



CAIRO INSTITUTE  
FOR HUMAN RIGHTS STUDIES  
Institut du Caire pour les études des droits de l'homme  
مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان

## دليل المحاميات والمحامين المدافعين في قضايا التجمهر

أصدر مركز القاهرة تقريرًا في 31 يناير 2017، بعنوان "[نحو الإفراج عن مصر](#)"، كشف فيه عن إلغاء مجلسي النواب والشيوخ عام 1928 لقانون التجمهر رقم 10 لسنة 1914، مدللًا بالمستندات الرسمية على ذلك.

عرض التقرير كيفية صدور قانون معيب من سلطة غير مختصة، وكيف أخفت السلطة التنفيذية إلغاءه، بعدم نشر هذا الإلغاء في الجريدة الرسمية طيلة 89 عامًا، واستمرت في تطبيقه ظلمًا على آلاف المصريين جراء ممارستهم لحقهم في التجمع السلمي.

يرحب مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان باستخدام هذا التقرير كمذكرة دفاع في القضايا ذات الصلة، ويقدم للسادة المحامين في هذا الدليل أيضًا بعض الدفوع القانونية المستندة لمخرجات التقرير، والتي يمكن استخدامها أمام جهات التحقيق والمحاكم في قضايا التجمهر.

يركز الدليل على محورين رئيسيين في الدفع نحو وقف العمل بقانون التجمهر، الأول يتعلق بكون قانون التجمهر ملغي منذ 89 عامًا، وفقًا للقواعد القانونية المعمول بها في ذلك الوقت، وبموجب إقرار مجلسي النواب والشيوخ، وعدم استخدام الملك لحقه في الاعتراض على الإلغاء، بما يعد بمثابة موافقة على إلغاء القانون بموجب دستور 1923.

أما الدفع الثاني فيتعلق بكون القانون معيب في إصداره من الأساس، إذ تدلل المستندات المرفقة مع هذا الدليل كيف أن القانون صدر من سلطة غير مختصة، لا يقع إصدار القوانين ضمن نطاق اختصاصها، مخالفًا للقواعد القانونية الناظمة لصدور القانون والمعمول بها في ذلك الوقت، سواء الخاصة بالقانون النظامي لسنة 1913 أو الأمر العالي الصادر في 4 يونيو 1883، ولما كان ثبوت إلغاء القانون رقم 10 لسنة 1914 من جهة، وصدوره معيب من الناحية الشكلية من جهة أخرى دفعان كفيلا بوقف العمل بهذا القانون.

وحيث أن الحكم في هذا الطعن بالزام المطعون ضدهم بنشر الإلغاء بالجريدة الرسمية يعد مسألة جوهرية سيتغير بها وجه الرأي في دعاوى المنظورة أمام القضاء الجنائي المتضمنة اتهامات بالتجمهر. فإنه يتعين على جهات القضاء الجنائي وقف الفصل في القضايا المعروضة عليهم لحين الحكم في الطعن المنظور أمام محكمة القضاء الإداري مع إخلاء سبيل المتهمين المحبوسين احتياطيًا. وهو الطلب الذي يعتبره المركز مفتتح للدفاع عن المتهمين في قضايا التجمهر.

هذا بالإضافة إلى أن العيوب الشكلية المثبتة بالمستندات بشأن جهة إصدار هذا القانون وملابسات إصداره تعطي للقضاء الحق بالامتناع عن تطبيق القانون مؤقتًا، بموجب الحق المكفول له قانونًا بالرقابة على صحة التشريع من

الناحية الشكلية. إذ للقاضي الحق في تبين توافر الشروط الشكلية المطلوبة في التشريع، بل وأن يمتنع عن تطبيقه حال ثبت للمحكمة عدم صحته بسبب المخالفات الشكلية، وفي هذه الحالة تقف مهمة القاضي عند الامتناع عن تطبيق نص القانون المعيب شكلاً في الدعوى المطروحة أمامه، ولكنه لا يقضي ببطالان هذا القانون أو بإلغائه. وتسمى هذه الرقابة برقابة الامتناع.<sup>1</sup> الأمر الذي نرى إمكانية الدفع بتطبيقه في حالة قانون التجمهر، ومطالبة القضاء الاضطلاع بدوره الرقابي على صحة التشريع، حماية لمبدأ الفصل بين السلطات واحترام دولة القانون، وذلك بعد الدفع بعدم صحة قانون التجمهر من الناحية الشكلية استناداً لما ورد في تقرير مركز القاهرة وهذا الدليل من مستندات ودفوع، نعرضها على النحو التالي:

## أولاً: الدفع بعدم جواز تطبيق قانون التجمهر نظراً لإلغائه

بحسب المادة الثانية من القانون المدني: "لا يجوز إلغاء نص تشريعي إلا بتشريع لاحق ينص صراحةً على هذا الإلغاء، أو يشتمل على نص يتعارض مع نص التشريع القديم، أو ينظم من جديد الموضوع الذي سبق أن قرر قواعده ذلك التشريع." ويقصد بإلغاء التشريع وقف العمل به وتجريده من قوته الملزمة، أي نسخ القاعدة القانونية وإنهاء سريانها ومنع العمل بها، بمعنى أن الإلغاء هو رفع حكم قانوني بحكم قانوني آخر متأخر عنه، بما يترتب عليه وقف العمل بالتشريع الأول ورفع قوته الملزمة.<sup>2</sup>

ولما كان قانون إلغاء القانون رقم 10 لسنة 1914 بشأن التجمهر قد صدر بالفعل من مجلسي النواب والشيوخ عام 1928، فنحن أمام إلغاء صريح، ونسخ يبين لهذا التشريع من خلال صدور قانون جديد ينص صراحة على إلغائه. الأمر الذي ندلل عليه بعدة قرائن حتى يتسنى للجهات القضائية التثبت من هذا الإلغاء.

### 1. مجلس النواب يوافق على إلغاء القانون:

في 15 يناير 1926، أقر عضو مجلس النواب وقتها (محمد يوسف بك) مشروع قانون لإلغاء قانون التجمهر، معللاً اقتراحه بأن القانون صدر في وقت استثنائي، هو بداية الحرب العالمية الأولى، ووصفه بأنه "من الأحكام العرفية، استعمله رجال السلطة التنفيذية لمصادرة حرية الأفراد وتنكيلاً بهم." وقد تم قبول الاقتراح.<sup>3</sup>

في 25 فبراير 1927، أحيل مشروع الإلغاء للجنة الداخلية بالمجلس لبحثه وإبداء الرأي، وفي 13 ديسمبر من العام نفسه، عقدت اللجنة اجتماعاً لبحث مشروع القانون، حضره وكيل وزارة الداخلية (علي باشا جمال الدين) الذي أبدى عدم معارضته لإلغاء القانون رقم 10 لسنة 1914 وموافقته على قانون إلغائه.

وفي 20 ديسمبر 1927، وافقت لجنة الداخلية بإجماع الآراء على إلغاء قانون التجمهر، وذكرت في تقريرها: "أن قانون التجمهر المذكور صدر في 18 أكتوبر 1914، وكان السبب الذي دعا المشرع إلى إصداره حالة الحرب العامة. وحيث أن القانون لا يتفق مع الحرية الشخصية المكفولة بالدستور، ولا يتماشى مع العصر الحاضر، الذي لا يسمح فيه البرلمان بوجود مثل هذه القوانين المقيدة للحرية والمخالفة للدستور، الذي جعل للمصريين حق الاجتماع في هدوء وسكينة

<sup>1</sup> محمد حسين منصور، المدخل إلى القانون "القاعدة القانونية"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى 2010، ص 140.

<sup>2</sup> محمد حسين منصور، المرجع السابق، ص 160.

<sup>3</sup> راجع المرفق رقم (1) بهذا الدليل.

خصوصًا وأن قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات في الطرق العمومية معروض على المجلس الآن، وعلى ذلك رأيت اللجنة بإجماع الآراء الموافقة على إلغاء قانون التجمهر المذكور، والموافقة على مشروع القانون المقدم بإلغائه، وهي تعرضه على المجلس لإقراره طبقًا للقواعد الدستورية.<sup>4</sup>

وافق مجلس النواب على مشروع قانون إلغاء قانون التجمهر، وأحالته لمجلس الشيوخ والذي بدوره أحال القانون للجنة الأمور الداخلية، التي وافقت أيضًا بإجماع الآراء على مشروع قانون إلغاء قانون التجمهر، وردته لجلسة عامة بمجلس الشيوخ وفقًا لقواعد عمل المجلس، فوافق المجلس في جلسته العامة على الإلغاء بإجماع الآراء في 30 يناير عام 1928،<sup>5</sup> ومن ثم أحيل قانون الإلغاء للملك فؤاد الأول للتصديق عليه ونشره بموجب المادة 34 من دستور 1923 والتي تنص على أن "الملك يصدق على القوانين ويصدرها".

## 2. الملك لم يعترض على الإلغاء بموجب السلطة المخولة له دستوريًا

تعطي المادة 35 من دستور 1923<sup>6</sup> للملك خياران بعد إحالة القوانين له، الأول: الاعتراض على القانون وإعادته للبرلمان للمناقشة والموافقة بأغلبية ثلثي أعضاء مجلسي النواب والشيوخ، أما الثاني فانقضاء مدة شهر -30 يوم- من تاريخ إرساله دون إبداء الملك أي اعتراض، ومن ثم يعد القانون مصدق عليه ويصدر.

وهذا ما حدث في قانون إلغاء التجمهر، إذ مر شهر ولم يعترض الملك، إذ خلت مضابط مجلسي النواب والشيوخ من أية إشارة لاعتراض مرسل من الملك حول قانون التجمهر، فضلًا عن مستندات أخرى تدعم ذلك، نعرض منها:

- رسالة في 6 مايو 1928 بين رئيس الديوان الملكي واللورد لويد المندوب السامي البريطاني، ذكر فيها أن فترة الشهر تنتهي في 9 مايو.<sup>7</sup>

في هذه الرسالة يقول رئيس الديوان الملكي أن الملك فؤاد طلب من الإنجليز التدخل لوقف تمرير القانون بإلغاء قانون التجمهر. وأنه إذا لم يوقع على إلغاء القانون 10 لسنة 1914 فسوف يصبح قانوناً في ظرف 3 أيام، ولا بد أن الملك أحس بخيبة أمل بالغة عندما جاءه رد السير أوستن شامبرلين، يرفض الطلب بالتدخل،<sup>8</sup> فأسقط في يد الملك ولم يعد بوسعه أن يفعل شيئاً.

- الرسالة الموجهة من اللورد لويد المفوض السامي بمصر إلى رئيس وزراء مصر مصطفى النحاس باشا مطالبًا فيه بإسقاط القانون رقم 10 لسنة 1914 بشأن التجمهر.

جاءت هذه الرسالة في خضم التفاوض بين الحكومة المصرية وسلطة الاحتلال حول تعديلات قانون التظاهر رقم 14 لسنة 1923، وقد جاء فيها على لسان اللورد لويد أن إنجلترا وافقت على قانون إلغاء القانون رقم 10 لسنة 1914 لأنه اصطلح في عهد مستبد وبروح مستبدة، وأنها تكتفي بقانون التظاهر رقم 24 لسنة 1923. فيحسب

<sup>4</sup> تقرير لجنة الداخلية بمجلس النواب، مرفق رقم (2) بهذا الدليل.

<sup>5</sup> مضبطة الجلسة العامة لمجلس الشيوخ في 30 يناير 1928، مرفق رقم (3) بهذا الدليل.

<sup>6</sup> نص المادة 35 من دستور 1923: "إذا لم يبر الملك التصديق على مشروع قانون اقره البرلمان ورده إليه في مدى شهر لإعادة النظر فيه. فإذا لم يرد القانون في الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه وأصدر."

<sup>7</sup> نص الرسالة، مرفق رقم (4) بهذا الدليل.

<sup>8</sup> رد السير أوستن شامبرلين على الملك، مرفق رقم (5) بهذا الدليل.

نص الرسالة: "أمل أن يكون ممكنًا أن يسقط من الإنذار المطالبة بسحب القانون بإلغاء قانون التجمهر رقم 10 لسنة 1914. نحن لم نعتز على القانون بالإلغاء ووافقنا بشكل عام في ديسمبر الماضي على المضي قدمًا دون قانون 1914، وبما أن قانون 1923 يناسب أهدافنا .. ربما يسأل النحاس وله الحق في ذلك تمامًا، لماذا لم يواجه إنذارًا حول مسألة لم تكن مثار أي خلاف معنا، ربما يستغل هذا الوفد في مصر، وفي إنجلترا سيكون من الصعب أن نبرر للجمهور الديمقراطي الإنجليزي أهمية أن يحتفظ الإنذار بقانون يناقض تمامًا الروح الديمقراطية مثل قانون 1914 الذي اصطك في عهد مستبد وبروح مستبدة."<sup>9</sup>

وبذلك يتضح أن قانون التجمهر ملغي بموجب موافقة مجلسي النواب والشيوخ وعدم اعتراض الملك خلال المدة الدستورية المقررة بموجب المادة 35 لدستور 1923، وبالتالي يكون قانون الإلغاء قد صدر بالفعل، ولا يقدر من ذلك عدم نشره بالجريدة الرسمية.

### 3. عدم النشر في الجريدة الرسمية لا يسقط الإلغاء

بحسب المادة (26) من دستور 1923 –المقابلة للمادة 225 من دستور 2014- "تكون القوانين نافذة في جميع القطر المصري بإصدارها من جانب الملك. ويستفاد هذا الإصدار من نشرها في الجريدة الرسمية. وتنفذ في كل جهة من جهات القطر المصري من وقت العلم بإصدارها."

وتفرق محكمة القضاء الإداري في تفسيرها لهذا النص الدستوري بين إصدار القانون ونشرها، بقولها: "العبرة في نفاذ القوانين وسريان أحكامها بتاريخ نشرها لا بتاريخ إصدارها- فقد يصدر القانون في تاريخ ولكنه لا ينشر إلا في تاريخ لاحق- ويختلف الإصدار عن النشر في ماهيته، ذلك أن الإصدار عمل قانوني متمم للقانون ذاته يتضمن أمرين (أولهما) شهادة رئيس الدولة بأن البرلمان بمجلسيه قد أقر القانون وفق أحكام الدستور، و(الثاني) أمر جميع الهيئات والسلطات بتنفيذ القانون كل فيما يخصه. أما النشر فإنه عمل مادي يتلو الإصدار ويتم بظهور القانون في الجريدة الرسمية للدولة والغرض منه إبلاغ الجمهور بالقانون ليكون على علم به قبل تطبيقه. فهو شرط لازم لإمكان تنفيذ القانون."<sup>10</sup>

وتطبيقًا لما تقدم، يصبح عدم اعتراض الملك على قانون إلغاء القانون 10 لسنة 1914 بشأن التجمهر، بعدم رده للبرلمان، يتضمن شهادته وإقراره بأن البرلمان بمجلسيه أقر قانون الإلغاء، ويشمل أيضًا أمر السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون. إلا أن الخطوة التالية لإنفاذ قانون الإلغاء بنشره بالجريدة الرسمية لم تكتمل بعد.

ولا ينال مع إلغاء قانون التجمهر عدم نشره بالجريدة الرسمية، ذلك لأن السلطة التنفيذية هي المهيمنة على أوعية نشر التشريع "الجريدة الرسمية – الوقائع المصرية" بمختلف فرقها، وبالتالي لا عذر لتلك السلطة في عدم إتمام النشر، سواء عُرِي العذر لجهة النشر ذاتها أو لجهة أجنبية عنها، فسيطرة السلطة التنفيذية التامة والكاملة على قنوات النشر لا تجعل تلك الأعذار ترقى للدرجة التي تسقط واجب النشر عن كاهلها. ومن ثم فعدم نشر القاعدة

<sup>9</sup> نص الرسالة، مرفق رقم (6) بهذا الدليل.  
<sup>10</sup> محكمة القضاء الإداري، طعن رقم 231 لسنة 2 قضائية، جلسة 3 يناير 1950، مكتب فني 4، جزء 1، ص 147.

القانونية يحمل قدرًا يوزن من الجرأة على الشرعية ولاسيما الشرعية الدستورية.<sup>11</sup> وتزداد جسامة المثالب السابقة حين يكشف عدم النشر إعراض عمدي من الجهة المختصة عن الوفاء بهذا الإجراء.<sup>12</sup> وفي هذا الصدد، يكون إعراض السلطة التنفيذية عن نشر القانون الصادر بإلغاء قانون التجمهر بالجريدة الرسمية هو إعراض عمدي منها عن الوفاء بهذا الإجراء، بما يشكل افتئاتًا على الدساتير المصرية بدءًا من دستور 1923 وحتى دستور 2014، ذلك لاستمرارها في عدم النشر.

#### 4. تطبيق القضاء للقانون يهدر مبدأ الفصل بين السلطات الدستوري

يعد مبدأ الفصل بين السلطات أحد المبادئ الأساسية التي أرسها الدساتير لتنظيم العلاقة بين السلطات العامة وعدم تركيزها في يد السلطة التنفيذية الممثلة في الملك أو الرئيس، بما يضمن منع تغول سلطة على أخرى أو امتناع أحدهما عن تنفيذ ما يصدر من الأخرى. وفي ذلك نعتبر أن التعلل بعدم نشر القانون بالجريدة الرسمية والاستمرار في تطبيقه من جانب القضاء رغم إلغائه، يشكل تأييدًا منه لعصف السلطة التنفيذية بالمبادئ الدستورية وإطلاق يدها في انتهاك مبدأ الفصل بين السلطات.

لقد قررت المحكمة الدستورية أن: "الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ويقرر الحريات والحقوق العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ويحدد لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وظائفها وصلاحياتها ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها بما يحول دون تدخل أي منها في أعمال الأخرى أو مزاحمتها في ممارسة اختصاصاتها التي ناطها الدستور بها."<sup>13</sup>

زمن ثم فتغول سلطة على أخرى يعد إخلالًا بالمبادئ الدستورية التي تكفل لكل سلطة وظيفتها وحدود ممارستها لأعمالها. وعدم نشر قانون لإلغاء قانون التجمهر بالجريدة الرسمية منذ إصداره في مايو 1928 أدى لعدم اعتراف السلطة التشريعية به، كما أدى أيضًا لاستمرار سريانه منذ ذلك الحين وحتى الآن، ومحاكمة عشرات الآلاف بموجبه. والأكثر من ذلك، أنه أدى لتعديله بإضافة مادة جديدة 3- مكررا- بمضاعفة الحد الأقصى للعقوبة لأي جريمة إذا كان مرتكبها أحد المنتهزين، بموجب القرار بقانون 87 لسنة 1968.

#### 5. استمرار العمل بقانون التجمهر إهدار لمفهوم دولة القانون

"الدولة القانونية هي التي تتقيد في ممارستها لسلطاتها -أيًا كانت وظائفها أو غايتها- بقواعد قانونية تعلق عليها، وتردها على أفعالها إن هي جاوزتها، فلا تتحلل منها، ذلك أن سلطاتها هذه -وأيًا كان القائمون عليها- لا تعتبر امتيازًا شخصيًا لمن يتولونها، ولا هي من صنعهم، بل أسستها إرادة الجماهير في تجمعاتها على امتداد الوطن، وضبطتها بقواعد أمره لا يجوز النزول عنها، ومن ثم تكون هذه القواعد قيودًا على كل أعمالها وتصرفاتها، فلا تأتمها إلا في الحدود التي رسمها الدستور، وبما يرعى مصالح مجتمعها."<sup>14</sup>

11 فتحي فكري، رقابة دستورية اللوائح في ثلاثين عامًا: ملاحظات أولية وخمس استنتاجات نقدية، الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا، مجلة الدستورية، العدد الثامن عشر، السنة الثامنة، أكتوبر 2010.

12 فتحي فكري، المرجع السابق.

13 المحكمة الدستورية العليا، طعن رقم 13 لسنة 12 قضائية "دستورية"، جلسة 2 فبراير 1992، مكتب فني 5، جزء 1، ص 165

14 المحكمة الدستورية العليا، طعن رقم 95 لسنة 23 قضائية "دستورية"، جلسة 3 يونيو 2012.

وحيث أنه من المقرر أن: "كل قاعدة قانونية لا تكتمل في شأنها الأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور فيها، كتلك المتعلقة باقتراحها وإقرارها وإصدارها وشروط نفاذها، إنما تفقد مقوماتها باعتبارها كذلك، فلا يستقيم بنياها، وكان تطبيقها في شأن المشمولين بحكمها - مع افتقارها لقواها الشكلية - لا يلتئم ومفهوم الدولة القانونية التي لا يتصور وجودها ولا مشروعية مباشرتها لسلطاتها، بعيداً عن خضوعها للقانون وسموه عليها، باعتباره قييداً على كل تصرفاتها وأعمالها."<sup>15</sup>

ولما كانت السلطة التنفيذية لم تنفذ واجبها الدستوري بشأن نشر قانون إلغاء قانون التجمهر بالجريدة الرسمية الذي هو من صميم عملها، فإنها قد خالفت كافة الدساتير المصرية المتعاقبة وأخرها دستور 2014، مهددة بذلك مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ سيادة القانون.

### ثانياً: الدفع ببطلان قانون التجمهر لصدوره ممن لا يملك سلطة إصداره

"يرد الإبطال على قاعدة أو تشريع غير صحيح واعتباره كأن لم يكن بأثر رجعي، فالإبطال لا يرد إلا على تشريع معيب في تكوينه، ورتب زواله بأثر رجعي، فيعتبر التشريع بذلك كأن لم يكن. وزوال التشريع بالإبطال إما أن يتم بصدور قاعدة قانونية جديدة تقرر وتنظم آثاره، وإما أن تقرر المحاكم."<sup>16</sup> وبالتالي، فالتشريعات التي تصدر ممن لا يملكون سلطة إصدارها تكون باطلة منذ صدورها، لكونها معيبة بعيب عدم الاختصاص.

صدر قانون التجمهر في 18 أكتوبر 1914، مديلاً بتوقيع رئيس الوزراء حسين رشدي باشا نيابة عن "الخدوي عباس حلمي الثاني" الذي كان في أجازته السنوية بتركيا، بالمخالفة لطرق إصدار القوانين المقررة بالقانون النظامي لسنة 1913، من قبل سلطة مغتصبة، بعدما استغل رئيس الوزراء غياب الخديوي عن البلاد، وأصدر القانون بزعم امتلاكه تفويضاً من الخديوي بذلك، على الرغم من أن تفويض الخديوي له لم يكن يتضمن إصدار القوانين. فولد قانون التجمهر باطلاً.

وفيما يلي نستعرض الأدلة القاطعة على أن هذا القانون صدر مشوباً بعيب عدم الاختصاص، الأمر الذي يقتضي الامتناع عن تطبيقه من جهات القضاء.

#### • التفويض الصادر لرئيس الوزراء لا يخول له إصدار القوانين:

في 25 مايو 1914 سافر الخديوي عباس حلمي الثاني لضيافته في "دلمان"، ومنها إلى القسطنطينية، مقرراً قبل سفره تعيين حسين رشدي باشا قائماً مقامه، مفوضاً إياه بإصدار اللوائح والأوامر دون القوانين، وذلك بموجب الأمر الكريم الآتي نصه: "رئيس مجلس النظار عطوفتكم حسين رشدي باشا: قد عزمنا بالمشيئة الربانية على السفر إلى خارج القطر، ولتمام ثقتنا بكم، وكمال اعتمادنا عليكم، قد جعلناكم نائباً عنا، وقائماً مقامنا مدة غيابنا، للنظر في أشغال حكومتنا، وإصدار ما يلزم من الأوامر عنها، بما هو معهود فيكم من الروية والدراية، فإذا احتجتم للسفر خارج القطر يكون النظر في أشغال حكومتنا مدة غيابكم بمعرفة حضرات الباقيين من زملائكم مجتمعين بهيئة مجلس نظار، كما

<sup>15</sup> المحكمة الدستورية العليا، المرجع السابق  
<sup>16</sup> محمد حسين منصور، مرجع سابق، ص 161.

هو المعهود لدينا فيهم من حسن الخبرة بالأعمال، وما يقررونه تصدر به الأوامر، تحت إمضاء أقدمهم، وقد أصدرنا أمرنا الكريم هذا لعطوفتكم للعلم به والعمل بموجبه."

إن ما تضمنه الأمر الكريم بصياغته هذه لم يفوض رئيس الوزراء في إصدار القوانين أثناء غياب الخديوي، بل جاء قاصراً على الأوامر المتعلقة بأشغال الحكومة والتي تعد في حكم القرارات التنفيذية.

ما يدل على ذلك، أن صياغة الأمر الكريم قاطعة لا لبس فيها ولا غموض، خاصة عبارة "للنظر في أشغال حكومتنا وإصدار ما يلزم من الأوامر عنها"، فهنا استخدم الخديوي لفظ "عنها" وليس "عنا". وهذا يعني الكثير. فاللفظ الأول هو بالطبع عائد على الحكومة والتي ليس من اختصاصاتها إصدار القوانين (يصدر القانون بأمر من الخديوي بعد موافقة مجلس النظار)، عملاً بالمادة (9) من قانون الجمعية التشريعية التي تنص على أنه "لا يجوز إصدار أي قانون يتعلق بأمور مصر الداخلية وله مساس بتنظيم سلطات الحكومة أو يقرر بطريقة عامة أمراً متعلقاً بحقوق سكانها المدنية أو السياسية وكذا كل أمر عال يشتمل على لائحة إدارة عمومية، وما عدا ذلك من التقنيات يصدر به أمر منا بموافقة مجلس نظارنا." أما اللفظ الثاني، إذا كان قد تم النص عليه في الأمر الكريم، فسيعود على الخديوي نفسه، وفي هذه الحالة فقط يحق لحسين رشدي باشا أن يستخدم صلاحيات الخديوي التشريعية، فضلاً عن الصلاحيات التنفيذية، على عكس ما ورد في الأمر الكريم.

والدليل على ذلك أن الخديوي عبر عن دهشته واستياءه من تعدي حسين باشا على سلطة التشريع بالمخالفة للأمر الكريم، بحسب ما دُون في أحد الخطابات المرسلة من جانبه إلى رئيس وزارته بشأن وقف جلسات الجمعية التشريعية، والآتي نصه:<sup>17</sup> "عزيزي القائم مقام: لاحظت أن بعض قراراتكم اتخذت بحجة أنكم لم تصلكم منا أوامر بخصوصها، فكان الواجب عليكم من باب الحيطة أن تتأكدوا من وصول بقرائتكم لنا، وكان عليكم إرسال صورة بقرائتكم بالبريد أو برسول خاص. ولو أنكم استعملتم هذه الطريقة لما حصل سوء تفاهم، مع أنه لم يصلنا منكم شيء من 27 أغسطس إلى 22 أكتوبر، ففي هذه الظروف الصعبة، كان من الواجب، بالنسبة للمسائل المهمة، ألا تتخذوا أي قرار قبل أن أعطيكم موافقتي عليه. فمثلاً بخصوص تأجيل الجمعية التشريعية، علمنا أن ردنا لكم بالبرق لم يصلكم، فكان عليكم أن تطلبوا منا الرد تحريراً. وكذلك بما أن الحالة الحاضرة لا تستدعي الإحسان برتب ونياشين، فقد علمنا من برقية وردت لنا من السودان إنكم صرحتم ببعضها، مع أننا في ردنا لكم بخصوص ذلك، أمرناكم بعدم منحها، فاحتياطاً لهذه الأحوال نلح عليكم أن تعلمونا بكل قرار مهم لأخذ رأينا، خصوصاً في المسائل الخطيرة التي سنواجهها. وقد سبق وأن أعربنا لكم عن رضائنا بوجودكم على رأس حكومتنا، وإننا ننتهز هذه الفرصة لتكرار هذا الرضاء والتنويه بثقتنا التامة بكم، وإخلاصكم الوطيد لنا ولوطنكم. وإننا لا نشك في صداقتكم وفطنتكم، فعليكم أن تعملوا بشجاعة وثبات وصبر متواصل لصالح بلادنا العزيزة. واعتقدوا يا عزيزي القائم مقام، بأحسن عواطفنا".<sup>18</sup>

إن هذا الخطاب واضح في دلالاته على عدم تفويض الخديوي لرئيس الوزراء في إصدار القوانين، ذلك لأنه تضمن عبارة واضحة "بالنسبة للمسائل المهمة، ألا تتخذوا أي قرار قبل أن أعطيكم موافقتي عليه".

<sup>17</sup> هذا الخطاب تم إرساله باللغة الفرنسية بتاريخ 29 أكتوبر 1914.  
<sup>18</sup> أحمد شفيق باشا، مذكراتي في نصف قرن، الجزء الثاني، القسم الثاني، تحت عنوان رسالة انتقاد من عباس على رشدي يعقبها ثقة وثناء، ص 358 وما بعدها.

## • صدور قانون التجمهر بالمخالفة للأمر العالي الصادر في 4 يونيو 1883

استند رئيس الوزراء في إصدار قانون التجمهر إلى الأمر العالي الصادر في 14 يونيو 1883 المشتتم على لائحة ترتيب المحاكم الأهلية بأن أشار له في ديباجة القانون 10 لسنة 1914. علمًا بأن هذا النص لم يخول أيضًا لحسين رشدي سلطة إصدار القوانين أو نشرها في الجريدة الرسمية دون تفويض تشريعي من الخديوي بذلك، حيث نص في مادته الأولى على أن: "القوانين والأوامر يكون معمولاً بها في جميع القطر المصري عند إعلانها من طرفنا بواسطة درجها بالجرائد الرسمية ويجب الإجراء بموجبها في كل جهة من جهات القطر المذكور من وقت العلم بإعلانها، وتعتبر تلك القوانين والأوامر معلومة لدي جميع أهالي القطر بعد إعلانها بالجرائد بثلاثين يومًا، ويجوز تنقيص هذا الميعاد بمقتضى نص صريح في القوانين أو الأوامر المذكورة".

## • حالة الضرورة لا تعطي السلطة التنفيذية حق إصدار القوانين دون تفويض بذلك

جاء بديباجة قانون التجمهر: "ونظرًا لأن الضرورة التي تقضي بالتعجيل في إيجاد عقوبة للجرائم التي ترتكب بواسطة التجمهر تكون أشد تأثيرًا من الأحكام المعمول بها الآن... الخ" في إشارة إلى اعتماد رئيس الوزراء إلى حالة الضرورة كمبرر لإصدار القانون، رغم أنه يفترض أولاً تحديد صاحب السلطة في إصدار تشريعات الضرورة سواء بنص قانوني أو بواسطة تفويض تشريعي يجيز ذلك، وهذا لم يتحقق في حالة قانون التجمهر، إذ أن تفويض رئيس الوزراء لم يخول له هذه السلطة كما أسلفنا. كما أنه يفترض عند إصدار تشريعات الضرورة، غياب المجلس التشريعي أو أن يكون في غير دور الانعقاد. وهذا لم يتحقق عند إصدار قانون التجمهر، لأن رئيس الوزراء أصدر "أمر عال بتأجيل انعقاد الجمعية التشريعية" في ذات التاريخ الذي صدر فيه قانون التجمهر، مختلًا بذلك وضع قانوني يجيز له إصدار تشريعات الضرورة في غيبة الجمعية التشريعية، وهذا في إطار الفرض الجدلي بأحقيته في إصدار التشريعات.

مما تقدم، يتضح بصورة قاطعة أن قانون التجمهر قد صدر مشوبًا بعيب عدم الاختصاص، حيث صدر ممن لا يملك السلطة لإصداره، مفتقرًا للأوضاع الشكلية التي تتطلبها التشريعات السارية وقت صدوره. وفي ذلك قررت المحكمة الدستورية العليا بأن: "وحيث أن من المقرر أن كل قاعدة قانونية لا تكتمل في شأنها الأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور فيها، كتلك المتعلقة باقتراحها وإقرارها وإصدارها وشروط نفاذها، إنما تفقد مقوماتها باعتبارها كذلك، فلا يستقيم بنياها؛ وكان تطبيقها في شأن المشمولين بحكمها - مع افتقارها لقوالها الشكلية - لا يلتزم ومفهوم الدولة القانونية التي لا يتصور وجودها ولا مشروعيتها مباشرة لسلطاتها، بعيدا عن خضوعها للقانون وسموه عليها باعتباره قيديا على كل تصرفاتها وأعمالها، فإن تطبيق القرار المطعون فيه قبل نشره، ينزله عن القواعد القانونية التي تضمنها، صفتها الإلزامية، فلا يكون لها قانونا من وجود".<sup>19</sup>

## ثالثًا: سلطة القضاء في الامتناع عن تطبيق قانون التجمهر

لا يختلف أحد على ضرورة رقابة صحة التشريع من الناحية الشكلية، وأنه يحق للقضاء ممارسة هذه الرقابة. فإذا تبين للقاضي أن التشريع لو توافر فيه الشروط الشكلية المطلوبة كان عليه أن يمتنع عن تطبيقه. فمتى تثبتت المحكمة من عدم صحة التشريع بسبب المخالفات الشكلية كان عليها الامتناع عن تطبيقه. وتقف مهمة القاضي في

<sup>19</sup> المحكمة الدستورية العليا، طعن رقم 36 لسنة 18 قضائية "دستورية"، الصادر بجلاسة 3 يناير 1998.



هذه الحالة عند عدم تطبيق نص القانون المعيب شكلاً وذلك في الدعوى المطروحة أمامه، ولكنه لا يقضي ببطلان هذا القانون أو إلغائه. وتسمى هذه الرقابة برقابة الامتناع.<sup>20</sup>

## رابعاً: طلب احتياطي، وقف الفصل في القضايا المعروضة على القضاء الجنائي لحين الفصل في الطعن المنظور أمام محكمة القضاء الإداري مع إخلاء سبيل المتهمين المحبوسين احتياطياً.

أقام مركز القاهرة [طعنًا أمام محكمة القضاء الإداري](#)، قُيد تحت رقم 26245 لسنة 71 قضائية، طالب فيه بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن نشر إلغاء قانون التجمهر بالجريدة الرسمية، والمحدد لنظره جلسة 4 أبريل 2017 أمام الدائرة الأولى "الحقوق والحريات العامة".

وحيث أن الحكم في هذا الطعن بإلزام المطعون ضدهم بنشر الإلغاء بالجريدة الرسمية يعد مسألة جوهرية سيتغير بها وجه الرأي في دعاوى المنظورة أمام القضاء الجنائي المتضمنة اتهامات بالتجمهر.

<sup>20</sup> د/ محمد حسين منصور، المرجع السابق، ص 140.