



7. desember 2018
1811034

Minnisblað

Sendandi: Lögfræðiráðgjöf Seðlabanka Íslands

Efni: Athugasemdir varðandi ósk forsætisráðherra um greinargerð bankaráðs vegna dóms Hæstaréttar Íslands í máli Seðlabanka Íslands gegn Samherja hf.

Með bréfi, dags. 12. nóvember 2018, óskaði forsætisráðherra eftir því að bankaráð Seðlabanka Íslands gæfi ráðherra greinargerð vegna dóms Hæstaréttar Íslands í málinu nr. 463/2017, Seðlabanki Íslands gegn Samherja hf., með sérstakri áherslu á það hvað legið hafi að baki ákvörðun um að endurupptaka málið, skv. tilkynningu 30. mars 2016. Einnig var óskað eftir útlistun á því hvernig bankinn hyggist bregðast við umræddum dómi.

Bankaráð Seðlabankans hefur hafið vinnu við skrif greinargerðar, en lögfræðiráðgjöf Seðlabankans gerir verulegar athugasemdir við fyrirhuguð efnistöð, sem kunna að valda því að lögboðinn trúnaður verði brotinn, og byggir það á eftirfarandi:

1. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands er Seðlabanki Íslands sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins en um stjórn bankans fer samkvæmt lögum nr. 36/2001. Samkvæmt 22. gr. laga nr. 36/2001 er yfirstjórn Seðlabankans í höndum ráðherra og bankaráðs, með þeim hætti sem lögin mæla nánar fyrir um, og ákvarðanir um beitingu stjórnþækja í peningamálum eru teknar af peningastefnunefnd, en að öðru leyti er stjórn bankans í höndum seðlabankastjóra.
2. Samkvæmt 17. gr. laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál fer fjármála- og efnahagsráðherra með framkvæmd þeirra laga, og getur sett um það reglugerð, en eftirlit með lögnum er í höndum Seðlabanka Íslands. Þá fer bankinn einnig með afmarkað reglusetningarvald samkvæmt ákvæðum laganna og getur beitt aðila stjórnábyrgðarlögum.
3. Dómur Hæstaréttar Íslands í máli nr. 463/2017 varðaði stjórnvaldssekt sem Seðlabankinn lagði á aðila, í því tilviki Samherja hf., að undangenginni rannsókn og málsmeðferð á grundvelli laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál. Niðurstaða Hæstaréttar, þar sem staðfest var niðurstaða héraðsdóms um að fella úr gildi ákvörðun Seðlabankans um álagningu stjórnvaldssektar, fól í raun í sér málalok þeirrar stjórnvaldsákvörðunar.
4. Samkvæmt d-lið 2. tölul. 1. gr. forsetaúrskurðar nr. 84/2017 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands fer forsætisráðuneyti með málefni er almennt varða Seðlabanka Íslands, en skv. d-lið 7. tölul. 4. gr. forsetaúrskurðarins fer fjármála- og efnahagsráðuneyti með gjaldeyrismál, sbr. það er áður segir um 17. gr. laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál.
5. Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands getur ráðherra krafist sjálfstæð stjórnvöld, sem heyra stjórnarfarslega undir hann, um hverjar þær upplýsingar og skýringar sem þörf er á til að sinna eftirliti samkvæmt 13. gr. laganna, en samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laganna hefur ráðherra

almennt eftirlit með m.a. starfrækslu þeirra sjálfstæðu stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann. Hins vegar segir einnig í sama ákvæði að eftirlit með sjálfstæðum stjórnvöldum tekur *ekki* til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum.

6. Út frá framansögðu er ljóst að ósk forsætisráðherra gengur að hluta til gegn þeim efnislegu takmörkunum sem eftirlitsvaldi ráðherra eru sett með lögum nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands. Samkvæmt orðanna hljóðan í þeim lögum getur ráðherra ekki krafist sjálfstætt stjórnvald um upplýsingar og skýringar varðandi málsmeðferð eða ákvarðanir í einstökum málum. Sá skilningur er enn fremur staðfestur í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 115/2011. Þá er einnig ljóst að ósk forsætisráðherra gengur gegn þeirri formlegu skiptingu sem er á verkefnum ráðherra og ráðuneyta enda heyra gjaldeyrismál og framkvæmd gjaldeyrishafta undir annan ráðherra og annað ráðuneyti.

7. Í því ljósi verður að líta til þess, að bankaráðsmenn eru, rétt eins og aðrir starfsmenn og yfirstjórnendur Seðlabanka Íslands, bundnir ríkri þagnarskyldu um allt það sem varðar hagi viðskiptamanna bankans og málefni bankans sjálfs, svo og um önnur atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum eða eðli máls, nema dómari úrskurði að upplýsingar sé skylt að veita fyrir dómi eða til lögreglu eða skylt sé að veita upplýsingar lögum samkvæmt, sbr. 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands. Þá segir einnig í 15. gr. laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál að þeir sem annist framkvæmd þeirra laga séu bundnir þagnarskyldu um hagi einstakra viðskiptamanna og önnur atriði sem þeir fá vitneskju um í starfi sínu og leynt skulu fara samkvæmt lögum eða eðli málsins, nema dómari úrskurði að upplýsingar sé skylt að veita fyrir dómi eða lögreglu eða skylda sé til að veita upplýsingar lögum samkvæmt. Telja verður að bankaráð sem hluti af yfirstjórn Seðlabankans falli undir 15. gr. laga nr. 87/1992.

8. Út frá þessu má gagnálykta sem svo, að séu lagaskilyrði ekki uppfyllt, til þess að verða við því að veita upplýsingar samkvæmt lögum; þá sé fólgið í því brot gegn trúnaðarákvæðum bæði laga nr. 36/2001 og laga nr. 87/1992.

9. Eins og áður segir er í 22. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands kveðið á um að yfirstjórnarhlutverk bankaráðs fari eftir því sem segir í lögunum og er það tæmandi talið í 28. gr. laganna. Með gagnályktun frá 28. gr. laganna er ljóst að það er í höndum seðlabankastjóra, og ekki annarra úr yfirstjórn Seðlabanka Íslands, að koma fram fyrir hönd bankans, hvort sem er gagnvart stjórnvöldum eða öðrum. Þá verður jafnframt að telja, út frá því að bankaráð Seðlabanka Íslands starfar í umboði Alþingis, sbr. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 36/2001; að því sé beinlínis óskylt að standa öðrum stjórnvöldum reikningsskil en Alþingi og þá á grundvelli ályktana Alþingis þar um.

10. Bankaráð Seðlabanka Íslands þarf þar að leiðandi að rökstyðja það, hvers vegna það telji sér skylt að veita forsætisráðherra upplýsingar, um málsmeðferð og ákvarðanir í því tiltekna máli sem beðið hefur verið um, þannig að það stangist ekki á við stjórnskipulega stöðu ráðsins og lögákveðnar trúnaðarskyldur þess.