سبيل الخلاص
من الامتيازات الأجنبية

للدكتور عبد الرزاق أحمد السنهوري
الأستاذ بكلية الحقوق

— ١ —

قد لا يكون هذا الموضوع الذى أعالجه وثيق الاتصال بالموضوعات الأدبية والعلمية التى اعتاد كتاب الرسالة أن يطالعوا بها قراءها. ولكنى مع ذلك لا أتردد فى أن أرسل بمقالى هذا إلى الرسالة. فان مسألة الامتيازات الأجنبية أصبحت فى هذه الأيام من أكبر المسائل خطرا وأشدها تعقداً. والرسالة تتسع جوانبها لكل مسألة تشغل الرأى العام.

وما لى أن أعالج الامتيازات الاجنبية من نواحيها المألوفة: الامتيازات جائرة، لا يتفق أصلها التاريخى مع حقيقتها الواقعة، لا يصح أن تستسيغها امة لها حظ من الكرامة، لا يجوز التوانى عن المطالبة بالغائها، بل هى قد سقطت بتغير الظروف طبقا لمبادىء القانون الدولى المعروفة. كل هذا أصبح معروفا مستقراً فى الأذهان. وإنما يعنينى أن أتلمس سبيلا عمليا إلى التخلص من هذه الامتيازات.

وإنه ليبدو لى ضروريا أن تكون للحكومة المصرية خطة مرسومة للتخلص من الامتيازات الأجنبية. أما ترك الأمر للظروف فليس بمنتج شيئا ولا يتفق مع ما لمسألة الامتيازات من الخطر فى حياة الأمة. وعندى أن هذه المسألة لا تقل فى الاهمية عن مسألة الاحتلال الانجليزى للبلاد. فالتخلص من الاحتلال مع بقاء الامتيازات لا يفيد كثيراً، إذ تبقى مقيدين فى أهم مقدمات السيادة الداخلية للدولة. التشريع والقضاء والادارة - فلا يصح إذن فى مسألة لها هذه الاهمية أن نترك أنفسنا تسوقنا المصادفات وتسيطر علينا الحوادث. ولقد شاءت المصادفة أن يتنحى رئيس إحدى الدوائر فى محكمة مصر المختلطة عن نظر إحدى القضايا، فترتب على هذا التنحى هذه الأزمة الحالية التى لا نزال نخوض غمارها وإنى لأخشى، ونحن نعتمد على المصادفات، أن تنصرف عن هذه المسألة الحيوية بمجرد انتهاء المناسبات التى دعت إلى الاشتغال بها. فكم سبق هذه الازمة أزمات شغلت الرأى العام قليلا أو كثيرا، ثم مالبث أن انصرف عنها، ولم يعد يذكرها، حتى تعوده المصادفة المحضة للعودة اليها. ثم إنى لأخشى أن تقتصر الحكومة المصرية فى معالجة هذه المسألة الخطيرة، على ناحية أو ناحيتين منها، مكتفية بما ساقته المصادفات أمامها من المشاكل، فتفاوض فى رياسة الدوائر أو فى مسألة اللغة العربية، أو فى غير ذلك من المسائل التفصيلية. وما هذه وغيرها إلا أعراض لمرض مستحكم، لا تجدى فيه معالجة الأعراض دون استئصال موطن الداء. يجب أن يكون للحكومة المصرية خطة شاملة عامة لمعالجة مسألة الامتيازات فى مجموعها. وهذا ما جعلنى أدلى برأيى فى هذا الموضوع الخطير، وأدعو رجال القانون إلى الادلاء بآرائهم، حتى تتمحص الآراء، فترتسم أمامنا الخطة العملية لتخليص البلاد من هذه النكبة.

لا يجوز أن ننسى أن مسألة الامتيازات لها جانب سياسى غير جانبها القانونى. وقد يكون هذا الجانب السياسى هو أشد الجانبين استعصاء على الحل. وكل محاولة ترمى إلى إيجاد حل عادل للمسألة، ولا تبدأ بمعالجتها من جانبها السياسى، مقضى عليها بالفشل. انجلترا تزعم لنفسها حق حماية المصالح الأجنبية فى مصر. وقد تقدمت بهذه الدعوى فى مشروع ملنر، وفى تصريح ٢٨ فبراير، وفى مشروع كيرزون، وفى كل المشروعات التى تلته. وقد كانت تفرع على هذه الدعوى دعوى أخرى لا تقل عنها انتقاصا لسيادة البلاد: كانت تطلب أن تأخذ من مصر تفويضا تتولى بمقتضاه مفاوضة الدول ذوات الامتيازات. ثم نزلت عن هذه الدعوى عند المفاوضات التى دارت مع المرحوم ثروت باشا. ويظهر أنها أخذت تفكر أخيرا فى الرجوع ثانية الى هذه الدعوى.

فهناك أمران يجب الاحتراز منهما فى أية محاولة تقدم عليها لحل مشكلة الامتيازات: (أولا) ألا نعطى لانجلترا سبيلا لمفاوضة الدول ذوات الامتيازات. فان المعاهدات التى تقوم عليها الامتيازات الأجنبية قد ورثنا بعضها عن تركيا وعقدنا البعض الآخر مع الدول. فقيام انجلترا بالمفاوضة ليس معناه الا تسليما منا بدعواها حماية المصالح الأجنبية. وإلا فان الوضع الطبيعى للمسألة يقتضى الا يكون تعديل هذه المعاهدات أو إلغاؤها إلا

بمعاهدات تكون مصر طرفا فيها . ولا يمنع هذا من تلمس معونة انجلترا ووساطتها الودية فى المفاوضات التى تقوم بها الحكومة المصرية مع الدول ، والفرق كبير بين أن تبذل انجلترا وساطتها لتأييد جهودنا وبين أن تكون هى الطرف المفاوض . (ثانيا) أن تلقى بنا رغبتنا الملحة فى التخلص من الامتيازات فيما هو أشد خطرا منها . فادامت انجلترا على دعواها من حماية المصالح الأجنبية ، فان أى حل توافق عليه يكون من شأنه تأييد هذه الدعوى وتدعيمها . فالواجب إذن أن ننظر فى المسألة من أساسها ، وأن نقدم معالجة دعوى انجلترا فى حماية المصالح الأجنبية على معالجة الامتيازات ، ولا نحاول الثانية قبل أن ننتهى من الأولى . وإلا فان التسليم لانجلترا بحماية الاجانب فى مصر انتقاص خطير من سيادة البلاد ، وفتح الباب لتدخل الانجليز فى شؤوننا الداخلية .

نرى مما تقدم أن المساعى التى تبذلها مصر فى إلغاء الامتيازات الأجنبية يجب أن تكون مسبوقة بتفاهم تام مع انجلترا ، على أن تعديل هذه الامتيازات أو إلغاءها لا يكون الا على أساس أن تسترد مصر حقوق سيادتها التى انتقصت منها هذه الامتيازات ؛ لا أن تنتقل هذه الحقوق الى انجلترا . فاذا تم هذا التفاهم ، سواء أكان ذلك فى مفاوضات عامة شاملة لحل المسألة المصرية فى مجموعها ، أم فى مفاوضات خاصة بهذه المسألة إذا لم يتهيأ السبيل لمفاوضات عامة . يمكن بعد ذلك تلمس السبيل العملى للوصول الى إلغاء الامتيازات .

ونحن نقترح سبيلا عمليا يكون سيرنا فيه مقرونا بالحكمة ، فلا نتخذ تدبيرا إلا اذا دعت اليه الضرورة . نحاول اولا التفاهم مع الدول ذوات الامتيازات أنفسها على تعديل النظام الحالى للامتيازات ، فقد أصبح هذا النظام يصطدم مع الكرامة والعدالة والمصلحة . فان لم تفلح عرضنا على انجلترا ان تؤيدنا فى الغاء الامتيازات باعلان يصدر من جانبنا ، بشرط ألا نجعل من هذا التأييد وسيلة لتثبيت دعواها فى حماية المصالح الأجنبية ؛ فان لم نفلح أخذنا على أنفسنا مسئولية إلغاء المحاكم المختلطة والغاء الامتيازات معاً ، أو الاقتصار على إلغاء النظام الأول دون الثانى . ونفترض فى كل هذا أن الشعب المصرى يؤيد الحكومة التى تتولى اتخاذ هذه التدابير ، إذ لا يجوز لأية حكومة مصرية لا تحوز ثقة الشعب أن تقدم على الغاء الامتيازات ؛ فان الاقدام على هذا الأمر الخطير يقتضى ان يكون للحكومة سند من الشعب ، والحكومة التى تفقد هذا السند ليس أمامها الا أن ترتمى فى أحضان انجلترا ، فتجر على البلاد نكبة أشد وبالا من نكبة الامتيازات .

وهانحن أولاء نفصل ما أجملناه ، ونقسم السير فى الطريق الذى نقترحه الى خطوات :

الخطوة الاولى

تستصدر الحكومة المصرية مرسوما بالغاء المحاكم المختلطة طبقا لقانون نمرة ٢٨ سنة ١٩٢١ . وتنشر هذا المرسوم فى الجريدة الرسمية ، حتى يكون الالغاء نافذا بعد سنة من نشره

الخطوة الثانية

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

ونحن نشدد فى استصدار المرسوم بالغاء المحاكم المختلطة ونشره قبل الدخول فى مفاوضات مع الدول ، لأن هذا هو السبيل لاقناع هذه الدول بأن الحكومة المصرية ومن ورائها الأمة تؤيدها ، قد عقدت العزم على السير فى طريقها ، ولو لم تؤد المفاوضات الى اتفاق ، وان مصير المحاكم المختلطة قد أصبح محتوما ، فلا مناص من إلغاء هذه المحاكم مهما كانت نتيجة المفاوضة . وفى هذا معنى خطير لا يفوت الدول ، ولا يمكن إلا أن يكون مؤثرا فى سير المفاوضات .

وتكون الدعوة الى المفاوضة مصحوبة بمذكرة تبين فيها الحكومة المصرية الأسس التى تقترحها لاقامة النظام الجديد الذى يعقب إلغاء المحاكم المختلطة :

وفى رأينا أن تكون هذه الأسس مبنية على دعائم ثلاث : (أولا) ايجاد محاكم جديدة تحل محل المحاكم المختلطة ، ولكنها تختلف عنها اختلافا كبيرا من حيث تقوية العنصر المصرى فيها ، فهى ستكون محاكم مصرية قانونا وعملا ، (ثانيا) استرداد ما فقدته الدولة المصرية من حقوقها التى لا تأباها عليها نفس الامتيازات حسب وضعها الأصلى ، كحقها فى سن تشريعات عقارية ولوائح بوليس تسرى على الاجانب دون موافقة الدول . واسترداد الحقوق التى انكرتها عليها المحاكم المختلطة الحالية من طريق التوسع فى تفسير

اختصاصها توسعا لايسيغه المنطق 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 . فان المحاكم المختلطة ، وهى بمعقل الامتيازات الاجنبية فى مصر قد عملت على تقوية الامتيازات من هذه الطرق المختلفة . توسعت فى تفسير النصوص فحملتها مالا تحتمله ، كما فعلت فى نظرية الصالح المختلط وفى تفسير معنى الاجنبى . ثم خرقت التقاليد القضائية بانكارها على القاضى المصرى أن يتولى رياسة دائرة هو أقدم أعضائها ، دون أن يكون هناك فى القانون مايمنعه من ذلك . ولجأت أخيراً الى انكار النصوص الصريحة ، كما فعلت عندما أنكرت على اللغة العربية أن تكون لغة رسمية تنطق بها الاحكام ويجرى بها التقاضى .

(ثالثا) توقيت النظام الجديد الذى يحل محل النظام القديم ، حتى يتهيأ لمصر فى الوقت المناسب أن تتخلص 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 تدعو الحكومة المصرية الدول لعقد معاهدة يكون من حق الحكومة المصرية إنهاؤها بأعلان يصدر من جانبها بعد سنة من تاريخ نشر هذا الاعلان . وفى حالة إنهاء المعاهدة لايعود النظام الحالى للمحاكم المختلطة بل يعتبر هذا النظام قد الغى 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 مصرى الا اذا كان هذا التشريع يتضمن مبادىء تتنافى مع المبادىء العامة التى يقرها العالم المتمدين فى التشريع تنافيا يخل بالعدالة . وتبين الجمعية العمومية المسائل التى لاحظت فيها هذا التنافى . فاذا اقتنعت الحكومة المصرية بوجهة نظر الجمعية العمومية لا يكون التشريع نافذا على الاجانب ذوى الامتياز ، وإن لم تقتنع كان لها أن ترفع الأمر الى محكمة لاهاى . 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 بالأجانب التى يكون لها نظير فى البلاد المتمدينة . ولا يعتبر إخلالا بالمساواة أن تفرض ضريبة على جميع السكان ، حتى لو تبين أن عبء هذه الضريبة يقع على عاتق الأجانب أكثر مما يثقل كاهل المصريين ، بسبب أنها تتناول أعمالا يغلب فيها العنصر الأجنبى كالشركات . واذا اعترضت الجمعية العمومية على تشريع مالى لانه لا يحقق المساواة المطلوبة ، كان للحكومة المصرية أن ترفع الأمر الى محكمة لاهاى . ويستثنى من الاحكام المتقدمة ما يأتى :

(١) أى تشريع يعدل أو يلغى حكما من أحكام هذه المعاهدة ، 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 الأجانب دون حاجة الى عرضه على الجمعية العمومية لمحكمة الاستئناف المختلطة

(٣) لوائح البوليس التى تفرض عقوبة لاتزيد على عقوبة المخالفة ، وهذه أيضا تكون نافذة دون حاجة الى عرضها على الجمعية العمومية . وغنى عن البيان أن التشريعات التى تطبقها المحاكم المختلطة الحالية (كالتقنينات 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) ، ففى هذه الحالة تعرض التعديلات التى يراد ادخالها على الجمعية العمومية على النحو الذى بيناه فيما تقدم .

هذه هى المقترحات الخاصة بالتشريع ، ونتولى الآن تبريرها . فهى قسمان : قسم أقرته انجلترا فى المقترحات التى عرضتها على مصر عند ما دارت المفاوضات المختلفة بين الدولتين . (١) وقد ورد ذكر

---

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

ذلك فى المذكرة البريطانية المتعلقة بالامتيازات فى المفاوضات التى دارت بين المستر هندرسون ومحمد محمود باشا إذ جاء فيها ما يأتى : « وسأكون مستعداً للاتفاق على أن تقوم الجمعية العمومية للمحاكم المختلطة فى المستقبل بابداء كل موافقة لازمة لتطبيق التشريع المصرى ، ومن ضمنه التشريع المالى ، على الأجانب ، الا فى حالة التشريع الخاص بتشكيل المحاكم المختلطة وتحديد اختصاصاتها ، فانه لاينفذ الا بموافقة الدول عليه . ويكون على الجمعية العمومية للمحاكم المختلطة أن تثبت من أن التشريع المشار اليه لا يناقض المبادئ التى يجرى العمل بموجبها عادة فى التشريع الحديث الذى يسرى على الاجانب . وأنه فيما يتعلق بوجه خاص بأى تشريع ذى صفة مالية لايوجد تمييز غير عادل ضد الأجانب بما فيهم الشركات الاجنبية » (انظر الكتاب الأخضر الخاص بهذه المفاوضات ص ١٠) . ومن هذا يتبين أننا لم نأت بجديد الا فى شىء واحد . فالمذكرة البريطانية تشترط موافقة الجمعية العمومية على كل تشريع مصرى يراد سريانه على الاجانب ، أما نحن فنكتفى بعدم اعتراض هذه الجمعية على التشريع المقدم اليها . والفرق مابين الأمرين ظاهر ، ففى الحالة الأولى يجب ان تكون هناك أغلبية توافق على التشريع حتى يسرى على الاجانب ، أما فى الحالة الثانية فيجب ان تكون هناك أغلبية تعترض على التشريع حتى لايسرى على الاجانب ، فاذا انقسمت الجمعية فى أمر تشريع الى فريقين متساويين فى العدد ، لم يسر التشريع على الأجانب فى الحالة الأولى وسرى فى الحالة الثانية . ولايخفى ماهذا الأمر من الأهمية إذا لوحظ أن نصف أعضاء الجمعية العمومية يجب ان يكون من المصريين كما سنبين ذلك فيما يلى . أما فيما يتعلق برفع الأمر الى محكمة لاهاى ، فهذا هو المبدأ الذى تقرر فى المفاوضات التى دارت بين انجلترا ومصر .

والقسم الثانى من هذه المقترحات جديد ، وهو خاص بالتشريع العقارى وبلوائح البوليس . هذه تشريعات نريد ان نسترد فيها حقوق مصر الضائعة . فان للشرع المصرى حتى بمقتضى الامتيازات الأجنبية ، الحق فى أن يسن قوانين تسرى على الاجانب ، دون حاجة لموافقة الدول أو لموافقة الجمعية العمومية لمحكمة الاستئناف المختلطة ، إذا كانت هذه القوانين خاصة بالعقارات فى مصر ، سواء أكانت هذه القوانين مالية (أى تفرض ضريبة عقارية) أم غير مالية . وذلك أن الاجانب لم يسمح لهم قانوناً بتملك عقار فى مصر إلا على أساس الفرمان العثمانى الصادر فى سنة ١٨٦٧ ، وقد اشترط هذا الفرمان فى تملك الاجنبى للعقار ان يخضع للقوانين واللوائح التى يخضع لها الرعايا العثمانيون ، وان يدفع جميع التكاليف والضرائب التى تجبى أو يمكن أن تجبى فى المستقبل على العقارات فى المدن أو فى القرى ، تحت اى شكل كانت ، وبأى اسم سميت . فمن حق مصر ان تسترد هذا الحق الضائع ، فان اغتصابه منا خرق للامتيازات الأجنبية نفسها التى يحتج بها الاجانب علينا (١) وكذلك الأمر فى لوائح البوليس ، فقد كان لمصر سن هذه اللوائح ، وكانت تسرى على الاجانب قبل وجود المحاكم المختلطة نفسها . وتأيد هذا الحق بنص المادة العاشرة من القانون المدنى المختلط ، وبنص المادتين ٣٣١ و ٣٤٠ من القانون الجنائى المختلط (٢)

(تتمة البحث فى العدد القادم) عبد الرزاق السنهورى

---

(١) وقد كان من الممكن أن تستملك مصر بحقها فى فرض أية ضريبة ، عقارية على الاجانب ، دون الرجوع الى الجمعية العمومية مادامت الضريبة غير مجحفة . فان الامتيازات الاجنبية لا تأبى علينا هذا الحق ، لأن الاجانب لم يعفوا بموجب هذه الامتيازات من الضرائب التى يشاركون فيها مع الاهالى ، بل من الضرائب التى ينفردون بها وحدهم ، كالجزية التى تجبى من غير المسلمين (أنظر مقدمة كتاب « الامتيازات الاجنبية » المشار اليها ص ٤٣)

(٢) أنظر كتاب الاستاذ لامبا (Lamba) فى الحالة القانونية للاجانب فى مصر . باريس سنة ١٨٩٦ ص ٢١٢ — ص ٢٢٨ .

الامتيازات الاجنبية

للاستاذ محمد عبد البارى

وهو بحث علمى قيم فى أصل الامتيازات الاجنبية وعلاقاتها بمصر ومناقشتها من الوجهة القانونية والاجتماعية والاقتصادية فى أسلوب سهل يفهمه جمهور القراء

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