



19. febrúar 2019

Í tilefni álits umboðsmanns Alþingis

Hinn 25. janúar sl. birti umboðsmaður Alþingis álit nr. 9730/2018. Í framhaldi af birtingu álitsins svaraði Seðlabankinn spurningum fjölmiðla með eftirfarandi hætti: „Seðlabankinn tekur ábendingum umboðsmanns alvarlega og mun fara eftir tilmælum hans. Það er nú í lögfræðilegri skoðun hvað í því felst.“

Seðlabankinn hefur ekki lokið þessari skoðun enda er umfang málsins miklu stærra en kann að virðast við fyrstu sýn og getur varðað grundvöll fjármagnshafta sem refsheimild frá því að þau voru sett á undir lok árs 2008 og þar til lögum um gjaldeyrismál var breytt á árinu 2011. Vegna fjölmiðlaumræðu, sem í sumum tilfellum hefur verið misvísandi varðandi það um hvað málið snýst, þykir Seðlabankanum rétt að gera nú að einhverju leyti nánari grein fyrir mati sínu á málinu.

Álit umboðsmanns Alþingis lýtur að afgreiðslu Seðlabanka Íslands á erindi þar sem þess var krafist að bankinn afturkallaði að eigin frumkvæði stjórnvaldssekt sem lögð var á vegna brota á reglum um gjaldeyrismál. Krafan var reist á umfjöllun ríkissaksóknara um gildi reglna um gjaldeyrismál í öðru máli vegna meintra brota á öðrum reglum en þeim sem ákvörðun bankans varðaði. Seðlabankinn taldi ekki forsendur til að afturkalla ákvörðunina, enda var bankanum kunnugt um umfjöllun ríkissaksóknara þegar hún var tekin.

Niðurstaða álits umboðsmanns er sú að Seðlabankinn hefði átt að taka efnislega afstöðu til þeirra atriða sem krafan var byggð á og hafi afgreiðsla bankans á erindinu því ekki verið í samræmi við lög. Umboðsmaður beinir því til Seðlabankans að taka málið til endurskoðunar, berist um það beiðni frá málsaðila, og taka í því samhengi efnislega afstöðu til þess hvort umfjöllun ríkissaksóknara hafi áhrif á endurupptöku. Seðlabankinn taldi sig hins vegar hafa gert það í öndverðu þegar ákvörðun var tekin um að leggja sektir á málsaðila.

Málið er umfangsmeira en einungis það erindi sem umboðsmaður veitti álit sitt á og getur varðað hvort í gildi hafi verið viðhlítandi refsheimildir vegna brota á fjármagnshöftum frá nóvember 2008 og þar til í október 2011 þegar reglurnar voru lögfestar. Verði niðurstaðan í þessu tiltekna máli sú að rétt settar reglur teljist ekki fullnægjandi refsheimild þá mun það almennt gilda um þau fjármagnshöft sem

útfærð voru í slíkum reglum þar til í október 2011. Í þessu samhengi þarf að taka afstöðu til hvort Seðlabankinn geti úrskurðað um stjórnskipulegt gildi reglna um gjaldeyrismál sem refsheimild á grundvelli umfjöllunar ríkissaksóknara í máli sem laut að öðrum reglum um gjaldeyrismál og fellt var niður þar sem formlegt samþykki ráðherra skorti við setningu þeirra eða hvort það sé einungis á færi dómstóla að kveða á um slíkt.

Löggjafinn ákvað að koma á fjármagnshöftum þannig að Seðlabanki Íslands myndi setja reglur á grundvelli heimildar í gjaldeyrislögum. Slíkt fyrirkomulag er ekki óalgengt, þ.e.a.s. að stjórnvöldum sé falið að setja reglur um tiltekinn málaflokk á grundvelli heimildar í lögum. Vilji löggjafans, sem m.a. kemur fram í greinargerð með lögum nr. 134/2008 sem innleiddu fjármagnshöftin, er skýr um að brot gegn þeim varði refsingum og sektum. Þar segir að nauðsynlegt sé að stjórnþæki séu til staðar til að framfylgja ákvæðum laganna, m.a. þeim takmörkunum sem lagt er til að Seðlabankinn hafi heimild til að setja um tiltekna flokka fjármagnshreyfinga, ella geti aðilar virt slíkar takmarkanir að vettugi án viðurlaga og heimildin hefði ekki tilætluð áhrif. Í því sambandi ber að hafa í huga þá ríku almannahagsmuni sem lágu til grundvallar fjármagnshöftum. Það fólust í því mikil hagnaðartækifæri að fara ekki eftir reglum sem settar voru um fjármagnshöft og sá hagnaður var á kostnað almennings, en nær allur almenningur og fyrirtæki í landinu fóru eftir þeim reglum.

Eftir heildstæða skoðun á meðferð mála hjá ákærvaldi vegna mála er varða meint brot á reglum um gjaldeyrismál og afstöðu ríkissaksóknara í því sambandi, afstöðu ráðuneytis til almenns gildis reglna um gjaldeyrismál sem refsheimildar, lögfræðiálita sem Seðlabankinn aflaði vegna þess álitaefnis og skýrslu Lagastofnunar Háskóla Íslands¹ hefur Seðlabankinn talið refsigrundvöll framangreindra reglna um gjaldeyrismál fullnægjandi, eða ekki á færi annarra en dómstóla að skera úr um gildi þeirra. Framkvæmd Seðlabankans við rannsókn á brotum gegn reglum um gjaldeyrismál er því í samræmi við framkvæmd ákærvaldsins eftir umrædda afstöðu ríkissaksóknara og mat ráðuneytisins á gildi þeirra sem refsheimild. Seðlabankinn taldi sig því ekki vera að ákvarða í málinu, sem varð tilefni af álitum umboðsmanns, á öðrum lagagrundvelli en ákærvaldið hafði gert í sínum niðurstöðum.

Líkt og áður greinir hefur Seðlabankinn álit umboðsmanns til skoðunar. Eins og Seðlabankinn skilur álit umboðsmanns þá kveður hann ekki upp þann úrskurð að reglur byggðar á lögum um gjaldeyrismál feli ekki í sér gilda refsheimild, en þess misskilnings virðist hafa gætt í fjölmiðlum. Hann beinir því til Seðlabankans að taka

¹ [Úttekt á stjórnýslu Seðlabanka Íslands við framkvæmd gjaldeyriseftirlits, undanþágubeiðna og gjaldeyrisrannsókna](#). Á bls. 18 í skýrslunni kemur eftirfarandi fram: „Svo lengi sem dómstólar hafa ekki skorið úr um þessi álitaefni, þ.m.t. um reglur Seðlabankans, verður ekki sagt að gjaldeyriseftirlit Seðlabankans hafi almennt átt að bregðast við með öðrum hætti en gert var.“

það til efnislegrar skoðunar hvort umfjöllun ríkissaksóknara í öðru máli hefði getað haft þýðingu fyrir úrlausn á máli málsaðila.

Í álitum umboðsmanns kemur jafnframt fram að hann hafi ekki verið upplýstur um umrædda afstöðu ríkissaksóknara þegar hann ritaði bréf sitt í október 2015 eða á fundi með fulltrúum Seðlabankans í kjölfarið. Umboðsmaður hafði ekki óskað neinna gagna um mat Seðlabankans eða ákærvalds á gildi reglnanna og hafði ekki á þeim tíma mál til skoðunar varðandi það. Í ljósi framkvæmdar ákærvalds á meðferð gjaldeyrismála var það mat Seðlabankans að umfjöllun ríkissaksóknara um gildi reglna um gjaldeyrismál yrði ekki skilin svo að í henni fælist endanleg úrlausn ákærvaldsins um gildi allra reglna um gjaldeyrismál og kom því ekki til álita af hálfu Seðlabankans að upplýsa umboðsmann sérstaklega um umfjöllun í umræddum bréfum, frekar en önnur gögn varðandi meðferð einstakra mála.