



20. febrúar 2020
20011903

Nefndasvið Alþingis
nefnadasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um tillögu til þingsályktunar um rannsókn á fjárfestingarleið Seðlabanka Íslands.

Með tölvupósti dags. 30. janúar sl. óskaði stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um tillögu til þingsályktunar um rannsókn á fjárfestingarleið Seðlabanka Íslands, lögð fyrir Alþingi á 150. löggjafarþingi, 39. mál.

Seðlabanki Íslands hefur áður veitt umsögn um sams konar tillögu, sbr. umsögn bankans í 331. máli á 146. löggjafarþingi, og vísast til þess sem þar segir. Þá vísar Seðlabankinn almennt til svars fjármála- og efnahagsráðherra á þingskjali 1082 í 301. máli á 146. löggjafarþingi í tilefni af fyrirspurn þingmanns til skriflegs svars. Ennfremur vísar Seðlabankinn til skýrslunnar „Gjaldeyrisútboð Seðlabankans – fjárfestingarleið og ríkisbréfaeið“ sem gefin var út í ágúst 2019.

Áður en vikið er að einstökum liðum í tillögunni vill Seðlabankinn vekja máls á því hvort tilefni séu til þess að skoða málsgrundvöll tillögunnar út frá 1. gr. laga nr. 68/2011 um rannsóknarnefndir. Í greininni er vísað til þess að stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd leggi mat á tillögur eins og þá sem hér um ræðir og að sérstaklega skuli leggja mat á m.a. *tilefni* og grundvöll rannsóknar og *hvort önnur úrræði séu tiltæk* – með öðrum orðum beri að hafa meðalhóf í huga. Í því sambandi vill Seðlabankinn áréttta að bankinn hefur þegar veitt allar umbeðnar upplýsingar til þeirra aðila sem hafi með höndum refsivörslu varðandi greiðslu opinberra gjalda til samfélagsins. Þátttakendur fóru í gegnum starfsleyfisskyld fjármálafyrirtæki, milligönguaðila, og viðskiptin voru þar með undir eftirliti Fjármálaeftirlitsins. Seðlabankinn hefur þegar, á grundvelli laga nr. 90/2003 um tekjuskatt, afhent gögn og upplýsingar um *alla* þá aðila sem áttu viðskipti skv. fjárfestingarleið, að ósk skattrannsóknarstjóra og ríkisskattstjóra.

Að öðru leyti verður að líta til þess, að Seðlabankinn er og hefur verið bundinn ríkri þagnarskyldu sem nær yfir stóran hluta þeirra upplýsinga sem tillagan tekur til, sbr. 1. mgr. 41. gr. laga nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands, sbr. og 1. mgr. 35. gr. þág. laga nr. 36/2001. Ennfremur verður að líta til þess, að upplýsingaöflun vegna rannsóknar á grundvelli tillögunnar myndi í öllum meginatriðum beinast gegn þagnarskyldu fjármálafyrirtækja, sbr. 58. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki, enda var fyrirkomulag fjárfestingarleiðarinnar lögformlega með þeim hætti að Seðlabankinn

SEÐLABANKI ÍSLANDS

KALKOFNSVEGI 1 · 101 REYKJAVÍK

SÍMI: 569 9600 · NETFANG: sedlabanki@sedlabanki.is · BRÉFASÍMI: 569 9605

átti *ekki* bein viðskipti við viðskiptamenn milligönguaðila. Því væri með tillögunni um að ræða umfangsmikið frávik frá bankaleynd sem eðlilegt væri að krefðist sérstakrar lagaheimildar en ekki almennar eins og skv. lögum nr. 68/2011. Tillagan er þannig afar víðtæk, sbr. t.d. fyrirmæli c-liðar 2. mgr. tillögunnar, og því er nauðsynlegt að leggja sérstakt mat á tillöguna út frá sjónarmiðum um persónuvernd. Ekki er vikið að því í greinargerð með þingsályktunartillögunni.

Varðandi einstaka liði tillögunnar er fyrst að líta til *a-* og *b-liðar* en varðandi þá vísar Seðlabankinn til svars fjármála- og efnahagsráðherra á þingskjali 1082 í 301. máli á 146. löggjafarþingi 2016–2017. Í svari ráðherra er ítarlega gerð grein fyrir því fjármagni sem flutt var til landsins og hvaðan það kom. Einnig var gerð eins ítarleg grein fyrir uppruna fjármuna og talið var samræmast lögum um Seðlabanka Íslands og persónuverndarlögum í skýrslu Seðlabankans sl. sumar. Varðandi *c-* og *d-liði* vísar Seðlabankinn til þess sem að framan greinir varðandi meðalhóf og þagnarskyldu. Varðandi *d-lið* sérstaklega er annars vegar vísað til áðurgreinds svars fjármála- og efnahagsráðherra, þar sem það er ítarlega sundurliðað hvernig fjárfestingar skiptust, ásamt því að vikið er að mati á áhrifum innstreymis þessa gjaldeyris og hver þau hafi verið. Varðandi *e-lið* er einnig vísað til svars fjármála- og efnahagsráðherra en einnig umsagnar skattrannsóknarstjóra ríkisins, í 331. máli á 146. löggjafarþingi 2016–2017, þar sem fram kemur að embættið hafi fengið gögn frá Seðlabankanum og að embættið kunni að grípa til aðgerða vakni grunur um skattundanskot á grundvelli gagnanna.

Varðandi *f-lið* sérstaklega, sem er nýmæli frá eldri þingsályktunartillögu, er erfitt að átta sig á því hvort þar sé átt við það hvort *samþykkt* tilboða kunni í einhverjum tilvikum að hafa verið á svig við skilmála, eða hvort *þátttakendur* hafi í einhverjum tilvikum brotið skilmála eftir þáttöku og frágang viðskipta við Seðlabankann. Hvort sem fyrri eða seinni skilningurinn er réttur þá leggst Seðlabankinn ekki gegn því að þessi atriði verði skoðuð, enda verði gætt að persónuvernd eins og áður segir, en í því sambandi þyrfti mögulega að skýra betur fyrirmæli tillögunnar. Rétt er að taka fram að örfá mál er varða brot á skilmálum hafa komið upp, og hefur þeim ýmist verið vísað til viðeigandi yfirvalda, eða þau hlotið viðeigandi meðferð af hálfu Seðlabankans til samræmis við skilmála fjárfestingarleiðingar.

Varðandi *g-liðinn*, sem einnig er nýmæli frá eldri þingsályktunartillögu, þá er ekki ljóst hvað átt er við með orðalaginu „óskráðum og óskattlögðum eignum“, enda ekki fyrir hendi almenn skráningarskylda er varðar eignir fólks. Sé hins vegar átt við eignir sem hafi ekki verið gefnar upp til skatts – skattundanskot – þá hafa allar upplýsingar til að rannsaka möguleg skattalagabrot þegar verið veittar, sbr. staðfesting skattrannsóknarstjóra í áðurnefndri umsögn embættisins frá árinu 2017. Í því sambandi má einnig nefna, að á þeim tíma sem leiðin var rekin starfrækti Seðlabankinn gjaldeyriseftirlit, sem m.a. fylgdist með því að skilaskylda gjaldeyris væri virt. Þá má hér vísa til þess sem segir á bls. 13 í skýrslu Seðlabankans frá í ágúst 2019 um að draga meggi þá ályktun, út frá því hversu fá félög af lágskattasvæðum tóku þátt, að flestir þeirra sem höfðu eitthvað að fela í skattaskjólum hafa sennilega ekki viljað sýna á spilin og því ekki tekið þátt. Vegna hinnar ríku upplýsingarskyldu sem fylgdi fjárfestingarleiðinni var hún fremur óhentug leið til að fela slóð fjármuna.

Að stemma stigu við peningþvætti og skattaundanskotum er afar mikilvægt viðfangsefni eftirlitsstofnana og löggjafans og styður Seðlabankinn eindregið alla viðleitni til þess. Umtalsverðar umbætur hafa nýlega verið gerðar á löggjöf er tengist peningþvætti, m.a. hafa verið gerðar auknar kröfur um gagnsæi eignarhalds með lögum nr. 82/2019 um skráningu raunverulegra eigenda. Fjármálaeftirlitið gerir reglulega úttekt á fylgni fjármálafyrirtækja við lögbundnar skyldur sínar á þessu sviði og hefur komið á framfæri ítarlegum athugasemdum til einstakra fjármálafyrirtækja. Samkvæmt skilmálum fjárfestingarleiðarinnar bar viðkomandi fjármálafyrirtækjum

að kanna hverjir væru raunverulegir eigendur fjármuna. Úrtakskannanir Fjármálaeftirlitsins, sem nú hefur verið sameinað bankanum, hafa þó ekki beinst sérstaklega að gjaldeyrisútboðum Seðlabankans.

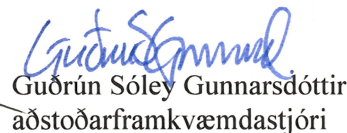
Þá er rétt að hafa í huga, að bankaráð Seðlabanka Íslands starfar í umboði Alþingis, og hefur m.a. það hlutverk að gæta að því að bankinn starfi í samræmi við lög sem um starfsemina gilda, sbr. 8. gr. laga nr. 92/2019. Þá hefur bankaráð umsjón með innri endurskoðun við bankann og ræður innri endurskoðanda, sbr. d-liður sömu greinar. Samskonar ákvæði var að finna í lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands sem, í gildi voru þegar fjárfestingarleiðin var starfrækt. Ekki er vikið að því í greinargerð með þingsályktunartillögunni hvernig tillagan horfir við lögboðnu eftirliti með Seðlabanka Íslands og hlutverki bankaráðs og hvort nokkuð stangist þar á.

Þrátt fyrir framangreint þá leggst Seðlabankinn ekki sérstaklega gegn því að fram fari rannsókn á flutningi fjár til landsins á grundvelli gjaldeyrisútboða Seðlabankans, eða nýfjárfestingar, telji þingið líklegt að slík rannsókn bæti einhverju við þá rannsókn sem þegar hefur farið fram á vegum ríkisskattstjóra og skattrannsóknarstjóra. Seðlabankinn telur það þó ekki líklegt. Slíka rannsókn yrði að framkvæma á grundvelli laga um rannsóknarnefndir eða sérstakra laga, þar sem markmið þyrftu að vera afar skýr og heimildir ríkar. Benda má að skv. lögum um rannsóknarnefndir, nr. 68/2011 er meginhlutverk rannsóknarnefndar að afla upplýsinga og gera grein fyrir málsatvikum og skal verkefni rannsóknarnefndar skýrt afmarkað í umboði hennar, sbr. 5. gr. laganna. Rétt er að benda á, að á nefndarmönnum og öðrum er vinna að rannsókn hvílir þagnarskylda, skv. X. kafla stjórnarsýslulaga, sbr. 1. mgr. 11. gr. laganna. Jafnvel þótt í lögum sé kveðið á um að rannsóknarnefnd geti birt upplýsingar sem annars væru háðar þagnarskyldu ef nefndin telur slíkt nauðsynlegt til að rökstyðja niðurstöður sínar, sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 68/2011, þá verður að hafa í huga að nefndin skal aðeins birta upplýsingar um persónuleg málefni einstaklinga, þ.m.t. fjármál þeirra, að almannahagsmunir af því að birta upplýsingarnar vegi þyngra en hagsmunir þess einstaklings sem í hlut á. Því er ekki ljóst, hvort slík rannsóknarnefnd hefði svigrúm til að birta ítarlegri upplýsingar en þær sem Seðlabankinn hefur þegar birt, þótt mögulega gæti hún metið jafnvægið á milli einkahagsmuna og almannahagsmuna með eitthvað öðrum hætti en Seðlabankinn hefur gert.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS



Asgeir Jónsson
seðlabankastjóri



Guðrún Sóley Gunnarsdóttir
aðstoðarframkvæmdastjóri