مجلة الشرق الأوسط
للدراسات القانونية والفقهية
MESR
منار الشرق للدراسات والأبحاث
Manar Elsharq for Studies & Research

الرقابة القانونية على تعامل المصارف بالنقد الأجنبي
دراسة مقارنة بين التشريعات
(العراق ومصر والامارات العربية المتحدة والمملكة المتحدة)

احمد عبدالله هادي الحنكاوي[1]، د. مهند ابراهيم علي الجبوري[2]

باحث دكتوراه – كلية الحقوق – جامعة الموصل[1]

استاذ مساعد – كلية الحقوق – جامعة الموصل[2]

استلام البحث: 20/03/2026	مراجعة البحث: 21/04/2026	قبول البحث:09/05/2026

الملخص:

تهدف هذه الدراسة إلى بيان الإطار القانوني المنظم لرقابة تعامل المصارف بالنقد الأجنبي، من خلال تحليل الأدوات التشريعية والتنظيمية والرقابية التي تحكم هذا النشاط في كل من العراق ومصر والإمارات العربية المتحدة والمملكة المتحدة. وتنطلق الدراسة من أن التعامل بالنقد الأجنبي لم يعد مجرد نشاط مصرفي داخلي، بل أصبح مجالًا شديد الارتباط بالاستقرار النقدي والمالي، وبالمعايير الدولية ذات الصلة بالرقابة الاحترازية، ومكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، والامتثال، والتحويلات العابرة للحدود. واعتمدت الدراسة على المنهج التحليلي لبيان مضمون النصوص القانونية والتنظيمية، والمنهج المقارن للكشف عن أوجه الاتفاق والاختلاف بين النظم محل الدراسة. وتوصلت إلى أن الرقابة على تعامل المصارف بالنقد الأجنبي لا تقتصر على الرقابة السابقة المتمثلة بالترخيص وشروط مزاولة النشاط، بل تمتد إلى رقابة لاحقة تشمل التفتيش والمتابعة والتدقيق، والرقابة على العمليات والتحويلات، والجزاءات الإدارية والتنظيمية. كما أظهرت الدراسة أن التشريع العراقي استوعب جانبًا مهمًا من المعايير الدولية، إلا أنه ما يزال بحاجة إلى مزيد من التكامل التشريعي والتنظيمي، وتعزيز البنية الرقمية والامتثالية، وتطوير الإسناد القضائي المتخصص في هذا المجال.

الكلمات المفتاحية: الرقابة المصرفية، النقد الأجنبي، البنك المركزي، التحويلات الخارجية، الامتثال، التشريعات المقارنة

Abstract

This study examines the legal framework governing the supervision of banks' dealings in foreign currency through an analytical and comparative assessment of the legislative, regulatory, and supervisory instruments applicable in Iraq, Egypt, the United Arab Emirates, and the United Kingdom. The study is based on the premise that foreign currency operations are no longer merely domestic banking activities but have become closely connected to monetary and financial stability, prudential supervision, anti-money laundering and counter-terrorist financing standards, compliance requirements, and cross-border transfers. The research adopts the analytical method to explain the legal and regulatory rules governing this field and the comparative method to identify the main points of convergence and divergence among the selected legal systems. The study concludes that supervision over banks' dealings in foreign currency is not limited to prior control represented by licensing and entry requirements, but extends to subsequent control through inspection, monitoring, auditing, supervision of transfers and transactions, and administrative and regulatory sanctions. The study also finds that Iraqi law has absorbed important aspects of international standards, yet it still requires greater legislative and regulatory integration, stronger digital and compliance infrastructure, and more developed judicial support in this field.

Keywords: Banking Supervision, Foreign Currency, Central Bank, External Transfers, Compliance, Comparative Legislation.

CC BY

المقدمة:

أصبح التعامل بالنقد الأجنبي من أكثر مجالات النشاط المصرفي حساسية وتعقيدًا في البيئة القانونية والرقابية المعاصرة، لما يرتبط به من أثر مباشر في الاستقرار النقدي والمالي، وفي حركة التجارة الخارجية، وفي التحويلات العابرة للحدود، وفي قدرة الدولة على ضبط التدفقات النقدية ومواجهة المخاطر المرتبطة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب وسوء استخدام القنوات المصرفية. ولم يعد هذا النشاط يدار في إطار مصرفي داخلي صرف، بل أضحى جزءًا من بنية قانونية ورقابية تتداخل فيها التشريعات الوطنية مع المعايير الدولية، وتتفاعل فيها قواعد الترخيص، والامتثال، والحوكمة، والتفتيش، والجزاءات، والتقنيات الرقمية الحديثة.

وتبرز أهمية البحث في الرقابة على تعامل المصارف بالنقد الأجنبي في أن هذا المجال لا يقف عند حدود بيان مشروعية النشاط أو عدمها، بل يمتد إلى تحليل طبيعة الأدوات القانونية التي تمكّن البنك المركزي والسلطات الرقابية من الإشراف على هذا النشاط قبل مباشرته وأثناء ممارسته وبعد وقوع المخالفة. فالرقابة على تعامل المصارف بالنقد الأجنبي لا تقتصر على الرقابة السابقة المتمثلة في الترخيص وشروط الدخول إلى النشاط، وإنما تشمل أيضًا الرقابة اللاحقة التي تنصب على العمليات والتحويلات والمراكز المفتوحة والامتثال والجزاءات، فضلًا عن تأثرها المتزايد بالمعايير الدولية، ولا سيما معايير لجنة بازل، وتوصيات مجموعة العمل المالي، وقواعد الامتثال والعناية الواجبة، والمدونات السلوكية المرتبطة بسوق الصرف الأجنبي.

ومن هنا، تأتي هذه الدراسة لبيان الإطار القانوني المنظم للرقابة على تعامل المصارف بالنقد الأجنبي، من خلال دراسة تحليلية مقارنة تشمل العراق ومصر والإمارات العربية المتحدة والمملكة المتحدة، بقصد الكشف عن طبيعة هذا التنظيم، وبيان مدى استيعاب التشريع العراقي للاتجاهات الحديثة في هذا المجال، وتحديد أوجه القوة والقصور فيه، وصولًا إلى اقتراح ما يمكن أن يسهم في تطويره على نحو أكثر اتساقًا مع متطلبات الاستقرار النقدي والمعايير الدولية المعاصرة.

مشكلة البحث

تتمثل مشكلة البحث في أن التعامل المصرفي بالنقد الأجنبي، على الرغم من أهميته البالغة في النشاط الاقتصادي والمالي، يثير إشكالات قانونية ورقابية متشابكة تتعلق بحدود سلطة البنك المركزي في تنظيمه والإشراف عليه، ومدى كفاية الأدوات التشريعية والتنظيمية القائمة للرقابة على هذا النشاط، وما إذا كانت هذه الأدوات قادرة على تحقيق التوازن بين حرية العمل المصرفي من جهة، ومقتضيات الاستقرار النقدي والامتثال والرقابة الفعالة من جهة أخرى. كما تثار المشكلة بصورة أكثر تحديدًا في مدى استيعاب التشريع العراقي للمعايير الدولية ذات الصلة، ومدى فاعلية الرقابة السابقة واللاحقة، وحدود الإسناد القضائي لهذه الرقابة، وموقع التحول الرقمي في تطوير آليات الإشراف والإنفاذ.

وينبثق عن ذلك عدد من التساؤلات الفرعية، من أهمها: ما الأساس القانوني للرقابة على تعامل المصارف بالنقد الأجنبي في التشريع العراقي؟ وما مدى تأثر هذا التنظيم بالمعايير الدولية الحديثة؟ وكيف عالجت التشريعات المقارنة، ولا سيما في مصر والإمارات العربية المتحدة والمملكة المتحدة، مسألة الترخيص، والرقابة اللاحقة، والامتثال،

CC BY

والجزاءات، والرقمنة في هذا المجال؟ وإلى أي مدى يمكن الإفادة من هذه التجارب المقارنة في تطوير الإطار القانوني العراقي؟

مواد البحث وطرائقه

اعتمدت هذه الدراسة على مجموعة من المواد القانونية والتنظيمية والقضائية والمرجعية ذات الصلة بموضوع البحث، تمثلت في القوانين الوطنية المنظمة لعمل المصارف والبنوك المركزية، والتعليمات والضوابط الرقابية الصادرة عن البنوك المركزية، والأحكام والقرارات القضائية ذات الصلة، فضلًا عن المعايير الدولية المؤثرة في النشاط المصرفي بالنقد الأجنبي، وفي مقدمتها معايير لجنة بازل للرقابة المصرفية، وتوصيات مجموعة العمل المالي، والوثائق الدولية المتعلقة بالامتثال والعناية الواجبة والتحويلات والعلاقات المصرفية المراسلة.

كما استند البحث إلى المنهج التحليلي لبيان المضمون القانوني للنصوص التشريعية والتنظيمية، واستخلاص آثارها في تنظيم الرقابة على تعامل المصارف بالنقد الأجنبي، وإلى المنهج المقارن للموازنة بين مواقف العراق ومصر والإمارات العربية المتحدة والمملكة المتحدة، والكشف عن أوجه الاتفاق والاختلاف بينها، وتحديد موقع التشريع العراقي من الاتجاهات الحديثة في هذا المجال. واستُعين كذلك بالمنهج الوصفي في عرض البنية التنظيمية والرقابية التي تحكم هذا النشاط، بقدر ما يخدم التفسير القانوني والتحليل المقارن.

الرقابة على تعامل المصارف بالنقد الأجنبي

لا يقتصر التنظيم القانوني لتعامل المصارف بالنقد الأجنبي على الرقابة السابقة المتمثلة في الترخيص واستيفاء شروط مزاولة النشاط، بل يمتد على نحو أشد أثرًا من الناحية العملية إلى الرقابة اللاحقة التي تلازم النشاط بعد مباشرته، وتستهدف التحقق من سلامة العمليات المنفذة، ومدى مطابقتها للتشريعات والتعليمات والضوابط الرقابية، ومدى التزام المصرف بمتطلبات الإفصاح والامتثال وإدارة المخاطر. وتنبع أهمية هذه الرقابة من أن الحياة المصرفية العملية أكثر تعقيدًا من أن تُحاط بها بالكامل في مرحلة الترخيص؛ إذ تُفرز يوميًا معاملات وتحويلات ومراكز مالية متقلبة بالنقد الأجنبي، وتتشابك فيها مصالح العملاء والمصارف والبنوك المراسلة والجهات الرقابية، مما يجعل الرقابة اللاحقة ضرورة قانونية ومؤسسية لا غنى عنها[1]

كما أن الرقابة اللاحقة لا تمثل مجرد متابعة شكلية لأعمال المصارف، بل تُشكّل الإطار التنفيذي الذي تتحول من خلاله القواعد القانونية والضوابط التنظيمية إلى ممارسة رقابية فعّالة، تكشف الانحراف، وتحد من المخاطر، وتصحح المخالفات، وتفرض الجزاء عند اللزوم. فهي تتعلق، من جهة أولى، بسلامة الإجراءات الداخلية للمصرف، ومن جهة ثانية، برقابة العمليات والتحويلات والمراكز المفتوحة بالنقد الأجنبي، ومن جهة ثالثة، بقدرة السلطة النقدية على استخدام أدوات الإنفاذ الإدارية والتنظيمية والجزائية حيث يثبت الإخلال. ولهذا السبب، ترتبط الرقابة اللاحقة ارتباطًا وثيقًا

(1) د. Andreas Kokkinis & Dr Andrea Miglionico, Banking Law: Private Transactions and Regulatory Frameworks, Routledge, London, 2021, pp. 13–19، حيث يميز المؤلفان بين البعد الاحترازي والبعد السلوكي في الإشراف المصرفي، ويبينان أن الرقابة اللاحقة تمثل امتدادًا ضروريًا للرقابة السابقة في ضمان السلامة المؤسسية والانضباط السوقي؛ وينظر كذلك : Bank of England / Prudential Regulation Authority, The PRA's Approach to Banking Supervision, July 2023, pp. 9–18.

بمبادئ لجنة بازل للرقابة المصرفية، ولا سيما ما يتعلق بالإشراف المستمر، والتفتيش، والإفصاح، والشفافية، والسلطات التصحيحية والجزاءات[1]

وفي ضوء الدراسة المقارنة بين العراق ومصر والإمارات العربية المتحدة والمملكة المتحدة، يمكن القول إن الرقابة اللاحقة على تعامل المصارف بالنقد الأجنبي تنتظم في ثلاثة فروع مترابطة أولهما التفتيش والمتابعة والتدقيق بوصفها أدوات الكشف والتحقق والتقييم؛ وثانيهما الرقابة على العمليات والتحويلات بوصفها رقابة تنصب على جوهر النشاط المصرفي بالنقد الأجنبي؛ وثالثهما الجزاءات الإدارية والتنظيمية بوصفها أدوات الاستجابة القانونية والرقابية عند وقوع المخالفة أو الانحراف. ومن ثم، فإن هذا المطلب سيتناول هذه الفروع الثلاثة تباعًا، على أساس أن الرقابة اللاحقة لا تؤدي وظيفتها إلا إذا تكاملت هذه العناصر وتساندت[2] .

الفرع الأول

التفتيش والمتابعة والتدقيق

يُعدّ التفتيش المصرفي الميداني والمكتبي الآلية التنفيذية الأولى للرقابة اللاحقة، لأنه يمكّن السلطة الرقابية من الوقوف على حقيقة الوضع المالي والإداري والامتثالي للمصرف، والتحقق من مدى تطابق البيانات المبلغة مع الواقع الفعلي، ورصد مواطن الخلل والمخاطر. وقد استقر الفقه المقارن على التمييز بين التفتيش الميداني (On-site Inspection) الذي يجريه المفتشون داخل مقار المصرف، والرقابة عن بُعد (Off-site Surveillance) التي تعتمد على تحليل التقارير والبيانات الدورية، مع التأكيد على أن فعالية الرقابة المصرفية الحديثة تقوم على الجمع بين الأسلوبين معًا، لا على الاكتفاء بأحدهما دون الآخر[3]

وفي العراق، منح قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 البنك المركزي سلطة الإشراف والرقابة على المصارف، كما قرر قانون المصارف رقم (94) لسنة 2004 سلطات واسعة في باب الرقابة والتفتيش، تشمل حق الاطلاع على السجلات والوثائق والحسابات، والتحقق من مدى التزام المصرف بالقانون والتعليمات، واستلام التقارير الدورية، واتخاذ الإجراءات التصحيحية اللاحقة. ويفهم من ذلك أن المشرع العراقي لم ينظر إلى التفتيش بوصفه إجراءً طارئًا أو استثنائيًا، بل باعتباره جزءًا أصيلًا من البناء الرقابي اللاحق، ومكمّلًا لسلطة البنك المركزي في المحافظة على سلامة النظام النقدي والمصرفي[4]

---

(1) Basel Committee on Banking Supervision, Core Principles for Effective Banking Supervision, Revised Edition, BIS, Basel, September 2024, Principle 8 (Supervisory Approach), pp. 31–35، و Principle 11 (Corrective and Sanctioning Powers), pp. 38–40؛ وينظر أيضًا : Financial Conduct Authority, A Firm's Guide to Countering Financial Crime Risks (FCG), updated text available in FCA Handbook, especially FCG 1 and FCG 3.2.

(2) د. Andreas Kokkinis & Dr Andrea Miglionico, المرجع السابق، pp. 13–19؛ والبنك المركزي العراقي، دليل العمل الرقابي الخاص بالتدقيق الداخلي حسب متطلبات لجنة بازل والممارسات الدولية المثلى، دائرة مراقبة الصيرفة، بغداد، 2019، المادة (1)، والمقدمة.

(3) قانون المصارف العراقي رقم (94) لسنة 2004، المواد (46، 47، 53، 54، 55، 56)، ولا سيما المادة (53) الخاصة بالتفتيشات، والمادة (54) الخاصة بتبادل المعلومات، والمادة (56) الخاصة بالإجراءات التصحيحية الفورية والعقوبات الإدارية؛ وينظر أيضًا: قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004، المادة (40) بشأن سلطة الإشراف والرقابة على المصارف.

(4) البنك المركزي العراقي، دليل العمل الرقابي الخاص بالتدقيق الداخلي حسب متطلبات لجنة بازل والممارسات الدولية المثلى، دائرة مراقبة الصيرفة، بغداد، 2019، المادة (1/1) التي توجب إنشاء قسم للتدقيق الداخلي يتمتع بصلاحيات واستقلالية وموارد كافية؛ والمادة (5/1) التي تقرر دور لجنة التدقيق في المصارف الكبيرة والمصارف النشطة دوليًا؛ والمادة (11) التي تقرر توافر وظيفة الامتثال (Compliance Function).

CC BY

ويتجسد التفتيش الميداني في العراق في قيام فرق مختصة من البنك المركزي العراقي بزيارة المصرف أو فروعه لفحص الدفاتر والسجلات والقيود والأنظمة والتعليمات الداخلية، وإجراء مقابلات مع الموظفين الرئيسيين، والتحقق من صحة البيانات المرفوعة إلى البنك المركزي، ومدى التزام المصرف بقواعد مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وبالضوابط المتعلقة بالنقد الأجنبي والتحويلات الخارجية ومراكز العملات. وبعد انتهاء الزيارة، يُعدّ فريق التفتيش تقريرًا مفصلًا يرفع إلى البنك المركزي، الذي يقوم بدوره بإشعار مجلس إدارة المصرف بنتائج التفتيش لاتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، وهو ما يعكس الطابع المؤسسي للتفتيش بوصفه أداة كشف وتصحيح في آن واحد[1]

أما التفتيش المكتبي أو المتابعة عن بُعد، فيتم من خلال تحليل التقارير والبيانات التي ترد من المصارف بصفة دورية إلى البنك المركزي، والاعتماد على المؤشرات المالية والرقابية وأنظمة الإنذار المبكر لتحديد المصارف التي قد تواجه انكشافات مرتفعة أو صعوبات محتملة. ويكتسب هذا النوع من الرقابة أهمية خاصة في مجال النقد الأجنبي؛ لأن مراقبة المراكز المفتوحة، والعمليات المشبوهة، وتحركات السيولة، والتحويلات العابرة للحدود، تتطلب متابعة دورية آنية لا يمكن أن تعتمد فقط على الزيارات الميدانية التقليدية[2]

ويرتبط التفتيش في العراق أيضًا بوظيفة التدقيق الداخلي التي أوجبها البنك المركزي على المصارف من خلال نظام التدقيق الداخلي للمصارف؛ إذ ألزم كل مصرف بإنشاء قسم مستقل وفعّال للتدقيق الداخلي، يتمتع بمكانة مناسبة في الهيكل التنظيمي، وباستقلالية وموارد بشرية ومالية كافية، وقدرة مباشرة على الوصول إلى مجلس الإدارة ولجنة التدقيق. كما قرر هذا النظام أن لجنة التدقيق في المصارف الكبيرة أو النشطة دوليًا تتولى توجيه والإشراف على المدققين الداخليين، وأن هذا النظام مستمد من مبادئ لجنة بازل بخصوص التدقيق الداخلي والحوكمة المؤسسية. ويدل ذلك على أن التدقيق الداخلي في العراق يُمثل أحد أهم خطوط الدفاع داخل المصرف، وأداة ذاتية للرقابة اللاحقة على التعامل بالنقد الأجنبي[3]

كما يكتمل هذا الإطار بالتدقيق الخارجي؛ إذ يُلزم البنك المركزي المصارف بتعيين مدقق حسابات خارجي مستقل لتدقيق القوائم المالية السنوية، وتزويد البنك المركزي بنسخة من تقريره، بما يجعل التدقيق الخارجي أداة مكملة للتقييم الرقابي. ولا يقف الأمر عند مجرد صحة القوائم المالية، بل يمتد إلى تقدير مدى الالتزام بالمعايير المحاسبية والتعليمات الرقابية، وما إذا كانت البيانات المعروضة تعبّر بعدالة عن الوضع المالي الحقيقي للمصرف، بما في ذلك مراكز النقد الأجنبي والانكشافات ذات الصلة[4]

وفي مصر، يُمارس البنك المركزي المصري الرقابة اللاحقة من خلال الرقابة الميدانية والرقابة المكتبية معًا؛ إذ ينظم قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي رقم (194) لسنة 2020 عملية الرقابة على البنوك، بينما توضح البيانات

([1]) البنك المركزي المصري، قطاع الرقابة الميدانية، الصفحة الرسمية، حيث يبين البنك أن أهداف الرقابة الميدانية تشمل التحقق من سلامة واستقرار القطاع المصرفي وتقييم المخاطر الحالية والمحتملة ومدى الالتزام بالقوانين واللوائح والتعليمات الصادرة عن البنك المركزي، تاريخ الاطلاع: 2026/4/18؛ وينظر أيضًا: البنك المركزي المصري، قطاع الرقابة المكتبية، الصفحة الرسمية، التي تؤكد اعتماد الرقابة المكتبية على منهج رقابي فعال لتحديد وتحليل المخاطر وفق أفضل الممارسات الدولية.

([2]) البنك المركزي المصري، قواعد الترخيص والرقابة والإشراف على شركات الصرافة، الكتاب الدوري المؤرخ 14 ايار 2023، لا سيما الفقرة (8-1) التي توجب على شركات الصرافة إبداء كافة سبل التعاون مع مفتشي البنك المركزي من خلال توفير البيانات والمستندات والسجلات التي توضح الرصيد الدفتري لكل من العملات الأجنبية والجنيه المصري حتى يتسنى مطابقتها مع الأرصدة الفعلية الموجودة بالخزينة الرئيسية وشبابيك الصرف.

([3]) الإمارات العربية المتحدة، المرسوم بقانون اتحادي رقم (6) لسنة 2025 في شأن المصرف المركزي وتنظيم المؤسسات المالية والأنشطة المالية وأعمال التأمين، الصادر بتاريخ 8 ايلول 2025، والمنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 15 ايلول 2025، والنافذ اعتبارًا من 16 ايلول 2025، ووفقًا لآخر تحديث رسمي على بوابة التشريعات الإماراتية في 2026/4/17؛ وينظر أيضًا: بوابة التشريعات الإماراتية، الخبر الرسمي المتعلق بصدور المرسوم بقانون، المنشور في 2025/10/10.

([4]) Central Bank of the UAE (CBUAE), Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism and Illegal Organisations Guidance for Licensed Exchange Houses, official guidance, especially the parts relating to supervisory examination, recordkeeping, customer due diligence, enhanced due diligence, and sanctions screening.

الرسمية للبنك المركزي أن الرقابة المكتبية تشكل نهجًا فعالًا للتعرف إلى المخاطر التي تواجه البنوك وتحليلها، في حين تستهدف الرقابة الميدانية التأكد من سلامة مراكزها المالية والتزامها بالقوانين واللوائح. كما أن قواعد الترخيص والرقابة والإشراف على شركات الصرافة تلزم الشركات بإبداء كافة سبل التعاون مع مفتشي البنك المركزي، وتمكينهم من فحص السجلات والمستندات ومطابقة الأرصدة الدفترية والفعلية، وهو ما يعكس تكاملًا واضحًا بين المتابعة المكتبية والتفتيش الميداني[1]

وفي الإمارات العربية المتحدة، يمنح المرسوم بقانون اتحادي رقم (6) لسنة 2025 المصرف المركزي صلاحيات تفتيشية واسعة تشمل المصارف ومؤسسات الصرافة والمؤسسات المالية الأخرى، وتمتد إلى مقدمي بعض الخدمات الرقمية والخدمات المرتبطة بالأصول الافتراضية حيث تدخل ضمن المحيط الرقابي للمصرف المركزي. كما أولى المصرف المركزي الإماراتي أهمية خاصة لموضوع الرقابة الإشرافية في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وهو ما يظهر في الإرشادات القطاعية والتقارير الصادرة عنه، حيث يجري الفحص الميداني والمكتبي على ضوء المخاطر المحتملة في أنشطة النقد الأجنبي والتحويلات[2]

أما في المملكة المتحدة، فإن الرقابة اللاحقة تتسم بازدواجية تنظيمية مؤسسية؛ إذ تتوزع بين هيئة الرقابة الاحترازية (PRA)التي تركز على سلامة ومتانة المؤسسات الخاضعة لها، وهيئة السلوك المالي (FCA) التي تعنى بسلوك السوق ونزاهة التعاملات وحماية المستهلك. ويعني هذا أن التفتيش والمتابعة في بريطانيا لا تقتصر على منظور احترازي داخلي، بل تمتد إلى سلوك المتعاملين في سوق النقد الأجنبي، ومدى التزام المؤسسات بالمعايير التنظيمية، ولا سيما في ضوء المادة (166) من قانون الخدمات والأسواق المالية لعام 2000 التي تجيز تكليف خبراء مستقلين بإجراء مراجعات معمقة(Skilled Persons Reviews) ، وقد ارتفع عدد هذه المراجعات في 2023–2024 إلى مستوى ملحوظ يدل على تصاعد كثافة الرقابة البريطانية[3]

ويكتسب موضوع متابعة مراكز النقد الأجنبي المفتوحة أهمية خاصة في هذا الفرع؛ لأن هذه المراكز تمثل أحد أهم مصادر مخاطر السوق وتقلبات سعر الصرف. وقد أصدر البنك المركزي العراقي بتاريخ 1 تموز 2020 ضوابط تلزم المصارف المجازة كافة بإدارة مراكز النقد الأجنبي ضمن حدود وضوابط محددة، للتحوط من مخاطر تقلبات أسعار الصرف. وتتسق هذه الضوابط مع المعايير الدولية الصادرة عن لجنة بازل، ولا سيما المبادئ التوجيهية المتعلقة بإدارة مخاطر التسوية في معاملات النقد الأجنبي، التي تستهدف ضمان احتفاظ المصارف برأس مال كافٍ وتطبيق نظم رقابية فعالة لمواجهة الانكشافات المرتبطة بالعملات الأجنبية[4]

(1) Bank of England / Prudential Regulation Authority, The PRA's Approach to Banking Supervision, July 2023, pp. 12–18؛ Financial Services and Markets Act 2000 (FSMA 2000), sections 165 and 166بشأن طلب المعلومات والتقارير من الخبراء المستقلين؛ FCA Handbook, SYSC 6.3 (Financial Crime), as updated 23 October 2025.

(2) Basel Committee on Banking Supervision, Core Principles for Effective Banking Supervision, Revised Edition, BIS, Basel, September 2024, Principle 8, p. 31، حيث تقرر اللجنة أن الرقابة الفعالة يجب أن تشمل مزيجًا من التفتيش الميداني والتحليل عن بُعد والاتصالات المنتظمة مع إدارة البنك؛ وانظر أيضًا: Bank of England / PRA, المرجع السابق.

(3) Financial Services and Markets Act 2000, section 165 (Requirements for Information)؛ section 166 (Reports by Skilled Persons)؛ FCA, Annual Report and Accounts 2024/25, Appendix 2, حيث ورد أن الهيئة استخدمت سلطة section 166 في 47 حالة خلال 25/2024، بينما أشارت مصادر رقابية مرافقة إلى ارتفاع استخدام التقارير مقارنة بالفترة السابقة.

(4) البنك المركزي العراقي، ضوابط إدارة مراكز النقد الأجنبي للمصارف المجازة كافة، الصادرة بتاريخ 1 تموز 2020؛ وانظر أيضًا: Basel Committee on Banking Supervision, Supervisory Guidance for Managing Settlement Risk in Foreign Exchange Transactions؛ وكذلك: The PRA's Approach to Supervising Liquidity and Funding Risks, December 2023, Bank of England.

CC BY

ولا تنفصل أعمال التفتيش والمتابعة عن الرقابة القضائية على مشروعيتها وحدودها؛ إذ تخضع قرارات البنك المركزي، من حيث الأصل، لرقابة القضاء من خلال محكمة الخدمات المالية المشار لها في قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 من المادة (63) الى المادة (70) ويكون اختصاصها مراجعة القرارات والاوامر عن رفض طلب الترخيص او اضافة شرط او قيد او الغاء التصريح وفرض اجراءات تنفيذية او عقوبات ادارية او السماح ومنع مزوالة النشاط ، فضلا عن قرارات اطالة مدة عمل القيم والنظر في اي شأن ينص عليها القانون والفصل في اي خلاف ينشأ بين المصارف والمؤسسات المالية بموجب اتفاق مكتوب بين اطراف الخلاف[1].

ومن ثم، فإن التفتيش والمتابعة والتدقيق لا تمثل في هذا المجال مجرد وسائل فنية، بل تشكل ركيزة الرقابة اللاحقة، لأنها تسمح بكشف المخالفة أو الخطر في وقت مناسب، وبربط الرقابة المؤسسية بالممارسة اليومية للمصرف، وبتحويل المتطلبات النظرية للحوكمة والامتثال إلى أدوات عملية قابلة للتقييم والإنفاذ[2]

الفرع الثاني

الرقابة على العمليات والتحويلات

تُشكّل الرقابة على العمليات والتحويلات النواة الصلبة للرقابة اللاحقة؛ إذ تنصرف مباشرة إلى فحص ما إذا كانت العمليات بالنقد الأجنبي بيعًا وشراءً، أو تحويلًا خارجيًا، أو إيداعًا أو سحبًا أو تمويلًا قد نُفذت وفق القواعد المقررة، وفي الحدود المسموح بها، ومن خلال القنوات القانونية، وبالاستناد إلى مستندات صحيحة، ودون أن تُستغل في أغراض غير مشروعة. فالتعامل بالنقد الأجنبي لا يثير فقط إشكالات السوق والسيولة، بل يرتبط أيضًا بمخاطر تهريب العملة، وغسل الأموال، وتمويل الإرهاب، والتجارة الوهمية، والالتفاف على القيود النقدية والتنظيمية، وهو ما يفسر الكثافة الرقابية في هذا المجال[3] .

وفي العراق، لم تعد الرقابة اللاحقة على عمليات بيع وشراء العملة الأجنبية مقتصرة على صورتها التقليدية المرتبطة بنافذة بيع وشراء العملة الأجنبية، بل شهدت تطورًا ملحوظًا في أدواتها وآلياتها؛ إذ مرّ التنظيم العراقي بمرحلة نافذة بيع وشراء العملة الأجنبية، ثم انتقل إلى المنصة الإلكترونية للتحويلات الخارجية التي بدأ العمل بها في مطلع سنة 2023 بوصفها مرحلة أولى لإعادة تنظيم التحويلات المالية الخارجية وضمان رقابة استباقية عليها، من خلال إلزام المصارف برفع طلبات زبائنها عبر المنصة وتقديم بيانات تفصيلية عن طالب التحويل، والجهة المستفيدة، والمصرف المراسل، والمستندات المؤيدة، بما أتاح للبنك المركزي تدقيق الحوالات ومطابقة أغراضها ووثائقها قبل التنفيذ. غير أن هذا التنظيم لم يقف عند حدود المنصة، بل اتجه تدريجيًا إلى إحلال نموذج يقوم على اعتماد المصارف العراقية على بنوكها المراسلة الخارجية، مع تعزيز أرصدتها لديها، وإخضاع الحوالات لتدقيق مسبق، بما يقلل من الاعتماد على الآلية المركزية المباشرة ويعيد تنظيم التحويل الخارجي على أساس العلاقات المصرفية المراسلة المعتمدة. وقد أعلن

([1]) المادة (63) من قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004.

([2]) يستفاد هذا المعنى من تكامل المواد (53–56) من قانون المصارف العراقي رقم (94) لسنة 2004، مع نظام التدقيق الداخلي للمصارف، ومع النماذج العراقية الحديثة في تقييم المصارف الرقمية؛ وينظر مقارنةً: البنك المركزي المصري، الرقابة المكتبية والرقابة الميدانية؛ و PRA's Approach to Banking Supervision, 2023.

([3]) Joseph Gold, Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System, IMF, Washington, D.C., 1984, pp. 45–78؛ ود. David T. Bloom, "The Legal Underpinnings of the Global Foreign Exchange Market", North Carolina Banking Institute, Vol. 23, 2019, pp. 27–35، خاصةً في بيان الصلة بين العمليات بالعملات الأجنبية والاستقرار النظامي ومتطلبات الإشراف.

CC BY

البنك المركزي العراقي رسميًا نجاح الانتقال من التحويلات الخارجية عبر المنصة الإلكترونية إلى عمل المصارف العراقية من خلال بنوكها المراسلة الخارجية، بعد مراحل بدأت بالنافذة، ثم المنصة، ثم انتهت إلى تعزيز الأرصدة تدريجيًا خلال سنة 2024 وبصورة كلية في الأسبوع الأخير منها. ويفيد هذا التطور أن الرقابة اللاحقة في العراق لم تعد مجرد رقابة على بيع العملة أو مآلات استخدامها، بل أصبحت رقابة هجينة تجمع بين المنصة الإلكترونية، والتدقيق المسبق، وعلاقات المصارف المراسلة، وتعزيز الأرصدة الخارجية، بما يعكس انتقالًا من نموذج الرقابة الإدارية المباشرة إلى نموذج رقابي أكثر اتصالًا بالبنية المصرفية الدولية ومعايير الامتثال العابرة للحدود[1]

وقد اتخذ البنك المركزي العراقي بعد عام 2023 اتجاهًا تدريجيًا للانتقال من الاعتماد الكلي على منصة بيع وشراء العملة الأجنبية إلى منظومة العلاقات المراسلة المباشرة بين المصارف العراقية والمصارف العالمية، مع الحفاظ على المستوى ذاته من الرقابة والشفافية. ويمثل هذا التحول نقلة نوعية في آليات الرقابة؛ لأنه ينقلها من إطار المنصة المركزية إلى إطار أكثر اندماجًا في شبكات المراسلة المصرفية الدولية، مع استمرار اشتراط الامتثال والتوثيق والشفافية[2]

أما ضوابط التحويل الخارجي من العملة الأجنبية لسنة 2023، فقد شددت الرقابة على التحويلات الخارجية من خلال حصر الجهات التي يجوز تمويلها عبر المنصة الإلكترونية، وفرض مستندات محددة لكل عملية، من أبرزها إجازة الاستيراد، وشهادة المنشأ، وبوليصة الشحن، وفاتورة التجارة الخارجية الأصلية .وتقوم الرقابة اللاحقة هنا على تدقيق هذه المستندات ومطابقتها مع بيانات التحويل، للتأكد من عدم استخدام العملية في تمويل غير مشروع أو في تجارة وهمية أو غسل أموال تجاري. وبهذا المعنى، فإن الرقابة اللاحقة على التحويل الخارجي في العراق أصبحت ترتكز على الرقابة المستندية إلى جانب الرقابة التشغيلية والامتثالية[3]

وترتبط هذه الرقابة ارتباطًا وثيقًا بجهود مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب؛ إذ تخضع جميع عمليات النقد الأجنبي والتحويلات لرقابة لاحقة مشددة بموجب قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2015، وتعليمات قواعد العناية الواجبة لسنة 2023، والضوابط الرقابية الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومنع انتشار التسلح. وقد أنشأ البنك المركزي مكتبًا خاصًا لمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب يتولى مراقبة العمليات المشبوهة وتلقي البلاغات وتحليلها وإحالتها. كما ألزمت هذه القواعد المصارف بتطبيق مبدأ اعرف عميلك (KYC) وإجراءات العناية الواجبة المستمرة(CDD) ، ويجري التدقيق لاحقًا على هذه الإجراءات من قبل مفتشي البنك المركزي[4]

([1]) البنك المركزي العراقي، ضوابط بيع وشراء العملة الأجنبية لسنة 2021؛ والبنك المركزي العراقي، ضوابط التحويل الخارجي من العملة الأجنبية لسنة 2023؛ والبنك المركزي العراقي، البيان الصادر في 2023/8/3 بشأن التعامل بالدولار الأمريكي عبر المنصة الإلكترونية، البنك المركزي العراقي، تصريح صحفي بشأن بناء المنصة الإلكترونية لطلبات التحويل، 2022/12/15؛ والبنك المركزي العراقي، يكشف عن آلية إنهاء المنصة الإلكترونية، 2024/9/4؛ والبنك المركزي العراقي، يعلن عن إنجاز كبير في التحويلات الخارجية، 2025/1/1؛ والبنك المركزي العراقي، آلية نشر بيانات بيع وشراء العملات الأجنبية والمنشور على الموقع الرسمي للبنك المركزي.

([2]) البنك المركزي العراقي، البيان الصادر في 2023/8/3 بشأن المنصة الإلكترونية وتنظيم استخدام الدولار النقدي ومنع استعماله لغير أغراضه، مع تشجيع التجار والمستوردين على استخدام القناة المقررة لذلك عبر المنصة الإلكترونية؛ والبنك المركزي العراقي، البيانات اللاحقة المتعلقة بالعلاقات المراسلة والتحول التدريجي في سياسة تمويل التجارة الخارجية، موقع البنك المركزي العراقي، تاريخ الاطلاع: 2026/4/18.

([3]) البنك المركزي العراقي، ضوابط التحويل الخارجي من العملة الأجنبية لسنة 2023، الفصل الخاص بالمستندات الداعمة لطلبات التحويل، والذي اشترط تقديم إجازة الاستيراد، وشهادة المنشأ، وبوليصة الشحن، والفاتورة الأصلية للسلع والخدمات؛ وينظر في البعد المقارن: FATF, International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, FATF Recommendations 10 and 16, updated 2023.

([4]) قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب العراقي رقم (39) لسنة 2015؛ البنك المركزي العراقي، تعليمات قواعد العناية الواجبة للمؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة تجاه العملاء رقم (1) لسنة 2023، ص 5–15؛ والبنك المركزي العراقي، الضوابط الرقابية الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومنع انتشار التسليح، الصادرة في 2025/1/8.

CC BY

وتكشف الضوابط الرقابية العراقية الخاصة بمكافحة غسل الأموال عن سيناريوهات خطرة ترتبط بالنقد الأجنبي، منها سحب كامل أرصدة الحسابات بالدينار وإيداعها بالدولار دون مبرر، أو استخدام البطاقات الائتمانية بآليات تفضي إلى السحب بالدولار خارج البلد، أو تكرار الشراء بمبالغ كبيرة بالدولار خارج العراق، وكلها أمثلة على الكيفية التي يمكن أن تتحول بها العمليات المشروعة في ظاهرها إلى قنوات لاحقة لمخاطر غير مشروعة[1]

وفي مصر، يتجسد هذا النوع من الرقابة في قواعد الاشتراك في نظام التسوية اللحظية بالعملة الأجنبية (RTGS) التي تنظم أوامر الدفع وحسابات التسوية والبنوك المراسلة والتغطية المسبقة ونهائية التسوية، وهو ما يتيح للبنك المركزي المصري متابعة تدفقات النقد الأجنبي والتحويلات بين البنوك على نحو دقيق. كما تتكامل هذه الرقابة مع اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال وقواعد شركات الصرافة، التي تلزم المؤسسات بالتقيد بالعناية الواجبة والإبلاغ عن العمليات المشبوهة وعدم التعامل مع المدرجين على القوائم المعتمدة[2]

وفي الإمارات العربية المتحدة، يتميز النظام من حيث الأصل بغياب قيود صرف أجنبي شاملة (No foreign exchange controls)، إلا أن هذا لا يعني غياب الرقابة؛ بل إن مصرف الإمارات المركزي يمارس رقابة لاحقة دقيقة على عمليات بيع وشراء العملات الأجنبية والتحويلات، من خلال منظومةAML/CFT ، ومتطلبات التوثيق، والاحتفاظ بالسجلات، ومراقبة العقوبات والقوائم، وضوابط شركات الصرافة والمؤسسات المرخصة. كما أن الإطار التشريعي الجديد لعام 2025 وسّع المحيط الرقابي ليشمل بعض الأنشطة والخدمات المرتبطة بالأصول الافتراضية والخدمات المالية الرقمية، بما يعكس اتجاهًا واضحًا نحو استيعاب التطورات التكنولوجية ضمن الرقابة على العمليات[3]

أما في المملكة المتحدة، فإن جميع عمليات الصرف الأجنبي والتحويلات التي تجريها المصارف تخضع لإشراف FCA من حيث نزاهة السوق وسلامة التعاملات ومكافحة الجريمة المالية. وقد كشفت فضائح التلاعب في أسعار صرف العملات الأجنبية (Forex Manipulation Scandals) عن مدى حساسية هذا السوق، وما قد ينشأ فيه من ممارسات تضر بنزاهة التسعير وشفافية التداول. ولهذا تشدد الهيئات الرقابية البريطانية على نظم Transaction Monitoringو ongoing monitoring وعلى قدرة المؤسسة على التعرف إلى الأنماط غير المألوفة، والربط بين التحويلات والأطراف والمخاطر والعقوبات[4]

وتتضح قيمة هذه الرقابة بصورة أكثر جلاءً في البيئة العابرة للحدود من خلال قضية Celestial Aviation Services Ltd v UniCredit Bank AG (2026) UKSC 10، التي أبرزت أن الامتثال لنظام العقوبات قد يحول دون تنفيذ الدفع أو التحويل، أو يجعل الوفاء متوقفًا على ترخيص من الجهة المختصة. ويعني ذلك أن الرقابة

(1) البنك المركزي العراقي، الضوابط الرقابية الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومنع انتشار التسليح، الفصل الثالث "السيناريوهات العامة المتعلقة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب"، لا سيما الأمثلة المتعلقة بالنقد الأجنبي والبطاقات والتحويلات؛ وتعليمات قواعد العناية الواجبة رقم (1) لسنة 2023.

(2) البنك المركزي المصري، قواعد الاشتراك في نظام التسوية اللحظية بالعملة الأجنبية (RTGS)، اذار 2021، ص 4–6 و13–14؛ قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري رقم (194) لسنة 2020، المادة (212)؛ جمهورية مصر العربية، اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال المعدلة حتى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 3331 لسنة 2023، باب تنظيم عمليات النقد الأجنبي.

(3) الإمارات العربية المتحدة، المرسوم بقانون اتحادي رقم (6) لسنة 2025، والمواد ذات الصلة بتوسيع البيئة الرقابية؛ Central Bank of the UAE, AML/CFT Guidance for Licensed Exchange Houses؛ وينظر أيضًا: Paul Hastings LLP, New UAE Banking Law Clarifies Digital Finance, 2025؛ Addleshaw Goddard LLP Briefing, CBUAE New 2025 Law – What You Need to Know, 29 October 2025.

(4) Financial Conduct Authority, A Firm's Guide to Countering Financial Crime Risks (FCG), updated version accessible through FCA Handbook; FCA Handbook, SYSC 6.3; FCA, PS24/17: Financial Crime Guide changes, 29 November 2024، لا سيما الفقرة 2.11 الخاصة بـ Transaction Monitoring.

CC BY

على العمليات والتحويلات لم تعد مرتبطة فقط بالقواعد الداخلية لمكافحة غسل الأموال أو الضبط المصرفي، بل صارت متشابكة كذلك مع العقوبات الدولية ومتطلبات الامتثال عبر الحدود[1]

ومن ثم، فإن الرقابة على العمليات والتحويلات لا تمثل عنصرًا تابعًا للرقابة اللاحقة، بل تمثل مركز ثقلها الحقيقي، لأنها تنصرف إلى النشاط المصرفي بالنقد الأجنبي في لحظة تحققه، وتكشف ما إذا كانت البنية الرقابية الداخلية للمصرف قادرة فعلًا على ترجمة القواعد القانونية والتنظيمية إلى سلوك مصرفي منضبط[2]

الفرع الثالث

الجزاءات الإدارية والتنظيمية

إذا كانت الرقابة اللاحقة لا تؤدي وظيفتها إلا بالتفتيش والمتابعة والرقابة على العمليات، فإنها لا تكتمل إلا بوجود ترسانة من الجزاءات الإدارية والتنظيمية التي تمكّن السلطة النقدية من فرض الامتثال وتصحيح المخالفات ومنع تكرارها. والجزاء الإداري المصرفي يختلف عن الجزاء الجنائي من حيث صدوره عن الجهة الرقابية لا عن القضاء، ومن حيث اعتماده على معيار المخالفة التنظيمية لا على القاعدة الجنائية، ومن حيث سرعته وأثره المباشر في سوق يتسم بالحساسية والتقلب. ومع ذلك، فإن الأنظمة الحديثة لا تنظر إلى الجزاء الإداري بوصفه بديلًا عن الجزاء الجنائي، بل كجزء من منظومة إنفاذ متكاملة قد تتوازى فيها الأداتان[3]

وفي العراق، خوّل قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 وقانون المصارف رقم (94) لسنة 2004 البنك المركزي سلطات واسعة في توجيه الإنذارات والتنبيهات، وفرض الغرامات، ومنع ممارسة بعض الأنشطة، وفرض إجراءات تصحيحية، بل وسحب الترخيص عند الاقتضاء. كما تتضمن الضوابط الرقابية الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب فصلًا خاصًا بـ العقوبات الرادعة، بما يؤكد أن المشرع العراقي يقر مبدأ التدرج في الجزاء ويمنح البنك المركزي أدوات مرنة تبدأ من الأخف وتنتهي بالأشد بحسب جسامة المخالفة وآثارها على النظام المالي[4]

وتتنوع الجزاءات الإدارية في الممارسة العراقية بين التنبيه والإنذار ومنح مهلة لتصحيح الوضع، والغرامات المالية، والعقوبات اليومية لضمان سرعة إزالة المخالفة، وسحب الترخيص في الحالات الجسيمة أو المتكررة، خاصة إذا تعلقت بتهريب العملة أو غسل الأموال أو مخالفة التعليمات الأساسية المتعلقة بالنقد الأجنبي. كما أن بعض المخالفات قد تتخذ وصفًا جزائيًا اقتصاديًا، مثل تهريب العملة أو تزييفها، فتخرج من نطاق الجزاء الإداري البحت إلى نطاق التجريم والعقاب الجنائي وفق قانون العقوبات العراقي والقوانين الخاصة ذات الصلة[5]

---

(1) Supreme Court of the United Kingdom, Celestial Aviation Services Ltd v UniCredit Bank AG [2026] UKSC 10, Press Summary and Judgment, 25 March 2026, on appeal from the Court of Appeal. موقع المحكمة العليا البريطانية: https://supremecourt.uk/cases/press-summary/uksc-2024-0103

(2) ينظر في هذا المعنى، فضلًا عن النصوص العراقية والمصرية والإماراتية والبريطانية المشار إليها أعلاه، إلى: د. David T. Bloom, المرجع السابق، pp. 32–35، في تحليل البنية القانونية لسوق النقد الأجنبي العالمي وارتباطها بالرقابة النظامية.

(3) Basel Committee on Banking Supervision, Core Principles for Effective Banking Supervision, 2024, Principle 11 (Corrective and Sanctioning Powers), pp. 38–40؛ BCBS, Compliance and the Compliance Function in Banks, April 2005, pp. 7–8؛ وانظر أيضًا: Andreas Kokkinis & Andrea Miglionico, المرجع السابق، pp. 13–19.

(4) قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004، المادة (57)؛ قانون المصارف العراقي رقم (94) لسنة 2004، المواد الخاصة بالعقوبات والإجراءات التصحيحية والإنفاذ؛ البنك المركزي العراقي، الضوابط الرقابية الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومنع انتشار التسليح، الفصل الرابع عشر "العقوبات الرادعة".

(5) قانون العقوبات العراقي، المواد (280–286) بشأن جرائم تزييف وتزوير العملة؛ وما ورد في النظام الرقابي العراقي بشأن العقوبات اليومية وسحب الترخيص عند المخالفات الجسيمة أو المتكررة؛ وينظر في البعد المقارن: حسن مهدي حمزة وفراس عبد المنعم عبدالله، (جريمة تهريب النقد والتعامل بالنقد الأجنبي) دراسة مقارنة، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 32، العدد 9، 2024، ص 207–208.

CC BY

وفي مصر، أقام قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي رقم (194) لسنة 2020 منظومة مزدوجة تجمع بين الجزاءات الإدارية والجزاءات الجنائية. فمن ناحية، أجازت قواعد شركات الصرافة لمحافظ البنك المركزي توجيه تنبيه أو إيقاف النشاط لمدة لا تجاوز سنة أو توقيع جزاء مالي أو إلغاء الترخيص وشطب القيد، مع مراعاة جسامة المخالفة وحجم الضرر ومدى استجابة المخالف لتصويب الوضع. ومن ناحية أخرى، نصت المادة (233) من القانون على عقوبات سالبة للحرية وغرامات ضد من يخالف أحكام التعامل في النقد الأجنبي، كما نصت المادة (238) على شرط إجرائي خاص يتمثل في عدم جواز تحريك الدعوى الجنائية في غير حالات التلبس إلا بناء على طلب كتابي من محافظ البنك المركزي، وهو ما يمنح السلطة النقدية دورًا محوريًا في تفعيل الملاحقة الجزائية[1]

وفي الإمارات العربية المتحدة، اتجه المشرع في المرسوم بقانون اتحادي رقم (6) لسنة 2025 إلى تشديد واضح في الغرامات والجزاءات، فرفع الحد الأقصى للغرامة المفروضة على المؤسسات المالية المرخصة من 200 مليون درهم في ظل القانون السابق إلى مليار درهم إماراتي، مع تحديد غرامات شخصية للأفراد المفوضين، وإدخال حد أدنى جديد لبعض المخالفات، منها ممارسة نشاط مالي دون ترخيص. وقد انعكس هذا التشديد في التطبيق العملي من خلال غرامات ضخمة فرضها مصرف الإمارات المركزي منذ بداية 2025 على مؤسسات مالية متعددة، من بينها مصارف وشركات صرافة وشركات تأمين وشركات تمويل، مع شمول بعض القرارات إلغاء الترخيص ومنع بعض المسؤولين من تولي مناصب في القطاع المالي[2] .

أما في المملكة المتحدة، فإن هيئة السلوك المالي (FCA) وهيئة الرقابة الاحترازية (PRA) تملكان بموجب FSMA 2000 صلاحيات واسعة في فرض الجزاءات الإدارية، تشمل الغرامات المالية الكبيرة، وتقييد الترخيص أو سحبه، وحظر بعض الأشخاص من العمل في القطاع المالي، والملاحقة الجنائية في بعض حالات غسل الأموال أو التلاعب بالسوق. وقد جسد التطبيق العملي ذلك في غرامة Starling Bank في 2 تشرين الاول 2024 بسبب قصور ضوابط التحقق والعقوبات والصرف الأجنبي، فضلًا عن إجمالي الغرامات الكبيرة التي فرضتها FCA خلال 2024[3]

وتكشف الدراسة المقارنة هنا عن مسألة مهمة، هي ازدواجية الجزاء الإداري والجنائي .فالأنظمة الحديثة لا تتردد في استخدام الجزاءين معًا بحسب طبيعة المخالفة. وفي مصر مثلًا، يظل التعامل غير المشروع في النقد الأجنبي خاضعًا لعقوبات جنائية صريحة، مع بقاء الجزاءات الإدارية قائمة بالنسبة للمؤسسات الخاضعة للإشراف. وفي العراق أيضًا، قد يؤدي الإخلال الجسيم في مجال النقد الأجنبي إلى الجمع بين إجراءات البنك المركزي الإدارية والعقوبات الجنائية الواردة في القوانين العامة والخاصة. وهذا ما ينسجم مع ما قرره الفقه من أن بعض مخالفات النقد الأجنبي، وخاصة

([1]) البنك المركزي المصري، قواعد الترخيص والرقابة والإشراف على شركات الصرافة، فقرة "خامسًا: الإجراءات التصحيحية والجزاءات"؛ وقانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري رقم (194) لسنة 2020، المادتان (233) و(238)، بشأن العقوبات الجنائية وشرط الطلب الكتابي من المحافظ.

([2]) الإمارات العربية المتحدة، المرسوم بقانون اتحادي رقم (6) لسنة 2025، المواد الخاصة بالجزاءات الإدارية والمالية والعقوبات؛ Herbert Smith Freehills Kramer, UAE Intensifies Crackdown on Money Laundering, September 2025؛ Norton Rose Fulbright, AML Enforcement on the Rise, December 2025؛ تقارير مهنية وقانونية منشورة خلال 2025 عن غرامات CBUAE على المؤسسات المالية.

([3]) Financial Conduct Authority, Final Notice: Starling Bank Limited, 27 September 2024، الذي فرض غرامة قدرها £28,959,426؛ FCA, 2024 fines, official webpage stating that the total amount of fines published during 2024 was £176,045,385؛ FCA, Annual Report and Accounts 2024/25, and Enforcement Data 2023/24.

تلك المتصلة بتهريب العملة أو غسل الأموال أو تمويل الإرهاب، تُعد من جرائم الخطر التي يقتضي ردعها أكثر من مجرد الإنذار أو الغرامة الإدارية[1]

كما تحكم منظومة الجزاءات الإدارية المصرفية مبادئ عامة، أهمها مبدأ التدرج ومبدأ التناسب وضمانات الدفاع والمراجعة القضائية. فلا يجوز أن يكون الجزاء منفصلًا عن جسامة المخالفة أو أثرها، كما يجب أن تتاح للمؤسسة المخالفة في النظم المقارنة إمكانية تقديم التفسير أو تصويب الوضع أو الطعن في القرار. وقد تجلى هذا المعنى في بعض التطبيقات المقارنة؛ ففي مصر يجوز الإعفاء من جزء من الجزاء المالي بحسب استجابة المخالف في تصويب الوضع، وفي المملكة المتحدة يشترط إخطار المصرف وإتاحة الفرصة له لتقديم دفاعه أمام الجهة المختصة[2]

وتتأكد القيمة القضائية لهذه المبادئ من خلال بعض الاتجاهات المقارنة؛ فقد ورد في قرار محكمة تمييز دبي في الطعنين رقمي 1057و1062 لسنة 2025 تجاري ما يفيد أن مخالفة النشاط المرخص به في معاملات الفوركس قد تقود إلى البطلان، بما يضفي على قيد الترخيص أثرًا مدنيًا مباشرًا. كما قضت محكمة النقض المصرية في الطعنين رقمي 32779و32790 لسنة 93 قضائية بجلسة 8 ايار 2025 بأن القضاء بالدولار الأمريكي في معاملة داخلية يخالف النظام العام النقدي، وهو ما يدل على أن قواعد الرقابة على النقد الأجنبي قد ترتقي في بعض الأحوال إلى مستوى النظام العام[3]

أما في العراق، فإلى جانب البناء التشريعي الواضح للجزاءات، فإن المبادئ العامة المستقرة تفيد أن قرارات البنك المركزي الإدارية تخضع لرقابة القضاء من خلال محكمة الخدمات المالية كما بينا اعلاه، بما يحقق التوازن بين سلطة الضبط الاقتصادي التي يمارسها البنك المركزي وبين مبدأ المشروعية وسيادة القانون. كما أن استقلال البنك المركزي، المكرس دستوريًا وقانونيًا، لا ينفي خضوع قراراته الإدارية للرقابة القضائية متى تعلقت بمشروعية القرار أو حدوده القانونية

ومن ثم، فإن الجزاءات الإدارية والتنظيمية في مجال التعامل بالنقد الأجنبي لا تمثل مجرد خاتمة للرقابة اللاحقة، بل تمثل آلية الإنفاذ الحاسمة التي تمنح المنظومة الرقابية وزنها الحقيقي، لأنها تنقل الالتزام من مستوى القاعدة النظرية إلى مستوى الأثر القانوني المباشر. كما تكشف المقارنة أن التطور الأبرز في هذا الفرع يتمثل في تصاعد الغرامات، واتساع نطاق الجهات الخاضعة للجزاء، وتعاظم أثر القواعد المرتبطة بالنقد الأجنبي حين تتقاطع مع مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب والعقوبات والرقابة الرقمية[4]

يستفاد من هذا المطلب أن الرقابة اللاحقة على تعامل المصارف بالنقد الأجنبي تقوم على بنية ثلاثية متكاملة التفتيش والمتابعة والتدقيق، والرقابة على العمليات والتحويلات، والجزاءات الإدارية والتنظيمية. كما تكشف الدراسة المقارنة أن

---

(1) في ازدواجية الجزاء الإداري والجنائي في مخالفات النقد الأجنبي وغسل الأموال، ينظر: حسن مهدي حمزة وفراس عبد المنعم عبدالله، المرجع السابق؛ Rosa Lastra & Rodrigo Olivares-Caminal, "Currency Manipulation and International Law", Virginia Journal of International Law, Vol. 56, 2016, pp. 739–780.

(2) البنك المركزي المصري، قواعد الترخيص والرقابة والإشراف على شركات الصرافة، الفقرتان (2) و(3) من باب الإجراءات التصحيحية، في شأن مراعاة جسامة المخالفة وحجم الضرر ومدى الاستجابة في تحديد الجزاء المالي؛ FCA, Decision Procedure and Penalties Manual (DEPP)؛ Financial Services and Markets Act 2000.

(3) قرار محكمة تمييز دبي، الطعنان رقما 1057 و1062 لسنة 2025 تجاري، جلسة 2025/9/4، وفق الملخص القضائي المنشور؛ ومحكمة النقض المصرية، الطعنان رقما 32779 و32790 لسنة 93 قضائية، جلسة 2025/5/8، منشور على موقعiamaeg .

(4) Financial Services and Markets Act 2000, Part XIV؛ المرسوم بقانون اتحادي إماراتي رقم (6) لسنة 2025؛ قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي المصري رقم (194) لسنة 2020؛ قانون المصارف العراقي رقم (94) لسنة 2004؛ وما ورد في التقارير والمواد الرقابية الرسمية والمهنية المشار إليها في الهوامش السابقة.

فعالية هذه الرقابة لا ترتبط فقط بوجود النصوص، بل بقدرة السلطة الرقابية على الجمع بين الفحص الموقعي والتحليل المكتبي والمراقبة الإلكترونية وإنفاذ الجزاءات بصورة متدرجة ومتناسبة. وبناء على ذلك، يوصى بالنسبة للعراق بما يأتي :تطوير دليل رقابي موحد للرقابة اللاحقة على عمليات النقد الأجنبي؛ تعزيز أنظمة المراقبة الإلكترونية والتحليل المكتبي للعمليات والتحويلات؛ تقوية استقلالية وفعالية وحدات التدقيق الداخلي والامتثال؛ وترسيخ التناسب والشفافية في توقيع الجزاءات مع الإبقاء على الحزم اللازم تجاه المخالفات الجسيمة أو المهددة للاستقرار المالي أو المرتبطة بغسل الأموال وتمويل الإرهاب.

يوصى، في ضوء ما انتهى إليه هذا المطلب، بأن يعمل البنك المركزي العراقي على تطوير إطار رقابي موحد للرقابة اللاحقة على تعامل المصارف بالنقد الأجنبي، على نحو يجمع قواعد التفتيش والمتابعة والتدقيق والرقابة على العمليات والتحويلات والجزاءات الإدارية والتنظيمية في بناء أكثر اتساقًا ووضوحًا، بما يعزز حسن التطبيق ويحد من تشتت الأساس التنظيمي. كما يوصى بتعزيز البنية الرقابية الرقمية في هذا المجال، عبر تطوير أنظمة المراقبة الآنية والتحليل القائم على المخاطر وآليات الإنذار المبكر، بما يتيح الكشف السريع عن الأنشطة غير المشروعة أو غير المعتادة، ويرفع من كفاءة الرقابة اللاحقة وفاعليتها في ضوء التطور المستمر لوسائل الدفع والتحويل والتعامل بالنقد الأجنبي. كذلك يوصى بإرساء نهج أكثر دقة في تدرج الجزاءات الإدارية والتنظيمية، يقوم على التناسب بين جسامة المخالفة وأثرها، ويوازن بين مقتضيات الردع الفعال ومتطلبات الضمانات الإجرائية والاستقرار القانوني والمؤسسي للقطاع المصرفي.

النتائج

1. خلصت الدراسة إلى أن الرقابة على تعامل المصارف بالنقد الأجنبي لم تعد تقف عند حدود الرقابة السابقة المتمثلة في الترخيص وشروط الولوج إلى النشاط، بل أضحت رقابة مركبة تمتد إلى مرحلة الممارسة الفعلية، من خلال التفتيش والمتابعة والتدقيق، والرقابة على العمليات والتحويلات، والجزاءات الإدارية والتنظيمية، بما يجعل الرقابة اللاحقة الأداة الأكثر فاعلية في ضبط هذا النشاط .

2. وتبين أن التنظيم القانوني لتعامل المصارف بالنقد الأجنبي بات وثيق الارتباط بالمعايير الدولية الحاكمة للعمل المصرفي المعاصر، ولا سيما معايير لجنة بازل، وتوصيات مجموعة العمل المالي، وقواعد الامتثال والعناية الواجبة، الأمر الذي نقل الرقابة من صورتها الشكلية التقليدية إلى رقابة احترازية وامتثالية أوسع نطاقًا وأعمق أثرًا .

3. كما أظهرت الدراسة أن التشريع العراقي، رغم ما يوفره من أساس قانوني وتنظيمي معتبر لرقابة البنك المركزي على تعامل المصارف بالنقد الأجنبي، ما يزال يعاني من تشتت أدواته بين قوانين وتعليمات وضوابط وأدلة رقابية متفرقة، بما يحد من درجة الانسجام الداخلي بين مكوناته، ويُضعف من وضوح بنيته التنظيمية في التطبيق العملي .

4. وكشفت الدراسة المقارنة أن النظم القانونية في مصر والإمارات العربية المتحدة والمملكة المتحدة قدمت نماذج أكثر نضجًا في دمج الرقابة على التعامل بالنقد الأجنبي داخل أطر مؤسسية وتشغيلية متطورة، سواء من حيث نظم الدفع، أو الامتثال، أو التحول الرقمي، أو شدة الإنفاذ الرقابي، وهو ما يكشف عن الحاجة إلى تطوير النموذج العراقي على نحو أكثر اتساقًا وتكاملًا .

5. وانتهت الدراسة إلى أن الإشكال الجوهري في العراق لم يعد يتمثل في غياب المرجعيات الدولية أو ضعف إدراكها، بل في محدودية تحويلها إلى ممارسة مؤسسية مستقرة، وفي الحاجة إلى تعميق الرقابة الرقمية، وتطوير الإسناد القضائي المتخصص، بما يكفل انتقال التنظيم من مستوى النصوص والضوابط إلى مستوى الفاعلية العملية المستدامة .

التوصيات

1. يوصى بالعمل على توحيد الإطار التشريعي والتنظيمي الحاكم لتعامل المصارف بالنقد الأجنبي في العراق ضمن بنية قانونية ورقابية متماسكة، تجمع قواعد الترخيص، والرقابة السابقة، والرقابة اللاحقة، والامتثال، والجزاءات، بما يحد من التشتت التشريعي ويعزز وضوح المرجعية القانونية .

2. ويوصى بتعزيز البنية الرقمية للرقابة المصرفية في هذا المجال، من خلال تطوير أنظمة المراقبة الإلكترونية والتحليل القائم على المخاطر وآليات الإنذار المبكر، بما يرفع من كفاءة الرقابة على العمليات والتحويلات بالنقد الأجنبي، ويزيد من قدرتها على الاكتشاف المبكر للمخاطر والانحرافات .

3. كما يوصى بتقوية وحدات الامتثال والتدقيق الداخلي وإدارة المخاطر داخل المصارف العراقية، وربطها على نحو أوثق بمنظومة الحوكمة المؤسسية، بما يرسخ الرقابة الذاتية داخل المصرف ويجعلها رديفًا فاعلًا للرقابة التي يمارسها البنك المركزي .

4. وأخيرًا، يوصى بتطوير الإسناد القضائي المتخصص في منازعات النقد الأجنبي والرقابة المصرفية، بما يسهم في بناء مبادئ قضائية أكثر استقرارًا ووضوحًا في هذا المجال، ويدعم فعالية الرقابة القانونية والمؤسسية على تعامل المصارف بالنقد الأجنبي.

المصادر والمراجع

أولًا: الكتب

1. Andreas Kokkinis, and Andrea Miglionico, *Banking Law: Private Transactions and Regulatory Frameworks*, Routledge, London, 2021.

2. Gold, Joseph, *Legal and Institutional Aspects of the International Monetary System*, IMF, Washington, D.C., 1984.

ثانيًا: البحوث والدراسات المنشورة في الدوريات

3. Bloom, David T., "The Legal Underpinnings of the Global Foreign Exchange Market," *North Carolina Banking Institute*, Vol. 23, pp. 27–35, 2019.

4. حمزة، حسن مهدي، وعبدالله، فراس عبد المنعم، "جريمة تهريب النقد والتعامل بالنقد الأجنبي: دراسة مقارنة"، *مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية*، المجلد 32، العدد 9، ص 207–208، 2024 .

5. Lastra, Rosa, and Rodrigo Olivares-Caminal, "Currency Manipulation and International Law," *Virginia Journal of International Law*, Vol. 56, pp. 739–780, 2016.

ثالثًا: القوانين والأنظمة واللوائح

6. الإمارات العربية المتحدة، المرسوم بقانون اتحادي رقم (6) لسنة 2025 في شأن المصرف المركزي وتنظيم المؤسسات المالية والأنشطة المالية وأعمال التأمين، 2025 .

7. جمهورية العراق، قانون البنك المركزي العراقي رقم (56) لسنة 2004 .

8. جمهورية العراق، قانون العقوبات العراقي، المواد .(286–280)

9. جمهورية العراق، قانون المصارف العراقي رقم (94) لسنة 2004 .

10. جمهورية العراق، قانون مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب رقم (39) لسنة 2015 .

11. جمهورية مصر العربية، قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي رقم (194) لسنة 2020 .

12. جمهورية مصر العربية، اللائحة التنفيذية لقانون مكافحة غسل الأموال المعدلة حتى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 3331 لسنة 2023 .

13. Financial Services and Markets Act 2000, United Kingdom.

رابعًا: التقارير الرسمية والإرشادات والوثائق الرقابية

14. Bank of England / Prudential Regulation Authority, *The PRA's Approach to Banking Supervision*, July 2023.

15. Bank of England / Prudential Regulation Authority, *The PRA's Approach to Supervising Liquidity and Funding Risks*, December 2023.

16. Basel Committee on Banking Supervision, *Compliance and the Compliance Function in Banks*, April 2005.

17. Basel Committee on Banking Supervision, *Core Principles for Effective Banking Supervision*, Revised Edition, BIS, Basel, September 2024.

18. Basel Committee on Banking Supervision, *Supervisory Guidance for Managing Risks Associated with the Settlement of Foreign Exchange Transactions*, BIS, Basel, 2013.

19. Central Bank of the UAE, *Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism and Illegal Organisations Guidance for Licensed Exchange Houses*, official guidance, 2025.

20. Financial Conduct Authority, *Annual Report and Accounts 2024/25*, 2025.

21. Financial Conduct Authority, *Decision Procedure and Penalties Manual (DEPP)*, FCA Handbook, updated text.

22. Financial Conduct Authority, *Final Notice: Starling Bank Limited*, 27 September 2024.

23. Financial Conduct Authority, *PS24/17: Financial Crime Guide Changes*, 29 November 2024.

24. البنك المركزي العراقي، *دليل العمل الرقابي الخاص بالتدقيق الداخلي حسب متطلبات لجنة بازل والممارسات الدولية المثلى*، دائرة مراقبة الصيرفة، بغداد، 2019 .

25. البنك المركزي العراقي، *الضوابط الرقابية الخاصة بمكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب ومنع انتشار التسليح*، 2025/1/8 .

26. البنك المركزي العراقي، *الضوابط الرقابية الخاصة بمعيار كفاية رأس المال للمصارف التجارية وفق متطلبات بازل II و III*، دائرة مراقبة الصيرفة، بغداد، 2020 .

27. البنك المركزي العراقي، *ضوابط إدارة مراكز النقد الأجنبي للمصارف المجازة كافة*، 2020/7/1 .

28. البنك المركزي العراقي، *ضوابط التحويل الخارجي من العملة الأجنبية*، 2023 .

29. البنك المركزي العراقي، *ضوابط بيع وشراء العملة الأجنبية*، 2021 .

30. البنك المركزي العراقي، *قواعد العناية الواجبة للمؤسسات المالية والأعمال والمهن غير المالية المحددة تجاه العملاء*، رقم (1) لسنة 2023، بغداد، 2023 .

31. البنك المركزي المصري، *قواعد الاشتراك في نظام التسوية اللحظية بالعملة الأجنبية(RTGS)* ، آذار 2021 .

32. البنك المركزي المصري، *قواعد الترخيص والرقابة والإشراف على شركات الصرافة*، الكتاب الدوري المؤرخ 14 أيار 2023 .

خامسًا: المواقع الإلكترونية والصفحات الرسمية

33. Addleshaw Goddard, *CBUAE New 2025 Law – What You Need to Know*, 29 October 2025.

34. Financial Conduct Authority, *A Firm's Guide to Countering Financial Crime Risks (FCG)*, FCA Handbook, updated text, official website.

35. Herbert Smith Freehills Kramer, *UAE Intensifies Crackdown on Money Laundering*, September 2025.

36. Norton Rose Fulbright, *AML Enforcement on the Rise*, December 2025.

37. Paul Hastings LLP, *New UAE Banking Law Clarifies Digital Finance*, 2025.

38. البنك المركزي العراقي، *آلية نشر بيانات بيع وشراء العملات الأجنبية*، الموقع الرسمي، تاريخ آخر زيارة: 2026/4/18 .

39. البنك المركزي العراقي، *البيان الصادر بشأن التعامل بالدولار الأمريكي عبر المنصة الإلكترونية*، 2023/8/3، الموقع الرسمي .

40. البنك المركزي العراقي، *تصريح صحفي بشأن بناء المنصة الإلكترونية لطلبات التحويل*، 2022/12/15، الموقع الرسمي .

41. البنك المركزي العراقي، *يكشف عن آلية إنهاء المنصة الإلكترونية*، 2024/9/4، الموقع الرسمي .

42. البنك المركزي العراقي، *يعلن عن إنجاز كبير في التحويلات الخارجية*، 2025/1/1، الموقع الرسمي .

43. البنك المركزي المصري، *الرقابة الميدانية*، الصفحة الرسمية، تاريخ آخر زيارة: 2026/4/18 .

44. البنك المركزي المصري، *الرقابة المكتبية*، الصفحة الرسمية، تاريخ آخر زيارة: 2026/4/18 .

45. Supreme Court of the United Kingdom, *Celestial Aviation Services Ltd v UniCredit Bank AG [2026] UKSC 10*, Press Summary and Judgment, official website, last visited 18/4/2026.

سادسًا: الأحكام والقرارات القضائية

46.قرار محكمة تمييز دبي، الطعنان رقما 1057 و1062 لسنة 2025 تجاري، جلسة 2025/9/4 .

47.محكمة النقض المصرية، الطعنان رقما 32779 و32790 لسنة 93 قضائية، جلسة 2025/5/8 .