**البنك المركزي شخص معنوي عام**

الشخص المعنوي كيان تصوري مُجرد([[1]](#footnote-1) )يتكون من مجموعة أشخاص تستهدف تحقيق غرض مشترك أو مجموعة من الأموال تُخصص لغرض معين ، ويعترف القانون لهذه المجموعة بالشخصية القانونية المقررة للأفراد ، فتصبح أهلا لإكتساب الحقوق والإلتزام بالواجبات وُينظر إليها بوصفها كتلة مستقلة عن الأشخاص الطبيعيين أو العناصر المالية المكونة لها([[2]](#footnote-2)). وقد نشأت نظرية الشخصية المعنوية في ميدان القانون الخاص ، ونمت وترعرعت في ظله بيد أنها تبوأت مكانا مرموقا في مجال القانون العام بعد أن استعارها المشرع من وسطها الطبيعي مستهدفا تحقيق قدر من الإستقلال الذاتي للمنظمات العامة المملوكة للدولة أي الهيئات الرسمية ؛ وذلك بهدف إدارتها إدارة لا مركزية في إطار ما يُطلق عليه الفقه الإداري باللامركزية المرفقية أو المصلحية([[3]](#footnote-3)) ، ومن بين تلك الهيئات التي زودها المشرع بالشخصية المعنوية البنك المركزي . والأداة القانونية التي تُزود البنك المركزي بالشخصية المذكورة على ضربين : إما الدستور وإما التشريع العادي . فبعض الدول أدركت أن للبنك المركزي دور فعال في توجيه دفة الإقتصاد على مختلف أصعدته([[4]](#footnote-4)) فحرصت على الاعتراف له بالشخصية المعنوية في صلب الدستور، والمثل على ذلك : الدستور المصري النافذ الذي ذهب في المادة ( 215 ) منه إلى اعتبار البنك المركزي هيئة مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية ، ودول أخرى خصت البنك المذكور بالشخصية المعنوية في تشريعاتها العادية ، مثل : القانون الكويتي([[5]](#footnote-5)) ، أما قانون البنك المركزي العراقي فلم ينص صراحة على تزويد البنك المركزي بالشخصية المعنوية ، لكنه رتب النتائج ذاتها التي تترتب على الاعتراف بتلك الشخصية([[6]](#footnote-6)).

إن تمتع البنك المركزي بالشخصية المعنوية يُحقق له استقلالا واسعا في إدارة شؤونه فيكون له ممثل يُعبر عن إرادته ، وهو هنا المحافظ([[7]](#footnote-7)) ، وهذا من شأنه أن يدعم استقلال البنك إداريا ، كما تكون له ذمة مالية مستقلة عن الدولة تستقل بإيراداتها ومصروفاتها([[8]](#footnote-8)) بما يُعزز استقلاله المالي ، وله أهلية التقاضي ، والتعاقد ، ويتحمل البنك المركزي وحده المسؤولية عن أعماله ، وهي مسؤولية كاملة ومستقلة عن مسؤولية الدولة([[9]](#footnote-9)) .

**الفرع الثالث**

**البنك المركزي هيئة ضبط اداري**

يمثل الضبط الإداري وظيفة ضرورية تمارسها الإدارة بهدف وقاية النظام العام في المجتمع بوسائل القسر في ظل سيادة القانون([[10]](#footnote-10) ) .والحقيقة هي أن فكرة الضبط الإداري فكرة رحبة ومتطورة ، وهذا التطور املته الضرورة العملية التي استلزمت ولوج النشاط الضبطي في مجالات كثيرة ازدادت مع الأيام سعة ، ومع تبدل الظروف والملابسات نطاقا فلم يعد النظام العام الذي يرمي الضبط الإداري إلى حمايته مقصورا على عناصره التقليدية المتمثلة : بالأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة ، بل تطور هذا المفهوم تدريجيا ليستوعب صورا جديدة ، مثل : الأخلاق ، والمحافظة على الرونق الجمالي ، وحسن المظهر في الطرق والميادين والمباني([[11]](#footnote-11)) وبدا واضحا ميل الإدارة المتزايد نحو استخدام اجراءات الضبط الإداري في مجالات معينة منها على وجه الخصوص المجالات الزراعية ، والصحية ، والبيئية ، والإقتصاديةمما أدى إلى ظهور مفاهيم حديثة ، مثل : النظام العام البيئي ، والنظام العام الصحي([[12]](#footnote-12)) ، والنظام العام الاقتصادي. وما يهمنا في هذا المقام هو النوع الأخير الذي أخذت أهميته تزداد يوما بعد آخر بسبب تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية بأسلوب أكثر ايجابية عن طريق اتخاذ قرارات إدارية([[13]](#footnote-13)) وقائية تهدف إلى حماية المصالح الإقتصادية الأساسية في المجتمع واشباع حاجات ضرورية وملحة يترتب على عدم اشباعها حدوث اضطرابات وقلاقل لا تقل خطورتها عن الاضطرابات المادية الخارجية([[14]](#footnote-14)) التي تؤثر في النظام العام بمفهومه التقليدي([[15]](#footnote-15)) .

إن الاجراءات التي تستهدف تنظيم أوجه النشاط الاقتصادي تنظيما يضمن احترام النظام العام ذي الصفة الاقتصادية يطلق عليها الضبط الاقتصادي([[16]](#footnote-16)) . وقد جرت سُنة المشرعين على تزويد أجهزة إدارية معينة بسلطات ضبطية خاصة تمكنها من مباشرة المهام التي تستهدف حماية غايات النظام العام الاقتصادي([[17]](#footnote-17)) التي تقف في مقدمتها حرية المنافسة في القطاعات الاقتصادية المختلفة ، والشفافية في مجال الأسواق المالية . ومن أمثلة الهيئات المذكورة البنك المركزي الذي يمارس نشاطا ضبطيا يستهدف نوعا محددا من النشاط الاقتصادي هو النشاط المصرفي الذي تتولاه المصارف والمؤسسات المالية غير المصرفية حيث يعمل البنك المركزي على تنظيم هذا النشاط وترتيب أوضاعه ، ورسم السبل الواجبة الإتباع في ممارسته بما يضمن تحقق الغاية المنشودة المتمثلة بسلامة النظام المصرفي([[18]](#footnote-18)) ، وحماية المودعين ، والمساهمين ،

والمقترضين ، في القطاع المالي من التصرفات الضارة مثل : جرائم الاحتيال ، وغسل الأموال ، وتمويل الارهاب ، وصون الاقتصاد القومي من الأزمات الخطرة([[19]](#footnote-19)) . ويمارس البنك المركزي نشاطه الضبطي في مجال القطاع المصرفي بطريقتين : وقائية وجزائية . وسوف نقف عليهما في البيان التالي :

**أولا : الاختصاص الضبطي الوقائي**

يمارس البنك المركزي اختصاصات وقائية ، بوصفه الجهة القائمة على الضبط في القطاع المصرفي ، ففي العراق يستخدم البنك المذكور أدوات متعددة يقف في مقدمتها : منح التراخيص للمصارف التي ترغب بدخول الأسواق المصرفية أو الخروج منها ، أو الإندماج مع غيرها من الجهات ، وكذلك الإشراف على المصارف وعلى فروعها([[20]](#footnote-20)) فقد نصت الفقرة ( 1 ) من المادة ( 2 ) من قانون المصارف العراقي النافذ رقم : ( 94 ) لسنة : 2004 بأن : ( يتطلب تأسيس مصرف في العراق .... اصدار ترخيص مصرفي مسبق من البنك المركزي العراقي ..) . ويحتفظ المصرف في جميع الأوقات برأس مال مدفوع يمثل الحد الأدنى لا يقل عن : ( 10 ) مليار دينار أو بأي مبلغ أعلى من ذلك يقرره البنك المركزي([[21]](#footnote-21)) ، وتُلزم المصارف بإخطار البنك المركزي عند القيام بنشاطات معينة([[22]](#footnote-22)) ،وللبنك سلطة في طلب المعلومات من المصارف([[23]](#footnote-23)) ، وكذلك الإطلاع والفحص والتفتيش([[24]](#footnote-24)) ، وفرض الوصاية على المصارف التي تواجه مشاكل قانونية أو مالية([[25]](#footnote-25)) .

**ثانيا : الاختصاص الضبطي الجزائي**

قدر المشرع ، في كثير من الدول ، ضرورة تخويل البنك المركزي ، بالإضافة إلى السلطات الضبطية الوقائية السابقة ، سلطات ضبطية جزائية بوصفها سلطات لا غنى عنها في سبيل قيام البنك بوظائفه أحسن قيام .

إن لجوء البنك المركزي إلى فرض الجزاءات لا يستهدف عقاب المخالفين للقواعد المنظمة للنشاط المصرفي حسب بل يستهدف كذلك توجيه خطاب إلى جموع القائمين بالنشاط المذكور بضرورة احترام هذه القواعد ، ومن ثم يمكن القول إن ايقاع الجزاءات يحقق غايتين : عقابية ، ووقائية في آن واحد([[26]](#footnote-26)) .

عموما فإن الجزاءات التي يفرضها البنك المركزي ، بمناسبة مباشرته لاختصاصاته الضبطية ، تتسم بطابعها الإداري لكونها صادرة من جهة إدارية ، وتفرض بقرار إداري . وتأخذ الجزاءات المذكورة شكلين : جزاءات إدارية غير مالية ، وجزاءات إدارية مالية نقف عليهما في البيان التالي :

**1 – الجزاءات غير المالية**

يُزود المشرع عادة البنك المركزي بمجموعة من الصلاحيات ذات الطابع الجزائي في حالة حدوث مخالفات من المصارف ، أو من إدارتها بما يُمكن البنك من إزالة آثار المخالفة وحماية المصلحة الإقتصادية العامة ، ويمكن حصر هذه الجزاءات في نوعين : **الأول** : جزاءات تمس المصارف ذاتها ، مثل : توجيه تحذير خطي للمصرف المخالف، والطلب منه وقف أنواع معينة من عملياته المصرفية، وحل مجلس إدارته وتعيين وصي عليه([[27]](#footnote-27)) ، وإلغاء الترخيص ، أو الإجازة الممنوحة له لممارسة أعماله المصرفية ([[28]](#footnote-28)). وعلى البنك المركزي أن يُراعي التدرج في فرض الجزاءات المذكورة إذ يبتدأ البنك بتوجيه إنذار إلى المصرف بالامتناع عن الإستمرار بالسلوك المخالف ، فإن لم يرتدع المصرف جاز للبنك المركزي إتباع إجراءات أشد وطئة ، مثل : إلغاء ترخيص المهنة ، ففي حكم صادر من محكمة الخدمات المالية قالت فيه :

( إن المصرف المدعي لم يستجب لإنذار البنك المركزي بتجاوز ذلك الخلل ضمن فترة الإنذار وبالتالي يكون قرار فرض العقوبة – حجز اصدار خدمات ضمان الكفالات المصرفية للزبائن – مبررا قانونا )([[29]](#footnote-29)) .

أما النوع **الثاني** من الجزاءات ، فيمس العاملين في المصرف المخالف ، مثل : وقف عمل المدير المفوض ، أو مدير الفرع المخالف وقفا مؤقتا أو نهائيا تبعا لخطورة المخالفة المرتكبة، أو تنحية رئيس مجلس الإدارة أو أي عضو من أعضائه([[30]](#footnote-30)) .

**2 – الجزاءات المالية**

من أجل التعرف عن كثب على الجزاءات ذات السمة المالية التي تفرضها البنوك المركزية ؛ فإننا سنعرف تلك الجزاءات ، ونبين طبيعتها القانونية ، ثم نتكلم عن عيوبها في البيان التالي :

**أ – تعريف الجزاءات المالية التي تفرضها البنوك المركزية**

هي الجزاءات التي يفرضها البنك المركزي بموجب قرارات تصدر منه تتضمن إلزام المصرف المخالف بدفع مبلغ من المال جزاء وفاقا . فطبقا لأحكام قانون البنك المركزي العراقي النافذ لسنة : 2004 يجوز للبنك المركزي أن يفرض بموجب سلطته التقديرية جزاءات مالية سماها المشرع عقوبات إدارية على أن لا تزيد عن عشرة ملايين دينار للمخالفة الواحدة ، كما يجوز للبنك أن يفرض عقوبات إدارية يومية على كل يوم تستمر فيه المخالفة حتى يقرر البنك المركزي أن المصرف المخالف استجاب لمتطلبات أحكام القانون([[31]](#footnote-31)) .

**ب - الطبيعة القانونية للجزاءات المالية التي يفرضها البنك المركزي**

إن الجزاءات المالية التي يفرضها البنك المركزي ، سواء أكانت واردة في قانونه أم في قانون المصارف ، لها طبيعة خاصة ومستقلة فهي لا تنتمي إلى الجزاءات المدنية ولا إلى الجزاءات الجنائية بدليل أن قانون البنك المركزي العراقي النافذ ذهب إلى أن فرض البنك لتلك الجزاءات لا يمنع من المطالبة بإتخاذ أية إجراءات مدنية ، أو مساءلة الشخص المخالف مساءلة جزائية وفقا لأحكام أي قانون آخر([[32]](#footnote-32)) . كما أن القانون المذكور وضع للبنك المركزي معايير يسترشد بها عند إصداره لقرار فرض الغرامة المالية وهي معايير لا تستند فقط على مقدار الأضرار الناشئة عن المخالفة كما هو معمول به عند إصدار الحكم بالتعويض المدني ، أو شدة المخالفة وخطورة المخالف كما هو متبع عند إصدار الحكم بالجزاء الجنائي ، بل جمع المشرع في قانون البنك معايير متعددة ، وضوابط متنوعة منها على سبيل المثل : جسامة المخالفة ، وعدد مرات ارتكابها ، والأضرار التي لحقت بالمودعين ، أو بأي شخص آخر ، ومقدار الفائدة التي حصل عليها المخالف المعاقب بالغرامة ، وموارده المالية ، وأية ظروف يرى البنك المركزي أنها ذات صلة بتحديد المخالفة وتستدعي تشديد العقوبة ، أو تخفيضها([[33]](#footnote-33)) .

1. ( 1 ) د . مصطفى محمد الجمال و د . حمدي عبد الرحمن ، المدخل لدراسة القانون ، نظرية الحق ، مكتبة المسيرة ، بدون ذكر مكان وسنة النشر ، ص 198 . [↑](#footnote-ref-1)
2. ( 2 ) د . محمد يعقوب السعيدي ، نظرية الشخصية المعنوية وأهلية التقاضي ، الدراسة المقدمة بشأن نظرية الشخصية المعنوية ، إلى مجلة القضاء ، نقابة المحامين في جمهورية العراق ، العدد الثالث ، السنة 31 ، تموز – آب – أيلول ، 1976 ، ص 14 . [↑](#footnote-ref-2)
3. ( 3 ) د . سعد عبد الجبار العلوش ، نظرية الشخصية المعنوية وأهلية التقاضي ، الدراسة المقدمة بشأن نظرية الشخصية المعنوية ، إلى مجلة القضاء ، نقابة المحامين في جمهورية العراق مجلة القضاء ، العدد الثالث السنة 31 ، 1976 ، ص 55. [↑](#footnote-ref-3)
4. ( 4 ) د . محمد علي سويلم ، الرقابة على دستورية القوانين وتطور الأنظمة الدستورية ، دراسة مقارنة ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 2013 ، ص 65 . [↑](#footnote-ref-4)
5. ( 1 ) نصت المادة : ( 13 ) من قانون النقد وبنك الكويت المركزي والمهنة المصرفية لسنة 1968 بأن : ( تنشأ مؤسسة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى "بنك الكويت المركزي" ... ) . [↑](#footnote-ref-5)
6. ( 2 ) نصت الفقرة ( 1 ) من المادة رقم ( 2 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأن : ( يعتبر البنك المركزي العراقي .... كيان قانوني يتمتع بالأهلية الكاملة للتعاقد والتقاضي ... ) . [↑](#footnote-ref-6)
7. ( 3 ) تنظر : الفقرة : ( 1 ) من المادة ( 20 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ .علما أن واضع القانون أغفل النص في هذه الفقرة بأن يُمثل المحافظ البنك أمام الجهات الأخرى ، وهو ما نص عليه صراحة المشرع الأردني في المادة ( 14 ) من قانون البنك لسنة 1971 ، والمشرع المصري في المادة ( 16 ) من قانون البنك لسنة 2003 . [↑](#footnote-ref-7)
8. ( 4 ) نص البند : ( أ ) من الفقرة : ( 1 ) من المادة : ( 2 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ بأنه : ( يجوز للبنك المركزي العراقي في سبيل اضطلاعه بالمهام المنوطة به أن يقوم بحيازة الممتلكات وإدارتها ... ) . وصياغة النص هنا غير محكمة ؛ لأن أهلية الأداء التي يتمتع بها البنك لا تمكنه من حيازة الأموال أو إدارتها فقط بل كذلك إمتلاكها والتصرف بها والإنتفاع منها ، وهو ما نص عليه صراحة المشرع الأردني في الفقرة : ( ب ) من المادة : ( 3 ) من قانون 1971 بقولها : ( للبنك المركزي أن يمتلك ويتصرف بممتلكاته ) . [↑](#footnote-ref-8)
9. ( 5 ) ينظر: البند : ( أ ) من الفقرة : ( 1 ) من المادة : ( 2 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ ، وتنظر كذلك الفقرة

   ( 2 ) من المادة المذكورة . [↑](#footnote-ref-9)
10. ( 1 ) د . محمود سعد الدين الشريف ، دروس في النظرية العامة للضبط الإداري لطلاب دبلوم العلوم الإدارية ، السنة الدراسية 1960 – 1961 ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ص 77 . [↑](#footnote-ref-10)
11. ( 2) د . رمضان محمد بطيخ ، الضبط الإداري وحماية البيئة ، ندوة دور التشريعات والقوانين في حماية البيئة العربية ، الشارقة ، 7 – 11 آيار ، 2005 ، ص 9 . [↑](#footnote-ref-11)
12. () Louise Lussier , Protection de la santé publique , éthique et droit : pour une définition des concepts , Ruptures , revue transdisciplinaire en santé, vol . 2, n°1,1995 p.31 .

    بحث منشور على الموقع التالي / تاريخ الزيارة 25 / 1 / 2018:

    [www.medsp.umontreal.ca.pdf](http://www.medsp.umontreal.ca.pdf) [↑](#footnote-ref-12)
13. ( 1 ) د . سعاد الشرقاوي ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 ، ص 225 . يُنظر كذلك : حسن الحلبي ، المصدر السابق، ص 249 . [↑](#footnote-ref-13)
14. ( 2 ) د . وليد محمد الشناوي ، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الإقتصادي ، ط 1 ، المكتبة العصرية للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2009 ، ص 542 . [↑](#footnote-ref-14)
15. ( 3 ) لعل الاضطرابات التي اجتاحت قبرص واليونان بسبب اختلال ميزانيات مدفوعاتها في السنوات الماضية ، وخروج المظاهرات والاحتجاجات الشعبية الساخطة على سوء الخدمات وتردي الأوضاع الإقتصادية في العراق خير شاهد على ما نقول . [↑](#footnote-ref-15)
16. ( 4 ) د . وليد محمد الشناوي ، المصدر السابق ، ص 517 . [↑](#footnote-ref-16)
17. () Frits Morstein Marx , Comparative administrative law : Exercise of police power ,University of Pennsylvania law Review ,January , 1942 , P270 .

    بحث منشور على الموقع التالي : تاريخ الزيارة 26 / 1 / 2018

    [www.scholarship](http://www.scholarship) .law.upenn.edu [↑](#footnote-ref-17)
18. ( 1 ) نصت : الفقرة ( ب ) من المادة: ( 16 ) من قانون البنك المركزي العراقي لسنة 2004 بأن : ( يلتزم المجلس – يقصد به مجلس إدارة البنك – بما يلي : اتخاذ الإجراءات التي تكفل تنظيم سلامة وأمن المصارف ... ) . كما نصت المادة : ( 40 ) من القانون اعلاه بأن : ( يكون للبنك المركزي وحده دون غيره سلطة اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لترخيص وتنظيم عمل المصارف والإشراف عليها وعلى فروعها ... ) . [↑](#footnote-ref-18)
19. ( 2 ) نصت المادة : ( 2 ) من قانون المصارف العراقي رقم: ( 94 ) لسنة 2004 بأن : ( 1 – الغرض التنظيمي الرئيسي لهذا القانون هو الحفاظ على الثقة في النظام المصرفي ... والحفاظ على درجة مناسبة من الحماية للمودعين والمساعدة على الحد من الجرائم المالية بما فيها الإحتيال ، وغسيل الأموال ، وتمويل الإرهاب . 2 – يؤدي البنك المركزي العراقي وظائفه بطريقة تتفق والأهداف التنظيمية ... ) . [↑](#footnote-ref-19)
20. ( 3 ) تنظر: الفقرة : ( 10 ) من المادة : ( 4 ) من قانون البنك المركزي العراقي لسنة 2004 . [↑](#footnote-ref-20)
21. ( 1 ) تنظر: الفقرة ( 1 ) من المادة ( 14 ) من قانون المصارف العراقي النافذ لسنة 2004 . [↑](#footnote-ref-21)
22. ( 2) تنظر : على سبيل المثل الفقرة : ( 2 ) من المادة : ( 6 ) ، والمادة : ( 9 ) من قانون المصارف العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-22)
23. ( 3 ) تنظر: المادة : ( 40 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-23)
24. ( 4 ) تنظر: الفقرة : ( 5 ) من المادة : ( 3 ) ، والفقرة : ( 3 ) من المادة : ( 53 ) من قانون المصارف العراقي النافذ ، والمادة : ( 40 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-24)
25. ( 5 ) تنظر: المادة : ( 59 ) من قانون المصارف العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-25)
26. ( 6 ) يُنظر: في هذا المعنى د . وليد محمد الشناوي ، المصدر السابق ، ص 677 . [↑](#footnote-ref-26)
27. ( 1 ) تنظر: البنود : ( أ ) و( د ) و ( ي ) من الفقرة : ( 2 ) من المادة : ( 56 ) من قانون المصارف العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-27)
28. ( 2 ) تُنظر: المادة : ( 13 ) من قانون المصارف العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-28)
29. ( 3 ) حكم محكمة الخدمات المالية عدد ( 7 / خدمات مالية / 2013 في 31 / 12 / 2013 غير منشور . [↑](#footnote-ref-29)
30. ( 4 ) يُنظر : البندان : ( ح ) و ( ط ) من الفقرة: ( 2 ) من المادة : ( 56 ) من قانون المصارف العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-30)
31. ( 1 ) الفقرة : ( 2 ) من المادة : ( 56 ) من قانون البنك المركزي لسنة 2004 . [↑](#footnote-ref-31)
32. ( 2 ) تُنظر: الفقرة : ( 4 ) من المادة : ( 56 ) من من قانون البنك المركزي النافذ . [↑](#footnote-ref-32)
33. ( 1 ) تُنظر: الفقرة : ( 3 ) من المادة : ( 56 ) من قانون البنك المركزي العراقي النافذ . [↑](#footnote-ref-33)