



هيئة مكافحة الفساد



وزارة العدل

تدابير النزاهة والحوكمة في وزارة العدل



هيئة مكافحة الفساد



وزارة العدل

تدابير النزاهة والحوكمة في وزارة العدل

(الإدارة العامة للسجل العدلي، الإدارة العامة للطب الشرعي،
الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات)

فريق الإعداد

وزارة المالية وحدة التنسيق المركزي	وزارة العدل	هيئة مكافحة الفساد
أ. احمد عبد الهادي أ. سماح فرعون أ. عماد يونس	د. توفيق حزر الله د. أشرف القاضي أ. سلهم عويس أ. عماد عودة أ. نادر الدودة أ. يوسف عبيد	د. حمدي الخواجا أ. زياد سراحنه أ. رولا الكبيجي أ. جمال الشريف ترجمة: أ. وفاء القواسمة

حقوق الطبع والنشر محفوظة لهيئة مكافحة الفساد ووزارة العدل ©

وزارة العدل	هيئة مكافحة الفساد
الماصيون، شارع خليل أبو ريا، بجانب فندق السيزر هاتف: 022987662 فاكس: 022974491 البريد الإلكتروني: info@moj.pna.ps الصفحة الإلكترونية: http://www.moj.pna.ps	البيرة / البالوع/ شارع مكة الهاتف: 022424018 -022424017 -022424016 الفاكس: 022424015 البريد الإلكتروني: info@pacc.pna.ps الصفحة الإلكترونية: www.pacc.ps

فهرس المحتويات

الصفحة

الموضوع

5	تقديم.....
9	المقدمة.....
10	أهداف الدراسة.....
10	منهجية الدراسة.....
10	حدود الدراسة.....
11	ملخص النتائج.....
12	ملخص التوصيات.....
13	تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للسجل العدلي.....
13	القسم الأول: دائرة السجل العدلي.....
13	أولاً: ماهية خدمة إصدار شهادة عدم المحكومية.....
14	ثانياً: إجراءات الحصول على شهادة عدم المحكومية.....
15	ثالثاً: تدابير النزاهة والحوكمة في عملية إصدار شهادة عدم المحكومية.....
21	القسم الثاني: دائرة التصديقات.....
22	أولاً: ماهية خدمة التصديقات.....
22	ثانياً: الإجراءات المتبعة في عملية تصديق المعاملات.....
23	ثالثاً: تدابير النزاهة والحوكمة في عملية تصديق المعاملات.....
28	تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للطب العدلي.....
28	القسم الأول: ماهية الطب العدلي والإطار القانوني.....
28	اختصاصات الإدارة العامة للطب العدلي.....
29	هيكلية الإدارة العامة للطب العدلي.....
29	القسم الثاني: إجراءات العمل في دائرة الطب الشرعي / التشريح.....
31	تدابير النزاهة والحوكمة في إجراءات الطب العدلي – التشريح.....
33	ثانياً: تدابير النزاهة والحوكمة في إجراءات الطب العدلي – العيادات.....
36	ثالثاً: تدابير النزاهة والحوكمة في إجراءات دائرة المعمل الجنائي.....
36	إجراءات العمل في دائرة المعمل الجنائي.....
37	تقييم الانحرافات في دائرة المعمل الجنائي.....
38	رابعاً: تدابير النزاهة والحوكمة في الأعمال الإدارية للطب الشرعي.....
38	تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل
42	المنازعات.....
43	القسم الأول: خدمة ترخيص الخبراء.....
43	ماهية خدمة شهادة الخبراء.....
43	إجراءات تجديد شهادة رخصة للخبراء.....
45	تدابير النزاهة والحوكمة في عملية تجديد طلبات شهادات الخبراء.....
48	القسم الثاني: دائرة الجمعيات.....
48	أولاً: إجراءات عمل دائرة الجمعيات في تسجيل الجمعيات.....
49	ثانياً: إجراءات عمل دائرة الجمعيات في المتابعة على أعمال الجمعيات.....

فهرس المحتويات

الصفحة

الموضوع

50	.....	تقييم الانحرافات في إجراء المتابعة على اعتماد الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية.
54	.....	القسم الثالث: دائرة التحكيم.
54	.....	شهادة التحكيم
55	.....	إجراءات عمل دائرة التحكيم.
56	.....	تدابير النزاهة والحوكمة في إجراء المتابعة على إصدار شهادة التحكيم.
59	.....	القسم الرابع: دائرة الترجمة.
59	.....	ماهية خدمة الترجمة.
59	.....	إجراءات عمل دائرة الترجمة فيما يخص إصدار رخصة مترجم قانوني معتمد
62	.....	تدابير النزاهة والحوكمة في إجراء المتابعة على إصدار شهادة مترجم
67	.....	توصيات الدراسة.



تشكل دراسات تدابير النزاهة والحوكمة في الوزارات والمؤسسات مكوناً أساسياً في برنامج هيئة مكافحة الفساد. ويتم إعداد هذه الدراسات في إطار عمل هيئة مكافحة الفساد، من خلال تطوير التدابير اللازمة للوقاية من جرائم الفساد وتحديث آليات ووسائل مكافحتها.

والدراسة التي نضعها بين يدي القارئ بعنوان «تدابير النزاهة والحوكمة في وزارة العدل» تعالج موضوعاً في صميم اهتمامات هيئة مكافحة الفساد. وتكتسب أهميتها في أنها تسلط الضوء على نقاط الضعف والثغرات في وزارة العدل التي لها أهميتها الخاصة، إذ تشكل هذه الوزارة رئيساً لأركان قطاع العدالة في دولة فلسطين، حيث تسعى إلى بناء مجتمع يقوم على قواعد العدالة والمساواة، وحماية الحقوق والحريات، من خلال تعزيز مبدأ سيادة القانون، والمساهمة في صياغة وإعداد تشريعات مراعية لحقوق الإنسان، والفصل بين السلطات، واستقلال القضاء، ونشر الوعي القانوني للوصول إلى عدالة ناجزة، كما إن الوزارة لها تواصل بشكل مباشر مع الجمهور من خلال مجموعة من الخدمات العدلية والقانونية التي تقدمها للمواطنين، والتي من أهمها التصديقات، والسجل العدلي، والتحكيم، والترجمة، والطب العدلي، وغيرها. إضافة إلى دورها في رفد خزينة الدولة بالأموال من خلال الرسوم التي تجبها لقاء تقديم هذه الخدمات.

وبالتالي، فإن أي انحراف أو خلل في أداء هذه الوزارة قد يترتب عليه ضياع حقوق المواطنين، والمس في تحقيق العدالة. ولذلك فإن رصد نقاط الضعف والثغرات المتعلقة بعمل وزارة العدل ووضع خطة لمجابهتها من شأنه أن يعزز من قيم النزاهة ومبادئ الشفافية في هذه الوزارة ويعزز الإجراءات الوقائية فيها، وأن يرفع من مستوى جودة الخدمات التي تقدمها للمواطنين، وأن يحمي حقوقهم، ويساهم في تحقيق العدالة.

تأتي هذه الدراسة في إطار تنفيذ الاستراتيجية الوطنية عبر القطاعية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد 2020-2022 وثمررة التعاون والتنسيق ما بين وزارة العدل وهيئة مكافحة الفساد، من خلال توقيع مذكرة تعاون مشتركة بينهما. وحيث أنه قد تم الانتهاء من إعداد هذه الدراسة فإنه لا يسعنا إلا أن نتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى كل من شارك في إعداد هذه الدراسة من وزارة العدل ووحدة التنسيق المركزي في وزارة المالية، إضافة إلى الزملاء في الهيئة، على ما بذلوه من جهد وما خصصوه من وقت لتزويد الباحثين بالمعلومات والبيانات اللازمة لإعداد الدراسة.

إننا على يقين أن توصيات هذه الدراسة ستأخذ طريقها إلى التنفيذ وأن تسهم في تحسين وزارة العدل ضد الفساد وتعزيز الإجراءات الوقائية فيها، ورفع مستوى جودة الخدمات التي تقدمها للمواطنين، وأن يحمي حقوقهم يساهم في تحقيق العدالة.

مع الإحترام والتقدير،

رئيس هيئة مكافحة الفساد

أ. رائد محمود رضوان



تقديم وزارة العدل

تعتبر الحوكمة أحد أهم الوسائل والأساليب التي تضمن تحقيق الإصلاح المنشود وفقاً للمعايير الدولية في الجهاز الإداري للدولة، من حيث الفعالية والكفاءة والامتثال للقوانين والأنظمة واللوائح المعمول بها، وذلك من خلال ترسيخ قيم الشفافية والمساءلة والنزاهة والمشاركة وسيادة القانون والعدالة ومكافحة الفساد باعتبارها من المبادئ الأساسية لمفهوم الحوكمة، وهو الأمر الذي يتطلب القيام بالعديد من الإصلاحات على الصعيد المؤسسي والتشريعي من جهة، والعمل على رفع القدرات البشرية والمؤسسية، وكذلك تغيير نمط الثقافة والسلوك السائد في المؤسسات الحكومية من جهة أخرى.

وتأتي هذه الدراسة تنفيذاً لأهداف التنمية المستدامة بعيدة المدى والمعتمدة من قبل الأمم المتحدة عام 2015م للفترة الممتدة من 2016م إلى 2030م، والتزاماً من وزارة العدل بالعمل والتعاون مع كافة الشركاء على المستوى الوطني لتحقيق تلك الأهداف، واستجابة من الوزارة لتعهد الحكومة الفلسطينية بمواصلة جهودها الإصلاحية باتجاه نقلة نوعية في عمل المؤسسات الحكومية من خلال إدماج مبادئ الحوكمة، لتصبح أكثر فعالية وكفاءة وتلبية لإحتياجات المواطن باعتبار ذلك من المتطلبات الأساسية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة.

وتُعد مبادئ الحوكمة من أهم الأهداف المنضوية تحت إطار الهدف (16) الذي تم تكليف وزارة العدل بمهمة تنسيق الجهود المبذولة على المستوى الوطني من أجل تحقيقه.

من هنا تكمن أهمية الدراسة، كونها تسلط الضوء على ركائز تطبيق مفهوم ومبادئ الحوكمة في ثلاث إدارات عامة شملتها الدراسة ذات صلة بتقديم الخدمات العدلية للمواطنين، وتوضيح القواعد والإجراءات والتدابير اللازمة لآليات العمل وصنع القرار في المرافق الإدارية الثلاث، وبيان سبل تحقيق العدالة والشفافية والمساءلة فيها، وتعزيز الثقة والمصداقية في بيئة العمل، وإخضاع مهام وأنشطة تلك المرافق إلى مجموعة من السياسات والأنظمة وأدلة العمل الواضحة بهدف تحقيق الجودة والامتثال والتميز في الأداء، وكذلك إعداد آليات وإجراءات الإصلاح الإداري التي من شأنها المساهمة في تحقيق النجاح والتطور المستمر لتلك المرافق من جهة، ولتحقيق مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين متلقي الخدمة من جهة أخرى، وأيضاً إستحداث نظام متابعة وتقييم للأداء المؤسسي للمرافق التي إستهدفها الدراسة بشكل مستمر لضمان التحديث والتطوير في مجال عملها.

وأخيراً، لا يسعنا إلا أن نتقدم بالشكر والإمتنان لطاقم العمل في وزارة العدل وهيئة مكافحة الفساد الذي قام بإعداد هذه الدراسة الغنية.

مع الإحترام والتقدير،

وزير العدل

أ.د محمد الشلالدة



المقدمة

يُعد قطاع العدالة بكافة مؤسساته (وزارة العدل، ومجلس القضاء الأعلى، والنيابة العامة، وديوان قاضي القضاة، والمحكمة الدستورية، وديوان الفتوى والتشريع، والمعهد القضائي الفلسطيني) الأكثر تأثيراً على المواطن، لما له من دور في توفير الحماية للحقوق والحريات، ووضع حد لإساءة استخدام السلطة، والعمل على حل المنازعات، وتكمن مسؤولية قطاع العدالة الأساسية في إنفاذ القانون من خلال فرض النظام ومنع الجريمة ومراقبتها وتنفيذ عقوبتها. وحتى تتحقق العدالة المطلوبة ينبغي من جميع مؤسسات قطاع العدالة القيام بدورها ومهامها بكفاءة، من خلال خلق علاقة تكاملية بين هذه المؤسسات.

تشكل وزارة العدل ركن من أركان قطاع العدالة، حيث تسعى الوزارة للمساندة في بناء مجتمع يقوم على قواعد العدالة والمساواة، وحماية الحقوق والحريات؛ من خلال تعزيز مبدأ سيادة القانون، والمساهمة في صياغة وإعداد تشريعات مراعية لحقوق الإنسان، والفصل بين السلطات، واستقلال القضاء، وتقديم خدمات عدلية وقانونية بفاعلية، ونشر الوعي القانوني للوصول إلى عدالة ناجزة.

كما إنها من الوزارات التي تتواصل بشكل مباشر مع الجمهور من خلال مجموعة من الخدمات التي تقدمها ذات الحساسية العالية، والتي من أهمها التصديقات، والسجل العدلي، والتحكيم، والترجمة، والطب العدلي، وغيرها. إضافة إلى دورها في رفد خزينة الدولة بالأموال من خلال الرسوم التي تجب عليها لقاء تقديم هذه الخدمات. من هنا أولت هيئة مكافحة الفساد، هذا القطاع أهمية كبيرة جداً، وعملت على توقيع خطط ومذكرات تفاهم مشتركة مع مؤسسات قطاع العدالة الفلسطيني، وعلى رأسها كانت وزارة العدل، حيث كان أحد بنود مذكرة التعاون المشتركة هو إعداد هذه الدراسة؛ التي تركز على تدابير النزاهة والحوكمة في وزارة العدل.



أهداف الدراسة:

تقوم هذه الدراسة بتسليط الضوء على التدابير الوقائية بهدف استعراض نقاط الضعف والقوة في الإدارات العامة التالية: (الإدارة العامة للسجل العدلي، والإدارة العامة للطب العدلي والعمل الجنائي، الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات) والتي تعتبر من أهم الإدارات في الوزارة، نظراً لصلتها المباشرة بالمواطنين، وتقديم خدمات جوهرية وحيوية لهم. بهدف وضع خطة لتعزيز النزاهة والحوكمة في الوزارة، وكشف الثغرات الإجرائية أو القانونية، وتحليل أثرها واحتمالية حدوثها، وصولاً لتوصيات وقائية من شأنها أن تعزز بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد بالوزارة.

منهجية الدراسة:

تأتي هذه الدراسة على ضوء التعاون المشترك ما بين هيئة مكافحة الفساد ووزارة العدل، بهدف رصد مخاطر الفساد التي قد تؤثر على سلامة أداء ومخرجات الوزارة، وخروج بمجموعة من التوصيات والمقترحات الهادفة الى تعزيز الإجراءات الوقائية في الوزارة وتحسين موظفي الوزارة من الوقوع في شبكات الفساد ورفع ثقة المواطنين فيها.

تم تشكيل فرق مشتركة من طاقم هيئة مكافحة الفساد ووزارة المالية – وحدة التنسيق المركزي ووزارة العدل، اعتمد عمل هذه الفرق على قراءة ومراجعة التقارير السنوية الخاصة بالوزارة وتقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية، وعمل مقابلات مع أصحاب الاختصاص مع كل من إدارة السجل العدلي، والطب الشرعي والمعمل الجنائي، والشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات.

حدود الدراسة:

1. اقتصر الحدود المكانية لهذه الدراسة في وزارة العدل في المحافظات الشمالية في دولة فلسطين.
2. تم استهداف ثلاث من الإدارات العامة سابقة الذكر في وزارة العدل، وذلك بالتنسيق والاتفاق بين هيئة مكافحة الفساد ووزارة العدل، تماشياً مع المنهج العلمي في دراسات تدابير النزاهة والحوكمة.
3. على الرغم أن الأطباء العاملين في الإدارة العامة للطب الشرعي ينتمون لنقابة الأطباء الفلسطينيين؛ إلا أن هذه الدراسة لم تتطرق لإجراءات تعيين الأطباء أو حتى شروط الانتساب للنقابة.



ملخص النتائج:

1. مع الأخذ بعين الاعتبار العديد من الإجراءات الوقائية التي اتخذتها الوزارة في الإدارة العامة للسجل العدلي لتعزيز النزاهة والشفافية في عملها؛ إلا أن هناك بعض الثغرات ونقاط الضعف في هذه الإدارة العامة، أهمها:

✓ هناك ضعف في العديد من الإجراءات المتبعة لإصدار شهادة عدم المحكومية في دائرة عدم المحكومية، ذات أثر عالي على سلامة مخرجات هذه الدائرة.

✓ هناك ضعف في العديد من الإجراءات المتبعة في دائرة التصديق ذات أثر عالي على سلامة مخرجاتها.

2. هناك العديد من نقاط الضعف والثغرات في الإدارة العامة للطب الشرعي والمعمل الجنائي:

✓ هناك غياب لمدير دائرة التشريح أو الطب الشرعي، وقلة الكادر الوظيفي المتخصص بالطب الشرعي وتوزعهم جغرافياً في المحافظات الفلسطينية.

✓ هناك غياب لمدير دائرة المعمل الجنائي، وعدم استخدام أحدث الأدوات التكنولوجية الخاصة بعمليات المعمل، وعدم توفر حماية للعينات التي تعتبر أساساً لتقارير دائرة المعمل الجنائي.

✓ هناك غياب لمدير دائرة الشؤون الإدارية، وعدم وجود دليل إجراءات معتمد للإدارة العامة للطب الشرعي، ودوام بعض الأطباء الشرعيين كمحاضرين بالجامعات الفلسطينية.

3. هناك العديد من الثغرات ونقاط الضعف في الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات والتي لها أثر عالي على سلامة مخرجاتها، أهمها:

✓ التوقف عن إصدار شهادات للخبراء لعدم وجود قانون خاص لإصدارها.

✓ هناك ضعف في الإجراءات المتبعة في حل الجمعيات الخيرية، والهيئات الأهلية – ذلك أن حل الجمعيات والهيئات وإجراءات التنبيه والإنذار لها من صلاحية الدائرة المختصة في وزارة الداخلية بصفتها وزارة الاختصاص بتسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وفقاً لقانون رقم 1 لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية رقم 9 لسنة 2003 .



ملخص التوصيات:

1. ضرورة تفعيل العمل بالنظام الإلكتروني الجديد في الإدارة العامة للسجل العدلي، والذي سيقوم بربط عمليات إصدار شهادة عدم المحكومية وعمليات تصديق المعاملات المختلفة مع إيرادات الصندوق.
2. ضرورة إيلاء اهتمام من قبل مجلس الوزراء للهيكلية المقترحة لوزارة العدل.
3. ضرورة تقييم إجراءات العمل في الوزارة بشكل دوري مع أهمية وجود أدلة عمل لجميع إجراءات الوزارة.
4. الاهتمام بتدريب الكوادر البشرية العاملة في الوزارة، وخاصة في المجالات والمستجدات القانونية وأشكال التزوير والتزييف الحديثة.
5. ضرورة تفعيل عمل وحدة الرقابة الداخلية في الوزارة، والالتزام بالملاحظات الصادرة عن ديوان الرقابة المالية والإدارية.
6. تعيين مدير عام للإدارة العامة للطب الشرعي في الوزارة.
7. التأكد من أن الأطباء الشرعيين لا يمارسون أعمالاً أخرى بجانب عملهم في الإدارة العامة للطب الشرعي.
8. وضع دليل لإجراءات العمل أكثر وضوحاً في دائرة الطب الشرعي.
9. عدم التهاون في العقوبات بخصوص المخالفات أو الأخطاء التي قد تحصل في الإدارة العامة للطب الشرعي.
10. إبرام اتفاقيات تعاون محلية وإقليمية ودولية، للاستعانة بخبراتهم وإمكانياتهم في مجال الطب الشرعي.
11. توفير الاحتياجات اللوجستية لعمل الإدارة العامة للطب الشرعي من أجل سرعة الإنجاز.
12. تطوير العمل في دائرة المعمل الجنائي؛ مثل تزويدها بأحدث التقنيات والأجهزة الخاصة بعملها.
13. زيادة كادر الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات.
14. ضرورة إعداد أنظمة إلكترونية لربط العمليات الداخلية في الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات.

تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للسجل العدلي

القسم الأول: دائرة السجل العدلي والتصديقات:

السجل العدلي الوطني هو نظام محوسب لدى وزارة العدل الفلسطينية، ينطوي على سجلات تحتوي على بيانات جنائية بشأن أفعال جرمية ارتكبتها أفراد المجتمع، وتكون هذه السجلات محفوظة ومصنفة ومرتبطة بشكل خاص داخل قاعدة بيانات في النظام، وذلك لمدة زمنية محددة¹. يستند عمل إدارة السجل العدلي في الوزارة على قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2010م بشأن نظام السجل العدلي الوطني الفلسطيني.

يختص السجل العدلي والتصديقات في تقديم خدمات الجمهور المتعلقة بطلب الحصول على شهادات عدم المحكومية، وخدمات التصديق وتوثيق المعاملات الرسمية العدلية، والصادرة من المؤسسات والهيئات الرسمية كافة داخل الوطن والتي يراد استخدامها خارج الوطن، وعلى المعاملات المنظمة والصادرة عن المؤسسات والهيئات الرسمية خارج الوطن، والتي يراد استخدامها داخل الوطن، بهدف الحد من التلاعب والتزوير في المعاملات ولحفظ حقوق المواطنين. مع العلم بأن دائرة التصديقات في الهيكلية الحالية تابعة للإدارة العامة للشؤون الإدارية، وفي الهيكلية التي سيتم اعتمادها ستكون إحدى دوائر الإدارة العامة للسجل العدلي تحت مسمى "الإدارة العامة للسجل العدلي وخدمات الجمهور"².

هناك استخدامات متعددة أخرى للسجل العدلي، نظراً لاشتماله على قاعدة بيانات وطنية مركزية تتوافر فيها معلومات عن التاريخ الجنائي للأفراد، ما يشكل مصدراً مهماً ومعتمداً لإعداد الدراسات الخاصة بمستوى الجريمة في فلسطين، وكذلك إعداد الدراسات الإحصائية المتعلقة بها³.

أولاً: ماهية خدمة إصدار شهادة عدم المحكومية:

يتكون هذا القسم من ثلاثة أجزاء: يعرض الجزء الأول التعريف بخدمة إصدار شهادة عدم المحكومية، ويعرض الجزء الثاني إجراءات العمل المتبعة لإصدار شهادة عدم المحكومية، ويعرض الجزء الثالث تقييم لمخاطر الفساد في عملية إصدار شهادة عدم المحكومية.

شهادة عدم المحكومية: هي وثيقة رسمية تقوم السجل العدلي التابعة لوزارة العدل بمنحها لطالبيها، أو المفوضين بذلك قانونياً، تفيد بأن المستدعي لا يوجد بشأنه أية بيانات جنائية، ولم يصدر بحقه أية أحكام قضائية قطعية بجنائية، أو جنحة، أو لم يصدر قرار برد اعتبار عنها بحكم القانون⁴.

ووفقاً للمادة رقم (2) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) للعام 2010، تمنح شهادة عدم المحكومية لكافة الأشخاص الفلسطينيين وغير الفلسطينيين المقيمين إقامة دائمة أو مؤقتة على الأراضي الفلسطينية، شريطة عدم وجود حكم على الأشخاص (الطبيعي والاعتباري) بالحبس لمدة تزيد

¹ الموقع الإلكتروني لوزارة العدل (<http://www.moj.pna.ps>)

² مقابلة مع الأستاذ يوسف عبيد، مدير عام السجل العدلي في وزارة العدل، 2019/6/12.

³ نفس المصدر السابق.

⁴ نفس المصدر السابق.



عن ثلاثة أشهر، وعدم الحكم على المواطن بغرامة تزيد عن 300 دينار. كما تعطى هذه الشهادة لصاحبها فقط، أو المخول بذلك، بموجب تفويض منظم وفق الأصول، بعد إبراز الهوية الشخصية، أو جواز السفر، أو صور عنهما، حيث يقوم الموظف بإدخال البيانات إلى الحاسوب والتحقق من سجله الجنائي، وبعد التحقق يقوم الموظف إما بمنح المواطن شهادة عدم المحكومية، أو يخبره بعدم إمكان ذلك بسبب وجود أحكام قضائية جنائية صادرة بحقه.

تبلغ رسوم إصدار شهادة عدم المحكومية 15 شيكل في جميع المحافظات ومكاتب البريد، ما عدا في مكتب البلدة القديمة في الخليل الرسوم 5 شيكل فقط.

يتم تقديم خدمة إصدار الشهادات حالياً في ثماني محافظات (رام الله، ونابلس، والخليل (راس الجورة، والبلدة القديمة)، وجنين، وطولكرم، وأريحا، وبيت لحم، وطوباس)، بالإضافة الى تقديم خدمة إصدار شهادة عدم المحكومية من خلال مكاتب البريد البالغ عددهم 20 في مختلف المحافظات.

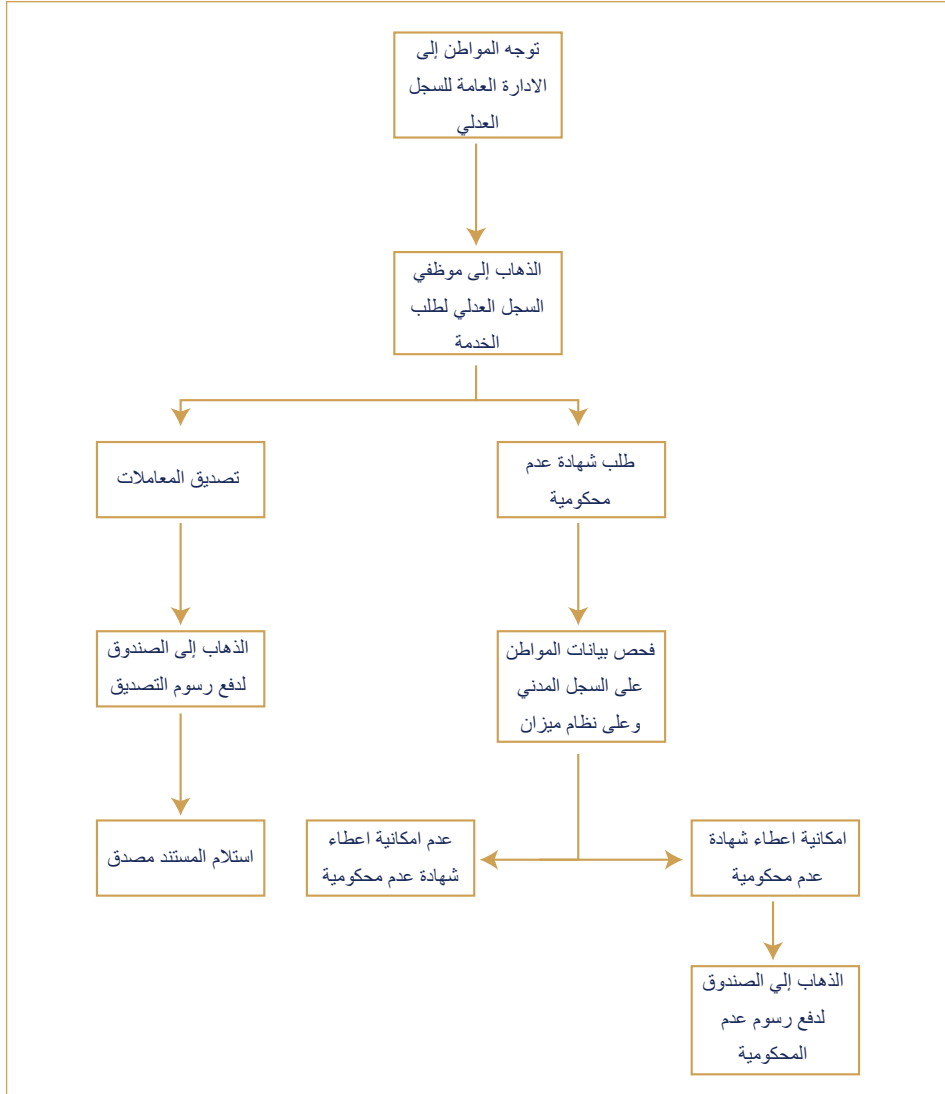
ثانياً: إجراءات الحصول على شهادة عدم المحكومية:

1. يتوجه المواطن إلى الإدارة العامة للسجل العدلي أو الفروع التابعة لها في مختلف محافظات الوطن أو مكاتب البريد، للحصول على شهادة عدم محكومية، حيث يقوم المواطن بإبراز الهوية الشخصية إلى موظف المختص، يقوم الموظف بدوره بفحص اسم المواطن على نظام السجل المدني وعلى نظام المحاكم المربوط مع مجلس القضاء الأعلى (ميزان) الذي يظهر الأحكام القضائية الفلسطينية بشكل محدث يومياً، وبعد الفحص والتأكد من عدم وجود سوابق محكومية على المواطن، يطلب الموظف المختص من المواطن تسديد رسوم الشهادة في الصندوق، وفي حال وجود أحكام قضائية على المواطن يزيد الحكم فيها عن 3 أشهر، يقوم الموظف بإرشاده بضرورة تقديم طلب رد الاعتبار للنائب العام، ليتم لاحقاً إصدار شهادة عدم المحكومية.

2. بناء على طلب من موظف السجل العدلي يتوجه المواطن إلى أمين الصندوق حيث يقوم بدوره بتحرير وصل قبض برسوم إصدار شهادة عدم المحكومية البالغة 15 شيكل، حيث تعطى النسخة البيضاء من الوصل إلى المواطن، وتبقى النسخة الزهرية والخضراء في دفتر الوصولات الذي تستلمه الوزارة مختوماً من وزارة المالية والتخطيط، لاحقاً تحول الدفاتر الممثلة إلى دائرة المالية في وزارة العدل لتدقيقها.

3. من ثم يعود المواطن إلى الموظف ويسلمه وصل الدفع، والذي بدوره يقوم بطباعة الشهادة وتسليمها للمواطن، حيث تحتوي الشهادة على: اسم المواطن ورقم هويته، وعدم وجود محكومية عليه، ويكون سريان مدة الشهادة 6 أشهر، وتحمل ترويسة وزارة العدل وموقعة من قبل الموظف ومختومة بختم الوزارة. والجدير بالذكر أنه يتم إصدار شهادة عدم المحكومية للأجانب المقيمين في داخل دولة فلسطين بعد الاطلاع على جواز السفر، ويتم إضافة بيانات الشخص إلى النظام العدلي، وفي حال لم يكن مقيم يطلب منه شهادة عدم محكومية جديدة من البلاد المقيم فيها، وبناء عليه يتم منحه شهادة عدم المحكومية فلسطينية.

رسم بياني رقم (1) يوضح إجراءات الحصول على شهادة عدم المحكومية:



ثالثاً: تدابير النزاهة والحوكمة في عملية إصدار شهادة عدم المحكومية:

يمكن اكتشاف الفجوات أو نقاط الضعف في عملية إصدار شهادة عدم المحكومية وفق الآتي:

1. احتمالية عدم الدقة في بيانات المراجعين:

تعتبر هذه الخطوة أساسية في عملية إصدار شهادة عدم المحكومية، حيث يقوم الموظف هنا من خلال ثلاثة أنظمة بفحص بيانات المراجع على نظام يسمى (JRS) (السجل المدني، ونظام



ميزان، ونظام لطباعة وإصدار شهادة عدم المحكومية)، مع العلم أنه يوجد لكل موظف اسم مستخدم وكلمة مرور على هذه الأنظمة تظهر لدى مدير عام الإدارة. ويقوم الموظف بذلك بموجب المادة (10) لقرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2010، التي تنص على ختم وتوقيع شهادات عدم المحكومية من قبل مدير عام إدارة السجل العدلي أو من يفوضه.

يظهر الانحراف في الإجراء هنا بشكل قوي جداً، فهناك احتمالية قيام الموظف المختص بإصدار شهادة عدم محكومية لمواطن رغم وجود سوابق قضائية، بسبب أن الموظف في السجل العدلي هو نفسه من يقوم باستقبال المواطن وتدقيق هويته وفحص بياناته على الأنظمة ويقوم بإصدار الشهادة وختمها وتوقيعها بنفسه، حيث أن توقيع موظف السجل العدلي معمم لدى وزارة الداخلية والخارجية ومعتمد، ووفقاً للمادة رقم (10) لقرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2010، التي تنص على ختم وتوقيع شهادات عدم المحكومية من قبل مدير عام إدارة السجل العدلي أو من يفوضه، والجدير بالذكر أن مدير عام الإدارة قام بتفويض الموظفين في السجل العدلي بالتوقيع على شهادات عدم المحكومية.

من نقاط الضعف الأخرى في الإجراءات أن النظام الخاص ببيانات السجل المدني بعض بياناته غير محدثة منذ العام 2009م، ويقوم أحياناً موظفي السجل العدلي بإدخال بيانات المراجعين الجدد بأنفسهم على نظام السجل المدني. بالإضافة إلى تعدد الأنظمة التي يقوم موظفو السجل العدلي بفحص بيانات المراجعين من خلالها (السجل المدني، ميزان، نظام طباعة الشهادة)؛ مما قد يؤدي إلى وجود أخطاء غير مقصودة. وفي أحيان أخرى قد يتم إصدار شهادة عدم المحكومية بالرغم من وجود حكم قضائي يزيد عن 3 أشهر، والجدير بالذكر أن وحدة التدقيق الداخلي في الوزارة تقوم بعمل التدقيق والمراجعة وفق توجيهات معينة ترتبط بتعليمات من الوزير مباشرة.

هناك أثر قوي واحتمالية عالية لحدوث أخطاء في هذه الإجراءات، بسبب أن عملية طلب الشهادة وإصدارها تتم لدى موظف واحد فقط، خاصة أن هذه العملية في وقت إعداد الدراسة كانت تتم بالاعتماد على برنامج (JRS) سابق الذكر، وأن المؤسسات المتعلقة به غير مربوطة مع بعضها بشكل إلكتروني، وهذا يعني عدم ربط تنفيذ الخطوات مع بعضها، ويعني أيضاً أن عملية الرقابة على أداء موظفي السجل العدلي على هذا البرنامج لا يتم بشكل مستمر ومتواصل، والاكتفاء بقيام مدير عام الإدارة بفحص عينات عشوائية من مخرجات الموظفين، ليتأكد من سلامة الإجراءات التي تمت مسبقاً من قبل موظفي السجل العدلي.

2. احتمالية عدم استيفاء رسوم إصدار شهادة عدم المحكومية:

قد يكون هناك احتمالية عالية بعدم استيفاء رسوم إصدار الشهادة، مما يترتب عليه تسرب مالي مرتفع، حيث تساهم هذه الرسوم برفد خزينة الدولة بالإيرادات.

واحتمالية وجود هذا الانحراف تعود إلى المبررات الآتية:

✓ يظهر الانحراف في الإجراء هنا قوي جداً، من خلال احتمالية قيام الموظف بإصدار شهادة عدم محكومية للمراجع دون استيفاء الرسوم، بسبب عدم عمل مطابقة ما بين مدفوعات

الصندوق الخاصة بشهادات عدم المحكومية وما بين عدد الشهادات الصادرة، حيث عند الساعة الثانية ظهراً يعلق الصندوق أمام استقبال طلبات الدفع لإجراء المطابقة ما بين عمليات الدفع على برنامج اكسل وبين سندات الدفع الزهرية والصفرية من دفاتر سندات القبض، دون عمل مطابقة يومية مع ما تم إصداره فعلياً من برنامج طباعة شهادات عدم المحكومية، علماً أن الصندوق يقوم برفع تقرير شهري عن إيرادات الصندوق للإدارة العامة للشؤون الإدارية في الوزارة لأنه وحسب الهيكلية الحالية في الوزارة تكون تبعية الصندوق الإدارية للإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية.

✓ قد تتسبب العلاقات أو معرفة مسبقة ما بين موظفي السجل العدلي مع مراجعين قد يؤدي إلى إصدار شهادات عدم محكومية لهم دون طلب وصل قبض من الصندوق.

✓ أحياناً قد يوجد عدد كبير من المراجعين خلال أيام معينة في دائرة السجل العدلي مما قد يؤدي إلى إرباك موظفي السجل العدلي وإصدار شهادات دون التأكد من استلام وصل القبض من المراجع.

✓ تجبي الوزارة هذه الرسوم الخاصة بإصدار شهادة عدم المحكومية استناداً إلى المادة رقم (7) من قانون الموازنة العامة (قانون رقم 7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية). من جهة أخرى، تشير تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية (خاصة تقرير العام 2016) إلى عدم قانونية الرسوم المفروضة على إصدار شهادات عدم المحكومية من قبل وزير العدل، حيث أن قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2010 لم يشر إلى فرض رسوم على إصدار هذه الشهادات.

✓ لكن من المؤكد أن احتمالية حدوث التسرب المالي ستتخفض في حال تم اعتماد واستخدام نظام الكتروني جديد للسجل العدلي، حيث يعتمد هذا البرنامج على موافقة واعتماد تثبيت الدفع من قبل موظف الصندوق بشكل إجباري قبل إعطاء أمر طباعة شهادة عدم المحكومية. وهذا يعتبر بمثابة مطابقة إلكترونية بين عدد الشهادات الصادرة وإيرادات الصندوق.

3. عدم استكمال تحديث بيانات السجل العدلي:

هناك نقطة ضعف في هذا الإجراء قوية جداً وذلك لعدة أسباب منها: أن بعض بيانات السجل المدني الموجودة على النظام الذي يفحص عليه موظفي السجل العدلي غير محدثة منذ 2009م، حيث يقوم الموظفون بتحديث البيانات بأنفسهم. كذلك المواطنين الذين عليهم أحكام قضائية صدرت بحقهم في المحافظات الجنوبية قادرين للحصول على شهادات عدم محكومية من وزارة العدل في المحافظات الشمالية، وذلك التزاماً بقرار مجلس الوزراء بعدم الأخذ بالأحكام القضائية التي صدرت في غزة بعد العام 2006م. كذلك الحال بالنسبة للمواطنين حملة الهوية الزرقاء من القدس، حيث تمنح لهم شهادات عدم المحكومية من وزارة العدل، إذا لم يصدر بحقهم أحكام قضائية في المحاكم الفلسطينية فقط، علماً أنه قد يكون صدر بحقهم أحكام قضائية في المحاكم الإسرائيلية.



يترتب أثر قوي جداً على نقطة الضعف في هذا الإجراء، واحتمالية عالية جداً أيضاً، ولكن سوف تتخفف هذه الاحتمالية في حال تم اعتماد واستخدام نظام الكتروني جديد للسجل العدلي، حيث سيقوم هذا النظام بربط وزارة العدل بقاعدة بيانات السجل المدني في وزارة الداخلية.

4. تزوير شهادة عدم المحكومية:

تظهر احتمالية ضعيفة لتزوير شهادة المحكومية، بسبب وجود عدة توافيق معتمدة للشهادة، وتعميم توافيق موظفي السجل العدلي المخولين بالتوقيع على وزارتي الداخلية والشؤون الخارجية. لكن أثره قد يكون عال جداً في حالة ظهور هذا الخطر، حيث سيتيح للمواطنين الذين صدر بحقهم أحكام قضائية سابقة الحصول على شهادات عدم المحكومية، علماً أنه يتم حالياً العمل على إصدار نماذج جديدة لاعتمادها في إصدار الشهادات تتميز بوجود دلالات أمنية تسهل عملية كشف تزويرها.

5. تنوع خبرات موظفي السجل العدلي:

هناك احتمالية ضعيفة لحدوث انحراف تظهر بسبب تنوع خبرات الموظفين في السجل العدلي منها الإدارية وبعضها قانونية، خاصة في المديريات، حيث تضطر المديريات بالرجوع إلى مدير عام السجل العدلي والذي يحمل تخصص قانوني وفقاً للمادة رقم (4) من قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2010م بشأن نظام السجل العدلي الوطني الفلسطيني، بخصوص القضايا القانونية التي ترتبط بطبيعة العمل، والتي تتطلب صياغتها خبرة قانونية سواء بالكتابة أو للرد عليها.

جدول رقم (1) مصفوفة تدابير النزاهة والحوكمة في إجراءات إصدار شهادات عدم المحكومية

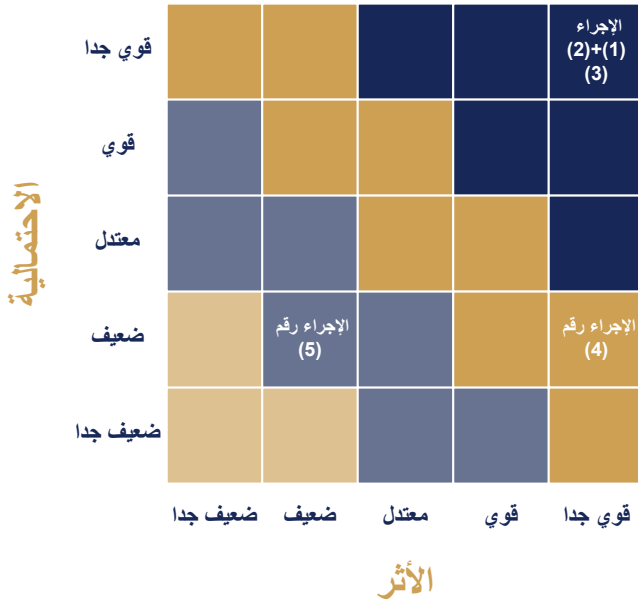
الوصف والإجراءات في الإجراءات	سبب الاحراف	الاحتمالية	الأثر	الضوابط المتوقعة	تقييم الضوابط المتاحة	الضوابط المقترحة
الإجراء رقم (1) فحص موظف السجل المدني بيانات المرشحين وإصدار شهادات عدم محكومية.	1. الموظف في السجل المدني هو نفسه من يقوم باستقبال المرشحين وتلقي هويته وفحص بياناته على النظام، ثم يقوم بإصدار شهادة عدم المحكومية وختمها وتوقيعها. 2. تعدد مصادر البيانات التي يعود لها موظف السجل المدني عند فحص بيانات المرشحين. 3. عدم تحديث بعض بيانات السجل المدني.	مرتفع	مرتفع	يتم إجراء فحص عينات عشوائية من مخرجات الموظفين، يتأكد من سلامة الإجراءات التي تمت مسبقاً من قبل موظفين السجل المدني، و وحدة التدقيق الداخلي في الوزارة تقوم بعمل التدقيق والمراجعة وفق توجيهات معينة ترتبط بتعليمات من الوزير مباشرة.	متوسط	تفعيل العمل على البرنامج الإلكتروني الجديدة وربطها مع وحدة الرقابة الداخلية.
الإجراء رقم (2) عدم استيفاء رسوم إصدار شهادة عدم محكومية.	1. عدم المطابقة ما بين إيرادات الصندوق، وشهادات عدم المحكومية وما بين إصدارات الشهادات يومياً 2. بسبب علاقات أو معرفة مسبقة مع بعض مرشحين 3. وجود ضغط مرشحين.	مرتفع	مرتفع	يتم إرفاق الوصل للموظف المختص بإصدار الشهادات ليتم التأكد من استيفاء الرسوم.	متوسط	بدء العمل على النظام الإلكتروني الجديد والذي لا يقوم بإصدار شهادة عدم محكومية إلا بعد الاستيفاء والموافقة من الصندوق. قيام المدقق الداخلي بالتدقيق على وصلات الصندوق.
الإجراء رقم (3) عدم استكمال تحديث بيانات السجل المدني.	1. بيانات السجل المدني لدى السجل المدني غير محدثة. 2. إصدار شهادة عدم محكومية للمقيمين في المحافظات الجنوبية والقدس وحلبا قد تكون ضدهم أحكام قضائية في المحاكم الإسرائيلية.	مرتفع	مرتفع	وجود قرار لمجلس الوزراء بعدم الأخذ بالأحكام القضائية التي صدرت في غزة بعد العام 2006.	منخفض	اعتماد استخدام نظام الكودوني جديد للسجل المدني، حيث سيقوم هذا النظام بربط وزارة العدل بقاعدة بيانات السجل المدني في وزارة الداخلية.



الضوابط المقترحة	تقييم الضوابط المتبعة	الضوابط المتوفرة	الآثر	الاحتمالية	سبب الانحراف	وصف الانحراف في الإجراءات
اتاحة إمكانية الفحص مصادقية شهادة عدم المحكومية على موقع وزارة العمل بوضع بوابه لفحص الشهادات الصادرة من الوزارة، من قبل الجهات التي تتطلب شهادة عدم المحكومية.	مرتفع	توقيع موظفي السجل المدني المخولين بالتوقيع على اسم مدير عام السجل معتمدين لدى وزارة الداخلية والخارجية.	مرتفع	ضعيف	قيام المواطنين الذين عليهم أحكام قضائية بتزوير شهادات عدم المحكومية، وتزوير توقيع موظفي دائرة السجل المدني.	الإجراء رقم (4) تزوير شهادة عدم المحكومية.
توفير دورات تدريبية تخصص بكشف التزوير بشكل مستمر لموظفي السجل المدني.						
تدريب موظفي السجل المدني جميعهم على كتابة الكتب القانونية التي قد يلزم استخدامها في السجل وبشكل مستمر.	متوسط	مدير عام السجل المدني يحمل التخصص القانوني وفقا للقانون	ضعيف	ضعيف	بسبب تنوع خبرات موظفي السجل المدني ما بين إدارية وقانون.	الإجراء رقم (5) تنوع خبرات موظفي السجل المدني
اعتماد نماذج قانونية لاستخدامها بشكل مستمر.						

من خلال ما تم استعراضه سابقا من تحليل للإجراءات المتبعة في عملية إصدار شهادة عدم المحكومية، وأجراء تقييم للفجوات ونقاط الضعف وأثرها السلبي سواء الإداري أو المالي على مخرجات عمل الإدارة العامة للسجل العدلي، فإنه بشكل عام تواجه الإدارة العامة للسجل العدلي احتمالية عالية لحدوث أخطاء من قبل الموظفين في العديد من الإجراءات المتبعة في إصدار شهادة عدم المحكومية، ويؤدي ذلك إلى أثر سلبي عالٍ على سلامة مخرجاتها.

يوضح الشكل رقم (1) تقييم لتدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للسجل العدلي:



مع الأخذ بعين الاعتبار الإجراءات الوقائية التي اتخذتها الإدارة العامة للسجل العدلي، منها إعداد هيكلية للإدارة العامة للسجل ودليل استرشادي لإجراءات العمل ورفعها ليتم اعتمادها من قبل مجلس الوزراء، كما ويجري العمل على إعداد نظام الكتروني جديد يرفع من مستوى الشفافية والنزاهة ويقلل من مخاطر الفساد في عمل الإدارة العامة للسجل العدلي ويسهل عمل الموظفين.

القسم الثاني: دائرة التصديقات

يتكون هذا الجزء من الدراسة من ثلاثة أقسام، يعرض القسم الأول التعريف بخدمة التصديقات، والقسم الثاني يعرض إجراءات العمل المتبعة في عملية تصديق المعاملات، أما الثالث فيعرض تقييم لتدابير النزاهة والحوكمة في عملية التصديق.



أولاً: ماهية خدمة التصديقات:

خدمة التصديقات: هي تصديق وتوثيق المعاملات (الرسمية العدلية).

تتيح هذه الخدمة للمواطنين إمكانية تصديق وتوثيق المعاملات والوكالات وذلك بعد إجراء المراجعة والتدقيق الشكلي والقانوني لها. تكمن أهمية تصديق المعاملات في أنها تصبح صالحة الاستخدام خارج حدود دولة فلسطين، من خلال ختمها من قبل الجهات المختصة⁵.

يتم تصديق جميع أنواع الوكالات والوثائق العدلية، وكافة المعاملات من وثائق ومستندات مترجمة بهدف استخدامها داخل فلسطين أو خارجها، ومعاملات الصليب الأحمر الخاصة بالأسرى، والوكالات المنظمة أمام كاتب العدل، وأية معاملة تتطلب جهة التنفيذ سواء في الداخل أو الخارج تصديقها من وزارة العدل، ووثائق تنظم في قطاع غزة، ووثائق تنظم خارج الدولة، وشهادات الميلاد أو الوفاة، والشهادات الدراسية، وقرارات المحاكم. إضافة إلى الوكالات التي تحتوي على بيع من خلال إبراز الوثائق الثبوتية مثل سند الملكية، وحصر الإرث، ووكالات سابقة.

يشترط في تصديق المعاملات قانونية المعاملة، والتي تحتوي على كافة الوثائق الرسمية التي تثبت حجة وقانونية المعاملة، كما يشترط حضور الشخص المعني أو أحد ذويه أو المفوض عنه إلى الوزارة أو إحدى فروعها لعمل التصديقات المطلوبة.

يتم تقديم خدمة التصديق في ثماني محافظات (رام الله، ونابلس، والخليل (راس الجورة، والبلدة القديمة)، وجنين، وطولكرم، وأريحا، وبيت لحم، وطوباس)، بالإضافة إلى تقديم خدمة التصديق من خلال مكاتب البريد البالغ عددها 20 مكتباً في مختلف المحافظات.

ثانياً: الإجراءات المتبعة في عملية تصديق المعاملات:

إن تحديد نقاط الضعف والفجوات في عملية تصديق المعاملات بهدف إلى توضيح احتمالية ارتكاب الموظف للأخطاء، المبنية على تحليل الإجراءات التي يتخذها الموظف في عملية التصديق وفق الآتي:

1. يقوم موظف التصديقات بفحص المعاملات المطلوب تصديقها من الناحية الشكلية ومن الناحية القانونية للتأكد من الأختام اللازمة على المعاملة، وللتأكد من هوية طالب الخدمة.
2. يقوم الموظف بإعطاء المعاملة رقم متسلسل في السجل وتسجيلها، كما يقوم بعمل مسح ضوئي (Scan) للمعاملة وأرشفتها إلكترونياً خاصة المتعلقة بالوكالات.

⁵ الموقع الإلكتروني لوزارة العدل (http://www.moj.pna.ps/userfiles/file/ta.pdf)

3. يطلب موظف التصديقات من صاحب المعاملة دفع رسوم التصديق في الصندوق، حيث تختلف الرسوم باختلاف نوع المعاملة (20 شيكل للمعاملات التي توجد فيها بيوع، 15 شيكل للمعاملات التي لا يوجد فيها بيوع، 10 شيكل لتصديق صورة طبق الأصل). يقوم موظف الصندوق بتحرير وصل قبض برسوم التصديق وفقاً لنوعها، حيث تعطى النسخة البيضاء من الوصل إلى المواطن، وتبقى النسخة الزهرية والخضراء في دفتر الصولات الذي تستلمه الوزارة مختوماً من وزارة المالية والتخطيط، لاحقاً تحول الدفاتر الممتلئة إلى دائرة المالية في وزارة العدل لتدقيقها.

4. يستلم الموظف رسم الصندوق من المواطن، ثم يقوم بختم المعاملة وعمل اللازم وتسليمها للمراجع.

ثالثاً: تدابير النزاهة والحوكمة في عملية تصديق المعاملات:

إن كشف نقاط الضعف والفجوات في عملية تصديق المعاملات يهدف إلى توضيح احتمالية ارتكاب الموظف للأخطاء، المبينة على تحليل الإجراءات التي يتخذها الموظف في عملية التصديق وفق الآتي:

الإجراء رقم (1): التصديق على معاملات مزورة أو غير قانونية:

تعتبر هذه الخطوة أساسية في عملية تصديق المعاملات، حيث يقوم الموظف بالاطلاع على المعاملة وفحصها شكلياً، مثل: نوع المعاملة والأختام التي عليها وفقاً لنوعها (بيوع أو غير بيوع أو صورة طبق الأصل).

قد يظهر الانحراف في الإجراء قوي جداً بسبب نقص الخبرة القانونية والعملية لدى بعض موظفي التصديقات لتمكنه من التأكد من الأختام اللازمة لكل معاملة، مما قد يؤدي إلى تصديق معاملات غير مستوفية لشكلها القانوني، فعلى سبيل المثال الوكالات المطلوب تصديقها يجب أن تكون منظمة ومعتمدة من قبل كاتب العدل فقط قبل تصديقها، وعند ختم صورة طبق الأصل على المعاملة يجب إبراز أصل المعاملة ليتم ختمها، هذا بالإضافة إلى أن بعض موظفي التصديقات قد لا يوجد لديهم خبرة واسعة في التعرف على المعاملات المزورة إلا من خلال الاطلاع على التوقيعات والأختام الموجودة على المعاملة، والتي تكون معتمدة ومعمة مثل توقيع كاتب العدل الذي يكون معمم على جميع الوزارات والمؤسسات الحكومية، ومما يزيد من تفاقم المشكلة عدم وجود ربط إلكتروني مع جميع الأطراف ذات العلاقة، مثل: سلطة الأراضي، والمحاكم، وضريبة الأملاك، وغيرها.

وقد يظهر الانحراف أيضاً بسبب ازدواجية عمل موظفي التصديقات؛ حيث أنه بالإضافة إلى عملهم في تصديق المعاملات فإنهم يقومون أيضاً بالعمل في دائرة إصدار شهادات عدم المحكومية، مما قد يؤدي إلى ازدواجية وتداخل في طبيعة العمل، وقد يؤدي ذلك إلى ارتفاع في مستوى الأخطاء التي يرتكبها الموظفون دون قصد.



يترتب أثر قوي جدا في هذا الإجراء، واحتمالية مرتفعة لحدوثه، بسبب احتمالية التصديق لمعاملات غير مستوفية في الشكل أو المتطلبات القانونية، نتيجة عدم وجود الخبرة القانونية لدى موظفي التصديقات، حيث إن معظم موظفي التصديقات يحملون تخصصات إدارية، على الرغم من اشتراط وجود موظف واحد يحمل تخصص قانوني في كل مديرية تقدم خدمات التصديق، وأيضاً بسبب الاكتفاء بقيام مدير عام الإدارة أو من يفوضه بفحص عينات عشوائية من معاملات الموظفين، ليتأكد من سلامة الإجراءات المنفذة.

الإجراء رقم (2): عدم استيفاء رسوم التصديق:

هناك احتمالية عالية لعدم استيفاء رسوم التصديقات من قبل موظف التصديقات، بسبب عدم إجراء مطابقة ما بين مدفوعات الصندوق الخاصة بالتصديقات وما بين حركات التصديق اليومية، حيث عند الساعة الثانية ظهراً يغلّق الصندوق أمام استقبال طلبات الدفع، ويقوم الموظف بعمل المطابقة بنفسه، حيث يقوم بتسجيل عمليات الدفع على برنامج إكسل ويعمل على مطابقتها مع سندات الدفع الزهرية والصفراء من دفاتر سندات القبض دون عمل مطابقة مع ما تم عمله فعلياً من تصديق للمعاملات، علماً أن الصندوق يقوم برفع تقرير عن إيرادات الصندوق شهرياً للإدارة العامة للشؤون الإدارية في الوزارة، لأنه وحسب الهيكلية الحالية في الوزارة، تكون تبعية الصندوق الإدارية للإدارة العامة للشؤون الإدارية والمالية.

واحتمالية ضعيفة بسبب معرفة مسبقة ما بين موظفي التصديق مع بعض مراجعين، قد تدفعهم إلى عدم طلب وصل قبض من الصندوق، أيضاً بسبب ازدواجية العمل لدى موظفي السجل العدلي، أي أن الموظفين الذين يعملون على إصدار شهادات عدم المحكومية هم أنفسهم من يقومون بعمل التصديقات، مما قد يؤدي إلى تداخل في المهام.

تستوفي الوزارة هذه الرسوم الخاصة بالتصديق، استناداً إلى المادة رقم (7) من قانون الموازنة العامة (قانون رقم 7) لسنة 1998م بشأن تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية).

من جهة أخرى أشارت تقارير ديوان الرقابة المالية والإدارية، خاصة دراسة العام 2016م، إلى عدم وجود سند قانوني خاص بجباية إيرادات من خلال التصديقات في وزارة العدل، بالإضافة إلى عدم قانونية قرار وزير العدل بجباية إيرادات من التصديقات، ولكن هذه الرسوم تم ذكرها وتأكيداتها في دليل إجراءات الوزارة على الرغم من أن هذا الدليل لا يزال غير معتمد حتى الآن.

يترتب أثر مالي وإداري كبيرين للعمل بهذه الآلية، على الرغم من قيام المدير العام بإجراء مطابقة بين السجل اليدوي للمعاملات وبين كشف الإيراد الوارد من أمين الصندوق، علماً بأن وحدة الرقابة الداخلية في الوزارة لا تقوم بالتدقيق على أعمال الصندوق، ومن المفترض أن تتخفف هذه الاحتمالية في حال تم استخدام نظام إلكتروني جديد للسجل العدلي، حيث يشترط



البرنامج تثبيت الدفع من قبل موظف الصندوق قبل عمل التصديق للمعاملات.

الإجراء رقم (3): عدم إدراج الإدارة العامة للسجل العدلي/ دائرة التصديقات على هيكلية وزارة العدل:

هناك نقطة ضعف كبيرة في هذا الإجراء بسبب عدم اعتماد هيكلية الوزارة من قبل مجلس الوزراء؛ حيث ستكون دائرة التصديقات أحد دوائر الإدارة العامة للسجل العدلي، حيث لا يزال يتبع موظفي السجل العدلي/ دائرة التصديقات إلى الإدارة العامة للشؤون الإدارية في الوزارة. كما وأن أثر هذا الخطر معتدل، حيث إن غياب المرجعية الفنية لموظفي دائرة التصديقات يرفع من حجم الأخطاء ويحد من التطور والتقدم في عمل الدائرة.

جدول رقم (2)

مصفوفة تدابير النزاهة والحوكمة في إجراءات التصديقات

الضوابط المقترحة	تقييم الضوابط المتاحة	الضوابط المتوفرة	الأثر	الاحتمالية	سبب الانحراف	وصف الانحراف في الإجراءات
<p>1. عمل ربط الكوادر ذات بين جميع الأطراف ذات العلاقة.</p> <p>2. التدريب الدوري والمثمر لموظفي السجل العلني على القضايا القانونية وكيفية التزوير.</p> <p>3. فصل عمل موظفي إصدار شهادات عدم المحكومية عن موظفي التصديقات.</p>	معتدلة	<p>1. قيام مدير عام الإدارة أو من يفوضه بفحص عينات عشوائية من معاملات المواطنين، إلتأكد من سلامة الإجراءات التي تمت مسبقاً من قبل موظفي التصديقات.</p> <p>2. وجود موظف واحد يعمل تخصص قانوني في كل إدارة عامه تقدم خدمات التصديق.</p>	قوي جداً	قوي جداً	<p>1. بسبب نقص الخبرة القانونية والعملية لدى بعض موظفي التصديقات.</p> <p>2. نقص الخبرة في كلفة المعاملات المزورة.</p> <p>3. عدم وجود ربط إلكتروني مع الأطراف ذات العلاقة.</p> <p>4. إزدواجية عمل موظفي التصديقات.</p>	<p>الإجراء رقم (1) التصديق على معاملات مزورة أو غير قانونية.</p>
<p>بدم العمل على النظام الإلكتروني الجديد الذي يقوم بعمل معالجة مدفوعات الصندوق مع سجلات التصديق، وربطه مع وحدة التقيق الداخلي في الوزارة.</p>	معتدلة	<p>1. يوجد مطابقة شورية تتم وترفع للإدارة العامة للشؤون الإدارية.</p> <p>2. المعاملات المنجزة تأخذ رقم مسلسل.</p>	قوي جداً	قوي جداً	<p>1. عدم مطابقة ما بين مدفوعات الصندوق وسجلات التصديق.</p> <p>2. بسبب علاقات أو معرفة مسبقة مع بعض المراجعين.</p> <p>3. عدم قيام دائرة الرقابة الداخلية في الوزارة بعمل تدقيق على أعمال الصندوق.</p>	<p>الإجراء رقم (2): عدم استيفاء رسوم التصديق.</p>
اعتماد هيكلية الوزارة المقترحة من قبل مجلس الوزراء.	ضعيف جداً	لا يوجد	معتدل	قوي جداً	<p>1. تأخر اعتماد مجلس الوزراء الهيكلية المقترحة من الوزارة.</p> <p>2. تبعية دائرة التصديقات للإدارة العامة للشؤون الإدارية على الهيكلية الحالية.</p>	<p>الإجراء رقم (3) عدم إدراج الإدارة العامة للسجل العلني/ دائرة التصديقات على هيكلية وزارة العمل.</p>





من خلال ما تم استعراضه سابقا من تحليل للإجراءات المتبعة في عملية التصديق، وإجراء تقييم لاحتمالية وقوع خطر الفساد وأثره السلبي سواء الإداري أو المالي على مخرجات عمل الإدارة العامة للسجل العدلي- دائرة التصديقات، فإنه بشكل عام تواجه الإدارة العامة للسجل العدلي-دائرة التصديقات، احتماليات كبيرة لخطر الفساد في العديد من الإجراءات المتبعة في التصديق، كما وان أثر هذه الاخطار عال على سلامة مخرجاتها.

يوضح الشكل رقم (2) تقييم لتدابير النزاهة والحوكمة في دائرة التصديقات/ الإدارة العامة للسجل العدلي:

الاحتمالية	قوي جدا			الإجراء (3)		الإجراء (2)+(1)
	قوي					
	معتدل					
	ضعيف					
	ضعيف جدا					
		ضعيف جدا	ضعيف	معتدل	قوي	قوي جدا
		الأثر				

مع الاخذ بعين الاعتبار الإجراءات الوقائية التي اتخذتها الإدارة العامة للسجل العدلي دائرة التصديقات، منها اعداد هيكلية للإدارة العامة للسجل ودليل لإجراءات العمل ورفعها ليتم اعتمادها من قبل مجلس الوزراء، والعمل على اعداد نظام الكتروني جديد يرفع من مستوى الشفافية والنزاهة في عمل السجل العدلي ويسهل عمل الموظفين، السعي الى تدريب الموظفين بشكل مستمر على القضايا الادارية والقانونية.



تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للطب العدلي

القسم الأول: ماهية الطب العدلي والإطار القانوني

الإدارة العامة للطب العدلي، والمعمل الجنائي، أو ما يطلق عليه في بعض البلدان اسم "الطب الشرعي" وهو الطب الذي يبحث في تطبيق العلوم الطبية لحل كثير من القضايا التي تنتظر أمام القضاء من خلال تقارير خبرة طبية، والتي يستأنس بها القاضي بالقضايا المنظور امامه.

تأسست الإدارة العامة للطب العدلي استناداً للقرار الرئاسي رقم (24) لسنة 1994 بإنشاء مركز للطب الشرعي، ونصت المادة رقم (1) منه على أن تكون تبعية المركز لوزارة العدل من الناحية الإدارية، ووزارة الصحة من الناحية الفنية⁶، كما تم الإشارة للطب الشرعي ضمناً في قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 بشأن استعانة وكيل النيابة بالطبيب المختص (المادة 64)، الاستعانة بالخبرة الفنية، وفي العام 2004 صدر قرار رقم (39/6م.و.أ.ق) عن مجلس الوزراء بشأن المصادقة على الهيكل التنظيمي لوزارة العدل، والذي جاء فيه أن الإدارة العامة للطب الشرعي والمعمل الجنائي جزء من هيكلية وزارة العدل التنظيمية والوظيفية⁷.

اختصاصات الإدارة العامة للطب العدلي:

تسعى الإدارة العامة للطب العدلي إلى تحقيق الاهداف الاستراتيجية لوزارة العدل، ولا سيما الهدف الاستراتيجي الثاني ضمان المحاكمة العادلة، وخلق بيئة ملائمة للتقاضي، وذلك من خلال عدة تدخلات بتحديث وتطوير مرافق الطب الشرعي، وتوفير وتطوير الكوادر المتخصصة، وتحديث التجهيزات والمعدات، وتطوير نظم العمل وتعزيز الإطار القانوني⁸، بما يخدم منظومة الحوكمة والنزاهة والشفافية.

تختص الإدارة العامة للطب العدلي، في اقامة الدليل على الوقائع الجرمية (الإثبات الجنائي)، وذلك من خلال الكشف الظاهري عن الجثث، والكشف على ضحايا الاعتداءات الجنسية، والكشوفات الطبية العدلية على المصابين، واجراء الصفة التشريحية على الجثث، في مراكز التشريح المعتمدة لدى وزارة العدل الفلسطينية، كما تختص الإدارة العامة للطب العدلي بتطوير النواحي التدريبية للأطباء والعاملين بالطب الشرعي.

اما من الناحية العملية فيقسم علم الطب العدلي إلى قسمين بالتعامل مع جسد الإنسان سواء كان على قيد الحياة أو متوفى وذلك وفقاً لما يلي:

✓ أولاً: قسم الوفيات: وذلك بتحديد سبب الوفاة من خلال الكشف الظاهري واجراء الصفة التشريحية على الجثث، والتعرف على نوع الوفاة إن كان طبيعياً أو غير طبيعي، أي وجود شبهات جنائية، مثال ذلك حالات الوفاة بسبب العنف، أو بسبب مادة سامة، أو حالات الموت المفاجئ، أو حالات الوفاة بالسجون، أو أسباب غير معروفة لدى الأطباء.

⁶ قرار رقم 24 لسنة 1994 بإنشاء مركز للطب الشرعي. منظومة التشريع والقضاء في فلسطين: <http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1994&ID=12122>

⁷ انظر هيكلية وزارة العدل الفلسطينية <http://www.moj.pna.ps/#secondPage>

⁸ الاستراتيجية الوطنية للعدل وسيادة القانون – فلسطين – 2011-2013، الهدف الاستراتيجي الثاني، ص. 53

✓ ثانياً: الطب العدلي السريري: يختص هذا القسم بالمسائل الطبية ذات البعد العدلي، أو القانوني، في الأشخاص الأحياء، ومن مهامه فحص ضحايا حالات الايذاء المقصود وغير المقصود وفحص حالات الاعتداءات الجنسية⁹.

هيكلية الإدارة العامة للطب العدلي

تتكون الإدارة العامة للطب العدلي من ثلاث دوائر، وفقاً لقرار مجلس الوزراء رقم (39/6)م.و/ أ.ق)، والذي صدر عام 2004م، بشأن المصادقة على هيكلية وزارة العدل، وهي كالآتي:

1. دائرة الطب الشرعي.
2. دائرة المعمل الجنائي.
3. دائرة الأبحاث والمتابعة، وهي دائرة مساندة لأعمال الإدارة العامة للطب العدلي، لكنها غير مفعلة حالياً، وتكمن أهمية هذه الدائرة في إعداد دراسات وإحصائيات متعلقة بأعمال الطب الشرعي في كل جوانبه.

وجدير بالذكر أنه يتم العمل على هيكلية مستحدثة تتضمن تعديلات مقترحة لدوائر حديثة، ولكن حتى الآن لم يتم اعتمادها وفق القانون والأصول.

القسم الثاني: إجراءات العمل في دائرة الطب الشرعي / التشريح

✓ أولاً: في حال تم الإبلاغ عن العثور على جثة، تباشر النيابة العامة التحقيق في ملابس الموت، وهنا تستعين النيابة بدائرة الطب العدلي بوزارة العدل، حيث تقوم النيابة العامة ممثلة بعضو النيابة بتكليف الطبيب الشرعي بالكشف الظاهري على الجثة، فيقوم الطبيب الشرعي بعمل الفحص اللازم للجثة، ويتخذ الطبيب الإجراءات المتبعة تحت إشراف الجهة المختصة بالتحقيق، وللمحقق الحضور أثناء مباشرة أعمال الطبيب¹⁰.

✓ ثانياً: يحدد الطبيب الشرعي إن كانت الجثة بحاجة إلى إجراء الصفة التشريحية أم لا، وهذا القرار يتخذه الطبيب الشرعي بعد الكشف الظاهري على الجثة، يوصي الطبيب بإجراء الصفة التشريحية الجثة للنيابة العامة التي تقوم بدورها في إصدار قرار بإجراء الصفة التشريحية وفقاً لمعطيات التحقيق.

✓ ثالثاً: يشترط أن تتم عملية التشريح بوجود اثنين من الأطباء من ذوي الاختصاص، وفقاً للتعليمات المعمول بها في الإدارة العامة للطب الشرعي، على الرغم من أن الممارسات الفضلى بالعالم لا تشترط وجود أكثر من طبيب واحد، والجدير بالذكر بأنه يوجد مركزين للتشريح في الضفة الغربية في كل من جامعة القدس، جامعة النجاح الوطنية.

⁹ مقابلة مع د. سليمان عويس الإدارة العامة للطب العدلي، وزارة العدل الفلسطينية، 17/06/2019.

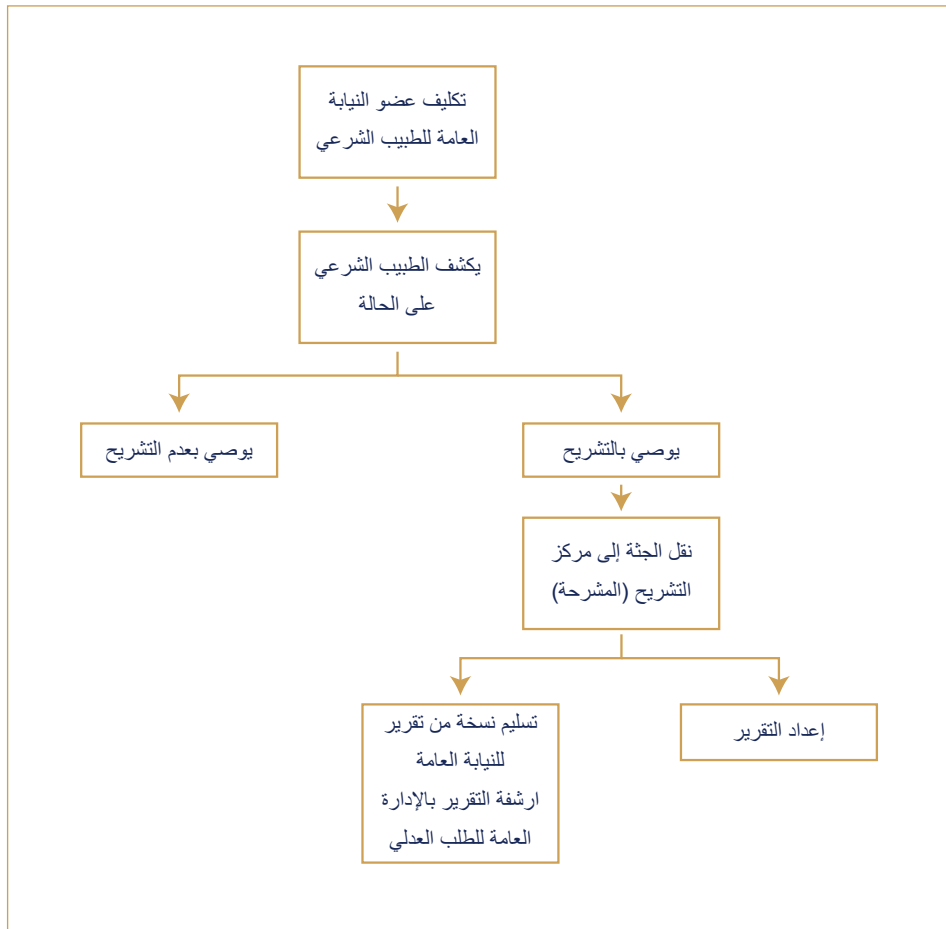
¹⁰ قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 مادة 64.



✓ رابعاً: يقوم الطبيب المكلف بتسليم التقرير النهائي للنياابة العامة خلال مدة زمنية محددة، وتتعامل معه بسرية، ولا يتم التسليم لأي جهة أخرى غير النياابة العامة صاحبة الصلاحية، كما أن للجهات المختصة الحق في طلب الطبيب الذي أصدر التقرير للشهادة على تقرير الذي قام بإعداده.

✓ خامساً: يتم أرشفة التقارير الصادرة عن الأطباء الشرعيين في أرشيف الادارة العامة للطب الشرعي¹¹.

رسم بياني رقم (2) يوضح إجراءات العمل في دائرة التشريح



¹¹مقابلة مع د. سلهام الادارة العامة للطب العدلي. وزارة العدل الفلسطينية، 2019/06/17.

تدابير النزاهة والحوكمة في إجراءات الطب العدلي – التشريح

إن كشف نقاط الضعف والفجوات في هذا الدراسة هدفه توضيح احتمالية حدوث أخطاء من قبل الموظفين في الإجراءات التي يتخذها طاقم التشريح قبل إصدار تقريره كما يلي:

أولاً: تدابير النزاهة والحوكمة في الكشف عن الجثث واعداد التقرير النهائي:

الإجراء رقم (1): تكليف النيابة العامة للطبيب الشرعي

تعتبر هذه الخطوة أساسية في عملية إصدار تقرير التشريح، حيث أن الطبيب يحتاج إلى تكليف رسمي من عضو النيابة العامة المشرف على التحقيق بقضية وفاة، وذلك وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 (المادة 64)، وعليه يباشر الطبيب عمله تحت إشراف الجهة المختصة بالتحقيق.

يظهر الانحراف في هذا الإجراء من خلال احتمالية قوية جداً لتهاون الطبيب الشرعي في أداء عمله، بداية لاحتمال امتناعه عن الحضور إلى مسرح الوفاة، مباشرة حين العثور على الجثة، وممكن أن يكون ذلك بحكم علاقته مع عضو النيابة العامة، ومن ثم احتمالية تأجيل الكشف على الضحية لليوم التالي، وعليه فمن الممكن أن يؤدي هذا التهاون إلى ضياع أدلة عن الضحية قد تكون مجدية بالقضية.

يترتب أثر قوي لارتكاب أخطاء في هذا الإجراء، حيث يجب الكشف على الضحية في أسرع وقت ممكن حفاظاً على الأدلة، وتحقيق العدالة.

الإجراء رقم (2): قرار الطبيب الشرعي بخصوص إجراء الصفة التشريحية:

يحمل هذا الإجراء في طبيته أخطر احتمالات ارتكاب أخطاء، حيث إن القرار هنا يكون من قبل الطبيب الشرعي المكلف من قبل النيابة والذي يقرر إما دفن الجثة دون تشريحها، أو نقلها إلى مركز التشريح.

يظهر الانحراف في الإجراء هنا من خلال احتمالية قيام الطبيب بالتوصية بعدم تشريح الجثة، ومن ثم بدفن الجثة دون تشريح، والاكتفاء بالفحص الظاهر لها لتحديد سبب الوفاة؛ مما قد يضيع حق الضحية بال محاكمة العادلة واكتشاف الجاني المتورط بالجناية، وقد يكون ذلك بتأثير أو بضغط من جهة خارجية على الطبيب الشرعي، أو لأسباب أخرى مثل تعرض الطبيب الشرعي للرشوة من طرف الجاني أو الابتزاز.

احتمالية ارتكاب الأخطاء في هذا الإجراء تعتبر عالية جداً، بسبب قلة الخبرة التي تساند قرار الطبيب الشرعي في إجراء الصفة التشريحية على الجثة أم الاكتفاء بالفحص الظاهري. وحدث أخطاء في مثل هذا الإجراء يعتبر ذات تأثير عال على نظام العدالة برمته؛ ويؤدي إلى غياب المصادقية لدى قطاع العدالة، وأيضا تدني مستوى ثقة المواطن في منظومة العدالة.



الإجراء رقم (3): نقل الجثة للتشريح في إحدى مراكز التشريح المعتمدة:

تظهر احتمالية الانحراف أو نقطة الضعف في هذا الإجراء قوية جداً، حيث أنه أحياناً يتم نقل الجثة من قبل عائلة المتوفى في سيارات مخصصة لنقل الجثث، ولكنها غير رسمية، وبالتالي لا تعتبر الجثة في هذه الحالة تحت وصاية الطب العدلي والنيابة العامة، مما يؤدي إلى خطر كبير بالتلاعب بالجثة من قبل مستفيدين أو أناس مستخدمين سواء كانوا داخل السيارة مثل السائق أو خارجها.

احتمالية ارتكاب الأخطاء في هذا الإجراء تعتبر عالية جداً، وسوف تنخفض هذه الاحتمالية في حال تم نقل الجثث بواسطة سيارات مخصصة لنقل الجثث تحت وصاية النيابة أو الطب العدلي. والجدير بالذكر أن سيارة دائرة الطب العدلي الموجودة في رام الله تم الحصول عليها بدعم من الحكومة الكندية، كما قامت الوزارة بتعيين سائق خاص على عقد وفق الأصول لهذه سيارة، حيث حدد راتبه من قبل لجنة في ديوان الموظفين العام، إلا أن هذه السيارة لا تستخدم حالياً إلا لنقل بعض العينات للمختبرات المأخوذة من الجثث في معهد الطب العدلي بجامعة القدس، وجامعة النجاح الوطنية.

الإجراء رقم (4) عملية اجراء الصفة التشريحية على الجثة في مركز التشريح

هناك احتمالية معتدلة للانحراف في هذا الإجراء، حيث تشترط التعليمات الداخلية تواجد طبيبين شرعيين في عملية اجراء الصفة التشريحية لضمان نزاهة وشفافية العملية، لكن نظراً لقلة عدد الأطباء الشرعيين وتوزيعهم في المحافظات المختلفة قد تتم أحياناً عملية التشريح بوجود طبيب شرعي واحد متخصص، وفني تشريح وهو ليس صاحب اختصاص مثل الطبيب الشرعي؛ مما قد يؤثر على مصداقية الطب الشرعي امام الرأي العام، أيضاً ونظراً لأن عمليات اجراء الصفة التشريحية، تتم في معاهد الطب الشرعي الموجودة في جامعتي القدس والنجاح، تتم أحياناً عمليات التشريح بوجود طلبة الطب من الجامعة دون إذن مسبق من أهل الجثة، وهذا يمس بخصوصية وحرمة الجثة.

لهذا الانحراف أثر قوي على شفافية الاجراء؛ مما قد يؤدي إلى افتراض وجود تضليل غير مقصود للعدالة.

الإجراء رقم (5) إعداد التقرير النهائي

حيث يقوم الطبيبان اللذان قاما بالتشريح بكتابة تقرير مفصل سواء بوصف ملابس الجثة، وعمرها، وذكر سبب الوفاة الذي بني على أساس تحليل العينات وعملية التشريح.

تكمّن احتمالية الانحراف في إعداد هذا التقرير، فقد يتم تحريف الحقائق فيه، والذي هو أساس في عملية التحقيق بالقضية، ويستند إليه القاضي في دراسة وقائع القضية، وقد يؤدي التلاعب في هذا التقرير إلى ضياع حقوق الأفراد والحق العام. علماً بأن لأهل الجثة حق الاطلاع على هذا التقرير بواسطة المحامي من خلال النيابة، وأيضاً لهم حق الطعن بنتائجه، والاستعانة بأطباء شرعيين من خارج وزارة العدل، في حال تم الطعن بنتائج هذا التقرير.

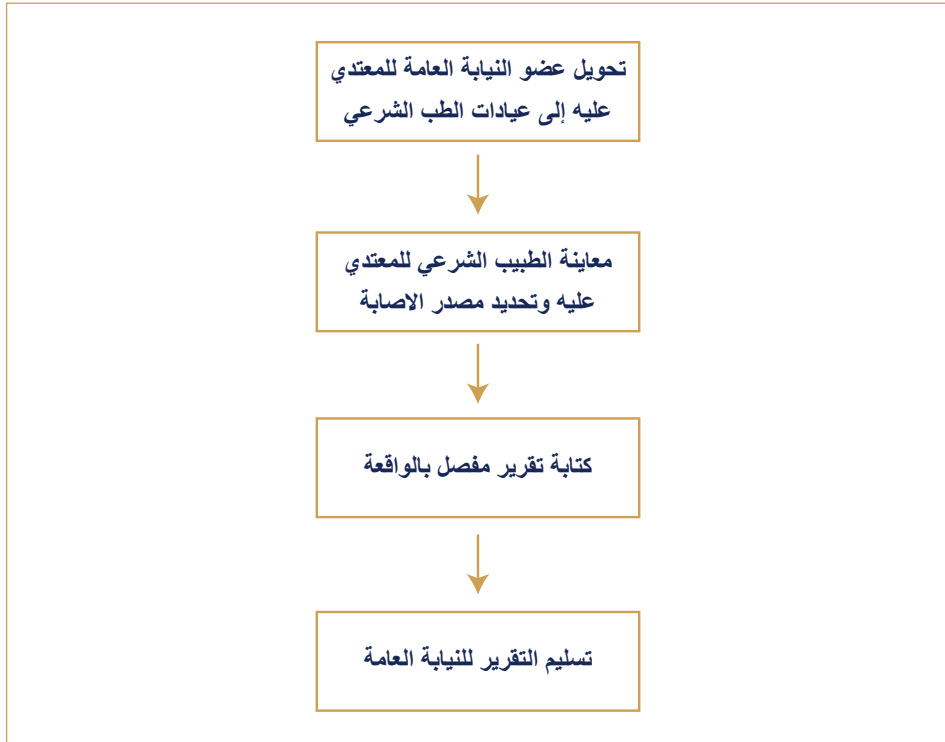
ثانياً: تدابير النزاهة والحوكمة في إجراءات الطب العدلي – العيادات

تتوزع مكاتب وزارة العدل في أغلب محافظات الوطن، وهناك عيادة طب شرعي في كل من المحافظات التالية (رام الله، الخليل، وبيت لحم، ونابلس، وطولكرم، وجنين، وطوباس)، ويتركز عمل العيادات، بفحص الأشخاص ضحايا العنف المقصود أو غير المقصود من آخرين، حيث قد يتطلب أن يقوم وكيل النيابة بتحويل المجني عليه إلى إحدى عيادات الطبيب الشرعي في المحافظة التي وقع فيها الاعتداء، ويقوم بعدها الطبيب الشرعي بعمل الفحص السريري على الشخص المعتدى عليه، وطلب الفحوصات والأشعة اللازمة، ويقوم بكتابة تقريره وفق الوقائع المبينة، وتسليمه للنائب العامة صاحبة الاختصاص.

اما فحوصات الاعتداءات الجنسية فتتم داخل المستشفيات.

تكمّن احتمالية حدوث الأخطاء أو الانحرافات في هذا الإجراء عالية، فهناك احتمالية لإصدار تقارير غير دقيقة أو حتى محرفة، وذلك لأسباب مختلفة منها تعرض الطبيب الشرعي لضغوطات مادية أو معنوية. ولهذا الخطر أثر قوي على ضياع حقوق المعتدى عليهم، وفقد ثقة المواطنين بالمؤسسات الوطنية.

الرسم البياني رقم (3) يوضح إجراءات العمل في دائرة الطب الشرعي:





جدول رقم (3)

مصفوفة تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للطب العدلي

وصف الانحراف في الإجراءات	سبب الانحراف	الاحتمالية	الأثر	الضوابط المتوفرة	تقييم الضوابط المتاحة	الضوابط المقترحة
الإجراء رقم (1) عدم حضور الطبيب الشرعي إلى مسرح الجريمة.	بسبب علاقة الطبيب الشرعي بعضو النيابة العامة يتهاون الطبيب بالحضور إلى مسرح الجريمة أو إلى المستشفى، وتأجيله العمل على معاينة الجثة لليوم التالي أو الاعتماد على تقرير الطبيب المناوب بالمستشفى.	قوي	قوي	يقوم عضو النيابة بإبلاغ الطبيب الشرعي بمذكرة تكليف رسمية.	متوسط	ضرورة وجود سجل مناوبات لتوثيق حضور الطبيب الشرعي لمسرح الجريمة للمعاينة الأولية. تعزيز الرقابة والتفتيش على إجراءات العمل في الإدارة العامة للطب العدلي.
الإجراء رقم (2) الامتناع عن التشریح بسبب تدخلات خارجية.	علاقة الطبيب الشرعي مع أطراف خارجية ممكن أن تؤدي إلى تدخل هذه الأطراف بتأثير على الطبيب بعدم تشریح الجثة لصالح طرف ما.	قوي	قوي	يسبب الطبيب الشرعي رأيه بعدم التشریح في دراسة رسمية.	منخفض	وجود رقابة على تسبیب الطبيب الشرعي من قبل المدير الطبي للإدارة العامة للطب الشرعي والمدير العام.
الإجراء رقم (3) نقل الجثة إلى التشریح بسيارات شخصية دون صفة أو حماية رسمية.	عدم وجود سيارات رسمية لدى الإدارة العامة للطب العدلي مخصصة لنقل الجثث، علماً أنه يوجد سيارة واحدة لدى الإدارة العامة في رام الله وغير فعالة.	قوي	قوي	لا يوجد	منخفض	تخصيص سيارات نقل مخصصة للإدارة العامة للطب العدلي لنقل الجثث وتكون تحت حماية ووصاية رجال الأمن.

وصف الإحتراف في الإجراءات	سبب الإحتراف	الاحتمالية	الأثر	الضوابط المتوفرة	تقييم الضوابط المتاحة	الضوابط المقترحة
الإجراء رقم (4) عدم وجود طرف ثالث أثناء عملية التشريح	إن من يقوم بالتشريح وفقاً لتعليمات وزير العدل اثنين على الأقل من الأطباء المثبتين على كادر الوزارة المتخصصين بالتشريح.	متوسط	متوسط	تتم عملية التشريح من اثنين من الأطباء المتخصصين.	متوسط	أن يكون طبيب متخصص من خارج الوزارة عضواً في عملية التشريح.
الإجراء رقم (5) احتواء تقرير الطبيب الشرعي على معلومات غير حقيقية/ تحريف المعلومات من قبل الطبيب الشرعي.	المغريات والضغط الخارجي من الممكن أن تكون سبباً بتغيير الطبيب الشرعي من تقريره لصالح طرف ما.	قوي	قوي	لا يوجد	قوي	تحسين الوضع الإداري والمالي للأطباء الشرعيين والنظر في إمكانية إصدار نظام خاص بهم. وضع نظام عقوبات مشددة على من يقوم بتغيير الحقائق والوقائع بتقارير الطب الشرعي.
الإجراء رقم (6) معاينة الطبيب الشرعي للأشخاص المعرضين لتعنيف جسدي أو اعتداءات جنسية.	يمكن الخطر في هذا الإجراء من تحريف الطبيب الشرعي للتقرير بعد المعاينة، بسبب إما ضغط مادية أو معنوية.	قوي	قوي	لا يوجد	منخفض	تعزيز الرقابة على عمل الطبيب المناوب بالعيادة.



من خلال ما تم استعراضه سابقا من تحليل للإجراءات المتبعة في دائرة التشريع، وإجراء تقييم لاحتمالية وقوع خطر الفساد وأثره السلبي على مخرجات عمل الإدارة العامة للطب الشرعي- دائرة التشريع، فإنها بشكل عام تواجه احتماليات عالية لخطر الفساد في العديد من الإجراءات المتبعة في التشريع ذات أثر عالي على سلامة مخرجاتها،

يوضح الشكل رقم (3) تقييم لمخاطر الفساد في الإدارة العامة للطب الشرعي- دائرة التشريع:

الاحتمالية	قوي جدا			الإجراء رقم (6)	الإجراء رقم (2) و (3) و (5)
	قوي			الإجراء رقم (6)+(1)	
	معتدل			الإجراء رقم (4)	
	ضعيف				
	ضعيف جدا				
		ضعيف جدا	ضعيف	معتدل	قوي

الأثر

ان الإدارة العامة للطب الشرعي – دائرة التشريع بحاجة الى المزيد من الإجراءات الوقائية من خلال تحسين الأطباء والعاملين فيها من الفساد وزيادة الرقابة والتفتيش على اعمال وإجراءات دائرة التشريع. كما وانه على الجهات المختصة تعيين مدير عام لهذه الإدارة العامة، ووضع إجراءات عمل واضحة لطبيعة عمليات التشريع، ودراسة الكادر المتخصص العامل في دائرة التشريع وتوزعهم على المحافظات.

ثالثا: تدابير النزاهة والحوكمة في إجراءات دائرة المعمل الجنائي

إجراءات العمل في دائرة المعمل الجنائي

تعتبر دائرة المعمل الجنائي دائرة المساندة لدائرة التشريع، اذ تختص بفحص عينات الدم والسموم والمخدرات المستخلصة من جسم الإنسان وتحليلها، وتقوم الدائرة بإعداد التقارير الفنية والعلمية المتعلقة بنتائج فحص العينات التي يتم تحويلها من الجهات المختصة، مما يساعد في تسريع إجراءات التقاضي ويعزز المحاكمة العادلة.

1. معمل فحص الدم: يتم تحليل عينات الدم المستخلصة من جسم الإنسان أو أجسام مختلفة أو بقع من مسرح الجريمة، ويقوم الفني البيولوجي المختص بتحليلها، أو يتم تحويل هذه العينات إلى مختبر آخر، ويتم فحص عينات السمة الوراثية (DNA)، في المستشفى الاستشاري الواقع في مدينة رام الله، ويتم نقل العينات بعد حفظها بدرجة برودة منخفضة جداً للحفاظ على سلامة العينة، ويتم نقل العينات بسيارة مخصصة لهذا الغرض.
2. معمل فحص المخدرات: تتلخص إجراءات العمل في هذا المعمل بأخذ عينات من أجسام الأشخاص المحولين من قبل النيابة العامة والأجهزة الأمنية، وتحليلها وفحصها.
3. معمل فحص السموم: يتم أخذ العينات من الأجسام الحية أو من الجثث، ليتم تحليلها لمعرفة كمية السم في الجسم، ويتم فقط في المملكة الأردنية الهاشمية.

تقييم الانحرافات في دائرة المعمل الجنائي

يكن الانحراف في إجراءات عمل هذه الدائرة بتعرض العينات المأخوذة من موقع الحادثة أو الجريمة للتلف بسبب عدم التخزين والنقل والحفظ بالطرق اللازمة، بسبب ضعف الإمكانيات اللوجستية، أو قد يتعرض الأشخاص المسؤولين عن ذلك إلى الابتزاز والرشاوى وتأثيرات الوساطة والمحسوبية، لتغيير أو استبدال أو إخفاء أو إتلاف العينات، وبالتالي إخفاء جزء مهم من أدلة الحادثة/ الجريمة، خصوصاً في ظل ضعف واضح للإجراءات الرقابية في وزارة العدل على مثل هذه الإجراءات المهمة والحساسة.

تعتبر احتمالية هذا الانحراف عالية جداً بسبب ضعف الضوابط اللازمة لردع أصحاب المسؤولية من القيام بخرق القوانين والإجراءات وممارسة الانحرافات لإخفاء حقيقة الاعتداء، وبالتالي ترك أثر عال على عدالة القضية وإحقاق الحقوق لأصحابها.

جدول رقم (4)

مصفوفة تدابير النزاهة والحوكمة في دائرة المعمل الجنائي

وصف الانحراف في الإجراءات	سبب الانحراف	الاحتمالية	الأثر	الضوابط المتوفرة	تقييم الضوابط المتاحة	الضوابط المقترحة
الإجراء رقم (1) ضياع العينات المخبرية أو تبديلها.	عدم وجود رقابة أثناء عملية نقل العينات المختلفة.	متوسط	قوي	تنقل العينات بواسطة موظف مختص (السائق) وفق نظام معين لحفظ العينات.	متوسط	-توفير أحدث المعدات الخاصة بتحليل العينات -وضع حماية ووصاية على هذه العينات من قبل رجال الأمن.



من خلال ما تم استعراضه سابقا من تحليل للإجراءات المتبعة في دائرة المعمل الجنائي، وإجراء تقييم لاحتمالية وقوع خطر الفساد وأثره السلبي على مخرجات عمل الإدارة العامة للطب العدلي- دائرة المعمل الجنائي، فإنها بشكل عام تواجه احتماليات معتدلة لخطر الفساد في العديد من الإجراءات المتبعة، وهي ذات أثر قوي على سلامة مخرجاتها،

يوضح الشكل رقم (4) تقييم لمخاطر الفساد في الإدارة العامة للطب الشرعي- دائرة المعمل الجنائي:

الاحتمالية	قوي جدا				
	قوي				
	معتدل			الإجراء رقم (1)	
	ضعيف				
	ضعيف جدا				
		ضعيف جدا	ضعيف	معتدل	قوي

الأثر

الإدارة العامة للطب الشرعي – دائرة المعمل الجنائي بحاجة الى المزيد من الإجراءات الوقائية وتحسينها من الفساد، وذلك بسبب غياب مدير عام لهذه الإدارة العامة، وعدم استخدام أحدث التقنيات التكنولوجية في عمليات المعمل، وعدم توافر حماية عالية للعينات، التي تعتبر اساس لتقارير دائرة المعمل الجنائي.

رابعاً: تدابير النزاهة والحوكمة في الأعمال الإدارية للطب الشرعي

تراقب دائرة الشؤون الإدارية في الإدارة العامة للطب العدلي حضور العاملين للدوام وانصرافهم وتنظيم أمورهم الإدارية من إجازات ومغادرات ومناوبات وأرشفة ملفاتهم، حيث يختلف نظام التعامل المالي والحوافز والعلاوات المخاطرة للأطباء الشرعيين عن باقي موظفي وزارة العدل، وهذا يعني أن الأطباء الشرعيين يحصلون على رواتبهم وعلاواتهم حسب ما هو منصوص عليه في قانون الخدمة المدنية اسوة بزملائهم في وزارة الصحة.



الإجراء رقم (1) عدم وجود هيكلية ودليل إجراءات معتمدة للإدارة العامة للطب الشرعي في وزارة العدل.

تكمن احتمالية الانحراف قوية في عمل دائرة الشؤون الإدارية في الإدارة العامة للطب العدلي وذلك لعدم وجود هيكلية معتمدة من قبل مجلس الوزراء، وعدم تسكين الموظفين في الإدارة العامة، مما ينعكس على جودة الخدمة المقدمة من الموظف لغياب الاستقرار الوظيفي، كما أن عدم وجود دليل إجراءات لعمل الإدارة العامة، الذي يعتبر مهماً لعمل الإدارة العامة التي تعتبر ذات حساسية عالية، فالدليل يحدد معايير العمل والإجراءات التي يجب أن يلتزم بها جميع العاملين في الإدارة العامة للطب العدلي.

بغياب الهيكلية والوصف الوظيفي وإجراءات عمل مكتوبة يزيد من احتمالية الانحرافات في عمل الدوائر المختلفة لهذه الإدارة العامة، وقد تكون هذه الانحرافات مسببة بأحد أشكال الفساد التي نص عليها قانون مكافحة الفساد، ولذلك أثار سلبية كثيرة على كشف ملبسات الجرائم وتحقيق العدالة وتحقيق الحقوق العادلة للمواطنين، كما أنه يؤدي إلى فقدان ثقة المواطنين بمؤسساتهم.

رقم (2) عمل الأطباء الشرعيين كمحاضرين بالجامعات الفلسطينية بجانب عملهم في الإدارة العامة للطب العدلي:

بسبب أهمية وجود الأطباء الشرعيين والطواقم المساندة في أوقات محددة للمعاينة وتحضير التقارير والإدلاء بالشهادات، فإن عملهم كمحاضرين في الجامعات بشكل متفرغ يتطلب منهم الحضور في أوقات محددة، وهذا يشكل خطر على دقة وتوقيت العمل المطلوب منهم في الإدارة العامة للطب العدلي، ويرفع من احتمالية الانحرافات أيضاً، ولذلك أثار كبيرة على سير العدالة وإحقاق الحقوق.



جدول رقم (5)

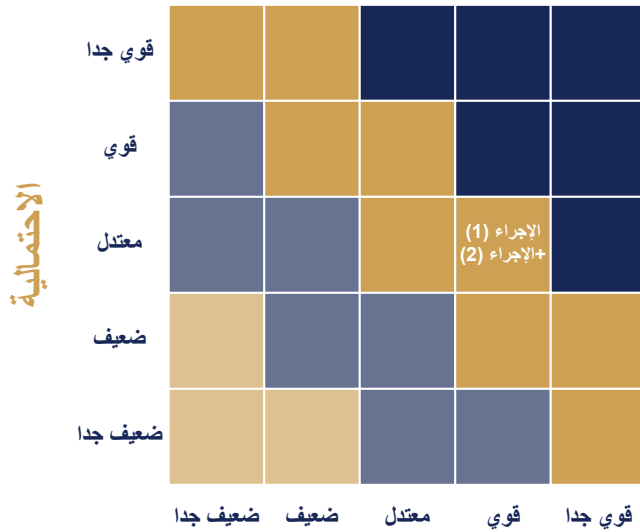
مصفوفة تدابير النزاهة والحوكمة في دائرة الشؤون الادارية

وصف الانحراف في الإجراءات	سبب الانحراف	الاحتمالية	الأثر	الضوابط المتوفرة	تقييم الضوابط المتاحة	الضوابط المقترحة
الإجراء رقم (1) خطر الانحرافات الإدارية عالية بغياب هيكلية معتمدة للوزراء ودليل إجراءات للإدارة العامة للطب العدلي.	غياب المساءلة على المبنية على الأوصاف الوظيفية وإجراءات العمل المعتمدة والمعممة.	متوسطة	قوي	يوجد هيكلية منذ 2004 ولكن لا يعمل بها بشكل كامل، وهناك مقترح لهيكلية غير معتمدة حتى الآن من مجلس الوزراء.	متوسط	إعادة النظر في الهيكلية المقدمة لمجلس الوزراء والإسراع باعتمادها.
الإجراء رقم (2) دقة وتوقيت العمل المطلوب من الأطباء الشرعيين بسبب عملهم كمحاضرين بالجامعات الفلسطينية بجانب عملهم كأطباء شرعيين في الإدارة العامة للطب العدلي.	ضعف الانتماء للإدارة العامة وتركزه في عملهم بالجامعات وتغيب الأطباء الشرعيين عن مكان الحدث أو الجريمة وعدم تقديم التقارير والشهادات بالمواعيد المطلوبة، إضافة إلى احتمالية استخدام وسائل غير قانونية لإنجاز المهام.	قوية	قوي	لا يوجد	منخفض	منع الأطباء الشرعيين من الدوام في الجامعات الفلسطينية إلا وفق الأصول التي نصت عليها القوانين الفلسطينية (إصدار إجازات عمل مدروسة، وفقط خارج أوقات الدوام الرسمي).



من خلال ما تم استعراضه سابقا من تحليل للإجراءات المتبعة في الاعمال الإدارية، واجراء تقييم لاحتمالية وقوع خطر الفساد وأثره السلبي على مخرجات عمل الإدارة العامة للطب العدلي- الاعمال الإدارية، فإنها بشكل عام تواجه احتماليات معتدلة لخطر الفساد في العديد من الإجراءات المتبعة، وأيضاً لمخاطر الفساد هنا أثار معتدلة على سلامة مخرجاتها،

يوضح الشكل رقم (5) تقييم لمخاطر الفساد في الإدارة العامة للطب الشرعي- دائرة الشؤون الادارية:



الأثر

الإدارة العامة للطب الشرعي – دائرة الشؤون الإدارية بحاجة الى المزيد من الإجراءات الوقائية وتحسينها من الفساد، وذلك بسبب غياب مدير عام لهذه الإدارة العامة، وعدم وجود هيكلية ودليل إجراءات معتمدة للإدارة العامة للطب العدلي، إضافة الى عدم انتظام دوام بعض الاطباء الشرعيين بسبب عملهم كمحاضرين بالجامعات الفلسطينية بجانب عملهم في الإدارة العامة للطب العدلي.



تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات

تتولى هذه الإدارة العمل على ترخيص واعتماد المترجمين القانونيين والمحكمين والخبراء ومتابعة عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والعمل على تطوير القوانين والأنظمة ذات العلاقة بعمل ومهام الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات.

وترتبط ببرنامج إعداد أنظمة اعتماد المحكمين والمترجمين الذي يهدف إلى إعداد نظام عصري لاعتماد المحكمين وتسجيل مؤسسات التحكيم، وإعداد نظام عصري لاعتماد المترجمين لإصدار رخص ممارسة مهنة الترجمة القانونية.

إن اختصاص هذه الإدارة يستند أساساً إلى قانون التحكيم لسنة 2000م وقانون رقم 15 لسنة 1995م توثيق بشأن الترجمة والمترجمين وقرار وزير العدل رقم (1) لسنة 1996م باللائحة التنفيذية لقانون الترجمة والمترجمين توثيق ومتابعة عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ذات الاختصاص بموجب قانون رقم (1) لسنة 2002م.

حيث تمارس هذه الإدارة المهام التالية¹²:

1. العمل على إعداد الأنظمة الخاصة باعتماد المحكمين، حيث يصدر الوزير القرارات والتعليمات والأنظمة الخاصة بقوائم المحكمين المعتمدين.
2. إنشاء سجل للمحكمين المعتمدين لدى الوزارة الذين يتم اعتمادهم من قبل الوزارة وفقاً للقرارات والتعليمات والأنظمة الخاصة بقوائم المحكمين المعتمدين.
3. تزويد المحاكم بقوائم المحكمين المعتمدين لدى الوزارة، حيث تعين المحكمة المختصة محكماً أو مرجحاً من ضمن قائمة المحكمين المعتمدين من وزارة العدل في الحالات التي نص عليها قانون التحكيم.
4. إصدار رخص مهنة الترجمة بناء الأسس المحددة بموجب القانون والأنظمة التنفيذية الخاصة بذلك.
5. إنشاء سجل للمترجمين المرخصين في الوزارة يقيد فيه أسماء المترجمين الحاصلين على رخص الترجمة وتدوّن فيه جميع المعلومات الخاصة بكل مترجم.
6. متابعة عمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية العاملة في المجال القانوني وحقوق الإنسان.

¹² الموقع الإلكتروني لوزارة العدل، http://www.moj.pna.ps/ar_page.aspx?id=mm4GyZa2204259948am-

الدوائر التي تشرف عليها الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات أربعة دوائر تقع ضمن عملها وهي: خدمة الخبراء، ودائرة التحكيم، ودائرة الجمعيات، ودائرة الترجمة.

القسم الأول: خدمة ترخيص الخبراء

تقدم الإدارة العامة خدمة إصدار شهادة رخص للخبراء¹³ حيث توقفت الوزارة عن إصدار شهادات للخبراء منذ عام 2012م لعدم وجود نص قانوني بخصوص إعطاء رخص لخبراء جدد. ولكن تقديم الخدمة حالياً يتركز بتجديد طلبات الخبراء الذين تم اعتمادهم حتى عام 2012م، والبالغ عددهم 36 خبير منهم 16 قانوني و 20 استشاري مقسمين إلى قسمين حكومي وغير حكومي، ويتم التجديد سنوياً لهم باعتبارهم حازوا على مركز قانوني، على أن يتم تصويب أوضاعهم القانونية بعد إقرار مشروع تنظيم مهنة الخبراء الذي يجري العمل على قراءته لدى مجلس الوزراء وفق الأصول المتبعة، علماً أن قائمة الخبراء والبالغ عددهم 36 متاحة على الصفحة الإلكترونية الخاصة لوزارة العدل.

ماهية خدمة شهادة الخبراء:

شهادة الخبرة هي وثيقة رسمية معتمدة من قبل وزير العدل وتصدر بموجب قانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000م، وحتى العام 2012م كانت الوزارة تعتمد على قانون التحكيم بالقياس لإصدار شهادات للخبراء ولاحقاً تم التوقف عن هذه الآلية لعدم وجود قانون خاص بتنظيم مهنة الخبراء. كما يوجد على الصفحة الإلكترونية لوزارة العدل قائمة بأسماء الخبراء المعتمدين وتخصصاتهم وأرقام المحمول لتسهيل التواصل معهم.

إجراءات تجديد شهادة رخصة الخبراء:

1. يتم تقديم طلبات التجديد للخبراء سنوياً للإدارة العامة بشكل يدوي أو إلكتروني، حيث يقوم موظفي الإدارة العامة بفحص الوثائق اللازمة للطلب الجديد، وهي: تعبئة نموذج التجديد، وشهادة عدم محكومية حديثة، ووصل تسديد رسوم طلب التجديد والبالغة 30 دينار أردني، التي تدفع في حساب وزارة المالية فرعي وزارة العدل في البنوك الفلسطينية، علماً أن الموقع الإلكتروني للوزارة يقوم بتوضيح الوثائق اللازمة لتجديد الطلب.

¹³ الخبير هو الشخص ذو دراية عالية، له إلمام بموضوع فني أو علمي أو عملي، يستعين به القضاء في أمور تدخل في اختصاصه، ولا يجوز للخبير أن يتجاوز المهمة المعهود له بها، ويشترط فيه أن يكون إنسانياً واجتماعياً، يتم اسناد مهمة الخبرة له في المسائل الفنية التي لا تستطيع المحكمة أن تدلي بدلوها فيها، إلا بالاستعانة بأهل الخبرة وفي مثل هذه الحالة تصدر حكماً تمهيدياً قبل الفصل في الموضوع ثم تندب خبيراً متخصصاً وفقاً لنوع القضية.



2. يقوم الموظف المختص في الإدارة العامة بالتأكد من قيام صاحب الطلب بتصويب وضعه القانوني. وفي حال ظهور أي إخلال قانوني أو مخالفة القواعد العامة للمهنة على سبيل المثال (قيام الخبير بإعطاء تقارير متعارضة تؤثر على عملية اتخاذ القرار في قضية أو تحقيق أو نزاع) يرفض الطلب لحين تصويب وضعه القانوني.

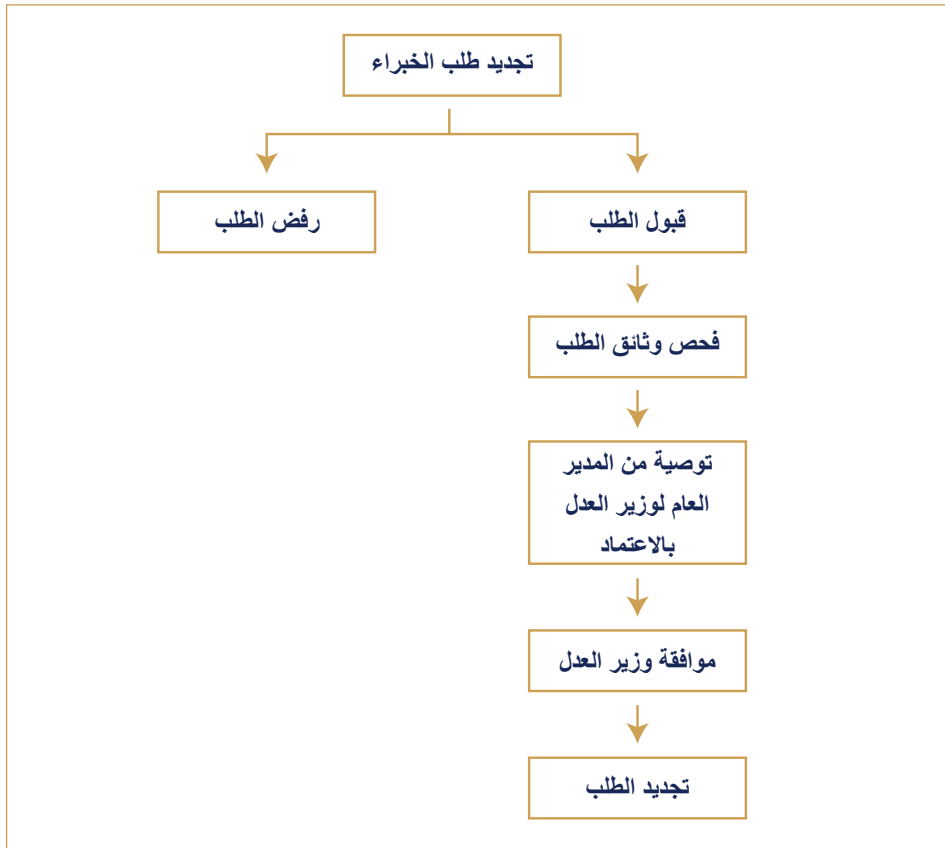
3. في حال استيفاء وثائق طلب التجديد حسب الأصول المتبعة، يقوم الموظف برفع توصية من خلال مدير عام الإدارة العامة للوسائل البديلة إلى وزير العدل بالموافقة على تجديد طلب شهادة الخبير، يتم استلام الشهادة المجددة فقط من قبل صاحبها أو الشخص المخول بذلك بموجب تفويض خطي لاستلام الشهادة.

والجدير بالذكر أن استيفاء الرسوم على هذه الشهادة مخالف للمادة (7) من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية لسنة 1998م. وعدا عن ذلك فقد تم رفع رسوم التجديد لشهادة الخبير من 10 دنانير أردني الى 30 دينار أردني في العام (2012م) وذلك بتوصية من وزير العدل وبموافقة وزير المالية، واستندت الوزارة الى المادة السابعة¹⁴.

وعلى الرغم من توقف إصدار شهادات للخبراء الجدد منذ العام 2012م، ألا انه يوجد بعض الاستثناءات حيث تم اعطاء شهادات لخبراء جدد، على ضوء توصية من وزير العدل الى رئيس الوزراء، بما يخدم المصلحة العامة.

¹⁴ ديوان الرقابة المالية والإدارية. التقرير السنوي للعام 2016م، ص 35

الرسم البياني رقم (4) يوضح إجراءات العمل في الإدارة العامة للحصول على شهادة خبير:



تدابير النزاهة والحوكمة في عملية تجديد طلبات شهادات الخبراء:

إن كشف نقاط الضعف أو الفجوات في عملية تجديد طلبات شهادات الخبراء تهدف توضيح احتمالية حدوث أخطاء من قبل الموظفين، المبنية على تحليل الإجراءات التي يتخذها الموظف في عملية تجديد الطلبات وفق الآتي:

الإجراء رقم (1) عدم قبول الطلبات للخبراء الجدد:

نظرا لتوقف قبول طلبات الخبراء الجدد منذ العام 2012م، لعدم وجود نص قانوني بخصوص إعطاء رخص لخبراء جدد، أدى ذلك إلى ظهور بعض الاستثناءات في عملية منح شهادات للخبراء الجدد، بما تقتضيه المصلحة العامة، وهذا ما يتعارض مع معايير الشفافية وتكافؤ الفرص للجميع في الحصول على شهادات خبراء جدد.

هناك أثر قوي واحتمالية عالية للانحراف في هذه الإجراءات، بسبب عدم فتح فرص متساوية أمام الخبراء الجدد بالتنافس على أساس المهارات والإمكانات لديهم.



الإجراء رقم (2) رسوم تجديد طلبات الخبراء:

قامت الوزارة في العام (2012م) برفع رسوم تجديد طلبات الخبراء من 10 دينار أردني الى 30 دينار أردني، تستند الوزارة في جباية هذه الرسوم على المادة رقم 7 من قانون تنظيم الموازنة العامة والشؤون المالية رقم 7 لسنة 1998م. هناك أثر قوي واحتمالية عالية لمخاطر الفساد في هذه الإجراء، بسبب وجود التباس وغموض في النصوص التشريعية. والتي لم تجيز جباية هذه الرسوم من على الرغم ان هذه الرسوم تقوم برفد خزينة الدولة سنويا.

جدول رقم (6)

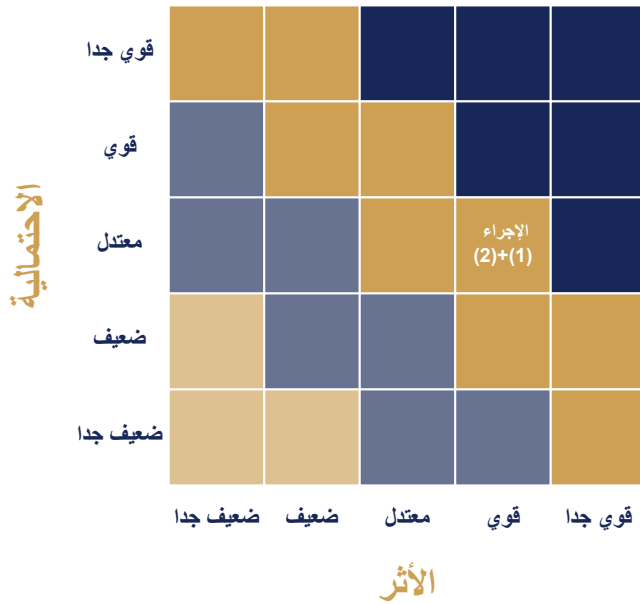
مصفوفة تحليل تدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة فيما يتعلق بتقديم خدمة الحصول شهادة خبير

تقييم الإجراء الرقابي:						
وصف الانحراف في الإجراءات	سبب الانحراف	الاحتمالية	الأثر	الضوابط المتوفرة	تقييم الضوابط المتاحة	الضوابط المقترحة
الإجراء رقم (1) عدم قبول الطلبات للخبراء الجدد	عدم وجود قانون معتمد.	قوي	قوي	لا يوجد	---	إعداد وإقرار مشروع قانون تنظيم مهنة الخبراء من قبل مجلس الوزراء.
الإجراء رقم (2) رسوم تجديد الطلب	وجود التباس وغموض في النصوص التشريعية.	قوي	قوي	لا يوجد	---	إعداد مقترح قانون بتنسيب من وزير العدل الى مجلس الوزراء لإقراره وفق الأصول يتضمن تحديد قيم رسوم الخدمة التي تقدمها الوزارة للمواطنين.



من خلال ما تم استعراضه سابقا من تحليل للإجراءات المتبعة في عملية تجديد طلبات الخبراء واجراء تقييم لاحتمالية وقوع خطر الفساد وأثره السلبي على مخرجات عمل الإدارة العامة، فإنه بشكل عام تواجه الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات فيما يتعلق بتقديم خدمة منح شهادة خبير احتماليات قوية لخطر الفساد في العديد من الإجراءات المتبعة لديها، ويؤدي ذلك الى أثر قوي على سلامة مخرجاتها.

يوضح الشكل رقم (6) تقييم لتدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات فيما يتعلق بخدمة منح شهادة خبير.



مع الاخذ بعين الاعتبار الإجراءات الوقائية التي اتخذتها الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات – فيما يتعلق بتقديم خدمة منح شهادة خبير، ومنها وإقرار مشروع قانون تنظيم مهنة الخبراء من الجهات المختصة، مما سييسل فتح فرص التنافس امام الخبراء الجدد، وخاصة انه مهنة الخبراء تحتاج وبشكل مستمر لخبرات جديدة تظهر وفق الاحتياج.

العمل على تحديث وتطوير هيكليّة الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل النزاعات بما يتناسب ويلبي ويغطي الصلاحيات والمهام التي تقوم بها الإدارة العامة ورفعها للجهات المختصة في الوزارة ليتم اعتمادها وفق الأصول.



القسم الثاني: دائرة الجمعيات

تقوم دائرة الجمعيات في وزارة العدل بمتابعة الجمعيات التي تندرج نشاطاتها في (الديموقراطية وحقوق الإنسان والحريات العامة)، إضافة الى إنها تعد جهة الاختصاص للجمعيات ذات النشاط المختلط ولا يندرج نشاطها ضمن اختصاص أي وزارة قائمة أخرى، وذلك حسب نصوص اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية للعام 2003م، كما تعمل دائرة الجمعيات في وزارة العدل على تعزيز التواصل بين قطاعات العمل الأهلي والخيري والقطاع الحكومي، إضافة إلى الرقابة المستمرة لعمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ووضع الملاحظات على عملها من أجل تحسين أدائها في خدمة الصالح العام حيث تبلغ عدد الجمعيات 274¹⁵ جمعية يتم متابعة أعمالها.

على ضوء ذلك فإن دور دائرة الجمعيات يقوم على أساس تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني وتحفيزه بما يخدم الصالح العام، ويحمي الحقوق والحريات في فلسطين.

تقع على دائرة الجمعيات في وزارة العدل المهام التالية:

1. متابعة عمل الجمعيات وفقاً لأحكام القانون.
2. متابعة أي نشاط تقوم به الجمعية بموجب قرار خطي مسبب صادر عن الوزير المختص للتأكد من سلامة النشاط الذي تمارسه وتقوم به الجمعية.
3. تلقي التقارير المالية والإدارية (السنية) من الجمعيات وفقاً لأحكام قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية وإعطاء الجمعية إشعار باستلام هذه التقارير.
4. تدقيق التقارير المالية والإدارية أصولاً.
5. تنظيم زيارات ميدانية لمقرات الجمعيات للوقوف على آخر المستجدات والتطورات الحاصلة على هيكلها الإدارية والتنظيمية.
6. تقديم التقارير الخاصة بعمل الدائرة أصولاً.

أولاً: إجراءات عمل دائرة الجمعيات في تسجيل الجمعيات:

1. فحص الموظف ملف الجمعية: تتلقى دائرة الجمعيات في وزارة العدل إشعار مكتوباً من وزارة الداخلية، يفيد بضرورة تحديد وزارة الاختصاص للجمعية الخيرية التي تقوم حالياً بالتسجيل، للتأكد من أهداف الجمعية ومجال عملها القانوني، لا تدخل في اختصاص أي وزارة أخرى، تعتبر هذه الخطوة الأساسية في التأكد والتدقيق في عملية اعتماد الجمعية لدى وزارة العدل كجهة اختصاص أو أن نشاطها مختلط أو لا يندرج نشاطها مع أي وزارة قائمة أخرى، وذلك بناء على الإشعار الوارد من الداخلية بالتسجيل واعتماد وزارة العدل كجهة اختصاص.

¹⁵ مقابلة مع مدير عام الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل النزاعات- وزارة العدل، د. توفيق حزر الله، 15-8-2019

2. في حال تبين أن الجمعية وفقاً لأهدافها لا تندرج في إطار عمل وزارة العدل كجهة اختصاص يتم مرسله الجهة المختصة بذلك في وزارة الداخلية من خلال وزير العدل.

3. في حال التأكد من أهداف الجمعية أنها تدخل في اختصاص وزارة العدل، يتم أرشفة ملف للجمعية وفق آلية التالية:

✓ أرشفة بيانات ومعلومات الجمعية (الاسم، ومكان العمل، والعنوان، وسيلة الاتصال معها).

✓ نسخة من النظام الأساسي للجمعية.

✓ قرار تسجيل الجمعية.

✓ التقارير المالية والإدارية للجمعية.

✓ المراسلات بين الجمعية والوزارة المختصة.

✓ أي تقارير أو قرارات أو إخطارات تتعلق بالجمعية.

✓ التغييرات الجارية على مجالس الإدارة والهيئة العامة وكل المتغيرات ذات الأثر القانوني.

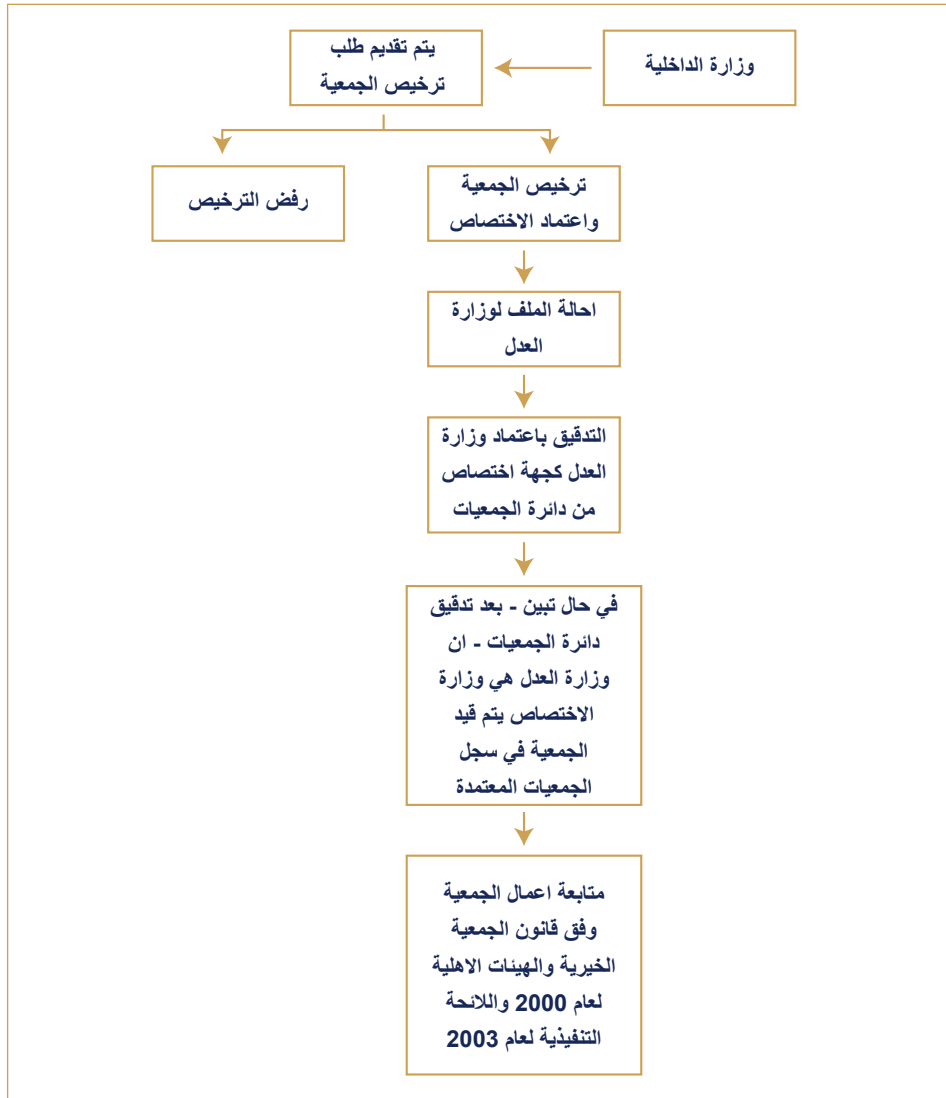
ثانياً: إجراءات عمل دائرة الجمعيات في المتابعة على أعمال الجمعيات:

1. ينحصر دور دائرة الجمعيات في وزارة العدل في الرقابة والمتابعة على أداء الجمعيات، إلى جانب وزارة الداخلية حيث تشارك وزارة العدل بحضور اجتماعات الجمعية العمومية والمراقبة على الانتخابات الداخلية، وتلقي التقارير المالية والإدارية السنوية للجمعية وتدقيقها للتأكد من أن الموازنات المالية الخاصة بالجمعيات صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت له، ووفقاً للقانون والنظام الأساسي للجمعية، وفي حال ظهر أي خلل يتم تقديم التوصية للوزير لاتخاذ قراره بشأن متابعة نشاط الجمعية.

2. وفقاً للقانون الناظم لعمل الجمعيات، والذي ينص على ضرورة قيام الجمعيات الخيرية بتسليم وزارة العدل تقاريرها المالية والإدارية عن نشاط الجمعية المالي والإداري عن السنة المنتهية في بداية كل عام، كما يمكن الانتظار حتى نهاية شهر نيسان، بهدف الاطلاع والتدقيق من قبل وزارة العدل كجهة اختصاص، وفي حال لم يتم تسليم هذه التقارير إلى الوزارة أو لم يكن هنالك أي أعمال تقوم بها الجمعية، تقوم دائرة الجمعيات في وزارة العدل بمراسلة وزير العدل الذي يقوم بدوره بمراسلة وزير الداخلية بالتوصية بحل الجمعية، وإن كان هناك أي أملاك أو أرصدة للجمعية يتم تحويلها إلى جمعية مشابه لها بالأعمال وفق القانون.



رسم بياني رقم (5) يوضح اجراءات العمل في الترخيص للجمعيات الخيرية واعتماد وزارة العدل
كوزارة اختصاص لتلك الجمعيات



تقييم الانحرافات في إجراء المتابعة على اعتماد الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية:

إن تقييم الانحرافات في إجراء المتابعة على تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والمتابعة على أعمالها، بهدف توضيح احتمالية حدوث الفساد، المبنية على تحليل والإجراءات التي يتخذها الموظف في عملية اعتماد تسجيل الجمعية والمتابعة على أعمالها وفق الآتي:

الإجراء رقم (1): فحص الموظف ملف الجمعية:

تعاني هذه دائرة من قلة في الطواقم الموظفين فيها، حيث إن بعد تحويل مراسلة وزير الداخلية من قبل وزير العدل إلى دائرة الجمعيات يقوم موظف واحد بدراسة ومراجعة أهداف واختصاص الجمعيات المحولة وتحديد إذا كانت أهدافها تقع ضمن اختصاص وزارة العدل، وهو نفسه من يقوم بتسجيلها ضمن ملفات الوزارة في حال كانت ضمن اختصاص الوزارة، ويقوم أيضا بالمتابعة على أعمالها وتدقيق التقارير المالية والإدارية الصادرة منها، والقيام بالدور الرقابي في عملية الانتخابات الداخلية للجمعيات، وهذا ما يتنافى مع معايير الشفافية والنزاهة وقد يخلق حالة من الإرباك لدى الموظف بسبب تداخل الأدوار المطلوبة منه.

يترتب أثر انحراف متوسط على هذا الإجراء واحتمالية قوية جداً لحدوثه أيضاً، ولكن من المؤكد أن هذا الأثر والاحتمالية ستتخفف في حال رفد الدائرة بالكادر المطلوب لمتابعة ودراسة ملفات الجمعيات.

الإجراء رقم (2): مراجعة التقارير المالية والإدارية:

في حال ظهور أي خلل مالي أو إداري في التقارير التي تستلمها دائرة الجمعيات تقوم الدائرة بمراسلة الجمعية بضرورة تصويب وضعها.

يترتب انحراف على هذا الإجراء واحتمالية متوسطة لحدوثه أيضاً، ولكن من المؤكد أن هذا الأثر والاحتمالية ستتخفف في حال تم تدريب وتوعية الطواقم العاملة في الجمعيات الخيرية على القانون الناظم لعمل الجمعيات ولوائح التنفيذ، وتوعيتهم على قانون مكافحة الفساد.

الإجراء رقم (3): تبادل الملفات بين وزارة العدل ووزارة الداخلية:

يتم استلام المراسلات الخاصة بالجمعيات المرسلة من وزارة الداخلية والرد عليها من خلال البريد، وهذا ما يؤدي إلى بطء في الإجراءات، وعدم فاعلية التواصل ما بين الوزارات الحكومية، ويتمثل ذلك في إجراءات وزارة الداخلية بما يخص حل الجمعيات التي تخالف شروط التسجيل أو التي لا تلتزم بتسليم التقارير المالية والإدارية سنوياً، حيث تقوم أحياناً بحل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية دون الرجوع إلى وزارة العدل كجهة اختصاص لهذه الجمعيات، وبلغ عدد الجمعيات المسجلة لدى الوزارة 274 جمعية، تم حل 50 جمعية حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة. يترتب انحراف قوي جداً على هذا الإجراء واحتمالية قوية جداً لحدوثه أيضاً، ولكن من المؤكد أن هذا الأثر والاحتمالية ستتخفف في حال بناء الربط البيني الإلكتروني بين وزارتي الداخلية والعدل، مما يساهم في بناء قاعدة بيانات موحدة للجمعيات الخيرية في فلسطين، ويساهم في الإسراع بإجراءات التسجيل والمتابعة مع الجمعيات ورقابتها.



جدول رقم (7)

مصفوفة تدابير النزاهة والحوكمة في دائرة الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية

تقييم الإجراء الرقابي:						
وصف الانحراف في الإجراءات	سبب الانحراف	الاحتمالية	الأثر	الضوابط المتوفرة	تقييم الضوابط المتاحة	الضوابط المقترحة
الإجراء رقم (1): فحص الموظف ملف الجمعية:	قلة عدد موظفي دائرة الجمعيات في وزارة العدل.	قوي جدا	متوسط	لا يوجد	0	رصد الإدارة بكارر مهني متخصص.
الإجراء رقم (2): مراجعة التقارير المالية والإدارية:	ظهور خلل في التقارير المالية والإدارية التي تسلمها الجمعيات لوزارة العدل.	متوسطة	قوي جدا	مراسلة الجمعيات بضرورة تصويب أي خلل في تقاريرها المالية والإدارية.	منخفضة	تدريب وتوعية الطواقم العاملة في الجمعيات الخيرية على القانون الناظم لعمل الجمعيات ولوائحه التنفيذية، وتوعيتهم على قانون مكافحة الفساد.
الإجراء رقم (3): تبادل الملفات بين وزارة العدل ووزارة الداخلية:	استلام والرد على المراسلات بين الوزارتين يدويا عبر البريد.	قوي جدا	قوي جدا	لا يوجد		بناء نظام الربط البيئي الإلكتروني بين وزارتي الداخلية والعدل.



من خلال ما تم استعراضه سابقا من تحليل للإجراءات المتبعة في عملية تسجيل للجمعيات والمتابعة على أعمالها، وإجراء تقييم لاحتمالية وقوع خطر الفساد وأثره السلبي على مخرجات عمل الإدارة العامة، فإنه بشكل عام تواجه الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات دائرة الجمعيات احتماليات قوية لخطر الفساد في العديد من الإجراءات المتبعة لديها، ويؤدي ذلك الى أثر قوي على سلامة مخرجاتها.

يوضح الشكل رقم (7) تقييم لتدابير النزاهة والحوكمة في الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات (دائرة الجمعيات).

الاحتمالية	قوي جدا		الإجراء رقم (1)		الإجراء رقم (3)
	قوي				
	معتدل				الإجراء رقم (2)
	ضعيف				
	ضعيف جدا				
		ضعيف جدا	ضعيف	معتدل	قوي

الأثر

مع الأخذ بعين الاعتبار الإجراءات الوقائية التي اتخذتها الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات - دائرة الجمعيات، حيث قامت الوزارة بنشر قائمة الجمعيات المعتمدة لديها على الصفحة الالكترونية لدى وزارة العدل والبالغ عددها 180 جمعية خيرية.



القسم الثالث: دائرة التحكيم

دائرة التحكيم¹⁶

هي الدائرة المختصة بتقديم خدمة الحصول على شهادة محكم¹⁷ معتمد من قبل وزارة العدل بموجب قانون التحكيم رقم (3) لسنة 2000م وقرار مجلس الوزراء رقم (39) لسنة 2004م باللائحة التنفيذية لقانون التحكيم رقم 3 لسنة 2000م، وتتولى الدائرة أيضاً إنشاء سجل للمحكمين المعتمدين الذين يتم اعتمادهم من قبل الوزارة، وفقاً للأنظمة والتعليمات، وتتولى كذلك الرقابة على المحكمين من حيث قواعد وأخلاقيات سلوك المهنة، والتزامه بأصول مهنة التحكيم، إضافة للعمل على نشر التوعية القانونية حول التحكيم والوسائل البديلة لحل المنازعات، والقيام بتطوير التشريعات ذات العلاقة بوسيلة التحكيم.

يعد التحكيم أبرز الوسائل البديلة وأنجعها لفض المنازعات، وتأتي أهمية التحكيم كوسيلة فاعلة في فض المنازعات ولتجنب أمد التقاضي في الخصومة، ولإعمال مبادئ العدل والإنصاف بالاتفاق، وعلى التراضي بمبدأ التحكيم ونتائجه، على خلاف القضاء الذي يعتمد على القواعد القانونية الجامدة؛ الأمر الذي يجعل من التحكيم أفضلية لدى قطاعات مختلفة وأولها قطاعات المستثمرين. في فلسطين، وتعمل وزارة العدل على تنظيم عمل المحكمين. في فلسطين إلى جانب العمل على تطوير التشريعات ذات العلاقة، ومحاولة تشجيع الجمهور لفض منازعاته بوساطة التحكيم لمزاياه الكثيرة.

الهدف من التحكيم:

- ✓ حل المنازعات المدنية والتجارية بشكل ودي وبالتراضي بين الأطراف.
- ✓ حل المنازعات المختلفة بعيداً عن إجراءات المحاكم والإسهام في الإسراع في حل المنازعات.
- ✓ تخفيف الضغط على المحاكم من خلال حل المنازعات والمساهمة لتخفيف ثقل أعباء القضايا وتراكمها.

تقع على دائرة التحكيم في وزارة العدل المهام التالية:

1. العمل على إعداد الأنظمة الخاصة باعتماد المحكمين.
2. إجراء دراسات حول إجراءات التحكيم والحاجة إلى تحديث النظام والتعليمات الخاصة باعتماد المحكمين.
3. الاحتفاظ بسجل المحكمين المعتمدين لدى الوزارة وتزويد المحاكم بقوائم المحكمين المعتمدين في الوزارة.

¹⁶ الموقع الإلكتروني لوزارة العدل ، 17-7-2019 <http://www.moj.pna.ps/userfiles/file/ta7kim.pdf>

¹⁷ تعريف المحكم: الشخص الطبيعي الذي يتولى مهمة التحكيم، قانون التحكيم رقم (3) لسنة 2000م، مادة رقم (1).



4. الرقابة على سلوك المحكمين المعتمدين ومدى التزامهم بأصول التحكيم، والعمل على إنهاء عمل المحكم الذي يخالف النظام والتعليمات من قائمة المحكمين المعتمدين.
5. إعداد السجلات الخاصة بالمحكمين.
6. إعداد شهادات المحكمين المعتمدين.
7. التنسيق والمتابعة وبناء الشراكة مع المؤسسات ذات العلاقة، في داخل الوطن وخارجه.
8. العمل على تطوير التشريعات ذات العلاقة بالتحكيم.
9. الإشراف على البحوث الخاصة لتطوير مهنة التحكيم والنهوض بأداء المحكمين.

إجراءات عمل دائرة التحكيم:

1. يبدأ استقبال الطلبات من بداية شهر نيسان إلى نهاية شهر كانون أول سنوياً وفق النموذج المعتمد والمتاح على الصفحة الإلكترونية للوزارة، مرفق معه (الشهادات العلمية في مجال التحكيم المطلوب اعتمادها، وشهادات الخبرة العملية في المجال التحكيم المطلوب على أن لا تكون هذه الخبرات خمس سنوات على الأقل، وشهادة عدم محكومية، وسيرة الذاتية، وصورة هوية الشخصية، وصورتين شخصيتين)، وأن يكون المتقدم فلسطيني الجنسية.
2. يتم تشكيل لجنة داخلية من وزارة العدل (المدير العام الإدارة العامة للوسائل البديلة وحل المنازعات رئيس للجنة، وعضوين من دائرة التحكيم، وعضو من الشؤون القانونية، وعضو من رقابة داخلية) للنظر في الطلبات المقدمة، علماً بأن لدى دائرة التحكيم معايير واضحة في قبول طلبات المحكمين وتصنيفها لدرجات والتي تعتمد على الشهادات العلمية في المجال وسنوات الخبرة العملية والعلمية.
3. تقوم اللجنة بتصنيف المحكمين المعتمدين إلى فئات ثلاث وفقاً لمؤهلاتهم العلمية وخبراتهم العملية والعلمية، في مجال التحكيم المطلوب اعتماده، وهي: محكمين فئة أولى هم الذين ينظرون في القضايا التي يزيد سقفها المالي عن 100 ألف دينار أردني وأكثر، ومحكمين الفئة الثانية هم الذين ينظرون في القضايا التي يتراوح سقفها المالي ما بين 50 - 100 ألف دينار أردني ومحكمين الفئة الثالثة هم الذين ينظرون في القضايا التي يكون سقفها المالي 50 ألف دينار أردني أو أقل.
4. يتم إعداد محاضر واجتماعات اللجنة موقعة من الحضور، تتضمن قرارات الاعتماد لطلبات التحكيم المقدمة لدى دائرة التحكيم، ومرفق مع المحاضر طلبات المحكمين التي تم قبولها، والطلبات التي تم رفضها، مع ذكر أسباب الرفض، وترفع هذه المحاضر إلى وزير العدل لاعتمادها وفق الأصول.



5. بعد اعتماد قرارات اللجنة من قبل وزير العدل، يتم تبليغ أصحاب الطلبات المقبولة من قبل اللجنة، لاستكمال إجراءات الاعتماد، ودفع رسوم الاعتماد والبالغ قيمتها 30 دينار أردني، وذلك في حساب وزارة المالية / فرعي وزارة العدل في البنوك الفلسطينية، كما يتم تبليغ أصحاب الطلبات المرفوضة من قبل اللجنة، لإعلامهم بسبب الرفض من خلال البريد الإلكتروني وبالاتصال هاتفي، علماً أن أصحاب الطلبات المرفوضة يتيح القانون لهم التظلم على قرار اللجنة، لمن؟ ويتم تشكيل لجنة للنظر بالتظلمات والرد عليها وفق الأصول، كما يتم أرشفة ملفات المحكمين المعتمدين من قبل وزارة العدل.

الرسم البياني رقم (6) يوضح اجراءات العمل في الدائرة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل النزاعات في وزارة العدل



تدابير النزاهة والحوكمة في إجراء المتابعة على إصدار شهادة التحكيم

إن كشف الانحرافات في إجراء المتابعة على إصدار شهادة التحكيم بهدف إلى توضيح احتمالية الانحراف، المبنية على تحليل الإجراءات التي يقوم بها الموظف في عملية استئقبال طلبات الحصول على شهادة التحكيم، وفق الآتي:

الإجراء رقم (1): تقديم الطلبات يدوياً:

يوجد نموذج طلب الحصول على شهادة محكم على الموقع الإلكتروني لوزارة العدل، ولكن تقديمه مع الوثائق المطلوبة معه يتم يدوياً، مما قد يعرض هذه الطلبات أحياناً إلى التلف أو الضياع. يترتب انحراف متوسط على هذا الإجراء واحتمالية متوسطة لحدوثه أيضاً، حيث يعطى لكل طلب يتم تقديمه وصل استلام لطالب الشهادة يتضمن رقم متسلسل. ولكن من الممكن تجاوز هذا الخطر في حال تم بناء نظام إلكتروني يتم من خلال تعبئة الطلب وإرفاق الوثائق المطلوبة مما يسهم أيضاً في بناء قاعدة بيانات لدائرة التحكيم.

الإجراء رقم (2): قبول ورفض طلبات شهادة التحكيم:

تقوم اللجنة المشكلة من قبل وزير العدل، بدراسة الطلبات وقبولها أو رفضها على ضوء الشهادات العلمية المقدمة والخبرات العملية من قبل طالبي شهادات التحكيم، ولا يوجد معايير أخرى للاعتماد عليها في قبول أو رفض الطلبات، إضافة إلى أن معظم الشهادات المقدمة لا يتم التأكد من مصدرها والتعرف على مدى مصداقيتها.

يترتب انحراف قوي على هذا الإجراء واحتمالية قوية لحدوثه أيضاً. ولكن من المؤكد أن هذا الأثر والاحتمالية ستتخفف في حال تم اعتماد دليل لتقييم هذه الطلبات وفي حال تم التقديم إلكترونياً للطلبات وعمل ربط بيني ما بين وزارة العدل ووزارة التعليم العالي ووزارة الخارجية للتأكد من مصداقية الشهادات التي تقدم من قبل طالبي شهادات التحكيم.

جدول رقم (8)

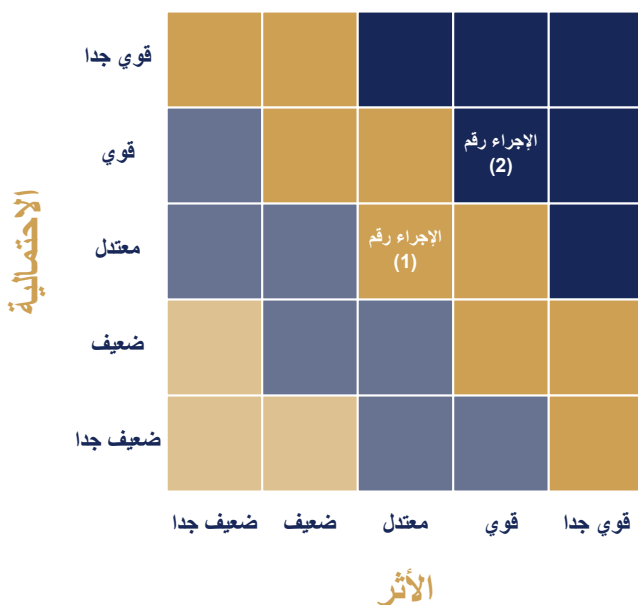
مصفوفة تدابير النزاهة والحوكمة في دائرة التحكيم

تقييم الإجراء الرقابي:						
وصف الانحراف في الإجراءات	سبب الانحراف	الاحتمالية	الأثر	الضوابط المتوفرة	تقييم الضوابط المتاحة	الضوابط المقترحة
الإجراء رقم (1): تقديم الطلبات يدوياً	تقديم الطلبات ويدوياً.	متوسط	متوسط	وجود وصل استلام لكل طلب يتضمن رقم متسلسل.	مرتفع	بناء نظام إلكتروني لاستقبال طلبات شهادات التحكيم.
الإجراء رقم (2): قبول ورفض طلبات شهادة التحكيم.	يوجد معايير ولكنها بحاجة إلى تعديل لقبول أو رفض الطلبات. عدم فحص مصداقية الشهادات المقدمة المرفقة مع الطلب.	قوي	قوي	تشكيل لجنة لدراسة الطلبات.	متوسط	اعتماد دليل لتقييم الطلبات. عمل الربط بيني مع وزارتي التعليم العالي والخارجية.



من خلال ما تم استعراضه سابقا من تحليل للإجراءات المتبعة في عملية إصدار شهادات التحكيم، وأجراء تقييم لاحتمالية وقوع خطر الفساد وأثره السلبي على مخرجات عمل الإدارة العامة، فإنه بشكل عام تواجه الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات دائرة التحكيم احتماليات قوية لخطر الفساد في العديد من الإجراءات المتبعة لديها، ويؤدي ذلك الى أثر قوي على سلامة مخرجاتها.

يوضح الشكل رقم (8) تقييم لمخاطر الفساد في الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات دائرة التحكيم



مع الأخذ بعين الاعتبار الإجراءات الوقائية التي اتخذتها الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات دائرة التحكيم، منها تشكيل لجان للنظر في الطلبات وتصنيفها، وتشكيل لجان أخرى للنظر في التظلمات التي قد تترتب على قرارات اللجنة.

القسم الرابع: دائرة الترجمة

دائرة الترجمة¹⁸:

هي الدائرة المختصة التي تقدم خدمة للشخص الذي يريد أن يحصل على رخصة مترجم قانوني معتمد، حيث تعمل دائرة الترجمة في وزارة العدل على منح رخصة «مترجم قانوني معتمد» في العديد من اللغات (الإنجليزية، والعبرية، والإيطالية، والتركية، والاندونيسية، والرومانية، والفرنسية، والروسية، والإسبانية)، وتستند دائرة الترجمة في عملها إلى قانون الترجمة رقم (15) لسنة 1995م بشأن الترجمة والمترجمين، وقرار وزير العدل رقم (1) لسنة 1996م باللائحة التنفيذية.

تقع على دائرة الترجمة في وزارة العدل المهام التالية:

1. منح رخصة مزاولة مهنة الترجمة القانونية للراغبين في الحصول عليها وذلك في العديد من اللغات المذكورة أعلاه.
2. تجديد ترخيص المترجمين القانونيين المعتمدين من قبل الوزارة: حيث يتم إعلام المترجمين بضرورة تجديد رخصهم بشكل سنوي، من خلال تقديم طلب للدائرة والوثائق المطلوب إرفاقها معه، ويتم أخذ الإجراء القانوني المناسب بحق المتخلفين عن تجديد رخصهم في الوقت المحدد.
3. الاحتفاظ بملفات المترجمين وتنظيم وحفظ الوثائق الخاصة بالدائرة.
4. توفير المعلومات للمراجعين والراغبين في التقدم لامتحانات الترجمة.
5. تنظيم ورش عمل تعريفية بخصوص الترجمة.
6. العمل على تطوير المنظومة القانونية التي تنظم عمل الدائرة.

إجراءات عمل دائرة الترجمة فيما يخص إصدار رخصة مترجم قانوني معتمد:

أولاً: مرحلة تقيد الطلب واجتياز الامتحان التحريري والشفوي:

1. يتم تقديم طلبات رخصة مترجم قانوني معتمد خلال الفترة الزمنية المعلن عنها من قبل الوزارة، وذلك بتعبئة الطلب المتاح على الصفحة الإلكترونية لوزارة العدل يدوياً لدى دائرة الترجمة في وزارة العدل مرفق مع الطلب الوثائق وهي (صورة مصدقه عن الشهادة العلمية، وشهادة عدم محكومية، وصورة عن الهوية الشخصية، وإخلاء طرف، وبراءة ذمة من وزارة المالية، وصور شخصية)، علماً أن بعض اللغات لا يتطلب بان يكون المتقدم

¹⁸ الموقع الإلكتروني لوزارة العدل، 2019-7-17 <http://www.moj.pna.ps/translate.aspx>



لرخصة المترجم القانوني المعتمد، حاصل على شهادة جامعية بالتخصص (يمكن أن يكون حاصل على اللغة المراد بشأنها الحصول على ترخيص مترجم قانوني معتمد نتيجة دراسته بتلك اللغة بغض النظر عن تخصصه).

2. يتم التعاقد مع أعضاء لجنة خارجية من ذوي الخبرة العملية والعلمية، لوضع الاختبار (تحريري، شفوي) للمتقدمين بطلب مترجم قانوني معتمد، يتضمن هذا التعاقد قيام أعضاء اللجنة بعقد الاختبار بشقية التحريري والشفوي، وما يتطلب ذلك من إعداد أسئلة الاختبار، وتصحيح أوراق الاختبار، وتحديد علامة النجاح للمتقدمين، وتسليم النتائج للدائرة المختصة بمحضر رسمي موقع من أعضاء اللجنة، والنظر بالتظلمات على نتائج الاختبار من المتقدمين إن وجدت.

3. بعد انتهاء الموعد النهائي لاستقبال طلبات مترجم قانوني معتمد، تقوم دائرة الترجمة بتصنيف الطلبات التي استكملت نموذج الطلب ومرفقاته المذكورة أعلاه، والإعلان عن موعد الامتحان التحريري للأصحاب الطلبات التي استوفت الشروط المطلوبة، من خلال موقع الوزارة.

4. تحضر دائرة الترجمة مكان ومعدات مناسبة لعقد الامتحان التحريري للمتقدمين، ويتم تسليم كل متقدم كراسة اختبار تحمل رقم لكل متقدم بحضور أعضاء لجنة الاختبار وعدد من موظفي الدائرة المختصة.

5. بعد الانتهاء من الاختبار التحريري يتم تسليم كراسات الاختبار للجنة الاختبار للقيام بإجراءات التصحيح للاختبار ومن ثم تحديد الناجحين والراسبين وذلك بموجب محضر رسمي موقع من أعضاء اللجنة يتم تسليمه للدائرة الترجمة في الوزارة.

6. تقوم الدائرة الترجمة بتبليغ الناجحين بموعد الاختبار الشفوي وإبلاغ الراسبين بنتيجتهم من خلال الاتصال الهاتفي.

7. يتم عقد الاختبار الشفوي من قبل أعضاء لجنة الاختبار وبحضور موظف من الدائرة الترجمة للناجحين فقط بالاختبار التحريري.

8. تقوم لجنة الاختبار بتنظيم محضر بنتائج الاختبار الشفوي مبين به علامة كل عضو من أعضاء اللجنة للمتقدم للاختبار والمجموع الكلي للعلامة للاختبار الشفوي.

9. تقوم لجنة الاختبار بتنظيم محضر نهائي بعد جمع العلامة للمتقدم (التحريري والشفوي)، وبيان النتيجة النهائية للمتقدمين وتحديد الناجحين فقط، وتقوم اللجنة بالتوقيع على المحضر وتسليمه للدائرة الترجمة.

10. تقوم الدائرة الترجمة بتبليغ الناجحين والراسبين بالنتيجة النهائية للاختبارين وإحالة التظلمات بشأن نتائج الاختبار النهائي للجنة الاختبار للنظر بها إن وجدت.

11. يتم رفع قائمة الناجحين بالاختبار النهائي مرفق معها محاضر لجنة الاختبار لوزير العدل من الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات لاعتمادها وفق الأصول.

ثانياً: آلية منح رخصة مترجم قانوني معتمد:

1. تمنح رخصة مترجم قانوني معتمد فقط للذين اجتازوا اختبار الترجمة بشقية التحرير والشفوي بنجاح.

2. يقوم المتقدم بتقديم وصل بقيمة خمسين ديناراً أردنياً، وتزويد دائرة الترجمة بصورة عن ختم المتقدم لرخصة المترجم، والذي يتضمن (اسمه، ولغة الترجمة، ورقم الترخيص، وملف ضريبي في وزارة المالية، بالإضافة إلى عبارة مترجم مرخص من وزير العدل). يستثنى من فتح الملفات الضريبية، المتقدمين للحصول لرخصة مترجم معتمد من موظفي القطاع العام، بشرط عدم مزاولتهم أعمال خاصة وفي حال رغب بممارسة مهنة الترجمة بموجب ترخيص وزارة العدل ففي هذه الحالة يصبح ملزماً بفتح ملف ضريبي لدى وزارة المالية.

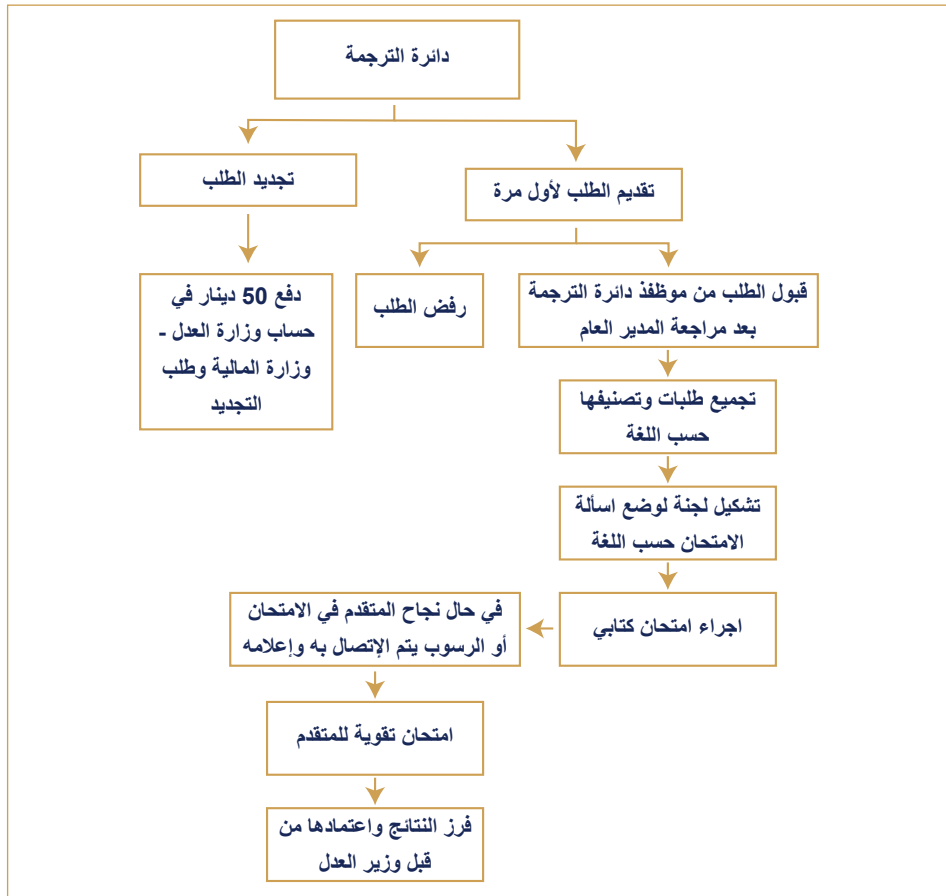
3. يتم تحديد موعد لحلف اليمين القانونية للناجحين بالاختبار النهائي أمام وزير العدل، ومنحهم رخصة مترجم قانوني معتمد موقعه من وزير العدل وسارية المفعول لمدة عام ويتم تجديدها سنوياً مقابل الرسوم التجديد البالغة 50 دينار أردني.

4. يتم أرشفة جميع طلبات المتقدمة للحصول على مترجم قانوني معتمد.

5. يتم إدراج أسماء المترجمين القانونيين المعتمدين ضمن قائمة المترجمين القانونيين المعتمدين من قبل وزير العدل والمتاحة على صفحة الإلكترونية الخاصة بوزارة العدل.



الرسم البياني رقم (7) يوضح اجراءات العمل في الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة
لحل النزاعات دائرة الترجمة



تدابير النزاهة والحوكمة في إجراء المتابعة على إصدار شهادة مترجم

إن كشف نقاط الضعف والفجوات في إجراء المتابعة على إصدار شهادة مترجم بهدف توضيح احتمالية حدوث الفساد، المبنية على تحليل الإجراءات التي يتخذها الموظف في عملية استقبال طلبات الحصول على شهادة المترجم، وتجديدها وفق الآتي:

الإجراء رقم (1): تقديم الطلبات يدوياً:

على الرغم من أن طلب الحصول على مترجم قانوني معتمد موجود على الصفحة الإلكترونية لوزارة العدل، إلا أن الطلب ومرفقاته يتم تسليمها يدوياً لموظفي دائرة الترجمة، والتي تعاني من نقص في عدد الموظفين، حيث يقوم نفس الموظف في استقبال الطلبات وتدقيقها المتابعة على علامات المتقدمين التي ترد إليه من أعضاء اللجنة الخارجية، وهذا قد يتعارض مع معايير النزاهة والشفافية.

يترتب انحراف قوي على هذا الإجراء واحتمالية قوية لحدوثه أيضاً. ولكن من المؤكد أن هذا الأثر والاحتمالية ستتناقص في حال تم تقديم وتدقيق الطلبات من خلال نظام إلكتروني يوفر آلية تفاعلية بين الوزارة والمتقدمين بطلبات مترجم قانوني معتمد، تمكنه من متابعة على نتائج الاختبارات التحريرية والشفوية ومعرفة مواعيد الاختبارات.

الإجراء رقم (2) ظهور مترجمين مزيفين:

عدم وجود آلية للمتابعة مع المترجمين المزاولين، حيث تكفي الوزارة بوضع إعلان سنوياً يلزم المترجمين المزاولين في تجديد رخصهم من خلال تقديم طلب تجديد مرفق معه وصل تسديد الرسوم بقيمة 50 دينار أردني، ولكن ما يحدث أحياناً، أن بعض المترجمين الذين يرغبون بوقف العمل بممارسة مهنة الترجمة بسبب السفر أو لطارئ صحي أو غير ذلك، ولا يعلموا الوزارة بذلك ويتم استغلال ختم هؤلاء المترجمين من قبل مراكز أو مترجمين آخرين غير مزاولين، وهذا قد يؤدي إلى عدم دقة الترجمة التي قد تكون أساساً في أحكام قضائية أو في فصل نزاع معين. يترتب انحراف قوي جداً على هذا الإجراء واحتمالية قوية جداً لحدوثه أيضاً، ولكن من المؤكد أن هذا الأثر والاحتمالية ستتناقص في حال تم اعتماد آلية للمتابعة المتواصلة مع المترجمين المزاولين أو في حال تم توقيع المترجمين المزاولين بتعهد خطي تحت طائلة المسؤولية بضرورة إبلاغ وزارة العدل عن رغبتهم في التوقف عن مزاولة مهنة الترجمة القانونية.

الإجراء رقم 3: تعاقد مع لجنة خارجية من الخبراء وأساتذة الجامعات، لتولي مسؤولية الاختبار للمتقدمين:

عدم وجود آليات واضحة للحصول على ترشيحات لأعضاء اللجان والمعرفة الشخصية والعلاقات مع بعض موظفي الوزارة، والتي قد تؤثر في تشكيل اللجان، وبالتالي على نزاهة نتائج الاختبارات التي تشرف عليها اللجنة.

يترتب انحراف قوي جداً على هذا الإجراء واحتمالية قوية جداً لحدوثه أيضاً، ولكن من المؤكد أن هذا الأثر والاحتمالية ستتناقص في حال تم اعتماد دليل ومعايير واضحة ومكتوبة لاختيار أعضاء اللجنة، وأن يتم اختيارهم من قبل لجنة من الوزارة بعضوية دائرة الرقابة الداخلية في الوزارة، وتوقيع أعضاء اللجان الخارجية على تعهد خطي بعدم تسريب المعلومات خاصة بالاختبار التحريري والشفوي والنتائج.

الإجراء رقم 4: عدم دقة الترجمة:

بسبب احتمالية عدم التزام المترجمين بمعايير النزاهة والشفافية في مهنة الترجمة، يحدث أحياناً أن بعض المترجمين قد يتعرضوا لضغوطات خارجية، تفرض عليهم عدم تحري الدقة والمصادقية في عملية الترجمة المطلوبة منهم.

يترتب انحراف متوسط على هذا الإجراء واحتمالية متوسطة لحدوثه أيضاً، ولكن من المؤكد أن هذا الأثر والاحتمالية ستتناقص في حال تم تشكيل لجنة للرقابة على أعمال المترجمين بعضوية لجنة مكونة بعضوية وحدة الرقابة الداخلية من وزارة العدل، ومترجمين استشاريين.



جدول رقم (9) مصفوفة تدابير النزاهة والحوكمة دائرة الترجمة

تقييم الإجراء الرقابي:						
وصف الانحراف في الإجراءات	سبب الانحراف	الاحتمالية	الأثر	الضوابط المتوفرة	تقييم الضوابط المتاحة	الضوابط المقترحة
الإجراء رقم (1): تقديم الطلبات يدوياً.	الموظف في دائرة الترجمة هو من يقوم باستقبال الطلبات وتدقيق وفحص البيانات	قوي	قوي	لا يوجد	لا يوجد	- رفق الدائرة بكوادر بشرية. - وضع هيكلية للدائرة تتناسب وحجم وطبيعة العمل. - تصميم موقع إلكتروني يتم من خلاله تقديم الطلبات.
الإجراء رقم (2): ظهور مترجمين مزييفين.	عدم وجود آلية لمتابعة على المترجمين القانونيين.	قوي جداً	قوي جداً	إعلان الوزارة عن ضرورة تجديد طلبات المترجمين المزاولين.	منخفض	آلية للمتابعة المتواصلة مع المترجمين المزاولين توقيع المترجمين المزاولين على تعهد خطي بتبليغ الوزارة.
الإجراء رقم (3): تعاقد مع لجنة خارجية من الخبراء وأساتذة الجامعات، لتولي مسؤولية الاختبار للمتقدمين	- عدم وجود البات واضحة للحصول على ترشحات لأعضاء اللجان والمعرفة الشخصية والعلاقات التي قد تؤثر في تشكيل اللجان.	قوي جداً	قوي جداً	تقوم دائرة الترجمة بالتواصل مع الإدارات في الجامعات أو السفارات لاقتراح خبراء للغة المنوي عقد امتحان كتابة وشفوي.	مرتفع	اعتماد دليل ومعايير واضحة ومكتوبة لاختيار أعضاء اللجنة، توقيع أعضاء اللجان على تعهد خطي بعدم تسريب المعلومات الخاصة بالاختبار التحرير والشفوي والنتائج.
الإجراء رقم (4): عدم دقة الترجمة.	احتمالية عدم التزام المترجمين بمعايير النزاهة والشفافية في مهنة الترجمة.	متوسط	متوسط	لا يوجد	مرتفع	تشكيل لجنة للرقابة على أعمال المترجمين بعضوية لجنة مكونة من وزارة العدل ومترجمين استشاريين.



من خلال ما تم استعراضه سابقا من تحليل للإجراءات المتبعة في عملية إصدار رخصة مترجم قانوني، واجراء تقييم لاحتمالية وقوع خطر الفساد وأثره السلبي على مخرجات عمل الإدارة العامة، فإنه بشكل عام تواجه الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات دائرة الترجمة احتماليات قوية لخطر الفساد في العديد من الإجراءات المتبعة لديها، ويؤدي ذلك الى أثر قوي على سلامة مخرجاتها.

يوضح الشكل رقم (9) تقييم لمخاطر الفساد في الادارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات دائرة الترجمة.

الاحتمالية	قوي جدا				الإجراء رقم (2+3)	
	قوي		الإجراء رقم (4)	الإجراء رقم (1)		
	معتدل					
	ضعيف					
	ضعيف جدا					
		ضعيف جدا	ضعيف	معتدل	قوي	قوي جدا
الأثر						

مع الاخذ بعين الاعتبار الإجراءات الوقائية التي اتخذتها الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل البديلة لحل المنازعات - دائرة الترجمة، منها تعاقد مع لجان خارجية من ذوي الخبرة العلمية والعملية لوضع الاختبار التحريري والشفوي للتقدمين لكل لغة.

توصيات الدراسة

نظرا لحساسية واهمية عمل وزارة العدل باعتبارها جزء من قطاع العدالة، ولأن الإدارات المستهدفة بهذه الدراسة تضطلع بمهام تعزز من سيادة القانون وتحقق الحقوق لأصحابها، فإن البحث بتدابير النزاهة والحوكمة في هذه الإدارات يعتبر مهم وذات دلالة لتطوير أدائهما.

تواجه الوزارة في هذه الإدارات المستهدفة التي تناولتها الدراسة مجموعة من نقاط الضعف والفجوات محتملة الحدوث بشكل قوي أو قوي جداً، والتي تترك أثراً قوياً أو قوياً جداً لمعظمهم الانحرافات المحتملة التي توصلت لها الدراسة، فيما يلي مجموعة من التوصيات المقترحة للحد من هذه الانحرافات في الإدارات المستهدفة ضمن عمل وزارة العدل الفلسطينية:

1. ضرورة تفعيل العمل بالنظام الإلكتروني الجديد في الإدارة العامة للسجل العدلي، والذي سيقوم بربط عمليات إصدار شهادة عدم المحكومية وعمليات تصديق المعاملات المختلفة مع الرسوم المستوفاة في صندوق الوزارة، كما سيتيح هذا النظام للربط بين وزارة العدل وجهات خارجية توفر معلومات للسجل العدلي، مثل وزارة الداخلية ومجلس القضاء الأعلى.
2. ضرورة اعتماد هيكلية وزارة العدل المقترحة من قبل مجلس الوزراء، وذلك بهدف اعتماد الجزء الخاص بالطب الشرعي.
3. ضرورة اعتماد أدلة إجراءات العمل في كافة عمليات جميع الدوائر المستهدفة، مضمناً في بطاقات الوصف الوظيفي.
4. الاهتمام بتدريب الكوادر البشرية العاملة وبشكل مستمر في الوزارة، وخاصة في المجالات والمستجدات القانونية واشكال التزوير والتزييف الحديثة، ووضع نظام للحوافز.
5. ضرورة تفعيل عمل وحدة الرقابة الداخلية في الوزارة، والالتزام بملاحظات ديوان الرقابة المالية والإدارية.
6. تعيين مدير عام للإدارة العامة للطب الشرعي في الوزارة، حيث أن المدير العام هو مكلف بالإدارة العامة، غير مسكن وفق الأصول.
7. تقنين عمل الأطباء الشرعيين في أعمال ثانية خارج الإدارة العامة للطب العدلي.
8. وضع دليل لإجراءات العمل في دائرة التشريح أكثر وضوحاً خصوصاً الجوانب المرتبطة بمعاينة موقع الجريمة أو الجثث أو كتابة التقارير.



9. تنفيذ عقوبات صارمة بخصوص المخالفات أو الأخطاء التي قد تحصل في الإدارة العامة للطب العدلي.
10. عمل اتفاقيات تعاون مع الدول المجاورة للاستعانة بخبراتهم وإمكانياتهم في مجال الطب الشرعي.
11. توفير التمويل المالي اللازم لشراء أحدث التقنيات والأجهزة الخاصة بعمل دائرة المعمل الجنائي.
12. تسهيل طلبات المستعجلة المقدمة من قبل الإدارة العامة للطب الشرعي حيث إن هذه الطلبات تمر في إجراءات إدارية معقدة، وتعتبر هذه الطلبات جوهرية وهامة في أعمال الإدارة.
13. وضع ادلة إجراءات العمل للإدارات الثلاثة في للإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل لحل المنازعات.
14. الأتمتة والأرشفة الالكترونية لأعمال الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل لحل المنازعات.
15. رفد الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل لحل المنازعات بكادر مؤهل.
16. تعديل واعداد القوانين والأنظمة والتعليمات التي تستند عليها الإدارة العامة للشؤون المهنية والوسائل لحل المنازعات في اعمالها.
17. إصدار قانون ينظم الرسوم التي تستوفيها الوزارة على الخدمات المختلفة التي تقدمها.
18. التدريب على قانون مكافحة الفساد، والأنظمة التي أصدرتها الهيئة.

التصميم والإخراج الفني:

turquoise

شركة تَرْكُواز للنداعة والأعلان
Turquoise for Adv & PR Co.

 www.turquoise.ps



Palestinian
Anti-corruption
Commission



Ministry of Justice

Integrity and Governance Measures in the Ministry of Justice



Ministry of Justice

Integrity and Governance Measures in the Ministry of Justice

(General Administration of Criminal Record, General
Administration of Forensic Medicine, General Administra-
tion of Professional Affairs and Alternative
Dispute Resolution)

Preparation Team

General Supervision:

Counselor Dr. Ahmad al-Barak/Commissioner of PACC

PACC	MOJ	MOF Central Coordination Unit
Dr. Hamdi Al-Khawaja Mr. Ziad Sarahna Ms. Rula Kababji Mr. Jamal Al-Sharif	Dr. Tawfiq Herz Allah Dr. Ashraf Al-Qadi Ms. Seham Owais Mr. Imad Odeh Mr. Nader Addodeh Mr. Yousuf Obaid	Mr. Ahmad Abdul Hadi Ms. Samah Faroun Mr. Imad Younis
Translated by: Wafaa Al-Qawasmeh		

© Printing and publication rights are reserved to PACC and MOJ

PACC	MOJ
Al Bireh-Al Balo'- Makeh st, Telephone: 022424018 -022424017 -022424016 Fax: 022424015 Email: info@pacc.pna.ps Website: www.pacc.ps	Al-Masyoun, Khalil Abu Raya Street, next to the Ceasar Hotel, Telephone: 022987662 Fax: 022974491 Email: info@moj.pna.ps Website: http://www.moj.pna.ps

Table of Content

Topic	Page
Introduction	9
Objective of the Study	10
Methodology of the Study	10
Study Limits	11
Results Summary	11
Recommendations Summary	13
Integrity and governance measures in the public administration of the criminal record	15
Section One: Criminal Record Department	15
What is the service of issuing the non-conviction certificate ?.....	16
Procedures for obtaining a non-conviction certificate	17
Integrity and governance measures within the process issue of non-conviction certificate	18
Section Two: The Authentications Department	27
What is the authentications service?	27
Procedures of the documents authentication process	28
Integrity and governance measures within the process of documents authentication	29
Integrity and governance measures in the General Administration of Forensic Medicine	35
Section One: What is forensic medicine and the legal framework	35
Jurisdiction of the General Department of Forensic Medicine	35
Structure of the General Department of Forensic Medicine	36
Section Two: SOPs of the Forensic Medicine / Autopsy department ...	37
Integrity and governance measures in forensic medicine pro- cedures – autopsy	38
Integrity and governance measures in forensic medicine pro- cedures - clinics	41
Integrity and governance measures in the criminal laboratory department's procedures	47
SOPs of the Criminal Laboratory Department	47
Assessment of deviations in the forensic department	47
Integrity and governance measures in the administrative work of forensic medicine	49

Table of Content

Topic	Page
Integrity and governance measures in the General Administration of Professional Affairs and Alternative Means of Dispute Resolution	53
Section One: expert service	54
What is Expert Certification Service?.....	54
Procedures of renewing the expert license certificate	55
Integrity and governance measures in the process of the application of renewing expert certification	57
Section Two: the Associations Department	61
SOPs of the Associations Department in registering associations:.....	62
SOPs of the Associations Department in following up on the work of associations	63
Evaluating the deviations in the follow-up procedure on the accreditation of charitable societies and civil bodies.....	64
Section Three: The Arbitration Chamber.....	69
Arbitration certificate	69
Working procedures of the Arbitration Department	70
Integrity and governance measures in the follow-up procedure on the issuance of the arbitration certificate	73
Section Four: Translation Department	76
What is a translation service?.....	76
SOPs of the translation department regarding the issuance of a certified legal translator license	77
Integrity and governance measures in the follow-up procedure on issuance a translator's certificate	81
Final Recommendations	87



This study titled “the integrity and governance measure in the Ministry of Justice” tackles a topic that is a core of PACC’s concerns. The study’s significant stems from shedding the light on the weaknesses and gaps within the Ministry of Justice that is of particular importance. This Ministry is a pillar of the justice sector, where it seeks to create a society based on the rules of justice and equality, protecting rights and freedoms through enhancing the principle of rule of law, contributing in preparing and formulating human-rights sensitive legislations, separation of powers, judiciary independence and spreading the legal awareness to reach to full justice. Furthermore, the Ministry directly communicates with the public through a combination of legal and justice services provided to the citizen most importantly are; authentications, criminal record, arbitration, translation, forensic medicine and many others. In addition to its role in providing the state’s budget with money through the fees levied on for the provided services.

Hence, any deviation or defect in the performance of this Ministry may entail the loss of the citizen's rights and jeopardizing the achievement of justice. Consequently, monitoring the weaknesses and gaps related to the work of the Ministry of justice and then setting a plan to tackle them shall enhance the values of integrity, principles of transparency in the Ministry along with enhancing the preventive measure, to elevate the level of the services quality, to protect their rights and contribute in achieving justice. This study comes under the framework of implementing the National Cross-Sectoral Strategy for Integrity and Anti-Corruption 2020-2022, product of cooperation and coordination between the Ministry of Justice and the Palestinian Anti-Corruption Commission that is represented in the signing of MOU. In the view of the fact that study was finalized, we cannot



but to extend our sincere thanks and appreciation to our colleagues in the Ministry, the Centralized Coordination Unit at the Ministry of Finance in addition to our colleagues from the Commission for their significant efforts and time to provide those conducting the study with the needed information and data.

We are certain that the study's recommendations shall be put into implementation and contribute in strengthening the Ministry of Justice against corruption, enhancing the Ministry's preventive procedures, elevating the quality of services level, protecting their rights and contributing in achieving justice.

With highest considerations

Commissioner of PACC

Mr. Raed Mahmoud Radwan



Ministry of Justice Foreword

Governance is considered one of the most important means and methods that guarantee the anticipated reform in accordance with the international standards within the administrative system of the state, in terms of the effectiveness, efficiency, compliance with applied laws, regulations and by-laws through instilling the values of transparency, accountability, integrity, partnership, rule of law, justice and anti-corruption as of the governance principles. This in turn requires several reforms to be conducted on the institutional and legislative level from one side, and to work on elevating human and institutional capacities along with change the pattern of culture and behavior from the other.

This study is an implementation of the long-term and approved sustainable development goals 2016-2030 by the United Nations in 2015. In keeping with the commitment of the MOJ to work and cooperate with all partners on the national level to achieve those goals, and as a response from our side to the Palestinian government pledge to continue exerting all the reform efforts towards a quantum leap in the work of the government institutions through the integration of governance principles in order to become more effective, efficient and to answer the citizens' needs as of the basic requirements to achieve the sustainable development goals. Furthermore, the governance principles are of the most important objectives under the SDG 16, that the MOJ was assigned to coordinate the exerted efforts on the national level to achieve it.

Accordingly, the importance of this study is manifested in shedding the light on the pillars of implementing the concept and principles of governance in the three general administrations that were included within this study. Those administrations are related to provide justice services to the citizens, clarify the required regulations, procedures, and measures for the working mechanisms and decision making in the three mentioned administrations, state the routes of achieving justice, transparency and accountability in them, enhance trust and creditability in workplace environment, control the tasks and activities of those administrations through a set of clear policies, systems and SOPs in the aim of achieving the quality, compliance and distinguished performance. In addition, on one hand



setting administrative reform mechanisms and procedures that contribute in achieving a continuous success and development for those administrations, and equalization of opportunity among citizens (services recipients), introduce a follow-up and evaluation system for the institution performance in the administrations under study in order to ensure a constant update and development in their field of work.

Lastly, we cannot but to extend our thanks and appreciation to the working staff from both the Ministry of Justice and the Palestinian Anti-Corruption Commission who prepared this informative study.

With highest considerations

Prof. Muhammed Al-Shalaldah

Minister of Justice



Introduction

The Ministry of Justice is one of the pillars of the justice sector, as the Ministry seeks to support creating a society based on the principles of justice and equality, and the protection of rights and freedoms, it can be achieved through strengthening principle of the rule of law, contributing to the drafting and preparation of human rights-compliant legislations, the separation of powers, the independence of judiciary, the effective provision of justice and legal services, and the spread of legal awareness to reach effective justice.

It is also one of the ministries that communicate directly with the public through a set of highly sensitive services the most important of which are authentications, criminal record, arbitration, translation, forensic medicine, and others. In addition to its role in providing the state treasury with funds through fees levied on providing these services. Hence, Palestinian Anti-Corruption Commission attached great importance to this sector, and worked to sign joint plans and memoranda of understanding with institutions of the Palestinian justice sector, on top of which was Ministry of Justice, focusing on integrity and governance measures in Ministry of Justice.



Objectives of the Study:

This study sheds light on preventive measures with the aim of reviewing the strengths and weaknesses of the following public administrations: (General Administration of Criminal record, General Administration of Forensic Medicine and Criminal Work, General Administration of Professional Affairs and Alternative Dispute Resolution) which are considered of the most important departments in the Ministry, given its direct relevance to citizens, and provide them with essential and vital services. With the aim of developing a plan to enhance integrity and governance in the Ministry, uncovering procedural or legal gaps, analyzing their impact and the likelihood of their occurrence, finally to reach preventive recommendations that would enhance the integrity, transparency, accountability and anti-corruption environment in the Ministry.

Methodology of the Study:

This study comes in light of joint cooperation between Palestinian Anti-Corruption Commission and Ministry of Justice, with the aim of monitoring corruption risks that may affect integrity of performance and outputs of the Ministry, coming up with a set of recommendations and proposals aimed at strengthening preventive measures in the Ministry and immunizing the Ministry's employees from falling into suspicions of corruption and raising citizens' confidence.

Joint teams were formed consisting of the staff of PACC and the Ministry of Finance - the Central Coordination Unit and the Ministry of Justice. The work of these teams depended on reading and reviewing the annual reports of the Ministry and the reports of SAACB, in addition to interviewing the specialists in each of the criminal record administration, forensic medicine and criminal laboratory, professional affairs and alternative dispute resolution.



Study limits:

1. The spatial boundaries of this study were confined to Ministry of Justice, in the northern governorates of the State of Palestine.
2. Three of the aforementioned public administrations in the Ministry of Justice were targeted, in coordination and agreement between Palestinian Anti-Corruption Commission and Ministry of Justice, in line with the scientific approach in studies of integrity and governance measures.
3. Although doctors working in the General Administration of Forensic Medicine belong to the Palestinian Doctors Syndicate; However, this study did not address procedures for appointing doctors or even the conditions for joining union.

Results Summary:

1. Taking into consideration many of preventive measures taken by Ministry in the General Administration of Criminal Record to enhance integrity and transparency in its work. However, there are some gaps and weaknesses in this administration, the most important of which are:
 - ✓ There is a weakness in many of procedures followed in issuing a non-conviction certificate at the non-conviction department, which has a high impact on the safety of outputs of this department.
 - ✓ There is a weakness in many of procedures followed in the authentication department that have a high impact on safety of its outputs.
2. There are many weaknesses and gaps in the General Administration of Forensic Medicine and the forensic laboratory:
 - ✓ The absence of a director of the Anatomy or Forensic Medicine Department in general for this department, lack of a professional staff specialized in forensic medicine, and their geographical distribution in Palestinian governorates.



- ✓ There is an absence of a Director of Criminal Laboratory Department, the failure to use the latest technological tools for operations of the laboratory, and the lack of protection for samples that are the basis for reports of the Criminal Laboratory Department.
 - ✓ There is absence of a Director of the Administrative Affairs Department, absence of an approved procedures guides for the General Administration of Forensic Medicine, and the permanence of some coroners as lecturers in Palestinian universities.
3. There are many gaps and weaknesses in the General Administration of Professional Affairs and Alternative Dispute Resolution that have a high impact on the safety of its outputs, the most important of which are:
- ✓ Stop issuing certificates to experts, as there is no special law to issue them.
 - ✓ There is a weakness in the followed procedures in the dissolution of charitable societies and civil bodies, the procedures for alerting and notifying them are within the competence of the specialized department in the Ministry of Interior in its capacity as the Ministry of competence to register charitable societies and civil organizations in accordance with Law No. (1) of 2000 regarding charities and civil organizations and its regulation No. 9 of 2003.



Recommendations Summary:

1. The necessity to activate the new electronic system in the General Administration of Legal Registry, which will link the processes of issuing a non-conviction certificate and the processes of certifying various documents with revenues of fund.
2. The need for the Council of Ministers to pay attention to the proposed structure of Ministry of Justice.
3. The necessity to periodically evaluate SOPs in the Ministry, with importance of having practical guides for all the Ministry's procedures.
4. Paying attention to train cadres working in the Ministry, especially in fields of legal developments and modern forms of forgery and counterfeiting.
5. The necessity of activating work of internal control unit in the Ministry, and adhering to the notes issued by the SAACB.
6. Appointing a General Director for General Department of Forensic Medicine in the Ministry.
7. Ensure that coroners do not practice other work besides their work in the General Administration of Forensic Medicine.
8. Establish a clearer SOPs manual in the forensic department.
9. Non-negligence in penalties regarding violations or errors that may occur in the General Administration of Forensic Medicine.
10. Concluding local, regional and international cooperation agreements to benefit from their expertise and capabilities in the field of forensic medicine.
11. Provide the logistics requirements for the work of the General Department of Forensic Medicine in order to speed up its work.



12. Developing the work in the Criminal Laboratory Department; such as providing it with the latest technology and devices for its work.
13. Increase staff in the General Administration of Professional Affairs and Alternative Means of Dispute Resolution.
14. The necessity of developing electronic systems to link internal processes in the General Professional Affairs and Alternative Dispute Resolution.



Integrity and Governance Measures in the General Administration of the Criminal Record

Section One: Criminal record and Authentication Department:

The national justice registry is a computerized system at the Palestinian Ministry of Justice, which contains records that comprise criminal data regarding criminal acts committed by members of the community, and these records are kept, classified and arranged in a special way within a database in the system, for a specific period of time¹.

The work of the Ministry of Justice Department is based on Council of Ministers Resolution No. (1) of 2010 regarding the Palestinian national criminal record system.

The criminal record and authentications are concerned with providing public services related to the request for non-conviction certificates, authentication services and documentation of official judicial documents issued by all official institutions and bodies inside the country that are intended to be used outside the country, and for documents issued by official institutions and bodies outside the country, which are intended to be used inside the country, with the aim of curbing manipulation and fraud in documents as well as preserving citizens' rights. With the knowledge that the authentications department in the current structure is affiliated with the General Administration of Administrative Affairs, while in the structure that will be approved, one of the departments of the General Administration of the Criminal record will be under the name of "The General Administration of Criminal record and Public Services."²

There are multiple other uses for the criminal record, given that it includes a central national database in which information about the criminal history of individuals is available, which constitutes an important and reliable source for preparing studies on the level of crime in Palestine, as well as preparing statistical studies related to it³.

¹ Ministry of Justice website: <http://www.moj.pna.ps/>

² An interview with professor Yousuf Obaid, the general director of the legal register at the MOJ, 12/06/2019.

³ Ibid.



First: What is the service of issuing non-conviction certificate:

This section consists of three parts: the first part presents the definition of the non-conviction certificate issuance service, the second part presents SOPs followed for issuing a non-conviction certificate, and the third part presents an assessment of corruption risks in the non-conviction certificate issuance process.

Non-conviction certificate: It is an official document that the criminal record affiliated to the Ministry of Justice grants to its applicants, or those legally authorized, stating that the plaintiff does not have any criminal data regarding him, and no final court rulings have been issued against him with a felony or misdemeanor, or no decision has been issued to dismiss it by rule of law⁴.

According to Article No. (2) of Council of Ministers Resolution No. (1) of 2010, a non-conviction certificate is granted to all Palestinian and non-Palestinian persons residing permanently or temporarily in the Palestinian territories, provided that there is no sentence for persons (natural and legal) to imprisonment for a term of more than three Months, and not to sentence the citizen to a fine of more than 300 dinars. This certificate is also given to its applicants only, or the person authorized, according to a duly authorization, after presenting the personal identity, passport, or copies of them, where the employee enters the data into the computer and verifies his criminal record, and after verification, the employee either gives the citizen a certificate of non-conviction, or informing him that this is not possible due to criminal court rulings issued against him.

The fee for issuing a non-conviction certificate is 15 NIS in all governorates and post offices, except in the office of the Old City in Hebron the fee is only 5 NIS.

The certification service is currently provided in eight governorates (Ramallah, Nablus, Hebron (Ras al-Jura, the Old City), Jenin, Tulkarm, Jericho, Bethlehem, and Tubas), in addition to provide a non-conviction certificate service through 20 post offices in different governorates.

⁴ Ibid.

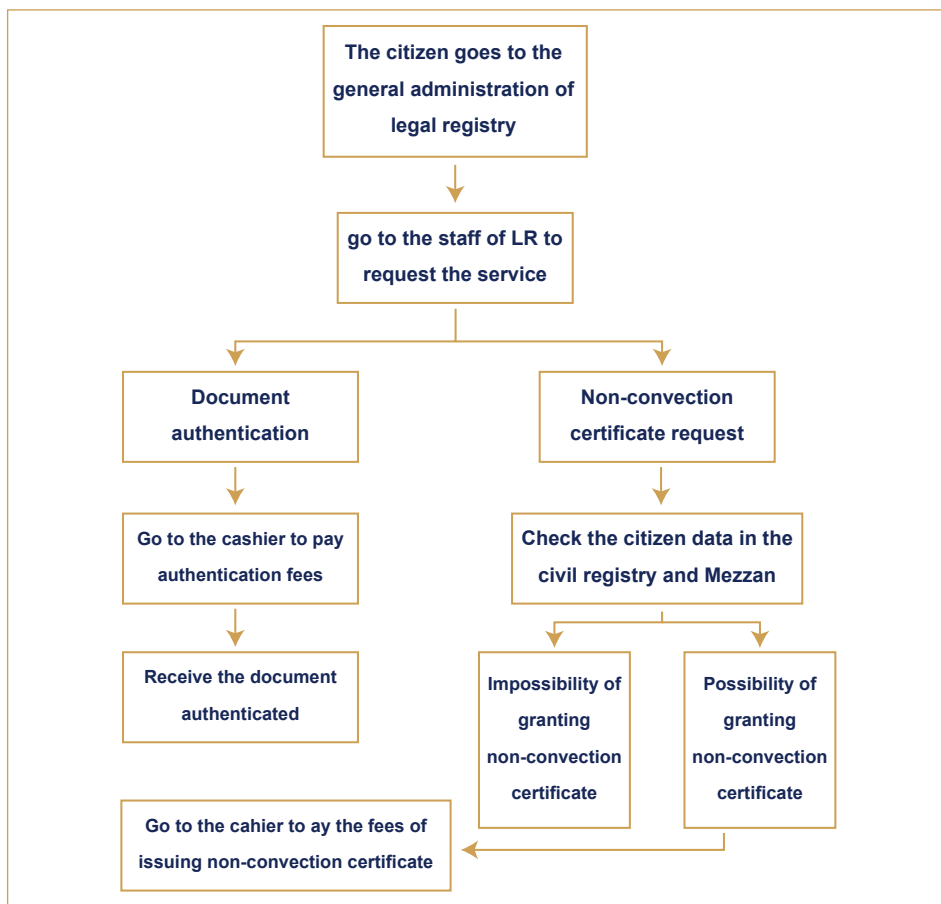


Second: Procedures for obtaining a non-conviction certificate:

1. The citizen goes to General Administration of the Criminal Record or its affiliated branches in various governorates or post offices, to obtain a non-conviction certificate, whereby the citizen presents his personal identity to the competent employee, and the employee in turn checks the citizen's name on the civil registry system and on the court system. Linked to the Higher Judicial Council (Mezzan), which shows the Palestinian judicial rulings in an updated daily basis, and after examining and making sure that there are no precedents for a citizen, the competent employee requests the citizen to pay the certificate fees in the fund. In case of judicial rulings, if the verdict is more than 3 months, the employee instructs him to submit the rehabilitation request to the Attorney General, so that a non-conviction certificate will be issued later.
2. Upon the request of the criminal record employee, the citizen goes to the cashier, who in turn issues a receipt for the fee for issuing a non-conviction certificate of 15 shekels. White copy of the receipt is given to citizen, while the pink and green copies remains at the receipts book that Ministry of Finance and Planning received sealed, later full books are transferred to the Finance Department at the Ministry of Justice for audit.
3. Then the citizen returns to the employee and delivers him the payment receipt, who in turn prints the certificate and delivers it to the citizen, as the certificate contains: the citizen's name and identity number, and the absence of a convict against him, and the validity of the certificate is 6 months, bearing the letterhead of the Ministry of Justice signed by the employee and sealed with the seal of the Ministry. It is worth noting that a non-conviction certificate is issued to foreigners residing in the State of Palestine after reviewing the passport, and the person's data are added to the justice system, and if he is not a resident, a new non-conviction certificate is required from the country in which he resides, and accordingly he is granted a Palestinian non-conviction certificate.



Diagram No.(1) showing the procedures for obtaining a non-conviction certificate:



Third: Integrity and governance measures in the process of issuing non-conviction certificate:

Gaps or weaknesses can be discovered in the non-conviction certificate issuance process according to the following:

1. The possibility of inaccuracies in the applicants' data:

This is an essential step in the process of issuing a non-conviction certificate, as the employee here, through three systems, checks the references' data on a system called (JRS) (civil registry, Mizan system, and a system for printing and issuing a non-conviction certificate), knowing that each employee has a username and a password



on these systems appears for the Director General of the Department. The employee does this according to Article (10) of Council of Ministers Resolution No. (1) of 2010, which provides for the sealing and signing of non-conviction certificates by the director general of the criminal record administration or his authorized representative.

The deviation in the procedure is very strong, as there is a possibility that the competent employee will issue a non-conviction certificate to a citizen despite the existence of judicial precedents, because the employee in the criminal record is the same person who receives the citizen, checks his identity, checks his data on the systems and issues the certificate, seals and signs it himself. The signature of the criminal record employee is circulated at the Ministry of Interior and Foreign Affairs and approved, in accordance with Article No. (10) of Council of Ministers Resolution No. (1) of 2010, which provides for the sealing and signing of non-conviction certificates by the Director General of the Criminal Registry Department or his authorized representative, and it is worth noting that The Director General of the Department delegated the employees in the criminal record to sign certificates of non-conviction.

Another weakness in the procedures is that the civil registry data system has some of its data that has not been updated since 2009. The judicial registry officials sometimes enter the data of the new service seekers themselves into the civil registry system. In addition to the multiplicity of systems through which the judicial register employees examine the service seeker's data (civil registry, Mizan, certificate printing system). This may lead to unintended errors. At other times, a non-conviction certificate may be issued despite the existence of a court ruling of more than 3 months, it is worth noting that the internal audit unit in the Ministry carries out audits and reviews according to certain directions related to instructions from the minister directly. There is a strong impact and a high possibility of errors in these procedures, due to the fact that the process of requesting and issuing the certificate is carried out by one employee only, especially since this process at the time of preparing the study was based on the aforementioned (JRS) program, and that the institutions related to it are



not linked with each other. This means not linking the implementation of the steps with each other, and it also means that the process of monitoring the performance of the criminal record employees on this program is not done constantly and continuously, it is satisfied that the Director General of the Department examines random samples of the employees' outputs, to ensure the safety of the procedures that have been taken in advance, by the criminal record officials.

2. Possibility of not collecting fees for issuing a non-conviction certificate:

There might be a high probability that the certificate issuance fees will not be collected, which will result in a high financial leakage, as these fees contribute to supplying the state treasury with revenues.

The probability of this deviation is due to the following justifications:

- ✓ The deviation in the procedure appears very strong, through the possibility that the employee issues a non-conviction certificate without paying the fees, due to the failure to make a match between the fund payments for non-conviction certificates and the number of issued certificates, as at two o'clock in the afternoon the fund closes before payment requests to perform match between the payment documents on Microsoft Excel and between the pink and yellow payment vouchers from the receipt vouchers books, without making daily matching with what was actually issued from the non-conviction certificate printing program, noting that the fund submits a monthly report on the fund's revenues to the General Department of Affairs Administration in the Ministry according to the current structure in the Ministry, the administrative fund is subordinate to the General Administration of Administrative and Financial Affairs.
- ✓ Relationships or prior knowledge of criminal record employees with customers may lead to the issuance of non-conviction certificates for them without requesting a payment receipt from the Fund.
- ✓ Sometimes there may be a large number of customers during certain days in the criminal record department, which may lead to confusion for the criminal record employees and issue certificates without making sure of receiving the receipt from the customer.



- ✓ The Ministry collects these fees for issuing a non-conviction certificate based on Article No. (7) of the General Budget Law (Law No. 7 of 1998 regarding the regulation of the general budget and financial affairs). On the other hand, the reports of the SAACB (especially the 2016 report) indicate that the fees imposed on issuing non-convicted certificates are unlawful by the Minister of Justice, as Council of Ministers Resolution No. (1) of 2010 did not refer to imposing fees on issuing these Certificates.
- ✓ It is certain that the possibility of a financial leakage will decrease if a new electronic system for the criminal record is approved and used, as this program depends on the approval and approval of the confirmation of payment by the fund employee compulsorily before issuing an order to print the non-conviction certificate. This is considered as an electronic matching between the number of certificates issued and the fund revenues

3. Failure to update the criminal record data:

There is a very strong weakness in this procedure for several reasons, including: Some of the civil registry data on the system that the criminal record employees are examining has not been updated since 2009, as the employees update the data themselves. Likewise, citizens who have judicial rulings issued against them in the southern governorates are able to obtain non-verdict certificates from the Ministry of Justice in the northern governorates, in compliance with the Council of Ministers's decision not to take into account the judicial rulings issued in Gaza after 2006. The same is the case for citizens holding a blue ID from Jerusalem where certificates of non-conviction are granted to them from the Ministry of Justice, if judicial rulings have not been issued against them only in the Palestinian courts, noting that they may have had judicial rulings issued in the Israeli courts.

There is a very strong impact on the weakness of this procedure, and the possibility is very high as well, but this possibility will decrease if a new electronic system for the criminal record is adopted and used, as this system will link the Ministry of Justice with the civil registry database in the Ministry of Interior.



4. Falsification of a certificate of non-conviction:

There is a low probability of falsifying the non-conviction certificate, due to the presence of several approved signatures on the certificate, and the signatures of the criminal record officials authorized to sign are circulated to the Ministries of Interior and Foreign Affairs. However, its impact may be very high in the event that this risk appears, as it will allow citizens whom previous court rulings have been issued against to obtain non-conviction certificates, noting that work is currently underway to issue new forms for approval in issuing certificates that are distinguished by the presence of security indications that facilitate the detection of their forgery.

5. The diversity of experiences of the criminal record staff:

There is a weak possibility of a deviation due to the diversity of employees' experiences in the criminal record, some of which are administrative and some of them are legal, especially among the female directors, who are forced to refer to the Director General of the Criminal Registry who holds a legal jurisdiction in accordance with Article No. (4) of Council of Ministers Resolution No. (1) of 2010 regarding the Palestinian national criminal record system, regarding legal issues related to the nature of work, and whose formulation requires legal experience, either in writing or in response to them.

Table No. (1)
The Integrity and Governance Measures Matrix
in the Procedures of Issuing Non-Convection Certificate

Deviation description during the procedures	Cause of Deviation	Probability	Impact	The available controls	The available controls evaluation	Suggested controls
<p>Procedure No. (1)</p> <p>The criminal record employee examined the customer's data and issued non-conviction certificates</p>	<p>1. The employee in the criminal record is the same person who receives the citizen, checks his identity and his data on the system, then issues a non-conviction certificate, seals and signs it.</p> <p>2. The multiplicity of data sources that the criminal record employee returns to when examining the data of auditors.</p> <p>3. Not updating some of the civil registry data.</p>	Strong	Strong	<p>The general director or who is delegated by him to control random samples of the employees' outputs to make sure the procedures are followed correctly.</p> <p>Internal control unit in the Minister conduct audit and review in accordance with directions related to the direct instructions from the Minister.</p>	Moderate	<p>Activate the new electronic program and link it with the internal control unit.</p>





Deviation description during the procedures	Cause of Deviation	Probability	Impact	The available controls	The available controls evaluation	Suggested controls
Procedure No. (2) Failure to collect fees for issuing a non-conviction certificate.	1. Non-conformity between fund revenues, and non-conviction certificates, and the daily issuance of certificates. 2. Because of relationships or prior knowledge with some of the customers. 3. Big number of customers.	Strong	Strong	The receipt shall be attached to the employee in charge of issuing certificates, to ensure that the fees are met.	Moderate	Starting work on the new electronic system, which does not issue a non-conviction certificate without approval and accredited from the Fund. The internal auditor audits the fund receipts.
Procedure No. (3) Failure to update the criminal register data:	1. The data of the civil registry with the criminal records not updated. 2. Issuing a non-conviction certificate for residents of the southern governorates and Jerusalem, and sometimes judicial rulings in the Israeli courts may be against them.	Strong	Strong	A Council of Ministers decision not to take into account the judicial rulings issued in Gaza after 2006.	Weak	Adopting and using a new electronic system for the criminal record, as this system will link the Ministry of Justice with the database of the civil registry in the Ministry of Interior.

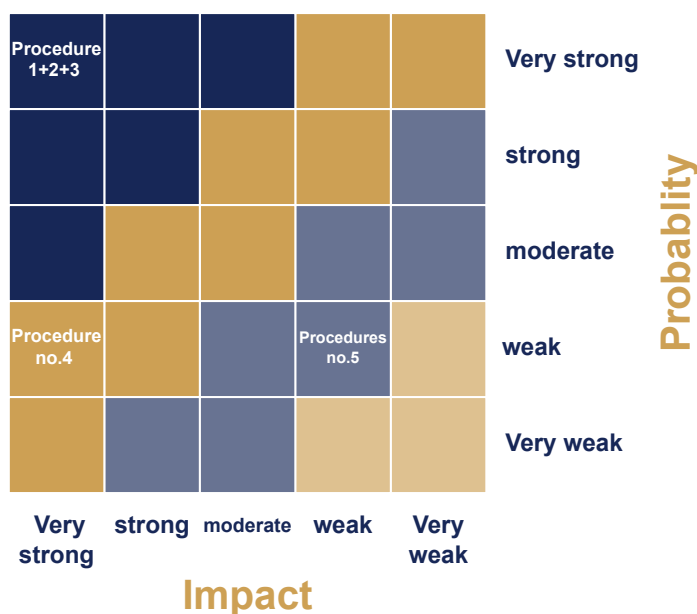
Deviation description during the procedures	Cause of Deviation	Probability	Impact	The available controls	The available controls evaluation	Suggested controls
Procedure No. (4) forging a non-conviction certificate	Citizens who are subject to judicial rulings forge non-conviction certificates, and forge the signatures of the criminal record department employees.	Weak	Strong	The signatures of the judicial registry officials authorized to sign the name of the Director General of the Record are approved by the Ministry of Interior and Foreign Affairs.	Strong	Providing the possibility of checking the reliability of the non-conviction certificate on the Ministry of Justice website by setting up a portal to examine the certificates issued by the Ministry, by the bodies that request a non-conviction certificate.
Procedure No. (5) Diversity of experiences of criminal record officials	Because of the diversity of the judicial registry employees' experiences, between administrative and legal.	Weak	Weak	The General Director of the Criminal Record holds legal specialization in accordance with the law.	Moderate	Training all criminal record employees to write legal books that may be required to be used in the registry on an ongoing basis. Adopting legal models for their continuous use.





Based on the previous reviewed analysis of the followed procedures in the process of issuing a non-conviction certificate, and an assessment of the gaps and weaknesses and their negative impact, whether administrative or financial, on the outputs of the General Administration of the Criminal Record, in general, it faces a high probability of errors occurring by employees in many of issuing a non-conviction certificate procedures, this leads to a high negative impact on the accuracy of its outputs.

The No.(1) following figure shows an assessment of integrity and governance measures in the Public Administration of the Legal Register:



Taking into consideration the preventive measures taken by the General Administration of the Criminal Record, including the preparation of a structure for the General Administration of the Criminal Record, a guidebook for SOPs and their submission to Council of Ministers to be approved. Moreover, the work is underway to prepare a new electronic system that raises the level of transparency, integrity and reduces the risks of corruption in the work of The General Administration of Criminal record as well as facilitate the work of employees.



The Authentication Department

This part of the study consists of three sections, Section One introduces the authentication service, the second part presents the SOPs followed in the documents authentication process, and the third presents an evaluation of integrity and governance measures in the certification process.

First: What is the authentication service?

Authentication Service: It is the accreditation and authentication of (official and legal) documents.

This service allows citizens to certify and accredit documents and representations after conducting formal and legal review and verification of them. The importance of certifying the documents is that they become valid for use outside the State of Palestine, by stamping them by the competent authorities⁵.

Authentication of all types of representations and legal documents, all translated documents with the aim of using it inside or outside Palestine, the Red Cross documents related to prisoners, representations before the notary public, and any document that the enforcement agency, whether inside or outside, requires authentication by the Ministry of Justice, documents that in the Gaza Strip, documents outside the state, birth or death certificates, educational certificates, and court decisions. In addition to the proxies that contain sales by presenting supporting documents such as title deeds, inheritance inventory, and previous proxies.

The legalization of documents is required for the authentication of a document, which contains all official documents that prove the argument and legality of the document, the presence of the concerned person, one of his relatives, or his delegate to the Ministry or one of its branches to make the required authentications.

Authentication service is provided in eight governorates (Ramallah, Nablus, Hebron (Ras al-Jura and the Old City), Jenin, Tulkarm, Jericho, Bethlehem, and Tubas), in addition to providing the authentication service through the 20 post offices in various governorates.

⁵ MOJ website: (<http://www.moj.pna.ps/userfiles/file/ta.pdf>)



Second: The procedures of the documents authentication process:

The identification of weaknesses and gaps in the documents authentication process aims to clarify the possibility of the employee making mistakes, based on an analysis of the procedures that the employee takes in the authentication process according to the following:

1. The authentication employee examines the documents required to be authenticated from a formal and legal point of view to ensure the necessary seals on the document, and to verify the identity of the service applicant.
2. The employee gives the document a number in the register and records it. He also scans the document and archives it electronically, especially with regard to representations.
3. The authentication employee asks customer to pay the authentication fees in the fund, as the fees vary according to the type of document (20 shekels for documents in which there are sales, 15 shekels for transactions in which there is no sales, 10 shekels for certifying a true copy). The employee of the fund writes a receipt for the authentication fees according to their type, where the white copy of the receipt is given to the citizen, and the pink and green copy remains in the receipts book that the Ministry receives and sealed from the Ministry of Finance and Planning, later the full books are transferred to the Finance Department at the Ministry of Justice for checking.
4. The employee receives the fund fee from the citizen, then seals the transaction and makes the necessary and delivers it to the customer.



Third: Integrity and governance measures in the documents authentication process:

The identification of weaknesses and gaps in the documents authentication process aims to clarify the possibility of the employee making mistakes, based on an analysis of the procedures that the employee takes in the authentication process according to the following:

Procedure no. (1): Certification of fraudulent or illegal documents:

This step is considered essential in the documents authentication process, whereby the employee review the document and examines it formally, such as: the type of document and the seals on it according to its type (sale, non-sale, or a true copy).

Deviation in the procedure may be very strong due to the lack of legal and practical experience of some authentication staff to be able to verify the necessary seals for each document, which may lead to certifying documents that do not meet their legal requirements, for example proxies required to be certified must be organized and approved by a notary public just before certifying it, and upon stamping a true copy of the document, the original of the document must be shown to be sealed.

In addition to that some authentication employees may not have extensive experience in identifying fraudulent transactions except by examining the signatures and seals on the document, which are approved and circulated, such as the signature of a notary, which is generalized to all ministries and government institutions, and what exacerbates the problem is the lack of interconnectivity with all relevant parties, such as: the land authority, courts, property tax, and others.

Deviation may also be due to the duplication of certification officers' work; whereas, in addition to their work in certifying documents, they also work in the department of issuing a non-conviction certificate, which may lead to duplication and interference in the nature of work, and this may lead to an increase in the level of errors that employees commit unintentionally.

The effect of this procedure is very strong, and its likelihood is high, due to the possibility of certifying documents that do not meet in the form or



legal requirements, as a result of the lack of legal experience among the authentication employees, as most of the authentication employees hold administrative specializations, despite the requirement for one employee who holds Legal specialization in every directorate that provides certification services, and also because the director general of the department or his authorized representative checks random samples of employee transactions to ensure the integrity of the procedures implemented.

Procedure No. (2): Failure to collect the certification fees:

There is a high probability that the authentication fees will not be collected by the authentication officer, due to the lack of a match between the fund payments for the authentications and the daily certification movements, as at two o'clock in the afternoon the fund closes in front of receiving payment requests, and the employee performs the matching process himself, as he records operations payment is on Microsoft Excel and it works on matching them with the pink and yellow payment vouchers from the receipts books without making a match with what has actually been done in terms of authentication of the transactions, noting that the fund submits a monthly report on the fund's revenues to the General Administration of Administrative Affairs in the Ministry, because according to the current structure in the Ministry, the administrative fund's affiliation to the General Administration of Administrative and Financial Affairs.

The possibility is low due to prior knowledge among the authentication staff with some customers, which may lead them not to request a receipt from the fund, also because of the duplication of work with the criminal record employees, meaning that the employees who work to issue non-conviction certificates are the same ones who make the authentications. It may cause interference in tasks.

The Ministry collects these fees for authentication, based on Article No. (7) of the General Budget Law (Law No. 7 of 1998 regarding the regulation of the general budget and financial affairs). On the other hand, the reports of the SAACB, especially the 2016 study, indicated the absence of a legal basis for collecting revenues through ratifications in the Ministry of Justice, in addition to the illegality of the Minister of Justice's decision to collect revenues from notification, but these fees were mentioned and



confirmed in the Ministry procedures although this guide is still not approved yet.

There is a significant financial and administrative impact to work with this mechanism, although the Director General has made a match between the manual record of documents and the income statement received from the cashier, noting that the internal control unit in the Ministry does not audit the fund's activities, and this possibility is supposed to decrease in the event that a new electronic system for the criminal record is used, as the program requires that the payment be verified by the fund employee before authenticating the documents.

Procedure No. (3): Not including the General Administration of Criminal record / Authentication Department within the structure of the Ministry of Justice:

There is a major weakness in this procedure due to the lack of approval of the Ministry's structure by the Council of Ministers. Whereas, the authentications department will be one of the departments of the General Administration of the Legal Registry, as the judicial registry employees / the authentications department are still affiliated with the general administration of administrative affairs in the Ministry. Also, the impact of this risk is moderate, as the absence of a technical reference for the employees of the certification department increases the volume of errors and limits the development and progress in the work of the department



Table No. (2)
The Integrity and Governance Measures
Matrix in Authentication Procedures

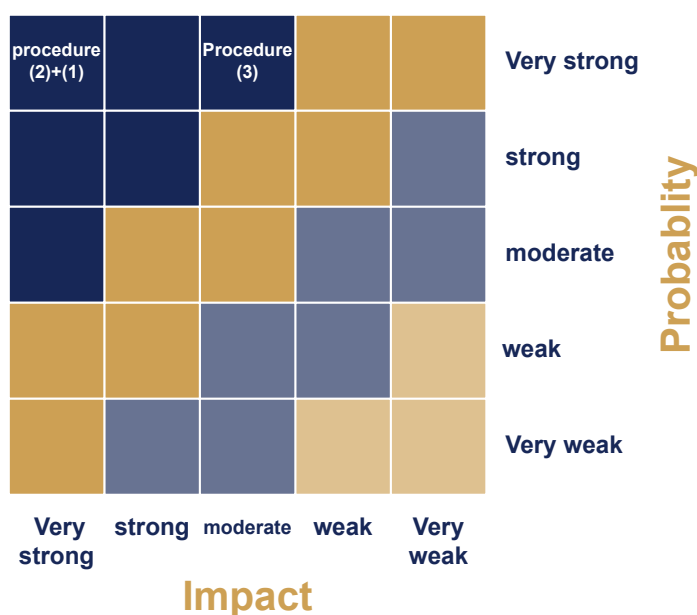
Deviation description during the procedures	Cause of Deviation	Probability	Impact	The available controls	The available controls evaluation	Suggested controls
Procedure No. (1) Authentication of fraudulent or illegal documents:	1. Due to the lack of legal and practical experience of some legalization officer. 2. Lack of experience in detecting fraudulent transactions. 3. There is no electronic link with related parties. 4. Duplicate work of authentication staff.	Very strong	Very strong	1. The Director General of the Department or his authorized representative checks random samples of employee transactions, to ensure the safety of the procedures previously performed by the authentication staff. 2. The presence of one employee with a legal specialty in every public administration that provides authentication services.	Moderate	1. data link between all the related parties. 2. Periodic and continuous suspicion of the criminal record of employees regarding legal cases and the detection of forgery. 3. Separating the work of the non-conviction issuance staff from the legalization staff.



Deviation description during the procedures	Cause of Deviation	Probability	Impact	The available controls	The available controls evaluation	Suggested controls
Procedure No. (2): Failure to collect the authentication fees.	1. Mismatch between fund payments and authentication processes. 2. Because of relationships or prior knowledge with some of the customers. 3. Failure of the Ministry's Internal Control Department to conduct an audit on the Fund's activities.	Very strong	Very strong	1. There is a monthly match that is made and submitted to the General Administration of Administrative Affairs. 2. The completed transactions take a serial number.	Moderate	To start adopting new electronic system that performs matching of fund payments with the authentication processes, and linking it with the internal audit unit in the Ministry.
Procedure No. (3) Failure to include the General Administration of the Criminal record/ Authentications Department within the Ministry of Justice's structure.	1. The Council of Ministers's approval of the structure proposed by the Ministry is delayed. 2. The authentication department is part of the General Administration of Administrative Affairs on the current structure.	Very strong	moderate	None	Very weak	Approving the structure of the Ministry proposed by the Council of Ministers.



Based on the previously reviewed analysis of the procedures followed in the authentication process, and an assessment of the possibility of the risk of corruption and its negative impact, whether administrative or financial, to the outputs of the work of the General Administration of the Legal Registry. The Authentications Department the General Administration of the Criminal record is generally faced with the possibilities of a great risk of corruption in many of the procedures used for certification, and the impact of these dangers is high on the integrity of their outputs. The following No.(2) following figure shows an assessment of integrity and governance measures in the Authentication Department / Public Administration of Criminal Record:



Taking into consideration the preventive measures taken by the General Administration of the Criminal Record, the Authentications Department, including preparing a structure for the General Administration of the Criminal Record, SOPs and submitting them to be approved by the Council of Ministers, plus working on preparing a new electronic system that raises the level of transparency and integrity in the work of the criminal record and facilitates the work of employees seeking to continuously train employees on administrative and legal issues.



Integrity and Governance Measures in the General Administration of Forensic Medicine

Section One: What is forensic medicine and the legal framework

The General Administration of Forensic Medicine, the forensic laboratory, or what is called in some countries the name of “forensic medicine”, which is the medicine that searches in the application of medical sciences to solve many of the cases that are considered before the judiciary through reports of medical experience, which the judge considers the cases before him. The General Administration of Forensic Medicine was established based on Presidential Decree No. (24) of 1994 to establish a center for forensic medicine, and Article No. (1) of it stipulates that the center should be affiliated with the Ministry of Justice from the administrative point of view, and the Ministry of Health from the technical point of view⁶.

Forensic medicine has also been implicitly mentioned in the Criminal Procedures Law No. (3) of 2001 regarding the Prosecutor’s use of the specialist doctor (Article 64), seeking assistance from technical expertise, and in 2004 Resolution No. (39/6 / MW / AQ) On the authority of the Council of Ministers regarding the approval of the organizational structure of the Ministry of Justice, in which it was stated that the General Department of Forensic Medicine and the Criminal Laboratory is part of the organizational and functional structure of the Ministry of Justice⁷.

The Jurisdiction of the General Administration of Forensic Medicine:

The General Administration of Forensic Medicine seeks to achieve the strategic objectives of the Ministry of Justice, especially the second strategic objective to ensure a fair trial and create an appropriate environment for litigation, through several interventions to modernize and develop forensic medical facilities, provide and develop specialized cadres, modernize equipment and equipment, develop work systems and strengthen The legal framework in which to serve the system of governance, integrity and transparency.

⁶ Decision no. 24 of 1994 to establish the forensic medicine center. The system of legalization and judiciary
[http:// muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1994&ID=12122](http://muqtafi.birzeit.edu/Legislation/PDFPre.aspx?Y=1994&ID=12122)

⁷ See the structure of ministry of justice: <http://www.moj.pna.ps/#secondPage>

⁸ The national strategy for justice and rule of law- Palestine-2011-2013. The second strategic goal, p. 53



The General Administration of Forensic Medicine is responsible for establishing evidence of criminal facts (criminal evidence), through the apparent examination of bodies, examination of victims of sexual assaults, forensic examinations of the injured, and the conduct of autopsy on the bodies, in autopsy centers approved by the Ministry of Justice. In addition, the General Administration of Forensic Medicine specializes in developing training aspects for doctors and forensic medical personnel.

In practice, forensic science is divided into two sections in dealing with the human body, whether it is alive or dead, according to the following:

- ✓ First: Mortalities Section: By determining the cause of death through apparent examination and conducting the autopsy on the bodies, and identifying the reason of death whether it was natural or abnormal, that is, the existence of criminal suspicions, for example cases of death due to violence, or due to a toxic substance, or cases of sudden deaths in prisons, or reasons unknown to doctors.
- ✓ Second: Clinical forensic medicine: This section is concerned with medical issues of a judicial or legal dimension for the living persons, and its tasks include examining victims of cases of intentional and unintended abuse and examining cases of sexual assault⁹.

Structure of the General Department of Forensic Medicine

The General Administration of Forensic Medicine consists of three departments, in accordance with Council of Ministers Resolution No. (39/6 / MW / AQ), which was issued in 2004, regarding the approval of the structure of the Ministry of Justice, as follows:

1. Forensic Department
2. Criminal Laboratory Department
3. The Research and Follow-up Department, which is a support department for the work of the General Administration of Forensic Medicine, but it is not currently operational. The importance of this department lies in preparing studies and statistics related to forensic medicine work in all its aspects.

⁹ An interview with dr. Seham from the General Administration of Forensic Medicine, Ministry of Justice 17/06/2019.



It should be noted that work is underway on a new structure that includes proposed amendments to modern departments, but so far it has not been approved in accordance with the law and principles.

Section Two: SOPs in the Forensic Medicine /Autopsy Department

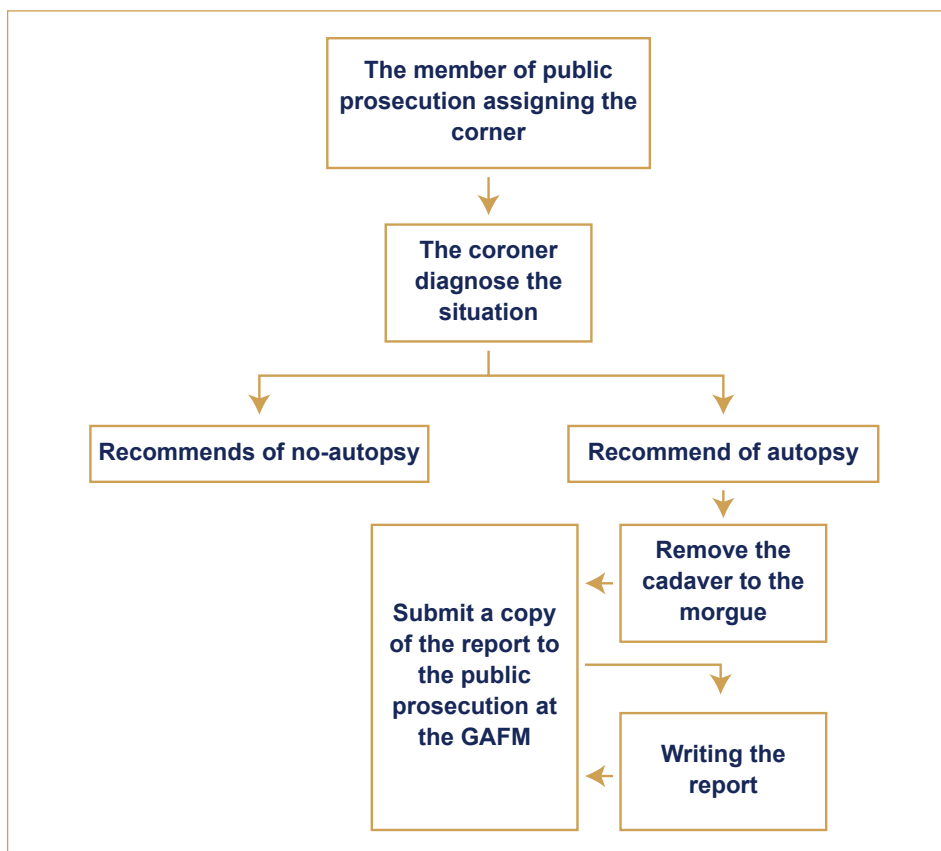
- ✓ First: In the event that a corpse is reported to be found, the Public Prosecution conducts investigations into the circumstances of death, and here the prosecution uses the forensic medicine department at the Ministry of Justice, where the Public Prosecution office, represented by a member of the Public Prosecution Office, assigns the coroner to examine the body, and then the coroner performs the necessary examination of the body. The doctor takes the procedures followed under the supervision of the authority concerned with the investigation, and the investigator may attend during the conduct of the doctor's work¹⁰.
- ✓ Second: The coroner determines whether the body needs to perform the autopsy or not, and this decision is taken by the coroner after the apparent examination of the body.
- ✓ Third: The autopsy process is required to be performed in the presence of two specialized doctors, in accordance with the instructions in force in the General Administration of Forensic Medicine, although the best practices in the world do not require the presence of more than one doctor, and it is worth noting that there are two autopsy centers in the West Bank in Both Al-Quds University, An-Najah National University.
- ✓ Fourth: The assigned physician submits the final report to the Public Prosecution within a specified period of time, and deals with it confidentially, and the delivery is not made to any other party other than the Public Prosecution with authority, and the competent authorities have the right to request the doctor who issued the report to testify on the report that prepared it.
- ✓ Fifth: The reports issued by coroners are archived in the archive of the General Administration of Forensic Medicine¹¹.

¹⁰ Criminal Procedure Law no. (3) of 2001 article 64.

¹¹ An interview with dr. Seham from the General Administration of Forensic Medicine, Ministry of Justice 17/06/2019.



The following diagram illustrating No.(2) the SOPs in the anatomy department



Integrity and Governance Measures in Forensic Medicine Procedures – Autopsy

The purpose of identifying weaknesses and gaps in this study is to clarify the possibility of errors by staff in the procedures that the autopsy team takes before issuing its report as follows:

First: Integrity and governance measures in uncovering the bodies and preparing the final report:

Procedure No. (1): the public prosecution assigning the coroner

This step is considered essential in the process of issuing the autopsy report, as the doctor needs an official mandate from the member of the Public Prosecution office supervising the investigation of a death case, according to the Criminal Procedures Law No. 3 of 2001 (Article 64), and



accordingly the doctor undertakes his work under the supervision of the competent authority to investigate.

The deviation in this procedure is through a very strong possibility for the coroner to be complacent in performing his work, beginning with the possibility that he will not attend the scene of death, immediately when the body is found, and this may be due to his relationship with the member of the Public Prosecution, and then the possibility of postponing the examination of the victim. For the next day, and therefore it is possible that this complacency leads to the loss of evidence on the victim that may be useful in the case.

Mistakes have a strong impact in this procedure, as the victim must be examined as soon as possible in order to preserve evidence, and to achieve justice.

Procedure No. (2): The coroner's decision regarding the procedure of the autopsy:

This procedure carries with it the most dangerous possibility of committing mistakes, as the decision here is by the coroner assigned by the prosecution who decides whether to bury the body without autopsy, or to transfer it to the autopsy center.

The deviation in the procedure is through the possibility that the doctor recommends not to perform an autopsy, and then bury the body without it, and suffice with the apparent examination of it to determine the cause of death. This may lose the victim's right to a fair trial and the discovery of the perpetrator involved in the felony, and may be due to influence or pressure from an external party on the coroner, or for other reasons such as the coroner being exposed to bribery by the perpetrator or extortion.

The possibility of making mistakes in this procedure is very high, due to the lack of experience that supports the decision of the coroner to perform the autopsy on the body or to suffice with a virtual examination. The occurrence of errors in such a procedure is considered to have a high impact on the entire justice system; It leads to a lack of credibility in the justice sector, as well as a low level of citizen confidence in the justice system.



Procedure No. (3): transfer the body for autopsy to one of the approved autopsy centers:

The possibility of deviation or weakness in this procedure is very strong, as sometimes the body is transported by the family of the deceased in cars designated for transporting the bodies, but they are unofficial, therefore the body in this case is not considered under the guardianship of forensic medicine and the public prosecution, which leads to a risk of significant manipulation of the corpse by beneficiaries or users, whether inside or outside the car, such as the driver.

The possibility of making mistakes in this procedure is very high, and this possibility will decrease if the bodies are transported by vehicles designated for transporting the bodies under the custody of the prosecution or forensic medicine. It is worth noting that the car of the forensic medicine department in Ramallah was acquired with the support of the Canadian government, and the Ministry has appointed a private driver on a contract duly as his salary was determined by a committee in the General Personnel Council, but this car is not currently used except for transporting some taken samples to the laboratories at the Forensic Institute of Al-Quds University and An-Najah National University.

Procedure No. (4) The process of performing the autopsy on the body in the autopsy center

There is a moderate possibility of deviation in this procedure, as the internal instructions require the presence of two coroners in the process of conducting the anatomical characteristic to ensure the integrity and transparency of the process, but due to the small number of coroners and their distribution in the different governorates, the autopsy process may sometimes take place in the presence of one specialized coroner, and an autopsy technician, who is not a specialist such as a pathologist; in which may affect the credibility of forensic medicine in front of public opinion. Besides since the processes of conducting the anatomical character are carried out in the forensic institutes located at the University of Al-Quds and Al-Najah, autopsies are sometimes carried out in the presence of medical students from the university without prior permission from the people of the corpse, and this affects the privacy and inviolability The corpse.



This deviation has a strong effect on the transparency of the procedure; This may lead to the assumption of unintended misleading of justice.

Procedure No. (5) preparing the final report

Two doctors who performed the autopsy write a detailed report, describing the body's clothing, age, and the cause of death, which was based on the analysis of samples and the autopsy process.

The possibility of deviation lies in the preparation of this report, as the facts may be distorted in it, which is the basis of the investigation process in the case, and the judge relies on it in studying the facts of the case. The manipulation of this report may lead to the loss of individuals' rights and the public right. Note that the deceased family has the right to view this report by a lawyer through the prosecution, also have the right to appeal its findings, and to seek the assistance of coroners from outside the Ministry of Justice, in case the results of this report are appealed.

Second: Integrity and governance measures in forensic medicine procedures - clinics

The offices of the Ministry of Justice are distributed in most governorates, there is a forensic clinic in each of the following governorates (Ramallah, Hebron, Bethlehem, Nablus, Tulkarm, Jenin, and Tubas), the work of the clinics is concentrated on examining persons who are victims of intended or unintended violence by others, where it may be required for the prosecutor to transfer the victim to one of the forensic clinics in the governorate in which the assault occurred, after the coroner performs a clinical examination on the victim, requests the necessary examinations and x-rays, and writes his report according to the facts indicated, and hand it over to the Public Prosecution the one who has the jurisdiction.

As for sexual assault examinations, they are carried out in hospitals.

The possibility of errors or deviations in this procedure is high, there is a possibility of issuing inaccurate or even misrepresented reports, for various reasons, including the coroners are subjected to material or moral pressures. This risk has a strong impact on losing the rights of the aggrieved, and losing citizens' confidence in national institutions.



The following diagram illustrating No.(3)

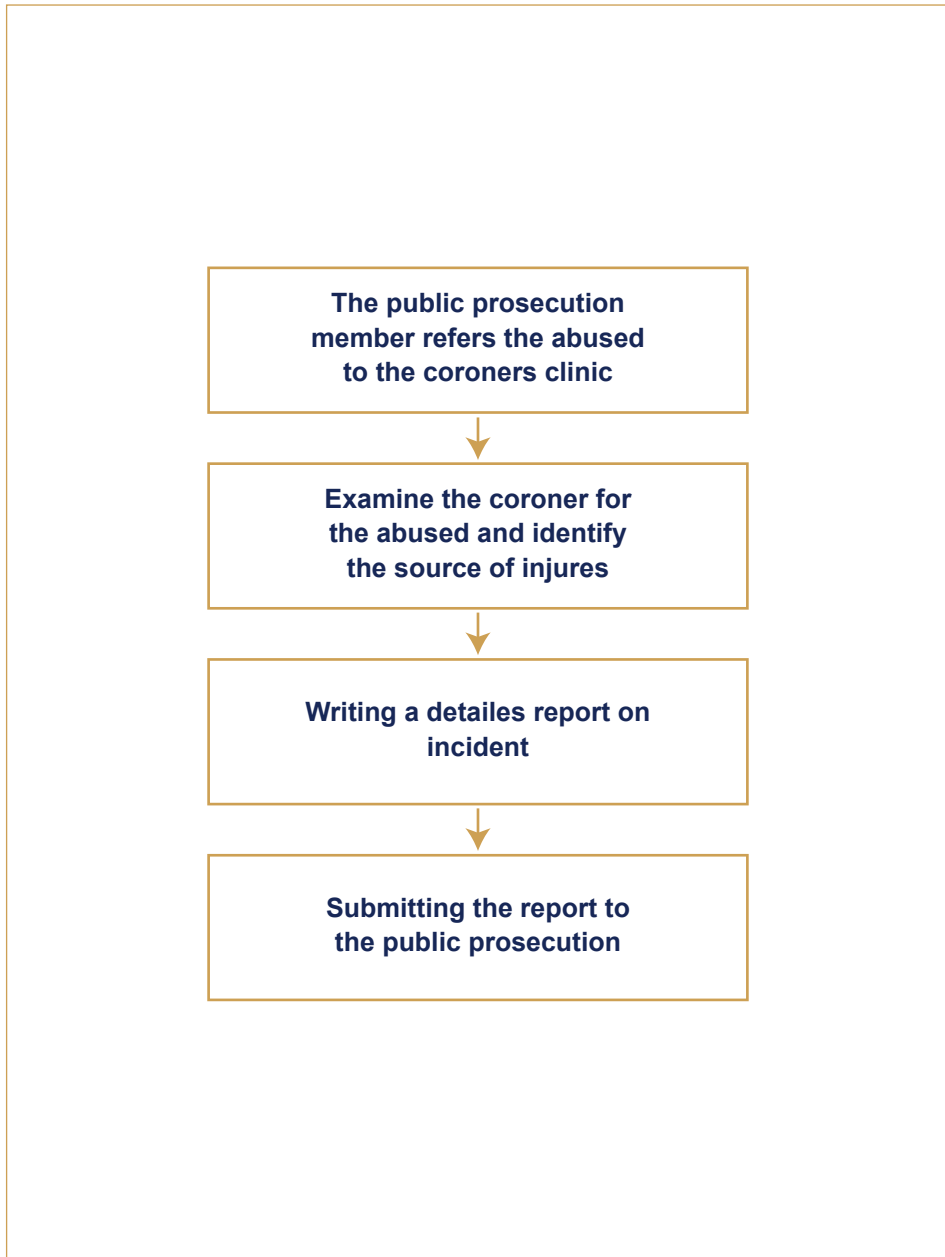


Table No. (3)

Integrity and Governance Measures Matrix in the General Administration of Forensic Medicine

Deviation description during the procedures	Cause of Deviation	Probability	Impact	The available controls	The available controls evaluation	Suggested controls
Procedure No. (1) failure of the coroner to attend the crime scene	Because of the coroner's relationship with the Public Prosecution member, the doctor is reluctant to come to the crime scene or to the hospital, and he postpones the work on examining the body for the next day or relies on the doctor on duty at the hospital.	Strong	Strong	The prosecutor informs the coroner of an official assignment note.	Moderate	The necessity of a shift register to document the presence of the coroner at the crime scene for the initial examination.
Procedure No. (2) Refrain from autopsy due to outside interference.	The coroner's relationship with external parties may lead to the interference of these parties, influencing the doctor not to perform autopsy the body for the benefit of some party.	Strong	Strong	The coroner causes his opinion not to perform the autopsy in an official study.	Weak	Strengthening supervision and inspection of SOPs in the General Administration of Forensic Medicine Monitoring the pathogenesis of the coroner by the medical director of the General Administration of Forensic Medicine and the General Director.





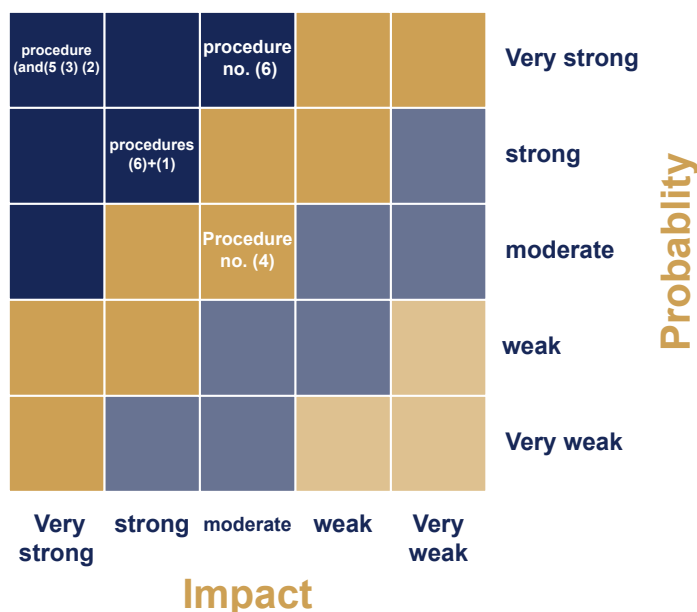
Deviation description during the procedures	Cause of Deviation	Probability	Impact	The available controls	The available controls evaluation	Suggested controls
Procedure No. (3) Transporting the body to autopsy in private cars without official status or protection.	The absence of official cars at the General Administration of Forensic Medicine designated for the transfer of bodies, noting that there is only one car at the General Administration in Ramallah and it is ineffective.	Strong	Strong	None	Weak	Allocating transport vehicles designated for the General Administration of Forensic Medicine to transport bodies and be under the protection and guardianship of security.
Procedure No. (4) Absence of a third party during the autopsy.	Those who perform the autopsy, according to the instructions of the Minister of Justice, are at least two doctors from the Ministry's staff specialized in autopsy.	Moderate	Moderate	The autopsy is performed by two medical specialists.	Moderate	That a specialist doctor from outside the Ministry be a member in the autopsy process.
Procedure No. (5) The coroner's report contains false information / misrepresentation.	External temptations and pressures may be a reason to change the pathologist's decision in favor of a party.	Strong	Strong	None	Strong	Improving the administrative and financial situation of coroners, and considering the possibility of issuing a system for them. Establishing a system of heavy penalties for those who change the facts and facts with the forensic reports.

Deviation description during the procedures	Cause of Deviation	Probability	Impact	The available controls	The available controls evaluation	Suggested controls
Procedure No. (6) Medical examinations for people exposed to physical abuse or sexual assaults.	The risk in this procedure is that the coroner may misrepresent the report after the examination, due to either material or moral pressure.	Strong	Strong	None	Weak	Strengthening supervision over the work of the doctor on duty in the clinic.





Based on the previously reviewed analysis of the procedures followed in the autopsy department, and an assessment of the possibility of the risk of corruption and its negative impact on the work outputs of the General Administration of Forensic Medicine - Department of Autopsy, it generally faces high probabilities of risk of corruption in many of the procedures used in the autopsy that have an impact High on the safety of its outputs, the following No. (3) figure shows an assessment of corruption risks in the General Administration of Forensic Medicine - Anatomy Department:



The General Administration of Forensic Medicine - Department of Autopsy needs more preventive measures by strengthening doctors and their workers from corruption and increasing supervision and inspection of the work and procedures of the Autopsy Department. In addition, the competent authorities should appoint a general manager for this public administration, establish clear SOPs for the nature of autopsy operations, study the specialized staff working in the anatomy department and distribute them to the governorates.



The Criminal Laboratory Department is the support department of the Autopsy Department, as it specializes in examining and analyzing blood, toxins, and drugs samples extracted from the human body, and the department prepares technical and scientific reports related to the results of examining samples that are transferred from the competent authorities, which helps in speeding up litigation procedures and promotes a fair trial.

- ## Assessment of deviations in the forensic laboratory department

The deviation in the SOPs of this department lies in the exposure of samples taken from the site of the accident or crime to damage due to lack of storage, transportation and preservation in the necessary ways, due to lack of logistical capabilities, or the persons responsible for this may be exposed to extortion, bribes and the effects of favoritism and nepotism, to change, replace, conceal or destroy the samples, thus concealing an important part of the evidence of the accident/crime, especially in light of the apparent weakness of the control procedures in the Ministry of Justice over such important and sensitive procedures.

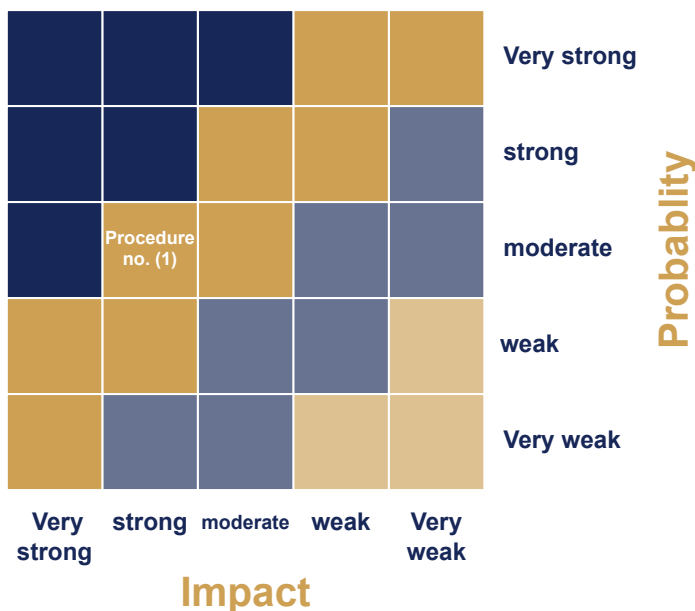


The probability of this deviation is very high due to the weakness of the necessary controls to deter those responsible from violating laws and procedures and practicing deviations to conceal the fact of the abuse, thus leaving a high impact on the fairness of the case and the realization of rights for its owners.

Table No. (4)
The Integrity and Governance Measures Matrix in the Forensic Laboratory Department

Deviation Description through Procedures	Cause of Deviation	Probability	Impact	Available Controls	Available controls evaluation	Suggested controls
Procedure No. (1) Loss, damage, or exchange of laboratory samples.	Lack of monitoring during the transfer of different samples.	Moderate	Strong	Samples are transported by a specialized employee (the driver) according to a specific system for storing samples.	Moderate	- Providing the latest equipment for analyzing samples. - Putting in place protection and custody over these samples by security personnel.

According to the previously reviewed analysis of the procedures followed in the Criminal Laboratory Department, and an assessment of the possibility of the risk of corruption and its negative impact on the work outputs of the General Department of Forensic Medicine - the Criminal Laboratory Department, it generally faces moderate risks of corruption in many of the procedures followed, which are with a strong impact on the integrity of its outputs, the following figure shows an assessment of corruption risks in the General Directorate of Forensic Medicine - Criminal Laboratory Department:



The General Administration of Forensic Medicine - The Criminal Laboratory Department needs more preventive measures and immunization from corruption, due to the absence of a general director of this public administration, the failure to use the latest technological technologies in the laboratory operations, and the lack of high protection for samples, which are the basis for the reports of the Criminal Laboratory Department.

Fourth: Integrity and governance measures in the administrative work of forensic medicine

The Administrative Affairs in the General Administration of Forensic Medicine monitors the attendance and departure of employees for work hours, the organization of their administrative affairs, such as leaves, departures, shifts, and the archiving of their files, as the financial system, incentives and risk allowances for coroners differ from the rest of the employees of the Ministry of Justice, this means that coroners receive their salaries and bonuses according to what it is stipulated in the Civil Service Law like their colleagues in the Ministry of Health.



Procedure No. (1) The absence of a structure and an approved procedures guide for the General Department of Forensic Medicine in the Ministry of Justice.

The possibility of strong deviation lies in the work of the Department of Administrative Affairs in the General Administration of Forensic Medicine due to the absence of a structure approved by the Council of Ministers, and the lack of placement of employees in the public administration, which is reflected in the quality of service provided by the employee due to the absence of job stability, the absence of a procedure guide for the work of the administration, which is considered important and highly sensitive, as the guide specifies the work standards and procedures that all employees of the General Administration of Forensic must adhere to.

The absence of the structure, job description, and written SOPs increases the possibility of deviations in the work of the various departments of this administration, and these deviations may be caused by one of the forms of corruption stipulated in the Anti-Corruption Law, which resulted to many negative impacts on uncovering the circumstances of crimes, achieving justice and achieving just rights for citizens, as well as leads to the loss of citizens' trust in their institutions.

Procedure No. (2) The work of coroners as lecturers in Palestinian universities in addition to their work in the General Administration of Forensic Medicine:

Because of the importance of the presence of coroners and support staff at specific times to inspect, prepare reports and testify, their work as full-time lecturers in universities requires them to attend at specific times, which poses a risk to the accuracy and timeliness of the work required of them in the General Administration of Forensic Medicine, and increases the possibility of deviations as well. This has major implications for the conduct of justice and the realization of people's rights.

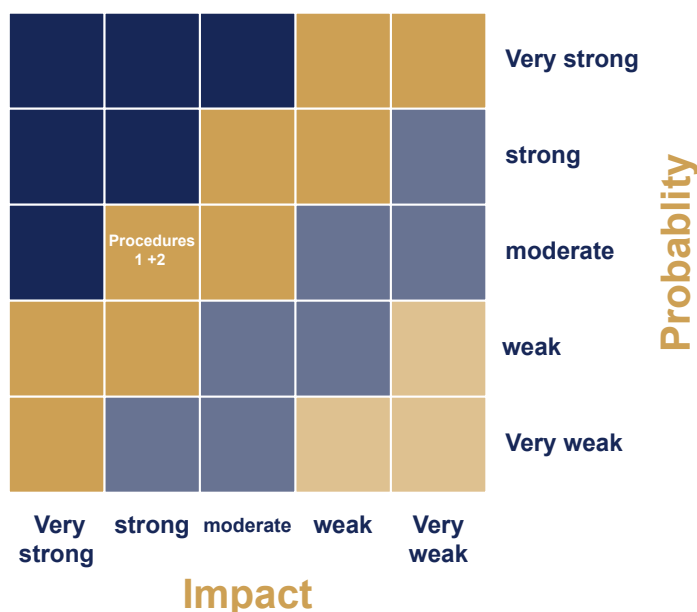
Table No. (5)
The Integrity and Governance Measures Matrix in the Administrative Affairs Department

Deviation description during the procedures	Cause of Deviation	Probability	Impact	The available controls	The available controls evaluation	Suggested controls
<p>Procedure No. (1)</p> <p>The risk of administrative deviations is high in the absence of an approved structure for the Ministry and a procedures manual for the General Administration of Forensic Medicine</p>	<p>Lack of accountability based on the approved and circulated job descriptions and SOPs.</p>	Moderate	Strong	<p>There has been a structure since 2004, but it is not fully functioning, and there is a proposal for a structure that has not yet been approved by the Council of Ministers.</p>	Moderate	<p>Reconsidering the structure submitted to the Council of Ministers and speeding up its approval.</p>
<p>Procedure No. (2)</p> <p>Accuracy and timeliness of the work required of coroners due to their work as lecturers in Palestinian universities in addition to their work as coroners in the General Administration of Forensic Medicine.</p>	<p>Weak affiliation with the public administration and its concentration in their work in universities, and coroners are absent from the location of the event or crime, the failure to submit reports and testimonies according to the required dates, in addition to the possibility of using illegal means to accomplish tasks.</p>	Strong	Strong	None	Weak	<p>Preventing coroners from working in Palestinian universities except in accordance with the rules stipulated in Palestinian laws (issuing studied work permits, and only outside official working hours).</p>





Based on the previously reviewed analysis of the procedures followed in administrative work, and an assessment of the likelihood of the risk of corruption and its negative impact on the outputs of the work of the General Administration of Forensic Medicine - administrative work, it generally faces moderate risks of corruption in many of the procedures followed, and also to the risks of corruption Here moderate impacts on the integrity of its outputs. The following figure shows an assessment of corruption risks in the General Department of Forensic Medicine - Department of Administrative Affairs.



The General Administration of Forensic Medicine - The Department of Administrative Affairs needs more preventive measures and immunization against corruption, due to the absence of a general director for this administration, the absence of a structure and an approved procedures guide for the General Administration of Forensic Medicine, in addition to the irregularity of some coroners because of their work as lecturers in universities Besides their work in the General Administration of Forensic Medicine.



Integrity and Governance Measures in the General Administration of Professional Affairs and Alternative Means of Dispute Resolution

This department undertakes work on licensing and accrediting legal translators, arbitrators, and experts, following up the work of charitable societies and private bodies, and working on developing laws and regulations related to the work and tasks of the General Administration of Professional Affairs and Alternative Means of Dispute Resolution.

It is related to the program for preparing systems for accreditation of arbitrators and translators, which aims to prepare a modern system for accrediting arbitrators and registering arbitration institutions, preparing a modern system for accrediting translators to issue licenses to practice the legal translation profession.

The competence of this department is mainly based on the Arbitration Law of 2000 and Law No. 15 of 1995 documented regarding translation and translators and the Minister of Justice's Decision No. (1) of 1996 in the Executive Regulations for the Translation and Translators Law documenting and following up the work of charitable societies and specialized civil organizations according to Law No. (1) of 2002.

This department performs the following tasks¹²:

1. Work on preparing regulations for the accreditation of arbitrators, where the Minister issues decisions, instructions and regulations for the lists of approved arbitrators.
2. Create a register for the Ministry's accredited arbitrators in accordance with the decisions, instructions and regulations of the lists of accredited arbitrators.
3. Provide the courts with lists of the Ministry's accredited arbitrators, whereby the competent court appoints an arbitrator from the list of arbitrators approved by the Ministry of Justice in the cases stipulated in the arbitration law.

¹² Ministry of Justice website, http://www.moj.pna.ps/ar_page.aspx?id=mm4GyZa2204259948amm4GyZ, dated 7/16-2019



4. Issue licenses for the translation profession based on the principles specified under the law and the relevant executive regulations.
5. Establish a register for the licensed translators in the Ministry the translators who have translation licenses are registered, and in which all the information pertaining to each translator shall be recorded.
6. Follow up on the work of charitable societies and civil organizations working in the legal field and human rights

The departments supervised by the General Administration of Professional Affairs and Alternative Means of Dispute Resolution have four departments that fall within its work: the expert service, the arbitration department, the societies department, and the translation department.

Section One: Experts Licensing Service

The General Administration provides the service of issuing an expert license certificate, but¹³ The Ministry has stopped issuing certificates to experts since 2012, as there is no legal text regarding granting licenses to new experts. However, service provision is currently focused on renewing the requests of experts who have been accredited until 2012, whose number is 36 experts, including 16 legal and 20 consultants divided into two governmental and non-governmental departments. Organizing the profession of experts which is being read by the Council of Ministers in accordance with the established rules, noting that the list of experts, numbering 36, is available on the website of the Ministry of Justice.

What is the Expert Certification Service?

The Experts Certificate is an official document approved by the Minister of Justice and issued under the Arbitration Law No. 3 of 2000, and until 2012, the Ministry relied on the Arbitration Law by analogy to issue certificates to experts. Later, this mechanism was discontinued due to the absence of a special law regulating the profession of experts.

¹³ An expert is a person with high knowledge, who has knowledge of a technical, scientific or practical subject, which the judiciary uses in matters within its competence, and it is not permissible for the expert to go beyond the task entrusted to him, and it is required that he be human and social, the task of expertise is assigned to him in matters in which the court cannot make its difference, except with the help of experts, and in such a case it issues a preliminary judgment before deciding on the matter and then assigns a specialized expert according to the type of case.



There is also a list on the website of the Ministry of Justice of the names of accredited experts, their specializations and mobile numbers to facilitate communication with them.

Procedures of renewing the expert license certificate:

1. Renewal requests of experts are submitted annually to the Public Administration in hand or electronically, whereby the administration employees examine the documents necessary for the new application, which are: filling out a renewal form, a recent non-conviction certificate, and payment receipt of the renewal application (30 JDs), which are paid in The Ministry of Finance account, the two branches of the Ministry of Justice in Palestinian banks, noting that the Ministry's website clarifies the documents needed to renew the application.
2. The competent employee in the General Administration shall ensure that the applicant has corrected his legal status. In the event that any legal breach or violation of the general rules of the profession appears, for example (the expert gives contradictory reports that affect the decision-making process in a case, investigation or dispute), the application is rejected until his legal status is corrected.
3. In the event that the renewal application documents are fulfilled according to the established rules, the employee submits a recommendation through the Director General of the General Administration for Alternative Means to the Minister of Justice to approve the renewal of the expert's certificate request. The renewed certificate is received only by its owner or the person authorized to do so under a written authorization to receive the certificate

It is noteworthy that collecting fees on this certificate violates Article (7) of the General Budget and Financial Affairs Law of 1998. In addition to that, the renewal fees for the expert's certificate have been raised from 10 Jordanian dinars to 30 Jordanian dinars in (2012) upon the recommendation of the Minister Justice, with the approval of the Minister of Finance, and the Ministry relied on Article Seven.



Although the issuance of certificates for new experts has stopped since 2012, there are some exceptions, as certificates were given to new experts, in light of a recommendation from the Minister of Justice to the Prime Minister, in a way that serves the public interest.

The following diagram No. (4) illustrates the SOPs in the public administration to obtain an expert certificate:





Integrity and governance measures in the process of renewal of expert certification applications:

Identifying the weaknesses or gaps in the process of renewing expert certification requests aims at clarifying the possibility of errors by employees, based on an analysis of the procedures that the employee takes in the process of renewing applications as follows:

Procedure No. (1) Failure to accept applications for new experts:

The stopping of accepting applications for new experts since 2012, due to the absence of a legal text regarding the granting licenses to new experts, this led to the emergence of some exceptions in the process of granting certificates to new experts, as required by the public interest, and this contradicts the standards of transparency and equal opportunities for all to obtain New expert testimonials.

There is a strong impact and a high probability of deviation in this procedure, due to not opening equal opportunities for new experts to compete on the basis of their skills and capabilities.

Procedure No. (2) fees for renewing expert applications:

In the year (2012), the Ministry raised the fees for renewing expert applications from 10 JDs to 30 JDs, and the Ministry relies in collecting these fees on Article No. 7 of Law No. 7 of 1998 of the General Budget and Financial Affairs Organization Law.

In this procedure, due to the presence of ambiguity and obscurity in the legislative texts, which did not allow the collection of these fees despite the fact that these fees provide the state treasury annually.



Table No. (6)

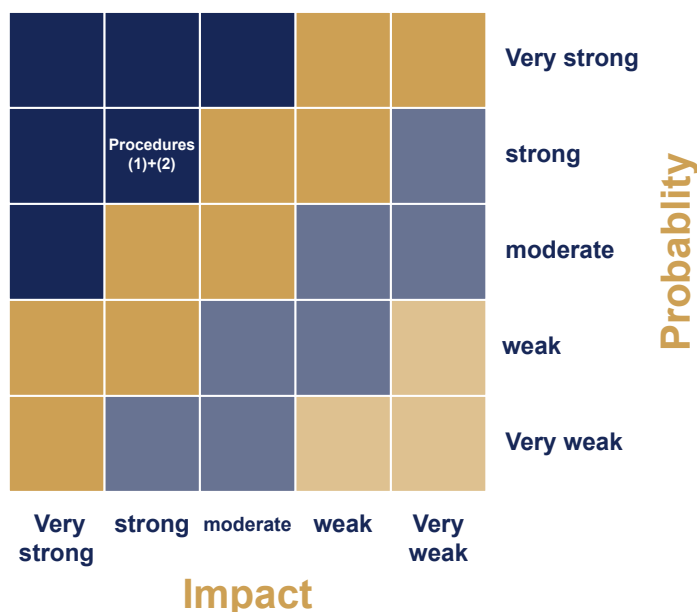
The Integrity and Governance Measures Matrix in the General Administration related to provide the service of expert licensing certificate

The monitoring procedure evaluation:						
Devaiiton Description	Cause of Deviation	Probability	Impact	Available Controls	Available controls evaluation	Suggested controls
Procedure No. (1) Not accepting applications for new experts	There is no approved law	Strong	Strong	None	---	Preparation and approval of a draft law regulating the profession of experts by the Council of Ministers.
Procedure No. (2) fees of renewal license application.	The presence of ambiguity and ambiguity in the legislative texts.	Strong	Strong	None		Preparing a proposed law upon the recommendation of the Minister of Justice to the Council of Ministers for approval in accordance with the rules, which includes determining the value of the service fees that the Ministry provides to citizens.



Based on the previously reviewed analysis of the procedures followed in the process of renewing experts' requests and conducting an assessment of the possibility of the risk of corruption and its negative impact on the outputs of the work of the public administration, it is generally the General Administration of Professional Affairs and Alternative Means of Dispute Resolution regarding the provision of the service of granting an expert certificate, strong possibilities Because of the risk of corruption in many of its procedures, and this leads to a strong impact on the integrity of its outputs.

The following figure No. (6) shows an evaluation of integrity and governance measures in the General Administration of Professional Affairs and Alternative Means of Dispute Resolution regarding the service of granting an expert certificate.





Taking into consideration the preventive measures taken by the General Administration of Professional Affairs and Alternative Means of Dispute Resolution - with regard to provide an expert certificate service, including the approval of the draft law regulating the profession of experts by the competent authorities, which will facilitate the opening of competition opportunities for new experts, especially that the profession of experts needs. On an ongoing basis, new experiences appear as needed.

Working on modernizing and developing the structure of the General Administration of Professional Affairs and Alternative Means of Dispute Resolution in a manner that suits, meets and covers the powers and tasks carried out by the General Administration and submits them to the competent authorities in the Ministry to be approved in due process.



Section Two: Associations Department

The Associations Department in the Ministry of Justice follows up on associations whose activities fall under (democracy, human rights and public freedoms), in addition to that it is the authority for associations with mixed activity and their activities do not fall within the jurisdiction of any other existing Ministry, according to the provisions of the regulations of the charitable societies and civil organizations law of 2003. the Associations Department at the Ministry of Justice is also working to strengthen communication between the civil, charitable sectors and the government sector, in addition to continuous monitoring of the work of charitable societies and non-governmental organizations, to put remarks on their work in order to improve their performance serving the public interest, as the number of associations reaches 274¹⁵.

In light of this, the role of the Associations Department is based on activating the role of civil society institutions and motivating them to serve the public interest and protect rights and freedoms in Palestine.

The Associations Department in the Ministry of Justice has the following tasks:

1. Follow up the work of associations in accordance with the provisions of the law.
2. Follow-up of any activity carried out by the association according to a reasoned written decision issued by the competent minister to ensure the safety of the activity that it practices and that the association carries out.
3. Receive (annual) financial and administrative reports from associations in accordance with the provisions of the Associations Law and its implementing regulations, also give the association a notification of receipt of these reports.
4. Audit the financial and administrative reports duly.

¹⁵ An interview with the general director of general administration of professional affairs and alternative means of dispute resolution – Ministry of justice dr. Tawfiq Herz Allah. 15/08/2019.



5. Organize field visits to the headquarters of the associations to observe the latest developments and updates on their administrative and organizational structures.
6. To duly submit reports on the work of the department.

First: SOPs of the Associations Department in registering associations:

1. The employee examines the association file: The Associations Department at the Ministry of Justice receives a written notification from the Ministry of Interior, stating the need to specify the Ministry of jurisdiction for the charity that is currently registering, to ensure the association's objectives and its legal field of work. It does not fall within the jurisdiction of any other Ministry. This step is considered fundamental in verify and scrutinize the process of accrediting the association with the Ministry of Justice as a body of competence, or that its activities are mixed or its activities do not fall under any other existing Ministry, based on the registration notification received from the Ministry of Interior and accreditation of the Ministry of Justice as a body of competence.
2. In the event that it appears that the association, in accordance with its objectives, does not fall within the framework of the Ministry of Justice's as a competent authority, the Ministry of Interior shall be informed with through the Minister of Justice.
3. In the event the association's objectives are ascertained and fall within the jurisdiction of the Ministry of Justice, a file of the Association is archived according to the following mechanism.
 - ✓ Archiving the association's data and information (name, place of work, address, and means of contact with it).
 - ✓ A copy of the association's statute.
 - ✓ The decision to register the association.
 - ✓ Financial and administrative reports for the association.
 - ✓ Correspondence between the association and the competent Ministry.
 - ✓ Any reports, decisions, or notifications related to the association.
 - ✓ Current changes to boards of directors, the general assembly, and all variables with legal effect.

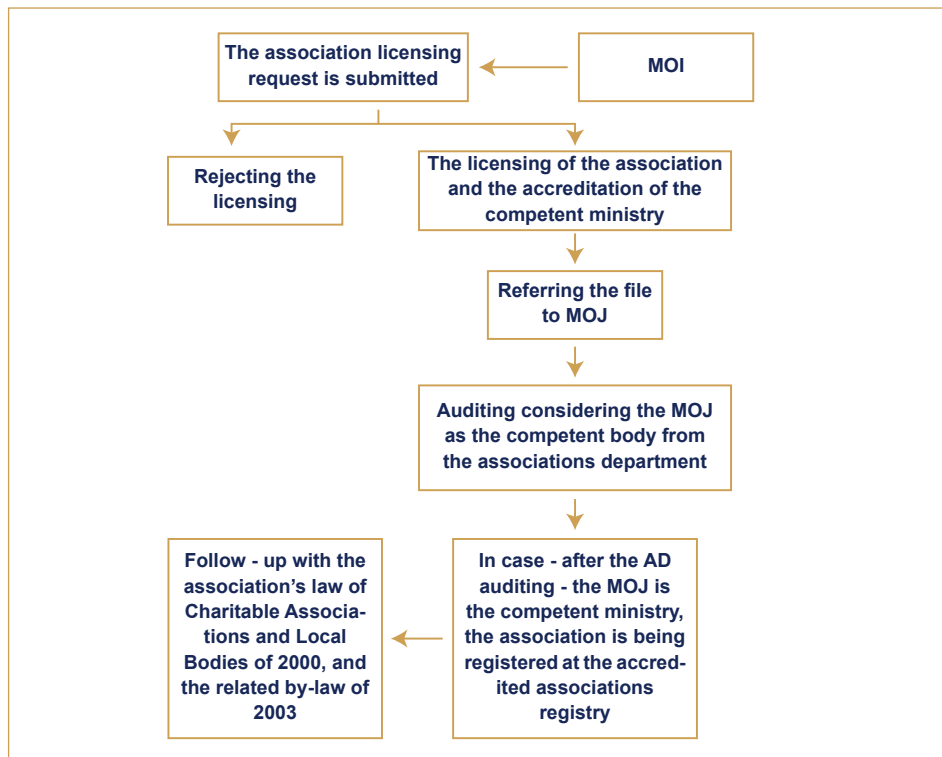


Second: SOPs of the Associations Department in following up on the work of associations:

1. The role of the Associations Department at the Ministry of Justice is limited to monitoring and following up with the performance of societies, in addition to the Ministry of Interior, where the Ministry of Justice participates in attending the General Assembly meetings and observing the internal elections, receiving annual financial and administrative reports of the association and auditing them to ensure that the financial budgets of the associations are spent according to the purpose of which it was allocated, in accordance with the law and the statute of the association. In the event that any defect, the recommendation is submitted to the minister to make his decision regarding the follow-up of the association's activities.
2. According to the law governing the work of societies, which stipulates that charitable societies must submit to the Ministry of Justice their financial and administrative reports on the association's financial and administrative activities on the ending year at the beginning of each year. It is also possible to wait until the end of April, in order to be viewed and audited by the Ministry of Justice as competent authority and in the event that these reports have not been submitted to the Ministry or if there are no actions undertaken by the association, the Associations Department at the Ministry of Justice will write to the Minister of Justice, who in turn contacts the Minister of Interior with a recommendation to dissolve the association, and if there are any property or assets of the association then it is transferred. To a similar association that works according to the law.



Diagram No. (5) showing the licensing mechanism for charitable societies and the approval of the Ministry of Justice as a Ministry with jurisdiction for these societies



Evaluating the deviations in the follow-up procedure on the accreditation of charitable societies and civil bodies.

The evaluation of deviations in the follow-up the registration procedure of charitable societies, civil bodies and their work, in order to clarify the possibility of corruption, based on the analysis and procedures that the employee takes in the process of approving the registration of the association and following up on its work according to the following:

Procedure No. (1): the employee examines the association file:

This department suffers from a lack of staff, as after the Minister of Interior's correspondence is transferred by the Minister of Justice to the Associations Department, one employee studies and reviews the goals



and jurisdiction of the associations and determines if their objectives fall within the jurisdiction of the Ministry of Justice, then he himself is the one who registers them in files in the event that the association is within the jurisdiction of the Ministry. The employee also follows up on its work, checks the financial and administrative reports issued by it, and performs the supervisory role in the internal elections process for associations, and this is inconsistent with the standards of transparency and integrity and may create a state of confusion for the employee due to the overlapping roles required of him.

The effect of a moderate deviation on this procedure and a very strong possibility of its occurrence also, but it is certain that this effect and the probability will decrease if the department is provided with the staff required to follow up and study the association files.

Procedure No. (2): reviewing the financial and administrative reports:

In the event that any financial or administrative defect appears in the reports received by the Associations Department, the department will write to the association with the need to correct its status.

There is a deviation within this procedure and a moderate likelihood of its occurrence as well, but it is certain that this effect and likelihood will decrease if the staff working in charitable societies are trained and educated on the law governing the work of societies and its implementing regulations, in addition if they are made aware of the anti-corruption law.

Procedure No. (3): Exchange of files between the Ministry of Justice and the Ministry of Interior:

The correspondence of associations sent from the Ministry of Interior is received and answered through the mail, and this leads to slow procedures and ineffective communication between government ministries. This is represented in the procedures of the Ministry of Interior regarding the dissolution of associations that violate the registration conditions or that do not comply with the handover Annual financial and administrative reports, as charitable societies and civil organizations sometimes dissolve without referring to the Ministry of Justice as the authority for these societies, the number of associations registered with the Ministry reached 274,



50 societies have been dissolved until the date of preparing this study.

This procedure results in a very strong deviation and a very strong possibility of its occurrence as well, but it is certain that this effect and likelihood will decrease in the event of building electronic interconnection between the Ministries of Interior and Justice, which contributes to build a unified database for charities in Palestine, contributes to expedite registration and follow-up procedures with associations and their oversight.



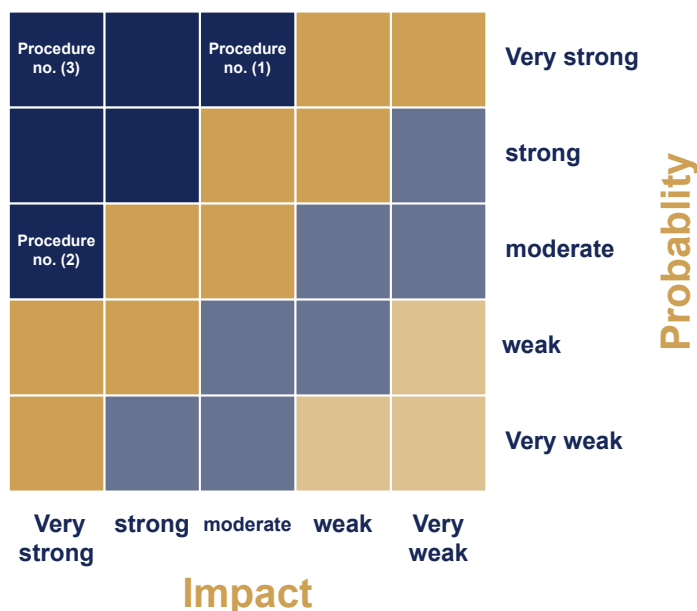
Table No. (7)
The Intergity and Governance Measures
Matrix in the Chrities and Civil Bodies Department

The monitoring procedure evaluation:						
Devaiiton Description	Cause of Deviation	Probabilty	Impact	Available Controls	Available controls evaluation	Suggested controls
Procedure no. (1) the employee to check the association file.	The lack in number of employees of the Associations Department in the Ministry of Justice.	Very strong	Moderate	None	0	Provide the department with specialized professional cadres.
Procedure No. (2): reviewing the financial and administrative reports:	The emergence of a defect in the financial and administrative reports that associations submit to the Ministry of Justice.	Moderate	Very strong	Correspond with the associations on the necessity to correct any defect in their financial and administrative reports.	Weak	Train and raise awareness of the staff working in charitable societies on the law governing the work of societies and its implementing regulations, plus their awareness of the anti-corruption law.
Procedure No. (3): Exchange of files between the Ministry of Justice and the Ministry of Interior:	Receive and answer the correspondences between the two ministries in hand through the post.	Very strong	Very strong	None		Building an electronic interconnection system between the Ministries of Interior and Justice.



Based on the previously reviewed analysis of the procedures followed in the registration process for associations and follow-up on their work, and an assessment of the likelihood of the risk of corruption and its negative impact on the outputs of the work of the public administration, in general the General Administration of Professional Affairs and the alternative means of resolving disputes are facing strong possibilities for the risk of corruption. In many of its procedures, and this leads to a strong impact on the safety of its outputs.

The following figure No. (7) shows an assessment of integrity and governance measures in the General Administration of Professional Affairs and alternative means of resolving disputes in the Associations Department



Taking into consideration the preventive measures taken by the General Administration of Professional Affairs and the Alternative Means of Disputes Resolution - the Associations Department, as the Ministry has published a list of the associations accredited to it on the website of the Ministry of Justice, which is 180 charitable societies.



Section Three: The Arbitration Department

Arbitration Department¹⁶

It is the competent department to provide the service of obtaining the certificate of an arbitrator¹⁷ approved by the Ministry of Justice under the Arbitration Law No. (3) of 2000 and Council of Ministers Resolution No. (39) of 2004 pertaining the regulation of the Arbitration Law No. 3 of 2000 documenting the laws. The department is responsible for establishing a register for the accredited arbitrators by the Ministry, it also oversees the arbitrators in terms of the rules and ethics of the profession, and their commitment to the principles of the arbitration profession. In addition to work on spreading legal awareness about arbitration and alternative means of resolving disputes, developing legislation related to the means of arbitration.

Arbitration is the most prominent and effective alternative means of resolving disputes. Hence, the importance of arbitration is as an effective means of resolving disputes and to avoid the length of litigation in litigation, and for its implementation of the principles of justice and fairness by agreement, consent based on the principle of arbitration and its results. Unlike the judiciary that relies on rigid legal rules. This makes arbitration a priority for different sectors, the first of which is the investment sector in Palestine. The Palestinian Ministry of Justice is working on organizing the work of arbitrators in Palestine, in addition to working on developing relevant legislation, and trying to encourage the public to settle its disputes through arbitration due to its many advantages.

Objective of arbitration:

- ✓ Resolving civil and commercial disputes amicably and by mutual consent between the parties.
- ✓ Solve various disputes away from court procedures and contribute to expediting the resolution of disputes.
- ✓ Reducing pressure on courts by resolving disputes and contributing to alleviate the burden and backlog of cases

¹⁶ MOJ website: <http://www.moj.pna.ps/userfiles/file/ta7kim.pdf>. 17-7-2019

¹⁷ The definition of arbitrator: the natural person who assumes the task of arbitration, the arbitration law no. 3 of 2000, article no. (1).



The Arbitration Department at the Ministry of Justice has the following tasks:

1. Working on preparing regulations for accrediting arbitrators.
2. Conducting studies on arbitration procedures and the need to update the system and instructions for accrediting arbitrators.
3. Maintaining a register of arbitrators accredited by the Ministry and providing courts with lists of arbitrators accredited by the Ministry.
4. Monitoring the behavior of accredited arbitrators and the extent of their commitment to the principles of arbitration, and endeavoring to end the work of the arbitrator that violates the rules and instructions from the list of accredited arbitrators.
5. Preparing the records of the arbitrators.
6. Preparation of certificates of accredited arbitrators
7. Coordination, follow-up and building partnership with the relevant institutions, inside and outside the country
8. Working to develop legislation related to arbitration.
9. Supervising private research to develop the arbitration profession and improve the performance of arbitrators

SOPs of the Arbitration Department:

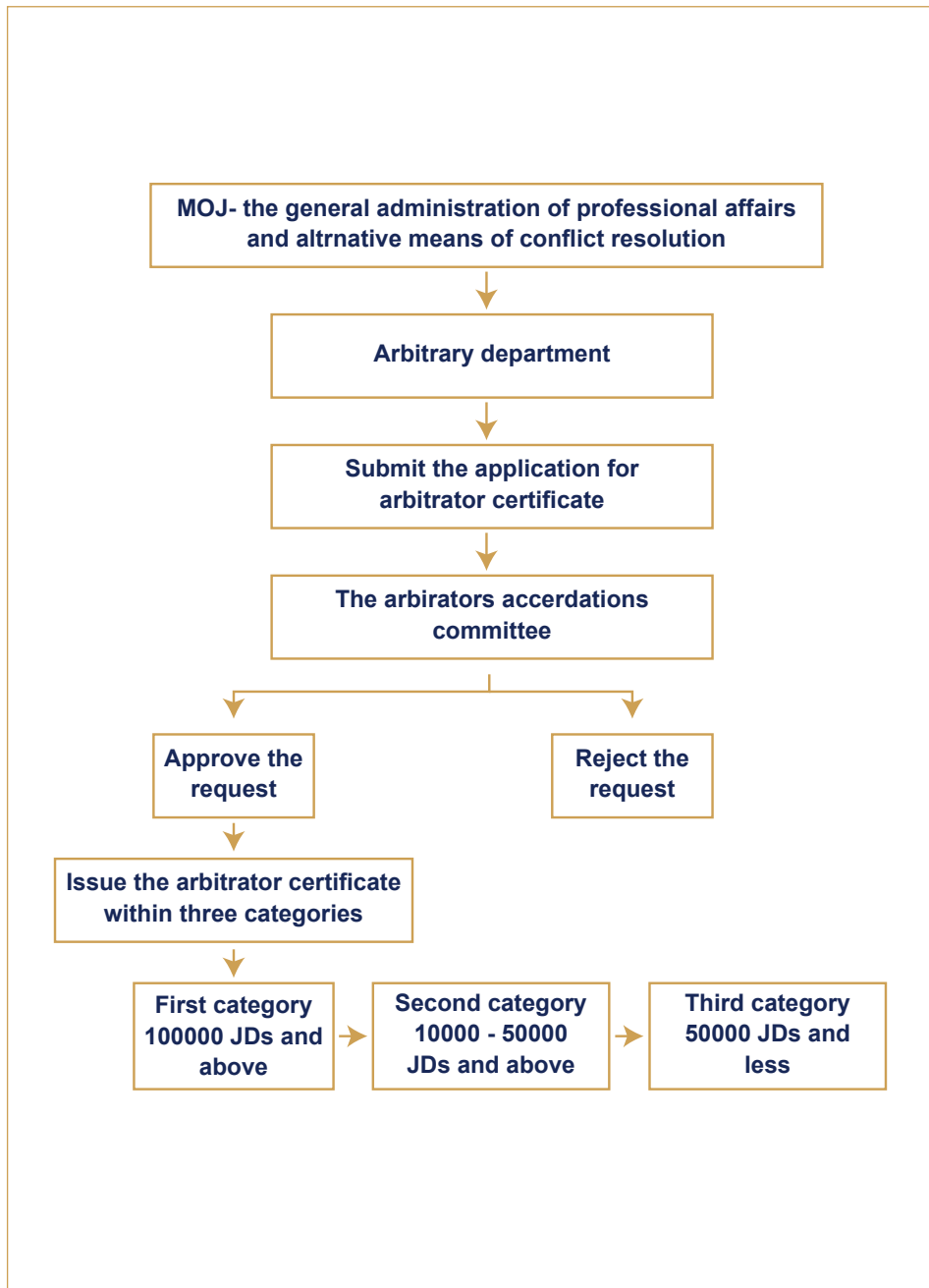
1. Receiving applications starts from the beginning of April to the end of December annually according to the approved form available on the Ministry's website, attached with it (academic certificates in the field of arbitration to be approved, certificates of practical experience in the required field of arbitration, provided that these experiences are not five years. At least, a non-conviction certificate, a curriculum vita, a photo of identity card, and two personal photos), and that the applicant should be a Palestinian.



2. An internal committee is formed from the Ministry of Justice (Director General, General Administration for Alternative Means and Dispute Resolution the chair of the committee, two members from the arbitration department, a member from the legal affairs, and a member from internal control) to consider the submitted applications, noting that the Arbitration Department has clear criteria for accepting arbitrators requests and their classification into degrees, which depend on their certificates in the field and years of practical and scientific experience.
3. The committee classifies accredited arbitrators into three categories according to their academic qualifications and practical and scientific experiences in the field of arbitration to be accredited, which are: in the first category arbitrators who hear cases whose financial ceiling exceeds 100 thousand Jordanian dinars and more, the second category arbitrators who hear cases whose financial ceiling ranges between 50 and 100 thousand Jordanian dinars, and the third category arbitrators who hear cases whose financial ceiling is 50 thousand Jordanian dinars or less.
4. Minutes of the committee's meetings are prepared, signed by the attendees, that include approval decisions for arbitration requests submitted to the Arbitration Department. The minutes are attached to the arbitrators' requests that have been accepted, and the requests that have been rejected, with the reasons for rejection.
5. After the committee's decisions are approved by the Minister of Justice, the owners of the applications accepted by the committee are notified to complete the accreditation procedures and pay the approval fees of 30 JDs in the account of the Ministry of Finance / the two branches of the Ministry of Justice in Palestinian banks. Requests rejected by the committee, to inform them of the reason for rejection via e-mail or by phone, bearing in mind that the owners of rejected requests, the law allows them to appeal against the committee's decision??? For whom? A committee is formed to look into the grievances and respond to them in accordance with the rules, and the files of arbitrators approved by the Ministry of Justice are archived.



The following diagram illustrating No.(6)





Integrity and governance measures in the follow-up procedures on the issuance of the arbitration certificate

The detection of deviations in the follow-up procedure on the issuance of the arbitration certificate aims to clarify the possibility of the deviation, based on the analysis of the procedures that the employee takes in the process of receiving applications for obtaining the arbitration certificate, according to the following:

Procedure No. (1): Submitting applications in hand:

There is an application form for obtaining an arbitrator's certificate on the Ministry of Justice's website, but submitting with the required documents with him is done in hand, which may sometimes expose these requests to damage or loss.

An average deviation results from this procedure and a moderate probability of its occurrence as well, as he is given for each application a receipt is submitted to the certificate applicant that includes a serial number. Nonetheless, it is possible to overcome this risk if an electronic system is built that is done by filling out the application and attaching the required documents, which also contributes to building a database for the arbitration department.

Procedure No. (2): Acceptance and rejection of requests for a certificate of arbitration:

The committee formed by the Minister of Justice considers the applications and accepts or rejects them in light of the scientific certificates submitted and the practical experiences by the applicants for arbitration certificates, and there are no other criteria for relying on them in accepting or rejecting the applications, in addition to the fact that most of the certificates submitted are not verified of their source and identification. Over its credibility.

This procedure has a strong perversion and a strong possibility of it occurring as well. But it is certain that this effect and likelihood will decrease if a guide is adopted to evaluate these requests, and if the applications are submitted electronically, and an interconnection is made between the Ministry of Justice, the Ministry of Higher Education and the Ministry of Foreign Affairs to ensure the authenticity of the certificates submitted by the applicants for arbitration certificates.



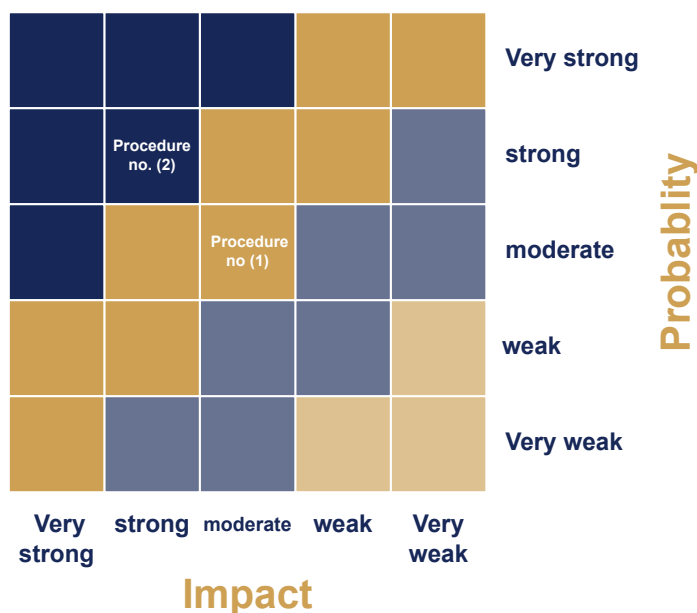
Table No. (8)
The integrity and governance
measures matrix in the arbitration department

The monitoring procedure evaluation:						
Devaiiton Description	Cause of Deviation	Probabilty	Impact	Available Controls	Available controls evaluation	Suggested controls
Procedure No. (1): Submit requests by hand.	Submit applications by hand.	Moderate	Moderate	The presence of a receipt for each application that includes a serial number.	Strong	Building an electronic system to receive arbitration certificates.
Procedure No. (2): acceptance and rejection of requests for a certificate of arbitration.	Criteria exist, but they need to be modified to accept or reject requests. Failure to check the authenticity of the certificates submitted attached to the application.	Strong	Strong	Form a committee to study the requests.	Moderate	Adopting a guide for evaluating applications. The work of linking me with the Ministries of Higher Education and Foreign Affairs.



Through what has been previously reviewed analysis of the procedures followed in the process of issuing arbitration certificates, and an assessment of the possibility of the risk of corruption and its negative impact on the outputs of the work of the public administration, in general the General Administration of Professional Affairs and alternative means of resolving disputes the Arbitration Department faces strong possibilities for the risk of corruption in many Of the procedures followed, and this leads to a strong impact on the safety of its outputs.

The following figure No. (8) shows an assessment of corruption risks in the General Administration of Professional Affairs and the alternative means of resolving disputes in the Arbitration Department



Taking into consideration the preventive measures taken by the General Administration of Professional Affairs and the alternative means of resolving disputes, the Arbitration Department, including the formation of committees to consider and classify applications, and the formation of other committees to consider grievances that may result from the committee's decisions.



Fourth Section: Department of Translation

Translation Department¹⁸:

It is the competent department that provides a service to a person who wants to obtain the license of a certified legal translator. The translation department at the Ministry of Justice works to grant a “certified legal translator” license in many languages (English, Hebrew, Italian, Turkish, Indonesian, Romanian, and French. The translation department relies in its work on the translation law No. 15 of 1995 regarding translation and translators, and the Minister of Justice’s decision No. 1 of 1996 regarding the executive regulations documenting laws.

The translation department in the Ministry of Justice has the following tasks:

1. Granting a license to practice the profession of legal translation for those wishing to obtain it, in many of the aforementioned languages.
2. Renewal of the license of legal translators accredited by the Ministry: where the translators are informed of the need to renew their licenses on an annual basis, by submitting a request to the department, the documents required to be attached to it, and the appropriate legal action is taken against those who fail to renew their licenses at the specified time.
3. Keeping the translators’ files, organizing and saving the department’s documents.
4. Providing information for customers and those wishing to sit for translation examinations.
5. Organizing introductory workshops on translation.
6. Work to develop the legal system that organizes the work of the department.

¹⁸ The MOJ website: <http://www.moj.pna.ps/translate.aspx>, 17-7-2019.



SOPs of the Translation Department regarding the issuance of a certified legal translator license:

First: The application registration phase and passing the written and oral examination:

1. Applications for a certified legal translator license shall be submitted within the period of time announced by the Ministry, by filling out the application available on the Ministry of Justice's website in hand at the translation department at the Ministry of Justice, and the following documents should be attached to the application are (a certified copy of the academic certificate, a certificate of non-conviction, a copy of the personal identity, a quittance certificate, a clearance from the Ministry of Finance, and personal photos), noting that some languages do not require the applicant to have an academic degree in the language that a certified legal translator application is submitted (he can speak the language as a result of his studies in that language, regardless of his major).
2. External committee members with practical and scientific experience shall be contracted to set the test (written, oral) for applicants applying for a certified legal translator. This contract includes the committee members holding the test in both written and oral parts, including preparing test questions, correcting test papers. determining the passing mark for the applicants and submitting the results to the competent department with an official report signed by the committee members, and considering grievances on the test results from the applicants, if any.
3. After the deadline for receiving the requests of a certified legal translator is completed, the Translation Department classifies the applications that have met the requirements mentioned above, and announces the date of the written examination for the applicants who have fulfilled the required conditions, through the Ministry's website.



4. The Translation Department prepares a place and suitable equipment to hold the written examination for the applicants, each applicant is given a test booklet bearing a number for each applicant in the presence of the members of the examination committee and a number of employees of the competent department.
5. After completing the written test, the test notebooks are handed over to the examination committee to carry out the procedures of correction the test, and then to determine the successful and failed ones.
6. The Translation Department informs the successful students of the date of the oral test and informs the failures of their results through a phone call.
7. An oral examination is held by the members of the examination committee and in the presence of an employee from the translation department for those who pass the written test only.
8. The examination committee organizes a record of the results of the oral examination indicating the score of each member of the committee for the test taker and the total score of the oral test.
9. The examination committee organizes a final record after collecting the applicant's mark (written and oral), stating the final result for the applicants and determining only those who are successful, and the committee signs the record and submits it to the translation department.
10. The translation department notifies the final results of the two examinations and those who fail, and refers grievances regarding the final test results to the examination committee for consideration, if any.
11. The list of those who passed the final exam shall be submitted to the Minister of Justice with the minutes of the examination committee from the General Administration of Professional Affairs and Alternative Dispute Resolution for approval in accordance with the rules.

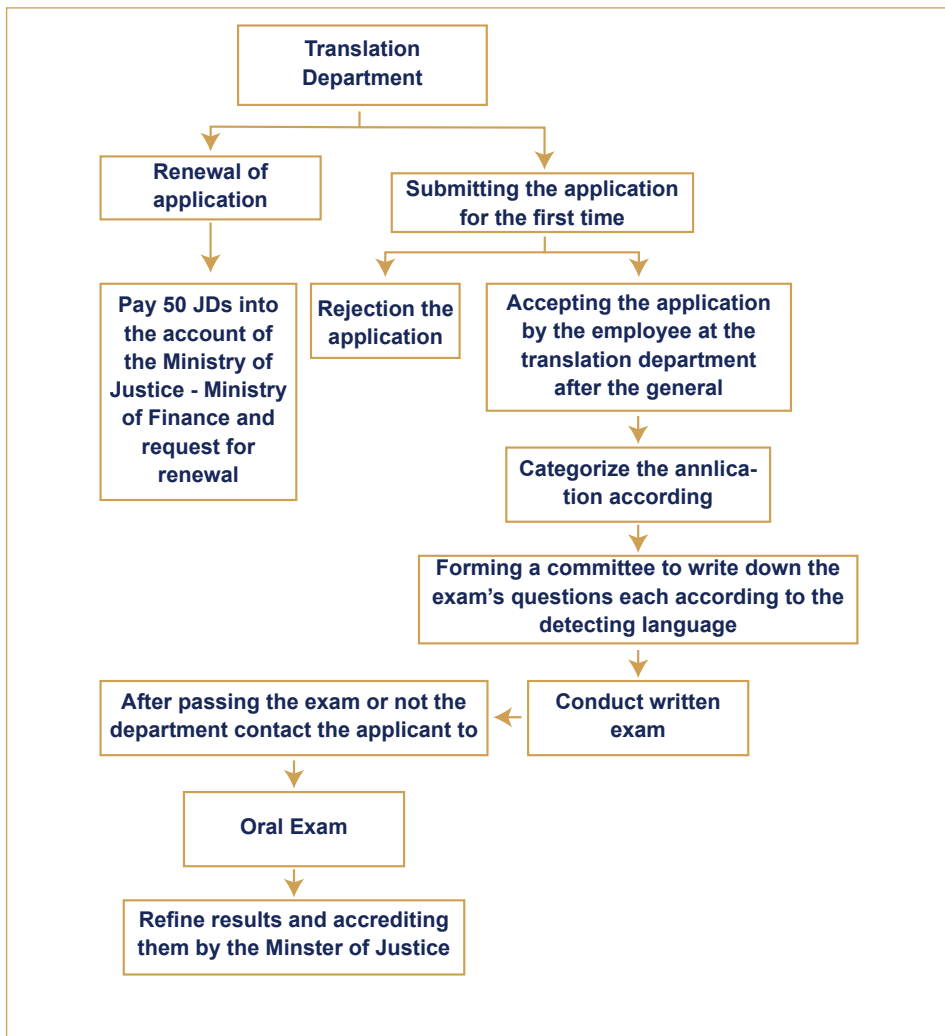


Second: the mechanism of granting the certified legal translator license:

1. The license of a certified legal translator only to those who pass the translation exam with its two parts the oral and written successfully.
2. The applicant shall provide a 50 JDs receipt and provide the translation department with a copy of the applicant seal that includes (his name, the translation language, the license number, the tax file at the MOF, in addition to the certified translator statement by the minister of justice). The one who are excluded from a tax files are the ones who are working at the public sector under the condition of not practicing for private benefit, and in case he/she wishes to practice the profession of translation in accordance with the licensing of the MOJ in this case he/she is abide to open a tax file at the MOF.
3. An appointment to take a legal oath for those who pass the final exam before the minister of justice, then the license of certified legal translator shall be granted signed by the minister of justice and last for one year, to be renewed annually for a renewal fees with a sum of 50 JDs.
4. All the applications for a certified legal translator are archived.
5. The certified legal translators' names shall be listed within the list of the certified legal translators by the minister of justice and available at the official page of the MOJ.



The following diagram illustrating No.(7)



The integrity and governance measures in the procedure of following up with issuing the translator certificate.

The identification of weaknesses and gaps in the procedure are in the aim of clarifying the probability of corruption that are based upon the analysis of the procedures taken by the employee during the process of receiving



the applications of certified legal translator and renewal their certificates in accordance to the following:

Procedure no. (1): submit the application in hand:

Despite the application is available at the official website of the MOJ, but the application and its annexes must be delivered in person to the translation department employees, where it lacks staff. This results to the same employee receives the application, auditing them and following up with the results of the external committee in which might contradict with the standards of integrity and transparency.

A strong deviation is resulted from this procedure and there is a strong probability of corruption. Nevertheless, this impact and probability shall decrease once the applying and auditing process are computerized through a system that provide interconnectivity between the Ministry and the applicants, enable the applicants to follow up with the results of the exams (oral- written) and the exams appointments.

Procedure no. (2): uncertified translators:

The absence of a follow-up mechanism with the practicing translators, as the Ministry places an annual declaration requiring practicing translators to renew their licenses by submitting a renewal application attached to it a fee payment receipt of 50 JDs. However, some translators who want to stop practicing the profession of translation due to travel or a health emergency or otherwise, they do not inform the Ministry of that, and instead the seal of these translators is exploited by centers or other translators who are not practicing, which may lead to inaccuracies in translation that may be the basis of judicial rulings or in the settlement of a specific dispute.

There is a very strong deviation because of this procedure and a very strong possibility of its occurrence as well, but it is certain that this impact and the likelihood will decrease in the event of a mechanism for a continuous follow-up is adopted with the practicing translators or if the practicing translators have signed a written undertaking to hold liability and that they must inform the Ministry of Justice of their desire to stop practicing the profession of legal translation.



Procedure no. (3): contracting with an external committee composed of experts and universities professors to test the applicants:

The lack of clear mechanisms for obtaining nominations for committee members, personal knowledge and relationships with some of the Ministry's employees, which may affect the formation of committees, and thus the integrity of the results of the exams supervised by the committee.

- A very strong deviation results from this procedure and a very strong possibility of its occurrence as well, but it is certain that this impact and the likelihood will decrease in the event that clear written evidence and criteria are adopted for selecting members of the committee, and that they are chosen by a committee within the Ministry and a membership of the Ministry's Internal Control Department, in addition to make the members of the external committees signing on a written commitment not to leak information regarding the examination and results.

Procedure no. (4): translation inaccuracy:

Given the possibility of translators not adhering to standards of integrity and transparency in the translation profession, occasionally some translators may be exposed to external pressures, which force them not to be accurate and credible in the translation process.

There will be a moderate deviation from this procedure and a moderate likelihood of its occurrence as well, but it is certain that this effect and likelihood will decrease if a committee is formed to control the work of translators with the membership of a committee formed by the membership of the Internal Control Unit from the Ministry of Justice, and translators consultants.



Table No. (9)
The integrity and governance
measures matrix of the translation department

The monitoring procedure evaluation:						
Devaiiton Description	Cause of Deviation	Probability	Impact	Available Controls	Available controls evaluation	Suggested controls
Procedure no. (1): submit the applications in hand.	The employee in the translation department is the one who receives the requests, reviews and checks the data	Strong	Strong	None	None	<p>Providing the department with cadres.</p> <p>Establishing a structure for the department commensurate with the size and nature of the work.</p> <p>Designing a website for submitting requests.</p>
Procedure no. (2): unlicensed translators.	Lack of a follow-up mechanism for legal translators.	Very strong	Very strong	The Ministry's announcement of the necessity to renew the applications of practicing translators.	Low	<p>A mechanism for continuous follow-up with the practicing translators</p> <p>The practicing translators sign a written undertaking to notify the Ministry.</p>



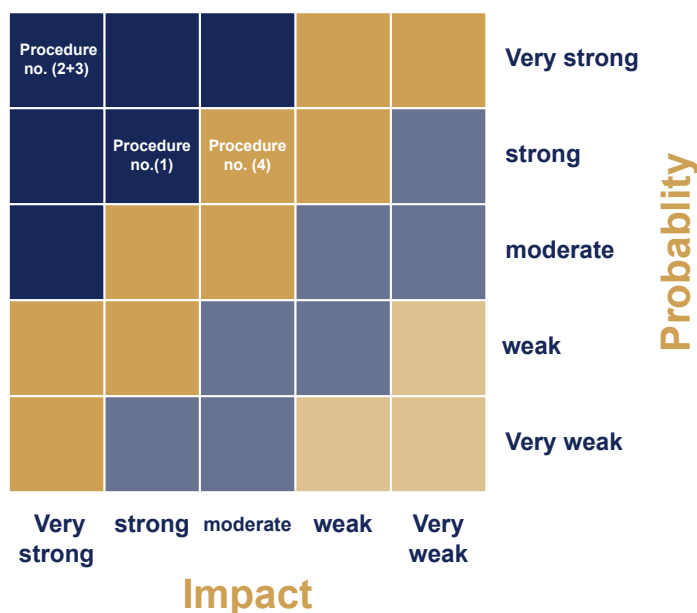
The monitoring procedure evaluation:

Devaiiton Description	Cause of Deviation	Probability	Impact	Available Controls	Available controls evaluation	Suggested controls
Procedure no. (3): contracting with an external committee composed of experts and universities professors to test the applicants:	Lack of clear mechanisms for obtaining nominations for committee members, personal knowledge and relationships that might affect the formation of committees.	Very strong	Very strong	The Translation Department communicates with departments in universities or embassies to suggest language experts who intend to hold a written and oral examination.	Strong	Adopting a clear written guide and criteria for selecting the members of the committee. Committee members sign a written pledge not to leak information regarding written and oral examination and results
The procedure no. (4): the translation inaccuracy	The possibility that translators do not adhere to standards of integrity and transparency in the translation profession.	Moderate	Moderate	None	Strong	Forming a committee to oversee translators' work with the membership of a committee made up of the Ministry of Justice and translators consultants.



Through what has been previously reviewed in terms of analysis of the procedures followed in the process of issuing a legal translator license, and an assessment of the possibility of the risk of corruption and its negative impact on the outputs of the work of the public administration, it is in general that the General Administration of Professional Affairs and the alternative means of resolving disputes the translation department faces strong possibilities of risk of corruption in Many of the procedures followed, and this leads to a strong impact on the safety of its outputs.

The following No. (9) figure shows an assessment of corruption risks in the General Administration of Professional Affairs and the alternative means of resolving disputes, the Translation Department



Taking into consideration the preventive measures taken by the General Department of Professional Affairs and the Alternative Means of Disputes Resolution - the Translation Department, including contracting with external committees with scientific and practical experience to set the written and oral test for applicants for each language.



Final Recommendations

In view of the sensitivity and importance of the work of the Ministry of Justice as part of the justice sector, and because the departments targeted in this study carry out tasks that promote the rule of law and states the rights to their holders, tackling into measures of integrity and governance in these departments is considered important and significant for the development of their performance.

The Ministry has a set of weaknesses and gaps in the targeted departments that are likely to occur in a strong or very strong manner, which leave strong or very strong impacts on most the potential deviations that the study found. The following is a set of suggested recommendations to reduce these deviations in the targeted departments within the work of the Palestinian Ministry of Justice:

1. The necessity to activate the new electronic system in the General Administration of the Legal Registry, which will link the processes of issuing a non-conviction certificate and the processes for certifying various documents with the fees charged in the Ministry's fund. This system will also allow the link between the Ministry of Justice and external parties that provide information to the criminal record, such as the Ministry of Interior and The Supreme Judiciary Council
2. The need to approve the structure of the Ministry of Justice proposed to the Council of Ministers, with the aim of adopting the forensic medicine part.
3. The necessity of adopting SOPs manuals in all operations of all targeted departments, embedded in the job description cards.
4. Paying attention to provide training to the cadres working on an ongoing basis in the Ministry, especially in legal fields and developments, modern forms of forgery and frauds, setting up a system of incentives.
5. The need to activate the work of the internal control unit in the Ministry, and adhere to the notes of the SAACB.



6. Appointing a general director of the general administration of forensic medicine in the Ministry, as the general director is in charge of the public administration, not duly placed.
7. Legalizing the work of coroners in second jobs outside the General Administration of Forensic Medicine.
8. Establishing a guide for SOPs in the Autopsy Department, which is more clear, especially the aspects related to inspecting the crime scene or dead bodies or writing reports.
9. Implement strict penalties for violations or errors that may occur in the General Department of Forensic Medicine.
10. Concluding cooperation agreements with neighboring countries to make use of their expertise and capabilities in the field of forensic medicine.
11. Providing the necessary financial funding to purchase the latest technologies and equipment for the work of the Criminal Laboratory Department.
12. Facilitating urgent requests submitted by the General Administration of Forensic Medicine as these requests go through complex administrative procedures, and these requests are considered essential and important in the administration's work.
13. Establishing SOPs manuals for the three departments of the General Administration of Professional Affairs and the means for resolving disputes.
14. Automation and electronic archiving of the work of the General Administration of Professional Affairs and the means for resolving disputes.
15. Providing the General Administration of Professional Affairs and the means for resolving disputes with a qualified cadre.



التصميم والإخراج الفني:

turquoise

شركة تَرْكُوازِ للدعاية والإعلان
Turquoise for Adv & PR Co.

 www.turquoise.ps