

سبيل الخلاص

من الامتيازات الأجنبية

للدكتور عبد الرزاق أحمد السنهوري
الأستاذ بكلية الحقوق

— ١ —

قد لا يكون هذا الموضوع الذي أعالجه وثيق الاتصال بالموضوعات الأدبية والعلمية التي اعتاد كتاب الرسالة أن يطالعوا بها قراءها. ولكني مع ذلك لا أنردد في أن أرسل بمقال هذا إلى الرسالة. فإن مسألة الامتيازات الأجنبية أصبحت في هذه الأيام من أكبر المسائل خطراً وأشدّها تعقداً. والرسالة تسع جوانبها لكل مسألة تشغل الرأي العام.

وما بي أن أعالج الامتيازات الأجنبية من نواحيها المألوفة : الامتيازات جائرة ، لا يتفق أصلها التاريخي مع حقيقتها الواقعة ، لا يصح أن تستسيغامة لها حظ من الكرامة ، لا يجوز التواني عن المطالبة بإلغائها ، بل هي قد سقطت بتغير الظروف طبقاً لمبادئ القانون الدولي المعروفة. كل هذا أصبح معروفاً مستقراً في الأنعام. وإنما يعني أن أتلس سبيلاً عملياً إلى التخلص من هذه الامتيازات.

وإنه ليدولى ضرورياً أن تكون للحكومة المصرية خطة مرسومة للتخلص من الامتيازات الأجنبية. أما ترك الأمر للظروف فليس بمتج شياً ولا يتفق مع ما لمسألة الامتيازات من الخطر في حياة الأمة. وعندي أن هذه المسألة لا تقل في الأهمية عن مسألة الاحتلال الإنجليزي للبلاد. فالتخلص من الاحتلال مع بقا الامتيازات لا يفيد كثيراً ، إذ نبقى مقيدون في أهم مقدمات السيادة الداخلية للدولة . التشريع والقضاء والإدارة - فلا يصح إذن في مسألة لها هذه الأهمية أن تترك أنفسنا نسوقنا المصادقات وتسيطر علينا الحوادث. ولقد شامت المصادقة أن يتنحى رئيس إحدى الدوائر في محكمة مصر المختلطة عن نظر إحدى القضايا ، فترتب على هذا التبعي هذه الأزمة الحالية التي لا تزال تخوض غمارها وإلى

لأخشي ، ونحن نعتمد على المصادقات ، أن تصرف عن هذه المسألة الحيوية بمجرد انتهاء المناسبات التي دعت إلى الاشتغال بها. فكم سبق هذه الأزمات شغلت الرأي العام قليلاً أو كثيراً ، ثم مالبث أن انصرف عنها ، ولم يعد يذكرها ، حتى تعود المصادقة المحضة للعودة إليها. ثم إنني لأخشي أن تقتصر الحكومة المصرية في معالجة هذه المسألة الخطيرة ، على ناحية أو ناحيتين منها ، مكتفية بما ساقته المصادقات أمامها من المشاكل ، فتفاوض في رياسة الدوائر أو في مسألة اللثة العربية ، أو في غير ذلك من المسائل التفصيلية. وما هذه وغيرها إلا أعراض لمرض مستحكم ، لا تجدي فيه معالجة الأعراض دون استئصال موطن الداء. يجب أن يكون للحكومة المصرية خطة شاملة عامة لمعالجة مسألة الامتيازات في مجموعها. وهذا ما جعلني أدلى برأيي في هذا الموضوع الخطير ، وأدعو رجال القانون إلى الإدلاء بأرائهم ، حتى تتمحص الآراء ، فترسم أمامنا الخطة العملية لتخليص البلاد من هذه النكبة.

لا يجوز أن ننسى أن مسألة الامتيازات لها جانب سياسي غير جانبها القانوني. وقد يكون هذا الجانب السياسي هو أشد الجانبين استعصاء على الحل. وكل محاولة ترمي إلى إيجاد حل عادل للمسألة ، ولا تبدأ بمعالجتها من جانبها السياسي ، مقضى عليها بالفشل. انجلترا تزعم لنفسها حق حماية المصالح الأجنبية في مصر. وقد تقدمت بهذه الدعوى في مشروع ملتر ، وفي تصريح ٢٨ فبراير ، وفي مشروع كيرزون ، وفي كل المشروعات التي تلتها. وقد كانت تفرع على هذه الدعوى أخرى لا تقل عنها اتقاصاً لسيادة البلاد : كانت تطلب أن تأخذ من مصر تفويضاً تتولى بمقتضاه مفاوضة الدول ذوات الامتيازات. ثم نزلت عن هذه الدعوى عند المفاوضات التي دارت مع المرحوم ثروت باشا. ويظهر أنها أخذت تفكر أخيراً في الرجوع ثانية إلى هذه الدعوى.

فهنالك أمران يجب الاحتراز منهما في أية محاولة تقدم عليها لحل مشكلة الامتيازات : (أولاً) ألا نعطي لانجلترا سبيلاً لمفاوضة الدول ذوات الامتيازات. فإن المعاهدات التي تقوم عليها الامتيازات الأجنبية قد ورننا ببعضها عن تركيا وعقدنا البعض الآخر مع الدول. قيام انجلترا بالمفاوضة ليس منناه الاتسليمنا بدعواها حماية المصالح الأجنبية. وإلا فإن الوضع الطبيعي للمسألة يقتضي ألا يكون تعديل هذه المعاهدات أو إلغاؤها إلا

يتنص ان يكون للحكومة سند من الشعب ، والحكومة التي تفقد هذا السند ليس أمامها الا أن ترمي في أحضان إنجلترا ، فتجزع على البلاد نكبة أشد وبالا من نكبة الامتيازات .
وهانحن أولا . تفصل ما أجملاه ، ونقسم السير في الطريق الذي نقترحه الى خطوات :

الخطوة الاولى

تصدر الحكومة المصرية مرسوما بالغاء المحاكم المختلطة طبقا لقانون نمرة ٢٨ سنة ١٩٢١ . وتشر هذا المرسوم في الجريدة الرسمية ، حتى يكون الالغاء نافذا بعد ستة من نشره

الخطوة الثانية

بعد نشر هذا المرسوم تدعو الحكومة المصرية الدول ذوات الامتيازات الى الدخول معها في مفاوضات بشأن تنظيم الحالة التي ستجد عقب إلغاء المحاكم المختلطة

ونحن نشدد في استصدار المرسوم بالغاء المحاكم المختلطة ونشره قبل الدخول في مفاوضات مع الدول ، لأن هذا هو السبيل لأقناع هذه الدول بأن الحكومة المصرية ومن ورائها الأمة تريد لها ، قد عقدت العزم على السير في طريقها ، ولولم تود المفاوضات الى اتفاق ، وان مصير المحاكم المختلطة قد أصبح محتوما ، فلا مناص من إلغاء هذه المحاكم مهما كانت نتيجة المفاوضات . وفي هذا معنى خطير لا يفوت الدول ، ولا يمكن إلا أن يكون مؤثرا في سير المفاوضات .
وتكون الدعوة الى المفاوضات مصحوبة بمذكرة تبين فيها الحكومة المصرية الاسس التي تترجها لأقامة النظام الجديد الذي يعقب إلغاء المحاكم المختلطة :

وفي رأينا أن تكون هذه الاسس مبنية على دعائم ثلاث :
(أولا) إيجاد عام جديدة تحمل محل المحاكم المختلطة : ولكنها تختلف عنها اختلافا كبيرا من حيث تقوية العنصر المصرى فيها ، فهي ستكون محاكم مصرية قانونا وعصلا ، (ثانيا) استرداد ما فقدته الدولة المصرية من حقوقها التي لا تأبأها عليها نفس الامتيازات حسب وضعها الاصلى ، كحقها في سن تشريعات عقارية ولوائح بوليس تسرى على الاجانب دون موافقة الدول . واسترداد الحقوق التي انتكرتها عليها المحاكم المختلطة الحالية من طريق التوسع في تفسير

بمعاهدات تكون مصر طرفا فيها . ولا يمنع هذا من تلبس معونة إنجلترا ووساطتها الودية في المفاوضات التي تقوم بها الحكومة المصرية مع الدول ، والفرق كبير بين أن تبذل إنجلترا وساطتها لتأييد جهودنا وبين أن تكون هي الطرف المفاوض . (ثانيا) أن تلقى بنا رغبتنا الملحة في التخلص من الامتيازات فيما هو أشد خطرا منها . فإدامت إنجلترا على دعواها من حماية المصالح الأجنبية ، فإن أى حل توافق عليه يكون من شأنه تأييد هذه الدعوى وتدعيمها . فالواجب إذن أن ننظر في المسألة من أساسها ، وأن نقدم معالحة دعوى إنجلترا في حماية المصالح الأجنبية على معالجة الامتيازات ، ولا نحاول الثانية قبل أن تنتهى من الأولى . وإلا فإن التسليم لإنجلترا بحماية الاجانب في مصر انتقام خطير من سيادة البلاد ، وفتح الباب لتدخل الانجليز في شئوننا الداخلية .

نرى عما تقدم أن المساعي التي تبذلها مصر في إلغاء الامتيازات الأجنبية يجب أن تكون مسبوقه بنظام تام مع إنجلترا ، على أن تعديل هذه الامتيازات أو إلغاؤها لا يكون الاعلى أساس أن تسترد مصر حقوق سيادتها التي انتقصت منها هذه الامتيازات ؛ لا أن تنتقل هذه الحقوق الى إنجلترا . فإذا تم هذا النظام ، سواء أكان ذلك في مفاوضات خاصة شاملة لحل المسألة المصرية في مجموعها ، أم في مفاوضات خاصة بهذه المسألة إذا لم يتأ السبيل لمفاوضات عامة . يمكن بعد ذلك نفس السبيل العملى للوصول الى إلغاء الامتيازات .

ونحن نقترح سبيلا عمليا يكون سيرنا فيه مقررا بالحكمة ، فلا نتخذ تدبيرا إلا اذا دعت اليه الضرورة . نحاول أولا النظام مع الدول ذوات الامتيازات أنفسهم على تعديل النظام الحالى للامتيازات ، فقد أصبح هذا النظام يصطدم مع الكرامة والمعادلة والمصلحة . فإن لم تفلح عرضنا على إنجلترا أن تؤيدنا في إلغاء الامتيازات باعلان يصدر من جانبنا ، بشرط ألا يجهل من هذا التأييد وسيلة لتثبيت دعواها في حماية المصالح الأجنبية ؛ فإن لم نفلح أخذنا على أنفسنا مسؤولية إلغاء المحاكم المختلطة والغاء الامتيازات معاً ، أو الاقتصار على إلغاء النظام الأول دون الثانى . ونقترض في كل هذا أن الشعب المصرى يؤيد الحكومة التي تتولى اتخاذ هذه التدابير ، إذ لا يجوز لاية حكومة مصرية لا تحوز ثقة الشعب أن تقدم على إلغاء الامتيازات ، فإن الإقدام على هذا الأمر الخطير

أن ترفع الأمر الى محكمة لاهى . أما فيما يتعلق بالتشريع المالى فلا يجوز الجمعية العمومية أن تعترض على ضريبة تفرض إلا اذا أخلت بالمساواة فيما بين الاجانب ، أو فيما بينهم وبين المصريين ، عدا الضرائب الخاصة بالاجانب التى يكون لها نظير فى البلاد المتدنية . ولا يعتبر إخلالا بالمساواة أن تفرض ضريبة على جميع السكان ، حتى لو تبين أن عبء هذه الضريبة يقع على عاتق الاجانب أكثر مما ينقل كاهل المصريين ، بسبب أنها تتناول أعمالا يغلب فيها العنصر الأجنبى كالشركات . وإذا اعترضت الجمعية العمومية على تشريع مالى لانه لا يحقق المساواة المطلوبة ، كان للحكومة المصرية أن ترفع الأمر الى محكمة لاهى . ويستثنى من الاحكام المتقدمة ما يأتى :

(١) أى تشريع يعدل أو يلغى حكما من احكام هذه الملعدة ، فهذا لا يكون نافذا على الاجانب ذوى الامتياز الا بعد الاتفاق مع دولهم على ذلك

(٢) التشريع الخاص بعقار ، بما فيه الضرائب العقارية ، فهذا يكون نافذا على الاجانب دون حاجة الى عرضه على الجمعية العمومية لمحكمة الاستئناف المختلطة

(٣) لوائح البوليس التى تفرض عقوبة لا تزيد على عقوبة الخالفة ، وهذه أيضا تكون نافذة دون حاجة الى عرضها على الجمعية العمومية . وغنى عن البيان أن التشريعات التى تطبقها المحاكم المختلطة الحالية (كالتقنيات الستة المعروفة) تعتبر تشريعات نافذة دون حاجة الى عرضها على الجمعية العمومية ، إلا إذا رأت الحكومة المصرية تعديل هذه التشريعات (وستظهر ضرورة ذلك بنوع خاص فى القانون الجنائى وقانون الاجراءات الجنائية وعند تنقيح القانون المدنى) ، وفى هذه الحالة تعرض التعديلات التى يراد ادخالها على الجمعية العمومية على النحو الذى يبينه فيما تقدم .

هذه هي المقترحات الخاصة بالتشريع ، وتولى الآن تقريرها . فهى قسمان : قسم أقرته إنجلترا فى المقترحات التى عرضتها على مصر عند ما دارت المفاوضات المختلفة بين الدولتين . (١) وقد ورد ذكر

اختصاصها توسعا لايستغنى الخلق القانونى الصحيح . ثم استرداد الحقوق التى انكرتها المحاكم المختلطة ، لا من طريق التوسع فى التفسير ، بل من طريق خرق التقاليد القضائية أو النصوص القانونية الصريحة . فاز المحاكم المختلطة ، وهى بحقل الامتيازات الاجنبية فى مصر قد عملت على تقوية الامتيازات من هذه الطرق المختلفة . توسعت فى تفسير النصوص لخمليها مالا تحمله ، كما فعلت فى نظرية الصالح المختلط وفى تفسير معنى الاجنبى . ثم خرقت التقاليد القضائية بانكارها على القاضى المصرى أن يتولى رئاسة دائرة هو أقدم أعضائها ، دون أن يكون هناك فى القانون ما يمنه . من ذلك . ولجأت أخيرا الى انكار النصوص الصريحة ، كما فعلت عندما أنكرت على اللغة العربية أن تكون لغة رسمية تطبق بها الاحكام ويجرى بها التقاضى .

(ثالثا) توقيت النظام الجديد الذى يحل محل النظام القديم ، حتى يتهاى انصر فى الوقت المناسب أن تخلص من هذا النظام الجديد أيضا كما تخلصت من النظام الذى سبقه ، ولا يكون فى البلاد الا نظام واحد فى التشريع والقضاء يسرى على جميع سكان مصر .

وتطبيقا لذلك نرى أن ندعو الحكومة المصرية الدول لعقد معاهدة يكون من حق الحكومة المصرية إنهاؤها بإعلان يصدر من جانبها بعد ستة من تاريخ نشر هذا الاعلان . وفى حالة إنهاء المعاهدة لا يمتد النظام الحالى للمحاكم المختلطة بل يعتبر هذا النظام قد انقضى بصفة نهائية . وتتناول المعاهدة جوانب ثلاثة : التشريع والقضاء والادارة

١ - التشريع

ينص فى المعاهدة على أن التشريع المصرى يكون نافذا على الاجانب ، بما فيه التشريع المالى ، اذا مضى ثلاثون يوما من عرض هذا التشريع على الجمعية العمومية لمحكمة الاستئناف المختلطة الجديدة (وستبين تشكيلها فيما بعد) دون أن تقدم هذه الجمعية اعتراضا على التشريع المذكور . ولا يجوز الاعتراض على أى تشريع سوى الا اذا كان هذا التشريع يتضمن مبادئ تتنافى مع المبادئ العامة التى يقرها العالم المتحدين فى التشريع بتأنيلا يخل بالعدالة . وتبين الجمعية العمومية المسائل التى لاحظت فيها هذا التناقض . فاذا اقتضت الحكومة المصرية بوجهة نظر الجمعية العمومية لا يكون التشريع نافذا على الاجانب ذوى الامتياز ، وإن لم يقتضى كان لها

(١) تبحث هذه المقترحات بحثا مستفيضا فى المقدمة التى وضعتها لكتاب « الامتيازات الاجنبية » لمؤلفه الاستاذ محمد عبد القادر (لجنة التأليف والترجمة والنشر سنة ١٩٣٠)

أم غير مالية . وذلك أن الأجانب لم يسمح لهم قانوناً بتملك عقار في مصر إلا على أساس فرمان العثماني الصادر في سنة ١٨٦٧ ، وقد اشترط هذا فرمان في تملك الاجنبي للعقار ان يخضع للقوانين واللوائح التي يخضع لها الرعايا العثمانيون ، وأن يدفع جميع التكاليف والضرائب التي تجب أو يمكن أن تجب في المستقبل على العقارات في المدن أو في القرى ، تحت أي شكل كانت ، وبأي اسم سميت . فمن حق مصر ان تسترد هذا الحق الضائع ، فان اغتصابه من خرق للامتيازات الأجنبية نفسها التي يحتج بها الأجانب علينا (١) وكذلك الأمر في لوائح البوليس ، فقد كان لمصر سن هذه اللوائح ، وكانت تسرى على الأجانب قبل وجود المحاكم المختلطة نفسها . وتأييد هذا الحق بنص المادة العاشرة من القانون المدني المختلط ، ونص المادتين ٣٣١ و ٣٤٠ من القانون الجنائي المختلط (٢)

(تمت بحث في المند القديم) عبد الرزاق السنهوري

(١) وقد كان من الممكن أن تستلص مصر بمقتضى فرض أية ضريبة ، عقارية على الأجانب ، دون الرجوع الى الجمعية العمومية مادامت هذه ضريبة غير مجسفة . فان الامتيازات الأجنبية لا تأتي علينا هذا الحق ، لأن الأجانب لم يعطوا بموجب هذه الامتيازات من الضرائب التي يتحملون فيها مع الأهالي ، بل من الضرائب التي يفرجون بها وحدهم ، كالجزية التي تجب من غير المسلمين (أنظر مقدمة كتاب الامتيازات الأجنبية ، المنشور إليها ص ٤٣)

(٢) أنظر كتاب الأستاذ لامبا (Lamba) في الحالة القانونية للأجانب في مصر . باريس سنة ١٨٩٠ ص ٢١٢ - ص ٢٢٨ .

الامتيازات الأجنبية

للاستاذ محمد عبد الباري

وهو بحث على قيم في أصل الامتيازات الأجنبية وعلاقتها بمصر ومناقشتها من الوجهة القانونية والاجتماعية والاقتصادية في أسلوب سهل يفهمه جمهور القراء

يطلب من لجنة التأليف والترجمة والنشر ومن المكاتب الشهيرة وثمنه ١٥ قرشا

ذلك في المذكرة البريطانية المتعلقة بالامتيازات في المفاوضات التي دارت بين المستر هندرسون ومحمد محمود باشا إذ جاء فيها ما يأتي : « وما يكون مستعداً للاتفاق على أن تقوم الجمعية العمومية للمحاكم المختلطة في المستقبل بإبداء حل موافقة لازمة لتطبيق التشريع المصري ، ومن ضمنه التشريع المالي ، على الأجانب ، إلا في حالة التشريع الخاص بتشكيل المحاكم المختلطة وتحديد اختصاصاتها ، فانه لا ينفذ إلا بموافقة الدول عليه . ويكون على الجمعية العمومية للمحاكم المختلطة أن تثبت من أن التشريع المشار اليه لا يناقض المبادئ التي يجري العمل بموجبها عادة في التشريع الحديث الذي يسرى على الأجانب . وأنه فيما يتعلق بوجه خاص بأى تشريع ذي صفة مالية لا يوجد تمييز غير عادل ضد الأجانب بما فيهم الشركات الأجنبية ، (أنظر الكتاب الأخضر الخاص بهذه المفاوضات ص ١٠) . ومن هذا يتبين أننا لم نأت بمجديد إلا في شيء واحد . فالمذكرة البريطانية تشترط موافقة الجمعية العمومية على كل تشريع مصري يراد سريانه على الأجانب ، أما نحن فنكتفي بعدم اعتراض هذه الجمعية على التشريع المقدم اليها . والفرق ما بين الأمرين ظاهر ، ففي الحالة الأولى يجب ان تكون هناك أغلبية توافق على التشريع حتى يسرى على الأجانب ، أما في الحالة الثانية فيجب ان تكون هناك أغلبية تعترض على التشريع حتى لا يسرى على الأجانب ، فإذا انقسمت الجمعية في أمر تشريع الى فريقين متساويين في العدد ، لم يدر التشريع على الأجانب في الحالة الأولى وسرى في الحالة الثانية . ولا يخفى ما لهذا الأمر من الأهمية إذا لوحظ أن نصف أعضاء الجمعية العمومية يجب ان يكون من المصريين كما سنبين ذلك فيما يلي . أما فيما يتعلق برفع الأمر الى محكمة لاهاي ، فهذا هو المبدأ الذي تقرر في المفاوضات التي دارت بين إنجلترا ومصر .

والقسم الثاني من هذه المقترحات جديد ، وهو خاص بالتشريع التقارى وبلوائح البوليس . هذه تشريعات نريد ان نسترد فيها حقوق مصر الضائعة . فان للشرع المصري حتى بمقتضى الامتيازات الأجنبية ، الحق في أن يسن قوانين تسرى على الأجانب ، دون حاجة لموافقة الدول أو لموافقة الجمعية العمومية لمحكمة الاستئناف المختلطة ، إذا كانت هذه القوانين خاصة بالعقارات في مصر ، سواء أكانت هذه القوانين مالية (أى تفرض ضريبة عقارية)