International Journal of Law Research and Studies (IJLRS)
المجلة الدولية للبحوث والدراسات القانونية
Vol. (5), No. (7)
IJLRS
July 2026
الإصدار (5)، العدد (7)

الرقابة الدستورية على الأنظمة واللوائح في النظام السعودي

سلافه صديق علي يوسف
أستاذ القانون العام المساعد، كليات الخليج للعلوم الإنسانية، المملكة العربية السعودية
Sulafa115311352@gmail.com, ssau@gulf.edu.sa

ملخص البحث

تهدف هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على آليات "الرقابة الدستورية على الأنظمة واللوائح في النظام السعودي، وذلك في ظل النهضة التشريعية والتنظيمية المتسارعة التي تشهدها المملكة العربية السعودية وفقاً لرؤية 2030. تنبع مشكلة الدراسة من الحاجة إلى تأصيل وتحديد الجهات والمؤسسات المنوط بها التحقق من مدى توافق الأنظمة (القوانين) واللوائح الفرعية مع المبادئ العليا المقررة في النظام الأساسي للحكم، خاصة في ظل عدم وجود محكمة دستورية متخصصة ومستقلة. وقد اعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي الاستقرائي لنصوص النظام الأساسي للحكم، والأنظمة القضائية ذات العلاقة، مع تتبع التطبيقات القضائية الصادرة عن ديوان المظالم (القضاء الإداري) والمحاكم العادية. وتوصلت الدراسة إلى جملة من النتائج، أبرزها: أن الرقابة الدستورية في المملكة تجد سندها المتين في سمو القواعد الشرعية والنظامية، وأن القضاء الإداري يمارس دوراً فعالاً وحاسماً في الرقابة على دستورية ومشروعية اللوائح والقرارات التنفيذية عبر رقابة الامتناع أو الإلغاء، في حين تخضع الأنظمة لآليات رقابية وتنظيمية سابقة ولاحقة من قِبل السلطة التنظيمية. وتوصي الدراسة بأهمية تطوير الأطر التنظيمية وتوحيد المرجعية القضائية للفصل في الدفوع بعدم الدستورية بما يعزز كفاءة البناء التشريعي.

الكلمات المفتاحية: الرقابة الدستورية، النظام الأساسي للحكم، الأنظمة واللوائح، النظام السعودي، ديوان المظالم.

Constitutional Review of Regulations and Bylaws in the Saudi Legal System

Sulafa Siddig Ali Yousif
Assistant Professor of Public Law, Gulf Colleges for Human Sciences, Kingdom of Saudi Arabia
Sulafa115311352@gmail, ssau@gulf.edu.sa

Abstract

This study aims to highlight the mechanisms of “Constitutional Review of Regulations and Bylaws in the Saudi Legal System,” in light of the rapid legislative and regulatory renaissance witnessed by the Kingdom of Saudi Arabia under Vision 2030. The problem of the study stems from the need to root and identify the entities and institutions tasked with verifying the compatibility of regulations (laws) and subsidiary bylaws with the supreme principles established in the Basic Law of Governance, especially in the absence of a specialized and independent constitutional court. The study adopted an analytical-inductive approach to the texts of the Basic Law of Governance and relevant judicial systems, while tracking the judicial applications issued by the Board of Grievances (Administrative Judiciary) and ordinary courts. The study reached several findings, most notably: that constitutional review in the Kingdom finds its solid ground in the supremacy of Sharia and regulatory rules, and that the administrative judiciary plays an active and decisive role in reviewing the constitutionality and legality of bylaws and executive decisions through the review of abstention or annulment, while regulations are subject to prior and subsequent review mechanisms by the regulatory authority. The study recommends the importance of developing regulatory frameworks and unifying the

judicial reference for ruling on pleas of unconstitutionality to enhance the efficiency of the legislative structure.

Keywords: Constitutional oversight, Basic Law of Governance, Regulations and Bylaws, Saudi System, Board of Grievances.

مقدمة البحث

يُعد مبدأ "سمو الدستور" الركيزة الأساسية التي تقوم عليها الدولة القانونية الحديثة، حيث تعلو القواعد الدستورية وتتربع على قمة الهرم النظامي، مستأثرة بالصدارة والسيادة على سائر الأنظمة واللوائح والقرارات الصادرة عن سلطات الدولة المختلفة. وإن مقتضى هذا السمو والمشروعية يفرض التزاماً صارماً يقضي بعدم جواز مخالفة أي تشريع أدنى لقاعدة أعلى منه درجة في مدارج التشريع، وإلا شابه عيب "عدم الدستورية" لـ "الرقابة الدستورية" ضرورة حتمية لصون البناء النظامي من التعارض والتناقض، وحماية الحقوق والحريات من عسف السلطة أو انحرافها. وفي المملكة العربية السعودية، يكتسي مفهوم السمو الدستوري أبعاداً أعمق ورواسخ أمتن إذ يتلاقى فيه سمو الشريعة الإسلامية مع سمو القواعد النظامية الأساسية. فالنظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/90) وتاريخ 1412/8/27هـ يمثل الوثيقة الدستورية العليا للدولة، والتي تقرر في مادتها السابعة أن الحكم في المملكة يستمد سلطته من كتاب الله تعالى وسنة رسوله، وهما الحاكمان على هذا النظام وسائر أنظمة الدولة. ومن هذا المنطلق، فإن الرقابة على دستورية ومشروعية الأنظمة واللوائح في البيئة التشريعية السعودية لا تقف عند حدود المفهوم القانوني الوضعي الصِرف، بل تمتد لتشمل حراسة المقاصد الشرعية والمبادئ العليا التي قامت عليها الدولة. ومع انطلاق رؤية المملكة 2030، دخلت البيئة التنظيمية والعدلية السعودية عهداً غير مسبوق من النهضة التشريعية وتحديث الأنظمة؛ وصاحب هذا التحول المتسارع تدفق واسع للوائح والقرارات التنفيذية لمواكبة متطلبات التنمية المستدامة والتحول الرقمي. هذا الحراك التشريعي الكثيف يسلط الضوء مجدداً على الأطر الحاكمة للرقابة الدستورية في المملكة؛ فرغم عدم تبني المشرّع السعودي لنموذج "المحكمة الدستورية المتخصصة المستقلة"، إلا أن النظام القضائي والتنظيمي يذخر بآليات وقنوات رقابية بالغة الدقة، تتوزع ما بين رقابة تنظيمية سابقة وصارمة تتولاها هيئة الخبراء بمجلس الوزراء ومجلس الشورى، ورقابة قضائية لاحقة يضطلع فيها ديوان المظالم (القضاء الإداري) بدور محوري وحاسم في فحص مشروعية ودستورية اللوائح والقرارات عبر رقابة الامتناع أو الإلغاء. بناءً على ما تقدم، يأتي هذا البحث ليقدم دراسة تأصيلية تحليلية لواقع الرقابة الدستورية على الأنظمة واللوائح في النظام السعودي، مستهدفاً رصد التطبيقات العمليّة، واستجلاء طبيعة الأدوار والمحددات التي تحكم عمل الجهات القضائية والتنظيمية في هذا الشأن، لتقديم قراءة أكاديمية متكاملة ترفد المكتبة القانونية السعودية، وتسهم في استشراف آفاق تطوير المنظومة الدستورية بما يتلاءم مع مكانة المملكة ونهضتها المعاصرة.

مشكلة البحث

تكمن المشكلة البحثية في مواكبة النظام القانوني السعودي للمتغيرات والنهضة التشريعية المتسارعة، في ظل الخصوصية الهيكلية التي يتبناها؛ حيث لم يفرز المنظم السعودي جهازاً قضائياً دستورياً متخصصاً (كالمحاكم الدستورية العليا) للفصل الصريح في عدم دستورية الأنظمة واللوائح. هذا الوضع أوجد تداخلاً دقيقاً يتطلب البحث والتأصيل فالأنظمة (التشريعات العادية) تخضع لرقابة توافقية صارمة قبل صدورها، بينما تتنازع الرقابة اللاحقة عليها آراء فقهية وقضائية، في حين يتولى القضاء الإداري (ديوان المظالم) عبء الرقابة على اللوائح والقرارات بفاعلية مشهودة. بناءً على ذلك، تتمحور المشكلة حول تساؤل محوري رئيسي:

ما هي الآليات القانونية والقضائية الحاكمة للرقابة الدستورية على الأنظمة واللوائح في النظام السعودي، وما مدى كفايتها في حماية مبدأ سمو النظام الأساسي للحكم؟

أهمية البحث

تنبع أهمية هذه الدراسة من اعتبارات علمية وعملية عدة، يتصدرها:

- **الأهمية العلمية (الأكاديمية):**

شح الدراسات المتخصصة التي تفرد بحثاً مستقلاً للرقابة الدستورية في النظام السعودي بعد التحديثات القضائية الأخيرة، ومحاولة تأصيل المفهوم من منظور القانون العام الدستوري.

- **الأهمية العملية (التطبيقية):**

تقديم دليل فقهي وقانوني يخدم القضاة، والمستشارين، والباحثين في صياغة الدفوع المرتبطة بعدم دستورية اللوائح أو القرارات أمام ديوان المظالم والمحاكم العادية.

منهجية البحث

لتحقيق أهداف الدراسة والإجابة عن إشكاليتها، تم الاعتماد على المنهج التحليلي الاستقرائي وذلك من خلال استقراء ومراجعة النصوص الواردة في النظام الأساسي للحكم، ونظام ديوان المظالم، والأنظمة القضائية الأخرى ذات الصلة، وتحليل الآراء الفقهية والأحكام القضائية الصادرة في هذا الشأن للوقوف على المظهر التطبيقي للرقابة الدستورية.

خطة البحث

التزاما بالمنهجية العلمية وتحقيقاً للتوازن الأكاديمي للورقة البحثية بما يضمن الإحاطة بالموضوع دون إطالة قمنا بتقسيم هذا البحث إلى ثلاثة مباحث رئيسية على النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم الرقابة على دستورية الأنظمة ونشأتها:

- المطلب الأول: تعريف الرقابة في اللغة والاصطلاح.
- المطلب الثاني: نشأة الرقابة على دستورية الأنظمة وتطورها.

المبحث الثاني: الرقابة على دستورية الأنظمة (التشريعات العادية):

- المطلب الأول: آليات الرقابة التنظيمية السابقة على صدور الأنظمة.
- المطلب الثاني: إشكالية الرقابة القضائية اللاحقة على دستورية الأنظمة.

المبحث الثالث: الرقابة الدستورية على اللوائح والقرارات في النظام السعودي:

- المطلب الأول: اختصاص ديوان المظالم بالرقابة على دستورية ومشروعية اللوائح.
- المطلب الثاني: حدود رقابة الامتناع وتطبيقاتها القضائية في المحاكم السعودية.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة على دستورية الأنظمة ونشأتها

المطلب الأول: تعريف الرقابة في اللغة والاصطلاح:

أولاً: الرقابة لغة:

وردت عدة تعريفات لمعنى الرقابة في المعاجم اللغوية، حيث اشتُقّت من الفعل (رَقَبَ)؛ فالرقيب هو الحافظ، والرقيب هو المنتظر. ويُقال: رقبتُ الشيء أرقبه رقوباً ورقبةً ورُقباناً إذا رصدتَه وانتبهت إليه. والرقيب أيضاً هو الثالث من سهام الميسر. ويُقال في الأثر: "راقبَ الله في أمره" أي خافه واتقاه، كما أن الترقّب يعني الانتظار والارتكاب والتحسّب للأمر. [1]

كما تُطلق الرَّقَبَةُ في لسان العرب على مؤخَّرِ أصلِ العُنُق، ويُجمَع هذا اللفظ على: رِقَاب، ورَقَبَات، ورُقُب، ويُقال: رجلٌ أَرَقَبُ إذا كان غليظَ الرَّقَبَةِ. ومن الاستخدامات اللغوية للمادة أيضاً: الرَّقُوبُ، وهي المرأةُ (أو الرجل) التي لا يعيشُ لها ولد. ويُقال كذلك: الرَّقَّابُ وهو الشخصُ الذي يَرْقُبُ ويحرسُ مَتاعَ ورَحْلَ القومِ إذا غابوا عنْه. [2]

وقد اتفق هذا التعريف اللغوي مع ما أورده الإمام ابن منظور في (لسان العرب)، إلا أنه أضاف وجهاً استخدامياً آخر للمادة في علم العروض (العروض في بحري المضارع والمقتضب)؛ حيث عُرفت الرقابة فيه بأن يكون الجزء تارة (مفاعيلُ) وتارة أخرى (مفاعلين). وسُمي بذلك لأن آخر السبب الذي في آخر الجزء (وهو النون من مفاعلين) لا يثبت مع آخر السبب الذي قبله

[1]) العلامة الشيخ عبد الله العلايلي، الصحاح في اللغة والعلوم، المجلد الأول، دار الحضارة العربية، بيروت، 1974م، ص 497.
[2]) العلامة الشيخ عبد الله العلايلي، الصحاح في اللغة والعلوم، المجلد الأول، دار الحضارة العربية، بيروت، 1974م، ص 497 مرجع سابق.

(وهو الياء من مفاعلين). [1]

الرقابة اصطلاحاً:

عُرّفت الرقابة في الموسوعة العربية العالمية: بأنها هي التحكم فيما يسمح للأشخاص بقوله أو سماعه أو كتابته أو قراءته أو رؤيته أو فعله، ويأتي مثل هذا النمط من التحكيم عادة من الحكومة أو من أشكال متنوعة من الجماعات الخاصة، ويمكن للرقابة أن تؤثر على حرية الكتب والصحف والمجلات والأفلام وعلى ما يلقى من خطب، كما يمكن أن يمتد تأثيرها أيضًا إلى الموسيقى والرسم والنحت وغيرها من الفنون. [2]

من هذا التعريف تتضح الأهمية البالغة التي تشكلها الرقابة داخل البناء المجتمعي؛ إذ يمتد نطاقها الإشرافي ليشمل مختلف المنصات الإعلامية والقنوات الاتصالية، كالصحافة المكتوبة، والمصنفات الفنية والمرئية، بهدف ضبط وتوجيه المحتوى المتداول.

أيضاً عرفت الرقابة في علم الإدارة بأنها مطابقة التصرفات الصادرة منها للقانون وذلك بناء على طلب الأفراد أو من تلقاء نفسها وعرفت كذلك بأنها وظيفة من وظائف الإدارة تعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين لغرض التأكد من أن أهداف المشروع والخطط الموضوعة لبلوغها قد تم تحقيقها. [3]

عرفت الرقابة القضائية بأنها منح الاختصاص للقضاء إدارياً كان أم عادياً سلطة الفصل في المنازعات التي يكون الإدارة طرفاً فيها. [4]

لم يقف تعريف الرقابة عند هذا الحد، بل امتد في الموسوعة العربية الميسرة ليشمل الرقابة على دستورية القوانين، ويقصد بها قيام هيئة قضائية أو سياسية بالتحقق من عدم مخالفة القوانين الصادرة من السلطة التشريعية لنصوص الدستور ومبادئه، وترتيب جزاء معين على مخالفة التشريع للدستور. [5]

المطلب الثاني: نشأة الرقابة على دستورية الأنظمة وتطورها:

لم تكن الرقابة على دستورية القوانين حديثة العهد بل ظهرت منذ زمن بعيد في عدة دول منها فرنسا والولايات المتحدة الأمريكية باعتبارهما من أوائل الدول التي نشأت فيها الرقابة على دستورية القوانين ثم تطورت الفكرة وانتشرت في جميع الدول بعد ذلك بما في ذلك الدول العربية. [6]

وتعود جذور الرقابة القضائية الى نهاية القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر في الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها الوطن الأم لهذا النوع من الرقابة وارتبطت هذه النشأة بحكم شهير أصدره رئيس القضاء جون مارشال في قضية ماربوري ضد ماديسون سنة 1803 ولكن يبدو أن هذه الرقابة في الولايات المتحدة قد نشأت قبل ذلك الحكم وذلك في عام 1796 في قضية هيلتون ضد الولايات المتحدة الأمريكية وأيضًا في قضية كالدر ضد بول إلا أن الفكرة قد نبتت في بريطانيا فأولى تجارب الرقابة القضائية تمت مباشرة أمام المجلس الخاص البريطاني وهذه التجربة كانت تختص بمدى مطابقة القوانين الصادرة في الولايات المتحدة مع الأوامر الملكية الصادرة من ملك إنجلترا. [7]

المبحث الثاني: الرقابة على دستورية الأنظمة (التشريعات العادية)

المطلب الأول: آليات الرقابة التنظيمية السابقة على صدور الأنظمة:

تُعد الرقابة التنظيمية السابقة على صدور الأنظمة من أهم الضمانات الوقائية التي تكفل سلامة العملية التنظيمية في المملكة

---

[1]) الإمام أبو الفضل جمال الدين بن مكرم بن منظور، لسان العرب، دار بيروت، بيروت، 1997م، ص 603.
[2]) الموسوعة العربية العالمية، الطبعة الثانية، الناشر موسوعة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، 1999م، صفحة 262.
[3]) بشير العلاق، مبادئ الإدارة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمّان -الأردن، الطبعة العربية، 2008م، ص 129.
[4]) حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 1423هـ/2003م، ص 82.
[5]) انظر: د. رمزي الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، مطبعة جامعة عين شمس، القاهرة، 1977م، ص 443 وما بعدها.
[6]) د. محمد كامل، النظم السياسية: الدولة والحكومة، دار الفكر العربي، القاهرة، (د.ت)، ص 174 وما بعدها؛ د. أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، القاهرة، الطبعة الأولى، 1420هـ/2000م، ص 141 وما بعدها.
[7]) د. علي الباز، الرقابة على دستورية القوانين في مصر والأنظمة الدستورية العربية والأجنبية، 2001م، ص 120.

العربية السعودية، إذ تستهدف التحقق من توافق مشروعات الأنظمة مع أحكام النظام الأساسي للحكم، وانسجامها مع بقية الأنظمة النافذة، قبل اكتسابها القوة الملزمة. وتتحقق هذه الرقابة من خلال مجموعة من الإجراءات المؤسسية، تبدأ بإعداد مشروع النظام ودراسته في الجهة المختصة، ثم مراجعته من قبل هيئة الخبراء بمجلس الوزراء من الناحية النظامية والصياغة، بما يضمن سلامته من أوجه التعارض أو القصور التنظيمي، كما يسهم مجلس الشورى في مناقشة مشروع النظام وإبداء الرأي بشأنه واقتراح التعديلات التي تحقق جودة التنظيم وفاعليته، قبل رفعه إلى مجلس الوزراء لاستكمال إجراءاته.

تُمثّل الرقابة التنظيمية السابقة (القبلية) على صدور الأنظمة في المملكة العربية السعودية خط الدفاع الأول لحماية البنية التشريعية وضمان اتساقها مع النظام الأساسي للحكم. وتتجلى آليات هذه الرقابة في الدور الفحصي والتدقيقي الذي تباشره جهات الاختصاص قبل صيرورة النص النظامي نافذاً؛ حيث يتولى مجلس الشورى دراسة مشروعات الأنظمة وتعديلها، بينما تقوم هيئة الخبراء بمجلس الوزراء بصياغتها ومراجعتها قانونياً لضمان خلوها من أي عوار دستوري أو تعارض تشريعي، وذلك قبل أن تُرفع المخرجات التشريعية إلى مجلس الوزراء لاستكمال الإجراءات وإصدار الأدوات النظامية العليا. [1]

تُعد الرقابة السابقة على الأنظمة في المملكة العربية السعودية رقابة وقائية تتولاها مؤسسات دستورية وتنظيمية قبل صدور النص النظامي. وتتمثل هذه الآلية إجرائيًا في الدور التشريعي الذي يقوم به مجلس الشورى وهيئة الخبراء بمجلس الوزراء حيث يتم فحص مشروعات الأنظمة ودراستها وتعديلها للتأكد من صياغتها القانونية ومدى ملاءمتها التنظيمية قبل رفعها لاعتمادها بالمرسوم الملكي. [2]

تستند الرقابة على دستورية الأنظمة في المملكة إلى مبدأ سمو الشريعة الإسلامية والنظام الأساسي للحكم إذ تنص المادة السابعة منه على أن كتاب الله وسنة رسوله هما الحاكمان على جميع أنظمة الدولة. وبناءً عليه، فإن آلية الفحص والتدقيق السابقة لصدور الأنظمة تهدف بالدرجة الأولى إلى ضمان المطابقة الموضوعية، لمنع صدور أي نظام يتعارض مع هذه الأحكام القطعية والوثيقة الدستورية للمملكة. [3]

وقد قررت الباحثة رزق، سلوى حسين حسن. (2018). "الرقابة على دستورية الأنظمة في السعودية". مجلة العلوم الشرعية، جامعة القصيم. أن الرقابة على دستورية الأنظمة في المملكة تقوم على أساس أن القرآن الكريم والسنة النبوية هما المرجعية العليا، وأن النظام الأساسي للحكم يمثل الوثيقة الدستورية التي يجب ألا تخالفها الأنظمة، وأن مراجعة الأنظمة قبل إصدارها تهدف إلى منع صدور أي نظام مخالف لهذه المرجعية. [4]

المطلب الثاني: الرقابة القضائية اللاحقة على دستورية الأنظمة:

عرفت الرقابة القضائية تعريفات كثيرة منها أنها تلك الرقابة التي يتولاها القضاء بحيث لا تقتصر وظيفة القضاء على التحقق من مدى مطابقة العمل الإداري للقانون بل يتناول أيضاً مطابقة القانون للدستور. [5]

تثير الرقابة القضائية اللاحقة على دستورية الأنظمة والقوانين إشكالية قانونية وسياسية دقيقة تتعلق بمدى التوفيق بين مبدأ سمو الدستور من جهة ومبدأ الفصل بين السلطات من جهة أخرى حيث يرى الفقه أن إعطاء القضاء سلطة إلغاء أو الامتناع عن تطبيق قانون صادر عن سلطة تشريعية منتخبة قد يؤدي إلى هيمنة السلطة القضائية وتحكمها في مصير التشريع. وتتجسد هذه الإشكالية بوضوح في الأنظمة التي تأخذ بنظام رقابة الامتناع، حيث يملك القضاء العادي سلطة عدم تطبيق النص المخالف للدستور في نزاع معروض أمامه، مما يثير تساؤلات حول حجية هذه الأحكام القضائية وأثرها في زعزعة الاستقرار القانوني داخل الدولة، فضلاً عما تشكله هذه الرقابة اللاحقة من تهديد للمراكز القانونية المستقرة للأفراد بعد نفاذ القانون بفترة طويلة. [6]

---

[1] انظر: د. أيمن بن مصطفى رزق، الرقابة على دستورية الأنظمة وآلياتها في النظام القانوني السعودي، مجلة الفكر القانوني، جامعة عين شمس، القاهرة، 2020م، ص 580 وما بعدها.

[2] محمد أرزقي نسيب وفهد إبراهيم الضويان، القانون الدستوري وتطبيقاته في النظام السعودي، ط 1 (الرياض: دار النشر الدولي للنشر والتوزيع، 2018)، ص 185.

[3] أحمد بن عبد الله بن باز، النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية، ط 5 (الرياض: مكتبة الرشد، 2015)، ص 240.

[4] رزق، سلوى حسين حسن. (2018) الرقابة على دستورية الأنظمة في السعودية. مجلة العلوم الشرعية، جامعة القصيم، المجلد 12 العدد (1)، ص 533–574.

[5] د. فؤاد العطار النظم السياسية والقانون الدستوري الناشر دار النهضة العربية صفحة 200.

[6] دكتور فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، صفحة 200 وما بعدها.

تكمن المشكلة في رقابة الامتناع القضائية في كونها رقابة نسبية الأثر؛ فالقاضي عندما يمتنع عن تطبيق نص قانوني لمخالفته الدستور، لا يلغي القانون بل يكتفي باستبعاده في النزاع المعروض أمامه فقط. هذا الأمر يثير إشكالية تضارب الأحكام القضائية وزعزعة الاستقرار القانوني، حيث يمكن لمحكمة أخرى أن تطبق نفس القانون في نزاع مماثل، مما يخل بمبدأ المساواة أمام القانون ويهدد الأمن القانوني للأفراد. [1]

تكمن خطورة رقابة الإلغاء القضائية في أثرها المطلق؛ إذ يؤدي الحكم بعدم الدستورية إلى محو النص التشريعي وإعدامه بأثر رجعي أو مباشر. وتتمثل إشكاليتها في تغول السلطة القضائية واعتدائها على الصلاحيات التقديرية للسلطة التشريعية المنتخبة، مما يحول القضاء إلى 'سلطة فوق الجميع' قادرة على شل الإرادة التشريعية وهدم المراكز القانونية المستقرة للأفراد التي تشكلت في ظل نفاذ القانون الملغى. [2]

المبحث الثالث: الرقابة الدستورية على اللوائح والقرارات في النظام السعودي

المطلب الأول: اختصاص ديوان المظالم بالرقابة على دستورية ومشروعية اللوائح:

يمارس ديوان المظالم في المملكة العربية السعودية رقابة قضائية مزدوجة على اللوائح الإدارية (التنظيمية، والتنفيذية، ولوائح الضبط) تشمل رقابة المشروعية ورقابة الدستورية؛ وتتجسد رقابة المشروعية في حق المحاكم الإدارية بالفصل في دعاوى إلغاء اللوائح أو القرارات التنظيمية التي تصدرها الإدارة إذا شابها عيب يخل بالنظام القانوني للدولة. أما رقابة الدستورية، فتنطلق من امتناع محاكم الديوان عن تطبيق أي نص لائحي يتعارض مع النظام الأساسي للحكم أو مع أحكام الشريعة الإسلامية باعتبارهما القواعد الدستورية العليا في المملكة، مما يجعل رقابة ديوان المظالم على اللوائح أداة فاعلة لصون مبدأ تدرج القواعد القانونية وحماية الحقوق والحريات من تغول السلطة التنفيذية. [3]

يخضع ديوان المظالم اللوائح والقرارات التنظيمية لرقابة إلغاء صارمة تتأسس على خمسة عيوب موضوعية وشكلية تمثل أوجه عدم المشروعية؛ أولها عيب عدم الاختصاص بصدور اللائحة من جهة غير مخولة نظاماً، وثانيها عيب الشكل لإغفال الإجراءات الجوهرية المنصوص عليها، وثالثها عيب السبب بزوال الحالة الواقعية أو النظامية المبررة لإصدارها، ورابعها عيب المحل المتمثل في المخالفة المباشرة لأحكام الأنظمة العليا، وخامسها عيب الغاية أو الانحراف بالسلطة عن تحقيق المصلحة العامة. ويترتب على ثبوت أي من هذه العيوب الخمسة حكم محاكم الديوان ببطلان اللائحة وإلغائها تجريداً لحماية مبدأ المشروعية وسيادة النظام. [4]

الأثر الرجعي لحكم الإلغاء:

يتميز حكم الإلغاء الصادر عن ديوان المظالم بحجية مطلقة تواجه الكافة، ويمتد أثره إلى الماضي (الأثر الرجعي)؛ حيث يؤدي الحكم بإلغاء النص اللائحي غير المشروع إلى إعدامه ومحو كافة الآثار القانونية التي ترتبت عليه منذ صدوره باعتباره كأن لم يكن. وتتجلى التفرقة الجوهرية بين إلغاء اللائحة وإلغاء القرار الإداري الفردي في نطاق الحجية وطبيعة الأثر؛ فإلغاء اللائحة (وهي قرار تنظيمي عام ومجرد) يترتب عليه تجريد النص وإلغاؤه بحجية عينية مطلقة تمنع الإدارة من تطبيقه مجدداً على أي فرد، في حين أن إلغاء القرار الإداري الفردي يقتصر أثره النسبي على أطراف الخصومة القضائية دون أن يمتد لغيرهم، فضلاً عن أن الطعن في اللوائح والقرارات التنظيمية لا يتقيد بميعاد الستين يوماً المقررة للطعن في القرارات الإدارية الفردية، بل يظل الطعن في مشروعيتها قائماً ومفتوحاً ما دامت اللائحة نافذة وتنتج آثارها. [5]

تُعدّ رقابة الامتناع الوسيلة الأساسية التي تمارس من خلالها المحاكم السعودية الرقابة على دستورية ومشروعية اللوائح والقرارات التنظيمية، حيث يقتصر دور القاضي على الامتناع عن تطبيق النص اللائحي المخالف لوجود قاعدة أسمى تحكم

---

[1]) دكتور فؤاد العطار، النظم السياسية والقانون الدستوري، الكتاب الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974، صفحة 201 وما بعدها.
[2]) د. فواد العطار مرجع سابق ض 203
[3]) دكتور عبد العزيز عبد الله الكليب، الرقابة على دستورية الأنظمة وآلياتها في المملكة العربية السعودية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد 72، 2020، صفحة 515 وما بعدها.
[4]) المادة (13/ب) من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/78) وتاريخ 19/9/1428هـ.
[5]) دكتور السيد خليل هيكل، رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة "دراسة مقارنة في النظامين المصري والسعودي"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2018، صفحة 342 وما بعدها.

النزاع.[1]

الفقرة الثانية: تستند المحاكم في امتناعها عن تطبيق اللوائح المخالفة إلى المادة (7) من النظام الأساسي للحكم، التي تنص على سمو الشريعة الإسلامية وأنظمة الدولة، مما يلزم القاضي بعدم تطبيق أي نص لائحي يخالفها.[2]

يقتصر أثر الحكم بالامتناع على أطراف الدعوى فقط مع بقاء اللائحة قائمة، ويتطلب التصدي للنصوص المخالفة إثارة الخصوم لعدم المشروعية مع توفر مصلحة شخصية مباشرة.[3]

استقرت المبادئ القضائية لديوان المظالم على امتناع الدوائر عن تطبيق اللوائح التي تتجاوز حدود التفويض النظامي أو تفرض قيوداً أو جزاءات دون أصل نظامي.[4]

أكد القضاء العالي السعودي على ضرورة فصل محاكم الموضوع في الدفوع المتعلقة بمخالفة اللوائح للنظام الأساسي للحكم، خاصة في المسائل التعزيرية التي تفتقر للاستناد النظامي.[5]

يؤدي إعمال رقابة الامتناع في القضاء الإداري السعودي إلى إيجاد نوع من التوازن الفعال فالمحكمة تملك سلطة فحص مشروعية القرارات التنظيمية واللوائح عند الفصل في المنازعات المعروضة عليها، وامتناعها عن تطبيق النص اللائحي المخالف للنظام الأسمى لا يعني إلغاءه بأثر عيني مباشر بمواجهة الكافة، بل تقتصر حجيته على النزاع ذاته، مما يترك اللائحة قائمة نظاماً لتعديلها لاحقاً من قبل السلطة التنظيمية المختصة.[6] تُعد رقابة الامتناع (أو ما يُعرف بالدفع بعدم الدستورية) الأسلوب الرئيسي والوحيد الذي تبناه التنظيم القضائي في المملكة العربية السعودية للرقابة على دستورية الأنظمة واللوائح. وتجد هذه الرقابة أساسها المتين في نصوص النظام الأساسي للحكم الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/90) وتاريخ 1412/08/27هـ، حيث رسم هذا النظام ملامح البنية التشريعية التي توجب خضوع القواعد القانونية الأدنى للأنظمة الأسمى والوثيقة الدستورية للدولة.[7]

ويظهر هذا التأصيل جلياً في المادة السابعة من نظام الحكم الأساسي والتي تنص على أن: "يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى، وسنة رسوله. وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة". ويمثل هذا النص قمة الهرم الدستوري والتشريعي في الدولة؛ فالقاضي السعودي عند مواجهته لنص تنظيمي فرعي يخالف الشريعة الإسلامية أو النظام الأساسي، يلتزم نظاماً بشرعية تقديم الأصل الأسمى والامتناع عن تطبيق النص الأدنى المخالف لحجية الشريعة والوثيقة الدستورية.[8] كما عززت المادة الثامنة والأربعون من ذات النظام هذا المبدأ بتقريرها التزام المحاكم بتطبيق أحكام الشريعة الإسلامية وفقاً لما دل عليه الكتاب والسنة، والأنظمة التي يصدرها ولي الأمر بشرط عدم مخالفتها للكتاب والسنة. وهي دلالة صريحة توجب على الفرد القضائي الفحص والتدقيق التلقائي قبل الإقدام على إنفاذ أي نص نظامي فرعي ثار حوله الشك بوقوع المخالفة التشريعية.[9]

وتكتمل هذه المنظومة بالنظر إلى المادة السابعة والستين من نظام الحكم، والتي عُنيت برسم اختصاصات السلطة التنظيمية في وضع الأنظمة واللوائح بما يحقق المصلحة ويدفع المفسدة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، مما يجعل أي خروج من اللوائح عن هذه المقاصد موجباً لاستبعادها قضائياً عبر إثارة رقابة الامتناع. بناءً على ذلك، فإن رقابة الامتناع في القضاء السعودي لا

---

[1]) د. سليمان الخميس، الرقابة الدستورية في القضاء السعودي وتطبيقاتها، مقال قضائي منشور، ص 3-4 (مستند إلى تصريح رئيس المجلس الأعلى للقضاء الأسبق في التفرقة بين رقابة الامتناع والإلغاء).

[2]) المادة (7) من النظام الأساسي للحكم، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/90) وتاريخ 1412/8/27هـ.

[3]) المادة (3) من نظام المرافعات الشرعية السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/1) وتاريخ 1435/11/22هـ.

[4]) د. عبدالله بن محمد أبا الخيل، الرقابة القضائية وآلياتها في النظام السعودي: دراسة مقارنة، المعهد العالي للقضاء، ص 112.

[5]) مجموعة المبادئ القضائية الإدارية، قرارات المحكمة الإدارية العليا بديوان المظالم، المملكة العربية السعودية، مجلد الأحكام الصادر بشأن رقابة الشرعية والمشروعية، ص 45.

[6]) د. علي شفيق علي الصالح، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية مقارنة، مركز بحوث معهد الإدارة العامة، الرياض، 2002م، ص 180-184.

[7]) انظر: النظام الأساسي للحكم في المملكة العربية السعودية، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/90) وتاريخ 1412/08/27هـ؛ وانظر أيضاً: الخميس، سليمان (2020). الرقابة الدستورية في القضاء السعودي، دراسة قانونية منشورة في مدونة الأنظمة القضائية السعودية، الرياض، ص 14.

[8]) المادة السابعة، النظام الأساسي للحكم السعودي، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/90) وتاريخ 1412/08/27هـ.

[9]) المادة الثامنة والأربعون، النظام الأساسي للحكم السعودي، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/90) وتاريخ 1412/08/27هـ.

تستند إلى نص صريح ينشئ محكمة دستورية مخصصة، بل هي واجب شرعي ونظامي أصيل يمارسه القاضي لحماية مبدأ المشروعية وسُمو النظام الأساسي. [1]

التطبيقات القضائية لرقابة الامتناع في القضاء السعودي:

يعتبر القضاء الإداري السعودي ممثلاً في محاكم ديوان المظالم هو المدرسة الرائدة تاريخياً وعملياً في تفعيل وتطبيقات رقابة الامتناع، وبخاصة عند بسط الرقابة القضائية على اللوائح الإدارية والقرارات التنظيمية الصادرة عن الجهات والمؤسسات التنفيذية في الدولة. ومن أبرز صور التمكين القضائي لرقابة الامتناع امتناع المحاكم عن تطبيق اللوائح المخالفة للأنظمة المرفوعة الصادرة بموجبها حيث استقرت مبادئ المحكمة الإدارية العليا على أنه إذا تجاوزت اللائحة التنفيذية حدود النص النظامي الأعلى، أو أضافت قيوداً تضيق من الحقوق المكفولة نظاماً، فإن القضاء يقرر عدم مشروعيتها ويمتنع عن إنفاذها بأثر فوري في خصومته الحالية. [2]

ويظهر تطبيق آخر في ترسيخ القضاء الإداري لمبدأ تدرج القواعد القانونية والتنظيمية إعمالاً للمادة الحادية والعشرين من نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/78) وتاريخ 1428/09/19هـ؛ حيث تؤكد الأحكام والمدونات القضائية على وجوب خضوع القاعدة التنظيمية الأدنى للقاعدة الدستورية والنظامية الأعلى، مما يدفع المحاكم بصفة مستمرة لرفض وبسط الامتناع عن تطبيق أي قرار وزاري أو قواعد فرعية تتعارض مع مقاصد ومبادئ نظام الحكم الأساسي وحقوق الأفراد المستقرة فيه. [3] كما اتسعت تطبيقات رقابة الامتناع لتشمل رقابة الانحراف بالسلطة وعيب الغلو في صياغة اللوائح الفرعية؛ إذ يمارس القضاء السعودي رقابة فاحصة على غايات التشريعات الأدنى للتأكد من موافقتها التامة للمصلحة العامة الشرعية والنظامية المنبثقة من نظام الحكم، ويمتنع عن إنفاذ اللوائح التي تتضمن جزاءات تأديبية أو مالية غير متناسبة أو من شأنها التغول على اختصاصات السلطات الأخرى، مما يجعل رقابة الامتناع صمام أمان حقيقي ومستقر في العمل القضائي بالمملكة. [4]

خاتمة البحث

تتضمن النتائج والتوصيات:

أولاً: نتائج البحث:

- سمو الشريعة والأنظمة: أثبتت الدراسة أن النظام القضائي السعودي يستند إلى مرجعية عليا حاكمة متمثلة في الكتاب والسنة، تليها الأنظمة الصادرة بمرسوم ملكي، مما يجعل أي لائحة أو قرار تنظيمي يخالفهما باطلاً بطلاناً مطلقاً.
- فاعلية ديوان المظالم: تبين أن ديوان المظالم يقوم بدور محوري وقانوني حاسم في الرقابة على مشروعية اللوائح والقرارات الإدارية، مما يضمن صون الحقوق وحماية المراكز القانونية للأفراد من تعسف الإدارة.
- مرونة رقابة الامتناع: كشف البحث أن "رقابة الامتناع" الممنوحة لمحاكم الموضوع تمثل توازناً دقيقاً يحمي مبدأ الفصل بين السلطات، حيث يستبعد القاضي النص اللائحي المخالف في النزاع المعروض أمامه دون التغول على سلطة الجهة التنظيمية بإلغاء اللائحة كلياً. وهو ما يضمن استمرار الاستقرار القانوني للمراكز الأخرى غير المتأثرة بالنزاع.

ثانياً: توصيات البحث:

- تقنين دفع عدم الدستورية: التوصية بالنص صراحة في نظام المرافعات أمام ديوان المظالم ونظام المرافعات الشرعية على إجراءات موحدة ومحددة لكيفية دفع الخصوم بعدم دستورية اللوائح والأنظمة.

---

[1]) المادة السابعة والستون، النظام الأساسي للحكم السعودي، الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/90) وتاريخ 1412/08/27هـ؛ وانظر: الجذلاني، محمد بن سعود (2013). رقابة القضاء على دستورية الأنظمة، بحوث ودراسات قانونية منشورة، الرياض، ص 45.

[2]) انظر في هذا المبدأ: نظام ديوان المظالم السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/78) وتاريخ 1428/09/19هـ، والمبادئ المستقرة الصادرة عن مكتب الشؤون الفنية بالمحكمة الإدارية العليا، المبدأ رقم 112/أ.

[3]) المادة الحادية والعشرون، نظام ديوان المظالم السعودي، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/78) وتاريخ 1428/09/19هـ.

[4]) مجموعة الأحكام والمبادئ القضائية الإدارية، إصدار مكتب الشؤون الفنية، ديوان المظالم، المملكة العربية السعودية، الرياض، ص 205.

- تفعيل آلية الإحالة التلقائية: إيجاد مسار نظامي يلزم المحكمة التي تقضي بـ "الامتناع" عن تطبيق لائحة معينة، بإحالة هذا النص المعيب مباشرة إلى المحكمة الإدارية العليا أو الجهة التنظيمية المختصة للنظر في إلغائه كلياً.
- تأهيل الكوادر الإدارية: تكثيف البرامج التدريبية للمستشارين القانونيين في الجهات الحكومية حول تدرج القواعد القانونية ومعايير صياغة اللوائح، لتقليص احتمالات صدور قرارات تشوبها عيوب نظامية أو دستورية.

المصادر والمراجع

أولاً: الأنظمة والوثائق الرسمية:

1. مجموعة المبادئ والأحكام القضائية الإدارية (2018). قرارات المحكمة الإدارية العليا، الرياض: مكتب الشؤون الفنية، ديوان المظالم، المملكة العربية السعودية.
2. نظام ديوان المظالم بالمملكة العربية السعودية، الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/78) وتاريخ 1428/09/19هـ.
3. النظام الأساسي للحكم الصادر عام 1412هـ.
4. مجموعة المبادئ والأحكام القضائية الإدارية الصادرة عام 2018م.ن.

ثانياً: الكتب والبحوث والمجلات العلمية:

5. أبا الخيل، عبد الله بن محمد (د.ت). الرقابة القضائية وآلياتها في النظام السعودي: دراسة مقارنة، الرياض: المعهد العالي للقضاء
6. ابن منظور، أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (1997). لسان العرب، بيروت: دار صادر/دار بيروت.
7. الباز، علي (2001). الرقابة على دستورية القوانين في مصر والأنظمة الدستورية العربية والأجنبية، (د.ت).
8. الجذلاني، محمد بن سعود (2013). رقابة القضاء على دستورية الأنظمة، بحوث ودراسات قانونية منشورة، الرياض.
9. بن باز، أحمد بن عبد الله (2020). النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية، الطبعة الخامسة، الرياض: مكتبة الرشد.
10. حمد، عمر حمد (1423هـ -2003م). السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، الرياض: أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية.
11. خميس، سليمان (2020). "الرقابة الدستورية في القضاء السعودي وتطبيقاتها"، مقال وقراءة قانونية منشورة في مدونة الأنظمة القضائية السعودية، الرياض.
12. رزق، سلوى حسين حسن (2018). "الرقابة على دستورية الأنظمة في السعودية"، مجلة العلوم الشرعية، جامعة القصيم، المجلد 12، العدد 1.
13. سرور، أحمد فتحي (1420هـ -2000م). الحماية الدستورية للحقوق والحريات، الطبعة الأولى، القاهرة: دار الشروق.
14. الشاعر، رمزي (1977). النظرية العامة للقانون الدستوري، القاهرة: مطبعة جامعة عين شمس.
15. الصالح، علي شفيق (2002). الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في المملكة العربية السعودية: دراسة تحليلية مقارنة، الرياض: مركز بحوث معهد الإدارة العامة.
16. العلاق، بشير (2008). مبادئ الإدارة، الطبعة العربية، عمان: دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع.
17. العلايلي، عبد الله (1974). الصحاح في اللغة والعلوم، المجلد الأول، بيروت: دار الحضارة العربية.
18. العلايلي، عبد الله (1974). الصحاح في اللغة والعلوم، المجلد الأول، بيروت: دار الحضارة العربية.
19. العطار، فؤاد (1974). النظم السياسية والقانون الدستوري: الكتاب الثاني، القاهرة: دار النهضة العربية.

20. الكليب، عبد العزيز عبد الله (2020). "الرقابة على دستورية الأنظمة وآلياتها في المملكة العربية السعودية"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد 72.

21. نسيب، محمد أرزقي؛ والدويان، فهد إبراهيم (2018). القانون الدستوري وتطبيقاته في النظام السعودي، الطبعة الأولى، الرياض: دار النشر الدولي للنشر والتوزيع.

22. هيكل، السيد خليل (2018). رقابة القضاء الإداري على أعمال الإدارة: دراسة مقارنة في النظامين المصري والسعودي، القاهرة: دار النهضة العربية.