الأمم المتحدة

E/CN.3/2022/9

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

Distr.: General
8 December 2021
Arabic
Original: English

اللجنة الإحصائية

الدورة الثالثة والخمسون

1-4 آذار/مارس 2022

البند 3 (و) من جدول الأعمال المؤقت*

بنود للمناقشة واتخاذ القرار: التسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية وإحصاءات انعدام الجنسية

تنفيذ خطة الأمم المتحدة للهوية القانونية: التسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية

تقرير الأمين العام

موجز

أُعد هذا التقرير وفقا لمقرر المجلس الاقتصادي والاجتماعي 224/2021 والممارسات السابقة على سبيل المتابعة للتقرير المقدم إلى اللجنة الإحصائية في دورتها الحادية والخمسين (E/CN.3/2020/15). ويوجز هذا التقرير التقدم المحرز في تنفيذ خطة الأمم المتحدة للهوية القانونية في خضم جائحة فيروس كورونا (كوفيد-19) وأثر الجائحة على الإبلاغ عن الولادات والوفيات وتسجيلها، وإنتاج إحصاءات الأحوال المدنية التي تتسم بالدقة والموثوقية. ويتضمن أيضا معلومات عن أنشطة فرقة العمل المعنية بخطة الأمم المتحدة للهوية القانونية. واللجنة الإحصائية مدعوة إلى أن تكرر دعوتها للدول الأعضاء إلى تنفيذ خطة الأمم المتحدة للهوية القانونية على سبيل الأولوية القصوى. وبالإضافة إلى ذلك، يقدم التقرير لمحة عامة عن مبادرات إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ومنظمة الصحة العالمية فيما يتعلق بتقييم زيادة الوفيات المفرطة وعمل الفريق الاستشاري التقني المعني بتقييم معدل الوفيات الناجمة عن كوفيد-19.

وترد في الفقرة 15 من التقرير الإجراءات المطلوب من اللجنة اتخاذها.

* E/CN.3/2022/1.

21-18421 (A) 161221 221221

الرجاء إعادة استعمال الورق

أولا - مقدمة

1 - إدراكاً من اللجنة الإحصائية للأهمية الحاسمة لنظم التسجيل المدني الجيدة الأداء والشاملة لإنتاج إحصاءات الأحوال المدنية التي تتسم بالموثوقية والشمول والانتظام والدقة، بما في ذلك بالنسبة للمناطق الجغرافية الصغيرة، اعتمدت اللجنةُ البرنامجَ الدولي للتعجيل بتحسين نظم إحصاءات الأحوال المدنية والتسجيل المدني في دورتها السادسة والعشرين (انظر E/1991/25-E/CN.3/1991/32، الفقرة 121 (أ)).

2 - وأقرَّت اللجنة الإحصائية في دورتها الحادية والخمسين عرض خطة الهوية القانونية باعتبارها توسيعا للإطار المنهجي القائم للتسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية (انظر E/2020/24-E/CN.3/2020/37، الفصل الأول-جيم، المقرر 113/51، الفقرة (أ)). وتتضمن خطة الهوية القانونية نهجاً كلياً فيما يتعلق بالتسجيل المدني وإنتاج إحصاءات الأحوال المدنية وإدارة شؤون الهوية لضمان التسجيل المدني الكامل من خلال التسجيل العام لجميع وقائع الأحوال المدنية، وإنتاج إحصاءات الأحوال المدنية المنتظمة والشاملة والدقيقة، وإنشاء وتعهد سجلات السكان وجهاز إدارة الهوية الذي يكفل الهوية القانونية للجميع، من الولادة حتى الوفاة. وينبغي أن تتوافر إمكانية التشغيل المتبادل بين هذه الوظائف على نحو متزامن، وفقا للمعايير والتوصيات الدولية.

ثانيا - تنفيذ خطة الأمم المتحدة للهوية القانونية

3 - على نحو ما أبلغت عنه اللجنة الإحصائية في دورتها الثانية والخمسين (انظر E/CN.3/2021/18، الفرع الثالث)، اضطلعت فرقة العمل المعنية بخطة الأمم المتحدة للهوية القانونية، التي يتشارك في رئاستها شعبة الإحصاءات التابعة لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية بالأمانة العامة ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسف) وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والتي يتألف أعضاؤها من تلك الكيانات و 12 وكالة وبرنامجا آخر من وكالات الأمم المتحدة وبرامجها، اضطلعت بسلسة من الأنشطة لمساعدة الدول الأعضاء في تنفيذ نظم التسجيل المدني، بما يشمل توثيق الأثر الضار لجائحة كوفيد-19 على سير التسجيل المدني، وبالتالي على تجميع وإنتاج إحصاءات الأحوال المدنية الموثوقة والشاملة والدقيقة[1]. وتشير النتائج إلى أن تدابير الإغلاق الشامل وغيرها من التدابير التي اتخذتها الحكومات للتخفيف من انتشار فيروس مرض كوفيد-19 في عدة بلدان نامية قد أدت إلى انخفاض في تسجيل وقائع الأحوال المدنية، ولا سيما الولادات والوفيات. وأثر ذلك أيضا على تجميع إحصاءات الأحوال المدنية، نظرا لاختلال تشغيل الصلات بين النظم الصحية ونظم التسجيل المدني والإحصاءات الوطنية، مما يؤكد الحاجة إلى النشر الكامل لنموذج خطة الأمم المتحدة للهوية القانونية لضمان التشغيل المتبادل الكامل والأداء الفعال لعناصر التسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية.

4 - وواصلت فرقة العمل إعداد تقارير التقييم القطري في 13 بلدا في أفريقيا، بالتعاون مع اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، لتحديد فرص التعجيل بالعمل على عدم ترك أحد خلف الركب عن طريق تعزيز نظم

(1) انظر الأمم المتحدة، إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، شعبة الإحصاءات، فرقة العمل المعنية بخطة الأمم المتحدة للهوية القانونية، "Civil registration: maintaining international standards in emergencies" ("التسجيل المدني: احترام المعايير الدولية في حالات الطوارئ")، 5 تشرين الأول/أكتوبر 2020. متاح على الرابط التالي: https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/CR-ER.pdf.

التسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية وإدماجها في نظم الهوية الوطنية تمشيا مع خطة الأمم المتحدة للهوية القانونية وإتاحة التمويل الأولي لبدء العملية في البلدان التي تُجرَّب فيها. وفي وقت صياغة هذا التقرير، كان إعداد تقرير توليفي، يستند إلى 10 من تقارير التقييم القطري، في مرحلة متقدمة من وضع صيغته النهائية. وسيوائم التقرير بين التوصيات المتعلقة بسبل المضي قدما في المعايير الدولية القائمة وسيقترح مجالات محددة للاستثمار يمكن فيها للدعم التقني والمالي المقدم لفرقة العمل أن ييسر التعجيل بتنفيذ الخطة بشكل كبير. وسيقدم التقرير أيضا توصيات بشأن المجالات التي تثير القلق/المخاطر التي تتطلب الاهتمام أثناء تنفيذ الخطة على الصعيد القطري، وسيقدم كوثيقة معلومات أساسية إلى اللجنة الإحصائية في دورتها الثالثة والخمسين.

5 - وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، واصلت فرقة العمل تنفيذ خطة عملها السنوية، حيث ركز مختلف أعضاء فرقة العمل على مواضيع بعينها، مثل تقييم السكان غير المسجلين الذين لا يمتلكون هوية قانونية، واستخدام البيانات البيومترية، وتكاليف التقاعس عن العمل فيما يتعلق بتنفيذ الخطة والتنسيق مع أنشطة البنك الدولي في البلدان. وركزت فرقة العمل ككل على تقديم الدعم للأفرقة القطرية في تنفيذ عناصر الخطة عن طريق تقديم المشورة والتوجيه المباشرين، حسب الاقتضاء، ووضع المبادئ التوجيهية التشغيلية لأفرقة الأمم المتحدة القطرية لتنفيذ خطة الأمم المتحدة للهوية القانونية، التي ترد فيها تفاصيل النموذج العام للخطة وعناصرها، باللغتين الإنكليزية[2] والفرنسية[3]. وتعتزم فرقة العمل أن تبدأ، اعتبارا من كانون الثاني/يناير 2022، مجموعة من الحلقات الدراسية الشبكية لعرض هذه المبادئ التوجيهية التشغيلية مفصلةً للأفرقة القطرية في أفريقيا وآسيا والمحيط الهادئ.

6 - وتواصل فرقة العمل الإسهام في المناسبات العالمية والإقليمية المتصلة بتنفيذ الخطة وتقديم الدعم لها، ومن ذلك مثلا المؤتمر الوزاري الثاني بشأن التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في آسيا والمحيط الهادئ.

ثالثا - الفريق الاستشاري التقني المعني بتقييم معدل الوفيات الناجمة عن كوفيد-19 التابع لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية/منظمة الصحة العالمية

7 - على نحو ما أبلغت عنه اللجنة الإحصائية في دورتها الثانية والخمسين، أنشأت إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية ومنظمة الصحة العالمية الفريق الاستشاري التقني المعني بتقييم معدل الوفيات الناجمة عن كوفيد-19، سعيا منهما إلى تحقيق هدف رئيسي هو تقديم المشورة والدعم لمنظمة الصحة العالمية وللإدارة في مساعدة الدول الأعضاء على الحصول على تقديرات دقيقة لأعداد الوفيات التي تُعزى إلى الأثر المباشر وغير المباشر لجائحة كوفيد-19. وستضطلع شعبة الإحصاءات وشعبة السكان، بالتعاون مع منظمة الصحة العالمية، بمهام الأمانة لهذا الفريق الاستشاري التقني (انظر E/CN.3/2021/18، الفقرة 18).

(2) متاح على الرابط التالي: https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UNCT-Guidelines.pdf.

(3) متاح على الرابط التالي: https://unstats.un.org/legal-identity-agenda/documents/UNCT-Guidelines-f.pdf.

8 - وأنشأ الفريق الاستشاري التقني خمسة أفرقة عاملة لضمان اتباعه نهجا شاملا ومتعدد الأبعاد للوفاء بمسؤولياته[4].

9 - ويتَّبع الفريق العامل 1 المعني بالتقديرات العالمية للوفيات، بما يشمل كوفيد-19، نهجا ذا مسارين يركز منذ البداية على المسارين معا، وهما: (أ) التوجيه والمساعدة على المدى القصير في إنتاج تقديرات الوفيات حسب العمر والجنس لجميع البلدان والمناطق لعام 2020، باستخدام جميع المعلومات المتاحة بحلول حزيران/يونيه 2021 لتحديد زيادة الوفيات المفرطة التي تُعزى إلى جائحة كوفيد-19؛ (ب) استراتيجية لتوليد تقديرات موثوق بها وشفافة وموثَّقة جيدا لتقديرات الوفيات العالمية لكل سنة بدءً من عام 2019، وذلك باستخدام جميع المعلومات المتاحة عن الوفيات الناجمة عن جائحة كوفيد-19 وعن أسباب أخرى لتحديد زيادة الوفيات المفرطة التي تعزى بشكل مباشر أو غير مباشر إلى الجائحة[5].

10 - والغرض من إنشاء الفريق العامل 2، المعني باستخدام الدراسات الاستقصائية للأسر المعيشية وتعدادات السكان لسد الثغرات في البيانات، هو تقديم المشورة والتوصيات إلى منظمة الصحة العالمية وإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية والمكاتب الإحصائية الوطنية بشأن استخدام التعدادات والدراسات الاستقصائية للحصول على معلومات حساسة زمنيا وموثوقة عن الوفيات الناجمة عن جائحة كوفيد-19 على الصعيد القطري[6]. وساهم الفريق العامل المشترك بين الأمانات المعني باستقصاءات الأسر المعيشية، الذي أنشأته اللجنة الإحصائية في دورتها السادسة والأربعين في عام 2015، بالتعاون مع شعبة الإحصاءات وشعبة السكان، في عملية تقييمٍ لاستخدام البلدان للتعدادات والدراسات الاستقصائية للحصول على بيانات عن وفيات البالغين. والتقرير متاح في شكل وثيقة معلومات أساسية. وستُعَد مجموعة من التوصيات بشأن كيفية تحسين جمع البيانات عن وفيات البالغين من خلال التعدادات والدراسات الاستقصائية في جائحة كوفيد-19 لتقديمها إلى اللجنة في دورتها الرابعة والخمسين.

11 - أما الفريق العامل 3، المعني بنظم تسجيل الوفيات والإبلاغ عنها: الدروس المستفادة من الجائحة، فيركز على تسجيل الوفيات أثناء جائحة كوفيد-19. وعلى وجه التحديد، كان للجائحة في عدد من البلدان والمناطق أثر سلبي على تشغيل نظام التسجيل المدني، ولا سيما فيما يتعلق بتسجيل الوفيات وإصدار شهادات الوفاة، ربما بسبب أوجه القصور الموجودة من قبلُ في نظم التسجيل أو من جراء تعطل هذه النظم أثناء الجائحة. وقد أدت أوجه القصور هذه إلى ثغرات في البيانات تقيِّد التقييم الموثوق في الوقت المناسب لعدد الوفيات ومستوى الوفيات وأنماطها. وفي الوقت نفسه، واجهت النظم الصحية الوطنية، التي عانت من جائحة تحدث مرة واحدة في القرن والتي استخدمت طاقاتها إلى أقصى حدودها، صعوبات في الحفاظ على وظائف عادية، مثل الإبلاغ عن الوفيات وأسباب الوفاة في نظام التسجيل المدني، مما أفضى في نهاية المطاف إلى تناقضات بين المصادر فيما يتعلق بعدد الوفيات الناجمة عن جائحة كوفيد-19. وسلط الفريق

(4) الاختصاصات الكاملة للفريق الاستشاري التقني وأفرقته العاملة متاحة على الرابط التالي: https://www.un.org/development/desa/pd/events/TAG.

(5) يُعرض على اللجنة الإحصائية في دورتها الثالثة والخمسين تفاصيل مستكملة عن نتائج الفريق العامل 1، وذلك في التقرير المعنون "تقرير منظمة الصحة العالمية عن الإحصاءات الصحية: تعزيز النظم الإحصائية لرصد أهداف التنمية المستدامة المتصلة بالصحة" (E/CN.3/2022/13).

(6) مذكرة مفاهيمية للفريق العامل متاحة على الرابط التالي: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/undesa_pd_2021_tag_wg_2_concept_note.pdf.

العامل الضوء، في معرض مناقشته المتعلقة بالخبرات الوطنية ذات الصلة، على عدة نقاط ينبغي أن تأخذها السلطات الوطنية في الاعتبار، وهي:

(أ) الحفاظ على حسن التوقيت. كلما زاد الوقت الذي ينقضي بين حدوث وقائع الأحوال المدنية، ولا سيما الوفيات غير المسجلة، كلما أصبح من الصعب سد الثغرات وتصحيح حالات عدم التسجيل؛

(ب) تقديم حلول مؤقتة. لقد أسفرت عدة تجارب انطوت على جمع وتجميع البيانات مباشرة من المقابر ومؤسسات الخدمات الجنائزية خلال الجائحة عن معلومات قيِّمة؛

(ج) إعادة تأكيد الحاجة إلى التنفيذ الكامل لخطة الأمم المتحدة للهوية القانونية باعتبارها النموذج المتطور تماما للتشغيل المتبادل لشتى العناصر؛

(د) تحديد معيار أدنى في أوقات الجائحة وتبسيط إجراءات التسجيل؛

(هـ) التعلُّم من التجارب الوطنية. تكيفت البلدان مع الظروف، وأتاحت الممارسات التي انتُهجت وثائق قيِّمة ينبغي متابعتها وتوليفها؛

(و) رقمنة نظام التسجيل المدني. لقد ثبت أن إتاحة التسجيل الإلكتروني لوقائع الأحوال المدنية كان فعالا في وقت الجائحة.

12 - ويروم الفريق العامل 4، المعني بالمقاييس الموجزة المتعلقة بالخسائر في الأرواح، تلخيص أثر جائحة كوفيد-19 على الوفيات من خلال مقاييس مثل عدد الوفيات أو سنوات العمر المفقودة أو انخفاض متوسط العمر المتوقع عند الولادة. وسيُسدي الفريق العامل المشورة وسيُقدم توصيات بشأن التفسيرات المناسبة والتطبيقات الممكنة لشتى المقاييس الموجزة لتقييم الخسائر في الأرواح الناجمة عن جائحة كوفيد-19. وستُوضَّح المقاييس وستُقارَن باستخدام بيانات واقعية مستمدة من الجوائح الحالية والتاريخية، مثل الجائحة التي وقعت في الفترة 1918-1919.

13 - وسيضع الفريق العامل 5، المعني بمسألة تباين أعداد الوفيات الناجمة عن جائحة كوفيد-19 فيما بين البلدان وداخلها، الأساسَ لدراسة عالمية شاملة لتوثيق وتحليل الفروق في مستويات الوفيات التي تُعزى إلى الجائحة فيما بين البلدان وداخلها. وتحقيقاً لهذه الغاية، سيجري الفريق العامل تقييما يتضمن أمثلة توضيحية عن إمكانات استخدام الأطر التشغيلية القائمة، ولا سيما نهج منظمة الصحة العالمية القائم على المحدِّدات الاجتماعية للصحة، لتقييم أوجه التباين على المستويات المحلي والوطني والعالمي. وسينظر الفريق العامل في جدوى تقييم التباين بالتركيز على المخاطر (المتعلقة بالحالات) للتقدم عبر شتى مراحل المرض، من خطر التعرض للعدوى إلى مخاطر الإصابة بمرض خفيف أو شديد أو بإعاقة حتى خطر الوفاة من جراء المرض. وستُعطى الأولوية للنُّهج أو الأطر التحليلية التي يمكن استخدامها لتحديد الهوامش الزمنية الممكنة للتدخل، حتى يتسنى لواضعي السياسات وللمجتمع المدني ومديري البرامج وغيرهم استخدام الإطار أو الأطر الموصى بها لحفز عملية صياغة السياسات وتنفيذ البرامج.

رابعا - الأنشطة الأخرى

14 - تواصل شعبة الإحصاءات القيام بمهام أمانة الفريق العالمي المعني بالتسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية، كما تتعهد موقعه الشبكي الذي يقدم معلومات عن الأنشطة التي يضطلع بها جميع أعضاء

الفريق فيما يتعلق بتحسين التسجيل المدني وإحصاءات الأحوال المدنية. وناقش الفريق مختلف مشاريع الأعضاء وبرامجهم، بما يكفل اتباع نهج منسق واستخدام المعايير والتوصيات الدولية.

خامسا - الإجراءات المطلوب من اللجنة الإحصائية اتخاذها

15 - **اللجنة مدعوة إلى أن تقوم بما يلي:**

(أ) تكرر الدعوة التي وجهتها في دورتها الحادية والخمسين إلى الدول الأعضاء بأن تنفذ خطة الأمم المتحدة للهوية القانونية، أي التسجيل العام لجميع وقائع الأحوال المدنية، وإنتاج إحصاءات الأحوال المدنية المنتظمة والشاملة والدقيقة، وضمان امتلاك الجميع الهوية القانونية منذ الولادة وحتى الوفاة على سبيل الأولوية القصوى، لا سيما في ضوء الأثر الضار الناجم عن جائحة كوفيد-19؛

(ب) تعرب عن قلقها من التأثير السلبي للجائحة على توافر إحصاءات الأحوال المدنية وجودتها بسبب تعطل تشغيل نظم التسجيل المدني الوطنية، وتحث الدول الأعضاء على أن تعين التسجيل المدني باعتباره خدمة أساسية وأن تمتثل للمعايير الدولية؛

(ج) تعرب عن دعمها لعمل وأنشطة الفريق الاستشاري التقني المعني بتقييم معدل الوفيات الناجمة عن كوفيد-19 التابع لإدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية/منظمة الصحة العالمية، وترحب بنتائجه ونواتجه، وتشجع الفريق على مواصلة عمله وعلى الاستمرار في تقديم تقاريره إلى اللجنة؛

(د) تطلب إلى شعبة الإحصاءات، بالتعاون مع اليونيسف وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي باعتبارهما رئيسين مشاركين، تحت رعاية فرقة العمل المعنية بخطة الأمم المتحدة للهوية القانونية، أن تواصل رصد أثر الجائحة، وأن توثق مدى توافر إحصاءات الأحوال المدنية المتسمة بالموثوقية، وأن ترصد تنفيذ الخطة ككل وتبلغ عنه، وأن تواصل وضع الإطار المنهجي في هذا الصدد.