# في مصطلح "*subsidiarity*"
# ''الولاية الاحتياطية''

*بقلم السعيد المعتصم*

لم تتطرق المراجع العربية ، في ما نعلم، لمبدأ ''الولاية الاحتياطية'' ( *subsidiarity*)، ولا نجد في المتاح منها إشارة واضحة إلى المقصود به في السياقات المحلية، سواء تعلق الأمر منها بمجال الفكر السياسي أو بمجال علم القانون. غير أنه من استقراء بعض النصوص الأجنبية المتاحة على شبكة الانترنت، باللغتين الفرنسية والإنكليزية، يتبين أن الأمر يتعلق بمفهوم رئيسي في توزيع الصلاحيات بين هياكل من مستويات متباينة داخل البنيان الاجتماعي السياسي الواحد.

وفي تناولنا لهذا المفهوم بالتحليل، في السياق الذي يعنينا وبالاقتضاب التي يفرضه هذا المقام، سنتوخى تناوله من زاويتين: زاوية الهياكل القائمة داخل الدولة، وزاوية الهياكل القائمة فوق الدولة.

## أولا – مبدأ الولاية الاحتياطية ( *subsidiarity*) في العلاقات بين الدولة والهياكل القائمة داخلها

يعود مفهوم مبدأ الولاية الاحتياطية *subsidiarity* بجذوره إلى الفكر السياسي الكنسي في تناوله لعلاقة الفرد بالدولة ووظيفة الدولة إزاء المجتمع.

فـ''مصطلح ''*Subsidiarité*'' مشتق من كلمة ''*subsidium*'' التي تعني ''احتياط''، أو ''مساعدة في حالة الضرورة''. ويؤكد المذهب الاجتماعي الكاثوليكي أن كل سلطة هي احتياطية بطبعها. وبالتالي يفترض في كل سلطة، أيا كان حجمها، ابتداء بسلطة رب الأسرة وانتهاء بسلطة الدولة (رغم تباين هذه السلط في جوهرها)، أنها **تكمل** ، عند الاقتضاء، نقصا في المجال الذي تقوم بتنظيمه. غير أن الإكمال ليس مقابلا للإحلال. فنجدة من يتبين عجزه في حالة معينة عن القيام بمأموريته على الوجه المطلوب لا يعني بتاتا أن السلطة التي تمد يد النجدة تحل محله وتقيله في نهاية المطاف، لأنها إن هي تصرفت على هذا النحو، تكون قد أبطلت علة وجودها.''[1]

---

(١) انظر:

Alexandra Ionesco: Le bien commun et ses doubles http://www.unibuc.ro/eBooks/Sociologie/ionescu/1-4.htm

"«Subsidiarité» procède du latin *subsidium* qui signifie ŤréserveŤ, «appoint en cas de besoin» .La doctrine sociale catholique affirme que toute autorité est subsidiaire. Par conséquent, toute autorité, quelle que soit sa dimension, de l'autorité du père de famille jusqu'à celle de l'Etat (bien que celles-ci sont essentiellement différentes), est censée *compléter* ‹si besoin en est, une insuffisance dans l'espace qu'elle régit. Or, le complément n'est pas l'équivalent de la

فالمقصود بمبدأ ''Subsidiarité'' هي تلك الصلاحية الاحتياطية التي تكون لكيان أو هيكل تنظيمي على ما دونه من الكيانات والهياكل التنظيمية وتتيح له سلطة التدخل لاستدراك أمر أو سد نقص أو تقويم قصور. ومن تم فإنه يمكن القول إن المبدأ هو ''**مبدأ الولاية الاحتياطية**'' التي للأعلى على الأدنى .(٢)

وقد جاء في تعريف هذا المصطلح في معجم أوكسفرد أنه ''المبدأ الذي بمقتضاه تكون لسلطة مركزية وظيفة احتياطية تتيح لها القيام بتلك المهام التي لا يمكن القيام بها بفعالية على مستوى مباشر أو محلي''.(٣)

''وإلى مبدأ الولاية الاحتياطية يستند توزيع الاختصاصات داخل مجتمع مهيكل قائم من أعلى إلى أسفل، جاعلا بين الأفراد والدولة طائفة متنوعة من الهيئات الوسيطة، التي تتوسط بين هذين الفاعلين الرئيسيين، وهي هيئات قادرة على الحلول محل غيرها وقابلة للاستعاضة عنها بغيرها، في حدوده قدراتها، مما يجعل الدولة حقا في وضع المسؤول الأخير عن الصالح العام. ويميز مبدأ الاحتياط بين التدخل وعدم التدخل تبعا لمعيار الصالح العملي: فمجال عدم التدخل إنما يتحدد أساسا بالمجال الذي تكون فيه للفاعلين قدرة؛ وفيما عداه، يبسط التدخل سطوته في مجال يعجز فيه الفاعلون''.(٤)

فمدلول وغاية مبدأ الولاية الاحتياطية عموما يكمن في تخويل درجة من الاستقلال لسلطة دنيا تجاه سلطة عليا، لاسيما استقلال سلطة محلية تجاه سلطة مركزية. فيقوم بذلك تقاسم للاختصاصات بين شتى مراتب السلطة، وهو مبدأ يشكل الركيزة المؤسسية للدول ذات الهيكل الاتحادي.(٥)

---

substitution .Secourir un acteur qui, dans une situation donné, s'est avéré incapable de mener à bonne fin son entreprise ne signifie nullement que l'autorité qui apporte le secours est censée se substituer à lui, l'annihiler en fin de compte, parce que ‹en procédant de cette manière, elle efface la raison même de son existence".

(٢) جاء في شرح المبدأ :

Le principe de subsidiarité, résume Alphonse Brégou, se ramène aux trois propositions complémentaires suivantes : "les personnes et les sociétés occupant un rang hiérarchique supérieur doivent:

-respecter les attributions de chacun‹

-aider) éventuellement‹(

-remplacer (exceptionnellement) . in http://www.centredeformation.net/doctrine/subsidia.htm

(٣) جاء في التعريف بالمبدأ:

"the principle that a central authority should have a subsidiary function,performing only those tasks which cannot be performed effectively at a more immediate or local level " (Oxford English Dictionary;PH)Treaty on European Union,Maastricht 1992 )

(٤) المرجع نفسه، وفيما يلي نص الاقتباس:

"Le principe de subsidiarité préside ainsi à la répartition des compétences au sein d'une société structurée qui s'articule de bas en haut, plaçant entre individus et Etat une multitude de corps intermédiaires, médiant entre ces deux acteurs majeurs, instances capables de suppléer et de se faire suppléer dans la mesure de leurs capacités, situant véritablement l'Etat dans la posture de responsable en dernier recours du bien commun. La subsidiarité distingue entre ingérence et non-ingérence en fonction d'un critère bien pragmatique : l'espace de non-ingérence est essentiellement défini par la capacité des acteurs; au-delà, l'ingérence se déploie dans la sphère de l'incapacité".

(٥) جاء في الموقع التالي http://www.europarl.eu.int/factsheets/1_2_2_fr.htm ما يلي :

"La signification et la finalité générales du principe de subsidiarité résident dans l'octroi d'un certain degré d'indépendance à une autorité subordonnée vis-à-vis d'une autorité de niveau supérieur, notamment d'une autorité locale envers le pouvoir central. Il y va donc du partage des compétences entre les divers échelons de pouvoir, principe qui constitue le fondement institutionnel des États à structure fédérale".

**ثانيا- مبدأ الولاية الاحتياطية ( *subsidiarity*) في العلاقات بين الدولة والهياكل القائمة فوق الدولة**

ويطرح مبدأ الولاية الاحتياطية على المستوى الدولي في التنظيمات الإقليمية، ولاسيما على مستوى مؤسسات الاتحاد الأوروبي. ويقصد به المبدأ الذي بموجبه تقوم الهيئات العليا للاتحاد الأوربي بممارسة صلاحية تتعذر ممارستها بفعالية على مستوى أدنى. وقد نص على هذا المبدأ في المادة ٥ من معاهدة ماستريخت المنشئة للجماعة الأوروبية.(٦)

فالدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تحتفظ بالاختصاصات التي تستطيع هذه الدول أن تمارسها بفعالية أما السلطات التي لا تستطيع أن تمارسها على وجه مرض فتعود إلى الاتحاد الأوروبي.

ولا يطبق مبدأ الولاية الاحتياطية إلا على المسائل التي تندرج في نطاق الاختصاص المشترك بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه. وتشترط لممارسته ثلاثة شروط :

- ألا تندرج المسألة في الاختصاص الحصري للاتحاد الأوروبي؛
- أن يتعذر على مستوى الدول الأعضاء تحقيق أهداف الإجراءات المتوخاة على نحو مرض؛
- وأن يكون الاتحاد الأوروبي بالتالي أقدر على إنجاز الإجراءات المتوخاة لما لها من أبعاد أو آثار.

نيويورك، ٢٢ مايو ٢٠٠٥

---

(٦) المرجع نفسه:

"Appliqué au cadre de la Communauté, il implique que les États membres conservent les compétences qu'ils sont capables de gérer plus efficacement eux- mêmes et que les pouvoirs qu'ils ne sont pas en mesure d'exercer d'une façon satisfaisante reviennent à la Communauté.
c. Aux termes de l'article 5, deuxième alinéa, du traité CE, l'intervention de la Communauté au nom du principe de subsidiarité suppose que soient réunies trois conditions:
— il ne doit pas s'agir d'un domaine relevant de la compétence exclusive de la Communauté;
— les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints d'une manière satisfaisante au niveau des États membres;
— par conséquent, l'action peut être mieux réalisée, en raison de ses dimensions ou de ses effets, par une intervention de la Communauté."