شرط السلامة الأمنية للحصول على الحقوق والخدمات العامة يُخل بنزاهة الحكم

2025

DRAFT

يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بالشكر الجزيل من الباحثة د. عرين بدوان لإعدادها هذه الدراسة، ومن الدكتور عزمي الشعيبي وفريق العمل في ائتلاف أمان؛ لإشرافهم ومراجعتهم وتحريرهم لها.

جميع الحقوق محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان).

في حال الاقتباس يرجى الإشارة إلى المطبوعة كالتالي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان). 2025. شرط السلامة الأمنية للحصول على الحقوق والخدمات العامة يُخل بنزاهة الحكم. رام الله_فلسطين.

إنّ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، قد بذل جهوداً في التحقق من المعلومات الواردة في هذه الدراسة، ولا يتحمل أيّة مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الدراسة بعد نشرها.

DRAFT

مدخل عام

تتيح بعض دول العالم امكانية استخدام قيود واشتراطات قانونية على شغل الوظائف العامة والحصول على بعض التراخيص واذونات العمل لحساسية وخطورة تلك الاعمال والانشطة وضمان عدم توليها من قبل اشخاص غير سويين او خطيرين على المجتمع، وغالبا ما يكون ذلك في التشريعات الناظمة للخدمة العامة (شغل الوظائف والمناصب العامة) التي تشترط لشغل تلك الوظائف حسن السير والسلوك[1]، وهذا ما سار عليه المشرع الفلسطيني في بعض التشريعات التي اشترطت حسن السير والسلوك لشغل بعض المناصب الحساسة كقانون السلطة القضائية 2002 وقانون السلك الدبلوماسي 2005.

وعلى الرغم من استخدام هذه التشريعات لعبارة (حسن السير والسلوك) الا انه لا يوجد مرجعية أو تعريف قانوني محدد يعرف ويحدد المقصود من هذا المصطلح، حيث خلت التشريعات الفلسطينية من أي تعريف مباشر لهذا المصطلح، وكذلك لم يتم الوصول الى الاعمال التحضيرية والمذكرات الايضاحية والتفسيرية لبعض التشريعات التي صدرت عن المجلس التشريعي الفلسطيني الاول واحتوت على عبارة (حسن السير والسلوك) للاستدلال من خلالها على اي مناقشات او توضيحات تفسر هذه العبارة وتوضح قصد المشرع الفلسطيني منها، وجل ما ورد في تلك التشريعات استخدام مصطلح (حسن السير والسلوك أو حسن السيرة) التي يتم استخدامها من طرف وزارة الداخلية لإصدار هذه الشهادة؛ كمدخل للحصول على موافقة كل من جهازي المخابرات العامة والأمن الوقائي على منح تلك الشهادة، دون وجود أية مرجعية أو معايير معلنة وواضحة تحدد الشروط والمعايير المطلوب توافرها فيمن يتقدم للحصول على هذه الشهادة، وهو الأمر الذي فتح المجال واسعا لاستخدام الانتماء والرأي السياسي كمعيار وشرط رئيسي للحصول على هذه الشهادة أو رفضها، وأسهم في تفشي بعض مظاهر الواسطة والمحسوبية للحصول على هذه الشهادة، وأتاح المجال لاستغلال النفوذ الوظيفي في منح هذه الشهادات ويمس جوهريا بمبدأ النزاهة في الحكم بصفته يمثل صورة من صور الفساد السياسي، ويمثل تعدياً على الاختصاص القانوني لوزارة العدل وتدخلا من الأمن في مجريات الحياة العامة، ويكرس بالتالي مفهوم الدولة البوليسية. كما يمثل في العديد من تطبيقاته العملية خرقا واضحا لمبدأ المساواة الذي قضت به المادة التاسعة من القانون الاساسي المعدل للعام

[1] في القانون الفرنسي كان النظام العام للموظفين لعام 1959 الملغى يشترط أن يكون المرشح للتعيين حسن السيرة والسلوك، إلا أن النظام الحالي الصادر عام 1983، ألغى ذلك الشرط واشترط عدم وجود أحكام جنائية عليه أو جنحة تمنع التوظيف؛ من أجل القضاء على ما لحق الأشخاص المرشحين للتعيين من ضرر جراء التقارير والتحقيقات التي تقوم بها الشرطة من أجل بيان حسن سلوك المرشحين، ومن ثم أصبح ذلك يقتصر على السجل العدلي الذي تثبت فيه الأحكام الجنائية إذا حُكم عليهم بعقوبة تتعارض مع أداء واجباتهم

2003 بنصها على انه: "*الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة*".

الملخص التنفيذي للدراسة

تناولت هذه الدراسة تأثير شرط "السلامة الأمنية" أو شهادة "حسن السير والسلوك" على النظام القانوني والإداري والاجتماعي الفلسطيني منذ تأسيس السلطة الوطنية عام 1994 وحتى مرحلة ما بعد الانقسام السياسي عام 2007 وما تلاها، حيث أظهرت النتائج أن هذا الشرط، على الرغم من عدم وجوده بنصوص صريحة في التشريعات القانونية، أصبح أداة محورية للتحكم في الوصول إلى الوظائف العامة والخدمات والحقوق، متجاوزًا النصوص القانونية التي تكفل المساواة والعدالة. فقد تحول تدريجيًا من إجراء إداري روتيني إلى أداة للإقصاء السياسي أو الابتزاز، مما عزز نفوذ الأجهزة الأمنية على حساب المؤسسات المدنية والقضائية وخلق تحديًا لمبادئ سيادة القانون. وأدت الممارسات العملية إلى خرق واضح لمبدأ تكافؤ الفرص، إذ أصبح الولاء السياسي والفصائلي معيارًا لتحديد أهلية الأفراد، ما حرَم كفاءات مؤهلة من الحصول على التوظيف أو المنح التعليمية والتراخيص المهنية. وعلى الصعيد المجتمعي، أسهم هذا الشرط في تراجع الثقة بالدولة والمؤسسات الرسمية وزيادة شعور المواطنين بالإقصاء والاغتراب، كما ساهم في تكريس ثقافة الخوف والرقابة الذاتية. وأظهرت الممارسات تجاوزًا للقضاء وقرارات المحكمة العليا لعام 2012، بما يعكس أزمة بنيوية في النظام السياسي الفلسطيني تتمثل في ضعف استقلالية القضاء أمام الأجهزة التنفيذية والأمنية واستغلال القانون كأداة للهيمنة السياسية.

وبذلك، لم يعد شرط "السلامة الأمنية" مجرد أداة إدارية، بل أصبح تهديدًا مركزيًا لمبادئ الحكم الرشيد وسيادة القانون في فلسطين، إذ ساهم في تحويل المؤسسات المدنية إلى أدوات للسيطرة السياسية والأمنية وأضعف ثقة المجتمع بالدولة وعزز الانقسامات السياسية والاجتماعية، مما يفرض الحاجة إلى إصلاح مؤسسي شامل يحمي الحقوق ويعزز المساواة والنزاهة. ورأت الدراسة أن الطريق نحو الإصلاح يتطلب إلغاء أي شرط أمني غير منصوص عليه قانونيًا والاعتماد حصريًا على شهادة "عدم المحكومية" الصادرة عن وزارة العدل، وتعزيز استقلالية القضاء وضمان تطبيق الأحكام القضائية على جميع الجهات الرسمية، إلى جانب دعم المجتمع المدني ومؤسسات حقوق الإنسان لمراقبة الانتهاكات وتوثيقها ونشرها بما يعزز الضغط على السلطات للامتثال للقانون، وإصدار تشريعات واضحة لضمان تكافؤ الفرص والشفافية في التعيينات والخدمات العامة بعيدًا عن أي اعتبارات سياسية، وتوعية المواطنين بحقوقهم القانونية وطرق المطالبة بها للحد من تأثير الانحياز السياسي على حياتهم

الاقتصادية والتعليمية والمهنية، بالإضافة إلى إنشاء آليات رقابية مستقلة لمراجعة أي قرارات مرتبطة بالسلامة الأمنية أو شهادات حسن السير والسلوك لضمان حماية الحقوق المدنية وتطبيق الحكم الرشيد.

أولاً: المقدمة العامة

منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994، تشكل شرط السلامة الأمنية بوصفه أداة إدارية أمنية غير منصوص عليها في التشريعات الأساسية، لكنه سرعان ما تحول إلى أحد أكثر الإجراءات تأثيرا في تنظيم الحياة العامة وفي تحديد فرص الوصول إلى الوظائف والخدمات والحقوق، وخصوصا بعد الانقسام السياسي الفلسطيني عام 2007. ورغم أن القانون الأساسي الفلسطيني وقانون الخدمة المدنية وعدد من التشريعات النافذة لم يتضمنوا هذا الشرط، إلا أنه مورِس فعليا في مجالات متعددة شملت التوظيف في القطاع العام، استخراج جوازات السفر، الحصول على المنح الدراسية، تراخيص المؤسسات[2]، وحتى تسجيل الجمعيات الأهلية. وتراخيص ممارسة العديد من المهن، وبذلك نشأ وضع يتناقض مع النصوص القانونية ذاتها، ويثير تساؤلات حول حدود صلاحيات الأجهزة الأمنية ومكانة سيادة القانون في النظام السياسي الفلسطيني.

يتجلى التناقض الأبرز في الخلط بين مفهومين:

الأول) مفهوم "السلامة الأمنية" أو ما يُعرف أيضا في التطبيق الفعلي بشهادة "حسن السير والسلوك "، الصادرة عن وزارة الداخلية"، إلى إجراء إداري–أمني غير معرف قانونيا في التشريعات الفلسطينية. يستلزم هذا الشرط الحصول على موافقة الأجهزة الأمنية التنفيذية، وتحديدا جهازي المخابرات العامة والأمن الوقائي[3].

الثاني) مفهوم شهادة "عدم المحكومية"، وهي شهادة تُثبت براءة ذمة الشخص من أي بيانات جنائية، وعدم صدور أحكام قضائية باتة بحقه في جناية أو جنحة. يرتكز هذا المفهوم على مبدأ أصيل في القضاء وهو "المتهم بريء

[2] مسودة قرار مجلس الوزراء ( ) لسنة 2022، بشأن نظام ترخيص المؤسسات الإعلامية.؛ تعليمات ترخيص مراكز البحث العلمي رقم (1) لسنة 2018 صادرة عن وزير التربية والتعليم، اشترط الحصول على حسن السير والسلوك من وزارة الداخلية لترخيص مركز بحث علمي. للمزيد انظر: الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة أمان ، شرعنة شرط السلامة الأمنية بتشريعات ثانوية إمعان في مخالفة القانون الأساسي والقيم الديمقراطية، ص1، https://www.aman-monitor.org/ar/Article9 ، تاريخ الزيارة 4\9\2025.

[3] فاتن ضيف الله، تقرير شرط السلامة الأمنية: توسع مقلق نحو سيطرة امنية تشبه الدولة البوليسية بتاريخ 28يناير 2025 منشور على الموقع الالكتروني التالي: https://nabd.com/s/ تاريخ الزيارة 4\9\2025.

حتى تثبت إدانته"، المنصوص عليه في المادة 14 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، والذي يمنع حرمان أي شخص من حقوقه بناءً على افتراض سلوكه غير القويم ما لم يصدر بذلك قرار قضائي مختص[4].

هذا الخلط المتعمد بين مفهومي "عدم المحكومية" و"حسن السير والسلوك" أدى إلى تضارب جوهري في المرجعية القانونية لنيل الحقوق، حيث تحولت شهادة "حسن السير والسلوك"[5] الصادرة عن وزارة الداخلية إلى بديل غير مشروع عن شهادة "عدم المحكومية" التي تصدرها وزارة العدل بعد الرجوع إلى سجل المحاكم، باعتبارها الجهة المخولة وصاحبة السلطة العليا في هذا المجال. ففي حين أن وزارة العدل لا تعتمد "السلامة الأمنية" مطلقًا وتكتفي بشهادة قضائية موثوقة[6]، تقوم الأجهزة الأمنية والشرطة بإصدار تقارير قد تشمل حتى القضايا المعلقة التي لم يُبت فيها قضائيًا مما يجعل هذه الشهادة أداة فضفاضة قابلة للاستغلال. وقد أتاح هذا الوضع للأجهزة الأمنية تجاوز صلاحياتها القانونية، بحيث أصبح التطبيق الإداري الأمني معيارا ضمنيا لنيل الحقوق، من دون وجود مرجعية معلنة تحدد شروط الحصول على الشهادة، وقد تستند هذه المعايير أحيانا إلى الانتماء السياسي أو التوجه الفكري، مما يسمح بالقبول أو الإقصاء بشكل غير معلن ومنحاز.

في هذا السياق تناقش هذه الورقة البحثية إشكالية شرط السلامة الأمنية أو ما يعرف بشهادة حسن السير والسلوك، باعتبارها ليست مجرد إجراء إداري يتجاوز القضاء، بل تمثل أيضًا انعكاسًا لتعقيد المفاهيم وتسييس الإدارة العامة وتغليب اعتبارات الولاء السياسي على مبادئ سيادة القانون والعدالة. كما تسعى الورقة إلى الكشف عن آثار هذا الشرط على بنية الحكم الرشيد في فلسطين، وتوضيح الكيفية التي تحول فيها إلى تجسيد للتناقض بين النصوص الدستورية من جهة، والممارسات التنفيذية والواقعية من جهة أخرى.

---

[4] لائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة أمان، شرعنة شرط السلامة الأمنية بتشريعات ثانوية إمعانٌ في مخالفة القانون الأساسي والقيم الديمقراطية، مصدر سابق.

[5] ملاحظة حول متابعة الباحثة لمتطلبات المقابلات الخاصة بشرط ورقة "حسن السير والسلوك": قامت الباحثة بالتواصل المباشر مع وزارة الداخلية، وبالتواصل غير المباشر مع كلٍّ من جهاز الأمن الوقائي وجهاز المخابرات العامة .وقد أفاد ممثلو الجهازين الأخيرين بأن الجهة المخولة في موضوع إصدار ورقة حسن السيرة والسلوك هي وزارة الداخلية ، وأن على الباحثة مراجعتها بوصفها الجهة صاحبة الاختصاص وجرى التأكيد على ذلك لاحقاً خلال مراجعة الباحثة لوزارة الداخلية، التي أقرت بذلك . هذه الملاحظة جري تدوينها، بناء على المقابلات التالية:

– مقابلة مع العميد احسان حمايل، مدير دائرة التدريب في وزارة الداخلية، بتاريخ 26\10\2025

– مقابلة هاتفية مع السيد (ن. م)،جهاز الامن الوقائي]بتاريخ 25\10\2025
– مقابلة هاتفية مع السيد (ص. ق)، جهاز المخابرات العامة، بتاريخ 25\10\2025.

[6] مقابلة هاتفية مع وكيل وزارة العدل، السيد احمد ذبالح ، بتاريخ 11\9\2025.

أولا) شرط "السلامة الأمنية" أو ما يُعرف بـ"شهادة حسن السير والسلوك" والتحولات السياسية الفلسطينية

ارتبط شرط "حسن السير والسلوك" أو ما يُعرف بـ "السلامة الأمنية" بمراحل التحولات السياسية والأمنية في السياق الفلسطيني، بشكل متدرج من مجرد اجراء اداري روتيني بسيط، الى أداة منافسة بين الخصوم السياسيين، للهيمنة على الوظيفة العمومية.

في المرحلة الأولى التي ترافقت مع بدايات تشكل السلطة الوطنية بعد اتفاق أوسلو، بررت المؤسسات الرسمية فرض شرط السلامة الأمنية كضرورة لحماية الأمن العام ومنع وجود سجل جنائي أو نشاط يهدد الاستقرار الوطني – إذ إن الغاية من فرض شرط السلامة الأمنية في بدايات عهد السلطة كانت تبدو مشروعة ومرتبطة بالرغبة في التأكد من "إخلاص الشخص لمجتمعه" وعدم ارتباطه بالاحتلال[7]. وقد ارتبط ذلك بالحاجة إلى بناء جهاز إداري قادر على ضبط المجال الوظيفي والسياسي في مرحلة ما بعد أوسلو، وكان الشرط في هذه الفترة إجراء إداريا روتينيا مقتصرًا على الوظائف العليا أو الترقيات، وغالبًا ما كان الحصول عليه ميسورًا حتى للمنتمين للفصائل المعارضة طالما أعلنوا التزاما شكليا بالمسار السياسي الرسمي. رغم الطابع الروتيني، وبعد نشوء المجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب بدأت تظهر التناقضات بين القانون الأساسي الفلسطيني الذي يكفل تكافؤ الفرص وعدم التمييز والذي أعده المجلس، وبين الممارسة التي ربطت الوظائف العامة بشرط لم ينص عليه القانون.

مع تراكم التجربة السياسية للسلطة وتنامي التوترات الداخلية، بين السلطة الفلسطينية، وحركة حماس بعد عام 1996، دخل الشرط المرحلة الثانية التي شهدت تحولًا تدريجيًا من إجراء روتيني إلى أداة لضبط المجال الوظيفي والسياسي. استُخدم الشرط كوسيلة لإعادة هندسة العلاقة بين المواطن والمؤسسة العامة بما يتوافق مع أولويات النظام السياسي، مما أدى إلى توسيع السلطة التقديرية للأجهزة الأمنية على حساب استقلالية المؤسسات المدنية[8]،

[7] رشاد توام ،ايهاب محارمة ، بهاء غسان ، تسيس الوظيفة العامة في الجهاز البيروقراطي الفلسطيني: إعلاء الولاءات وإقصاء المعارضة، مجلة حكامة ، العدد 7، المجلد الرابع- خريف 2023، ص149، منشورة علة الموقع الكتروني https://hikama.dohainstitute.org/ar/issue07 تاريخ الزيارة 8\9\2025.

[8] يشير ديوان الموظفين العام إلى أن الحصول على موافقة الجهات الأمنية (جهاز الأمن الوقائي، أمن المؤسسات، المخابرات العامة) يُعد إجراءً أساسيًا في التعيين بالوظيفة العامة، ويلتزم الديوان بتوصياتها، رغم عدم وجود أساس قانوني يلزم بذلك. وفي حال تأخر الجهات الأمنية أكثر من أسبوعين، يُعيّن الشخص بعد توقيعه على تعهد بترك الوظيفة دون حقوق إذا أوصت الجهات الأمنية بعدم التعيين.للمزيد انظر: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، "دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة." الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، سلسلة تقارير خاصة (33)، تشرين الأول 2004، ص5.

في حين بقي القانون واضحًا في حصر شروط التعيين في الجنسية، البلوغ، السلامة الجسدية، وعدم صدور أحكام جزائية مخلة بالشرف أو الأمانة، وفق قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998[9].

في المرحلة الثانية، المصاحبة للانقسام السياسي عام 2007، شهد تطبيق الشرط تشديدًا واضحًا.حيث دفعت سيطرة حركة حماس على قطاع غزة السلطة في رام الله إلى اعتماد شرط "حسن السير والسلوك" بصرامة متزايدة، تحت مبرر منع تكرار سيناريو الانقسام – تداولت الدراسات والاعلام صدور قرار عن أمين عام مجلس الوزراء في 3أيلول/ سبتمبر 2007 بخصوص تطبيق شرط الحصول على شهادة "حسن سير وسلوك" كجزء من عملية التوظيف، وأن على ديوان الموظفين التنسيق في هذا الخصوص "مع الأجهزة الأمنية المختصة". وبالفعل أخذت تلك الجهات بتطبيق القرار الذي لم ينشر في الجريدة الرسمية[10]، وهو ما يبدو انه استند الى نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 1966، واستخدام عبارة "حسن السيرة والسلوك" الواردة [11] – ؛ أدى ذلك إلى فصل آلاف الموظفين وفتح نزاعات قضائية حول شرعية القرارات[12]، رغم أن المحكمة العليا في 2012 قضت بعدم قانونية الشرط[13]. هذا الحدث كشف كيف تحول الشرط من أداة ضبط إداري إلى أداة صراع سياسي، وارتبط بالانقسام المؤسسي بين الضفة وغزة.

في المرحلة الثالثة ، توسع نطاق تطبيق الشرط ليشمل مختلف جوانب الحياة العامة، بما في ذلك تراخيص المهن والحرف، مراكز البحث العلمي [14]، رخص القيادة، ممارسة أعمال المأذون الشرعي، تشكيل الجمعيات، المنح

---

[9] المادة 24 من قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 تحدد الشروط العامة للوظيفة العامة.

[10] رشاد توام ، واخرون، تسيس الوظيفة العامة في الجهاز البيروقراطي الفلسطيني: إعلاء الولاءات وإقصاء المعارضة، مصدر سابق، ص149

[11] المادة 26 من نظام الخدمة المدنية الاردني لسنة 1966 " يشترط فيما يعين في وظائف الصنف الاول والصنف الثاني فقرة (د) ان يكون حسن السلوك والسمعة "

[12] فصل ما يقارب 1500 موظف من وزارة التربية والتعليم وحدها، كما سجلت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان بين عامي 2008 و2011 نحو 621 شكوى تتعلق بوقف إجراءات التعيين نتيجة عدم موافقة الأجهزة الأمنية. وقد برزت حالات محددة مثل "هيفاء" و"أشواق العامر" و"آيات مفارجة" كمثال على حرمان مواطنات من التعيين بسبب سجل أمني أو الانتماءات الفكرية والسياسية لعائلاتهن. للمزيد، انظر:

- فاتن ضيف الله، تقرير شرط السلامة الأمنية: توسع مقلق نحو سيطرة امنية تشبه الدولة البوليسية ،مصدر سابق.

[13] عارض القضاء الفلسطيني، من خلال قرارات محكمة العدل العليا، تدخل الجهات الأمنية في تعيين أو فصل الموظفين العموميين لمخالفة ذلك لأحكام القانون الأساسي وقانون الخدمة المدنية. 2009 " حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الادارية "رقم: 2009/55"تاريخ الفصل 4\9\2012 ، منشور على المقتفي، أن موافقة الجهات الأمنية لا تعتبر شرطًا لشغل الوظيفة العامة. للمزيد انظر:

وحكم محكمة العدل العليا رقم 68 لسنة 2012، تاريخ الفصل 20\3\2013، منشور على المقتفي.

حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الادارية رقم 53 لسنة2009، تاريخ الفصل 4\9\2012، منشور على المقتفي. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الادارية رقم 209\2009 بتاريخ 4\9\2012؛ حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الادارية رقم 311\2009 بتاريخ 22\3\2019 وحكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الادارية رقم 375\2008 بتاريخ 17\3\2010.

[14] مسودة قرار مجلس الوزراء ( ) لسنة 2022، بشأن نظام ترخيص المؤسسات الإعلامية.؛ تعليمات ترخيص مراكز البحث العلمي رقم (1) لسنة 2018 (غير منشورة في الوقائع الفلسطينية) صادرة عن وزير التربية والتعليم، اشترط الحصول على حسن السير والسلوك من وزارة الداخلية لترخيص مركز بحث علمي.

للمزيد انظر: الائتلاف من اجل النزاهة أمان ، شرعنة شرط السلامة الأمنية بتشريعات ثانوية إمعان في مخالفة القانون الأساسي والقيم الديمقراطية، مصدر سابق، ص1، https://www.aman-monitor.org/ar/Article9 ، تاريخ الزيارة 4\9\2025.

الدراسية[15]، والصرف من الحقوق المالية والتقاعدية. أصبح الشرط أداة شمولية للتحكم في الموارد والفرص، ووسع السلطة التقديرية للأجهزة الأمنية على حساب استقلالية وحرية المؤسسات المدنية، في حين ظل القانون واضحًا بعدم جواز ربط الحقوق المدنية بشروط أمنية، مما أبرز تناقضًا جوهريًا بين النصوص القانونية والتطبيقات العملية.

أما المرحلة الرابعة ، الارتباط المستمر الممتد لهذا الشرط عضويا ببنية الانقسام السياسي، حيثٌ رُسخ كأداة صراع بين سلطتين متوازيتين: السلطة في الضفة الغربية التي استخدمته لإقصاء المعارضين وتعزيز نفوذها المؤسسي، وسلطة الأمر الواقع في غزة حماس التي وظفته لبناء شبكات الولاء السياسي واقصاء المعارضين أيضا. وبذلك أصبح الشرط أداة مزدوجة تعكس التنافس بين مشروعين سياسيين متنافرين، وتقوض مبدأ تكافؤ الفرص، فيما ظل القانون واضحًا في ضمان الحقوق المدنية وعدم جواز التدخل الأمني في شؤون الوظيفة العامة[16] .

ثانيا) الإطار القانوني لشرط السلامة الأمنية: التناقض بين النصوص القانونية والممارسات العملية

أظهرت التحولات السياسية المصاحبة لتطبيق شرط "السلامة الأمنية" عبر المراحل المختلفة كيف انتقل هذا الشرط من كونه إجراءً إداريا محدودا إلى أداة تُستعمل في الصراع السياسي والإقصاء الوظيفي، مما ساهم بصورة مباشرة أو غير مباشرة في تقويض تدريجي لمبدأ سيادة القانون، حتى وصلت الآثار إلى ترسيخ هيمنة الأجهزة الأمنية والسلطة التنفيذية على حساب النصوص الدستورية والقضائية، على الرغم من أن:

القانون الأساسي المعدل لعام 2003 يشكل المرجعية الدستورية العليا للسلطة في فلسطين، وقد جاء واضحًا في حماية الحقوق والحريات العامة. فهو يؤكد في مواده على مبدأ المساواة بين المواطنين، وعدم جواز التمييز على أي أساس، وضمان تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة[17]، فضلًا عن ترسيخ قرينة البراءة حتى تثبت الإدانة بحكم قضائي نهائي[18]. كما يقرر أن الحقوق الاقتصادية[19]، والسياسية مكفولة بالقانون دون قيود استثنائية[20]. إذا

---

[15] المنح الدراسية في تونس للعام 2025\2026(الدكتوراه) ومن الوثائق المطلوبة شهادة حسن سير وسلوك صادرة من وزارة الداخلية في رام الله ، وزارة التربية والعليم العالي ، فلسطين ، https://www.mohe.pna.ps/Portals

[16] ابراهيم ابراش، الانقسام الفلسطيني وتأثيره على المشروع الوطني، مقال منشور على الموقع التالي: https://samanews.ps/ar/post تاريخ زيارة 6\9\2025.

[17] انظر المادة (9) من القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2003 منشور في العدد (0) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 19\3\2003، ص5.

[18] انظر المادة (14) من القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2003.

وضعنا هذه المبادئ بجانب المراحل التي توسع فيها شرط "حسن السير والسلوك"، سنجد أن الممارسات التنفيذية لم تكن مجرد خرق لهذه المبادئ بل كانت نقيضًا مباشرًا لها. ففي حين نص القانون الأساسي على أن الوظائف العامة تُنال عبر معايير موضوعية وشروط محددة تشريعيًا، جرى في الواقع إضافة شرط استثنائي فضفاض خارج المنظومة التشريعية، وأصبح هو الأداة الحاكمة التي تقرر من يدخل الوظيفة العامة ومن يُقصى منها؛ ومن يحصل على ترخيص من المؤسسات والجمعيات الأهلية ومن يعمل فيها ومن يقصى منها أيضا.

فقانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 جاء دقيقاً في تحديد شروط التعيين، حيث قصرها على عناصر موضوعية: الجنسية، والبلوغ، وعدم صدور أحكام جزائية مخلة بالشرف أو الأمانة إلا في حال رد الاعتبار. وغياب أي ذكر لشرط "السلامة الأمنية" في هذا القانون يعكس بشكل لا لبس فيه أن المشرّع أراد أن يحصر شروط التعيين في معايير قانونية صلبة بعيدة عن الاعتبارات السياسية أو الأمنية[21]. لكن الممارسة الفعلية في مراحل التحولات السياسية، في اشتراط السلامة الامنية، تجاهلت هذا النص وأقحمت الأجهزة الأمنية في عملية التوظيف، ما جعل النصوص التشريعية مجرد إطار شكلي لا يجد طريقه إلى التطبيق[22]. لكن من وجهة نظر وزارة الداخلية، أن إجراءات السلامة الأمنية هي خدمة تقدم للمواطنين بناء على طلب الجهات ذات العلاقة (ولم تحدد من هم ذات العلاقة) لضمان سلامة المؤسسات من عدم تسلسل أو توظيف افرد مشبوهين قانونيا او عليهم قضايا فساد، واستغلال مناصبهم الوظيفية في المؤسسات الاهلية لغسيل الأموال او تمويل الإرهاب او المساس بالسلم الأهلي[23].

ويبرز هنا التناقض الصارخ بين حكم محكمة العدل العليا عام 2012 الذي قضى بعدم قانونية شرط "السلامة الأمنية" وبين إصرار السلطة التنفيذية على الاستمرار في فرضه. هذا الحكم القضائي، الذي يمثل أعلى سلطة قضائية مختصة بالنزاعات الإدارية، كان يفترض أن يُنهي العمل بالشرط نهائيًا[24]، لكن ما جرى كان العكس تمامًا: إعادة إنتاجه تحت مسميات أخرى مثل "حسن السيرة والسلوك". هذا السلوك لا يعكس فقط تجاهلًا لقرار

---

[19] انظر المادة (21\2) من القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2033.

[20] انظر المادة (26) من القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2003.

[21] الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. "دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص. 316-318.

[22] الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. "دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة، مصدر سابق، ص. 316-318.

[23] مقابلة مع العميد احسان حمايل، مدير دائرة التدريب في وزارة الداخلية، بتاريخ 2025/10/12

[24] حكمت محكمة العدل العليا في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 437 لسنة 2008 بتاريخ 2012/9/4 بأن موافقة الجهات الأمنية ليست شرطًا لشغل الوظائف العامة. وأوضحت المحكمة أن قانون الخدمة المدنية (المادة 24) حدد شروط التعيين العامة بما يتوافق مع مبادئ القانون الأساسي، مثل الجنسية، وإتمام سن الثامنة عشرة، والخلو من الأمراض والعاهات البدنية والعقلية، وغياب الأحكام الجزائية المخلة بالشرف أو الأمانة، دون أي ذكر لموافقة الجهات الأمنية. كما أكدت المحكمة أن إضافة أي شروط جديدة عبر اللوائح أو التعليمات التنفيذية يُخالف مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ التدرج في التشريع، ويجعل إرادة السلطة التنفيذية تتفوق على إرادة السلطة التشريعية.
كما بينت المحكمة أن قوانين المخابرات العامة (2005) والأمن الوقائي (2007) لم تمنح هذين الجهازين صلاحية الموافقة على تعيين الموظفين، بل ألزمتها باحترام الحقوق والضمانات القانونية والدستورية. وحيث أن ممانعة الجهات الأمنية لتعيين المستدعية جاءت دون أسباب محددة أو دلائل تثبت الضرر أو المخالفة، فقد اعتبرت المحكمة أن اعتبار توصياتها شرطًا لتولي الوظائف العامة يهدر مبادئ سيادة القانون ويقوض حق المواطنين في المساواة وتكافؤ الفرص، وجعلت القرار الإداري المطعون فيه مشوبًا بعيب السبب وحكمت بإلغائه.

قضائي ملزم، بل يكرس أزمة بنيوية أعمق تتمثل في ضعف استقلالية القضاء أمام هيمنة الأجهزة التنفيذية والأمنية[25] .

ومن أبرز صور التجاوز المؤسسي استدعاء نصوص قانونية قديمة، مثل نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 1966، واستخدام عبارة "حسن السيرة والسلوك" الواردة فيه كذريعة لإدخال الأجهزة الأمنية في عملية التوظيف[26]. هذا التوظيف المتجاوز لنصوص لم تعد تشكل مرجعية قانونية في السياق الفلسطيني المعاصر يعكس عملية انتقائية في تطبيق القوانين، حيث يُستحضر النص – رغم كونه ملغيا– حين يخدم غرضا سياسيا أو أمنيا ويتم تجاهله حين يفرض التزامات قانونية. وبذلك يصبح النص القانوني أداة بيد السلطة لا مرجعية عليا ملزمة[27]؛ لان المواد القانونية الوحيدة التي طلبت شرط الحياد السياسي كانت المواد 29 الفقرة الثانية والمادة 16 الفقرة الخامسة من قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002[28] والمادتين 90، و169 من قانون الخدمة في قوى الأمن لضمان حيادهم السياسي وليس للإقصاء السياسي[29].

وهذا ما يخالف ويعزز التناقضات من الممارسات العملية التي وثقتها منظمات المجتمع المدني في ذلك السياق؛ فقد بينت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان وائتلاف أمان أن آلاف الموظفين جرى فصلهم أو تجميد رواتبهم بناءً على توصيات أمنية[30]. وقد سجل الجهتين (ائتلاف امان، والهيئة المستقلة) في العامين 2024– 2025 العديد من الشكاوى وتم اخذ عينة تمثلت ب 20 قضية وشكوى في قطاعات مختلفة مثل التوظيف العام، التعليم، الجوازات، الرخص المدنية، المنح الدراسية؛ كلها تتعلق شرط "السلامة الأمنية" كأداة للتمييز السياسي، وكان أعلى معدل للمنع الأمني في التوظيف العام والجوازات بنسبة 65% من إجمالي القضايا العينة . فيما لم تحل سوى

---

[25] الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان. "دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة." مصدر سابق ، ص. 316-318،

[26] الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان،"دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة." مصدر سابق، ص5

[27] الائتلاف من اجل النزاهة أمان، شرعنة شرط السلامة الأمنية بتشريعات ثانوية إمعان في مخالفة القانون الأساسي والقيم الديمقراطية، مصدر سابق، ص1

[28] قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، الوقائع الفلسطينية ، العدد(40) ، بتاريخ 18\5\2012، ص9.

[29] قانون الخدمة في قوى الامن رقم (8) لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية ، العدد(4) ،بتاريخ 18\5\2002 ،ص4

[30] الهيئة تتلقى العديد من الشكاوى في هذا المجال حتى تجاوز عددها الـ250 شكوى حتى نهاية شهر 2009/11. للمزيد انظر:
الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم، - الهيئة تطعن قضائياً بشرط السلامة الأمنية المتعلق بتولي الوظائف العمومية، 2011، رام الله
https://www.ichr.ps/public/page/121172

30–35% فقط تم حلها جزئياً أو كلياً بعد تدخلات مؤسسات مجتمعية ورقابية كائتلاف امان، أو الهيئة المستقلة، لدى الجهات الأمنية خصوصا جهازي الأمن الوقائي والمخابرات العامة[31].

وقد برزت حالات محددة في سنوات سابقة ايضا مثل "هيفاء" و"أشواق العامر" و"آيات مفارجة" كمثال على حرمان مواطنات من التعيين بسبب سجل أمني أو الانتماءات الفكرية والسياسية لعائلاتهن، بالإضافة الى مواطنين آخرين حرموا من حقوقهم في التعليم والمنح الدراسية والتراخيص المهنية بسبب تقارير أمنية سرية لا تستند إلى أي أساس قانوني. هذه الممارسات لا تنتهك فقط نصوص القانون الأساسي وقانون الخدمة المدنية، بل تُسقط أيضًا مبدأ الشرعية الذي يُعد حجر الأساس لأي نظام قانوني[32].

وبينما نصت القوانين على أن وزارة العدل هي المرجعية الوحيدة لإصدار "شهادة عدم المحكومية" باعتبارها الوثيقة الرسمية التي تثبت خلو السجل الجنائي للفرد[33]، تم استبدال هذه المرجعية القانونية بشرط بشهادة حسن السير والسلوك الصادر عن الأجهزة الأمنية ووزارة الداخلية خلق تضاربًا جوهريًا في المرجعية القانونية نفسها. بل إن هذه الممارسات جعلت شهادة "عدم المحكومية" – التي يفترض أن تكون كافية وكاملة – بلا قيمة عملية، لصالح وثائق أمنية غير منصوص عليها قانونيًا لكنها أكثر نفوذًا وتأثيرًا في الواقع.

إن هذا التناقض بين النصوص القانونية والممارسات الفعلية لا يقتصر على مجرد صراع بين نص جامد وواقع متغير، بل يمثل أزمة في بنية النظام السياسي والقانوني بكامله. فالقانون الأساسي بما يحمله من ضمانات للحقوق لم ينجح في حماية المواطنين أمام سلطة تنفيذية وأجهزة أمنية أعادت تعريف الوظيفة العامة كأداة ضبط سياسي. هذا ما يجعل شرط "السلامة الأمنية" انعكاسًا معاكسًا للقوانين: فبينما صاغت القوانين إطارًا يضمن المساواة وتكافؤ الفرص، جاءت الممارسة العملية لتنسف هذا الإطار وتستبدله بنظام خفي قائم على الولاء السياسي والإقصاء الوظيفي.

المحور الثالث: الأثر على نزاهة الحكم والحوكمة والآثار الاجتماعية

[31] للمزيد حول للحالات المتعلقة بشرط السلامة الأمنية (2024–2025) وفق ما ورد في أنواع الشكاوى التي تم الحصول عليها من الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، وائتلاف أمان بتاريخ 2025/10/25 بغرض كتابة التقرير،مقابلة مع الاستاذ عمار جاموس ، باحث قانوني ، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان ؛مقابلة السيدة رجاء احمد، منسقة شؤون المناصرة ، الائتلاف من اجل النزاهة والمساءلة ، امان **انظر الملحق رقم (1) أسفل التقرير**

[32] تقرير بعنوان نساء في الضفة ضحايا لشرط السلامة الامنية، بتاريخ 19مارس 2023 منشور على الموقع الالكتروني التالي:https://www.nawa.ps/ar / تاريخ الزيارة 6\9\2025.

[33] قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2010م بشأن نظام السجل العدلي الوطني الفلسطيني، http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp84.

لا يقف شرط "السلامة الأمنية" أو شهادة حسن السير والسلوك "عند حدود كونه اجراء إداريا متجاوزا للنصوص القانونية فحسب، بل أصبح يمثل في جوهره تهديدا لمبادئ الحوكمة الرشيدة، ولأسس الحكم الديمقراطي الذي يقوم على الفصل بين السلطات والمساءلة والشفافية وتكافؤ الفرص.

فالشرط، من حيث التطبيق العملي، أصبح مرآة للتجاوز السياسي والإداري، إذ يتيح للأجهزة الأمنية التدخل في مجالات لا علاقة لها بولايتها القانونية، ويعيد تعريف الوظيفة العامة باعتبارها مكسبا سياسياً مشروطاً بالولاء، لا حقا مدنيا قائما على الكفاءة.

هذا التحول يقوض ركائز الحكم الرشيد التي تتطلب مؤسسات مستقلة وشفافة وخاضعة للمساءلة. بدلا من ذلك يتم تحويل مؤسسات الدولة من أدوات لتقديم الخدمات العامة إلى أدوات للرقابة والإقصاء، وباتت القرارات الإدارية تُرى كوسيلة للسيطرة السياسية لا كآلية لتنظيم المجتمع.

على المستوى الديمقراطي يشكل "شرط السلامة الأمنية" أو "شهادة حسن السير والسلوك"، وليس "شهادة عدم المحكومية"؛ عائقا جوهريا أمام تكافؤ الفرص والعدالة الاجتماعية، إذ إن اشتراطه في الوظائف العامة أو المنح الدراسية أو التراخيص المهنية جعل الانتماء السياسي أو الولاء الفصائلي محددا لمصير الفرد أكثر من كفاءته أو مؤهلاته العلمية. وقد نتج عن ذلك حرمان مواطنين متفوقين من حقوقهم، كما في حالة زينب صنوبر (ز.ن) التي حصلت على بكالوريوس رياضيات بتقدير ممتاز وتقدمت للعام 2024\2023 وحازت المرتبة الأولى في الترتيب، لكنها مُنعت مرارا من التوظيف بذريعة السلامة الأمنية[34]. وينطبق الأمر على حالة المعلمة (م.ر) التي رُشحت لتولي وظيفة مديرة في مدرسة خاصة، حيث اشترطت وزارة الداخلية لاستكمال حصولها على شهادة حسن السير والسلوك. وعند تقديم الطلب تبين خلال الفحص الأمني أنها ليست منتمية لحركة فتح، فطُلب منها مراجعة جهاز المخابرات. وبعد سلسلة من المراسلات، لم يُرفع المنع إلا بعد أن اثبتت انتسابها رسميا للحركة، لتصدر بعدها الشهادة المطلوبة[35]. هذا الخلط بين "عدم المحكومية" و"حسن السير والسلوك" يفتح المجال أمام استبعاد أي شخص حتى دون حكم قضائي، ما يجعل الشرط أقرب إلى أداة سياسية منه إلى أداة قانونية[36].

[34] مقابلة هاتفية مع زوج (ز.ن صنوبر) بتاريخ 13\9\2025.
[35] مقابلة هاتفية مع السيدة (م. ر) بتاريخ14\9\2025.
[36] مقابلة هاتفية مع السيد احمد دبالح وكيل وزارة العدل ، بتاريخ 10\9\2025.

وفي هذا السياق تأتي أيضا قضية المواطن عبد الباسط محمد طه معطان وزوجته زبيدة داود حمد معطان، اللذين قدما طلب ترخيص لإنشاء مدرسة خاصة في قرية دير أبو مشعل غرب رام الله (مدرسة مشاعل العلم النموذجية). تم رفض طلبهما عدة مرات بحجة منع أمني من الأجهزة المختصة، رغم حصولهما على إذن مؤقت من وزير التربية والتعليم لمدة سنة، ولاحقًا تلقيا كتابًا من الوزارة يلزمهما باستكمال إجراءات شهادة حسن السلوك تحت تهديد سحب الترخيص. هذا الحرمان الأمني والإداري حال دون تعليم 170 طالبًا وحرمان 26 معلمًا من مصدر رزقهم، كما أثّر هذا الوضع على ثقة الأهالي، الذين ترددوا في تسجيل أبنائهم في مدرسة لم تحصل بعد على إذن العمل الرسمي، خصوصا وأن مديرية التربية والتعليم في بير زيت حدّدت موعدًا نهائيًا لإحضار الشهادات المطلوبة، ملوّحة بسحب الترخيص في حال عدم توفيرها[37].

تعد هذه النماذج تطبيقا حيًا لكيفية تأثير معايير أمنية غير واضحة وغير مهنية على الحقوق الأساسية، على المشاركة المجتمعية، وعلى الثقة بالمؤسسات الرسمية، مما يوضح العلاقة المباشرة بين سياسات الولاء السياسي وتفشي الإحباط والاغتراب المجتمعي[38].

ما يعكس دور الأجهزة الأمنية في ربط التوظيف بالولاء السياسي لا بالكفاءة المهنية، أو السجل القانوني للمتقدمين. هذه الممارسات تُعيد إنتاج نظام قائم على التمييز والإقصاء، وأضعفت المشاركة السياسية الفاعلة، لأن المواطن الذي يدرك أن حقوقه الاقتصادية والاجتماعية مرهونة بتقارير أمنية سرية سيفقد دافعه للمشاركة الحرة، ويخضع لمنطق الولاء الإجباري. وهكذا يُنسف أحد أعمدة الديمقراطية المتمثل في مبدأ المساواة أمام القانون وحياد مؤسسات الدولة.

على الصعيد المجتمعي، فيظهر اسهام فرض شرط "السلامة الأمنية" بشكل غير مباشر تآكل ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها.

فغياب الأسس القانونية الواضحة في قرارات التوظيف أو الحصول على المنح الدراسية، واعتماد معايير أمنية فضفاضة وغير مهنية، يعزز شعور الأفراد بغياب العدالة والمساءلة، ويؤدى إلى توسيع الفجوة بين الحاكم والمحكوم. ومع استمرار حرمان المواطنين من حقوقهم الأساسية على خلفية انتماءات أو مواقف سياسية، وتترسخ لديهم إحساس بالاغتراب عن مؤسسات الدولة باعتبارها خصما لا حاميا للحقوق. هذا الشعور يقود إلى إحباط المواطنين ينعكس في ضعف الانتماء الوطني، ودفع بعض الفئات خصوصا المتضررين من الشرط، إلى البحث

[37] مقابلة هاتفية بتاريخ 2025/11/26 مع السيد عبد الباسط محمد طه حمدان، صاحب مبادرة إنشاء مدرسة خاصة في الريف الفلسطيني، وتحديدًا في قرية دير أبو مشعل، للمزيد حول قضية السيد عبد الباسط حمدان، انظر الملحق رقم (2)

[38] مقابلة مع رجاء احمد – منسقة شؤون المناصرة في ائتلاف امان، 2025/11/24

عن بدائل خارج المنظومة الرسمية، سواء عبر الهجرة أو من خلال اللجوء إلى شبكات اجتماعية وسياسية موازية. وتؤكد استطلاعات الرأي هذا التراجع الحاد في الثقة، حيث أظهر 86% من المستطلعين إدراكا منهم بانتشار الفساد في مؤسسات السلطة، فيما رأى 71% وجوده في مؤسسات تديرها حركة حماس، ما يعكس أزمة شرعية شاملة تهدد ركائز العقد الاجتماعي في المجتمع الفلسطيني[39].

كما يسهم هذا الشرط في تكريس ثقافة الخوف والرقابة الذاتية، حيث يصبح الأفراد حذرين في التعبير عن آرائهم أو انخراطهم في أنشطة مدنية أو سياسية خشية أن تلاحقهم "التوصيات الأمنية" في فرص العمل والتعليم. وبذلك يتم إضعاف المجتمع المدني، الذي يمثل ركيزة أساسية في أي نظام ديمقراطي، ويُستبدل بمنظومة قائمة على الولاءات السياسية[40]. وقد وثقت تقارير محلية من مؤسسات حقوقية مختلفة، كالهيئة المستقلة والائتلاف امان، كيف أدى هذا إلى إقصاء العديد من الكفاءات والكوادر الشبابية من مواقع العمل أو الدراسة، وهو ما يعتبر بمثابة أفرغ للمؤسسات من الطاقات القادرة على التطوير والإصلاح[41].

وتتجلى الآثار المجتمعية أيضاً في إعادة إنتاج الواسطة والمحسوبية والمحاباة. فالموالون للسلطة يحصلون على الوظائف والترقيات والمنح، بينما يُقصى الآخرون، الأمر الذي يوسع الهوة بين الفئات الاجتماعية ويخلق إحساس عميق بالظلم وعدم العدالة. هذه الانقسامات المجتمعية تضعف التماسك الاجتماعي وتزيد من حدة الاستقطاب السياسي، وهو ما يهدد الاستقرار المجتمعي والسلم الأهلي على المدى الطويل.

إلى جانب ذلك، فإن استمرار هذه الممارسات يعزز صورة الدولة العتيدة ككيان لا يخضع لسيادة القانون بل يوظف القانون لخدمة الموالين له. وهو ما يقوض شرعية النظام السياسي برمته، حيث يتعزز الانطباع العام بأن القوانين لا تُطبق بعدالة، وأن الحقوق مكفولة على الورق فقط، بينما تُفرغ من مضمونها في الواقع العملي. هذا الانطباع لا يضعف الثقة بالمؤسسات فحسب، بل يعمّق من ثقافة "الالتفاف على القانون"، حيث يدرك المواطن

---

[39] نتائج استطلاع الرأي العام رقم (84) المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 28/ يونيو/2022، https://pcpsr.org/ar/node/913

[40] Bar-Tal, Daniel,2015, "Self-Censorship as a Socio-Political-Psychological Phenomenon: Nature, Antecedents, Consequences. p15
https://www.researchgate.net/publication/280732289_Self-censorship_as_a_Socio-political-psychological_Phenomenon_Nature_Antecedents_Consequences

[41] للمزيد حول المفصولين او عدم التوظيف، تحت شرط السلامة الأمنية، أو حسن السير والسلوك انظر:
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان،"دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة، مصدر سابق.
- رشاد توام ، واخرون، ، تسيس الوظيفة العامة في الجهاز البيروقراطي الفلسطيني: إعلاء الولاءات وإقصاء المعارضة، مصدر سلبق.

أن الوصول إلى حقه لن يتم عبر المسار القانوني، بل عبر الوساطات والولاءات. وهنا يتحول الفساد إلى ممارسة مؤسسية ممنهجة، تضعف فرص الإصلاح وتزيد من هشاشة النظام السياسي.

إن الأثر الكلي لهذه الممارسات على الحوكمة والحكم الرشيد يتجاوز البعد الإداري أو الوظيفي، ليشكل أزمة بنيوية تمس العلاقة بين الدولة والمجتمع. فغياب النزاهة والعدالة والمساواة في شغل الوظيفة العامة، وتجاهل أحكام القضاء، كلها مظاهر تعكس انحرافاً جوهرياً عن مبادئ الحكم الرشيد، وتفتح الباب أمام مزيد من الاستبداد والفساد المؤسسي. وبهذا المعنى، فإن شرط "السلامة الأمنية" لا يمثل مجرد أداة إدارية أو حتى سياسية، بل يشكل تهديداً بنيوياً لمنظومة الحوكمة في فلسطين، بما يقوض مقومات الدولة الديمقراطية ويعيد إنتاج أنماط الحكم السلطوي الذي يحول الحقوق المكفولة قانونياً إلى امتيازات مشروطة بالولاء السياسي خلافاً لأحكام ومبادئ إعلان الاستقلال.

النتائج والتوصيات

على مستوى الجهات الرسمية

- كشف تطبيق شرط السلامة الامنية او شهادة حسن السيرة والسلوك عن فجوة واضحة بين التشريعات القانونية الفلسطينية والممارسات الفعلية للسلطات التنفيذية.
- يحدد القانون الاساسي المعدل وقانون الخدمة المدنية معايير موضوعية لتولي الوظائف العامة، الا ان هذا الشرط تحول الى اداة غير قانونية تمنح الاجهزة الامنية نفوذا واسعا على التعيينات والوصول الى الموارد العامة.
- هذا الانحراف عن النص القانوني اضعف مبدأ سيادة القانون وقلل من ثقة المواطنين في نزاهة مؤسسات الدولة.
- استمرار تطبيق هذا الشرط يعكس غياب منظومة رقابة فعالة وتآكل آليات المساءلة، مما جعل السلطة التنفيذية تتجاوز اختصاصها الطبيعي وتفرض معايير ولاء سياسي بدلا من معايير الكفاءة والمهنية في شغل الوظائف العامة.

على مستوى الجهات المجتمعية

- ممارسة شرط السلامة الامنية ادت الى تراجع الثقة العامة بالمؤسسات الرسمية وتعمق شعور المواطنين

بالاستبعاد من الشأن العام.

• غياب الشفافية في اجراءات اصدار الموافقات الامنية واستنادها الى معايير غير معلنة ادى الى خلق مناخ من الخوف والرقابة الذاتية في اوساط المجتمع. وفتح المجال للابتزاز وشبهات فساد اخرى كالواسطة والمحسوبية

• يخشى كثير من الافراد المشاركة السياسية او التعبير الحر خشية ان تؤثر التقارير الامنية على مستقبلهم المهني او الاكاديمي.

•ساهم هذا الشرط في اقصاء الكفاءات المستقلة من مؤسسات المجتمع المدني، ما اضعف دور هذه المؤسسات الرقابي والاصلاحي وكرس التبعية السياسية.

• ادى ذلك الى تعميق الفجوة بين الدولة والمجتمع وتقليل فرص بناء ثقة متبادلة قائمة على الحقوق والواجبات.

على مستوى النظام السياسي والحكم

• شرط السلامة الامنية يمثل تهديدا مباشرا لمنظومة الحكم الرشيد من حيث الشفافية والمساءلة وتكافؤ الفرص.

•تحول الشرط الى اداة لاعادة تعريف الوظيفة العامة على اساس الولاء السياسي بدلا من الجدارة المهنية.

• توسع تطبيقه عمق حالة الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة وادى الى مزيد من الاستقطاب السياسي والاجتماعي.

• هذه الممارسات تقوض شرعية مؤسسات الحكم وتضعف العقد الاجتماعي القائم بين الدولة والمواطنين.

• اصبحت الاجهزة الامنية مركزا مؤثرا في صنع القرار بدلا من المؤسسات المدنية المنتخبة.

التوصيات والبدائل الممكنة

على مستوى الجهات الرسمية

• اصدار تعليمات واضحة من مجلس الوزراء الفلسطيني في ظل حديثة عن ارادة صادقة للاصلاح باعادة ضبط سياسات التوظيف والخدمات العامة بحيث تستند فقط الى شهادة عدم المحكومية الصادرة عن وزارة العدل واعتبارها انها الشهادة المقصودة بعبارة (حسن السير والسلوك) اينما وردت هذه العبارة وفي اي تشريع نص عليها مع الغاء جميع الشروط الامنية غير القانونية.

• تعزيز استقلال القضاء وضمان تنفيذ احكامه دون تدخل سياسي او امني لتكريس مبدأ سيادة القانون.

• تطوير اليات رقابة ادارية ومالية داخل المؤسسات الحكومية تضمن التزامها بالمعايير القانونية والشفافية في جميع مراحل التعيين والترقية والخدمات العامة.

على مستوى الجهات المجتمعية

• تمكين مؤسسات المجتمع المدني ومنظمات حقوق الانسان من مراقبة الانتهاكات المتعلقة بتطبيق شرط السلامة الامنية ونشر تقارير توثيقية دورية لتعزيز المساءلة المجتمعية.

• تنفيذ برامج توعية قانونية لرفع وعي المواطنين بحقوقهم الدستورية وطرق اللجوء للقضاء عند تعرضهم للتمييز الاداري او السياسي.

• تشجيع انشاء منصات مستقلة لاستقبال الشكاوى والمتابعة القانونية وربطها بجهات رقابية محايدة لضمان الانصاف والشفافية.

على مستوى النظام السياسي والحكم

• تبني اصلاحات مؤسسية شاملة تعيد التوازن بين السلطات وتضمن استقلالية الجهاز الاداري عن النفوذ السياسي والامني.

• سن تشريعات واضحة تكرس مبدأ تكافؤ الفرص والشفافية في التعيينات والخدمات العامة وتحمي الحقوق المدنية والسياسية من اي تدخل امني.

• تشكيل لجان وطنية مستقلة لمراجعة جميع القرارات الادارية السابقة المتعلقة بشرط السلامة الامنية وضمان توافقها مع القانون ومبادئ الحكم الرشيد.

قائمة المراجع والمصادر

القوانين والانظمة :

1. القانون الاساسي الفلسطيني لسنة 2003 منشور في العدد (0) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2003\3\19، ص5.
2. قانون الخدمة المدنية رقم 4 لسنة 1998 منشور في العدد(24)من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 1998\7\1 ، ص20.
3. قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، الوقائع الفلسطينية ، العدد(40)، بتاريخ 2012\5\18، ص9.
4. قانون الخدمة في قوى الامن رقم (8) لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية ، العدد(4) ، بتاريخ 2002\5\18 ،ص4.
5. نظام الخدمة المدنية الاردني لسنة 1966.

قرارات مجلس الوزراء

1. مسودة قرار مجلس الوزراء ( ) لسنة 2022، بشأن نظام ترخيص المؤسسات الإعلامية.؛ تعليمات ترخيص مراكز البحث العلمي رقم (1) لسنة 2018 صادرة عن وزير التربية والتعليم،
2. قرار مجلس الوزراء رقم (1) لسنة 2010م بشأن نظام السجل العدلي الوطني الفلسطيني، http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp84.

احكام محاكم

1. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الادارية "رقم: 2009/55"تاريخ الفصل 4\9\2012 ، منشور على المقتفي
2. وحكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الادارية رقم 68 لسنة 2012، تاريخ الفصل 20\3\2013، منشور على المقتفي.
3. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الادارية رقم 53 لسنة2009، تاريخ الفصل 4\9\2012، منشور على المقتفي.
3. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 437 لسنة 2008 بتاريخ 2012/9/4، منشور على المقتفي .
4. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الادارية رقم 2009\209 بتاريخ 4\9\2012
5. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الادارية رقم 2009\311 بتاريخ 22\3\2019
6. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الادارية رقم 2008\375 بتاريخ 17\3\2010.

دراسات وتقاربر

1. الائتلاف من اجل النزاهة أمان ، شرعنة شرط السلامة الأمنية بتشريعات ثانوية إمعان في مخالفة القانون الأساسي والقيم الديمقراطية،https://www.aman-monitor.org/ar/Article9 ، تاريخ الزيارة 4\9\2025.
2. فاتن ضيف الله، تقرير شرط السلامة الأمنية: توسع مقلق نحو سيطرة امنية تشبه الدولة البوليسية بتاريخ 28يناير 2025 منشور على الموقع الالكتروني التالي: https://nabd.com/s/ تاريخ الزيارة 4\9\2025.
3. رشاد توام ،ايهاب محارمة ، بهاء غسان ، تسيس الوظيفة العامة في الجهاز البيروقراطي الفلسطيني: إعلاء الولاءات وإقصاء المعارضة، مجلة حكامة ، العدد 7، المجلد الرابع- خريف 2023، ص149، منشورة علة الموقع الكتروني https://hikama.dohainstitute.org/ar/issue07
4. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، "دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة." الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، سلسلة تقارير خاصة (33)، تشرين الأول 2004،
5. ابراهيم ابراش، الانقسام الفلسطيني وتأثيره على المشروع الوطني، مقال منشور على الموقع التالي: https://samanews.ps/ar/post تاريخ زيارة 6\9\2025.
6. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان "ديوان المظالم، – الهيئة تطعن قضائياً بشرط السلامة الأمنية المتعلق بتولي الوظائف العمومية، 2011، رام الله https://www.ichr.ps/public/page/121172
7. تقرير بعنوان نساء في الضفة ضحايا لشرط السلامة الامنية، بتاريخ 19مارس 2023 منشور على الموقع الالكتروني التالي:https://www.nawa.ps/ar /
8. نتائج استطلاع الرأي العام رقم (84) المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 28/ يونيو/2022، https://pcpsr.org/ar/node/913

المقابلات

1. مقابلة هاتفية مع وكيل وزارة العدل ، السيد احمد ذبالح ، بتاريخ 11\9\2025.
2. مقابلة مع العميد احسان حمايل، مدير دائرة التدريب في وزارة الداخلية، بتاريخ 2025/10/12
3. مقابلة هاتفية مع زوج (ز.ن صنوبر) بتاريخ 13\9\2025.
4. مقابلة هاتفية مع السيدة (م. ر) بتاريخ14\9\2025.

DRAFT

5. مقابلة مع الاستاذ عمار جاموس ، باحث قاني الهيئة المستقلة للحقوق الانسان ، بتاريخ 2025\10\26.
6. مقابلة مع السيدة رجاء احمد ، منسقة شؤون المناصرة ، الائتلاف من اجل النزاهة والمسائلة ، امان ، بتاريخ 2025\10\23
7. مقابلة هاتفية مع السيد (ن. م)، جهاز الامن الوقائي بتاريخ 2025\10\25
8. مقابلة هاتفية مع السيد (ص. ق)، جهاز المخابرات العامة، بتاريخ2025\10\25
9. مقابلة مع السيد عبد الباسط محمد طه حمدان ، بتاريخ 2025\11\26.

مواقع الكترونية

المنح الدراسية في تونس للعام 2025\2026(الدكتوراه) ومن الوثائق المطلوبة شهادة حسن سير وسلوك صادرة من وزارة الداخلية في رام الله ، وزارة التربية والعليم العالي ، فلسطين ، https://www.mohe.pna.ps/Portals

مراجع اجنبية

Bar-Tal, Daniel,2015, "Self-Censorship as a Socio-Political-Psychological Phenomenon: Nature, Antecedents, Consequences. p15 https://www.researchgate.net/publication/280732289_Self-censorship_as_a_Socio-political-psychological_Phenomenon_Nature_Antecedents_Consequences

DRAFT

الملحق رقم (1)

جدول تحليلية للحالات المتعلقة بشرط السلامة الأمنية (2024–2025) وفق ما ورد في أنواع الشكاوى التي تم الحصول عليها من الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، وائتلاف أمان، منظّم حسب نوع المعاملة وعدد الحالات والنتائج الأساسية:

جدول رقم (1) وفق أنواع الشكاوى وطبيعتها						
السنة	نوع الحالة / المجال	عدد الحالات	طبيعة الانتهاك أو المشكلة	المبرر الأمني المقدم	الإجراء / المتابعة	النتيجة النهائية
2024	حصر إرث	1	تعطيل معاملة بحجة مراجعة الأمن الوقائي	قرب الأرض من مناطق حساسة قرب الجدار	متابعة أمان مع الوقائي	لم تُحلّ قانونياً، المبرر غير قانوني
2024	وظائف عامة (تعيين معلمين)	4	رفض التوظيف أو التأخير بسبب المنع الأمني	انتماء سياسي لأحد الأقارب أو النشاط النقابي	متابعة أمان مع الوزارات	بعض الحالات حُلت، أخرى مستمرة
2024	وظائف دينية (إمام، معلمة قرآن)	2	رفض التعيين بسبب عدم وجود شهادة حسن سير وسلوك	انتماء سياسي أو اعتقال سابق	متابعة مع المخابرات والوقائي	حُلت جزئياً، واستمر المنع ببعض الحالات
2024	جوازات سفر – مواطني غزة	4	حجز أو رفض إصدار الجواز	"منع أمني" دون مبرر واضح	مخاطبات أمان لوزارة الداخلية وهيئة مكافحة الفساد	استجابة محدودة، 3 حالات لم تُحل
2024	منحة دراسية	1	رفض منح شهادة بسبب أسير من العائلة	"الانتماء السياسي للأسير"	مخاطبة رئيس الوزراء	لم يُعلن عن حل فعلي
2024	رخصة مشروع خاص	1	منع إصدار شهادة حسن السلوك	تضارب بين أجهزة الأمن	لا تعاون من الداخلية	لم تُحل
2025	وظائف تعليمية (تربية وتعليم)	5	منع التوظيف رغم الاستحقاق الأكاديمي	"المنع الأمني" أو الانتماء السياسي	متابعة أمان مع التربية والتعليم	حالة واحدة تحل
2025	جوازات سفر لمواطني غزة و أقاربهم	2	رفض أو مصادرة الجواز	أسباب سياسية أو أسرى سابقين	شكاوى للهيئة المستقلة وأمان	لم تُحل حتى تاريخه
2025	رخصة روضة أطفال خاصة	1	رفض شهادة حسن السلوك	المشاركة في إضراب المعلمين 2022	شكاوى ومراسلات	قيد المتابعة
2025	منح دراسية خارجية (دكتوراه)	1	رفض شهادة حسن السلوك	انتماء سياسي (حزب التحرير)	متابعةالهيئة المستقلة	لم تُحل
2025	رخصة مكتب تدقيق محاسبة	1	رفض شهادة حسن السلوك	الميول السياسية	متابعة الهيئة المستقلة	لم تُحل

جدول رقم (2) توزيع القضايا والشكاوي حسب نوع المعاملة		
نوع المعاملة	عدد الحالات	النسبة من الإجمالي
الوظائف العامة (تربية، أوقاف، مؤسسات حكومية)	7	35%
جوازات السفر – قطاع غزة والمبعدين	6	30%
الرخص والمشاريع الخاصة (تدقيق، روضة، مشروع تجاري)	3	15%
المنح الدراسية	2	10%
معاملات حصر الإرث	1	5%
وظائف دينية (إمام، معلمة قرآن)	1	5%

جدول رقم (3) توزيع الجهات المتدخلة في قرارات المنع	
الجهة الأمنية / الإدارية	نسبة التكرار في الحالات
جهاز المخابرات العامة	40%
جهاز الأمن الوقائي	35%
وزارة الداخلية	20%
جهات أخرى (تربية، أوقاف، جامعات)	5%

جدول رقم (4) التوزيع حسب نسبة الحلول والمتابعة		
حالة المتابعة	عدد القضايا	النسبة
تم حلها كلياً بعد تدخل أمان / الهيئة المستقلة	4	20%
حلت جزئياً أو بتأخير	3	15%
لم تُحل أو لم يتم التجاوب	13	65%

المؤشرات العامة وفقا للجداول:

- مجموع القضايا العينة : **20 حالة موثقة تقريباً (2024–2025)**.
- القطاعات المتأثرة: **التوظيف العام، التعليم، الجوازات، الرخص المدنية، المنح الدراسية**.
- النمط السائد: **استخدام شرط "السلامة الأمنية" كأداة للتمييز السياسي**.
- أعلى معدل للمنع الأمني في التوظيف العام والجوازات بنسبة **65%** من إجمالي القضايا.
- نسب الحلول: **30–35% فقط تم حلها جزئياً أو كلياً** بعد تدخلات مؤسسات رقابية.
- أبرز الجهات المعيقة: **الأمن الوقائي، المخابرات العامة، وزارة الداخلية**.

الملحق رقم (2)

مقابلة هاتفية بتاريخ 2025/11/26 مع السيد عبد الباسط محمد طه حمدان، صاحب مبادرة إنشاء مدرسة خاصة في الريف الفلسطيني، وتحديدًا في قرية دير أبو مشعل.

يقول السيد عبد الباسط إنه استند في فكرته إلى خبرة تمتد لـ25 عامًا في العمل معلّمًا ومديرًا في المدارس الخاصة في القدس ورام الله، الأمر الذي مكّنه من إدراك الحاجة الملحّة لوجود مدارس خاصة في الريف الفلسطيني. إذ رأى أن هذا النوع من المدارس يقدّم بيئة تعليمية قادرة على تنمية المهارات الأكاديمية والشخصية للطلبة، ويمنحهم فرصًا واسعة للأنشطة الثقافية والرياضية والترفيهية التي غالبًا ما تفتقر إليها المدارس الحكومية.

ويشير إلى أنه قام بدراسة ميدانية شملت عددًا من قرى ريف غرب رام الله لقياس مدى قدرتها على احتضان مدرسة خاصة، قبل أن تستقر النتيجة على اختيار قرية دير أبو مشعل كموقع مناسب للمشروع. وبعد تحديد المكان، بدأ العمل على إنشاء المدرسة، وهو مشروع استغرق عامًا كاملًا.

وخلال مراحل التأسيس، تقدم بطلبات الترخيص إلى الجهات الحكومية المختصة، وكان يأمل أن يحظى المشروع بالدعم الرسمي نظرًا لأهميته في معالجة مشكلات التعليم في المنطقة، خاصة مع النقص الحاد في الغرف الصفية وصعوبة استيعاب الطلبة في المدارس الحكومية. كما لمس حماسًا قويًا من المجتمع المحلي لتأسيس المدرسة، لما تمثله من حل لمشكلة تعليمية متفاقمة، ولما تقدمه من فرص تشغيل للخرّيجين العاطلين عن العمل.

لكن المشروع واجه سلسلة من العقبات الإدارية، أبرزها تعطيل إجراءات الترخيص بسبب رفض الجهات المعنية إصدار شهادة حسن السيرة والسلوك للقائمين على المشروع. وقد أدى ذلك إلى تأخير افتتاح المدرسة وعدم قدرتها على تسجيل الطلبة في الوقت المناسب، ما دفع العديد من الأهالي إلى تسجيل أبنائهم في مدارس أخرى.

ويؤكد السيد عبد الباسط أن هذا الرفض كان له أثر كبير على طاقم المدرسة؛ إذ ترتب عليه خسارة عدد من الكفاءات التعليمية والإدارية التي كانت الجزء الأساسي من التشكيل الأكاديمي للمدرسة، نظرًا لعدم حصولهم على شهادة حسن السيرة والسلوك المطلوبة للترخيص.

كما أثّر هذا الوضع على ثقة الأهالي، الذين ترددوا في تسجيل أبنائهم في مدرسة لم تحصل بعد على إذن العمل الرسمي. بل إن مديرية التربية والتعليم في بير زيت حدّدت موعدًا نهائيًا لإحضار الشهادات المطلوبة، ملوّحة بسحب الترخيص في حال عدم توفيرها.

وبعد مراجعات متتالية، حصل القائمون على المشروع على إذن خاص من وكيل وزارة التربية والتعليم يسمح لهم بالعمل المؤقت لحين استكمال المتطلبات، وفي مقدمتها شهادة حسن السلوك. لكن رغم ذلك، استمرت الأجهزة الأمنية في رفض إصدار الشهادة.

ونظرًا لعدم توفر خيار آخر، اضطروا إلى تسجيل الروضة باسم شخص آخر حصل مسبقًا على شهادة حسن السلوك، في محاولة لتجنب إغلاقها، بينما بقي ملف ترخيص المدرسة الرسمية معلقًا باسم زوجته السيدة زبيدة داوود معطان، التي رفض طلبها أيضًا.

ويذكر السيد عبد الباسط أن جميع طلبات شهادات حسن السلوك المقدمة له ولزوجته بتاريخ 2025/4/22، ولابنه بتاريخ 2025/10/20، قد رُفضت دون توضيح الأسباب.

حاليًا تضم المدرسة 26 موظفة و160 طالبًا وطالبة من الروضة حتى الصف الخامس، موزعين من عدة قرى مجاورة، ومع ذلك ما زالت المدرسة مهددة بفقدان الترخيص بسبب عدم إصدار الشهادة.

DRAFT