AMAN
Transparency Palestine

دراسة حول:

شرط السلامة الأمنية للحصول على الحقوق والخدمات العامة يُخل بنزاهة الحكم

سلسلة تقارير رقم 317

2025

AMAN
Transparency Palestine

دراسة حول:

شرط السلامة الأمنية للحصول على الحقوق والخدمات العامة يُخل بنزاهة الحكم

2025

يتقدم الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان) بالشكر الجزيل للباحثة 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 اجل 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 أيّ مسؤولية تترتب على استخدام المعلومات لأغراض خارج سياق أهداف الدراسة بعد نشرها.

مدخل عام

تتيح بعض دول العالم إمكانية استخدام قيود واشتراطات قانونية على شغل الوظائف العامة والحصول على بعض التراخيص وأذونات العمل لحساسية وخطورة تلك الأعمال والأنشطة وضمان عدم توليها من قبل أشخاص غير أسوياء أو خطيرين على المجتمع، وغالباً ما يكون ذلك في التشريعات الناظمة للخدمة العامة (شغل الوظائف والمناصب العامة) التي تشترط لشغل تلك الوظائف حسن السيرة والسلوك[1]، وهذا ما سار عليه المشرّع الفلسطيني في بعض التشريعات التي اشترطت حسن السيرة والسلوك لشغل بعض المناصب الحساسة، كقانون السلطة القضائية 2002، وقانون السلك الدبلوماسي 2005.

وعلى الرغم من استخدام هذه التشريعات عبارة (حسن السيرة والسلوك)، إلّا أنّه لا توجد مرجعية أو تعريف قانوني محدد يعرّف ويحدّد المقصود بهذا المصطلح، إذ خلت التشريعات الفلسطينية من أيّ تعريف مباشر له، وكذلك لم يتمّ الوصول إلى الأعمال التحضيرية والمذكرات الإيضاحية والتفسيرية لبعض التشريعات التي صدرت عن المجلس التشريعي الفلسطيني الأول واحتوت على عبارة (حسن السيرة والسلوك) للاستدلال من خلالها على أيّ مناقشات أو توضيحات تفسّر هذه العبارة وتوضح قصد المشرّع الفلسطيني بها، وجلّ ما ورد في تلك التشريعات استخدام مصطلح (حسن السيرة والسلوك أو حسن السيرة) الذي يتمّ استخدامه من طرف وزارة الداخلية لإصدار هذه الشهادة؛ كمدخل للحصول على موافقة كل من جهازيّ المخابرات العامة والأمن الوقائي على منح تلك الشهادة، دون وجود أيّ مرجعية أو معايير معلنة وواضحة تحدد الشروط والمعايير المطلوب توفّرها لدى من يتقدم للحصول على هذه الشهادة، وهو الأمر الذي فتح المجال واسعاً لاستخدام الانتماء والرأي السياسي كمعيار وشرط رئيسي للحصول على هذه الشهادة أو رفضها، وأسهم في تفشي بعض مظاهر الواسطة والمحسوبية للحصول عليها، وأتاح المجال لاستغلال النفوذ الوظيفي في منح هذه الشهادات، والمساس جوهرياً بمبدأ النزاهة في الحكم بصفته يمثل صورة من صور الفساد السياسي، وتعدياً على الاختصاص القانوني لوزارة العدل وتدخلاً للأمن في مجريات الحياة العامة، ما يكرس بالتالي مفهوم الدولة البوليسية. كما يمثل هذا الأمر في العديد من تطبيقاته العملية خرقاً واضحاً لمبدأ المساواة الذي نصت عليه المادة التاسعة من القانون الأساسي المعدل للعام 2003: «الفلسطينيون أمام القانون والقضاء سواء لا تمييز بينهم بسبب العرق أو الجنس أو اللون أو الدين أو الرأي السياسي أو الإعاقة».

1 في القانون الفرنسي كان النظام العام للموظفين لعام 1959 الملغى يشترط أن يكون المرشح للتعيين حسن السيرة والسلوك، إلّا أنّ 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.

الملخص التنفيذي للدراسة

تتناول هذه الدراسة تأثير شرط «السلامة الأمنية» أو شهادة «حسن السيرة والسلوك» في النظام القانوني والإداري والاجتماعي الفلسطيني منذ تأسيس السلطة الوطنية عام 1994 وحتى مرحلة ما بعد الانقسام السياسي عام 2007 وما تلاها، إذ أظهرت النتائج أنّ هذا الشرط، على الرغم من عدم وجود نصوص تشريعية صريحة بشأنه، أصبح أداة محورية للتحكم في الوصول إلى الوظائف العامة والخدمات والحقوق، متجاوزاً النصوص القانونية التي تكفل المساواة والعدالة. فقد تحول شرط السلامة الأمنية تدريجياً من إجراء إداري روتيني إلى أداة للإقصاء السياسي أو الابتزاز، ما عزز نفوذ الأجهزة الأمنية على حساب المؤسسات المدنية والقضائية، وخلق تحدياً لمبادئ سيادة القانون. كما أدت الممارسات العملية إلى خرق واضح لمبدأ تكافؤ الفرص، إذ أصبح الولاء السياسي والفصائلي معياراً 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 أسهم في تكريس ثقافة الخوف والرقابة الذاتية. وأظهرت الممارسات تجاوزاً للقضاء وقرارات المحكمة العليا لعام 2012، ما 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 تهديداً مركزياً لمبادئ الحكم الرشيد وسيادة القانون في فلسطين، إذ أسهم في تحويل المؤسسات المدنية إلى أدوات للسيطرة السياسية والأمنية وأضعف ثقة المجتمع بالدولة وعزز الانقسامات السياسية والاجتماعية، ما يفرض الحاجة إلى إصلاح مؤسسي شامل يحمي الحقوق ويعزز المساواة والنزاهة. وترى الدراسة أنّ الطريق نحو الإصلاح يتطلب إلغاء أيّ شرط أمني غير منصوص عليه قانونياً، والاعتماد حصرياً 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 بعيداً عن أيّ اعتبارات سياسية، وتوعية المواطنين بحقوقهم القانونية وطرق المطالبة بها للحد من تأثير الانحياز السياسي في حياتهم الاقتصادية والتعليمية والمهنية، بالإضافة إلى إنشاء آليات رقابية مستقلة لمراجعة أي قرارات مرتبطة بالسلامة الأمنية أو شهادات حسن السيرة والسلوك لضمان حماية الحقوق المدنية وتطبيق الحكم الرشيد.

مقدمة عامة

منذ نشأة السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994، تشكل شرط السلامة الأمنية بوصفه أداة إدارية أمنية غير منصوص عليها في التشريعات الأساسية، لكنّه سرعان ما تحوّل إلى أحد أكثر الإجراءات تأثيراً في تنظيم الحياة العامة وتحديد فرص الوصول إلى الوظائف والخدمات والحقوق، خاصةً بعد الانقسام السياسي الفلسطيني عام 2007. وعلى الرغم من أنّ القانون الأساسي الفلسطيني وقانون الخدمة المدنية وعدداً من التشريعات النافذة لم تتضمن هذا الشرط، إلّا أنه مورس فعلياً في مجالات متعددة شملت التوظيف في القطاع العام، واستخراج جوازات السفر، والحصول على المنح الدراسية، وتراخيص 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 في التطبيق الفعلي بشهادة «حسن السيرة والسلوك»، الصادرة عن وزارة الداخلية، وهو إجراء إداري-أمني غير معرّف قانونياً في التشريعات الفلسطينية. يستلزم هذا الشرط الحصول على موافقة الأجهزة الأمنية التنفيذية، وتحديداً 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 أن «المتهم بريء حتى تثبت إدانته»، المنصوص عليه في المادة (14) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، الذي 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 السيرة والسلوك» أدى إلى تضارب جوهري في المرجعية القانونية لنيل الحقوق، إذ تحولت شهادة «حسن السيرة 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. وبينما لا تعتمد وزارة العدل شرط «السلامة الأمنية» مطلقاً وتكتفي بشهادة قضائية موثوقة[6]، تقوم الأجهزة الأمنية والشرطة بإصدار تقارير قد تشمل حتى القضايا المعلقة التي لم يُبت فيها قضائياً، ما يجعل هذه الشهادة أداة فضفاضة قابلة للاستغلال. وقد أتاح هذا الوضع للأجهزة الأمنية تجاوز صلاحياتها القانونية، ليصبح التطبيق الإداري الأمني معياراً ضمنياً لنيل الحقوق، من دون وجود مرجعية معلنة تحدد شروط الحصول على الشهادة، وقد تستند هذه المعايير أحياناً إلى الانتماء السياسي أو التوجه الفكري، ما يسمح بالقبول أو الإقصاء بشكل غير معلن ومنحاز.

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

---

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، اشتراط الحصول على حسن السير والسلوك من وزارة الداخلية لترخيص مركز بحث علمي. للمزيد انظر/ي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، شرعنة شرط السلامة الأمنية بتشريعات ثانوية إمعان في مخالفة القانون الأساسي والقيم الديمقراطية، ص1، https://www.aman-monitor.org/ar/Article9، تاريخ الزيارة 2025/9/4.

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

4 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (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 بأنّ الجهة المخولة في موضوع إصدار ورقة حسن السيرة والسلوك هي وزارة الداخلية، وأنّ على الباحثة مراجعتها بوصفها الجهة صاحبة الاختصاص، كما جرى التأكيد على ذلك لاحقاً خلال مراجعة الباحثة لوزارة الداخلية، التي أقرت بذلك. هذه الملاحظة جرى تدوينها، بناء على المقابلات التالية:
- مقابلة مع العميد إحسان حمايل، مدير دائرة التدريب في وزارة الداخلية، بتاريخ 2025/10/26.
- مقابلة هاتفية مع السيد (ن. م)، جهاز الأمن الوقائي، بتاريخ 2025/10/25.
- مقابلة هاتفية مع السيد (ص. ق)، جهاز المخابرات العامة، بتاريخ 2025/10/25.

6 مقابلة هاتفية مع وكيل وزارة العدل، السيد أحمد ذبالح، بتاريخ 2025/9/11.

شرط "السلامة الأمنية" أو ما يُعرف بـ "شهادة حسن السيرة والسلوك" والتحولات السياسية الفلسطينية

ارتبط شرط «حسن السيرة والسلوك» أو ما يُعرف بـ «السلامة الأمنية» بمراحل التحولات السياسية والأمنية في السياق الفلسطيني، بشكل متدرج من مجرد إجراء إداري روتيني بسيط، إلى 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، وكانت الغاية من فرض شرط السلامة الأمنية في بدايات عهد السلطة 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 إجراءً إدارياً روتينياً مقتصراً على الوظائف العليا أو الترقيات، وغالباً ما كان الحصول عليه يسيراً حتى للمنتمين إلى الفصائل المعارضة طالما أعلنوا التزاماً شكلياً بالمسار السياسي الرسمي. وعلى الرغم من الطابع الروتيني، وبعد نشوء المجلس التشريعي الفلسطيني المنتخب، بدأت التناقضات تظهر بين القانون الأساسي الفلسطيني الذي أعده المجلس ويكفل تكافؤ الفرص وعدم التمييز، 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 شرط السلامة الأمنية المرحلة الثانية التي شهدت تحولاً تدريجياً من إجراء روتيني إلى أداة لضبط المجال الوظيفي والسياسي، واستُخدم كوسيلة لإعادة هندسة العلاقة بين المواطن والمؤسسة العامة بما يتوافق مع أولويات النظام السياسي، ما أدى إلى توسيع السلطة التقديرية للأجهزة الأمنية على حساب استقلالية المؤسسات المدنية[8]، في حين بقي القانون واضحاً في حصر شروط التعيين في الجنسية، والبلوغ، والسلامة 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 تشديداً واضحاً، إذ دفعت سيطرة حركة حماس على قطاع غزة السلطة في رام الله إلى اعتماد شرط «حسن السيرة والسلوك» بصرامة متزايدة، بمبرر منع تكرار سيناريو الانقسام – تداولت الدراسات ووسائل الإعلام صدور قرار عن أمين عام مجلس الوزراء في 3 أيلول/سبتمبر 2007 بخصوص تطبيق شرط الحصول على شهادة «حسن السيرة والسلوك» كجزء من عملية التوظيف، وأنّ 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 أنّه استند إلى نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 1966، واستخدام عبارة «حسن السيرة والسلوك» الواردة[11]؛ ما أدى إلى فصل آلاف الموظفين ونشوء نزاعات قضائية حول شرعية القرارات[12]، رغم أنّ المحكمة العليا قضت في عام 2012 بعدم قانونية الشرط[13]. هذا الحدث كشف كيف تحول الشرط من أداة ضبط إداري إلى أداة صراع سياسي، وارتبط بالانقسام المؤسسي بين الضفة وغزة.

---

7 رشاد توام،إيهاب محارمة، بهاء غسان، تسييس الوظيفة العامة في الجهاز البيروقراطي الفلسطيني: إعلاء الولاءات وإقصاء المعارضة، مجلة حكامة، العدد 7، المجلد الرابع- خريف 2023، ص 149، منشورة على الموقع الإلكتروني https://hikama.dohainstitute.org/ar/issue07، تاريخ الزيارة 2025/9/8.

8 يشير ديوان الموظفين العام إلى أنّ الحصول على موافقة الجهات الأمنية (جهاز الأمن الوقائي، أمن المؤسسات، المخابرات العامة) يُعد إجراءً أساسياً 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/ي: الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، «دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة». الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، سلسلة تقارير خاصة (33)، تشرين الأول 2004، ص 5.

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

10 رشاد توام، وآخرون، تسييس الوظيفة العامة في الجهاز البيروقراطي الفلسطيني: إعلاء الولاءات وإقصاء المعارضة، مصدر سابق، ص 149.

11 المادة (26) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 1966 «يشترط فيما يعيّن في وظائف الصنف الأول والصنف الثاني فقرة (د) أن 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/ي:
– فاتن ضيف الله، تقرير شرط السلامة الأمنية: توسع مقلق نحو سيطرة أمنية 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 الإدارية "رقم 2009/55» تاريخ الفصل 2012/9/4، منشور على المقتفي، أن موافقة الجهات الأمنية لا تعتبر شرطاً لشغل الوظيفة العامة. للمزيد، انظر/ي:

في المرحلة الثالثة، توسع نطاق تطبيق الشرط ليشمل مختلف جوانب الحياة العامة، بما في ذلك تراخيص المهن والحرف، ومراكز البحث العلمي[14]، ورخص القيادة، وممارسة أعمال المأذون الشرعي، وتشكيل الجمعيات، والمنح الدراسية[15]، والصرف من الحقوق المالية والتقاعدية. وأصبح الشرط أداة شمولية للتحكم في الموارد والفرص، ووسع السلطة التقديرية للأجهزة الأمنية على حساب استقلالية وحرية المؤسسات المدنية، في حين ظل القانون واضحاً بعدم جواز ربط الحقوق المدنية بشروط أمنية، ما أبرز تناقضاً جوهرياً بين النصوص القانونية والتطبيقات العملية.

أما المرحلة الرابعة، فتمثلت بالارتباط المستمر الممتد لهذا الشرط عضوياً ببنية الانقسام السياسي، حيث رُسّخ كأداة صراع بين سلطتين متوازيتين: السلطة الوطنية في الضفة الغربية التي استخدمته لإقصاء المعارضين وتعزيز نفوذها المؤسسي، وسلطة الأمر الواقع «حماس» في غزة التي وظفته لبناء شبكات الولاء السياسي وإقصاء المعارضين أيضاً.

وبذلك أصبح الشرط أداة مزدوجة تعكس التنافس بين مشروعين سياسيين متنافرين، وتقوض مبدأ تكافؤ الفرص، فيما ظل القانون واضحاً في ضمان الحقوق المدنية وعدم جواز التدخل الأمني في شؤون الوظيفة العامة[16].

حكم محكمة العدل العليا رقم (68) لسنة 2012، تاريخ الفصل 2013/3/20، منشور على المقتفي.
حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم (53) لسنة 2009، تاريخ الفصل 2012/9/4، منشور على المقتفي.
حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم (2009/209) بتاريخ 2012/9/4.
حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم (2009/311) بتاريخ 2019/3/22.
حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم (2008/375) بتاريخ 2010/3/17.

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 السيرة والسلوك من وزارة الداخلية لترخيص مركز بحث علمي.
للمزيد انظر/ي: الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، شرعنة شرط السلامة الأمنية بتشريعات ثانوية إمعان في مخالفة القانون الأساسي والقيم الديمقراطية، مصدر سابق، ص 1، https://www.aman-monitor.org/ar/Article9، تاريخ الزيارة 2025/9/4.

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

16 إبراهيم أبراش، الانقسام الفلسطيني وتأثيره على المشروع الوطني، مقال منشور على الموقع التالي: https://samanews.ps/ar/post، تاريخ الزيارة 2025/9/6.

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 إدارياً محدوداً إلى أداة تُستعمل في الصراع السياسي والإقصاء الوظيفي، ما أسهم 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 أنّ القانون الأساسي المعدل لعام 2003 يشكل المرجعية الدستورية العليا للسلطة في فلسطين، وقد جاء واضحاً في حماية الحقوق والحريات العامة. فهو يؤكد في مواده على مبدأ المساواة بين المواطنين، وعدم جواز التمييز على أيّ أساس، وضمان تكافؤ الفرص في تولي الوظائف العامة[17]، فضلاً 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 وضعنا هذه المبادئ بجانب المراحل التي توسع فيها شرط «حسن السيرة والسلوك»، سنجد أنّ الممارسات التنفيذية لم تكن مجرد خرق لهذه المبادئ بل كانت نقيضاً مباشراً لها. ففي حين نص القانون الأساسي على أنّ الوظائف العامة تُنال عبر معايير موضوعية وشروط محددة تشريعياً، 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 أيضاً.

فقانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998 جاء دقيقاً في تحديد شروط التعيين، إذ قصرها على عناصر موضوعية تتمثل في الجنسية، والبلوغ، وعدم صدور أحكام جزائية مخلة بالشرف أو الأمانة إلا في حال رد الاعتبار. إن غياب أيّ ذكر لشرط «السلامة الأمنية» في هذا القانون يعكس بشكل لا لبس فيه أنّ المشرّع أراد أن يحصر شروط التعيين في معايير قانونية صلبة بعيدة عن الاعتبارات السياسية أو الأمنية[21]. لكنّ الممارسة الفعلية في مراحل التحولات السياسية، في اشتراط السلامة الأمنية، 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، فإنّ إجراءات السلامة الأمنية هي خدمة تقدم للمواطنين بناء على طلب الجهات ذات العلاقة (دون تحديد تلك الجهات) لضمان سلامة المؤسسات وعدم توظيف أفراد مشبوهين قانونياً أو متهمين بقضايا فساد، واستغلال مناصبهم الوظيفية في المؤسسات الأهلية لغسل الأموال أو تمويل الإرهاب أو 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 نهائياً[24]، لكنّ ما جرى كان العكس تماماً: إعادة إنتاجه تحت مسميات أخرى مثل «حسن السيرة والسلوك». هذا السلوك لا يعكس فقط تجاهلاً لقرار قضائي ملزم، بل يكرس أزمة بنيوية أعمق تتمثل في ضعف استقلالية القضاء أمام هيمنة الأجهزة التنفيذية والأمنية[25].

---

17 انظر/ي المادة (9) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 منشور في العدد (0) من الوقائع الفلسطينية بتاريخ 2003/3/19، ص 5.

18 انظر/ي المادة (14) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003.

19 انظر/ي المادة (2/21) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003.

20 انظر/ي المادة (26) من القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003.

21 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، «دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة»، مصدر سابق، ص 316–318.

22 المصدر السابق.

23 مقابلة مع العميد إحسان 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 شرطاً لشغل الوظائف العامة. وأوضحت المحكمة أنّ قانون الخدمة المدنية حدد في المادة (24) 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 أنّ قوانين المخابرات العامة (2005) والأمن الوقائي (2007) لم تمنح هذين الجهازين صلاحية الموافقة على تعيين الموظفين، بل ألزمتها باحترام الحقوق والضمانات القانونية والدستورية. وحيث إن ممانعة الجهات الأمنية لتعيين المستدعية جاءت دون أسباب محددة أو دلائل تثبت الضرر أو المخالفة، فقد اعتبرت المحكمة أن اعتبار توصياتها شرطاً لتولي الوظائف العامة يهدر مبادئ سيادة القانون ويقوض حق المواطنين في المساواة وتكافؤ الفرص، وجعلت القرار الإداري المطعون فيه مشوباً بعيب السبب وحكمت بإلغائه.

25 الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، «دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة». مصدر سابق، ص 316–318.

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، إذ يُستحضر النص –رغم كونه ملغياً– حين يخدم غرضاً سياسياً أو أمنياً ويتم تجاهله حين يفرض التزامات قانونية. وبذلك يصبح النص القانوني أداة بيد السلطة لا مرجعية عليا ملزمة[27]؛ لأنّ 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) و(169) من قانون الخدمة في قوى الأمن لضمان حيادهم السياسي وليس بهدف الإقصاء السياسي[29].

ويناقض ما ذكر الممارسات العملية التي وثقتها منظمات المجتمع المدني في ذلك السياق؛ فقد بينت الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان وائتلاف أمان أنّ آلاف الموظفين جرى فصلهم أو تجميد رواتبهم بناءً على توصيات أمنية[30]، كما سجلت الجهتان (ائتلاف أمان، والهيئة المستقلة) في العامين 2024–2025 عدة شكاوى، وتمّ أخذ عينة تمثلت بـ 23 قضية وشكوى في قطاعات مختلفة مثل الوظيفة العامة، والتعليم، والجوازات، والرخص المدنية، والمنح الدراسية؛ تتعلق باستخدام شرط «السلامة الأمنية» كأداة للتمييز السياسي، وكان أعلى معدل للمنع الأمني في التوظيف العام والجوازات بنسبة 65% من إجمالي قضايا العينة. فيما لم يحل سوى 30–35% فقط من تلك الشكاوى جزئياً أو كلياً بعد تدخلات مؤسسات مجتمعية ورقابية كائتلاف أمان، أو الهيئة المستقلة، لدى الجهات الأمنية خصوصاً جهازيّ الأمن الوقائي والمخابرات العامة[31].

وقد برزت حالات محددة في سنوات سابقة مثل «هيفاء» و«أشواق العامر» و«آيات مفارجة» كمثال على حرمان مواطنات من التعيين بسبب سجل أمني أو بسبب الانتماءات الفكرية والسياسية لعائلاتهن، بالإضافة إلى مواطنين آخرين حُرموا 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 أيضاً مبدأ الشرعية الذي يُعد حجر الأساس لأيّ نظام قانوني[32].

وبينما نصت القوانين على أنّ وزارة العدل هي المرجعية الوحيدة لإصدار «شهادة عدم المحكومية» باعتبارها الوثيقة الرسمية التي تثبت خلو السجل الجنائي للفرد[33]، استعيض عن هذه المرجعية القانونية بشرط شهادة حسن السيرة والسلوك الصادر عن الأجهزة الأمنية ووزارة الداخلية، ما خلق تضارباً جوهرياً 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 قانونياً لكنها أكثر نفوذاً وتأثيراً 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، الأمر الذي يجعل شرط «السلامة الأمنية» معاكساً للقوانين: فبينما صاغت القوانين إطاراً يضمن المساواة وتكافؤ الفرص، جاءت الممارسة العملية لتنسف هذا الإطار وتستعيض عنه بنظام خفي قائم على الولاء السياسي والإقصاء الوظيفي.

---

26 المصدر السابق، ص 5.

27 الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، شرعنة شرط السلامة الأمنية بتشريعات ثانوية إمعان في مخالفة القانون الأساسي والقيم الديمقراطية، مصدر سابق، ص 1.

28 قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، الوقائع الفلسطينية، العدد (40)، بتاريخ 2012/5/18، ص 9.

29 قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، العدد (4)، بتاريخ 2002/5/18، ص 4.

30 الهيئة تتلقى العديد من الشكاوى في هذا المجال حتى تجاوز عددها الـ 250 شكوى حتى نهاية شهر 2009/11. للمزيد، انظر/ي: 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.

31 للمزيد حول الحالات المتعلقة بشرط السلامة الأمنية (2024–2025) وفق ما ورد في أنواع الشكاوى التي تم الحصول عليها من الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، وائتلاف أمان بتاريخ 2025/10/25 بغرض كتابة التقرير، مقابلة مع الأستاذ عمار جاموس، باحث قانوني، الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان؛ مقابلة مع السيدة رجاء أحمد، منسقة شؤون المناصرة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، انظر/ي الملحق رقم (1) أسفل التقرير.

32 تقرير بعنوان «نساء في الضفة ضحايا لشرط السلامة الأمنية»، بتاريخ 19 آذار/مارس 2023، منشور على الموقع الإلكتروني التالي: https://www.nawa.ps/ar/، تاريخ الزيارة 2025/9/6.

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

أثر شرط السلامة الأمنية في نزاهة الحكم والحوكمة والآثار الاجتماعية

لا يقف شرط «السلامة الأمنية» أو «شهادة حسن السيرة والسلوك» عند حدود كونه إجراءً إدارياً متجاوزاً النصوص القانونية فحسب، بل أصبح يمثل في جوهره تهديداً لمبادئ الحوكمة الرشيدة، وأسس 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 مكسباً سياسياً مشروطاً بالولاء، لا حقاً مدنياً قائماً على الكفاءة.

هذا التحول يقوض ركائز الحكم الرشيد التي تتطلب مؤسسات مستقلة وشفافة وخاضعة للمساءلة، فيما يتم عوضاً عن ذلك تحويل مؤسسات الدولة من أدوات لتقديم الخدمات العامة إلى أدوات للرقابة والإقصاء، باتت القرارات الإدارية فيها أشبه بوسيلة للسيطرة السياسية لا آلية لتنظيم المجتمع.

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

وفي هذا السياق تأتي أيضاً قضية المواطن عبد الباسط محمد طه معطان وزوجته زبيدة داود حمد معطان، اللذيْن قدما طلب ترخيص لإنشاء مدرسة خاصة في قرية دير أبو مشعل غرب رام الله (مدرسة مشاعل العلم النموذجية)، وتمّ رفض طلبهما عدة مرات بحجة منع أمني من الأجهزة المختصة، على الرغم من حصولهما على إذن مؤقت من وزير التربية والتعليم لمدة سنة، ليتلقيا لاحقاً كتاباً من الوزارة يلزمهما باستكمال إجراءات الحصول على شهادة حسن السيرة والسلوك تحت تهديد سحب الترخيص. هذا الحرمان الأمني والإداري حال دون تعليم 170 طالباً/ة وحرمان 26 معلماً/ة من مصدر رزقهم، كما أثّر في ثقة الأهالي، الذين ترددوا في تسجيل أبنائهم في مدرسة لم تحصل بعد على إذن العمل الرسمي، خاصة وأن مديرية التربية والتعليم في بيرزيت حدّدت موعداً نهائياً لإحضار الشهادات المطلوبة، ملوّحة بسحب الترخيص في حال عدم توفيرها[37].

تعد هذه النماذج تطبيقاً حياً لكيفية تأثير معايير أمنية غير واضحة وغير مهنية في الحقوق الأساسية، والمشاركة المجتمعية، والثقة بالمؤسسات الرسمية، ما يوضح العلاقة المباشرة بين سياسات الولاء السياسي وتفشي الإحباط والاغتراب المجتمعي[38]، ويعكس دور الأجهزة الأمنية في ربط التوظيف بالولاء السياسي لا بالكفاءة المهنية، أو السجل القانوني للمتقدمين.

---

34 مقابلة هاتفية مع زوج (ز.ن صنوبر) بتاريخ 2025/9/13.
35 مقابلة هاتفية مع السيدة (م. ر) بتاريخ 2025/9/14.
36 مقابلة هاتفية مع السيد أحمد ذبالح وكيل وزارة العدل، بتاريخ 2025/9/10.
37 مقابلة هاتفية بتاريخ 2025/11/26 مع السيد عبد الباسط محمد طه حمدان، صاحب مبادرة إنشاء مدرسة خاصة في الريف الفلسطيني، وتحديداً في قرية دير أبو مشعل، للمزيد حول قضية السيد عبد الباسط حمدان، انظر/ي الملحق رقم (2).
38 مقابلة مع الأستاذة رجاء أحمد، منسقة شؤون المناصرة في ائتلاف أمان، 2025/11/24.

هذه الممارسات تُعيد إنتاج نظام قائم على التمييز والإقصاء، وتضعف المشاركة السياسية الفاعلة، لأن المواطن الذي يدرك أن حقوقه الاقتصادية والاجتماعية مرهونة بتقارير أمنية سرية سيفقد دافعه للمشاركة الحرة، ويخضع لمنطق الولاء الإجباري، ما ينسف أحد أعمدة الديمقراطية المتمثل في مبدأ المساواة أمام القانون وحياد مؤسسات الدولة. أما على الصعيد المجتمعي، فيظهر إسهام فرض شرط «السلامة الأمنية» بشكل غير مباشر في 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، ويؤدي إلى توسيع الفجوة بين الحاكم والمحكوم. ومع استمرار حرمان المواطنين من حقوقهم الأساسية على خلفية انتماءات أو مواقف سياسية، يترسخ لديهم إحساس بالاغتراب عن مؤسسات الدولة باعتبارها خصماً لا حامياً للحقوق. هذا الشعور يؤدي إلى إحباط المواطنين وينعكس في ضعف الانتماء الوطني، ويدفع بعض الفئات خصوصاً المتضررين من الشرط، إلى البحث 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، إذ تشير إلى أن 86% من المستطلعين يظهرون إدراكاً بانتشار الفساد في مؤسسات السلطة، فيما يرى 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، إذ 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، والاستعاضة عنه بمنظومة قائمة على الولاءات السياسية[40]. وقد وثقت تقارير محلية من مؤسسات حقوقية مختلفة، كالهيئة المستقلة لحقوق الإنسان وائتلاف أمان، كيف أدى هذا الشرط إلى إقصاء العديد من الكفاءات والكوادر الشبابية من مواقع العمل أو الدراسة، وهو ما يعتبر إفراغاً 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 المجتمعية ويخلق إحساساً عميقاً 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، إذ يتعزز الانطباع العام بأنّ القوانين لا تُطبق بعدالة، وأنّ الحقوق مكفولة على الورق فقط، بينما تُفرغ من مضمونها في الواقع العملي. هذا الانطباع لا يضعف الثقة بالمؤسسات فحسب، بل يعمّق ثقافة «الالتفاف على القانون»، إذ يدرك المواطن أنّ 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 في 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، فإنّ 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 قانوناً إلى امتيازات مشروطة بالولاء السياسي خلافاً لأحكام ومبادئ القانون الأساسي الفلسطيني.

---

39 نتائج استطلاع الرأي العام رقم (84)، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 28 حزيران/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 أو عدم التوظيف، تحت شرط السلامة الأمنية، أو حسن السيرة والسلوك انظر/ي:
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان «دور الجهات الأمنية في مجال الوظيفة العامة»، مصدر سابق.
- رشاد توام، وآخرون، تسييس الوظيفة العامة في الجهاز البيروقراطي الفلسطيني: إعلاء الولاءات وإقصاء المعارضة، مصدر سابق.

النتائج

على مستوى الجهات الرسمية:

- كشف تطبيق شرط السلامة الأمنية أو شهادة حسن السيرة والسلوك عن فجوة واضحة بين التشريعات القانونية الفلسطينية والممارسات الفعلية للسلطات التنفيذية.
- يحدد القانون الأساسي المعدل وقانون الخدمة المدنية معاييرٍ موضوعية لتولي الوظائف العامة، إلا أن هذا الشرط تحول إلى أداة غير قانونية تمنح الأجهزة الأمنية نفوذاً واسعاً على التعيينات والوصول إلى الموارد العامة، ما تسبب في انحراف عن النص القانوني أضعف مبدأ سيادة القانون وقلل من ثقة المواطنين في نزاهة مؤسسات الدولة.
- استمرار تطبيق هذا الشرط يعكس غياب منظومة رقابة فعالة وتآكل آليات المساءلة، ما جعل السلطة التنفيذية تتجاوز اختصاصها الطبيعي وتفرض معايير ولاء سياسي عوضاً عن معايير الكفاءة والمهنية في شغل الوظائف العامة.

على مستوى الجهات المجتمعية:

- تراجع الثقة العامة بالمؤسسات الرسمية وتعمق شعور المواطنين بالاستبعاد من الشأن العام، نتيجة استمرار العمل بشرط السلامة الأمنية.
- غياب الشفافية في إجراءات إصدار الموافقات الأمنية واستنادها إلى معايير غير معلنة أدى إلى خلق مناخ من الخوف والرقابة الذاتية في أوساط المجتمع، وفتح المجال للابتزاز وشبهات فساد أخرى كالواسطة والمحسوبية.
- انسحاب كثير من الأفراد من المشاركة السياسية أو التعبير الحر خشية أن تؤثر التقارير الأمنية في مستقبلهم المهني أو الأكاديمي.
- إقصاء الكفاءات المستقلة من مؤسسات المجتمع المدني، ما أضعف الدور الرقابي والإصلاحي لهذه المؤسسات وكرّس التبعية السياسية.
- تعميق الفجوة بين الدولة والمجتمع وتقليل فرص بناء ثقة متبادلة قائمة على الحقوق والواجبات.

على مستوى النظام السياسي والحكم:

- أصبح شرط السلامة الأمنية يمثل تهديداً مباشراً لمنظومة الحكم الرشيد من حيث الشفافية والمساءلة وتكافؤ الفرص.
- تحول الشرط إلى أداة لإعادة تعريف الوظيفة العامة على أساس الولاء السياسي عوضاً عن الجدارة المهنية.
- توسع تطبيق الشرط عمّق حالة الانقسام بين الضفة الغربية وقطاع غزة وأدى إلى مزيد من الاستقطاب السياسي والاجتماعي، وتقويض شرعية مؤسسات الحكم وإضعاف العقد الاجتماعي القائم بين الدولة والمواطنين.
- تحوُّل الأجهزة الأمنية إلى مركز مؤثر في صنع القرار عوضاً عن المؤسسات المدنية المنتخبة.

التوصيات والبدائل الممكنة

على مستوى الجهات الرسمية:

- إصدار تعليمات واضحة من مجلس الوزراء الفلسطيني في ظل حديثه عن إرادة صادقة للإصلاح بإعادة ضبط سياسات التوظيف والخدمات العامة بحيث تستند فقط إلى شهادة عدم المحكومية الصادرة عن وزارة العدل، واعتبار أنّها الشهادة المقصودة بعبارة (حسن السيرة والسلوك) أينما وردت هذه العبارة وفي أيّ تشريع نص عليها مع إلغاء جميع الشروط الأمنية غير القانونية.
- تعزيز استقلال القضاء وضمان تنفيذ أحكامه دون تدخل سياسي أو أمني لتكريس مبدأ سيادة القانون.
- تطوير آليات رقابة إدارية 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 الإنسان من مراقبة الانتهاكات المتعلقة بتطبيق شرط السلامة الأمنية ونشر تقارير توثيقية دورية لتعزيز المساءلة المجتمعية.
- تنفيذ برامج توعية قانونية لرفع وعي المواطنين بحقوقهم الدستورية وطرق اللجوء إلى القضاء عند تعرضهم للتمييز الإداري أو السياسي.
- تشجيع إنشاء منصات مستقلة لاستقبال الشكاوى والمتابعة القانونية وربطها بجهات رقابية محايدة لضمان الإنصاف والشفافية.

على مستوى النظام السياسي والحكم:

- تبني إصلاحات مؤسسية شاملة تعيد التوازن بين السلطات وتضمن استقلالية الجهاز الإداري عن النفوذ السياسي والأمني.
- سن تشريعات واضحة تكرس مبدأ تكافؤ الفرص والشفافية في التعيينات والخدمات العامة وتحمي الحقوق المدنية والسياسية من أي تدخل أمني.
- تشكيل لجان وطنية مستقلة لمراجعة جميع القرارات الإدارية السابقة المتعلقة بشرط السلامة الأمنية وضمان توافقها مع القانون ومبادئ الحكم الرشيد.

قائمة المراجع والمصادر

القوانين والأنظمة:

1. القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003، منشور في العدد (0) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 2003/3/19، ص 5.
2. قانون الخدمة المدنية رقم (4) لسنة 1998، منشور في العدد (24) من الوقائع الفلسطينية، بتاريخ 1998/7/1، ص 20.
3. قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، الوقائع الفلسطينية، العدد (40)، بتاريخ 2012/5/18، ص 9.
4. قانون الخدمة في قوى الأمن رقم (8) لسنة 2005، الوقائع الفلسطينية، العدد (4)، بتاريخ 2002/5/18، ص 4.
5. نظام الخدمة المدنية الأردني 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 2010 بشأن نظام السجل العدلي الوطني الفلسطيني، http://muqtafi.birzeit.edu/pg/getleg.asp84.

أحكام محاكم

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

دراسات وتقارير

1. الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، شرعنة شرط السلامة الأمنية بتشريعات ثانوية إمعان في مخالفة القانون الأساسي والقيم الديمقراطية، https://www.aman-monitor.org/ar/Article9، تاريخ الزيارة 2025/9/4.
2. فاتن ضيف الله، تقرير شرط السلامة الأمنية: توسع مقلق نحو سيطرة أمنية تشبه الدولة البوليسية، بتاريخ 28 يناير 2025، منشور على الموقع الإلكتروني https://nabd.com/s/، تاريخ الزيارة 2025/9/4.
3. رشاد توام، إيهاب محارمة، بهاء غسان، تسييس الوظيفة العامة في الجهاز البيروقراطي الفلسطيني: إعلاء الولاءات وإقصاء المعارضة، مجلة حكامة، العدد 7، المجلد الرابع- خريف 2023، ص 149، منشورة على الموقع إلكتروني 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. إبراهيم أبراش، الانقسام الفلسطيني وتأثيره على المشروع الوطني، مقال منشور على الموقع التالي: https:// samanews.ps/ar/post، تاريخ زيارة 2025/9/6.
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 الأمنية"، بتاريخ 19 آذار/مارس 2023، منشور على الموقع الإلكتروني التالي https://www.nawa.ps/ar/.
8. نتائج استطلاع الرأي العام رقم (84)، المركز الفلسطيني للبحوث السياسية والمسحية، 28 حزيران/يونيو 2022، https://pcpsr.org/ar/node/913.

المقابلات

1. مقابلة هاتفية مع وكيل وزارة العدل، السيد أحمد ذبالح، بتاريخ 2025/9/11.
2. مقابلة مع العميد إحسان حمايل، مدير دائرة التدريب في وزارة الداخلية، بتاريخ 2025/10/12.
3. مقابلة هاتفية مع زوج (ز.ن صنوبر)، بتاريخ 2025/9/13.
4. مقابلة هاتفية مع السيدة (م. ر)، بتاريخ 2025/9/14.
5. مقابلة مع الأستاذ عمار جاموس، باحث قانوني، الهيئة المستقلة للحقوق الإنسان، بتاريخ 2025/10/26.
6. مقابلة مع السيدة رجاء أحمد، منسقة شؤون المناصرة، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)، بتاريخ 2025/10/23.
7. مقابلة هاتفية مع السيد (ن. م)، جهاز الأمن الوقائي، بتاريخ 2025/10/25.
8. مقابلة هاتفية مع السيد (ص. ق)، جهاز المخابرات العامة، بتاريخ 2025/10/25.
9. مقابلة مع السيد عبد الباسط محمد طه حمدان، بتاريخ 2025/11/26.

مواقع إلكترونية

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

مراجع أجنبية

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

AMAN
Transparency Palestine

الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

المؤسسة الفلسطينية المعتمدة من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ العام 2006، تأسس في العام 2000 من مجموعة من المؤسسات الأهلية الفاعلة في مجال الديمقراطية والحكم الصالح وحقوق الإنسان، سعياً لتحقيق رؤيته نحو «مجتمع فلسطيني خالٍ من الفساد».

يسعى الائتلاف حاليّاً إلى خلق وقيادة حراك مجتمعي عبر قطاعي مناهض للفساد، والإسهام في إنتاج ونقل وتوطين المعرفة بالفساد ومكافحته على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. يحرص ائتلاف أمان على القيام بدوره الرقابي Watchdog على النظام الوطني للنزاهة بالتركيز على المشاركة المجتمعية وتفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام في الرقابة والمساءلة وخلق بيئة محصنة ومساهمة في الكشف عن جرائم الفساد والحد من انتشاره.

رام الله: عمارة الريماوي - الطابق الأول - شارع الإرسال ص.ب: رام الله 339 القدس 69647
هاتف: 022989506 - 022974949 فاكس: 022974948
غزة: شارع حبوش، متفرع من شارع الشهداء - عمارة دريم / الطابق الثالث
هاتف: 082884767 تلفاكس: 082884766
الموقع الإلكتروني: www.aman-palestine.org

/AmanCoalition

برنامج أمان الرئيسي بتمويل مشكور من حكومات النرويج ولوكسمبورغ والسويد وهولندا/UNDP