التسجيل المدني في حالات النزاع والطوارئ

أولا. مقدمة

1. تتسم حالات الطوارئ في أفريقيا بأشكال متعددة. فهناك حالات طوارئ لا تزال قائمة منذ زمن طويل على الرغم من اتفاقات السلام (القرن الأفريقي، جمهورية أفريقيا الوسطى) ونزاعات تؤثر على البلدان المحيطة (أزمة حوض بحيرة تشاد)، وحالات طوارئ متعلقة بالصحة العامة، مثل مرض فيروس إيبولا والكوارث الطبيعية، وكلها حالات تؤثر على قدرات الدول على الوفاء بمسؤولياتها لمساعدة المواطنين وحمايتهم في مثل هذه الأوقات. وفيما يهدف جوهر الاستجابة الإنسانية إلى تلبية الاحتياجات الأساسية للناس (السلامة والصحة والتعليم) فإن تقديم خدمات التسجيل المدني لا يزال يشكل تحديا في البلدان التي تواجه حالات الطوارئ ذات التأثير على المديين القريب والطويل. وفي غرب أفريقيا فقط، يوجد ما لا يقل عن 750,00 شخص عديمي الجنسية. ويرجع ذلك، إلى حد كبير، إلى عدم تسجيل المواليد[1]. وفي معظم أنحاء أفريقيا، لا توجد نظم للإحصاءات المتعلقة بالوفيات أو تكون ضعيفة في حالة وجودها وغالبا ما تقوم على جمع البيانات بشكل غير منسق ومجزأ من مصادر مختلفة.[2]

2. وعلى الرغم من التحديات المتعددة التي تتم مواجهتها في حالات الطوارئ والنزاعات، فإن الحفاظ على خدمات التسجيل الأساسية واستعادتها أمر بالغ الأهمية لإعمال حقوق الإنسان، وبناء الدولة والسلام على نحو فعال، والحكم الرشيد. ويتطلب فهم التعقيدات المتعلقة بنظم التسجيل المدني في مثل هذه السياقات نظرة متعمقة على تجارب البلدان التي تواجه حالات نزاع أو طوارئ أو ظروفا خاصة مقترنة بنتائج البحوث وآراء الخبراء على الصعيد العالمي ومن أفريقيا على وجه الخصوص. وهناك حاجة إلى مبادئ توجيهية وتوصيات لتحسين استعداد البلدان، بما في ذلك تحديد الاستراتيجيات الرئيسية لتخفيف المخاطر التي من شأنها أن تجعل نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية قادرة على الصمود في حالات الطوارئ والنزاعات في المستقبل.

3. وتستجيب الدورة الموازية حول التسجيل المدني في حالات النزاع والطوارئ لتوصية المؤتمر الثالث للوزراء الأفريقيين المسؤولين عن التسجيل المدني والذي قرر "دعم وضع مبادئ توجيهية وتوصيات للمحافظة على التسجيل المدني وإدارته في حالات النزاع والطوارئ وفي الظروف الخاصة عن طريق الاستفادة من تجارب البلدان التي مرت بهذه الحالات"[3].

ثانيا. القضايا الرئيسية

---

[1] http://tracks.unhcr.org/2015/02/stateless-in-west-africa

[2] لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا (2015-02). تحسين إحصاءات الوفيات في أفريقيا - الاستراتيجية التقنية 2015 - 2020. أديس أبابا. يمكن الاطلاع عل ذلك في الموقع UN.ECA.

[3] http://www.apai-crvs.org/sites/default/files/public/Yamoussoukro%20Declaration_Eng_0.pdf

4. في أفريقيا، وقعت حالات طوارئ متعددة على مر السنين ترتبت عليها عواقب وخيمة على السكان نتيجة النزاعات والكوارث الطبيعية. ففي عام 2016، تأثر ما لا يقل عن 12 بلدا من أصل 24 بلدا في غرب ووسط أفريقيا بحالات طوارئ. ولا تواجه المنطقة نزاعات طويلة الأمد كما هو الحال في جمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية فحسب، بل تشهد أيضا أزمات إنسانية جديدة في شمال نيجيريا ومالي تتخطى الحدود وتؤثر بشدة على عدد من البلدان المجاورة. وأدت الكارثة الطبيعية المفاجئة في سيراليون في عام 2017 إلى وفاة أكثر من 500 شخص واختفاء أكثر من 800 شخص[4]. وفي شرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، تأثرت البنية التحتية باضطراب نظم الدولة في بوروندي والصومال وجنوب السودان، مما أدى إلى تشريد جماعي للسكان. وفي القرن الأفريقي، يتم تقديم استجابة كبرى لحالة الجفاف والمجاعة التي تواجه كينيا وجنوب السودان وإثيوبيا والتي أثرت سلبا على السكان ولا سيما رفاهية الأطفال.

5. وتنتهك هذه الحالات الطارئة العديد من حقوق المرأة والطفل، بما في ذلك عدم إمكانية الحصول على الحق في الاسم والهوية وهو حق يعتبر الأساس لحقوق الإنسان والحقوق المدنية الأخرى. وتبين الأدلة أن الأشخاص يفقدون وثائقهم القانونية أثناء عملية الهجرة القسرية إذا كانوا يحملون تلك الوثائق بالفعل. ويشكل ضعف أو سوء حفظ سجلات الأحوال المدنية من قبل الحكومات وانعدام القدرة على إعادة بناء النظم بسرعة بعد حالات الطوارئ تحديا كبيرا.

6. وفي جميع حالات الطوارئ تقريبا، مثل الصراعات المسلحة، والكوارث الطبيعية، والأخطار البشرية، ونزوح أعداد كبيرة من السكان، تصبح نظم تسجيل الأحداث الحيوية مختلة وظيفيا ومنهارة تماما في الحالات القصوى. وتميل المجموعات السكانية المعرضة لحالات الطوارئ إلى فقدان شهادات الميلاد والوفاة، كما يمكن تدمير محفوظات بأكملها أثناء الأزمة أو في أعقابها. وفي عدد من الأزمات، تم استخدام سجلات الأحوال المدنية كمصدر لاستهداف مجموعات سكانية معينة، مما يشكل انتهاكا لأحد مبادئ التسجيل المدني المتمثل في سرية السجلات الفردية. وقد تؤدي مثل هذه الحالات إلى عدم ثقة الأفراد في الحكومة والامتناع عن تسجيل الأحداث الحيوية إذا كانت هناك شكوك حول كيفية استخدام المعلومات.

7. إن فقدان وثائق الهوية يجعل الناس أكثر عرضة للخطر في وقت الطوارئ. وفي حين أن الأطفال الذين لم يتم تسجيل مواليدهم معرضون لخطر أن يصبحوا عديمي الجنسية، فإن النساء والفتيات يتعرضن لخطر الاستغلال والاعتداء. وقد تتم إعاقة الوصول إلى الاستحقاقات والخدمات في الأجلين القصير والطويل. وقد يكون زواج الأطفال متفشيا حيث تفشل سيادة القانون. وقد يصبح الأشخاص الذين ليس لديهم هوية قانونية ضحايا للجماعات الإجرامية وقد يواجهون الاستغلال. ويمكن أن يجدوا، عند عودتهم إلى ديارهم، فرصا محدودة للتعليم والعمل وحرية التنفل ولا سيما في غياب وثائق قانونية مثل شهادات الميلاد لإثبات هويتهم.

8. ويعدّ ضمن التحديات الأخرى الناجمة عن حالات النزاعات والطوارئ تراكم عدد الأطفال غير المسجلين، أي الأطفال الذين لم يتم تسجيلهم في الفترة الزمنية القانونية و/أو من خلال إجراءات تسجيل المتأخرة. وفي مثل هذه الحالات، لا يمكن للنظام الإداري تسجيل الأحداث الحيوية. وعقب حالات الطوارئ، هناك طلبات كثيرة مقدمة إلى خدمات التسجيل المدني التي قد لا تكون أداؤها على المستوى

[4] http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sierra%20Leone%20Sit%20Update%20no%206.pdf

المطلوب. وفي مثل هذه الحالات، يكون السكان الضعفاء مثل الفقراء والأطفال والنساء هم الأكثر معاناة، بمن فيهم الفئات السكانية التي تعيش في مناطق يصعب الوصول إليها.

9. حتى الآن تفتقر نظم كثيرة من نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، حتى في البلدان المستقرة، إلى ملكية الدولة والتنسيق الفعال والإدراج في النظم الحكومية الأوسع نطاقا. وفي حالات الطوارئ، تصبح خدمات التسجيل المدني التي تعاني من نقص التمويل والموارد أصلا أكثر عجزا على تقديم خدمات جيدة على النطاق المرغوب فيه، ولا سيما للفئات الضعيفة من السكان. ولا تكون القدرات غير كافية فحسب، بل قد تغيب الثقة والتعاون بين الدولة وسكانها.

10. ويواجه بلد في حالات الطوارئ تحديات متعددة. وعلى الرغم من هذه التحديات، يجب الإبقاء على نظام التسجيل المدني حتى في حالات الأزمات والطوارئ لأن دورة الولادة والموت لا تتوقف حتى في هذه الحالات. وتعيق نظم التسجيل المدني الضعيفة التقدم نحو تحقيق خطط التنمية الوطنية والأهداف العالمية للتنمية المستدامة فضلا عن حق الفرد في أن يكون معروف الهوية ومعترفا به من قبل حكومته والحصول على الفرص والخدمات الأساسية وكذلك القدرة على المطالبة بحقوقه أو المشاركة في عملية الحوكمة. ويجري الاعتراف على نحو متزايد بالتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية كأداة لبناء الدولة بصورة فعالة والسلام والحكم الرشيد. ويتطلب الحفاظ على نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية و/أو إعادة إنشائها الاتصال الفعال مع آليات تنسيق قوية للمساعدة الإنسانية والاستثمارات في الإدارة العامة والعمل مع المجتمعات المحلية والمجتمع المدني. ويمكن لحالات الطوارئ أن توفر أيضا فرصة لتعزيز نظم الدولة، حيث تدعم الدولة الاستثمارات في زيادة الموارد البشرية وبناء القدرات وتنقيح البروتوكولات من أجل تحقيق نتائج أكبر على المدى الطويل.

ثالثا. قضايا مطروحة للمناقشة

ألف. الوقاية والاستجابة لتفكك نظم التسجيل المدني في حالات الطوارئ

11. تتآكل نظم التسجيل المدني، وقد تنهار في بعض حالات النزاع أو أثناء الكوارث الطبيعية أو تلك التي من صنع الإنسان. وفي بعض الحالات، تكون حالات الطوارئ محصورة في بعض المقاطعات أو المديريات، بينما قد تعم في حالات أخرى البلد ككل. وكثيرا ما تتجاوز حالات الطوارئ الحدود وتؤثر على البلدان المجاورة. ومن الأهمية بمكان تعزيز قدرة نظم التسجيل المدني على الصمود، بحيث لا يؤدي الاختلال الناجم عن حالات الطوارئ إلى تعطيلها.

(1) من هم الأكثر تضررا؟ وكيف يمكن أن تحمي نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية هذه المجموعات؟
(2) ما هي استراتيجيات التخفيف الرئيسية التي يمكن اقتراحها لتحسين قدرة نظم التسجيل المدني على التكيف في سياق الدول/البلدان الهشة التي تواجه حالات طوارئ؟
(3) ما الذي يمكن أن تقوم به البلدان التي تواجه حالات طوارئ لتأمين التسجيل المدني وسرية المعلومات التي يتم جمعها أثناء تسجيل الأحداث الحيوية؟
(4) ما هي الترتيبات التعاونية اللازمة بين أصحاب المصلحة الرئيسيين لتحسين تنسيق الإجراءات الرامية إلى دعم إعادة إنشاء نظم التسجيل المدني والمحافظة عليها في حالات الطوارئ؟
(5) كيف يمكن للابتكارات والتكنولوجيات الجديدة أن تدعم قدرة نظم التسجيل المدني على الصمود؟
(6) ما هي المهام الإدارية المفقودة والسياسات التي ينبغي وضعها موضع التنفيذ؟

باء. استدامة الإجراءات

12. إن القيادة والملكية القطرية، إلى جانب الأطر القانونية الواضحة، أمران حاسمان لنجاح نظام التسجيل المدني. ولتشغيل نظام التسجيل المدني في حالات النزاعات، قد يحتاج بلد ما إلى الدعم الفني وتعبئة التمويل الإنمائي لتغطية الثغرات في الميزانية على المديين القصير والمتوسط.

(1) كيف يمكن الحفاظ على دور الحكومة وقيادتها في إعمال حقوق الإنسان في إطار الجهود الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة وخطط التنمية الوطنية، في سياق حالات الطوارئ عندما يواجه نظام التسجيل المدني القائم نفسه تحديات؟

(2) ما هي أدوار الشركاء الإنمائيين ومنظمات المجتمع المدني وغيرهم في دعم البلدان التي تواجه حالات طوارئ وإعادة بناء نظام التسجيل المدني و/أو في فترة ما بعد النزاعات؟

(3) كيف يمكن تحسين التمويل والقدرات والهياكل والتكنولوجيا وغيرها من ركائز نظام التسجيل المدني الفعال عندما تزيد حالات الطوارئ من ضعف النظم القائمة؟

(4) ما الذي يمكن أن تتعلمه أفريقيا من البلدان في المناطق الأخرى التي استطاعت استعادة نظم وخدمات التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية أثناء حالات الطوارئ وما بعدها؟