No 4A العدد 4A
2026 آب Aug 2026
مجلة ساوة للدراسات الانسانية
Sawah Journal of Humanities
E-ISSN 3106 - 8324 P-ISSN 3106 - 8316
مجلة محكمة تصدر عن
جامعة ساوة الاهلية

المصلحة المرسلة في إدارة الأزمات العامة دراسة أصولية تطبيقية على أزمات الماء والكهرباء والازدحام والخدمات في العراق

م. د. ياسين حمد علي
وزارة التربية -المديرية العامة لتربية الانبار/قسم تربية الفلوجة

الملخص

يعالج هذا البحث توظيف المصلحة المرسلة إطارًا أصوليًا لإدارة الأزمات العامة في العراق، مع التطبيق على أزمات الماء والكهرباء والازدحام المروري والخدمات العامة. وتتحدد مشكلته الرئيسة في بيان المدى الذي يمكن فيه اعتماد المصلحة المرسلة أساسًا منضبطًا للقرارات الاستثنائية التي تتخذها الجهات العامة أثناء الأزمات، مع المحافظة على الحقوق، وتحقيق العدالة، ومنع التعسف في استعمال السلطة. ويهدف البحث إلى تأصيل مفهوم المصلحة المرسلة في ميدان الإدارة العامة، وتحديد ضوابط إعمالها في القرارات المرتبطة بالأزمات، وتحليل نماذج تطبيقية من الواقع العراقي، وبناء معايير للموازنة بين المصالح والمفاسد، وصولًا إلى نموذج أصولي متكامل لصناعة القرار العام. وقد اعتمد البحث المنهج الاستقرائي في جمع أقوال الأصوليين وأدلتهم، والمنهج التحليلي في دراسة المفهوم وضوابطه، والمنهج المقارن في عرض اتجاهات المذاهب الأصولية، والمنهج التطبيقي والنقدي ومنهج دراسة الحالة في تنزيل القواعد على الأزمات الخدمية العراقية، في حدود الوثائق والتقارير والتشريعات المتاحة حتى تاريخ إعداده. وانتهى البحث إلى أن المصلحة المرسلة أصل معتبر في مجال السياسة الشرعية والتدبير العام متى تحققت ضوابطها المقررة، وأن مسؤولية الدولة عن الخدمات الأساسية فرع عن الولاية العامة المنوطة بالمصلحة، وأن القرارات الاستثنائية أثناء الأزمات تخضع لمعايير الرتبة المقاصدية والتناسب والتوقيت والعدالة والرقابة والمساءلة. وتتمثل القيمة العلمية للبحث في تقديمه نموذجًا أصوليًا من عشر مراحل لصناعة القرار في الأزمات العامة، يجمع بين تحقيق المناط واعتبار المآلات وفقه الموازنات والأولويات، ويصلح دليلًا عمليًا للمؤسسات التشريعية والتنفيذية والرقابية العراقية عند مواجهة الأزمات الخدمية المتكررة.

الكلمات المفتاحية: المصلحة المرسلة، إدارة الأزمات، السياسة الشرعية، الخدمات العامة، العراق.

Al-Maslaha Al-Mursala in Managing Public CrisesAn Applied Usul al-Fiqh Study on Water, Electricity, Traffic Congestion, and Services Crises in Iraq

Asst. Prof. Yaseen Hamad Ali

Abstract

This study examines the employment of al-maslaha al-mursala (unrestricted public interest) as a juristic framework, grounded in usul al-fiqh, for managing public crises in Iraq, with practical application to the crises of water, electricity, traffic congestion, and public services. Its central problem is to determine the extent to which al-maslaha al-mursala may serve as a disciplined foundation for the exceptional decisions taken by public authorities during crises, while safeguarding rights, achieving justice, and preventing the abuse of power. The study aims to establish the concept of al-maslaha al-mursala within the field of public administration, to define the conditions governing its application to crisis-related decisions, to analyze applied models drawn from the Iraqi context, and to construct criteria for balancing benefits against harms, culminating in an integrated usuli model for public decision-making. The research adopts the inductive method in collecting the statements and evidence of the jurists of usul, the analytical method in studying the concept and its conditions, the comparative method in presenting the positions of the legal schools, and the applied, critical,

and case-study methods in applying these rules to Iraqi service crises, within the limits of the documents, reports, and legislation available at the time of writing. The study concludes that al-maslaha al-mursala is a recognized source within Islamic public policy whenever its conditions are fulfilled; that state responsibility for essential services derives from public guardianship bound to the public interest; and that exceptional decisions are subject to criteria of maqasid ranking, proportionality, temporality, justice, oversight, and accountability. The scholarly value of the study lies in its proposed ten-stage usuli model for crisis decision-making, combining verification of the ratio, consideration of consequences, and the jurisprudence of balancing and priorities, offering a practical guide for Iraqi legislative, executive, and oversight institutions.
Keywords: al-maslaha al-mursala (unrestricted public interest), crisis management, Islamic public policy (siyasa shar'iyya), public services, Iraq.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين، الذي أنزل شريعته رحمةً للعباد، وجعل مدارها على تحصيل مصالحهم في العاجل والآجل، ودرء المفاسد عنهم في المعاش والمعاد، والصلاة والسلام على نبيه محمد الذي وصفه ربه بقوله: (وَمَا أَرْسَلْنَاكَ إِلَّا رَحْمَةً لِلْعَالَمِينَ) [الأنبياء: ١٠٧]، فكانت سيرته في تدبير شؤون الأمة ميزانًا في رعاية المصالح ورفع الضرر وتقديم الأهم على المهم، وعلى آله وصحبه ومن اهتدى بهديه إلى يوم الدين، وبعد:

فإن الأزمات العامة المعاصرة اتسعت دائرتها حتى صارت سمة ملازمة لحياة المجتمعات، وتنوعت صورها بين شح الماء، وتذبذب تجهيز الكهرباء، واختناق الطرق بالازدحام، وتعثر الخدمات البلدية والصحية والتعليمية. وهذه الأزمات تمس ضروريات الحياة اليومية للسكان مسًّا مباشرًا، وتضع الإدارة العامة أمام قرارات استثنائية تقيد بعض الحقوق، وتعيد توزيع الموارد، وتفرض أعباء متفاوتة على فئات المجتمع. ومن هنا تظهر حاجة القرار العام إلى أصول شرعية تضبط مساره، وتحفظ له مشروعيته، وتحول بينه وبين الانزلاق إلى التحكم والتعسف، وتقدم المصلحة المرسلة في هذا السياق جهازًا أصوليًا دقيقًا لتقويم هذه القرارات وترشيدها.

وتتجلى أهمية هذا البحث في أربعة أبعاد متكاملة: فأما الأهمية العلمية الأصولية فتكمن في إعادة قراءة مباحث المصلحة المرسلة وضوابطها في ضوء إشكالات القرار العام المعاصر، بما يخرجها من دائرة الأمثلة الفقهية الموروثة إلى ميدان النوازل الإدارية الحية. وأما الأهمية التطبيقية فتظهر في تقديم أدوات عملية للموازنة بين المصالح والمفاسد عند اتخاذ القرارات الخدمية. وأما الأهمية القانونية والإدارية فتتمثل في الربط بين الضوابط الأصولية ومبادئ المشروعية والتناسب والمساواة المقررة في الدستور والقوانين العراقية النافذة. وأما أهمية الموضوع للمؤسسات العراقية فترجع إلى تكرار أزمات الماء والكهرباء والازدحام والخدمات في العراق، وحاجة صانع القرار فيه إلى مرجعية منهجية تجمع بين الشرعية والفاعلية.

وتتحدد مشكلة البحث الرئيسة في السؤال الآتي: إلى أي مدى يمكن توظيف المصلحة المرسلة إطارًا أصوليًا منضبطًا لإدارة أزمات الماء والكهرباء والازدحام والخدمات العامة في العراق، مع المحافظة على الحقوق، وتحقيق العدالة، ومنع التعسف في استعمال السلطة؟

وتتفرع عن هذه المشكلة أسئلة خمسة: ما مفهوم المصلحة المرسلة وما ضوابط حجيتها؟ وما الأساس الشرعي لمسؤولية الدولة عن إدارة الأزمات الخدمية؟ وكيف تطبق المصلحة المرسلة على أزمات الماء والكهرباء والازدحام والخدمات؟ وما الضوابط التي تمنع تحول المصلحة إلى ذريعة للقرارات التعسفية؟ وما النموذج الأصولي الملائم لتقويم القرارات العامة أثناء الأزمات؟

ويسعى البحث إلى تحقيق أهداف خمسة تقابل أسئلته: أولها تأصيل مفهوم المصلحة المرسلة في مجال الإدارة العامة، وثانيها تحديد ضوابط توظيفها في القرارات المرتبطة بالأزمات، وثالثها تحليل نماذج تطبيقية مستمدة من الواقع العراقي، ورابعها بناء معايير منهجية للموازنة بين المصالح والمفاسد، وخامسها تقديم نموذج أصولي متكامل لصناعة القرار في الأزمات العامة.

وتنحصر حدود البحث في أربعة قيود: فالحد الموضوعي هو المصلحة المرسلة وإدارة الأزمات الخدمية، والحد المكاني هو جمهورية العراق، والحد التطبيقي هو أزمات الماء والكهرباء والازدحام المروري والخدمات العامة، والحد الزمني هو الوثائق والتقارير والتشريعات المتاحة حتى تاريخ إعداد البحث.

وقد اعتمد البحث حزمة مناهج متكاملة يقتضيها تنوع مادته: فالمنهج الاستقرائي في تتبع أقوال الأصوليين وأدلتهم في مظانها، والمنهج التحليلي في تفكيك مفهوم المصلحة المرسلة وبيان ضوابطها، والمنهج المقارن عند عرض اتجاهات المذاهب الأصولية وتحرير محال الوفاق والخلاف، والمنهج التطبيقي في تنزيل القواعد على الأزمات العراقية، والمنهج النقدي في تقويم القرارات والإجراءات المحتملة وكشف مواطن الخلل فيها، ومنهج دراسة الحالة عند تناول نماذج الماء والكهرباء والازدحام والخدمات، حيث تدرس كل أزمة وفق خطوات محددة تبدأ بوصف المشكلة وتنتهي ببيان شروط التطبيق وضماناته.

وأما الدراسات السابقة فقد توزعت على ثلاثة اتجاهات. فالاتجاه الأول دراسات المصلحة المرسلة، وأبرزها أربع دراسات: أولاها كتاب «ضوابط المصلحة في الشريعة الإسلامية» لمحمد سعيد رمضان البوطي، وأصله أطروحة دكتوراه نشرتها مؤسسة الرسالة ببيروت، وقد قرر فيه صاحبه أن المصلحة معتبرة بضوابط خمسة أوسعها بحثًا اندراجها في مقاصد الشارع وعدم معارضتها للنص، وموقع بحثنا منه أنه ينقل هذه الضوابط من التنظير العام إلى ميدان القرار الإداري في الأزمات العراقية. وثانيتها كتاب «نظرية المصلحة في الفقه الإسلامي» لحسين حامد حسان، الصادر عن مكتبة المتنبي بالقاهرة سنة ١٩٨١م، وقد حرر فيه مفهوم المناسب وأقسامه وصلته بالمصلحة المرسلة تحريرًا أصوليًا دقيقًا، ويستفيد منه بحثنا في التأصيل ثم يتجاوزه إلى التطبيق المؤسسي.

وثالثتها بحث «المصالح المرسلة» لمحمد الأمين الشنقيطي، وهو رسالة علمية موجزة نشرتها الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة سنة ١٤١٠هـ، حرر فيها صاحبها محل النزاع في المسألة وميز بين المصالح الملغاة والمعتبرة والمرسلة، ورابعتها كتاب «الاستصلاح والمصالح المرسلة في الشريعة الإسلامية وأصول فقهها» لمصطفى أحمد الزرقا، الصادر عن دار القلم بدمشق، وقد عني ببيان الوظيفة التشريعية للاستصلاح في تنظيم الشؤون العامة المتجددة. وأما الاتجاه الثاني، وهو دراسات إدارة الأزمات والسياسة الشرعية، فمن أظهر ما كتب فيه كتاب «السياسة الشرعية في ضوء نصوص الشريعة ومقاصدها» ليوسف القرضاوي، الصادر عن مكتبة وهبة بالقاهرة، وقد قرر ارتباط تصرف ولي الأمر بالمصلحة وضوابط ذلك، وكتاب «إدارة الأزمات» لمحسن أحمد الخضيري، الصادر عن مكتبة مدبولي بالقاهرة سنة ١٩٩٠م، وهو دراسة إدارية في مفهوم الأزمة ومراحل معالجتها.

وأما الاتجاه الثالث، وهو دراسات الخدمات العامة والأزمات في العراق، فيعتمد بحثنا فيه على الوثائق التخطيطية الرسمية الصادرة عن الجهات العراقية المختصة، وفي مقدمتها خطة التنمية الوطنية للسنوات ٢٠١٨–٢٠٢٢ الصادرة عن وزارة التخطيط، وستراتيجية الموارد المائية والأراضي في العراق للمدة ٢٠١٥–٢٠٣٥ الصادرة عن وزارة الموارد المائية، لما تتضمنه من توصيف مؤسسي لواقع قطاعات الماء والكهرباء والنقل والخدمات. ويتميز البحث الحالي عن الدراسات السابقة جميعًا بأنه يجمع بين التأصيل الأصولي للمصلحة المرسلة والتطبيق المنهجي على أزمات خدمية عراقية محددة، وينتهي إلى نموذج إجرائي لصناعة القرار، وهو مجال ظل بحاجة إلى دراسة أصولية تطبيقية مستقلة.

وقد اقتضت طبيعة الموضوع أن ينتظم البحث في تمهيد وثلاثة مطالب وخاتمة: فالتمهيد يعرض الإطار المفاهيمي والأصولي، ويشمل مفهوم المصلحة المرسلة وموقعها في الاستدلال، ومفهوم الأزمات العامة وإدارتها، والأساس الشرعي لمسؤولية الدولة عن الخدمات العامة. والمطلب الأول يعالج التأصيل الأصولي لتطبيق المصلحة المرسلة في إدارة الأزمات، فيبحث حجيتها ومواقف الأصوليين منها، وضوابط العمل بها في القرارات العامة، والأدوات الأصولية المساندة. والمطلب الثاني يتناول التطبيقات

المعاصرة على الأزمات الخدمية في العراق في أربعة فروع تخص الماء والكهرباء والازدحام والخدمات العامة. والمطلب الثالث يقرر ضوابط الحوكمة ومعايير الموازنة، ويبني النموذج الأصولي المقترح لصنع القرار في الأزمات العامة. ثم تأتي الخاتمة متضمنة أبرز النتائج والتوصيات.

التمهيد

مفهوم المصلحة المرسلة وموقعها في الاستدلال الأصولي

المصلحة في اللغة مأخوذة من مادة (صلح)، وهي تدل على خلاف الفساد، يقال: صلح الشيء صلاحًا وصلوحًا إذا زال عنه الفساد واستقام، والمصلحة واحدة المصالح، وهي ما فيه صلاح ونفع. وقد قرر أهل اللغة أن الصلاح ضد الفساد، وأن الاستصلاح نقيض الاستفساد، فدل أصل الاشتقاق على أن مدار المصلحة على النفع الخالص أو الراجح، وعلى دفع ما يضاد ذلك من وجوه الضرر والخلل.(١)

وأما في الاصطلاح الأصولي فقد ضبط الغزالي المصلحة بضابط مقاصدي دقيق حين قال: «المصلحة عبارة في الأصل عن جلب منفعة أو دفع مضرة»، ثم بيّن أن المراد بها في ميزان الشرع «المحافظة على مقصود الشرع»، ومقصود الشرع من الخلق خمسة: أن يحفظ عليهم دينهم ونفسهم وعقلهم ونسلهم ومالهم، فكل ما يتضمن حفظ هذه الأصول الخمسة فهو مصلحة، وكل ما يفوّت هذه الأصول فهو مفسدة ودفعه مصلحة. وبهذا الضبط تنفصل المصلحة الشرعية عن الشهوات والأغراض العاجلة، ويصير مرجعها إلى مقاصد الشارع دون أهواء المكلفين.(٢)

وأما المصلحة المرسلة فهي المصلحة التي لم يشهد لها من الشارع دليل خاص بالاعتبار ولا بالإلغاء، مع ملاءمتها لجنس تصرفات الشرع ومقاصده الكلية. وسميت مرسلة لإرسالها، أي إطلاقها عن دليل معين يقيدها اعتبارًا أو إلغاءً، فهي معتبرة بجنسها الكلي المستفاد من استقراء أدلة الشريعة، وإن خلت عن شاهد جزئي بعينه. ويعبر عنها بعض الأصوليين بالاستصلاح وبالاستدلال المرسل وبالمناسب المرسل، والمؤدى واحد وإن اختلفت العبارات.(٣)

وتتميز المصلحة المرسلة عن أدلة مجاورة لها في باب الاستدلال: فهي تفارق القياس بأنها تعتمد على المعنى المناسب الكلي من غير أصل معين يقاس عليه، في حين يقوم القياس على إلحاق فرع بأصل منصوص لعلة جامعة. وتفارق الاستحسان بأن الاستحسان عدول عن مقتضى دليل قائم إلى دليل أقوى منه في المسألة، أما المصلحة المرسلة فعمل ابتدائي في محل لا نص فيه. وتفارق سد الذرائع بأن مدار الذرائع على منع الوسائل المفضية إلى المفاسد وإن كانت في ظاهرها مباحة، بينما مدار المصلحة المرسلة على إنشاء تدبير يحقق منفعة عامة لم يرد فيها نص خاص، وكلاهما يلتقيان في اعتبار المآلات ورعاية المقاصد.(٤)

وتنقسم المصالح باعتبار موقف الشارع منها ثلاثة أقسام: مصالح معتبرة شهد الشرع لاعتبارها بأدلة خاصة كحفظ النفس بالقصاص، ومصالح ملغاة شهد الشرع لإلغائها وإن توهم فيها نفع كمصلحة الربا، ومصالح مرسلة سكتت عنها الأدلة الخاصة وهي محل البحث. وتترتب المصالح باعتبار قوتها في ذاتها ثلاث مراتب: ضروريات لا بد منها في قيام مصالح الدين والدنيا بحيث إذا فقدت لم تجر مصالح الدنيا على استقامة، وحاجيات يفتقر إليها من حيث التوسعة ورفع الضيق المؤدي في الغالب إلى الحرج

---

(١) ينظر: لسان العرب، ابن منظور، دار صادر، بيروت، الطبعة الثالثة، ١٤١٤هـ، ج٢، ص٥١٦–٥١٧، مادة (صلح)؛ ومعجم مقاييس اللغة، أحمد بن فارس، تحقيق عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، ١٣٩٩هـ، ج٣، ص٣٠٣.

(٢) المستصفى، أبو حامد الغزالي، تحقيق محمد عبد السلام عبد الشافي، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١٣هـ، ص١٧٤.

(٣) ينظر: الاعتصام، أبو إسحاق الشاطبي، تحقيق سليم بن عيد الهلالي، دار ابن عفان، الخبر، الطبعة الأولى، ١٤١٢هـ، ج٢، ص١١١ ؛ وعلم أصول الفقه، عبد الوهاب خلاف، مكتبة الدعوة الإسلامية، القاهرة، الطبعة الثامنة، (د.ت)، ص٨٤ .

(٤) ينظر: شرح تنقيح الفصول، شهاب الدين القرافي، تحقيق طه عبد الرؤوف سعد، شركة الطباعة الفنية المتحدة، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٣٩٣هـ، ص٤٤٦؛ وأصول الفقه الإسلامي، وهبة الزحيلي، دار الفكر، دمشق، الطبعة الأولى، ١٤٠٦هـ، ج٢، ص٧٥٧ .

والمشقة، وتحسينيات ترجع إلى الأخذ بما يليق من محاسن العادات ومكارم الأخلاق. وهذا الترتيب حاكم على الموازنة عند التعارض، فتقدم الضروريات على الحاجيات، والحاجيات على التحسينيات.[١]
وعلاقة المصلحة المرسلة بمقاصد الشريعة علاقة الفرع بأصله؛ إذ المقاصد هي المعاني والحكم الملحوظة للشارع في جميع أحوال التشريع أو معظمها، والمصلحة المرسلة ثمرة من ثمرات إعمال هذه المقاصد في الوقائع المتجددة التي لا نص فيها. ولذلك اشترط المحققون في المصلحة المرسلة أن تكون منسجمة مع كليات الشريعة، جارية على سننها في جلب المصالح ودرء المفاسد، حتى قرر ابن عاشور أن انتظام أمر الأمة في نظامها الاجتماعي مقصد أعلى تخدمه سائر الأحكام، وبذلك تصير المصلحة المرسلة جسرًا منهجيًا بين النص المتناهي والوقائع غير المتناهية.[٢]

مفهوم الأزمات العامة وإدارتها

الأزمة العامة في الاصطلاح الإداري موقف مفاجئ أو متفاقم يهدد مصالح جوهرية للمجتمع أو لقطاع واسع منه، ويتسم بضيق الوقت، ونقص المعلومات، وتشابك الأسباب، وضغط الرأي العام، ويستلزم قرارات سريعة تتجاوز الإجراءات الاعتيادية. وهي تفترق عن الكارثة بأن الكارثة حدث مدمر واسع الأثر تغلب فيه الخسائر المادية والبشرية الفعلية، وتفترق عن حالة الطوارئ بأن الطوارئ نظام قانوني استثنائي معلن له أحكامه الخاصة، وتفترق عن المشكلة الإدارية بأن المشكلة خلل اعتيادي يعالج بالوسائل الروتينية من غير تهديد جوهري للنظام العام أو للخدمات الأساسية.[٣]
وتتسم الأزمات الخدمية خصوصًا بجملة خصائص: فهي ممتدة الأثر لأنها تمس حاجات يومية متجددة كالماء والكهرباء والتنقل، وهي تراكمية التكوين إذ تنشأ غالبًا من تقادم البنى التحتية وضعف الاستثمار والصيانة، وهي متشابكة القطاعات لأن انقطاع الكهرباء مثلًا يعطل محطات إسالة الماء ومعالجة الصرف الصحي، وهي حساسة اجتماعيًا لأن سوء توزيع الخدمة يولد شعورًا بعدم الإنصاف قد يتحول إلى احتقان عام. وقد وثقت خطة التنمية الوطنية العراقية هذا التشابك حين عالجت قطاعات الماء والكهرباء والنقل ضمن محور واحد للبنى التحتية، مقررة أن النهوض بها شرط لتحسين مستوى المعيشة والخدمات.[٤]
وتمر إدارة الأزمة بمراحل أربع متعاقبة: الوقاية بتقليل احتمالات وقوع الأزمة عبر الصيانة والتخطيط ومعالجة مواطن الضعف، والاستعداد ببناء خطط الطوارئ وتدريب الكوادر وتهيئة الموارد الاحتياطية، والاستجابة بتنفيذ الإجراءات العاجلة عند وقوع الأزمة لاحتواء آثارها وحماية الفئات الأكثر تضررًا، والتعافي بإعادة الأوضاع إلى مسارها الطبيعي واستخلاص الدروس وتطوير النظم. وهذا التقسيم الإداري يلتقي مع المنطق الشرعي في أن دفع المفسدة قبل وقوعها أولى من رفعها بعد الوقوع، وأن التدبير المسبق من جنس الحزم الذي تقتضيه الولاية العامة.[٥]
ويكتسب القرار الإداري في الحالات الاستثنائية طبيعة خاصة؛ إذ يصدر في ظرف يضيق فيه الوقت وتشح فيه المعلومات وتتزاحم فيه البدائل، فيتسع فيه نطاق السلطة التقديرية للإدارة بالقدر اللازم لمواجهة الخطر، مع بقائه محكومًا بمبدأ المشروعية والتناسب. ومن هنا تتأكد قيمة المعلومات والبيانات الدقيقة في العمل الإداري الأزموي، وهي في الميزان الأصولي عين ما يسميه الأصوليون تحقيق المناط؛ لأن الحكم على واقعة بعينها فرع عن تصورها، فمن قرر خطة لتوزيع الماء من غير بيانات صحيحة عن الخزين

---

(١) الموافقات، أبو إسحاق الشاطبي، تحقيق أبي عبيدة مشهور بن حسن آل سلمان، دار ابن عفان، الخبر، الطبعة الأولى، ١٤١٧هـ، ج٢، ص١٧–٢٢.
(٢) مقاصد الشريعة الإسلامية، محمد الطاهر ابن عاشور، تحقيق محمد الطاهر الميساوي، دار النفائس، عمّان، الطبعة الثانية، ١٤٢١هـ، ص٢٥١ .
(٣) ينظر: إدارة الأزمات: منهج اقتصادي إداري، محسن أحمد الخضيري، مكتبة مدبولي، القاهرة، ١٩٩٠م، ص٥٥ .
(٤) خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨–٢٠٢٢، وزارة التخطيط، جمهورية العراق، ٢٠١٨، محور البنى التحتية.
(٥) ينظر: إدارة الأزمات، الخضيري، ص٩٩ ؛ وقانون الدفاع المدني، رقم (٤٤)، لسنة ٢٠١٣، وقد نظم واجبات الوقاية والاستجابة في الحوادث والكوارث العامة.

والاستهلاك والمناطق المتضررة كان كمن أنزل الحكم على غير مناطه، فأخطأ المصلحة وهو يظن أنه يحققها.[١]

الأساس الشرعي لمسؤولية الدولة عن الخدمات العامة

الولاية العامة في التصور الإسلامي أمانة ووظيفة رعائية، غايتها إقامة الدين وسياسة الدنيا به، ورعاية مصالح الجماعة في أمنها ومعاشها وحقوقها. وقد عرّف الماوردي الإمامة بأنها موضوعة لخلافة النبوة في حراسة الدين وسياسة الدنيا، فجعل تدبير شؤون الناس الدنيوية من صميم وظيفة الحكم. ويؤصل لهذا المعنى قول النبي صلى الله عليه وسلم: «كلكم راعٍ وكلكم مسؤول عن رعيته، الإمام راعٍ ومسؤول عن رعيته»[٢] فالحديث يقرر أصل المسؤولية العامة، ويجعل الرعاية وصفًا ملازمًا للولاية، والمحاسبة لازمة من لوازمها.[٣]

وحفظ النفس والمال والصحة والنظام العام من الكليات التي تواردت عليها أدلة الشريعة، قال تعالى: (وَلَا تُلْقُوا بِأَيْدِيكُمْ إِلَى التَّهْلُكَةِ) [البقرة: ١٩٥]، وقال سبحانه: (وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ) [الأنبياء: ٣٠]، فإذا كان الماء قوام الحياة، والكهرباء في العصر الحاضر عصب المرافق الصحية ومحطات الماء وسائر الخدمات، كان تأمينها داخلًا في حفظ النفوس من جهة الوسائل؛ لأن ما لا يتم الواجب إلا به فهو واجب. ومن هذا الباب صارت الخدمات الأساسية في زماننا من الحاجيات التي ترتقي عند الانقطاع الواسع إلى رتبة الضروريات، لتعلق حياة الناس وصحتهم بها تعلقًا مباشرًا.[٤]

وواجب الدولة في توفير الخدمات الأساسية له في الفقه أصل عريق هو ولاية المرافق المشتركة؛ فقد قال النبي صلى الله عليه وسلم: «المسلمون شركاء في ثلاث: في الكلأ والماء والنار»[٥] فدل على أن الموارد الحيوية المشتركة لا تستأثر بها فئة، وأن على الولاية العامة تنظيم الانتفاع بها بما يحفظ حق الجميع. وقد ترجم المشرّع العراقي هذا الأصل في نصوص نافذة، فقرر الدستور أن لكل فرد حق العيش في ظروف بيئية سليمة، وكفل الحق في الرعاية الصحية، وأسند إلى الدولة رسم السياسات المائية بما يضمن التوزيع العادل، كما ناطت القوانين بوزارات الموارد المائية والكهرباء والبلديات إدارة هذه المرافق وتقديم خدماتها.[٦]

ويحكم تصرفات الجهات العامة كلها أصل جامع صاغه الفقهاء في قاعدة: «التصرف على الرعية منوط بالمصلحة»، ومعناها أن سلطة ولي الأمر ومن ينوب عنه سلطة مقيدة بغايتها، فكل قرار عام لا يستند إلى مصلحة معتبرة فهو خارج عن حد الولاية، وكل قرار قام على مصلحة راجحة فهو ماضٍ نافذ في حدود الشرع. وهذه القاعدة أصل نظرية الانحراف بالسلطة في القانون الإداري الحديث؛ لأنها تَجعل المصلحة العامة قيدًا على الغاية من القرار، كما تجعلها معيارًا لرقابة القضاء والجهات الرقابية عليه.[٧]

وعلى هذا الأساس تلتقي السياسة الشرعية بالمصلحة المرسلة التقاء الوظيفة بالدليل؛ فالسياسة الشرعية تدبير الشؤون العامة بما يحقق المصالح ويدفع المفاسد مما لا يخالف الشريعة، والمصلحة المرسلة أوسع أدلتها عملًا في الوقائع الإدارية التي لا نص فيها. غير أن هذا الالتقاء لا يفتح باب السلطة على مصراعيه؛

---

(١) ينظر في تحقيق المناط: الموافقات، الشاطبي، ج٥، ص١٢ .

(٢) أخرجه البخاري في صحيحه، تحقيق محمد زهير بن ناصر الناصر، دار طوق النجاة، الطبعة الأولى، ١٤٢٢هـ، كتاب الجمعة، باب الجمعة في القرى والمدن، رقم (٨٩٣)؛ ومسلم في صحيحه، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء الكتب العربية، القاهرة، ١٣٧٤هـ، كتاب الإمارة، رقم (١٨٢٩).

(٣) الأحكام السلطانية، أبو الحسن الماوردي، دار الحديث، القاهرة، ١٤٢٧هـ، ص١٥.

(٤) ينظر في مراتب الكليات وارتقاء الحاجي إلى الضروري عند عموم البلوى: الموافقات، الشاطبي، ج٢، ص١٧ ؛ وقواعد الأحكام في مصالح الأنام، عز الدين بن عبد السلام، مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة، ١٤١٤هـ، ج١، ص٤–٥.

(٥) الحديث أخرجه أبو داود في سننه، تحقيق محمد محيي الدين عبد الحميد، المكتبة العصرية، صيدا، (د.ت)، كتاب البيوع، باب في منع الماء، رقم (٣٤٧٧).

(٦) ينظر: دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المواد (٣٠) و(٣١) و(٣٣) و(١١٠/ثامنًا) و(١١٤)، الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢)، لسنة ٢٠٠٥؛ وقانون وزارة الموارد المائية، رقم (٥٠)، لسنة ٢٠٠٨؛ وقانون إدارة البلديات، رقم (١٦٥)، لسنة ١٩٦٤.

(٧) مجلة الأحكام العدلية، لجنة من فقهاء الدولة العثمانية، المادة (٥٨)؛ وينظر: الأشباه والنظائر، جلال الدين السيوطي، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١١هـ، ص١٢١.

فالسلطة التقديرية للجهات الإدارية أثناء الأزمات محدودة بحدود ثلاثة: ألا تصادم نصًا أو قاعدة قطعية، وألا تتجاوز قدر الحاجة التي سوغتها، وألا تخل بالعدل والمساواة بين المنتفعين، ويضاف إليها في النظام الدستوري العراقي قيد صريح هو أن تقييد ممارسة الحقوق والحريات لا يكون إلا بقانون أو بناءً عليه، وبما لا يمس جوهر الحق أو الحرية.(١)

المطلب الأول

التأصيل الأصولي لتطبيق المصلحة المرسلة في إدارة الأزمات العامة

أولا: حجية المصلحة المرسلة ومواقف الأصوليين منها

اشتهر المالكية بالتوسع في الاحتجاج بالمصلحة المرسلة حتى نسبت إليهم دون غيرهم، وقد عدها أصحاب مالك أصلًا من أصول مذهبه بنى عليه فروعًا كثيرة في السياسات والتدابير العامة، ونقل القرافي أن الإمام مالكًا اعتمدها في مواضع من اجتهاده، مقررًا أن العمل بالمعنى المناسب الذي لا يشهد له أصل معين واقع في التصرفات العامة عند التأمل في سائر المذاهب، وإن تفاوتت عباراتهم في تسميته. وهذا التوسع المالكي المنضبط هو الذي جعل باب السياسة الشرعية عندهم من أرحب الأبواب في معالجة النوازل العامة.(٢)

وأما الحنفية فلم يفردوا المصلحة المرسلة باسم مستقل في أغلب كتبهم، غير أن مضمونها جارٍ عندهم في باب الاستحسان بضرب من التوسع، ولا سيما الاستحسان بالضرورة والاستحسان بالمصلحة؛ إذ يعدلون عن مقتضى القياس الظاهر إلى حكم آخر تقتضيه حاجة الناس أو تندفع به مفسدة راجحة. وأما الشافعية فظاهر كلام جمهورهم رد الاستصلاح العاري عن شهادة الأصول، لكن محققيهم قبلوا المعنى المناسب إذا كان ملائمًا لتصرفات الشرع؛ فقد اعتبر الجويني المصالح الكلية في أبواب الإمامة وتدبير الأمة اعتبارًا ظاهرًا في كتابه المفرد لأحكام الولاية العامة، وجرى الغزالي على قبول المصلحة إذا كانت ضرورية قطعية كلية، ومثّل لها بمسائل من دقائق الموازنة بين المفاسد.(٣)

وأما الحنابلة فالمنقول عن محققيهم اعتبار المصالح في السياسات والتعزيرات وعمارة المرافق اعتبارًا واسعًا، وقد بحث ابن قدامة الاستصلاح في أصوله وانتهى إلى رجوع المصلحة الملائمة إلى الأدلة المعتبرة، وذهب نجم الدين الطوفي في شرحه لحديث «لا ضرر ولا ضرار» مذهبًا متوسعًا جعل فيه رعاية المصلحة في باب المعاملات والعادات مقدمة عند التعارض، وهو قول تعقبه الأصوليون بأن المصلحة الحقيقية لا تعارض النص الصحيح الصريح، وأن ما توهم من تعارض فمرجعه إلى مصلحة موهومة أو نص ظني المناط.(٤)

وتحرير محل النزاع يكشف أن الاتفاق واقع في طرفين: فالمصلحة الملغاة مردودة باتفاق، والمصلحة المعتبرة بشهادة النصوص معمول بها باتفاق، والخلاف منحصر في المصلحة التي سكت عنها الدليل الخاص وهي ملائمة لتصرفات الشرع. واستدل المثبتون بأدلة أقواها ثلاثة: الاستقراء التام لأحكام الشريعة الدال على أنها معللة برعاية مصالح العباد، وعمل الصحابة رضوان الله عليهم في وقائع كثيرة كجمع المصحف وتدوين الدواوين وتمصير الأمصار واتخاذ السجون، وهي تدابير عامة لا يشهد لأعيانها

---

(١) ينظر: السياسة الشرعية في ضوء نصوص الشريعة ومقاصدها، القرضاوي، ص٧٩ ؛ ودستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٤٦).

(٢) ينظر: شرح تنقيح الفصول، القرافي، ص٤٤٦؛ والاعتصام، الشاطبي، ج٢، ص١١١ .

(٣) ينظر: البرهان في أصول الفقه، إمام الحرمين الجويني، تحقيق عبد العظيم الديب، دار الوفاء، المنصورة، الطبعة الرابعة، ١٤١٨هـ، ج٢، ص٧٢١ ؛ وغياث الأمم في التياث الظلم، الجويني، تحقيق عبد العظيم الديب، مكتبة إمام الحرمين، الطبعة الثانية، ١٤٠١هـ، ص٢١٥ ؛ والمستصفى، الغزالي، ص١٧٤–١٧٦.

(٤) ينظر: روضة الناظر وجنة المناظر، ابن قدامة المقدسي، مؤسسة الريان، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٢٣هـ، ج١، ص٤٧٨ ؛ والتعيين في شرح الأربعين، نجم الدين الطوفي، تحقيق أحمد حاج محمد عثمان، مؤسسة الريان، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١٩هـ، ص٢٣٤ .

نص خاص وإنما شهدت لها المقاصد الكلية، ثم إن وقائع الناس متجددة لا تتناهى والنصوص متناهية، فلو أهملت المصالح المرسلة لخلت وقائع كثيرة عن حكم يواكبها، وذلك ممتنع في شريعة خاتمة عامة.(١)
واعترض المانعون بأن الأخذ بالمصلحة من غير شاهد خاص تشريع بالرأي، وذريعة إلى اختلاف الأحكام باختلاف الأهواء والأزمان، وربما اتخذها ذوو السلطان ستارًا لأغراضهم. وأجيب بأن هذا الاعتراض وارد على المصلحة المطلقة عن الضوابط، والنزاع في مصلحة مقيدة بالاندراج في المقاصد وعدم معارضة النصوص، فرجع الاعتراض إلى سوء الاستعمال دون أصل الدليل، وسوء الاستعمال لا يبطل الأصل وإنما يوجب إحكام ضوابطه. والذي ترجحه أدلة المسألة أن المصلحة المرسلة حجة في التصرفات العامة والسياسات الإدارية خاصة؛ لأن هذا الميدان مبني على تعقل المعاني ورعاية المآلات، وقلّ أن تجد نازلة إدارية معاصرة يسعفها نص خاص، فكان إعمال المصلحة المنضبطة فيه ضرورة منهجية قبل أن يكون اختيارًا أصوليًا، وعليه جرى عمل المحققين قديمًا وحديثًا.(٢)

ثانيا: ضوابط العمل بالمصلحة المرسلة في القرارات العامة

الضابط الأول اندراج المصلحة ضمن مقاصد الشريعة وملاءمتها لتصرفات الشرع، بأن تكون من جنس المصالح التي شهدت النصوص الكلية لاعتبارها، كحفظ النفوس والأموال والصحة العامة والنظام العام، وألا تكون غريبة عن سنن التشريع. وتطبيقه في القرار الأزموي أن يسأل صانع القرار قبل إصداره: أي كلي من كليات الشريعة يخدم هذا القرار؟ فإن لم يجد له مستندًا مقاصديًا واضحًا كان القرار متهمًا في مشروعيته الغائية، وإن وجده صنّفه في رتبته من الضروري أو الحاجي أو التحسيني ليبني عليه الموازنة.(٣)
والضابط الثاني تحقق المصلحة أو غلبة الظن بوقوعها، فلا يعول على مصلحة موهومة أو مظنونة ظنًا مرجوحًا؛ لأن ترتيب القرارات العامة على الأوهام مفسدة محضة. ومقتضى هذا الضابط في إدارة الأزمات وجوب بناء القرار على بيانات موثقة ودراسات فنية، فقطع طريق حيوي بدعوى تخفيف الازدحام من غير دراسة مرورية تثبت غلبة الظن بالنفع تصرف قائم على التخمين. والضابط الثالث عموم النفع، بأن تعود المصلحة على عامة الناس أو على جمهورهم، لا على فئة بعينها أو جهة نافذة؛ إذ الولاية العامة إنما شرعت لرعاية المجموع، وتخصيص منافع الأزمة بفئة دون موجب معتبر من أظهر صور الانحراف بالسلطة.(٤)
والضابط الرابع خلو المصلحة من معارضة نص قطعي أو إجماع؛ لأن النص القطعي مصلحة محققة بتقدير الشارع، فما عارضه فهو مفسدة وإن تزيا بزي المصلحة، ولا يرد على هذا الضابط إعمال المصلحة في تنزيل النصوص الظنية المناط أو في مساحات العفو التي لا نص فيها، فذلك عين وظيفتها.
ويلحق بهذه الضوابط الأصولية ضوابط إجرائية استخلصها البحث من قواعد الموازنة ومبادئ المشروعية: تناسب القرار مع حجم الأزمة فلا يعالج خلل محدود بإجراء شامل، واختيار الوسيلة الأقل إضرارًا عند تعدد الوسائل المحققة للمقصود، وعدالة توزيع المنافع والأعباء بين المناطق والفئات، والتحديد الزمني للإجراءات الاستثنائية بحيث تزول بزوال موجبها؛ لأن ما جاز لعذر بطل بزواله، ثم خضوع القرار للمراجعة والرقابة الإدارية والقضائية تحقيقًا لمبدأ المساءلة.(٥)
وبهذه الضوابط مجتمعة تتحول المصلحة المرسلة من فكرة عامة قابلة للتوظيف السيئ إلى منهج صارم لفحص القرارات؛ فالضوابط الأربعة الأولى تفحص مشروعية غاية القرار ومضمونه، والضوابط

---

(١) ينظر: الاعتصام، الشاطبي، ج٢، ص١١١–١٢٩؛ والاستصلاح والمصالح المرسلة، مصطفى الزرقا، ص١٥ .
(٢) ينظر: المحصول، فخر الدين الرازي، تحقيق طه جابر فياض العلواني، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثالثة، ١٤١٨هـ، ج٦، ص١٦٢ ؛ والإحكام في أصول الأحكام، سيف الدين الآمدي، تحقيق عبد الرزاق عفيفي، المكتب الإسلامي، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٢هـ، ج٤، ص١٦٠ ؛ وضوابط المصلحة، البوطي، ص١١٩ .
(٣) ضوابط المصلحة في الشريعة الإسلامية، البوطي، ص١١٠ .
(٤) ينظر: المستصفى، الغزالي، ص١٧٤–١٧٦؛ ونظرية المصلحة في الفقه الإسلامي، حسين حامد حسان، ص٦٠٧ .
(٥) ينظر: الأشباه والنظائر، زين الدين ابن نجيم، تحقيق زكريا عميرات، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١٩هـ، ص٧٣ ؛ ومجلة الأحكام العدلية، المادة (٢٣): «ما جاز لعذر بطل بزواله».

الإجرائية الخمسة تفحص مشروعية وسيلته وطريقة تنفيذه وأمده. وأي قرار استثنائي يسقط في واحد من هذين الفحصين يفقد سنده الأصولي، ويستحق النقض أو التعديل، وبذلك يغلق الباب أمام تحويل خطاب المصلحة إلى ذريعة دائمة لتوسيع الصلاحيات وتقييد الحقوق.[١]

ثالثا: الأدوات الأصولية المساندة لإدارة الأزمات

أولى هذه الأدوات تحقيق المناط بنوعيه؛ فتحقيق المناط العام إثبات تحقق علة الحكم الكلي في نوع الواقعة، وتحقيق المناط الخاص النظر في آحاد الوقائع وأعيان المكلفين والأحوال. وترجمته في إدارة الأزمات أن القاعدة الكلية، كوجوب تقديم الأشد ضررًا في الإغاثة، لا تنزل على أرض الواقع إلا بعد تشخيص دقيق يجيب عن أسئلة محددة: أين مواطن الضرر الأشد؟ وما حجم المتضررين؟ وما الموارد المتاحة؟ فجودة البيانات شرط في صحة تنزيل الحكم، وضعفها يفسد التطبيق وإن صحت القاعدة. ويسانده تنقيح المناط، وهو تهذيب علة التدبير من الأوصاف الطردية التي لا أثر لها؛ فإذا تقرر أن مناط أولوية التجهيز بالكهرباء هو حيوية المرفق وأثره في حفظ النفوس، وجب إلغاء أوصاف لا مدخل لها في هذا المناط كنفوذ الجهة أو موقعها الاجتماعي.[٢]

وثانيتها اعتبار المآلات، ومعناه أن المجتهد وصانع القرار لا يحكمان على الفعل بمقتضى حاله فحسب، وإنما ينظران إلى ما يؤول إليه من نتائج قريبة وبعيدة؛ فرب قرار مشروع في صورته يفضي تطبيقه إلى مفسدة تربو على مصلحته فيمنع لمآله، ورب إجراء تبدو كلفته العاجلة ثقيلة ومآله حفظ مصالح كبرى فيشرع لمآله. ومن تطبيقاته في الأزمات النظر في الآثار الاجتماعية لقرارات التقنين: فتقنين الماء الذي يحفظ الخزين الاستراتيجي قد يفضي إذا أسيء توزيعه إلى إتلاف مصادر رزق فئات زراعية بأكملها، فيلزم تعديل التوزيع أو جبر الضرر دفعًا لمآل الإفقار.[٣]

وثالثتها فقه الموازنات وفقه الأولويات، وقد أحكم العز بن عبد السلام أصولهما بتقريره أن المصالح والمفاسد متفاوتة الرتب، وأن الشريعة مبنية على تحصيل أعظم المصلحتين بتفويت أدناهما، ودرء أعظم المفسدتين باحتمال أدناهما. ويستند هذان الفقهان إلى قواعد كلية محكمة: فقاعدة «الضرر يزال» توجب على الإدارة رفع أسباب الأزمة لا الاكتفاء بتسكين أعراضها، وقاعدة «يتحمل الضرر الخاص لدفع ضرر عام» تسوغ إجراءات كإزالة التجاوزات على شبكات الماء والكهرباء وإن تضرر أصحابها، بشرط انحصار الطريق في ذلك وجبر ما يستحق الجبر، وقاعدة «الضرر الأشد يزال بالضرر الأخف» تحكم اختيار البدائل عند تزاحم المفاسد.[٤]

ورابعتها قاعدة «درء المفاسد مقدم على جلب المصالح»، وهي قاعدة أغلبية لا مطردة؛ إذ محلها ما إذا تساوت المفسدة والمصلحة أو تقاربتا، أما إذا كانت المصلحة عظيمة راجحة والمفسدة يسيرة مغمورة فجانب المصلحة أولى بالاعتبار، وإغفال هذا القيد يفضي إلى شلل إداري يعطل كل مشروع نافع بحجة احتمال مفسدة هامشية. وخامستها قاعدة «المشقة تجلب التيسير» وفروعها في الرخص العامة، وهي سند التخفيفات الإجرائية أثناء الأزمات كتبسيط المعاملات وتمديد الآجال. ثم يجمع هذه الأدوات كلها أصل مقرر عند المحققين هو تغير الفتوى والتدبير بتغير الأزمان والأحوال والمصالح المعتبرة؛ فالتدابير المبنية على المصالح المرسلة اجتهادية الطبع، دائرة مع مصالحها وجودًا وعدمًا، فإذا تغير الحال وجبت مراجعة التدبير، وهذا هو الأساس الأصولي لمبدأ المراجعة الدورية للقرارات الاستثنائية الذي سيبنى عليه النموذج المقترح.[٥]

المطلب الثاني
التطبيقات المعاصرة للمصلحة المرسلة على الأزمات الخدمية في العراق

---

(١) ينظر: ضوابط المصلحة، البوطي، ص٢١٦ ؛ ومقاصد الشريعة الإسلامية، ابن عاشور، ص٣٠٠ .

(٢) الموافقات، الشاطبي، ج٥، ص١٢ .

(٣) الموافقات، الشاطبي، ج٥، ص١٧٧ .

(٤) قواعد الأحكام في مصالح الأنام، العز بن عبد السلام، ج١، ص٤–٨؛ ومجلة الأحكام العدلية، المواد (٢٠) و(٢٦) و(٢٧).

(٥) ينظر: الأشباه والنظائر، السيوطي، ص٧٦ ؛ ومجلة الأحكام العدلية، المادتان (١٧) و(٣٠)؛ وشرح القواعد الفقهية، أحمد بن الشيخ محمد الزرقا، دار القلم، دمشق، الطبعة الثانية، ١٤٠٩هـ، ص١٤٧ .

أولا: تطبيق المصلحة المرسلة على أزمة الماء

توصف أزمة الماء في العراق في الوثائق الرسمية بأنها أزمة موارد وإدارة معًا؛ فقد سجلت ستراتيجية الموارد المائية والأراضي تراجع الإيرادات المائية الواردة إلى نهري دجلة والفرات بفعل مشاريع دول المنبع وتغير المناخ وتعاقب مواسم الجفاف، مع ارتفاع الطلب السكاني والزراعي، وتقادم شبكات الإسالة، وتفشي التجاوزات على الحصص والشبكات، وتدهور نوعية المياه في مناطق واسعة. فالمشكلة إذن مركبة من شح في المورد وخلل في التوزيع وهدر في الاستعمال، وهذا التركيب هو الذي يجعلها ميدانًا نموذجيًا لإعمال فقه الموازنات.(١)

والمصلحة المرادة من التدخل العام هنا حفظ النفوس والصحة العامة بتأمين ماء الشرب، وحفظ الأموال بصيانة الزراعة والثروة الحيوانية، وحفظ النظام العام بمنع نزاعات الماء بين المناطق. والمفاسد المحتملة من إجراءات المعالجة تقييد حرية الانتفاع الخاص، والإضرار بمزارعين تعتمد معايشهم على الإرواء، واحتمال التمييز بين المناطق في التوزيع. والقاعدة الأصولية الحاكمة قاعدة الأولويات المقاصدية: فماء الشرب والاستعمالات الإنسانية الضرورية في رتبة الضروري لتعلقه بحفظ النفس مباشرة، والإرواء الزراعي في رتبة الحاجي وقد يرتقي إلى الضروري في حق من لا معاش له سواه، والاستعمالات التجميلية والترفيهية في رتبة التحسيني، ومقتضى الترتيب تقديم الأعلى عند الشح وجواز تقييد الأدنى لحسابه.(٢)

وعند تحليل البدائل المتاحة تتزاحم وسائل عدة: تنظيم الحصص المائية بالمناوبة بين المناطق والمحاصيل، وتقديم المناطق الأكثر تضررًا وشحًا في الإطلاقات، وحملات إزالة التجاوزات على الأنهر والشبكات، وفرض عقوبات إدارية على الهدر والتلوث استنادًا إلى قانون حماية وتحسين البيئة، وتقييد بعض الاستعمالات الخاصة مؤقتًا كغسل المركبات بمياه الإسالة وقت الذروة، وترشيد الاستعمال الزراعي بتقنيات الري الحديثة. والموازنة الأصولية ترجح البدء بالوسائل الأقل مساسًا بالحقوق، كالترشيد وإصلاح الشبكات ومنع الهدر، قبل الانتقال إلى التقييد المباشر للانتفاع؛ لأن اختيار أخف الوسيلتين عند حصول المقصود بهما واجب الرعاية.(٣)

ويخلص التوجيه الأصولي إلى مشروعية تنظيم الحصص وتقييد بعض الاستعمالات الخاصة عند الشح، استنادًا إلى المصلحة المرسلة وقاعدة تحمل الضرر الخاص لدفع الضرر العام، وإلى الأصل النبوي في شركة الناس في الماء الذي يمنع الاستئثار به عند حاجة العامة.(٤) وتنضبط هذه المشروعية بشروط وضمانات: صدور التقييد عن الجهة المختصة بقرار معلل مستند إلى بيانات الخزين والإيرادات، وعمومه على المتماثلين من غير محاباة، وتقديم حاجات الشرب والمرافق الصحية على كل استعمال، وتحديده بمدة الجفاف أو الشح، وإتاحة التظلم منه، وجبر الضرر غير المعتاد الذي يلحق أفرادًا بأعيانهم متى تحقق موجبه الشرعي والقانوني؛ إذ التضحية بمصلحة الخاص لمصلحة العام تسوغ التقديم ولا تسوغ الإهدار.(٥)

ثانيا: تطبيق المصلحة المرسلة على أزمة الكهرباء

أزمة الكهرباء من أقدم الأزمات الخدمية العراقية وأشدها التصاقًا بحياة السكان؛ فقد وثقت خطة التنمية الوطنية الفجوة المزمنة بين الطاقة المنتجة والطلب الفعلي، وما يصاحبها من ضياع في نسب النقل

---

(١) استراتيجية الموارد المائية والأراضي في العراق ٢٠١٥–٢٠٣٥، الخلاصة التنفيذية، وزارة الموارد المائية، جمهورية العراق، ٢٠١٤، القسم الخاص بتقويم الموارد المائية والطلب عليها؛ وخطة التنمية الوطنية ٢٠١٨–٢٠٢٢، وزارة التخطيط، ٢٠١٨، محور البنى التحتية، قطاع الموارد المائية.

(٢) ينظر في ترتيب المصالح وتقديم الضروري: الموافقات، الشاطبي، ج٢، ص١٧–٢٢؛ وقواعد الأحكام، العز بن عبد السلام، ج١، ص٦٠ .

(٣) قانون حماية وتحسين البيئة، رقم (٢٧)، لسنة ٢٠٠٩؛ وينظر: مجلة الأحكام العدلية، المادة (٢٧)؛ وقانون وزارة الموارد المائية، رقم (٥٠)، لسنة ٢٠٠٨.

(٤) الحديث في سنن أبي داود، كتاب البيوع، باب في منع الماء، رقم (٣٤٧٧).

(٥) ينظر: مجلة الأحكام العدلية، المادة (٢٦)؛ وضوابط المصلحة، البوطي، ص٢٤٩ .

والتوزيع بسبب تقادم الشبكات والتجاوز عليها، واضطرار الأسر إلى الاعتماد على المولدات الأهلية بكلف مرتفعة. وتتضاعف خطورة هذه الأزمة بتشابكها مع غيرها؛ إذ يتوقف على التيار الكهربائي عمل محطات إسالة الماء ومشاريع الصرف الصحي والمستشفيات، فانقطاعه المديد اعتداء غير مباشر على الضروريات نفسها.(١)

والمصلحة المقصودة من التدخل هنا حفظ النفوس بإدامة عمل المرافق الحيوية، وحفظ الأموال بحماية النشاط الاقتصادي، ورفع الحرج عن الناس في معاشهم اليومي، والمفاسد المحتملة تفاوت ساعات التجهيز بين المناطق تفاوتًا يخل بالمساواة، وإرهاق محدودي الدخل بالتعرفة أو بأسعار الاشتراكات الأهلية، والإضرار بمن تقطع عنهم الحمولات الزائدة. والقاعدتان الحاكمتان هما ترتيب الأولويات بحسب الرتبة المقاصدية، والموازنة بين الضررين باحتمال الأخف؛ ومقتضاهما أن يقدم في التجهيز ما تتعلق به الحياة مباشرة: المستشفيات ومحطات إسالة الماء ومشاريع الصرف الصحي ومنظومات الأمن، ثم الاستهلاك المنزلي الأساسي، ثم الأنشطة الإنتاجية، ثم الكماليات، وأن يكون القطع المبرمج عند العجز موزعًا بالسوية بين الأحياء المتماثلة في الحاجة، معلنًا بجداول مسبقة ليتمكن الناس من تدبير أمورهم.(٢)

وفي تحليل البدائل تتزاحم إجراءات متفاوتة الكلفة والأثر: مكافحة التجاوز على الشبكات واستيفاء الأجور ممن يستهلك من غير عداد، وتنظيم عمل المولدات الأهلية بتسعير جهات الإدارة المحلية ومراقبة الالتزام به حماية للمشتركين من الغبن، وترشيد الاستهلاك الحكومي والمنزلي، ودعم مشاريع الطاقة الشمسية لتخفيف الحمل على المنظومة، واللجوء إلى التعاقدات العاجلة لشراء الطاقة أو نصب المحطات عند اشتداد العجز. والميزان الأصولي يجيز التعاقدات العاجلة بقدر الضرورة مع تشديد الرقابة عليها؛ لأن الاستعجال مظنة ضعف التنافس وارتفاع الكلفة وتسرب الفساد، والضرورة تقدر بقدرها، فما جاز منها لسد العجز الحاد لا يتخذ نمطًا دائمًا يعطل التخطيط الرشيد.(٣)

أما فرض الرسوم أو تعديل التعرفة فتحكمه ضوابط العدل التوزيعي: فالتعرفة التصاعدية التي تحمل كبار المستهلكين أكثر من محدودي الاستهلاك أقرب إلى قاعدة الغرم بالغنم وإلى مقصد حماية الفئات الضعيفة، ويحسن أن يقترن أي تعديل بإصلاح الجباية أولًا حتى لا يتحمل الملتزمون وحدهم كلفة تهرب المتجاوزين. ويخلص التوجيه الأصولي إلى أن سياسات الأولوية والقطع المبرمج وتنظيم المولدات مشروعة استنادًا إلى المصلحة المرسلة، بشرط إعلان معاييرها، والمساواة في تطبيقها، ومراجعتها دوريًا مع تحسن الإنتاج، وحماية محدودي الدخل بدعم مباشر أو شرائح مخفضة، ومساءلة المقصرين في الجباية والصيانة؛ لأن التصرف على الرعية منوط بالمصلحة، والإخلال بمقتضاها موجب للمسؤولية.(٤)

ثالثا: تطبيق المصلحة المرسلة على أزمة الازدحام المروري

يتفاقم الازدحام المروري في المدن العراقية الكبرى، وفي بغداد خاصة، بفعل عوامل موثقة في الأدبيات التخطيطية الرسمية: نمو أعداد المركبات نموًا متسارعًا، وضعف منظومات النقل العام، وتقادم شبكة الطرق وقصور صيانتها، وانتشار السيطرات الأمنية والتجاوزات على حرم الطرق والأرصفة، وتركز الدوائر والمؤسسات في مراكز المدن. وليست كلفة الازدحام قاصرة على ضياع الوقت؛ فهي تمتد إلى إعاقة سيارات الإسعاف والإطفاء، وزيادة استهلاك الوقود والتلوث، وإجهاد السكان، وتعطيل مصالح لا تحصى، فتمس بذلك حفظ النفس والمال والصحة معًا.(٥)

---

(١) خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨–٢٠٢٢، وزارة التخطيط، جمهورية العراق، ٢٠١٨، محور البنى التحتية، قطاع الكهرباء؛ وينظر: قانون وزارة الكهرباء، رقم (٥٣)، لسنة ٢٠١٧.

(٢) ينظر: قواعد الأحكام، العز بن عبد السلام، ج١، ص٦٠ ؛ ومجلة الأحكام العدلية، المادتان (٢٨) و(٢٩).

(٣) ينظر: الأشباه والنظائر، ابن نجيم، ص٧٣ ، وفيه قاعدة: ما أبيح للضرورة يقدر بقدرها؛ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم (٢١)، لسنة ٢٠٠٨، وقد خول مجالس المحافظات صلاحيات في الشأن الخدمي المحلي.

(٤) مجلة الأحكام العدلية، المادتان (٥٨) و(٨٧)؛ وينظر: السياسة الشرعية، القرضاوي، ص٧٩ .

(٥) ينظر: خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨–٢٠٢٢، وزارة التخطيط، ٢٠١٨، محور البنى التحتية، قطاع النقل؛ وقانون المرور، رقم (٨٦)، لسنة ٢٠٠٤.

والمصلحة المرادة هنا انسياب الحركة بما يحفظ الأرواح والأوقات والأموال ويمكّن مركبات الطوارئ من أداء وظيفتها، والمفاسد المحتملة تقييد حرية التنقل، والإضرار بأصحاب المحال الواقعة على الطرق المغلقة، وإرهاق ساكني المناطق التي تتحول إليها الحركة. والقاعدة الحاكمة أن حرية التنقل حق مكفول لا يقيد إلا بموجب معتبر وبقدر الحاجة؛ فتحويل اتجاهات السير، وغلق بعض الطرق غلقًا مؤقتًا لأعمال الصيانة أو لمناسبات الذروة، وتخصيص مسارات للنقل الجماعي ولمركبات الطوارئ، وتقييد دخول الشاحنات إلى مراكز المدن في أوقات معينة، كلها تدابير مبناها المصلحة المرسلة، وتصح متى غلب على الظن نفعها بدراسة مرورية، وكانت مؤقتة أو دورية معلنة، وروعي فيها تهيئة البدائل قبل المنع.(١)

وتحليل البدائل يقدم الحلول الهيكلية على الحلول التقييدية: فتطوير النقل العام وتعدد وسائطه يعالج أصل الداء بتقليل الحاجة إلى المركبة الخاصة، وتنظيم أوقات الدوام الرسمي وتوزيعها يخفف ذروة الطلب على الطرق من غير مساس بحق أحد، واعتماد الإشارات الذكية والمراقبة الرقمية يرفع كفاءة الشبكة القائمة بكلفة يسيرة، وإزالة التجاوزات المؤثرة في حرم الطرق يرد للشبكة طاقتها المغتصبة، وهو من إزالة الضرر الواجبة. فإذا استنفدت هذه الوسائل أو ضاق الوقت عن انتظار ثمارها ساغ الانتقال إلى التقييد المباشر بالضوابط المتقدمة، عملًا بقاعدة ارتكاب أخف الضررين لدفع أشدهما.(٢)

ويخلص التوجيه الأصولي إلى أن سلطة الضبط المروري سلطة تقديرية مقيدة بالغاية والتناسب؛ فما كان من تدابيرها محققًا لمصلحة عامة راجحة بأخف ضرر ممكن فهو مشروع نافذ، وما جاوز قدر الحاجة أو دام بعد زوال موجبه أو ميز بين الناس من غير مسوغ فهو تعسف مردود. ويتمم هذا التوجيه ضمانان: أولهما تعويض المتضررين ضررًا خاصًا غير معتاد من الإجراءات العامة متى تحقق موجبه الشرعي والقانوني، كمن هدم متجره المرخص لتوسعة طريق عام، جمعًا بين حق الجماعة في المرفق وحق الفرد في ماله؛ إذ حرمة الأموال ثابتة بالنصوص وبالدستور الذي منع الاستملاك إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل، وثانيهما نشر الدراسات التي بنيت عليها القرارات المرورية الكبرى ليتحقق الاطمئنان العام إلى جديتها.(٣)

رابعا: تطبيق المصلحة المرسلة على أزمات الخدمات العامة

تتسع دائرة الخدمات العامة لتشمل جمع النفايات ومعالجتها، وشبكات الصرف الصحي، والخدمات البلدية من تعبيد وإنارة وتشجير، والخدمات الصحية والتعليمية، وتشهد هذه القطاعات في العراق تفاوتًا واضحًا بين المناطق، وضعفًا في التغطية بمشاريع المعالجة، وتراكمًا للنفايات في أطراف المدن، وضغطًا شديدًا على المؤسسات الصحية والتعليمية في أوقات الطوارئ، وهو ما أفردت له الوثائق التخطيطية الوطنية معالجات ضمن محوري البنى التحتية والتنمية البشرية. وتزداد هذه الأزمات حدة عند الطوارئ الصحية أو النزوح أو الفيضانات، حيث يتضاعف الطلب على الخدمة وتتقلص القدرة على تقديمها.(٤)

والمصلحة المقصودة بالتدخل هنا حفظ الصحة العامة والبيئة، وصيانة كرامة السكان في عيشهم، وإدامة مرافق التعليم والعلاج، والمفاسد المحتملة سوء ترتيب الأولويات بتقديم الكمالي على الضروري، وتسرب الفساد إلى التعاقدات، وحرمان الأطراف والأرياف لحساب المراكز. والقواعد الحاكمة ثلاث: تقديم الأشد حاجة في توزيع الموارد لأن رعاية الضروريات مقدمة، وإزالة الضرر البيئي والصحي وجوبًا لقاعدة الضرر يزال ولإيجاب القانون معالجة أسباب التلوث، وإناطة كل تصرف مالي وإداري بالمصلحة العامة إناطة تستوجب التعليل والتوثيق. ومقتضى ذلك أن خرائط الإنفاق الخدمي تصاغ على أساس مؤشرات الحرمان الموثقة لا على أساس الضغوط والمجاملات.(٥)

---

(١) ينظر: دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادتان (٤٤) و(٤٦)؛ ومجلة الأحكام العدلية، المادة (٢٦).

(٢) ينظر: مجلة الأحكام العدلية، المواد (٢٠) و(٢٧) و(٣٠)؛ وقانون إدارة البلديات، رقم (١٦٥)، لسنة ١٩٦٤، في صلاحيات البلديات في تنظيم الطرق.

(٣) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٢٣)؛ وينظر: قواعد الأحكام، العز بن عبد السلام، ج٢، ص١٨٩ .

(٤) خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨–٢٠٢٢، وزارة التخطيط، جمهورية العراق، ٢٠١٨، محورا البنى التحتية والتنمية البشرية؛ وينظر: قانون إدارة البلديات، رقم (١٦٥)، لسنة ١٩٦٤.

(٥) قانون حماية وتحسين البيئة، رقم (٢٧)، لسنة ٢٠٠٩؛ ومجلة الأحكام العدلية، المادتان (٢٠) و(٥٨).

وفي الطوارئ الصحية والتعليمية يجيز الميزان الأصولي تدابير استثنائية مبناها المصلحة المرسلة ورفع الحرج: كإعادة توزيع الملاكات الطبية مؤقتًا نحو مناطق التفشي، وتحويل بعض المنشآت العامة إلى مراكز إيواء أو علاج، واعتماد التعليم عن بعد عند تعذر الحضور، وتبسيط الإجراءات الإدارية وتقديم الخدمات رقميًا لتقليل الزحام والكلفة وقطع طرق الابتزاز الوظيفي. وتحكم التعاقدات الحكومية العاجلة في هذه الظروف قاعدة الضرورة تقدر بقدرها؛ فيقتصر الاستثناء من إجراءات المنافسة على ما تمليه الحاجة الملجئة، مع توثيق مبررات كل تعاقد وأسعاره وإخضاعه لرقابة لاحقة مشددة، لأن رفع القيود الإجرائية من غير رفع الرقابة هو الجمع الصحيح بين الفاعلية والنزاهة.(١)

ويكتمل التوجيه الأصولي في هذا الميدان بركنين: أولهما مكافحة الفساد والهدر في المشروعات الخدمية، وهي فرض محكم لأن المال العام أمانة، والاعتداء عليه جناية على حق الجماعة كلها، وقد قرر الدستور أن للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن، فكل تدبير رقابي يحفظها، كنشر عقود المشاريع الخدمية وكلفها ونسب إنجازها، مصلحة مرسلة ظاهرة الاعتبار. وثانيهما المشاركة المجتمعية في تحديد الأولويات عبر المجالس المحلية واستطلاع حاجات السكان؛ لأن أهل كل محلة أدرى بمواطن الخلل فيها، ومشاركتهم تصحح تحقيق المناط، وترفع الثقة بالقرار، وتحول الرقابة الشعبية من خصومة إلى شراكة، وذلك كله من تمام الرعاية التي أنيطت بالولاية العامة.(٢)

المطلب الثالث

ضوابط الحوكمة والنموذج الأصولي المقترح لإدارة الأزمات العامة

أولا: الضوابط الشرعية والقانونية للقرارات الاستثنائية

يقوم البناء الرقابي للقرارات الاستثنائية على ضوابط تتصل بمصدر القرار ومضمونه: فأولها صدوره من الجهة المختصة قانونًا؛ لأن الولاية شرط في نفاذ التصرف العام، ومن تصرف في غير ولايته كان تصرفه لغوًا وإن حسنت نيته. وثانيها استناده إلى حاجة حقيقية قائمة أو غالبة الوقوع تثبتها البيانات، فتنتفي القرارات الاستباقية المبنية على التهويل. وثالثها وضوح الهدف بحيث يمكن قياس تحققه لاحقًا، فالقرار الذي لا يعرف له هدف محدد لا يمكن تقويمه ولا محاسبة متخذه. ورابعها تناسب الوسيلة مع حجم الأزمة، فلا يواجه خلل موضعي بإجراء عام شامل. وخامسها التحديد الزمني، فتقيد الإجراءات الاستثنائية بمدة أو بشرط زوال الموجب؛ لأن ما جاز لعذر بطل بزواله.(٣)

وتتصل طائفة ثانية من الضوابط بآثار القرار على الناس: فسادسها المساواة بين المواطنين في التكاليف والمنافع، فلا يخص حي بالقطع الطويل ويعفى نظيره من غير فارق معتبر، إعمالًا للنص الدستوري القاضي بأن العراقيين متساوون أمام القانون. وسابعها حماية الفئات الضعيفة من ذوي الدخل المحدود والمرضى وكبار السن، بإعفاءات أو دعم أو استثناءات مدروسة؛ لأن رفع الحرج عن أهل الحاجة أسبق في ميزان الشرع. وثامنها الشفافية بإعلان القرار ومبرراته ومدته ومعايير تطبيقه، فالكتمان مظنة التهمة ومفسدة للثقة العامة. وتاسعها المشاركة المجتمعية في صياغة الأولويات كلما اتسع الوقت لذلك، فإن ضاق وجب على الأقل الإعلام والتسبيب.(٤)

وتتصل طائفة ثالثة بالرقابة على القرار بعد صدوره: فعاشرها خضوعه للرقابة القضائية والإدارية طعنًا وإلغاءً وتعويضًا، فباب القضاء مفتوح على تصرفات الإدارة لا يغلقه ظرف استثنائي، وحادي عشرها المساءلة عن الخطأ الجسيم والإهمال، فالسلطة أمانة والتفريط فيها موجب للضمان أو العقوبة بحسب الحال، وثاني عشرها مراجعة القرار دوريًا عند تغير الظروف، فما بني على مصلحة يدور معها وجودًا وعدمًا، وثالث عشرها التعويض عن الأضرار الخاصة غير المعتادة التي تصيب أفرادًا بأعيانهم من

---

(١) ينظر: الأشباه والنظائر، السيوطي، ص٨٣ ؛ ومجلة الأحكام العدلية، المادتان (٢١) و(٢٢).

(٢) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (٢٧)؛ وقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم (٢١)، لسنة ٢٠٠٨؛ والحديث المتقدم: «كلكم راع وكلكم مسؤول عن رعيته»، صحيح البخاري، رقم (٨٩٣).

(٣) مجلة الأحكام العدلية، المادة (٢٣)؛ وينظر: الأحكام السلطانية، الماوردي، ص١٥ ، في اشتراط الولاية لنفاذ التصرفات العامة.

(٤) دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادة (١٤)؛ وينظر: مقاصد الشريعة الإسلامية، ابن عاشور، ص٣٢٩ ، في مقصد المساواة.

جراء الإجراءات العامة متى تحققت أسبابه؛ جمعًا بين تقديم المصلحة العامة وصيانة الحقوق الخاصة عن الإهدار.[١]

ثانيا: معايير الموازنة بين المصالح والمفاسد

تحتاج الموازنة بين المصالح والمفاسد إلى معايير محددة تخرجها من الانطباع إلى المنهج، ويمكن حصر أهمها في اثني عشر معيارًا: رتبة المصلحة في سلم الضروريات والحاجيات والتحسينيات، ودرجة الضرورة الملجئة إلى الإجراء، وعدد المستفيدين منه واتساع دائرة نفعه، وحجم الضرر المدفوع به، ومقدار الضرر الناتج عن القرار نفسه، واحتمال تحقق النتيجة المرجوة بحسب الدراسات والخبرة، ومدة الإجراء وقابليته للإنهاء، ووجود بدائل أقل كلفة أو ضررًا، وإمكان التراجع عن القرار وتصحيحه إذا أخفق، والعدالة في توزيع الأعباء بين الفئات والمناطق، والأثر المستقبلي على الأجيال والموارد، وتوافق الإجراء مع الدستور والقانون النافذ. وكل قرار استثنائي يعرض على هذه المعايير مجتمعة، فما رجحت مصلحته وفقها مضى، وما تكافأ أو رجحت مفسدته رد أو عدل.[٢]

ويوضح الجدول الآتي كيفية إعمال هذه المعايير في نماذج مختارة من الأزمات الأربع محل الدراسة:

الأزمة	القرار المقترح	المصلحة المراد تحقيقها	المفسدة المحتملة	الرتبة المقاصدية	القاعدة الأصولية	درجة التناسب	الضمانات المطلوبة	النتيجة
الماء	تقنين الحصص الزراعية في موسم الجفاف	تأمين ماء الشرب والاستعمال الإنساني لعموم السكان	الإضرار بمعايش المزارعين	ضروري (حفظ النفس)	يتحمل الضرر الخاص لدفع الضرر العام	مرتفعة عند الشح الشديد	التوقيت بموسم الشح، دعم الري الحديث، جبر الضرر	مشروع بشروطه
الكهرباء	قطع مبرمج مع استثناء المرافق الحيوية	إدامة المستشفيات ومحطات الماء والمرافق الحيوية	تفاوت ساعات التجهيز بين المناطق	ضروري وحاجي	الضرر الأشد يزال بالضرر الأخف	مرتفعة عند العجز المؤكد	إعلان الجداول، المساواة بين المتماثلين، المراجعة الدورية	مشروع بشروطه
الازدحام	غلق طريق مركزي غلقًا دائمًا من غير دراسة مرورية	تخفيف مفترض للزحام	تعطيل مصالح السكان والمحال القائمة	حاجي	اشتراط تحقق المصلحة أو غلبة الظن بها	منخفضة لغياب الدراسة	غير متوافرة	مردود حتى يثبت رجحان المصلحة
الخدمات	تعاقد عاجل لرفع النفايات المتراكمة	حفظ الصحة العامة والبيئة	مظنة الفساد وارتفاع الكلفة	ضروري (الصحة العامة)	الضرورة تقدر بقدرها	مرتفعة مع الرقابة	توثيق المبررات، تدقيق لاحق، تسعير مرجعي	مشروع بشروطه

ويلاحظ من الجدول أن النتيجة تتغير بتغير عناصر الموازنة؛ فالقرار الواحد قد يكون مشروعًا في ظرف ومردودًا في غيره، وهذا هو جوهر الاجتهاد التطبيقي الذي يفترق به الفقيه الإداري عن الجامد على

---

(١) ينظر: دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، المادتان (٢٣) و(٤٦)؛ وقواعد الأحكام، العز بن عبد السلام، ج٢، ص١٨٩ .

(٢) ينظر في أصول هذه المعايير: قواعد الأحكام، العز بن عبد السلام، ج١، ص٤–٨؛ والموافقات، الشاطبي، ج٥، ص١٧٧ ؛ وضوابط المصلحة، البوطي، ص٢١٦ .

صور القرارات؛ إذ العبرة بتحقق المناط في كل واقعة بحسبها، وبهذا تصبح المصلحة المرسلة منهج فحص متجددًا يعمل في كل أزمة على حدة.[١]

ثالثا: النموذج الأصولي المقترح لصنع القرار في الأزمات العامة

يقترح البحث نموذجًا أصوليًا من عشر مراحل متتابعة: المرحلة الأولى تشخيص الأزمة بتحديد طبيعتها ونطاقها وأسبابها المباشرة والبعيدة، وهي تقابل تصور الواقعة الذي هو شرط الحكم عليها. والمرحلة الثانية جمع البيانات الموثقة من الجهات الفنية والإحصائية، وهي مادة تحقيق المناط. والمرحلة الثالثة تحديد الأطراف المتأثرة من مستفيدين ومتضررين ومنفذين، حتى تحضر مصالح الجميع في الموازنة ولا يغيب صوت الضعفاء. والمرحلة الرابعة تحديد المصلحة العامة المقصودة بالتدخل تحديدًا صريحًا مكتوبًا يقطع الطريق على الأغراض المستترة. والمرحلة الخامسة تصنيف هذه المصلحة في مرتبتها من الضروريات أو الحاجيات أو التحسينيات، لتتحدد قوة التدخل المسوغ لها.[٢]

والمرحلة السادسة اختبار موافقة الإجراء المقترح للأدلة والقواعد القطعية ولأحكام الدستور والقانون، فما صادم قطعيًا استبعد ابتداءً. والمرحلة السابعة حصر البدائل الممكنة جميعها من غير اقتصار على أول خاطر، مع تقدير كلفة كل بديل وضرره ونفعه. والمرحلة الثامنة الموازنة بين المنافع والأضرار وفق المعايير الاثني عشر المتقدمة، وترجيح البديل الأعظم نفعًا والأخف ضررًا. والمرحلة التاسعة إصدار قرار محدد الهدف والنطاق والمدة، متناسب مع الحاجة، مقترن بضمانات الفئات الضعيفة وسبل التظلم. والمرحلة العاشرة مراقبة التنفيذ بمؤشرات قياس معلنة، وتقويم النتائج دوريًا، ومراجعة القرار تعديلًا أو إنهاءً بحسب ما تسفر عنه المتابعة، فتكتمل بذلك دورة القرار من التشخيص إلى المراجعة.[٣]

وتطبيقًا مختصرًا للنموذج على أزمة الماء في موسم جفاف: يشخص الخلل بأنه عجز الإيرادات المائية عن تغطية الطلب الكلي، وتجمع بيانات الخزين والإطلاقات والاستهلاك من الجهات المختصة، ويحدد المتأثرون وهم عموم السكان والمزارعون ومربو الثروة الحيوانية ومشاريع الإسالة، وتحدد المصلحة المقصودة وهي تأمين ماء الشرب والاستعمال الإنساني لجميع السكان طوال الموسم، وتصنف في رتبة الضروري لتعلقها بحفظ النفس، ويختبر إجراء تقنين الحصص الزراعية فلا يصادم نصًا قطعيًا ولا حكمًا دستوريًا، وتحصر البدائل بين التقنين الشامل والتقنين الانتقائي بحسب المحاصيل وشراء الحصص وتحفيز الري الحديث، وترجح الموازنة تقنينًا انتقائيًا يستثني بساتين المعيشة الصغيرة ويقترن بدعم منظومات الري الموفرة، ثم يصدر قرار مؤقت بموسم الجفاف معلن المعايير، وتراقب نتائجه شهريًا فيعدل توزيع الحصص كلما تغيرت الإيرادات، وبذلك يتحقق الانضباط الأصولي والفاعلية الإدارية معًا.

الخاتمة

انتهى هذا البحث من رحلته بين التأصيل والتطبيق إلى أن المصلحة المرسلة أصل استدلالي راسخ في بنية الاجتهاد الإسلامي، وأن الخلاف المحكي فيها يضيق كثيرًا عند تحرير محل النزاع؛ إذ اتفقت كلمة المحققين على إعمال المصلحة الملائمة لمقاصد الشريعة في التصرفات العامة، وعلى أن الميدان الإداري والسياسي أوسع ميادينها وأشدها حاجة إليها، لتجدد نوازله وقلة النصوص الخاصة فيه.

وكشفت التطبيقات العراقية أن أزمات الماء والكهرباء والازدحام والخدمات قابلة للمعالجة بمنهج أصولي واحد يقوم على تشخيص المشكلة، وتحديد المصلحة والمفسدة، واستحضار القاعدة الحاكمة، وتحليل البدائل، ثم الموازنة والترجيح مع بيان الشروط والضمانات. وتبين أن أكثر القرارات الخدمية الاستثنائية، من تنظيم الحصص المائية إلى القطع المبرمج للكهرباء وتقييد الحركة المرورية والتعاقدات العاجلة، تجد سندها في المصلحة المرسلة متى استوفت ضوابطها، وتفقد هذا السند متى جاوزت قدر الحاجة أو أخلت بالعدل أو دامت بعد زوال موجبها.

---

(١) ينظر: الموافقات، الشاطبي، ج٥، ص١٢ .

(٢) ينظر: المستصفى، الغزالي، ص١٧٤–١٧٦؛ والموافقات، الشاطبي، ج٢، ص١٧–٢٢.

(٣) ينظر في اعتبار المآلات ومراجعة التدابير بتغير الأحوال: الموافقات، الشاطبي، ج٥، ص١٧٧ ؛ وشرح القواعد الفقهية، أحمد الزرقا، ص٢٢٧ ، في قاعدة تغير الأحكام المبنية على العرف والمصلحة بتغير الزمان.

وتتجلى قيمة المصلحة المرسلة في صناعة القرار في أنها تمنح صانع القرار مرونة الحركة في مساحات لا نص فيها، وتقيده في الوقت نفسه بمرجعية مقاصدية تمنعه من التحكم، فهي توازن دقيق بين الفاعلية والمشروعية. غير أن هذا التوازن رهن بمنظومة الضوابط والرقابة؛ فالاختصاص والتسبيب والتناسب والتوقيت والمساواة والشفافية والمراجعة القضائية عناصر متضامنة، إذا سقط بعضها اختل الميزان كله وانفتح باب التذرع بالمصلحة إلى غير مصلحة.

وتتمثل القيمة العلمية للنموذج المقترح في أنه يترجم قواعد الأصوليين إلى مسار إجرائي من عشر مراحل قابل للتوظيف المباشر في المؤسسات العراقية، ويصلح أساسًا لأدلة عمل وطنية في إدارة الأزمات، كما يفتح أمام الباحثين أفقًا لتطوير دراسات أصولية تطبيقية مماثلة في قطاعات أخرى كالإسكان والتعليم والصحة، فتتصل بذلك علوم الشريعة بعلوم الإدارة والقانون اتصال تكامل وإثراء.

النتائج

توصل البحث إلى النتائج الآتية:

١. المصلحة المرسلة حجة معتبرة في التصرفات العامة والسياسات الإدارية عند التحقيق، والخلاف المحكي فيها يؤول عند تحرير محل النزاع إلى وفاق عملي على إعمال المصلحة الملائمة لمقاصد الشريعة.

٢. ضوابط العمل بالمصلحة المرسلة تنتظم في فحصين متكاملين: فحص الغاية باندراج المصلحة في المقاصد وتحققها وعمومها وسلامتها من معارضة القطعي، وفحص الوسيلة بالتناسب وأخف الضررين وعدالة التوزيع والتوقيت والخضوع للرقابة.

٣. مسؤولية الدولة عن الخدمات الأساسية فرع عن الولاية العامة المنوطة بالمصلحة، وقد تعاضد على تقريرها النص النبوي في عموم الرعاية، والقاعدة الفقهية في إناطة التصرف بالمصلحة، والنصوص الدستورية والقانونية العراقية النافذة.

٤. الخدمات الأساسية في العصر الحاضر من الحاجيات التي ترتقي عند الانقطاع الواسع إلى رتبة الضروريات، لتعلق حفظ النفوس والصحة العامة بها تعلقًا مباشرًا، وهذا الارتقاء يوسع سلطة التدخل العام ويشدد المسؤولية عن التقصير.

٥. تنظيم الحصص المائية وتقييد بعض الاستعمالات الخاصة عند الشح تدبير مشروع بالمصلحة المرسلة، شرط تقديم استعمالات الشرب والمرافق الصحية، والاستناد إلى بيانات موثقة، والتحديد بمدة الشح، وجبر الضرر الخاص غير المعتاد عند تحقق موجبه.

٦. ترتيب أولويات تجهيز الكهرباء بتقديم المستشفيات ومحطات الماء والمرافق الحيوية واجب مقاصدي قبل أن يكون خيارًا فنيًا، والقطع المبرمج المعلن الموزع بالسوية أعدل صور توزيع العجز وأبعدها عن التحكم.

٧. تدابير الضبط المروري من تحويل وغلق مؤقت وتخصيص مسارات مشروعة بالمصلحة المرسلة متى بنيت على دراسات مرورية وأعلنت وأقتت، ويقابلها حق المتضرر ضررًا خاصًا غير معتاد في التعويض متى تحقق موجبه الشرعي والقانوني.

٨. التعاقدات الحكومية العاجلة أثناء الأزمات رخصة ضرورة تقدر بقدرها، ويجب أن يقابل تخفيف إجراءاتها تشديد الرقابة اللاحقة عليها وتوثيق مبرراتها، جمعًا بين سرعة الاستجابة وصيانة المال العام.

٩. العدالة في توزيع الموارد والأعباء أثناء الأزمات ضابط تكليفي محكم تسنده نصوص المساواة الدستورية وقواعد الشريعة، وتقديم الفئات الضعيفة والمناطق الأشد حرمانًا مقتضى مباشر لترتيب المصالح.

١٠. اعتبار المآلات ركن في مشروعية القرار الأزموي؛ فالقرار الذي تصح صورته وتفسد عاقبته الغالبة مردود بمآله، ولذلك وجب إلحاق دراسات الأثر بمنظومة اتخاذ القرارات الاستثنائية.

١١. القرارات المبنية على المصالح المرسلة مؤقتة بطبيعتها، دائرة مع مصالحها وجودًا وعدمًا، فتجب مراجعتها دوريًا وإنهاؤها بزوال موجبها، وإدامتها بعد ذلك صورة من صور التعسف.

١٢. النموذج الأصولي المقترح ذو المراحل العشر يوفر إطارًا عمليًا قابلًا للتطبيق المؤسسي، يجمع بين تحقيق المناط واعتبار المآلات وفقه الموازنات والأولويات، ويصلح مرجعًا موحدًا لتقويم القرارات العامة أثناء الأزمات وبعدها.

التوصيات

يوصي البحث بما يأتي:

١. يوصى مجلس النواب العراقي بتشريع إطار قانوني متكامل لإدارة الأزمات العامة يدمج المعايير المقاصدية في صناعة القرار، ويقرر صراحة مبادئ التناسب والتوقيت والتسبيب والتعويض في الإجراءات الاستثنائية.

٢. يوصى مجلس الوزراء بإنشاء وحدات متخصصة للموازنة بين المصالح والمفاسد ضمن هياكل صناعة القرار، تضم مختصين في الشريعة والقانون والإدارة والإحصاء، وتتولى فحص مسودات القرارات الاستثنائية وفق النموذج العشري المقترح.

٣. توصى الوزارات الخدمية بتوثيق قراراتها الاستثنائية ومبرراتها وبياناتها المعتمدة في سجل رسمي قابل للتدقيق، وبنشر معايير توزيع الخدمات وجداوله بما يمكّن الرقابة العامة من عملها.

٤. توصى المحافظات والبلديات بتحديد مدة لكل إجراء استثنائي ومراجعته دوريًا، وباعتماد مؤشرات حرمان موثقة أساسًا لترتيب أولويات المشاريع الخدمية بين المناطق.

٥. توصى الجامعات ومراكز البحوث بفتح برامج ودراسات بينية تجمع الفقه والإدارة والقانون، وبتأهيل باحثين قادرين على العمل المشترك في تحليل السياسات العامة تحليلًا مقاصديًا.

٦. توصى مؤسسات الرقابة بتطوير أدلة تدقيق خاصة بالقرارات الاستثنائية والتعاقدات العاجلة، تشدد الفحص اللاحق كلما خففت الإجراءات السابقة، وتحاسب على تجاوز قدر الحاجة كما تحاسب على الإهمال.

٧. توصى الجهات المعنية بالتخطيط وإدارة الأزمات بتطوير قواعد بيانات خدمية وطنية محدثة عن الخزين المائي والأحمال الكهربائية والحركة المرورية ومؤشرات الخدمات، لأن جودة تحقيق المناط فرع عن جودة البيانات.

٨. توصى الجهات المذكورة جميعًا بتعزيز الشفافية والمشاركة المجتمعية في تحديد أولويات الخدمات، عبر منصات معلنة لاستطلاع حاجات السكان وتلقي تظلماتهم، تحقيقًا لمقصد الرعاية وبناء الثقة العامة.

المصادر والمراجع

أولًا: القرآن الكريم

ثانيًا: كتب الحديث وشروحها

١. جامع العلوم والحكم في شرح خمسين حديثًا من جوامع الكلم، زين الدين عبد الرحمن بن أحمد ابن رجب الحنبلي، تحقيق شعيب الأرنؤوط وإبراهيم باجس، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة السابعة، ١٤٢٢هـ.

٢. سنن ابن ماجه، محمد بن يزيد القزويني ابن ماجه، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء الكتب العربية، القاهرة، (د.ت).

٣. سنن أبي داود، سليمان بن الأشعث السجستاني أبو داود، تحقيق محمد محيي الدين عبد الحميد، المكتبة العصرية، صيدا، (د.ت).

٤. صحيح البخاري (الجامع المسند الصحيح المختصر)، محمد بن إسماعيل البخاري، تحقيق محمد زهير بن ناصر الناصر، دار طوق النجاة، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤٢٢هـ.

٥. صحيح مسلم (المسند الصحيح المختصر)، مسلم بن الحجاج النيسابوري، تحقيق محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء الكتب العربية، القاهرة، ١٣٧٤هـ.

ثالثًا: كتب أصول الفقه والقواعد والمقاصد

٦. الأحكام السلطانية، أبو الحسن علي بن محمد الماوردي، دار الحديث، القاهرة، ١٤٢٧هـ.

٧. الإحكام في أصول الأحكام، سيف الدين علي بن أبي علي الآمدي، تحقيق عبد الرزاق عفيفي، المكتب الإسلامي، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٢هـ.
٨. الأشباه والنظائر، جلال الدين عبد الرحمن السيوطي، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١١هـ.
٩. الأشباه والنظائر على مذهب أبي حنيفة النعمان، زين الدين بن إبراهيم ابن نجيم، تحقيق زكريا عميرات، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١٩هـ.
١٠. الاعتصام، أبو إسحاق إبراهيم بن موسى الشاطبي، تحقيق سليم بن عيد الهلالي، دار ابن عفان، الخبر، الطبعة الأولى، ١٤١٢هـ.
١١. البرهان في أصول الفقه، إمام الحرمين عبد الملك بن عبد الله الجويني، تحقيق عبد العظيم الديب، دار الوفاء، المنصورة، الطبعة الرابعة، ١٤١٨هـ.
١٢. التعيين في شرح الأربعين، نجم الدين سليمان بن عبد القوي الطوفي، تحقيق أحمد حاج محمد عثمان، مؤسسة الريان، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١٩هـ.
١٣. روضة الناظر وجنة المناظر، موفق الدين عبد الله بن أحمد ابن قدامة المقدسي، مؤسسة الريان، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٢٣هـ.
١٤. شرح تنقيح الفصول في اختصار المحصول في الأصول، شهاب الدين أحمد بن إدريس القرافي، تحقيق طه عبد الرؤوف سعد، شركة الطباعة الفنية المتحدة، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٣٩٣هـ.
١٥. شرح القواعد الفقهية، أحمد بن الشيخ محمد الزرقا، دار القلم، دمشق، الطبعة الثانية، ١٤٠٩هـ.
١٦. غياث الأمم في التياث الظلم، إمام الحرمين عبد الملك بن عبد الله الجويني، تحقيق عبد العظيم الديب، مكتبة إمام الحرمين، الطبعة الثانية، ١٤٠١هـ.
١٧. قواعد الأحكام في مصالح الأنام، عز الدين عبد العزيز بن عبد السلام، مكتبة الكليات الأزهرية، القاهرة، ١٤١٤هـ.
١٨. مجلة الأحكام العدلية، لجنة من فقهاء الدولة العثمانية، تعريب فهمي الحسيني في درر الحكام، دار الجيل، بيروت، ١٤١١هـ.
١٩. المحصول في علم أصول الفقه، فخر الدين محمد بن عمر الرازي، تحقيق طه جابر فياض العلواني، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة الثالثة، ١٤١٨هـ.
٢٠. المستصفى من علم الأصول، أبو حامد محمد بن محمد الغزالي، تحقيق محمد عبد السلام عبد الشافي، دار الكتب العلمية، بيروت، الطبعة الأولى، ١٤١٣هـ.
٢١. مقاصد الشريعة الإسلامية، محمد الطاهر ابن عاشور، تحقيق محمد الطاهر الميساوي، دار النفائس، عمّان، الطبعة الثانية، ١٤٢١هـ.
٢٢. الموافقات، أبو إسحاق إبراهيم بن موسى الشاطبي، تحقيق أبي عبيدة مشهور بن حسن آل سلمان، دار ابن عفان، الخبر، الطبعة الأولى، ١٤١٧هـ.

رابعًا: الكتب والدراسات المعاصرة

٢٣. إدارة الأزمات: منهج اقتصادي إداري، محسن أحمد الخضيري، مكتبة مدبولي، القاهرة، ١٩٩٠م.
٢٤. الاستصلاح والمصالح المرسلة في الشريعة الإسلامية وأصول فقهها، مصطفى أحمد الزرقا، دار القلم، دمشق، الطبعة الأولى، ١٤٠٨هـ.
٢٥. السياسة الشرعية في ضوء نصوص الشريعة ومقاصدها، يوسف القرضاوي، مكتبة وهبة، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٤١٩هـ.
٢٦. ضوابط المصلحة في الشريعة الإسلامية، محمد سعيد رمضان البوطي، مؤسسة الرسالة، بيروت، الطبعة السادسة، ١٤٢١هـ.
٢٧. علم أصول الفقه، عبد الوهاب خلاف، مكتبة الدعوة الإسلامية، القاهرة، الطبعة الثامنة، (د.ت).
٢٨. نظرية المصلحة في الفقه الإسلامي، حسين حامد حسان، مكتبة المتنبي، القاهرة، ١٩٨١م.
٢٩. أصول الفقه الإسلامي، وهبة الزحيلي، دار الفكر، دمشق، الطبعة الأولى، ١٤٠٦هـ.

خامسًا: البحوث المنشورة
٣٠. المصالح المرسلة، محمد الأمين بن محمد المختار الشنقيطي، الجامعة الإسلامية، المدينة المنورة، الطبعة الأولى، ١٤١٠هـ.
سادسًا: كتب اللغة
٣١. لسان العرب، محمد بن مكرم ابن منظور، دار صادر، بيروت، الطبعة الثالثة، ١٤١٤هـ.
٣٢. معجم مقاييس اللغة، أحمد بن فارس بن زكريا، تحقيق عبد السلام محمد هارون، دار الفكر، بيروت، ١٣٩٩هـ.
سابعًا: القوانين والأنظمة والوثائق العراقية الرسمية
٣٣. دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥، الوقائع العراقية، العدد (٤٠١٢)، لسنة ٢٠٠٥.
٣٤. قانون إدارة البلديات، رقم (١٦٥)، لسنة ١٩٦٤.
٣٥. قانون حماية وتحسين البيئة، رقم (٢٧)، لسنة ٢٠٠٩.
٣٦. قانون الدفاع المدني، رقم (٤٤)، لسنة ٢٠١٣.
٣٧. قانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم، رقم (٢١)، لسنة ٢٠٠٨.
٣٨. قانون المرور، رقم (٨٦)، لسنة ٢٠٠٤.
٣٩. قانون وزارة الكهرباء، رقم (٥٣)، لسنة ٢٠١٧.
٤٠. قانون وزارة الموارد المائية، رقم (٥٠)، لسنة ٢٠٠٨.
ثامنًا: التقارير الحكومية
٤١. خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨–٢٠٢٢، وزارة التخطيط، جمهورية العراق، ٢٠١٨.
٤٢. ستراتيجية الموارد المائية والأراضي في العراق ٢٠١٥–٢٠٣٥، الخلاصة التنفيذية، وزارة الموارد المائية، جمهورية العراق، ٢٠١٤.