العيش على هامش الحياة

إعادة النظر في احتياجات الأشخاص اللاورقيين في عراق ما بعد الصراع

سبتمبر 2022

هذا الموجز هو نتيجة الجهود المستمرة لتنسيق دعوة المنظمات غير الحكومية بشأن التوثيق المدني بقيادة في العراق. كتب هذا الملخص إليسيا بوكانان (من المجلس الدنماركي للاجئين) (DRC) المجلس الدنماركي للاجئين وكارولين زولو (المجلس النرويجي للاجئين). نتوجه بالشكر أيضًا إلى جوردان ليسر روي (لجنة الإنقاذ الدولية) لدعمها في صياغة هذا التقرير. كما نشكر العديد من الموظفين من الوكالات التي قامت بالتأليف والذين ساهموا في نتائج وتوصيات هذا الموجز، بالإضافة إلى الجهات الفاعلة الأخرى الذين كرسوا وقتهم لتقديم التعليقات المفيدة. وأخيراً، نتقدم بخالص الشكر للأشخاص الذين وافقوا على مشاركة قصصهم وخبراتهم معنا، .والتي استرشدنا بها في استكشاف سبل للمضي قدمًا

تم إعداد هذا الملخص بدعم كبير من المفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية (إيكو). لا ينبغي اعتبار أن محتوى هذه الوثيقة يعكس موقف المفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية والحماية .المدنية (إيكو). أي أخطاء في هذا الوثيقة تعود إلى الوكالات المعنية بالتأليف والكتابة

الملخص التنفيذي

هذا الموجز هو نتيجة الجهود المستمرة لتنسيق دعوة المنظمات غير الحكومية بشأن التوثيق المدني بقيادة المجلس الدنماركي للاجئين (DRC) في العراق. كتب هذا الملخص إليسيا بوكانان (من المجلس الدنماركي للاجئين) وكارولين زولو (المجلس النرويجي للاجئين). نتوجه بالشكر أيضًا إلى جوردان ليسر روي (لجنة الإنقاذ الدولية) لدعمها في صياغة هذا التقرير. كما نشكر العديد من الموظفين من الوكالات التي قامت بالتأليف والذين ساهموا في نتائج وتوصيات هذا الموجز، بالإضافة إلى الجهات الفاعلة الأخرى الذين كرسوا وقتهم لتقديم التعليقات المفيدة. وأخيرًا، نتقدم بخالص الشكر للأشخاص الذين وافقوا على مشاركة قصصهم وخبراتهم معنا، والتي استرشدنا بها في استكشاف سبل للمضي قدمًا.

تم إعداد هذا الملخص بدعم كبير من المفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية (إيكو). لا ينبغي اعتبار أن محتوى هذه الوثيقة يعكس موقف المفوضية الأوروبية للمساعدات الإنسانية والحماية المدنية (إيكو). أي أخطاء في هذا الوثيقة تعود إلى الوكالات المعنية بالتأليف والكتابة.

بعد خمس سنوات من إعلان انتهاء الصراع مع الدولة الإسلامية في العراق وسوريا (داعش)، لا تزال مسيرة تعافي العراق هشة. وعلى الرغم من انخفاض الاحتياجات الإنسانية منذ ذروة الأزمة، إلا ان هناك العديد من المجتمعات التي لا تزال بحاجة إلى المساعدة. كما أن عقودًا من الصراع وسنوات من نقص الاستثمار تعني أيضًا أن الكثير من البنية التحتية للدعم الاجتماعي تواجه فجوات حرجة، بما في ذلك القدرة على تلبية الاحتياجات المتبقية المتعلقة بالنزاع.

من بين أكثر الأشخاص المعرضين لخطر الإقصاء والتهميش، مليون نازح داخلي وعائد عراقي ممن فقدوا وثائقهم المدنية عام ٢٠٢١، مثل وثائق الهوية الأساسية، وشهادات الميلاد والزواج والوفاة.

فبدون وثائق ثبوتية مدنية، يمكن أن يفتقر السكان المتضررون من النزوح إلى الهوية القانونية أو الوضع القانوني ويجدون أنفسهم مستبعدين من الخدمات الرئيسية ويواجهون مخاطر حماية خطيرة.

يستند موجز "العيش على هامش الحياة" إلى التقرير البحثي بعنوان الناس اللاورقيون في عراق ما بعد الصراع – الصادر عام ٢٠١٩ - لمواصلة استكشاف التحديات التي يواجهها السكان المتضررون من النزوح الذين يفتقدون الوثائق المدنية، وكيف تطورت تلك التحديات في الماضي القريب . وتم الاسترشاد في هذا التقرير بالتجربة البرامجية للوكالات المعنية بالتأليف عبر تسع محافظات متضررة من النزاع والنزوح في العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق (KRI). كما أجريت مراجعة للمصادر ذات الصلة (العامة والخاصة) استُكمِلت بمقابلات مع مجموعة من الجهات الفاعلة الأخرى، بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة (UN)، ومنظمات حقوق المرأة، والسلطات الحكومية دون الوطنية.

بعد ثلاث سنوات من نشر تقرير "الأشخاص اللاورقيين"، تشير النتائج إلى أنه تم إحراز تقدم ضئيل للغاية بوجهٍ عام. في حين أن عدد العراقيين المتضررين من النزوح الذين فقدوا وثائقهم قد انخفض نتيجة للتدخلات المنسقة من قبل مجموعة من الجهات الفاعلة، إلا أن هناك لا تزال حواجز واسعة النطاق على مستوى الأنظمة والسياسات. في الواقع، أثبتت التجربة على مدار السنوات الثلاث الماضية أن العمل على أساس المنطقة - حيث يُمكن التعرف على الديناميكيات المحددة لمجموعات أو مناطق معينة من السكان ومعالجتها - أمرًا ضروريًا في تلبية الاحتياجات. ومع ذلك، وبالنظر إلى تعقيد الحالات المتبقية والتحديات البيروقراطية والإدارية الكبيرة، من الواضح أنه بدون اتخاذ إجراءات على أعلى المستويات، فإن فرص تحقيق مزيد من التقدم محدودة للغاية. وينطبق هذا بشكل خاص على السكان الذين لديهم انتماء متصور بالدولة الإسلامية، والذين أصبحت عملية استصدار الوثائق بالنسبة لهم أكثر صعوبة في السنوات الأخيرة. النساء والأسر التي تعولها نساء والنازحون داخليًا (IDPs) غير القادرين على الوصول إلى مديريات الأحوال المدنية (CADs) يواجهون أيضًا تحديات متزايدة. في الواقع، في حين أن هناك عدد من الأسباب التي قد تجعل العراقيين المتضررين من النزوح يفتقدون الوثائق - بما في ذلك بسبب الضياع والتلف أو المصادرة أثناء النزاع - يُشير النازحون والعائدون بشكل متزايد أن التحدي الرئيسي لهم هو تعذر الوصول على المستوى الأنظمة والبيروقراطية التي يتسم بها النظام الحالي. يمكن أن تتمثل هذه التحديات شكل زيارات متكررة لمديريات الأحوال المدنية والمكاتب الحكومية الأخرى ذات الصلة، الوقت والمال اللازمين للتنقل والإجراءات، المتطلبات الإدارية المتعددة والمعقدة (التي يمكن أن تختلف حسب الموقع أو المجموعات محددة)، الطاقة الاستيعابية الإجمالية والفجوات في الموارد للأنظمة ذات الصلة. وبسبب هذه التحديات، لم تحاول ثلث هذه الأسر المتضررة من النزوح استخراج (إعادة استخراج) وثائقهم الثبوتية.

ونتيجة لذلك، فهؤلاء - وكذلك من يحاولون التعامل مع النظام - معرضون لمجموعة من مخاطر الحماية والقيود في وصولهم إلى الخدمات الرئيسية، بما في ذلك برامج الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية. وجرّاء ذلك قد لا تتم ممارسة العديد من الحقوق الأخرى بما في ذلك حقوق السكن والأرض والملكية (HLP) والميراث. من بين أكثر الأمور حدة، وفقًا للجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية، التداعيات الفورية وطويلة الأجل على آلاف الأطفال الذين لا يزالون غير قادرين على الالتحاق بالمدارس، مما يزيد من تهميش الفتيات والفتيان الذين فاتتهم بالفعل سنوات من التعليم بسبب النزاع والنزوح.

العراق يمر بمرحلة انتقالية. بعد مرور عام على انتخابات أكتوبر (تشرين الأول) ٢٠٢١، لم تُشكل حكومة جديدة بعد، الأمر الذي أدى إلى تأخير الإجراءات الرئيسية المتعلقة بالسياسة الميزانية - بما في ذلك الإجراءات التي يمكن أن تساعد في دعم الوصول إلى الوثائق المدنية. تفاقمت التوترات السياسية مؤخرًا إلى اشتباكات في بغداد، تاركة الطريق إلى الأمام غير واضح بشكل متزايد، حيث دعت الأمم المتحدة إلى حوار سلمي وبنّاء حول الاحتياجات العاجلة للعراقيين في دائرة الضوء. في ظل هذا المشهد، تظل بنية الاستجابة للمساعدات في تخفيض الأنشطة الإنسانية وجهود التنسيق، مما يُزيد تدريجيًا من أهمية الوصول إلى الخدمات العامة للسكان المتضررين من النزوح.

والمسار الذي تم تحديده خلال هذه الفترة سيقرر مدى شمولية تعافي البلد وسيكون له آثار حاسمة على تحقيق الحلول الدائمة. بمجرد أن يتم تعيينها، يجب أن يصبح تأمين الوثائق للنازحين واللاجئين أولوية رئيسية للحكومة العراقية الجديدة، بما في ذلك معالجة العوائق البيروقراطية وتلك المتعلقة بالسياسات وتوفير الموارد الكافية لتعزيز الأنظمة والخدمات القائمة. وفي الوقت نفسه، وإدراكًا لضعف وتهميش هؤلاء السكان المتزايد، يجب أن تظل احتياجاتهم أيضًا أولوية في الاستجابات الإنسانية والحلول الدائمة، بما في ذلك زيادة المشاركة لتأمين حقوقهم.

التوصيات

حكومة العراق

يجب على حكومة العراق - ولا سيما مكتب رئيس الوزراء ووزارة الداخلية ووزارة العدل ووزارة الدفاع ومجلس القضاء الأعلى - بشكل عاجل معالجة الحواجز الحالية على مستوى السياسات التي تحول دون الوصول إلى الوثائق المدنية، بما في ذلك السماح للنازحين داخليًا بإكمال الإجراءات ذات الصلة في منطقة نزوحهم، وفصل الوصول إلى الوثائق عن الإجراءات الأمنية بشكل فعال، وإزالة متطلب عينات الحمض النووي للحصول على وثائق إثبات هوية الطفل. وبالمثل، يجب على حكومة العراق اتخاذ خطوات لتعزيز القدرات والطاقة الاستيعابية وتوفير الموارد الكافية للأنظمة ذات الصلة، بما في ذلك التحديات التقنية المرتبطة بنشر بطاقات الهوية الموحدة. وعلى وجه التحديد:

- اعتماد يوم ١٦ سبتمبر يومًا سنويًا للهوية الوطنية اعتبارًا من عام ٢٠٢٣. تُظهر تجربة نيجيريا أن هذا يوفر لحظة فارقة يمكن من عندها قياس التقدم وحصر التحديات وحشد العمل المنسق.
- على وزارة الداخلية وضع نظام تظلم واضح لمن حُرموا من وثائق التوثيق، وكذلك آلية آمنة للشكاوى والإبلاغ للسماح بالإبلاغ عن التحديات الفنية والإجراءات غير النظامية. يجب توفير موارد مناسبة، مع إجراءات واضحة للتحقيق والمتابعة، وتطويرها بالتعاون الوثيق مع الجهات الفاعلة في مجال الحماية.
- تخصيص ميزانية كافية لتعزيز القدرات الاستيعابية والأداء الوظيفي الكامل لمديريات الأحوال المدنية بما في ذلك التوظيف في البعثات المتنقلة والمكاتب الميدانية المؤقتة. يجب أن تأخذ هذه المخصصات في الاعتبار الحاجة الملحة لتلبية احتياجات تحقيق الحلول الدائمة - لا سيما في المواقع غير الرسمية وحيث تكون الاحتياجات مرتفعة بين السكان المتضررين من النزوح - وأن هذه الأنظمة قد ضعفت بشكل كبير بسبب سنوات من الصراع ونقص الاستثمار.
- تطبيق استثناء بشأن متطلبات الوثائق الداعمة للأطفال المولودين أثناء النزاع والذين لم يتم تسجيلهم عند الولادة ولا توجد قيود أمنية على عائلاتهم.

- الحرص على استمرار تنفيذ القرار الوزاري رقم ٤٨٨ من قبل المحاكم ووزارة الداخلية لضمان أن الأيتام والمشردين والأشخاص الذين يعيشون في فقر قادرون على التقدم بطلب للحصول على وثائق مدنية دون رسوم، وفقًا لشروط التوجيه الأخير.
- يجب على وزارة الداخلية والعدل والمهجرين تيسير الإجراءات للنازحين غير القادرين على الوصول إلى مديريات الأحوال المدنية والمحاكم ذات الاختصاص القضائي في قضيتهم، بما في ذلك توسيع نطاق استخدام التوكيلات الرسمية وتنظيمها.
- يجب على مجلس القضاء الأعلى ضمان إصدار الوثائق وفقًا للقانون العراقي وعدم إدراج المتطلبات الإضافية غير القانونية، مثل عينات الحمض النووي المتعددة، والتصاريح الأمنية في إجراءات التقديم. يجب أن يشمل ذلك إصدار توجيه بإلغاء قرارات محكمة النقض المخالفة للقانون العراقي، وضمان تنفيذ المحاكم للتوجيه.
- توحيد إجراءات إصدار شهادات الوفاة وشهادات الزواج للرجال الذين اختفوا أثناء النزاع، بما في ذلك إصدار وسائل التحقق البديلة من خلال المجتمع (خطاب المختار، على سبيل المثال).

الأمم المتحدة

يجب على الأمم المتحدة أن تواصل وتزيد من دعمها لبناء قدرة الحكومة وتعزيز المؤسسات، فضلاً عن العمل على تضافر جهود الدعوة بشأن التوثيق المدني. وعلى وجه التحديد:

- الاستمرار في دعم حكومة العراق في بناء القدرات الاستيعابية وتعزيز المؤسسات فيما يتعلق بإعادة إصدار الوثائق المدنية، بما في ذلك من خلال زيادة التمويل ودعم وضع خطط وزارية واضحة في هذا الصدد.
- ينبغي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بوصفهما قادة مشاركين في مجال الحماية وحقوق الإنسان، ضمان ما يلي:
  - الدعم الفني والتوجيه للمؤسسات العامة بشأن التوثيق المدني يمثل أولوية رئيسية للمجموعة عند البدء.
  - هناك روابط واضحة مع المستويين دون الوطني والمستوى التشغيلي، وأن هذه الروابط تساعد في الدعوة والتوجيه على المستوى المركزي. كحد أدنى، يمكن أن يشمل ذلك روابط تبادل المعلومات مع مجموعات التنسيق حسب المنطقة (ABCs)، بما في ذلك المدخلات المنتظمة من هذه المجموعات حول التقدم والتحديات في التوثيق الأمني.
  - المنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة التشغيلية الأخرى قادرة بشكل فعال على المساهمة في عمل المجموعة - لا سيما فيما يتعلق بالدعوة. يمكن أن يشمل ذلك نهج "تدفق العمل" بشأن التوثيق المدني لدعم المزيد من التعلم والمدخلات من الجهات الفاعلة التشغيلية، وخاصة للاسترشاد بها في التوجيه الاستراتيجي وبدء العمل.
  - ضمان الروابط والتنسيق الواضح مع فريق عمل الحلول الدائمة (DSTF) والفريق القطري المعني بشؤون العمل الإنساني (HCT)، لا سيما من أجل الدعوة المشتركة والمنسقة.

- كجزء من تخطيط الانتقال، يجب أن تقوم مجموعة الحماية العامة بجهود التنسيق مع وزارة الداخلية لوضع الأساس للإجراءات أو تحديد نقطة محورية لتخطيط البعثة المتنقلة الأعضاء في المجالات الرئيسية.
- يجب على مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين - بصفتهما الوكالتين الرائدتين لوصول المساعدات الإنسانية والحماية، على التوالي - استكشاف تعزيز الروابط بين عمليات وصول المساعدات الإنسانية وحرية التنقل للسكان الذين لا يحملون وثائق. ويمكن أن يشمل ذلك زيادة التركيز على الاستراتيجية المعدلة لمجموعة عمل وصول المساعدات الإنسانية، وإقامة روابط واضحة مع منصة الحماية وحقوق الإنسان عند البداية.
- في مشاركتهم نحو تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية، يجب على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية والوكالات الأخرى ذات الصلة توحيد الجهود لضمان أن السكان الذين ليس لديهم وثائق والذين حصلوا مؤخرًا على الوثائق قادرين على الوصول إلى هذه الأنظمة والتسجيل للحصول على مزايا الرعاية الاجتماعية.
- ينبغي لصندوق الأمم المتحدة للسكان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين - بالتعاون مع الجهات الفاعلة في مجال حقوق المرأة - تقديم الدعم لتطوير آليات واضحة للإبلاغ ومعالجة التقارير المتعلقة بالتحرش الجنسي وغيره من أشكال التحرش والاستغلال وسوء المعاملة. ويشمل ذلك بناء قدرات الجهات ذات الصلة في هذا المجال.

قيادة أنظمة وآليات الاستجابة للمساعدات، ولا سيما الفريق القطري المعني بالشؤون الإنسانية وفريق عمل الحلول الدائمة (DSTF)

يجب أن تتخذ أنظمة وآليات الاستجابة للمساعدات - بما في ذلك بنية الحلول الإنسانية والدائمة - خطوات لضمان استمرار إعطاء الأولوية للوثائق المدنية واحتياجات السكان غير المسجلين في الاستجابة ومعالجتها. وهذا يشمل:

- أن يضمن الفريق القُطري للعمل الإنساني الحفاظ على الوصول إلى الوثائق المدنية كأولوية ومؤشر على مكامن الضعف في خطة العمل الإنساني لعام ٢٠٢، بما في ذلك "ورقة إستراتيجية الاستجابة الخفيفة". وهذا يشمل تحديد أولويات تمويل المساعدة القانونية والتدخلات، فضلاً عن التركيز على مكامن الضعف الأوسع لهؤلاء السكان الذين افتقارهم إلى الوثائق يعني استمرار أو زيادة الاحتياجات في القطاعات الأخرى.
- يجب على فريق العمل القطري وفريق عمل الحلول الدائمة إعطاء الأولوية للمواقع غير الرسمية في التخطيط والاستجابة، بما في ذلك في عمل اللجان الفرعية واختيار المناطق للبعثات المتنقلة والمكاتب الميدانية المؤقتة.
- قبل إنشاء منصة الحماية وحقوق الإنسان، يجب على الفريق القطري المعني بالشؤون الإنسانية وفريق عمل الحلول الدائمة تكثيف المشاركة في التوثيق المدني في الفترة التي تسبق الانتقال، مع التركيز على المعايير والالتزامات الرئيسية (مثل التغييرات التشريعية أو الإجرائية، والالتزامات العامة أو التوجيهات) والدعوة والتوصيات المستهدفة من أجل توفير المعلومات بشكل فعال لتقييم مخاطر التحول والفجوات.
- يجب أن يسعى فريق عمل الحلول الدائمة، على وجه الخصوص، إلى تعزيز الدعوة المنسقة بشأن التوثيق المدني باعتباره العائق الرئيسي والتدخل المطلوب لتحقيق الحلول الدائمة. هذا صحيح بشكل خاص مع خفض دور الفريق القطري المعني بالشؤون الإنسانية وظهور فريق عمل الحلول الدائمة كمجال واضح للتنسيق والتخطيط للمشاركة المشتركة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة.
- تماشياً مع هذا، يجب أن يضمن فريق عمل الحلول الدائمة مشاركة أوضح للمعلومات حول نتائج المشاركة مع الحكومة على المستويات المركزية في هذه المنتديات- بما في ذلك من حيث الالتزامات والتوجيهات التوضيحية - لدعم المشاركة على المستوى دون الوطني ومراقبة تحقيق المعايير في التخطيط الانتقالي.
- استكشاف الفرص لتعزيز الروابط بين الوصول إلى التوثيق المدني والقطاعات الرئيسية الأخرى، بما في ذلك سبل العيش والتماسك الاجتماعي. يمكن أن يشمل ذلك المناقشات الاستراتيجية في المنتديات ذات الصلة (مثل مجموعة عمل السلام والمصالحة، ومجموعة سبل العيش في حالات الطوارئ، ومجموعة العمل النقدي، وفرق العمل القانونية على مستوى المحافظات ومجموعة العمل الفنية للحلول الدائمة (DSTWG) لضمان دمج هذه الفرص بشكل أكبر في التخطيط والبرمجة الانتقالية.

الجهات المانحة والدبلوماسيون العاملون في العراق وبشأنه

يجب على المانحين والدبلوماسيين الاستمرار في دعم العمل في مجال التوثيق المدني، والتأكد من إبراز الاحتياجات ذات الصلة والدعوة إلى اتخاذ إجراءات كجزء من مشاركتهم مع حكومة العراق. وهذا يشمل:

- الاستمرار في دعم برامج المساعدة النقدية، بما في ذلك البرامج المرتبطة بالحماية والمساعدة القانونية، مع التركيز بشكل خاص على دعم الأسر المعيشية التي تعولها نساء والأسر في المواقع غير الرسمية. هذا مهم بشكل خاص لأن العائق الرئيسي أمام تجديد الوثائق لا يزال هو القدرة على تحمل التكاليف، والأسر التي لا تحمل وثائق ثبوتية غير قادرة على الوصول إلى أنظمة الدعم الاجتماعي البديلة.
- الحفاظ على التمويل للمساعدة القانونية وبرامج التوعية القانونية، بما في ذلك للسكان الذين يعيشون في مواقع غير رسمية.
- تكثيف المشاركة المخصصة مع حكومة العراق بشأن الحواجز على مستوى السياسات التي تحول دون تحقيق الحلول الدائمة، و- الاعتراف بأن العمل المتضافر يتطلب إرادة سياسية من أعلى المستويات- تشجيع الإصلاحات في نظام التوثيق المدني في العراق أثناء الحوار حول الاستقرار والانتعاش وإعادة الإعمار.

- توفير التمويل لتعزيز قدرات مديريات الأحوال المدنية، مع التركيز بشكل خاص على إدارة البيانات، وتعميم الحماية، وعمليات الموارد البشرية الداخلية وإدارتها، والالتزامات القانونية القائمة على حقوق الموظفين.
- تأكد من تزويد المشاريع الممولة بالموارد اللازمة لدمج تحليل ونتائج النوع الاجتماعي.

توصيات برنامجية للجهات الفاعلة في الاستجابة

يجب أن تضمن الجهات الفاعلة في الاستجابة البرامجية، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية، أن توفر خبرات السكان المتأثرين معلومات عن البرمجة والمشاركة، وأن تستكشف فرص دمج اعتبارات النوع الاجتماعي وعبر القطاعات في التدخلات.

وعلى وجه التحديد:

- بقدر ما تسمح اعتبارات المخاطر والسرية، مشاركة تقييمات الحماية، والحوادث المحددة، والتحديات التشغيلية المرتبطة بوصول السكان المتضررين من النزوح إلى الوثائق الثبوتية المدنية من خلال القنوات الحالية لضمان أن هذا يوجه بشكل فعال الاستراتيجية والتخطيط والمشاركة، وفي هذا الصدد، المساهمة بنشاط في المنتديات ذات الصلة بالإستراتيجية والدعوة والتنسيق.
- تضمين اعتبارات الوصول إلى الوثائق المدنية والأنشطة ذات الصلة في برامج سبل العيش والتماسك الاجتماعي، بالتشاور الوثيق مع الزملاء المعنيين بمجال الحماية.
- استكشاف فرص زيادة دمج تحليل النوع الاجتماعي وأهداف المساواة بين الجنسين في برامجهم، بما في ذلك بناء شراكات هادفة مع منظمات حقوق المرأة.
- جنبًا إلى جنب مع الجهات الفاعلة الأخرى - مثل الأمم المتحدة والجهات الفاعلة في الحكومة المحلية وآليات تنسيق الاستجابة - دعم وإفادة التقديرات من حيث الموظفين والموارد لمديريات الأحوال المدنية والمعاهد الأخرى ذات الصلة للعمل بكامل طاقتها، بما في ذلك توفير موارد فعالة للبعثات المتنقلة والمكاتب المؤقتة .
- إجراء الحماية المحلية وتحليل السياق قبل التدخلات، لإثراء استهداف البرامج والاستراتيجيات. ومع تقلص قدرة الاستجابة، ستكون هناك حاجة متزايدة لتوفير خدمات مصممة خصيصًا والدعوة لمعالجة الحالات المتبقية الأكثر تعقيدًا.

Two boys sit outside their family's tented settlement in Bzebez in Fallujah district..
Photo: Ahmed Kaka/NRC

A woman receives counselling and legal assistance to obtain civil documentation for herself and her children.
Photo: Caroline Zullo/NRC

جدول المحتويات

مقدمة ٩
نظرة عامة على السياق ١٠
التوثيق المدني وتحقيق الحلول الدائمة ١٤
مجموعات فرعية من السكان تواجه تحديات إضافية في الحصول على الوثائق المدنية ١٦
١- نازحون غير قادرين على الوصول إلى مديريات الأحوال المدنية ١٧
٢- العائلات ذات الانتماء المتصور للدولة الإسلامية في العراق وسوريا ١٩
٣- النساء والأسر التي تعولها نساء ٢٠
المضي قدما في مشهد متغير ٢٢
النتائج ٢٤
التوصيات ٢٥

المقدمة

بعد ما يقرب من خمس سنوات على إعلان حكومة العراق إنهاء الصراع مع الدولة الإسلامية في العراق وسوريا (داعش)، لا يزال هناك ما يقرب من مليون عراقي من النازحين والعائدين ليس لديهم وثائق ثبوتية مدنية.[١] بدون الوثائق المناسبة، يمكن أن يفتقر المدنيون العراقيون المتضررون من النزوح إلى الهوية القانونية أو الوضع القانوني وغالباً ما يتم إقصاؤهم على هامش المجتمع. تواجه هذه المجتمعات تحديات إضافية تتمثل في المطالبة بالحقوق والحصول على الخدمات بما في ذلك برامج الصحة والتعليم[٢] والرعاية الاجتماعية؛ فغالبًا ما يتم تقييد حريتهم في التنقل ويتعرضون لمخاطر متزايدة عند نقاط التفتيش؛ ويمكن أيضًا إعاقة ممارسة العديد من الحقوق الأخرى وحمايتها بما في ذلك حقوق السكن، والأرض، والملكية والميراث.

وفي ضوء هذه التحديات المتزايدة، فإن الحصول على الوثائق الثبوتية يرتبط بشكل وثيق مع قدرة الآلاف من العائلات النازحة على العودة إلى منازلهم، أو إعادة الاندماج في مجتمعاتهم، أو تأسيس منازل جديدة في أجزاء أخرى من البلاد - مما يترك لهم الحد الأدنى من الخيارات لتحقيق حلول دائمة.

يستند موجز الدعوة والسياق هذا إلى تقرير بحثي لعام ٢٠١٩ بعنوان "الأشخاص اللاورقيون في عراق ما بعد الصراع الذي أعده المجلس النرويجي للاجئين (NRC) والمجلس الدنماركي للاجئين (DRC) ولجنة الإنقاذ الدولية (IRC). ووجد ذلك التقرير أن السكان الذين ليس لديهم وثائق معرضون لخطر التحول إلى مجموعة جديدة من المواطنين العراقيين المهمشين، وأن استمرار حرمانهم من حقوقهم وتعرضهم للإقصاء جرّاء ذلك يقوض فرص إيجاد حلول دائمة لنزوحهم، فضلاً عن تقويض فرص التماسك الاجتماعي الاوسع والاستقرار في العراق. بعد ثلاث سنوات من نشر "الأشخاص اللاورقيون"، تم إحراز تقدم ضئيل للغاية فيما يتعلق بالسياسات والعوائق المنهجية التي تحول دون الوصول إلى الوثائق الثبوتية. وينطبق هذا بشكل خاص على مجموعات فرعية معينة من السكان الذين لا يزالون أكثر عرضة لخطر الاستبعاد، بما في ذلك: الأسر التي تعولها نساء، والنازحون داخليًا الذين يتعذر عليهم الوصول إلى مديريات الأحوال المدنية، والأسر التي لديها انتماء متصور بداعش، والتي أصبحت الحواجز بالنسبة لهم أكثر خطورة. في حين أن الجهود التي تبذلها مجموعة من الجهات الفاعلة تعني أن آلاف الأشخاص الآخرين قد تم تجديد وثائقهم أو استبدالها أو إصدارها منذ عام ٢٠١٩، إلا أن ما يزال هناك العديد من الحواجز على مستوى النظام والسياسة التي تحول دول الوصول إلى الوثائق الثبوتية المدنية، مما يجعل تحقيق المزيد من التقدم صعبًا للغاية.

تسترشد التحليلات والتوصيات الواردة في هذا الملخص بالمشاركة المخصصة مع العديد من المنظمات غير الحكومية الوطنية والدولية، بالإضافة إلى المقابلات مع مجموعة من الجهات الفاعلة الأخرى، بما في ذلك وكالات الأمم المتحدة (UN)، ومنظمات حقوق المرأة، والسلطات الحكومية دون الوطنية.[٣] كما يستند إلى مراجعة المؤلفات والبيانات ذات الصلة، فضلاً عن الخبرة البرامجية وتعلم الوكالات المؤلفة، والتي تشمل بشكل جماعي التدخلات عبر تسع محافظات في العراق الفيدرالي وإقليم كردستان العراق (KRI). توضح النتائج كيف أن مئات الآلاف من العراقيين لا يزالون يواجهون مخاطر حماية خطيرة وتأثيرًا سلبيًا على رفاههم بسبب عدم حيازتهم لأوراق ثبوتية، مع تحديات خاصة للمجموعات الفرعية المذكورة أعلاه. وعلى الرغم من تحقيق بعض النجاح في معالجة أعداد الحالات على مستوى المنطقة، فمن الواضح بشكل متزايد أن المزيد من التقدم يتطلب اتخاذ إجراءات على أعلى مستوى، لمعالجة السياسات والعوائق البيروقراطية التي تميز النظام حاليًا.

١-مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، نظرة عامة على الاحتياجات الإنسانية في العراق، مارس، آذار ٢٠٢٢.

٢- بينما يمكن طلب بطاقة الهوية للتسجيل في بعض المراكز الصحية، وفقًا للقانون العراقي، فإن بطاقة الهوية ليست مطلوبة للحصول على خدمات الرعاية الصحية الأولية. ولكن من الضروري الحصول على رعاية من الدرجة الثالثة (الجراحة على سبيل المثال).

٣-بما في ذلك مسؤولي المحافظة وزارة الهجرة والمهجّرين وموظفي مديريات الأحوال المدنية في نينوى والأنبار.

Buildings throughout the old city of Mosul remains destroyed years after large-scale conflict
Photo: Ahmed Kaka/NRC

نظرة عامة على السياق

وفقًا لبيانات من التقييم المُتعدد للاحتياجات (MCNA) التابع لـمنظمة ريتش REACH - والذي يُسترشد به في خطة الاستجابة الإنسانية لكل عام- فقد انخفض عدد النازحين داخليًا والعائدين الذين ليس لديهم الوثائق الأساسية في السنوات الثلاث الماضية.[٤] خلال هذه الفترة، كانت هناك جهود متضافرة من قبل مجموعة من الجهات الفاعلة لتقديم المساعدة القانونية للأسر المتضررة من النزوح التي ليس لديها وثائق مدنية، فضلاً عن الدعم والتأييد المخصصين لمعالجة القضايا المتبقية والمعقدة المتعلقة بالانتماء المتصور إلى داعش، لا سيما على المستويات دون الوطنية. ومع ذلك، فإن التجربة البرامجية للوكالات المؤلفة توضح أن التحديات الحرجة لا تزال تواجه هذه المجتمعات في استبدال أو تجديد أو إصدار الوثائق الثبوتية المدنية.

في السنوات التي أعقبت إعلان نهاية الصراع مع داعش، سعت العديد من العائلات العراقية إلى إعادة إصدار الوثائق المدنية التي أجبروا على تركها وراءهم أثناء فرارهم من التهديد المباشر للصراع. بالنسبة للآخرين، قد تكون وثائقهم قد تضررت أو انتهت صلاحيتها أثناء نزوحهم. كما صادر أعضاء داعش وثائق رسمية في المناطق الخاضعة لسيطرتهم، وأصدروا وثائقهم الخاصة التي لا تعترف بها السلطات العراقية.[٥] هناك أيضًا حاجة للعديد من الأسر لتأمين وثائق وطلبات جديدة لإضفاء الطابع الرسمي على حالات الأحوال المدنية التي وقعت أثناء النزاع، بما في ذلك الوفاة والزواج وتسجيل المواليد. ومع ذلك، على مدى السنوات الثلاث الماضية، تغيرت الديناميات المحيطة بالاحتياجات. غالبية طلبات المساعدة بشأن الوثائق المدنية التي تلقتها الجهات الفاعلة القانونية في المجال الإنساني في عام ٢٠٢٢ هي طلبات استصدار وثائق جديدة - أحوال لم تُسجل سابقًا أثناء النزاع أو بعده، مع عدد قليل من الطلبات المتعلقة بإصدار وثائق تعرضت للتلف أو الضياع أثناء النزاع. يشير هذا إلى أن الحواجز التي تواجه النازحين داخليًا في العراق هي في الأساس بيروقراطية، مع استمرار كون الوثائق المدنية بعيدة المنال حتى مع انحسار الآثار المباشرة للصراع.

يمكن أن تتخذ هذه التحديات شكل زيارات متكررة إلى مديريات الأحوال المدنية والمكاتب الحكومية الأخرى ذات الصلة - مما يؤدي إلى تكلفة كبيرة، بل ومخاطر في بعض الحالات - فضلًا عن الحاجة إلى الوقت والموارد لتحديد أولويات إجراءات تقديم الوثائق.

تم التركيز على العديد من هذه الحواجز في النتائج التي تم الإبلاغ عنها في تقرير "الأشخاص اللاورقيون" عام ٢٠١٩، مما يدل على طبيعتها المنهجية والحاجة إلى مزيد من الاهتمام والعمل. يتعلق العديد من تلك الحواجز بالاستبعاد البيروقراطي أو التحديات البيروقراطية، بما في ذلك إتاحة الوصول لمديريات الأحوال المدنية والمحاكم؛ وموقعها وطاقتها الاستيعابية، وكذلك الإجراءات الإدارية المعقدة والطويلة، بالإضافة إلى التحديات التشغيلية والإدارية المرتبطة بتعميم نظام بطاقة الهوية الموحدة.

أظهر رسم خرائط في مايو ٢٠٢٢ لمكاتب مديريات الأحوال المدنية ومكاتب نظام التوزيع العام (PDS) والمحاكم تحديات كبيرة في التشغيل.[٦] على سبيل المثال، في المناطق التي تم تقييمها خارج نينوى،[٧] تم الإبلاغ أن هناك أقل من نصف المكاتب مفتوحة بالكامل (٤٤ بالمائة). من الناحية العملية، قد يُشير هذا إلى أن المكاتب مفتوحة لأقل من خمس ساعات في اليوم، وتعمل بأقل من ٥٠ بالمائة من طاقتها.

تتمثل إحدى العقبات الرئيسية في أن حيازة مستند رئيسي غالبًا ما يكون شرطًا (لإعادة) إصدار مستند آخر . على سبيل المثال، الزواج غير المسجل يحول دون إثبات نسب الأب، مما يحول دون تسجيل المواليد، وهو ما قد يؤثر بعد ذلك على إصدار وثائق هوية أخرى.

أشار المسؤولون المحليون مرارًا وتكرارًا إلى أن القدرة تمثل تحديًا واضحًا لتلبية الاحتياجات، بما في ذلك نقص أعداد الموظفين. على حد علم المنظمات غير الحكومية، لا تزال الجهود المبذولة لزيادة قدرة هذه المكاتب محدودة. ويضيف هذا بشكل كبير إلى العبء الإداري الحالي الذي تواجهه الأسر عند التقدم للحصول على الوثائق الثبوتية، وخاصة بدون تمثيل قانوني. من المحتمل أن يُطلب من المتقدمين العودة في يوم آخر لبدء أو إكمال الإجراءات، أو قد ينتظرون لفترات طويلة. بالنسبة للعديد من الأسر المتضررة من النزوح، فإن هذه المكاتب ليست قريبة من أماكن إقامتهم الحالية ويمكن أن يكون من الصعب الوصول إليها بسبب قيود الحركة أو القيود الأمنية.

كما أن تعقيد الإجراءات وطولها لا يزالان يشكلان عائقًا رئيسيًا أثاره النازحون واللاجئون.٨ يتميز المشهد بالحاجة إلى وثائق هوية مختلفة متعددة وإجراءات متنوعة وغير محددة في كثير من الأحيان. تتمثل إحدى العقبات الرئيسية في أن حيازة مستند رئيسي غالبًا ما يكون شرطًا (لإعادة) إصدار مستند آخر (انظر أدناه).

٤-يرجى ملاحظة أنه بسبب المنهجيات المختلفة المتبعة، لم تتم مقارنة البيانات بشكل مباشر على أساس سنوي، ولكن تمت الإشارة إلى التوجهات العامّة. مؤسسة ريتش، التقييم المُتعدد للاحتياجات، ٢٠٢١.

٥- لجنة الإنقاذ الدولية (IRC)، الأطفال الذين ولدوا في ظل داعش يكافحون في العراق، ٢٠١٨.

٦-مجموعة الحماية الوطنية، العراق- رسم خرائط لمديريات الأحوال المدنية والمحاكم ومكاتب نظام التوزيع العام، مايو، أيار ٢٠٢٢.

٧-في المناطق التي تم تقييمها في نينوى، تم الإبلاغ عن أداء وظيفي كلي أو جزئي بمعدل أعلى بكثير. فقط ٦٪ من المكاتب التي تم تعيينها على الخريطة كانت مغلقة أو مفتوحة جزئيًا. نفس المرجع.

٨-مؤسسة ريتش، العراق: التقييم المُتعدد للاحتياجات (١٠): التحليل الأولي، ٢٠٢٢.

على سبيل المثال، الزواج غير المسجل يحول دون إثبات نسب الأب، مما يحول دون تسجيل المواليد، وهو ما قد يؤثر بعد ذلك على إصدار وثائق هوية أخرى. ويؤثر هذا بشكل خاص على الأسر التي تعيلها امرأة حيث يكون الزوج أو رب الأسرة ميتًا أو مفقودًا.

ومنذ عام ٢٠١٩، أصبحت الإجراءات أكثر تعقيدًا جراء بدء وزارة الداخلية التنفيذ المنهجي لبطاقات الهوية المُوحدة. وكانت هذه الخطوة تستهدف تيسير الإجراءات لتأمين الوثائق الثبوتية من خلال استبدال وثيقتين رئيسيتين وهما شهادة الجنسية العراقية وهوية الأحوال المدنية ببطاقة هوية مُوحدة واحدة وبرغم ذلك، تسبب إدخال هذا التغيير في فرض عدد من التحديات المُثبتة عند التعامل مع عدد الحالات المتبقية[٩] بما في ذلك التعطل المعتاد في نظام الحجز الإلكتروني والرسوم غير المنتظمة. كما يتطلب الأمر وجود أن يكون الاتصال بالإنترنت قويًا وثابتًا وهو الأمر الذي يُشكل تحديًا كبيرًا بالنسبة للكثير من الأسر[١٠]. ولاحظت السلطات المحلية في محافظة نينوي أن نظام الحجز الإلكتروني والمدة الزمنية المُستغرقة لإصدار بطاقة الهوية المُوحدة من أهم التحديات التي يواجهونها عند اتخاذ الإجراءات التي من شأنها تيسير الحصول على الوثائق الثبوتية المدنية. وتستمر مشاركة العاملين في المجال القانوني والإنساني على المستويات دون الوطنية لمواجهة تلك التحديات، وعلى الرغم من ذلك، أشارت السلطات المحلية والحكومية أن هذه التحديات لا يُمكن التغلب عليها إلا من خلال المستويات المركزية المُتمثلة في وزارة الداخلية مع توفير الموارد الكافية[١١].

وتتأثر التحديات التي تواجه البيئة البيروقراطية بعوامل اقتصادية وسياسية أوسع نطاقًا. فبحسب التقييم المُتعدد للاحتياجات، تُمثل التكلفة المرتبطة بالإجراءات العقبة الأساسية أمام حصول الأسر المُتأثرة بالنزوح على الوثائق الثبوتية المدنية وهو الأمر الذي يؤثر تحديدًا على الأشخاص النازحين داخليًا. . وأدى تدهور الأحوال الاقتصادية لعدد كبير من الأسر ١٢ إلى تعذر الكثير عن تدبير قيمة الرسوم المرتبطة بالإجراءات[١٢] ناهيك عن ذكر الوقت المُهدر عوضًا عن استغلاله في توليد الدخل وتكبد مصروفات إضافية للانتقالات. وتُشير البيانات إلى تفاقم هذه التحديات على مدار الأشهر المنصرمة[١٣] بما في ذلك التحديات الناجمة عن ارتفاع تكلفة البضائع الأساسية التي تصاعدت وتيرتها جراء الآثار التجارية والاقتصادية العالمية الناجمة عن الأزمة في أوكرانيا.[١٤] وفي الوقت الذي تُقدم فيه العديد من الوكالات المعنية بالمساعدة الدعم المالي أو القانوني المباشر لدعم الأفراد منذ بدء الإجراءات حتى استيفائها، إلا أن الحاجة المتزايدة تفوق القدرة الاستيعابية للدعم.

كما تؤثر العوامل السياسية الأوسع نطاقًا على قدرة الأشخاص النازحين داخليًا والعائدين على استكمال تلك الإجراءات. وجدير بالذكر، أنه على مدار الأعوام الثلاثة المنصرمة، تعرضت غالبية مخيمات النازحين داخليًا في جمهورية العراق الاتحادية للإغلاق من جانب الحكومة العراقية، وأشارت مجموعة الحماية العامة في تقاريرها إلى أنه واحدة من أصل خمسة أسر لا يتوافر لديها المستندات عند النزوح.[١٥] ولاحظ العاملون في المجالي القانوني والإنساني تسبب ذلك في صعوبة الوصول إلى تلك الأسر خاصة أولئك الذين عادوا إلى مناطق محدودة الخدمات أو الولوج إلى الإنترنت. وعادت الكثير من الأسر إلى النزوح إلى مناطق عشوائية عقب إغلاق المخيمات. وعلى النحو المبين أدناه، عادة لا تكون تلك المناطق على مسافة قريبة من مديرية الأحوال المدنية أو المحاكم؛ سواء المكاتب المحلية أو المناطق ذات الاختصاص القضائي على حالاتهم أو كليهما الموجودة في محافظتهم الأصلية أو محافظتهم الفرعية.

وعلى نطاق أوسع، أسفرت الأزمة السياسية الحالية عن التأخر في إجراءات الميزانية واتخاذ القرار الأمر الذي قد يُؤثر على حصول السكان المُتأثرين بالنزوح على الوثائق الثبوتية. وبعد مضي ما يقرب من عام عقب الانتخابات التي أُجريت في أكتوبر(تشرين الأول) ٢٠٢١، مازلنا في انتظار تشكيل حكومة جديدة.[١٦] وهو ما يعني بدوره تقييد الإنفاق واعتماد السياسات والأعمال التشريعية بموجب القانون العراقي على نحو ملحوظ.[١٧] وفي هذا السياق، يستمر هيكل الاستجابة للمعونة في تقويض أنشطة المساعدات الإنسانية والتنسيق. ونتيجة لذلك، تزداد الحاجة الطارئة إلى تمكين المجتمعات من الوصول إلى الخدمات العامة وتدعيم تلك الخدمات ويصدق هذا الأمر على وجه التحديد حيث تشير بيانات التقييم المُتعدد للاحتياجات إلى تناقص قدرة السكان المُتأثرين بالنزوح على التكيف بشدة مما يجعلهم سريعي التأثر بالصدمات أو الفجوات في تقديم الخدمات.[١٨]

٩- مجموعة الحماية العامة في العراق تقرير تحليل الحماية: الحق في الهوية والتوثيق المدني، أكتوبر ٢٠٢١.

١٠-يعتبر معدل انتشار الإنترنت في العراق من أدنى المعدلات في المنطقة. في حين أن حوالي ٧٥ ٪ من السكان لديهم إمكانية الوصول إلى الإنترنت، فإن هذا يواجه المزيد من التحديات بسبب الخدمة غير الموثوقة والبنية التحتية غير القادرة على تلبية الاحتياجات المتزايدة. فريدوم هاوس، حرية الإنترنت: العراق، ٢٠٢١.

١١-نفس المرجع.

١٢- أشار التقرير النصف سنوي لمراقبة الأوضاع والاحتياجات إلى زيادة تكلفة البضائع الأساسية وزيادة التحديات التي تواجه الأسر عند الذهاب إلى الأسواق وكذلك زيادة النسبة المئوية للأسر المُعتمدة على إستراتيجيات الشوارع/ الأزمات/ الطوارئ لمواكبة نقص الموارد. المجموعة العراقية المشتركة للتنسيق، تقرير مراقبة الأوضاع والاحتياجات، يونيو (حزيران) ٢٠٢٢.

١٣-على سبيل المثال، تتراوح تكلفة بعض الإجراءات من ١٠٠٠ دينار عراقي (أقل من ١ دولار أمريكي) إلى ٥٠٠٠٠ دينار عراقي (٣٤ دولار أمريكي) وفقًا لقانون الرسوم العدلية رقم ١١٤ لسنة ١٩٨١. وبرغم ذلك، زادت تلك التكلفة بصورة ملموسة بالنسبة للأسر التي تحتاج إلى تمثيل قانوني خاصة في حالة القضايا المُعقدة.

١٤-بناءً على مراجعة بيانات نظام المراقبة والحماية لمجموعة الحماية العامة خلال الفترة من ديسمبر (كانون الأول) ٢٠٢٠- يناير (كانون الثاني) ٢٠٢١ إلى مايو (آيار) - يونيو (حزيران) ٢٠٢٢. مجموعة الحماية العامة في العراق، نظام مراقبة الحماية في العراق على المستوى المجتمعي، يونيو (حزيران) ٢٠٢٢.

١٥-برنامج الأغذية العالمي، تقرير مراقبة السوق العراقي، عدد رقم ٣١، مارس (آذار) ٢٠٢٢.

١٦- مجموعة الحماية العامة في العراق، مسوحات متابعة مغادرة المخيمات، يناير (كانون الثاني) ٢٠٢١.

١٧-مركز تمكين السلام في العراق، مراقبة الأمن والمجال الإنساني في العراق: ٢٥ أغسطس(آب) - ١ سبتمبر(أيلول)٢٠٢٢، ١ سبتمبر(أيلول) ٢٠٢٢.

١٨-يسار المالكي، سقوط العراق في فراغ جديد، معهد الشرق الأوسط، يونيو (حزيران) ٢٠٢٢.

١٩-مؤسسة ريتش، العراق: التقييم المُتعدد للاحتياجات (٩) التقييم المُختصر المُتعدد للاحتياجات،، يناير (كانون الثاني).

المصطلحات[٢٢]

الوثائق الثبوتية المدنية: يشمل مصطلح الوثائق الثبوتية المدنية المستندات أو الأوراق الصادرة عن الدولة لتكون دليلًا أو اعترافًا رسميًا بحق الأشخاص في الهوية القانونية والجنسية. وترى مجموعة الحماية العامة في العراق أن مستندات الهوية والوثائق الثبوتية المدنية الأساسية تتضمن هوية الأحوال المدنية، شهادة الجنسية العراقية، بطاقة الهوية المُوحدة، شهادة الميلاد وبطاقة نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية).

بطاقة الهوية المدنية: المعروفة باسم هوية الأحوال المدنية وهي إحدى وسائل التعريف الرئيسية للمواطنين العراقيين وتُشكل سجلًا رسميًا لهوية الفرد. وتُصدر من خلال مديرية الأحوال المدنية على مستويات المحافظة ودون المحافظة التابعة لوزارة الداخلية. وتم استبدالها تدريجيًا ببطاقة الهوية المُوحدة ولم تعد تُصدر في غالبية المناطق.

شهادة الجنسية: هي سجل رسمي لجنسية المواطن العراقي وتُصدر من خلال مديرية الجنسية العامة على مستوى الحكومة التابعة لوزارة الداخلية. وتُعد شهادة الجنسية العراقية مستند ثبوتي عادة ما يكون مفقودًا أو ناقصًا أو غير ساري بالنسبة للأشخاص النازحين داخليًا والعائدين.[٢٣] وتكون حيازة شهادة الجنسية شرطًا مُسبقًا لإصدار بطاقة الهوية المُوحدة.

بطاقة الهوية المُوحدة: منذ شهر نوفمبر (تشرين الثاني) ٢٠١٦، بدأ إصدار بطاقات الهوية المُوحدة داخل العراق بوصفها مستند ثبوتي واحد لاستبدال كل من شهادة الجنسية العراقية وهوية الأحوال المدنية. وتضم بيانات القياسات الحيوية مثل مسح شبكية العين وبصمات الأصابع. وتُصدر من خلال مديريات الشؤون المدنية وعلى صعيد المستويات دون المحافظة. ودون تلك الشهادة، لا يُمكن للفرد الحصول على الخدمات الرئيسية أو الحصول على بطاقة نظام التوزيع العام.

شهادة الميلاد: هي وثيقة الهوية للفرد التي تُعد سجلًا رسميًا لهوية الفرد وتاريخ ومحل ميلاده ونسب العائلة. وتُصدر من خلال المحاكم. وبدون شهادة الميلاد، يتعذر إصدار أي مستندات ثبوتية أخرى مثل هوية الأحوال المدنية أو شهادة الجنسية أو بطاقة الهوية المُوحدة.

بطاقة نظام التوزيع العام: نظام التوزيع العام هو نظام اجتماعي تحت إدارة وزارة التجارة يحصل من خلاله المواطنين المُستحقين على حصص تموينية شهرية. وللتسجيل في هذا النظام، تحصل الأسر على بطاقة نظام التوزيع العام أو ما يُعرف بـ "بطاقة تموينية" وتُصدر باسم رب الأسرة وتضم قائمة بأسماء جميع أفراد الأسرة.

بطاقة السكن: تُعرف أيضًا بـ "بطاقة الإقامة العراقية" وهي بطاقة تُوضح عنوان الإقامة المُستأجر أو المملوك لأحد الأفراد. وبرغم أنها عمليًا ليست وثيقة ثبوتية مدنية أو بطاقة هوية إلا إنها أحيانًا ما تكون مطلوبة عند استخراج مستندات أخرى بما في ذلك وثائق الهوية وبطاقات نظام التوزيع العام. وكذلك تكون مطلوبة عند التسجيل في نظام التعويضات عن الممتلكات المُدمرة أو التالفة أو عند المطالبة بحقوق الإسكان والأرض والملكية.

شهادة الزواج وشهادة الوفاة: هي مستندات مدنية تكون بمثابة سجلاً رسميًا لتلك الحالات. وتُصدر عن طريق المحاكم. وبدونها يواجه الأفراد العقبات عند التقدم للحصول على بطاقات نظام التوزيع العام، شهادات الميلاد، المستندات الخاصة بالمسكن والأراضي والممتلكات المطلوبة لإثبات الملكية والحق في الإرث.

٢٠-*تتضمن محافظة صلاح الدين، نينوي، بغداد. مؤسسة ريتش، التقييم المُتعدد للاحتياجات، ٢٠٢١.*

٢١-*مؤسسة ريتش، العراق: التقييم المُتعدد للاحتياجات (١٠): التحليل الأوّلي، ٢٠٢٢.*

٢٢-*مجموعة الحماية العامة في العراق تقرير تحليل الحماية: الحق في الهوية والتوثيق المدني، أكتوبر (تشرين الأول) ٢٠٢١، المجلس الدنماركي للاجئين، لجنة الإنقاذ الدولية،*

٢٣-*المجلس النرويجي للاجئين، لأشخاص اللاورقيون في عراق ما بعد الصراع: حرمان من الحقوق، ومنع من الخدمات الأساسية، واستبعاد من جهود إعادة الإعمار، ٢٠١٩. نفس المرجع، مجموعة الحماية العامة في العراق.*

وفي الختام فإنه من الجدير بالذكر، وعلى الرغم من عدم شيوع ذلك، استمرار الإشارة إلى بعض العوائق الأخرى الخاصة بحماية الوثائق الثبوتية المدنية التي تؤثر على ما يصل إلى رُبع الأشخاص النازحين داخليًا والعائدين في بعض المناطق[٢٠]. وهو ما يتضمن الإتلاف المُتعمد أو المصادرة لبطاقات الهوية من قِبل الآخرين أو حظر استخراج الوثائق الثبوتية المدنية أو إصدارها بسبب بعض العاملين في القطاع الأمني. وتزداد تلك المخاطر خاصة بالنسبة للسكان المشكوك في انتمائهم إلى تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) الذين يواجهون تحديات كثيرة عند التقدم لاستخراج (أو إعادة استخراج) الوثائق الثبوتية على النحو المبين أدناه.

وفي مواجهة تلك التحديات، تُشير التقارير إلى أنه نحو ثُلث الأشخاص النازحين داخليًا أو العائدين الذين لا يملكون بعض المستندات المهمة لا يحاولون تكبد عناء محاولة استخراج (أو إعادة استخراج) الوثائق الثبوتية المدنية[٢١] ومن ثم تنخفض احتمالية التغلب على التحديات التي تواجههم إضافة إلى زيادة العوائق التي تحول دون التوصل إلى حلول دائمة بشأن نزوحهم. وهو ما يوضح كيف يمكن أن يكون تعذر الولوج إلى الإنترنت وكثرة متطلبات النظام البيروقراطي بمثابة عقبات لا يُمكن تجاوزها بالنسبة للسكان المُتأثرين بالنزوح حتى فيما يتعلق بمواجهة النتائج الجوهرية المترتبة على الوصول للخدمات والتهميش.

وفي مواجهة تلك التحديات، تُشير التقارير إلى أنه نحو ثُلث الأشخاص النازحين داخليًا أو العائدين الذين لا يملكون بعض المستندات المهمة لا يحاولون تكبد عناء محاولة استخراج (أو إعادة استخراج) الوثائق الثبوتية المدنية ومن ثم تنخفض احتمالية التغلب على التحديات التي تواجههم إضافة إلى زيادة العوائق التي تحول دون التوصل إلى حلول دائمة بشأن نزوحهم.

Displacement-affected children learn in a school in Tuz district in Salahaddin governorate.
Photo: Ahmed Kaka/NRC

الرابط بين الوثائق الثبوتية المدنية والتوصل إلى حلول دائمة

في حين أن من شأن عدم توافر الوثائق الثبوتية أن يكون ذلك عائقًا أمام التوصل إلى حلول دائمة، فقد يُسهم تقديم الدعم للسكان المُتأثرين بالنزوح لاستخراج وثائقهم الثبوتية أو إصدار وثائق بديلة أو تجديدها نحو تمهيد الطريق للعودة الطوعية وإعادة الاستقرار والاندماج (أو إعادة الاندماج). وبالفعل يُشكل الحصول على الوثائق الثبوتية ركيزة أساسيةً للمبادئ وأطر العمل الدولية الخاصة بحقوق الأشخاص النازحين داخليًا ودعم التوصل إلى حلول دائمة بشأن نزوحهم.[٢٤]

يتعاون العاملون في مجال الاستجابة للمعونة مع الحكومة العراقية لدعم التوصل إلى حلول دائمة تتضمن إرساء آليات جديدة للتعاون واعتماد خطط واستراتيجيات مختلفة. فعلى سبيل المثال، تم صياغة الحصول على الوثائق الثبوتية المدنية ضمن أحد الأهداف الرئيسية لدعما لإطار الاستراتيجي والتشغيلي لإيجاد الحلول الدائمة بين الوكالات الذي يُرسي رؤية العاملين في مجال المعونة والمستفيدين من الاستجابة داخل العراق وذلك في سبيل دعم التوصل إلى حلول دائمة. وتأتي الإشارة إلى أن الحصول على الوثائق الثبوتية المدنية يُشكل عائقًا رئيسيًا أمام التوصل إلى حلول دائمة ضمن خطة حكومة العراق ٢٠٢٠ لإعادة الأشخاص النازحين داخليًا إلى مناطقهم المُحررة، مع تكليف وزارة الداخلية (ووزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى) بمعالجة الوضع القانوني للنازحين خلال مدة تتراوح من ستة أشهر إلى سنة. وما زال هذا الهدف غير مُحقق ومازال الغموض يسيطر على التفاصيل الخاصة بالإجراءات الحكومية المُفترض اتخاذها بهذا الصدد.

هذا وقد يؤثر الحصول على الوثائق الثبوتية على إمكانية التوصل إلى حلول دائمة في عدد من النواحي. فعلى النحو المذكور أعلاه، وفي ظل عدم توافر الوثائق الثبوتية، يُحرم العراقيون المُتأثرون بالنزوح من الحصول على الخدمات الأساسية بما في ذلك الصحة والتعليم وشبكات الأمان الاجتماعي بما في ذلك توزيع المستحقات الغذائية تحت مظلة نظام التوزيع العام التابع لوزارة التجارة ومخططات الدعم الاجتماعي التابعة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية. ومن شأن عدم توافر عمل أو دخل منتظم وتعذر الحصول على الخدمات الأساسية الإسهام بالسلب مباشرة على قدرة الأسر المُتأثرة بالنزوح على التغلب على احتياجات الحماية والدعم المُحددة والمتعلقة بنزوحهم. وعلاوة على ذلك، تزداد صعوبة حصول الأشخاص اللاورقيين على عقود إيجار رسمية، عقود ملكية أو اللجوء إلى المحاكم بشأن إحدى قضايا الملكية الأمر الذي يزيد من مخاطر إقامتهم بمساكن غير آمنة أو غير مناسبة. وبينما تتباين المستندات المطلوبة، تكون الوثائق الثبوتية السارية مطلوبة على المستويات دون الوطنية (بصفة عامة من جانب المُختار المحلي أو القيادة المجتمعية) وذلك في سبيل استئجار منزل أو إثبات الملكية. كذلك تكون الوثائق الثبوتية مطلوبة للتسجيل في نظام التعويضات الحكومية بالنسبة للمساكن والممتلكات التي تعرضت للتلف أو التدمير خلال الصراع مع تنظيم الدولة الإسلامية (داعش) بالإضافة إلى مستندات الملكية السارية التي غالبًا ما تكون مفقودة. وبرغم انخفاض معدل توزيع التعويضات، حيث لا يحصل سوى ٤٪ من الأشخاص النازحين داخليًا والعائدين- ممن أبلغوا عن تعرض مساكنهم أو أراضيهم أو ممتلكاتهم للتلف أو التدمير وتقدموا بطلب للتسجيل في النظام- على تعويض، إلا إنه يظل السبيل الرئيسي لإعادة بناء المساكن خاصة تلك التي تعرضت للتدمير الشديد (التي من غير المحتمل شمولها بالدعم الدولي).[٢٥] وفي ذات الوقت، تُشكل المساكن المُدمرة أو التالفة أحد أكثر العوائق المُشار إليها أمام العودة وذلك بحسب ثُلث الأشخاص النازحين داخليًا حيث تُمثل الدافع الرئيسي في عزمهم على عدم العودة إلى موطنهم الأصلي.

كثيرًا ما يُطلب إبراز الوثائق الثبوتية المدنية لعبور نقاط التفتيش، وبدون تلك الأوراق تزداد مخاطر التعرض للاحتجاز التعسفي والتوقيف على نحو كبير.[٢٦] وإضافة إلى كون ذلك خطرًا جسيمًا يُهدد الحماية، فإن من شأن عدم وجود الوثائق الثبوتية أن يحد على نحو كبير من إمكانية الحصول على الخدمات أو سبل المعيش خاصة بالنسبة للأشخاص النازحين داخليًا في المخيمات والمناطق العشوائية الذين عادة ما يعيشون على أطراف أو هوامش المدن البعيدة عن سيطرة الحكومة والتدخلات الإنسانية.[٢٧] وأشارت التقارير السابقة إلى الحاجة إلى تدخل مكتب رئيس مجلس الوزراء والوزارات ذات الصلة (بما في ذلك وزارة الداخلية ووزارة العدل ووزارة الدفاع) لمواجهة تلك التحديات من خلال التنازل عن الوثائق الثبوتية أو توفير بدائل لها إضافة إلى وقف الممارسات التي يقوم خلالها العاملين في قطاع الأمن بمصادرة الوثائق الثبوتية خاصة بالنسبة للأشخاص النازحين داخليًا في المخيمات والمناطق العشوائية.[٢٨] وبرغم ذلك، في حين يستشعر العاملون في المجال القانوني والإنساني بأهمية تلك التوجيهات فيما يتعلق بالمساءلة إلا أن التفاوض على حرية الحركة لتلك الفئات السكانية يستلزم المشاركة الفعّالة من شبكة العاملين في قطاع الأمن المسؤولين عن إدارة نقاط التفتيش وطرق الانتقالات على الأصعدة دون الوطنية. وهو الأمر الذي يشير إلى الحاجة إلى استكشاف المزيد من الروابط بين إجراءات وصول منظمات المساعدة الإنسانية التي تنطوي على المشاركة المنتظمة مع هؤلاء الأفراد.

٢٤-انظر: الأمم المتحدة، *مبادئ توجيهية بشأن النزوح الداخلي*، ٢٠٠٤، المبدأ ٢٠؛ واللجنة الدائمة المشتركة بين وكالات الأمم المتحدة، *إطار عمل الحلول الدائمة للنازحين داخليًا*، ٢٠١٠.

٢٥-مؤسسة ريتش، العراق، التقييم المُتعدد للاحتياجات العاشر: التحليل الأوّلي، ٢٠٢٢.

٢٦- نتائج تقييم الحماية الإنسانية: نينوى وصلاح الدين، يناير (كانون الثاني) ٢٠٢٢.

٢٧-أشار ربع المُبلغين الرئيسيين في نظام المراقبة والحماية لمجموعة الحماية العامة إلى الافتقار إلى الوثائق الثبوتية المناسبة كعائق رئيسي أمام حرية التنقل، وهو المستوى الذي ظل ثابتًا بشكل عام منذ بدء المراقبة في عام ٢٠٢٠. مجموعة الحماية العامة في العراق، *نظام مراقبة الحماية في العراق* على المستوى المجتمعي، يونيو (حزيران) ٢٠٢٢.

٢٨- المجلس النرويجي للاجئين، عقبات منذ الميلاد: الأطفال دون وثائق في العراق..حكم بالتهميش مدى الحياة، أبريل (نيسان) ٢٠١٩.

ويتماشي هذا المنهج مع التعريف العالمي لوصول منظمات المساعدة الإنسانية الذي يتضمن تذليل العقبات التي تحول دون حصول السكان المتضررين على الدعم والخدمات.٢٩

ومن الجدير بالذكر أنه في حين يكون الحصول على الوثائق الثبوتية المدنية أمرًا أساسيًا بالنسبة للتوصل إلى حلول دائمة، فإنه عادة ما تتضاعف العوائق المفروضة على العودة أو الاندماج (أو إعادة الاندماج) وتتداخل. وفي بعض المناطق، أفاد العاملون في المجال القانوني والإنساني تعرض المجتمعات لضغوط متزايدة من جانب السلطات للعودة إلى موطنهم الأصلي فور تأمين الوثائق الثبوتية الخاصة بهم بما في ذلك المستفيدون الذين يحصلون على الخدمات من خلال البعثات المتنقلة أو الدعم القانوني الذي يستهدف عدد الحالات المتبقية. وبهذا الصدد، جدير بالذكر استمرارية وجود التحديات على نطاق أوسع عند الحصول على الخدمات المتعلقة بالاندماج (أو إعادة الاندماج) أو العودة. وتأتي العقود من الصراعات والسنوات من الاستثمارات غير الكافية لتواجه البنية التحتية للدعم الاجتماعي فجوات جسيمة. فعلى سبيل المثال، وحتى وقت قريب لم يكن نظام التوزيع العام ونظام توزيع الرعاية يقبلا مشتركين جُدد الأمر الذي يعني أن الكثير من الأسر المتأثرة بالصراعات لم تكن قادرة على الحصول على تلك المزايا. وبرغم ذلك، تظل هذه الخدمات العامة حبل النجاة للسكان المُتأثرين بالنزوح على النحو الذي يزداد أهميته في ظل تقوض الاستجابات الإنسانية لتصبح تلك الخدمات هي المصدر الرئيسي للدعم للعديد من الفئات السكانية الضعيفة. فعلى سبيل المثال، جاء التعاون مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لتوسيع غطاء شبكات الأمان الاجتماعي بصفته جزءًا من الخطط الانتقالية لتقليص دعم سبل المعيشة الطارئة.

لن يتمكنوا من تقديم ما يثبت التحاقهم بالمدرسة إطلاقًا": التركيز على التعليم"

ريم أم لثلاث بنات من محافظة الأنبار. نزحت هي وصغارها مرات عدة، وتوفي زوجها في أثناء النزاعات، ما تسبب في عدم قدرتها على استخراج شهادات ميلاد لابنتيها الوسطى والصغرى، اللتين تبلغان التاسعة والسابعة، ما تسبب في عدم قدرتهما على الالتحاق رسميًا بالمدرسة.

"لا يُسمح لصغيرتيّ إلا بالاستماع فقط، فهما غير مسجلتين رسميًا بالمدرسة، وهكذا لا يسمح لهما بدخول الاختبارات، وبالتالي الترقي للصف التالي. إنه أمر صعب وغير عادل. وهكذا لم تعد صغيرتاي قادرتين على التعلم جنبًا لجنب مع زميلاتهن في الفصل، ولا أن تمتلك الواحدة منهما العدة من أجل المستقبل، لأنهما لا تمتلكان وثيقة تثبت ذهابهما للمدرسة ".

وتستطرد ريم أنها لا تعتقد أن بنتيها سيبقين في المدرسة، لأنهن محبطات من عدم قدرتهن على دخول الامتحانات مثل بقية الزميلات في الصف. إن الحصول على الوثائق المدنية عملية معقدة للغاية، وتدمر في نفس صغيراتها الدافع لمواصلة دراستهن.

أثر نقص الوثائق المدنية على قدرة الأطفال والشباب على متابعة تعليمهم بشكل مباشر. إذ تشير التقديرات إلى معاناة ما يقرب من ٤٥ ألف طفل من مشكلة عدم امتلاك شهادات ميلاد رسمية صادرة عن الدولة فضلًا عن غيرها من الوثائق المدنية[٣٠] وهكذا، فإن هؤلاء الأطفال يعانون من عدم امتلاك وثائق ثبوتية رسمية بسبب ضياعها أو فقدها أو تدميرها خلال حروب داعش أو وسط النزاعات الأهلية أو بسبب مصادرات قوات الأمن. هذا في الوقت الذي يواجه فيه أطفال آخرون مشكلات وعقبات أخرى بخصوص إثبات النسب بسبب عدم حصول آبائهم على شهادات زواج رسمية صادرة عن الدولة العراقية. وتتفاقم تحديات الحصول على تلك الوثائق بالنسبة لأطفال الأسر المنتمية أو المشكوك في انتمائها لتنظيم الدولة الإسلامية. ويرتبط استخراج الوثائق الخاصة بهؤلاء الأطفال بحصول الأبوين على تصريح أمني، ما يشكل حاجزًا آخر أما الطفل في سبيل التحاقه بالمدرسة، كما لو كان عقابًا جماعيًا لعشرات الآلاف من الأطفال.

لا يستطيع هؤلاء الأطفال الالتحاق بالمدارس الرسمية دون امتلاك وثائق ثبوتية، ولا يستطيعون بالتبعية الدخول للامتحانات أو تلقي نتائجها، أو الحصول على الشهادات التعليمية للتقدم إلى الصف التالي. ويفتقد كلٌ منهم حرية التنقل والسفر إلى مختلف المدن أو المحافظات، مع عدم القدرة على الحصول على الخدمات العامة، بما في ذلك الرعاية الصحية أو الحماية الاجتماعية. ولهذا الاستبعاد تداعيات أوسع على بناء حياة كريمة لهؤلاء الأطفال والشباب وعلى تعزيز دوافعهم لمتابعة دراستهم، ما يؤثر على قدراتهم المستقبلية على تأمين الدخل والقدرة على الصمود وتحقيق حلول دائمة.

في شباط - فبراير ٢٠٢٢، أصدرت مديريتا التربية والتعليم في محافظتي نينوى وصلاح الدين قرارًا بالسماح للأطفال بمواصلة تعليمهم سواءً كانوا لا يمتلكون وثائق مدنية أو يمتلكون وثائق غير مكتملة، والحصول على شهادات تعليمية رسمية في نهاية العام الدراسي عند تقديم وثائقهم المدنية. ومن المتوقع أن يستفيد نحو ٣٠٠٠ طفل من هذا القرار في المحافظتين. ورغم اعتبار هذا القرار خطوة في الاتجاه الصحيح، إلا أن تعميمه وتنفيذه بشكل متسق عبر المحافظات الأخرى أمران ضروريان لمساعدة الأطفال على مواصلة تعليمهم.

٢٩- مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، *لوصول منظمات المساعدة الإنسانية*، ٢٠١١.

٣٠- *المجلس النرويجي للاجئين، عقبات منذ الولادة*، ٢٠١٩.

A DRC staff member interviews a woman in Ba'aj, Ninewa.
Photo by: Cherry Franklin/DRC.

مجموعات فرعية من السكان تواجه تحديات إضافية في الحصول على الوثائق المدنية

مثلما يمكن اعتبار أن التوثيق المدني خطوة من الحكومات لتيسير معيشة السكان، لكنها عقبة في الوقت نفسه، فافتقار بعض المجتمعات إلى التوثيق المدني يعد سببًا لاستبعاد هذه الفئة المجتمعية من الحياة المدنية وتهميشها نتيجة لذلك في الوقت نفسه. في عام ٢٠٢٢، تواجه فئات مجتمعية معينة من السكان تحديات متزايدة في حال (إعادة) إصدار الوثائق المدنية، بما في ذلك الأسر ذات الانتماء المشكوك فيه، أو النازحين غير القادرين على السفر إلى مناطقهم الأصلية - حتى لو كان الأمر مؤقتًا - بسبب القيود المالية أو الأمنية، أو الأسر النازحة في أماكن غير رسمية. تواجه النساء تحديدًا - بما في ذلك الأسر التي تعيلها المرأة بعد وفاة الزوج أو اختفائه في أثناء النزاعات - مخاطر وعقبات خاصة.

واعتمادًا على فكرة المستندات والوثائق المفقودة، يمكن للتحديات الموضحة أعلاه أن تؤثر على الحياة اليومية للأسر المتضررة من النزوح بدرجات متفاوتة، إلا أن هناك عوامل أخرى تتقاطع لتزيد من نقاط ضعف هذه المجموعات المحددة. وفي كثير من الحالات، تعاني فئات مجتمعية متعددة الضعف من هذه المشكلة. وتعتبر التحديات والآثار الواقعة على تلك الفئات محددة، لكنها أيضًا شديدة التأثر بالوقت، لأن تلك الفئات هي الأكثر استبعادًا وتهميشًا من جهود التعافي بين فئات مجتمعاتهم.

أثبتت التجربة على مدى السنوات الثلاث الماضية أن الإجراءات الخاصة التي يمكنها التعرف على الديناميكيات المنفصلة لفئات مجتمعية معينة من السكان أو مناطق محددة تنتمي لها تلك الفئات ثم معالجتها - غالبًا ما تكون الأكثر فعالية. يتجلى ذلك بشكل واضح من خلال البعثات المتنقلة - حيث تنظم المؤسسات زيارات مؤقتة من المكاتب المسؤولة عن ذلك إلى المناطق التي يقطن بها عدد كبير من حالات النازحين داخليًا - تلك التي تعترف بالحاجة إلى استهداف السكان من مناطق محددة. بينما تواجه المجموعات أدناه تحديات لها سمات مميزة، يظل من المهم ملاحظة تباين الخبرات في المجالات المختلفة، ما يتطلب تحليلًا محليًا يساعد في استهداف مجموعات محددة والاستجابة لها. ومع ذلك، فإن البنية التحتية اللازمة لدعم الانتعاش والتقدم والتنمية بشكل هادف وشامل لا تزال ضعيفة بالنسبة لهؤلاء السكان، ما يتطلب تغييرًا على أعلى المستويات بشكل خاص.

١. نازحون غير قادرين على الوصول إلى مديريات الأحوال المدنية

هناك عدة تحديات أمام الوصول إلى مديريات الأحوال المدنية، بما في ذلك قدرة المديريات الاستيعابية ووظائفها وموقعها، لا سيما بالنسبة للأسر التي لا تستطيع الوصول إلى المكاتب في مناطقها الأصلية. وبشكل عام، لا يمكن (إعادة) إصدار الوثائق المدنية إلا في المنطقة الأصلية للأسر النازحة. وهذا يعني أن النازحين الذين لا يستطيعون تحمل تكاليف العودة إلى مناطقهم الأصلية أو الذين لا يمكنهم العودة بسبب احتمالية تعرضهم للخطر يواجهون عقبات إضافية أمام تجديد الوثائق أو استبدالها أو إصدارها. وكما هو مذكور أعلاه، يواجه أولئك مخاطر إضافية عند المرور عبر نقاط التفتيش دون وثائق.

وهكذا يعتبر عدم وجود توجيهات وحلول واضحة على المستوى المركزي مانعًا حقيقيًا أمام النازحين ضد ممارسة حقوقهم في الحصول على الوثائق وفقًا للدستور العراقي. وفي بعض المناطق، يمكن للجهات الفاعلة القانونية استخدام التوكيل لمساعدة النازحين داخليًا على إكمال عملية تأمين المستندات عندما لا يتمكنون من الوصول إلى المحاكم. ومع ذلك، لا يجري حتى الآن تنظيم هذه العملية أو حتى وضعها قيد التنظيم بالنسبة لعمليات إصدار جميع المستندات والوثائق الثبوتية. وبسبب ضعف المراقبة أو التنفيذ من الوزارات التنفيذية ذات الصلة، تُمثل خطوة الحصول على الإعفاءات مضيعة للوقت في كثير من الأحيان، فضلًا أن النجاح في هذا المسعى يختلف من منطقة إلى أخرى بشكل واضح وكبير. يتماشى إضفاء الطابع الرسمي على إجراءات سهولة الحصول على الوثائق المدنية مع نهج السعي للوصول إلى حلول دائمة على مستوى الدولة، بما في ذلك استخدام التوكيل العام والسماح للنازحين بالتقدم للحصول على وثائق في مراكز المساعدة القانونية في مناطق نزوحهم، وهذا لأن هذا النهج من الدولة يعمل على تيسير الأمر أمام النازحين من أجل متابعة استخراج أوراقهم بسهولة أكبر، وهو ما ييسر بالتبعية إعادة التوطين أو الاندماج المحلي، على أمل أن يكون هذا هو المسار المفضل لديهم.

وخلال السنوات القليلة الماضية، ظهر بعض النجاح على عملية تنظيم البعثات المتنقلة المتخصصة في تلبية احتياجات النازحين داخليًا، بل أنها أصبحت مثالًا على التدخلات المنسقة بين الحكومة والجهات الفاعلة القانونية في مجال الحماية الإنسانية. ووفقًا للمفوضية، فإن توسيع نطاق البعثات المتنقلة سيدعم إصدار ٣٩٠٠٠ وثيقة أخرى قبل نهاية عام ٢٠٢٢.[٣١] لكن في الوقت نفسه، لا يخلو هذا النهج من التحديات. إذ يستغرق تنظيم هذه البعثات قدرًا كبيرًا من الوقت والجهد، إذ تتطلب كل منها مفاوضات خاصة مع السلطات المختصة. وقد أدى تعميم تطبيق بطاقات الهُوية الموحدة إلى جعل هذه الجهود أكثر صعوبة أيضًا، لأنها قادرة على معالجة حالات أخرى أقل صعوبة (نظرًا لطول المعالجة) وتتطلب اتصالاً موثوقًا بالإنترنت. تشير مكاتب مديريات الأحوال المدنية المحلية والمحاكم التابعة لها في كثير من الأحيان إلى أنها لا تتمتع بالموارد الكافية لتسهيل هذه الأنواع من المهام على نطاق واسع أيضًا؛ فعلى سبيل المثال، أفاد القائمون القانونيون بالعمل في المجال الإنساني أنه في بعض الحالات تظل مكاتب المساعدة المدنية المحلية فارغة عندما يغادر المسؤولون للقيام بمهام متنقلة في مكان آخر. ومع ذلك، تظل هذه التدخلات مسارًا حاسمًا لدعم النازحين داخليًا في حالات النزوح المطول لتأمين وثائقهم.

كما تم اقتراح البعثات المتنقلة ووضع استراتيجياتها كوسيلة لتلبية احتياجات أكثر من ١٧٩٠٠٠ نازح داخليًا لا يزالون في ٢٦ معسكرًا رسميًا، معظمهم في إقليم كوردستان العراق.[٣٢] على سبيل المثال، ٨٦ ٪ من الوثائق الصادرة عن طريق البعثات المتنقلة التي نظمتها المفوضية وشركائها من المنظمات غير الحكومية من الآن وحتى نهاية العام هي للنازحين في أربيل ودهوك والسليمانية، إذ توجد غالبية مخيمات النازحين المتبقية في هذا المكان.[٣٣] من المهم ملاحظة أن بيانات التقييم المُتعدد للاحتياجات تشير إلى أن هؤلاء السكان هم أكثر عرضة لفقدان المستندات مقارنة بالنازحين خارج المخيمات والعائدين. في الوقت نفسه، يواجه ما يقدر بنحو ١٠٣٠٠٠ نازح يعيشون في مواقع غير رسمية في العراق تحديات حادة مماثلة في الحصول على وثائقهم، لكنهم يتعرضون بشكل أقل لدعم البعثات المتنقلة.[٣٤] يشمل السكان في العديد من هذه المواقع الأفراد الذين أعيد تهجيرهم بعد عمليات إغلاق المخيمات في عامي ٢٠٢٠ و٢٠٢١ وأولئك الذين يواجهون عقبات واضحة للعودة. لا يزال دعم النازحين داخليًا في المواقع غير الرسمية محدودًا، حيث يمكن أن تكون هذه المواقع صغيرة من حيث عدد السكان، حيث غالبًا ما تنتشر الأسر في مناطق واسعة. كما يصعب الوصول إليها في كثير من الأحيان - سواء من حيث المسافة أو أن الوصول غالبًا ما يخضع لسيطرة شديدة من قبل الجهات الأمنية.

تشكل العائلات التي تعيش في مواقع غير رسمية إحدى أكثر الحالات تعقيدًا حاليًا في العراق، إذ تواجه تلك العائلات عوائق مادية ومالية كبيرة للوصول إلى المديريات واستخراج الوثائق المدنية الثبوتية الخاصة بهم. ووفقًا لأحد التقييمات الإنسانية لعام ٢٠٢١، فإن ثلث تلك الأسر التي شملتها أو المسح في المواقع غير الرسمية، لا يمتلك بعض أفرادها أو كلهم أي وثائق قانونية تثبت هويتهم، بما في ذلك بطاقات الهوية الوطنية والبطاقة المدنية وشهادات الميلاد.[٣٥] ويعتبر نقص الوثائق المدنية في المواقع غير الرسمية من أقسى الأسباب التي تحد من قدرة الأسر على التنقل بحرية أو العودة إلى مناطقهم الأصلية وتلقي المساعدة الإنسانية الضرورية، بدءًا من البطاقات التموينية الغذائية وحتى فكرة الحصول على الخدمات الصحية والتعليمية والوصول إلى أماكنها. فعلى سبيل المثال، في منطقة جسر بزيبيز الواقعة فيما يقرب من مساحة ٧ كيلومترات من المواقع غير الرسمية ضمن محافظة الأنبار، أو في المواقع غير الرسمية ضمن محافظة الموصل، أكد المجلس النرويجي للاجئين في عام ٢٠٢٢ ضمن الدراسة والمسح الذي قدمه أن السبب الرئيسي لعدم تسجيل ثلاثة أرباع الطلاب وامتناعهم عن الذهاب إلى المدرسة هو عدم امتلاكهم وثائق قانونية تثبت هويتهم في المقام الأول.[٣٦]

٣١- *المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في العراق، الحصول على الوثائق المدنية للنازحين والعائدين في العراق | ٢٠٢٢-٢٠٢٣أغسطس ٢٠٢٢.*

٣٢- *مجموعة تنسيق وإدارة المخيمات، القائمة الرئيسية والسكان لمخيمات العراق، تموز / يوليو ٢٠٢٢.*

٣٣- *المرجع نفسه.*

٣٤- *تُعرَّف المخيمات غير الرسمية بأنها المواقع التي تستضيف خمسة أو أكثر من الأسر النازحة التي لم يتم بناؤها في الأصل لاستيعاب الناس. مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، لقطة إنسانية للعراق، سبتمبر ٢٠٢١ ؛ مجموعة تنسيق وإدارة المخيمات في العراق، إرشادات فنية حول تعريف الموقع غير الرسمي، سبتمبر ٢٠٢٠.*

٣٥- *المجلس النرويجي للاجئين، تقييم احتياجات التعليم والتوثيق المدني في المناطق العشوائية، ٢٠٢١.*

٣٦- *المرجع نفسه.*

تؤثر تكلفة السفر دوريًا إلى المدن الكبرى أو إلى أماكن المديريات والمؤسسات الحكومية فضلًا عن تكلفة رسوم استخراج الوثائق المدنية على إقبال تلك الأسر في المواقع غير الرسمية، بسبب بعد مسافة تلك المناطق أو لأنه يصعب الوصول إليها أو بسبب التحديات المتزايدة في كسب العيش بما يكفي كل أسرة. في التقييم المشار إليه أعلاه، وصفت العائلات النازحة أن الأولوية تظل للطعام والمأوى والاحتياجات الأساسية قبل التكاليف المخصصة (لإعادة) استخراج الوثائق المدنية التي يرونها احتياجًا ثانويًا. وقد أفادت نصف الأسر التي شملها المسح في المناطق غير الرسمية حول مدينة الموصل أنها لا تسعى للتقدم بطلب لاستخراج وثائق مدنية بسبب عدم قدرة الأسرة ماديًا على تحمل تكلفة رسوم كل طلب، ووافقتها نسبة ٣٧٪ من الأسر التي شملها المسح في المناطق غير الرسمية حول مدينة الرمادي بالرأي نفسه.[٣٧] إذ تثقل تكلفة السفر المتكرر إلى المكاتب الحكومية المختصة باستخراج تلك الوثائق كاهل الأسر التي تحاول بالكاد تغطية نفقاتها. فعلى سبيل المثال، لا يوجد أي من مديريات الأحوال المدنية في نطاق الأحياء البعيدة التابعة للفالوجة قرب تلك المواقع غير الرسمية مثل بزيبيز أو عامرية الفالوجة (AAF).

في حين أن زيادة عدد البعثات المتنقلة ونطاقها وتكرار تواترها يمكن أن يقدم دعمًا مستمرًا لهؤلاء النازحين وتمكينهم من الحصول على الوثائق الخاصة بهم واستخراجها، وهو ما يتطلب الموارد الفعالة من مديريات الأحوال المدنية على المستوى المركزي مع التأكيد على وضع خطوات أخرى في سبيل تبسيط عمليات استخراج الوثائق وتيسير ذلك على المواطنين النازحين. وقد أشارت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في العراق إلى أن الأولوية في عام ٢٠٢٣ ستكون لإنشاء مكاتب ميدانية مؤقتة بديلًا عن مكاتب وزارة الداخلية لاستخراج بطاقات الهوية الوطنية الموحدة، مع اعترافها بأن الوقت المستغرق لتأمين هذه المستندات ربما يتطلب أن تكون هذه المكاتب موجودة ميدانيًا بشكل شبه دائم. وهي خطوة مرحب بها على كل حال، لأنها تتضمن الرغبة في تسهيل إكمال العمليات لعدد أكبر من الأفراد بمرور الوقت. لكن في الوقت نفسه، لا تزال تفاصيل هذه الخطوة غير واضحة تمامًا، ولا تزال هناك حاجة إلى بعثات متنقلة في بعض المجالات، بما في ذلك ضمان إعطاء الأولوية للمواقع غير الرسمية التي ربما فيها عدد حالات أقل لكنها أكثر حاجة للحصول على وثائق ثبوتية.

"لا مكان آخر يمكننا الذهاب إليه": حرية التنقل والوصول إلى مديريات الأحوال المدنية" واستخراج الوثائق المدنية في موقع عامرية الفالوجة غير الرسمي

في نوفمبر تشرين الثاني من عام ٢٠٢١، أعيد تصنيف موقع عامرية الفالوجة غير الرسمي واعتبر موقع غير رسمي تابع لمحافظة الأنبار بعد أن كان مخيمًا رسميًا. ورغم هذا لا يزال أكثر من ٢٠٠٠ نازح يعيشون في الموقع، بعضهم من جرف الصخر، وهي واحدة من ٢٨٤ منطقة في جميع أنحاء البلاد وصفتها المنظمة الدولية للهجرة أنها مواقع "اللاعودة".[٣٨] لم يعد أحد إلى المنطقة، إذ يتردد أن الجميع ممنوعون من العودة بسبب القضايا القبلية والسياسية المتعلقة بالتكوين السكاني في المنطقة.[٣٩] وهكذا الأمر بالنسبة للكثيرين. لا يمتلك عباس، أحد النازحين من جرف الصخر، أدنى خيار آخر سوى البقاء في عامرية الفالوجة. ربما نمتلك خيار الانتقال إلى بزيبز "لكنه مكان آخر غير رسمي). ولهذا "فلا مكان آخر يمكننا الانتقال إليه." منذ ٢٠١٤ وحتى الآن، لم يستطع أحد العودة إلى "جرف الصخر". ولهذا لا يستطيع أحد أن يجزم كيف أصبحت جرف الصخر. لا أحد يمتلك أدنى معلومة عن الوضع هناك. كل ما أعرفه أن الوضع هناك غير آمن.

وهكذا لا يزال الحصول على الوثائق المدنية يمثل تحديًا حاسمًا لسكان عامرية الفالوجة، رغم تحديده بأنه إحدى الاحتياجات الرئيسية لسكان المكان، فضلاً عن كونه شرطًا أساسيًا لتمكينهم من العودة لمكان المنشأ أو حتى للاندماج في المجتمع.[٤٠] وفي الوقت نفسه، يسافر العديد من النازحين داخليًا من سكان عامرية الفالوجة إلى خارج المنطقة من أجل البحث عن لقمة العيش أو للحصول على خدمات أخرى لا توجد إلا خارج المنطقة. فعلى سبيل المثال، يؤكد عباس إنه يحتاج إلى السفر للحصول على الرعاية الصحية المتخصصة، إذ لا يجري توفير إلا الخدمات الصحية الأساسية في الموقع. وقد أفادت العديد من الأسر أن الحصول على الوثائق المناسبة مطلوب لمجرد مغادرة الموقع. [٤١] ومع ذلك، يؤكد عباس أنه حتى أولئك الذين يمتلكون وثائق مناسبة يواجهون تحديات أخرى: "علينا ترك بطاقات الهوية الخاصة بنا عند البوابة عندما نغادر. ثم نأخذها عندما نعود. وهو ما يضعني في مشكلة لأنني أحتاج بطاقة الهوية عندما أذهب إلى مدن أخرى مثل الفالوجة أو الرمادي، إذ يطالبني بها الضباط والجنود في نقاط التفتيش. وعندما أخبرهم أن عليّ تركها عند البوابة في عامرية الفالوجة، وأظهر لهم شارة الموقع [التي يعطيها لنا الأمن في الموقع بدلاً من بطاقة الهوية الرسمية]. يخبرني الجنود أن الشارة ليست بديلًا مقبولًا عن بطاقة الهوية. ولهذا أضطر إلى عدم الذهاب إلا إلى المناطق القريبة."

أفاد أحد التقييمات الإنسانية لعام ٢٠٢١، أن موقع عامرية الفالوجة أحد أكثر المواقع غير الرسمية تقييدًا في العراق، إذ أكد التقرير أن ما يقرب من ٨٠٪ من الأسر التي تعيش في عامرية الفالوجة عانت من قيود على حرية التنقل.[٤٢] لكن بالنسبة للأشخاص النازحين من مناطق اللاعودة كعباس الذي يعاني وأسرته من عدم امتلاك أي وثائق ثبوتية، فحتى لو امتلك القدرة على مغادرة عامرية الفالوجة بحرية، فإن وصوله لمديريات الأحوال المدنية في مدينة المنشأ يعد أمرًا مستحيلًا.

٣٧- *المجلس النرويجي للاجئين، تقييم الاحتياجات بعد النزوح الثانوي، ٢٠٢٢.*

٣٨- *المنظمة الدولية للهجرة (IOM)، إحاطة سلسلة الموضوعات في فهرس العودة #٤ - لا عودة للوطن: تقييم العوائق والعقبات التي تحول دون العودة المستدامة وإعادة الإدماج في مناطق اللاعودة "المواقع التي لا يوجد بها عائدون"، يونيو ٢٠٢٢.*

٣٩- *المنظمة الدولية للهجرة (IOM)، دراسة النزوح المطول: تحليل متعمق لمناطق المنشأ الرئيسية، ٢٠١٩.*

٤٠-مؤسسة ريتش، *عامرية الفالوجة: احتياجات النازحين داخليًا وتحدياتهم، مايو ٢٠٢٢.*

٤١- *نفس المرجع.*

٤٢- *المجلس الدنماركي للاجئين (DRC)، تحليل مخاطر الحماية: ٣ مخيمات عشوائية في محافظة الفالوجة - الأنبار ٢٠٢١.*

٢. العائلات المفترض انتمائها إلى داعش

لا تزال إعادة دمج العائلات المفترض انتمائها إلى داعش مصدر قلق رئيسي في جميع أنحاء المناطق التي كانت تسيطر عليها داعش سابقًا في العراق. تواجه هذه العائلات مجموعة من التحديات عند التقدم للحصول على الوثائق الثبوتية المدنية أو عند تسجيل الأطفال المولودين في أثناء النزاع: بسبب الحاجة إلى الحصول على تصريح أمني من الجهات الاستخباراتية، ومجموعة من المتطلبات الإضافية المخالفة للقانون إجرائيًا وإداريًا، فضلًا عن مواجهتهم الوصم من أفراد المجتمع. ولجميع هذه الأسباب - بالإضافة إلى الحساسية المتأصلة في هذه الحالات - يعد تأمين التوثيق لهؤلاء السكان أمرًا معقدًا للغاية. أما التحدي الرئيسي الآخر فيتمثل في عدم وجود عدد واضح لهذه المشكلة، على الرغم من أن العدد يُقدر على الأرجح بعشرات الآلاف، معظمهم من النساء والأطفال.

منذ عام ٢٠١٤، بدأت الجهات الأمنية في العراق في الاحتفاظ بقواعد بيانات لأفراد يُعتقد أنهم ينتمون إلى تنظيم الدولة الإسلامية؛ ثم كانت إضافة كل من المقاتلين وأقاربهم من الدرجة الأولى، بما في ذلك الزوجات والآباء والأطفال، إلى قواعد البيانات هذه. لا يزال التصريح الأمني المطلوب لإزالة أي اسم من قواعد البيانات شرطًا أساسيًا لحرية التنقل والتقدم بطلب التوثيق المدني. بالإضافة لذلك، لا تزال المعايير المحددة لإجراءات التصريح الأمني هذه غير واضحة، بل يتطلب الأمر أيضًا في كثير من الأحيان الإعلان عن التنصل من (تبرئة) أحد الأقارب المنتمين لتنظيم الدولة الإسلامية داعش أو المشكوك في انتمائهم أو الإبلاغ عنه (الإخبار). وفي حين أن هذه الشروط ليست مطلوبة باستمرار، إلا أنها تُطبق في بعض الأماكن وهو ما يتعارض مع عدد من مبادئ حقوق الإنسان الأساسية - بما في ذلك الإجراءات القانونية الواجبة - وتؤدي إلى آثار نفسية واجتماعية خطيرة للعديد من العائلات، بما في ذلك محاولات الانتحار المبلغ عنها.[٤٣] ومن المهم أيضًا ملاحظة أن هذه الإجراءات لا تحل محل التماسك الاجتماعي الأوسع نطاقًا أو مبادرات بناء السلام - أي أن الاستمرار في التبرؤ من الأقارب المنتمين لداعش أو الإبلاغ عنهم لا يؤدي بالضرورة إلى زيادة القبول أو فرص العودة إلى مناطق المنشأ. بل إن واقع الأمر يؤكد في كثير من الحالات، أن البعض ينظر لتلك العائلات بعد هذا الإعلان على أنه تأكيد للانتماء إلى الجماعات المتطرفة. ويعد هذا الأمر سلوكًا ملحوظًا بشكل خاص لأن عمليات تأمين العديد من المستندات - على سبيل المثال بطاقة السكن - يمكن أن تتطلب موافقة السلطات المحلية أو إقناع المسؤول بذلك، مثل المختار.

في عام ٢٠١٩، أصدرت وزارة الداخلية توجيهات إلى مديريات الأحوال المدنية بمعالجة الوثائق المدنية بغض النظر عن حصول الأسرة على تصريح أمني أم لا، وهو ما يتماشى مع القانون العراقي والدولي لحقوق الإنسان، بما يضمن الحق في الهوية القانونية. ومع ذلك، لم تُنفذ هذه التوجيهات بشكل متسق ولم تجر تلبية الدعوات إلى نظام استئناف من شأنه أن يسمح بالإبلاغ عن سوء الإجراءات. وفي واقع الأمر، فإننا حتى هذا العام ٢٠٢٢، لا تزال العوائق التي تواجه العائلات ذات الانتماء المفترض لداعش كبيرة، إذ لا تواجه تلك العائلات الحصول على التصريح الأمني فحسب، بل تشمل متطلبات إضافية مخالفة للقانون.

ففي آذار مارس ٢٠٢١، أصدرت محكمة النقض -التي تعتبر الملاذ الأخير في بغداد للقضايا الجنائية والمدنية- حكماً يطالب النساء ذوات الانتماء المفترض لداعش بتقديم أدلة على مكان وجود والد الطفل على شكل شهادة وفاة أو دليل على السجن، وهو أمر مستحيل بالنسبة للعديد من الأسر التي توفي فيها رب الأسرة أو اختفى في أثناء النزاع. وفي العام التالي، في آذار مارس ٢٠٢٢، بناءً على طلب من دائرة الطب الشرعي بوزارة الصحة في بغداد، بدأت المحاكم على نطاق واسع بمطالبة العائلات ذات الانتماء المفترض بالسعي لإثبات نسب الأب كشرط للحصول على شهادة ميلاد ووثائق مدنية أخرى بالنسبة للطفل بتقديم عينات من الحمض النووي لما يصل إلى ثلاثة أقارب ذكور من الأب. وهو ما يزيد من تعقيد العمل ويسبب في تطويلها، لأنه حتى لو كان من الممكن تأمين هذه العينات، فإن وقت استخراج الشهادات والأوراق الطويل فضلًا عن السفر المطلوب إلى بغداد يسبب هذا التعقيد والتطويل. وفي الشهور الأخيرة، تحديدًا في يوليو من عام ٢٠٢٢، أصدر مجلس القضاء الأعلى - الهيئة الاستشارية القضائية التي تشرف على القضاء العراقي - خطابًا إلى وزارة الهجرة والمهجرين يؤكد فيه على شرط إجراء فحوصات متعددة للحمض النووي ويؤكد ذلك بالنسبة للنساء المتزوجات من أجانب منتمين لداعش، وهو ما جعل تسجيل المواليد أمرًا مستحيلًا.

ونتيجة لهذه التطورات، ظهرت حلول قانونية لأقلية صغيرة فقط من العائلات ذات الانتماء المتصور إلى داعش، فقد امتلكت النساء المتزوجات من عراقيين إمكانية الحصول على شهادة وفاة للزوج بعد طلب تقديم عينات حمض نووي من ثلاثة أقارب للأب إلى دائرة الطب الشرعي في بغداد. وبعض الأمهات إذا استطعن التفاوض مع القاضي وطلب التساهل المتعامل مع قضيتهم. أما بقية العائلات، فلا يزال تسجيل المواليد وجميع الوثائق المدنية الأخرى أمرٌ بعيد المنال. وبشكل عام، لم يكن هناك تحرك حقيقي لفصل العمليات الأمنية عن الحصول على الوثائق المدنية منذ نهاية النزاع، وتختلف المعايير والمتطلبات بشكل كبير من منطقة إلى أخرى، ما يدل على الحاجة إلى توجيه وإنفاذ واضحين على المستوى المركزي .

٤٣- مجموعة *الحماية العامة في العراق، مذكرة حوادث الحماية الحرجة، يونيو (حزيران)* ٢٠٢٠.

أنا الآن أقوى من ذي قبل": تأمين الوثائق للسكان ذوي الانتماء المتصور"

عائشة أم لطفلين في الموصل بمحافظة نينوى. كان يُنظر إلى زوجها على أنه منتمٍ إلى داعش، ثم سُجن تاركًا عائشة لتدبر نفسها وأطفالها بوصفها باتت ربة الأسرة ومعيلها الوحيد. واجهت عائشة صعوبات في الحصول على الوثائق المدنية لها ولأطفالها بسبب وضع زوجها، ما تركهم عرضة للوصم الاجتماعي والمضايقات من مسؤولي الأمن، بل إن هذا لم يمكنها في كثير من الأحيان للحصول على الخدمات المختلفة بما في ذلك التعليم والحصص الغذائية الكافية. وكانت عائشة تخشى القبض على ابنها الأكبر في أي لحظة بسبب عدم امتلاكه أي وثائق ثبوتية.

وبدعم ثلاثة محامين، تمكنت عائشة من اجتياز الإجراءات المطلوبة للحصول على بطاقات الهوية الموحدة من إدارة البطاقة الموحدة لها ولأطفالها. فعلى مدار ١٧ شهرًا، تطلبت قضية عائشة إثبات النسب، والحصول على بطاقة الإقامة من إدارة الهوية المدنية، ووثائق الجنسية، ووثائق الحضانة. وبرغم هذه العقبات، ومع التوثيق المناسب، تمكنت عائشة من تسجيل أطفالها في المدرسة وإضافتهم إلى البطاقة التموينية لضمان التغذية السليمة. وهنا بالتحديد بدأت مخاوفها بشأن اعتقال ابنها الأكبر في التلاشي بشكل كبير، وتمكنت العائلة أخيرًا من التنقل عبر نقاط التفتيش بحرية.

تقول: "أنا الآن أقوى من ذي قبل".

٣. النساء والأسر التي تعولها نساء

تواجه المرأة -والأسر التي تعولها امرأة- تحديات خاصة هي الأخرى في محاولة (إعادة) إصدار وثائقها المدنية. يتم تمثيل هذه الأسر بشكل غير متناسب بين السكان في المواقع غير الرسمية والأسر ذات الانتماء المتصور، ومن المرجح أن تظل في حالة نزوح أكثر من الأسر التي يعولها الرجل.٤٤ وهو ما يمكن أن يتعارض في الوقت نفسه -بسبب سوء الفهم- مع حصول المرأة على التوثيق المدني والسعي وراء الحقوق المرتبطة بها.

تتعلق العديد من هذه التحديات بالمعايير ذات الصلة بالنوع "المعايير الجنسانية" التي يمكن أن تقيد حركة المرأة - بما في ذلك السفر من وإلى المكاتب الحكومية دون مرافقة من رجال العائلة. وهو ما يشكل تحديًا للأرامل٤٥ أو النساء اللاتي اختفى أزواجهن في أثناء النزاع. وهذا يعني أنه، حتى لو كانت مسافة السكن غير بعيدة ويمكن تدبير التكلفة والوقت، لكن قد تجد امرأة لا تمتلك وثائق ثبوتية لكنها غير قادرة رغم ذلك على الوصول إلى المكاتب الرئيسية، ويزيد الأمر خاصة إذا كان ذلك عبر مسافات طويلة مثل تلك المطلوبة للسفر إلى مناطقهم الأصلية لإكمال عمليات التوثيق المدني.[٤٦]

وهكذا تعاني الأسر التي تعيلها امرأة بالإضافة إلى الأعراف الاجتماعية والعقبات التي تواجهها المرأة، كما ذكر أعلاه، عقبات إجرائية إضافية عند تسجيل الأطفال. وبهذه الطريقة، فإن التحديات المرتبطة بالوثائق المفقودة تتغلغل أيضًا في الحياة الأسرية للمرأة وأطفالها. فعلى سبيل المثال، بينما يجب على كل من الرجل والمرأة تقديم شهادة زواج سارية، يجب على المرأة وحدها تقديم دليل على النسب من خلال عينة من الحمض النووي لما يصل إلى ثلاثة أقارب ذكور من جهة الأب. ودون شهادة وفاة أو طلاق، لا تتمكن المرأة أيضًا من الزواج مرة أخرى إذا رغبت في ذلك. وهكذا فبشكل عام، تعد كل تلك المتطلبات للعديد من الوثائق على مضاعفة الجهد والصعوبة على المرأة المعيلة لأسرتها بجانب المطالبة بحقوق السكن والأرض والميراث، ونقل الخدمات أو المزايا إلى أسمائهن في حالة غياب الزوج أو حتى ضمان الوصاية على أطفالهن. ولهذا كله، دعت الجهات الفاعلة قانونيًا في مجال حقوق الإنسان ومنظمات حقوق المرأة مرارًا وتكرارًا إلى تسهيل تلك الإجراءات والعمليات للأسر التي تعولها المرأة وتيسير استخراج المرأة للوثائق الثبوتية لها ولأطفالها [٤٧] ، لكن تلك المطالبات لم تحرز تقدمًا يُذكر منذ عام ٢٠١٩.

في حين أن كثيرًا من تحليل العوائق الإضافية التي تواجهها المرأة يركز على الأسر التي تعيلها امرأة، لكن يظل مهمًا ملاحظة أن مشكلة النوع الاجتماعي تؤثر أيضًا في الوصول إلى الأسر التي يعيلها رجل. أشارت إحدى منظمات حقوق المرأة إلى أن النساء اللواتي عملن معهن شعرن بأنهن غير قادرات على طلب أو متابعة إجراءات تأمين الوثائق والمستندات بسبب ترتيب السلطة الأسرية مع الأب أو الزوج أو أي قريب ذكر آخر.[٤٨] وفي الواقع،

٤٤- *المنظمة الدولية للهجرة (IOM)، الحصول على حلول دائمة في العراق: تجارب الأسر التي تعولها امرأة، ٢٠٢٠.*

٤٥- *المجلس الدنماركي للاجئين (DRC)، اليوم الدولي للأرامل: مقابلة مع أحد الخبراء في العراق، ٢٣ يونيو ٢٠٢٢.*

٤٦- *منظمة كردستان لمراقبة حقوق الإنسان (KoHRW)، نتائج مجموعات النقاش المركزة مع النازحين داخليًا في إقليم كردستان العراق، تموز يوليو ٢٠٢١.*

٤٧- *انظر على سبيل المثال: مجموعة الحماية العامة في العراق تقرير تحليل الحماية: الحق في الهوية والتوثيق المدني، أكتوبر(تشرين الأول) ٢٠٢١، المجلس الدنماركي للاجئين، لجنة الإنقاذ الدولية، المجلس النرويجي للاجئين، لأشخاص اللاورقيون في عراق ما بعد الصراع: حرمان من الحقوق، ومنع من الخدمات الأساسية، واستبعاد من جهود إعادة الإعمار، ٢٠١٩، الفريق الوطني لحقوق الإنسان، الخلفية والرسائل الموجهة إلى حكومة العراق وحكومة إقليم كردستان بشأن سحب المساعدات الإنسانية في العراق في آذار مارس ٢٠٢٢.*

٤٨-*حوار مع منظمة WRO لإعادة تأهيل المرأة من خلال عملها على مشكلة التوثيق المدني في إقليم كوردستان العراق، عبر الإنترنت، أغسطس ٢٠٢٢.*

وفي الواقع، فقد تواجه المرأة التي لا تمتلك وثائق ثبوتية تحديات أخرى في تأكيد حقوقها داخل أسرتها ثم في أثناء الزواج وبعده، بما في ذلك على سبيل المثال تأمين الميراث والنفقة، ما يعزز بشكل كبير قدرتها على اتخاذ قرارات تخص حياتها بعد الطلاق أو في حالات المعيشة المستقلة الأخرى.[٤٩]

في بعض الحالات، أبلغت بعض السيدات عن حالات تحرش واستغلال، بما في ذلك الاستغلال الجنسي، خلال محاولة (إعادة) إصدار وثائقهن أو عند الوصول إلى المكاتب ذات الصلة وخلال السفر المرتبط به.[٥٠] وللأسف عند حدوث هذه الحالات، عادة ما تكون قنوات الإبلاغ عن هذه الأخطار أو طلب التخفيف من حدتها محدودة للغاية. وقد جرى رفع توصيات لمعالجة تلك المخاطر التي تواجه المرأة عند استكمال عمليات التوثيق المدني،[٥١] على الرغم من أنها ليست بالضرورة ذات سمة منهجية خلال العمل. ويمكن للتوصيات أن تكون متنوعة، فلها أن تشمل على سبيل المثال التدريب وزيادة الوعي للجهات الفاعلة ذات الصلة مع إشراك النساء في جميع مراحل عملية تجديد الوثائق، بالإضافة إلى آليات إبلاغ أقوى وآليات استجابة أسرع، وضباط من النساء حاضرات في المكاتب ذات الصلة.

ترتبط مخاطر العنف القائم على النوع الاجتماعي ارتباطًا وثيقًا بالاستبعاد الاقتصادي، إذ تزيد معدلات الفقر من مخاطر التعرض.[٥٢] وفي الواقع، يرتبط هذا الاستبعاد الاقتصادي ارتباطًا وثيقًا بحصول الأسر التي تعولها امرأة على التوثيق المدني واستخراج الوثائق المطلوبة. وبسبب الأعراف الجنسانية التي تحد إلى حد كبير من فرص إدرار الدخل المتاحة للمرأة، تعتمد العديد من الأسر التي تعيلها امرأة على معاش الزوج الراحل أو أنظمة الرفاهية العامة للحصول على دخل. وغالبًا ما تكون هذه هي المصدر الوحيد للدعم المالي أو المنفعة الحكومية، والتي يتعذر الوصول إليها دون وثائق، كما أن الأسرة تواجه دونها تحديات إضافية في محاولة تغطية نفقاتهم. ونتيجة لذلك، لاحظت الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية أن تقديم المساعدة النقدية أو عرض وسائل أخرى لكسب لقمة جنبًا إلى جنب مع التدخلات القانونية يمكن أن يساعد في الحد من التعرض للعنف القائم على النوع الاجتماعي، فضلاً عن توفير مرونة أكبر للمرأة لمتابعة طلبات (إعادة) إصدار الوثائق.

لا يزال هناك حاجة إلى مزيد من البحث لفهم التفاعل بين المساواة بين الجنسين والعنف القائم على النوع الاجتماعي وحصول المرأة إلى التوثيق المدني. وعلى وجه الخصوص، يبدو أن السياسات والأنظمة الإجرائية المرتبطة بتأمين الوثائق في العراق مصممة بطريقة تتطلب من القريب الذكر العمل كوكيل للمرأة أو دعمها بشكل مباشر لتأمين حقوقها وحصولها على الخدمات المختلفة، ما يحرم المرأة من الاستقلالية القانونية. هناك حاجة لاستكشاف مزيد من التكامل بين تحليل النوع الاجتماعي والمشاركة الأوسع في حقوق المرأة وأمنها - بما في ذلك المشاركة مع الجهات الفاعلة التي قد تشارك الأمر كجزء من استكمال العمليات ذات الصلة. يمكن تحقيق ذلك من خلال استكشاف طرق لزيادة المشاركة والشراكات مع منظمات حقوق المرأة، التي غالبًا ما ترتبط مع شبكات المجتمع بشكل أفضل ولديها فهم أكبر للقوة والديناميكيات الاجتماعية وتأثيرها وأدوارها الفاعلة في المجتمع.

٤٩-مثلما نص عليه في *المجلس النرويجي للاجئين، منزل محطم: حقوق المرأة في السكن والأرض والممتلكات في عراق ما بعد الصراع، ٢٠٢٠: الحق في المهر (مهر العروس) ضروري للاستقلال الاقتصادي للمرأة. يُمكّن المهر المرأة من امتلاك نصيب في الممتلكات في إطار الزواج، ما يجعلها طرفًا في عقد الزواج بدلاً من كونها موضوعًا للبيع. إن حقها في الحصول على النفقة وامتلاكها باستقلالية يعزز قدرتها على اتخاذ قرارات حياتها بشكل كبير حتى بعد الطلاق.*

٥٠- *نتائج تقييم الحماية الإنسانية: نينوى وصلاح الدين، يناير (كانون الثاني) ٢٠٢٢.*

٥١- *المجلس النرويجي للاجئين، منزل محطم: حقوق المرأة في السكن والأرض والممتلكات في عراق ما بعد الصراع، ٢٠٢٠.*

٥٢- *حكومة العراق وصندوق الأمم المتحدة للسكان، الاستراتيجية الوطنية لمكافحة العنف ضد النساء والفتيات ٢٠١٨-٢٠٣٠، ٢٠١٨.*

Damaged housing in Salah al-Din.
Photo: Elysia Buchanan/DRC

المضي قدما في مشهد متغير

A woman receives counselling and legal assistance to obtain civil documentation for herself and her children.
Photo: Caroline Zullo/NRC

تُظهر التقييمات الإنسانية أن صمود السكان المتضررين من النزوح قد تراجع بشدة. وهذا يعني أنه على الرغم من إحراز تقدم في تلبية الاحتياجات الإنسانية منذ نهاية الصراع مع تنظيم الدولة الإسلامية داعش، إلا أن هذه المكاسب لا تزال تعتبر مكاسبًا هشة. وهو ما ينطبق بشكل خاص على النازحين داخليًا والعائدين الذين لا يمتلكون وثائق مدنية ثبوتية، وهؤلاء يشكلون أكثر نسبة ضعيفة من سكان البلاد.[٥٣] في الوقت نفسه الذي يعيش العراق فيه حالة انتقالية خلال الوقت الحالي. وهو ما يجعل الوضع السياسي في البلاد هشًا، في الوقت الذي تستمر المفاوضات حول تشكيل حكومة جديدة. ففي الآونة الأخيرة مثلًا، اندلعت اشتباكات في بغداد أسفرت عن مقتل ٣٤ شخصًا على الأقل وإصابة ٧٠٠ آخرين.[٥٤] "حثت بعدها الأمم المتحدة جميع الأطراف والجهات الفاعلة على الانخراط، دون مزيد من التأخير، في حوار سلمي بنّاء لدفع الإصلاحات ورسم طريق مفيدًا واضحًا للمضي قدمًا."[٥٥]

بمجرد تشكيل الحكومة العراقية الجديدة، ستتحمل مسؤولية ودورٌ رئيسي في تحديد أولويات الاستجابة للمساعدات في المستقبل. وهو دور معترف به على نطاق واسع، ويتطلب تركيزًا كبيرًا على إعادة بناء الخدمات وتعزيزها،[٥٦] بما ينبغي أن تشمل تلك الخدمات إجراءات لتسهيل الحصول على الوثائق المدنية. ومع ذلك، من المهم ملاحظة أنه إلى أن ينتهي تشكيل الحكومة، ستظهر بعض الحركات الراغبة في معالجة التحديات على مستوى السياسات والأنظمة الموضحة هنا. وفي الوقت نفسه، فإن اعتماد الأمر الوزاري رقم ٤٨٨ في أغسطس ٢٠٢٢ لتشكيل لجنة إصدار بطاقات الهوية المدنية للأيتام والمشردين وإعفائهم من رسوم الطلب البالغة ٢٥٠ ألف دينار عراقي يعد خطوة إيجابية، وهو ما يُظهر خطوة إيجابية في مسار الإجراءات الحكومية في هذه المرحلة قدر المستطاع. ورغم ذلك، لا تزال هناك مخاوف كبيرة حول التنفيذ المحلي الثابت لهذا الأمر خلال الركود السياسي المستمر. ونتيجة لذلك، يصبح من الأهمية بمكان أن تتخذ الإدارة القادمة خطوات عاجلة لمعالجة الأمر على مستوى السياسات والتحديات النظامية التي تواجه السكان المتضررين من النزوح لتأمين الوثائق المدنية، ومعالجة توفير الموارد الكافية لهم. وهذا يشمل اتخاذ إجراءات خاصة وتقديم اهتمام معين لتلبية احتياجات الفئات الفرعية الأكثر ضعفاً من السكان، على النحو المبين أعلاه.

في الوقت نفسه، بينما تستمر الاستجابة بالمساعدات لتقديم التدخلات الإنسانية والتنسيق بينها، ينبغي الاستمرار في إعطاء الأولوية لاحتياجات السكان المتضررين من النزوح الذين يفتقرون إلى التوثيق المدني - من حيث المساعدة القانونية ومواطن الضعف الأوسع التي قد يواجهونها. وفي العموم، يشير التخطيط والاستراتيجيات المحيطة بمرحلة انتقال الاستجابة الإنسانية إلى مدى أهمية معالجة هذا الأمر. ومع ذلك، تظل هناك حاجة إلى مزيد من الجهود لضمان عدم فقدان هذا التركيز في المرحلة الانتقالية، إذ تعتبر التدخلات الهادفة لتيسير الحصول على التوثيق المدني ضمن نطاق اختصاص الاستجابة الإنسانية حتى الآن. ولهذا بوصفه جزءًا من التخطيط الإنساني للعام المقبل [٢٠٢٣]، يجب على الجهات الفاعلة ذات الصلة إعادة النظر في المخاطر والفجوات - لا سيما بين المجموعات الفرعية المذكورة أعلاه من السكان - التي قد تكون قد نشأت نتيجة للتحولات في الديناميكيات السياسية والاقتصادية على مستوى الأسرة.

في الوقت نفسه، بينما تستمر الاستجابة بالمساعدات لتقديم التدخلات الإنسانية والتنسيق بينها، ينبغي الاستمرار في إعطاء الأولوية لاحتياجات السكان المتضررين من النزوح الذين يفتقرون إلى التوثيق المدني - من حيث المساعدة القانونية ومواطن الضعف الأوسع التي قد يواجهونها. وفي العموم، يشير التخطيط والاستراتيجيات المحيطة بمرحلة انتقال الاستجابة الإنسانية إلى مدى أهمية معالجة هذا الأمر. ومع ذلك، تظل هناك حاجة إلى مزيد من الجهود لضمان عدم فقدان هذا التركيز في المرحلة الانتقالية،إذ تعتبر التدخلات الهادفة لتيسير الحصول على التوثيق المدني ضمن

٥٣- مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية، *نظرة عامة على الاحتياجات الإنسانية في العراق*, مارس، آذار ٢٠٢٢.
٥٤- مركز تمكين السلام في العراق، *مراقبة الأمن والمجال الإنساني في العراق*: ٢٥ أغسطس(آب) - ١ سبتمبر(أيلول)٢٠٢٢، ١ سبتمبر(أيلول) ٢٠٢٢.
٥٥- مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، *بيان صحفي لمجلس الأمن حول الاضطرابات في العراق*، ١ سبتمبر ٢٠٢٢.
٥٦- إحاطة إلى مجلس الأمن من الممثلة الخاصة للأمين العام جانين هينيس بلاسخارت، مايو ٢٠٢٢.

نطاق اختصاص الاستجابة الإنسانية حتى الآن. ولهذا بوصفه جزءًا من التخطيط الإنساني للعام المقبل [٢٠٢٣]، يجب على الجهات الفاعلة ذات الصلة إعادة النظر في المخاطر والفجوات - لا سيما بين المجموعات الفرعية المذكورة أعلاه من السكان - التي قد تكون قد نشأت نتيجة للتحولات في الديناميكيات السياسية والاقتصادية على مستوى الأسرة.

ويُعطي إنهاء الاستجابة الإنسانية أيضًا تلميحًا بأنه سيتم إيقاف مجموعة الحماية بنهاية عام ٢٠٢٢، رغم كونها الفاعل الرئيسي لتنسيق تدخلات الحماية حتى الآن.[٥٧] ستستمر الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية وغيرها في تنفيذ بعض أنشطة الحماية حتى عام ٢٠٢٣، الأمر الذي يتطلب ما يكفي من الموارد والتنسيق. تُعد مجموعة الحماية، التي تقودها المفوضية، وسيلة مهمة لتنسيق المشاركة في عملية التوثيق المدني، بما في ذلك تقديم التقارير مباشرة إلى الفريق الوطني الإنساني (HCT) - المكون من كبار ممثلي الاستجابة الإنسانية - للمضي قدمًا في هذه الدعوة على نطاق المستوى المركزي.[٥٨] لكن في واقع الأمر، في الوقت الذي جرى التقدم بعدد من التوصيات، بات من الصعب فهم درجة التقدم في الأمر على مستوى السياسة والتأثير على المجتمع. وهكذا فإن إنشاء منصة واحدة لتقديم الحماية والحفاظ على حقوق الإنسان ضمن المرحلة الانتقالية يعد أمرًا داعمًا لزيادة مناصرة هذه الدعوة على مستوى أعلى، ويهدف هذه المنصة لقيادة المشاركات المختلفة في قضايا التوثيق المدني على المستوى المركزي. وسيظل من الضروري استكشاف مسارات للمشاركة المنتظمة للمعلومات مع الهيئات الأخرى ذات الصلة مع إنشاء روابط واضحة بالمستويات التشغيلية دون الوطنية لضمان إبلاغ هذه المشاركة وتنسيقها عبر مختلف المستويات والجهات الفاعلة.

هذا وقد أتاحت فكرة إنشاء بنية الحلول الدائمة مساحة جيدة لوكالات المعونة والمجتمع المدني العراقي والحكومة العراقية لمناقشة كيفية التنفيذ الفعلي وتحقيق الحلول الدائمة للسكان المتضررين من النزاع بشكل مشترك بينها. وبرغم تلك الجهود، فما زالت هناك فجوة كبيرة في قدرة هذه الهيئات على معالجة قضايا الحماية على مستوى مشاركة الحكومة، لا سيما من خلال آليات مجموعات التنسيق حسب المنطقة (ABCs). ورغم هذا، لا تزال الجهود جارية لتحسين ذلك لضمان انتقال استجابات الحماية - عند الاقتضاء - بشكل فعال إلى الهيكل الجديد وتمييز المخاطر والفجوات الناشئة بشكل فعال. وينبغي أن يشمل ذلك أيضًا توضيح دور فريق عمل الحلول الدائمة (DSTF) - التي تعتبر هيئة رفيعة المستوى مختصة بتقديم الاستراتيجيات والتخطيط لآليات الحلول الدائمة - في المناصرة ذات الصلة، مع الاعتراف بأنه من المحتمل أن تصبح مساحة رئيسية لتنسيق العمل من الجهات المانحة، مثل الأمم المتحدة والوكالات والمنظمات غير الحكومية بشأن العوائق التي تحول دون تحقيق الحلول الدائمة (بما يتماشى مع شروط الإحالة (ToR)).[٥٩]

بالإضافة إلى ذلك، وكما أشار التقرير، فإن التوثيق المدني يُعد قضية شاملة لها آثارها الممتدة على الحياة الكريمة اجتماعيًا واقتصاديًا لحياة الأسر المختلفة عبر نطاق واسع في المجتمع العراقي. وإدراكًا للاستجابة المتغيرة - وما ينتج عن ذلك من تحول في أولويات التمويل الدولي - ينبغي استكشاف فرص الترابط مع القطاعات الأخرى. وهذا قد يشمل عناصر المساعدة القانونية في تدخلات سبل العيش والاعتراف بالضعف الاقتصادي للعديد من هذه الأسر والقيود المفروضة على وصولهم إلى شبكات الأمان الاجتماعي - أو اشتراكهم في برامج بناء السلام، مثل تضمين المشاركة في تحسين الحصول على التوثيق المدني المتضمن في هيكل التماسك الاجتماعي. وبشكل عام، يوفر التحول في أولويات استجابة المساعدات فرصًا لاستكشاف طرقًا جديدة للتعامل مع الحصول على الوثائق المدنية، مع الاعتراف أنه دون معالجة القضايا الأخرى، فمن المحتمل ألا تستفيد هذه الأسر إلا بالقليل من مبادرات الإنعاش والتنمية الأوسع.

اليوم العالمي للهوية: خبرات مستقاة من تجربة نيجيريا

في عام ٢٠١٩ - اتفق على أن إثبات الهوية حق أساسي وضرورة عملية لتأمين الحقوق والحريات الأخرى واجتمع تحالف مكون من وكالات المعونة والحكومة ومنظمات المصلحة العامة للدعوة إلى اعتماد ١٦ سبتمبر (٠٩/١٦) باعتباره اليوم العالمي للهُوية. ورغم أن اختيار التاريخ كان مجرد أمرًا رمزيًا، لكن تحديد يوم عالمي هي مبادرة أساسية لإحياء ذكرى هدف التنمية المستدامة رقم ١٦,٩ للأمم المتحدة، الهدف الذي يدعو إلى توفير الهوية القانونية للجميع بحلول عام ٢٠٣٠، بما في ذلك تسجيل المواليد.[٦٠]

وكان من بين الجهات الفاعلة التي انضمت إلى الحملة مجموعة من الهيئات والوكالات الحكومية في نيجيريا. وفي العام نفسه، أصبحت الحكومة الفيدرالية لنيجيريا أول دولة في العالم تعترف رسميًا بيوم ١٦ سبتمبر باعتباره يوم الهُوية الوطنية على أن يتكرر الاحتفال به كل عام. وأفادت الجهات الفاعلة في مجال الحماية الإنسانية أنه منذ ذلك الحين - رغم استمرار وجود بعض التحديات دون أدنى شك - كانت تلك لحظة واضحة يمكن قياس التقدم من خلالها وتقييم التحديات وتعبئة العمل المنسق.[٦١] وهو ما يشير إلى إمكانية اتخاذ خطوة مماثلة في سياقات أخرى وأن مثلها تعتبر خطوة قادرة على تقديم الدعم المطلوب في بناء الزخم حول التوثيق المدني والهوية القانونية. والحقيقة أنه منذ عام ٢٠١٩، جمعت الحكومة الفيدرالية بين الجهات الفاعلة بدءًا من مكتب رئيس الجمهورية واللجنة الوطنية لإدارة الهُوية ووزارة الاتصالات والاقتصاد الرقمي ومجموعة من الجهات الفاعلة الأخرى العامة والخاصة وغير الحكومية من أجل وضع علامة البدء والتخطيط لمواصلة التقدم في مشروع الهوية الرقمية للبلد.[٦٢]

٥٧-مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية (OCHA)، بالعراق نشرة الشؤون الإنسانية: نظرة عامة على الانتقال الإنساني - مايو - يونيو ٢٠٢٢، يونيو ٢٠٢٢.

٥٨- بما في ذلك سلسلة من ملاحظات قضايا الحماية الحرجة (CPI) ومجموعة الحماية الوطنية، وتقرير تحليل الحماية: الحق في الهوية والتوثيق المدني، أكتوبر ٢٠٢١.

٥٩-تنص شروط الإحالة لفريق عمل الحلول الدائمة (DSTF) المقدمة في (مارس ٢٠٢٢) على أن المجموعة "ستطور وتنفذ إستراتيجية دعوة مشتركة ومتماسكة نيابة عن السكان النازحين لدعم الحلول الدائمة".

٦٠ -لمزيدٍ من المعلومات، راجع: https://www.id-day.org/

٦١- فعلى سبيل المثال، في يوم الهُوية الوطنية ٢٠٢١، أعلن ممثل رئيس جمهورية نيجيريا عن إطلاق ميزة تضيف طبقة من الأمان لأرقام الهوية الوطنية (NINs) في البلاد - وهي فكرة مُعرف فريد يتم إصداره لجميع النيجيريين المتقدمين بطلب تسجيل لمعالجة أي مخاوف تتعلق بخصوصية البيانات وحمايتها. وإضافة لذلك، أعلنت اللجنة الوطنية لإدارة الهُوية (NIMC) في اليوم نفسه عن استشارة أصحاب المصلحة من أجل إطلاق حملة توعية عامة حول قيمة الهوية الرقمية. دالبيرج، الهوية الوطنية الرقمية في نيجيريا: حالة الصناعة، ٢٠٢٢.

٦٢-نفس المرجع.

النتائج

لا يزال هناك العديد من التحديات المبلغ عنها، تلك التي يعاني منها السكان النازحين في العراق أمام عدم امتلاكهم للوثائق المدنية منذ عام ٢٠١٩ وحتى اليوم؛ وبعد ثلاث سنوات، يمكننا أن نقول أنه قد أُحرز بعض التقدم لكنه لا يزال محدودًا أمام معالجة العقبات السياسية والتشريعية لتيسير عمليات (إعادة) إصدار الوثائق. وبرغم أن هناك بعض التقدم في تقليل عبء الحالات الأخرى، لكن الوضع أصبح أكثر صعوبة بسبب إدخال بطاقة الهوية الموحدة، في الوقت نفسه التي تعاني الأسر من الوضع الاقتصادي المتدهور وإغلاق المخيمات الرسمية، ما أدى إلى تغيير كيفية حصول الأشخاص على المساعدة والخدمات المختلفة، فضلًا عن تلك المتطلبات الجديدة المخالفة للقانون المطلوبة بشكل خاص من أفراد العائلات ذات الانتماء المتصور. وفي حين أُحرز بعض النجاح في تسهيل الحصول على التوثيق المدني للعديد من أسر النازحين داخليًا والعائدين منذ نهاية النزاع، لكن الحالات المتبقية هي من بين أكثر الحالات تعقيدًا ما يتطلب وقتًا وموارد وإجراءات وسياسات واضحة وموحدة وقائمة على الحقوق لاستكمال حصولهم على التوثيق المدني.

هذا التقرير ليس سجلاً شاملاً للتحديات التي يواجهها النازحون والعائدون في رحلتهم للحصول على التوثيق المدني، إذ تختلف الديناميكيات والحالات لكل قضية اختلافًا كبيرًا من منطقة إلى أخرى. وبينما لا يزال الحصول على التوثيق المدني تحديًا على نطاق واسع في العراق - بما في ذلك السكان الذين لم يتأثروا بالنزوح - فإن النازحين والعائدين هم أكثر الأشخاص المعرضين لخطر الاستبعاد لأن افتقارهم إلى الوثائق يضاعف عوامل الضعف الأخرى، مثل حصولهم على احتياجاتهم من الخدمات الأخرى. وبرغم أن الأمر يعتبر شديد القسوة والحدة بالنسبة للأسر ذات الانتماء المتصور، وكذلك للنازحين داخليًا من سكان المخيمات والمواقع غير الرسمية، لكن يظل هناك حالات أخرى معقدة ضمن هيكل اجتماعي معين أو ديناميكيات أمنية أخرى. كما أن عدم القدرة على الحصول على التوثيق المدني له تداعياته طويلة الأجل على الأطفال مثل حرمانهم من التعليم والالتحاق بالمدرسة، ما يزيد من تهميش الفتيات والفتيان الذين فاتتهم سنوات من التعليم بسبب النزاع والنزوح. وهكذا بات من الواضح أنه دون إدخال تحسينات على عملية التوثيق المدني، ستظل مئات الآلاف من العائلات العراقية المتضررة من النزوح على الهامش، وتعاني من عدم القدرة على الحصول على الخدمات الرئيسية، أو تحقيق حلول دائمة، أو الاستفادة العادلة من الجهود الأوسع نحو التعافي والتنمية.

بات من الواضح أنه دون إدخال تحسينات على عملية التوثيق المدني، ستظل مئات الآلاف من العائلات العراقية المتضررة من النزوح على الهامش، وتعاني من عدم القدرة على الحصول على الخدمات الرئيسية، أو تحقيق حلول دائمة، أو الاستفادة العادلة من الجهود الأوسع نحو التعافي والتنمية.

وقد أثبتت التجربة على مدى السنوات الثلاث الماضية أن الإجراءات الخاصة بالسياق، تلك التي ترتبط بالديناميكيات المحددة لمجموعات أو مناطق معينة من السكان ومعالجتها هي الأكثر فعالية في تلبية الاحتياجات. وعلى كل فمن الواضح أنه دون اتخاذ إجراءات بشأن هذه العقبات على مستوى النظام والسياسة الأوسع، سيكون من الصعب للغاية معالجة عدد القضايا والحالات المتبقية، وتعزيز دوائر الضعف والإقصاء، وحرمان آلاف العراقيين من حقهم الأساسي في الهوية القانونية، وتهديد البلاد مقابل هدف التنمية الشاملة والاستقرار. إن أوقات الانتقال توفر فرصًا للتغيير أيضًا؛ لكن من الضروري أن تستغل بشكل يُنتج عنها تحولات إيجابية لمليون عراقي من النازحين داخليًا والعائدين ممن لا يمتلكون وثائق مدنية ثبوتية، وإلا فكل منهم معرض لخطر الاستمرار في العيش على هامش الحياة.

DRC staff deliver legal awareness training in Salah al-Din.
Photo: DRC.

التوصيات

حكومة العراق

يجب على حكومة العراق - ولا سيما مكتب رئيس الوزراء ووزارة الداخلية ووزارة العدل ووزارة الدفاع ومجلس القضاء الأعلى - أن تعالج بشكل عاجل الحواجز الحالية على مستوى السياسات التي تحول دون الوصول إلى الوثائق المدنية، بما في ذلك السماح للنازحين داخليًا بإكمال الإجراءات ذات الصلة في منطقة نزوحهم، وفصل الوصول إلى الوثائق عن الإجراءات الأمنية بشكل فعال، وإزالة متطلبات عينات الحمض النووي للحصول على توثيق هوية الطفل. وبالمثل، يجب على حكومة العراق اتخاذ خطوات لبناء القدرات وتوفير الموارد الكافية للأنظمة ذات الصلة، بما في ذلك التحديات التقنية المرتبطة بنشر بطاقات الهوية الموحدة. وعلى وجه التحديد:

- *اعتماد يوم ١٦ سبتمبر يومًا سنويًا للهوية الوطنية اعتبارًا من عام ٢٠٢٣. كما يتضح مما سبق، تُظهر تجربة نيجيريا أن هذا يوفر لحظة فارقة يمكن من عندها قياس التقدم وحصر التحديات وحشد العمل المنسق.*
- *على وزارة الداخلية وضع نظام تظلم واضح لمن حُرموا من وثائق التوثيق، وكذلك آلية آمنة للشكاوى والإبلاغ للسماح بالإبلاغ عن التحديات الفنية والإجراءات غير النظامية. يجب توفير موارد مناسبة، مع إجراءات واضحة للتحقيق والمتابعة، وتطويرها بالتعاون الوثيق مع الجهات الفاعلة في مجال الحماية.*
- *تخصيص ميزانية كافية لتعزيز القدرات الاستيعابية والأداء الوظيفي الكامل لمديريات الأحوال المدنية بما في ذلك التوظيف في البعثات المتنقلة والمكاتب الميدانية المؤقتة. يجب أن تأخذ هذه المخصصات في الاعتبار الحاجة الملحة لتلبية احتياجات تحقيق الحلول الدائمة - لا سيما في المواقع غير الرسمية وحيث تكون الاحتياجات مرتفعة بين السكان المتضررين من النزوح - وأن هذه الأنظمة قد ضعفت بشكل كبير بسبب سنوات من الصراع ونقص الاستثمار.*
- *تطبيق استثناء بشأن متطلبات الوثائق الداعمة للأطفال المولودين أثناء النزاع والذين لم يتم تسجيلهم عند الولادة ولا توجد قيود أمنية على عائلاتهم. تُظهر التجربة من لبنان - التي تم فيها تبسيط إجراءات تسجيل المواليد للأطفال السوريين المولودين خلال نطاق مُحدد- أن هذا يمكن أن يكون وسيلة فعالة لتلبية الحد الأدنى من متطلبات التوثيق لمساعدة الأطفال على الوصول إلى التعليم.[٦٣]*
- *الحرص على استمرار تنفيذ القرار الوزاري رقم ٤٨٨ من قبل المحاكم ووزارة الداخلية لضمان أن الأيتام والمشردين والأشخاص الذين يعيشون في فقر قادرون على التقدم بطلب للحصول على وثائق مدنية دون رسوم، وفقًا لشروط التوجيه الأخير.*
- *يجب على وزارة الداخلية والنازحين إضفاء الطابع الرسمي على إجراءات الوصول للنازحين غير القادرين على الوصول إلى مديريات الأحوال المدنية والمحاكم ذات الاختصاص القضائي في قضيتهم، بما في ذلك توسيع نطاق استخدام التوكيلات الرسمية وتنظيمها.*
- *يجب على مجلس القضاء الأعلى ضمان إصدار الوثائق وفقًا للقانون العراقي وعدم إدراج المتطلبات الإضافية غير القانونية، مثل عينات الحمض النووي المتعددة، والتصاريح الأمنية في إجراءات التقديم. يجب أن يشمل ذلك إصدار توجيه بإلغاء قرارات محكمة النقض المخالفة للقانون العراقي، وضمان تنفيذ المحاكم للتوجيه.*
- *توحيد إجراءات إصدار شهادات الوفاة وشهادات الزواج للرجال الذين اختفوا أثناء النزاع، بما في ذلك إصدار وسائل التحقق المجتمعية البديلة من خلال المجتمع (خطاب المختار، على سبيل المثال).*

٦٣- مفوضية شؤون اللاجئين، *لبنان يُسهل قواعد تسجيل المواليد للاجئين السوريين*، ٢٠١٨.

الأمم المتحدة

يجب على الأمم المتحدة أن تواصل وتزيد من دعمها لبناء قدرة الحكومة وتعزيز المؤسسات، فضلاً عن العمل على تضافر جهود الدعوة بشأن التوثيق المدني. وعلى وجه التحديد:

- *الاستمرار في دعم حكومة العراق في بناء القدرات الاستيعابية وتعزيز المؤسسات فيما يتعلق بإعادة إصدار الوثائق المدنية، بما في ذلك من خلال زيادة التمويل ودعم وضع خطط وزارية واضحة في هذا الصدد.*
- *ينبغي للمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بوصفهما قادة مشاركين في مجال الحماية وحقوق الإنسان، ضمان ما يلي:*
  - *الدعم الفني والتوجيه للمؤسسات العامة بشأن التوثيق المدني يمثل أولوية رئيسية للمجموعة عند البدء.*
  - *هناك روابط واضحة مع المستويين دون الوطني والمستوى التشغيلي، وأن هذه الروابط تساعد في الدعوة والتوجيه على المستوى المركزي. كحد أدنى، يمكن أن يشمل ذلك روابط تبادل المعلومات مع مجموعات التنسيق حسب المنطقة (ABCs)، بما في ذلك المدخلات المنتظمة من هذه المجموعات حول التقدم والتحديات في التوثيق الأمني.*
  - *المنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة التشغيلية الأخرى قادرة بشكل فعال على المساهمة في عمل المجموعة - لا سيما فيما يتعلق بالدعوة. يمكن أن يشمل ذلك نهج "تدفق العمل" بشأن التوثيق المدني لدعم المزيد من التعلم والمدخلات من الجهات الفاعلة التشغيلية، وخاصة للاسترشاد بها في التوجيه الاستراتيجي وبدء العمل.*
  - *ضمان الروابط والتنسيق الواضح مع فريق عمل الحلول الدائمة (DSTF) والفريق القطري المعني بشؤون العمل الإنساني (HCT)، لا سيما من أجل الدعوة المشتركة والمنسقة.*
- *كجزء من تخطيط الانتقال، يجب أن تقوم مجموعة الحماية العامة بجهود التنسيق مع وزارة الداخلية لوضع الأساس للإجراءات أو تحديد نقطة محورية لتخطيط البعثة المتنقلة الأعضاء في المجالات الرئيسية.*
- *يجب على مكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين - بصفتهما الوكالتين الرائدتين لوصول المساعدات الإنسانية والحماية، على التوالي - استكشاف تعزيز الروابط بين عمليات وصول المساعدات الإنسانية وحرية التنقل للسكان الذين لا يحملون وثائق. ويمكن أن يشمل ذلك زيادة التركيز على الاستراتيجية المعدلة لمجموعة عمل وصول المساعدات الإنسانية، وإقامة روابط واضحة مع منصة الحماية وحقوق الإنسان عند البداية.*
- *في مشاركتهم نحو تعزيز أنظمة الحماية الاجتماعية، يجب على برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية والوكالات الأخرى ذات الصلة توحيد الجهود لضمان أن السكان الذين ليس لديهم وثائق والذين حصلوا مؤخرًا على الوثائق قادرين على الوصول إلى هذه الأنظمة والتسجيل للحصول على مزايا الرعاية الاجتماعية.*
- *ينبغي لصندوق الأمم المتحدة للسكان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين - بالتعاون مع الجهات الفاعلة في مجال حقوق المرأة - تقديم الدعم لتطوير آليات واضحة للإبلاغ ومعالجة التقارير المتعلقة بالتحرش الجنسي وغيره من أشكال التحرش والاستغلال وسوء المعاملة. ويشمل ذلك بناء قدرات الجهات ذات الصلة في هذا المجال.*

قيادة أنظمة وآليات الاستجابة للمساعدات، ولا سيما الفريق القطري المعني بالشؤون الإنسانية وفريق عمل الحلول الدائمة (DSTF)

يجب أن تتخذ أنظمة وآليات الاستجابة للمساعدات - بما في ذلك بنية الحلول الإنسانية والدائمة - خطوات لضمان استمرار إعطاء الأولوية للوثائق المدنية واحتياجات السكان غير المسجلين في الاستجابة ومعالجتها. وهذا يشمل:

- *أن يضمن الفريق القُطري للعمل الإنساني الحفاظ على الوصول إلى الوثائق المدنية كأولوية ومؤشر على مكامن الضعف في خطة العمل الإنساني لعام ٢٠٢، بما في ذلك "ورقة إستراتيجية الاستجابة الخفيفة". وهذا يشمل تحديد أولويات تمويل المساعدة القانونية والتدخلات، فضلاً عن التركيز على مكامن الضعف الأوسع لهؤلاء السكان الذين افتقارهم إلى الوثائق يعني استمرار أو زيادة الاحتياجات في القطاعات الأخرى.*

- يجب على فريق العمل القطري وفريق عمل الحلول الدائمة إعطاء الأولوية للمواقع غير الرسمية في التخطيط والاستجابة، بما في ذلك في عمل اللجان الفرعية واختيار المناطق للبعثات المتنقلة والمكاتب الميدانية المؤقتة.
- قبل إنشاء منصة الحماية وحقوق الإنسان، يجب على الفريق القطري المعني بالشؤون الإنسانية وفريق عمل الحلول الدائمة تكثيف المشاركة في التوثيق المدني في الفترة التي تسبق الانتقال، مع التركيز على المعايير والالتزامات الرئيسية (مثل التغييرات التشريعية أو الإجرائية، والالتزامات العامة أو التوجيهات) والدعوة والتوصيات المستهدفة من أجل توفير المعلومات بشكل فعال لتقييم مخاطر التحول والفجوات.
- يجب أن يسعى فريق عمل الحلول الدائمة، على وجه الخصوص، إلى تعزيز الدعوة المنسقة بشأن التوثيق المدني باعتباره العائق الرئيسي والتدخل المطلوب لتأمين الوثائق الثبوتية المدنية. هذا صحيح بشكل خاص مع خفض دور الفريق القطري المعني بالشؤون الإنسانية وظهور فريق عمل الحلول الدائمة كمجال واضح للتنسيق والتخطيط للمشاركة المشتركة للأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية والجهات المانحة.
- تماشياً مع هذا، يجب أن يضمن فريق عمل الحلول الدائمة مشاركة أوضح للمعلومات حول نتائج المشاركة مع الحكومة على المستويات المركزية في هذه المنتديات- بما في ذلك من حيث الالتزامات والتوجيهات التوضيحية - لدعم المشاركة على المستوى دون الوطني ومراقبة تحقيق المعايير في التخطيط الانتقالي.
- استكشاف الفرص لتعزيز الروابط بين الوصول إلى التوثيق المدني والقطاعات الرئيسية الأخرى، بما في ذلك سبل العيش والتماسك الاجتماعي. يمكن أن يشمل ذلك من خلال المناقشات الاستراتيجية في المنتديات ذات الصلة (مثل مجموعة عمل السلام والمصالحة، ومجموعة سبل العيش في حالات الطوارئ، ومجموعة العمل النقدي، ومجموعة العمل الفنية للحلول الدائمة(DSTWG) لضمان دمج هذه الفرص بشكل أكبر في التخطيط والبرمجة الانتقالية.

الجهات المانحة والدبلوماسيون العاملون في العراق وبشأنه

يجب على المانحين والدبلوماسيين الاستمرار في دعم العمل في مجال التوثيق المدني، والتأكد من إبراز الاحتياجات ذات الصلة والدعوة إلى اتخاذ إجراءات كجزء من مشاركتهم مع حكومة العراق. وهذا يشمل:

- الاستمرار في دعم برامج المساعدة النقدية، بما في ذلك البرامج المرتبطة بالحماية والمساعدة القانونية، مع التركيز بشكل خاص على دعم الأسر المعيشية التي تعولها نساء والأسر في المواقع غير الرسمية. هذا مهم بشكل خاص لأن العائق الرئيسي أمام تجديد الوثائق لا يزال هو القدرة على تحمل التكاليف، والأسر التي لا تحمل وثائق ثبوتية غير قادرة على الوصول إلى أنظمة الدعم الاجتماعي البديلة.
- الحفاظ على التمويل للمساعدة القانونية وبرامج التوعية القانونية، بما في ذلك للسكان الذين يعيشون في مواقع غير رسمية.

A woman receives legal assistance to obtain civil documentation for her son in Anbar governorate.
Photo: Caroline Zullo/NRC

- تكثيف المشاركة المخصصة مع حكومة العراق بشأن الحواجز على مستوى السياسات التي تحول دون تحقيق الحلول الدائمة، و- الاعتراف بأن العمل المتضافر يتطلب إرادة سياسية من أعلى المستويات- يُشجع الإصلاحات في نظام التوثيق المدني في العراق أثناء الحوار حول الاستقرار والانتعاش وإعادة الإعمار.
- توفير التمويل لتعزيز قدرات مديريات الأحوال المدنية، مع التركيز بشكل خاص على إدارة البيانات، وتعميم الحماية، وعمليات الموارد البشرية الداخلية وإدارتها، والالتزامات القانونية القائمة على حقوق الموظفين.
- تأكد من تزويد المشاريع الممولة بالموارد اللازمة لدمج تحليل ونتائج النوع الاجتماعي.

توصيات برنامجية للجهات الفاعلة في الاستجابة

يجب أن تضمن الجهات الفاعلة في الاستجابة البرامجية، بما في ذلك المنظمات غير الحكومية الدولية والوطنية، أن توفر خبرات السكان المتأثرين معلومات عن البرمجة والمشاركة، وأن تستكشف فرص دمج اعتبارات النوع الاجتماعي وعبر القطاعات في التدخلات. وعلى وجه التحديد:

- بقدر ما تسمح اعتبارات المخاطر والسرية، مشاركة تقييمات الحماية، والحوادث المحددة، والتحديات التشغيلية المرتبطة بوصول السكان المتضررين من النزوح إلى الوثائق الثبوتية المدنية من خلال القنوات الحالية لضمان أن هذا يوجه بشكل فعال الاستراتيجية والتخطيط والمشاركة، وفي هذا الصدد، المساهمة بنشاط في المنتديات ذات الصلة بالإستراتيجية والدعوة والتنسيق.
- تضمين اعتبارات الوصول إلى الوثائق المدنية والأنشطة ذات الصلة في برامج سبل العيش والتماسك الاجتماعي، بالتشاور الوثيق مع الزملاء المعنيين بمجال الحماية.
- استكشاف فرص زيادة دمج تحليل النوع الاجتماعي وأهداف المساواة بين الجنسين في برامجهم، بما في ذلك بناء شراكات هادفة مع منظمات حقوق المرأة.
- جنبًا إلى جنب مع الجهات الفاعلة الأخرى - مثل الأمم المتحدة والجهات الفاعلة في الحكومة المحلية وآليات تنسيق الاستجابة - دعم وإفادة التقديرات من حيث الموظفين والموارد لمديريات الأحوال المدنية والمعاهد الأخرى ذات الصلة للعمل بكامل طاقتها، بما في ذلك توفير موارد فعالة للبعثات المتنقلة والمكاتب المؤقتة .
- إجراء الحماية المحلية وتحليل السياق قبل التدخلات، للاسترشاد بها في استهداف البرنامج والاستراتيجيات.

Funded by
European Union
Humanitarian Aid

Funded by the European Union. Views and opinions expressed are however those of the authors only and do not necessarily reflect those of the European Union. Neither the European Union nor the granting authority can be held responsible for them.