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

نحو الإفراج عن مصر

دراسة حول القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر
أصدره الاحتلال البريطاني وألغاه البرلمان المصري منذ ٨٩ عامًا، لكنه بقي يسجن الآلاف

ممنوع التظاهر بأمر الحاكم العسكري ~~البريطاني~~ المصري

١٩١٤: ٢٠١٧

الناشر: مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان

تقارير متخصصة

البريد الإليكتروني: info@cihrs.org
الموقع الإليكتروني: www.cihrs.org

تصميم الغلاف و الإخراج الفني: مصطفى السيد حسين
رؤية فنيّة: أميرة حسين

هذا العمل مصنف برخصة المشاع الإبداعى
نسب المصنف - غير تجاري 4.0 دولي

مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان هو منظمة غير حكومية إقليمية مستقلة تأسست عام ١٩٩٣، تهدف إلى دعم احترام مبادئ حقوق الإنسان والديمقراطية، وتحليل صعوبات تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان، ونشر ثقافة حقوق الإنسان في العالم العربي، وتعزيز الحوار بين الثقافات في إطار الاتفاقيات والمواثيق الدولية لحقوق الإنسان. ومن أجل تحقيق هذه الأهداف يعمل المركز على اقتراح والدعوة إلى سياسات وتشريعات وتعديلات دستورية تعزز من المعايير الدولية لحقوق الإنسان، والقيام بأنشطة بحثية، ودعوية عبر توظيف مختلف الآليات الوطنية والإقليمية والدولية، وتعليم حقوق الإنسان مع التركيز بشكل خاص على الشباب، وبناء القدرات المهنية للمدافعين عن حقوق الإنسان. ومنذ تأسيسه يقوم المركز بشكل منتظم بنشر كتب و دوريات تتناول قضايا حقوق الإنسان والديمقراطية في العالم العربي.

يسعى مركز القاهرة إلى المساهمة في إلقاء الضوء على أبرز المشكلات والقضايا الحقوقية الملحة في الدول العربية، والتنسيق مع مختلف الأطراف المعنية والمنظمات غير الحكومية في المنطقة ، والعمل سوياً من أجل رفع الوعي العام بهذه القضايا ومحاولة التوصل إلى حلول وبدائل تتوافق مع القانون الدولي لحقوق الإنسان.

يتمتع المركز بوضع استشاري خاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي بالأمم المتحدة، وصفة المراقب في اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب. المركز عضو في الشبكة الأوروبية المتوسطية لحقوق الإنسان، والشبكة الدولية لتبادل المعلومات حول حرية الرأي والتعبير (ايفكس). وحاصل على جائزة الجمهورية الفرنسية لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٧.

رئيس مجلس الإدارة
كمال جندوبى

المدير العام
بهي الدين حسن

نائب المدير
زياد عبد التواب

هـذا القانـون الاسـتثنائي الـذي هـو مـن الأحـكام العرفيـة، قـد اسـتعمله رجال السـلطة التنفيذيـة مصـادرةً لحريـة الأفـراد وتنكيـلا بهـم في ظـروف عديـدة إبـان الحـرب العالميـة، وبعـد أن وضعـت الحـرب أوزارهـا وقبـل إعـلان الأحـكام العرفيـة في البـلاد وأثناءهـا وبعـد زوالهـا، ولا يزالـون يسـتعملونه إلى الآن علـى الرغـم مـن القضـاء عليـه بالدسـتور الـذي نـص في المـادة الرابعـة منـه «بـأن الحريـة الشـخصية مكفولـة» وفي المـادة العشـرين منـه «بـأن للمصريـين حـق الاجتمـاع في هـدوء وسـكينة... إلـخ، فـلا وجـه إذا لبقـاء هـذا القانـون، ويجـب إلغـاؤه.

محمد بك يوسف عضو مجلس النواب عن دائرة كفر الدوار في ١٥ يناير ١٩٢٦

المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون إلغاء قانون التجمهر رقم ١٠ لسنة ١٩١٤

إهداء

يهدي مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان هذا التقرير لمئات الآلاف من المصريين على مدى قرن من الزمان، تم الزج بهم في السجون أو قتلهم بدم بارد بسبب تطبيق هذا القانون، وكانت جريمتهم ممارسة حقهم في التجمع والاحتجاج السلمي ضد الاحتلال البريطاني، ثم ضد الحكام «الوطنيين» المتعاقبين بعد الاستقلال، كما لا ينسى المركز ما عاناه ذووهم من عذاب بسبب فراقهم.

عمل على هذا التقرير

باحثة متخصصة في تاريخ مصر الحديث (رفضت ذكر أسمها)، و الباحث القانوني محمد صلاح الأنصاري. فيما تولت المحامية مها يوسف جمع وتحليل أحكام المحاكم حول قانون التجمهر. وراجع التقرير كلاً من مدير برنامج مصر محمد زارع، ونائب مدير المركز زياد عبد التواب، وبهي الدين حسن مدير المركز.

الفهرس

موجز التقرير ٨
التوصيات: ١٢
منهجية التقرير ١٣
شكر وتقدير ١٦
المبحث الاول: قانون التجمهر: قانون الاحتلال الاستثنائي الصادر عن سلطة غير مختصة ١٨
الاحتلال البريطاني يُحكم قبضته على المجال العام ١٩
الصراع على المجال الريعي وانتصار سيادة الاحتلال البريطاني ٢٣
قانون التجمهر باطل ٢٤
المبحث الثاني: قانون التجمهر: مواد القمع تحكم بلا نقاش ولا تعديل ٢٩
مواد القمع: النصوص القانونية لمواد القانون ١٠ لسنة ١٩١٤ ..... ٢٩
السنوات العشر الأولى لقانون التجمهر ٣٢
المبحث الثالث: قانون التجمهر: القانون الملغي بأمر البرلمان المصرى من ٨٩ عامًا ٣٦
دستور١٩٢٣ وبرلمان١٩٢٤: المحاولة الأولى للتخلص من قانون التجمهر ٣٦
برلمان ١٩٢٦ أول مناقشة حقيقية لقانون التجمهر تنتهي بإلغائه ٣٨
مشروع قانون بإلغاء قانون التجمهر في يد الملك ٣٩
الملك يمتنع عن نشر قانون الإلغاء في الجريدة الرسمية ٤١
المبحث الرابع: قانون التجمهر: النواة الأولى لقانون التظاهر وأداة قمع حرية التجمع السلمي ٤٤
قانون التجمهر أداة لشرعنة القتل خارج إطار القانون ٤٤
قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ وقرار وزير الداخلية رقم ١٥٦ لسنة١٩٦٤ ..... ٤٤
قانونا التجمهر والتظاهر: الحكم للأشد قسوة ٤٥
الحق في التظاهر مكفول نظريـًا والتجمهر مجرم في حد ذاته ٤٦
ملحق خاص: قراءة في أحكام المحاكم المصرية في قضايا التجمهر ٤٩
ملحق بالوثائق ٥٧

موجز التقرير

رغم اختلاف سياسات وممارسات سلطات الاحتلال البريطاني في مصر خلال القرن الماضي، عن سياسات وممارسات حكومات ما بعد إلغاء الانتداب البريطاني ثم الاستقلال وحتى الآن ، إلا أن ثمة توافق جمع بينهم في أمور عدة، على رأسها النظر لحق المصريين في التجمع والاحتجاج السلمي والتعامل معه باعتباره "شر" يتعين التخلص منه وقمعه بكافة السبل والوسائل، بل ومحاربة كل الأشكال المحتملة للتحرك الجماعي للمصريين، سواء بالاجتماع، أو الاحتجاج، أو التظاهر، أو تنظيم أحزاب سياسية ونقابات عمالية ومهنية أو جمعيات أهلية. وفي سبيل ذلك سعت سلطات الاحتلال البريطاني والسلطات الوطنية على حد سواء، على مدى قرن من الزمان، لتوظيف حتى الوسائل غير الشرعية- بما في ذلك القتل- لامتلاك أو خلق الترسانة القانونية اللازمة لتلك المهمة التي اعتبروها "مقدسة" من وجهة نظرهم.

هذا التقرير حول قانون التجمهر، يكشف عن أن الحكومات المفرطة في استخدام خطاب"الوطنية" المزيف استخدمت وسائل وآليات وتشريعات الاحتلال نفسها، بل وكانت أكثر شراسة وعدوانية منه ضد شعبها. فكم كان ملفتًا أن نجد ضمن الوثائق التاريخية ما يفيد بأن الملك فؤاد الأول طلب من بريطانيا التدخل بأي طريقة من أجل الحيلولة دون إلغاء البرلمان لقانون التجمهر، ومن المذهل أن الانجليز خذلوه، وبرروا ذلك بأن القانون قمعي ولابد من إلغائه، لأنه لا يتناسب مع الملكية الدستورية التي تعيشها مصر في ذاك الوقت، ولا يمكن تبرير هذا التدخل للشعب البريطاني المؤمن بقيم الديمقراطية!

سارت الحكومات المتعاقبة على درب الملك فؤاد حتى بعد الاستقلال، وصولا لعصرنا الحالي، فقط استعاضوا عن قوات الاحتلال، بالشرطة "الوطنية" المصرية لإخراس وقمع أصوات مواطنيهم. إذ يعد استمرار العمل بقانون التجمهر الذي وضعه الاحتلال البريطاني، إبان الحرب العالمية الأولى، مجرد مثال على جموح تسلط الحاكم المصري لقمع أي صوت معارض ونزوعه المستمر لغلق المجال العام أمام مواطنيه.

لقد تمكن باحثو مركز القاهرة من تتبع مسار ذلك القانون، وكشفوا عدة حقائق مذهلة، منها أن القانون صدر باطلاءعام ١٩١٤ من قبّل الحكومة المصرية التي كانت تديرها سلطات الاحتلال البريطاني حينذاك، بطريقة تعسفية لم تراع الإجراءات الشرعية الحاكمة السارية في تلك الفترة. كما أن البرلمان المصري بعد ثورة ١٩١٩ ألغى هذا القانون عام ١٩٢٨، أي منذ ٨٩ عامًا، ولكن الحكام "الوطنيين" استمروا في تطبيقه، بل وضاعفوا من تعسف وشراسة مواده، وخاصة بعد يوليو ١٩٥٢، و استخدموه كوسيلة قانونية للعقاب الجماعي وغلق المجال العام بعد ٢٥ يناير٢٠١١ و٣٠ يونيو٢٠١٣.

في هذا التقرير يبحث مركز القاهرة هذا القانون من زاوية جديدة ومختلفة، تتمثل في تتبع جينولوجيا[١] القانون ومساره التاريخي منذ إصداره وحتى الآن. كيف صدر؟ وما هي ظروف وملابسات إقراره؟ كيف

---

١ جينولوجيا: علم تتبع الأصول والأنساب، وتستخدم في الدراسات القانونية لتتبع تطور القوانين والأنظمة القانونية وجذورهم التاريخية .

ولماذا تم إلغاؤه؟ وكيف أختفت من سجلات التاريخ قصة الإلغاء، لتستغله حكومات ما بعد الاستقلال لأهداف المحتل نفسها؟ ماذا قالت السجلات التاريخية عنه وعن دوره في قمع المحتجين على سياسة الاحتلال البريطاني؟ وكيف تعامل معه البرلمان المصري؟ وكيف احتفظت به الحكومات المصرية رغم إلغائه في فضيحة قانونية عمرها ٨٩عامًا؟

قانون التجمهر رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ يقدم للمؤرخين والقانونين دراسة حالة بيّنة حول كيفية استمرار قوانين عهد الاستعمار لما بعد الاستقلال، ويجيب على تساؤل جوهري حول تأثير الجذور التاريخية للقانون والثغرات الإجرائية في صناعة القوانين من الماضي، وانعكاسات ذلك على الواقع الحالي. فبحسب المذكرة قانون التجمهر الإيضاحية، وطبقًا للوثائق التاريخية، يعتبر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر، أول النصوص القانونية في مصر لتجريم حرية المواطنين في التجمع السلمي، والذي صار جزءًا من البنية التشريعية المصرية لأكثر من ١٠٠عام، وأحد أبرز أدوات التنكيل بالمصريين، الذين مازالوا يعاقبون بمفاهيم عن التجمهر تعود لعهد الاستعمار بدايات القرن الـ٢٠، حتى بعدما تخلي عنها الاستعمار لأنها مفاهيم مشينة.

يعتبر قانون التجمهر هو السبب الأول- وليس قانون التظاهر- في حبس معارضين سياسيين، وصحفيين طالبوا بإصلاحات اجتماعية، ومدافعين ومدافعات عن حقوق الإنسان، لفترات طويلة تصل في بعض الأحيان إلى ٢٠ عام، وبموجبه يقضي حاليًاالآلاف من المصريين عقوبات بالسجن والحبس بسبب ممارسة الحق في التجمع السلمي. كما أنه المسئول عن الأحكام القضائية الجماعية وشرعنة المسئولية الجماعية للمشاركين في التجمعات عن ما يعتبره جرائم ترتكب خلالها، بل أن أحكام المحاكم المصرية مؤخرًا ذهبت إلى أن تسيير مظاهرة غير قانونية وفقًا لقانون التظاهر هي جريمة من جرائم قانون التجمهر!

يعد هذا القانون بمثابة هدية لكل نظام قمعي – استعماريا أو "وطنيا"- تمكنه من إدانة أعداد كبيرة من المواطنين سواء شاركوا أو لم يشاركوا في التجمهر، دون الحاجة لتحديد المسئولية الجنائية لكل فرد فيهم، إذ يكفي أن يعيد أي مواطن نشر دعوة لمظاهرة، ليتم الزج به في السجن لمدة خمس سنوات، حتى وإن لم يشارك فيها، بدعوي الترويج لتجمهر غير قانوني وقع خلاله عدد من الأفعال التي يصنفها القانون كجرائم.

هذا القانون هو تجسيد صريح للقوانين التي صدرت عنوة، واستمرت جبرًا، وتم تفعيلها والعمل بها بالقوة، متحديًا ليس فقط القواعد"القانونية" لإصدار القوانين المطبقة في ١٩١٤، بل ومتحديًا إلغائه عام ١٩٢٨. فهذا القانون ملغي بقوة القانون، من ٨٩ عامًا، ولكن بطش السلطة الحاكمة ورغبتها في مصادرة الحق في التعبير كان دائما أقوى من قوة القانون لعدة عقود قبل وبعد "الاستقلال."

خرج الاستعمار من مصر، لكن حكومات الاستقلال المتعاقبة وجدت في قانون التجمهر -الذي ألغاه البرلمان المصري في ١٩٢٨- سلاحًا قمعيًا فعالًا، واعتبرته هدية الاحتلال والعهد "البائد"، بل كان مدهشًا كيف ذهبت تلك الحكومات في قسوتها ضد مواطنيها لما هو أبعد من بطش الاستعمار، فأضافت للقانون مواد جديدة تشدد أحكامه، واستندت له كمرجع لتشريعات قمعية مكملة، قننت حتى استخدام القوة المميتة ضد المتظاهرين السلميين. ففي عهد الرئيس جمال عبد الناصر تمت إضافة المادة ٣ مكرر للقانون، والتي

تشدد من عقوبة الجرائم التي ترتكب أثناء التجمهر لتصل للسجن ٢٠ عام، كما أصدر وزير الداخلية في ١٩٦٤، "قرار أجاز به للمرة الأولى استخدام الأسلحة النارية المميتة بطبيعتها في تفريق التجمهر المؤلف من ٥ أفراد فأكثر. وفي١٩٧١ أصدر الرئيس أنور السادات قانون هيئة الشرطة مستندًا لما سبق وأقره القرار الوزاري.

وفي عام ٢٠١٣ لم يخجل واضعو قانون التظاهر من الإشارة لقانون التجمهر في الديباجة باعتبار أن القانونين متكاملان، فبينما أكتفت سلطات الاحتلال البريطاني بقانون واحد لتقييد الحق في التجمع السلمي، ولم تعارض خطوات البرلمان في عشرينات القرن الماضي لإلغاء قانون التجمهر، رأت حكومة الرئيس المؤقت المستشار عدلي منصور- المدعومة من الجيش- ضرورة الإبقاء عليه، بل وضمت له قانون جديد لقمع التظاهر هو القانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣، علمًا بأن الاحتلال البريطاني كان قد توصل عام ١٩٢٨ إلى قناعة بعدم الحاجة لبقاء قانون التجمهر مكتفيًا بالقانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ الخاص بالاجتماعات والتظاهرات والمعمول به وقتها، واصفًا قانون التجمهر في إحدى المراسلات بأنه: "كتب بروح استبدادية ولا يمكن تبريره للجمهور الإنجليزي الديمقراطي!"٢ ولكن كان للحكام الوطنيين رأي مختلف تمامًا.

فبعد ٩٠ عام من إقرار القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ (الخاص بالاجتماعات العامة والمظاهرات في الطرق العمومية)، قرر المشرع المصري استبداله بقانون أشد قمعا هو قانون التظاهر لسنة ٢٠١٣، مع الإبقاء على قانون التجمهر-الملغي- رقم١٠ لسنة ١٩١٤. وبذلك تمتد جذور القانونين الأساسيين المنظمين للتجمعات العامة حاليًا في مصر لبدايات القرن الـ٢٠، والانتفاضات المناهضة للاستعمار، والإضرابات العمالية، والاحتجاجات ضد السلطات البريطانية والمصرية على حد سواء، لانتزاع الحقوق الأساسية للمواطنين.

تقوم البنية التشريعية المصرية على شبكة من القوانين المتداخلة للمعاقبة على فعل واحد، يطبق دائما منها القوانين ذات العقوبة الأشد. وتبقى الفلسفة التشريعية المصرية، على مر العقود - في ظل الاحتلال أو بعد الاستقلال- واحدة، تعتمد على الجمل الفضفاضة والمصطلحات المطاطة الصعب ضبطها قانونا، فتزيل الحدود الفاصلة بين الشرعي والمَجرم، وتطلق سلطة قوات الأمن دون قيود حتى على استخدام القوة.

وتبقى العداوة مع الحق في التجمع والتظاهر ممتدة لا تتغير، والبطش والقمع دائمًا أسلحة السلطة (الموالية للاستعمار أو "وطنية") في مواجهته، إلا أن التاريخ يثبت لنا بالدلائل الدامغة أن وجود قانون ١٠ لسنة ١٩١٤ لم يقف حائلا أمام ثورة ١٩١٩، ولم يمنع مظاهرات عام ١٩٣٥ التي أجبرت الملك على إعادة العمل بدستور ١٩٢٣، ولم يعرقل انتفاضة الطلبة والعمال في ١٩٤٦، ولا الاحتجاجات الرافضة للأحكام المخففة على قادة الجيش المتسببين في هزيمة يونيو ١٩٦٧، ولم يقف حائلا دون انتفاضة يناير ١٩٧٧ بسبب ارتفاع الأسعار. فمثل هذه القوانين ذات الفلسفة القمعية العدوانية لا تحقق للحكام سوى أوهام السيطرة، التي تتهاوى بعد حين في وجه الاحتجاجات الشعبية التي تقتلع جذور بطشهم، ولنا في انتفاضتي يناير ٢٠١١ و يونيو ٢٠١٣ خير مثال.

---

٢ أنظر المرفق رقم (٢٣) من مرفقات هذا التقرير

لقد آن الأوان للتصحيح الفوري لهذا العار التاريخي والوطني، وتأكيد إلغاء قانون التجمهر القمعي، وعلى المشرع المصري المراجعة الفورية والجذرية لما قد يبقى من قانون التظاهر، وتحريره من النصوص المعادية للحريات المدنية والسياسية، وموائمته مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان. كما يجدر بالسلطات المعنية الإفراج الفوري عن المقيد حريتهم بمقتضى هذا القانون الجائر والميت، والاعتذار لهم وتعويض أسرهم.

بصرف النظر عن المماحكة الشكلية حول عدم نشر قانون "إلغاء قانون التجمهر" بالجريدة الرسمية، تبقي حقيقة تاريخية صلبة لا جدال فيها. وهي أن هذا القانون ولد باطلاً على أيدي سلطة الاحتلال البريطاني دون مسوغ شرعي، ولمواجهة ظرف شديد الاستثنائية - أي حرب عالمية انتهت منذ مائة عام - إلى أن ألغت السلطة التشريعية هذا القانون منذ ٨٩ عامًا، بل إن سلطة الاحتلال أعلنت تبرؤها منه، واعتبرت استمرار العمل به عارا لا يليق بعشرينات القرن الماضي. بهذا المعني فإن ذلك القانون يكون قد فقد كل مشروعية تاريخية أو سياسية أو أخلاقية، وأن استمرار العمل به على أيدي من يسوقون أنفسهم باعتبارهم حكاما "وطنيين معاديين للاستعمار" هو عمل لا أخلاقي تشريعيا وسياسيا وتاريخيا

بعد استقلالهم عن الاستعمار البريطاني والفرنسي والبلجيكي وغيرهم، اعتبر بعض النشطاء السياسيين الأفارقة أن مهام الاستقلال لم تنجز بعد، طالما مازالت العقلية الاستعمارية تحكم، من خلال أبناء بلدهم، المتحصنين خلف ترسانة تشريعات المستعمر، مستوردي الأسلحة الأحدث لمواصلة قمع شعوبهم، فصك هؤلاء النشطاء شعار "الاستقلال الثاني"، لاستكمال مهام "الاستقلال الأول"عن المستعمر، وذلك بالتحرر من ترسانة تشريعات المستعمر وسياساته وممارساته المتوارثة، وإقامة نظام ديمقراطي يكفل الحقوق الفردية والجماعية للمواطنين، وتمكينهم من إدارة ثروات البلاد ومواردها بما يكفل المصلحة العامة، ولاشك أننا في مصر بحاجة لاستقلال ثاني الآن وليس غدًا.

التوصيات

القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر قانون ملغي، يتعين نشر قانون إلغائه في الجريدة الرسمية تنفيذا لإرادة برلمان ١٩٢٨، واحترامًا لدولة القانون والمؤسسات التي يتفاخر بها رئيس الجمهورية الحالي في المحافل الدولية. ويؤكد مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان في هذا الصدد على العديد من الخطوات الإضافية التي يتعين اتخاذها من أجل احترام الحق في حرية التجمع السلمي، أهمها:

- محاسبة أفراد الأمن والقادة الثابت تورطهم في استخدام (أو الأمر باستخدام) القوة المفرطة والمميتة بحق المتظاهرين السلميين، مما أودى بحياة ما لا يقل عن ٢٠٠٠ شخص في الأعوام الستة الماضية.

- تنقية البنية التشريعية من القوانين القمعية التي تستخدم في التنكيل بالمتظاهرين، ومنها قانون التظاهر رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣، وقرار وزير الداخلية رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٤ الذي أجاز لرجال الأمن قتل المتظاهرين، وكذلك بعض مواد قانون العقوبات، بما يتوافق مع الدستور والمواثيق الدولية التي صادقت عليها مصر، وتفاسير المقررين الخواص المعنيين بالحق في حرية التجمع السلمي والحق في حرية تكوين الجمعيات، وحماية المدافعين عن حقوق الإنسان.

- أن يتضمن أي قانون منظم للحق في التجمع السلمي قيود وضوابط صارمة وآلية شفافة تضمن محاسبة أفراد الأمن حال تجاوزهم بحق المشاركين في التجمعات السلمية، وعدم اللجوء للأسلحة المميتة أثناء الفض.

- تعديل قانون الإجراءات الجنائية الذي فتح السقف الزمني لمدد الحبس الاحتياطي، وحوله لعقوبة إضافية، بعد التوسع في استخدامه ضد المتظاهرين منذ إقراره في ٢٠١٣.

- إصدار البرلمان قانون بالعفو الشامل عن المسجونين على خلفية ممارسة الحق في التجمع السلمي، أو إصدار رئيس الجمهورية قرارًا بالعفو عنهم على أقل تقدير.

ويفترض أن تأتي هذه الخطوات في ضوء إصلاح شامل لمنظومة القضاء في مصر، والتي شهدت خلال السنوات الستة الماضية تدهورًا حادًا، فأنحاز القضاء والنيابة العامة لتحريات الأجهزة الأمنية، الأمر الذي كان سببًا في نقض أغلب الأحكام الصادرة من محاكم الجنايات مؤخرًا، فضلا عن ما شهدته المحاكمات من إخلال جسيم بحق الدفاع في قضايا التجمع السلمي، والاستهانة بالدستور والقانون. ويشدد مركز القاهرة على أن إصلاح المنظومة القضائية لا يجب أن يتم بمعزل عن إصلاح شامل للمؤسسة الأمنية، ومحاسبة الجناة الذين تسببوا في إزهاق العديد من الأرواح أو أصابوا المتظاهرين بعاهات مستديمة، أو ضلعوا في التحرش الجنسي بالمتظاهرين والمتظاهرات .

هذا كله لن يتحقق إلا بتوافر إرادة سياسية، وتغيير نظرة الدولة للحق في التجمع السلمي، ووقف اعتباره "شر مطلق"، والتعامل معه كفرصة للتصحيح و لتعديل المسار، لبلوغ الاستقرار في البلاد، كي لا تلحق بدول أخري في العالم العربي، سارت لعدة عقود على ذات النهج التسلطي السياسي والتشريعي والقضائي القمعي الساري في مصر الآن.

منهجية التقرير

بدأ العمل على هذا التقرير في يوليو ٢٠١٤، وكان مقرر له أن يصدر في أكتوبر من العام نفسه، بمناسبة مرور ١٠٠ عام على صدور قانون التجمهر الصادر في ١٩١٤، وبعد عام واحد من إقرار قانون التظاهر- نوفمبر ٢٠١٣- ذو الفلسفة القمعية، وعليه اجتمع الفريق البحثي بالمركز، وكانت الفكرة الرئيسية هي طرح القانون ١٠ لسنة ١٩١٤ الذي يحاكم بسببه الآلاف المتظاهرين السلميين الآن، من زاوية مختلفة عن تلك التي تناولها العديد من الباحثين والخبراء القانونين، زاوية تتجاوز التحليل القانوني لمواده و تطبيقاته، وتفسر الإبقاء عليه لقرن من الزمان. واستقر النقاش على تتبع القانون منذ صدوره وحتى الآن، وطُلب من الباحثين على وجه التحديد أن يدرسوا ملابسات إصدار القانون، وإذا ما كان الاحتلال البريطاني فرضه على السلطات المصرية أم كان نتاج أوامر مباشرة من الحاكم، وما هي مبررات إصداره، كيف تقبله المصريين في ذلك الوقت، كيف تناولته الصحف والقوى السياسية المختلفة، وكيف كانت وسائل مواجهته؟

مع انطلاق البحث تبين وجود شبهة عدم دستورية للقانون، لعدم صدور القانون من سلطة ذات اختصاص تشريعي في هذا الوقت، الأمر الذي طرح السؤال حول موقف البرلمان المصري منه، بصفته ملزم بمناقشة القانون وضمان سلامته الدستورية، بحسب القواعد القانونية في ذاك الوقت.

وبين الأخبار الصحفية ومضابط البرلمان المصري والوثائق البريطانية عثر الباحثون على تقرير قصير من المندوب السامي البريطاني موجه لوزارة الخارجية ببلاده يفيد بموافقة مجلس النواب المصري على إلغاء قانون التجمهر رقم ١٠ لسنة ١٩١٤، مؤرخ في ٢٠ ديسمبر عام ١٩٢٧، الأمر الذي عدل مسار البحث وفرض عليه أسئلة جديدة تستوجب التقصي والفحص!

في قسم الدوريات بدار الكتب المصرية عثر الباحثون على خبر صغير في عدد جريدة البلاغ الأسبوعي ليوم الأربعاء ٢١ ديسمبر ١٩٢٧، جاء فيه: "وافق مجلس النواب بأغلبية ١٤٣ صوتاً على إلغاء قانون التجمهر رقم ١٠ لسنة ١٩٢٤[٣]. " ومن ثم بدأ البحث مباشرة عن مضابط جلسات مجلس الشيوخ الذي كان يتعين موافقته على القوانين التي يصدرها مجلس النواب.

اكتشف الباحثون أن مجلس الشيوخ وافق بالإجماع فعلاً على مشروع قانون إلغاء قانون التجمهر في ٣٠ يناير ١٩٢٨، وأحاله للملك، ولكن انقطعت كافة المصادر المتاحة في مصر عند تلك الخطوة، إذ لم يعثر بين مضابط البرلمان بغرفتيه (وحتى تاريخ حله) على ما يفيد برد الملك على البرلمان بالرفض أو التعديل، وعلى الجانب الأخر لم نجد بين أعداد الوقائع المصرية أي منشور بقانون الإلغاء، كما تقتضي القواعد القانونية في ذاك الوقت.

ومن ثم كان لزاماً علينا فحص وثائق ومراسلات أكثر -غير متاحة إلا في دار الوثائق المصرية- لمعرفة مصير قانون الإلغاء، لكن رفضت السلطات المصرية دخول الباحثين دار الوثائق، فلم يجدوا سبيل سوى

---

٣ أخطأت جريدة البلاغ الأسبوعي في تاريخ القانون، وكتبت أنه لسنة ١٩٢٤ بدلاً من ١٩١٤، وتأكدنا من ذلك بمراجعة كافة القوانين والتشريعات الصادرة عام ١٩٢٤، فضلاً عن مضابط جلسات مجلسي النواب والشيوخ من ديسمبر١٩٢٧ حتى يناير١٩٢٨.

استقصاء المعلومات من قانونيين ومؤرخين مصريين وأجانب مختصين في شئون تلك الحقبة التاريخية، وقد ذكر التقرير بعض أسمائهم بينما فضل بعضهم عدم ذكر أسمائهم خوفًا على سلامتهم/ن الشخصية. وقد فرضت تلك المعلومات التي أدلى بها هؤلاء الباحثين/ات حتمت أهمية مراجعة مزيد من الوثائق الموجودة بالأرشيف الوطني البريطاني.

وبفضل سلاسة الإجراءات بمقر الأرشيف الوطني البريطاني بالعاصمة لندن وحرية البحث فيه، تمكنت باحثة المركز المتخصصة في التاريخ المصري الحديث، من مراجعة مئات الوثائق والمراسلات بين البرلمان والملك فؤاد، وبين الملك فؤاد والمندوب السامي البريطاني، وبين الأخير ووزير الخارجية، بالإضافة لمكاتبات الحكومة المصرية والحكومة البريطانية، للتأكد من أن الملك فؤاد لم يبلغ البرلمان رسميًا اعتراضه على إصدار قانون إلغاء قانون التجمهر. أما خطورة هذا القانون ومساوئ نصوصه، فانعكست بشكل واضح في أحكام المحاكم المصرية، التي فندها الباحثين القانونين في ملحق بهذا التقرير، وذلك بعد عرض تحليل قانوني لأهم مساوئ القانون الملغي بقرار من البرلمان المصري.

لقد كان من المفترض أن يخرج هذا التقرير بشكله النهائي في الموعد المقرر له، إلا أن صعوبات هائلة واجهت صدور هذا التقرير، ليس التقرير فحسب وإنما هددت وجود مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان بشكل خاص، ونالت من الحركة الحقوقية المصرية بشكل عام، على نحو أعاق صدور هذا التقرير وغيره لعامين كاملين، بينما تبقى التحديات قائمة، تزداد وتتضاعف قسوتها. هذه التحديات من بينها:

تحديات تتعلق بالبيئة المعادية لمنظمات حقوق الإنسان في مصر.

بعد أيام من مناقشة خطة العمل والمقاربات التي سيتناولها التقرير، أصدرت وزارة التضامن الاجتماعي إعلان رسمي يطالب تسجيل ما أسمته بـ "الكيانات غير المسجلة الفاعلة في مجال العمل الأهلي" بالتسجيل تحت مظلة قانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢ المعيب. وأنشغل المركز بعد ذلك بنقل بعض أنشطته الإقليمية لمكتبه الإقليمي الجديد في تونس، وانتقل بعض العاملين بمكتب القاهرة لتونس، ثم ما لبس أن واجه المركز في القاهرة تحدي جديد باستدعائه للتحقيق في القضية ١٧٣ لسنة ٢٠١١ والمعروفة بقضية التمويل الأجنبي، الأمر الذي ترتب عليه نقل أحد الباحثين الرئيسيين العاملين بهذا التقرير لخارج مصر، بعد مخاوف جدية من الزج به في القضية. وفي تصاعد متجدد للتحديات، استدعى قضاة التحقيق في القضية نفسها ثلاثة عاملين آخرين بالمركز ، وذلك قبل أن تقضي محكمة أخرى بمنع المركز ومديره من التصرف في أموالهم هذا بالإضافة إلى منع محرر هذا التقرير من السفر على ذمة هذه القضية.

تحديات تتعلق بالحق في الوصول للمعلومات وتداولها

كان يمكن انجاز هذا التقرير في وقت أقل لو كان في مصر قانون حر يكفل الحق في الوصول للمعلومات وتداولها. فبالرغم من أن عدد كبير من مضابط برلمان ١٩٢٦ موجودة في دار الكتب المصرية، إلا أن معظم المراسلات الرسمية والوثائق الشخصية لرجال الدولة في ذاك الوقت موجودة بدار الوثائق المصرية، التي كان البحث بين مقتنياتها شبه مستحيل، رغم تجاوز عمر الوثائق المطلوبة ١٠٠ عام. فطلب الإطلاع يستوجب الحصول على موافقة المخابرات العامة وهيئة الأمن القومي وجهاز الأمن الوطني. الأمر الذي لا

يمكنه تفسيره إلا كونه محاولة أمنية شديدة البؤس للسيطرة على الرواية والسرد التاريخي.

في ظل هذا الحجب المتعمد للمعلومات، اضطر احد الباحثين للسفر إلى لندن للإطلاع على الوثائق التاريخية المتاحة هناك، وعلى النقيض تماماً فدخول الأرشيف الوطني البريطاني لم يتطلب أي نوع من الموافقات المسبقة، بل سوف تلقى كل المساعدة والعون اللازم لإتمام بحثك.

شكر وتقدير

يتقدم مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان بخالص الشكر للأشخاص والهيئات الآتية لما قدموه من مساعدة لإنجاز هذا التقرير:

الأرشيف الوطني بلندن

مكتبة الجامعة الأمريكية بالقاهرة

دار الكتب المصرية

إمي أوستن هولمز –أستاذ العلوم الاجتماعية المساعد بالجامعة الأمريكية بالقاهرة

حسين عمر –قسم تاريخ الشرق الأوسط- جامعة أكسفورد بإنجلترا

كريستوفر روبرت – باحث قانوني

كما يتقدم المركز بخالص الشكر للباحثة المتخصصة في التاريخ المصري الحديث التي عملت على هذا التقرير، والتي رفضت ذكر أسمها حرصًا على سلامتها وأمنها الشخصي، فضلاً عن الشكر الواجب لكل العاملين على هذا التقرير من باحثين، ومترجمين ومشرفين ومراجعين ومنفذين فنيين.

قانون التجمهر

قانون الاحتلال الاستثنائي الصادر عن

سلطة غير مختصة

التجمهر..القانون الملغي من ٨٩ عامًا

صدر "قانون التجمهر" بضغط وتدخل من سلطات الاحتلال البريطاني، دون إتباع لقواعد إصدار القوانين المعمول بها في ذلك الوقت والمنصوص عليها في القانون النظامي لعام ١٩١٣، ولم يكن القانون معيب فقط في طريقة صدوره، وإنما أيضا في مضمونه، حتى أنه وفي أول مناقشة له -بعد إقراره- في برلمان ١٩٢٤، أوصى البرلمان بإلغائه، لكن نظرًا لقصر عمر هذا البرلمان لم يتخذ قرار نهائي بشأنه. فاستمر العمل به حتى قرر البرلمان التالي- برلمان ١٩٢٦- إلغائه عام ١٩٢٨، وأرسل البرلمان بدوره للملك مشروع قانون بإلغاء قانون ١٠ لسنة ١٩١٤ بشان التجمهر، للتصديق عليه، عملاً بدستور ١٩٢٣، الذي يعطى للملك حق الاعتراض على القوانين المقترحة من البرلمان خلال شهر فقط، بعدها يعتبر القانون مصدق عليه وصادر.

لم يلق القانون أي اعتراض رسمي من الملك. وبذلك ووفقاً لدستور ١٩٢٣ تم إلغاء قانون التجمهر رقم ١٠ لسنة ١٩١٤، ولا يمكن بأي حال من الأحوال الاستناد له بعد عام ١٩٢٨، إلا أن عدم نشر قانون الإلغاء بالجريدة الرسمية بسبب تحايل الملك، حال دون دخول الإلغاء حيز النفاذ، الأمر الذي يمثل ثغرة بقاء هذا القانون الملغي ضمن البنية التشريعية المصرية لـ٨٩ عامًا، على النحو الذي نعرضه تفصيليا- بالوثائق والمستندات- في هذا التقرير.

المبحث الاول

قانون التجمهر: قانون الاحتلال الاستثنائي الصادر عن سلطة غير مختصة

صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ قبل ١٠٣ عام في سياق قانوني مشوه وملتبس، وفي ظل وضع سياسي غير مستقر، عززه عدم وضوح الوضع القانوني لمصر في القانون الدولي، حيث كانت مصر تحت السيادة الاسمية للدولة العثمانية، ولكنها خاضعة من الناحية العملية لبريطانيا. وكانت السياسة المصرية الداخلية ساحة للنزاع بين المصالح السياسية المتضاربة لأطراف مختلفة خاصة إبان الحرب العالمية الأولى.

وقد جاء القانون مخالفًا لطرق إصدار القوانين وفقًا لأحكام القانون النظامي لسنة ١٩١٣، إذ ولد باطلًا من قبل سلطة مغتصبة، بعدما استغل حسين باشا رشدي رئيس مجلس النظار (رئيس مجلس الوزراء) غياب الخديوي عباس حلمي الثاني خارج البلاد، وأصدر القانون بدعوى امتلاكه تفويضًا من الخديوي بذلك، رغم أن تفويض الخديوي له لم يكن يتضمن إصدار القوانين[٤] بحسب نص التفويض،[٥] كما تشير الوثائق والمراجع التاريخية أن القانون صدر بتوجيه من سلطة الاحتلال البريطاني.

الاحتلال البريطاني يُحكم قبضته على المجال العام

في ١٨ أكتوبر ١٩١٤ نشرت الوقائع المصرية القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤، مذيلًا بتوقيع حسين رشدي باشا-رئيس الوزراء - نيابة عن الخديوي عباس حلمي الثاني، الذي كان في القسطنطينية في أجازته السنوية.

القانون المؤلف من خمس مواد تضمن تجريم مطلق لأي تجمع مكون من خمس أشخاص فأكثر، إذا رأى رجال السلطة العامة أن من شأنه الإخلال بالسلم العام، وفي حالة رفض المجتمعين الامتثال للأمر الصادر بالتفرق، يعاقب المشاركون في التجمع بالحبس لمدة لا تزيد عن ٦ أشهر،أو بغرامة لا تقل عن ٢٠ جنية. كما قرر العقوبة ذاتها إذا كان التجمهر بغرض ارتكاب جريمة ما أو تعطيل تنفيذ القوانين واللوائح، أو إذا كان الغرض منه التأثير على السلطات في أعمالها، أو حرمان شخص من حرية العمل باستعمال القوة أو التهديد باستعمالها، مع توافر علم المشاركين بالغرض"الإجرامي" من التجمهر ولم يبتعدوا عنه، ترتفع للحبس سنتين إذا كان بحوزة الشخص سلاح أو آلات قاتلة.

أقر القانون أيضًا مبدأ المسئولية الجماعية وعقاب مدبرو التجمهر بالعقوبات نفسها التي تقع على الأشخاص المشاركين في التجمهر، ويكون مدبرو التجمهر مسئولين جنائيًا عن كل فعل يرتكبه المتجمهرون

---

٤ في ٢٥ مايو ١٩١٤ سافر الخديوي عباس الثاني لضيعته في دلمان، ومنها للقسطنطينية، مقررًا قبل سفره، تعين رشدي باشا قائم مقام في غيابه، وفوضه في إصدار اللوائح والأوامر، دون أن يفوضه في إصدار القوانين.

٥ نص الأمر الكريم (التفويض)- رئيس مجلس النظار حسين رشدي باشا: "قد عزمنا بالمشيئة الربانية على السفر إلى خارج القطر، ولتمام ثقتنا بكم، وكمال اعتمادنا عليكم، قد جعلناكم نائبا عنا، وقائما 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 الباقين من زملائكم مجتمعين بهيئة مجلس نظار، كما 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."

حتى وان كان المدبرون غير مشاركين في التجمهر، أو ابتعدوا عنه قبل ارتكاب الفعل.[٦] وقد وضعت السلطات نص القانون في شوارع المدن والقرى المصرية.

بحسب المذكرة الإيضاحية للقانون[٧] والوثائق البريطانية، جاء هذا القانون ليسد ثغرة متصورة في قانون العقوبات الأهلي رقم٣ لسنة ١٩٠٤ تخص التجمعات العامة وعدم القدرة على تجريم استخدام المجال العام في التظاهر. وهو ما يشار له في تقرير عُرض على البرلمان البريطاني عام ١٩٢٠، جاء فيه: "أن تدشين القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ جاء بغية توفير وسائل أكثر فعالية -عن الموجودة بالفعل- لمعاقبة التجمهر غير القانوني، فباستثناء بعض المواد الخاصة بالنهب من قبل عصابات مسلحة، وما يتعلق بتغليظ العقوبات على الاعتداء وإصابة الغير بدون وجه من قبل أفراد العصابة – أكثر من ٤ أفراد - باستخدام السلاح، لا يتضمن قانون العقوبات مواد مخصصة للمخالفات التي يرتكبها متجمهرون."[٨]

جاء هذا القانون كجزء من سلسلة استراتيجيات كان القصد منها الضرب بيد من حديد على تصاعد المظاهرات والغضب الوطني بعد اندلاع الحرب العالمية الأولى، الأمر الذي أصاب المسئولين البريطانيين والمصريين بالخوف من التمرد.[٩] إذ تكشف المراسلات البريطانية عن حالة من الذعر والقلق من ثورة قادمة، خاصة بعدما انتشرت شائعات بحصول قادة الحركة الوطنية المصرية على وعد بمبالغ طائلة من العثمانيين إذا تعاونوا في دخول القوات العثمانية لمصر،[١٠] فضلا عن تواتر التقارير حول استمرار تدفق الضباط والجنود العثمانيين لمصر متخفين،[١١] لصنع الدسائس ضد بريطانيا،[١٢] كما أفادت وزارة الداخلية بأن: "بعض الأتراك، من الحركات العمالية، ممن وفدوا لمصر مؤخرا، يترددوا على مقهى بجوار مسرح الشيخ سلامة، وبعضهم هنا في مهمة خاصة، وعلى اتصال برفاقهم في بورسعيد."[١٣] هذا بالإضافة لتقارير أعدتها الشرطة حول مؤامرات من دول المحور، من بينها أن ٢٥٠ ضابطًا ألمانيًا بسوريا يخططون لهجوم على مصر عبر العريش بالتعاون مع الأتراك.[١٤]

في خضم هذا القلق اتخذت سلطة الاحتلال مواقف أكثر تشددًا مع المعارضين. ويروي اللورد جورج لويد

---

٦ لاحقاً أضيفت المادة ٣ مكرر بموجب القانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٨، برفع الحد الأقصى للعقوبات للضعف لأي جريمة أرتكبها أحد المتجمهرين، من المنصوص عليها في المواد ١، ٢ من القانون، على ألا تتجاوز مدة الأشغال الشاقة المؤقتة أو السجن ٢٠ سنة، وتكون العقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة إذا خرب المتجمهر عمداً أحد المباني أو الأملاك العامة أو ما في حكمها.

٧ راجع المرفق رقم (١) من مرفقات هذا التقرير، وتفاصيل القانون في المبحث الثاني من هذا التقرير.

٨ Egypt No.١ (١٩٢٠)، Report by His Majesty's High Commissioner on the Finances، Administration، and Condition of Egypt and the Soudan for the Period ١٩١٤ -١٩١٩، p. ٨١، London.

٩ انظر على سبيل المثال الملفات في FO٣٧١/١٩٧٠: الملف ٤٥٣٨٩، مرفق رقم (٢)، نص تلغراف من السير مالي- سيرابيا للقاهرة،٢سبتمبر١٩١٤؛ وراجع أيضًا: الملف ٤١٨٠١- مرفق رقم (٣)، ص ٤منه، نص تلغراف من السير.ماليت- القسطنطينية للقاهرة، ٢٢ أغسطس١٩١٤؛ وأيضًا: الملف ٤٣١٣٠ مرفق رقم (٤) السير. ماليت إلى السير إدوارد غراي، ٢٦ أغسطس١٩١٤.

١٠ انظر المرفق رقم (٥)،) FO ٣٧١/١٩٧٠/٣٦٧١١السير. ماليت إلى السير إدوارد غراي، ٢٥ أغسطس١٩١٤.

١١ انظر المرفق رقم (٦)، FO ٣٧١/١٩٧٠/٤٣٨٠٠(السير إدوارد غراي إلى مستر شيتهام، ٢٧ أغسطس١٩١٤.

١٢ انظر المرفق رقم (٧)،) FO ٣١٧/١٩٧٠/٤٥٩٣نص تلغراف من مستر شيتهام (القاهرة)، ٢٩ أغسطس١٩١٤.

١٣ انظر المرفق رقم (٨)، FO ١/٦٤٨/١٤١ (سري للغاية، رسالة من وزارة الداخلية إلى مستر شيتهام، ٢٥ أغسطس١٩١٤.

١٤ انظر المرفق رقم (٩)، FO ١/٦٤٨/١٤١ (وزارة الداخلية، مذكرة، أغسطس١٩١٤.

– المفوض السامي البريطاني في مصر بين ١٩٢٥ و١٩٢٩– أن الشواغل والمخاوف التي كابدها موظفيه من التحريض السياسي للمصريين تستلزم اتخاذ مواقف حازمة معهم، وذلك في مراسلاته للسير ملن شيتهام [القائم بأعمال المعتمد البريطاني وقتها] مشيرا إلى أنه وزملاؤه في مصر يعانون من خوف بالغ، ويخشون – في حال نشوب الحرب مع تركيا – من أن تظهر المشاعر الدينية على هيئة أعمال عدائية لبريطانيا."[١٥]

وفي روايته عن الأحداث قال: "أثناء الأيام الأولى للحرب، عندما كان للعدو وللدعاية التركية أثرًا غير قليل على مُدن مصر، ظهرت الإدارة مترددة لا حازمة في معاملتها للأعداء الأجانب. . لكن لحسن الحظ، سرعان ما ساد رأي المستشارون الحكماء، وتم ترحيل أكثر من ٧٠٠ عدو أجنبي إلى مالطة ومعهم عدد من الأتراك والمصريين المعروفين بالانخراط في أنشطة تآمرية."[١٦]ومع انطلاق الحرب عززت التقارير الاستخباراتية من المعلومات حول اضطرابات وشيكة. كما كشفت السلطات البريطانية عن مخطط ألماني عثماني لبث الاضطرابات في مصر، لدفع بريطانيا لتحريك قواتها في أنحاء البلاد، ومن ثم إضعاف الأهداف الحدودية.[١٧]

الدسائس والمؤامرات السرية لم تكن العامل الوحيد المحرك للغضب الشعبي المحتمل في مصر. فبحسب الباحثة ملك بدراوي، أجهدت السياسات المالية وارتفاع نسبة الضرائب المواطن المصري العادي، وزادت من ضجر الرأي العام ممن يشغلون مناصب السلطة،[١٨] فضلا عن تراجع سوق القطن المصري نتيجة للحرب، وما سببه من ضائقة اقتصادية. ولما امتد التمرد والغضب للمناطق الريفية -كان هناك خوف كبير من ألا يجد محصول القطن سوقاً له-[١٩]اشتدت الرغبة في القمع والسيطرة على أي غضب. وفي رسالة من السير ملن شيتهام إلى السير إدوارد غراي في ٧ سبتمبر١٩١٤، يقول: "إذا أمكننا مساعدتهم على بيع جزء من محصولهم، فأعتقد أنه حتى في حال وقوع هجوم عثماني، فسوف يبقى السكان على هدوئهم وتعاطفهم."[٢٠]

لقد كان الخوف من أعمال العصيان المدني مصاحبًا لبريطانيا منذ بداية احتلالها للبلاد عام ١٨٨٢، ويشهد على ذلك رد فعل القوات البريطانية على أعمال الشغب في الإسكندرية في العام نفسه،[٢١] وسبل

---

١٥ Lord Lloyd، Egypt Since Cromer، Vol. ١ (London: Macmillan and co. Limited، ١٩٣٣)، p. ١٩٥.

١٦ المرجع السابق، ص ١٩١.

١٧ Malak Badrawi، Political Violence in Egypt، ١٩١٠-١٩٢٤ (Surrey: Curzon Press، ٢٠٠٠)، pp. ١١٤-١١٥.

١٨ Badrawi، Political Violence in Egypt، pp. ١١٥.

١٩ انظر المرفق رقم (١٠)، FO ١٨٢/٤٠٧ (مستر شيتهام إلى السير إدوارد غراي، ١٠ سبتمبر١٩١٤، ص ١٩١.

٢٠ سير ملن شيتهام إلى السير إدوارد غراي، ٧ سبتمبر١٩١٤، مقتبس في لورد جورج لويد:
Lord Lloyd، Egypt Since Cromer، Vol. ١ (London: Macmillan and co. Limited، ١٩٣٣)، p. ١٩٥، fn. ٤.

٢١ انظر على سبيل المثال:
Egypt No.١٦ (١٨٨٢)، Correspondence Respecting the Riots at Alexandria on the ١١June ١٨٨٢، London.

مواجهتها للتجمعات الجماهيرية [٢٢] التي تعاقبت على امتداد القرن الـ١٩ وبدايات القرن الـ٢٠،[٢٣] إلا أن الحرب زادت من ذعر بريطانيا، وخوف المسئولين المتصل من فقدان السيطرة. فقد ابتلى المسئولين البريطانيين بالخوف من العنف والتمرد السياسي و انقلاب الرأي العام ضد المؤسسة السياسية، على نحو وضع نهاية لحالة "الهدوء" الظاهرة التي عادة ما وصفت بها بريطانيا الشعب المصري.

عجّل قانون الصحافة لسنة ١٩٠٩ من المناقشات حول ضرورة السيطرة على التجمعات، بعدما خرجت التظاهرات اعتراضًا عليه، ولكن السير رونالد ستورس – المسئول البريطاني في الحكومة المصرية ثم سكرتير الشرق بوزارة الخارجية – اعتبر أن: "الرأي المصري المستنير يستهجن عدم جدوى المسألة برمتها، ويشير لأنه رغم وجاهة مثل هذه الممارسات، فإنها تعرض حياة المارة الأبرياء للخطر . . ويحذرون من المروجين غير المسئولين للحق في التجمع، ومن أن الحق في التجمع العام ليس متاحاً في شتى أنحاء العالم على السواء، ولا يمكن تطبيقه في القاهرة إذا أسيئ استخدامه هكذا."[٢٤]

شهدت الفترة من ١٩٠٩ وحتى اندلاع الحرب في ١٩١٤ وصدور قانون التجمهر، تصاعد ملحوظ لمعدل التجمعات والتظاهرات، فضلا عن ما تناقلته التقارير حول اندلاع أعمال العنف والعراك بالأسلحة في الشوارع بشكل متفرق ومتكرر.[٢٥] ثم اغتيال بطرس غالي في ١٩١٠ واندلاع أعمال عنف طائفي في شتى أنحاء مصر، والإضرابات والمظاهرات في أكتوبر ١٩١٠[٢٦] وصعود الحركة الوطنية، حتى وصلت الأمور ذروتها في يوليو ١٩١٤ بعد محاولة اغتيال الخديوي عباس حلمي الثاني أثناء تواجده في القسطنطينية، على يد طالب زُعم أن له صلات بالحزب الوطني، ومن وصفهم البريطانيون بـ "الوطنيون العنيفون" في القسطنطينية.[٢٧]

ومع اندلاع الحرب العالمية الأولى كانت بريطانيا تراقب وترصد المزاج العام بشكل متصل، من خلال إرسال عملاء وجواسيس للمقاهي وبيوت الساسة والتجمعات للتصنت على المحادثات، التي حملت الكثير من المؤشرات المقلقة للسلطات بالتمرد والثورة في المراكز الحضرية.

---

٢٢ منها على سبيل المثال: مظاهرات طلبة الأزهر فبراير ١٩٠٩، الاحتجاجات ضد قانون الصحافة في العام نفسه، والتي لم يتم فضها إلا بعد استخدام خراطيم المياه الخاصة بالإطفاء.

٢٣ للتفاصيل راجع:
Juan R. I. Cole، Colonialism and Revolution in the Middle East: Social and Cultural Origins of Egypt's 'Urabi Movement (Princeton: Princeton University Press، ١٩٩٣)، pp. ٢١٣-٢٣٣.

٢٤ مقتبس من:
Lord Lloyd، Egypt Since Cromer، Vol. ١ (London: Macmillan and co. Limited، ١٩٣٣)، p. ٩٤.

٢٥ انظر على سبيل المثال:
"Fatal War Riot in Egypt: Shots Exchanged Between Natives and Europeans in Alexandria،" New York Times" November ٢، ١٩١١، p. ٤.

٢٦ "Strike in Cairo،" Morning Bulletin" ٢١ October ١٩١٠، p. ٥. "Strike in Egypt: A Riot Quelled،" The Examiner" ٢١ October ١٩١٠، p. ٥.

٢٧ انظر المرفق رقم (١١)، FO ١٨٢/٤٠٧، سير ملن شيتهام إلى السير إدوارد غراي، ٢٨ يوليو١٩١٤، مطبوعة سرية، ص ١٨٨-١٨٩. انظر أيضًا: FO ٢٣٢/٦٤٨/١٤١، صاحب السمو مندوب بريطانيا والقنصل العام في مصر، القاهرة إلى مكتب الخارجية في لندن)، ٢٨ يوليو١٩١٤.

الصراع على المجال التشريعي وانتصار سيادة الاحتلال البريطاني

أصبح إصدار قانون التجمهر ضروري من وجهة نظر سلطات الاحتلال لضمان السيطرة على الأوضاع في مصر، أثناء خوض بريطانيا الحرب العالمية الأولى، لاسيما بعدما أوشك الطرفان المُحتلان لمصر على الانضمام للحرب كخصوم. إذ كانت مصر مازالت خاضعة أسميا للحكم العثماني كولاية عثمانية لكن خاضعة فعليا للإدارة البريطانية، من ثم تحكمها شبكة معقدة من المعاهدات والاتفاقيات والفرمانات التي تُعرف شكل السلطة، بين الباب العالي والخديوي، إلى أن أعلنت الحماية البريطانية على مصر في ١٨ ديسمبر ١٩١٤ وانتهت أي سيادة عثمانية عليها.

جاء إقرار القانون في فترة من السيولة القانونية، علقت فيها سلطة التشريع بين سيادات متنافسة. كانت سلطة الخديوي أثناء القرن الـ١٩ قد تمكنت من أن تحتل موقع التشريع والقضاء، إلا أن السياسات الإقليمية لأصحاب المصلحة وكذا مصالح النخبة المحلية، كانت تصنع من التشريع مسرحًا للصراع على السيطرة والنفوذ، ومعايير التشريع غائمة ومرتبكة، ومصادر السلطة التشريعية مبهمة لا يعرف أحد لمن هي. وبحجة تيسير التشاور وربما للإيهام بالاستعداد لمنح حكومة تمثيلية، تم تمرير قانون نظامي بإضافة عنصر الشورى إلى عملية التشريع عن طريق الجمعية التشريعية.

ففي ٢١ يوليو ١٩١٣ صدر القانون النظامي رقم ٢٩ لسنة١٩١٣، الذي نص على وجوب التشاور أولاً مع الجمعية التشريعية قبل سن أية قوانين، وفقا للمادة ٩ منه: "لا يصدر قانون دون عرضه على الجمعية التشريعية لتقديم الرأي،"[٢٨] إلا أنه ولتيسير صدور التشريعات دون إعاقة أثناء الحرب العالمية الأولى، صدر أمر عال بتأجيل انعقاد الجمعية التشريعية في ١٨ أكتوبر ١٩١٤[٢٩] وهو نفس تاريخ صدور قانون التجمهر، إلى أن ألغت الجمعية التشريعية عام ١٩٢٣، لتنفرد بذلك الحكومة المدعومة من الاحتلال البريطاني بعملية التشريع دون أدنى تشاور مع أي جهة تمثيلية أو نيابية.

نال البريطانيون فرصة معقولة لتعطيل عمل الجمعية التشريعية نظرًا لتواجد الخديوي خارج البلاد وقت اندلاع الحرب، ونقل بعض سلطاته لمجلس الوزراء ورئيس مجلس النظار حسين رشدي باشا،[٣٠] الذي ولاه الخديوي عباس حلمي الثاني قائم مقام الخديوي وقت غيابه، للبت في أمور محددة. ولما كان رشدي مستعد تمام الاستعداد للتعاون مع سلطة الاحتلال البريطاني،[٣١] أقنعوه بعد شهرين فقط من بداية الحرب بتأجيل انعقاد الجمعية التشريعية تمهيدًا لتمرير القوانين بشكل سريع وفعال، على الرغم من أن أرائها غير ملزمة (أشبة بالتوصيات)، لكن عرض القوانين المقترحة عليها إجراء جوهري يتعين إتباعه.

كانت الجمعية التشريعية بالنسبة للبريطانيين مصدر قلق،خوفًا من أن يخفق الأعضاء في فهم ضرورة التشريع المنظور، فضلاً عن أن وجود مجلس تشريعي، من وجهة نظر بريطانيا، يعطي فرصة للتآمر ضد

---

٢٨ ترجمة القانون النظامي، ٢١ يوليو ١٩١٣، الباب ٣– السلطات والمهام الخاصة بالجمعية التشريعية. مترجم للعربية.

٢٩ الوقائع المصرية – عدد رقم ١٣٧ غير اعتيادي صادرة بتاريخ ١٨ أكتوبر ١٩١٤ (السنة الرابعة والثمانون)

٣٠ Abbas Hilmi II، The Last Khedive of Egypt: Memoirs of Abbas Hilmi II، trans. ed. Amira Sonbol (Cairo: The Amercian University in Cairo Press، ٢٠٠٦)، pp. ٣٠٣-٣٠٤.

٣١ يتوجه مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان بالشكر للسيد: حسين عمر، على توفير هذا النص.

وزارة هي بالأساس متعاونة، ويخلق المجال للتأثيرات الخارجية التي قد تصبح خطرة للغاية، بالإضافة إلى "الدسائس" من أعضاء الجمعية، على حد ما كتب سير ملن شيتهام في رسالته للسير إدوارد غراي.[٣٢]

أراد الإنجليز تفعيل القوانين بشكل ناجع، وقطع الطريق على أي فرصة للطعن على صحتها، ومن ثم فلم يكن مفر من تعطيل الجمعية التشريعية، خاصة أن عدم عرض القوانين العاجلة عليها، سيؤثر على مشروعية كل القوانين. حسب سير ملن شيتهام في تلغراف لوزير الخارجية: "إذا كان القانون النظامي فعال الآن دون إحالة القوانين للجمعية التشريعية، وأثيرت مسألة صحة تلك القوانين، فالنتيجة ربما تؤثر على صحة جميع التدابير التشريعية الأخرى التي لم يسبق إحالتها للجمعية."[٣٣] واقترح السير ملن شيتهام تجميد القانون النظامي فيما يتصل بمهام ومسئوليات الجمعية التشريعية. ووافقت الخارجية البريطانية.

بحث مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان في أعداد الجريدة الرسمية لعام ١٩١٤ ولم يعثر على أي قانون أو أمر عال بتجميد أحكام القانون النظامي الخاص بالجمعية التشريعية، لكن كل ما تم العثور عليه هو أمر عالي بتأجيل انعقاد الجمعية التشريعية فقط، مما يؤكد أن كل القوانين التي صدرت بعد تأجيل انعقادها- بما في ذلك قانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشان التجمهر، جاءت على خلاف الأحكام المقررة في القانون النظامي رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣، مما يطعن في شرعية صدور تلك القوانين وبينها قانون التجمهر.

وعن تلك الفترة (١٩١٤) يقول اللواء بولسن نيومان في كتابة "بريطانيا العظمى في مصر "عام ١٩٢٨: "كان من المرجح أن تناقش الجمعية التشريعية في اجتماعاتها تشريعات الحرب، وهو الأمر الذي كان من الأفضل تجنبه في تلك الظروف. وقد توافق ذلك مع رغبة حسين رشدي باشا رئيس مجلس النظار، وتم تأجيل اجتماع الجمعية لمدة شهرين آخرين، وفي أثناء ذلك أعلنت الأحكام العرفية ولم يكن مقدر للجمعية أن تجتمع بعد ذلك. وإذ لم يكن من المرجح أن يوافق أعضاء الجمعية التشريعية على هذا الوضع، أسوة برئيس مجلس النظار الذي ضحى بالمصالح الوطنية وأنفرد بالسلطة التنفيذية، لإرضاء بريطانيا، كان ثمة ضرورة لإصدار التشريع الخاص بمنع الاجتماعات العامة. وبذلك مر هذا الإجراء- تعطيل الجمعية التشريعية- دون احتجاج، الأمر الذي شجع المسئولين البريطانيين وطمأنهم بشأن مستقبلهم في مصر." [٣٤]

قانون التجمهر باطل

أصدر حسين رشدي باشا القائم مقام الخديوي عباس حلمي الثاني في غيابه، أمر عال بتأجيل انعقاد الجمعية التشريعية لإبعادها عن إبداء رأيها في مشروعات القوانين. إلا أن تفويض حسين رشدي باشا- وفقًا للأمر الكريم الصادر من الخديوي عباس حلمي الثاني قبل سفره-[٣٥] لم يكن يتضمن سلطة إصدار القوانين ولا الأوامر العليا، إذ كان قاصرًا فقط على الأوامر المتعلقة بأشغال الحكومة (ما يوازي القرارات التنفيذية في الوقت الحالي).

---

٣٢ انظر المرفق رقم (١٢- ١)، FO ١٨٣/٤٠٧، سير ملن شيتهام إلى السير إدوارد غراي، تلغراف رقم ١٩١، ٢٩ سبتمبر١٩١٤.

٣٣ المرجع السابق.– (المرفق رقم ١٢)

٣٤ E.W. Polson Newman, Great Britain in Egypt (Cassell and Company Ltc, London ١٩٢٨) pp. ٢٠٣-٢٠٤

٣٥ نص الأمر الكريم (التفويض)- مرجع سابق.

ومن ثم لم يكن لرشدي لا سلطة إصدار قانون التجمهر ولا سلطة إصدار الأمر العال بتأجيل انعقاد الجمعية التشريعية، فضلاً عن أنه بالإطلاع على القانون النظامي للجمعية التشريعية لا يوجد نص يبيح تأجيل انعقاد الجمعية، إذ أجاز القانون حلها ولم يجز إمكانية تأجيل انعقادها، كما لا يوجد نص يحدد من له سلطة التشريع في غير دور انعقادها، أو في غيبتها، وربما يرجع ذلك لغياب نظرية الضرورة التي تعالج الظروف الاستثنائية، أو باعتبار أن سلطة الخديوي في التشريع بصفته ولي الأمر الشرعي سلطة لا تحتاج لنص يقررها. وبذلك يكون رئيس الوزراء قد اغتصب سلطة التشريع القاصرة على الخديوي، يعاونه فيها الجمعية التشريعية، بموجب القانون النظامي. على نحو يصم كافة القوانين والقرارات التي تجاوزت حدود"الأمر الكريم"بما في ذلك قانون التجمهر بعدم المشروعية، لأنه ينبغي أن يملك مُصدِر القانون سلطة إصداره، فضلا عن أنه لم يعرض على الجمعية التشريعية التي تم تأجيل انعقادها على نحو غير قانوني.

يقول عبد الرحمن الرافعي بك في كتابة ثورة ١٩١٩: "كانت الجمعية التشريعية هي الهيئة شبه النيابية القائمة في ذلك العهد، وقد انتهى الفصل التشريعي الأول (الوحيد) لها في شهر يونيو١٩١٤، قبيل نشوب الحرب، فلما شبت الحرب رأت السياسة البريطانية تعطيل اجتماعها، تفادياً من أن تصدر قرارات قد يكون فيها معنى الاحتجاج على الانقلاب."[٣٦] وفي مذكرات اللورد جورج لويد، أشار للموقف في أكتوبر ١٩١٤ أنه: "بحلول منتصف أكتوبر١٩١٤، تقرر تجميد أنشطة الجمعية التشريعية، التي كان من المقرر أن تعقد أولى جلساتها التالية في نوفمبر. إذ صدر قرار بهذا الأثر في ١٨ أكتوبر، وتلاه بعد وقت قصير أمرًا يعلن تجريم جميع التجمعات والاجتماعات العامة. ربما لا يمكن لوم مجلس الوزراء على عزوفه عن مواجهة الجمعية التشريعية في تلك اللحظة العصيبة، فقد تم تعلم الدرس المستفاد من التجربة السابقة بشكل كامل."[٣٧]

لم تكن تلك المرة الأولى التي يغتصب فيها رئيس الوزراء سلطة التشريع، ويصدر قوانين تخدم المصالح البريطانية، فقد سبق وأصدر رشدي باشا قانونًا وصفه بعض الخبراء بأنه انقلاب تشريعي في مواجهة سلطة الخديوي والإمبراطورية العثمانية، وذلك أثناء سفر الخديوي عباس حلمي الثاني للقسطنطينية لقضاء فترة نقاهة بقصره بعد محاولة اغتياله في يوليو ١٩١٤. إذ أصدر مجلس الوزراء قانونًا بقطع العلاقات المصرية مع ألمانيا، الأمر الذي كان بمثابة إعلان مصر طرفًا في الحرب بجانب بريطانيا عمليًا، مبررًا ذلك بأن: "وجود جيش الاحتلال في القطر المصري يجعل القطر عرضه لهجوم أعداء صاحب الجلالة البريطانية،"[٣٨] في التفاف واضح على المعاهدة العثمانية المصرية، التي تنص على أن مصر دولة تابعة، لا يمكنها إعلان الحرب أو عقد اتفاقات مع دول أجنبية من طرف واحد، فذلك الامتياز كان محفوظاً للسلطان العثماني وحده.[٣٩]

---

٣٦ عبد الرحمن الرافعي بك، ثورة ١٩١٩- تاريخ مصر القومي من ١٩١٤ إلى١٩٢١، الجزء الأول، الطبعة الأولى، ١٩٤٦، ص٢٧، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة

٣٧ Lord Lloyd، Egypt Since Cromer، Vol. ١ (London: Macmillan and co. Limited، ١٩٣٣)، p. ١٩١.

٣٨ جريدة الوقائع المصرية، عدد ٦ أغسطس ١٩١٤

٣٩ Harry J. Carman، "England and the Egyptian Problem،" Political Science Quarterly ٣٦:١ (Mar.، ١٩٢١)، pp. ٦٤-٦٥.

خلال شهري سبتمبر وأكتوبر ١٩١٤، سعى الخديوي عباس حلمي الثاني للعودة إلى مصر، وأرسل رسائل لرشدي باشا يطالبه ألا يتخذ قرارات دون مشاورته، مثل تأجيل الجمعية التشريعية، وإلا افتقدت أثرها القانوني.[٤٠] كان الخديوي قلقًا أن تؤدي حرب مع تركيا إلى نهاية حُكمه لمصر.[٤١] والأدهى أن الاحتلال البريطاني حقق فعلاً ما كان يخشاه الخديوي، وخططوا منذ وقت مبكر لتغيير الحال في مصر، وتمديد الاختصاص القانوني لسلطات الاحتلال ، في حال إعلان الخديوي الدعم لألمانيا.[٤٢]

كانت علاقة الخديوي عباس حلمي الثاني بسلطات الاحتلال البريطاني تتراوح بين التوتر والتعاون، لكن بحلول عام ١٩١٤ ولأسباب عديدة، أضطر الخديوي والبريطانيين للتعاون على مضض. العثمانيون أيضاً– لاسيما قطاع من الشباب الأتراك – كانوا مستاءين من الخديوي، بينما كان الخديوي غاضبًا من قلة دعم الأتراك له، خاصة بعد غلق التحقيقات في محاولة اغتياله، مما زاد حنقه. وما إن اندلعت الحرب حتى اتخذت سلطات الاحتلال البريطاني إجراءات صارمة لمنع الخديوي من العودة لمصر، بعدما توافدت التقارير عن تعاملاته مع الألمان والعثمانيين والوطنيين المصريين. ورغم أن البريطانيين كانوا يطمحون في إبقاء الخديوي عباس حلمي الثاني بعيدًا عن مصر خلال الشهرين الأولين من الحرب فقط، إلا أنهم وبنهاية سبتمبر١٩١٤ راحوا يتآمرون على إنهاء حُكمه، والترويج لأن حسين كامل عم الخديوي عباس حلمي الثاني سيتولى العرش عوضًا عنه، مع قطع كل الصلات بالعثمانيين.

في هذا السياق صدر القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤، في ظل تعطيل كامل للحياة السياسية في مصر، وبأمر مباشر من سلطات الاحتلال البريطاني لحسين رشدي باشا، الذي اغتصب سلطة الخديوي في التشريع، وعطل بالمخالفة للقانون- انعقاد الجمعية التشريعية، إلى أن صدر قانون بإلغائها[٤٣] لمسايرة دستور ١٩٢٣ وإنشاء برلمان، ومن ثم لم تراجع كافة التشريعات التي أصدرها رشدي ومن خلفه من أية هيئة تشريعية مختصة .

تهدئة الأجواء السياسية إبان الحرب كانت أهم دوافع الاحتلال الإستراتيجية لإصدار هذا القانون، فضلًا عن إسكات النخبة المصرية والمواطن العادي، بالسيطرة التامة على الحراك العام الذي قد يقود احتجاجات واسعة اعتراضًا على تردي الأوضاع السياسية والاقتصادية، وإحكام السيطرة البوليسية على التجمعات.

---

٤٠ ورد في مذكرات أحمد شفيق باشا أن الخديوي عباس حلمي الثاني أرسل برقية لحسين رشدي باشا رئيس النظار والوصي على العرش يلومه فيها ويقول:"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 برقياتكم لنا، وكان عليكم إرسال صورة برقياتكم بالبريد أو برسول خاص. ولو أنكم استعملتم هذه الطريقة لما حصل سوء تفاهم، مع أنه لم يصلنا منكم شئ من ٢٧ أغسطس إلى ٢٢ أكتوبر، ففي هذه الظروف الصعبة، كان من الواجب، بالنسبة للمسائل المهمة، ألا تتخذوا أي قرار قبل أن أعطيكم موافقتي عليه. فمثلًا بخصوص تأجيل الجمعية التشريعية، علمنا أن ردنا لكم بالبرق لم يصلكم، فكان عليكم أن تطلبوا منا الرد تحريريًا. 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. فاحتياطا لهذه الأحوال نلح عليكم أن تعلمونا بكل قرار مهم لأخذ رأينا، خصوصًا 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. وإنا لا نشك في صداقتكم وفطنتكم، فعليكم أن تعملوا بشجاعة وثبات وصبر متواصل لصالح بلادنا العزيزة. واعتقدوا يا عزيزي القائم مقام، بأحسن عواطفنا." أحمد شفيق باشا، مذكراتي في نصف قرن، الجزء الثاني، القسم الثاني، رسالة انتقاد من عباس على رشدي يعقبها ثقة وثناء، ص ٣٥٨ وما بعدها- الهيئة العامة لقصور الثقافة، ٢٠١٣

٤١ انظر المرفق رقم (١٣) ٦٤٨/FO١٤١/، سير ملن شيتهام إلى وزارة الخارجية، السير ر. رود، تلغراف رقم ٢٨٩، ٢٨ أغسطس١٩١٤.

٤٢ انظر على سبيل المثال، المرفق رقم (١٤) FO ٤٠٧، سير ملن شيتهام إلى السير إدوارد غراي، ١٠ سبتمبر١٩١٤، ص ٢.

٤٣ القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٢٣ بإلغاء ما تعلق بالجمعية التشريعية من أحكام القانون النظامي رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣.

وقد جاء القانون في بطشه متناسبًا مع نسق وسياسات الشرطة المصرية في مصر، والتي وُلدت في خضم الصراع على وزارة الداخلية المصرية بين الوطنيين وبريطانيا، وتحولت إلى العقاب البدني في عهد الخديوي إسماعيل. فمن بين مختلف نماذج العمل الشرطي التي ظهرت كبدائل محتملة، كانت عسكرة الشرطة في مصر هو النهج الذي انتصر،[٤٤] وكانت الأولوية للسيطرة القمعية.

كان إصدار القانون جزء من سياق أشمل شهد قمع واضح للحريات المدنية وقت الحرب، باعتبارها ظرف استثنائي. وعلى النحو المتبع في مختلف دول العالم وقت الحرب، فالظروف الاستثنائية تستتبعها قوانين استثنائية أيضا،[٤٥] تلك القوانين غالبا ما ينتهي العمل بها بنهاية الحرب، إلا إذا استمرت الرغبة في القمع مثل ما حدث مع قانون التجمهر الذي تم توظيفه للمغالاة في القمع وتقويض الحريات بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى والاستعمار، فتبع صدوره إعلان الأحكام العرفية وموجة من القمع وحملات الاعتقال لعشرات النشطاء والسياسيين.

٤٤ Harold Tollefson، Policing Islam: The British Occupation of Egypt and the Anglo-Egyptian Struggle over Control of the Police، ١٨٨٢-١٩١٤

٤٥ انظر على سبيل المثال:
Samuel Walker، Presidents and Civil Liberties from Wilson to Obama: A Story of Poor Custodians (Cambridge: Cambridge University Press، ٢٠١٢)، p. ١٠.

تيسير محسن

قانون التجمهر

مواد القمع تحـــكم بلا نقـــاش ولا تعـــديل

المبحث الثاني
قانون التجمهر: مواد القمع تحكم بلا نقاش ولا تعديل

أعلنت بريطانيا الأحكام العرفية على مصر أثناء الحرب العالمية الأولى، و بدا أن الإضرابات العمالية وغيرها من الاحتجاجات سوف تقل بعد إعلان الأحكام العرفية، لاسيما بعدما وقعت عدة اضطرابات متفرقة، خاصة في أوساط العمال، الأمر الذي استوجب التفعيل الفوري لقانون التجمهر، الذي حملت مواده قمعًا بالغًا لحق المصريين في التعبير عن أرائهم وحقهم في التجمع السلمي.

إذ حددت ديباجة القانون أن مبرر إصدارة يكمن في: "الضرورة التي تقضي بالتعجيل بسن عقوبة للجرائم التي ترتكب بواسطة التجمهر، تكون أشد تأثيرًا من الأحكام المعمول بها الآن." وقد كانت الضرورة في ذاك التوقيت هي اندلاع الحرب العالمية الأولى، ودخول المحتل البريطاني كطرف فيها. هذا الظرف الاستثنائي، أضفى على القانون الصفة الاستثنائية التي كانت سندًا فيما بعد للجنة الداخلية بمجلسي النواب والشيوخ في التوصية بإلغائه باعتبار أن: " قانون التجمهر المذكور صدر في ١٨ أكتوبر ١٩١٤ وكان السبب الذي دعا المشرع إلى إصداره حالة الحرب العامة."

مواد القمع: النصوص القانونية لمواد القانون ١٠ لسنة ١٩١٤

المذكرة الإيضاحية للقانون كانت أكثر وضوحًا في أسباب صدور القانون، باعتباره وسيلة لإطلاق يد السلطات للبطش بالتجمعات، لما تمثله من تهديد للسلم العام، حتى ولو لم ترتكب جريمة. على أساس أن:"مجرد التجمهر قد يكون خطرًا على السلم العام خصوصًا في الظروف الاقتصادية الحاضرة التي نشأت عن الحروب الأوروبية. . ومن الضروري أن تتوفر لدى الحكومة الوسائل التي تمكنها من المحافظة على النظام العام مهما كانت الظروف."

فلقد أراد واضعي القانون أيضا تحميل المتظاهرين بشكل جماعي المسئولية عن التجمهر، وما قد يرتكب أثنائه من جرائم، الأمر الذي يتنافى مع أبسط مبادئ العدالة الجنائية المتعلقة بشخصية العقوبة، بحجة ردع المتجمهرين رغم وجود العديد من المواد في قانون العقوبات الأهلي- المعمول به في ذاك الوقت- التي من شأنها أن تكون رادعة عن ارتكاب أية جرائم قد تقد أثناء التجمهر،[٤٦] إلا أن عيبها -من وجهة نظر واضعي القانون كما جاء في مذكرته الإيضاحية- أن تلك المواد محددة الجرائم، ولا تقر مبدأ المسئولية الجماعية، كما أنها لم تجرم التجمهر أو التجمع في حد ذاته، حتى لو لم يرتكب خلاله جريمة ما.[٤٧]

---

٤٦ على سبيل المثال: المادة ٨٤ والتي: "تعاقب بالإعدام كل من قلد نفسه رياسة عصابة حاملة للسلاح أو كان موظفا بإحدى وظائفها، سواء كان قصده من ذلك الاعتصاب اغتصاب أو نهب أراضي الحكومة أو أملاكها أو نقودها أو عقارات مملوكة لجماعة من الناس أو كان قصده مقاومة القوة العسكرية المأمورة بقمع المرتكبين لمثل تلك الجنايات وأما الأشخاص المغتصبون الذين لم تكن لهم رياسة ولا وظيفة في تلك العصبة وقبض عليهم في محل الواقعة فيعاقبون بالأشغال الشاقة المؤقتة." والمادة ٣٢٠: "تعاقب بالأشغال الشاقة المؤقتة أو السجن كل نهب أو إتلاف شيء من البضائع أو الأمتعة أو المحاصيل وقع من جماعة أو عصابة بالقوة الإجبارية."

٤٧ فمثلا تعلق المذكرة الإيضاحية لقانون التجمهر على المادة ٣٢٠ من قانون العقوبات الأهلي بأن: "النصوص القانونية الخاصة بها لا تنص أغلبها على ارتكابها في حالة التجمهر، هذا فضلًا عن أن النصوص الحالية تجعل من الصعب تحديد مسئولية كل فرد من المتجمهرين عن الجرائم التي ترتكب أثناء التجمهر."

يتألف القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ من أربعة مواد، بالإضافة للمادة رقم ٣ مكرر، التي أضافها الرئيس الراحل جمال عبد الناصر عام ١٩٦٨. وقد عني واضعي تلك المواد -سواء كان المحتل البريطاني أو الحكومات الوطنية اللاحقة- أن تكون المواد فضفاضة إلى أبعد حد، وأن تعاقب على النوايا، وتعطي صلاحيات لرجال البوليس في تفريق التجمعات التي تتكون من٥ أفراد فأكثر.

المادة الأولى من قانون التجمهر اعتبرت أن التجمعات المكونة من خمس أشخاص جريمة في حد ذاتها، حال ارتأى أفراد الأمن أن من شأنها الإخلال بالسلم العام. مما يعني أن القانون أعطى سلطة مطلقة للأمن في تقدير مدى تأثير التجمع على السلم العام، دون أن يضع ضوابط محددة لما يعرض السلم العام للخطر، على نحو يحد من إساءة استعمال السلطة من جانب الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون.

هذه السلطة المطلقة دوما ما تؤدي إلى تعنت وتعسف الجهات الأمنية مع التجمعات التي لا تأخذ بالضرورة شكل تظاهرة أو مسيرة أو اعتصام ولا من شأنها أن تخل بالسلم العام، بل يكفي أن يكون التجمع في أحد الأماكن العامة كالمقاهي وغيرها.

وهو ما استقرت عليه محكمة النقض بقولها: "أن كل تجمهر مؤلف من خمسة أشخاص على الأقل ولو حصل بغير قصد سيئ، محظور وفقًا للمادة الأولى من القانون، متى كان من شأنه أن يجعل السلم العام في خطر. ويجب على المتجمهرين التفرق متى أمرهم رجال السلطة،"[٤٨] وبذلك تنطبق المادة الأولى على المتجمهرين كلما لم ينصاعوا للأمر الصادر لهم بالتفرق من رجال السلطة على أساس ما يرونه من أن التجمهر من شأنه أن يجعل السلم العام في خطر، حتى إذا لم يكن لدى المتجمهرين أي قصد إجرامي."[٤٩]

وهذا تحديدًا ما ساقه النائب محمد بك يوسف في برلمان ١٩٢٤ كمبرر لتقديم مشروع قانون لإلغاء قانون التجمهر معتبرًا أن: "هذا القانون لم يكن قاصرًا على تشديد العقوبة على الجرائم التي ترتكب بواسطة التجمهر كما جاء بمقدمته، بل يعاقب على مجرد التجمهر المؤلف من خمسة أشخاص على الأقل من غير ارتكاب جريمة، بل كان التجمهر من هذا العدد القليل جريمة في ذاتها إذ ارتأى لرجال السلطة بحسب تقديرهم، أنه من شأنه أن يجعل السلم العام في خطر، وأمر رجال السلطة المتجمهرين بالتفرق، فمن رفض طاعة أمر التفرق أو لم يعمل به، يعاقب بالحبس أو الغرامة طبقا للمادة الأولى من القانون." وأضاف: "الناس أحرار في الغدو والرواح فرادى أو مجتمعين، وفي التفرق والاجتماع مهما كان عددهم، مادام عملهم لا يضر بالغير. فإن ارتكبوا عملا يعد جريمة يعاقب عليها القانون العام كان لرجال السلطة منعهم عن ارتكاب هذه الجريمة أو ضبطهم إذا ارتكبوها، بحسب ما هو مبين في قانون تحقيق الجنايات."[٥٠]

تنطوي هذه المادة (الأولى) أيضا على إشكالية بالغة الخطورة تتمثل في إغفال المذكرة الإيضاحية للقانون لتفسير مصطلح "السلم العام"، وما يزيد الأمر غموضًا أن أحكام المحاكم على اختلاف درجاتها لم تقرر ماهية "السلم العام" منذ بداية العمل بهذا القانون وحتى اليوم، وكذا لم يتطرق له مفسري وشارحي

---

٤٨ عرفت المادة ١٠١ من التعليمات العامة للنيابات رجال السلطة العامة بأنهم: "هم المنوط بهم المحافظة على النظام والأمن العام وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها وحماية الأرواح والأعراض والأموال وتنفيذ ما تفرضه عليهم القوانين واللوائح من تكاليف."

٤٩ النقض الجنائي، الطعن رقم ١٨٦٤ لسنة ١٠ قضائية، مكتب فني ٥ (مجموعة عمر)، جزء ١، صـ ٢٧٤.

٥٠ المرفق رقم (١٦) من مرفقات هذا التقرير.

القوانين.[٥١] هذا بالإضافة إلى إطلاق سلطة رجال السلطة في تحديد ما إذا كان التجمهر من شأنه المساس بالسلم العام من عدمه، وهي سلطة لها من المرونة ما يمكنهم من تطبيقها وفقًا لأهوائهم على نحو يمكنهم امن التمادي في تقييد حق التجمع السلمي.

وبحسب المحكمة الدستورية العليا يمثل ذلك قصورًا واضحًا في التشريع، إذ أن: "إهمال المشرع ضبط النصوص العقابية بما يحدد مقاصده منها بصورة ينحسم بها كل جدل حول حقيقتها، يفقد هذه النصوص وضوحها ويقينها، وهما متطلبان فيها، فلا تقدم للمخاطبين لها إخطارًا معقولا بما ينبغي عليهم أن يدعوه أو يأتوه من الأفعال التي نهاهم المشرع عنها أو طلبها منهم."[٥٢]

تحدد المادة الثانية شروط قيام جريمة التجمهر، بأن يكون مؤلفًا من خمسة أشخاص على الأقل، وأن يكون الغرض منه ارتكاب جريمة ما أو منع أو تعطيل تنفيذ القوانين أو اللوائح أو التأثير على السلطات في أعمالها أو حرمان شخص من حرية العمل باستعمال القوة أو التهديد باستعمالها. وقد أفردت لها عقوبة الحبس مدة لا تزيد عن ستة أشهر أو غرامة لا تتجاوز عشرين جنيهًا مصريًا. كما تعاقب الفقرة الثانية من المادة نفسها:" بالحبس مدة لا تزيد عن سنتين أو بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيه لمن يكون حاملًا لسلاح أو آلات من شأنها إحداث الموت إذا استعملت بصفة أسلحة."

ووفقاً لهذه المادة يجوز معاقبة التجمع المكون من٥ أشخاص على الأقل إذا كان غرضهم ارتكاب جريمة ما -حتى وأن كانت مخالفة- دون أن تقع هذه الجريمة بالأساس، أي أننا أمام حالة تفتيش في النوايا، يقول عنها الدكتور حسني الجندي: "إن نص المادة الثانية من قانون التجمهر يدعو إلى القول بأن المشرع لم يتطلب أن تقع الجريمة بالفعل، فيكفي أن يكون غرض المتجمهرين هو ارتكاب جريمة ما، فإذا ثبت أن المتجمهرين تجمهروا للإجرام، فإن المادة الثانية من القانون تنطبق عليهم. كما أنه لا ينظر إلى نوع الجريمة وطبيعتها إلا بعد وقوعها بالفعل، فالعبرة هنا بوجود الغرض غير المشروع، بغض النظر عن تنفيذ هذا الغرض أو عدم تنفيذه، والقول بغير ذلك يهدم التفرقة بين المادة الثانية والمادة الثالثة من القانون: فقد تطلبت المادة الثانية أن يكون التجمهر من أجل جريمة ما، ولكنه لم يستلزم وقوع الجريمة أو تنفيذ هذا الغرض بالفعل، فإذا وقعت الجريمة أو نفذ المتجمهرون غرضهم الإجرامي بارتكاب الجريمة المنشودة فإن المادة الثالثة تكون هي الواجبة التطبيق.[٥٣] وهذا ما انتهت إليه محكمة النقض بقولها "أنه للعقاب بمقتضى المادة الثانية من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر يكفي أن يكون التجمهر بقصد ارتكاب جريمة من الجرائم، وأن يكون المشتركون فيه عالمين بذلك".[٥٤]

ولعل هذه ليست الإشكالية الوحيدة المتعلقة بهذه المادة، ففي تحديدها للركن المادي للجريمة تستخدم مصطلحات غير منضبطة يدخل بعضها في عِداد وسائل التعبير عن الرأي، مثل عبارة"ارتكاب جريمة ما"،

---

٥١ الدكتور حسني الجندي، الجندي في جرائم الاجتماعات العامة والمظاهرات والتجمهر في القانون المصري "دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠٠٢/٢٠٠٣،ص١٧٧.

٥٢ المحكمة الدستورية العليا، الطعن رقم ٣٣ لسنة ١٦ قضائية "دستورية"، جلسة ٣ فبراير ١٩٩٦، مكتب فني ٧، جزء ١، ص٣٩٣؛ الطعن رقم ٢٤ لسنة ١٨ قضائية "دستورية"، جلسة ٥ يوليو ١٩٩٧، مكتب فني ٨، جزء ١، ص ٧٠٩.

٥٣ حسني الجندي، مرجع سابق، ص ٢٠٦- ٢٠٧.

٥٤ النقض الجنائي، الطعن رقم ٧١ لسنة ١٠ قضائية، جلسة ٢٥ ديسمبر ١٩٣٩، مكتب فني ٥ "مجموعة عمر"، جزء ١، ص٦١.

التي تنم عن رغبة المشرع في معاقبة المشتركين في التجمع السلمي، إذا وقعت منهم جريمة مهما بلغت ضآلتها أو تفاهة الضرر الناجم عنها. فالجريمة في مفهومها القانوني تتمثل في الإخلال بنص عقابي، وكان وقوعها لا يكون إلا بفعل أو امتناع يتحقق به هذا الإخلال.[٥٥] ومن ثم تصبح مخالفة أي نص عقابي حتى ولو كانت تندرج تحت جرائم المخالفات المعاقب عليها بالغرامة التي لا يزيد حدها الأقصى عن ١٠٠ جنيه تكفي لمعاقبة المتجمعين وفقًا للمادة الثانية من قانون التجمهر.

في السياق نفسه أيضا تأتي عبارة "منع أو تعطيل تنفيذ القوانين أو اللوائح"، التي شأنها معاقبة كافة المتظاهرين الراغبين في تعديل أو إلغاء قانون جائر يمس حقوقهم أو حرياتهم، ذلك لأن منع أو تعطيل القوانين أو اللوائح من شأنه أن يتحقق في هذه الحالة. وكذا عبارة "التأثير على السلطات في أعمالها" فهي مرتبطة إلى حد كبير بالعبارة السابقة، لأن التأثير على السلطات قد يتحقق عن طريق التظاهرات المطالبة بامتناع أحد السلطات عن قرار أصدرته، أو المطالبة بإصدار قرار ينبغي عليها إصداره. على سبيل المثال في تظاهرات ١٨، ١٩ يناير ١٩٧٧ "انتفاضة الخبز" واجه بعض المتهمين تهم "التدبير والتشجيع والمشاركة في تجمهر يؤدى إلى إثارة الجماهير بدعوتهم إلى تعطيل تنفيذ القوانين واللوائح بهدف التأثير على ممارسه السلطات الدستورية ومعاهد العلم لأعمالها..."."[٥٦]

وفي هذا كله تبقى أهداف القانون مفهومة في سياق الاحتلال البريطاني وأهدافه، ولكن المفاجئة أن حكومات ما بعد الاستقلال استخدمت الأسباب نفسها التي ساقها المحتل، لتمرير تعديل على القانون نفسه بإضافة المادة ٣ مكرر[٥٧] عام ١٩٦٨، وقد ذهب التعديل الأخير على القانون إلى التشديد على الجرائم التي قد ترتكب أثناء التجمهر. فوفقاً للأسباب التي أوردتها المذكرة الإيضاحية للقرار بقانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٨ بإضافة المادة ٣ مكرر، أن التجمهر في حد ذاته أمراً مخلاً بالسلم العام، فإذا أنتهز أحد المتجمهرين فرصة التجمهر وأرتكب جريمة فهذا ينم على خطورة إجرامية خاصة في مرتكبيها، مما يعتبر ظرف مشدد للعقوبة. كما اعتبرت المذكرة الإيضاحية أن القانون ١٠ لسنة ١٩١٤ قاصر في أحكامه على مجرد الاشتراك دون تشديد للعقوبات على الجرائم التي قد ترتكب أثناءه.[٥٨]

السنوات العشر الأولى لقانون التجمهر

في ١٩١٧ استخدم روسيل باشا مساعد قائد شرطة العاصمة قانون التجمهر في فض إضرابات لعمال مصانع التبغ و السجائر. وكتب عن ذلك: "أمضيت ٤ أيام مشغولاً ببعض عمال لف السجائر المضربين، لدينا قوانين صارمة للغاية بالطبع حول التجمهر غير القانوني. هذا الصباح رفض ٥٠٠ من المضربين قبول الشروط الجيدة للغاية التي عرضها عليهم مالك الشركة. وجاءوا إلى هنا، طلبت منهم الانصراف

٥٥ المحكمة الدستورية العليا، الطعن رقم ٢٤ لسنة ١٨ قضائية، جلسة ٥ يوليو ١٩٩٧.

٥٦ حكم محكمة أمن الدولة العليا طوارئ، الجناية رقم ١٨٤٤ لسنة ١٩٧٧، المقيدة برقم ٦٧ لسنة ١٩٧٧ كلي وسط عابدين.

٥٧ أضيفت بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٨، نشر بالجريدة الرسمية في ١٩ ديسمبر ١٩٦٨، العدد ٥١.

٥٨ ذكرت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٨: "وإذا كان التجمهر بذاته أمرًا مخلا بالسلم العام فلا ريب أن انتهاز أحد المتجمهرين فرصة التجمهر لارتكاب الجرائم يكشف عن خطورة خاصة في مرتكبها مما ينبغي اعتباره ظرفًا مشددًا بالنسبة إلى عقوبة الجريمة التي ارتكبها الأمر الذي لم يتعرض له القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر، إذ وقفت أحكامه عند حد معالجة مجرد الاشتراك في التجمهر أو التدبير له." المذكرة الإيضاحية لقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٨٧ لسنة ١٩٦٨ بإضافة مادة جديدة إلى القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ في شأن التجمهر.

فلم يفعلوا، وأعلنوا نيتهم الخروج في مسيرة إلى قصر عابدين. تركتهم يشرعون في المسير ثم أرسلت إليهم أنني سأقابلهم مجددا. عادوا وعندما أدخلتهم جميعا إلى الفناء أوصدت البوابة ووضعت عليهم حراسة مشددة، وفتشتهم جميعا ودونت أسمائهم، وقرأت عليهم قانون التجمهر ثم تركتهم يذهبون."[٥٩]

لم يستطع قانون التجمهر أن يقف حائلا أيضا أمام ثورة ١٩١٩، ولكن يورد عبد الرحمن الرافعي في كتابة عن ثورة سنة ١٩١٩[٦٠] أنه في ١٠ مايو ١٩١٩ اقتحم الجنود البريطانيون محل جروبي، حيث كان يجتمع العديد من أعضاء الحركة الوطنية. وبعد تفتيش الموجودين جزافا بحجة العثور على أسلحة أو منشورات، أصدرت السلطة العسكرية في اليوم التالي (١١ مايو) أمرا بتوقيع الجنرال وطسن القائد العام العسكري البريطاني، بتفريق الاجتماعات في المقاهي. جاء فيه أنه: "محظور عقد أي اجتماع مخل بالنظام في الحوانيت أو المقاهي أو المطاعم أو الملاهي في دائرة القاهرة، وكل شخص يشترك فعلا في مثل هذه الاجتماعات يرتكب مخالفة ضد القانون العرفي، ويعد اجتماعا مخلا بالنظام العام كل اجتماع يحضره أكثر من خمسة أشخاص إذا ألقيت فيه خطب أو حدث فيه سلوك غير عادي يكون من المحتمل عقلا أن يؤدي إلى الإخلال بالأمن العام."

ولم يستخدم القانون فقط في منع الاجتماعات في المقاهي أثناء ثورة ١٩١٩، بل تم استخدامه لإدانة عدد كبير من المشاركين فيها، فعلى سبيل المثال في قضية دير مواس أحيل ٩١ شخصا إلى المحكمة العسكرية البريطانية بتهمة، القتل أو المساعدة على قتل ضباط وجنود بريطانيين بالقطار، في ١٨ مارس ١٩١٩بديروط ودير مواس، والتجمهر، والتسلح بالنبابيت والعصي والطوب وأسلحة أخرى بقصد مهاجمة البريطانيين.[٦١]

وفي قضية فاقوس، أدينت جماعة من أعيان المدينة بتهم التجمهر والتحريض والاشتراك في الاضطرابات التي وقعت في الفترة من ١٥ – ٢١ مارس، وأدت لتدمير الخط الحديدي، و صدر الحكم على أحدهم بالإعدام، وبالحبس ما بين ٣-٥ سنوات لباقي المتهمين.[٦٢]

وفي قضية رشيد، اعتقلت السلطات ٩٠ شخصا لاشتراكهم في حوادث شغب وقعت في ١٧ مارس١٩١٩، ووجهت لهم اتهامات بالتجمهر، وتخريب السكة الحديدية وحرق المركز والاعتداء على المأمور. وصدرت الأحكام ضدهم من محكمة عسكرية بريطانية انعقدت في الإسكندرية في أبريل ١٩١٩ بالأشغال الشاقة أو الحبس لمدد تتراوح بين خمس سنوات وسنة أو أقل.[٦٣]

السنوات التالية لثورة ١٩١٩ شهدت أيضا توسعا في استخدام قانون التجمهر لخنق أي شكل من أشكال

---

٥٩ مقتبس من:
Ronald Seth، Russell Pasha (London: William Kimber and Co. Limited، ١٩٦٦)، p. ١٣٠.

٦٠ عبد الرحمن الرافعي بك، ثورة ١٩١٩، تاريخ مصر القومي من ١٩١٤ إلى١٩٢١، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، ١٩٤٦، ص٢٣، مكتبة النهضة المصرية، القاهرة.

٦١ المرجع السابق- صفحة ٥٨

٦٢ المرجع السابق- صفحة ٦٢

٦٣ المرجع السابق- صفحة ٦٢

الحراك الشعبي في السنوات التالية للثورة، إذ تم توظيفه لتوجيه الاتهامات، وحبس وتغريم الكثيرين جراء أعمال متصلة بالتظاهر أو التجمهر، وذلك على خلفية اتهامات بحيازة أسلحة غير مرخصة، وإصابة وقتل الغير، والنهب والسرقة، والاعتداء على الشرطة واقتحام منشآت.[٦٤]

في ١٩٢٢ استخدمت الشرطة القوة المفرطة والترهيب -بما في ذلك تحليق الطائرات قريباً من الحشود - [٦٥] للتصدي للمتظاهرين. كما تكشف بعض إحصاءات الخارجية البريطانية من عام ١٩٢٢ وما بعده، عن ارتفاع أعداد المدانين بالحبس والغرامة بموجب هذا القانون، بمخالفات ذات صلة بالتظاهر والتجمهر والاستخدام غير القانوني للمجال العام، وكسر حظر التجوال والتحريض على المشاركة في تجمعات غير قانونية. وقد وصلت العقوبات في بعض الحالات للحبس لمدة عامين و٢٠ ضربة بالعصا."[٦٦]

٦٤ انظر الأرقام في الوثيقة رقم FO ٩٣٠٧/٥٨٣/١٤١، إحصاءات أعمال الشغب وحالات القتل.

٦٥ تم إنكار التقارير القائلة باستخدام الإنجليز للطائرات في فض التظاهرات. لكن اعترف الإنجليز بأن الطائرات استخدمت "لأغراض الاستعراض لا أكثر". انظر في الوثيقة رقم: FO١٤١/٩٣٠٧/٥٨٣، ١٣ فبراير١٩٢٢، والمفوض السامي لمصر، القاهرة إلى واشنطن، ١٥ فبراير ١٩٢٢.

٦٦ انظر الجدول في الوثيقة رقم FO ٩٣٠٧/٥٨٣/١٤١ إحصاءات أعمال الشغب وحالات القتل.

إسراء عبد المنعم

قانون التجمهر

القانون الملغي بأمر البرلمان المصرى

من ٨٩ عام ١

المبحث الثالث
قانون التجمهر: القانون الملغي بأمر البرلمان المصرى من ٨٩ عامًا

بانتهاء الحرب العالمية الأولى في ١٩١٨، والثورة الشعبية في ١٩١٩ والمتصلة جزئيًا بالحراك العالمي نحو تقرير المصير، وبعد سنوات من التفاوض على الاستقلال الجزئي وحل الجمعية التشريعية، أخيرًا تم إقرار دستور ١٩٢٣. وكان يفترض أن تعود الجمعية التشريعية للعمل، ويعاد عرض جميع القوانين الصادرة أثناء الحرب العالمية الأولى- بما فيها قانون التجمهر- عليها، في خلال ١٥ يوم من بداية انعقادها،[٦٧] إلا أنه تم إلغاء الجمعية التشريعية،[٦٨] بعد ١٠ أيام فقط من إقرار دستور ١٩٢٣.

دستور١٩٢٣ وبرلمان١٩٢٤: المحاولة الأولى للتخلص من قانون التجمهر

نظم دستور ١٩٢٣ سلطة تشريع على نحو جديد، فحسب المادة ٢٤ من الدستور:[٦٩] يتولى الملك والبرلمان بغرفتيه (النواب والشيوخ) سلطة التشريع. إذ يسن مجلس النواب التشريعات ويوافق عليها، ثم يرسلها لمجلس الشيوخ للموافقة النهائية، ومن ثم ترسل القوانين للملك للتصديق حسب المادة ٢٥ من الدستور.[٧٠]

وقد فسرت المادة ٣٥ من الدستور[٧١]حدود صلاحيات الملك في هذا الصدد، حيث حددت حالتين فقط لتدخل الملك في تلك العملية: الحالة الأولى: هو أن يعترض الملك على القانون في خلال شهر(٣٠ يوم)، وهي ما أوضحتها تفصيلًا المادة ٣٦ من دستور ١٩٢٣،[٧٢] وفي هذه الحالة يرد القانون مرة أخرى للبرلمان ويشترط في هذه الحالة أن يوافق عليه ثلثي الأعضاء الذي يتألف منهم كل من مجلسي النواب والشيوخ.

الحالة الثانية: أن يمر شهر على إرسال القانون للملك دون رد، واعتبرت المادة ٣٥ من الدستور أن صمت

---

٦٧ بموجب نص المادة(٢) من الأمر العالي الصادر في ١٨ أكتوبر١٩١٤: "كل أمر عالي لا يكون بطبيعته ذو صفة وقتية ويكون قد صدر دون عرضه على الجمعية التشريعية في حين أنه كان واجب العرض عليها بمقتضى أحكام القانون النظامي يبطل مفعوله حتمًا بعد اجتماع الجمعية التشريعية بخمسة عشر يوم إلا إذا حصل في خلال هذه المدة عرضه على تلك الجمعية معدلًا أو غير معدل." الوقائع المصرية – عدد الجريدة ١٣٧ غير اعتيادية – يوم الأحد ١٨ أكتوبر١٩١٤.

٦٨ تم إلغاء الجمعية التشريعية بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٢٣: إلغاء ما تعلق بالجمعية التشريعية من أحكام القانون النظامي رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣. صدر في ٣٠ أبريل١٩٢٣.

٦٩ تنص المادة ٢٤ من دستور ١٩٢٣ على: "السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسي الشيوخ والنواب."

٧٠ تنص المادة ٢٥ من دستور ١٩٢٣ على: " لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك."

٧١ نصت المادة ٣٥ من دستور ١٩٢٣ على: "إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه في مدى شهر لإعادة النظر فيه. فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك تصديقا من الملك عليه وصدر."

٧٢ تنص المادة ٣٦ من دستور ١٩٢٣ على: " إذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر. فإن كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه فإذا عاد البرلمان في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر."

الملك يعد بمثابة تصديق على القانون يستوجب صدوره. ومن ثم فقد وضعت المادة ٣٥ حد زمني لاعتراض الملك على القوانين- شهر واحد- بعدها يصبح القانون مصدق، ولم ترهن القوانين برد واضح من الملك.

في عام ١٩٢٤ عادت الحياة البرلمانية لمصر، وألزم الدستور البرلمان بموجب المادة ١٦٩،[٧٣] باستعراض كافة القوانين الصادرة في غيبته وإقرارها بما في ذلك قانون التجمهر رقم ١٠ لسنة ١٩١٤، وقد هيمن على تلك العملية حزب الوفد،[٧٤] التيار السياسي الغالب منذ انتهاء الحرب العالمية الأولى. وفي الجلسة المخصصة لمناقشة قارنون التجمهر ثار نقاش بين النواب حول اللجنة المسئولة عن مناقشته والمنوط بها إعداد تقرير بشأنه، وفي النهاية تمت إحالته للجنة الداخلية، التي أرسلته بدورها للحكومة لإبداء الرأي حول إلغائه.[٧٥]

لم تشترط المادة ١٦٩ من الدستور أن يوافق البرلمان على القوانين التي صدرت في غيبة الجمعية التشريعية، وإنما عرضها على البرلمان فحسب، ولم تشترط حتى مناقشته لها. هذا ما حدث مع القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ حيث اقتصر النقاش حوله في البرلمان على اللجنة المختصة بإعداد التقرير حوله، ولم يخضع القانون في هذا المجلس لأي مناقشة حقيقية لمواده على الإطلاق،إذ أن هذا البرلمان لم يستمر طويلاً،وتم حله بعد أربعة أشهر،[٧٦] ليعقبه برلمان جديد في ١٩٢٦.

---

٧٣ تنص المادة ١٦٩ من دستور ١٩٢٣ على: " القوانين التي كان يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثانية من الأمر العالي الصادر بتاريخ ٢٨ ذي القعدة سنة ١٣٣٢ و ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤ تعرض على مجلسي البرلمان في دور الانعقاد الأول، فإن لم تعرض عليهما في هذا الدور بطل العمل بهما في المستقبل."

٧٤ راجع: المرفق رقم (١٥) من مرفقات التقرير، محاضر مجلس النواب، جلسة رقم ١٧، ١٣ أبريل ١٩٢٤، ص ١٩٥-١٩٦.

٧٥ المرجع السابق.

٧٦ مرسوم بحل مجلس النواب ودعوة المجلس الجديد للاجتماع، الوقائع المصرية، العدد ١١٤(غير اعتيادي)، ٢٤ ديسمبر ١٩٢٤.

برلمان ١٩٢٦ أول مناقشة حقيقية لقانون التجمهر تنتهي بإلغائه

في ١٥ يناير ١٩٢٦ اقترح عضو مجلس النواب عن كفر الدوار محمد يوسف بك مشروع قانون بإلغاء القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ على أساس أنه صدر في وقت استثنائي، وهو بداية الحرب العالمية الأولى، ووصفه بأنه "من الأحكام العرفية، استعمله رجال السلطة التنفيذية مصادة لحرية الأفراد وتنكيلاً بهم.[٧٧]"وقد تم قبول الاقتراح.[٧٨]

في ٢٧ فبراير ١٩٢٧ أحال مجلس النواب مشروع قانون إلغاء قانون التجمهر إلى لجنة الداخلية لتقييم القانون، وفي ١٣ ديسمبر ١٩٢٧ عقدت اللجنة اجتماعًا لبحث مشروع القانون، حضره وكيل وزارة الداخلية على باشا جمال الدين. ومن الملفت أن وكيل الوزارة أبلغ اللجنة أن الحكومة ليس لديها مانع من إلغاء قانون التجمهر، معلنة موافقتها على مشروع القانون المقدم بإلغائه. وفي ٢٠ ديسمبر ١٩٢٧ وافقت لجنة الداخلية بإجماع الآراء على مشروع قانون بإلغاء القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر.

ذكرت اللجنة في تقريرها: " أن قانون التجمهر المذكور صدر في ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤ 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 كفل للمصريين حق الاجتماع في هدوء وسكينة خصوصاً وأن قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات في الطرق العمومية معروض على المجلس الآن. وعلى ذلك رأت اللجنة بإجماع الآراء الموافقة على إلغاء قانون التجمهر المذكور، والموافقة على مشروع القانون المقدم بإلغائه، وهي تعرضه على المجلس لإقراره طبقاً للقواعد الدستورية."[٧٩]

---

٧٧ النائب محمد يوسف بك تقدم بمذكرة لمجلس النواب بإلغاء قانون التجمهر ورد فيها "..... أن ما جاء في مقدمة هذا القانون ما نصه "ونظرا لأن الضرورة تقضي بالتعجيل في إيجاد عقوبة للجرائم تكون أشد تأثيرًا من الأحكام المعمول بها الآن". هذه الضرورة التي يشير إليها هذا القانون هي -على رأي واضعيه- حالة الحرب العمومية التي ابتدأت في السنة التي صدر فيها هذا التشريع وفي الحقيقة لم تكن هناك ضرورة تقضي بذلك التشريع الاستثنائي في مصر الذي هو بمثابة الأحكام العرفية، فلم تكن البلاد في ذلك الوقت إلا هادئة، ولم يكن السلم إلا مستقرا. أنه لم يكن هذا القانون قاصرًا على تشديد العقوبة على الجرائم التي ترتكب بواسطة التجمهر كما جاء بمقدمته، بل يعاقب على مجرد التجمهر المؤلف من خمسة أشخاص على الأقل من غير ارتكاب جريمة، بل كان التجمهر من هذا العدد القليل جريمة في ذاتها إذ رؤي (لرجال السلطة بحسب تقديرهم)، أنه من شأنه أن يجعل السلم العام في خطر وأمر رجال السلطة المتجمهرين بالتفرق فمن رفض طاعة أمر التفرق أو لم يعمل به يعاقب بالحبس أو الغرامة طبقا للمادة الأولى من ذلك القانون. لا شك في أن الناس أحرار في الغدو والرواح فرادى أو مجتمعين، وفي التفرق والاجتماع مهما كان عددهم، مادام عملهم لا يضر بالغير. فإن ارتكبوا عملا يعد جريمة يعاقب عليها القانون العام كان لرجال السلطة منعهم عن ارتكاب هذه الجريمة أو ضبطهم إذا ارتكبوها بحسب ما هو مبين في قانون تحقيق الجنايات". وأما ما جاء في المادة(٢) من هذا القانون من تشديد عقوبة التجمهر إذا كان الغرض منه منع أو تعطيل تنفيذ القوانين أو اللوائح، أو إذا كان الغرض منه التأثير على السلطات في عملها، أو حرمان شخص من حرية العمل ... إلخ، فهو مخالف للقواعد العامة الخاصة بالجرائم، لأن ذلك الغرض عبارة عن النية، وهذه النية فضلا عن كونها أمرا نفسانيا فلا تعتبر جريمة ولا شروعا في جريمة، لأنها هي العزم الذي قضت المادة (٤٥) عقوبات على عدم اعتباره شروعا في جناية أو جنحة، ومثله كمثل الأعمال التحضيرية. هذا فضلا عن كون الأعمال التي يطن أنها كانت غرضا للمتجمهرين إما أن تكون مباحة فلا عقوبة عليها، وإما أن تكون محظورة بحسب القانون العام فيعاقب مرتكبوها طبقا لقانون العقوبات. هذا القانون الاستثنائي الذي هو من الأحكام العرفية، فقد استعمله رجال السلطة التنفيذية مصادرةً لحرية الأفراد وتنكيلا بهم في ظروف عديدة في إبان الحرب العالمية وبعد أن وضعت الحرب أوزارها وقبل إعلان الأحكام العرفية في البلاد وأثناءها وبعد زوالها، ولا يزالون يستعملونه إلى الآن على الرغم من القضاء عليه بالدستور الذي نص في المادة الرابعة منه "بأن الحرية الشخصية مكفولة" وفي المادة العشرين منه "بأن للمصريين حق الاجتماع في هدوء وسكينة... إلخ فلا وجه اذا لبقاء هذا القانون، ويجب إلغاؤه." المرفق رقم (١٦)، محمد يوسف، ١٥ يناير١٩٢٦، ملحق محاضر مجلس النواب، جلسة رقم(٩)، ٢٠ ديسمبر١٩٢٧- ص ١٢٩.

٧٨ المرجع السابق

٧٩ الملحق رقم (١)، تقرير لجنة وزارة الداخلية حول الطلب المقترح بإلغاء قانون ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر، والمرفق رقم (١٧) ملحق محاضر مجلس النواب، جلسة ٩، ٢٠ ديسمبر١٩٢٧- ص ١٢٩

بعد موافقة مجلس النواب على مشروع قانون إلغاء قانون التجمهر رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ أحاله لمجلس الشيوخ والذي بدوره أحال القانون للجنة الأمور الداخلية، التي وافقت بإجماع الآراء على مشروع القانون بإلغاء قانون التجمهر، وأحالته لجلسة عامة بمجلس الشيوخ، الذي وافق عليه بإجماع الآراء في ٣٠ يناير عام ١٩٢٨[٨٠] ومن ثم أحيل للملك فؤاد الأول للتصديق عليه ونشره بموجب المادة ٣٤ من الدستور.[٨١]

مشروع قانون بإلغاء قانون التجمهر في يد الملك

كما أوضحنا سلفاً،فبحسب المادة ٣٥[٨٢] من دستور ١٩٢٣ للملك خياران، الأول: الاعتراض على القانون وإعادته للبرلمان مرة أخرى للمناقشة والموافقة بأغلبية ثلثي أعضاء مجلسي النواب والشيوخ، أما الخيار الثاني فهو مرور شهر–من تاريخ إرساله - دون إبداء الملك أي اعتراض، ومن ثم يعد القانون مصدق عليه وصدر، وهذا ما حدث في قانون إلغاء التجمهر، إذ مر شهر ولم يعترض الملك وهو ما يعني صدور قانون بإلغاء قانون التجمهر رقم ١٠ لسنة ١٩١٤!

ويدلل على ذلك محادثة تمت بين رئيس الديوان الملكي في ٦ مايو ١٩٢٨واللورد لويد المندوب السامي البريطاني، ذُكر فيها أن فترة الشهر تنتهي في ٩ مايو.[٨٣]

تكشف المراسلات بين الملك والإنجليز، عن أن الملك فؤاد طلب من الإنجليز التدخل لوقف تمرير القانون بإلغاء قانون التجمهر. وفي ٦ مايو ١٩٢٨ (قبيل انتهاء مدة الشهر) أرسل الملك في حالة من الذعر رئيس الديوان إلى اللورد لويد ليشتكي من أنه إذا لم يوقع على إلغاء القانون ١٠ لسنة ١٩١٤ فسوف يصبح قانوناً في ظرف ٣ أيام، ويطلب تدخل ما.[٨٤]ولابد أن الملك أحس بخيبة أمل بالغة عندما جاءت تعليمات السير أوستن شامبرلين وزير خارجية بريطانيا للمندوب السامي، يرفض الطلب بالتدخل.[٨٥] فأسقط في يد الملك ولم يعد بوسعه أن يفعل شيئا.

بالنسبة للكثيرين في الإدارة البريطانية، كان إلغاء القانون ١٠ لسنة ١٩١٤ مسألة منتهية. فعندما كتب كيوين بويد في أبريل ١٩٢٨ – وهو رئيس القسم الأوروبي في إدارة الأمن العام بوزارة الداخلية – رسالة إلى النحاس باشا احتجاجاً على تعديل القانون ١٤ لسنة ١٩٢٣، كان رأيه يعتمد على أن القانون ١٠ لسنة ١٩١٤ قد ألغي في واقع الأمر بالفعل.[٨٦] أي أن كيوين اعتبر – أن القانون ١٠ لسنة ١٩١٤ قد ألغي تنفيذاً للمادة ٣٥ من الدستور – ومن ثم لا يرى أي ضرورة لتعديل أي قانون آخر يتصل بالتظاهر.

---

٨٠ المرفق رقم (١٩)، مضبطة الجلسة ١٤ لمجلس الشيوخ، ٣٠ يناير ١٩٢٨، ص٢٤٤ و٢٥٤، والملحق رقم (١٨)، أسماء الأعضاء الذين وافقوا على إلغاء القانون ص٢٥٢.

٨١ نص المادة ٣٤ من دستور ١٩٢٣: "الملك يصدق على القوانين ويصدرها."

٨٢ تنص المادة ٣٥ من دستور ١٩٢٣على أن: "إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون اقره البرلمان ورده إليه في مدى شهر لإعادة النظر فيه. فإذا لم يرد القانون في الميعاد عد ذلك تصديقا من الملك عليه وأصدر."

٨٣ المرفق رقم (٢٠ -أ)، المحادثة المبلغ بها بين رئيس الديوان الملكي والسير لويد في FO١٤١/٢/٤٤٤/١٢١٧٩، اللورد لويد إلى أوستن شامبرلين، ٦ مايو١٩٢٨

٨٤ المرفق رقم (٢٠ -ب)، FO١٤١/٢/٤٤٢، لويد إلى السير أوستن شامبرلين، ٨ مايو١٩٢٨.

٨٥ المرفق رقم(٢٠ -ج)، FO١٤١/٢/٤٤٤/١٢١٧٩، اللورد لويد إلى أوستن شامبرلين، ٨ مايو١٩٢٨.

٨٦ المرفق رقم(٢١): FO ٤٠٧ كيوين بويد مصطفى النحاس باشا، ٨ أبريل ١٩٢٨، مطبوعة سرية- ص ١١٥.

أما بالنسبة للملك فؤاد، فلأسباب سياسية عديدة، منها قلقه من تصاعد الاحتجاجات، خاصة في أوساط الوفد، وعناده السلطوي، ماطل الملك في التعامل مع القانون، متجاهلاً الحد الزمني الدستوري الملزم له بالرد، رافضًا اتخاذ موقف من القانون سواء بالموافقة أو الاعتراض ورده للبرلمان بمقتضى الإجراءات الدستورية المنصوص عليها في المواد ٣٥ و٣٦، مفضلاً تجاهل الأمر برمته، إلا أن هذا التجاهل رتب عليه الدستور أثارا قانونية واضحة، وهي إلغاء القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤.

لم يكن موقف الانجليز من إلغاء قانون التجمهر دليلا على دعمهم بأي شكل من الأشكال للحق في التظاهر والتجمع، وإنما بالنسبة لهم كان القانون ١٤ لسنة ١٩٢٣ كافيا لتسيطر الشرطة على المظاهرات، بعدما بذلوا جهودا مضنية للحفاظ عليه دون تعديل من قبل البرلمان، حتى إنهم أرسلوا بوارج حربية إلى مصر، وهددوا بخلع مصطفى النحاس إذا تمت الموافقة على أية تعديلات للقانون. ومن ثم آثروا عدم التدخل بالاعتراض على إلغاء قانون ١٠ لسنة ١٩١٤ كجزء من "الصفقة" مع الحكومة المصرية. ولم يهتموا كثيرا بأمره، إذ وصفوا الأمر بأنه "ثانوي".[٨٧] ووصفوا القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بأنه 'قمعي ولا يتسق مع النظام الدستوري" و"يناقض روح الديمقراطية".[٨٨]

وفي خضم التفاوض مع الحكومة المصرية حول تعديلات القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣، قرر الإنجليز أن إبقاء القانون ١٠ لسنة ١٩١٤ يجب ألا يتم ضمه في أي من المفاوضات أو في الإنذار المزمع توجيهه للحكومة المصرية، إذ جاء في مراسلة من اللورد لويد المفوض السامي بمصر مطالبا بإسقاط القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤: " آمل أن يكون ممكنا أن يُسقط من الإنذار المطالبة بسحب القانون بإلغاء قانون التجمهر رقم ١٠ لسنة ١٩١٤. نحن لم نعترض على القانون بالإلغاء ووافقنا بشكل عام في ديسمبر الماضي على المضي قدمًا دون قانون ١٩١٤، بما أن قانون ١٩٢٣ يناسب أهدافنا... ربما يسأل النحاس وله الحق في ذلك تماما، لماذا يواجه إنذارا حول مسألة لم تكن حتى اللحظة مثار أي خلاف معنا، ربما يستغل الوفد هذا الأمر في مصر، وفي إنجلترا سيكون من الصعب أن نبرر للجمهور الديمقراطي الإنجليزي أهمية أن يحتفظ الإنذار بقانون يناقض تماما الروح الديمقراطية مثل قانون ١٩١٤ الذي اصطُلك في عهد مستبد وبروح مستبدة.[٨٩]"

وفقا للوثائق العديدة التي أطلع عليها مركز القاهرة- هو أنه في ٩ مايو ١٩٢٨[٩٠] يعتبر القانون الخاص بإلغاء القانون ١٠ لسنة ١٩١٤ مصدق عليه وصدر تلقائيا بموجب المادة ٣٥ من الدستور، بعد مرور شهر على إحالته للملك، وعدم إبداءه أي اعتراض عليه خلال هذه المدة.

بحث مركز القاهرة كثيرا في الوثائق العديدة المتاحة ومضابط مجلسي النواب والشيوخ، لم يتوصل إلى أي اعتراض مرسل من الملك فؤاد الأول إلى البرلمان حول قانون إلغاء قانون التجمهر

---

٨٧ المرفق رقم(٢٢): FO١٤١/٤٤٤/٢/١٧٦، السير أوستن شامرلين إلى اللورد لويد، تلغراف رقم ١٨٠، ٢٥ أبريل ١٩٢٨.

٨٨ المرفق رقم(٢٣): FO١٤١/٤٤٢/٢/٩٩/١٢١٧٩، بخصوص الإنذار المقترح للحكومة المصرية، تلغراف رقم ٢٢٧، ١٦ أبريل١٩٢٨.

٨٩ المرفق رقم(٢٣): FO١٤١/٤٤٤/٩٩/٢,١٢١٧٩، بخصوص الإنذار المقترح للحكومة المصرية، تلغراف رقم ٢٢٧، ٢٠ أبريل ١٩٢٨.

٩٠ المرفق رقم(٢٠): FO ١٤١/٤٤٤/٢/١٢١٧٩، المحادثة المبلغ بها بين رئيس الديوان الملكي والسير لويد، اللورد لويد إلى أوستن شامبرلين، ٦ مايو١٩٢٨.

الملك يمتنع عن نشر قانون الإلغاء في الجريدة الرسمية

اعتبرت المادة ٢٦ من دستور١٩٢٣ النشر في الجريدة الرسمية شرطا أساسيا لنفاذ القوانين، وفقا للنص:"تكون القوانين نافذة في جميع القطر المصري بإصدارها من جانب الملك، ويتم هذا الإصدار من خلال نشرها في الجريدة الرسمية، وتنفذ في كل جهة من جهات القطر المصري من وقت العلم بإصدارها." ومن ثم فبحسب المادة ٣٥ من الدستور،القانون الخاص بإلغاء القانون ١٠ لسنة ١٩١٤، صدر تلقائيا وتم التصديق عليه، ولكنه لم ينشر من قبل الملك في الجريدة الرسمية تبعًا للمادة ٢٦ من الدستور نفسه، وبالتالي لم يتحقق شرط نفاذه. فما هي الوضعية القانونية لهذا القانون؟

معظم أحكام المحاكم المصرية- التي اطلعنا عليها- تناولت نشر القوانين من زاوية تطبيق القوانين والقرارات دون نشرها بالجريدة الرسمية، ولم تتطرق إلى عدم نشر إلغاء قانون بالجريدة الرسمية وسريان العمل به، كما أن المراجع الفقهية محل البحث لم تتطرق لبحث هذه المشكلة واكتفت فقط بتفسير الكيفية التي تصدر بها القوانين والهدف من نشرها، الأمر الذي يرجع ربما لندرة هذه الحالة، أو لأن النشر بالجريدة الرسمية من بديهيات الإعلام بالقاعدة القانونية قبل تطبيقها، وبالتالي لا يمكن تجاوز هذه البديهيات.

وفي هذا الصدد فرقت محكمة القضاء الإداري بين إصدار القانون وبين نشره، واعتبرت أن: "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 ـ 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 ـ فهو شرط لازم لإمكان تنفيذ القانون.[٩١]

يعنى هذا أن عدم نشر قانون إلغاء القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ في الجريدة الرسمية لا ينفي صدور القانون، بل يعني تعليق تنفيذه (تفعيله)لحين إتمام عملية النشر. وهذه هي الحيلة التي اتبعها الملك فؤاد بعدما باءت محاولاته بتعطيل الإلغاء بالفشل، ورفض الإنجليز التدخل لإلغائه، مفضلا أن لا يتدخل بشكل مباشر في إيقاف القانون برفضه ورده للبرلمان كما تقضي المادة ٣٥، فاكتفى بتعطيل العمل به.

الدكتور فتحي فكري في بحثه المنشور في مجلة الدستورية الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا،[٩٢] فيما يخص عدم نشر النصوص اللائحية[٩٣] وما يترتب عليها من مثالب، يؤكد أنه لا يوجد أي عذر يمكن

---

٩١ محكمة القضاء الإداري، طعن رقم ٢٣١ لسنة ٢ قضائية، جلسة ٣ يناير ١٩٥٠، مكتب فني ٤، جزء ١، ص١٤٧

٩٢ الدكتور فتحي فكري، رقابة دستورية اللوائح في ٣٠عام: ملاحظات أولية وخمس استنتاجات نقدية، الموقع الرسمي للمحكمة الدستورية العليا - مجلة الدستورية، العدد الثامن عشر – السنة الثامنة، أكتوبر ٢٠١٠ تجدونه على:
html.٨٣_blog-post/١٢/٢٠١٥/http://redaomranlaw.blogspot.com

٩٣ لم تتوان المحكمة الدستورية العليا عن القضاء بعدم دستورية اللوائح المعمول بها حال عدم نشرها، واعتمد القاضي الدستوري على المادة ١٨٨ من الدستور والتي تنص على: "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعادًا آخر." وبرغم تناول النص لنشر القوانين، إلا أن المحكمة صرفت الاصطلاح إلى معناه الأوسع بحيث ينخرط في لوائه كل قاعدة عامة مجردة سواء كانت تشريعًا برلمانيًا أم نصًا لائحيًا -المصدر السابق.

ألتماسه للسلطة التنفيذية في عدم قيامها بعملية النشر، معتبرًا أن تقاعسها يحمل قدر من "الاستهانة بالنظام القانوني برمته."

ويبدو أن تعنت الملك ضد القانون والبرلمان الذي أقره لم يتوقف عن هذا الحد، ففي ١٩ يوليو ١٩٢٨ حل الملك مجلسي النواب والشيوخ بموجب الأمر الملكي رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨، وعطل المواد ٨٩ والمادة ١٥٥ من الدستور، كما قرر تأجيل الدعوة لانتخابات جديدة لمدة ٣ سنين، وأغتصب بذلك الملك سلطة التشريع من خلال مراسيم ملكية لها قوة القوانين.

إن عدم نشر القانون الصادر بإلغاء قانون التجمهر أدى إلى العديد من الانتهاكات، يأتي في مقدمتها، إخلال السلطة التنفيذية بواجباتها المنوطة بها بشأن نشر القوانين، فضلا عن التغول على الصلاحيات الدستورية للسلطة التشريعية، وذلك لأن عدم النشر أوقف سريان قانون الإلغاء كونه شرطًا أساسيًا لتنفيذ القوانين. كما أدى عدم النشر إلى إلصاق اتهامات لعدد ليس بقليل من الأشخاص بموجب قانون ملغي، وتطبيق السلطة القضائية له لأحكامه، وعقوباته المقيدة للحرية، بحديها الأدنى(٦ شهور) والأقصى(٢٠ عام). وبالتالي، فإن استمرار السلطة التنفيذية في عدم نشر قانون إلغاء قانون التجمهر ليس فقط مخالفًا لدستور ١٩٢٣ التي وقعت المخالفة في ظله، لكنه يعد مخالفة لكافة الدساتير المصرية اللاحقة بما فيها الدستور الحالي(٢٠١٤)، ذلك لأن –وفقًا لما انتهى إليه الدكتور فتحي فكري، فإن سيطرة السلطة التنفيذية التامة على قنوات النشر لا تسقط واجب النشر عن كاهلها، وإن لم تفعل، فإن هذه المهمة لا تسقط عن عاتقها وتبقى مدينة بتنفيذ التزامها بالنشر مهما طال الزمن.

أخيرا يبدو أن مسألة قانون ١٠ لسنة ١٩١٤ وقصة إلغائه، والشرط الدستوري الخاص بمدة الشهر كحد أقصى للاعتراض على القوانين، قد لقنت الملك درسًا في الحكم المستبد، حرص على تداركه في دستور ١٩٣٠، الذي تم تدشينه في جلسات سرية، وأعطى للملك سلطات تشريعية وبدل من هيكل الحكومة.

ففي الدستور الجديد امتدت مهلة الاعتراض والبت في القوانين لشهرين بدل شهر، واعتبر أنه إذا لم يرد في المدة الزمنية المذكورة، يكون مشروع القانون لاغيا، وليس العكس. إلا أن هذا الدستور الجديد لم يحميه قانون التجمهر الملغي، وسقط بموجب تظاهرات طلابية أجبرت الملك على العودة لدستور ١٩٢٣ وذلك في عام ١٩٣٦. بينما دفنت معركة قانون ١٠ لسنة ١٩١٤ الملغي في سجلات التاريخ.

جزائر حر

قانون التجمهر

النواة الأولى لقانون التظاهر وأداة قمع

حرية التجمع السلمي

المبحث الرابع
قانون التجمهر: النواة الأولى لقانون التظاهر وأداة قمع حرية التجمع السلمي

خلال السنوات الستة الأخيرة، شهدت مصر تصعيدًا مخيفًا في انتهاك الحق في التجمع السلمي، فثمة آلاف[٩٤] يقبعون خلف القضبان على ذمة قوانين تحظر ممارسة الحق في التجمع السلمي، بعدما أدركت الدولة المصرية أن الانتفاضات والثورات تخرج من رحم حركات التظاهر، فعكفت على سد منافذ هذا الحراك من منابعها، من خلال قمع حرية التجمع السلمي بالقوانين المعيبة والاعتقال وأحكام الحبس الجزافية، أو بالقتل الجماعي للمتظاهرين وضمان إفلات الجناة من العقاب، في محاولة لإعادة احتلال المجال العام، بالقوانين نفسها التي سنها الاستعمار لقمع الاحتجاج ضده، بل بقوانين أسوأ.

فعلى مدى أكثر من مئة عام استخدم قانون التجمهر الملغى في قمع الحق في التجمع السلمي، وكان الأساس لصدور تشريعات تقنن استخدام القوة القاتلة في فض التجمعات، كقرار وزير الداخلية رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٤ وقانون الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١. كما يعد القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بمثابة حجر الزاوية في أغلب قضايا التظاهر سواء المنظورة حاليًا أمام المحاكم، أو تلك التي صدر بشأنها أحكام بالسجن أو الحبس، بحق أعداد يصعب حصرها على وجه الدقة من النشطاء والمعارضين السياسيين والمدافعين عن حقوق الإنسان، على النحو الذي يستعرضه هذا المبحث.

قانون التجمهر أداة لشرعنة القتل خارج إطار القانون

بداية نؤكد أن قانون التجمهر ليس السبب الوحيد لقتل المتظاهرين في السنوات الستة الأخيرة، وإنما الاستهانة بالحق في الحياة وغياب المحاسبة، وبطش الأجهزة الأمنية، هي الأسباب الرئيسية لذلك، إلا أننا في هذا الصدد نستعرض المواد القانونية التي تتيح استخدام الأسلحة النارية استنادًا لتعريف التجمهر في القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤، وكيف شكلت تلك المواد التشريعية انتهاكًا لحقوق أخرى مثل الحق في سلامة الجسد والحق في الحياة.

قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ وقرار وزير الداخلية رقم ١٥٦ لسنة ١٩٦٤

تناول البند ثالثًا من المادة (١٠٢) من قانون هيئة الشرطة رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧١ الحالات التي تجيز لرجال الشرطة استعمال القوة لفض تجمهر من خمسة أشخاص على الأقل إذا عرض الأمن العام للخطر، بعد إنذار المتجمهرين بالتفرق. وبحسب المادة(١) بند ثالثًا من قرار وزير الداخلية رقم ١٥٦ لسنة

---

٩٤ تشير تقارير حقوقية إلى أن حوالي ٤١٠٠٠ شخص خاضوا تجربة الاعتقال والحبس خلال العامين الماضيين، فيما لا يوجد حتى الآن حصر دقيق بأعداد القابعين داخل السجون المصرية. وفي حوار لجريدة الأخبار القومية مع مساعد أول وزير الداخلية لقطاع الأمن العام، عدد ٢٨ أكتوبر ٢٠١٥، ذكرا أن عدد المحبوسين من بداية عام ٢٠١٥ يبلغ ١١٨٧٧ من الجماعات الإرهابية، الأمر الذي نعتقد- بسبب عيوب صياغة مواد قوانين الإرهاب وعدم تحديد المصطلح- أن عدد كبير منهم يعاقبون بسبب ممارسة حق التجمع السلمي. للمزيد حول قوانين الإرهاب في مصر راجع: قانون الكيانات الإرهابية يسهل وصم المنظمات الحقوقية والأحزاب السياسية بالإرهاب، بيان مشترك لـ٢١ منظمة حقوقية مصرية، ٢٨ فبراير ٢٠١٥، على: http://www.cihrs.org/?p=١١٠٢٨ وراجع أيضا: قانون مكافحة الإرهاب الأخير يشجع القتل خارج نطاق القانون ويعزز الإفلات من العقاب، تعليق قانوني مشترك بين مركز القاهرة لدراسات حقوق الإنسان والمبادرة المصرية للحقوق الشخصية، ٢٦ أغسطس ٢٠١٥: http://www.cihrs.org/?p=١٧١٦٠

١٩٦٤ جاء فيها حول كيفية استخدام الأسلحة النارية في فض التجمهر المؤلف من خمس أفراد على الأقل إذا عرض الأمن العام إلى الخطر: "يوجه رئيس القوة إنذار شفوي للمتجمهرين أو المتظاهرين يأمرهم فيه بالتفرق، وإذا أمتنع المتجمهرون يتم إطلاق القوة النارية عليهم بشكل متقطع لإتاحة الفرصة ليتفرق المتجمهرون."

وقد حدد هذا البند طريقة التدرج في استخدام السلاح الناري، بأن تستخدم أولاً البنادق ذات الرش الصغير، ثم الأسلحة النارية ذات الرصاص، يعقبها الأسلحة سريعة الطلقات عند الاقتضاء.

تلك المواد القانونية استندت على تعريف التجمهر في المادة الأولى من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤-بكل عيوبها التي ذكرناها سابقاً كمبرر لاستخدام القوة المميتة في مواجهة الأفراد طالما كان عددهم خمسة على الأقل، ورأت قوات الأمن أن تجمعهم من شأنه أن يعرض الأمن والسلم العام للخطر ولم ينصاعوا لأمر التفرق. وبناءً عليه حولت تلك المواد المعيبة رجال الأمن لقضاة من شأنهم إصدار أحكام بالإعدام فورية بناء على جريمة غير محددة قانوناً وهي الإخلال بالأمن العام،

قانونا التجمهر والتظاهر: الحكم للأشد قسوة

قد يختلط على غير المشتغلين بالقانون الفرق بين قانوني التجمهر والتظاهر، بل قد لا يعي كثيرون وجود قانون باسم التجمهر من الأساس لازال يطبق منذ ١٠٣ عام، ظنًا منهم أن أحكام السجن والحبس بحق المتظاهرين أساسها قانون التظاهر رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ أو القانون ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ الذي حل بديلاً عنه، ولذا فقد تركزت غالبية المطالب على إلغاء/تعديل قانون التظاهر فقط، دون المطالبة بإلغاء قانون التجمهر على الرغم من الإشارة إليه في ديباجة كلاهما.

والحقيقة أن قانون التجمهر هو الأساس في بناء كل قضايا التظاهر التي أطلعنا عليها، حيث تلتزم جهات التحقيق بالاتهامات الواردة بمحاضر الشرطة والتي دومًا ما تلصق اتهامًا بالتجمهر لممارسي الحق في التجمع السلمي. فتعتبر أي تجمع تجمهرًا، طالما تخطى عدد المشاركين فيه خمسة أشخاص، تفترض أنه جاء بهدف ارتكاب جرائم أو منع السلطات من أداء أعمالها أو منع تنفيذ اللوائح والقوانين، تطبيقًا للمادة ٢ من قانون التجمهر رقم ١٠ لسنة ١٩١٤، وبناء عليه تقوم جهات التحقيق –تنفيذًا لما جاء بمحاضر الشرطة - بتعديد الجرائم التي ارتكبت خلال التجمهر على النحو التالي:[٩٥]

الاشتراك في مظاهرة غير قانونية بدون ترخيص أخلت بالأمن العام وعطلت مصالح المواطنين، وقطعت الطرق والمواصلات وعطلت حركة المرور.

استعراض القوة واستخدام العنف وتكدير الأمن والسكينة وإلقاء الرعب.

التعدي بالقوة على موظفين عموميين.

إتلاف أموال ثابتة ومنقولة، الاعتداء على الممتلكات العامة والخاصة.

إحراز أدوات تستخدم في الاعتداء على الأشخاص.

٩٥ هذه الاتهامات تكاد تكون ثابتة في أغلب الأحكام محل الدراسة.

وبمطالعة هذه الاتهامات المكررة في معظم القضايا نجد أن قانون التجمهر هو الأساس فيها لإدانة المشاركين في التظاهرات بشكل جماعي، وليس قانون التظاهر، بل المثير للاستياء أن نجد أن تسيير مظاهرة دون تصريح تعتبر جريمة من الجرائم التي ترتكب خلال التجمهر!

وفقًا للأحكام الواردة لاحقًا، نجد أن الاتهام بالتجمهر هو الاتهام الأول والأساسي في معظم القضايا، أما الجرائم الأخرى -بما في ذلك المشاركة في مظاهرة دون ترخيص- تعد غرضًا من أغراضه. إذ تواترت أحكام محكمة النقض على أن: "جريمة الاشتراك في مظاهرة هي غير جريمة التجمهر، وهما معاقب عليهما في قانونين مختلفين. وسواء أكان التظاهر والتجمهر قد وقعا في وقت واحد أم في أوقات متباعدة وسواء أكان أحد الفعلين قد نشأ عن الأخر أم كانا فعلين مستقلين فهما على كل حال يكونان جريمتين مختلفتين يعاقب عليهما القانون بنصين مختلفين على أنه إذا كانت أعمال المظاهرة هي نفسها أعمال التجمهر تقضي المحكمة بالعقوبة الأشد".[٩٦] وبالتالي، ولضمان عدم تفعيل قانون التجمهر على التظاهرات والاجتماعات العامة والمواكب، يفترض حصول المنظمين على تصريح من وزارة الداخلية، وإلا عُدت تجمعاتهم تجمهرًا مخل بالسلم العام أو بغرض ارتكاب جرائم، ومن ثم يطبق عليهم قانون التجمهر ، باعتبار تجمعهم- بدون ترخيص- جريمة من جرائم التجمهر. وترتيبًا على ذلك تقرر المحاكم العقوبات المتضمنة في القانون ١٠ لسنة ١٩١٤ باعتبارها الأشد، فمثلًا يعاقب قانون التظاهر على تسيير مظاهرة بدون ترخيص بالغرامة، بينما يعاقب قانون التجمهر على ذات الفعل بالحبس أو الغرامة.

الحق في التظاهر مكفول نظريـًا والتجمهر مجرم في حد ذاته

التجمهر والتظاهر فعلان يفيدان بتجمع لعدد من الأشخاص، لكن التجمهر كفعل مادي، مجرم في حد ذاته سواء ترتب عليه جرائم من عدمه. أما التظاهر –وإن خضع لشروط قاسية لممارسته- مباح باعتباره وسيلة للتعبير عن الرأي بحسب الدستور ولا عقوبة عليه -من الناحية النظرية- إن كان تم تنظيمه وفقاً للقانون. كما أن الجرائم التي تقع أثناء المظاهرة يساءل مرتكبها فقط ولا تمتد مظلتها لتشمل كافة المتظاهرين، بخلاف التجمهر الذي يتنافى مع مبدأ شخصية العقوبة، ويقوم على فكرة التضامن بين المتجمهرين في المسئولية الجنائية عن الجرائم التي ترتكب أثناءه.

١ - قانون التجمهر أداة للعقاب الجماعي:

يقدم قانون التجمهر تفسيرًا للأحكام الجماعية والمسئولية المشتركة للمشاركين في التجمعات عن الجرائم التي ترتكب خلالها، لذا استخدمته المحاكم بكثرة –خاصة بعد ٣٠ يونيو ٢٠١٣- كأساس في إصدار أحكام جماعية على المتظاهرين، فمجرد المشاركة في التجمع تفترض المحكمة علم المشاركين بأهدافه، فإذا ارتكب أحد المشاركين جريمة يعد كافة المتجمعين شركاء فيها.[٩٧] وهو ما أكدته محكمة النقض بقولها: "إن الفقرة الثانية من المادة ٣ من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر قد نصت على أنه إذا وقعت جريمة بقصد تنفيذ الغرض المقصود من التجمهر فجميع الأشخاص الذي يتألف منهم التجمهر وقت ارتكاب هذه

---

٩٦ النقض الجنائي، طعن رقم ٣٨ لسنة ٤٨ قضائية، جلسة ٤ ديسمبر ١٩٣٠، مكتب فني٢(مجموعة عمر)، جزء ١، ص١٤٤.

٩٧ أنظر على سبيل المثال: الحكم رقم ١٢٠٥٨ لسنة ٢٠١٣، جنايات قصر النيل، جلسة ٢٣ فبراير ٢٠١٥، في القضية المعروفة إعلاميا بقضية مظاهرات مجلس الشورى، والمتهم فيها علاء عبد الفتاح وآخرون، ص٥.

الجريمة يتحملون مسئوليتها جنائيا بصفتهم شركاء إذا ثبت علمهم بالغرض المذكور."[٩٨]

٢ - التجمهر جريمة ولو كان سلميًا:

لا يشترط لقيام جريمة التجمهر أن يرتكب المتجمهرون جريمة، أو أن يكون التجمع غير سلمي، حيث تقرر المادة(١) من القانون عقوبة الحبس مدة لا تزيد عن ٦ أشهر أو غرامة لا تزيد عن ٢٠ جنية، إذا كان من شأن التجمهر أن يجعل السلم العام في خطر "وفقاً لتقدير الشرطة"، ورفض المتجمهرين الانصياع لأمر الصادر التفرق. وهو ما استقرت له محكمة النقض: "كل تجمهر مؤلف من ٥ أشخاص على الأقل ولو حصل بغير قصد سيئ محظور بمقتضى المادة(١) من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ متى كان من شأنه أن يجعل السلم العام في خطر، ويجب على المتجمهرين التفرق متى أمرهم البوليس بذلك، فإذا عصوا أمره بالتفرق حقت على كل منهم العقوبة المنصوص عليها في المادة (١) من القانون، فإذا ثبت أن المتهمين تجمهروا للإجرام فالمادة (٢) من ذلك القانون تنطبق أيضاً عليهم، ثم إذا ثبت كذلك أنهم تعدوا على رجال البوليس وأتلفوا أموالاً ثابتة أو منقولة غير مملوكة لهم فهذا يجعل المادة (٣) من ذلك القانون واجبة التطبيق."[٩٩]

٣ - قانون التجمهر يلغي التدرجية في فض التظاهرات

حدد قانون التظاهر رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ عدة ضوابط -بالرغم من هشاشتها- يتعين على رجال السلطة العامة إتباعها عند تفريق الاجتماع العام أو المظاهرة، والتي تتمثل في مطالبة المشاركين في الاجتماع بالانصراف، واستخدام خراطيم المياه، ثم الغاز المسيل للدموع ثم الهراوات إن رفضوا التفرق. (المادة ١٢ من القانون) وفي حال عدم جدوى تلك الوسائل أو القيام بأعمال عنف يجوز استخدام الطلقات التحذيرية، ثم قنابل الصوت والدخان، يعقبها استخدام طلقات الخرطوش المطاطي، ثم طلقات الخرطوش غير المطاطية، كما يمكن استخدام الأسلحة النارية في حالات حددها القانون (المادة ١٣ من القانون).

تلك الضوابط يمكن عدم الالتزام بها بتطبيق المادة (٢) من قانون التجمهر، التي تجرم التجمعات بغرض ارتكاب جريمة ما أو منع أو تعطيل تنفيذ القوانين أو اللوائح. فبما أن التظاهر غير المرخص يعد جريمة من جرائم التجمهر، بالتالي يجوز لرجال الشرطة تفريق التجمعات دون إتباع ضوابط قانون التظاهر.[١٠٠] وهو ما أكدت محكمة النقض: "القانون لا يشترط للعقاب في جريمة التجمهر سبق صدور أمر من رجال السلطة العامة للمتجمهرين بالتفرق متى كان الغرض من التجمهر ارتكاب الجرائم[١٠١]"

---

٩٨ طعن رقم ١٨٩٠ لسنة ١٦ قضائية، جلسة ٢ ديسمبر ١٩٤٦، مكتب فني٧ (مجموعة عمر)،جزء ١، ص ٢٣٩.

٩٩ طعن رقم ٢١٩٨ لسنة ٢ قضائية، جلسة ٢٠ يونيو ١٩٣٢، مكتب فني٢ (مجموعة عمر)، جزء ١، ص ٥٩٥.

١٠٠ أنظر على سبيل المثال: الحكم في قضية أحداث جامعة الأزهر- ص٦ من الحكم.

١٠١ طعن رقم ١٧٩١ لسنة ٣٠ قضائية، جلسة ٣٠ يناير ١٩٦١، مكتب فني ١٢، جزء ١، ص ١٤٨.

حقوق النشر

ملحق خاص

قراءة في أحكام المحاكم المصرية في قضايا التجمهر

ملحق خاص
قراءة في أحكام المحاكم المصرية في قضايا التجمهر

من الصعب بل ومن المستحيل حصر كافة الأحكام الصادرة تطبيقًا لقانون التجمهر منذ صدوره عام ١٩١٤ وحتى الآن، فقد تم استخدامه بكثافة لقمع أي حراك سياسي أو اجتماعي سواء من جانب الاحتلال البريطاني أو ورثته من حكام ما بعد الاستقلال، إلا أنه يمكن الجزم بأن استخدام قانون التجمهر كان بمثابة حجر الأساس في كل قضايا التجمع السلمي والتظاهر التي نظرتها المحاكم خلال ١٠٣ عام، فكان وسيلة مثلى للعقاب الجماعي أو العقاب على نوايا المشاركين/ات في تلك التجمعات. وفي هذا الصدد نقدم في هذا الجزء قراءة تحليلية لتطبيقاته القضائية في عدد من القضايا الكبرى بعد التحرر من الاستعمار (وصولًا لأحدث القضايا)، وقد عرضنا سابقًا بإيجاز نماذج لتطبيقه من قبل المستعمر أثناء ثورة ١٩١٩. في المبحث الثاني لهذا التقرير.

١ - مظاهرات انتفاضة يناير ١٩٧٧،

أمر الإحالة في القضية رقم ١٠٠ لسنة ١٩٧٧ حصر أمن دولة العليا، والمقيدة برقم ٥٧ لسنة ١٩٧٧ جنايات أمن دولة، والمقيدة برقم ١٨٤٤/ ١٩٧٧ جنايات عابدين، ١٩٧٧/٦٧ كلى وسط القاهرة (محكمة أمن الدولة العليا)

المتهم فيها ١٧٦ متهمة ومتهم، اتهمتهم النيابة العامة بأنهم:

أنشئوا منظمة ترمى إلى قلب النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة والهيئة الاجتماعية باستعمال القوة والإرهاب والوسائل الأخرى غير المشروعة، بأن شكلوا منظمة شيوعية سرية باسم حزب العمال الشيوعي المصري، يهدف لقيام بثورة شعبية للإطاحة بالسلطة الشرعية وفرض النظام الشيوعي بالقوة، بأن دبرت وشاركت عناصرهم في إطار تنفيذ المخططات الهدامة لحزبهم في التجمهر وقيام المظاهرات والاضطرابات على نطاق شامل خلال يومي ١٨ و١٩ يناير ١٩٧٧ بإثارتها جماهير الدهماء بالهتافات والنشرات وغيرها من ألوان الدعاية المغرضة والشائعات الكاذبة ودفعها إلى ارتكاب جرائم التظاهر والتخريب ومقاومة السلطات وسواها من الجرائم الجسيمة التي وقعت خلال هذين اليومين، وشملتها تحقيقات النيابة العامة المشار إليها بالأوراق، مستهدفين من ذلك إشعال ثورة شعبية تقضي على نظام الحكم القائم وتفرض الشيوعية بالعنف والإرهاب، وخاب أثر محاولتهم نتيجة إحباطها بما تم اتخاذه من تدابير الأمن والنظام

دبروا وشجعوا وشاركوا في تجمهر يؤدى إلى إثارة الجماهير بدعوتهم إلى تعطيل تنفيذ القوانين واللوائح بهدف التأثير على مارسه السلطات الدستورية، بقصد حمل الجماهير على التجمهر والتظاهر ضد السلطات بالقوة والعنف مستهدفين تجدد أعمال الفوضى والإرهاب وتعطيل الدراسة بالقوة وشارك بعضهم في مظاهرات ومسيرات تألفت لهذا الغرض.

المحكمة قد سبق لها أن خلصت إلى أن أحداث ١٨و١٩ يناير ١٩٧٧ كانت نتيجة مباشرة لقرارات رفع الأسعار، حدثت بصورة تلقائية دون تحريض أو استغلال للموقف. كما أن أوراق الدعوى قد خلت تمامًا من أي دليل أو قرينه بحق هؤلاء المتهمين، بل أنه لم يضبط لدى أي منهم آلات أو أسلحه أو مفرقعات أو غيرها مما يستخدمه الجماعات السرية. وترتيبًا على كل ما سلف ذكره فإن الأساس الذي يقوم عليه الاتهام بالتحريض -والمشاركة في تجمهر الغرض منه إثارة الفوضى والإرهاب لقلب نظام الحكم- يكون قد انهار بعدم توافر ركن القوه ويتعين القضاء ببراءة المتهمين. و حكمت المحكمة بالآتي:

معاقبة كل من:المتهم الثالث طلعت معاز رميح، والثامن احمد مصطفى إسماعيل، الرابعة والعشرين شوقيه الكردي نصر شاهين، والخامسة والعشرين فاتن السيد عفيفي، والسادس والعشرين رزق اللّه بولس رزق اللّه، والثامنة والعشرين ماجدة محمد عدلي، والتاسع والعشرين عمر محمود عبد المحسن خليل، والرابع والأربعين محمد حسن محمد، والخامس والخمسين عدلي محمد احمد عليوة، والحادي والثمانين خالد محمد السيد الفيشاوى، والتاسعة والستين بعد المائة إيمان عطية محمد، بالسجن لمدة ثلاث سنوات والغرامة مائة جنية.

معاقبة كل من: المتهم العاشر سيد احمد حفني، والخامس عشر محمد هشام عبد الفتاح إبراهيم، والسابع والخمسين لطفي عزمي مصطفى، والسابع والثمانين مبارك عبده فضل، والثاني والعشرين بعد المائة محمد احمد عيد، والثالث والعشرين بعد المائة محمد محمد فتحي عبد الجواد، والرابع والستين بعد المائة محمد محمود جاد النمر، والسبعين بعد المائة حسين حافظ جامع، بالحبس مع الشغل لمدة سنة وتغريمهم ٥٠ جنية، وبراءتهم من باقي التهم المسندة إليهم.

براءة باقي المتهمين من التهم المسندة إليهم.

٢ - مظاهرات مجلس الشورى ٢٦ نوفمبر ٢٠١٣

(علاء عبد الفتاح – أحمد عبد الرحمن- عبد الرحمن سيد- عبد الرحمن طارق) [١٠٢]

في ٢٦ نوفمبر، نظم مجموعة من الفاعلين السياسيين والمدافعين عن حقوق الإنسان وقفة احتجاجية أمام مجلس الشورى لمطالبة لجنة الخمسين لصياغة الدستور في ذلك الوقت، بوقف تمرير مادة تبيح المحاكمات العسكرية للمدنيين، وجاء في نص اتهام النيابة أنهم:

اشتركوا وآخرون مجهولون في تجمهر مؤلف من أكثر من خمسة أشخاص من شأنه أن يجعل السلم العام في خطر، وكان الغرض منه ارتكاب جرائم الاعتداء على الأشخاص والممتلكات العامة والخاصة، والتأثير على رجال السلطة العامة في أداء أعمالهم بالقوة والعنف، حال حمل أحدهم أداة مما تستخدم في الاعتداء على الأشخاص. وقد وقعت تنفيذًا لغرضهم من التجمهر مع علمهم به الجرائم الآتية:

سرقوا جهاز اللاسلكي المملوك لوزارة الداخلية، عهدة المقدم عماد طاحون وكان ذلك بطريق الإكراه الواقع عليه .

١٠٢ صدر الحكم فيها بالسجن لمدة خمس سنوات وغرامة مائة ألف جنية ووضعهم تحت مراقبة الشرطة لمدة العقوبة نفسها.

استعرضوا وآخرون مجهولون القوة ولوحوا بالعنف.

شاركوا في تظاهرة أخلوا من خلالها بالأمن والنظام العام وقطعوا الطريق وعطلوا حركة المرور.

تعدو على رجلي من الشرطة.

المتهم الأول:

دبر تجمهر مؤلف من أكثر من خمسة أشخاص.

نظم تظاهرة دون أن يخطر كتابة قسم الشرطة

المتهم الثاني:

أحرز أداه مما تستخدم في الاعتداء على الأشخاص.

رفضت المحكمة الدفع بعدم جواز تطبيق النموذج التجريمي لقانون التظاهر، مع النموذج التجريمي المنصوص عليه في قانون التجمهر، وذلك استنادًا لعدم وجود مانع مادي أو قانوني يحظر تطبيق النموذجين التجريمين سالفا الذكر، إذ أن كلا ًمنهما له أركانه التي تميزه عن الأخرى، ويصلح تطبيقهما بغير تعارض أو تضارب، ولا يمنع من ذلك أن يتشابه النموذجين التجريمين عند استهلالهما للفعل المادي والمكون للجريمتين، بيد أنهما سرعان ما يتميزان حال إنزال الشروط المتطلبة في كل قانون.

فإذا ما كان الفعل المادي الذي أتاه المتهمون وغيرهم ممن شاركوهم والمتمثل في تجمعهم في عدد جاوز ٣٥٠ شخص للتنديد بقانون التظاهر، والاعتراض على مادة محاكمة المدنيين أمام القضاء العسكري، وكان ذلك بدون إخطار كتابي للجهات الأمنية، فإن ذلك الفعل المجرد يمثل اختراق لقانون التظاهر. فإذا ما أخل المشاركون في التظاهرة بالأمن أو النظام العام بأي صورة من الصور فإن الفعل يكون قد أصاب قانون التجمهر، بالإضافة إلى مخالفته لقانون التظاهر سالف الذكر. أما إذا كان ذات الفعل مصحوب بغرض ارتكاب جريمة ما أو منع أو تعطيل تنفيذ القوانين أو اللوائح أو التأثير على السلطات في أعمالها أو حرمان شخص من حرية العمل باستعمال القوة أو التهديد، وكان المشتركون يعلمون بهذا الغرض أو علموا ولم يبتعدوا، فإن تجمهرهم هذا ينطبق عليه وصف التجمهر، ويحقق المسئولية الجنائية لكل المشاركين، ويكونوا قد خالفوا قانون التجمهر رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بالتزامن من مخالفتهم لقانون التظاهر .

ولما نظمت المادة ٣٢ من قانون العقوبات حال ما إذا كان الفعل الواحد عده جرائم متعددة، وكانت هذه الجرائم ارتكبت لغرض واحد، وارتبطت بعضها البعض على نحو لا يقبل التجزئة، و أوجبت اعتبارها كلها جريمة واحده، فالحكم بالعقوبة الأشد المقررة لتلك الجرائم.

كما رفضت المحكمة الدفع بانتفاء أركان جريمة التجمهر، معللة ذلك بأن شروط قيام التجمهر أن يكون مؤلف من خمس أشخاص على الأقل، وإن يكون الغرض منه ارتكاب جريمة أو منع أو تعطيل تنفيذ القوانين أو اللوائح أو التأثير على السلطات في أعمالها أو حرمان شخص من حرية العمل باستعمال القوى أو التهديد باستعمالها، وأن تكون نية المتجمهرين اتجهت لهذا الغرض وتظل مستمرة حتى تنفيذه، وأن تكون الجريمة ذات نشاط إجرامي واحد لم يستقل بها أحد المشاركين.

واستندت المحكمة للتغريدات التي أطلقها علاء عبد الفتاح على صفحته على موقع التواصل الاجتماعي "تويتر"، ودعا فيها لمظاهرة تحدي لقانون التظاهر ومادة المحاكمات العسكرية للمدنيين في الدستور، واستنبطت من ذلك اتجاه نية عبد الفتاح في ارتكاب جريمة تمثلت في مخالفة أحكام ومواد قانون التظاهر، وبناء عليه رأت أن المشاركين في تلك المظاهرة قد عالمين بالغرض، وقالت أن المتهمين لم ينصاعوا لأمر رجال الشرطة بالانصراف، وأصروا على البقاء وافترش بعضهم نهر الطريق للتأكيد على عدم تراجعهم عن موقفهم، وهذا الإصرار ينبئ وبجلاء عن توافر أركان جريمة التجمهر.

خلصت المحكمة من شهادة شهود النفي من أعضاء لجنة الخمسين، أنه تم تخصيص جلسات استماع للمعترضين على مادة المحاكمات العسكرية للمدنيين مما يعني أنه كان هناك طريقة لتوصيل رأيهم. ومشاركتهم في مظاهرة: "تجاوز حد إبداء الرأي بصورة سلمية وتعداه، إلى الحد الذي يمكن أن يوصف بأنه فرض الرأي بصورة قهرية، وأن تجمهرهم قصد منه إجبار أعضاء لجنة الخمسين التنازل عن رأيهم، وتبنى وجه نظرهم دون غيرها، وهو ما يشكل مساس بحرية هذا اللجنة في أن تؤدي عملها بغير تأثير أو ضغط".

كما ذهبت المحكمة إلى أن علاء عبد الفتاح يعد مسئولاً عن كل فعل يرتكبه أيا من الأشخاص المتواجدين في التجمهر في سبيل الغرض المقصود منه، حتى ولو لم يكن حاضراً فيه أو أبتعد عنه قبل ارتكاب الفعل باعتباره من المدبرين لهذا التجمهر، بحسب نص المادة (٤) من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤، أما عن مسئولية باقي المتهمين، فإنهم يتحملون المسئولية الجنائية عن هذه الجرائم التي ارتكبت لكونها قد ارتكبت تنفيذاً للغرض المقصود من التجمهر والذي يعلمه المشاركون، ومن ثم تتحقق مسئوليتهم بصفتهم شركاء حسبما تقضي الفقرة الثانية من المادة (٣) من قانون التجمهر.

واعتبرت المحكمة أن مجرد قيام عبد الفتاح بإعادة نشر الدعوة إلى المظاهرة على حساباته الشخصية على موقعي التواصل الاجتماعي(فيس بوك وتويتر)، يكون قد ساهم في الدعوة للتظاهر المخالف للقانون، فإذا ما كان التظاهر مصحوب بغرض من شأنه التأثير على أعضاء لجنة الخمسين في أداء عملها فضلاً عن ارتكاب جريمة اختراق قانون التظاهر والتعدي بالضرب على رجلي الشرطة واستعراض القوة فإن المتهم يكون قد ارتكب جريمة تدبير التجمهر.

رفضت المحكمة الدفع بانتفاء الأركان المادية والمعنوية لجريمة حيازة أو إحراز سلاح أبيض بالنسبة للمتهمين جميعاً حيث رأت المحكمة أن حمل أحد المشاركين في التجمهر سلاح أبيض لا ينفي المسئولية الجنائية لباقي المشاركين في تلك الجريمة أو انتفاء علمهم بحمله أو حيازته له، ذلك لأن الفقرة الثانية من المادة (٣) من قانون التجمهر قد نصت على مسئولية كل الأشخاص الذي يتألف منه التجمهر عن أي جريمة تقع أثناء التجمهر، إذا ثبت علمهم بالغرض المذكور، كما أن المادة (٤) من القانون عاقبت مدبرو التجمهر عن كل فعل ارتكبه الأشخاص الداخلون في التجمهر ولو لم يحضروه.

٣ - مظاهرات محكمة عابدين- نوفمبر ٢٠١٣

(أحمد ماهر – محمد عادل – أحمد دومة)

في ٣٠ نوفمبر عام ٢٠١٣ استدعت نيابة قصر النيل أحمد ماهر لسؤاله حول مشاركته في مظاهرة مجلس الشورى بتاريخ ٢٦ نوفمبر ٢٠١٣، فتجمع عدد من الفاعلين السياسيين والمدافعين عن حقوق الإنسان أمام محكمة عابدين لمؤازرة ودعم ماهر، فاتهمتهم المحكمة بما يلي:

التدبير والمشاركة في تجمهر مؤلف من أكثر من خمسة أشخاص من شأنه تعريض السلم العام للخطر وبغرض ارتكاب جرائم الاعتداء على الأشخاص والأموال والتأثير على السلطات العامة في أعمالها باستعمال القوة والعنف حاملين أدوات مما تستخدم في الاعتداء على الأشخاص مع علمهم بالغرض المقصود من التجمهر، وقد وقع منهم تنفيذا لهذا الغرض، الجرائم التالية:

اشتركوا في تظاهرة أخلت بالأمن والنظام العام وعطلت مصالح المواطنين وعرضتهم للخطر وحالت دون ممارستهم لأعمالهم وحقوقهم والتأثير على سير العدالة وقطعت الطرق وعطلت حركة المرور وعرضت الممتلكات للخطر.

استعرضوا القوة واستخدموا العنف ضد المجني عليهم من قوات الشرطة، المكلفة بتأمين مبنى محكمة عابدين وأهالي المنطقة، وذلك بقصد ترويعهم وتخويفهم بإلحاق الأذى بهم، لحملهم على الامتناع على القيام بعملهم وتعطيل تنفيذ القوانين وتكدير الأمن والسكينة العامة. وكان من شأن ذلك الفعل إلقاء الرعب في نفوس المجني عليهم وتعريض حياتهم للخطر، حاملين أدوات مما تستعمل في الاعتداء على الأشخاص ووقعت بناء على تلك الجريمة الجرائم الآتية :

تعدوا بالقوة والعنف على موظفين عموميين (أفراد شرطة) باستخدام أدوات تستخدم في الاعتداء "حجارة وزجاجات."

أتلفوا أموال منقولة "أثاث مقهى مجاور للمحكمة."

أحرزوا وحازوا بواسطة الغير أدوات مما تستخدم في الاعتداء على الأشخاص "حجارة وزجاجات" دون مسوغ من الضرورة.

قاموا بتنظيم تظاهرة دون إخطار الجهات المختصة بذلك.

وقد رفضت المحكمة الدفع بشيوع الاتهام، استنادًا إلى أن المادتين(٢) و(٣) من القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر حددتا شروط قيام التجمهر قانونًا في أن يكون مؤلفًا من خمسة أشخاص على الأقل، وأن يكون الغرض منه ارتكاب جريمة أو منع أو تعطيل تنفيذ القوانين اللوائح أو التأثير على السلطات في أعمالها أو حرمان شخص من حرية العمل باستعمال القوة أو التهديد بها، و مناط العقاب على التجمهر وشرط تضامن المتجمهرين في المسئولية عن الجرائم التي تقع تنفيذًا للغرض منه، هو ثبوت علمهم بهذا الغرض، وأن تكون نية الاعتداء قد جمعتهم وظلت تصاحبهم حتى نفذوا غرضهم، وأن تكون الجرائم التي ارتكبت قد وقعت نتيجة نشاط إجرامي من طبيعة واحدة وقد وقعت جميعها حال التجمهر.

وقالت المحكمة أن "وبذلك يكون المشرع قد جعل من توافر أركان جريمة التجمهر على الوجه المعرفة به قانونًا أمرًا تتحقق به صورة المساهمة في الجرائم التي يرتكبها أحد المتجمهرين جاعلاً معيار المسئولية وتحمل العقوبة هو العلم بالغرض من التجمهر واتجاه الإرادة إلى تحقيق هذا الغرض.كل ذلك باعتبار أن الأصل في الشريك أنه شريك في الجريمة وليس شريك مع فاعلها يستمد صفته هذه من فعل الاشتراك ذاته المؤثم قانونًا."

وقالت المحكمة أنه قد ثبت من كافة أوراق الدعوى أن المتهمين دعوا أنصارهم للتجمع أمام محكمة عابدين لمؤازرة أحمد ماهر حال التحقيق معه بنيابة قصر النيل، وكان هذا التجمع بغرض التأثير على مجريات التحقيق ومنع السلطات من أداء عملها، وذلك باستخدام القوة والتهديد واستعراض قواتهم بكثرة عددهم، وظلت نية التعدي تصاحبهم بغية تنفذ غرضهم، وعندما منعتهم القوات المكلفة بتأمين مبنى المحكمة من الدخول قاموا بالتعدي على عليهم، وذلك برشقهم بالحجارة والزجاجات الفارغة واستخدموا أيضاً أثاث المقهى المجاور للمحكمة في التعدي، وتسببوا في إتلافه وتخريبه . وأن كل تلك الجرائم قد ارتكبت لتنفيذ ذلك الغرض، فإن القول بشيوع الاتهام هنا مردود حيث أن المسئولية تقع على عاتقهم جميعًا.

استندت المحكمة في الإدانة، لأن جرائم التجمهر وتنظيم التظاهر والاشتراك بها منسوبة للمتهمين. وكانت تلك الجرائم ثابتة في حقهم ثبوتًا يقينًا على وجه الجزم واليقين، إذ أن تحريات الشرطة أسفرت عن قيام المتهمين بحشد عدد من أنصارهم (نحو ٥٠٠ شخص)، عن طريق مواقع التواصل الاجتماعي وتجمعوا أمام المحكمة لمؤازرة المتهم الأول والتأثير على مجريات التحقيق، الأمر الذي يتضح معه جليًا للمحكمة أن نية الاعتداء على الأشخاص والأموال قد جمعتهم وباقي أنصارهم من المتظاهرين، وظلت موجودة إلى أن تمكنوا من تنفيذ غرضهم المذكور، وهو محاولة التأثير على السلطات أثناء التحقيق مع المتهم. ولا ينال من هذا مقولة أن ذلك التجمع قد بدأ بريئاً إذ أنه إبان الواقعة قد طرأ عليه ما يجعله مُعاقبًا عليه وذلك عندما اتجهت نية المشاركين فيه إلى تحقيق الغرض الإجرامي السالف الإشارة له وأنهم دعوا للتظاهر عبر مواقع التواصل الاجتماعي وشاركوا فيه قاصدين مخالفة القانون غير عابئين بأحكامه.

٤ - مظاهرات جامعة الأزهر ٢٨ ديسمبر ٢٠١٣

(ما يقرب من ٥٠ طالب من جامعة الأزهر)

نظم عدد من طلبة وطالبات جامعة الأزهر مظاهرة داخل الحرم الجامعي في ٢٨ ديسمبر ٢٠١٣، بهدف منع الطلبة وأعضاء هيئة التدريس من دخول الامتحانات (وفقاً لأوراق القضية)، وأحيل على إثرها ما يقرب من ٥٠ شخص للمحاكمة بتهمة الاشتراك في تجمهر مؤلف من أكثر من خمسة أشخاص من شأنه أن يجعل السلم العام في خطر، الغرض منه ارتكاب جرائم الإتلاف العمدي للممتلكات العامة والخاصة، والتأثير على رجال السلطة العامة باستعمال القوة، حال كون بعض المتهمين حاملاً عبوات حارقة "زجاجات مولوتوف" وألعاب نارية وأسلحة بيضاء وحجارة، وقد وقعت تنفيذًا للغرض المقصود من التجمهر، مع علمهم به، الجرائم التالية:

تعدوا على موظفين عموميين ورجال الضبط وقاوموهم بالعنف أثناء تأدية عملهم، مستخدمين في ذلك الحجارة ونتج عن ذلك إصابات.

استعرضوا وآخرون مجهولون القوة ولوحوا بالعنف واستخدموها ضد المجني عليهم من طلبة جامعة الأزهر، بقصد ترويعهم وإلحاق الأذى المادي والمعنوي بهم، لفرض السطوة بأن تجمهر المتهمون وآخرون مجهولون في مسيرات عدة بمحيط جامعة الأزهر.

شاركوا وآخرون في تظاهرة للإخلال بالأمن والنظام العام، وتعطيل مصالح المواطنين وتعريضهم للخطر، والحيلولة دون ممارسة أعمالهم والتأثير على المرافق العامة.

أشارت المحكمة في حكمها إلى أن المتهمين مارسوا التجمهر المؤثم قانونـًا، و رفضت دفاع المتهمين بشيوع الاتهام، مبررة ذلك بأن وقوع الجريمة من المشاركين في التظاهر يرتب المسئولية الجنائية في حق كل من كان مشاركـًا في التظاهر وقت ارتكاب الجريمة، بغض النظر عن ثبوت الفاعل الأصلي أو المساهمة الجنائية أو الفعل المادي لجريمة لكل منهم.

وقد رأت المحكمة أن الدفع بعدم توافر أركان جريمة التجمهر وعدم انطباق المادة ٤٠ من قانون العقوبات الخاصة بالاشتراك والمساعدة في الجريمة لعدم وجود مساهمة أصلية أو تبعية في الاعتصام بتطبيق مواد قانون أخر. وقالت المحكمة أن ما هو مقرر فقهاً وقضاء بأن التجمهر هو تجمع من خمس أشخاص على الأقل، ولا يشترط أن يكون بينهم اتفاق على هذا التجمع بل يكفي حصوله عرضاً ومن غير اتفاق سابق، وأن اشتراط العلانية لا ينبغي قصرها على التجمع في الطريق العام أو المحل العام، وإنما القصد أن يحصل التجمع في أي مكان يمكن للناس أن يروا المجتمعين فيه، أو يمكن للعامة بمجرد مشيئتهم أن ينضموا إليه فيزداد خطره على السلم العام.

وعرفت المحكمة التجمهر وفقاً للقانون بأنه نوعين، النوع الأول وهو الذي يهدد السلم العام والثاني التجمهر لغرض غير مشروع. وهذا التجمهر الأخير يختلف عن النوع الأول بالقصد الخاص، ويقتصر الركن المادي في النوع الثاني على مجرد التجمهر، ولا يشترط فيه أن يكون من شأنه تهديد السلم العام أو يكون صدر للمتجمهرين أمر بالتفرق ولم يتفرقوا، كما لا يشترط فيه تحقيق الغرض غير المشروع الذي استهدفه المتجمهرون، ولكن يستوي لوقوع الجريمة أن يشترك الجاني في التجمهر بادئ الأمر عالماً بالغرض غير المشروع المقصود منه و أن يشترك فيه جاهلاً بهذا الغرض ثم لا يبتعد عنه بمجرد علمه به.

ويعتبر كل المشتركين في التجمهر فاعلاً أصلياً في هذه الجريمة لأن كل من المشتركين في التجمهر تحقق بفعله العمل المكون للركن المادي للجريمة وهو التجمع غير المشروع.

أما الركن المعنوي –أي نية المتهمين- لهذا النوع من التجمهر (الثاني)، فهو يتطلب قصدًا خاصًا لدى الجناة، وهو الغرض غير المشروع الذي تتمثل في أركان جريمة ما، أو منع أو تعطيل تنفيذ القوانين أو اللوائح أو التأثير على السلطات، سواء كان ذلك باستعمال القوة أو التهديد باستعمالها، ووفقاً للمادة(٣) في فقرتها الثانية من قانون التجمهر رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ التي نصت على أنه إذا وقعت جريمة بقصد تنفيذ الغرض المقصود من التجمهر فجميع الأشخاص الذين يتألف منهم التجمهر وقت ارتكاب الجريمة يتحملون مسئوليتها جنائياً بصفتهم شركاء إذا ثبت علمهم بالغرض المذكور. ومؤدى ذلك مساءلة بعض الجناة عن جريمة أشد جسامة مما اتجهت إليه إرادتهم.

وبناء على ذلك فقد رأت المحكمة أن المتهمين وآخرين مجهولين قد تجمهروا في تجمع يزيد عن خمسة أشخاص أمام كليات الجامعة وارتكبوا الجرائم، فقد صاروا جميعاً فاعلين أصليين في هذا التجمهر وخاضعين جميعاً للمساءلة الجنائية بصفتهم شركاء في الجريمة الأشد جسامة مما اتجهت إرادتهم إليه بقصد تنفيذ الغرض المقصود من التجمهر وهي جريمة التخريب العمدي لمبنى عام.

٥ - قضية مظاهرات الاتحادية يونيو ٢٠١٤

(سناء أحمد سيف وآخرون)[١٠٣]

في ٢١ يونيو ٢٠١٤، نظم عدد من الفاعلين السياسيين والمدافعين والمدافعات عن حقوق الإنسان مظاهرة بمحيط قصر الاتحادية للمطالبة بالإفراج عن المعتقلين على خلفية قانون التظاهر والمطالبة بإسقاطه، وأحيلوا للمحاكمة بتهمة الاشتراك في تجمهر مؤلف من أكثر من خمسة أشخص من شأنه أن يعرض السلم العام للخطر وبغرض ارتكاب جرائم، هي :

الاشتراك في مظاهرة أخلت بالأمن والنظام العام، وعطلت مصالح المواطنين، وقطعت الطرق والموصلات، وعطلت حركة المرور، واعتدت على الممتلكات العامة والخاصة.

استعرض القوة واستخدام العنف بالطريق العام، لإلقاء الرعب في نفوس المارة وتعريض حياتهم للخطر ، ووقعت بناء على تلك الجريمة الجرائم التالية:

أتلفوا الأشجار المغروسة بالطريق العام.

أتلفوا عمداً أملاك عامة (سيارة شرطة).

أتلفوا عمداً أموال ثابتة ومنقولة.

وقد رأت المحكمة أنهم شاركوا في تجمهر الغرض منه تكدير الأمن وتعريض السلم العام للخطر، و بلجهر والصياح مع آخرين بهدف إثارة الفتن، فضلاً وأنهم جميعًا قد تلاقوا فكراً متواجدين من مختلف المحافظات باتفاق مسبق للقيام بعمل غير مشروع، الغرض منه تعطيل تنفيذ القوانين مستعرضين في ذلك القوة، والتي من شأنها ترويع الناس، علاوة على قيامهم بإتلاف الممتلكات العامة والخاصة.

و بناء على التجمهر الذي خلصت المحكمة إلى الجرائم كلها مترابطة، وقعت في زمان ومكان واحد ولسبب واحد، وفقًا لفكر جنائي واحد أثناء تجمهرهم، بقصد تنفيذ الغرض المقصود من ذلك التجمهر. وقد طعن دفاع المتهمين بعدم دستورية المادة الأولى من قانون التجمهر رقم ١٠ لسنة ١٩١٤، إلا أن المحكمة استخدمت سلطتها التقديرية بموجب قانون المحكمة الدستورية العليا لرفض الدفع.

١٠٣ قضت المحكمة بالحبس ثلاث سنوات وتم تأييدا لحكم في الاستئناف مع تخفيض عقوبة الحبس من ثلاث سنوات إلى سنتين

ملحق بالوثائق

abolition of the Capitulations. There are, however, a certain number of laws which have been passed since 1913, to which attention may appropriately be called, in view of the effect they have had in modifying Egyptian judicial institutions.

Law No. 7 of 1914 makes certain modifications in the Native Code of Criminal Procedure, and in Law No. 4 of 1905 under which the Courts of Assizes were created. The object of these changes was to put an end to conflicts which arose in practice between the committing magistrates and the summary courts, in regard to the legal qualification of offences in certain cases. The committing magistrate occasionally refused to send a case for trial to the Assizes because he considered it to be a misdemeanour, while at the same time the summary judge refused to try it on the ground that in his opinion it constituted a crime.

The law in question provided that if the summary judge holds that an offence brought before him as a misdemeanour constitutes a crime, the *parquet* shall bring it before a committing magistrate, who may either commit it for trial before the assizes or dismiss the case. If he differs from the summary judge as to the qualification, and considers that the offence constitutes a misdemeanour or a police offence only, he may send it for trial before the assizes with alternative charges qualifying the offence either as a crime or as an offence of a lesser degree of gravity. The law also introduced an important innovation in giving to the procurator-general and to the civil claimant the right to appeal against a decision by the committing magistrate dismissing a charge on the ground of insufficiency of evidence. It also defined the power of the committing magistrate in respect of a series of minor points which had given rise to controversy, such as the question of his right to modify or aggravate the charge as laid before him by the prosecuting authority.

Law No. 10 of 1914 was promulgated with the object of providing more effective means than already existed for punishing unlawful assemblies. With the exception of certain provisions in regard to pillage by armed bands and a section providing for increased penalties for assault and unlawful wounding when committed with the use of arms by members of a band exceeding four persons, the Penal Code contained no specific provisions for offences committed by assemblies of persons.

The necessity of such provisions had, however, become apparent, and the law in question makes it an offence punishable with six months of imprisonment or a fine of £E. 20 for any member of an assembly of a nature to endanger the peace to refuse to obey an order to disperse given by a lawful authority. The same penalties are incurred by any person who, having knowledge of the common object, joins an assembly collected for the purpose of committing an offence, of interfering with the execution of the law, of interfering with the action of a public authority, or of depriving any individual of his liberty of action.

Increased penalties are provided for the case where arms are carried or where resort is had to force or violence. The promoters of an unlawful assembly are criminally responsible for offences committed by members of the assembly in the execution of the common object, although such promoters were not actually present when such acts were committed.

Law No. 12 of 1915 had for its object to put an end to an abnormal state of things which had prevailed in the organisation of the Mehkemehs. This consisted in the fact that a kadi from Constantinople was president both of the Supreme Mehkemeh and of the Mehkemeh of Cairo, and enjoyed certain exceptional powers in respect to the recruitment and promotion of the subordinate kadis.

As from the date of the law, the Supreme Mehkemeh and Mehkemeh of Cairo have had distinct presidents appointed on the nomination of the Minister of Justice, and the exceptional prerogatives of the former have disappeared. The organisation of the Mehkemehs has thus been brought to closer conformity with that of the other judicial institutions of the country.

In the year 1915 a reform was brought about which had long been urged, and to which allusion is made in Lord Kitchener's report for the year 1911.* This reform relates to the number of judges required to make up a chamber in the Mixed Courts. This number had hitherto been eight in the Court of Appeal and five in the Courts of First Instance. These numbers were reduced respectively to five and three by Law No. 3 of 1915. This important reform has had excellent effects upon the amount of work got through and reduction of arrears.

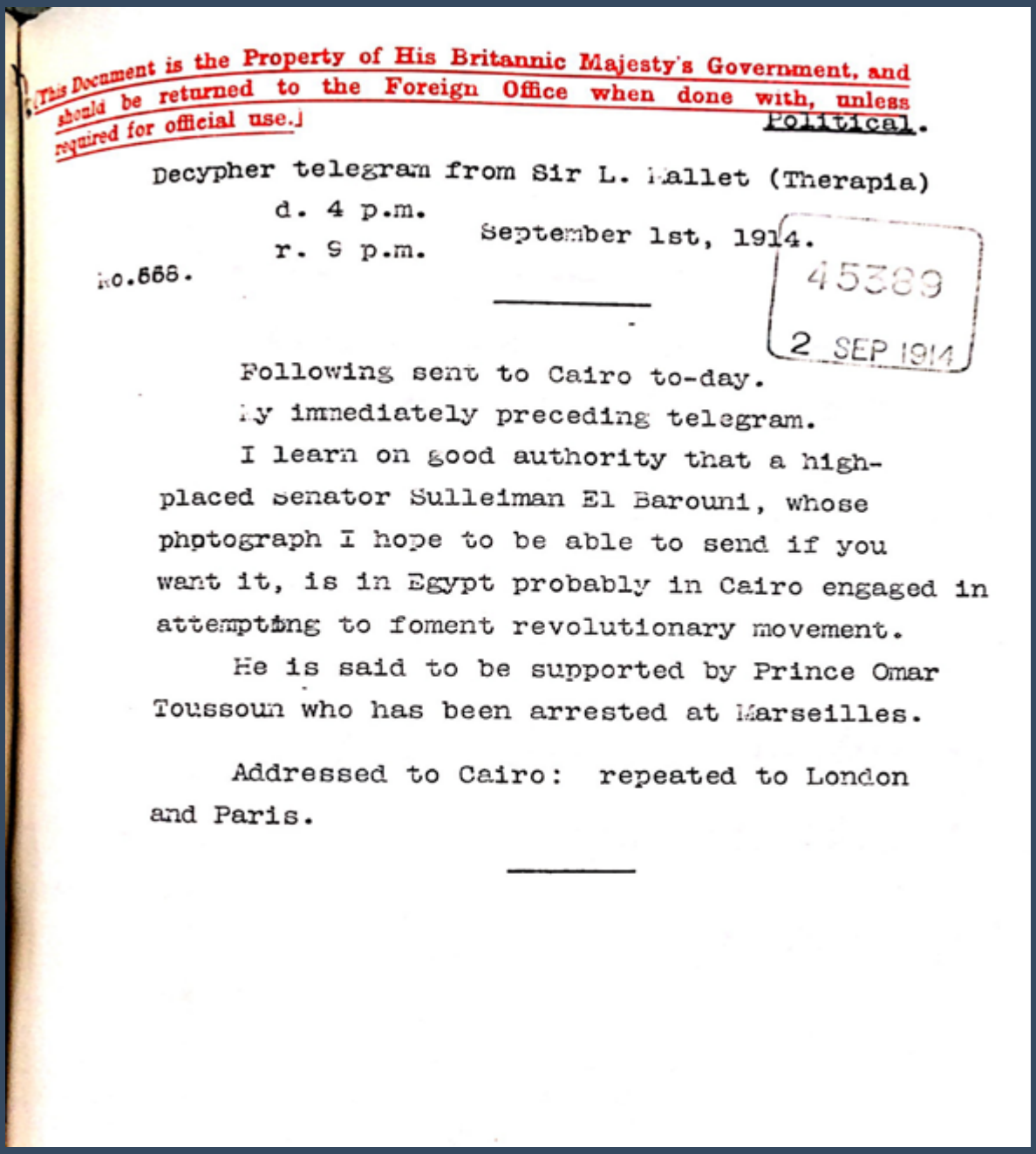
Law No. 15 of 1916 creates for the first time a regularly organised bar for the Mehkemehs. It lays down the conditions required for admission to that bar, prescribes a period of apprenticeship, provides for the creation of a bar council, and lays down the disciplinary penalties to which members of the profession expose themselves in case of breach of professional duty.

* Page 43 and Appendix 2.

House of Commons Parliamentary Papers Online.
Copyright (c) 2006 ProQuest Information and Learning Company. All rights reserved.

مرفق رقم ١

صفحة رقم ٨١ من تقرير المندوب السامي البريطاني المختص بالمالية والإدارة والوضع في مصر والسودان في الفترة من ١٩١٤ حتى ١٩١٩، حول الأسباب الداعية لإصدار قانون التجمهر.



This Document is the Property of His Britannic Majesty's Government, and should be returned to the Foreign Office when done with, unless required for official use.

Political.

Decypher telegram from Sir L. Mallet (Therapia)

d. 4 p.m.
r. 9 p.m.

September 1st, 1914.

No.666.

45389
2 SEP 1914

Following sent to Cairo to-day.

My immediately preceding telegram.

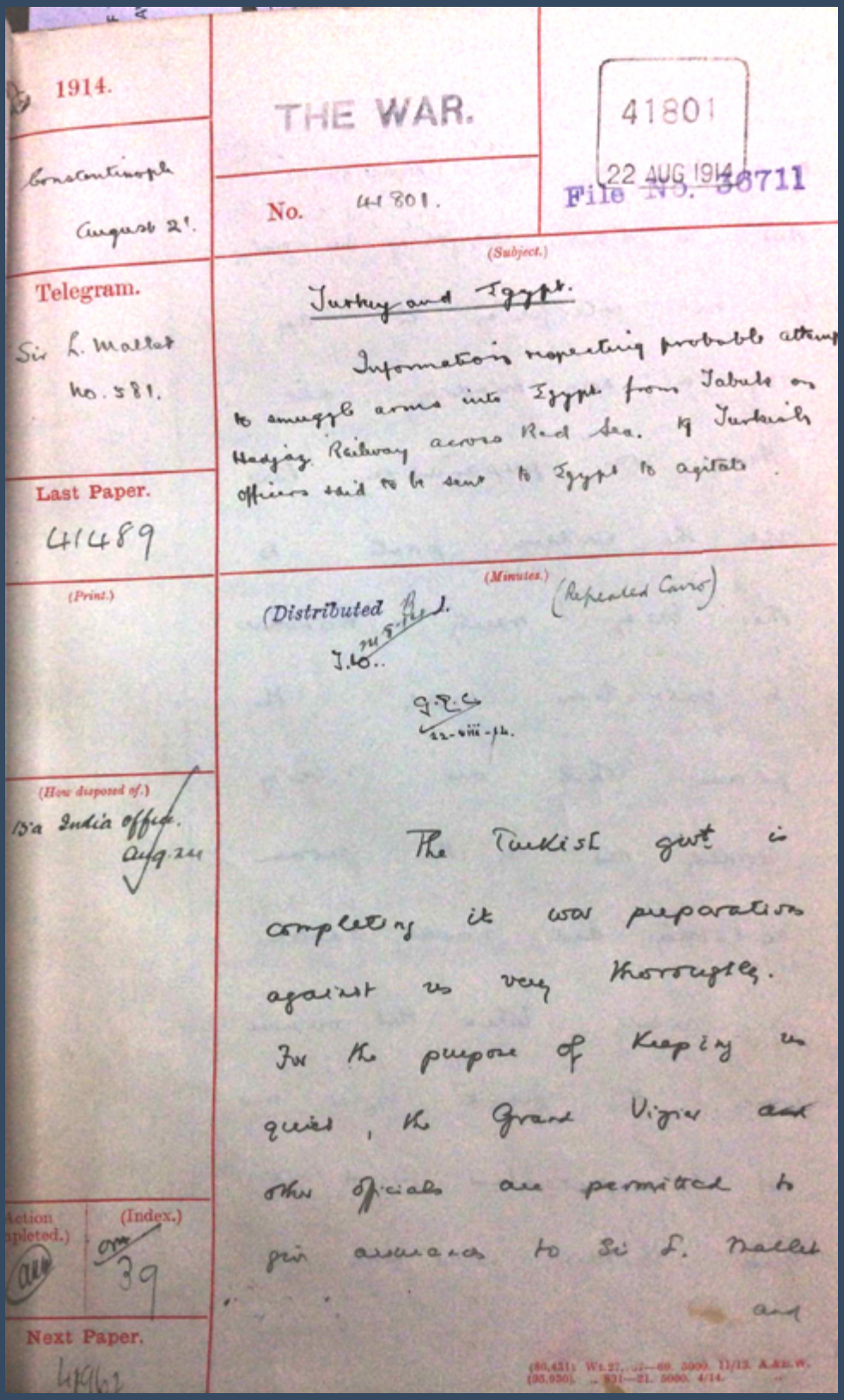
I learn on good authority that a high-placed Senator Sulleiman El Barouni, whose photograph I hope to be able to send if you want it, is in Egypt probably in Cairo engaged in attempting to foment revolutionary movement.

He is said to be supported by Prince Omar Toussoun who has been arrested at Marseilles.

Addressed to Cairo: repeated to London and Paris.

مرفق رقم ٢

تلغراف من السير ل ماليت- سيرابيا للقاهرة في ٢ سبتمبر ١٩١٤، حول معلومات موثقة بمحاولات خلق حالة ثورية ضد الاحتلال البريطاني.



1914.

Constantinople

August 21.

Telegram.

Sir L. Mallet

No. 581.

Last Paper.

41489

(Print.)

(How disposed of.)

15a India office.

Aug. 24

Action (Completed.)

(Index.)

39

Next Paper.

THE WAR.

41801

22 AUG 1914

File No. 36711

No. 41801.

(Subject.)

Turkey and Egypt.

Information respecting probable attempt to smuggle arms into Egypt from Tabuk on Hedjaz Railway across Red Sea. 4 Turkish officers said to be sent to Egypt to agitate.

(Minutes.)

(Distributed A. J. 24 8 14)

J. 10..

(Repeated Cairo)

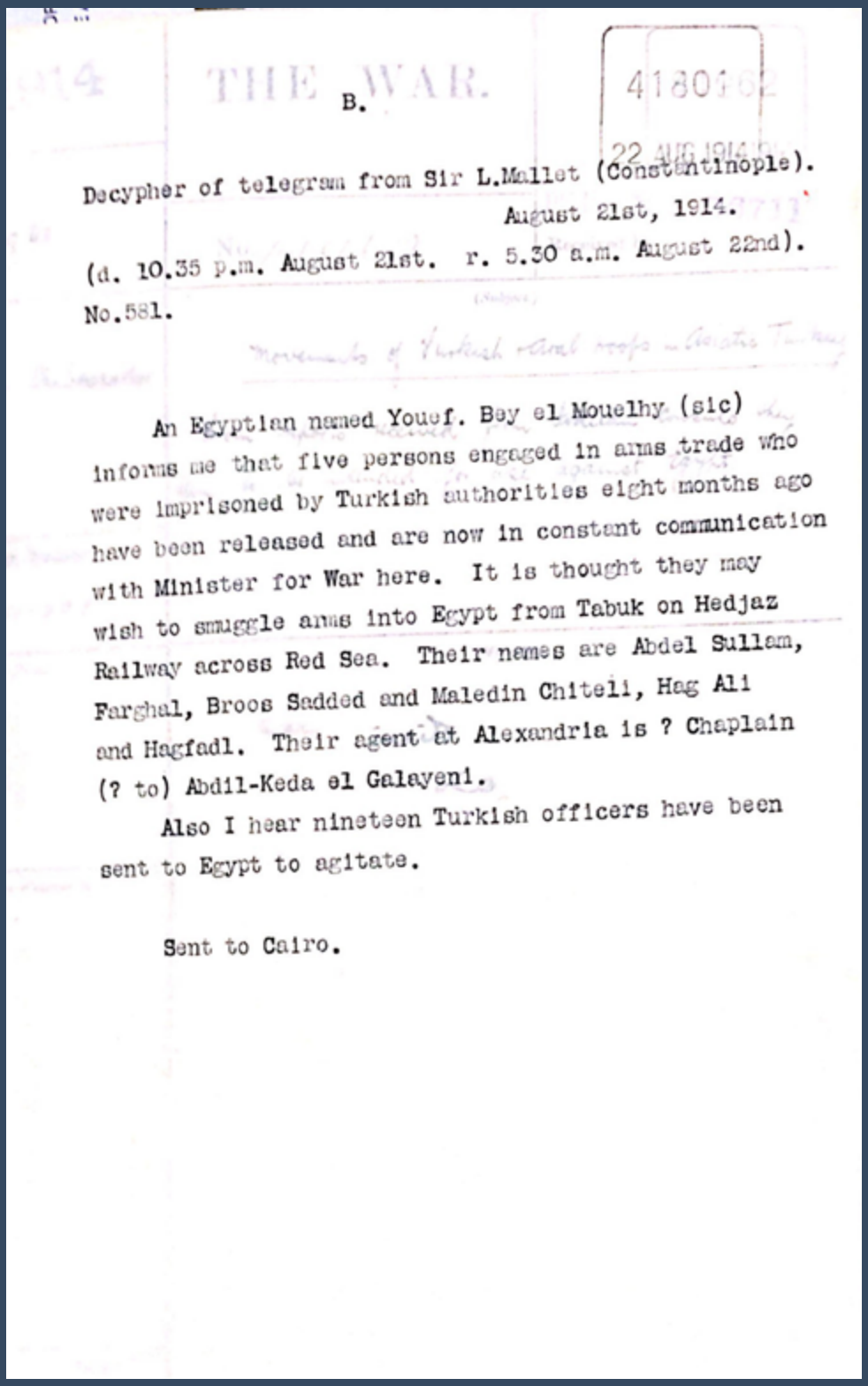
G.R.C. 22-VIII-14.

The Turkish govt is completing its war preparations against us very thoroughly. For the purpose of keeping us quiet, the Grand Vizier and other officials are permitted to give assurances to Sir L. Mallet and

(80,431) Wt.27, ..12—69. 5000. 11/13. A.&E.W. (30,930) ... 831—21. 5000. 4/14.

مرفق رقم ٣ - ١

تلغراف من السير ل.ماليت- بالقسطنطينية للقاهرة في ٢١ أغسطس١٩١٤؛
حول معلومات عن محاولة تهريب أسلحة من الحجاز لمصر عبر البحر الأحمر



THE WAR.

B.

Decypher of telegram from Sir L.Mallet (Constantinople).

August 21st, 1914.

(d. 10.35 p.m. August 21st. r. 5.30 a.m. August 22nd).

No.581.

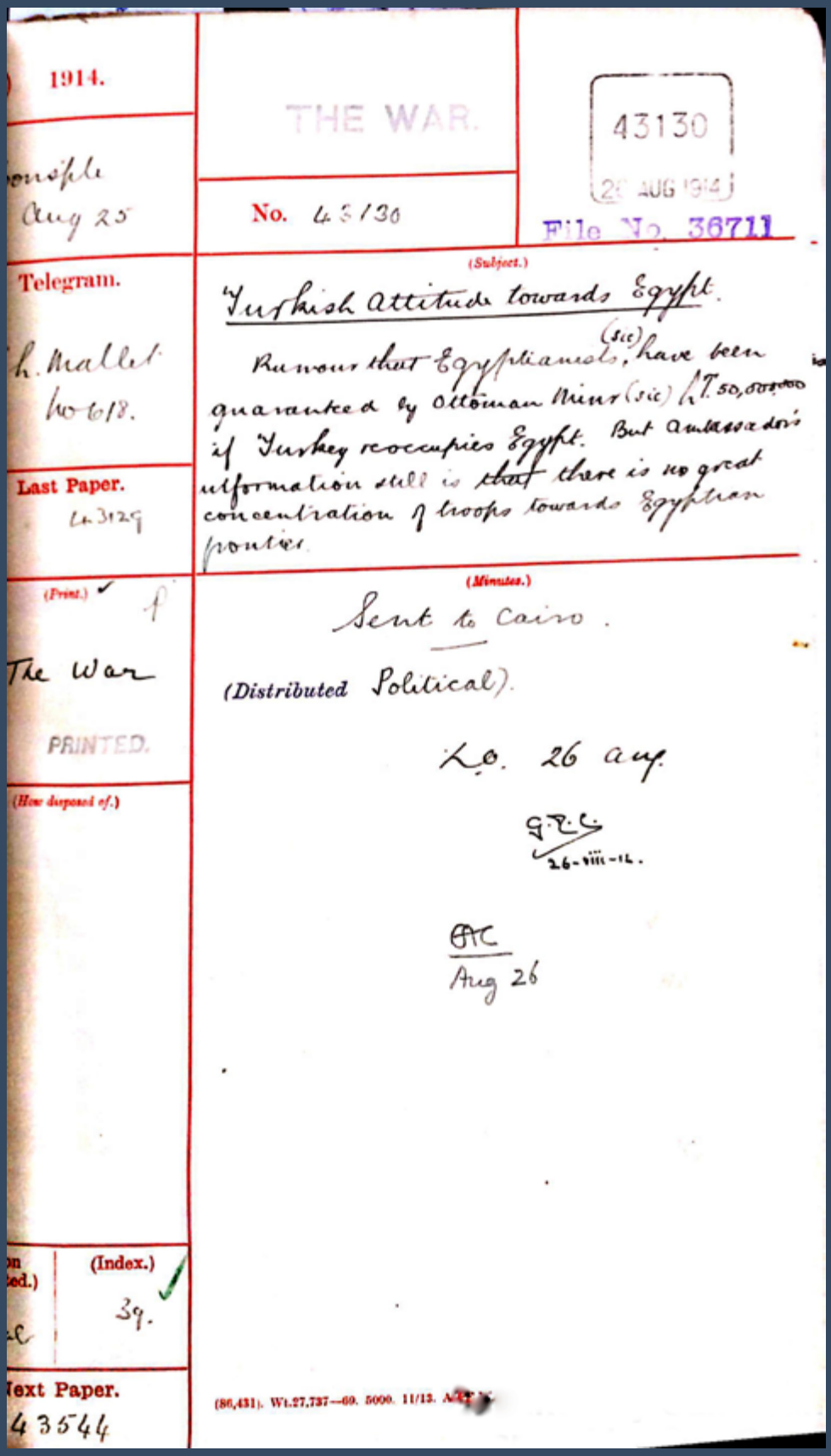
An Egyptian named Youef. Bey el Mouelhy (sic) informs me that five persons engaged in arms trade who were imprisoned by Turkish authorities eight months ago have been released and are now in constant communication with Minister for War here. It is thought they may wish to smuggle arms into Egypt from Tabuk on Hedjaz Railway across Red Sea. Their names are Abdel Sullam, Farghal, Broos Sadded and Maledin Chiteli, Hag Ali and Hagfadl. Their agent at Alexandria is ? Chaplain (? to) Abdil-Keda el Galayeni.

Also I hear nineteen Turkish officers have been sent to Egypt to agitate.

Sent to Cairo.

مرفق ٣ – ٢

جزء أخر من مرفق ٣ حول إرسال١٩ ظابط تركي لمصر



1914.

Aug 25

Telegram.

H. Mallet

No 618.

Last Paper.

43129

(Print.) ✓ f

The War

PRINTED.

(How disposed of.)

(Index.) ✓

39.

Next Paper.

43544

THE WAR.

No. 43130

43130

28 AUG 1914

File No. 36711

(Subject.)

Turkish Attitude towards Egypt.

Rumour that Egyptian(sic) loans have been guaranteed by Ottoman Minr(sic) £T. 50,000,000 if Turkey reoccupies Egypt. But Ambassador's information still is that there is no great concentration of troops towards Egyptian frontier.

(Minutes.)

Sent to Cairo.

(Distributed Political).

F.O. 26 Aug.

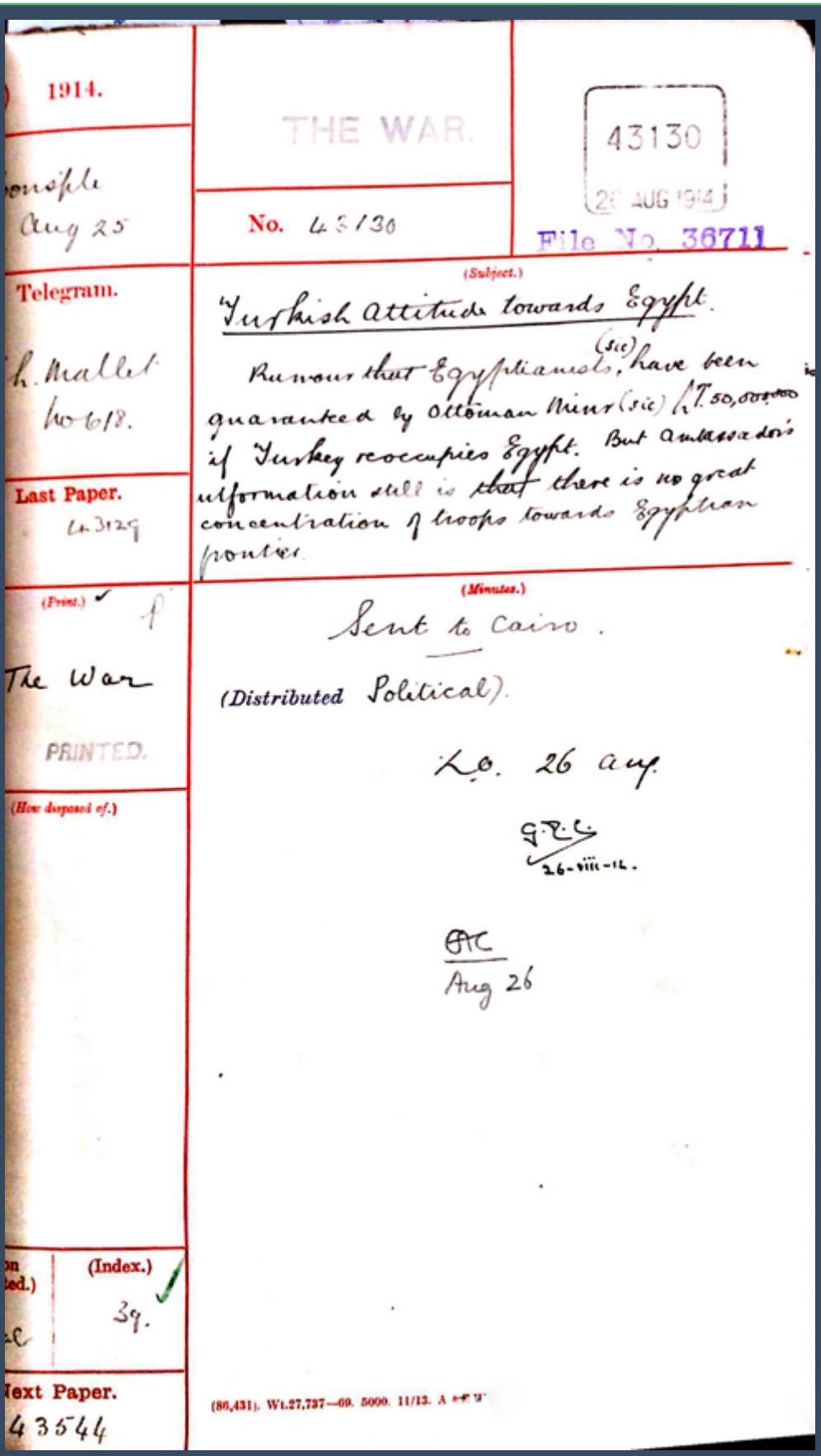
G.P.C. 26-VIII-14.

AHC Aug 26

(80,431). Wt.27,737—69. 5000. 11/13. A&E W.

مرفق ٤

تلغراف من السيرل. ماليت إلى السير إدوارد غراي في ٢٦ أغسطس ١٩١٤ يكشف عن وعود مالية عثمانية ضخمة للمتعاونين مع القوات العثمانية لدخول مصر



1914.

Consuls
Aug 25

Telegram.

H. Mallet
No 618.

Last Paper.
43129

(Print.) ✓ P

The War

PRINTED.

(How disposed of.)

(Index.) ✓
39.

Next Paper.
43544

THE WAR.

No. 43130

43130
28 AUG 1914

File No. 36711

(Subject.)

Turkish attitude towards Egypt.

Rumour that Egyptians (sic) have been guaranteed by Ottoman Minr (sic) £T. 50,000,000 if Turkey reoccupies Egypt. But Ambassador's information still is that there is no great concentration of troops towards Egyptian frontier.

(Minutes.)

Sent to Cairo.

(Distributed Political).

F.O. 26 aug.

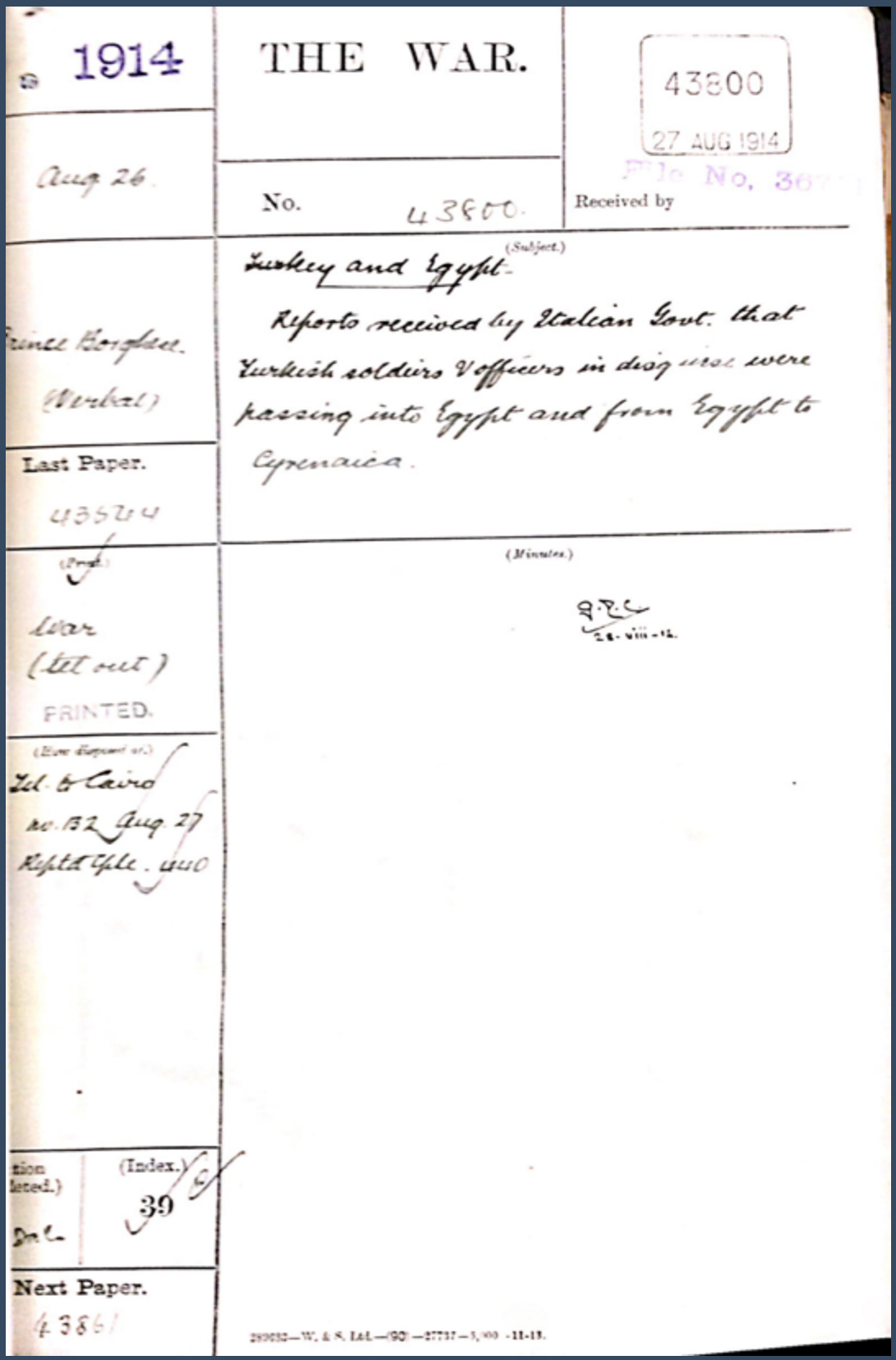
G.P.C.
26-VIII-14.

GAC
Aug 26

(80,431). Wt.27,737—69. 5000. 11/13. A

مرفق ٥

جزء أخر من مرفق ٤



1914

THE WAR.

43800
27 AUG 1914
File No, 36

Aug 26.

No. 43800.

Received by

(Subject.)
Turkey and Egypt.

Reports received by Italian Govt. that Turkish soldiers & officers in disguise were passing into Egypt and from Egypt to Cyrenaica.

Prince Borghese.
(Verbal)

Last Paper.
43524

(Minutes.)

War
(let out)
PRINTED.

(Here diagram etc.)
Tel. to Cairo
no. 132 Aug 27
Repeated Malta. 4440

tion
leted.)
Dec.

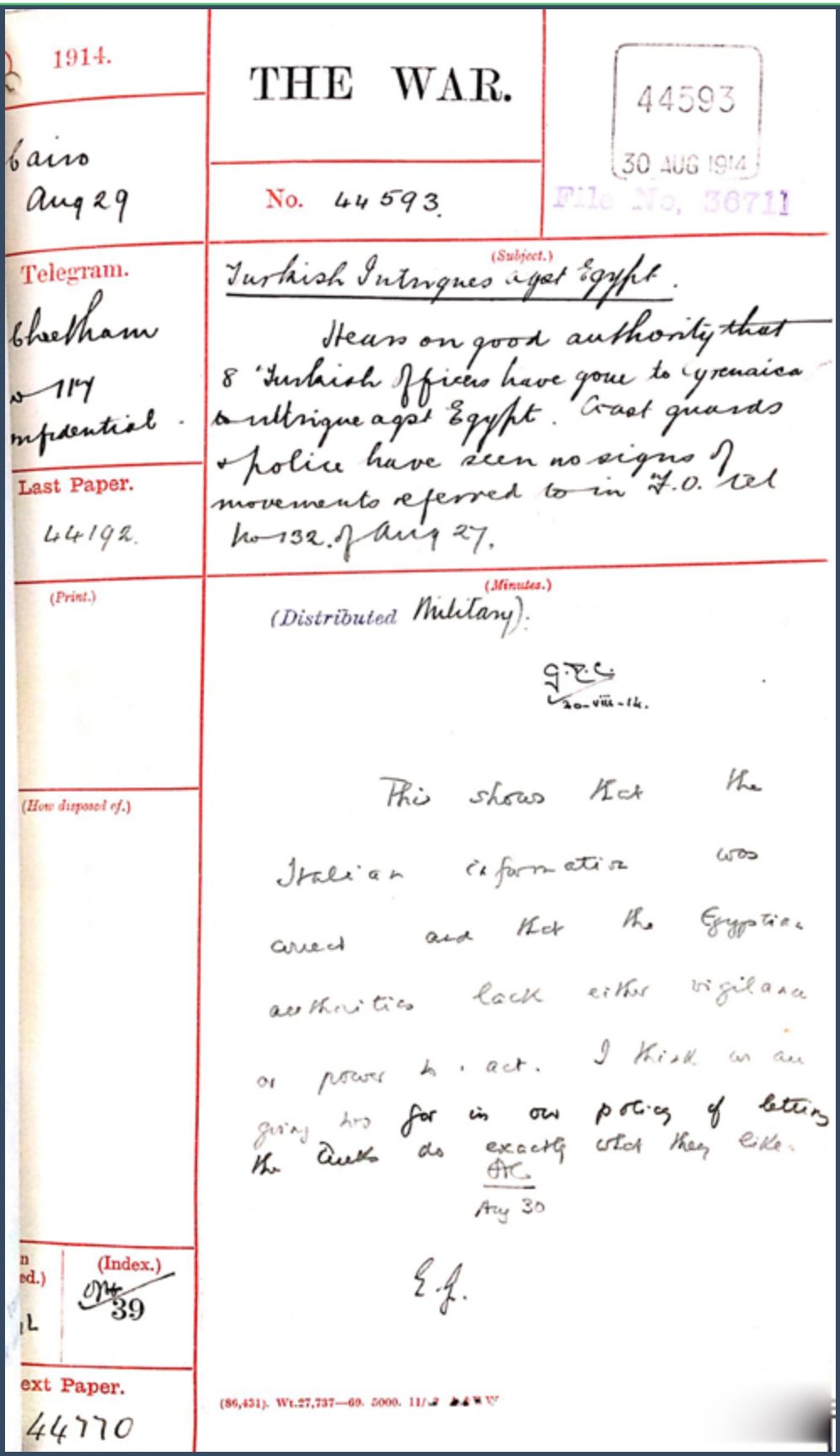
(Index.)
39

Next Paper.
43861

259252—W. & S. Ltd.—(90)—27737—5,000 -11-13.

مرفق ٦

تلغراف السير إدوارد غراي إلى مستر شيتهام في ٢٧ أغسطس ١٩١٤، عن تقارير تؤكد استمرار تدفق الضباط والجنود العثمانيين لمصر متخفين.



1914.

Cairo
Aug 29

Telegram.
Cheetham
No 114
Confidential.

Last Paper.
44192.

(Print.)

(How disposed of.)

(Index.)
39

ext Paper.
44770

THE WAR.

No. 44593.

44593
30 AUG 1914
File No. 36711

(Subject.)
Turkish Intrigues agst Egypt.

Hears on good authority that 8 Turkish Officers have gone to Cyrenaica & intrigue agst Egypt. Coast guards & police have seen no signs of movements referred to in F.O. tel No 132. of Aug 27.

(Minutes.)
(Distributed Military).

G.H.C.
20-VIII-14.

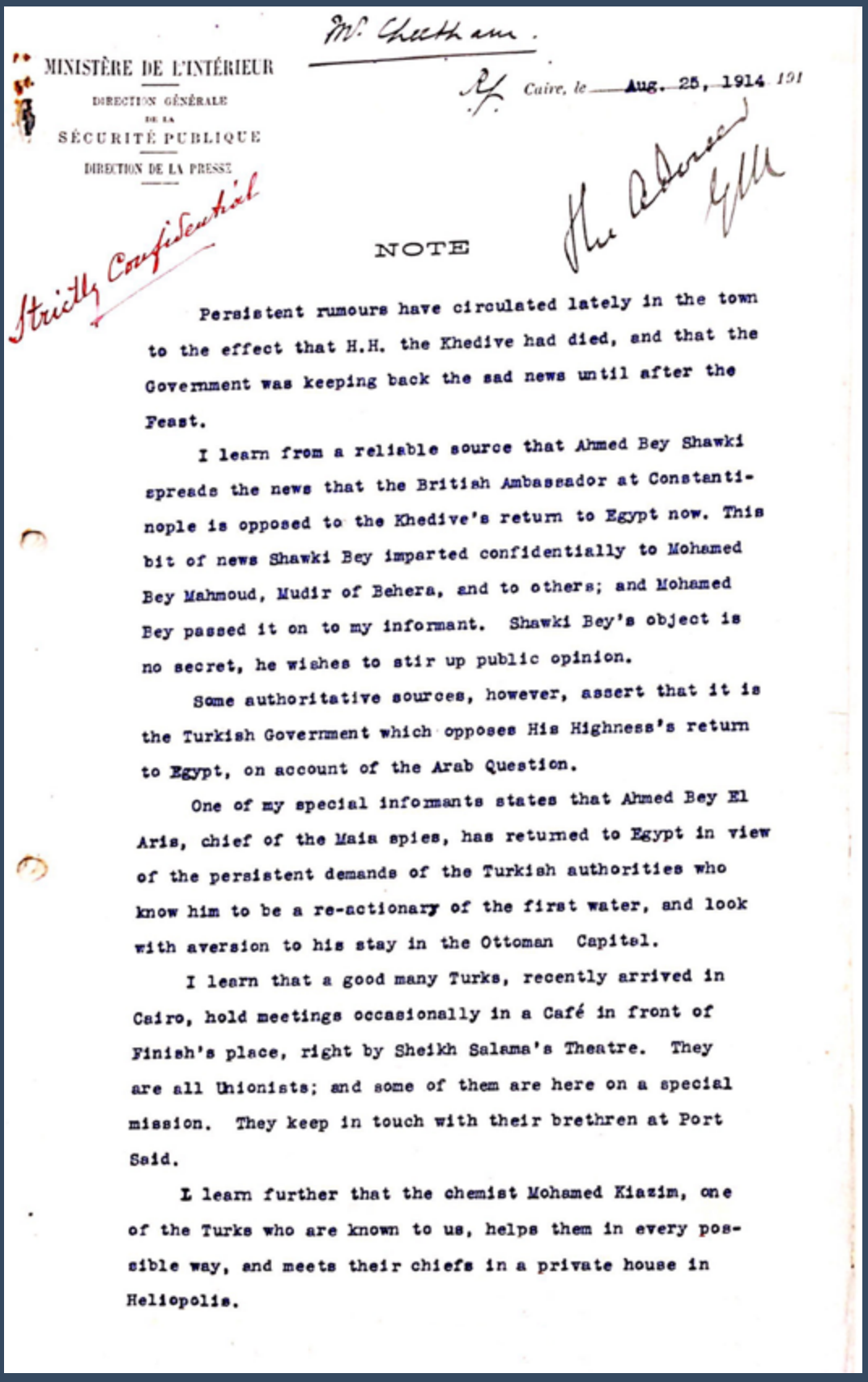
This shows that the Italian information was correct and that the Egyptian authorities lack either vigilance or power to act. I think we are going too far in our policy of letting the Turks do exactly what they like.
A.H.C.
Aug 30

E.G.

(86,431). Wt.27,737—69. 5000. 11/

مرفق ٧

تلغراف من مستر شيتهام (القاهرة) في ٢٩ أغسطس ١٩١٤ عن معلومات موثقة عن دسائس تركية ضد مصر.



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE
DIRECTION DE LA PRESSE

Mr. Cheetham.

Cairo, le Aug. 25, 1914 191

Strictly Confidential

NOTE

Persistent rumours have circulated lately in the town to the effect that H.H. the Khedive had died, and that the Government was keeping back the sad news until after the Feast.

I learn from a reliable source that Ahmed Bey Shawki spreads the news that the British Ambassador at Constantinople is opposed to the Khedive's return to Egypt now. This bit of news Shawki Bey imparted confidentially to Mohamed Bey Mahmoud, Mudir of Behera, and to others; and Mohamed Bey passed it on to my informant. Shawki Bey's object is no secret, he wishes to stir up public opinion.

Some authoritative sources, however, assert that it is the Turkish Government which opposes His Highness's return to Egypt, on account of the Arab Question.

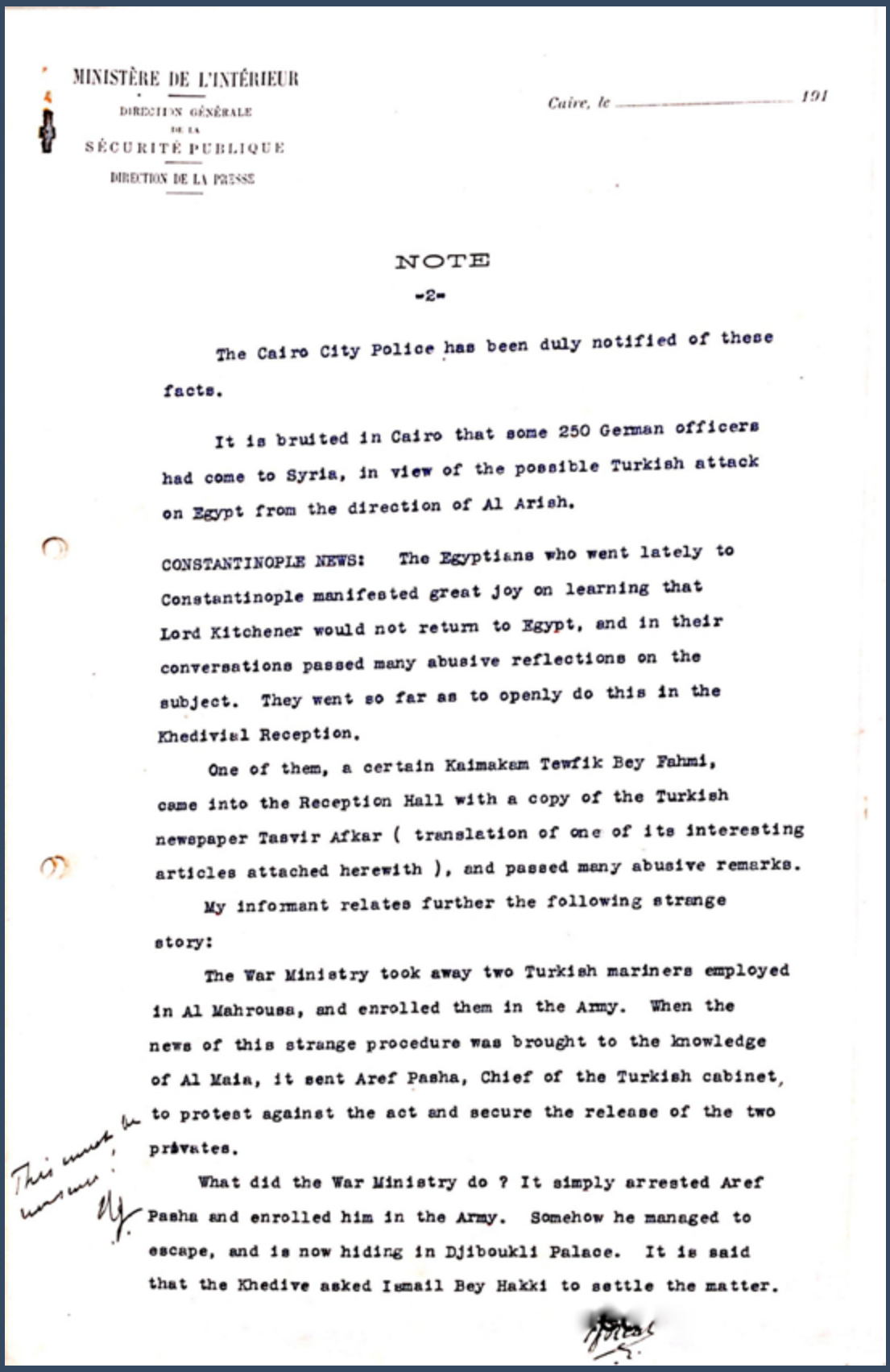
One of my special informants states that Ahmed Bey El Aris, chief of the Maia spies, has returned to Egypt in view of the persistent demands of the Turkish authorities who know him to be a re-actionary of the first water, and look with aversion to his stay in the Ottoman Capital.

I learn that a good many Turks, recently arrived in Cairo, hold meetings occasionally in a Café in front of Finish's place, right by Sheikh Salama's Theatre. They are all Unionists; and some of them are here on a special mission. They keep in touch with their brethren at Port Said.

I learn further that the chemist Mohamed Kiazim, one of the Turks who are known to us, helps them in every possible way, and meets their chiefs in a private house in Heliopolis.

مرفق ٨

رسالة من وزارة الداخلية إلى مستر شيتهام(سري للغاية) في ٢٥ أغسطس١٩١٤ حول أنباء بتواجد بترديد بعض الأتراك، من الحركات العمالية، على مقهى بجوار مسرح الشيخ سلامة، في مهمة خاصة، وعلى اتصال برفاقهم في بورسعيد



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR
DIRECTION GÉNÉRALE
DE LA
SÉCURITÉ PUBLIQUE
DIRECTION DE LA PRESSE

Caire, le _____ 191

NOTE
-2-

The Cairo City Police has been duly notified of these facts.

It is bruited in Cairo that some 250 German officers had come to Syria, in view of the possible Turkish attack on Egypt from the direction of Al Arish.

CONSTANTINOPLE NEWS: The Egyptians who went lately to Constantinople manifested great joy on learning that Lord Kitchener would not return to Egypt, and in their conversations passed many abusive reflections on the subject. They went so far as to openly do this in the Khedivial Reception.

One of them, a certain Kaimakam Tewfik Bey Fahmi, came into the Reception Hall with a copy of the Turkish newspaper Tasvir Afkar (translation of one of its interesting articles attached herewith), and passed many abusive remarks.

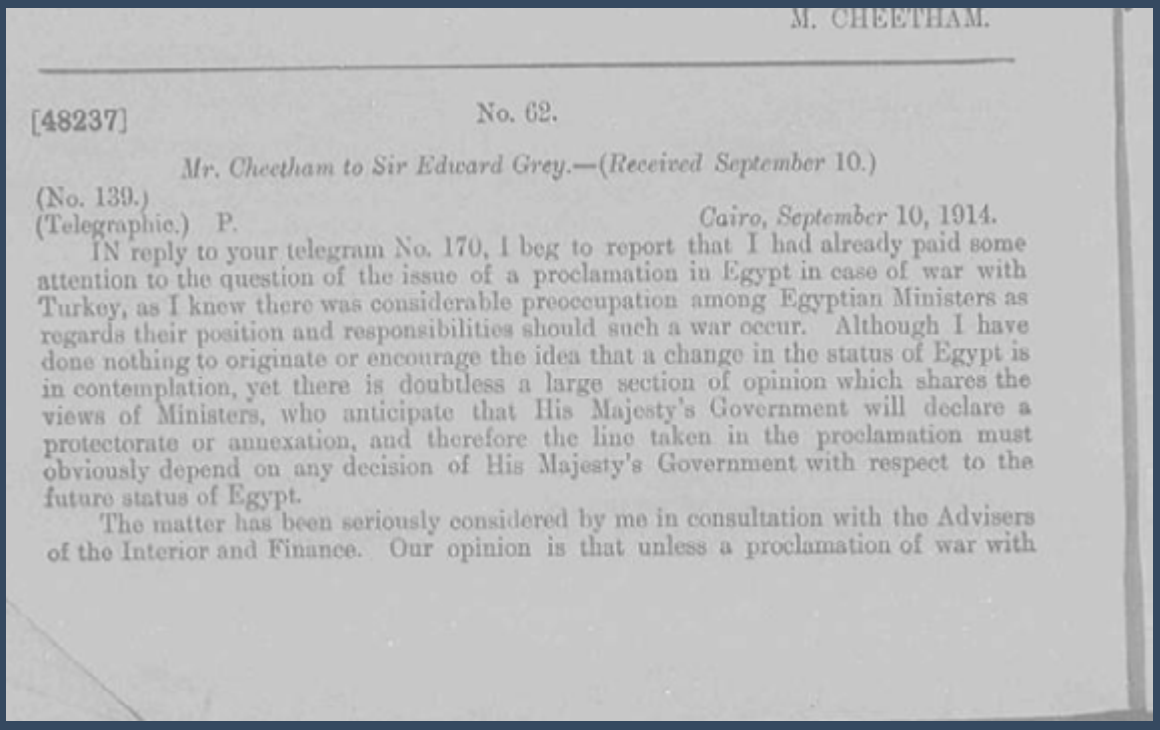
My informant relates further the following strange story:

The War Ministry took away two Turkish mariners employed in Al Mahrousa, and enrolled them in the Army. When the news of this strange procedure was brought to the knowledge of Al Maia, it sent Aref Pasha, Chief of the Turkish cabinet, to protest against the act and secure the release of the two privates.

What did the War Ministry do ? It simply arrested Aref Pasha and enrolled him in the Army. Somehow he managed to escape, and is now hiding in Djiboukli Palace. It is said that the Khedive asked Ismail Bey Hakki to settle the matter.

مرفق ٩

مذكرة من وزارة الداخلية، في أغسطس ١٩١٤. حول معلومات عن مؤامرات من دول المحور، تخطيط ٢٥٠ ضابطًا ألمانيًا بسوريا الهجوم على مصر عبر العريش بالتعاون مع الأتراك.



M. CHEETHAM.

[48237] No. 62.

Mr. Cheetham to Sir Edward Grey.—(*Received September* 10.)

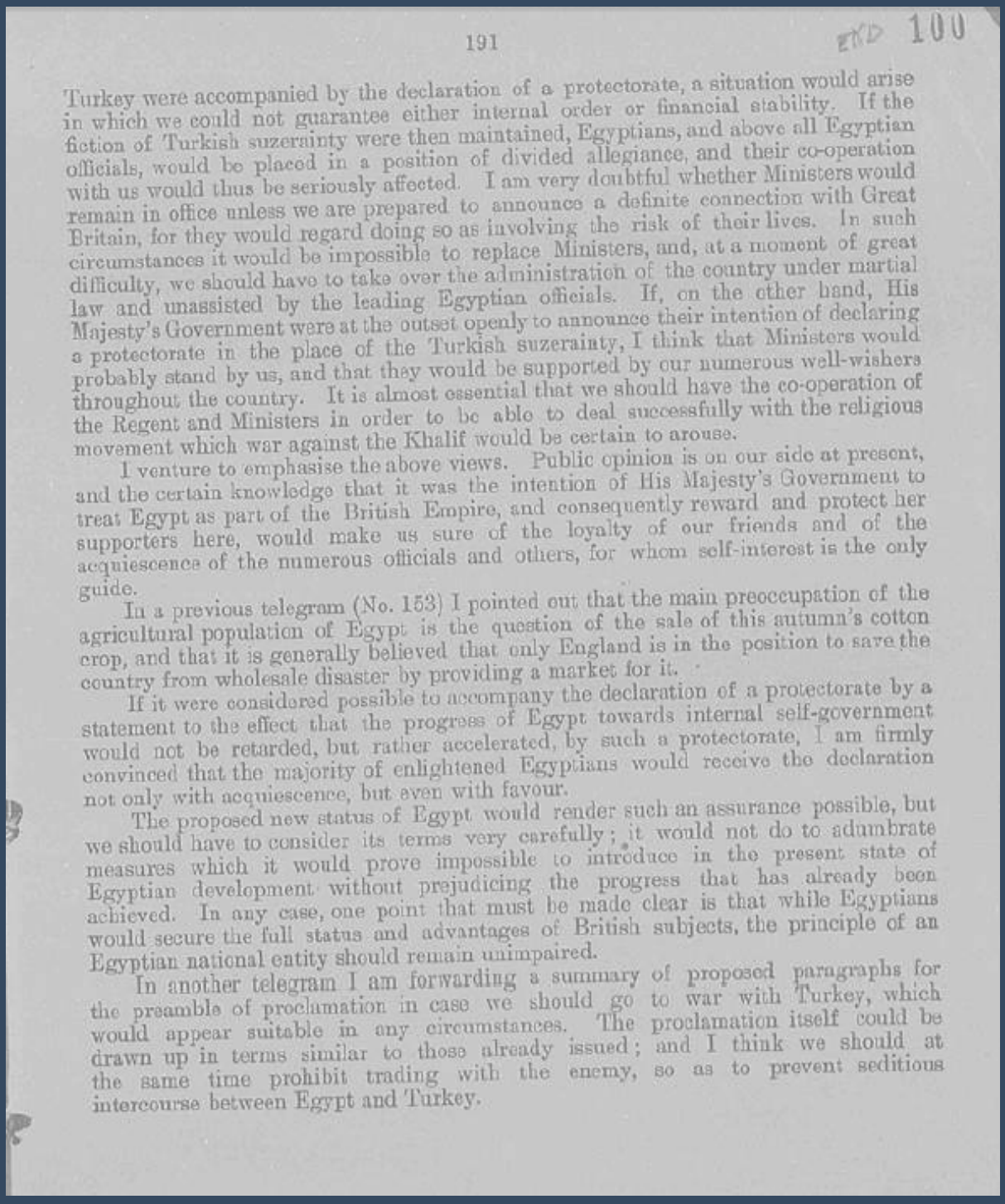
(No. 139.)
(Telegraphic.) P. *Cairo, September* 10, 1914.

IN reply to your telegram No. 170, I beg to report that I had already paid some attention to the question of the issue of a proclamation in Egypt in case of war with Turkey, as I knew there was considerable preoccupation among Egyptian Ministers as regards their position and responsibilities should such a war occur. Although I have done nothing to originate or encourage the idea that a change in the status of Egypt is in contemplation, yet there is doubtless a large section of opinion which shares the views of Ministers, who anticipate that His Majesty's Government will declare a protectorate or annexation, and therefore the line taken in the proclamation must obviously depend on any decision of His Majesty's Government with respect to the future status of Egypt.

The matter has been seriously considered by me in consultation with the Advisers of the Interior and Finance. Our opinion is that unless a proclamation of war with

مرفق ١٠-١

ص ١٩١ من رسالة مستر شيتهام للسير إدوارد غراي في ١٠ سبتمبر١٩١٤، حول تراجع سوق القطن المصري نتيجة للحرب، وامتداد التمرد والغضب للمناطق الريفية.



191

END 100

Turkey were accompanied by the declaration of a protectorate, a situation would arise in which we could not guarantee either internal order or financial stability. If the fiction of Turkish suzerainty were then maintained, Egyptians, and above all Egyptian officials, would be placed in a position of divided allegiance, and their co-operation with us would thus be seriously affected. I am very doubtful whether Ministers would remain in office unless we are prepared to announce a definite connection with Great Britain, for they would regard doing so as involving the risk of their lives. In such circumstances it would be impossible to replace Ministers, and, at a moment of great difficulty, we should have to take over the administration of the country under martial law and unassisted by the leading Egyptian officials. If, on the other hand, His Majesty's Government were at the outset openly to announce their intention of declaring a protectorate in the place of the Turkish suzerainty, I think that Ministers would probably stand by us, and that they would be supported by our numerous well-wishers throughout the country. It is almost essential that we should have the co-operation of the Regent and Ministers in order to be able to deal successfully with the religious movement which war against the Khalif would be certain to arouse.

I venture to emphasise the above views. Public opinion is on our side at present, and the certain knowledge that it was the intention of His Majesty's Government to treat Egypt as part of the British Empire, and consequently reward and protect her supporters here, would make us sure of the loyalty of our friends and of the acquiescence of the numerous officials and others, for whom self-interest is the only guide.

In a previous telegram (No. 153) I pointed out that the main preoccupation of the agricultural population of Egypt is the question of the sale of this autumn's cotton crop, and that it is generally believed that only England is in the position to save the country from wholesale disaster by providing a market for it.

If it were considered possible to accompany the declaration of a protectorate by a statement to the effect that the progress of Egypt towards internal self-government would not be retarded, but rather accelerated, by such a protectorate, I am firmly convinced that the majority of enlightened Egyptians would receive the declaration not only with acquiescence, but even with favour.

The proposed new status of Egypt would render such an assurance possible, but we should have to consider its terms very carefully; it would not do to adumbrate measures which it would prove impossible to introduce in the present state of Egyptian development without prejudicing the progress that has already been achieved. In any case, one point that must be made clear is that while Egyptians would secure the full status and advantages of British subjects, the principle of an Egyptian national entity should remain unimpaired.

In another telegram I am forwarding a summary of proposed paragraphs for the preamble of proclamation in case we should go to war with Turkey, which would appear suitable in any circumstances. The proclamation itself could be drawn up in terms similar to those already issued; and I think we should at the same time prohibit trading with the enemy, so as to prevent seditious intercourse between Egypt and Turkey.

مرفق ١٠-٢

جزء أخر من مرفق ١٠

E. GREY.

[36947] No. 58.

Mr. Cheetham to Sir Edward Grey.—(Received August 8.)

(No. 137. Confidential.)

Sir, *Ramleh, July 28, 1914.*

REPORTS from Constantinople will no doubt have provided full information with regard to the attempt on the life of the Khedive referred to in my telegrams Nos. 53 and 54 of the 26th instant and to-day's date respectively. I learn from the head of the Khedivial household at present in Alexandria that his Highness is in no danger, though he was apparently struck by several bullets and wounded in the left arm and in the face.

The assailant who was killed on the spot, was an Egyptian student named Mahmoud Mazhar. He had resided for some years in Constantinople where he belonged to the Naval School. He was well connected, and the son of an Egyptian judge now deceased.

From information at the command of the Egyptian Ministry of Interior it appears that Mahmoud Mazhar was a neurasthenic who more than once tried to take his own life. Enquiry into his antecedents also shows that he was intimately connected with Sheikh Shawish and a Dr. Ahmed Fouad who is known as an especially violent Nationalist. This latter was a member of the secret society formed by Ibrahim

مرفق ١١-١

ص ١٨٨ و١٨٩ من مطبوعة سرية بين سير ملن شيتهام للسير إدوارد غراي في ٢٨ يوليو١٩١٤، حول محاولة اغتيال الخديوي عباس حلمي الثاني أثناء تواجده في القسطنطينية.

189 99

Wardani, and would have been condemned for complicity in the murder of Boutros Pasha if Egyptian law as to conspiracy had not been defective. Since then he has lived in Constantinople and taken a prominent part in the group of extreme Nationalists collected there.

It seems therefore probable, on the evidence at present forthcoming, that a Nationalist organisation was responsible for the attempted assassination of the Khedive, and the crime appears at first sight very much to resemble that of Wardani, who was a weak-headed instrument prompted by Sheikh Shawish. Further investigations may, however, throw fresh light on the affair, and an interesting fact is that a brother of Mahmoud Mazhar fought against the Italians in Tripoli and animosity against the Khedive for the part he is well-known to have taken in recent events in Cyrenaica may have counted for something. You will be aware that his Highness has been to a large extent reconciled with the Nationalists during the past year and their press in Egypt is now very friendly to him, so that a further motive for the crime might well be expected.

The main impression made on the Egyptian public by the recent incident is one of surprise and horror at the detestable methods of the Nationalists, but there is a rather curious under-current of opinion that the crime may have been due to intrigues on the part of agents of the Committee of Union and Progress.

I have, &c.

MILNE CHEETHAM.

مرفق ١١-٢

جزء أخر من مرفق ١١

No 12.

Mr. Cheetham to Sir Edward Grey.—(Received September 29.)

(No. 191.)
(Telegraphic.) *Cairo, September* 29, 1914.

DECROWNING.

Question of legislative assembly, which should normally meet on the 1st November, arises in connection with proposed financial legislation, including raising of rates of stamp-duties and court fees, restriction of area under cotton in coming year, &c., some of which would involve modifications of decrees promulgated after consulting Legislative Assembly (or old Legislative Council).

Three courses are open to Egyptian Government:—

1. To promulgate above-mentioned legislation without consulting Assembly, as has been done in case of recent emergency legislation, such as decree instituting a moratorium, suspending cotton-bourse, fixing price of food, &c ;
2. To consult Assembly ; and
3. To suspend it.

1. Although native and mixed Courts of Appeal have held that omission to consult old Legislative Council did not render legislation invalid, it is not absolutely certain what decision would be as to Legislative Assembly. Native Courts are, it is true, treating recent emergency legislation as binding, and there is no reason to anticipate any other attitude on the part of Mixed Court. But if general legislation were now enacted without reference to the Assembly and question of its legality were raised and decided against the Government, result might affect validity of all such measures of legislation which has not been so referred.

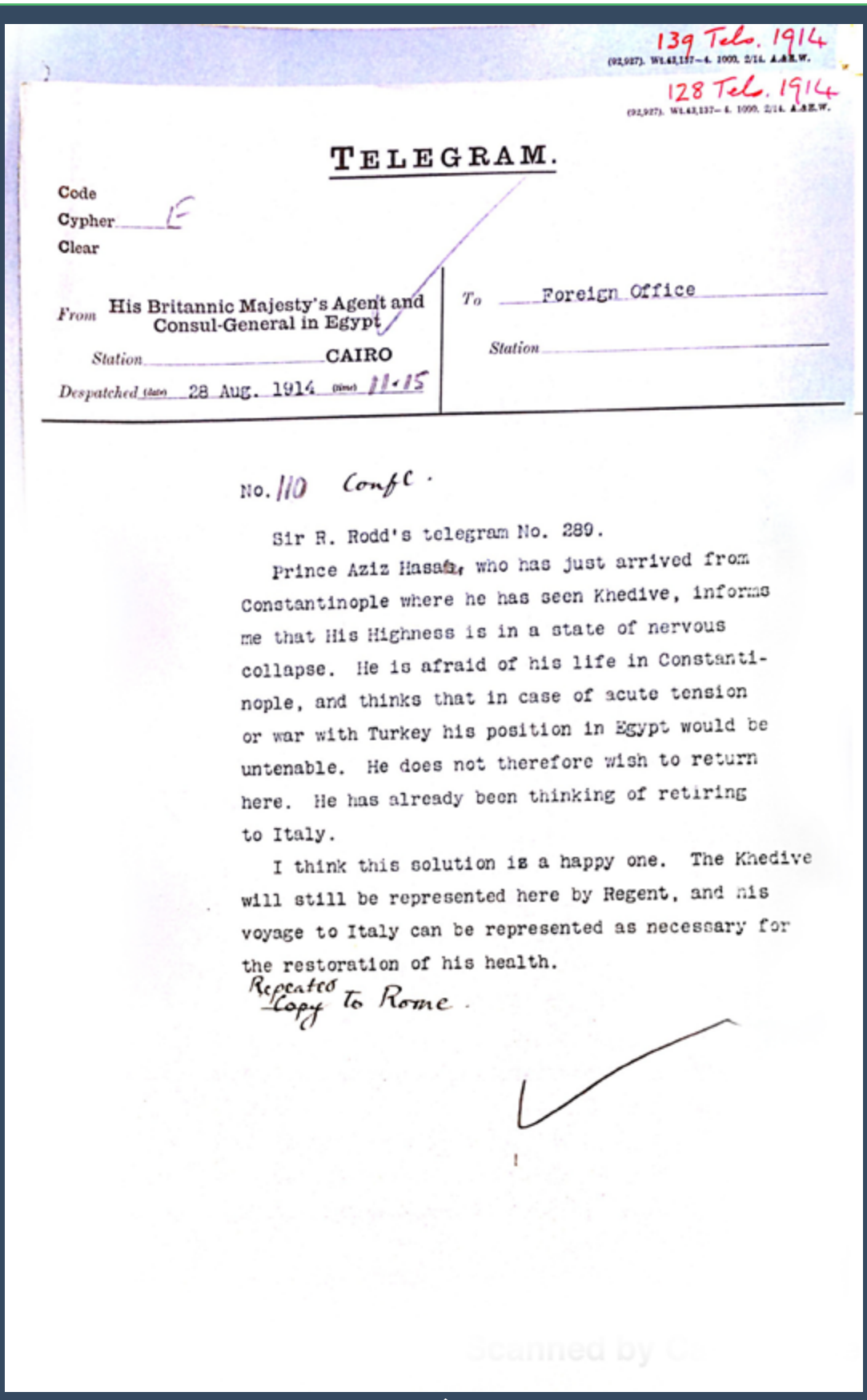
2. Feeling of Ministers is against consulting Assembly under present conditions. They are influenced by proofs of irresponsibility and faction given in Session of present year. Moreover, members will probably fail to comprehend necessity of legislation contemplated. In particular, likelihood of opposition to financial measures directly affecting their personal interests is indicated by the fact that a very moderate proposal for light succession duties framed last spring was not even introduced in view of its failure to elicit any support.

On more general grounds it is, in my opinion, only prudent to avoid complications which a Session commencing in November would introduce into a situation the character of which we cannot now foretell. Opening of the Assembly would offer opportunities for intrigue against a Ministry which is otherwise committed to co-operation with us and would provide a field where external influences might become dangerous. Temporary excitement lately caused by rumours as to abolition of Capitulations shows how country could be affected by inflammatory speeches intended to embarrass statesmen.

3. There remains formal suspension, which it is understood members are to some extent manœuvring. Ordinary programme of legislative reform, in which the Assembly may take a useful part, is of necessity arrested for economic reasons, and I believe that the presence of legislative body is to be deprecated, at any rate for the next few months. A decree has been drafted with my concurrence which, after reciting that existing circumstances may call for immediate action on the part of the executive, suspends operations of Organic Law as regards the Assembly until the

مرفق رقم ١٢

تلغراف رقم ١٩١، من سير ملن شيتهام للسير إدوارد غراي في ٢٩ سبتمبر١٩١٤. يعرب فيه عن تخوفه من أن يخفق أعضاء الجمعية التشريعية في فهم ضرورة التشريعات الاستثنائية لفترة الحرب ، واقتراح بتعطيل الجمعية التشريعية



139 Tele. 1914
128 Tel. 1914

TELEGRAM.

Code
Cypher E
Clear

From His Britannic Majesty's Agent and Consul-General in Egypt
Station CAIRO
Despatched (date) 28 Aug. 1914 (time) 11·15

To Foreign Office
Station

No. 110 Confl.

Sir R. Rodd's telegram No. 289.

Prince Aziz Hasan, who has just arrived from Constantinople where he has seen Khedive, informs me that His Highness is in a state of nervous collapse. He is afraid of his life in Constantinople, and thinks that in case of acute tension or war with Turkey his position in Egypt would be untenable. He does not therefore wish to return here. He has already been thinking of retiring to Italy.

I think this solution is a happy one. The Khedive will still be represented here by Regent, and his voyage to Italy can be represented as necessary for the restoration of his health.

Repeated Copy to Rome.

مرفق ١٣:

تلغراف من سير ملن شيتهام إلى السير ر. رود، بوزارة الخارجية، حول قلق الخديوي عباس حلمي من أن تؤدي الحرب مع تركيا لإنهاء حكمه في مصر.

No. 5.

Mr. Cheetham to Sir Edward Grey —(*Received September* 10)

(No. 140.)
(Telegraphic.) *Cairo, September* 10, 1914.

MY immediately preceding telegram: Preamble of proclamation of war with Turkey.

Following is summary of suggested paragraphs, full text of which could be telegraphed if desired :—

War has been declared by Turkey.

No Turkish interests being involved in existing war, war is an unprovoked act of aggression undertaken by the Sultan upon advice of unscrupulous military and foreign advisers, notwithstanding most specific guarantees given by His Majesty's Government and Allied Governments.

Fact that up to last moment Turkish statesmen and diplomatists gave pacific assurances to the allies proves that statesmanship sacrificed to alien influence.

Egypt is liable to attack no less than British territory, and rights of autonomy won on battlefield by founder of Khedivial dynasty, as well as reforms of the last thirty years, are in danger.

His Majesty's Government have therefore decided to accord protection to Egypt under Khedivial dynasty now and in future.

Non-Egyptian Ottomans who wish for leave of absence to be allowed to depart peaceably. All who stay to be entitled to full status of Egyptians and to protection implied thereby.

Great Britain accepts fullest responsibility for defence of Egypt against foreign aggression.

Intention on the part of His Majesty's Government in no way to curtail existing privileges, but to accelerate progress towards self-government.

Policy of religious and personal liberty to continue, and it is earnest desire of His Majesty's Government to develop reforms in due course in closest association with Egyptian authorities and in accordance with desires of people.

Financial and other difficulties only to be overcome with assistance of Powers in control of sea. Sale and delivery of present cotton crop will be aided by every practicable means.

In view of the veneration for the Sultan's person shared by many millions of His Britannic Majesty's most loyal subjects, Egypt will be used as little as possible as a base of military operations against Turkey.

His Majesty's Government will look to Khedivial Government for the same loyal aid as in recent weeks in maintenance of internal order.

Allusion to powers of general officers commanding, with expression of sincere hope that resort thereto will be rendered unnecessary by self-restraint, &c., of Egyptian people.

مرفق ١٤:

ص ٢ من تلغراف سير ملن شيتهام للسير إدوارد غراي في ١٠ سبتمبر١٩١٤، وفيه اقتراحات لتلافي تبعات إعلان تركيا الحرب على انجلترا ومنها إعلان الحماية البريطانية على مصر .

١٧ سبتمبر : قانون بتحديد السعر الأقصى للطحن فى طواحين القمح وغيره من الحبوب .
تقرر احالته على لجنة الداخلية .

٢٢ سبتمبر : أمر عال بانقاص المساحة التى تزرع قطنا فى سنة ١٩١٥
تقرر احالته على لجنة الزراعة .

٢٦ سبتمبر : قانون بشأن الموازين والمقاييس والمكاييل بالقطر المصرى (أصوات المالية أصوات الداخلية) .
تقرر إحالته على لجنة المالية .

٣٠ سبتمبر : أمر عال بتحديد التأجيل الجبرى فى المواد التجارية .
تقرر احالته على لجنة الحقانية .

١٤ أكتوبر : أمر عال بتحديد التأجيل الجبرى فى المواد التجارية .
تقرر احالته على لجنة الحقانية .

١٨ أكتوبر : أمر عال بتأجيل ابتداء الدور المقبل لانعقاد الجمعية التشريعية .
(أصوات — يحفظ) .

عبد اللطيف الصوفانى بك — كيف يحفظ هذا مع أنه أعظم شىء أصابنا منه ضرر . فكيف تمر بنا هذه الأمور وقد جاءت ساعة الحساب بدون مناقشة . وهذه أعمال استبدادية ارتكبت ضد البلاد .
يجب أن نحتج على هذا العمل الضار وهو تعطيل أعمال الجمعية التشريعية .

قرر المجلس احالة القانون الخاص بتأجيل دور الجمعية التشريعية على لجنة الحقانية .

الكتوبر — ١٨ أكتوبر : قانون بشأن التجمهر .

عبد اللطيف الصوفانى بك — لى ملاحظة يامعالى الرئيس . لأن هذه القوانين مبين فيها الجهة التى أرسلت منها فما دام الأمر كذلك فيجب تحويلها الى لجنتها ولنضرب مثلا قانون كذا فانه مبين فيه أنه جاء من الداخلية أوالمالية أوالحقانية فيجب والحالة هذه تحويله على لجنة الداخلية أو المالية أوالحقانية فمتى عرف المصدر وهو معروف طبعا فمن السهل تحويله على اللجنة المختصة .

أحمد رمزى بك — اذا كان كل قانون تطبقه المحاكم يجب أن يحول على لجنة الحقانية فيجب تحويل كل القوانين اذن على لجنة الحقانية من الآن ولكن لكل قانون مصدر فيجب تحويله على اللجنة المختصة بالوزارة صاحبة الفكرة فى اصداره انما يحال على لجنة الحقانية أمثال القوانين المعدلة لقانون العقوبات — أما قانون مثل قانون دودة القطن فيحال على لجنة الزراعة ولذلك اقترح أن يرجع فى كل قانون الى الوزارة التى اقترحته وطلبت اصداره .

محمد صبرى أبو علم افندى — اننا عند انتخاب أعضاء اللجان راعينا التخصيص فى أعمال فنية معينة فيجب عند توزيع القوانين على تلك اللجان أن نراعى الفكرة الفنية فى كل قانون لا الوزارة التى صدر منها فتحول كل مشروع قانون على اللجنة التى لها اختصاص فى النظر فيه ولو فعلنا غير ذلك لفاتنا الغرض الذى توخيناه عند تأليف اللجان . وأخالف رمزى بك فى فكره لأنى أرى أن كل قانون فيه فكرة تشريعية فاذا أخذنا رأى حضرته كان حق النظر فيها كلها من اختصاص لجنة الحقانية .

شفيق منصور افندى — أنا مع رأى رمزى بك لأن هذه القوانين لابد أن نطرق مصدرها قبل تحويلها وأخالف رأى صبرى افندى من حيث الرجوع الى الفكرة الفنية فى كل قانون فمثلا قانون التجمهر فيه مواد خاصة بالأمن العام والشؤون الداخلية وفيه العقوبة ومن اختصاص المحاكم تطبيقها فالفكرة الفنية التى بنى عليها هذا القانون هى فكرة خاصة بالأمن العام فالقانون يحول والحالة هذه الى لجنة الشؤون الداخلية وأنا مؤيد لاقتراح رمزى بك وهو (أن يرجع الى الوزارة التى صدر منها القانون ويحول على اللجنة المختصة بذلك) وأطلب أخذ الرأى على هذا الاقتراح .

أحمد رمزى بك — يظهر انه لاخلاف فى الرأيين لأن نتيجتهما واحدة فرأيى أن يحول القانون على لجنة الوزارة التى اقترحته ورأى الأستاذ صبرى افندى أيوعلم هو أن يحول القانون على اللجنة المختصة بالنظر فى الفكرة الفنية التى بنى عليها وهذا تأييد لرأيى لأن كل وزارة لم تضع الا القوانين التى هى من الوجهة الفنية صاحبة الاختصاص فيها فمثلا قانون التجمهر قد اقترحته وزارة الداخلية لأنها صاحبة الاختصاص فى الأمور الخاصة بالنظام وكذلك قانون الصحافة وكذلك المسائل التى تحدد عقوبات على مخالفات الزراعة لم تصدرها وزارة الزراعة الا لأنها صاحبة الفكرة الفنية فيها فاذا قلنا الوزارة التى اقترحته فانما نقول الفكرة الفنية التى بنى عليها . والفكرتان واحدة .

محمد صبرى أبو علم افندى — لما انتخبنا لجنة الشؤون الداخلية انتخبناها لا لتنظر فى التشريع بوجه عام ولكن لتنظر فى التشريع الخاص بالأمن العام والأمور الداخلية فقط فاذا كنا نحيل النظر فى المسائل الداخلية على غيرها فان ذلك يكون معناه نقل الشئ من جهة طبيعته الى جهة أخرى . ولما انتخبنا لجنة الحقانية انتخبنا أعضاء المفروض فيهم أنهم أصلح من غيرهم من الوجهة الفنية للنظر فى المسائل القانونية وكذلك أصر على رأيى .

شفيق منصور افندى — لما انتخبت لجنة الشؤون الزراعية روعى فى ذلك أنها ستنظر فى القوانين الخاصة بالزراعة وفى نصوص موادها كما أن لجنة الشؤون الداخلية هى التى ستنظر فى الأمور المتعلقة بالأمن العام ولم يقم فى ذهننا وقت ذلك أن لجنة الحقانية ستكون مختصة بالنظر فى كل القوانين بل الحقيقة أن كل لجنة تنظر القانون الخاص بها — وأقترح اقفال باب المناقشة وأخذ الرأى على ذلك .

محمود علام افندى — الآراء كلها متحدة فالأستاذ صبرى فيما يختص بفكرته الفنية يحاول الخلط بين الحقانية التى صاغت المشروع وعليها توقيع العقوبة وبين الفكرة التى أوجبت وضع هذا القانون فمثلا وزارة الزراعة عند ما أرادت وضع قانون لتنقية دودة القطن وضعته وأرسلته لوزارة الحقانية لصياغته فى قالب قانونى فمصدر القانون فى الواقع هو وزارة الزراعة لأنها هى التى أصدرته . لذلك أوافق على رأى الصوفانى بك الذى عززه رمزى بك من ضرورة معرفة المصدر أما اذا لم نفعل ذلك فاننا نلقى بكل القوانين كتلة واحدة فى يد لجنة الحقانية .

مرفق ١٥:

مضبطة الجلسة ال١٧ لمجلس النواب المصري بتاريخ ١٣ ابريل ١٩٢٤ تتضمن مناقشة اللجنة المختصة بمناقشة قانون التجمهر رقم ١٠ لسنة ١٩١٤

حسين هلال بك — أرى أن الموضوع أخذ وقتا كبيرا وهـذه المجادلة ليست منتجة لأن القوانين لها واضع ولها منفذ أى هناك فكرة أصلية فى سبب وجودها وهناك تطبيق هو بلا شك من اختصاص وزارة الحقانية ولكن الفكرة الأساسية للقانون تأتى دائما من الوزارة التى ابتكرته فكل وزارة هى المسئولة عن الفكرة الأساسية للقانون بناء على ذلك تكون كل لجنة مختصة بالقانون الذى يرجع اليها النظر فيه وأما الحقانية فلا اختصاص لها الا بوضع الصيغة القانونية وبالتطبيق .

وأذكر أنه عند ما عرضت علينا هـذه القوانين بمعرفة صاحب الدولة رئيس الحكومة عرضت علينا لنوزعها كما تقدرها لأننا نعرف أن اللجنة الفلانية هى التى تنظر فى القانون الفلانى وقال بهـذا أيضا أحمد خشبه بك عند ما قال أن التقديم يكون للمجلس مباشرة وهو الذى يحيله على اللجان فبناء عليه أطلب من حضراتكم الاستمرار على تلاوة القوانين بالطريقة التى سرنا عليها واذا التبس علينا أمر تناقشنا فيه .

أحمد ماهر افندى — اذا رجعنا للمصادر أشكل علينا الأمر لأن قانون التجمهر يقول بأنه على وزيرى الداخلية والحقانية تنفيذ أمرنا هـذا فأى الوزارتين هى المصدر .

(أصوات : التجمهر خاص بالداخلية) .

الأستاذ أبو الفتح الفقى — هـذه مناقشات أفلاطونية لا نتهى منها والأصوب أخـذ رأى المجلس وانى أقترح أن نترك الأمر لما يراه المجلس فى احالة كل قانون للجنة التى يراها .

جعفر فخرى بك — أوافق على الرأى القائل بالبحث عن مصدر القانون واذا كان القانون صادرا من مجلس الوزراء نفسه فننظر الى المقصود من هذا القانون ثم نحيله الى اللجنة المختصة .

محمد صبرى أبو علم افندى — اقتراحى هو أن (توزع القوانين ومشروعاتها على اللجان بحسب الفكرة الفنية السائدة عليها) .

عبد الستار الباسل بك — الجلسة غير قانونية والأعضاء أقل من مائة .

الرئيس — نظرا لفوات الوقت وعدم تكامل العـدد القانونى نرفع الجلسة لغد .

وأقفلت الجلسة حيث كانت الساعة الثانية عشرة والنصف صباحا .

مرفق ١٥ - ٢

جزء اخر من مرفق ١٥

ملحق لمضبطة الجلسة التاسعة لمجلس النواب — يوم الثلاثاء ٢٦ جمادى الثانية سنة ١٣٤٦ الموافق ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٢٧ ١٢٩

مذكرة ايضاحية

الاقتراح بمشروع قانون بالغاء قانون رقم ١٠ لسنة ١٩٢٤ الخاص بالتجمهر

فى ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤ صدر قانون رقم ١٠ لمنع التجمهر المؤلف من خمسة أشخاص على الأقل وبمعاقبة المتجمهرين بالحبس لمدة لا تتجاوز ستة شهور أو بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيها مصريا ، وفى بعض الأحوال بالحبس مدة لا تزيد عن سنتين أو بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيها مصريا ، وفى البعض الآخر بالحبس ثلاث سنين .

وجاء فى مقدمة هذا القانون مانصه :

"ونظرا لأن الضرورة تقضى بالتعجيل فى ايجاد عقوبة للجرائم التى ترتكب بواسطة التجمهر تكون أشد تأثيرا من الأحكام المعمول بها الآن ."

هذه الضرورة التى يشير اليها هذا القانون هى — على رأى واضعيه — حالة الحرب العمومية التى ابتدأت فى السنة التى صدر فيها هذا التشريع وفى الحقيقة لم تكن هناك ضرورة تقضى بذلك التشريع الاستثنائى فى مصر الذى هو بمثابة الأحكام العرفية ، فلم تكن البلاد فى ذلك الوقت الا هادئة ، ولم يكن السلم الا مستقرا .

لم يكن هذا القانون قاصرا على تشديد العقوبة على الجرائم التى ترتكب بواسطة التجمهر كما جاء فى مقدمته ، بل انه يعاقب على مجرد التجمهر المؤلف من خمسة أشخاص على الأقل من غير ارتكاب أى جريمة ، بل كان التجمهر من هذا العدد القليل جريمة فى ذاتها اذا رؤى (لرجال السلطة بحسب تقديرهم) ، ان من شأنه أن يجعل السلم العام فى خطر وأمر رجال السلطة المتجمهرين بالتفرق فمن رفض طاعة أمر التفرق أو لم يعمل به يعاقب بالحبس أو الغرامة طبقا للمادة الأولى من ذلك القانون .

لا شك فى أن الناس أحرار فى الغدو والرواح فرادى أو مجتمعين ، وفى التفرق والاجتماع مهما كان عددهم ، مادام عملهم لا يضر بالغير . فان ارتكبوا عملا يعد جريمة يعاقب عليها القانون العام كان لرجال السلطة منعهم عن ارتكاب هذه الجريمة أو ضبطهم اذا ارتكبوها بحسب ماهو مبين فى قانون تحقيق الجنايات .

وأما ماجاء فى المادة الثانية من هذا القانون من تشديد عقوبة التجمهر اذا كان الغرض منه منع أو تعطيل تنفيذ القوانين أو اللوائح ، أو اذا كان الغرض منه التأثير على السلطات فى عملها ، أو حرمان شخص من حرية العمل ..... الخ ، فهو مخالف للقواعد العامة الخاصة بالجرائم ، لأن ذلك الغرض عبارة عن النية ، وهذه النية فضلا عن كونها أمرا نفسانيا فلا تعتبر جريمة ولا شروعا فى جريمة ، لأنها هى العزم الذى قضت المادة (٤٥) عقوبات على عدم اعتباره شروعا فى جناية أو جنحة ، ومثله كمثل الأعمال التحضيرية . هذا فضلا عن كون الأعمال التى يظن أنها كانت غرضا للمتجمهرين اما أن تكون مباحة فلا عقوبة عليها ، واما أن تكون محظورة بحسب القانون العام فيعاقب مرتكبوها طبقا لقانون العقوبات .

هذا القانون الاستثنائى الذى هو من الأحكام العرفية قد استعمله رجال السلطة التنفيذية مصادرة لحرية الأفراد وتنكيلا بهم فى ظروف عديدة فى ابان الحرب العالمية وبعد أن وضعت الحرب أوزارها وقبل اعلان الأحكام العرفية فى البلاد وأثناءها وبعد زوالها ، ولا يزالون يستعملونه الى الآن على الرغم من القضاء عليه بالدستور الذى نص فى المادة الرابعة منه "بأن الحرية الشخصية مكفولة" وفى المادة العشرين منه "بأن للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينة . . . الخ" فلا وجه اذا لبقاء هذا القانون ، ويجب الغاؤه .

نائب كفر الدوار

محمد يوسف

١٥ يناير سنة ١٩٢٦

مرفق ١٦ :

مضبطة الجلسة ال٩ لمجلس النواب المصري بتاريخ ٢٠ ديسمبر ١٩٢٧ تتضمن المذكرة الإيضاحية لمشروع قانون بإلغاء قانون التجمهر مقدمة من محمد يوسف بك نائب كفر الدوار

ملحق رقم ١

تقرير لجنة الداخلية

عن مشروع القانون الخاص بالغاء القانون رقم ١٠ سنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر

أحال المجلس على لجنة الداخلية بتاريخ ٢٥ فبراير سنة ١٩٢٧ مشروع قانون مقدم من حضرة العضو المحترم محمد بك يوسف بالغاء القانون رقم ١٠ لسنة ١٩٢٤ الخاص بالتجمهر لبحثه وعرض النتيجة على المجلس .

وقد بحثت اللجنة هذا المشروع فى جلسات عديدة وأخيرا لما أتى مندوب الحكومة وطلب ارجاء النظر فى هذا المشروع أخطرت اللجنة المجلس بذلك بتاريخ ٢٦ يونيه سنة ١٩٢٧ .

وأخيرا عرض المشروع بجلسة ١٣ ديسمبر سنة١٩٢٧ وفيها حضر سعادة على باشا جمال الدين وكيل الداخلية و بسؤاله عن وجهة نظر الحكومة فى هذا المشروع قرر أن الحكومة لا تعارض فى الغائه وأنها موافقة على المشروع المذكور .

قرأت اللجنةأن قانون التجمهر المذكور صدر فى ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤ وكان السبب الذى دعا المشرع الى اصداره حالة الحرب العامة .

وحيث ان هذا القانون لا يتفق مع الحرية الشخصية المكفولة بالدستور ولا يتمشى مع العصر الحاضر الذى لا يسمح فيه البرلمان بوجود مثل هذه القوانين المقيدة للحرية والمخالفة للدستور الذى جعل للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينة خصوصا وأن قانون الاجتماعات العامة والمظاهرات فى الطرق العمومية معروض على المجلس الآن .

وعلى ذلك رأت اللجنة باجماع الآراء الموافقة على الغاء قانون التجمهر المذكور والموافقة على مشروع القانون المقدم بالغائه وهى تعرضه على المجلس لاقراره طبقا للقواعد الدستورية ؛

السكرتير النائب	رئيس اللجنة
محمود صبرى	عبد الفتاح يحيى

قانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر

نحن خديو مصر

بعد الاطلاع على الأمر العالى الصادر فى ١٤ يونيه سنة ١٨٨٣ المشتمل على لائحة ترتيب المحاكم الأهلية .

ونظرا لأن الضرورة تقضى بالتعجيل فى إيجاد عقوبة للجرائم التى ترتكب بواسطة التجمهر تكون أشد تأثيرا من الأحكام المعمول بها الآن .

و بناء على ما عرضه علينا ناظر الحقانية وموافقة رأى مجلس النظار .

أمرنا بما هو آت :

مادة ١ — اذا كان التجمهر المؤلف من خمسة أشخاص على الأقل من شأنه أن يجعل السلم العام فى خطر وأمر رجال السلطة المتجمهرين بالتفرق فكل من بلغه الأمر منهم ورفض طاعته أو لم يعمل به يعاقب بالحبس مدة لاتزيد عن ستة شهور أو بغرامة لاتتجاوز عشرين جنيها مصريا .

مادة ٢ — اذا كان الغرض من التجمهر المؤلف من خمسة أشخاص على الأقل ارتكاب جريمة ما أو منع أو تعطيل تنفيذ القوانين أو اللوائح . أو اذا كان الغرض منه التأثير على السلطات فى أعمالها أو حرمان شخص من حرية العمل سواء كان ذلك التأثير أو الحرمان باستعمال القوة أو التهديد باستعمالها فكل شخص من المتجمهرين اشترك فى التجمهر وهو عالم بالغرض منه أو علم بهذا الغرض ولم يبتعد عنه يعاقب بالحبس مدة لاتزيد عن ستة شهور أو بغرامة لاتتجاوز عشرين جنيها مصريا .

وتكون العقوبة الحبس الذى لا تزيد مدته عن سنتين أو الغرامة التى لا تتجاوز خمسين جنيها مصريا لمن يكون حاملا سلاحا أو آلات من شأنها احداث الموت اذا استعملت بصفة أسلحة .

مادة ٣ — اذا استعمل المتجمهرون المنصوص عليهم فى المادة السابقة أو استعمل أحدهم القوة أو العنف جاز ابلاغ مدة الحبس المنصوص عليه فى الفقرة الأولى من المادة المذكورة الى سنتين لكل شخص من الأشخاص الذين يتألف منهم التجمهر . وجاز ابلاغ مدة الحبس المنصوص عليه فى الفقرة الثانية منها الى ثلاث سنين لحاملى الأسلحة أو الآلات المشابهة لها .

واذا وقعت جريمة بقصد تنفيذ الغرض المقصود من التجمهر فجميع الأشخاص الذين يتألف منهم التجمهر وقت ارتكاب هذه الجريمة يتحملون مسؤوليتها جنائيا بصفتهم شركاء اذا ثبت علمهم بالغرض المذكور .

مادة ٤ — يعاقب مديرو التجمهر الذى يقع تحت حكم المادة الثانية من هذا القانون بنفس العقوبات التى يعاقب بها الأشخاص الداخلون فى التجمهر و يكونون مسؤولين جنائيا عن كل فعل يرتكبه أى شخص من هؤلاء الأشخاص فى سبيل الغرض المقصود من التجمهر ولو لم يكونوا حاضرين فى التجمهر أو ابتعدوا عنه قبل ارتكاب الفعل .

مادة ٥ — على ناظر الحقانية تنفيذ هذا القانون و يعمل به من تاريخ نشره فى الجريدة الرسمية ؛

صدر بالقاهرة فى ٢٨ ذى القعدة سنة ١٣٣٢ (١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤)

ناظر الحقانية	بأمر الحضرة الخديوية	بالنيابة عن الحضرة الخديوية
ثروت	رئيس مجلس النظار	حسين رشدى
	حسين رشدى	

مرفق ١٧:

مضبطة الجلسة ال٩ لمجلس النواب المصري بتاريخ ٢٠ ديسمبر ١٩٢٧ تتضمن تقرير لجنة وزارة الداخلية حول الطلب المقترح بإلغاء قانون ١٠ لسنة ١٩١٤ بشأن التجمهر

٩ — المرسوم بقانون

الصادر في ١٩ أكتوبر سنة ١٩٢٥ والوارد من مجلس النواب بتعديل المواد ١٧ و٥٢ و٢١٧ و٢٧٢ من قانون العقوبات الأهلي ، احالته الى لجنة الحقانية

الرئيس — عرضت على حضراتكم الليلة المرسوم بقانون الوارد في جدول أعمال جلسة اليوم تحت رقم ٦ وهو الخاص بتعديل المواد ١٧ و ٥٢ و ٢١٧ و ٢٧٢ من قانون العقوبات الأهلي وقد أخبرت حضراتكم أن مجلس النواب قد أقره وأن الغرض من عرضه مجرد اخطار المجلس بذلك وكان هذا على اعتقاد أنه من ضمن المراسيم بقوانين التي سبق أن أحالها المجلس على اللجان المختصة ولكن السكرتيرية نبهتني الى أنه لم تسبق احالة ذلك المرسوم بقانون الى اللجنة ، فهل توافقون حضراتكم على احالته الى لجنة الحقانية ؟

(موافقة) .

١٠ — تقديم النظر

في بعض المسائل الواردة في جدول الأعمال

شرع في تلاوة تقرير لجنة الاقتراحات والعرائض عن الاقتراحات التي فحصتها يوم ٣ يناير سنة ١٩٢٨

أصوات : يؤجل لآخر الجلسة .

معالي محمد شفيق باشا — اني أعارض في ذلك فاننا ان قررنا مبدأ تأجيل نظر الاقتراحات والعرائض عن الأعمال الأخرى فقد تأتي مشاريع تستغرق وقت الجلسة ولا ننظر تقارير لجنة الاقتراحات والعرائض فأطلب السير حسب جدول الأعمال .

الرئيس — ألا يرى معالي الباشا ان مشروع القانون الخاص بالتجمهر أولى بالنظر من تقرير لجنة الاقتراحات ؟

معالي محمد شفيق باشا — لنشتغل ثلاثة أيام في الأسبوع حتى نفرغ من كل أعمالنا .

الرئيس — هل توافقون حضراتكم على تقديم النظر في مشروع القانون الوارد بجدول الأعمال تحت رقم ١٢ على الأعمال الأخرى ؟

(موافقة) .

١١ — مشروع قانون

بالغاء القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر ، تقرير لجنة الداخلية ، اقراره

تلي خطاب اللجنة وهذا نصه :

"حضرة صاحب الدولة رئيس مجلس الشيوخ

أتشرف بأن أبعث لدولتكم مع هذا تقرير لجنة الأمور الداخلية عن مشروع قانون بالغاء القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر والمرجو التكرم بعرضه على هيئة المجلس وقد انتخبت اللجنة حضرة صاحب السعادة سعادة صفوت باشا ليكون مقررا لها .

وتفضلوا دولتكم بقبول وافر الاحترام ،

رئيس لجنة الأمور الداخلية

أحمد علي"

تلي تقرير اللجنة وهذا نصه :

"أحال المجلس على هذه اللجنة بجلسة ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٢٧ مشروع قانون وارد من مجلس النواب بالغاء القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر

وقد اجتمعت اللجنة بتاريخ ٣ و ١٤ يناير سنة ١٩٢٨ وبعد البحث في مشروع القانون المذكور والاطلاع على القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ رأت أن هذا القانون مخالف لنصوص الدستور التي كفلت للمصريين حرية الاجتماع وأن الباعث على عمل هذا القانون قد زال بزوال مدة الحرب وأن الاجتماعات العامة والمظاهرات قد نظمها القانون طبقا لنصوص الدستور ولهذه الأسباب رأت اللجنة بالاجماع الموافقة على مشروع القانون الوارد من مجلس النواب بتاريخ ٢١ ديسمبر سنة ١٩٢٧ بالغاء القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر ،

١٤ يناير سنة ١٩٢٨ رئيس اللجنة

أحمد علي"

سعادة محمد صفوت باشا (مقرر اللجنة) — قانون التجمهر يعاقب على كل اجتماع مكون من خمسة أشخاص على الأقل بالكيفية والشروط الواردة فيه . وكان السبب في سن هذا القانون قيام الحرب ووجود الحالة الاستثنائية الناشئة عنها . أما وقد عاد الدستور وكفل للناس حرياتهم فقد أصبح هذا القانون لا محل له ولذلك وافقت اللجنة على مشروع القانون الوارد من مجلس النواب بالغائه .

تلي مشروع القانون وهذا نصه :

"مشروع قانون

بالغاء قانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر

نحن فؤاد الاول ملك مصر

قرر مجلس الشيوخ ومجلس النواب القانون الآتي نصه وقد صدقنا عليه وأصدرناه :

مادة ١ — يلغى قانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر .

مادة ٢ — على وزير الحقانية تنفيذ هذا القانون ، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .

نأمر بأن يبصم هذا القانون بخاتم الدولة وأن ينشر في الجريدة الرسمية وينفذ كقانون من قوانين الدولة . "

مرفق ١٨ - ١ :

مضبطة الجلسة ١٤ لمجلس الشيوخ، ٣٠ يناير ١٩٢٨، تتضمن موافقة أعضاء مجلس الشيوخ بالإجماع على مشروع قانون إلغاء قانون التجمهر

الرئيس — هل توافقون حضراتكم على مشروع هذا القانون من حيث المبدأ ؟

(موافقة) .

الرئيس — المجلس يقرر الموافقة على مشروع هذا القانون من حيث المبدأ ، والآن هل توافقون حضراتكم على تلاوته مادة فمادة ؟

(موافقة) .

تليت مقدمة القانون والمادة الأولى وهذا نصهما :

نحن فؤاد الأول ملك مصر

قرر مجلس الشيوخ ومجلس النواب القانون الآتي نصه وقد صدقنا عليه وأصدرناه :

مادة ١ — يلغى قانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر .”

الرئيس — هل توافقون حضراتكم على هذه المادة ؟

(موافقة) .

الرئيس — المجلس يقرر الموافقة على المادة الأولى .

تليت المادة الثانية وهذا نصها :

”مادة ٢ — على وزير الحقانية تنفيذ هذا القانون ، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .

نأمر بأن يبصم هذا القانون بخاتم الدولة وأن ينشر في الجريدة الرسمية وينفذ كقانون من قوانين الدولة .“

الرئيس — هل توافقون حضراتكم على هذه المادة ؟

(موافقة) .

الرئيس — المجلس يقرر الموافقة على المادة الثانية .

هل ترون حضراتكم قراءة مشروع القانون للمرة الثالثة في هذه الجلسة أو ارجاؤها الى جلسة أخرى ؟

أصوات : يقرأ الآن .

الرئيس — يتلى مشروع القانون للمرة الثالثة .

تلى مشروع القانون وهذا نصه :

”مشروع قانون

بالغاء قانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر

نحن فؤاد الأول ملك مصر

قرر مجلس الشيوخ ومجلس النواب القانون الآتي نصه وقد صدقنا عليه وأصدرناه :

مادة ١ — يلغى قانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر .

مادة ٢ — على وزير الحقانية تنفيذ هذا القانون ، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية .

نأمر بأن يبصم هذا القانون بخاتم الدولة وأن ينشر في الجريدة الرسمية وينفذ كقانون من قوانين الدولة .“

الرئيس — يؤخذ الرأى على مشروع القانون بالنداء بالاسم .

أخذ الرأى على مشروع القانون بالنداء بالاسم ابتداء من اسم حضرة ابراهيم الطاهري بك الذى أسفرت عنه القرعة فوافق عليه المجلس بالاجماع وكان عدد الأصوات التي أعطيت ٧٤ صوتا(١) .

الرئيس — المجلس يقرر الموافقة على مشروع القانون المذكور .

١٢ — مشروع قانون

بالغاء الدكريتو الصادر في ١٣ أغسطس سنة ١٨٨٨ الخاص بوجوب اذعان جميع الموظفين الموجودين في المديريات والمحافظات لسلطة المحافظ أو المدير ، تقرير لجنة الداخلية ، اقراره

تلى كتاب اللجنة وهذا نصه :

”حضرة صاحب الدولة رئيس مجلس الشيوخ

أتشرف بأن أبعث لدولتكم مع هذا تقرير لجنة الأمور الداخلية عن الاقتراح بمشروع قانون بالغاء الدكريتو الصادر في ١٣ أغسطس سنة ١٨٨٨ الخاص بوجوب اذعان جميع الموظفين الموجودين في المديريات والمحافظات لسلطة المحافظ أو المدير أية كانت النظارة التابع لها هؤلاء الموظفون والمرجو التكرم بعرضه على هيئة المجلس .

وقد انتخبت اللجنة حضرة صاحب السعادة محمد صفوت باشا ليكون مقررا لها في ذلك أمام المجلس .

وتفضلوا دولتكم بقبول عظيم الاحترام ،

رئيس لجنة الأمور الداخلية

أحمد على“

تلى تقرير اللجنة وهذا نصه :

”أحال المجلس بتاريخ ٢٦ ديسمبر سنة ١٩٢٧ على اللجنة الاقتراح بمشروع قانون الوارد من مجلس النواب بالغاء الدكريتو الصادر في ١٣ أغسطس سنة ١٨٨٨ بوجوب اذعان جميع الموظفين الموجودين في المديريات والمحافظات لسلطة المحافظ أو المدير أية كانت النظارة التابع لها هؤلاء الموظفون .

قد اجتمعت اللجنة وبحثت في الاقتراح بمشروع القانون المذكور بجلستيها المنعقدتين في ٣ و ١٤ يناير سنة ١٩٢٨ ورأت أن الدكريتو المقترح الغاؤه تقادم عليه العهد وأصبح غير نافذ فعلا بسبب تنظيم العلاقات بين مختلف الوزارات والمصالح وأصبح كل وزير مسئولا وحده عن وزارته وله وحده حق الاشراف على الموظفين التابعين لها فلا محل اذن لتدخل موظف آخر لمراقبة موظفي تلك الوزارة فضلا عن أن اذعان موظف ما الى رئيسين مختلفين ربما أدى الى ارتباك في الأعمال .

(١) راجع الملحق رقم ١ لهذه المضبطة .

مرفق ١٨ - ٢

جزء أخر من مرفق ١٨

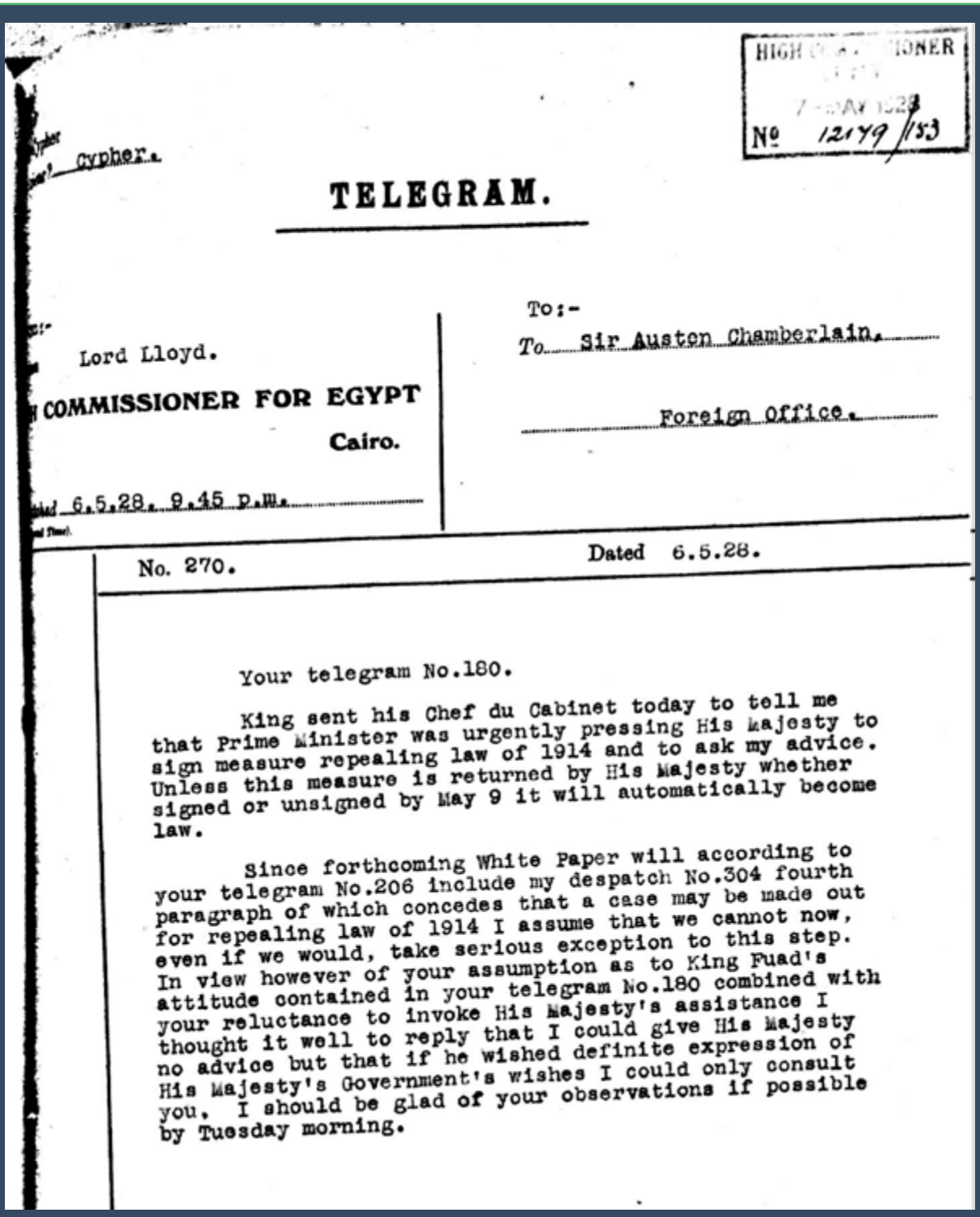
ملحق رقم ١

أسماء حضرات الأعضاء الذين وافقوا على مشروع القانون بالغاء القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ الخاص بالتجمهر

(١) الشيخ ابراهيم بسيونى الخطيب
(٢) ابراهيم سيد أحمد بك
(٣) الشيخ ابراهيم عبد الحميد نوار
(٤) ابراهيم فرج أبو الجدايل بك
(٥) الشيخ ابراهيم يوسف عطا الله
(٦) أحمد ذو الفقار باشا
(٧) أحمد زيور باشا
(٨) أحمد على باشا
(٩) أحمد محمد حجازى بك
(١٠) أحمد مصطفى بك
(١١) اسماعيل سرى باشا
(١٢) الشيخ الشافعى أبو وافيه
(١٣) ألفريد شماس افندى
(١٤) أمين سامى باشا
(١٥) بولس حنا باشا
(١٦) بيومى مذكور بك
(١٧) حافظ عابدين بك
(١٨) حسن رشوان حمادى بك
(١٩) الشيخ حسن عبد القادر
(٢٠) حسنين عبد الغفار بك
(٢١) اللواء حسين خيرى باشا
(٢٢) اللواء حسين شريف باشا
(٢٣) رزق شعبان شعيره بك
(٢٤) سعيد فهمى الروبى بك
(٢٥) الدكتور سوريال جرجس سوريال افندى
(٢٦) صليب قلوديوس باشا
(٢٧) الشيخ طه حسنين
(٢٨) عبد الحكيم أحمد محمد عبد الفتاح بك
(٢٩) الدكتور عبد الحميد فهمى افندى
(٣٠) عبد الرحمن لملوم بك
(٣١) عبد الفتاح اللوزى بك
(٣٢) عبد الفتاح رجائى افندى
(٣٣) عبد الله سليمان أباظه بك
(٣٤) عدلى يكن باشا
(٣٥) الشيخ عزب الليثى
(٣٦) على اسماعيل بك
(٣٧) الشيخ على رمضان الطوبجى
(٣٨) على عبد الرازق بك
(٣٩) اللواء على فهمى باشا
(٤٠) الشيخ على محمد مروان
(٤١) فهمى حنا وبصا بك
(٤٢) الأنبا لوكاس
(٤٣) الشيخ متولى عمر حجازى
(٤٤) محمد أحمد الشريف بك
(٤٥) محمد أفلاطون باشا
(٤٦) محمد الحفنى الطرزى باشا
(٤٧) محمد العبانى باشا
(٤٨) محمد توفيق راضى بك
(٤٩) محمد جعفر افندى
(٥٠) محمد زكى عبد الرازق بك
(٥١) محمد شفيق باشا
(٥٢) محمد صدقى باشا
(٥٣) محمد صفوت باشا
(٥٤) محمد عبد اللطيف افندى
(٥٥) الشيخ محمد عز العرب بك
(٥٦) محمد على الجزار بك
(٥٧) اللواء محمد كامل باشا
(٥٨) محمد محب باشا
(٥٩) محمد مغازى باشا
(٦٠) الدكتور محمد هاشم افندى
(٦١) محمود أبو النصر بك
(٦٢) محمود الاتربى باشا
(٦٣) محمود رشاد باشا
(٦٤) محمود شكرى باشا
(٦٥) مرسى وزير بك
(٦٦) مصطفى رشيد بك
(٦٧) الفريق موسى فؤاد باشا
(٦٨) ميشيل أيوب باشا
(٦٩) يحيى ابراهيم باشا
(٧٠) الشيخ يس محمود أبو جليل
(٧١) يوسف قطاوى باشا
(٧٢) يوسف بتشوتو بك
(٧٣) يوسف وهبه باشا
(٧٤) محمود بسيونى افندى

مرفق رقم ١٩

أسماء الأعضاء الذين وافقوا على إلغاء قانون التجمهر.



HIGH [illegible] ONER
7 MAY 1928
No 12179/153

Cypher.

TELEGRAM.

To:-
To Sir Austen Chamberlain.
Foreign Office.

Lord Lloyd.
COMMISSIONER FOR EGYPT
Cairo.

Dated 6.5.28. 9.45 P.M.

No. 270. Dated 6.5.28.

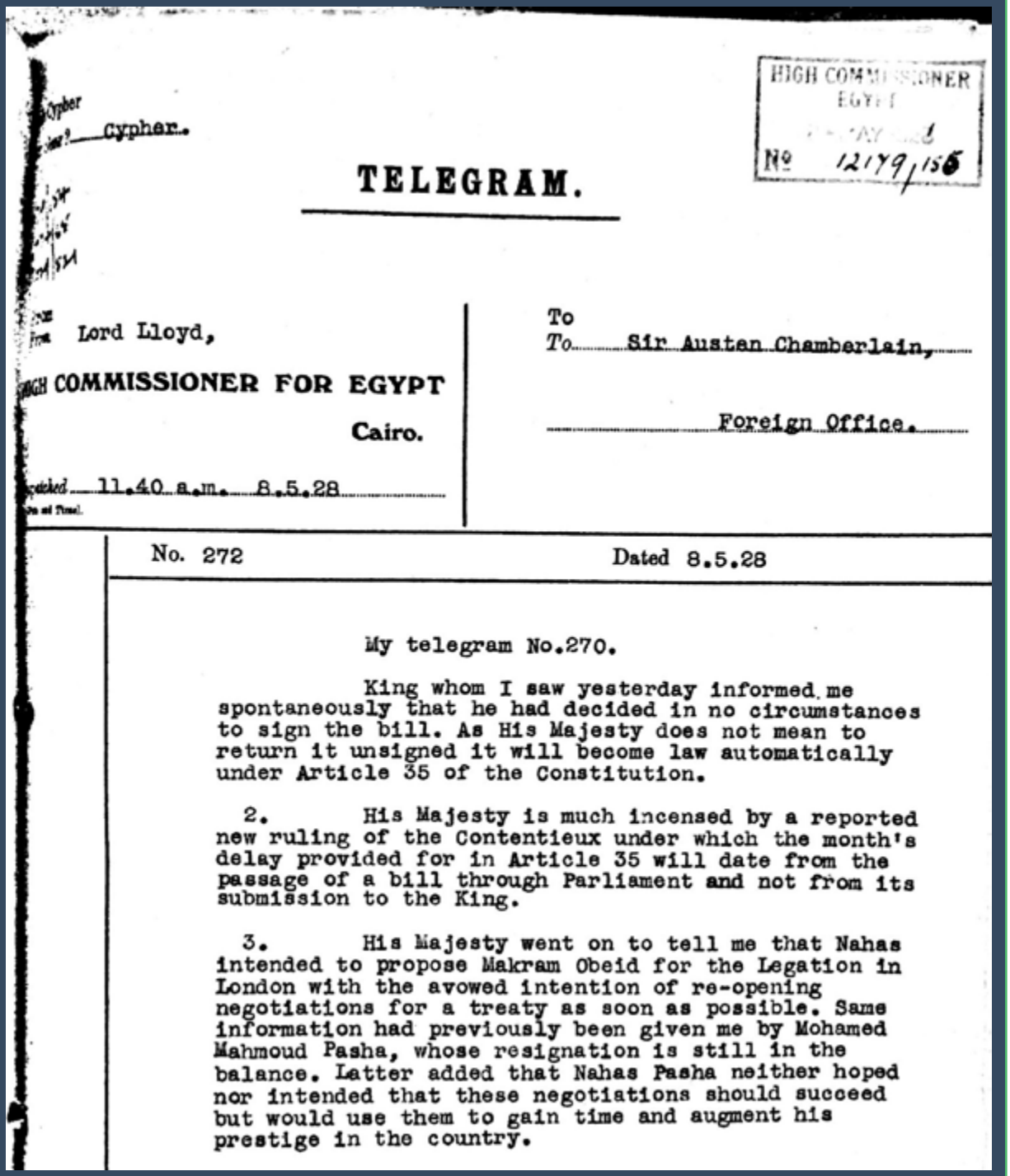
Your telegram No.180.

King sent his Chef du Cabinet today to tell me that Prime Minister was urgently pressing His Majesty to sign measure repealing law of 1914 and to ask my advice. Unless this measure is returned by His Majesty whether signed or unsigned by May 9 it will automatically become law.

Since forthcoming White Paper will according to your telegram No.206 include my despatch No.304 fourth paragraph of which concedes that a case may be made out for repealing law of 1914 I assume that we cannot now, even if we would, take serious exception to this step. In view however of your assumption as to King Fuad's attitude contained in your telegram No.180 combined with your reluctance to invoke His Majesty's assistance I thought it well to reply that I could give His Majesty no advice but that if he wished definite expression of His Majesty's Government's wishes I could only consult you. I should be glad of your observations if possible by Tuesday morning.

مرفق ٢٠:

اللورد لويد إلى أوستن شامبرلين حول محادثة الأول مع رئيس الديوان الملكي في ٦ مايو١٩٢٨ حول أن الملك فؤاد الأول أرسل رئيس الديوان له في حالة من الذعر يطلب التدخل لوقف تمرير مشروع قانون إلغاء قانون التجمهر.



Cypher

Cypher.

HIGH COMMISSIONER EGYPT
MAY
No 12179/156

TELEGRAM.

From Lord Lloyd,
HIGH COMMISSIONER FOR EGYPT
Cairo.

To
To Sir Austen Chamberlain,
Foreign Office.

Received 11.40 a.m. 8.5.28

No. 272 Dated 8.5.28

My telegram No.270.

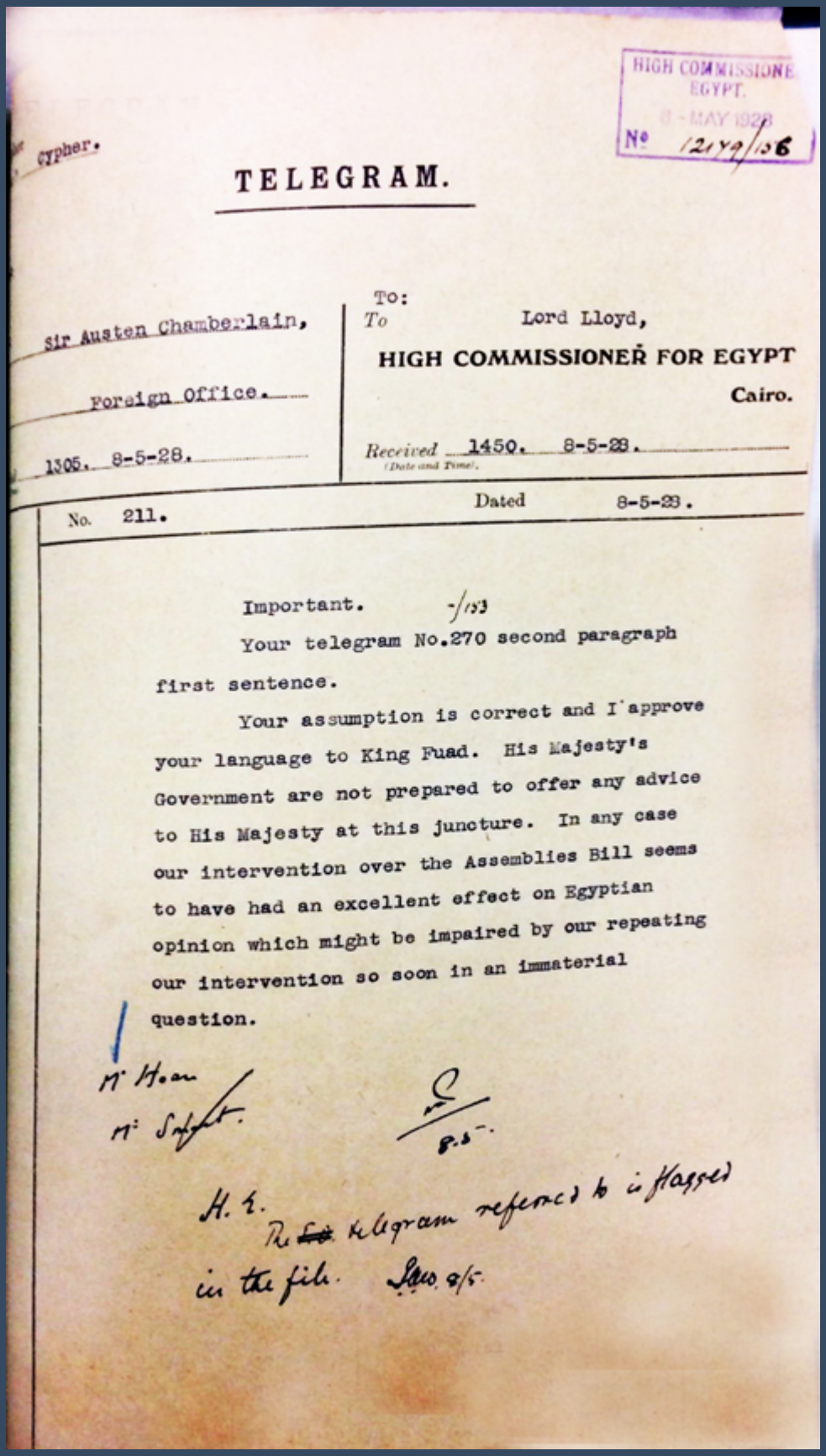
King whom I saw yesterday informed me spontaneously that he had decided in no circumstances to sign the bill. As His Majesty does not mean to return it unsigned it will become law automatically under Article 35 of the Constitution.

2. His Majesty is much incensed by a reported new ruling of the Contentieux under which the month's delay provided for in Article 35 will date from the passage of a bill through Parliament and not from its submission to the King.

3. His Majesty went on to tell me that Nahas intended to propose Makram Obeid for the Legation in London with the avowed intention of re-opening negotiations for a treaty as soon as possible. Same information had previously been given me by Mohamed Mahmoud Pasha, whose resignation is still in the balance. Latter added that Nahas Pasha neither hoped nor intended that these negotiations should succeed but would use them to gain time and augment his prestige in the country.

المرفق ٢٠ - ٢

تلغراف اللورد لويد إلى أوستن شامبرلين في ٦ مايو١٩٢٨، يفيد بأن الملك لن يصدق على قانون الإلغاء، وفي هذه الحالة سيصبح القانون صادر لو لم يعيده للبرلمان في ظرف شهر.



HIGH COMMISSIONER EGYPT.
8 - MAY 1928
No 12179/156

Cypher.

TELEGRAM.

To:
Sir Austen Chamberlain,
Foreign Office.
1305. 8-5-28.

To Lord Lloyd,
HIGH COMMISSIONER FOR EGYPT
Cairo.
Received 1450. 8-5-28.
(Date and Time).

No. 211. Dated 8-5-28.

Important. -/153

Your telegram No.270 second paragraph first sentence.

Your assumption is correct and I approve your language to King Fuad. His Majesty's Government are not prepared to offer any advice to His Majesty at this juncture. In any case our intervention over the Assemblies Bill seems to have had an excellent effect on Egyptian opinion which might be impaired by our repeating our intervention so soon in an immaterial question.

M. Hoan
M. Sulpt.

8.5.

H. E.
Re telegram referred to is flagged in the file. Lloyd 8/5.

المرفق ٢٠ - ٣

تلغراف من السير أوستن شامبرلين إلى اللورد لويد في ٨ مايو١٩٢٨، يوافق فيه الأخير على اقتراحه بعدم تقديم يد العون للملك فيما يخص وقف إلغاء قانون التجمهر.

Enclosure 3 in No. 81.

Mr. Keown-Boyd to Nahas Pasha.

Mon cher Ministre, *Le Caire, le 8 avril 1928.*

A L'ISSUE de notre conversation d'hier, votre Excellence m'a demandé de lui fournir une note exposant franchement toutes les critiques auxquelles se prête le projet de loi sur les réunions et les manifestations, actuellement à l'étude au Sénat.

Pour que je puisse parler le plus franchement, je me permets de présenter mes observations sous forme d'une lettre particulière.

Votre Excellence se souviendra que j'ai touché sur l'impression générale que nous fait la forme et la teneur du projet. D'autre part, votre Excellence m'a fait remarquer que le texte se divise naturellement en deux chapitres, l'un ayant trait aux réunions, l'autre aux manifestations, et semblait vouloir que je m'en tienne à cette division. Je tâcherai de m'y adhérer.

Tout d'abord, en ce qui concerne la forme générale du projet, je me trouve astreint à dire, sans équivoque, qu'elle a inspiré, dans l'esprit tant de lecteurs anglais que de fonctionnaires administratifs égyptiens, l'idée que le projet a été rédigé de sorte que le pouvoir exécutif ne pourra jamais à l'avenir exercer sur les réunions et manifestations l'autorité qu'il a pu exercer dans le passé.

Je comprends parfaitement que l'on eût cherché à exprimer, dans sa plus haute forme, l'idéal de la conservation de la liberté individuelle ; je comprends également que le Parlement et le Cabinet eût formulé ce projet, en 1924, dans le seul but de conformité avec le texte de la Constitution, qui dit que les réunions publiques "sont soumises aux prescriptions de la loi" ; mais la raison veut que s'il y a loi, ce soit un instrument suffisamment puissant pour permettre au Ministre de l'Intérieur de parer aux éventualités que l'expérience nous a enseignés de prévoir en Égypte, ayant égard à la mentalité encore peu développée du prolétariat, et à la psychologie des rassemblements égyptiens.

A notre avis, le projet ne constitue pas un pareil instrument, en tant qu'il ne donne pas au Ministre de l'Intérieur le pouvoir d'empêcher les réunions ou manifestations alors même qu'il sait, ou prévoit, qu'elles doivent amener les désordres. Plutôt, ce projet nous paraît comme le clair exposé de l'attitude, ouvertement adoptée par plusieurs Députés, qui se traduit ainsi : "Nous avons assez souffert aux mains des autorités dans le passé ; nous voulons assurer qu'elles ne pourront jamais plus nous faire souffrir." Cette attitude semble mal fondée, puisque, en matière de législation, le législateur doit évidemment présumer la bonne volonté de la personne chargée de l'exécution de la loi, et cette personne est sujette aux sanctions légales et constitutionnelles au cas où elle se sert de la loi à fins autres que celles de la justice pure et du maintien de l'ordre public.

Le Parlement a déjà aboli un puissant instrument pour le maintien de l'ordre public : la Loi No. 10 de 1914 sur les "Rassemblements." Si maintenant il remplace la Loi No. 14 de 1923 par un instrument aussi peu efficace que le projet en question, le Ministre de l'Intérieur se trouverait en posture peu enviable au cas où il serait appelé à faire face à une situation réellement sérieuse.

[18842] I 2

المرفق ٢١- ١

رسالة من كيوين بويد لمصطفى النحاس باشا في ٨ أبريل ١٩٢٨، محتجًا على تعديل القانون ١٤ لسنة ١٩٢٣، لأنه يعتمد على أن القانون ١٠ لسنة ١٩١٤ الملغي، ومن ثم لا ضرورة لتعديل أي قانون آخر يتصل بالتظاهر

Maintenant je me permets de citer en détail les divers défauts que présente le projet de loi :

1. La Constitution elle-même prescrit (article 20) que " les Égyptiens ont le droit de se réunir paisiblement et sans arme. La police ne peut assister à leur réunion, et il n'est point nécessaire de l'en aviser. Cette disposition n'est pas applicable aux réunions publiques, lesquelles sont soumises aux prescriptions de la loi, et ne peut empêcher ou restreindre toute mesure à prendre pour la protection de l'ordre social."

Or, dans le projet, aucune mention n'est faite, soit en matière de réunion, soit en ce qui concerne les manifestations, des pouvoirs que la Constitution elle-même réserve expressément aux autorités.

L'on peut en conclure qu'au cas où, par exemple, Housny-el-Araby, après simple notification à l'adresse du Gouvernorat, se mettrait à tenir dans le quartier Gommrouk d'Alexandrie une réunion, à l'accompagnement de drapeaux rouges, cris antimonarchistes, et tous les apparats du communisme, tendant à introduire dans les usines d'Alexandrie les principes du communisme, personne ne pourrait l'empêcher. (Votre Excellence se rappellera certainement des troubles communistes à Alexandrie en février 1924.)

Le Ministère de l'Intérieur a déjà attiré l'attention du Parlement sur l'impuissance de la police en pareilles circonstances et a suggéré, pour y remédier, l'insertion, dans l'article 1er du projet, d'une simple phrase affirmant que le Ministre a pouvoir d'empêcher toute réunion dont le but la place à la portée de l'alinéa 2 de l'article 20 de la Constitution ou de l'article 151 du Code pénal. Malheureusement, cette solution n'a pas été adoptée.

Il est même à noter que—vraisemblablement par une erreur de rédaction—l'article 7 du projet de loi, tout en donnant à l'autorité exécutive le pouvoir d'empêcher une manifestation non déclarée, ne lui accorde pas ce pouvoir en ce qui concerne les réunions; ainsi toute personne peut tenir, sans préavis, une réunion préjudiciable à l'ordre public, et s'en tirer moyennant une amende ne dépassant pas P. T. 100. Je sais que l'on prétend qu'en pareil cas les autorités exécutives pourraient empêcher la réunion en se prévalant de la Constitution même, mais il est fort douteux que les autorités s'avisent à prendre pareille initiative en face d'une loi qui semble clairement l'exclure; il est également douteux que pareille initiative trouve l'appui des tribunaux.

2. L'article 5 du projet envisage la reprise, une fois le calme rétabli, d'une réunion dissoute pour cause de désordres graves. Est-ce là une disposition pratique ou même raisonnable?

3. Article 7, alinéa 2: La première phrase autorise la police de disperser les manifestations " dans le cas où l'ordre public viendrait à être troublé." La police a eu maintes fois l'expérience qu'au moment où l'ordre public est troublé, le moment pour une intervention utile est déjà passé. Je ne cite que le cas de la mise à sac et à feu des bureaux de " Kashkoul." La leçon que nous avons apprise est qu'il est nécessaire que la police ait le pouvoir d'agir dès que, à son jugement, les actes de violence sont probables.

4. En ce qui concerne l'article 8, sans parler de la légèreté des peines prévues—légèreté un peu déconcertante lorsqu'on compare ces peines avec celles prévues à l'article 9 pour les fonctionnaires—je ne m'imagine pas que la crainte d'une peine ne dépassant pas une semaine d'emprisonnement et P.T. 100 d'amende puisse refréner le moins du monde une foule exagérée s'adonnant à une manifestation non déclarée et qui fait fi d'un avertissement policier en vertu de l'alinéa 2 de l'article 7. Je me permets de citer les paroles dont s'est servi feu Zaghloul Pacha, à ce propos, au Parlement, le 8 juillet 1924 :

> " La peine doit exercer une action préventive, autrement elle est inutile.
>
> " Au cas où il se produit une manifestation que la police juge nécessaire de défendre comme préjudiciable à l'ordre public, et où, malgré un avertissement de la police, les manifestants persistent, la peine d'une semaine d'emprisonnement ou de P.T. 100 d'amende serait absolument insuffisante et exposerait l'autorité au mépris. Les rassemblements doivent être libres et non assujétis aux sanctions, ou bien ils doivent être prohibés, et, dans ce dernier cas, l'on doit infliger aux infracteurs de peines efficaces."

Le Rapporteur :

> " Nous voulions que l'infraction fût une contravention et non un délit."

مرفق ٢١ - ٢

إكمال المرفق السابق

Saad Pacha:

"Supposons qu'il se produit une manifestation contraire à la loi, que la police veut l'empêcher et que les manifestants s'opposent à la police. Est-ce là, à votre avis, un cas sans importance, où la peine contraventionnelle suffit, malgré que les contraventions ne constituent pas des antécédents judiciaires? A mon avis, cette peine n'aurait aucun effet préventif. Je n'aime pas la sévérité, mais j'aime que chaque chose soit estimée à sa juste valeur, et que chaque infraction entraine la peine proportionnée à sa nature."

L'on ne saurait mieux exprimer le point de vue de ceux auxquels incombe la responsabilité du maintien de l'ordre.

5. J'ai bien noté que l'article 9 ne s'applique qu'aux réunions, à l'exclusion des manifestations. Ce n'est là qu'un léger palliatif à un article qui, à mon avis, ne peut que dissuader les fonctionnaires de l'exercice même raisonnable et juste des pouvoirs que la loi leur accorde. Je me figure le cas où un malheureux fonctionnaire subalterne, à famille nombreuse et aux appointements modiques, délégué pour assister à une réunion organisée par un agitateur violent, hésite d'agir jusqu'à ce que le moment où il aurait pu prévenir le désastre, et peut-être sauver des vies, est irrévocablement passé.

Cet article, insolite dans sa forme et renfermant une claire indication de méfiance sinon d'hostilité de la part de la législature envers l'exécutif, a non seulement blessé l'amour-propre de la police, mais ne peut que compromettre gravement à l'avenir l'exécution de ses devoirs. Il est subversif de la discipline en tant qu'il fournit à l'officier subalterne un prétexte légitime pour non-exécution d'un ordre supérieur tendant à la dispersion d'une réunion publique, puisqu'au cas où le parquet ou le tribunal ne partagerait pas son avis quant à l'existence de l'état de "désordres graves," il s'exposerait à l'emprisonnement et une forte amende, sans parler de sa carrière brisée. D'autre part, le contraste flagrant entre l'inculpation de délit qui pèse sur le fonctionnaire et la simple contravention à laquelle s'expose le manifestant ne peut qu'amener le mépris de l'autorité et encourager le fauteur de troubles. Le fonctionnaire est toujours sous l'empire d'un vif sentiment des conséquences fâcheuses pour lui-même, soit de toute négligence dans l'exécution de son devoir, soit de tout excès de zèle; ce n'est donc pas à lui mais au public insouciant qu'il faut rappeler la justice immanente.

Il n'est pas douteux qu'au cas où ce projet deviendrait loi, les organisateurs de rassemblements et manifestations, aussi bien que tous les agitateurs, s'efforceraient de connaître à fond cette loi et tous les pièges qu'elle tend à l'agent de l'autorité. Au cas donc où un officier de police aurait le courage de disperser une réunion publique, il aurait affaire à une foule de gens qui, se croyant dans leurs droits, au lieu de se disperser, comme ils le feraient dans les conditions actuelles, résisteraient à l'outrance l'intervention—illégale, à leur sens—de la police.

Votre Excellence a, je crois, expliqué à la Chambre que la responsabilité ministérielle envers le Parlement constitue une garantie suffisante que l'on ferait justice du fonctionnaire outrepassant ses pouvoirs en matière de manifestations. Le même argument ne s'applique-t-il pas donc en matière de réunions?

6. Un point très important est que le projet de loi ne contient aucune disposition autorisant la police à sauvegarder la sécurité publique en indiquant les lieux des rassemblements et les routes à suivre par les manifestations. Jusqu'ici l'on croyait que c'était là un droit naturel de la police, découlant de son devoir général de maintenir l'ordre public, mais ce principe semble avoir été rejeté par le Parlement. Le déni de ce droit à la police constitue une dérogation sérieuse à ses pouvoirs de protection vis-à-vis [illegible] vies et les biens des étrangers. Il est concevable, par exemple, qu'une manifestation organisée sur une question de politique domestique de partis se rassemblant à Kasr-el-Doubara et se dirigeant par voie de la Sharia Kasr-el-Nil soit rejointe en route par la lie de la populace et aboutisse au saccagement des magasins européens dans la Sharia Kasr-el-Nil.

Un dernier point que je me permets de faire ressortir est qu'une loi destinée à maintenir la paix publique dans les réunions et manifestations est d'ordre technique non moins qu'un règlement destiné au contrôle de la circulation dans les rues et devrait être ainsi interprétée.

Veuillez, &c.

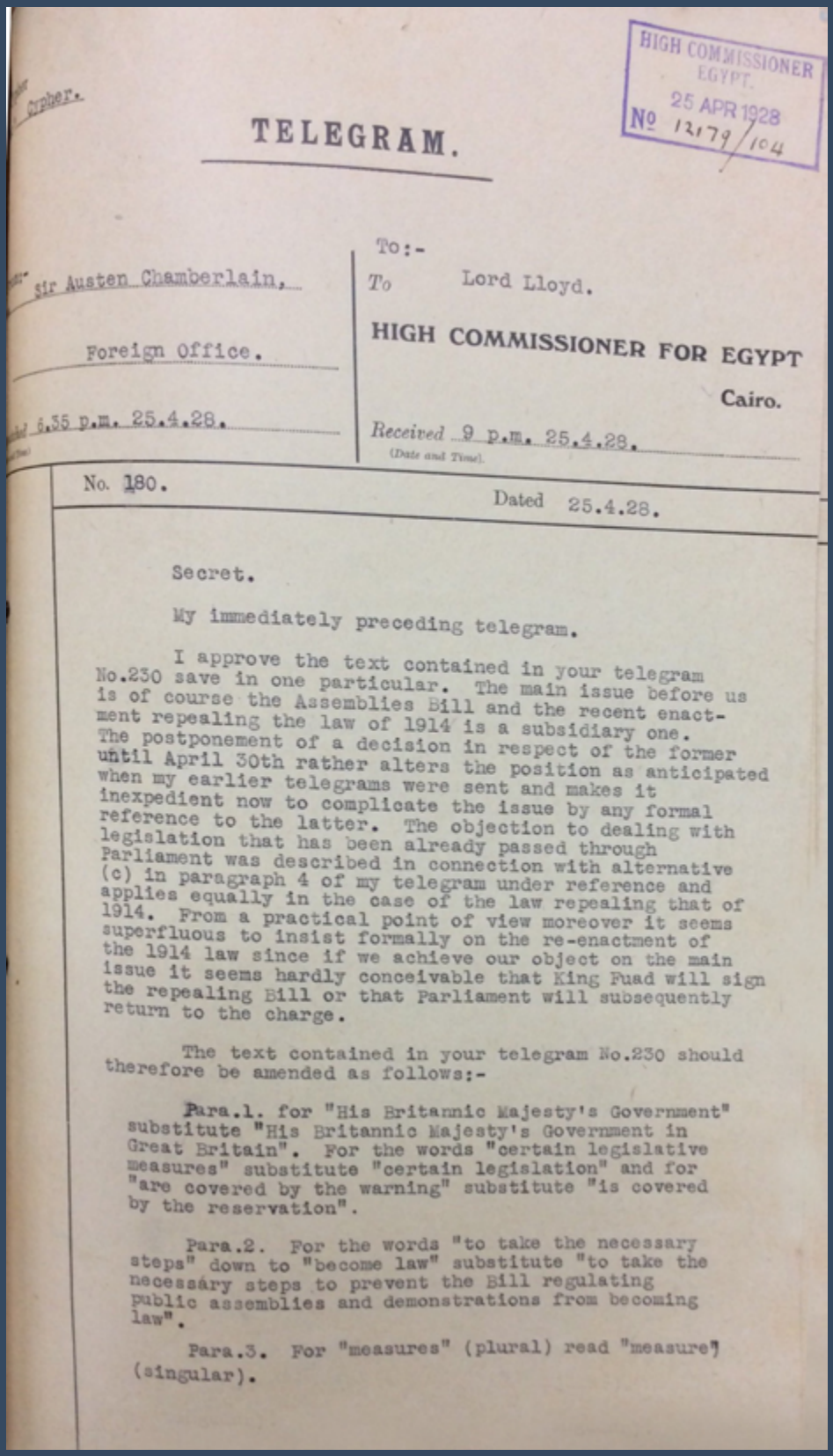
A. W. KEOWN-BOYD,

Director-General, European Department.

[18842] 1 3

مرفق ٢١ - ٣

إكمال المرفق السابق



Cipher.

TELEGRAM.

HIGH COMMISSIONER EGYPT. 25 APR 1928 No 12179/104

To:-
To Lord Lloyd.

HIGH COMMISSIONER FOR EGYPT
Cairo.

Received 9 p.m. 25.4.28.
(Date and Time).

From Sir Austen Chamberlain,
Foreign Office.
Sent 6.35 p.m. 25.4.28.
(Date and Time)

No. 180. Dated 25.4.28.

Secret.

My immediately preceding telegram.

I approve the text contained in your telegram No.230 save in one particular. The main issue before us is of course the Assemblies Bill and the recent enactment repealing the law of 1914 is a subsidiary one. The postponement of a decision in respect of the former until April 30th rather alters the position as anticipated when my earlier telegrams were sent and makes it inexpedient now to complicate the issue by any formal reference to the latter. The objection to dealing with legislation that has been already passed through Parliament was described in connection with alternative (c) in paragraph 4 of my telegram under reference and applies equally in the case of the law repealing that of 1914. From a practical point of view moreover it seems superfluous to insist formally on the re-enactment of the 1914 law since if we achieve our object on the main issue it seems hardly conceivable that King Fuad will sign the repealing Bill or that Parliament will subsequently return to the charge.

The text contained in your telegram No.230 should therefore be amended as follows:-

Para.1. for "His Britannic Majesty's Government" substitute "His Britannic Majesty's Government in Great Britain". For the words "certain legislative measures" substitute "certain legislation" and for "are covered by the warning" substitute "is covered by the reservation".

Para.2. For the words "to take the necessary steps" down to "become law" substitute "to take the necessary steps to prevent the Bill regulating public assemblies and demonstrations from becoming law".

Para.3. For "measures" (plural) read "measure" (singular).

مرفق ٢٢

تلغراف السير أوستن شامرلين إلى اللورد لويد في ٢٥ أبريل ١٩٢٨ وفيه موافقة على عدم تضمين القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ في الإنذار الذي تعتزم الحكومة البريطانية توجيه لمصر حال تعديل القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٢٣ بشأن التظاهر

SUBSTITUTED FOR TYPEWRITTEN COPY.

HIGH COMMISSIONER
CAIRO
No. 12179/41

[This Document is the Property of His Britannic Majesty's Government.]

EGYPT AND SUDAN. April 16, 1928.

CONFIDENTIAL. (See -/145) SECTION 1.

[J 1273/4/16] No. 1.

Lord Lloyd to Sir Austen Chamberlain.—(Received April 16.)

(No. 304.)

Sir, *Cairo, April 7, 1928.*

WITH reference to correspondence ending with my telegram No. 206 of to-day's date, I have the honour to transmit herewith the text of the Bill regarding public meetings and demonstrations as finally passed by the Chamber and approved without any substantial modification by the Senate (see my telegram No. 55 of the 24th January last).

2. It was subsequently discovered that, owing to a clerical oversight, the last sentence of the second article had been omitted by the Senate in the text approved by it. Owing to this formal vice, the Bill had to be submitted to the Senate again. Ramadan and the crisis arising out of the rejection of the proposed Anglo-Egyptian Treaty delayed the second consideration of the Bill by the Senate, and it is still in the commission of the Senate. On the 27th ultimo, the Senate postponed the examination of the Bill for a fortnight.

3. It may be useful to recapitulate the defects of this legislation on which I have previously touched in my telegrams.

4. There is really little reasonable ground for abrogating either Law No. 10 of 1914 regarding illegal assemblies ("rassemblements") or Law No. 14 of 1923 regarding "Les Réunions publiques et les Manifestations sur la Voie publique" (see Lord Allenby's despatch No. 383 of the 9th June, 1923). It might, however, be possible to make out a case for the abrogation of the former law, which could be represented as too Draconian for a constitutional régime. The latter law could not, however, be represented in that light, and was even defended by Zaghlul Pasha before the Parliament of 1924. Moreover, in his note of November, 1924, to Lord Allenby, Zaghlul Pasha intimated that the Egyptian Government would, if necessary, seek further legislative powers to deal with demonstrations.

5. The present Bill is obviously aimed at weakening the executive and at facilitating political agitation and demonstrations in the frequently recurring periods of tension between Great Britain and nationalist Egypt. Indeed, Members of Parliament, in conversation with officials in the Ministry of the Interior, definitely stated that they intended to have the law framed in such a way that they would never again suffer at the hands of the police as in the past. The following are the principal defects of the present Bill:—

(1.) No power is given to the executive to prevent beforehand any meeting or manifestation, however dangerous or pernicious it may be. The executive possesses such power in virtue of article 4 of Law No. 14 of 1923. It is not even definitely stated in the present Bill that the police can prevent a meeting which has not complied with the provisions of the Bill. It has been maintained that article 20 of the Constitution gives the Government a general right, "pour la protection de l'ordre social," to prohibit meetings. However, it is unlikely that the executive would dare, on the authority of this general and vague provision, to take action in a matter regulated by a special law.

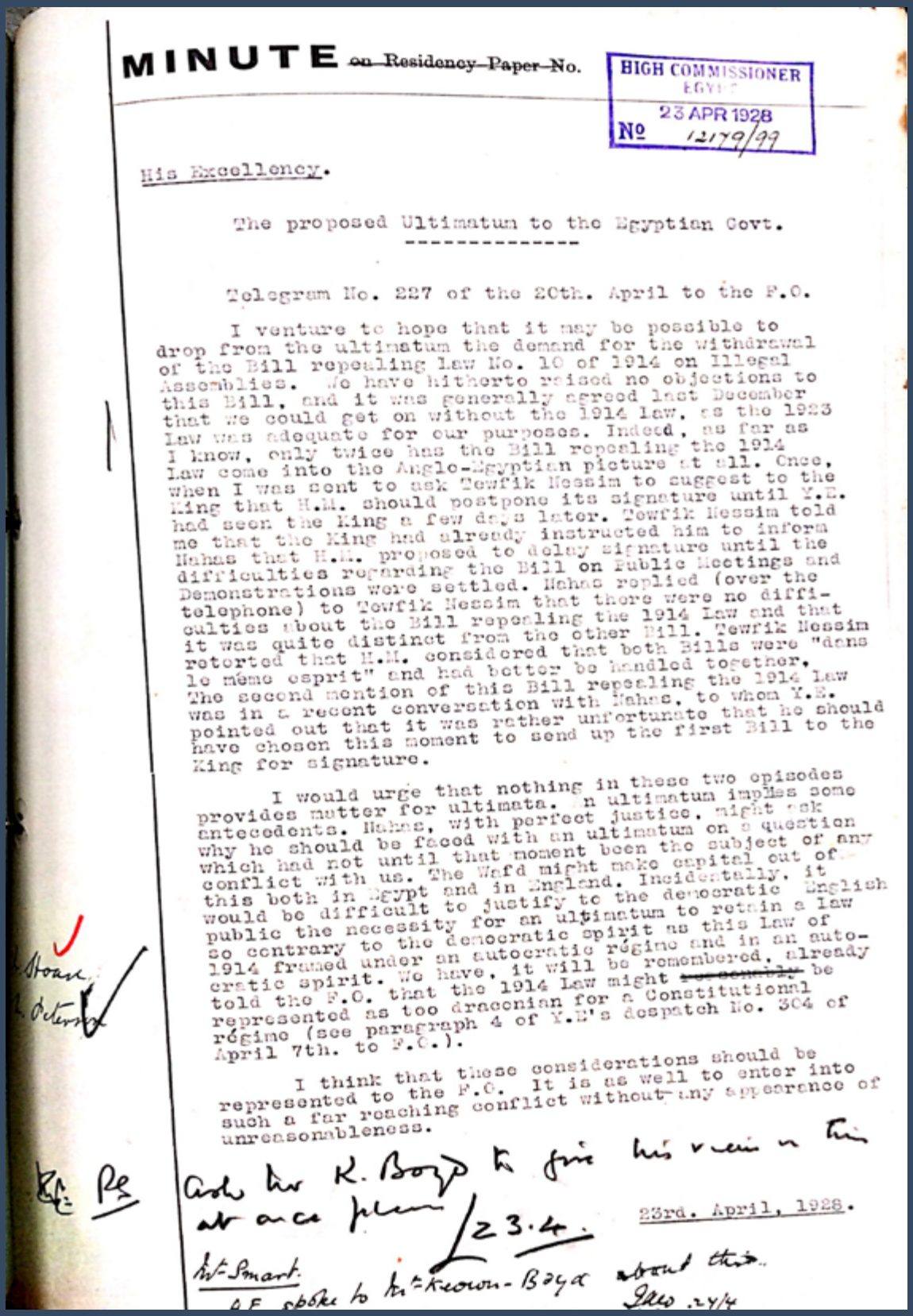
(2.) The Bill contains no provision giving the police the right to guide demonstrations from one locality to another in the interest of public order or convenience.

(3.) Article 5 of the Bill deprives the police of the right to disperse a meeting which seems likely to result in disorder. Such a right is conferred indirectly by article 7 of Law No. 14 of 1923. Article 5 of the present Bill incidentally contains an extraordinary provision authorising the resumption of a meeting dissolved on account of grave disorder. Article 7 of the Bill, though less positive in form, clearly does not give the police the right to disperse a manifestation before public order has actually been disturbed. At present such a right is conferred on the police by article 10 of Law No. 14 of 1923.

[428 q—1]

مرفق ٢٣ – ١

تلغراف اللورد لويد للسير أوستن شيمبرلين يطالبه فيه بإسقاط القانون رقم ١٠ لسنة ١٩١٤ من الإنذار المزمع إرساله لمصر، ويصف قانون التجمهر أنه قانون قمعي.



MINUTE ~~on Residency Paper No.~~

HIGH COMMISSIONER EGYPT 23 APR 1928 № 12179/99

His Excellency.

The proposed Ultimatum to the Egyptian Govt.

Telegram No. 227 of the 20th. April to the F.O.

I venture to hope that it may be possible to drop from the ultimatum the demand for the withdrawal of the Bill repealing Law No. 10 of 1914 on Illegal Assemblies. We have hitherto raised no objections to this Bill, and it was generally agreed last December that we could get on without the 1914 Law, as the 1923 Law was adequate for our purposes. Indeed, as far as I know, only twice has the Bill repealing the 1914 Law come into the Anglo-Egyptian picture at all. Once, when I was sent to ask Tewfik Nessim to suggest to the King that H.M. should postpone its signature until Y.E. had seen the King a few days later. Tewfik Nessim told me that the King had already instructed him to inform Nahas that H.M. proposed to delay signature until the difficulties regarding the Bill on Public Meetings and Demonstrations were settled. Nahas replied (over the telephone) to Tewfik Nessim that there were no difficulties about the Bill repealing the 1914 Law and that it was quite distinct from the other Bill. Tewfik Nessim retorted that H.M. considered that both Bills were "dans le même esprit" and had better be handled together. The second mention of this Bill repealing the 1914 Law was in a recent conversation with Nahas, to whom Y.E. pointed out that it was rather unfortunate that he should have chosen this moment to send up the first Bill to the King for signature.

I would urge that nothing in these two episodes provides matter for ultimata. An ultimatum implies some antecedents. Nahas, with perfect justice, might ask why he should be faced with an ultimatum on a question which had not until that moment been the subject of any conflict with us. The Wafd might make capital out of this both in Egypt and in England. Incidentally, it would be difficult to justify to the democratic English public the necessity for an ultimatum to retain a law so contrary to the democratic spirit as this Law of 1914 framed under an autocratic régime and in an autocratic spirit. We have, it will be remembered, already told the F.O. that the 1914 Law might ~~be represented~~ be represented as too draconian for a Constitutional régime (see paragraph 4 of Y.E's despatch No. 304 of April 7th. to F.O.).

I think that these considerations should be represented to the F.O. It is as well to enter into such a far reaching conflict without any appearance of unreasonableness.

23rd. April, 1928.

مرفق ٢٣ - ب

مراسلة من اللورد لويد يطالب بإسقاط قانون التجمهر مبررا ذلك بأن:» قانون ١٩٢٣ يناسب أهدافنا... وفي إنجلترا سيكون من الصعب أن نبرر للجمهور الديمقراطي الإنجليزي أهمية أن يحتفظ الإنذار بقانون يناقض تماماً الروح الديمقراطية مثل قانون ١٩١٤ الذي اصطلك في عهد مستبد وبروح مستبدة.

ينضم مركز القاهرة لدارسات حقوق الإنسان لكافة الأصوات المطالبة بفتح دار الوثائق المصرية للجمهور وإتاحة حرية الإطلاع فيها. كما يتضامن مع المطالبين بحرية تداول المعلومات ووضع قواعد تتوافق مع المعايير الدولية للإطلاع على الوثائق وأرشفتها، تشجيعًا للبحث العلمي في كل فروع العلوم الاجتماعية والطبيعية.