مفوضية الاتحاد الأفريقي

جمهورية كوت ديفوار

AUC/CRMC3/2015/1

المؤتمر الثالث للوزراء المسؤولين عن التسجيل المدني

ياموسوكرو، كوت ديفوار

9-13 شباط/فبراير 2015

مذكرة مفاهيمة

الموضوع: تعزيز استخدام التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية لدعم الحكم الرشيد في أفريقيا

أولا – مقدمة

1- سيُعقد المؤتمر الوزاري الثالث للوزراء الأفريقيين المسؤولين عن التسجيل المدني في مدينة ياموسوكرو، كوت ديفوار، في الفترة من 9 إلى 13 شباط/فبراير 2015 عن موضوع ''تعزيز استخدام التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية لدعم الحكم الرشيد في أفريقيا''. ومن المتوقع أن يشارك كافة الوزراء الأفريقيين المسؤولين عن التسجيل المدني، ووزراء الصحة، ومسؤولو مكاتب السجل المدني والمكاتب الإحصائية الوطنية، وممثلو المنظمات الإقليمية والدولية ووكالات الأمم المتحدة المعنية، وممثلو المنظمات غير الحكومية.

2- وقد أقر الاجتماع الأول للوزراء الأفريقيين المسؤولين عن التسجيل المدني الذي عقد في أديس أبابا، إثيوبيا في آب/أغسطس 2010 أهمية التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية وجعله إحدى ضرورات التنمية الرئيسية في القارة. واستنادا إلى القرارات التي اتخذها المؤتمر، أضفى رؤساء الدول والحكومات الأفريقيون في مؤتمر قمة الاتحاد الأفريقي عام 2012 الطابع المؤسسي على مؤتمر الوزراء الأفريقيين المسؤولين عن التسجيل المدني بوصفه هيئة قانونية لمفوضية الاتحاد الأفريقي ووجهوا المؤتمر بتقديم تقرير عن التقدم المحرز والتحديات إلى مؤتمر القمة كل سنتين.[1]

3- وفي المؤتمر الثاني الذي عقد في ديربان، جنوب أفريقيا، في أيلول/سبتمبر 2012، جدد الوزراء الأهمية المستمرة للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في الدفع قدما بخطة التنمية في أفريقيا، بما في ذلك تسريع التكامل الإقليمي، وتحقيق أولويات الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا، ووضع إطار استراتيجي للاتحاد الأفريقي في مجال التنمية الاجتماعية والاقتصادية في عموم أفريقيا، وتحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. وقد أشار الوزراء في بيانهم الختامي في نهاية الاجتماع إلى ما يلي:

(أ) الدور الأساسي للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في الحكم والتنمية الاقتصادية؛
(ب) ودور التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في تحسين الحصول على الخدمات الأساسية على كافة المستويات، بما في ذلك تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية؛

(ج) والطريقة الشاملة التي يؤثر بها التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية على الأفراد في حياتهم اليومية الاجتماعية والسياسية والاقتصادية.

4- ومن بين النتائج الرئيسية لمؤتمر ديربان كان أولا إقرار البرنامج الأفريقي للتعجيل بتحسين نظام التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية الذي يتيح الإطار السياساتي والبرنامجي لتنفيذ نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في القارة؛ وثانيا اتخاذ القرار بأن تقوم كافة البلدان بإجراء تقييمات شاملة لأنظمة التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية وإعداد خطط وطنية مع تكاليفها بغض النظر عن حالة تطور أنظمتها.

5- ويهدف المؤتمر الثالث إلى تحديد سياق للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في مجال الحكم وإتاحة منبر لمناقشة السبل التي يمكن أن يساعد بها وجود نظام كامل وفعال للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية البلدان على تحقيق الحكم الرشيد. ومن المتوقع أن يساعد المؤتمر الدول الأعضاء على تصور هذه الصلة المهمة وإرشادها إلى وضع وتنفيذ استراتيجيات وخطط تنفيذية محددة من شأنها تيسير تحقيق الحكم الرشيد إلى جانب المساعدة على إدراج نهج الحكم الرشيد في تنفيذ نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية.

6- ويُعقد المؤتمر لأول مرة تحت رعاية مفوضية الاتحاد الأفريقي. وبالتالي سيتم تنظيم هذا المؤتمر، وجميع المؤتمرات المقبلة، وفقا للقواعد والإجراءات السارية لدى مفوضية الاتحاد الأفريقي. ويُنظم المؤتمر الثالث بالتعاون مع الفريق الرئيسي الإقليمي المعني بالتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية الذي يضم مصرف التنمية الأفريقي،

[1] http://www.au.int/en/sites/default/files/Assembly%20AU%20Dec%20416-449%20%28XIX%29%20_E_Final.pdf.

وصندوق الأمم المتحدة للطفولة، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين ومنظمة الصحة العالمية، وشبكة ''في العمق''، ومنظمة الخطة الدولية، وأمانة الندوة الأفريقية المعنية بتنمية الإحصاءات، ممثَّلة في مركز جنوب أفريقيا للإحصاءات، واللجنة الاقتصادية لأفريقيا (التي تعمل بمثابة أمانة للبرنامج الأفريقي للتعجيل بتحسين نظام التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية).

ثانيا– أهداف المؤتمر الثالث

7- لقد ساعد المؤتمر الأول في حشد دعم سياسي رفيع المستوى للتعجيل بتحسين نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في القارة، وهو دعم تشتد الحاجة إليه، وقام بتيسير إنشاء منتدى سياسي دائم في إطار مفوضية الاتحاد الأفريقي لتوفير التوجيه في مجال السياسة العامة وتقييم التقدم المحرز في تنفيذ البرنامج الإقليمي للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية على أساس كل سنتين. وأقر المؤتمر الثاني بالإجماع أن التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية أمر حتمي للتنمية، وأيد البرنامجَ الأفريقي للتعجيل بتحسين نظام التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية باعتباره سياسةَ توجيهية وإطارا برنامجيا لوضع نظم للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في أفريقيا، وحثَّ البلدان على اتخاذ خطوات منهجية ومحددة زمنيا للتعجيل بعملية التحسين لديها.

8- وبالإضافة إلى تقييم التقدم المحرز فيما يتعلق بالبرنامج الأفريقي للتعجيل بتحسين نظام التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية سيوفر المؤتمر الثالث توجيها في مجال السياسة العامة من أجل التصدي للتحديات المختلفة التي تمت مواجهتها. ومن المتوقع أن يقدم توجيهات واضحة لإنشاء نظم مستدامة للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في القارة، ويحدد الإجراءات ذات الأولوية التي ستؤدي إلى نتائج ملموسة على المدى القصير. وسيسمح المؤتمر أيضا للمشاركين بمناقشة فكرة الحكم الرشيد، لاسيما قدرته على تيسير إحقاق حقوق الإنسان والحقوق السياسية والاقتصادية، وتحسين تقديم الخدمات ووضع سياسات قائمة على أدلة، وبناء معرفة عن نهج حكم رشيد في مجال التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية.

9- وتكمن الأهداف المحددة للمؤتمر في:

(أ) استعراض التقدم الذي أحرزته البلدان في ضوء الالتزامات التي قُطعت في المؤتمرين الماضيين، وأيضا في ضوء الأهداف المحددة في الخطة المتوسطة الأجل للبرنامج الأفريقي للتعجيل بتحسين نظام التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية؛

(ب) التداول بشأن السياسات والإجراءات البرنامجية للمرحلة المقبلة في تنفيذ الخطة الإقليمية المتوسطة الأجل.

ثالثا– النتائج المتوقعة

10- من المتوقع أن يتناول المؤتمر النتائج التالية:

(أ) استعراض التقدم المحرز في ضوء الأهداف المحددة في الخطة المتوسطة الأجل الخاصة بالبرنامج الأفريقي للتعجيل بتحسين نظام التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية؛

(ب) استعراض التقدم المحرز في ضوء القرارات الوزارية التي اتخذت في المؤتمرين الماضيين؛

(ج) تمكين الدول الأعضاء من التعلُّم من نجاحات وتحديات بعضها البعض في تنفيذ برامج التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية؛

(د) ضمان التقدير والاعتراف على نطاق واسع لنهج الحكم الرشيد للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية؛

(ه) تقديم التوجيه في مجال السياسات والبرامج نحو إنشاء نظم كاملة وفعالة للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في أفريقيا من خلال تناول القضايا التالية:

'1' استراتيجية لتطوير قدرات مستدامة للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية؛
'2' إمكانية الحصول على خدمات التسجيل، لا سيما من خلال القطاع الصحي؛
'3' قابلية التشغيل البيني لبطاقة الهوية الوطنية والنظم الانتخابية؛
'4' اختيار الحلول التكنولوجية المناسبة؛
'5' التسجيل المدني في حالات النزاع والطوارئ؛
'6' الاعتبارات الجنسانية والتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية.

(و) توفير إطار للمساءلة من أجل قياس ورصد التقدم المحرز في ضوء الالتزامات السابقة.

رابعا– موضوع المؤتمر: التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية والحكم الرشيد في أفريقيا

11- يعد تعزيز الحكم الرشيد أحد الأهداف التي أعلنها الاتحاد الأفريقي رسميا. وتؤكد الأهداف والمبادئ المنصوص عليها في القانون التأسيسي للاتحاد الأفريقي، لا سيما المادتان 3 و4، على أهمية الحكم الرشيد والمشاركة الشعبية وسيادة القانون وحقوق الإنسان. وبالإضافة إلى ذلك، فإن إحدى الوظائف الرسمية للبرلمان الأفريقي هي ''تشجيع الحكم الرشيد والشفافية والمساءلة في الدول الأعضاء''.[2] وتتناول خطة التكامل الأفريقي أيضا الأبعاد المختلفة للحكم الرشيد، منها السلام والأمن، والعمليات الانتخابية السلمية، والتكامل الاقتصادي داخل القارة، وحركة الناس بكفاءة وفعالية عبر الحدود وغيرها. ويعد وجود أنظمة قوية للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في صميم تحقيق هذه الأولويات القارية.

12- وعلى الرغم من عدم وجود تعريف واحد متفق عليه عالميا للحكم الرشيد، هناك إجماع واسع بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة وبين المؤسسات والوكالات الإنمائية الدولية الرئيسية بشأن خصائص الحكم الرشيد وآلياته ونتائجه.[3] ويجري على نحو متزايد ربط الحكم الرشيد بالديمقراطية والحقوق المدنية، والشفافية، وسيادة القانون، وبوجود خدمات عامة فعالة وخاضعة للمساءلة.[4] فمن حيث تقديم الخدمات الحكومية للجمهور، تنهض إصلاحات الحكم الرشيد بحقوق الإنسان وذلك بتحسين قدرة الدولة على توفير الخدمات العامة التي لا غنى عنها لتحقيق عدد من حقوق الإنسان، مثل الحق في التعليم والرعاية الصحية والغذاء الملائم.[5]

13- ويعد وجود نظام للتسجيل المدني أمرا حتميا للحكم الرشيد والشامل للجميع. وبطبيعة نظام التسجيل المدني الأصيلة، وهي تسجيل الأحداث الحيوية المتعلقة بكل فرد من السكان على أساس مستمر، فإنه النظام العالمي والأكثر شمولا لجمع البيانات الذي يمكن أن يكون لدى بلد ما. ويعد مثل هذا النظام أساسيا لتلبية المتطلبات التي حددها تقرير فريق الشخصيات البارزة الرفيع المستوى المعني بخطة التنمية لما بعد عام 2015، الذي ورد فيه ''عدم التخلي عن أي أحد'' كواحد من النّقلات الرئيسية المفضية إلى التحول. ويسمح الطابع الشامل لنظام التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية بأن يكون بمثابة أداة يمكن من خلالها للحكومة أن تصل إلى كل فرد وتقديم خدماتها لمن يوجدون في أقصى أطراف المجتمع. وتسمح كذلك سجلات الهوية والوثائق المستمدة من النظام لكل فرد في المجتمع بأن يثبت بيقين الحقائق المتعلقة بوجوده وهويته ووضعه العائلي الشخصي والمطالبة بحقوق الإنسان والحقوق المدنية المخولة له.

---

[2] http://au.int/en/organs/pap

[3] http://go.worldbank.org/G2CHLXX0Q0.

[4] البنك الدولي، تقرير، ''استطلاع الأمم المتحدة من أجل عالم أفضل ، 2013. ''

[5] http://www.ohchr.org/en/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx

14- ويعد وجود بيانات ذات مصداقية في الوقت المناسب وممثلة للجميع شرطا حاسما للحكم الرشيد. وتساعد الإحصاءات الناتجة عن التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية الحكومات على وضع البرامج وتنفيذها على جميع المستويات، بما في ذلك أدنى المستويات الإدارية، ورصد التقدم المحرز على أساس منتظم. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن استخدام بيانات المواليد والوفيات من نظم التسجيل المدني لتحديد تقديرات عدد السكان في السنوات الفاصلة بين التعدادات السكانية، فضلا عن التوقعات السكانية. ويتضمن الموقف الأفريقي الموحد من خطة التنمية لما بعد عام 2015 الذي وُضع من خلال عملية تشاورية مع 53 بلدا أفريقيا التزاما أساسيا هو: "الاستثمار في القدرات الإحصائية الوطنية ونظم المعلومات الجغرافية المكانية وتعزيزها لجمع وتحليل وإنتاج ونشر البيانات المفصلة لقياس وتقييم فعالية السياسات وتعزيز ثقافة اتخاذ القرارات المبنية على الأدلة".[6] وقد أقر أيضا بأن التقدم صوب خطة التكامل الأفريقي سيتسارع من خلال الجهود المبذولة لتعزيز نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية الوطنية.

15- ومع التسليم بالدور الذي تقوم به أنظمة التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في تحقيق الحكم الرشيد، يجب أيضا مراعاة الحاجة إلى نهج الحكم الرشيد في تحقيق أنظمة فعالة وموثوق بها لنظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية. ومن خلال تشكيل إجماع حول نهج الحكم الرشيد للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، ثم تنفيذه في التخطيط والعمليات التنفيذية، يمكن معالجة القضايا الرئيسية المتعلقة بالأداء والفعالية من حيث التكلفة، والمساءلة العامة والشفافية. ويتسم نهج الحكم الرشيد بأهمية بالغة أيضا لتحديد وإزالة التناقضات والممارسات التمييزية التي لا تزال قائمة في العديد من قوانين التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية على المستوى القطري والسياسات والممارسات التنفيذية وتؤدي إلى تهميش الأفراد والجماعات الذين يتسمون بضعف خاص، وعدم الوفاء بحقوقهم. ويمكن لإدراج قدر أكبر من المساءلة العامة في نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية أن يؤدي إلى تقديم أمثل للخدمات وزيادة فعالية استخدام الأموال العامة.

16- وسيُناقش المؤتمرُ التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية والحكم الرشيد في إطار ثلاثة أبعاد رئيسية، وهي حقوق الإنسان، وتقديم الخدمات، والبيانات من أجل التنمية.

خامسا- المواضيع والقضايا المطروحة للنقاش

ألف – نحو أنظمة كاملة للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في أفريقيا: حالنا اليوم

17- على الرغم من الدور الحاسم الذي يقوم به التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في عملية التنمية في أي بلد، فقد بقي على هامش سياسات الحكومات وبرامجها إلى وقت قريب. وقد أدى هذا إلى عجز كبير في المؤسسية والهيكلية وفي القدرات البشرية على مدى سنوات، وهو ما يجعل التغلب عليه أمرا عسيرا في فترة قصيرة من الزمن رغم الدعم السياسي والالتزام المطلقين اللذين حظي بهما البرنامج في السنوات الأربع الماضية. وتعترضُ وتيرةَ التقدم تحدياتٌ كبيرة ناجمة عن سنوات طويلة من الركود. ولذلك، فإن الأهداف الطموحة الموضوعة في إطار البرنامج الأفريقي للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية لا يمكن أن تتحقق من خلال العمل بالنهج المعتاد. وستكون هناك حاجة إلى سياسة ذات تأثير كبير ومبتكرة وتوجيهٍ برنامجي لتحقيق الأهداف الطموحة وكذلك لإنشاء نظام للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية يوفر مجموعة كاملة من المنتجات والخدمات بطريقة فعالة.

18- وأثبت المؤتمران السابقان بوضوح أن التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية أمر حتمي للتنمية بالنسبة إلى أفريقيا. وقد ساعد المؤتمران على حشد دعم الوزراء، وهو ما يسَّر حشد الدعم السياسي والقيادي في إدارة وحكم البرنامج القاري للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية. وبوجود القيادة والدعم السياسي من المؤتمرات الوزارية،

[6]- رابعا، تمكين التنفيذ، الفقرة 100، في *الموقف الأفريقي الموحد من خطة التنمية لما بعد عام 2015*، الاتحاد الأفريقي، آذار/مارس 2014.

والإطار المنسق والمنظم الذي يتيحه البرنامج الأفريقي للتعجيل بتحسين نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، هناك الآن آليات لتحديد أوجه قصور أو ضعف محددة أو عامة في نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية الوطنية الحالية. وقد بدأت عملياتُ تقييم قُطرية شاملة لتحديد هذه العيوب وتنظيمها وتحليل أسبابها، وقَدَّمت التوجيه بشأن وضع خطط تحسين نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية الوطنية. وتقوم آليات التنسيق ذات المستوى العالي الموضوعة وأفرقة العمل الفنية القطرية بتيسير عملية التحسين في البلدان بدعم من فريق قطري تابع للأمم المتحدة.

19- ويواصل الفريق الرئيسي الإقليمي المعني بالتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية بقيادة اللجنة الاقتصادية لأفريقيا تقديم المساعدة التقنية والتوجيه للبلدان في جهودها الرامية إلى تحسين نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية. ويتلقى عدد كبير من المسؤولين وأصحاب المصلحة الآخرين التدريب على التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في كافة أنحاء أفريقيا كجزء من عملية التقييم الشاملة. وقد أدت هذه العمليات إلى إنشاء ما يسمى المناصرين الجدد للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية الذين سيكونون قادرين على قيادة بلدانهم في مهمتها الرامية إلى تحقيق تحسن مستمر في نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية. وقد أدت الأولوية الممنوحة للعمليات التي تقودها البلدان، والدعم السياسي الرفيع المستوى المقدم على الصعيدين القُطري والإقليمي، والعمل الذي يجري لتعزيز نظام مستدام والدعم المقدم من المجتمع الدولي والجهات المانحة، إلى انتشار الاهتمام في أنحاء أخرى من العالم حيث بدأت الآن عملياتٍ مماثلةً متبعة في ذلك ريادة أفريقيا وأخذت تبادر بعمليات مماثلة.

20- ورغم هذا التقدم لا يزال هناك الكثير مما ينبغي تحقيقه على الصعيدين القطري والإقليمي للوفاء بالالتزامات التي قطعها الوزراء في القرارات التي اتخذوها في المؤتمرين السابقين. ويتوقع أن تحدد خطط العمل التي وضعتها (وتلك التي ستضعها) البلدان على أساس التقديرات الشاملة خارطة طريق واضحة محددة زمنيا من أجل تحقيق نظم كاملة وفعالة للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية. ورغم أن هذه الخطط ستمتد عادة على فترة محددة من الوقت وتتطلب موارد لتنفيذ الأنشطة فيها، فقد تكون هناك بعض الأنشطة الرئيسية التي يمكن أن تنفذها أو تبادر بها البلدان بدون أي استثمار كبير ويمكن أن يكون لها تأثير حقيقي من حيث زيادة تغطية التسجيل. ومن المرجح أن تحتاج البلدان الأفريقية أثناء تنفيذها الخطةَ إلى توجيه ومساعدة تقنية في مختلف الجوانب الفنية المتخصصة والتنفيذية في التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية.

21- والتحدي القادم الذي سيكون على الدول مواجهته هو تمويل الخطط. فمن الناحية المثالية، ينبغي أن توفر الحكومات نفسها الدعم المالي اللازم لتنفيذ الخطط. وهناك اهتمام متزايد بين المانحين والشركاء الإنمائيين بدعم هذه المبادرات في كافة المنطقة. وقد وضع البنك الدولي ''خطة للاستثمار في توسيع نطاق التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية 2015-2024'' بهدف تعزيز التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية على المستوى الوطني، والدعمِ الدولي للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية وتبادل المعارف وبناء قاعدة الأدلة. وستشمل معايير تقييم جاهزية الدول للحصول على الدعم الدولي الانتهاءَ من عمليات التقييم الشاملة؛ وخطط متعددة القطاعات بتكاليفها للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، بما في ذلك مؤشر على مستوى الموارد التي ستتعهد الحكومات بتقديمها، والدعم القائم من الشركاء الإنمائيين والقطاع الخاص، والفجوة التمويلية. ومن المرجح أن يقوم مصرف التنمية الإفريقي أيضا بتمويل بعض جوانب خطط تحسين التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية من خلال خطة تطوير القدرات الإحصائية لديه.

22- وستكون هناك حاجة إلى زيادة جهود بناء القدرات المستدامة على الصعيدين القاري والقطري حتى لا تفقد المبادرات التي اتخذتها البلدان زخمها. وقد سلط الوزراء الضوء في المؤتمر الثاني على ضرورة إنشاء مركز المعرفة على المستوى الإقليمي (تحتضنه الأمانة) يكون بمثابة مستودع للعديد من الخدمات العامة (الأدلة والكتيبات، والمبادئ التوجيهية) والممارسات الجيدة من مختلف البلدان، ونتائج البحوث، والمواد التدريبية إلى غير ذلك مما يجب على الدول أن تكون قادرة على الحصول عليه بسهولة. وهناك حاجة إلى بعث ورعاية وتوسيع مجموعة

الخبراء الأفريقيين التي نجحت المجموعة الأساسية الإقليمية في تكوينها لدعم البلدان في إجراء عمليات تقييم شاملة، للمحافظة على الدعم التقني للبلدان حتى خلال مرحلة التنفيذ. وسيكون تكوين مجموعة هامة من مناصري التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية على الصعيدين القاري والقطري معا مجهزة بالمعرفة اللازمة عن هذا الموضوع حاسماً للتحسين المستدام لنظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في البلدان.

23- وينبغي لأمانة البرنامج الأفريقي للتعجيل بتحسين نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، التي تحتضنها اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، أن تقدم التوجيه والدعم للبلدان في سعيها إلى تحسين التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية. وتعرِّض القدرة البشرية المحدودة للأمانة البرنامج إلى مخاطر، وهو ما يحتاج إلى تخفيفه في أسرع وقت ممكن وذلك بدعم من الشركاء.

24- باختصار، لقد عُهدت إلى المؤتمر الوزاري الثالث مسؤوليات ضخمة لتقديم سياسة واقعية وتوجيهات برنامجية للبرنامج الإقليمي، خلال المرحلة المقبلة من التنفيذ.

25- وسيقوم المشاركون في المؤتمر بما يلي على وجه الخصوص:

(أ) مناقشة الاستراتيجيات والتدابير البرنامجية التي لا بد من اتخاذها لتحقيق الأهداف المحددة في الخطة المتوسطة الأجل؛

(ب) تقديم التوجيه لبرنامجٍ يُعنى بتطوير القدرات المستدامة من أجل تحسين التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في المنطقة؛

(ج) معالجة آليات تمويل خطط العمل القطرية المتعلقة بالتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية؛

(د) توفير التوجيه في مجال السياسة العامة للبلدان بشأن استراتيجيات تسريع تنفيذ خطط التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية الوطنية؛

(ه) إتاحة منبر للبلدان من أجل عرض بعض إنجازاتها الرئيسية في السنوات الأربع الماضية في سعيها إلى تحسين التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية وكذلك لتسليط الضوء على بعض التحديات التي واجهتها.

باء – مجالات التركيز المواضيعية: أولويات المنطقة

(أ) دور القطاع الصحي في نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية

26- لقد رسّخ المؤتمران الماضيان دور القطاع الصحي في تحسين نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية والعكس بالعكس. وكان الأمر في العديد من البلدان الأفريقية يتعلق بفرص ضائعة. فعلى سبيل المثال لم يتم تسجيل نسبة كبيرة من المواليد والوفيات التي تحدث في المؤسسات الصحية. وبالمثل، لم تتم الاستفادة من جلسات تطعيم الأطفال لتيسير تسجيل الولادات. وكان الوزراء في آخر مؤتمر لهم قد أكدوا بوضوح الحاجة إلى تحسين الحصول على خدمات التسجيل عن طريق إسنادها إلى المستويات المحلية من خلال الهياكل الأساسية القائمة وشبكات الخدمات، لا سيما في القطاع الصحي.

27- وبصرف النظر عن كون القطاع الصحي مزوِّدا رئيسيا لنظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية،كما هو موضح أعلاه، فإنه مستخدم رئيسي له. وفي الوضع المثالي، يمكن استخدام المعلومات الأساسية التي يتم الحصول عليها من سجلات القيد مثل الولادات والوفيات وأسباب الوفاة بشكل فعال في تقديم الخدمات الصحية على أساس يومي في مختلف المستويات الإدارية. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية في التعامل مع وباء إيبولا في بلدان غرب أفريقيا الثلاثة الأكثر تضررا في عدم وجود نظام للمعلومات يوفر بيانات عمن يموت وبأي مرض

وأين. ويمكن لنظام وظيفي تماما لتسجيل الوفيات وأسباب الوفاة في هذه البلدان أن يساعد في مكافحة الأزمة بطريقة متناسقة ومنتظمة بصورة أكثر بكثير.

28- وقطاع الصحة هو المستفيد الأكبر من الإحصاءات الحيوية التي يتم الحصول عليها من نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية. وتعد بيانات الخصوبة والوفيات (بما في ذلك بيانات أسباب الوفاة) المفتاح لتخطيط وتنفيذ ورصد التدخلات الصحية المناسبة على مختلف المستويات. ولا يوجد سوى عدد قليل من البلدان في أفريقيا التي تضع الإحصاءات الحيوية على أساس منتظم. وعلى سبيل المثال، هناك القليل من البلدان في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى التي تقوم بالإبلاغ عن بيانات تسجيل الوفيات، وبالتالي، فإنه ليس من الممكن وضع بيانات حتى عن أبسط مؤشرات الوفيات مثل معدل الوفيات الكلي. ويزداد الوضع سوءا عندما يتعلق الأمر بإحصاءات أسباب الوفاة، إذ أن هناك ثلاث دول فقط في أفريقيا تضع بيانات ذات نوعية جيدة عن أسباب الوفاة. وفي أفريقيا، تحدث معظم الوفيات في المنزل دون حضور العاملين في المجال الطبي، وهذا ما يجعل تنفيذ الأساليب والنماذج القياسية التي أوصت بها منظمة الصحة العالمية للمؤسسات أمرا صعبا. فطريقة التشريح الشفوي الموصى بها لإسناد أسباب الوفاة للوفيات غير المؤسسية لا تُنفَّذ إلا في عدد قليل من البلدان، وذلك في مجال البحوث فقط. والبيانات التي يتم الحصول عليها من هذه المصادر ليست تمثيلية وطنيا، وبالتالي، فإن استخدامها محدود. وقد أسفرت هذه الفجوة التي دامت سنوات طويلة عن انتشار مصادر بديلة مثل نظم تسجيل العينة والبيانات التي يتم الحصول عليها من مواقع المراقبة والتعدادات والمسوحات الأخرى التي لم يساهم أي منها في وضع أنظمة للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، بل ويمكن أن تكون قد حوَّلت الأموال والاهتمام بعيدا عن هذا الأخير. وقد نشرت منظمة الصحة العالمية مؤخرا وثيقة توجيهية للاستراتيجيات القُطرية والدعم من الشركاء لتحسين إحصاءات الوفيات من خلال نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية. وسيساعد هذا في وضع استراتيجيات محددة لتحسين إحصاءات الوفيات من خلال التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية مع وضع الواقع على الأرض في المنطقة نصب الأعين.

(ب) حقوق الطفل والتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية

29- يعد الدور الذي يؤديه التسجيل المدني في إثبات وإنشاء وتنفيذ وتحقيق العديد من حقوق الإنسان المنصوص عليها في الإعلانات والاتفاقيات الدولية واحدا من أهم مساهماته في السير العادي للمجتمعات. وتوفر نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية الهيكل الأساسي لحماية حقوق الإنسان، من السنوات الأولى والأكثر ضعفا في الحياة (خلال مرحلة الطفولة) وصولا إلى مرحلة البلوغ. وفي الأساس، يمكن تحديد مجموعتين من الحقوق في هذا الصدد: (أ) الحقوق التي تتطلب من الدول ضمان تسجيل الأحداث الحيوية (على سبيل المثال، الحق في التسجيل والحصول على اسم، وفقا للمادة 7 من اتفاقية حقوق الطفل)، و(ب) الحقوق التي قد تتوقف على تسجيل الأحداث الحيوية (مثل الحق في التصويت، عملا بالمادة 21 (3) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان).[7]

30- والجدير بالذكر أن أفريقيا هي القارة الوحيدة التي تملك أداة لحقوق الطفل خاصة بالمنطقة. فالحقوق الواردة أعلاه مكرسة في أفريقيا في الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه. وتنص المادة 6 من الميثاق على يكون لكل طفل الحق منذ ولادته في اسم والحق في أن يسجل فورا بعد الولادة. ومع ذلك، على الرغم من التصديق الواسع للدول الأعضاء على الميثاق، فإن القارة تسجل أعلى نسب الولادات غير المسجلة مع أدنى مستويات تسجيل للمواليد في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى (44 في المائة). ويوجد تسجيل وفيات الرضع والأطفال وتحديد أسباب وفيات الرضع والأطفال، بما في ذلك المعلومات عن أسباب الوفاة، في حالة يرثى لها أيضا، وهو ما يتطلب اهتماما عاجلا.

[7] مبادئ وتوصيات لنظام إحصاءات حيوي، التنقيح الثالث، المشروع النهائي، نيسان/أبريل 2003؛ شعبة الإحصاءات في الأمم المتحدة.

31- وقد وضعت اللجنة الأفريقية للخبراء المعنية بحقوق الطفل ورفاهه تبعًا لمقرر صادر عن دورتها العشرين المعقودة في الفترة من 12 إلى 16 تشرين الثاني/نوفمبر 2012، تعليقا عاما على المادة 6 من الميثاق، وذلك بهدف تعزيز تنفيذها، في المقام الأول من خلال إعطاء معنى ونطاق للحقوق الثلاثة المنصوص عليها في ميثاق الأمم المتحدة، وثانيا بشرح الالتزامات المقابلة التي قطعتها الدول الأطراف في الميثاق من أجل تنفيذها. وستقوم اللجنة بإصدار تقرير التعليق العام خلال جلسة الخبراء في المؤتمر الثالث.

(ج) دور تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية

32- لقد أتاحت تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات الجديدة وتقدمها السريع في السنوات الأخيرة في أفريقيا فرصا جديدة للحكومات لوضع آليات حديثة وشاملة للحكم من أجل تقديم خدمات سريعة وشفافة لمواطنيها. وأتاح الانتشار السريع لتكنولوجيا الحوسبة والإنترنت والتكنولوجيا المتنقلة فرصا جديدة لتحسين الكفاءة التشغيلية لنظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، بما في ذلك تقريب خدمات التسجيل أكثر من عموم الناس. ويمكن لوجود نظم رقمية بالكامل التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية أن يساعد في إرساء قابلية للتشغيل البيني أو تكامل فعالين مع الأنظمة الأخرى مثل الصحة والهوية الوطنية، ويمكنه أيضا أن يوفر الإحصاءات الحيوية في الوقت الحقيقي، وهو ما يعتبر في حد ذاته أمرا حاسما بالنسبة إلى وضع أنظمة التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية.

33- ومع ذلك، فقد لا تسفر الفرص التي تتيحها الثورة التكنولوجية عن النتيجة المرجوة، إذا لم يتم تصورها ووضعها في سياقها بصورة صحيحة في الإطار القانوني والنهج الشامل لنظام التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، بل ويمكن أن تأتي بنتائج عكسية. وقد فشلت العديد من نماذج الحلول القائمة على التكنولوجيا للتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في البلدان الأفريقية في أن تكون قابلة للتطوير ومستدامة وفي معالجة مشاكل محددة للنظم. فقد جرى تصور التكنولوجيا إلى حد كبير على أنها ''الحل'' دون فهم المشكلة التي يهدف إلى معالجتها فهما صحيحا. وفي كثير من الحالات، كانت شركات القطاع الخاص والجهات المانحة هي التي تقف وراء الحلول التقنية وتصميم مسار العملية حتى دون مراعاة إيلاء الاعتبار الواجب لقضايا التدرج والاستدامة. وتزداد التحديات جسامة لأن معظم المبادرات الرائدة تحصل على التمويل من المانحين وليس من الدولة، وتميل إلى التبدد بمجرد سحب اهتمام الجهات المانحة الخارجية وأموالها.

34- أما المبادئ التوجيهية التي تقدمها الشعبة الإحصائية في الأمم المتحدة فلم تعد صالحة اليوم بصورة كبيرة بسبب التقدم التكنولوجي السريع في السنوات الأخيرة. ويعمل الفريق الرئيسي الإقليمي الآن على وضع كتيب عن تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في مجال التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، وهو الكتيب الذي ستُستعرض خطوطه العامة أثناء اجتماع الخبراء.

(د) التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية ونظم إدارة الهوية الوطنية

35- تمر البلدان الأفريقية بمراحل مختلفة في بعث نظم جديدة لإدارة الهوية الوطنية أو تنفيذها. وليس لهذه العمليات في البلدان المختلفة، باستثناءات قليلة جدا، اتصال عضوي مع نظم التسجيل المدني. وسيضمن وجود ارتباط عضوي بين نظم التسجيل المدني والهوية الوطنية وتسجيل الناخبين أن يكون لكل من الدخول في سجل الناخبين في سن مناسبة للمؤهلين والخروج منه لمن توفي تلقائيا، وهو ما يعزز بصورة كبيرة من قيمة جميع هذه النظم. ويعد التسجيل الشامل للمواليد والوفيات هو الأساس لنظم أمن الهوية وتحديد الهوية التي تقوم عليها السياسات والبرامج في القطاع العام. ويمكن لنظم هوية وطنية مصممة بشكل ملائم أن تكون أداة شاملة للحكم بحيث يمكنها أن تعزز إلى حد كبير تقديم الخدمات الحكومية (مثل المنح الاجتماعية، والخدمات الصحية)، وإجراء

انتخابات حرة ونزيهة من خلال جيل من القوائم الانتخابية الكاملة، وضمان تحصيل الضرائب بصورة أفضل الخ. ويمكن أن يساعد في الحد من الاختلاس في برامج الحماية الاجتماعية من خلال تحسين الاستهداف. وتعد تكاليف إصدار بطاقة الهوية وتسجيل الناخبين المتكرر أعلى بكثير من تسجيل الأحداث الحيوية. وباستخدام السجل المدني كمصدر ''للوثائق المرجعية'' يمكن للدول (والمانحين) توفير مبالغ كبيرة في الاستثمار مع ضمان أن تكون المعلومات السكانية ووثائق الهوية التي تم إصدارها محدثة دائما وموثوقا بها ويمكن التحقق منها. وبالنظر إلى أعلاه، هناك حاجة إلى تأطير السياسة والقانون المناسبين حتى يكون التسجيل المدني ونظم الهوية الوطنية نظما فرعية لنظام فوقي يوفر الهوية القانونية. وتكمن إحدى الخطوات الأولى في هذا الاتجاه في تعزيز وتيسير زيادة التنسيق بين الهوية الوطنية والسلطات المسؤولة عن التسجيل المدني وأصحاب المصلحة الرئيسيين الآخرين. وقد أصدر المؤتمر الدولي الأول لإدارة الهوية الذي عقد في سيول في أيلول/سبتمبر 2014 عددا من التوصيات بشأن ضمان قابلية التشغيل المشترك بين نظم الهوية الوطنية والتسجيل المدني.

(ه) التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في حالات النزاع والطوارئ

36- تعترض التسجيلَ المدني باعتباره تسجيلا متواصلا ودائما وإلزاميا وشاملا للأحداث الحيوية قيود شديدة في حالات النزاع والطوارئ. فقد ينقطع تقديم الخدمات الحكومية أو يتوقف مع عدم تسجيل الولادات ولا المعلومات عن الوفيات وأسبابها. وحيث توجد الخدمات فإنها قد تكون بعيدة المنال أو لا يمكن الحصول إليها، لا سيما للاجئين والمشردين داخليا، وهو ما يؤدي إلى عواقب غير مرغوب فيها بالنسبة إلى كل من الدول والأفراد، مثل انعدام الجنسية. وتجعل الطبيعة العابرة للحدود التي تتسم بها العديد من حالات الطوارئ المشاكل القائمة تتفاقم، بل إنها تعيق أكثر الحصول على الخدمات والتسهيلات. ومع الحركة الكثيرة للناس، قد تضيع الوثائق الفردية، بينما يمكن أن تؤدي النزاعات إلى إتلاف السجلات. غير أن الحفاظ على النظم والخدمات الأساسية للتسجيل المدني في حالات الطوارئ أمر ضروري لضمان الهوية القانونية للمواطنين وتسجيل الوفيات وتحديدها. ويعد التكييف الفعال لنظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية ووضع إجراءات مرنة لمعالجة السياقات المتغيرة بسرعة الحلَّ لضمان تسجيل الأحداث الحيوية دون انقطاع.

(و) الاعتبارات الجنسانية والتسجيل المدني والإحصاءات الحيوية

37- في محاولة للدفع بعجلة التنمية الشاملة ومعالجة أوجه عدم المساواة سيبقى تمكين المرأة والمساواة بين الجنسين إحدى أكثر ضرورات التنمية أهمية في كافة أنحاء العالم في السنوات المقبلة. ومع ذلك، هناك تحديات كبيرة تواجه الجهود المبذولة لمعالجة هذه المشكلات الجنسانية والقضاء عليها. وأهم هذه المشكلات هو عدم وجود بيانات دقيقة وشاملة عن السكان تكون مصنفة حسب نوع الجنس من شأنها أن تسمح بقياس التدخلات القائمة ورصدها. وعلى سبيل المثال، على الرغم من أن معدلات وفيات الأمهات السائدة في معظم البلدان النامية مرتفعة بشكل غير مقبول، لا توجد حتى الآن بيانات منتظمة متاحة عن مستويات واتجاهات وفيات الأمهات في معظم البلدان. والتقديرات التي يتم وضعها باستخدام أساليب غير مباشرة هي مجاميع عالية المستوى ولا يمكن استخدامها لرصد التدخلات أو البرامج.

38- وبالإضافة إلى كون نظم التسجيل المدني مصادرَ موثوقةً للبيانات الجنسانية، فهي الأساس لإنشاء نظام المعلومات القانونية والإدارية التي تحمي وتضمن في المقام الأول حقوق المرأة وامتيازاتها كما أقرتها العديد من الاتفاقيات ومواثيق الأمم المتحدة. وتعد وثيقة الهوية القانونية التي يتم إنشاؤها من نظم التسجيل المدني أساسا لإثبات الهوية وغيرها من الخصائص المتعلقة بالهوية، وتنطوي عل العديد من الآثار المترتبة على العلاقات بين الجنسين، بما في ذلك الحماية من التمييز وتيسير الحصول على الموارد. وعلى سبيل المثال، فإن شهادات الميلاد شكلٌ للدليل على الهوية معترف به قانونا يمكن أن يكون حاسما في المسائل القضائية (مثل الجرائم الجنسية،

وتشويه الأعضاء التناسلية للإناث، وزواج الأطفال، والاتجار). وتعد شهادات الزواج دليلا على الحالة الاجتماعية، وبالتالي تسمح للمرأة بالتمتع بالحماية القانونية والمزايا المخولة لها، في حين تعتبر شهادات الطلاق مهمة للحصول على الإعالة الزوجية، وحضانة الأطفال، وإعالة الأطفال، والمطالبة بالممتلكات والتقسيم العادل للديون؛ وهي أمور غالبا ما تكون النساء ضحايا لها.

39- وسيقوم المؤتمر بما يلي:

(أ) تقديم التوجيه في مجال السياسة العامة بشأن دور النظم الصحية في تحسين نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية والعكس بالعكس؛

(ب) التفكير في تدخلات محددة ينبغي للبلدان أن تعتمدها لمعالجة وتحسين الثغرات في البيانات الجنسانية في القارة من خلال نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية.

(ج) التفكير في المتطلبات الفنية والبروتوكولات التي ينبغي للبلدان أن تتبعها قبل اعتماد حلول محددة قائمة على تكنولوجيا المعلومات لما لديها من نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية؛

(د) دراسة قرارات المؤتمر الدولي الأول لإدارة الهوية واقتراح استراتيجيات لتنفيذ نقاط محددة في القرارات؛

(ه) التفكير في استراتيجيات لإدارة سجلات التسجيل المدني في حالات النزاع والطوارئ؛

(و) الدعوة إلى أهمية قابلية التشغيل البيني بين التسجيل المدني وإدارة الهوية الوطنية ونظم إدارة قواعد البيانات الانتخابية.

سادسا– الشراكة

40- يُعقد المؤتمر تحت رعاية مفوضية الاتحاد الأفريقي، بالتعاون مع لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأفريقيا، ومصرف التنمية الأفريقي، وحكومة جمهورية كوت ديفوار. ويحظى المؤتمر أيضا بدعم صندوق الأمم المتحدة للسكان، وصندوق الأمم المتحدة للطفولة، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومنظمة الصحة العالمية، ومنظمة الخطة الدولية، وشبكة "في العمق"، ومكتب إحصاءات جنوب أفريقيا الذي يتولى أمانة الندوة الأفريقية المعنية بتنمية الإحصاءات.

سابعا – المشاركون

41- سيجمع المؤتمر عدداً كبيراً من المشاركين، منهم الوزراء المسؤولون عن السجل المدني، والوزراء المسؤولون عن الصحة، وإدارة مكاتب التسجيل المدني، ومدراء مكاتب الإحصاءات الوطنية، وخبراء التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية من الدول الأفريقية الأعضاء، والشركاء الإنمائيون، والوكالات المتخصصة التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية، والأوساط الأكاديمية، والممارسون في هذا المجال، ومنظمات المجتمع المدني، والقطاع الخاص، وقادة السياسة والرأي البارزون وغيرهم من أصحاب المصلحة المعنيين الآخرين.

ثامنا – الشكل وبرنامج العمل

42- سيجرى المؤتمر الوزاري في جزأين متمايزين هما: جزء الخبراء والجزء الوزاري. وستنظم المناقشات والحوار خلال المؤتمر في الشكل التالي:

(أ) جلسات عامة تخصص للعروض التمهيدية وللاتفاق على بيان توافقي وخطة عمل إرشادية؛

(ب) جلسات جانبية متوازية، يتم تيسيرها بعروض رئيسية ومناقشات تفاعلية/حوارية منسقة عن موضوع تركيز فرعي.

43- وستجري أنشطة المؤتمر على النحو التالي:

(أ) جزء الخبراء (اليومان 1 و2): يتألف من جلسات عامة وجلسات جانبية؛

(ب) إحاطة للوزراء من الخبراء القُطريين (اليوم 3)؛

(ج) جزء وزاري (اليومان 4 و5): يتألف من جلسات عامة؛

(د) معارض وفعاليات جانبية (الأيام 1 إلى 5).