



مفوضية  
الاتحاد الأفريقي

اللجنة الاقتصادية  
لأفريقيا



CRMC/6/EXP/2022/11

التوزيع: عام

25 يوليو 2022

الأصل: إنجليزي

مؤتمر الوزراء الأفريقيين  
المسؤولين عن التسجيل المدني  
الدورة السادسة

أديس أبابا، 24-28 أكتوبر 2022  
البند 6 من جدول الأعمال المؤقت للجزء الخاص بالخبراء  
التسجيل المدني في السياقات الإنسانية:  
الاستفادة من الخبرة المكتسبة خلال جائحة كورونا

التسجيل المدني في السياقات الإنسانية

توصيات ومبادئ توجيهية تنفيذية للدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي





## موجز تنفيذي

تنتهك حالات الطوارئ العديد من الحقوق الأساسية الفردية، بما في ذلك الحصول على إسم وجنسية. وفي جميع حالات الطوارئ تقريبا، بما في ذلك الصراعات المسلحة والكوارث الطبيعية والأخطار التي يتسبب فيها الإنسان، تصبح نظم تسجيل الأحداث الحيوية غير فعالة، وتتهار كليا في الحالات القصوى، وقد تدمر المحفوظات ونفقّد الوثائق. وتتأثر نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية أيضا بالأوبئة والجوائح بسبب القيود المفروضة على التنقل وتعطيل تقديم الخدمات. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تعيق القوانين والسياسات التي تستبعد فئات معينة، إمكانية الوصول إلى خدمات التسجيل المدني في ظل الهجرة والتنقل.

يشكل توفير خدمات التسجيل المدني تحديا أكبر في السياقات الإنسانية، حيث تكافح بلدان أفريقية عديدة من أجل ضمان تعميم التسجيل بالكامل. ففي مختلف أنحاء القارة، لا يزال الملايين من الأطفال غير مسجلين عند الولادة، بينما لا تزال أنظمة إحصاءات الوفيات<sup>1</sup> غير موجودة أو غير مكتملة إلى حد كبير.<sup>2</sup> إن استعادة أنشطة التسجيل والسجلات وتصفية الطلبات المتأخرة، عملية معقدة ومكلفة تتطلب أحكاما قانونية وسياسات محددة .

وعلى الرغم من التحديات العديدة، فإن الإبقاء على إمكانية الحصول على خدمات التسجيل الأساسية في حالات الطوارئ، بما في ذلك بالنسبة للفئات السكانية النازحة أو المتأثرة بأي شكل من الأشكال، له أهمية قصوى لحماية حقوق الإنسان وضمان بناء الدولة الفاعلة والحكم الرشيد. وبناء على ما سبق، أحاط الوزراء، خلال الدورتين الثالثة والرابعة لمؤتمر الوزراء الأفريقيين المسؤولين عن التسجيل المدني، المنعقدين في كوت ديفوار في فبراير 2015 وفي موريتانيا في ديسمبر 2017، علما بالتحديات التي تواجه البلدان الأفريقية في توفير خدمات التسجيل الأساسية ودعوا الفريق الأساسي الإقليمي المعني بالتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية إلى تقديم الدعم لوضع مبادئ توجيهية وتوصيات لتحسين التسجيل المدني في حالات الطوارئ(انظر المرفق).

في إطار البرنامج الأفريقي بشأن التعجيل بتحسين أنظمة التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية قاد صندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، بالتشاور والتعاون مع أعضاء آخرين في الفريق الأساسي للتسجيل المدني

<sup>1</sup> صندوق منظمة الأمم المتحدة للطفولة ، تسجيل كل طفل عند الولادة: هل نحن على الطريق الصحيح؟ (نيويورك، 2019).

<sup>2</sup> لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا، "تحسين إحصاءات الوفيات في أفريقيا: الاستراتيجية التقنية 2015-2020"، البيان الوزاري للدورة الثالثة لمؤتمر الوزراء الأفريقيين المسؤولين عن التسجيل المدني، ياموسوكرو، 12 - 13 فبراير 2015.

والإحصاءات الحيوية، عملية وضع توصيات من أجل تحسين مرونة النظم والخدمات لضمان التسجيل المستمر والدائم والشامل للمواليد والوفيات في حالات الأزمات وحالات الطوارئ. تعكس التوصيات والمبادئ التوجيهية التي تم وضعها نتائج مختلف الاجتماعات وتهدف إلى توفير التوجيه التنفيذي للدول الأعضاء والشركاء الإنمائيين في مواصلة تقديم خدمات التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في السياقات الإنسانية.

تم إعداد توصيات نهائية في أربع فئات. تتناول الفئة الأولى تهيئة البيئة المواتية، لا سيما القوانين والسياسات، لضمان أن يكون التسجيل مجانياً إلى جانب إجراءات مبسطة لتقليل العبء الذي يفرضه السياق الإنساني. تتعلق الفئة الثانية بالترتيبات المؤسسية التي يجب وضعها لضمان استمرار تقديم الخدمات في السياقات الإنسانية، مع التركيز بشكل خاص على آليات التنسيق وقابلية التشغيل البيئي. وتحدد الفئة الثالثة التدابير التي تتيح التخزين للسجلات الآمن وحمايتها وإعادة إنشاء السجلات، بما في ذلك رقمنة النظم، على سبيل المثال لا الحصر. وتتناول الفئة الرابعة الآليات الإنسانية والتنسيق فيما بين الشركاء، بما في ذلك إدماج التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في الآليات والخطط الوطنية للتأهب للكوارث والاستجابة لها، وتعزيز الأدلة، وتيسير إقامة محافل مشتركة بين الأقاليم لتبادل الخبرات والممارسات الجيدة.

## أولاً. الخلفية والأساس المنطقي

1. لكل فرد الحق في أن يعترف به كشخص أمام القانون، على النحو المنصوص عليه في المادة 6 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وعدة صكوك دولية لحقوق الإنسان.<sup>1</sup> تستند التوصيات والمبادئ التوجيهية التنفيذية الواردة في هذه الوثيقة إلى مبادئ الأمم المتحدة ومعاييرها، التي تصف التسجيل المدني على أنه التسجيل الشامل والإجباري والمستمر والسري لجميع الأحداث الحيوية.<sup>2</sup> ويعد تسجيل هذه الأحداث أمراً أساسياً للتجميع المنتظم للإحصاءات الشاملة. ويعتبر التسجيل المدني وتجميع الإحصاءات الحيوية من المهام الحاسمة للحكومة، إذ إنهما يثبتان وجود شخص بموجب القانون. وفي حين أن التسجيل المدني يشير إلى تسجيل جميع الأحداث الحيوية، فإن التركيز في المبادئ التوجيهية الواردة في هذا الدليل ينصب على تسجيل الولادات والوفيات.

2. إن مصطلح "السياق الإنساني" في النص الحالي يشمل حالات الطوارئ والصراع والنزوح والأوبئة والجوائح الكبرى. وهي جميع الحالات التي تواجه فيها استمرارية خدمات التسجيل المدني تحدياً في ظل اختلال النظم أو تدميرها أو انهيارها كلية في الحالات القصوى. وخلال أو في أعقاب حالة طوارئ أو أزمة، كثيراً ما تفقد الأسر شهادات الميلاد والوفاة والزواج، وقد يتم تدمير محفوظات بأكملها. وعندما يهاجر الناس أو ينزحون فإنهم غالباً ما لا يستطيعون الوصول إلى خدمات التسجيل المدني بسبب عدم توفر إمكانية الوصول المادي أو بسبب الحواجز أو القوانين أو السياسات الإجرائية أو المالية التي تستبعدهم من التسجيل.

3. إن حالات الطوارئ في أفريقيا عديدة ومتنوعة. وتتأثر قدرة الدول على الوفاء بالتزامها بمساعدة المواطنين وحمايتهم، بحالات مثل حالات الطوارئ المطولة التي تستمر رغم اتفاقات السلام، والصراعات التي تؤدي إلى النزوح الداخلي عبر الحدود، والكوارث الطبيعية، وحالات الطوارئ الصحية العامة. وكثيراً ما تكون قدرة كيانات التسجيل المدني التي تعاني أصلاً من نقص التمويل والموارد على توفير خدمات عالية الجودة على النطاق المطلوب، أضعف في حالات الطوارئ، حيث أن موظفي الخدمة المدنية يغادرون بأعداد كبيرة، وتتنخفض الإمدادات، وتقلص ساعات العمل. وتتأثر الفئات السكانية المهمشة بشكل خاص. وعلاوة على ذلك،

<sup>1</sup> 1948 الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، المادتان 6 و 15؛ 1951 الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين، المادتان 25 و 27؛ 1954 الاتفاقية المتعلقة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية، المادتان 25 و 27؛ 1961 الاتفاقية بشأن خفض حالات انعدام الجنسية، المواد 1-4؛ 1965؛ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، المادة 1969 (د) '5'؛ المادة 1966 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 24؛ اتفاقية حقوق الطفل لعام 1989، المادتان 7 و 8؛ 1990 الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، المادة 29؛ اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة لعام 2006، المادة 18.

<sup>2</sup> المبادئ والتوصيات المتعلقة بنظام الإحصاءات الحيوية، التتقيح 3، الامم المتحدة، 2014.

فإن النظم الإدارية تفشل أو قد لا تكون لديها القدرة على تسجيل الاحداث الحيوية، مما يؤدي إلى تراكم حالات الولادة والزواج والوفيات غير المسجلة وعدم وجود معلومات موثوقة عن أسباب الوفيات. وعندما ينزح السكان ويزداد عدد الولادات نتيجة لذلك، فإن الخدمات كثيرا ما تكون غير مرنة بما فيه الكفاية أو غير قادرة على معالجة نمو الطلب. وعلاوة على ذلك، أصبحت مؤسسات الدولة، في السنوات الاخيرة، هدفا للجماعات المسلحة غير التابعة للدولة على نحو متزايد، حيث تهاجم مراكز التسجيل المدني - وهي الكيانات الرئيسية التي تمثل الدولة في العديد من المناطق الريفية - كوسيلة لمنع أي تسجيل رسمي للأحداث الحيوية المستقبلية وتدمير السجلات والمحفوظات القديمة بشكل منهجي. وبهذه الطريقة، فإن أطراف النزاع المسلح لا تعرض السكان المحليين لمخاطر جسيمة فحسب، بما في ذلك خطر انعدام الجنسية، بل يمكنها أيضا أن تتلاعب بطرق تسجيل الهوية القانونية لإحداث تغيير ديموغرافي.<sup>3</sup>

4. إن للأوبئة والجوائح أثرا شديدا على تقديم جميع الخدمات الحكومية الأساسية، بما في ذلك خدمات التسجيل المدني. استجابة لجائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19)، فرضت العديد من البلدان قيودا أدت إلى إغلاق نقاط التسجيل أو خفض ساعات الخدمة الأساسية وعدد الموظفين الحاضرين. ومنذ بداية نقشي الجائحة، انخفضت معدلات تسجيل المواليد والوفيات في عدة بلدان. ونتيجة لذلك، ازداد تراكم الولادات والوفيات غير المسجلة. وفي البلدان التي تعمل فيها خدمات التسجيل المدني دون انقطاع، حدثت زيادة كبيرة في عدد الوفيات المسجلة.<sup>4</sup> أثبتت جائحة كورونا أيضا الأهمية البالغة لإحصاءات الوفيات وأسبابها كوسيلة لفهم أي جائحة.<sup>5</sup>

5. يشكل توفير خدمات التسجيل المدني تحديا أكبر في السياقات الإنسانية، حيث تكافح بلدان أفريقية عديدة من أجل ضمان تعميم التسجيل بالكامل. ففي مختلف أنحاء القارة، لا يزال الملايين من الأطفال غير مسجلين عند الولادة بينما لا تزال أنظمة إحصاءات الوفيات<sup>6</sup> غير موجودة أو غير مكتملة إلى حد كبير.<sup>7</sup> إن استعادة أنشطة التسجيل والسجلات وتصفية الطلبات المتأخرة عملية معقدة ومكلفة تتطلب أحكاما قانونية

<sup>3</sup> كاثرين فورتين: "أن تكون أو لا تكون؟: الهوية القانونية في مأزق في النزاعات المسلحة غير الدولية" حقوق الإنسان، المجلد 43، فبراير 2021.  
<sup>4</sup> سرجان مركيك، "التسجيل المدني: الحفاظ على المعايير الدولية في الحالات الطارئة"، خلاصة الممارسات الجيدة: تسخير أنظمة التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في النزاعات، وحالات الطوارئ، والأوضاع الهشة، مركز التميز في التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، (أوتاوا، أونتاريو، 2021).

<sup>5</sup> منظمة الصحة العالمية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة، مساهمات القطاع الصحي في تحسين التسجيل المدني للولادات والوفيات، (جنيف، 2021).

<sup>6</sup> صندوق منظمة الأمم المتحدة للطفولة، تسجيل كل طفل عند الولادة: هل نحن على الطريق الصحيح؟ (نيويورك، 2019).

<sup>7</sup> لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا، "تحسين إحصاءات الوفيات في أفريقيا: الاستراتيجية التقنية 2015-2020"، البيان الوزاري للدورة الثالثة لمؤتمر الوزراء الأفريقيين المسؤولين عن التسجيل المدني، ياموسوكرو، 12 - 13 فبراير 2015.

وسياسات محددة . وعلى الرغم من التحديات العديدة، فإن الإبقاء على إمكانية الحصول على خدمات التسجيل الأساسية، بما في ذلك للفئات السكانية النازحة أو المتأثرة بأي شكل من الأشكال، له أهمية قصوى لحماية حقوق الإنسان وضمان بناء الدولة الفاعلة والحكم الرشيد.

6. أحاط الوزراء، خلال الدورتين الثالثة والرابعة لمؤتمر الوزراء الأفريقيين المسؤولين عن التسجيل المدني المنعقد في كوت ديفوار في فبراير 2015 وفي موريتانيا في ديسمبر 2017، علما بالوضع ودعوا الفريق الأساسي الإقليمي المعني بالتسجيل المدني والاحصاءات الحيوية إلى تقديم الدعم لوضع مبادئ توجيهية وتوصيات لتحسين التسجيل المدني في حالات الطوارئ. وطلب إلى المكتب الإقليمي لغرب ووسط أفريقيا التابع لصندوق الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) أن يتولى قيادة عملية وضع المبادئ التوجيهية.

7. طبقت اليونيسيف المنهجية التالية في وضع المبادئ التوجيهية بالتشاور والتعاون مع الأعضاء الآخرين في الفريق الأساسي الإقليمي:

(أ) في عام 2018، استعرض مبادئ وممارسات التسجيل المدني في حالات الطوارئ المتصلة بالصحة العامة والهجرة والنزوح والصراع المسلح؛

(ب) في نفس العام، عقد اجتماعا فنيا إقليميا حول التسجيل المدني في حالات الطوارئ في أفريقيا، بحضور ممثلين عن الكامرون وكوت ديفوار وجمهورية الكونغو الديمقراطية وإثيوبيا ومالي والنيجر والسنغال وسيراليون وجنوب السودان وأوغندا والشركاء الإنمائيين؛

(ج) أجرى مشاورات فنية داخل البلدان في أوغندا (2019) والكامرون (2020) ومالي (2020).

8. تعكس هذه التوصيات والمبادئ التوجيهية الواردة في هذه الوثيقة نتائج مختلف الاجتماعات والمنتجات التي تم وضعها لتوفير التوجيه التنفيذي للدول الأعضاء والشركاء الإنمائيين لمساعدتهم على مواصلة تقديم خدمات التسجيل المدني خلال حالات الطوارئ لضمان التسجيل الشامل للأحداث الحيوية.

9. يقدم الجزء الثاني من الوثيقة التوصيات. يتمثل الهدف الرئيسي من هذه التدابير في توفير المزيد من الملكية الحكومية والتوجيه الفني والتنسيق والتعاون مع المنظمات الشريكة، فضلا عن توفير نظم وخدمات أكثر مرونة لضمان استمرار التسجيل المدني في البيئات الإنسانية. ويقدم الجزء الثالث من الوثيقة مبادئ توجيهية

لوضع نظم وطنية للتسجيل المدني جيدة التصميم ومدارة بشكل جيد وتكون شاملة وجامعة إلى جانب خطط واضحة المعالم للتأهب والاستجابة لضمان الاستمرارية في السياقات الإنسانية.

## ثانياً. التوصيات

10. ينبغي النظر في التوصيات التالية من أجل تحسين توافر خدمات التسجيل المدني وإمكانية الوصول إليها في حالات الطوارئ والحالات الإنسانية. وهذه التوصيات موجهة إلى الدول بصفة خاصة لتوجيه الاستراتيجيات القطرية، ولكن إلى الشركاء الإنمائيين أيضاً، حسب الاقتضاء، لتوجيه الدعم الذي يقدمونه.

### ألف. البيئة التمكينية

11. تهيئة بيئة تمكينية لخدمات التسجيل المدني:

(أ) ينبغي وضع قوانين وسياسات في كل بلد لضمان تسجيل جميع الأحداث الحيوية التي تقع داخل الأراضي الوطنية دون تمييز، بما في ذلك في السياقات الإنسانية، وفقاً للقانون الدولي؛

(ب) ينبغي أن تسمح القوانين والسياسات بالتسجيل الحر، بغض النظر عن منشأ التسجيل أو طبيعته. وينبغي أن تتضمن خطط الاستعادة الوطنية دائماً الإعفاء من الرسوم المتعلقة بالتسجيل المتأخر أثناء حالات الطوارئ وما بعدها؛

(ج) ينبغي أن يتضمن الإطار القانوني الذي يحكم إجراءات التسجيل المدني والإجراءات الإدارية أحكاماً لتبسيط عمليات التسجيل قدر الإمكان أثناء حالات الطوارئ وما بعدها، بما في ذلك تمديد مواعيد التسجيل؛

(د) ينبغي أن يشمل الإطار القانوني إجراءات مبسطة لتسجيل اللاجئين والنازحين داخلياً والمهاجرين غير الحاملين للوثائق والحصول على شهادة. وينبغي أن يشمل ذلك حلولاً مؤقتة والدعم لاسترجاع الوثائق، نظراً لأن وثائق هوية هؤلاء الأشخاص عادة ما تكون غير متاحة. وينبغي أن تتخذ الدول هذه التدابير للوفاء بالتزامها بمنع انعدام الجنسية.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد رقم 14458.

## باء . الترتيبات المؤسسية

12. بغية وضع الترتيبات المؤسسية اللازمة:

(أ) ينبغي وضع مبادئ توجيهية أو إجراءات تشغيلية موحدة لضمان التسجيل المستمر للأحداث الحيوية في السياقات الإنسانية، بما في ذلك قيام السلطات الصحية بدور استباقي في تسجيل المواليد والوفيات<sup>9</sup>؛

(ب) ينبغي أن تكفل آليات التنسيق الإنساني الوطنية، بما في ذلك المجموعات (عند تنشيطها)، استمرارية خدمات التسجيل وشمولية هذه الخدمات، ولا سيما بالنسبة للسكان المهمشين، مع إيلاء اعتبار خاص للمناطق النائية؛

(ج) ينبغي أن تتناول المبادئ التوجيهية التسجيل أو الإخطار في المرافق الصحية والإخطار المجتمعي أثناء حالات الطوارئ ، فضلا عن إنشاء جهات تسجيل معاونة. وينبغي أن يصبح الموظفون الصحيون مسجلين معاونين وأن يتلقوا تدريباً شاملاً، نظراً لأن الخدمات الصحية تصنف كخدمات أساسية. ويعد تفويض السلطة هذا أمراً حاسماً لضمان استمرار تقديم الخدمات؛

(د) ينبغي إبرام مذكرات تفاهم مع الوزارات ذات الصلة لإضفاء الطابع الرسمي على التعاون المؤسسي والأدوار والمسؤوليات أثناء حالات الطوارئ؛

(هـ) لمعالجة الهجرة عبر الحدود، فلا بد من التوقيع على اتفاقيات ثنائية بين البلدان المتجاورة لمعالجة الاعتراف المتبادل بشهادات الميلاد، وإخطارات الميلاد، وأي وثائق أخرى تثبت صحة المواليد، مثل البطاقة الصحية للأم والطفل عندما يتعذر تسجيل ولادة الطفل قبل العودة إلى الوطن. وتؤدي الخدمات القنصلية دوراً هاماً في هذا الصدد.

## جيم . تخزين السجلات وإعادة إنشائها

13. لضمان التخزين المناسب للسجلات وإعادة إنشائها إذا لزم الأمر:

<sup>9</sup> "الحفاظ على التسجيل المدني والإحصائيات الحيوية أثناء جائحة كورونا" (2020).

(أ) ينبغي أن تنص القوانين والسياسات على ظروف تخزين مناسبة. وعلى وجه التحديد، ينبغي حماية السجلات على نحو سليم، وينبغي أن تكون هناك طرق وأماكن بديلة لحفظ السجلات المدنية في جميع الأوقات. وبالنسبة للمناطق المعرضة للكوارث الطبيعية، ينبغي الاحتفاظ بنظام احتياطي يحتوي على سجلات ورقية أو إلكترونية في المقر الرئيسي أو المكاتب الإقليمية أو أي مكان آمن آخر؛

(ب) ينبغي استخدام نسخ السجلات الأصلية المكررة بحيث يمكن استبدال أي مستندات أصلية مفقودة أو مدمرة بسهولة. وبغض النظر عن شكل السجلات - السجلات الورقية أو قاعدة البيانات الإلكترونية أو عمليات المسح المعتمدة - يجب إنتاج نسخ مكررة وتخزينها في مكان آمن. ينبغي وضع آلية للحصول على الشهادات أو النسخ المتاحة بشكل عام لدى الوكالات الحكومية الأخرى (مثل السجلات الصحية، وسجلات التعليم، ووثائق الهوية الوطنية، وجوازات السفر)؛

(ج) يلزم توفير نظم آمنة للتخزين والنسخ الاحتياطي للبيانات، بما في ذلك النظم على الإنترنت و/أو الإلكترونية، لضمان الحفظ الدائم لسجلات التسجيل المدني؛

(د) ينبغي وضع معايير محددة بوضوح وإجراءات معترف بها دولياً لإعادة إنشاء السجلات المدنية المفقودة أو المتضررة أو المدمرة.

#### دال. الآليات الإنسانية والتنسيق فيما بين الشركاء

14. وضع الآليات اللازمة وتعزيز التنسيق بين الكيانات الشريكة في السياقات الإنسانية:

(أ) ينبغي توجيه الجهود والاستثمارات إلى تحديث ووضع نظم مرنة ودائمة وشاملة للتسجيل المدني؛

(ب) ينبغي جعل التسجيل المدني عنصراً أساسياً في الآليات والخطط الوطنية للتأهب للكوارث والتصدي لها؛

(ج) ينبغي النظر في عقد منتديات مشتركة بين الأقاليم لتبادل الخبرات والممارسات الجيدة في مجال التسجيل المدني في حالات الطوارئ، باستخدام المبادرات التقنية والمبادرات الرفيعة المستوى القائمة؛

(د) ينبغي إجراء البحوث مع الشركاء المعنيين بغية البرهنة على أكثر الاستراتيجيات فعالية للحفاظ على خدمات التسجيل المدني في حالات الطوارئ ونشر المعرفة بها؛

(هـ) ينبغي تعزيز الشراكات، بما في ذلك الشراكات مع القطاع الخاص على الصعيدين الوطني والدولي، لوضع نظم تسجيل مدني أكثر مرونة، ولا سيما من خلال تحسين الرقمنة.

### ثالثاً. المبادئ التوجيهية التنفيذية

15. تستند المبادئ التوجيهية في هذا الجزء إلى التوصيات الواردة في الجزء السابق لدعم وضع نظم وطنية للتسجيل المدني شاملة وجامعة تكون مشفوعة بخطط واضحة المعالم للتأهب والاستجابة لضمان استمرار تقديم الخدمات في السياقات الإنسانية.

#### ألف. البيئة التمكينية

16. توجد حواجز مختلفة أمام التسجيل الشامل للأحداث الحيوية، بما في ذلك الرسوم المباشرة وغير المباشرة، والفوارق بين المناطق الحضرية والريفية، والقوانين والسياسات التمييزية التي تمنع فئات معينة، بما في ذلك النساء والأقليات الإثنية والدينية وغير المواطنين، من الوصول إلى نظم التسجيل. وعلى الرغم من أنه ينبغي دائماً إلغاء السياسات والقوانين التمييزية التي تمنع التسجيل، فإن هناك حاجة إلى اتخاذ تدابير محددة في السياقات الإنسانية، ولا سيما ما يلي:

(أ) الأحكام التشريعية والإدارية لتسجيل جميع الأحداث الحيوية لغير المواطنين، بمن فيهم اللاجئون والمهاجرون، التي تقع داخل الأراضي الوطنية؛

(ب) الإعفاء من الرسوم اعترافاً بالصعوبات التي قد تواجه الأشخاص في الوصول إلى مرافق التسجيل أثناء حالات الطوارئ؛

(ج) التنازل عن جميع الرسوم المتعلقة بتسجيل واعتماد الأحداث الحيوية خلال حالات الطوارئ؛

(د) الأحكام القانونية لتبسيط عمليات التسجيل بشكل مؤقت على النحو المطلوب في حالة الطوارئ. وينبغي أن يشمل ذلك تفويض مهام التسجيل وإصدار الشهادات، لا سيما في البلدان التي لديها نظم مركزية للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية. وينبغي اعتماد أحكام مماثلة في مرحلة ما بعد الأزمات للسماح بتصفية الأعمال المتأخرة بسرعة؛

(هـ) توفير عمليات أو إعفاءات خاصة للتسجيل بعد الموعد النهائي القانوني دون تمييز عندما يتم إغلاق الخدمات بسبب الطوارئ. وينبغي وضع أحكام متعلقة بالاحتفاظ بالسجلات في دفاتر مؤقتة إلى أن يتم التسجيل وفقا للقوانين الوطنية؛

(و) عمليات أو إعفاءات خاصة لمن لا يملكون جميع المستندات المطلوبة للتسجيل. إن المسؤولين المحليين (مثل الموظفين التنفيذيين في القرى والعاملين في مجال الصحة والمجتمع المحلي) في وضع جيد يسمح لهم بتحديد الأشخاص المولودين في منطقة معينة والتحقق منهم، لذا ينبغي اعتبار شهادتهم وشهادة أفراد الأسرة وجيران مقدمي الطلبات بديلا عن الوثائق المفقودة؛

(ز) تبسيط عملية اعتماد دفاتر التسجيل حيثما يكون ذلك مناسباً، والسماح بالاستخدام المؤقت لمواد التسجيل البديلة عندما تكون دفاتر التسجيل غير متاحة أو غير مأمونة الاستخدام أو غير متوافقة مع الاعتماد القانوني؛

(ح) مبادرات الاتصال الاجتماعي، بما في ذلك وسائط الإعلام المحلية وقادة المجتمعات المحلية، لضمان وصول المعلومات إلى أكثر الفئات ضعفاً. وينبغي أيضاً النظر في تقديم حوافز مثل توفير النقل وإزالة رسوم التسجيل للبالغين.

## باء . الترتيبات المؤسسية

### 1. المذكرة التوجيهية

17. ينبغي للسلطة الوطنية المعنية بالتسجيل المدني، بالتشاور مع الوزارات ذات الصلة، أن تضع وتعمم مذكرة توجيهية أو مذكرة خدمة أو وثيقة مماثلة لإبقاء الخدمات قيد التشغيل إلى أقصى حد ممكن، بما في ذلك في المناطق المتأثرة. وينبغي أن تتناول المذكرة التغييرات في ساعات العمل وأماكن العمل ومعلومات الاتصال ومسؤوليات الموظفين وأدوات الإبلاغ وآليات التنسيق وعدد الأشخاص المسموح لهم بالتواجد داخل مراكز الخدمة وتدابير الصحة والسلامة. وينبغي النظر في اتخاذ تدابير محددة لحماية الموظفين، ولا سيما موظفي التسجيل في الخط الأمامي والمسجلين في المجتمعات المحلية، في حالة انتشار انعدام الأمن أو نشوب نزاع مسلح أو حدوث حالة طوارئ صحية عامة. وفي حالة الطوارئ الصحية العامة، ينبغي اتباع المبادئ التوجيهية

لمنظمة الصحة العالمية.<sup>10</sup> وينبغي توفير الموارد اللازمة لتنفيذ التعليمات الواردة في المذكرة وضمان معرفة الموظفين بهذه التعليمات.

18. لا يزال تسجيل حالات الوفاة منخفضا بصفة عامة ومقيدا بصورة خاصة في السياقات الإنسانية. وينبغي اتخاذ تدابير خاصة لتحديد وتسجيل أسباب الوفيات، نظرا إلى أن هذه المعلومات بالغة الأهمية، ولا سيما في حالات الطوارئ الصحية العامة التي تشكل فيها سجلات الوفيات أداة هامة لرصد أماكن انتشار الأمراض ونطاقها. إن الإخطار الإلكتروني مهم ليس فقط للإسراع بعملية التسجيل، بل أيضا لانتاج إحصاءات حيوية، بما في ذلك أسباب الوفيات. أظهرت جائحة كورونا كيف تعزز مشاركة القطاع الصحي نظام التسجيل المدني وتحسن جودة الإحصاءات الحيوية المستخدمة لرصد النواتج الصحية.

## 2. مذكرات التفاهم

19. يمكن أن تكون مذكرة تفاهم شاملة تحدد أدوار ومسؤوليات الوزارات الرئيسية تحديدا جيدا، مفيدة في تحسين التنفيذ المستمر لخدمات التسجيل المدني وضمان امتثال الأحكام المؤقتة للقوانين الوطنية. وينبغي أن تتناول مذكرة التفاهم أدوار الوزارات ذات الصلة، ولا سيما:

(أ) دور العاملين الصحيين في جمع وإصدار بيانات الميلاد، ولا سيما في المناطق التي تعلق فيها خدمات التسجيل المدني أو تتعرض للهجوم أو تتوقف عن العمل؛

(ب) أدوار ومسؤوليات العاملين الصحيين، بمن فيهم العاملون في مجال الصحة المجتمعية، فيما يتصل بتسجيل المواليد، فضلا عن إجراءات تعيينهم واحتياجاتهم التدريبية؛

(ج) نقل سجلات الإخطار أو السجلات من السلطات المحلية إلى السلطات المركزية؛

(د) الأحكام القانونية لإجراءات التسجيل المؤقتة.

20. ينبغي أن تعالج مذكرات التفاهم الثنائية والمتعددة الأطراف فيما بين البلدان المتجاورة استمرار التسجيل المدني في سياق التنقل والهجرة عبر الحدود. وينبغي أن تتضمن المذكرات تدابير لمنع انعدام الجنسية.

## 3. وضع إجراءات تشغيل موحدة

<sup>10</sup> انظر <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/guidance-for-schools-workplaces-institutions>.

21. لتوفير إطار لعمليات التسجيل المؤقتة، ينبغي وضع إجراءات تشغيل موحدة ونشرها في جميع أنحاء المناطق المتأثرة ونقاط الخدمة، بغية توحيد أداء الخدمات. قد تركز إجراءات التشغيل الموحدة على ما يلي:

(أ) النقل المؤقت لخدمات التسجيل المدني للسماح باستمرار عمليات التسجيل وحماية السجلات؛

(ب) إدراج الإخطار بالولادات والوفيات ضمن إجراءات التشغيل في المرافق الصحية. يمكن أن تشكل النظم والخدمات الصحية منطلقا هاما لمواصلة أنشطة التسجيل الرسمية، بما في ذلك لصالح اللاجئين والنازحين داخليا، حيث أنها تميل إلى مواصلة العمل خلال الصراعات وحالات الطوارئ أو يعاد إنشاؤها بسرعة بعد انتهاء تلك الحالات. وفي الحالات التي تصبح فيها خدمات التسجيل المدني مختلة ولا يكون للعاملين الصحيين سلطة إصدار الشهادات مباشرة، يمكن نسخ السجلات الطبية التي يجمعونها في سجلات مدنية في تاريخ لاحق؛

(ج) فحص الأطفال عندما يبدأون الدراسة لتحديد من لم تسجل ولادتهم، والتنسيق مع سلطات التسجيل المدني من أجل التسجيل الاستدراكي المنتظم للأطفال في سن الدراسة؛

(د) نقل المعلومات بصورة منتظمة عن أسباب الوفيات من المرافق الصحية إلى كيانات التسجيل المدني لتحسين إحصاءات الوفيات والتأهب والاستجابة لحالات الطوارئ الصحية العامة؛

(هـ) آليات الإحالة التي تسمح للزعماء التقليديين والدينيين الذين يعملون في الإدارة المحلية بالتسجيل المؤقت للولادات خارج المرافق الصحية وتقديم إخطارات بذلك؛

(و) الإجراءات الخاصة المتعلقة بشراء السجلات المدنية وغيرها من المواد الأساسية في الوقت المناسب؛

(ز) التواصل مع المجتمعات المحلية وتوعيتها لإطلاع الجمهور على عمليات تسجيل المواليد واحتياجاتها خلال فترة الطوارئ وما بعدها وتقديم الدعم الموجه للفئات الضعيفة، بما في ذلك اللاجئين والمهاجرون والنازحون داخليا.

#### 4. آليات التنسيق

22. يشمل تعزيز التنسيق بشأن التسجيل المدني في حالات الطوارئ إنشاء هيئة تنسيق وطنية تجمع بين أصحاب المصلحة ذوي الصلة المشاركين في التسجيل والإحصاءات والقطاع الصحي والآليات الإنسانية.

23. ينبغي أن تكون هيئة التنسيق الوطنية مسؤولة عن الإشراف على تنفيذ إجراءات التشغيل الموحدة لضمان التغطية الشاملة وتحسين اكتمال التسجيل، ولا سيما بالنسبة للسكان المهمشين وفي المناطق النائية. وإذا تجاوز حجم حالة الطوارئ القدرة الوطنية على الاستجابة وتم تنشيط المجموعات، ينبغي أن تدعم مجموعات الحماية والصحة تنسيق التسجيل.

#### 5. استئناف تقديم الخدمات

24. بعد استعادة خدمات التسجيل المدني في أعقاب حالة الطوارئ، يصبح استئناف خدمات التسجيل الروتينية أولوية. يمكن توقع زيادة عدد طلبات تسجيل الأحداث الحيوية مع اقتراب نهاية حالة الطوارئ، تبعاً للسياق في البلد.

25. يجب الوصول في أقرب وقت ممكن إلى الأطفال غير المسجلين خلال حالة الطوارئ أو الحالة الإنسانية، ويجب أن يكون التسجيل المؤجل أو المتأخر مجانياً. وينبغي تعزيز توافر الموظفين والقدرة على أداء مهام التسجيل الأساسية ووضع وتنفيذ خطة للتأهب (حسب الاقتضاء) لمعالجة تراكم التسجيلات.

26. وفي المجتمعات المحلية التي تأثرت بشكل غير متناسب بحالات الطوارئ، والتي من المحتمل أن تكون لديها أدنى مستويات تغطية للتسجيل نتيجة لذلك، ينبغي استخدام نقاط دخول مختلفة، مثل حملات التحصين، وإعادة فتح المدارس، وتدابير الحماية الاجتماعية (مثل برامج تحويل الأموال النقدية)، في التوعية بالتسجيل في المجتمعات المحلية.

27. وتتيح حملات التحصين وسيلة فعالة لتصفية حالات التأخير المتعلقة بالأطفال غير المسجلين بعد حالات الطوارئ. ويمكن أن تقترن خدمات تسجيل المواليد بأنشطة تطعيم للوصول إلى الأطفال غير المسجلين وإحالة حالاتهم إلى السجل المدني. وينبغي منح الأولوية لإعادة إنشاء الخدمة الروتينية لتجنب أي حالات تأخر أخرى.

28. وقد تتيح إعادة فتح المدارس فرصة أخرى لاستدراك تسجيل الأطفال الذين لم تسجل ولادتهم كتدبير للوصول إلى الأطفال غير الملتحقين بالمدارس والمتسربين منها في المناطق القريبة من المدارس.

#### جيم. تخزين السجلات وإعادة إنشائها

29. ينبغي أن تنص القوانين والسياسات على المعايير والإجراءات التي تحدد مكان تخزين سجلات التسجيل المدني وحفظها وبأي شكل وكيفية تخزين النسخ المكررة. وفي سياقات الطوارئ وعند استبدال سجلات التسجيل

المدني التي فقدت أو أتلقت، ينبغي استخدام الإجراءات التي تقودها الدولة قدر الإمكان. ولا ينبغي تحميل الأفراد المسؤولية عن إعادة إنشاء السجلات المفقودة بسبب حالات الطوارئ.

30. عندما تشكل الحالة الأمنية أو حالة الطوارئ تهديدا لحفظ السجلات بصورة دائمة، قد يلزم اتخاذ تدابير من قبيل ما يلي:

(أ) قد يلزم نقل المحفوظات مؤقتا أو بصورة دائمة إلى مناطق آمنة - إما إلى أقرب مكان آمن أو إلى العاصمة؛

(ب) وفي الحالات التي لا يسمح فيها الوضع الأمني بأرشفة السجلات في مراكز التسجيل المدني أو المحاكم المحلية، يمكن تكليف وكالات حكومية أخرى من غير سلطات التسجيل المدني بتخزين السجلات وحفظها بأمان بطريقة لا مركزية؛

(ج) وينبغي إعادة إنشاء السجلات، قدر الإمكان، باستخدام نسخ مكررة متاحة في المحاكم المحلية أو في المحفوظات الأصلية الأخرى أو الوثائق الممسوحة ضوئيا. ينبغي أن تتبع أساليب إعادة إنشاء السجلات الإجراءات المحددة دوليا والموحدة.

#### دال. الآليات الإنسانية والتنسيق بين الشركاء

31. ينبغي إشراك ممثلي المؤسسات المسؤولة عن التسجيل المدني في وضع وتنفيذ آليات وطنية للتأهب للكوارث والاستجابة لها، لدعم التخطيط الذي من شأنه أن يسمح لآليات التسجيل بالعمل أثناء حالات الطوارئ وما بعدها مباشرة. والتنسيق مطلوب على الصعيدين الوطني والمحلي. وينبغي أيضا إدراج آليات التنسيق الإنساني في أي هيئات تنسيق وطنية معنية بالتسجيل المدني أو تسجيل الأحداث الحيوية أثناء حالات الطوارئ. وينبغي إدراج تسجيل المواليد والوفيات في التقارير الإنسانية كمؤشر أساسي.

32. ينبغي توفير التخطيط للطوارئ من أجل الاستجابة للأزمات الإنسانية في الوقت المناسب وبفعالية وعلى أساس إجراءات التشغيل الموحدة. ويمكن النظر في تجميع التمويل الوارد من الشركاء المنفذين لدعم الجهود البرنامجية الرامية إلى وضع نظم مرنة للتسجيل المدني والهوية من أجل التخطيط لاستجابة أكثر تماسكا.

33. إن التسجيل المدني متعدد التخصصات من حيث طبيعته ويستند إلى توليد الأدلة عبر القطاعات والشركاء المتعددين. يشمل أمثلة بناء الأدلة ذات الصلة ما يلي:

(أ) إجراء مشاورات قطرية وإقليمية مع أصحاب المصلحة ذوي الصلة لصياغة توصيات ملموسة وإعداد خطط التأهب والاستجابة اللازمة لمواصلة تقديم خدمات التسجيل المدني (بما في ذلك التدابير المؤقتة) خلال حالات الطوارئ؛

(ب) توثيق وتقاسم الممارسات الجيدة والتوصيات القطرية المتعلقة بالتسجيل المدني في حالات الطوارئ لكي تستند إليها البلدان في وضع خطط التأهب والاستجابة.<sup>11</sup>

34. وأخيراً، فإن المناهج التدريبية والتدريب التحضيري الذي يستهدف جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة ضروريان لتعميم المعارف وبناء القدرات من أجل تنفيذ التدابير والأحكام المؤقتة.

#### رابعاً. الخاتمة

35. يعد تسجيل جميع الأحداث الحيوية في جميع السياقات والحالات شكلاً ضرورياً من أشكال الاعتراف بالأفراد وبحقوق الإنسان الخاصة بهم، ولكنه أيضاً أداة حاسمة لصنع القرار في مجال السياسة العامة والتنمية. وعلى الرغم من أن تسجيل الأحداث الحيوية في السياقات الإنسانية مهمة صعبة بالنسبة للعديد من البلدان، ولا سيما البلدان التي تعاني بالفعل من ضعف نظم التسجيل المدني، فإنه يشكل أيضاً فرصة لبناء نظم أكثر مرونة وشمولية. وفي حين أن معظم البلدان الأفريقية بصدد إصلاح نظمها المتعلقة بالتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، فمن الضروري أيضاً أن تتضمن هذه النظم أحكاماً تتعلق بالتأهب الأساسي لحالات الطوارئ وآليات الاستجابة إلى جانب خطة لبدء التنفيذ. ويتطلب ذلك جهوداً مركزة ومنسقة من جانب الحكومات والشركاء الإنمائيين والتخطيط التطلعي والشامل. تصف التوصيات والمبادئ التوجيهية الواردة في هذه الوثيقة الإجراءات والاستثمارات ذات الأولوية التي ترسي الأساس للتسجيل الشامل للأحداث الحيوية، بما في ذلك في السياقات الإنسانية.

<sup>11</sup> للحصول على أمثلة، انظر [التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، كوفيد 19، في سلسلة إفريقيا](#)، مركز التميز في التسجيل المدني والأنظمة الإحصائية الحيوية واللجنة الاقتصادية لأفريقيا، 2021.

## الملحق

### التوصيات الوزارية الأفريقية بشأن التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية

في اجتماعات مختلفة عقدت منذ عام 2015، أصدرت الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي توصيات ومبادئ توجيهية بشأن الإجراءات التي ينبغي اتباعها في مجال التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية. وفيما يلي بعض التوصيات الرئيسية المستمدة مباشرة من البيانات الصادرة عن الاجتماعات ذات الصلة.

### البيان الوزاري للدورة الثالثة لمؤتمر الوزراء الأفريقيين المسؤولين عن التسجيل المدني

ياموسوكرو، 12 - 13 فبراير 2015

نحن الوزراء الأفريقيون المسؤولون عن التسجيل المدني

...

إذ ندرك أهمية التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في تنفيذ خطة التنمية لما بعد 2015 بشأن التنمية الشاملة والمستدامة وأجندة 2063 التي تدعو إلى أفريقيا موحدة ومزدهرة وسلمية؛

...

وإن ندرك أن عددا من البلدان الأفريقية يواجه حالات نزاع أو يخرج منها، أو يعاني من ظروف خاصة ويحتاج إلى الدعم الفني؛

...

نسعى جاهدين إلى تحقيق المثل الأعلى المتمثل في "عدم ترك أي دولة خلف الركب" و"عدم التخلي عن أحد" وخاصة الضعفاء، بما في ذلك اللاجئين والنازحون داخليا والأشخاص عديمو الجنسية، فضلا عن تنفيذ التعليق العام على المادة 6 من الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهيته؛

ندعم وضع مبادئ توجيهية وتوصيات للحفاظ على التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في حالات النزاع وحالات الطوارئ والظروف الخاصة وإدارتها وذلك من خلال الاستفادة من الخبرات المكتسبة من البلدان التي مرت بهذه الحالات.

### الإعلان الوزاري للدورة الرابعة لمؤتمر الوزراء الأفريقيين المسؤولين عن التسجيل المدني

نواكشوط، 7 - 8 ديسمبر 2017

إن المؤتمر،

...

يشجع الدول الأعضاء على أن تدرج اللاجئين والنازحين داخليا والأشخاص المعرضين لخطر انعدام الجنسية في نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، وأن تضعهم في صلب استراتيجيات التحسين وخطط التوسيع؛

### البيان الوزاري للدورة الخامسة لمؤتمر الوزراء الأفريقيين المسؤولين عن التسجيل المدني

لوساكا، 17 - 18 أكتوبر 2019

نحن الوزراء الأفريقيون المسؤولون عن التسجيل المدني

...

نطلب من مفوضية الاتحاد الأفريقي، بالتعاون مع اللجنة الاقتصادية لأفريقيا والبنك الأفريقي للتنمية والفريق الأساسي المعني بالتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية والشركاء الآخرين والقطاع الخاص، إنشاء منصة للمعارف، حيث يمكن للدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي أن تتقاسم الخبرات وقصص النجاح لتعزيز نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية وإدارة الهوية، ولا سيما تسجيل اللاجئين والعائدين والنازحين داخليا والمهاجرين في أفريقيا؛

الحفاظ على التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية أثناء جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19)، المبادئ التوجيهية لجدول أعمال الهوية القانونية للأمم المتحدة، 2020

ينبغي اعتبار التسجيل المدني بمثابة "خدمة أساسية" معنية بمواصلة العمليات أثناء فترة تفشي الجائحة على الرغم من ضرورة إغلاق بعض المكاتب المادية أو تقليص ساعات العمل. ينبغي الإبقاء على العمليات في حدود الإمكان، سواء بطريقة مادية أو افتراضية، أثناء الأزمة. وتبعا للقدرات، يمكن تعليق بعض عمليات التسجيل (مثل إضفاء الشرعية)، ولكن ينبغي أن يستمر تسجيل الولادات والوفيات ووفيات الأجنة وتسجيل أسباب الوفيات على سبيل الأولوية.

### الإعلان الوزاري للحوار السياسي الرفيع المستوى حول تسجيل المواليد، نوفمبر 2020

نحن الوزراء الأفريقيون المسؤولون عن التسجيل المدني

...

ندعو جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي إلى مواصلة التزامها بتسجيل المواليد لجميع الأطفال، بمن فيهم اللاجئين والنازحون داخليا وأولئك الذين يعيشون في مناطق الصراع، عن طريق زيادة تمويل خدمات تسجيل المواليد وجعل تسجيل المواليد خدمة أساسية في هذه الأوقات من تفشي جائحة كوفيد 19.

---