردن وجيدة في الكويت).

والملاحظ كذلك أنّ قابلية استخدام هذا النوع من البيانات تُعدّ ضعيفة نسبيًا وذلك بحسب الوضع القائم في كلّ دولة، حيث تتراوح بين 76 في المائة و100 في المائة في الكويت، وبين 21 في المائة و53 في المائة في المغرب، ولكنّها لا تتعدّى حاجزًا بين 12 في المائة و29 في المائة في المملكة العربية السعودية. كما تؤكد البيانات القُطرية على وجود تباين في دقة البيانات المتعلقة بأسباب الوفيات. ففي تونس مثلًا، حيث تُستعمل نماذج تسجيل الوفيات المتّفق عليها دوليّاً، أشار تقرير المعهد الوطني للصحّة العمومية، بعد تحليل أسباب الوفيات للفترة 2001-2017، إلى أنّ البيانات المرتبطة بأسباب الوفاة لما نسبته 40.5 في المائة من الوفيات فقط وصلت بياناتها إلى المعهد المذكور لتحليلها سنة 2017، ومن ثمّ ارتفعت هذه النسبة إلى 60 في المائة سنة 2020. ولهذا بالطبع انعكاسات على تقدير احتمالات الوفاة بحسب سبب الوفاة وهو من البيانات التي تعد رئيسية في تخطيط البرامج الصحية ومتابعة الوضع الوبائي. وقد كشفت جائحة كوفيد-19 الحاجة إلى مثل هذه البيانات لمتابعة الوضع الوبائي.

وبحسب الكتاب الديمغرافي السنوي لعام 2020 (Demographic Yearbook 2020) فإنّ نسبة **تسجيل الولادات** تفوق الـ 90 في المائة في أكثر من11 دولة عربيّة شملها المسح. وتعدّ المسوحات الديمغرافية، مثل المسح الديمغرافي الصحي والمسح العنقودي المتعدد المؤشّرات (MICS)، مصدراً هامّاً لاحتساب نسب تسجيل الولادات. وبالإضافة إلى نسب التسجيل، يمكن أن تبرز بيانات المسح بعض الفوارق في التسجيل بحسب الجنس وذلك على الرغم من أن تسجيل الولادات مسألة أساسية للحصول على وثائق الهوية. وإذ لا نلاحظ فوارق هامة في تسجيل الولادات بحسب الجنس، فإنّ البيانات المتاحة تشير إلى وجود فوارق ملحوظة بين الريف وبين الحضر في بعض البلدان، مثل اليمن والسودان[21].

إنَّ لتسجيل حالات الزواج والطلاق أهمية قصوى نظراً لغياب الزواج المدني في العديد من الدول العربية، وبخاصة في البلدان ذات الطوائف الدينية المتعدّدة. وتتعزّز هذه الأهمية بملاحظة أنّ العديد من البلدان العربية يُسمح فيها بتزويج القاصرات بين 15 و18 سنة وذلك على الرغم من أنّ القانون يشترط بلوغ سنّ الـ 18 كحدّ أدنى للزواج. ومن القضايا الأخرى ذات الصلة، تبرز ظاهرة تعدد الزوجات، وهي موجودة في كل الدول العربية، ما عدا تونس، بالإضافة إلى مسألة تعدّد أنماط الزواج. تتّفق كلٌّ من الشريعة الإسلامية وقوانين الأحوال الشخصية في الدول الإسلامية والعربية على مشروعية ووجوب توثيق عقد الزواج لدى السلطات المختصّة، ويكون ذلك بالشهادة، أو بالكتابة أو بهما معاً. ولكنّ توثيق الزواج في الشريعة قد يكون توثيقاً اجتماعياً في الدول الإسلامية، سواء أكان مكتوباً أم غير مكتوب، وهي الحال التي يمكن مصادفتها في البوادي، وكذلك لدى البدو الرُّحّل. في هذه الحالات، يمكن أن نفترض أن نسبةً لا يستهان بها من عقود الزواج تكون غير موثّقة خطّيًا، ومنها ما هو غير مسجل في الأحوال المدنية. وبالرجوع إلى البيانات المنشورة في الدول العربية، نجد أنّ كل البلدان العربية (ما عدا الصومال) تنشر بيانات عن الزواج والطلاق، ولكن لا يتوفّر لدينا أي تقييم وافٍ لمعرفة نسبة توثيق عقود الزواج. ولكن، من خلال مراجعة بعض القوانين، نلاحظ أن العديد من الدول العربية الإسلامية ترفض توثيق عقود الزواج بالنسبة إلى المسلمة التي تتزوج من غير مسلم، بل قد يُرفض توثيق الزواج إن تزوجت المرأة بزوج تختلف جنسيته عن جنسيتها.

21 Completeness of birth registration, rural (%) | Data (worldbank.org).

و قد أشار المسح (الاستبيان) إلى أنّ نسبة تسجيل عقود الزواج لا تزال غير معروفة في العديد من الدول، فهي تقدر بين 50 و 70 في المائة في إحدى الدول، بينما ذكرت 7 دول من أصل 12 أنّ نسبة تسجيل عقود الزواج تفوق الـ 95 في المائة لديها، ولم تذكر 4 دول أخرى أيّ معطًى في ما يخصّ نسبة تسجيل عقود الزواج لديها. كما أكّد المسح على أنّ 4 دول على الأقلّ وضعت خططاً لتحسين تسجيل عقود الزواج فيما بدأت دول أخرى بعمليات التحوّل الرقمي في تسجيل عقود الزواج.

وبشكل عام، فإنّ **سوء تسجيل** الأحداث الحيوية في السجل المدني تعود إلى أسباب مختلفة، ومن خلال نتائج المسح المذكور ونتائج بعض الدراسات يمكن أن نشير إلى بعض منها:

- غالبًا ما ينقص الوعي الفردي والمجتمعي حول أهمية تسجيل المواليد والوفيات.
- في بعض الأحيان ثمة حواجز مالية تحول دون التسجيل، وخصوصًا حيث يجب دفع مبالغ مالية (رسوم) لتسجيل الأحداث أو تترتّب غرامات على التسجيل المتأخر، بالإضافة إلى تكاليف النقل والرشاوى.
- ربطًا بما تقدّم، قد تكون المسافة الفاصلة بين مكان السكن وبين مركز خدمات التسجيل بعيدة، ويتعيّن على الأشخاص السفر مسافات طويلة في بعض الأحيان ولأكثر من مرة، وهو ما يرتّب أعباء مالية ومادية على الأسر.
- لدى بعض البلدان إجراءات مرهقة وشديدة التعقيد، وبخاصة للّاجئين والمهاجرين، مثل طلب إثبات جنسية الوالدَين لتسجيل المواليد أو طلب عقد زواج، وغير ذلك من الوثائق التي لا يحوزها اللاجئون والمهاجرون الذين تركوا بلادهم قسراً.
- في بعض البلدان، ثمة قوانين وممارسات ومواقف تمييزية تمنع التسجيل، مثل حالات الولادت للنساء غير المتزوجات، أو حالات النساء المتزوجات برجال من جنسيات أخرى.
- لا يكون تسجيل الزواج إلزاميّاً في بعض الحالات، ولكن لا ينبغي أن يصبح غياب عقد الزواج عائقاً أمام الوصول إلى الخدمات الأساسية، كما يحدث أحياناً مع تسجيل المواليد ومع حقّ الوصول إلى التعليم.
- بالإضافة إلى صعوبة الوصول إلى أنظمة التسجيل، قد يكون متعذّراً على بعض الفئات أو الأفراد فَهمُ المتطلبات الإدارية والقانونية للتسجيل، وخاصّة في حال استعمال لغات مختلفة عن لغة هذه الفئات.
- ضعف مهارات العاملين في أنظمة السجل المدني أو فقدان بعض المهارات وعدم الاطّلاع على القوانين المتعلقة بالسجل المدني بالنسبة لضباط الحالة المدنية (Civil resgistrar).
- غياب الآليات الكافية لربط مرافق الرعاية الصحية بمكاتب التسجيل المدني وتسهيل عملية التبليغ عن الأحداث الحيوية.
- ضعف التنسيق بين وزارة الصحة وبين نُظُم التسجيل في الحالة المدنية.
- عدم إشراك منظمات المجتمع المدني في التوعية حول أهمية التسجيل في نُظُم الحالة المدنية.

دال. التسريع في نشر البيانات يزيد من أهمية البيانات الإحصائية ومن فرصة استعمالها في البرامج التنموية

غالباً ما تنشر الدول العربية الإحصاءات الحيوية على مواقعها الإلكترونية. وفي بعض الدول، يتم نشر البيانات ورقياً وإلكترونياً. ومن خلال بيانات المسح المذكور نلاحظ مشكلة طول الفترة الزمنية التي تفصل بين تاريخ نشر البيانات وبين تاريخ مراجعتها.

وثمّة مشكلة أخرى متعلّقة بنشر إحصاءات الزواج والطلاق، حيث إنّ العديد من الدول لا تستخرج جداول الزواج والطلاق إلّا بحسب العمر والجنس.

عادةً، تتحمّل وزارة الصحّة والأجهزة الإحصائية مسؤوليّة استخراج الجداول واحتساب المؤشّرات الديمغرافية. لذا، فإنّه من المهم عقد شراكات بينها وبين المؤسسات البحثية والباحثين في تحليل البيانات، وذلك من أجل تحقيق الشفافية والتأكد من جودة البيانات واستعمال الطرق الحديثة للاستفادة منها. إنّ تشجيع الشراكة مع الباحثين ومراكز البحث عامل أساسي لتوسيع نطاق استعمال الإحصاءات الحيوية من قِبل المخططين والمسؤولين، وهو يساعد في متابعة أهداف التنمية. كما أنّه يسمح بمتابعة الأوضاع الديمغرافية والوبائية. وكما أشرنا سابقاً فإنّ جائحة كوفيد-19 أبرزت أهمية إصدار البيانات في الوقت المناسب بهدف المتابعة السريعة والآنية للحالة الوبائية.

هاء. التنسيق الفعّال بين الجهات المتداخلة في السجل المدني أساسي لتحسين جودته وتحديثه بما يخدم حقوق الأفراد وأهداف التنمية المستدامة

لا تزال آليات التنسيق بين مكونات السجل المدني ضعيفة نسبيّاً في الدول العربية، وذلك على الرغم من وجود مبادرات في بعض من الدول في مجال تبادل المعلومات بين أجهزة الدولة. ولقد لاحظنا من خلال المسح أنّ العديد من المرافق العامة والمؤسسات الحكومية تستعمل مباشرة بيانات السجل المدني، منها الأجهزة المسؤولة عن نُظُم الهويّة والرقم التعريفي الموحد (أو الرقم الوطني)، ووزارات الشؤون الاجتماعية، وبعض مؤسسات وزارة الصحة.

إنّ من أهمّ النتائج المشجعة التي أظهرها المسح في ما يخص التنسيق بين الجهات المختلفة هو أنّ 4 من أصل 12 دولة قد وضعت بالفعل آلياتٍ (أو شكّلت لجاناً مختصّة) تهدف إلى التنسيق بين الجهات المتداخلة في السجل المدني (3 دول منها فقط تعمل مع ممثلين من القطاع الخاص والمجتمع المدني).ومن الإيجابيات التي أبرزها المسح كذلك أنّه من أصل 12 دولة، تقوم 10 دول بتبادل البيانات بين المؤسّسات، منها على سبيل المثال: نُظُم الهوية والتعريف الموحد، ونُظُم التقاعد، ووزارة الصحة.

ومن المهم أن نذكر أنّ مؤسسات السجل المدني تفتقر بشكل عام إلى خطط إعلامية (5 من أصل 12 دولة لها خطط إعلامية)، وهي لا تقوم بأي نشاط للقيام ببرامج دعائية أو تحفيزية تستهدف صانعي القرار (دولتان فقط عندهما برامج دعائية تستهدف بعض الفئات من صانعي القرار) أو أصحاب المصالح.

يُعدّ التنسيق بين الجهات المتداخلة في السجل المدني مسألة أساسيّةً لتحقيق الاستفادة القصوى من الفرص التي توفرها بيانات نُظُم السجل المدني. وحتى يتم الاستفادة القصوى من الإمكانية الفنية لتبادل المعلومات (interoperability) اللازمة لتيسير تدفق البيانات بين مكوّنات نُظُم التسجيل المدني، ينبغي وضع الأسس الآيلة إلى قيام منصة مشتركة تسمح بتبادل المعلومات المتعلّقة بالسجل المدني. ويشترط لقيام مثل هذه المنصات العمل على النقاط التالية:

1. توحيد المصطلحات والتعريفات التي يمكن أن تختلف من جهة إلى أخرى وفي بعض الأحيان من منطقة إلى أخرى.

2. تعيين فريق فني لمعالجة القضايا والإشكاليات الفنية التي يمكن أن تقع بين النُظُم المختلفة في التصرف في البيانات.

3. معالجة القضايا المتعلّقة بتبادل المعلومات وضمان سرّيتها حيث إنّ المؤسسات عادة ما تستعمل برامج خاصّة بها ولها بروتوكولاتها وطرق برمجيّاتها وأساليبها في صيانة البيانات.

4. ضمان حقوق المواطنين في ما يتعلّق بخصوصية البيانات وتخزينها والحرص على عدم استعمال هذه البيانات لأغراض أخرى مثل الأغراض التجارية و السياسية.

واو. أهمية تنمية القدرات والاستفادة من الخبرات الدولية لتحسين كفاءة أنظمة السجل المدني

أبرز المسح المذكور أن غالبية الدول التي تمّ استصراحها تقوم ببرامج تدريبية مرتبطة بنشاط السجل المدني. وقد عبّرت العديد من الدول عن حاجاتها ورغبتها في تفعيل هذه البرامج التدريبية بالتعاون مع مؤسسات الأمم المتحدة والمؤسسات الأهلية والمدنية.

وبالنظر إلى المجالات المطلوبة للتدريب فإنها يجب أن تكون شاملة لكل إجراءات العمل المتعلقة بجميع حلقات السجل المدني، إذ ينبغي اعتبارها كحلقات متشابكة. ومن المهم كذلك أن يُؤخذ بعين الاعتبار النظام بأكمله، ابتداءً من التصرّف في الموارد وصولًا إلى الجوانب السياساتيّة المتعلقة بالتقييم وبديمومة نُظُم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية.

ومن بين المشاكل التي يمكن أن تعيق تطوير نُظُم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في البلدان العربية وبصفة خاصة في البلدان الي تعاني من الأزمات ضعف القدرات الإحصائية، إذ يسجّل مؤشر البنك الدولي للقدرات الإحصائية (World Bank Statistical Capacity Indicator)[22] مستوى ضعيفاً أو ضعيفاً جدّاً في البلاد العربية عموماً، فهو يساوي 34.4 في المائة في العراق، 25.6 في المائة في ليبيا، 34.4 في المائة في الصومال، 22.2 في المائة في الجمهورية العربية السورية، 27.8 في المائة في اليمن، بينما يبلغ 53.8 في المائة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ويستدعي هذا الأمر تدريب جميع المنتجين والشركاء المعنيّين في نُظُم السجل المدني والإحصاءات الحيوية بصورة حثيثة وفعالة. ويمكن أن يشمل ذلك الأطر الصحية والعاملين في وزارات العدل ومنظمات المجتمع المدني التي لها علاقة بنُظُم التسجيل المدني.

ومن المهم كذلك أن يتمّ العمل على إعادة إنتاج الكفاءات الإحصائية العاملة في نُظُم الإحصاءات الحيوية ودعم وتطوير الكفاءات الجديدة من الإحصائيين والعاملين في نُظُم السجل المدني، بما فيهم ضباط الحالة المدنية ومسؤولي التسجيل (civil registrar) الذين لهم دور محوري على المستوى المحلي والمركزي في تطبيق القوانين ومواصلة تقديم الخدمات. كما يمكن تدعيم هذه البرامج التدريبية، وخاصة تلك الرامية إلى دعم كفاءات الجيل الجديد، بالاستفادة من الخبرات الدولية والخبراء الدوليين. ومن المهم أن تقوم الإسكوا بالاشتراك مع منظّمات الأمم المتحدة بإنشاء قاعدة للتجارب الناجحة ومنصة تبادل خبرات تجمع الخبراء العاملين في قطاع السجل المدني.

لقد أكّد المسح أنّ الدول العربية بحاجة إلى برامج تدريبية مستحدثة تساعد على استمرار العمل في السجل المدني وتطويره في السنوات القادمة. وينبغي أن تكون البرامج شاملة لمجالات متعدّدة، كالحوسبة، وسلامة البيانات، والتحليل الإحصائي، وأسباب

22 https://datatopics.worldbank.org/statisticalcapacity/SCIdashboard.aspx.

الوفيات، والاتصال، والمتابعة والتقييم. وقد عبّرت الدول المشمولة في المسح عن احتياجها إلى المساعدة الفنية وتنمية القدرات في غالبية هذه المجالات، وخصوصاً ما يرتبط بأسباب الوفيات (10 دول من أصل 12)، واستعمال التوصيات الدولية (5 دول)، والحوسبة (5 دول)، ونُظُم الزواج والطلاق (5 دول).

ولا بدّ من تدريب جيل جديد من المختصّين في السجل المدني حيث يضمن ذلك انتقال الخبرة المكتسبة من جيل إلى آخر. ويجب كذلك توفير مختصّين على علم بالتكنولوجيات الجديدة في كلّ الميادين المذكورة، من الإحصاء والحوسبة والاتصال، وذلك بما يضمن تطور نُظُم السجل المدني واستمراريتها.

زاي. أهمية عمليات الرقمنة (Digitalization)[23] أو التحوّل الرقمي في توسيع شبكات الإبلاغ وضمان سلامة البيانات الشخصية والسماح بالتبادل الآلي للبيانات بين الشركاء في نُظُم الحالة المدنية

تهدف أعمال الرقمنة لنشاط السجلّ المدني إلى التسريع في إنتاج ونشر وتوزيع نتائج الإحصاءات الحيوية كما تقتضيه التوصيات الدولية. وقد بدأت غالبية الدول العربية في رقمنة نُظُم السجل المدني، ولكن في العديد من الحالات لا تزال هذه الرقمنة محدودة ومقتصرة على بعض مكوّنات نُظُم السجل المدني فقط. وقد بدأت بعض الدول في استعمال التكنولوجيات النقالة في توسيع شبكة التبليغ بالبيانات وخاصة بالنسبة إلى المناطق البعيدة والتي لا تصلها شبكات الاتصال والمعلومات.

وقد أكّدت نتائج المسح هذا الاتجاه الهادف إلى الربط الإلكتروني بين مختلف الجهات العاملة في السجل المدني، حيث تفوق نسبة ربط مراكز السجل المدني 90 في المائة في البلدان المشمولة بالاستبيان. وتقوم عملية الربط هذه في الأساس على تبادل المعلومات عن طريق شبكات الاتصال. ولكن، يبقى الربط مع المراكز الصحية ضعيفاً نوعاً ما. وقد صرّحت جميع الدول المستصرحة بأنّها تهدف إلى تحسين الرقمنة والتشبيك.

من المشاكل التي تعيق تحديث الأنظمة الإلكترونية وقوع الاختلافات في الترميز وفي البروتوكولات بين المعنيين في نُظُم الهوية والسجل المدني، وضعف التجهيزات، وضعف الخبرة الفنية، وعدم ضمان سلامة البيانات بشكل مستدام، بالإضافة إلى مشاكل الاتصال وأعطال شبكة الإنترنت.

إنّ تحديث نُظُم التسجيل المدني يتطلّب رقمنتها بشكل يسمح بضمان سرية البيانات. واستعمال التكنولوجيات الحديثة يسمح بتعدد نقاط التسجيل وبالتسريع في عمليات تطبيق اللامركزية للنُظُم. كما تسمح الرقمنة بالربط المباشر بين بيانات الحالة المدنية وبين البيانات القطاعية الأخرى، مثل بيانات الصحة، والبيانات الاجتماعية، والبيانات الانتخابية، والصناديق الاجتماعية، وغير ذلك. كما أنّ رقمنة التسجيل للأحوال المدنية تزيد من فاعلية كفاءة الخدمات الحكومية، وذلك من خلال استخدام معلومات قابلة للتشغيل المتبادل (interoperability) وفي إطار تكنولوجيا الاتصالات واستعمال الرقم التعريفي الموحد (الرقم الوطني).

23 Digitalization is the use of digital technologies to change a business model and provide new revenue and value-producing opportunities; it is the process of moving to a digital business.

وعند طرح الإشكاليات المتعلقة بالقدرة التبادلية، يجب أن نأخذ بعين الاعتبار الجوانب المتعلقة بسلامة البيانات، خاصّة وأن الجانب الأساسي في القدرة التبادلية هو خلق منصة لتبادل المعلومات ونقل البيانات، وهو ما يعرّضها لمخاطر القرصنة المعلوماتية. وبالتالي، يتطلب هذا الأمر سنَّ قوانين وإجراءات صارمة لضمان سلامة البيانات.

4. الإطار العام لاستراتيجية تحسين نُظُم تسجيل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية في المنطقة العربية للفترة 2021-2025

إنَّ تحسين أداء نُظُم التسجيل المدني في المنطقة العربية يتطلّب وضع استراتيجيات مختلفة تناسب مستوى كفاءة النظام المعمول به في كل بلد. ولقد أحرزت العديد من الدول العربية تقدّماً ملحوظاً في تسجيل الولادات والوفيات، ولكن، وبالرغم من ذلك، فإنّه لا تزال هناك العديد من الثغرات التي تعترض عمل السجل المدني، مثل الصعوبات المتعلقة بجودة البيانات أو تحليل بيانات أسباب الوفيات. ولا شكّ في الحاجة العملية إلى تحديث النظام وتطويره ودمج كل مكوناته حتى يتماشى مع التغيّرات الاجتماعية والاقتصادية وضروريات التنمية، ولكن ذلك يتطلّب تالياً تحديثاً متواصلاً لمكوّناته، خاصّة في الجانب التشريعي والتقني وذلك بما يتلاءم مع الرؤية الحقوقية للسجل المدني.

وفي البلدان التي تعاني من أزمات إنسانية والتي تعطل فيها أو اندثر نظام السجل المدني، يجب اعتماد إجراءات مناسبة لإعادة تشغيله، وذلك لضمان حقوق الأفراد في الحصول على الهوية، وحتى يكون نظام السجل المدني ركيزةً من ركائز إعادة بناء مؤسسات الدولة.

والحال هذه، فإنّه لا يمكن أن يكون تطبيق الاستراتيجية المعنية بتحسين نُظُم تسجيل الأحوال المدنية والإحصاءات الحيوية بالطريقة نفسها في كل البلدان، بل يجب تخصيصها بحسب حالة كل بلد، فتكون هذه الاستراتيجية منطلقاً وإطاراً عامّاً لوضع خطة عمل لكل دولة بحسب وضع نظام السجل المدني لديها وأولويات الحكومات فيها بخصوص رقمنة النظام واستعمال بياناته.

ورغم كل الاختلافات المبيّنة أعلاه، تبقى الغاية من نُظُم التسجيل المدني نفسها، وهي ضمان أنّ **كل فرد يتمتع بحقه في الهوية وبالحصول على كل وثائق الحالة المدنية التي تسمح له بالمحافظة على حقوقه وحقوق أفراد عائلته.**

ونظراً للتطورات التكنولوجية المتلاحقة، وخاصة تطور نُظُم المعلومات، فإنّ الغاية التي ترمي هذه الاستراتيجية إلى تحقيقها على المدَيَين القريب والمتوسط هي: **"إرساء نُظُم تسجيل حيوية متكاملة وذات جودة عالية تكون بمثابة منصة يمكن الوصول إليها من قِبل كلّ البرامج المتعلقة بالسكان، وذلك مع مراعاة واحترام سرية وخصوصية البيانات وحقوق الأشخاص في الحصول على وثائق الحالة المدنية التي يحتاجونها".**

تتطلب هذه الغاية العمل على 5 أهداف استراتيجية، وهي (انظر الجدول أدناه أيضاً):

- **التسجيل**: تطوير الإطار القانوني والمؤسسي لنُظُم الحالة المدنية بما يضمن حقّ كل مواطن

في الهوية وفي التسجيل في السجلات المدنية وفي الحصول على وثائق الحالة المدنية.

- **الجودة**: تحسين جودة بيانات الحالة المدنية حتى يُستفاد منها في إصدار وثائق الحالة المدنية لكل شخص، على أن تكون هذه البيانات قابلة للاستعمال في البرامج التنموية الهادفة إلى تحسين ظروف عيش المواطن.
- **الرقمنة**: تحويل نُظُم إحصاءات الحالة المدنية إلى نُظُم مرقمنة تتمتّع بالربط الإلكتروني وتضمن سلامة وسرية البيانات الشخصية وتسمح بالتبادل الآلي للبيانات بين المعنيين في نُظُم الحالة المدنية.
- **تنمية القدرات**: بناء القدرات وتقوية التنسيق بين نُظُم إصدار وثائق الهوية وضمان استمراريتها.
- **الاستجابة للظروف غير المواتية**: إعادة تأهيل نُظُم التسجيل المدني في البلدان التي تعاني من الظروف القاسية والأزمات الإنسانية والنزاعات.

إن بلوغ هذه الأهداف يتطلب بدوره العمل على أهداف فرعيّة على المدَيَين القصير والمتوسّط ترتكز جميعها إلى خطوط عامّة تتلخّص في:

- الالتزام الوطني وحشد الدعم لتقوية وتحديث نُظُم الحالة المدنية، بما في ذلك في البلدان التي تعيش أو عاشت أزمات وحروب. والمقصود بالالتزام هو تسخير الموارد المالية والبشرية والالتزام المتواصل من قِبل الحكومة لوضع أولويات نظام التسجيل المدني ضمن الخطط الوطنية.
- اعتماد منظور الحقوق في مقاربة القضايا المتعلقة بالتسجيل المدني، وهو ما يقتضي بالأساس عدم إقصاء أي فرد مهما كان وضعه القانوني أو حالته الاجتماعية. وهذا يعني أيضاً عدم استعمال بيانات السجل المدني لأسباب سياسية أو عرقية أو أي مآرب ذاتية أخرى.
- اهتمام الدول باستعمال تكنولوجيات المعلومات في تحديث السجل المدني ضمن خطط تطوير الإدارة، وذلك حتى تتمكن الدول من دمج كلّ مكونات السجل المدني وتسهيل تبادلها، وضمان سرية البيانات وتحسين التبليغ عن الأحداث الحيوية حتى في المناطق البعيدة والمعزولة. كما على الدولة أن توفّر الظروف اللازمة للتنسيق بين كل مكونات السجل المدني.
- وضع استراتيجية لتنمية القدرات ولتأهيل الأطر الوطنية العاملة في كل مكونات السجل المدني. ومن المهم أن لا تقتصر هذه الاستراتيجية على بعض أجزاء النظام بل أن تشمل كل المكونات، بما في ذلك الجوانب المتعلقة بالحقوق والتخطيط والرقمنة والربط الإلكتروني ومعالجة وتحليل البيانات واستعمالاتها في التنمية. ومن المهم أن تعمل هذه الاستراتيجية على تدريب جيل جديد من الإحصائيين والمختصين في السجل المدني لضمان استمرارية وجودة بيانات السجل المدني.
- تطوير الشراكة مع القطاع الخاص وبخاصة مع جمعيات أطباء القطاع الخاص في ما يتعلق بالتبليغ عن الوفيات وأسباب الوفيات، ومع جمعيات وكتاب العدل والقضاة الشرعيين في ما يخص التبليغ عن عقود الزواج والطلاق.
- تفعيل الشراكة مع الجامعات والمؤسسات البحثية من أجل تطوير عملية تحليل بيانات السجل المدني والتعمُّق في تحليل الإحصاءات الحيوية (بما في ذلك أسباب الوفاة)، والعمل على مقارنة هذه البيانات مع نتائج المسوح الديمغرافية. ومن المهم أيضاً التركيز على الإحصاءات الحيوية في متابعة أهداف التنمية المستدامة وإبراز ميزاتها مقارنة بتكلفتها.
- تفعيل دور المنظمات غير الحكومية وخاصة المنظمات الحقوقية والإنمائية من أجل توعية المجتمع وقادته حول أهمية التسجيل المدني لضمان الحقوق المدنية والاقتصادية والاجتماعية. إذ تؤدّي هذه المنظمات دوراً

أساسيًا في تحفيز صانعي القرار على كل المستويات لتحديث القوانين المتعلقة بالهوية والتسجيل المدني وتسخير الموارد البشرية والمالية لخدمة هذا الهدف.

- استغلال الفرص التي توفرها المنظمات الدولية في ما يخص نقل المعرفة والتعريف بالتجارب الناجحة وتفعيل الشراكة بين بلدان الجنوب في تبادل الخبرات والتجارب والتمويل.

ويمكن إجمال الإطار العامّ للاستراتيجية الحالية وأهدافها العاملة والتفصيلية وإجراءاتها العملية وفق ما يلي:

الغاية النهائية للاستراتيجية: الوصول بعملية التسجيل للأحداث الحيوية إلى مستوى الاكتمال والشمولية بحيث: "يتمتع كل فرد بحقه في الهوية وبالحصول على كلّ وثائق الحالة المدنية التي تسمح له بالمحافظة على حقوقه وحقوق أفراد عائلته"			
الأهداف الاستراتيجية			
الهدف الاستراتيجي الأول (التسجيل)	الهدف الاستراتيجي الثالث (الرقمنة)	الهدف الاستراتيجي الرابع (تنمية القدرات)	الهدف الاستراتيجي الخامس (الاستجابة للظروف غير المواتية)
تطوير الإطار القانوني والمؤسسي لنُظُم الحالة المدنية بما يضمن حقّ كل مواطن في الهوية وفي التسجيل في السجلات المدنية وفي الحصول على وثائق الحالة المدنية	تحويل نُظُم إحصاءات الحالة المدنية إلى نُظُم مرقمنة تتمتّع بالربط الإلكتروني وتضمن سلامة وسرية البيانات الشخصية وتسمح بالتبادل الآلي للبيانات بين المعنيين في نُظُم الحالة المدنية	بناء القدرات وتقوية التنسيق بين نُظُم إصدار وثائق الهوية وضمان استمراريتها	إعادة تأهيل نُظُم التسجيل المدني في البلدان التي تعاني من الظروف القاسية والأزمات الإنسانية والنزاعات
الأهداف على المدَيَين القصير والمتوسط			
وجود إطار قانوني وإجرائي يسمح بتسجيل الأحداث الحيوية لكل الأشخاص	إنشاء منصة تسمح بتبادل المعلومات المتعلّقة بالإحصاءات الحيوية	تأمين أطر أكثر كفاءة في الأداء وفي التنسيق بين مكونات السجل المدني	تحسين أداء نُظُم التسجيل المدني في البلدان التي تعيش الأزمات
الإجراءات العملية			
إنشاء أو تقوية اللجان الوطنية من أجل مراجعة وتحديث القوانين المتعلقة بالحق في الهوية والتسجيل في الحالة المدنية	وضع إطار قانوني للرقمنة وتحديد أسس تبادل المعلومات	تدريب لجنة/آلية (Mechanism) للتنسيق بين المؤسسات المتداخلة في نُظُم الهوية والتسجيل المدني	دعم نُظُم السجل المدني الموجودة حيث تعاني هذه الأنظمة في ظل الأزمات من قلة الإمكانيات وعدم توفر الموارد البشرية
التعريف بالتوصيات الدولية والعربية في ما يخص الحقّ في الهوية والتسجيل المدني	اختيار التكنولوجيات الأكثر ملاءمة والأقل كلفة والتي تضمن تبادل البيانات بصورة آمنة ودقيقة	تدريب الأطر العاملة في نُظُم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية على كل أجزاء النظام ابتداءً من التصرف في الموارد وصولاً إلى الجوانب السياسية المتعلقة بديمومة نُظُم التسجيل	إعداد دراسة لمعرفة تأثير النزاعات على نُظُم السجل المدني ومعرفة ما هي سُبُل الإصلاحات الممكنة

الغاية النهائية للاستراتيجية: الوصول بعملية التسجيل للأحداث الحيوية إلى مستوى الاكتمال والشمولية بحيث: "يتمتع كل فرد بحقه في الهوية وبالحصول على كلّ وثائق الحالة المدنية التي تسمح له بالمحافظة على حقوقه وحقوق أفراد عائلته"			
الأهداف الاستراتيجية			
الهدف الاستراتيجي الأول (التسجيل)	الهدف الاستراتيجي الثالث (الرقمنة)	الهدف الاستراتيجي الرابع (تنمية القدرات)	الهدف الاستراتيجي الخامس (الاستجابة للظروف غير المواتية)
		المدني والإحصاءات الحيوية بما في ذلك تحليل واستعمال البيانات والاستثمار في دعم جيل جديد من الخبراء في كل الميادين المتعلقة بنُظُم السجل المدني	
في البلدان التي تُلزم مواطنيها بتوثيق عقود الزواج، يجب إقرار قوانين تفرض كتابة عقود الزواج خطّياً وتسجيلها في نُظُم الحالة المدنية	تحسين الربط الإلكتروني بين مراكز السجل المدني على كل المستويات باستعمال شبكات تبادل المعلومات، أو الإنترنت، أو نُظُم الاتصالات النقالة	العمل على تدريب ضباط الحالة المدنية (Civil resgistrar) على كل الجوانب القانونية والحقوقية ذات الصلة بنُظُم الإحصاءات الحيوية	تغيير الأطر القانونية لتسوية أوضاع الأفراد وبخاصة ما يرتبط بتسجيل الوفيات وأسباب الوفيات وحالات الزواج والطلاق
العمل على تغيير القوانين بما يتماشى مع تطورات المجتمع وبما يسمح بإزالة كل العوائق لتسجيل ولادات ووفيات وزواج كل فئات الافراد	ربط المستشفيات والمراكز الصحية البعيدة بنُظُم إلكترونية للإبلاغ عن الولادات والوفيات	الاستفادة من خبرات الدول الأخرى في تحسين أداء نُظُم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية وبخاصة في مجال الرقمنة والوصول إلى بعض الفئات المهمشة أو البعيدة	وضع قضية الهوية والسجل المدني ضمن إطار الاستجابة للحاجات الإنسانية (Humanitarian response) وفي إطار برامج إعادة البناء
إيجاد حلول سريعة لتسجيل كل الأحداث المدنية المتعلقة باللاجئين والمهاجرين بما في ذلك وضع نقاط تسجيل خاصة بهم والتنسيق لذلك مع منظمات الأمم المتحدة وبخاصة المفوضية السامية لشؤون اللاجئين (UNHCR)	وضع منصة تسمح بتبادل المعلومات بين الجهات المتداخلة في نظام الإحصاءات الحيوية بما يُعزز من القدرة التبادلية بين كل مكونات نظام السجل المدني والبرامج ذات الصلة بالرقم التعريفي الموحد	كسب الدعم لنُظُم الهوية، وهو شرط أساسي لتوفير حق الهوية لكل شخص وذلك من خلال إدراج البرامج المتعلقة بالهوية في الخطط الحكومية	التنسيق مع المنظمات الدولية لتوفير وثائق الحالة المدنية للمهاجرين واللاجئين
اعتماد مبدأ مجانية التسجيل أو خفض كلفته في البلدان التي تكون فيها كلفة التسجيل أحد عوائق التسجيل	العمل على إنتاج ونشر وتوزيع الإحصاءات الحيوية والمؤشرات الديمغرافية في أسرع وقت بعد إنجازها، وإعداد	الاستفادة من الخبرة الدولية والتنسيق بين الجهات الدولية	استعمال التكنولوجيات الحديثة للتبليغ عن الأحداث الحيوية وذلك من أجل التبليغ عن الولادات ووفيات حديثي الولادة والوفيات عموماً، وتشجيع هذه

الغاية النهائية للاستراتيجية: الوصول بعملية التسجيل للأحداث الحيوية إلى مستوى الاكتمال والشمولية بحيث: "يتمتع كل فرد بحقه في الهوية وبالحصول على كلّ وثائق الحالة المدنية التي تسمح له بالمحافظة على حقوقه وحقوق أفراد عائلته"			
الأهداف الاستراتيجية			
الهدف الاستراتيجي الأول (التسجيل)	الهدف الاستراتيجي الثالث (الرقمنة)	الهدف الاستراتيجي الرابع (تنمية القدرات)	الهدف الاستراتيجي الخامس (الاستجابة للظروف غير المواتية)
	برامج تدريبية على احتساب هذه المؤشرات		الدول على استعمال تكنولوجيات الهواتف النقالة
إنشاء اِئتلافات من جمعيات المجتمع المدني من أجل تفعيل دورها في مناصرة القضايا المتعلقة بالحق في الهوية والحق في التسجيل المدني	وضع نُظُم لأطباء القطاع الخاص للتبليغ عن الوفيات وأسبابها	التنسيق مع منظمات الأمم المتحدة مثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، الأونروا (UNRWA)، لتوفير الوثائق اللازمة للّاجئين والمهجّرين والمهاجرين بصورة قانونية	إشراك المجتمع المدني في عملية إعادة التأهيل لإزالة كل الحواجز للتبليغ وتسوية الأوضاع في ما يخص التسجيل
توعية المسؤولين حول أهمية نُظُم تسجيل الحالة المدنية والقضايا المتعلقة بسرية البيانات الشخصية	تحديث نُظُم التصرف في قواعد بيانات الحالة المدنية بما يتماشى مع المتطلبات التكنولوجية الجديدة	وضع خطة لضمان استمرارية نُظُم التسجيل في حالات الحروب والأزمات.	التنسيق مع منظمات الأمم المتحدة مثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، الأونروا (UNRWA)، لتوفير الوثائق اللازمة للّاجئين والمهجّرين والمهاجرين بصورة قانونية
وضع إجراءات قانونية وعملية، في البلدان التي نشأت فيها اِئتلافات لبيانات السجل المدني بصفة كاملة أو جزئية، وذلك من أجل إعادة بناء الأرشيف أو استرجاعه	توفير الاعتمادات المالية اللازمة للتشبيك والربط الإلكتروني وصيانة الأجهزة والبرامج وإعطاء أولوية لرقمنة نُظُم الحالة المدنية في البلدان التي تعاني من الحروب والأزمات		إيلاء مسألة رقمنة نُظُم الحالة المدنية الأهمية اللازمة في البلدان التي تعاني من الحروب والأزمات

الأهداف الاستراتيجية			
الهدف الاستراتيجي الثاني (الجودة)			
تحسين جودة بيانات الحالة المدنية حتى يُستفاد منها في إصدار وثائق الحالة المدنية لكل شخص، على أن تكون هذه البيانات قابلة للاستعمال في البرامج التنموية الهادفة إلى تحسين ظروف عيش المواطن			
الأهداف على المدَيين القصير والمتوسط			
تحسين إجراءات نُظُم التسجيل المدني	تطوير نُظُم توثيق عقود الزواج والطلاق	تحسين تسجيل الوفيات وأسباب الوفيات (مقتبس من استراتيجية منظمة الصحة العالمية (SO2))	ضمان جودة بيانات السجل المدني والإحصاءات الحيوية
الإجراءات العملية			
استحداث طرق جديدة لتسهيل وصول الأفراد الذين يعيشون في المناطق البعيدة إلى مراكز التسجيل	توعية المسؤولين في وزارة العدل ووزارة الأوقاف وكل المؤسسات التي تتعامل مع الأئمة والشهود والقضاة حول أهمية تسجيل حالات الزواج والطلاق مع مراعاة كامل التفاصيل الضرورية	التأكد بأن المستشفيات لها الصفة القانونية المناسبة للتبليغ عن الوفيات وأسباب الوفيات	إعداد خطة شاملة لضمان جودة البيانات تلحظ التقييم المتواصل والدوري لجودة البيانات وتحليل إجراءات العمل (Business process)
تطوير التنسيق بين وزارة الصحة وبين إدارة السجل المدني بهدف استغلال كل الفرص التي توفرها البرامج الصحية	إعداد بحوث ميدانية لفهم وتوثيق كل الطرق المستعملة لعقود الزواج والطلاق	تدريب الأطر الصحية في المستشفيات وتمكينها من استعمال التصنيف الدولي لأسباب الوفيات	وضع أو تحديث دليل تقييم كل عمليات نُظُم التسجيل المدني
إعداد برامج إعلامية وحملات توعية (IEC campaign) من أجل التعريف بإجبارية التسجيل المدني وأهميته	إعداد إطار مفاهيمي وخطة عمل مع الوزارات المعنية بتسجيل عقود الزواج والطلاق	إسناد مسؤولية التبليغ عن أسباب الوفيات وأسبابها إلى أحد أقسام المستشفى	إعداد تقييمات بصفة دورية لنُظُم التسجيل المدني واستعمال الطرق الإحصائية والديمغرافية للتثبّت من جودة البيانات
إقامة شراكات مع الجامعات والمراكز البحثية	توعية المجتمع حول أهمية التوثيق الكتابي لعقود الزواج والطلاق وربطه بأبعاده القانونية والحقوقية وقضية النوع الاجتماعي	القيام بمراجعات دورية لطريقة استيفاء البيانات المتعلقة بأسباب الوفيات ولمستوى جودتها	
تدريب وتوعية موظفي الحالة المدنية على أهمية تسجيل كلّ البيانات	العمل مع المجتمع المدني لكسب دعم أهم الفاعلين في تسجيل عقود الزواج	وضع نُظُم وبرمجيات لإدخال بيانات الوفيات وأسباب الوفيات	
العمل مع منظمات المجتمع المدني وقادة المجتمع المحلي والقادة الدينيّين من أجل توعية المجتمعات المحلية حول	إعداد نموذج معياري لعقد الزواج واستمارة نموذجية تشمل البيانات الأساسية التي يجب أن يتم توثيقها في حالات الزواج والطلاق	تدريب أطباء القطاع العام والخاص على التبليغ عن الوفيات	

الأهداف الاستراتيجية			
الهدف الاستراتيجي الثاني (الجودة)			
أهمية توثيق عقود الزواج في الحالة المدنية			
بالنسبة إلى الدول التي أتلفت فيها سجلات الحالة المدنية، يجب العمل على إعادة بناء الأرشيف حتى يضمن توثيق هوية كل الأشخاص	إعداد تدابير جديدة في ما يخص عقود الزواج مثل أهمية الاعتماد على الوثائق الأساسية (شهادة الولادة، بطاقة الهوية، وغير ذلك) في إبرام العقود	تدريس التصنيف الدولي لأسباب الوفيات ضمن المناهج المستعملة لتدريب الأطباء	
	التنسيق مع الجهات المسؤولة عن تسجيل الولادات والوفيات من أجل وضع نظام يسمح بدمج المعلومات حول الزواج والطلاق في السجل المدني لكلّ فرد	تدريب فرق لترميز بيانات أسباب الوفيات	
	التشجيع على استعمال الدفتر العائلي أو سجل الأسرة	استغلال كل الفرص التي توفرها خدمات برامج صحة الأمومة والطفولة للتبليغ عن الولادات والوفيات وخاصة وفيات حديثي الولادة ووفيات الأمهات	
	استخدام المسوح الديمغرافية لجمع بيانات حول تسجيل عقود الزواج	العمل على بناء شراكة مع جمعيات الطب الخاص وإشراكهم في تحفيز أطباء القطاع الخاص على التدريب والتبليغ عن أسباب الوفيات	
		القيام بمسوح على عينات تمثيليّة لمعرفة أسباب الوفيات باستعمال التشريح اللفظي الآلي (Automated verbal autopsy)	
		مساندة نشاطات الدعم والتدريب الهادفة إلى إجراء تدقيق في خدمات الأمومة (Maternal audit)	
		توعية المجتمع حول ضرورة إصدار شهادات وفاة قبل دفن الأموات ووضع نُظُم لتسهيل الحصول على هذه الشهادات وتطوير المراقبة المجتمعية للدفن	

5. مكوّنات الاستراتيجية الإقليمية

كما سبقت الإشارة، فإنّ الغاية التي ترمي هذه الاستراتيجية إلى تحقيقها على المدَيَين القريب والمتوسط هي: **"إرساء نُظُم تسجيل حيوية متكاملة وذات جودة عالية تكون بمثابة منصة يمكن الوصول إليها من قِبل كلّ البرامج المتعلقة بالسكان، وذلك مع مراعاة واحترام سرية وخصوصية البيانات وحقوق الأشخاص في الحصول على وثائق الحالة المدنية التي يحتاجونها".**

تتمحور هذه الغاية حول جملة من الأهداف والخطوات العمليّة التي يمكن تلخيصها كما يلي:

1. **التسجيل:** قيام إطار تشريعي يسمح بعدم حرمان أي فرد من حقّه في الهوية ووثائق السجل المدني.

2. **الجودة:** تسجيل وتوثيق بيانات الولادات والوفيات وأسباب الوفيات وحالات الزواج والطلاق بجودة عالية تسمح بتحقيق الاستفادة القصوى من هذه المعلومات في إطار الخطط التنموية الشاملة.

3. **الرقمنة:** إنشاء منصة رقمية لتبادل بيانات السجل المدني ولتوظيف الإحصاءات الحيوية في برامج التنمية.

4. **تنمية القدرات:** تعزيز نُظُم السجل المدني من خلال رفع كفاءة التنسيق بين مكونات السجل المدني.

5. **الاستجابة للظروف غير المواتية:** إعادة تشغيل نُظُم التسجيل المدني في البلدان التي تعاني من حروب وأزمات.

وفي ما يلي مناقشة تفصيلية للغايات والمقاصد التي تشكّل أساساً في تحقيق الأهداف المشار إليها.

ألف. تطوير الإطار القانوني والمؤسسي لنُظُم الحالة المدنية بما يضمن حق كل مواطن في الهوية وفي التسجيل في السجلات المدنية وفي الحصول على وثائق الحالة المدنية

يوفّر الإطار القانوني الأسس التي تنهض عليها نُظُم الهوية والتسجيل المدني. يشكّل هذا الإطار ممرّاً إلزامياً لتكون هذه النُظُم قادرة على أداء وظائفها بنجاح يضمن تمتّع كل فرد بهويته وبالوثائق اللازمة للحالة المدنية. إن سنّ القوانين المتعلقة بالسجل المدني وتقويتها وتحديثها عمليّة تحقّق عدّة غايات، وعلى رأسها تحديد مسؤوليات كلّ الجهات المتداخلة في نُظُم تسجيل الأحداث والإحصاءات الحيوية وسائر المهام المتعلقة بالهوية. وتحدد هذه القوانين أسس ومعايير الجودة لكلّ الإجراءات التي يتمّ عبرها جمع البيانات واستعمال البيانات، وتحفظ كذلك مبدأ مراعاة الخصوصية وسرية البيانات. ولهذا الإطار القانوني أهمية قصوى في عصر الرقمنة ومنصّات تبادل المعلومات إلكترونيّاً. وعلى هذه القوانين أن تأخذ في عين الاعتبار بُعدَين أساسيَّين، وهما الإطار القانوني الساري في البلاد، والجوانب المتعلقة بحقوق الإنسان.

الإجراءات المقترحة

- تدريب أو تقوية اللجان الوطنية المختصة بقضايا التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، وذلك من أجل مراجعة وتحديث القوانين المتعلقة بالحق في الهوية والتسجيل في الحالة المدنية. ويكون دور هذه اللجان عادةً مراجعة الإطار القانوني حتى تتلاءم مع تطورات المجتمع ومبادئ حقوق الإنسان، حيث تشير البيانات المجموعة من الدول العربية إلى بعض النقائص في هذا المجال، مثل الإجراءات القانونية التي تعرقل تسجيل ولادات السكان اللاجئين وتسجيل الزواج في بعض الحالات. وكذلك يتحتّم تغيير التشريعات المتعلقة بالهوية والسجل المدني حتى تتماشى مع متطلبات التنسيق بين الجهات المتداخلة في نُظُم التسجيل المدني والهوية. وسيكون لهذا التنسيق التشريعي دور هام في مرحلة تأسيس نظام الرقم التعريفي الموحد وفي إنشاء المنصة اللازمة لتبادل المعلومات.
- التعريف بالتوصيات الدولية والعربية في ما يخص الحق في الهوية والتسجيل المدني: لقد تعرضت عدة توصيات دولية إلى الحق في الهوية وقد حظيت بموافقة كل الدول العربية، من ذلك مثلاً: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، واتفاقية حقوق الطفل، ووثيقة أهداف الألفية. وفي المؤتمر الوزاري حول الانتماء والهوية القانونية[24] وقعت الدول الأعضاء الإعلان العربي بشأن "الانتماء والهوية" والذي يبيّن التزامها المشترك بتعزيز حماية الأفراد في المنطقة من خلال تعزيز التسجيل المدني وضمان الحقّ في الحصول على الجنسية، مع إيلاء اهتمام خاص للأفراد المعرّضين للخطر. إنّ التعريف بمحتوى هذه التوصيات لدى صانعي القرار ومسؤولي مكوّنات نُظُم تسجيل الهوية والتسجيل المدني من شأنه أن يشجعهم على سن قوانين وتشريعات تأخذ في عين الاعتبار جوانب حقوق الإنسان والنظرة الشاملة لنُظُم التسجيل المدني.
- في البلدان التي لا تُلزم مواطنيها بتوثيق عقود الزواج، يجب إقرار قوانين تفرض كتابة عقود الزواج خطّيًا وتسجيلها في نُظُم الحالة المدنية. إنّ لتسجيل حالات الزواج والطلاق أهمية قصوى نظراً لغياب الزواج المدني في العديد من الدول العربية. ولضمان تسجيل الزواج في السجل المدني، يجب سن قوانين تشدّد على إلزاميّة وجود عقد مكتوب تُسلَّم نسخ منه للزوجين كلّما دعت الحاجة، وينبغي تسجيل العقد في المحاكم المدنية المختصة. ويكون من المستحسن أن يضبط القانون البيانات التي يجب توفرها في عقد الزواج. كما يجب دعم التنسيق بين وزارة العدل وبين وزارة الأوقاف وبين الجهات المسؤولة عن السجل المدني، ووضع نُظُم تسمح بتخزين بيانات الزواج وبتبادل المعلومات مع بيانات السجل المدني الأخرى. كما ينبغي أن يضبط القانون كذلك محتوى البيانات الإحصائية التي يجب نشرها وأن يحدّد موعد نشرها الدوريّ.
- العمل على تغيير القوانين بما يتماشى مع تطورات المجتمع وبما يسمح بإزالة كل العوائق لتسجيل ولادات ووفيات وزواج كل فئات الأفراد، وبخاصة اللاجئين والمهاجرين والأمهات غير المتزوجات والمتزوجات بأجانب.
- إيجاد حلول سريعة لتسجيل كل الأحداث المدنية المتعلّقة باللاجئين والمهاجرين بما في ذلك وضع نقاط تسجيل خاصة بهم والتنسيق مع منظمات الأمم المتحدة وبخاصة المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، الأونراو (UNRWA)، ويمكن اعتماد أربع أولويات في هذا الإطار:

24 الإعلان العربي حول الانتماء والهوية القانونية، 2018.

1. جعل القوانين المتعلقة باللاجئين والمهجرين أكثر مرونة عبر الامتثال إلى توصيات المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في ما يخص تسجيل وتصحيح وضعية غير المسجّلين وإلغاء الغرامات المالية التي تترتّب عليهم بسبب التأخير أو عدم التسجيل.

2. إعفاء اللاجئين ومَن هم في حال شبيهة من تكاليف التسجيل و/أو تسوية الأوضاع بالنسبة لحالات عدم التسجيل.

3. حماية الأطفال غير المسجلين.

4. إعداد حملات توعية وحملات لتسجيل اللاجئين في المناطق البعيدة وتخصيص أماكن لتسجيل اللاجئين والمهجرين.

- اعتماد مبدأ مجانية التسجيل أو خفض كلفته في البلدان التي تكون فيها الكلفة أحد عوائق التسجيل، أو في بعض الحالات التي يفرض فيها القانون عقوبات بسبب التأخر في التسجيل.
- إنشاء اِئتلافات من جمعيات المجتمع المدني من أجل تفعيل دورها في مناصرة القضايا المتعلقة بالحق في الهوية والحق في التسجيل المدني. تعمل هذه الجمعيات على توعية صانعي القرار من أجل تحديث القوانين المتعلقة بنُظُم السجل المدني وذلك حتى يتمكّن كل فرد من الحصول على وثائق الحالة المدنية التي تخصه. كما تعمل هذه الجمعيات على حثّ السلطات على توفير كل الإمكانيات من اجل دعم نُظُم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية.
- توعية المسؤولين حول نُظُم تسجيل الحالة المدنية والقضايا المتعلقة بسرية البيانات الشخصية، وبخاصة في البلدان التي مرت أو تمر بأزمات وحروب، وذلك حتى لا يكون موضوع سرية البيانات عائقاً أمام شمولية عملية التسجيل.
- وضع إجراءات قانونية وعملية، في البلدان التي تم فيها اِئتلافات لبيانات السجل المدني بصفة كاملة أو جزئية، وذلك من أجل إعادة بناء الأرشيف أو استرجاعه.

باء. تحسين جودة بيانات الحالة المدنية حتى يُستفاد منها في إصدار وثائق الحالة المدنية لكل شخص، على أن تكون قابلة للاستعمال في البرامج التنموية الهادفة إلى تحسين ظروف عيش المواطن

رغم كل الجهود، لا يزال تسجيل الأحداث المدنية متدنّياً في العديد من الدول العربية. ولقد ازدادت المشاكل المتعلقة بالتسجيل المدني مع تفاقم الأزمات الإنسانية والسياسية في هذه البلدان، مما يعيق حصول كل الأشخاص على حقهم في الهوية وفي التمتع بوثائق الحالة المدنية التي يحتاجونها. ومع أنّه يمكن ملاحظة بعض التحسُّن في تسجيل الولادات في المنطقة، إلّا أن الحالات المتعلقة بالوفيات وبأسباب الوفيات والزواج والطلاق لا تزال تعاني من إشكاليات عدة على مستوى التسجيل، وخصوصاً لناحية جودة البيانات واستيفائها لجميع التفاصيل التي يمكن الاستفادة منها في الإحصاءات الحيوية.

ولتفادي هذه الإشكاليات تقترح الاستراتيجية أن تتركّز الإجراءات في المستقبل القريب على ما يلي:

1. تسهيل الإجراءات القانونية والإدارية، وتحسين أداء نُظُم السجل المدني بما في ذلك إرساء نُظُم المتابعة والتقييم.

2. ضمان شمولية تسجيل الأحداث المدنية عبر إيصال الخدمات إلى السكان في المناطق البعيدة والمعزولة وكل فئات المجتمع بما في ذلك اللاجئين والمهجّرين وبعض الفئات الخاصة مثل النساء المتزوجات بأجانب أو الأمهات العازبات.

3. توعية صانعي القرار حول أهمية الإحصاءات الحيوية في متابعة الأهداف التنموية وذلك عبر التركيز على المزايا التي توفرها نُظُم الحالة المدنية مقارنة بتكاليفها. ويجدر كذلك التنبيه على القضايا المتعلقة بالسجل المدني وضرورة إيجاد حلول إجرائية وقانونية لتحسين أداء نُظُم التسجيل المدني.

4. تسخير كل الإمكانيات المتوفرة لتقوية نُظُم التسجيل المدني ولا سيّما إمكانات النظام الصحي والأدوار التي يمكن أن يؤديها القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني.

5. استعمال كل الطاقات المتوفرة لزيادة التوعية المجتمعية، خصوصاً على مستوى المجتمعات المحلية، حول أهمية تسجيل وتوثيق عقود الزواج وحالات الطلاق أو الانفصال.

ولبلوغ هذه الغايات تقترح الاستراتيجية العمل على الإجراءات التالية:

(أ) في ما يخص تحسين إجراءات نُظُم التسجيل المدني:

1. استحداث طرق جديدة لتسهيل وصلو الأفراد الذين يعيشون في المناطق البعيدة إلى مراكز التسجيل، وذلك مثلاً باعتماد حملات متنقّلة لتسجيل المواليد وكل الأحداث الحيوية، واستعمال التكنولوجيات الحديثة للاتّصال مثل تكنولوجية الهاتف النقال كما هو موجود في بعض الدول الأفريقية.

2. تطوير التنسيق بين وزارة الصحة وإدارة السجل المدني لتحقيق المرامي التالية:

   - استغلال كلّ الفرص التي توفرها البرامج الصحية التي تتوجّه إلى الأم والطفل وذلك للتوعية حول أهمية التسجيل المدني.
   - تمكين موظفي وزارة الصحة من الاستفادة من تقنيات ووسائل حديثة، مثل الهواتف النقالة، للتبليغ عن الولادات والوفيات في الأماكن البعيدة عن مراكز التسجيل.
   - تبادل البيانات الخاصة بالتطعيم مع بيانات السجل المدني.

3. إعداد برامج إعلامية وحملات توعية (IEC campaign) من أجل التعريف بضرورة التسجيل المدني وبأهميته لكلّ فئات المجتمع وخاصة الأطفال والنساء. ويكون ذلك بالتركيز على الزواج والولادات والوفيات، ويمكن في هذا الصدد أيضاً استغلال البرامج التنموية الموجهة للسكان، مثل البرامج الصحية أو المتعلقة بمحاربة الفقر.

4. إقامة شراكات مع الجامعات والمراكز البحثية من أجل تعظيم الفائدة من استعمال بيانات الحالة المدنية وتحليلها، وتأهيل وتدريب العاملين في التسجيل المدني على أهمية تسجيل كل البيانات المطلوبة في وثائق الحالة المدنية، مثل الجنس والعمر وغيرها من التفاصيل الضرورية.

5. العمل مع منظمات المجتمع المدني وقادة المجتمع المحلي والقادة الدينيّين من أجل توعية المجتمعات المحلية حول أهمية توثيق عقود الزواج في الحالة المدنية.

6. بالنسبة إلى الدول التي نشأت فيها اِئتلافات سجلات الحالة المدنية، يجب العمل على إعادة بناء الأرشيف حتى يضمن توثيق هوية كل الأشخاص، ولهذا الغرض يمكن العمل مع السلطات القائمة والمنظمات الإقليمية ذات الصلة.

7. في البلدان التي يعاني فيها نظام التسجيل من مشاكل وظيفية هامة يمكن استخدام فرصة التعداد السكاني لدفع التسجيل في السجلات المدنية قدماً، شرط ضمان سرية البيانات وعدم استخدام بيانات التعداد لأغراض تتنافى مع أهدافه الرئيسية.

(ب) في ما يخصّ تطوير نُظُم توثيق عقود الزواج والطلاق:

لا يزال الزواج المدني محدود الانتشار في العديد من الدول العربية وبخاصة في الدول التي تتعدّد فيها الطوائف الدينية، ففي العديد من الدول العربية تبقى نسبة الزواج الذي يتم من قبل كتّاب العدل أو القضاة الشرعيين أو القادة الدينيّين مرتفعة، وبالطبع ففي هذه الحالات يمكن أن يكون العقد مكتوباً أو شفهياً، كما يمكن أن يكون موثّقاً أو غير موثّق. وفي بعض الأحيان لا يتم التوثيق بصفة موحدة بل باستعمال أشكال مختلفة من السجلات والعقود التي يكون قسم منها غير محفوظ بطرق آمنة. ولضمان تسجيل عقود الزواج في قاعدة بيانات قادرة على تبادل المعلومات مع مكونات التسجيل المدني (قاعدة بيانات تابعة لوزارة الأوقاف ووزارة العدل)، ولضمان وجود البيانات الأساسية اللازمة كما هو منصوص عليه في التوصيات الدولية أيضاً، فإنّه يجب وضع إجراءات جديدة لتحسين أو بناء نُظُم تسجيل عقود الزواج والقيام بإجراءات تحفيزية للتشجيع على تسجيل عقود الزواج (ومعها حالات الطلاق) بدون الدخول في الإشكاليات المتعلقة بالازدواجية بين الزواج المدني والأشكال الأخرى لعقود الزواج.

ولبلوغ هذه المقاصد نقترح الإجراءات التالية:

- نشر الوعي لدى المسؤولين في وزارة العدل ووزارة الأوقاف وكل المؤسسات التي تتعامل مع القادة الدينيين وكتاب العدل والقضاة الشرعيين حول أهمية توثيق عقود الزواج (مع مراعاة كامل التفاصيل الضرورية لاكتمال العقد وشموله) كمكوّن من مكونات السجل المدني.
- إعداد بحوث ميدانية لفهم وتوثيق كل الطرق المستعملة لعقود الزواج والطلاق، وحصر فئة الأفراد الذين لهم الحقّ بإبرام عقود الزواج، بالإضافة إلى رصد طرق توثيقها وتسجيلها وحفظها.
- إعداد إطار مفاهيمي وخطة عمل مع الوزارات المعنية بتسجيل عقود الزواج والطلاق وتحت رعاية الجهات التي يرجع إليها النظر في عقود الزواج والطلاق، على أن تتضمن هذه الخطة الجوانب القانونية والإجراءات العملية بما في ذلك تلك المتعلقة بالتوعية وتغيير السلوكيات السائدة.
- توعية المجتمع حول أهمية التوثيق الكتابي لعقود الزواج والطلاق وربطه بأبعاده القانونية والحقوقية وقضية النوع الاجتماعي.
- العمل مع المجتمع المدني لكسب دعم أهم الفاعلين في تسجيل عقود الزواج، ولتوعية المجتمعات المحلية ولتدريب الجمعيات الأهلية.
- إعداد نموذج معياري لعقد الزواج واستمارة نموذجية تشمل البيانات الأساسية التي يجب أن يتم توثيقها، وذلك وفق مقتضيات القانون. ومن المستحسن أن تكون هذه النماذج متلائمة مع التوصيات الدولية. ويتم إرسال هذه الاستمارة إلى جميع الجهات المسؤولة عن إبرام عقود الزواج.
- إعداد تدابير جديدة في ما يخص عقود الزواج، مثل أهمية الاستناد إلى الوثائق الأساسية في إبرام العقود، مثل شهادة الولادة، وبطاقة التعريف الوطنية، وشهادة طبية إذا أمكن، مع ذكر بعض

الضوابط الإضافية، مثل إلزامية استعمال سجل موحّد لتسجيل العقود، والفترة اللازمة للتبليغ عن العقود، وإرسال الاستمارة المتعلّقة ببيانات الزواج إلى الجهة المعنية.

- التنسيق مع الجهات المسؤولة عن تسجيل الولادات والوفيات من أجل وضع نظام يسمح بدمج المعلومات حول الزواج والطلاق في السجل المدني لكل فرد.
- التشجيع على استعمال الدفتر العائلي/البطاقة العائلية أو سجل الأسرة، والذي يجمع كل البيانات التي تهم أفراد العائلة.
- استخدام المسوح الديمغرافية لجمع بيانات حول تسجيل عقود الزواج.

(ج) في ما يخصّ تحسين تسجيل الوفيات وأسباب الوفيات: (مقتبس من استراتيجية منظمة الصحة العالمية SO2):

يُعدّ تحسين تسجيل الوفيات وأسباب الوفيات من الأولويات الأساسية في البلدان العربية لما لهما من علاقة وطيدة بالتخطيط الصحي ومتابعة الوضع الوبائي، وخاصة وأن غالبية الدول العربية تمر بمراحل التحول الوبائي (Epidemiologic transition) كنتيجة للتحول الديمغرافي والتغيير في السلوك الاستهلاكي وانتشار الأوبئة مثل الكوفيد والسارس.

إنّ تحسين جودة البيانات المتعلقة بالوفيات وأسباب الوفيات يتطلب إجراءات عديدة وعلى مستويات مختلفة، منها زيادة الوعي حول أهمية مثل هذه البيانات عند صانعي القرار والمسؤولين المحليين، وإقامة شراكة مع أطباء القطاع الخاص الذين يقومون بمعاينة حالات الوفاة والتبليغ عنها مع ذكر أسبابها، وتدريب الأطباء على تحديد أسباب الوفاة باستعمال التصنيف الدولي للأمراض.

ومن العوامل التي يمكن أن يكون لها أثر إيجابي على بيانات الوفيات وأسبابها مراجعةُ كلّ إجراءات العمل بالنسبة لتسجيل الأحداث المدنية وطرق تبادل الوثائق الخاصة بأسباب الوفيات، وذلك لضمان وصول وثائق الوفيات بكل مكوناتها إلى الجهة المسؤولة عن ترميز وتحليل أسباب الوفيات.

ويؤدّي النظام الصحي والعاملون فيه دوراً كبيراً في تحسين جودة البيانات المتعلقة بالوفيات ولا سيّما ما يرتبط بتحديد أسباب الوفاة، إذ ثمّة في المراكز الصحية أطر قابلة – إذا ما تم تدريبها بصفة جيدة – على تحديد أسباب الوفاة بحسب التصنيف الدولي، ويكون مردود عملها أعلى إذا ما تم تدريب الأطر الصحية أيضاً على التشريح اللفظي (autopsy verbal).

من جهة أخرى تكتسي توعية المسؤولين وقادة الرأي المحليين (مثل بعض القادة الدينيين، ورجال التعليم، والجمعيات المحلية) أهمية كبرى في ما يخصّ التبليغ عن الوفيات وحصول الأفراد على رخص الدفن. وتوفّر تكنولوجيا المعلومات ووسائل الاتصال الحديثة حلولاً إضافية لتحسين التبليغ عن الوفاة وأسبابها من قِبل موظّفي الدوائر الصحية وأطباء القطاع الخاص، فعلى سبيل المثال يمكن وضع برنامج للتبليغ عن الوفيات وأسبابها عبر استعمال الأنترنت أو تكنولوجيا الهاتف المحمول. إن وجود الرقم التعريفي الموحد من شأنه أن يسهل عملية فرز البيانات وتفادي ازدواجيتها.

ومن الإجراءات المقترحة في هذا الصدد يمكن أن نذكر ما يلي (جزء من هذه الإجراءات مقتبس من استراتيجية منظمة الصحة العالمية للفترة (2021-2024):

- التأكد بأن المستشفيات لها التفويض القانوني المناسب للتبليغ عن الوفيات وأسباب الوفيات التي تقع فيها.
- تدريب وتأهيل الأطر الصحية في المستشفيات وتمكينها من استعمال التصنيف الدولي لأسباب الوفيات.
- إسناد مسؤولية التبليغ عن الوفيات وأسبابها إلى أحد أطر المستشفى الذي يكون له دور ريادي في ديمومة التبليغ والحرص على جودة البيانات.
- القيام بمراجعات دورية لطريقة استيفاء البيانات المتعلقة بأسباب الوفيات ولمستوى جودتها.
- وضع نُظُم وبرمجيات لإدخال الوفيات وأسباب الوفيات وذلك في ما يتعلق بالوفيات التي تقع في المستشفيات وخارجها على حد سواء.
- تدريب أطباء القطاع العام والخاص على التبليغ عن الوفيات والتأكد من تدريس التصنيف الدولي لأسباب الوفيات ضمن المناهج المستعملة لتدريب الأطباء.
- تدريب فرق خاصة لترميز بيانات أسباب الوفيات.
- استغلال كل الفرص التي توفرها خدمات برامج صحة الأمومة والطفولة للتبليغ عن الولادات والوفيات وخاصة وفيات حديثي الولادة ووفيات الأمهات.
- العمل على بناء شراكة مع جمعيات الطب الخاص لوضع برامج للتوعية وتدريب أطباء القطاع الخاص من أجل تحسين التبليغ عن الوفيات والتعامل مع أسباب الوفيات بما في ذلك ترميزها.
- القيام بمسوح على عينات تمثيلية لمعرفة أسباب الوفيات باستعمال التشريح اللفظي الآلي (Automated verbal autopsy)، واستعمال اللوائح الإلكترونية التي تكون فيها أسباب الأمراض مبرمجة وتسمح بإرسال البيانات المجمعة فوراً إلى مركز التحليل. كما يمكن استعمال هذه الطريقة لجمع البيانات في المناطق الموبوءة وفي الحالات الاستثنائية (الجوائح مثلاً، كما هو الحال في ظلّ جائحة كوفيد-19)، ويتطلب هذا الأمر التجهيز المادي والتقني الكافيَين لإعداد هذا النوع من المسوح وتدريب فرق مركزية ومحلية على إعداد المسوح وبرمجتها.
- دعم وتنمية القدرات التي تخوّل السلطات إجراء التدقيق في خدمات الأمومة (Maternal audit)، وذلك من أجل تقليص حالات وفيات الأمهات التي يمكن الوقاية منها.
- توعية المجتمع حول ضرورة إصدار شهادات وفاة قبل دفن الأموات ووضع نُظُم لتسهيل الحصول على هذه الشهادات وتطوير المراقبة المجتمعية للدفن.

(د) في ما يخصّ ضمان جودة بيانات السجل المدني والإحصاءات الحيوية (Quality assurance)

لضمان الحصول على بيانات ذات جودة عالية يمكن التوجّه إلى تنفيذ الإجراءات التالية:

- إعداد خطة شاملة لضمان جودة البيانات تلحظ التقييم المتواصل والدوري لجودة البيانات وتحليل إجراءات العمل (Business process) لكل نُظُم السجل المدني، على أن يؤخذ في عين الاعتبار كل الجهات الداخلة فيه من المنتجين والمستعملين الأساسيين للبيانات. كما تحتوي هذه الخطة على برامج لتدريب الأطر الوطنية على إجراء التقييمات للسجل المدني وتحليل بياناته.
- وضع أو تحديث دليل تقييم كل عمليات نُظُم التسجيل المدني وعلى كل المستويات.
- إعداد تقييمات بصفة دورية لنُظُم التسجيل المدني تأخذ في عين الاعتبار الأبعاد الأربعة لتقييم البيانات وهي: شمولية البيانات (completeness)، دقّة البيانات (accuracy)، توفر البيانات (availability)، والعامل الزمني (timeliness) الذي يشير إلى الوقت الفاصل بين تاريخ تسجيل البيانات وبين توفرها للاستعمال.

- استعمال الطرق الإحصائية والديمغرافية لفحص وتقييم جودة البيانات.
- استعمال بيانات المسوح ذات الطابع الديمغرافي وبيانات التعدادات للمقارنة بين الإحصاءات الحيوية، وكذلك لجمع بيانات حول تسجيل الأحداث الحيوية وبخاصة حالات الزواج.

جيم. تحويل نُظُم إحصاءات الحالة المدنية إلى نُظُم مرقمنة تتمتّع بالربط الإلكتروني وتضمن سلامة وسرية البيانات الشخصية وتسمح بالتبادل الآلي للبيانات بين المعنيين في نُظُم الحالة المدنية

إن تحديث نُظُم الحالة المدنية يهدف إلى تحسين أدائها ويرشّد استعمال بيانات الحالة المدنية بوصفها مكوّناً هاماً في منظومة البيانات التنموية. إنّ استعمال التكنولوجيات الحديثة يسمح بتعدد نقاط التسجيل والتسريع في عمليات تطبيق اللامركزية في نُظُم التسجيل، ويمكّن المسؤولين المحليين وبعض العاملين في القطاع الصحي من التبليغ عن الولادات والوفيات باستعمال شبكات المعلومات ونُظُم الاتصالات النقالة (خصوصاً في المناطق غير المغطاة بشبكات تبادل المعلومات). كما تسمح الرقمنة بالربط المباشر بين بيانات الحالة المدنية والبيانات القطاعية الأخرى، مثل البيانات الصحية، والبيانات الاجتماعية، والبيانات الانتخابية، والصناديق الاجتماعية. كما أن رقمنة التسجيل في الأحوال المدنية تزيد من فاعلية كفاءة الخدمات الحكومية، وذلك من خلال استخدام آليات تخوّل التبادل التقني للبيانات (interoperability) بالاستفادة من تكنولوجيا الاتصالات واستعمال الرقم التعريفي الموحد.

وعند مناقشة الإشكاليات المتعلقة بالقدرة التبادلية، يجب التنبّه إلى الجوانب المتعلقة بسلامة البيانات، خاصّة وأن الهدف الأساسي للقدرة التبادلية هو خلق منصة لتبادل المعلومات ونقل البيانات ممّا يعرضها إلى مخاطر القرصنة المعلوماتية، وهو ما يتطلب وضع قوانين وإجراءات صارمة لضمان سلامة البيانات. ومن الأهداف الرئيسية للرقمنة التسريع في إنتاج ونشر وتوزيع نتائج الإحصاءات الحيوية كما تقتضيه التوصيات الدولية.

الإجراءات المقترحة

- وضع إطار قانوني للرقمنة وتحديد أسس تبادل المعلومات، وذلك لضمان سرية البيانات. ويجب تعيين الشروط التي يجب أن تتوفر لاستعمال البيانات من جميع الأطراف. وفي هذا الإطار يجب الاستفادة والاستعانة بالخبرة الدولية وتجارب البلدان الأخرى.
- اختيار التكنولوجيات الأكثر ملاءمة والأقل كلفة والتي تضمن تبادل المعلومات بصورة آمنة ودقيقة، وهو ما يتطلب من الدول القيام باختيارات أساسية بما يخص البرامج المستعملة، وطريقة تخزين البيانات وتدفقها. وبالطبع يجب على هذه البرامج أن تضمن سرية البيانات وأن تكون قابلة للتطوير في المستقبل استجابةً للمتغيّرات المتسارعة.
- تحسين الربط الإلكتروني بين مراكز السجل المدني على كل المستويات باستعمال شبكات تبادل المعلومات، أو الإنترنت، أو نُظُم الاتصالات النقالة. إن تجربة استعمال الهواتف النقالة تبدو مشجعة إذ تسمح على سبيل المثال لمقدمي الخدمات الصحية أو المسؤولين في نُظُم السجل المدني من التبليغ عن الولادات في المناطق النائية بسرعة وسهولة.
- ربط المستشفيات والمراكز الصحية البعيدة بنُظُم إلكترونية للتبليغ عن الولادات والوفيات، إذ إنّ للأطر الطبية دوراً أساسياً للتبليغ عن الولادات ووفيات حديثي الولادة والوفيات، وهو ما يتطلب

تقوية أو استحداث مراكز السجل المدني في المستشفيات في البلدان التي اعتمدت هذا النظام. أما في المناطق النائية فقد بدأت العديد من الدول توفير أجهزة الاتصالات النقالة للتبليغ عن الأحداث المدنية، وهو ما استوجب وضع نظام متكامل لتبادل المعلومات وإعداد بروتوكولات (Protocols) لضمان جودة البيات المنقولة وتدريب الأطر الصحية للتبليغ هن هذه الأحداث الحيوية.

- وضع منصة تسمح بتبادل المعلومات بين المعنيين في نظام الإحصاءات الحيوية. تُعدّ هذه المنصة أساسية لإرساء قاعدة بيانات شاملة لكل البيانات الشخصية ويتطلب هذا تطوير بروتوكولات تضمن التعامل بين البرامج الإعلامية المستعملة من قِبل مختلف الجهات المتداخلة في السجل المدني، وتحفظ سرية البيانات. ويجب إعداد ضوابط قانونية وفنية تضمن تبادل المعلومات وتلحظ تقوية القدرة الفنية لتبادل المعلومات بين كل مكونات نظام السجل المدني والبرامج ذات الصلة. إن وجود لجنة وطنية تنسيقية من شأنها أن تدعم هذا العمل بفاعلية.
- العمل على إنتاج ونشر وتوزيع الإحصاءات الحيوية في أسرع وقت بعد إنجازها. ومن المهم أن يتم نشر جداول الإحصاءات الحيوية بحسب التوصيات الدولية، وبالأخص بحسب العمر والجنس وجهة الإقامة. ومن المهم كذلك أن يتم نشر المؤشرات الديمغرافية التي ترتكز إلى الإحصاءات الحيوية في أقرب وقت بعد إنتاجها، وهو ما يتطلب تدريباً متواصلاً على احتساب هذه المؤشرات.
- وضع نُظُم لأطباء القطاع الخاص لتسجيل الوفيات وأسبابها. لأطباء القطاع الخاص دور في التبليغ عن الوفيات التي تتم خارج المستشفيات. ويسمح هذا النظام بتحسين التبليغ عن الوفيات وتحديد أسباب الوفاة بدقة أكبر، ولكنّه يتطلب تدريب هؤلاء الأطباء ووضع خلية فنية لمتابعة التبليغ ودمجه في نُظُم التسجيل المدني. ومن المستحسن أن تتم هذه العملية بالشراكة مع جمعيات أطباء القطاع الخاص.
- تحديث نُظُم التصرف في قواعد بيانات الحالة المدنية بما يتماشى مع المتطلبات التكنولوجية الجديدة.
- توفير الاعتمادات المالية اللازمة للتشبيك والربط الإلكتروني وصيانة الأجهزة والبرامج.
- إعطاء أولوية لرقمنة نُظُم الحالة المدنية في البلدان التي تعاني من الحروب والأزمات.

دال. بناء القدرات وتقوية التنسيق بين نُظُم إصدار وثائق الهوية وضمان استمراريتها

إنَّ إدارة النُظُم المسؤولة عن إصدار وثائق الهوية تتطلب مقاربة شاملة (holistic) لمكونات السجل المدني ولوظائفه، وذلك بما يضمن تبادل البيانات بين الأجهزة الحكومية وبخاصة الإدارات ذات العلاقة المباشرة بالمواطن. ويتطلب تحقيق هذا الهدف العمل على أربعة محاور أساسية وهي:

1. التنسيق بين الجهات المتداخلة في نُظُم الهوية من أجل تحقيق أعلى مستوى من الفاعلية في العمل وضمان قدرة تشغيلية عالية.

2. تدريب الأطر المسؤولة عن إصدار وثائق الهوية والاسترشاد بالتجارب الناجحة في هذا الصدد.

3. وضع خطة للاستجابة لحالات الطوارئ.

4. وضع إطار خاصّ للتنسيق مع المنظمات الدولية والإقليمية.

الإجراءات المقترحة

- تدريب لجنة/آلية (Mechanism) للتنسيق بين المؤسسات المتداخلة في نُظُم الهوية والتسجيل المدني: تكون هذه اللجنة بمثابة العمود الفقري لنظام الهوية وهي التي تضمن قدرة فنية عالية لتبادل المعلومات (interoperability)، وتتمحور مهامها، بالإضافة إلى التنسيق، حول توحيد المصطلحات والتعريفات، ومتابعة الإشكاليات الفنية التي يمكن أن تحصل بين النُظُم المختلفة في التصرف في البيانات، ومعالجة القضايا المتعلقة بتبادل المعلومات وضمان سريتها، وضمان حقوق المواطنين في ما يتعلق بخصوصية البيانات وبتخزينها. كما تضمن اللجنة حقوق الأفراد في الحصول على الوثائق وعلى حقهم في معرفة مدى استعمال البيانات الشخصية. ومن المهم أن يكون لهذه اللجنة إطار قانوني يحدد الجهة التي تقود هذه اللجنة ودور أعضائها وإطار للمراقبة والمحاسبة.
- تدريب وتأهيل الكوادر البشرية: إن تحقيق شمولية نُظُم التسجيل المدني وخاصة في ما يخص الوفيات والزواج يتطلب تدريباً يأخذ في عين الاعتبار كل مكونات النظام، من التصرف في الموارد وصولاً إلى الجوانب السياسية المتعلقة بديمومة نُظُم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية. ويتطلب ذلك أيضاً تدريب كلّ المشتركين في نُظُم السجل المدني والإحصاءات الحيوية، ويمكن أن يشمل كذلك الأطر الصحية والعاملين في وزارة العدل ومنظمات المجتمع المدني التي لها علاقة بنُظُم السجل المدني. ومن المهم أن يشمل التدريب الجوانب المتعلقة بتقييم نُظُم تسجيل البيانات وتحليل جودة الإحصاءات الحيوية واستعمالها في احتساب المؤشرات السكانية وتلك المتعلقة بمتابعة أهداف التنمية المستدامة. كما يجب إعطاء أهمية لتكوين فريق جديد من الخبراء في كل الاختصاصات المتعلقة بنُظُم السجل المدني والإحصاءات الحيوية.
- العمل على تدريب ضباط الحالة المدنية (Civil resgistrar) على كل الجوانب القانونية والحقوقية ذات الصلة بنُظُم الإحصاءات الحيوية.
- الاستفادة من خبرات الدول الأخرى في تحسين أداء نُظُم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، وبخاصة في مجال الرقمنة والوصول إلى بعض الفئات المهمشة أو البعيدة، وفي تسخير الموارد المالية والبشرية. ويمكن أن تقوم الإسكوا بالاشتراك مع منظمات الأمم المتحدة بإتاحة التجارب الناجحة والممارسات الجيدة، وذلك بهدف إتاحة الوصول إليها والاسترشاد بها.
- وضع خطة لضمان استمرارية نُظُم التسجيل في حالات الحروب والأزمات: تنعكس الأزمات السياسية والإنسانية سلباً على مردودية كل مؤسسات الدولة، بما في ذلك السجل المدني. ولقد أثرت جائحة كوفيد-19 والإغلاقات التي نتجت عنها على مصالح السكان المتعلقة بالسجل المدني، وفي بعض الأحيان أدّت إلى عدم قدرة نظام السجل المدني على توفير البيانات اللازمة لمتابعة آثار الجائحة. ومن أهم الدروس المستفادة من هذه الجائحة هو ضرورة وضع خطة طوارئ لنُظُم التسجيل المدني في حال الكوارث الطبيعية أو أي نوع من الأزمات التي تمتد على فترة طويلة. في وضع هذه الخطة يمكن العمل على الإجراءات التالية:
  1. إعادة النظر في الإطار التشريعي للتسجيل المدني حتى يتماشى مع متطلبات خطة الطوارئ.
  2. إيجاد الحلول المختلفة لضمان عمل خدمات التسجيل المدني في أوقات القيود المطوّلة على الحركة، بما في ذلك التحديات اللوجستية، مثل عدد الموظفين وساعات العمل وإجراءات الحماية.

3. اعتبار الحكومة التسجيل المدني خدمةً أساسيةً يجب تأديتها في جميع الظروف، وتوفير الموارد المناسبة للتخطيط لحالات الطوارئ وتنفيذها.

- كسب الدعم لنُظُم الهوية وهو شرط أساسي لتوفير حق الهوية لكل شخص وذلك من خلال إدراج البرامج المتعلقة بالهوية في الخطط الحكومية، وذلك بما يضمن لها توفير الموارد المادية والبشرية اللازمة، والدعم السياسي، وتحديث القوانين، ومتابعة الإجراءات التنسيقية اللازمة وإقامة الشراكات مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني.
- الاستفادة من الخبرة الدولية والتنسيق بين الجهات الدولية: تتوفّر العديد من الفرص لدى منظمات الأمم المتحدة ومنظمات دولية أخرى حكومية أو غير حكومية لدعم نُظُم التسجيل المدني ونُظُم الإحصاءات الحيوية، ونذكر بصفة خاصة استعمال المناهج والتوصيات الدولية في ما يخص وضع وتقوية نُظُم الهوية، والاستفادة من فرص التدريب ونقل التجارب والخبرة التي توفرها المنظمات الدولية. كما يجب العمل في كل دولة على تنسيق جهود كّل هذه المنظمات في إطار مشروع شامل وتفادي البرامج المجتزأة.
- في البلدان التي يوجد فيها عدد كبير من المهجّرين واللاجئين والمهاجرين غير القانونيين يجب التنسيق مع منظمات الأمم المتحدة المعنية، مثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، الأونروا (UNRWA)، وذلك لتوفير الوثائق اللازمة لهذه الفئات من السكان.

هاء. إعادة تأهيل نُظُم التسجيل المدني في البلدان التي تعاني من الظروف القاسية والأزمات الإنسانية والنزاعات

تمرّ عدة دول عربية بأزمات إنسانية وسياسية أدت إلى تهجير أعداد كبيرة من السكان، وتسببت في وجود ملايين من اللاجئين في البلدان المجاورة، وفي تعطيل المرافق العمومية ومنها خدمات التسجيل المدني. وتشير البيانات إلى أن الفئات الأشد تضرّراً من هذه الأزمات (كاللاجئين والمهجرين) تعاني من مشاكل عدة في الحصول على وثائق الهوية ووثائق الحالة المدنية.

الإجراءات المقترحة

- دعم نُظُم السجل المدني الموجودة والتي تعاني، في ظل الأزمات، من قلة الإمكانيات وعدم توفر الموارد البشرية ويلزمها حتى الاستمارات اللازمة. وتبقى المحافظة على السجلات القديمة والجديدة من الأولويات الضرورية.
- ينبغي إعداد دراسة وافية لمعرفة تأثير النزاعات على نُظُم السجل المدني ومعرفة ما هي سُبُل الإصلاحات الممكنة.
- تغيير الإطار القانوني لتسوية أوضاع الأفراد وبخاصة ما يرتبط بتسجيل الوفيات والمواليد وتلبية حاجيات السكان المهاجرين الذين فقدوا وثائقهم أو الذين لم تتح لهم الفرصة للتسجيل.
- وضع قضية الهوية والسجل المدني ضمن إطار الاستجابة للحاجات الإنسانية (Humanitarian response) التي تقوم بها منظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية لتقديم المساعدات

إلى الدول، وذلك حتى تكون مكونات السجل المدني والإحصاءات الحيوية من أولويات برامج إعادة التعمير.

- التنسيق مع المنظمات الدولية لتوفير وثائق الحالة المدنية للمهجرين واللاجئين وبخاصة بالنسبة للّذين فقدوا وثائقهم أو لم تسنح لهم فرصة لتسجيل ولادات أطفالهم أو موتاهم وعقود زواجهم.
- استعمال التكنولوجيات الحديثة للتبليغ عن الأحداث الحيوية وذلك من أجل التبليغ عن الولادات ووفيات حديثي الولادة والوفيات، وتشجيع هذه الدول على استعمال تكنولوجيات الهواتف النقالة أو أي شبكات أخرى لنقل المعلومات.
- إشراك المجتمع المدني لإزالة كل الحواجز للتبليغ وتسوية الأوضاع في ما يخص التسجيل المدني، إذ يُلاحظ في البلدان التي تنتشر فيها النزاعات والأزمات نشاط مكثف للجمعيات غير الحكومية المحلية والدولية والتي تقوم بسد الفراغ الذي تتركه المؤسسات الحكومية. وعادة ما تعمل هذه المؤسسات في قطاع الصحة والتعليم وتوفير الغذاء وهي على اتصال مباشر مع السكان. إن نشر التوعية بين هذه المنظمات حول قضية التسجيل المدني يمكن أن يعزز الثقة بين السكان وبين مؤسسات التسجيل المدني وذلك حتى يتم تسجيل الوفيات والولادات التي لم يقع تسجيلها (وبخاصة وفيات ضحايا الحروب).
- التنسيق مع منظمات الأمم المتحدة مثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR) ووكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين، الأونروا (UNRWA)، لتوفير الوثائق اللازمة للّاجئين والمهجّرين والمهاجرين بصورة غير قانونية.
- إيلاء مسألة رقمنة نُظُم الحالة المدنية الأهمية اللازمة في البلدان التي تعاني من الحروب والأزمات.

6. متابعة تنفيذ الاستراتيجية

طرق التواصل مع الجهات المعنية ومع صنّاع القرار حول الاستراتيجية المقترحة

إنّ متابعة تنفيذ هذه الاستراتيجية يُعدّ عاملاً أساسيّاً في تحقيق غايتها النهائية التي تتلخّص في أن **يتمتع كل فرد بحقه في الهوية وبالحصول على كلّ وثائق الحالة المدنية التي تسمح له بالمحافظة على حقوقه وحقوق أفراد عائلته.** وتتولّى الإسكوا مسؤولية المتابعة كجزء من مهامها التنسيقية، وذلك عبر فريق العمل الإقليمي المعني بنُظُم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية لمنظمات الأمم المتحدة.

وبالتعاون مع صنّاع القرار في البلدان العربية، ينبغي حثّ الأجهزة التي تدير نُظُم التسجيل المدني لديها على وضع خطة عمل للفترة 2021-2025 لتنفيذ الاستراتيجية، وذلك بحسب أولويتها ومستوى كفاءة السجل المدني لديها في الوقت الحالي. ويمكن للدول أن تنسّق مع الإسكوا ومنظمات الأمم المتحدة للحصول على المساعدة في وضع خطط العمل القُطرية. ومن المهم أن يكون لفريق الأمم المتحدة القُطري دور أساسي في وضع خطط العمل المذكورة وفي متابعتها بالتنسيق مع المجموعة الإقليمية.

ومن المهم أيضاً أن تتم متابعة تنفيذ هذه الاستراتيجية في إطار متابعة تحقيق أهداف التنمية المستدامة وبخاصة الهدفين 16 (المقصد 9) و17 (المقصد 19) المعنيَّين بالحق في الهوية وبتدريب الكوادر الإحصائية، بالإضافة إلى متابعة تطوّر المؤشر 17.19.2 (نسبة البلدان التي حققت 100 في المائة من تسجيل الولادات و80 في المائة من تسجيل الوفيات).

ويدخل تنفيذ هذه الاستراتيجية أيضاً في إطار متابعة التوصيات العربية المتعلقة بالحق في الهوية، كالتوصيات الصادرة عن الإعلان العربي "الانتماء والهوية" خلال الاجتماع الإقليمي " أطفالنا ... مستقبلنا" والذي تم عقده بتاريخ 17-18 تشرين الأول/أكتوبر 2016، وكذلك التوصيات الصادرة عن البيان الختامي للمؤتمر العربي الأول حول الممارسات الجيدة والفرص الإقليمية لتعزيز حقوق المرأة والمساواة في الحصول على الجنسية المنعقد بتاريخ 4-6 تشرين الأول/أكتوبر 2017، وتوصيات المؤتمر الوزاري حول الانتماء والهوية القانونية[25].

ومن أجل كسب الدعم اللازم لمتابعة تنفيذ هذه الاستراتيجية، يمكن التنسيق مع المجالس الوزارية العربية المختصة، مثل مجلس وزراء الداخلية العرب ومجلس وزراء الصحة العرب والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، وذلك من أجل إدراج توصيات خاصّة بشأن تنفيذ هذه الاستراتيجية جنباً إلى جنب مع التوصيات العربية ذات الصلة بالحق في الهوية والسجل المدني. كما تشمل عملية المتابعة الرجوع إلى نتائج التقييمات التي من المفترض أن تقوم بها الدول العربية خلال الفترة 2021-2025. وتوضح الجداول التالية أهم المؤشرات التي يمكن استعمالها في متابعة تنفيذ الاستراتيجية:

25 الإعلان العربي حول "الانتماء والهوية القانونية"، تونس، 28 شباط/فبراير 2018 https://www.unhcr.org/ar/5aca0bac4.html.

الأهداف الاستراتيجية			
الهدف الاستراتيجي الأول (التسجيل)	الهدف الاستراتيجي الثالث (الرقمنة)	الهدف الاستراتيجي الرابع (تنمية القدرات)	الهدف الاستراتيجي الخامس (الاستجابة للظروف غير المواتية)
تطوير الإطار القانوني والمؤسسي لنُظُم الحالة المدنية بما يضمن حقّ كل مواطن في الهوية وفي التسجيل في السجلات المدنية وفي الحصول على وثائق الحالة المدنية	تحويل نُظُم إحصاءات الحالة المدنية إلى نُظُم مرقمنة تتمتّع بالربط الإلكتروني وتضمن سلامة وسرية البيانات الشخصية وتسمح بالتبادل الآلي للبيانات بين المعنيين في نُظُم الحالة المدنية	بناء القدرات وتقوية التنسيق بين نُظُم إصدار وثائق الهوية وضمان استمراريتها	إعادة تأهيل نُظُم التسجيل المدني في البلدان التي تعاني من الظروف القاسية والأزمات الإنسانية والنزاعات
الأهداف على المدَيَين القصير والمتوسط			
وجود إطار قانوني وإجرائي يسمح بتسجيل الأحداث الحيوية لكل الأشخاص	إنشاء منصة تسمح بتبادل المعلومات المتعلّقة بالإحصاءات الحيوية	تأمين أطر أكثر كفاءة في الأداء وفي التنسيق بين مكونات السجل المدني	تحسين أداء نُظُم التسجيل المدني في البلدان التي تعيش الأزمات
مؤشرات المتابعة			
وجود قوانين وإجراءات مفعّلة تضمن حقّ الحصول على الهوية ووثائق الحالة المدنية لكل فئات المجتمع وبدون تمييز	وجود قوانين وإجراءات مفعّلة تنظّم تبادل المعلومات وسرية البيانات	وضع لجنة/آلية فعّالة للتنسيق بين المؤسسات المتداخلة في نُظُم الهوية والتسجيل المدني	وجود خطة لتفعيل نُظُم الحالة المدنية تتضمن حاجيات النُظُم من الموارد المالية والبشرية
وجود قوانين وإجراءات مفعّلة تؤكد على توثيق عقود الطلاق والزواج	نسبة مراكز السجل المدني التي لها ربط إلكتروني بشبكة مراكز التسجيل المدني	عدد الدورات التدريبية وعدد المتدربين بحسب الاختصاص ووجود خطة تدريب مناسبة	كمية المصادر المالية المتاحة لنُظُم الهوية والتسجيل المدني
قيام ائتلاف من المجتمع المدني ناشط في مناصرة القضايا المتعلقة بالسجل المدني والقضايا المتعلقة بالحق في الهوية	إصدار كامل لجداول الإحصاءات للحالة المدنية مبوّبة بحسب توصيات الأمم المتحدة	وجود خطة لضمان استمرارية نُظُم التسجيل في حالات الحروب والأزمات على أن تكون معتمدة من قِبل كل مكونات السجل المدني	عدد مراكز التسجيل المدني التي تمّت إعادة تشغيلها بعد حالات الانقطاع جراء الأزمات أو النزاعات
التأثير			
وضع/وجود إطار تشريعي يسمح بعدم إقصاء أي فرد من حقه في الحصول على الهوية ووثائق السجل المدني	وجود منصة لتبادل بيانات السجل المدني ولإنتاج واستغلال الإحصاءات الحيوية في برامج التنمية	وضع أطر ذات كفاءة لها القدرة على التنسيق بين مكونات السجل المدني	إعادة تشغيل نُظُم التسجيل المدني في البلدان التي مرت أو تمر بأزمات سياسية أو إنسانية

الأهداف الاستراتيجية			
الهدف الاستراتيجي الثاني (الجودة)			
تحسين جودة بيانات الحالة المدنية حتى يُستفاد منها في إصدار وثائق الحالة المدنية لكل شخص، على أن تكون هذه البيانات قابلة للاستعمال في البرامج التنموية الهادفة إلى تحسين ظروف عيش المواطن			
الأهداف على المدَيَين القصير والمتوسط			
تحسين إجراءات نُظُم التسجيل المدني	تطوير نُظُم توثيق عقود الزواج والطلاق	تحسين تسجيل الوفيات وأسباب الوفيات (مقتبس من استراتيجية منظمة الصحة العالمية (SO2))	ضمان جودة بيانات السجل المدني والإحصاءات الحيوية
مؤشرات المتابعة			
نسبة الولادات المسجلة/نسبة الوفيات المسجلة	خطة عمل مفعّلة وموافق عليها من كل الأطراف لتحسين مستوى توثيق عقود الزواج والطلاق	نسبة الوفيات المبلغ عنها والتي تتضمّن سبب الوفاة	إمكانية تحليل إجراءات العمل التي وقع تنفيذها ومستوى هذا التحليل
عدد مراكز التسجيل الجديدة في المناطق التي يصعب فيها الوصول إلى مراكز التسجيل	عدد عقود الزواج والطلاق الموثقة (مقارنة بسنة الأساس)	مؤشر جودة البيانات المتعلّقة بسبب الوفاة	نسبة البيانات التي لها جودة عالية من خلال التقييمات
تحسين جودة البيانات المتعلقة بخصائص الأحداث المسجلة من العمر والجنس ومكان الإقامة وما شاكل.	نسبة النساء والرجال الذين يحوزون على عقود زواج موثقة	عدد المستشفيات التي لها القدرة على التبليغ عن أسباب الوفاة	نتائج تقييمات الإحصاءات الحيوية باستعمال الطرق الإحصائية والديمغرافية
التأثير			
أن تكون بيانات الولادات والوفيات وأسباب الوفيات والزواج والطلاق ذات جودة عالية ومتوفرة للاستعمال في الخطط التنموية			

7. تنفيذ الاستراتيجية ودور الإسكوا ومنظمات الأمم المتحدة في متابعتها

تم وضع هذه الاستراتيجية للاقتداء بها في وضع خطط عمل وطنية تهدف إلى تحسين نُظُم السجل المدني وتحديثه، وذلك بشكل يتماشى مع أولويات كلّ دولة على حدة. وفي إعداد خطط العمل الوطنية ينبغي أن تنسّق الدول مع المنظمات الإقليمية والدولية التي لها وجود في البلدان المعنية، وأن يتم تحديد الأهداف والمؤشرات بشكل يضمن متابعة هذه الخطط الوطنية.

على المستوى الإقليمي يقوم فريق الأمم المتحدة المعني بقضايا السجل المدني بمتابعة تنفيذ الاستراتيجية وحثّ الدول على اعتماد مقاربة برامجيّة (Program approach) من أجل تفادي الازدواجية وتحقيق الاستعمال المحكم للموارد. كما يعمل الفريق الإقليمي على المساعدة في عقد اجتماعات دورية مع مكونات السجل المدني في كل البلدان، ولمتابعة تنفيذ الاستراتيجية. وللإسكوا دور ريادي في تنسيق عمل هذا الفريق وفي تنفيذ الاستراتيجية.

ويرتكز دور الإسكوا في تنفيذ الاستراتيجية على 5 محاور أساسية وهي: الريادة، والتنسيق، والدعم الفني، وتبادل الخبرات والتجارب، ومتابعة تنفيذ الاستراتيجية.

المحور الأول: الريادة

يهدف هذا المحور إلى تمكين الإسكوا من الوصول إلى رؤية عامة تسمح لها بوضع قضية الحق في الهوية للجميع والتسجل المدني (الملحوظة في الهدف 16، المقصد 9 من أهداف التنمية المستدامة) من ضمن الأولويات التنموية في المنطقة. ويتضمن هذا المحور العمل على تنفيذ الإجراءات العملية التالية:

- وضع قضية السجل المدني والإحصاءات الحيوية، كلّ ما أمكن ذلك، على الأجندة التنموية للدول الأعضاء، وبخاصة في الاجتماعات المتعلقة بقضايا السكان والتنمية، وبقضايا التنمية المستدامة وبقضايا النوع الاجتماعي وقضايا الصحة.
- تعزيز الشراكة الفعَّالة مع كل الجهات الدولية وغير الدولية التي لها علاقة بقضايا السجل المدني، وبخاصة مع جامعة الدول العربية ومجلس وزراء الداخلية العرب ومجلس وزراء الصحة العرب والبرلمان العربي.
- إقامة شراكة فعّالة مع المنظمات غير الحكومية الإقليمية والدولية، وذلك من أجل كسب الدعم لقضايا الهوية والتسجيل المدني. ولهذا الغرض

يجب إعداد مقالات ذات طابع سياساتي (**Policy briefs**) لربط قضية السجل المدني بقضية حقوق الإنسان والنوع الاجتماعي.
- العمل على تسخير موارد مالية لدعم البرامج الإقليمية والقُطرية، وبخاصة في الدول التي تتميز بنُظُم تسجيل مدني قليلة الكفاءة.
- ريادة العمل في إطار تحقيق هدف التنمية المستدامة 16.9، وباقي الأهداف ذات الصلة (17.19).
- القيام بحملات مناصرة لقضايا السجل المدني ضمن البرامج الإنسانية وبرامج إعادة البناء.

المحور الثاني: التنسيق

الهدف من هذا المحور هو التنسيق مع الجهات الإقليمية والدولية الفاعلة في التسجيل المدني من أجل تفادي الازدواجية والتسخير الأمثل للموارد، والوصول إلى تكوين مقترب شامل حول مسألة التسجيل المدني لدى دول الإسكوا. ويتضمن هذا المحور العمل على الإجراءات العملية التالية:

- تكريس دور الإسكوا التنسيقي في إطار المجموعة الإقليمية حول السجل المدني والإحصاءات الحيوية وتحديد مهامها (TORs) وبرنامج عملها.
- ترسيخ الشراكة مع المجالس الوزارية المختصة بالسجل المدني في الدول العربية، وبخاصة مجلس وزراء الداخلية العرب ومجلس وزراء الصحة العرب، وإدراج موضوع السجل المدني في اجتماعات هذه المجالس، واستغلال فرص الاجتماعات الوزارية عالية المستوى للتعريف بالقضايا المتعلقة بالهوية والسجل المدني.
- رصد البرامج المتعلّقة بمساندة نُظُم التسجيل المدني قُطرياً وعلى مستوى الإقليم.
- التنسيق مع منظمات الأمم المتحدة من أجل وضع مقاربة برامجية (programme approach) لدعم البرامج المتعلقة بالسجل المدني والإحصاءات الحيوية ونُظُم الهوية على المستوى الإقليمي والقُطري.
- العمل على متابعة التوصيات العربية والدولية في ما يتعلق بالتسجيل المدني والهوية.

المحور الثالث: تقديم الدعم الفني وتنمية القدرات

يهدف المحور الثالث إلى تحسين القدرات الفنية للعاملين في مكونات السجل المدني في بلدان المنطقة العربية عن طريق الدعم الفني اللازم. ويتضمن هذا المحور العمل على الإجراءات العملية التالية:

- نقل المعرفة والمستجدات الفنية ذات الصلة بالسجل المدني والإحصاءات الحيوية.
- إعداد دراسات تتعلق ببعض الجوانب المختصّة بالسجل المدني والتركيز على المواضيع ذات الأولوية.
- التعرف على الحاجيات في مجال تدريب العاملين في أجهزة التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية وإعداد برنامج للتدريب المناسبة.
- إعداد تصوّر عام لخطة شاملة تضمن مواصلة العمل بأنظمة السجل المدني في حال حدوث أزمات أو جوائح (مثل الوضع خلال جائحة كوفيد-19).

المحور الرابع: تبادل الخبرات بين الدول

الهدف من هذا المحور هو تيسير وتسهيل عملية تبادل المعرفة والخبرات والتجارب بين الدول في المجالات المتعلقة بالسجل المدني والإحصاءات الحيوية. ويتضمن هذا المحور العمل على الإجراءات العملية التالية:

- العمل على بناء قاعدة خبراء للمختصين في السجل المدني بكل مكوناته.

- بناء قاعدة بيانات من التجارب الناجحة في ما يخص السجل المدني.

تيسير وتسهيل التعاون وتبادل الخبرات بين بلدان الجنوب في قضايا التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية.

المحور الخامس: المتابعة والتقييم للاستراتيجية

يهدف هذا المحور إلى متابعة تنفيذ الاستراتيجية. ويتضمن هذا المحور العمل على الإجراءات العملية التالية:

- وضع إطار وخطة عمل لمتابعة وتقييم الاستراتيجية.
- تقييم مدى تنفيذ الاستراتيجية بحدود 2025.
- عقد اجتماع إقليمي دوري لمتابعة التقدّم المحرز وسُبُل المضي قدماً.
- حثّ الدول على إعداد تقييم شامل لنُظُم السجل المدني والإحصاءات الحيوية بحدود 2024-2025.

المراجع

الانتماء والهوية القانونية، في اجتماع جامعة الدول العربية. تونس، شباط/فبراير (2018).

الانتماء والهوية القانونية "الإعلان العربي حول الانتماء والهوية القانونية"(unhcr.org).

AbouZahr, Carla and others (2021). Where there is no CRVS: counting and registering deaths in conflict, emergencies, and fragile settings. IDRC. Available at http://hdl.handle.net/10625/60095.

Dincu, Irina, and Nomthandazo Malinbo (2019). How death registration supports the rights of women and girls. IDRC, January 29.

Mills, Samuel, and others (2017). Civil Registration and Vital Statistics (CRVS) for Monitoring the Sustainable Development Goals (SDGS).

Norwegian Refugee Council, and International Human Rights Clinic (2015). Registering rights: Syrian refugees and the documentation of births, marriages, and deaths in Jordan. Available at http://hrp.law.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/11/Registering-rights-report-NRC-IHRC-October2015.pdf.

Peters, B. Guy (2016). Civil Registration and Vital Statistics as a Tool to Improve Public Management; Discussion Paper NºIDB-DP-473. Inter-American Development Bank. Available at World Bank Document (getinthepicture.org).

Rahman, M. Hafizur, Amber Bickford Cox, and Samuel L. Mills (2019). A missed opportunity: birth registration coverage is lagging behind Bacillus Calmette–Guérin (BCG) immunization coverage and maternal health services utilization in low- and lower middle-income countries. Journal of Health, Population and Nutrition, vol. 38, No. 1 (October). Available at https://doi.org/10.1186/s41043-019-0183-3.

United Nations International Children's Emergency Fund (2007). Innocenti Insight: Birth Registration and Armed Conflict. Available at https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/insight-br-eng.pdf.

United Nations Statistics Department (2014); Principles and Recommendations for a Vital Statistics System; Statistical Papers, Series M No. 19/Rev.3.

_____ (2019). Guidelines on the Legislative Framework for Civil Registration, Vital Statistics, and Identity Management.

_____ (2021). Live births, deaths, and infant deaths, latest available year (2005-2019). Database available at seratab3.pdf (un.org). Last updated June 15.

United Nations Legal Identity Agenda (n.d.). Available at https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/. Accessed on 5 May 2020.

The World Bank (n.d.). Completeness of birth registration, rural (%).

Database Available at (worldbank.org). Accessed on 7 May 2020.

The World Bank Data (n.d.). Statistical Capacity Indicator Dashboard. Available at https://datatopics.worldbank.org/statisticalcapacity/SCIdashboard.aspx. Accessed on 13 June 2020.

World Health Organization, (2020). WHO methods and data sources for country-level causes of death 2000-2019. Department of Data and Analytics, Division of Data, Analytics and Delivery for Impact; Global Health Estimates Technical Paper WHO/DDI/DNA/GHE/2020.2. Geneva, December.

تتضمن هذه الوثيقة تشخيصاً لواقع السجلات المدنية في المنطقة العربية، ومدى فاعليتها في إنتاج إحصاءات حيوية تساهم في التخطيط لبرامج التنمية، وتساعد على رصد ومتابعة أهداف التنمية المستدامة. تستعرض الدراسة سُبُل تطوير السجلات المدنية ودور التكنولوجيا في ربط السجلات إلكترونيّاً وكذلك قضايا الحق في الحصول على الهوية القانونية وأهمية الدور الحكومي في إنتاج وتبادل البيانات، والاستفادة من الدعم الدولي والإقليمي في هذا المجال. وقد أُعِدَّت بطلب من المنظّمات الدولية والإقليمية والجهات المختصّة في البلدان العربية والتي تعمل في مجال التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، وذلك بهدف وضع إطار استراتيجيّ يكون بمثابة دليل إرشاديّ للعمل والتطوير في مجال التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في المنطقة العربية خلال السنوات 2021-2025.

ارتكزت الاستراتيجية في صياغتها إلى استقراء ومراجعة الأدبيات والمنشورات ذات الصلة وإلى التواصل المباشر مع الجهات المعنيّة في البلدان العربية، وذلك من خلال استبيان تم إرساله إليها. كما تمّ إجراء مقابلات مع عدد من ممثّلي البلدان العربية التي تمرّ بظروف غير مواتية لاستقاء مزيد من المعلومات. وأشارت نتائج هذا المسح إلى التحديات التي تواجه البلدان في قضايا التحول الإلكتروني واكتمال السجلات الخاصة بالمواليد والوفيات وبيانات الزواج والطلاق والحصول على الهوية القانونية للفئات الهشة. ولكنّها أظهرت في المقابل حرص البلدان العربية على دعم نُظُم السجل المدني، وإدراجها ضمن خططها الوطنية الهادفة إلى إكمال السجلات وربطها إلكترونياً بمختلف الجهات ذات الصلة. وخلُصت الوثيقة إلى أهمية قيام الإسكوا بدور ريادي في نشر هذه الوثيقة على المستوى الإقليمي من خلال آليّاتها المتّبعة وحشد الموارد لتحويل نتائج ومحتويات الإطار الاستراتيجي إلى خطة عمل إقليمية للفترة 2021-2025.

22-00033