السلطة الوطنية الفلسطينية

التقرير القطري لدولة فلسطين حول
الإحصاءات الحيوية ونظام التسجيل المدني في فلسطين

عداد
امجد جوابرة- الاحصاء الفلسطيني
عماد الشنان- مكتب التسجيل المدني

رام الله- فلسطين
نوفمبر / 2007

1. الإحصاءات الحيوية في فلسطين:

يسعى الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ومنذ تأسيسه في العام 1993 إلى بناء وتطوير نظام الإحصاءات الحيوية في فلسطين، ليشكل هذا النظام مدخلا أساسيا لتخطيط التنمية البشرية، ومعرفة حجم وخصائص السكان في الأراضي الفلسطينية بهدف التخطيط الاجتماعي والاقتصادي، وهو يسير في هذا المجال ضمن التوجهات والتوصيات الرئيسية للأمم المتحدة مع خصوصية الحالة الفلسطينية. وبهدف تحقيق هذا الغرض يعمل الجهاز على ما يلي:

1. تحسين وتطوير نظم التسجيل المدني للوصول الى سجل سكاني يعتمد عليه كمصدر رئيسي في استخراج الإحصاءات الحيوية.
2. تعزيز التنسيق والتعاون الدائم بين مختلف الجهات المسؤولة عن نظام التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية.
3. استخدام بيانات التعدادات والمسوح لتكامل بناء نظام الإحصاءات الحيوية.
4. الالتزام والسعي الدائم نحو الاستجابة بمزيد من الفاعلية للاحتياجات الجديدة للمستخدمين.

مصادر الإحصاءات الحيوية:

1. **سجل السكان:** وهو يشمل بيانات الوقائع الحيوية التي يغطيها نظام التسجيل المدني في الأراضي الفلسطينية وهي (المواليد، الوفيات، الزواج، الطلاق، تنقلات الأفراد) بقية الوقائع الأخرى مثل إبطال الزواج، الانفصال القضائي، التبني، إضفاء الشرعية، الاعتراف بالشرعية غير مشمولة في هذا النظام بسبب عدم وجودها ضمن الحالة الفلسطينية.

2. المسوح: يعتبر هذا المصدر تكميلي (إضافي) للبيانات التي يوفرها نظام التسجيل المدني لانتاج الإحصاءات الحيوية، ويجري الحديث هنا عن المسح الصحي الديموغرافي الذي ينفذه الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني (كل 3 الى 5 سنوات)، اضافة الى مسح صحة الاسرة وقد نفذ في العام 2006، حيث توفر هذه المصادر بيانات مهمة لاستخراج معدلات الخصوبة والوفيات إضافة الى قياس نسبة تسجيل الأطفال اقل من 5 سنوات.

3. التعدادات: هذا المصدر تكميلي أيضا لاستخراج الإحصاءات الحيوية في الأراضي الفلسطينية، وقد قام الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بتنفيذ أول تعداد في العام 1997، كما يجري العمل على تنفيذ تعداد ثاني خلال العام الحالي 2007، وهو سيوفر بيانات مهمة لاستخراج الإحصاءات الحيوية.

بشكل عام تعتبر الإحصاءات الحيوية المتوفرة حاليا في فلسطين جيدة الى حد ما، حيث يتم الاعتماد في اخراج هذه الإحصاءات من المصادر المذكورة اعلاه مع تركيز الجهاز على ان يكون سجل السكان المصدر الرئيسي لهذه الإحصاءات وهو يسعى جاهدا لتطوير هذا السجل لتلبية هذا الهدف.

2. نظام التسجيل المدني في فلسطين:

إن نظام التسجيل المدني المعمول به في الاراضي الفلسطينية يخدم أغراضا عديدة ويقصد منه تسجيل وتخزين المعلومات المتعلقة بحدوث الوقائع الحيوية وخصائصها، واسترجاع تلك المعلومات لدى الاحتياج إليها في الأغراض القانونية والإدارية والإحصائية وغيرها.

يعود تاريخ التسجيل المدني في فلسطين الى العهد العثماني، حيث كان من اختصاص دائرة النفوس العثمانية وذلك استناداً إلى قانون النفوس العثماني لعام 1910 وقد تمت أول عملية تعداد في فلسطين أثناء فترة الانتداب البريطاني وتم انشاء سجل ملف خاص للتسجيل المدني والتسجيل المتأخر.

استمر هذا الوضع لغاية 1948 حيث تم نقل جميع الملفات للحكومة الأردنية والتي بدورها أناطت الموضوع إلى وزارة الصحة التي أصبحت مسؤولة عن تسجيل المواليد والوفيات والمحاكم الشرعية والكنسية التي كانت مسؤولة عن الزواج والطلاق ودائرة للجوازات مسؤولة عن إصدار البطاقات الشخصية وعملية التبليغ تتم عن طريق المستشفيات ومراكز الصحة والمخاتير والوجهاء. وكانت دوائر الصحة تقوم بعملية إصدار شهادات الوفاة وتم إنشاء دائرة مستقلة للأحوال المدنية وتم إصدار قانون الأحوال المدنية الأول رقم 32 لسنة 1966 وتم تطبيقه على المناطق الفلسطينية "الضفة الغربية" التي كانت في توأمه مع الضفة الشرقية من الأردن.

في 1967/6/5 تم الاستيلاء على جميع الملفات من قبل السلطات الإسرائيلية، وبنهاية عام 1967 قام الإسرائيليون بإجراء تعداد سكاني لأغراض أمنية وإصدار هويات "عسكرية" لكل شخص يزيد عمره عن 16 سنه وكانت الهويات تعبأ بخط اليد وكانت الهوية لا تتعدى 6 صفحات ويكون فيها الاسم الرباعي ورقم الهوية والصورة.

أما بالنسبة للجوانب التنظيمية لنظام التسجيل المدني خلال فترة الاحتلال للضفة الغربية وقطاع غزة، فقد كان هناك فصل لحالات الزواج والطلاق عن حالات المواليد والوفيات، حيث يتم تسجيل حالات الزواج والطلاق في المحاكم الشرعية والكنسية أولا ثم بعدها يقوم الشخص صاحب العلاقة بإبلاغ مكتب تسجيل السكان بحدوث الواقعة ضمن طلب خاص يسمى " طلب تغيير الحالة الشخصية" ، ولا تقوم المحاكم نفسها بهذا التبليغ بسبب عدم وجود أي تعاون بين هذه المحاكم والدوائر الخاصة بسلطات الاحتلال. أما حالات الولادة والوفاة فقد كان يتم الإبلاغ عنها مباشرة من قبل المؤسسة التي حصلت فيها الحالة أو من قبل صاحب العلاقة مباشرة.

إن افضل وصف لنظام التسجيل الذي كان موجود خلال تلك الفترة هو أنه عبارة عن إدارات مختلفة لإدارة تسجيل الوقائع الحيوية، فمكاتب تسجيل السكان تتبع السلطات الاسرائيلية والمحاكم الشرعية تتبع وزارة الأوقاف الأردنية (بالنسبة للضفة الغربية) والمحاكم الكنسية تتبع لسلطة الكنيسة.
وبالتالي فانه لم تكن توجد أي جهة معينة تنسق عملية التسجيل بين المحاكم الشرعية والكنسية ومكاتب تسجيل السكان التي كانت تسيطر عليها سلطات الاحتلال الإسرائيلي.

ومن المعروف أنه بعد إجراء التعداد السكاني في عام 1967 من قبل سلطات الاحتلال الإسرائيلية قامت بعد ذلك هذه السلطات بتكوين وإنشاء سجل السكان في الأراضي الفلسطينية المحتلة على أساس ذلك التعداد "العسكري". كما أن بيانات سجل السكان لم يتم حفظها على الكمبيوتر والتعامل معها على أساس محوسب حتى عام 1984 بالنسبة للضفة الغربية، وخلال السبعينيات بالنسبة لقطاع غزة.

في 1995/11/20 تم انتقال صلاحية التسجيل المدني السكان من الجانب الإسرائيلي إلى الجانب الفلسطيني، وعملت السلطة الوطنية على التسهيل على المواطنين وتشجيعهم على المبادرة على التسجيل نظرا للأهمية الخاصة لهذا الموضوع والتقليل من التكاليف الباهظة المترتبة على ذلك إضافة إلى العمل على إعادة بناء سجل سكاني سليم ودقيق وتوعية المواطن على أهمية تسوية وضعه وتصحيحه.

وأولت السلطة الوطنية الفلسطينية اهتماماً بالغاً لهذا الجانب وتم تأسيس دوائر للأحوال المدنية تابعه لوزارة الداخلية الفلسطينية لتتولى إدارة نظام التسجيل المدني في فلسطين وحسب ما نص عليه قانون الأحوال المدنية الفلسطيني الأول:

- تسجيل وقيد وقائع الأحوال المدنية للفلسطينيين من ولادة أو زواج أو طلاق أو وفاه أو إقامة وإصدار شهادات ومستخرجات القيد المتعلقة بها وبطاقات الهوية.
- قيد وقائع الميلاد والزواج والطلاق والوفاة للأجانب وإصدار الشهادات والمستخرجات المتعلقة بها في سجل خاص.

يغطي سجل السكان الحالي كامل الأراضي الفلسطينية، ويشمل الأفراد الفلسطينيين حملة الهوية الفلسطينية فقط بغض النظر عن مكان الإقامة سواء داخل الأراضي الفلسطينية أم خارجها، من ناحية أخرى لا يشمل هذا السجل السكان الأفراد الفلسطينيين المقيمين في الأراضي الفلسطينية ولا يحملون الهوية الفلسطينية، وكذلك الأفراد من حملة هوية القدس، والأجانب المقيمين في الأراضي الفلسطينية.

تخزن البيانات الجارية المتعلقة بالسكان المقيمين في الأراضي الفلسطينية في مكتب حكومي وطني يتولى بدوره إدارة شبكة مكاتب السجلات المحلية. وبموجب هذا الترتيب تجمع شتى أنواع البيانات على المستوى المحلي ويزود بها الملف المركزي بشكل جارٍ عن طريق شبكة حاسوب متطورة.

محتويات سجل السكان الفلسطيني:

(رقم الهوية: ويتكون من تسعة أرقام، الاسم الأول ، اسم الأب، اسم الجد، اسم العائلة، اسم الأم، الجنس، مكان الإقامة، تاريخ الميلاد، بلد الميلاد: ويقصد فيه اسم التجمع الذي حدثت فيه الولادة، دولة الميلاد، الحالة الزوجية: ويدرج تحت الحالة الزوجية: أعزب، متزوج، متعدد الزوجات، مطلق، أرمل، الديانة: مسلم، مسيحي، آخرون، المحافظة، رقم هوية الأب ، رقم هوية الأم)

من خلال جميع المصادر المذكورة اعلاه، تعتبر البيانات المتعلقة بالاحصاءات الحيوية هامة لغايات التعرف على الوضع الديمغرافي في المجتمع الفلسطيني. فقد الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني ضمن أولوياته توفير البيانات لهذه المؤشرات بصورة دورية وحديثة وذلك للخروج بتوقعات حول الاتجاهات المستقبلية لهذه المؤشرات بالإضافة لتوفير قاعدة بيانات كاملة لهذه الموضوعات، وذلك حتى يستفيد منها راسمو السياسات المختلفة وواضعو الخطط والباحثين والمهتمين.

جودة البيانات

يحصل الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني على نسخة محوسبة من سجل السكان (كل ستة أشهر تقريباً) من وزارة الداخلية، ومن ثم تجري عملية الفحص اللازمة لنسخة سجل السكان في الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني من عدة نواحي، والتي تعتبر أساسية في العمل الإحصائي، كاستيفاء البيانات وتناسق بيانات الفرد الواحد وتوافق البيانات مع دليل الترميز المستخدم، كما يقوم بتقييم بيانات المواليد والوفيات بهدف رفع نسبة اكتمال التسجيل.

أما مصادر البيانات المتعلقة بالزواج والطلاق تخضع الى سلسلة من الإجراءات لضمان توفير بيانات موثوق بها وذلك من خلال العمل على منع وقوع أخطاء وإزالة أسبابها والكشف عن الأخطاء وتصويبها حين وقوعها، وترافقت عملية ضبط النوعية في جميع مراحل العمل للمسوح الميدانية بدءاً من المرحلة التحضيرية ومروراً بالمرحلة التنفيذية حتى مرحلة معالجة البيانات واستخراج الجداول، أما بالنسبة لبيانات السجلات الإدارية فقد تم إجراء عمليات التدقيق والمقارنة والفحص الشامل لها، وتعتبر ذات جودة ومصداقية عالية.

3. الوضع الراهن لسجل السكان الفلسطيني:

الوضع الراهن لسجل السكان في الأراضي الفلسطينية ما زال في طور البناء والتطوير قياساً بالفترة الزمنية لاستلام السلطة الوطنية لمهامها في ادارة السجل من الجانب الإسرائيلي في 1995/11/20، فهو بحاجة للمزيد من العمل والجهد لتحديثه وبناءه بما يتوافق والمعايير الدولية وحاجة المجتمع الفلسطيني، وتتلخص اهم المشاكل التي تعتريه وتحول دون تحقيق الاستخدام المتكامل لبياناته بما يلي:

1. مشاكل في منطقية وتناسق بيانات الأفراد المسجلين، وهي موجودة في معظم متغيرات السجل وبدرجات متفاوتة مثل وجود حالات تكرار في رقم هوية الفرد، حالات يكون فيها تاريخ الميلاد اكبر من تاريخ الوفاة، اختلاف بين مكان الإقامة الفعلي للفرد ومكان الإقامة في السجل، اختلاف بين الحالة الزواجية الفعلية والحالة المسجلة.
2. نقص واضح في اكتمال تسجيل المواليد والوفيات.
3. مشكلة في دليل الترميز بحاجة الى تصحيح واعادة تصنيف وترتيب في كثير من المواضع، ويعتبر هذا الدليل بمثابة قاموس تعريفي لجميع متغيرات سجل السكان.
4. تحديث السجل لا يعكس واقع الحال لجميع السمات الديموغرافية والمكانية للأفراد المسجلين.
5. مصادر تحديث سجل السكان متقاطعة بين العديد من الجهات المختلفة مثل وزارة الداخلية، وزارة الصحة، المحاكم الشرعية والكنسية، ادارة المعابر، وغيرها دون وجود آلية عمل واضحة وموحدة تنظم العلاقة بين مختلف هذه الجهات بشكل يؤدي الى تدفق جميع البيانات الضرورية لتحديث السجل بشكل مستمر ومنتظم ويعكس الواقع الحقيقي للسكان وحركة الأفراد.
6. ارتباط السجل بالجانب الاسرائيلي.

4. إجراءات تطوير سجل السكان:

بهدف بناء وتطوير مصادر جمع بيانات الإحصاءات الحيوية في فلسطين يتم التركيز حاليا على تحسين نظام التسجيل المدني وتحديث سجل السكان، ليشكل المصدر الرئيسي لانتاج هذه الإحصاءات، حيث يجري العمل حاليا

1. الإشراف على العناصر الفنية والإدارية والقانونية للبرنامج الشامل لتحسين نظام التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية، بربط جميع الخدمات الادارية بالتحديث على سجل السكان وآلية تدفق المعلومات بين الجهات ذات العلاقة.

2. تحديد الإجراءات اللازمة للتغلب على المشاكل فنياً وادارياً ومادياً، ووضع خطة لبرنامج تحسين التسجيل المدني.

3. انشاء مجموعات عمل فرعية لتحدد وتطور الجوانب القانونية والتنظيمية اللازمة، لتبسيط نظم التسجيل المدني والإحصاءات الحيوية في الأراضي الفلسطينية.