



12. apríl 2019  
Tilv. 1903072

Katrín Jakobsdóttir, forsætisráðherra  
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg  
101 Reykjavík

*Efni:* Svar Seðlabanka Íslands við bréfi forsætisráðherra, dags. 15. mars 2019.

Vísað er til bréfs yðar til Seðlabanka Íslands, dags. 15. mars 2019, sem barst bankanum 20. mars 2019, þar sem óskað er eftir upplýsingum, skýringum og gögnum með vísan til 14. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, um þrjá tilgreinda þætti varðandi greinargerð bankaráðs Seðlabanka Íslands frá 21. febrúar 2019 og bréf umboðsmanns Alþingis frá 4. mars 2019. Í fyrsta lagi fyrirhugaðar úrbætur á stjórnarsýslu Seðlabankans sem boðaðar eru í greinargerð bankaráðs. Í öðru lagi afstöðu ríkissaksóknara frá árinu 2014 til gildis refsheimilda vegna brota gegn reglum um gjaldeyrismál, sem fjallað er um í álitum umboðsmanns Alþingis frá 22. janúar 2019. Í þriðja lagi meinta upplýsingagjöf starfsmanna Seðlabankans til Ríkisútvarpsins um fyrirhugaða húsleit hjá Samherja hf. 27. mars 2012, sbr. bréf umboðsmanns Alþingis frá 4. mars 2019. Þá er Seðlabankanum gefinn kostur á að tjá sig almennt um greinargerð bankaráðs og bókana sem henni fylgdu, að því marki sem bankinn telur tilefni til.

Að mati Seðlabankans er óhjákvæmilegt að í svari við erindi yðar komi fram upplýsingar um tiltekin mál sem leynt skuli fara samkvæmt 35. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands og 15. gr. laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál. Umfjöllun um málsatvik, málsmeðferð og niðurstöður einstakra mála sem hafa verið til meðferðar hjá Seðlabanka Íslands teljast að mati bankans varða hagi einstakra viðskiptamanna og eru þær upplýsingar því háðar þagnarskyldu. Þá kann almenn umfjöllun í svarinu um greinargerð bankaráðs og bókana sem henni fylgdu að vísa til niðurstöðu einstakra mála og innihalda upplýsingar sem teljast varða hagi viðskiptamanna bankans. Vegna þessa óskaði Seðlabankinn með tölvupósti hinn 4. apríl s.l. eftir leiðbeiningum ráðuneytisins um túlkun 14. gr. sbr. 13. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands.

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. Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. hefur ráðherra almennt eftirlit með m.a. starfsrækslu þeirra sjálfstæðu

stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann. Í 2. mgr. 13. gr. er kveðið á um að eftirlit ráðherra með sjálfstæðum stjórnvöldum taki ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum. Af því leiðir að upplýsingaréttur ráðherra getur rekist á við þagnarskyldu starfsmanna Seðlabanka Íslands samkvæmt 1. mgr. 35. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, sbr. og 15. gr. laga nr. 87/1992 um gjaldeyrismál. Seðlabankinn óskaði því eftir leiðbeiningu um það hvort ráðuneytið liti svo á að upplýsingar um tiltekin mál, svo sem málsmeðferð þeirra og ákvarðanir sem teknar voru í þeim, væru upplýsingar sem féllu undir upplýsingarétt ráðherra samkvæmt 2. mgr. 14. gr. laga nr. 115/2011 og þá að um væri að ræða veitingu upplýsinga sem féllu undir 3. mgr. 14. gr. laga nr. 115/2011.

Með tölvupósti hinn 8. apríl s.l. svaraði ráðuneytið fyrirspurn Seðlabankans með þeim hætti að það væri skýr afstaða ráðuneytisins að réttur ráðherra samkvæmt 2. mgr. 14. gr. laga um Stjórnarráð Íslands til að krefja sjálfstæð stjórnvöld sem heyra stjórnarfarslega undir hann um upplýsingar og skýringar gæti einnig tekið til upplýsinga sem tengdust einstökum málum að því marki sem slíkar upplýsingar og skýringar hefðu þýðingu fyrir eftirlitshlutverk ráðherra samkvæmt 2. mgr. 13. gr. laganna. Ráðuneytið benti á í þessu sambandi að almennt mætti ganga út frá því að stærstur hluti upplýsinga sem fyrir lægi hjá sjálfstæðum stjórnvöldum, sem öðrum, tengdist meðferð einstakra mála með einum eða öðrum hætti. Aðgangur að slíkum upplýsingum gæti því beinlínis verið forsenda þess að ráðherra fengi sinnt eftirlitsskyldum sínum samkvæmt 1. másl. 2. mgr. 13. gr. laganna. Þá tók ráðuneytið fram að skýrt væri samkvæmt lögunum, sbr. 3. mgr. 14. gr. laga um Stjórnarráð Íslands, að ef nauðsynlegt reyndist í þessu sambandi að afhenda ráðherra upplýsingar sem þagnarskyldureglur tækju til væru hann og ráðuneyti hans bundin þagnarskyldu um þær upplýsingar með sama hætti og í þeim reglum greindi.

Upplýsingar sem fram koma í bréfi þessu um málsatvik, málsmeðferð og niðurstöðu einstakra mála sem varða tiltekna aðila og tiltekin mál sem ekki koma fram í opinberum gögnum svo sem dómum og bréfum stjórnvalda sem gerð hafa verið opinber eru háðar þagnarskyldu sbr. 3. mgr. 14. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands, sbr. 35. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands og 15. gr. laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál.

Verður nú fyrirspurnum yðar svarað í sömu röð og þær koma fyrir í erindi yðar auk þess sem frekari upplýsingar og skýringar verða gefnar eftir því sem tilefni þykir til.

## 1. Úrbætur á stjórnarsýslu Seðlabanka Íslands

Í erindi yðar er í sex liðum vísað til aðgerða sem Seðlabankinn hyggst gripa til, annars vegar vegna dóms Hæstaréttar Íslands

og álits umboðsmanns Alþingis frá 22. janúar 2019 nr. 9730/2018 sem lúta að úrbótum á stjórnarsýslu Seðlabankans til framtíðar, og hins vegar sem bankaráð telur tilefni til að gripið verði til. Óskið þér eftir upplýsingum og áætlunum um það með hvaða hætti gripið verði til nefndra aðgerða. Sérstaklega er óskað eftir að Seðlabankinn lýsi afstöðu sinni til áherslna bankaráðs um að eðlilegt sé að bankinn setji sér viðbragðsáætlanir við mögulegum fjármálakreppum í framtíðinni og í því sambandi er óskað hvort og að hvaða marki slíkar viðbragðsáætlanir hafi þegar verið unnar.

*Að bankinn muni meta verklag sitt vegna málsmeðferðar innan bankans í sambærilegum tilvikum og uppi voru í máli Samherja hf.*

Hvað varðar áhrif niðurstöðu dóms Hæstaréttar á önnur mál verður að hafa í huga að mál er óvenjulegt að því leytnu til að í kæru- og rannsóknarferlinu komu í tvígang upp laga- og regluannmarkar sem höfðu áhrif á meðferð málsins og kröfðust þess að brugðist yrði við með tilteknum hætti, bæði af hálfu Seðlabankans og embættis sérstaks saksóknara. Þessir annmarkar höfðu óhjákvæmilega áhrif á framvindu málsins, enda var það endursent frá embætti sérstaks saksóknara í tvígang. Í dómi Hæstaréttar í máli var stjórnvaldssekt sem var gerð vegna brota gegn ákvæðum laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, og reglna settra á grundvelli laganna um skilaskyldu erlends gjaldeyris á tímabilinu frá 31. október 2009 til 31. mars 2012 til skoðunar.

Tvö meginatriði komu upp við meðferð málsins sem höfðu umtalsverð áhrif á málsmeðferðina og sakarefni í máli

. Hið fyrra var að embætti sérstaks saksóknara endursendi hinn 28. ágúst 2013 fyrri kæru Seðlabankans frá 10. apríl 2013, sem beindist að á þeim grundvelli að í lögum um gjaldeyrismál hafi á tímabilu ætlaðra brota ekki verið heimild til að gera lögaðilum refsingu fyrir brot gegn lögnum, einungis einstaklingum.

Embættið taldi þó nægilega ljóst að ekki væru efni til að vísa kærinni frá á grundvelli 1. málsl. 4. mgr. 52. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála, þar sem kveðið er á um að lögreglu beri að vísa frá kærni um brot ef ekki þykja efni til að hefja rannsókn út af henni. Þá taldi embættið ljóst að háttsemi lögaðilanna gæti einnig varðað stjórnsluviðurlögum skv. lögum um gjaldeyrismál. Embættið taldi einnig rétt að meta hvort til greina kæmi á grundvelli kærni og kærugagna eins og þau lágu fyrir að taka til rannsóknar mál á hendur einstaklingum sem sakborningum vegna ætlaðra brota í málinu. Mat á því hvort meint brot lögaðila annars vegar, og einstaklinga hins vegar, teljist meiri háttar, byggir á ólíkum sjónarmiðum og slíkt mat lá ekki fyrir að mati embættis sérstaks saksóknara í málinu á hugsanlegum brotum einstaklinga. Sú lögbundna skipan við meðferð ætlaðra brota á lögum og reglum um gjaldeyrismál gerir ráð fyrir að Seðlabankinn greini og meti ætluð brot og þar með hvort þau teljist meiri háttar eða minni háttar. Með vísan til 6. mgr. 16. gr. b laga, um gjaldeyrismál, taldi embættið því að endursenda yrði Seðlabankanum málið til meðferðar og ákvörðunar að því er varðar hugsanleg brot einstaklinga sem kynnu að hafa falist í þeirri háttsemi sem kærni lýsti.<sup>1</sup>

Lög um gjaldeyrismál eru þess eðlis að gert var ráð fyrir við setningu þeirra að bæði einstaklingar og lögaðilar gætu gerst brotlegir við þau. Seðlabankinn hefur í því skyni heimildir til að leggja stjórnvaldssektir á einstaklinga og lögaðila vegna brota sem ekki verða talin meiri háttar. Seðlabankanum ber hins vegar að vísa meiri háttar brotum á lögunum til lögreglu á grundvelli kærni. Sú staða var því uppi vegna framangreinds lagaannmarka að einungis var mögulegt að kæra meint meiri háttar brot á lögum um gjaldeyrismál, sem áttu sér stað í starfsemi lögaðila, annars vegar á grundvelli sakar fyrirvarsmanna og annarra starfsmanna<sup>2</sup> og hins vegar á grundvelli saknæms eftirlitsskorts fyrirvarsmanna hlutafélaga og einkahlutafélaga.

Refsiákvæðum laga um gjaldeyrismál var breytt til samræmis við refsíákvæði annarra laga á fjármálamarkaði með lögum nr. 134/2008. Refsiákvæði laganna voru þannig sambærileg refsíákvæðum annarra laga á fjármálamarkaði að efni og uppbyggingu, en hér er meðal annars vísað til laga nr. 108/2007, um verðbréfavíðskipti, laga nr. 161/2002,

<sup>1</sup> Sjá fylgiskjal 1. Fyrra endursendingarbréf embættis sérstaks saksóknara dags. 28. ágúst 2013.

<sup>2</sup> Sjá fylgiskjal 2. Lögfræðiálit Gizurar Bergsteinssonar, lögmanns, frá 2. september 2013.



um fjármálafyrirtæki og laga nr. 110/2007, um kauphallir. Í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 55/2007, um breytingu á viðurlögum við brotum á fjármálamarkaði, kom skýrt fram að ætlunin hafi verið að leggja refsiviðurlög á bæði einstaklinga og lögaðila. Hvergi var þó að finna beina tilvísun til lögaðila í refsiaðkvæðum áðurnefndra laga né í lögum um gjaldeyrismál, til samræmis við 19. gr. a almennra hegningarlaga nr. 19/1940 sem mælir fyrir um að lögaðila verði aðeins gerð fésekt þegar lög mæla svo fyrir. Framangreint frumvarp var samið með hliðsjón af niðurstöðum nefndar forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum. Nánar tiltekið voru viðurlagaákvæði laganna samræmd nýjum viðmiðum við beitingu viðurlaga við efnahagsbrotum, en forsætisráðherra skipaði árið 2004 nefnd til að fara yfir viðurlög við slíkum brotum. Markmið starfsins var að móta ný viðmið um beitingu viðurlaga við efnahagsbrotum, þ.e. hvenær væri rétt að beita stjórnvaldssektum og hvenær skyldi beita annars konar viðurlögum. Starf nefndarinnar miðaði að því að leggja fram tillögur um hlutverk og verkaskiptingu eftirlitsaðila, sérstaklega hvað varðaði skil á milli þeirra aðila sem geta beitt stjórnvaldssektum og hins vegar lögreglu og ákærvalds. Nefndin lauk störfum haustið 2006 og skilaði skýrslu til forsætisráðherra. Með hliðsjón af niðurstöðum nefndarinnar var frumvarp lagt fram á Alþingi, sem varð að lögum nr. 55/2007, um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði. Þessi annmarki var því ekki aðeins á refsiaðkvæðum laga um gjaldeyrismál, heldur á allri löggjöf á fjármálamarkaði. Áður en þessi annmarki kom í ljós höfðu Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið kært lögaðila til lögreglu vegna rökstudds gruns um meiri háttar brot. Mál var það fyrsta sem embættið endursendi á grundvelli framangreinds annmarka.

Í ljósi þeirrar óvissu sem ríkti um refsiaðbyrgð lögaðila vegna brota á öðrum lögum á fjármálamarkaði gerði Seðlabankinn fjármála- og efnahagsráðuneytinu viðvart um framangreinda meinbugi á lögunum á fundi hinn 19. nóvember 2013 og með bréfi hinn 13. janúar 2014. Með lögum nr. 67/2014, sem öðluðust gildi hinn 28. maí 2014, bættist ný málsgrein við 16. gr. a laga um gjaldeyrismál, þar sem fram kemur heimild til þess að refsa lögaðilum fyrir brot gegn lögunum og þar með voru tekin af öll tvímæli um að heimilt væri að gera lögaðila refsingu fyrir brot gegn lögunum. Fjármála- og efnahagsráðherra skipaði nefnd hinn 16. júní 2014 til þess að fara yfir viðurlög við brotum gegn löggjöf á fjármálamarkaði o.fl. sem skilaði tillögu að lagafrumvarpi um úrbætur sem leiddu til laga nr. 58/2015, um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði o.fl.

Síðara atriðið sem kom upp við meðferð málsins varðaði annmarka við setningu reglna nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál og hafði umtalsverð áhrif á meðferð máls sem og meint brot í

málinu. Annmarkinn kom upp við meðferð sérstaks saksóknara á síðari kæru Seðlabankans frá 9. september 2013, sem beindist að fyrirvarsmönnum lögaðilanna. Var það mat embættis sérstaks saksóknara að reglur nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál, væru haldnar þeim annmarka að hafa ekki hlotið formlegt samþykki viðskiptaráðherra fyrir útgáfu þeirra og af þeim sökum taldi embættið reglurnar ekki fullnægjandi sem refsheimild. Við setningu reglna nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál, sem settar voru með heimild í bráðabirgðaákvæði I laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, sbr. lög nr. 134/2008, lá ekki fyrir formlegt samþykki viðskiptaráðherra fyrir reglunum. Ráðuneytið hafði þó tekið virkan þátt í þeirri vinnu sem leiddi til setningar reglnanna og sendi Seðlabankanum m.a. tillögur að breytingum sem Seðlabankinn varð við. Í kjölfarið voru reglurnar birtar almenningi með viðeigandi hætti. Líkt og fram kemur í endursendingarbréfi embættis sérstaks saksóknara, dags. 4. september 2015, sem er meðfylgjandi, hafði þessi ágalli á setningu reglnanna umtalsverð áhrif á sakarefnið í málinu, sem leiddi til þess að það var ekki talið lengur meiri háttar að mati Seðlabankans.<sup>3</sup>

Ákvæði reglna um gjaldeyrismál voru innleidd í lög nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, með breytingalögum nr. 127/2011, sem tóku gildi 30. september 2011. Frá þeim tíma hafa atriði sem varða ófullnægjandi refsheimildir ekki komið til álita. Það er því ljóst að sambærileg tilvik og voru uppi í máli munu ekki koma upp síðar, þ.e. að mál verði endursend frá lögreglu vegna sömu annmarka á lögum. Mál kunna þó að vera endursend frá lögreglu til Seðlabankans af öðrum ástæðum, en með vísan til niðurstöðu dóms Hæstaréttar um að hafi m.a. á grundvelli orðalags í bréfasamskiptum aðila mátti binda réttmætar væntingar við að bankinn hefði fellt niður málið, hefur verklag bankans verið endurskoðað. Um það vísast til næsta liðar hér að neðan.

*Að dómur Hæstaréttar gefi tilefni til þess að við afgreiðslu fyrirspurna um stöðu einstakra mála verði lögð áhersla á að svarað sé með þeim hætti að ekki skapist hætta á að það stofnist til réttmætra væntinga hjá málsaðilum sem stangast á við málsmeðferð viðkomandi máls innan bankans. Að Seðlabankinn hyggist endurskoða skráningar í málaskrákerfi bankans þegar málum hefur verið vísað til lögreglu.*

Á þeim tíma er mál var til rannsóknar hjá sérstökum saksóknara beindi fjölmörgum fyrirspurnum um stöðu málsins og beiðnum um afhendingu upplýsinga og gagna að Seðlabankanum. Þar á meðal barst Seðlabankanum erindi hinn 25. mars 2015 þar sem óskaði eftir upplýsingum um stöðu málsins í málaskrákerfi Seðlabankans og upplýsingum um hvort og þá hvenær

<sup>3</sup> Sjá fylgiskjal 3. Síðari endursending embættis sérstaks saksóknara dags. 4. september 2015.

breytingar hafi orðið á stöðu málsins. Erindi betta barst í kjölfar dóms héraðsdóms Reykjavíkur

gegn Seðlabankanum, í máli þar sem hafði krafist afrits af skrá úr málaskrá Seðlabankans þar sem haldið er utan um gögn og samskipti í stjórnslumáli yfirlit yfir skráningar og stöðubreytingar máls í málaskránni og öll gögn sem vörðuðu samskipti starfsmanna Seðlabankans og við embætti sérstaks saksóknara, önnur stjórnvöld, fjölmiðla, fyrirtæki og einstaklinga vegna málsins. Dómurinn hafnaði öllum kröfum nema kröfu um að Seðlabankinn skyldi veita upplýsingar um stöðu máls í málaskrá bankans og upplýsingar um það hvort og þá hvenær breytingar hafi orðið á stöðu málsins, en í dóminum kemur eftirfarandi fram:

*“Stefnandi kveður þau gögn sem afhent hafa verið benda til þess, að mati stefnanda, að réttur hafi verið brotinn á honum við meðferð málsins og séu kröfur hans settar fram til þess að hann geti tekið afstöðu til málsmeðferðar stefnda, gætt réttinda sinna og rétt hlut sinn. Um málsmeðferð stefnda við rannsókn á máli stefnanda hefur verið fjallað í mörgum dómsmálum, eins og rakið er í kafla um málsatvik hér að framan. Ekkert af því sem þar kemur fram bendir til þess að tortryggni stefnanda í garð stefnda varðandi meðferð gagna í máli hans eigi við rök að styðjast. Fyrir liggur að gögn í málinu eru mjög umfangsmikil og tengjast svokölluð réttarfarsgögn aðgerðum sem fram fóru á Akureyri, í Reykjavík og í Kópavogi. Stefndi hefur afhent jafnharðan þau gögn sem í ljós hefur komið að misfarist hafi að afhenda afrit af áður og hefur gefið á þeim mistökum trúverðugar skýringar. Krafa stefnanda í kröfulið 2.a er í raun sú að fá aðgang að málaskrá stefnda til þess að leita að misfellum í málsmeðferð, án þess að hann hafi leitt að því nokkrar líkur að misfellur séu fyrir hendi, hafi bent á nokkuð sem gefi tilefni til að ætla að svo sé eða nokkuð bendi til þess að gögn séu til í málinu sem hann eigi rétt á að fá en stefndi hafi ekki upplýst um og ekki hafi verið afhent.[...] Aðili máls á rétt á upplýsingum um það hvort mál sem hann varðar er til meðferðar hjá stjórnvaldi. Telja verður að í kröfuliðnum felist m.a. krafa um upplýsingar frá stefnda um það hvort stjórnslumál varðandi stefnanda sé enn í vinnslu hjá stefnda eða hvort því sé lokið og sé svo þá hvenær því lauk. Þetta eru upplýsingar sem stefnandi á rétt á að fá frá stefnda, sbr. 14. gr. stjórnslulaga og ber stefnda því að upplýsa stefnanda um þessi atriði varðandi stöðu málsins. Í því felst ekki að stefnandi eigi rétt til aðgangs að málaskrá stefnda til að skoða þar sjálfur skrár um stöðubreytingar á málinu.”*

Seðlabankinn svaraði fyrirspurn með bréfi, dags. 24. apríl 2015, þar sem gerð var grein fyrir stöðuskráningu málsins í málaskrárkerfinu, í samræmi við niðurstöðu héraðsdóms og eins og hafði óskað eftir. Í svarinu kom fram að mál hefði verið kært til embættis sérstaks saksóknara og að við fyrri endursendingu málsins frá embættinu til Seðlabankans hefði það verið

tekið aftur til meðferðar undir máli og verið vísað öðru sinni til embættisins þar sem það væri enn til meðferðar. Í svarinu var skýrt frá því hvernig skráningu í málaskránni væri háttáð, þ.e. að í kjölfar þess að mál væri kært eða því vísað til lögreglu væri það skráð í málaskránni með stöðuna „lokið – vísað til lögreglu“ og teldist málið í kjölfarið þá ekki vera til meðferðar hjá Seðlabankanum á meðan það væri til meðferðar hjá lögreglu. Þess má geta að í tvígang kom fram í bréfinu að málið væri enn til meðferðar hjá embætti sérstaks saksóknara. Einnig er rétt að geta þess að Seðlabankinn hafði áður veitt upplýsingar um stöðu málsins, s.s. með bréfi dags. 12. febrúar 2015 þar sem fyrirspurn frá 3. febrúar 2015 um stöðu málsins var svarað á þá leið að málið væri enn til meðferðar hjá embætti sérstaks saksóknara. Taldi Seðlabankinn með vísan til framangreindra samskipta að ekki gæti farið á milli mála hvernig málum væri háttáð hjá bankanum og lögreglu. Málið hefði verið kært til embættis sérstaks saksóknara, þar sem það væri enn til meðferðar, og á meðan biði Seðlabankinn með hugsanlegar frekari aðgerðir eða meðferð þess þangað til kæmi í ljós hvort gefin yrði út ákæra, málinu vísað frá, það fellt niður eða sent Seðlabankanum á ný til meðferðar og ákvörðunar. Seðlabankinn leit á meðferð málsins vegna meintra brota í starfsemi hjá Seðlabankanum og embætti sérstaks saksóknara sem samfellda og heildstæða, þar sem sömu meintu brot voru til meðferðar.

Þess má geta að málaskrárkerfi Seðlabankans er daglegt vinnutæki starfsmanna sem verkefna- og hópinnutæki og veitir það yfirsýn yfir stöðu mála og verkefna sem starfsmenn bankans vinna að hverju sinni. Öll mál sem Seðlabankinn vísar til lögreglu fá stöðuna „lokið – vísað til lögreglu“ í málaskránni. Ef lögregla endursendir mál aftur til Seðlabankans þá fær málið nýtt málsnúmer í málaskránni og er það tengt við upprunalega málið í málaskránni. Í framhaldinu er farið yfir endursendinguna og tekin ákvörðun um hvort grundvöllur sé til þess að fara með málið í stjórnvaldssektarferli. Seðlabankanum er kunnugt um að sama fyrirkomulag sé viðhaft hjá Fjármálaeftirlitinu þegar mál eru endursend frá lögreglu. Til að tryggja að heiti skráninga í málaskrá Seðlabankans í þeim málum sem vísað er til lögreglu gefi ekki réttmætar væntingar um að máli sé lokið af hálfu Seðlabankans, þar sem mál kann að vera endursent frá lögreglu, þá hefur stöðuheitinu verið breytt í „mál kært til lögreglu“ í stað „lokið – vísað til lögreglu“.

*Að bankinn hyggist taka upp allar sektir og sáttir sem lagðar voru á eða gerðar á grundvelli ógildra refsheimilda.*

Seðlabankinn vinnur nú að afturköllunum allra ákvarðana um beitingu stjórnvaldssekta bæði í málum sem lokin hafa verið með sáttum og stjórnvaldsákvörðunum, vegna brota gegn reglum um gjaldeyrismál, sem settar voru á grundvelli bráðabirgðaákvæðis I í lögum um

gjalddeyrismál, sbr. lög nr. 134/2008, og voru í gildi á tímabilinu frá 28. nóvember 2008 til 30. september 2009.

*Að bankaráð Seðlabanka Íslands telji eðlilegt að bankinn setji sér viðbragðsáætlanir við fjármálakreppum og uppfæri þær reglulega. Þar á meðal viðbragðsáætlun er feli í sér að Seðlabankinn sé viðbúinn því að grípa til aðgerða eins og fjármagnshafsta í framtíðinni.*

Gera má ráð fyrir að með viðbragðsáætlunum í umfjöllun bankaráðs Seðlabankans sé átt við aðgerðaráætlanir um hvernig bregðast skuli við þegar stefnir í fjármálakreppu eða sú staða skapast, sem án viðbragða, gæti þróast til hins verra. Viðbragðsáætlanir vegna erfiðleika sem steðja að fjármálakerfinu eru ekki sambærilegar til að mynda viðbragðsáætlunum almannaþarna, þar sem skyndilegur atburður (t.d. eldgos, jarðskjálftar, snjóflóð) veldur miklum hamförum sem brugðist er við með samstilltu átaki margra aðila. Í tilviki fjármálakerfisins ætti hætta á aðsteðjandi fjármálakreppu að vera ljós með einhverjum fyrirvara. Eftirlit með fjármálakerfinu hefur verið aukið, regluverk fjármálamarkaða stórbætt og eindar- og þjóðhagsvarúðartæki þróuð sem hugsuð eru sem úrræði til að lágmarka áhættu og auka viðnámsþrótt. Samstarf og samráð þvert á stofnanir hefur auk þess verið bætt og sett í fastari skorður. Núverandi fyrirkomulag um vöktun fjármálakerfisins hefur það að markmiði að áhætta sé tímanlega greind og að lagðar séu fram hugsanlegar aðgerðir um hvernig bregðast skuli við breytilegum aðstæðum til að draga úr áhættu eða lágmarka skaða sem af fjármálaáfalli getur hlotist. Seðlabankinn fylgist með þróun mála og er ævinlega viðbúinn að grípa til nauðsynlegra ráðstafana stefni í fjármálakreppu, í samræmi við hlutverk sitt og í samvinnu við önnur stjórnvöld.

Í dag eru mun ítarlegri og strangari kröfur settar á fjármálafyrirtæki t.d. hvað varðar eigið fé, laust fé og gjalddeyrissjöfnuð. Þá berast eftirlitsaðilum mun betri gögn frá fjármálafyrirtækjum sem gefa kost á dýpri greiningu og gefa skýrari mynd af stöðu fjármálafyrirtækja og fjármálamarkaða. Áfram er unnið að því að bæta þessa gagnasöfnun, t.d. á sviði greiðsluflæðis til og frá landinu. Samráð á vettvangi kerfisáhættunefndar og fjármálastöðugleikaráðs þar sem fulltrúar Seðlabanka, Fjármálaeftirlits og fjármála- og efnahagsráðuneytis eiga sæti (og fjármálastöðugleikanefndar og fjármálastöðugleikaráðs, verði lagafrumvarp um sameiningu samþykkt) stuðlar að því að vöktun sé regluleg, ítarleg og að brugðist verði við aðsteðjandi áhættu. Ný þjóðhagsvarúðartæki hafa verið gangsett að loknu viðeigandi samráðsferli, t.d. reglur um hámark veðsetningarhlutfalls fasteignalána til neytenda. Kæmi til erfiðleika á fjármálamarkaði yrði ofangreindur samráðsvettvangur nýttur til að ákveða viðeigandi viðbrögð stjórnvalda (þar á meðal Seðlabankans) við ýmsum áföllum og sviðsmyndum. Erfitt er að skilgreina slík viðbrögð fyrirfram þar sem þau verða að taka mið



af síbreytilegu markaðsumhverfi og stöðunni hverju sinni. Enn fremur er til staðar samráð á vettvangi ráðherranefndar um efnahagsmál og þjóðhagsráðs. Við þetta má bæta að Seðlabankinn framkvæmir árlega álagspróf fyrir kerfislega mikilvæga banka þar sem gert er ráð fyrir miklu höggi í rekstri þeirra. Álagsprófið nýtist við áhættumat og gefur vísbendingar um næmi banka fyrir óhagstæðri þróun og áföllum, og jafnframt hvort nauðsynlegt sé að bregðast við til að styrkja stöðu þeirra.

Frá því fyrir fjármálaáfallið er til safn bankastjórasmþykktar og annars efnis sem stuðst er við ef upp kemur lausafjársandi fjármálastofnunar. Seðlabankinn fylgist grannt með lausafjárstöðu fjármálafyrirtækja. Í lögum um fjármálafyrirtæki er í 12. kafla fjallað um endurskipulagningu fjárhags, slit og samruna fjármálafyrirtækja. Með tilskipun ESB um endurbætur og skilameðferð fjármálafyrirtækja (sk. BRRD tilskipun, sem innleidd hefur verið að hluta í íslenskan rétt og áætlað er að annar hluti hennar verði innleiddur næsta vetur) kemur mun víðtækari umgjörð um hvernig bregðast eigi við ef fjármálafyrirtæki lendir í rekstrarerfiðleikum eða þarf að fara í skilameðferð. Með sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins mun Seðlabankinn reglulega fá til sín endurbótaáætlanir fjármálafyrirtækja og getur Seðlabankinn þá krafist úrbóta á þeim. Seðlabankinn mun jafnframt m.a. geta gripið inn í rekstur fjármálafyrirtækis og sett framkvæmdastjóra eða stjórn af, sé það talið nauðsynlegt. Sé eina raunhæfa lausn fjármálafyrirtækis skilameðferð mun skilavald, sem gert er ráð fyrir að verði á hendi Seðlabankans, bera ábyrgð á skilameðferðinni. Til dæmis mun skilavald hafa sérstakan aðgang að skilasjóði (varasjóði) til að auðvelda skilameðferðina. Með innleiðingu BRRD verður því skilgreind ítarleg umgjörð um hvernig Seðlabankinn skuli bregðast við erfiðleikum einstakra fyrirtækja á fjármálamarkaði.

Viðbúnaðaráætlun fyrir Seðlabankann hvað varðar greiðslumiðlun hefur verið til um árabil. Áætlunin varðar m.a. samskipti og viðbrögð af hálfu bankans ef upp koma áföll sem varða millibankakerfi Seðlabankans þ.e. sk. stórgreiðslu- og jöfnunarkerfi en allar greiðslur milli bankanna, stórar sem smáar fara í gegnum greiðslumiðlunarinnviði Seðlabankans. Viðbúnaðaráætlunin tók einnig til samstarfs og samráðs við Fjármálaeftirlit og Reiknistofu bankanna sem hefur með höndum tæknilegan rekstur millibankakerfa Seðlabankans og inn- og útlánakerfi hvers og eins banka. Þessi áætlun var í gildi þegar fjármálaáfallið átti sér stað um haustið 2008 og hún sannaði gildi sitt. Rétt er að minna á að Seðlabankanum, í samstarfi við Reiknistofu bankanna, Fjármálaeftirlitið og önnur stjórnvöld, tókst að tryggja nánast óskerta innlenda greiðslumiðlun í gegnum fjármálaáfallið. Viðbúnaðaráætlun hefur síðan verið uppfærð nokkrum sinnum, nú síðast í lok árs 2018 og þá með vísan til þeirra breytinga sem áður höfðu verið gerðar á samstarfssamningi Fjármálaeftirlitsins og Seðlabankans sem m.a. fól í sér myndum sk.

áhættumatshópa. Einn þessara hópa snýst um málefni greiðslumiðlunar undir forystu Seðlabankans og heldur hópurinn reglulega fundi.

Seðlabankinn hefur auk þess dregið lærdóm af framkvæmd fjármagnshafna sem þrátt fyrir hnökra á fyrstu árum náðu tilætluðum árangri og voru mikilvægur þáttur í endurreisn efnahagslífsins. Bankinn býr að þeirri reynslu og telur mikilvægt að varðveita þann lærdóm sem draga má af framkvæmd fjármagnshafna og þá þekkingu sem byggst hefur upp á þessu sviði til frambúðar. Þótt taka þurfi tilliti til aðstæðna hverju sinni er mikill hluti þessara þekkingar til staðar á alþjóðavísu, t.d. á vettvangi Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (IMF) og Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) þar sem stefnumótun á þessu sviði fer fram og á Ísland aðkomu að þeirri vinnu. Enn fremur má í þessu sambandi greina frá því að Seðlabankinn hefur um nokkurt skeið unnið markvisst að því að skrásetja reynsluna af fjármagnshöftunum.

*Að bankinn taki ábendingum umboðsmanns Alþingis frá 22. janúar 2019 alvarlega og muni fara eftir tilmælum hans.*

Í kjölfar álits umboðsmanns Alþingis greindi Seðlabankinn frá því að bankinn tæki ábendingum umboðsmanns alvarlega og myndi fara eftir tilmælum hans. Seðlabankinn tók því næst ákvörðun að eigin frumkvæði um að hefja á ný meðferð máls vegna kröfu

um afturköllun á ákvörðun um beitingu stjórnvaldssektar í samræmi við athugasemdir umboðsmanns Alþingis. Var tilkynnt um það með bréfi, dags. 11. febrúar 2019, og jafnframt var umboðsmanni tilkynnt um þá ákvörðun með bréfi, dags. 14. febrúar 2019. Nánar verður fjallað um afgreiðslur ríkissaksóknara sem umboðsmaður vísar til í áliti sínu í kaflanum hér á eftir.

## 2. Afstaða ríkissaksóknara til gildis refsheimilda

### *Setning fjármagnshafna*

Hinn 28. nóvember 2008 voru gerðar breytingar á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, þar sem Seðlabankanum var veitt heimild með bráðabirgðaákvæði I, sbr. lög nr. 134/2008, til að gefa út reglur, að fengnu samþykki viðskiptaráðherra, sem takmörkuðu eða stöðvuðu einhverja eða alla þá flokka fjármagnshreyfinga milli landa, sem taldir voru upp í sex töluliðum í 1. mgr. ákvæðisins, og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengjast, sem yllu að mati bankans alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Jafnframt var bankanum fengin heimild í 2. mgr. sama ákvæðis til að setja reglur um skilaskyldu erlends gjaldeyris. Lögjafinn hafði þannig afmarkað þau atriði sem Seðlabankanum var heimilt að mæla fyrir um í reglum og tekið afstöðu til þess í meginatriðum hvaða háttsemi gat varðað refsingu. Nánari útfærsla kom síðan fram í reglunum, en ákvæði þeirra rúmuðust innan ramma laganna og voru í samræmi við markmið þeirra. Seðlabankinn



setti reglur um gjaldeyrismál á grundvelli þessa bráðabirgðaákvæðis, þ.e. reglur nr. 1082/2008, nr. 1130/2008, nr. 880/2009 og nr. 370/2010. Reglurnar voru í gildi á tímabilinu frá 28. nóvember 2008 til 30. september 2011 þegar þær voru innleiddar í lög nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, eins og áður greinir.

Í 5. mgr. bráðabirgðaákvæðis I var mælt fyrir um að brot gegn ákvæðinu varðaði stjórnvaldssektum og refsingu skv. 15. gr. a – 15. gr. d, 16. gr., 16. gr. a og 16. gr. b sömu laga. Með lögum nr. 134/2008 voru viðurlagaákvæði laga um gjaldeyrismál styrkt samhliða framangreindum breytingum og var Fjármálaeftirlitinu (síðar Seðlabankanum) veitt heimild til að leggja á stjórnvaldssekt vegna brota á lögnum eða reglum settum á grundvelli þeirra. Viðurlagaákvæði reglnanna sóttu stoð sína í 5. mgr. bráðabirgðaákvæðisins, en hafa ber í huga að um var að ræða ákvæði til bráðabirgða og í ljósi þess hefur ekki verið talið eðlilegt að 15. og 16. gr. laganna myndi vísa til reglna sem settar voru á grundvelli þess enda var bráðabirgðaákvæðinu ætlað að vara í skamman tíma. Almennt er gert er ráð fyrir að slík ákvæði geti fallið brott án þess að gera þurfi afleiddar breytingar á lögum. Þess má geta að sami setningarmáti var viðhafður þegar svokallað fjárstreymistæki, til að draga úr neikvæðum áhrifum fjármagnsinnstreymis, var lögfest sem nýtt bráðabirgðaákvæði með lögum nr. 42/2016, um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, lögum um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum og lögum um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki.

Í athugasemdum með frumvarpinu sem varð að lögum nr. 134/2008 kom fram að nauðsynlegt væri að stjórnþæki væru til staðar til að framfylgja ákvæðum laganna, m.a. þeim takmörkunum sem lagt var til að Seðlabankinn hefði heimild til að setja um tiltekna flokka fjármagnshreyfinga, ella gætu aðilar virt slíkar takmarkanir að vettugi án viðurlaga og heimildin hefði ekki tilætluð áhrif. Þar sagði eftirfarandi:

„Í frumvarpinu er jafnframt lagt til að Fjármálaeftirlitið hafi heimild til að leggja á stjórnvaldssekt vegna brota á lögnum eða reglum settum á grundvelli þeirra eftir að Seðlabankinn hefur tilkynnt Fjármálaeftirlitinu um meint brot. Nauðsynlegt er 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 geta aðilar virt slíkar takmarkanir að vettugi án viðurlaga og heimildin hefði ekki tilætluð áhrif. Ákvæði frumvarpsins um stjórnvaldssektir eru sambærileg viðurlagaákvæðum laga á fjármálamarkaði og eru í samræmi við ný viðmið um beitingu viðurlaga við efnahagsbrotum.“

Það liggur því fyrir skýr vilji löggjafans þess efnis að brot gegn reglum sem Seðlabankanum var falið að setja með lögum nr. 134/2008 skyldu varða stjórnvaldssektum eða eftir atvikum refsingu samkvæmt

viðurlagaákvæðum laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál. Hvað þetta varðar má auk þess vísa til athugasemda við frumvarp það sem varð að lögum nr. 55/2007, um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög á fjármálamarkaði og til skýrslu nefndar forsætisráðherra um viðurlög við efnahagsbrotum, dags. 12. október 2006.

Það er ekki óalgengur setningarmáti að sérfræðistjórnvöldum sé falin heimild í lögum til reglusetningar og dómstólar hafa talið að slíkt stangist ekki á við stjórnarskrá eða mannréttindasáttmála Evrópu svo lengi sem kveðið er á um meginefni heimildarinnar í lögum.<sup>4</sup> Af lögmætisreglu stjórnsluréttar leiðir að stjórnvöld geta ekki tekið ákvarðanir um beitingu refsikenndra stjórnsluviðurlaga án þess að slík ákvörðun styðjist við skýra og ótvíráða lagaheimild. Þá verður að gæta að því að málsmeðferð við töku slíkra ákvarðana fullnægi kröfum ákvæða stjórnslulaga og meginreglna stjórnsluréttar. Af dómaframkvæmd Hæstaréttar má ráða að viðmiðin séu þau að það verði að koma skýrt efnislega fram í lagaheimildinni að heimilt sé að mæla fyrir um í reglugerð hvaða háttsemi teljist refsiverð samkvæmt refsíákvæðum viðkomandi laga og að löggjafinn verði í meginatriðum að lýsa því í lögumum sem varðar geti refsingu svo að stjórnvöldum verði heimilað að setja reglur þar að lútandi.<sup>5</sup> Samkvæmt 1. og 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis I í lögum um gjaldeyrismál var Seðlabanka Íslands heimilt að ákveða að gefa út reglur og í 5. mgr. bráðabirgðaákvæðisins var mælt fyrir um að brot gegn ákvæði þessu varði stjórnvaldssektum og refsingu samkvæmt 15. gr. a – 15. gr. d, 16. gr., 16. gr. a og 16. gr. b laganna.

<sup>4</sup> Sjá í þessu samhengi dóm Hæstaréttar í málinu nr. 563/2014 þar sem fram kom að reglan um lögbundnar refsheimildir girðir ekki fyrir að Alþingi geti með lögum heimilað stjórnvöldum að mæla fyrir í almennum stjórnvaldsfyrirmælum um hvaða háttsemi sé refsiverð. Þó leiðir af reglunni að löggjafinn verður í meginatriðum að lýsa því í lögum sem varðað getur refsingu svo að stjórnvöldum verði heimilað að setja reglur þar að.

<sup>5</sup> Sjá m.a. dóm Hæstaréttar í málinu nr. 432/2000: T var ákærður fyrir að hafa skotið þrjú hreindýr í Borgarfjarðarhreppi árið 1999 án þess að veiðieftirlitsmaður fylgdi honum, sem var skylt samkvæmt reglugerð sem sett hafði verið með stof í lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum. Ekki var fallist á þá málsástæðu að sá áskilnaður reglugerðarinnar hefði ekki næga lagastöð, enda væri kveðið á um það í lögumum að ráðherra skyldi setja reglur um nánari framkvæmd veiðanna. Talið var að eðli máls samkvæmt yrði reglugerð um framkvæmd veiðanna að fela í sér bæði boð um nánar tiltekna háttsemi við þær og bann við annars konar, auk þess sem tekið væri fram í lögumum að veiðieftirlitsmenn ættu að gegna hlutverki í tengslum við framkvæmd veiðanna. Þá varð ráðið af lögumum að löggjafinn hefði ætlast til þess að refsing lægi við brotum á þeim reglum sem mælt væri fyrir um í reglugerðinni. T var ekki talið stöðað að halda því fram að hann hefði skort ásetning til verknaðarins, þrátt fyrir að veiðieftirlitsmaður hefði heimilað honum fyrir sitt leyti að ganga einn til veiðanna, enda hefði T verið af ráðnum hug einn síns liðs við þær. Var því staðfest niðurstaða héraðsdóms um sakfellingu T.

Álitaefni um gildi refsheimilda hafa oft komið til kasta dómstóla og núna síðast í nýlegum dómi héraðsdóms Reykjavíkur nr. E-4049/2017 í máli gegn Fjármálaeftirlitinu. Í því máli voru eldri reglur nr. 700/2011, um kaupaukakerfi fjármálafyrirtækja, sem settar voru á grundvelli heimildar í 57. gr. a laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, ekki taldar hafa næga lagastoð sem viðurlagaheimild þar sem meginviðmið þess sem heimilt var að refsa fyrir hafði ekki komið fram í lagaheimildinni. Með 24. gr. laga nr. 57/2015 var 57. gr. a í lögum nr. 161/2002 breytt og lagði dómurinn til grundvallar að frá og með þeirri gildistöku hafi reglur nr. 700/2011 öðlast fullnægjandi lagastoð og orðið gild refsheimild, en stjórnvaldsekt á hendur fyrirtækinu var lækkuð verulega vegna þessa. Um síðari reglurnar, sem taldar voru hafa næga lagastoð, segir í dómnum:

*“Líta ber til þess að hér var um að ræða sérhæft svið sem lýtur eftirliti stefnda, Fjármálaeftirlitsins, sem sérstaks stjórnvalds. Er það ekki í andstöðu við fyrrgreindar kröfur stjórnлага og mannréttindasáttmála til refsheimilda að slíku stjórnvaldi sé framselt vald til að setja nánari reglur til framkvæmdar settra laga sem hafa að geyma meginviðmið um hvað skuli teljast refsinnæm háttsemi og setja þannig stjórnvaldinu efnislegar skorður. Verður því að leggja til grundvallar að umræddar reglur stefnda hafi falið í sér gilda refsheimild að því marki sem þær fá stoð í og samræmast umræddum ákvæðum 57. gr. a í lögum nr. 161/2002, sbr. 24. gr. laga nr. 57/2015.”*

Seðlabankinn hefur talið vilja löggjafans skýran um þetta efni og því framfylgt fjármagnshöftum, eftir atvikum með viðurlögum, í ljósi þeirra ríku almannahagsmuna sem þeim var ætlað að vernda. Hagur af því að brjóta reglur um fjármagnshöft gat verið mjög mikill og hinn raunverulegi þolandi þessara brota var almennigur og fyrirtæki í landinu.

Frá því að fjármagnshöftum var komið á hafa verið sett fram álitaefni um gildi reglna um gjaldeyrismál, þ.e. hvort til staðar hafi verið fullnægjandi heimildir til þess að leggja á stjórnvaldssektir eða refsa með öðrum hætti fyrir brot gegn reglum, um gjaldeyrismál, þar til lögum um gjaldeyrismál var breytt síðla árs 2011.

Seðlabankinn hefur í því sambandi m.a. allt frá árinu 2010 óskað utanaðkomandi lögfræðiálita sem hafa verið samhljóma um að hægt sé að byggja sektarákvarðanir á framangreindum viðurlagaákvæðum, a.m.k. þar til dómstólar hafa kveðið á um annað. Kristín Benediktsdóttir, dósent við lagadeild Háskóla Íslands fjallaði um þetta álitaefni í minnisblaði sínu frá 21. júní 2010 að beiðni gjaldeyriseftirlits. Þar vísaði hún til þess að af lestri bráðabirgðaákvæðisins væri ljóst að ætlunin hefði verið að veita heimild til að sekta og refsa þeim sem gerðust brotlegir við reglurnar. Af ummælum í frumvarpi því sem varð að lögum nr.

134/2008 mætti jafnframt ráða að tilgangurinn með breytingum á lögum um gjaldeyrismál hefði bæði verið að veita Seðlabankanum heimild til að setja framangreindar reglur um gjaldeyrismál og Fjármálaeftirlitinu (síðar Seðlabankanum) heimild til að leggja á stjórnvaldssekt vegna brota á reglum settum á grundvelli laga um gjaldeyrismál. Samkvæmt því yrði ekki hjá því komist að skýra 5. mgr. bráðabirgðaákvæðis I í lögum um gjaldeyrismál í þessu ljósi. Niðurstaða hennar var skýr um að gera yrði ráð fyrir að ekki væri vandkvæðum bundið að byggja sektarákvarðanir á viðarlagaákvæðum reglnanna og þar með ákvæðum laga um gjaldeyrismál, a.m.k. þar til dómur lægi fyrir um annað.<sup>6</sup>

Gizur Bergsteinsson, hæstaréttarlögmaður, fjallaði einnig um þetta atriði í lögfræðialiti sínu dags. 19. júní 2014 þar sem hann komst að þeirri niðurstöðu að bráðabirgðaákvæði I í lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, fæli í sér fullnægjandi heimild til að leggja stjórnvaldssekt fyrir brot gegn reglum settum á grundvelli 1. og 2. mgr. ákvæðisins. Í því sambandi taldi hann skipta máli að í b. lið 3. gr. laga nr. 134/2008, þar sem mælt var fyrir um breytingar á 16. gr. b laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, væri gert ráð fyrir að brot gegn reglum settum á grundvelli laganna, en ekki eingöngu reglum settum á grundvelli 3. gr. þeirra, varðaði stjórnvaldssektum. Þá benti hann á að hafa yrði í huga að um væri að ræða bráðabirgðaákvæði og því eðlilegt að 15. gr. a laga um gjaldeyrismál hefði ekki haft að geyma tilvísun til reglna settra á grundvelli bráðabirgðaákvæðisins. Einnig taldi hann að líta yrði til þess að í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 78/2010 áréttaði löggjafinn afstöðu sína að þessu leyti.<sup>7</sup>

Jafnframt liggur fyrir afstaða efnahags- og viðskiptaráðuneytisins frá árinu 2011, sem aftur var staðfest á árinu 2015, af fjármála- og efnahagsráðuneytinu um gildi reglnanna.<sup>8</sup> Kom þar skýrt fram sú afstaða ráðuneytisins að reglurnar hefðu verið gildar sem refsheimild og að meginefni reglnanna hefði verið afmarkað í lögnum og því hefði framsal löggjafans ekki verið of rúmt. Í afstöðu ráðuneytisins var nánar rakið að í 1. mgr. bráðabirgðaákvæðis I í lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, hefði í sex töluliðum verið nánar lýst þeim fjármagnshreyfingum og tegundum gjaldeyrisviðskipta sem heimilt var að takmarka með reglum. Í 5. mgr. bráðabirgðaákvæðisins hefði verið tekið fram að brot gegn ákvæðinu varðaði stjórnvaldssektum og refsingu

<sup>6</sup> Sjá fylgiskjal 4. Minnisblað Kristínar Benediktsdóttur, dósents við lagadeild Háskóla Íslands, dags. 21. júní 2010.

<sup>7</sup> Sjá fylgiskjal 5. Lögfræðialit Gizurar Bersteinssonar, lögmanns, frá 19. júní 2014.

<sup>8</sup> Sjá fylgiskjal 6. Afstaða efnahags- og viðskiptaráðuneytisins til gildis reglna um gjaldeyrismál, frá 25. febrúar 2011, beiðni Seðlabankans frá 17. nóvember 2015 um afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytisins vegna tiltekinna atriða í bréfi umboðsmanns Alþingis hinn 2. október 2015 og svar fjármála- og efnahagsráðuneytis dags. 9. desember 2015.

skv. 15. gr. a – 15. gr. d, 16. gr., 16. gr. a og 16. gr. b. laga um gjaldeyrismál. Um þetta sagði nánar í bréfi ráðuneytisins:

*„Tekið skal fram að 1. og 5. mgr. verður að skýra saman, þ.e. í 1. mgr. ákvæðisins tekur löggjafinn afstöðu til meginafmörkunar þeirrar háttsemi sem heimilt er að takmarka en í 5. mgr. er mælt fyrir um að brot gegn ákvæðinu varði stjórnvaldssektum og refsingu. Þannig er í bráðabirgðaákvæðinu bæði mælt fyrir um umfang og meginafmörkun þeirra fjármagnshreyfinga sem heimilt er að takmarka auk þess sem kveðið er á um að brot gegn ákvæðinu varði refsingu og stjórnvaldssektum á grundvelli tiltekinna ákvæða í lögum um gjaldeyrismál. Samkvæmt því verður að telja að heimildin til að refsa fyrir brot gegn takmörkunum á framangreindum flokkum fjármagnshreyfinga sé lögbundin.“*

Þannig var það afstaða ráðuneytisins að löggjafinn hefði ekki framselt Seðlabankanum það vald að ákveða hvaða háttsemi skyldi varða refsingu og að bráðabirgðaákvæði I í lögum um gjaldeyrismál hefði fullnægt skilyrðum 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944.

Auk þess voru tveir fundir haldnir árið 2011 um rannsóknir og kærur vegna meintra brota á reglum um gjaldeyrismál í húsakynnum innanríkisráðuneytisins, eins og fram kemur í meðfylgjandi bréfi sem Seðlabankinn ritaði ríkissaksóknara árið 2012.<sup>9</sup> Á fyrri fundinum sátu, auk ráðuneytisstjóra, fulltrúar gjaldeyriseftirlits Seðlabankans, ríkislögreglustjóri, saksóknari efnahagsbrota og ríkissaksóknari. Á seinni fundinum sátu innanríkisráðherra og efnahags- og viðskiptaráðherra ásamt aðstoðarmönnum sínum, seðlabankastjóri, aðstoðarseðlabankastjóri ásamt fulltrúum gjaldeyriseftirlits Seðlabankans, ríkislögreglustjóri og saksóknari efnahagsbrota. Á fyrri fundinum kom fram sú afdráttarlaus afstaða ríkissaksóknara að það væri dómstóla að skera úr um, á grundvelli hvers máls fyrir sig eins og það lægi fyrir, hvort refsheimildir væru nægilega skýrar til að unnt væri að gera mönnum refsingu fyrir brot gegn reglunum. Á síðari fundinum nefndi saksóknari efnahagsbrota sérstaklega að hugmyndir um ófullnægjandi refsheimildir vegna meintra brota gegn reglum um gjaldeyrismál tefðu ekki framgang þeirra mála.

Samkvæmt því sem að framan greinir taldi Seðlabankinn fullnægjandi heimild vera í lögum um gjaldeyrismál til sektarákvörðunar vegna brota á reglum um gjaldeyrismál. Það hefði verið skýr vilji og ætlun löggjafans að brot gegn reglum sem Seðlabankanum var falið að setja með lögum nr. 134/2008, þegar bráðabirgðaákvæði I var lögfest í lög nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, skyldu varða stjórnvaldssektum eða eftir atvikum refsingum samkvæmt viðurlagaákvæðum laga um gjaldeyrismál. Þá taldi Seðlabankinn að skýrleikakröfum 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrár og

<sup>9</sup> Sjá fylgiskjal 18.

skýrleikakröfu 7. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu hefði verið fullnægt. Dómstólar hafa ekki skorið úr um það hvort fullnægjandi lagaheimild hafi verið í lögum til að ákvarða stjórnvaldssekt vegna brota á reglum um gjaldeyrismál né hvort kröfum um skýrleika refsheimilda sé fullnægt. Niðurstaða dómstóla hefði enda ávallt miðast við atvik hvers og eins máls og má í því sambandi benda á að heimildarákvæðið um skilaskyldu erlends gjaldeyris er afdráttarlaust um hvaða háttsemi má takmarka í reglum um gjaldeyrismál, sbr. 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis I laga um gjaldeyrismál.

*Aðdragandi kvörtunar aðila sem leiddi til álits umboðsmanns Alþingis frá 22. janúar 2019.*

Með bréfum Seðlabankans, dags. 30. mars 2016, var tilkynnt um áframhaldandi meðferð á þeim ætluðu brotum sem vörðuðu aðrar reglur um gjaldeyrismál en reglur nr. 1130/2008. Með bréfum, dags. 13. maí 2016, lögðu málsaðilar fram andmæli í málinu sem lutu að hæfi starfsmanna Seðlabankans til meðferðar málsins, að óheimilli endurupptöku málsins, skorti á viðhlítandi refsheimildum og því að brotum væri ekki fyrir að fara í málinu.

Var það mat Seðlabankans að hvorki seðlabankastjóri né aðrir starfsmenn Seðlabankans væru vanhæfir til meðferðar málsins þar sem ummæli seðlabankastjóra opinberlega í garð hefði verið almenns eðlis og ekki til þess fallin að valda vanhæfi hans til að halda áfram meðferð málsins. Þá taldi Seðlabankinn heimilt að gera aðilum stjórnvaldssekt vegna brota á reglum um gjaldeyrismál, sem settar voru á grundvelli ákvæðis til bráðabirgða I í lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, sbr. lög nr. 134/2008. Í því samhengi var vísað til þess að lögskýringargögn væru skýr um þessa heimild og að tilvísanir og refsiaákvæði yrði að skoða í samhengi við það að reglurnar voru settar með heimild í lagaákvæði til bráðabirgða, sbr. svör ráðuneytisins og þau lögfræðialit sem Seðlabankinn óskaði eftir og fjallað er um að framan. Þá var ekki fallist á andmæli málsaðila að brotum væri ekki fyrir að fara í málinu.

<sup>12</sup> Sjá fylgiskjal 9. Sáttarboð Seðlabankans dags. 13. júlí 2016.

<sup>13</sup> Sjá fylgiskjal 10. Stjórnvaldsákvörðun dags. 1. september 2016.



*Álit umboðsmanns Alþingis frá 22. janúar 2019.*

Með álit, dags. 22. janúar 2019, lauk umboðsmaður Alþingis meðferð á kvörtun \_\_\_\_\_ á hendur Seðlabanka Íslands vegna afgreiðslu bankans á erindi hans, dags. 27. mars 2018. Í erindinu hafði \_\_\_\_\_ sett fram kröfu um að Seðlabankinn afturkallaði að eigin frumkvæði ákvörðun um álagningu stjórnvaldssektar, dags. 1. september 2016, vegna brota á reglum um gjaldeyrismál og var í því sambandi m.a. vísað til afstöðu ríkissaksóknara frá 20. maí 2014. Í svarbréfi Seðlabankans, dags. 9. maí 2018, sagði að bankinn teldi ekki forsendur vera til staðar til að afturkalla umrædda ákvörðun að eigin frumkvæði í samræmi við 25. gr. stjórnslulaga, einkum þar sem þau sjónarmið sem vitnað var til varðandi gildi reglna um gjaldeyrismál lágu fyrir þegar ákvörðun í málinu var tekin og þar með hefði bankinn tekið afstöðu til þeirra sjónarmiða. Í bréfinu var \_\_\_\_\_ jafnframt leiðbeint um þann möguleika að óska eftir endurupptöku máls skv. 24. gr. stjórnslulaga að uppfylltum skilyrðum þess.

Niðurstaða umboðsmanns Alþingis í málinu var sú að Seðlabankinn hefði átt að taka efnislega afstöðu til þeirra röksemda sem vísað var til í erindi \_\_\_\_\_ m.a. til fyrrnefndrar afstöðu ríkissaksóknara til gildis laga og reglna um gjaldeyrismál sem fullnægjandi refsheimilda, og þar með hefði svar Seðlabankans ekki verið í samræmi við lög. Við meðferð málsins hjá umboðsmanni gaf Seðlabankinn þær skýringar að embætti sérstaks saksóknara hefði endursent bankanum mál vegna meintra brota gegn reglunum en ekki fellt þau niður líkt og venja var með mál sem lutu að reglum 1130/2008, um gjaldeyrismál vegna skorts á samþykki ráðherra eða öðrum málum þar sem háttsemi kærðra aðila var ekki talin endurspeglast í ákvæðum sem kært var fyrir. Í þeim tilvikum voru mál felld niður en ekki endursend til meðferðar og ákvörðunar líkt og gert var í þeim málum sem lutu að reglum nr. 880/2009 og nr. 370/2010, um gjaldeyrismál. Vísaði Seðlabankinn jafnframt til afstöðu ríkissaksóknara frá 31. júlí 2014, þar sem fram kom að bankinn gæti sent mál vegna meintra brota gegn reglum nr. 880/2009, um gjaldeyrismál, aftur til embættis sérstaks saksóknara ef bankinn mæti það sem meiri háttar í skilningi 16. gr. b. laga um gjaldeyrismál. Það hafi því verið mat bankans að ummæli um gildi bráðabirgðaákvæðis I í lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, eins og þau voru sett fram í afstöðu ríkissaksóknara frá 20. maí 2014, yrðu ekki skilin svo að í þeim fælist endanleg úrlausn ákærvaldsins um gildi reglna nr. 880/2009 og

370/2010, um gjaldeyrismál, eða í það minnsta að ekki væri á færi annarra en dómstóla að skera úr um gildi þeirra.<sup>14</sup>

Það var hins vegar mat umboðsmanns að afstaða ríkissaksóknara hefði ekki aðeins fjallað um gildi reglna nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál, vegna þess annmarka að formlegt samþykki ráðherra á þeim skorti. Hin almenna umfjöllun um hvort nothæf refsheimild hefði verið til staðar á þeim tíma sem þau brot voru framin og sem kærð höfðu verið með stoð í 5. mgr. bráðabirgðaákvæðis I við lögin kynni því að hafa haft þýðingu þegar kom að því að afgreiða erindi aðila um afturköllun ákvörðunar um stjórnvaldssekt sem byggð var á reglum nr. 880/2009 og nr. 370/2010, um gjaldeyrismál. Var því beint til Seðlabankans að taka erindið til nýrrar meðferðar, kæmi fram ósk þess efnis frá honum.

*Afgreiðslur ríkissaksóknara í málum sem varða reglur um gjaldeyrismál.*

Í álitum umboðsmanns Alþingis er vísað til sex samhljóða afgreiðslna ríkissaksóknara frá 20. maí 2014, þar sem embættið staðfesti ákvarðanir sérstaks saksóknara um að hætta rannsókn í málum sem öll vörðuðu reglur nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál, þar sem formlegt samþykki skorti fyrir setningu þeirra reglna. Í svari Seðlabankans til umboðsmanns var bent á að um hefði verið að ræða afgreiðslur ríkissaksóknara í alls sjö málum, en ekki sex málum, hinn 20. maí 2014. Í einu þessara mála vörðuðu meint brot ekki aðeins reglur nr. 1130/2008 heldur einnig reglur nr. 880/2009. Niðurstaða ríkissaksóknara eins og fram hefur komið var sú að staðfesta ákvörðun embættis sérstaks saksóknara um að hætta rannsókn málanna þar sem setning reglna nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál, hefði verið haldin verulegum annmörkum, sem kæmi í veg fyrir að þeim yrði beitt sem refsheimild þar sem formlegt samþykki ráðherra skorti. Í afgreiðslum ríkissaksóknara voru jafnframt settar fram almennar efasemdir um gildi bráðabirgðaákvæðis I í lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál sem refsheimildar vegna brota á reglum um gjaldeyrismál, settum á grundvelli ákvæðisins.<sup>15</sup>

Telji lögregla (ákærandi) ekki efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsluviðurlögum getur hún sent eða endursent málið til Seðlabankans til meðferðar og ákvörðunar, sbr. 6. mgr. 16. gr. b laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál. Lögregla vísar hins vegar frá kæru um brot ef ekki þykja efni til að hefja

<sup>14</sup> Sjá Fylgiskjal 11. Svar Seðlabanka Íslands, dags. 3. september 2018, við bréfi umboðsmanns Alþingis dags. 31. júlí 2018, vegna kvörtunar

<sup>15</sup> Sjá fylgiskjal 12. Afstöður ríkissaksóknara til kæru Seðlabanka Íslands, dags. 20. maí 2014 í sex málum.

rannsókn út af henni. Sé rannsókn hafin getur lögregla einnig hætt henni ef ekki þykir grundvöllur til að halda henni áfram, sbr. 4. mgr. 52. gr. laga nr. 88/2008, um meðferð sakamála.

Í einu af þessum sjö málum hafði erlent félag einnig verið kært vegna meintra brota á 2. og 3. gr. reglna nr. 880/2009, um gjaldeyrismál, en fyrirsvarsmaður hins erlenda félags var íslenskur ríkisborgari og jafnframt einn af hinum kærðu í málinu. Í afstöðu ríkissaksóknara er staðfest niðurstaða embættis sérstaks saksóknara um að fella niður rannsókn á brotum gegn reglum nr. 1130/2008, með sama hætti og í hinum sex, en niðurfelling rannsóknar þess hluta málsins sem laut að reglum nr. 880/2009 rökstudd með vísan til meginreglu 2. tölul. 1. mgr. 5. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940, að ekki verði refsað fyrir brot sem íslenskir ríkisborgarar eða menn búsettir á Íslandi fremja erlendis nema þau séu jafnframt refsiverð eftir lögum þess ríkis sem þau voru framin í, reglan um tvöfalt refsinnæmi.<sup>16</sup> Virðist niðurstaðan í málinu hvað varðar meint brot gegn reglum nr. 880/2009, um gjaldeyrismál, því ekki byggjast á hinum almennu athugasemdum um gildi reglnanna.

Fyrstu viðbrögð Seðlabankans við afstöðu ríkissaksóknara í framangreindum sjö afgreiðslum frá 20. maí 2014 voru þau að allar reglur um gjaldeyrismál, sem settar voru á grundvelli bráðabirgðaákvæðis I í lögum um gjaldeyrismál, hafi skort heimild svo hægt væri að byggja á þeim refsingu.<sup>17</sup> Afgreiðsla allra mála er lutu að meintum brotum gegn reglum um gjaldeyrismál, sem áttu sér stað á tímabilinu frá 28. nóvember 2008 til 30. september 2011, voru sett á bið á meðan nánari skoðun fór fram á niðurstöðunni. Í því sambandi var aflað lögfræðialits á afstöðunum, og þá sér í lagi hvort munur væri á refsingum og refsikenndum viðurlögum í ljósi niðurstöðunnar og ef ekki hvernig niðurstaðan horfði við þeim málum sem Seðlabankinn hafði þegar lokið með stjórnvaldsákvörðun og hugsanleg skaðabótaábyrgð í tengslum við þá niðurstöðu. Niðurstaða álitsins var sú að fullnægjandi heimild væri til staðar til að leggja á sektir fyrir brot gegn reglum um gjaldeyrismál, með þeim eðlilega fyrirvara um að dómstólar kynnu að

<sup>16</sup> Sjá fylgiskjal 13. Afstaða ríkissaksóknara til kæru Seðlabanka Íslands, dags. 20. maí 2014, í máli . . .

<sup>17</sup> Sjá fylgiskjal 14. Tölvupóstur frá forstöðumanni rannsókna til yfirstjórnar Seðlabankans hinn 6. júní 2014, þar sem m.a. kemur fram: „Rannsóknardeildin hefur nú yfirfarið mál deildarinnar í ljósi niðurstöðu Ríkissaksóknara. Við getum ekki betur séð en að niðurstaðan sé ótvíræð og að mati Ríkissaksóknara skortir heimild til að refsja á grundvelli reglna um gjaldeyrismál. Tímabilið sem um ræðir er því 28. nóvember 2008 til 30 september 2011. Til að ganga úr skugga um að niðurstaðan eigi jafnt við um stjórnvaldssektir og refsingar hef ég óskað eftir áliti frá Gizuri Bergsteinssyni. Álitsbeiðnin laut því að hvort munur væri á refsikenndum viðurlögum og refsingum í ljósi niðurstöðu Ríkissaksóknara og ef ekki hvernig horfir þá niðurstaðan við þeim málum sem Seðlabankinn hefur lokið annars vegar með sekt og hins vegar með sátt og hugsanleg skaðabótaábyrgð í tengslum við þá niðurstöðu.”

komast að annarri niðurstöðu. Það voru hins vegar fyrst og fremst samskipti við embætti sérstaks saksóknara og framkvæmd ákærvaldsins á meðferð mála sem vörðuðu meint brot gegn reglum um gjaldeyrismál sem átti sér stað eftir afgreiðslur ríkissaksóknara frá 20. maí 2014 sem leiddu til þess að rannsókn mála vegna reglna um gjaldeyrismál, þ.e. annarra en reglna nr. 1130/2008, var ekki hætt.<sup>18</sup>

Í kjölfar afstöðu ríkissaksóknara áttu sér stað samskipti milli Seðlabankans og embættis sérstaks saksóknara varðandi afgreiðslur ríkissaksóknara frá 20. maí 2014. Ljóst var að skilningur embættisins á afstöðu ríkissaksóknara væri sá að ríkissaksóknari hefði einungis sett fram umfjöllun um almennt gildi allra reglna um gjaldeyrismál sem hugsanleg álitæfni en ekki sem endanlega niðurstöðu málsins, enda varðaði niðurstaða embættis sérstaks saksóknara, sem ríkissaksóknari staðfesti, ekki allar reglur um gjaldeyrismál, heldur einungis þær sem skorti formlegt samþykki ráðherra, eða reglur nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál.

Í framhaldinu endursendi embættið Seðlabankanum fjölda mála til meðferðar og ákvörðunar,

Visað var frá þeim hluta málsins sem vörðuðu eingöngu brot gegn reglum nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál og tekið var fram að aðrar reglur um gjaldeyrismál væru ekki háðar sömu annmörkum. Þannig vísaði sérstakur saksóknari hluta þeirra mála sem jafnframt vörðuðu aðrar reglur aftur til Seðlabankans til meðferðar og ákvörðunar en felldi niður hluta þeirra mála sem vörðuðu reglur nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál.

<sup>18</sup> Sjá fylgiskjal 15. Tölvupóstur sem forstöðumaður rannsókna sendi yfirstjórn bankans hinn 23. júní 2014, en þar segir:

*„Ég fékk símtal rétt í þessu frá sérstökum saksóknara varðandi afstöðu Ríkissaksóknara, þar sem mér var tjáð að ákveðið hafi verið hjá sérstökum saksóknara að hafa samband við Ríkissaksóknara og fá frekari skýringar á afstöðu hans, en sérstökum fannst hann fara töluvert út fyrir sakarefnið. Samkvæmt því samtali við Helga Magnús, vararíkissaksóknara, hafi hann dregið í land með niðurstöðu sína hvað varðar refsheimildir reglnanna í heild sinni (allra fjögurra). Samkvæmt sérstökum hafi hann einungis verið að varpa fram því álitaefni en hafi ekki hugsað það sem endanlega niðurstöðu málsins sem fara ætti eftir. Ég óskaði eftir tölvupósti frá sérstökum þar sem þetta yrði rakið en því var hafnað. Lagt var í stað þess til að litid yrði á þennan hluta afstöðu Ríkissaksóknara sem ósagðan, þ.e. að öðru leyti en hvað snertir reglur nr. 1130/2008.*

*Svo ég dragi þetta aðeins saman þá samkvæmt þessu hafi niðurstaða hans verið sú að reglur 1130/2008 (reglur 2) hafi skort lagastoð vegna þess að samþykki ráðherra var ekki aflað, en reglur 1082/2008 (reglur 1) hafi verið í gildi til 1. mars 2009 þegar lögum samkvæmt átti að endurskoða þær. Því hafi verið „haftalaust“ tímabil frá 1. mars 2009 til 31. október 2009 þegar reglur 880/2009 tóku gildi. [...].*

*Ég er hreinlega ekki alveg að átta mig á því hvernig sérstakur getur haldið málum til streitu hjá sér eingöngu á grundvelli símals um túlkun á afstöðu án þess að afstaðan sjálfverði endurskoðuð, en afstaðan er frekar ótvíræð eins og áður hefur komið fram.“*

Ákærvaldið hefur því ekki fellt niður eða hætt rannsókn þeirra mála sem Seðlabankinn hefur kært vegna meintra brota gegn reglum nr. 880/2009 og nr. 370/2010, um gjaldeyrismál, á þeim grundvelli að reglurnar séu ekki gildar sem refsheimild. Þá hafði sérstakur saksóknari enn til rannsóknar mál sem vörðuðu aðrar reglur en reglur nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál. Þess má geta að embætti sérstaks saksóknara hélt áfram að rannsaka mál þrátt fyrir afstöðu ríkissaksóknara frá 20. maí 2014 og endursendi embættið málið að lokum Seðlabankanum til meðferðar og ákvörðunar hinn 4. september 2015. Einungis sá hluti málsins er varðaði reglur nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál, var felldur niður af hálfu embættisins, en ekki sá hluti sem varðaði aðrar reglur um gjaldeyrismál.

Taldi Seðlabankinn þetta til marks um að ákærvaldið liti svo á að reglur um gjaldeyrismál nr. 880/2009 og nr. 370/2010 væru viðhlítandi refsheimildir og studdu þau samskipti sem átt höfðu sér stað á undan milli Seðlabankans og embættisins þá niðurstöðu.

Seðlabankinn taldi endanlega niðurstöðu ríkissaksóknara um þetta álitamál liggja fyrir stuttu síðar, þegar bankinn kærði hinn 31. júlí 2014 niðurfellingu sérstaks saksóknara í sambærilegu máli. Nánar tiltekið hafði sérstakur saksóknari felldur niður hluta málsins sem varðaði kærða háttsemi er laut að reglum nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál, en endursent Seðlabankanum hluta málsins sem varðaði kærða háttsemi er laut að reglum nr. 880/2009, um gjaldeyrismál, til meðferðar og ákvörðunar. Ríkissaksóknari staðfesti niðurstöðu sérstaks saksóknara með eftirfarandi orðalagi:

„Tekur ríkissaksóknari undir þennan rökstuðning sérstaks saksóknara að endursenda málið til Seðlabankans, sbr. heimild í 6. mgr. 16. gr. b. laga nr. 87/1992, enda kveður ákvæði 2. málslíðar, 2. mgr. 16. gr. b. laga nr. 87/1992 á um mat Seðlabanka Íslands um það hvort brot teljist meiri háttar. Komist Seðlabankinn að þeirri niðurstöðu að þau brot sem eftir standa af máli þessu séu meiri háttar getur Seðlabankinn sent það til sérstaks saksóknara til afgreiðslu á ný.“<sup>19</sup>

Með framangreindri afstöðu ríkissaksóknara staðfesti hann að ef Seðlabankinn teldi brot gegn reglum nr. 880/2009, um gjaldeyrismál, enn meiri háttar þá gæti bankinn kært þau að nýju til embættis sérstaks saksóknara. Hvergi er í afstöðu ríkissaksóknara að finna sambærileg ummæli og í áðurnefndum sjö afgreiðslum hans frá 20. maí 2014 um refsigrundvöll allra reglna um gjaldeyrismál sem settar voru á grundvelli bráðabirgðaákvæðis I í lögum um gjaldeyrismál. Í niðurstöðu sinni benti ríkissaksóknari sérstaklega á að hann gæti gefið ákærendum fyrirmæli

<sup>19</sup> Sjá fylgiskjal 16. Afstaða ríkissaksóknara til kærðu Seðlabanka Íslands, dags. 31. ágúst 2014,

um einstök mál sem þeim væri skylt að hlíta. Seðlabankinn og embætti sérstaks saksóknara mátu niðurstöðuna á þann veg að ef fyrri afstöður ríkissaksóknara frá 20. maí 2014, þar sem fjallað var almennt um gildi reglna um gjaldeyrismál, hefði verið afdráttarlaus niðurstaða sem ætti að hafa áhrif á gildi allra reglna, um gjaldeyrismál, þá hefði ríkissaksóknari með réttu átt að komast að þeirri niðurstöðu að fella bæri hið kærða mál niður en ekki að endursenda það Seðlabankanum, enda hefði þá ekki verið grundvöllur fyrir áframhaldandi rannsókn þess. Ríkissaksóknari gerði það ekki heldur staðfesti þá ákvörðun sérstaks saksóknara að endursenda málið til Seðlabankans til meðferðar og ákvörðunar hvað varðaði reglur nr. 880/2009, um gjaldeyrismál. Þá er óljóst hver tilgangurinn hefði verið með því að staðfesta að Seðlabankanum væri heimilt að kæra háttsemi ef fyrir lægi að ekki væri til staðar gild refsheimild vegna brota gegn öllum reglum, um gjaldeyrismál.

Það var því niðurstaða Seðlabankans að ekki væri hægt að byggja ákvörðun um að hætta rannsókn á meintum brotum gegn öllum reglum um gjaldeyrismál á grundvelli athugasemda í afgreiðslu ríkissaksóknara frá 20. maí 2014. Slíkt hefði gengið gegn þeirri framkvæmd sem ákærvaldið viðhafði í kjölfar afstöðu ríkissaksóknara frá 20. maí 2014. Seðlabankinn taldi sér ekki fært að komast að annarri niðurstöðu en ákærvaldið og horfði í því sambandi til sérfræðipækkingar þess á slíkum málefnum auk þeirrar lagaskyldu sem á bankanum hvílir til að viðhafa eftirlit og rannsóknir með lögum um gjaldeyrismál.<sup>20</sup> Í

<sup>20</sup> Sjá fylgiskjal 17. Tölvupóstur frá forstöðumaður rannsókna til yfirstjórnar bankans um málið hinn 5. september 2014, en þar kemur m.a. fram: “Til upprifjunar þá kærði Seðlabankinn til ríkissaksóknara þann 31. júlí sl. ákvörðun sem sérstakur saksóknari endursendi að hluta og felldi niður að hluta. Niðurfellingin snéri að túlkun á milligöngu um gjaldeyrisviðskipti fyrir eigin reikning en endursendingin snéri að því hvort þau brot sem eftir voru væru enn meiriháttar að mati bankans. Þau ætluðu brot snéru að reglum nr. 880/2009. Niðurfellingarhlutinn var kæránlegur til ríkissaksóknara en kæra Seðlabankans var sett upp á þann veg að ríkissaksóknara gæfist svigrúm til að fjalla líka um reglurnar þó bein kæruehimild hafi ekki verið til staðar fyrir þann hluta.

Afstaða ríkissaksóknara barst rétt í þessu, sbr. meðfylgjandi skjal, og var á þá leið að staðfest var niðurstaða sérstaks hvað snerti niðurfellingu milligöngu í málinu en jafnframt var farið inná reglur nr. 880/2009 og segir eftirfarandi neðarlega í niðurstöðunni: „Komist Seðlabankinn að þeirri niðurstöðu að þau brot sem eftir standa í máli þessu séu meiriháttar getur Seðlabankinn sent það til sérstaks saksóknara til afgreiðslu á ný“.

Niðurstaðan verður ekki skilin á annan veg en að ríkissaksóknari hafi með þessu gefið sérstökum saksóknara fyrirmæli um að afgreiða mál sem snúa að reglum um gjaldeyrismál, að undanskildum þeim reglum sem skorti samþykki ráðherra (reglur 1130/2008).

Á meðan sérstakur saksóknari eða ríkissaksóknari telja ekki ástæðu til að fella niður mál, sem varða meint brot á reglum um gjaldeyrismál, vegna skorts á refsheimildum, þá tel ég ekki annað í stöðunni en að Seðlabankinn haldi sínu striki í þeim efnum, fyrir utan brotlega háttsemi í tíð reglna nr. 1130/2008.”



framhaldinu felldi Seðlabankinn niður öll mál sem vörðuðu meint brot gegn reglum nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál, sem skorti formlegt samþykki ráðherra, í samræmi við niðurstöðu embættis sérstaks saksóknara sem ríkissaksóknari staðfesti hinn 20. maí 2014.

Á grundvelli framangreinds var tekin ákvörðun um að leggja stjórnvaldssekt á \_\_\_\_\_ vegna brota á lögum og reglum um gjaldeyrismál og að sama skapi taldi Seðlabankinn ekki forsendur vera til staðar til að verða við beiðni \_\_\_\_\_ um afturköllun þeirrar stjórnvaldsákvörðunar. Bankaráð hefur verið upplýst um þetta mat Seðlabankans, bæði í minnisblaði dags. 8. febrúar 2019, og munnlega á fundi ráðsins dags. 11. febrúar 2019 og því verður vart hægt að fallast á með bankaráði að Seðlabankinn hafi ekki útskýrt hvers vegna erindi \_\_\_\_\_ hafi verið afgreitt eins og gert var, líkt og haldið er fram á bls. 25 í greinargerð ráðsins.

Sérstaklega er í erindi yðar óskað upplýsinga um skilning Seðlabankans á afstöðu ríkissaksóknara og hvaða þýðingu Seðlabankinn leggi í slíkar afgreiðslur varðandi úrlausnir Seðlabankans sem sjálfstæðs stjórnvalds þegar til greina kemur að beita stjórnsýsluviðurlögum á grundvelli sömu heimilda. Eins og lýst hefur verið að framan þá hefur Seðlabankinn leitast við að gæta samræmis við ákvarðanir ákærvaldsins og haft frumkvæði að samskiptum í þá veru og talið sig vera að ákvarða í málum sem varða reglur um gjaldeyrismál í samræmi við framkvæmd ákærvaldsins. Öll mál sem varða reglur um gjaldeyrismál voru sett á bið þar til álitæfni sem rakin eru hér að framan voru til lykta leidd. Þá var óskað álits á útistandandi ágreiningsefnum þegar þörf var talin á. Á grundvelli þeirra leiðbeininga sem fram komu í afstöðu ríkissaksóknara frá 31. ágúst 2014 var endanleg afstaða tekin. Seðlabankinn lítur því ekki svo á að það skerði sjálfstæði bankans að horfa til sérfræðipækkingar annarra stjórnvalda á þessu sviði og fara eftir leiðbeiningum ákærvaldsins við framkvæmd laga um gjaldeyrismál.

Telur Seðlabankinn sig því á hverjum tíma hafa leitast við að fá úr álitæfnum skorið, svo sem með öflun lögfræðiálita þegar slíkt var talið nauðsynlegt og með samskiptum við önnur stjórnvöld í samræmi við góða stjórnsýsluhætti. Jafnframt liggur fyrir fyrirnefnd afstaða ráðuneytisins frá árinu 2011, sem aftur var staðfest á árinu 2015, um að reglurnar séu gildar sem refsheimild. Ekki verður séð að Seðlabankinn hefði með vísan til stjórnsýslulaga eða meginreglna stjórnsýsluréttar átt að haga framkvæmd sinni með öðrum hætti miðað við það sem rakið hefur verið að framan. Umræða varðandi það að Seðlabankinn hafi virt afstöðu ríkissaksóknara í sex málum frá 20. maí 2014 að vettugi á því ekki við rök að styðjast. Bankaráð Seðlabankans hefur verið upplýst um framangreint á fundum bankaráðs og fjallað hefur verið um þessa atburðarás í minnisblöðum til ráðsins. Verður því að gera athugasemd



við það að hvergi í greinargerð bankaráðs er minnst á framkvæmd ákærvaldsins eftir afgreiðslur ríkissaksóknara frá 20. maí 2014 eða síðari afstöðu ríkissaksóknara frá 31. ágúst 2014.

Í ljósi álits umboðsmanns Alþingis frá 22. janúar 2019 og sem lið í því að Seðlabankinn tæki efnislega afstöðu til þeirra röksemda sem gerðar voru í erindi hans óskaði Seðlabankinn með bréfi hinn 15. febrúar 2019 eftir nánari skýringum ríkissaksóknara á ummælum hans um gildi reglna um gjaldeyrismál sem refsheimildar, sem fram komu í afstöðu frá 20. maí 2014. Í svarbréfi ríkissaksóknara, dags. 19. febrúar 2019, kemur fram að það sé mat ríkissaksóknara að reglur um gjaldeyrismál hefðu ekki getað talist gild refsheimild fyrir en þær voru lögfestar með lögum nr. 127/2011. Með bréfinu er þar með komin afdráttarlaus afstaða ríkissaksóknara, sem æðsta handhafa ákærvalds, að reglusetningarheimild í ákvæði til bráðabirgða I í lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, sbr. lög nr. 134/2008, hafi ekki uppfyllt skilyrði um framsal lagasetningarvalds og skýrleika refsheimilda.

Eins og áður greinir kom á árinu 2011 skýrlega fram sú afstaða ákærvaldsins að það væri dómstóla að skera úr um, á grundvelli hvers máls fyrir sig eins og það lægi fyrir, hvort refsheimildir væru nægilega skýrar til að unnt væri að gera aðilum refsingu fyrir brot gegn reglunum og að hugmyndir um ófullnægjandi refsheimildir vegna meintra brota gegn reglum um gjaldeyrismál tefðu ekki framgang þessara mála. Afgreiðsla ríkissaksóknara frá 31. ágúst 2014, sem áður greinir frá, var heldur ekki í samræmi við nýlega skýringu embættisins.

Óneitanlega hefði Seðlabankinn kosið að slík niðurstaða hefði legið fyrir miklu fyrr, eða strax árið 2012 þegar Seðlabankinn leitaði eftir henni fyrst eða árið 2014 þegar samskipti áttu sér stað milli ákærvalds og Seðlabankans og afgreiðslu ríkissaksóknara frá 31. ágúst 2014.

Með bréfi, dags. 18. september 2012, beindi Seðlabankinn fyrirspurn til ríkissaksóknara vegna umfjöllunar fjölmiðla um gildi reglna um gjaldeyrismál, þar sem m.a. var óskað eftir afstöðu hans til gildis reglnanna sem refsheimild. Í kjölfar álits umboðsmanns Alþingis frá 22. janúar sl. leitaði Seðlabankinn til embættis ríkissaksóknara um afrit af svari embættisins við erindi bankans frá 18. september 2012. Í svarbréfi ríkissaksóknara kom fram að embættið hefði ekki svarað erindi bankans á sínum tíma þar sem umfjöllun um þau atriði sem ríkissaksóknari var krafinn um í bréfi Seðlabankans hefðu getað leitt til vanhæfis ríkissaksóknara við meðferð annarra mála sem vörðuðu ætluð brot gegn lögum og reglum um gjaldeyrismál.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Sjá fylgiskjal 18. Bréf Seðlabankans frá 18. september 2012 til ríkissaksóknara ásamt nýlegum tölvupóstsamskiptum vegna bréfsins.

Nú liggur hins vegar fyrir með afdráttarlausum hætti hver afstaða ríkissaksóknara er hvað þetta varðar og Seðlabankinn vinnur samkvæmt henni. Vegna þeirra misvísandi skilaboða sem Seðlabankinn telur sig hafa fengið var talið rétt að afla frekari skýringa hjá ríkissaksóknara, með bréfi hinn 21. febrúar 2019, með það að augnamiði að slík svör gætu mögulega nýst sem liður í þeirri skoðun Seðlabankans vegna framkvæmdar fjármagnshafa sem nú fer fram. Svar hefur ekki borist Seðlabankanum þegar bréf þetta er ritað.<sup>22</sup>

Á grundvelli þess sem fram hefur komið telur Seðlabankinn sig hafa brugðist við álit umboðsmanns í samræmi við þær athugasemdir sem fram koma í álit hans frá 22. janúar 2019.

*Upplýsingagiöf og athugun umboðsmanns á gildi reglna um gjaldeyrismál sem refsheimild.*

Í bréfi yðar er óskað upplýsinga um af hverju umboðsmaður Alþingis hefði ekki verið upplýstur af hálfu Seðlabankans um umræddar afstöður ríkissaksóknara þrátt fyrir yfirstandandi athugun embættisins m.a. á gildi umræddra refsheimilda. Þá er jafnframt óskað upplýsinga um hvort ráðuneytið, bankaráð og Lagastofnun Háskóla Íslands hafi verið upplýst um afstöðu ríkissaksóknara og ef svo hafi ekki verið hvaða ástæður lágu þar að baki.

Fyrir liggur að bankaráð Seðlabankans var upplýst um umræddar afgreiðslur ríkissaksóknara á fundi ráðsins hinn 19. júní 2014 og hugsanleg áhrif þeirra á mál sem til meðferðar voru hjá gjaldeyriseftirliti og lögreglu. Lagastofnun Háskóla Íslands var einnig kunnugt um þessar afgreiðslur ríkissaksóknara. Fjallað var um þær í minnisblaði sem afhent var Lagastofnun þar sem fyrirspurnum stofnunarinnar var svarað. Jafnframt var Lagastofnun afhent lögfræðiálit sem Seðlabankinn hafði aflað vegna þessara afgreiðslna ríkissaksóknara. Þess ber að geta að úttekt Lagastofnunar var gerð að beiðni bankaráðs og var þar með á forræði þess. Seðlabankinn afhenti Lagastofnun öll þau gögn sem óskað var eftir að afhent yrðu stofnuninni vegna úttektarinnar. Þau mál sem umræddar afgreiðslur lutu að voru ekki í úrtaki skoðunarinnar og þar með ekki hluti þeirra gagna sem úttektin beindist að, en eins og áður greinir var Lagastofnun þó upplýst um þær í fyrrnefndu minnisblaði og lögfræðiáliti. Af lestri skýrslu Lagastofnunar má einnig ráða að sérstaklega hafi verið horft til þess, en niðurstaða Lagastofnunar er sú sama og Seðlabankans á þeim tíma. Á bls. 19 í skýrslunni segir:

*„Í úttektinni hafa bráðabirgðaákvæði I GL og Reglur Seðlabanka verið skoðaðar með hliðsjón af þeim vafa sem komið hefur upp um*

<sup>22</sup> Sjá fylgiskjal 19. Fyrirspurn Seðlabankans til ríkissaksóknara dags. 15. febrúar 2019, svar ríkissaksóknara dags. 19. febrúar 2019 og framhaldsspurning Seðlabankans dags. 21. febrúar 2019.

*gildi þeirra og skýrleika sem refsheimilda út frá sjónarmiðum lögætisreglu refsiréttar og lögætisreglu stjórnisýsluréttar. Dómstólar verða að skera úr um þau álitæfni og verða ekki gerðar athugasemdir við viðbrögð Seðlabankans, sem byggjast á skýrri afstöðu um túlkun lagaheimilda og samhljóða afstöðu ráðuneytis.“*

Niðurstaða álitæfnisins kemur því næst fram á bls. 39 í skýrslunni:

*“Seðlabankinn hefur leitað lögfræðialita sem gjaldeyriseftirlitið hefur stuðst við. Í þeim álitum hefur verið bent á álitæfni, sérstaklega í kjölfar ákvarðana ákærvalds, bæði um bráðabirgðaákvæði I og um að frekari gallar kunnir að vera á Reglum nr. 1082/2008. Af þeim álitæfnum sem út af standa verður að telja spurningar um skýrleika bráðabirgðaákvæðis I sem refsheimildar viðurhlutamestar. Þar sem ekki hefur verið skorið úr um einstök álitæfni með dómsúrlausnum, sérstaklega spurningum um bráðabirgðaákvæði I, verður ekki sagt á þessu stigi að gjaldeyriseftirlitið hafi átt að haga meðferð mála með öðrum hætti en gert var.“*

Ástæður þess að umboðsmaður Alþingis var ekki sérstaklega upplýstur um afgreiðslur ríkissaksóknara frá 20. maí 2014 eða fjármála- og efnahagsráðuneytið má að einhverju leyti rekja til mats Seðlabankans á niðurstöðu afgreiðslunnar í kjölfar samskipta við ákærvaldið, síðari framkvæmdar embættis sérstaks saksóknara á meðferð mála og síðari afstöðu ríkissaksóknara. Eins og fram hefur komið taldi Seðlabankinn sig vera að ákvarða í málum til samræmis við ákærvaldið og þar með afstöðu ríkissaksóknara.

Enn fremur var Seðlabankanum ekki kunnugt um að umboðsmaður Alþingis væri á þessum tíma sérstaklega með til skoðunar reglur um gjaldeyrismál og gildi þeirra sem refsheimilda. Kom því aldrei til umfjöllunar að upplýsa umboðsmann sérstaklega um þessar afgreiðslur ríkissaksóknara frekar en aðrar afgreiðslur ákærvaldsins í öðrum málum. Samskipti við umboðsmann í aðdraganda bréfs hans frá 2. október 2015 gáfu ekki tilefni til að ætla að hann væri með framangreint til skoðunar og Seðlabankanum var ekki kunnugt um að slíkt bréf væri væntanlegt frá honum. Umboðsmaður átti samtali við fulltrúa gjaldeyriseftirlits hinn 15. september 2015 vegna kvörtunar sem honum hafði borist og ræddi í því samtali sérstaklega um birtingu samþykkis ráðherra fyrir setningu reglna og möguleg áhrif þess og verklag vegna tilkynninga til aðila máls. Hann nefndi jafnframt að verklagsreglur rannsóknardeildar frá árinu 2013, sem honum höfðu verið afhentar, stæðust almennar kröfur stjórnisýsluréttar.

Bréf umboðsmanns frá 2. október 2015 var þess eðlis að m.a. var verið að leiðbeina stjórnvöldum um að vanda til lagasetningar til framtíðar. Jafnframt kom fram í bréfinu að það væri á endanum dómstóla að meta um gildi reglna, en á bls. 11 í bréfinu segir: „Það er auðvitað fyrst og

*fremst hlutverk dómstóla að taka afstöðu til þess hvort slíkt framsal löggjafans hefur verið veitt fullnægjandi grundvöll til ákvörðunar refsinga“.*

Þá gáfu mál sem umboðsmaður var með til meðferðar vegna kvartana í tengslum við framkvæmd gjaldeyriseftirlits heldur ekki tilefni til að ætla að hann væri að kanna hvort að með reglum um gjaldeyrismál hafi framsal lagasetningarvalds verið ólöglegt eða hvort refsiaðvæði laganna væru fullnægjandi. Í máli umboðsmanns nr. 7301/2012 beindist kvörtun aðila að meðferð Seðlabankans á undanþágumáli annars vegar og hins vegar að máli sem leiddi til ákvörðunar stjórnvaldssektar vegna brota á reglum nr. 880/2009, um gjaldeyrismál.<sup>23</sup> Í tilkynningu umboðsmanns um lok málsins var ítarlega farið yfir þann lagagrundvöll sem ákvörðun um sekt byggðist á, en af lestri bréfsins verður ekki ráðið að slík álitamál hafi komið til sérstakrar skoðunar. Hins vegar segir eftirfarandi í niðurstöðu hans varðandi birtingu samþykkis:

*„Ég vakti athygli á því að álitamál væri hvort það að birta ekki samþykki ráðherra hefði áhrif þegar kæmi að því að gera mönnum stjórnvaldssekt vegna brota á reglunum. [...] Aðilinn hefði ekki vísað í athugasemdum sínum við stjórnvaldssektina til áðurnefnds atvika um mögulegan annmarka á birtingunni og ég teldi því rétt að ljúka þessum þætti í kvörtun hans með ábendingu um að þarna væri um að ræða réttarágreining, sbr. c. lið 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, sem eðlilegt væri að dómstólar leystu úr ef þeir sem í hlut ættu teldu tilefni til slíks.“*

Að öðru leyti lauk hann málinu með eftirfarandi hætti: „Með vísan til framangreinds lýk ég því hér með umfjöllun minni um málið, sbr. a-liðar 2. mgr. 10. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis.“ en í tilvitnuðu ákvæði segir að mál sé látið niðurfalla að fenginni leiðréttingu eða skýringu stjórnvalds. Niðurstaða þessa máls er enn fremur til marks um að umboðsmanni var kunnugt um að Seðlabankinn hefði lagt á sektir vegna brota á reglunum, en á bls. 23 segir í áliti hans að ástæða þess að hann hafi ekki gert ítarlegri athugasemdir við refsigrundvöll reglnanna í bréfi sínu frá 2. október 2015 væri sú að í svörum bankans frá 7. júlí 2011 hafi komið fram að bankinn væri einungis með til meðferðar kærnumál til lögreglu. Ljóst er að í millitíðinni var hann með umrætt mál til meðferðar.

Samkvæmt framansögðu var Seðlabankanum ekki kunnugt um sérstaka athugun umboðsmanns Alþingis á gildi reglna um gjaldeyrismál sem refsheimildar umfram það sem að framan greinir.

<sup>23</sup> Sjá fylgiskjal 20. Tilkynning umboðsmanns Alþingis um lok máls nr. 7301/2012.

### 3. Meint upplýsingagjöf starfsmanna Seðlabanka Íslands til Ríkisútvarpsins.

Í bréfi yðar er vísað til erindis sem yður barst frá umboðsmanni Alþingis hinn 4. mars sl. Þar kemur fram að umboðsmanni hafi borist upplýsingar um samskipti starfsmanna Seðlabanka Íslands og Ríkisútvarpsins í aðdraganda húsleitar á starfsstöðum Samherja hf. hinn 27. mars 2012 sem gefi tilefni til að kallað verði eftir því hver hafi verið hlutur starfsmanna gjaldeyriseftirlits Seðlabankans í að upplýsa starfsmenn Ríkisútvarpsins um hina fyrirhuguðu húsleit.

Hinn 21. febrúar 2012 afhenti starfsmaður Ríkisútvarpsins Seðlabankanum tiltekin gögn og voru þau hluti rannsóknar í máli Samherja hf. og tengdra aðila. Þeir starfsmenn sem gætu mögulega vitnað til um móttöku gagnanna eru ekki lengur að störfum í bankanum. Líkt og seðlabankastjóri greindi frá á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar hinn 27. mars sl. óskaði hann eftir að innri endurskoðandi bankans færi yfir það hvort gögn lægju fyrir innan Seðlabankans sem bentu til þess að yfirstjórn bankans, þ.e.a.s. seðlabankastjóri og fyrrum aðstoðarseðlabankastjóri, hefði veitt eða tekið ákvörðun um að veita Ríkisútvarpinu upplýsingar um fyrirhugaða húsleit. Í því sambandi var farið yfir afrit gagna í tölvupósthólfum bankastjóranna á tímabilinu 1. janúar 2012 til 31. mars 2012 og gögn í skjalakerfi bankans eða eftir atvikum gögn sem geymd voru í skjalageymslu bankans. Ekkert hefur komið fram í þeirri yfirferð sem styður við að Ríkisútvarpinu hafi verið veittar trúnaðarupplýsingar og að seðlabankastjóri eða aðstoðarseðlabankastjóri hafi haft um það vitneskju og hvað þá heimilað.

### 4. Almennt um greinargerð bankaráðs Seðlabanka Íslands og bókana sem henni fylgdu.

Með bréfi yðar, dags. 12. nóvember 2018, til bankaráðs Seðlabankans var óskað eftir greinargerð frá ráðinu um [redacted] frá þeim tíma sem rannsókn hófst á meintum brotum. Þá var sérstaklega óskað upplýsinga um hvað lá að baki ákvörðun Seðlabankans um endurupptöku málsins og útlistun á því hvort og með hvaða hætti bankinn hygðist bregðast við dómnum og hvort dómsniðurstaðan kallaði á úrbætur á stjórnslu bankans og þá hvaða. Að mati Seðlabankans er þessum fyrirspurnum ekki að öllu leyti gerð skil í greinargerð bankaráðs. Þá er einnig óljóst við hvað er miðað þegar fjallað er um [redacted] í greinargerðinni. Á sumum stöðum er fjallað um aðdraganda þess og atriði á fyrri stigum rannsóknar og á öðrum stöðum er einungis fjallað um þau atriði sem leiddu til álagningar stjórnvaldssektar og er framsetningin því að þessu leyti villandi og gefur ekki sýn á [redacted] frá upphafi líkt og óskað er eftir í fyrirspurn

yðar til bankaráðs Seðlabankans. Þá er hvergi að finna umfjöllun um framkvæmd ákærvalds á málum er luttu að reglum um gjaldeyrismál eftir afgreiðslur ríkissaksóknara frá 20. maí 2014, sem þó varpa ljósi á ákvarðanir Seðlabankans og huglæga afstöðu hans í tengslum við þær ákvarðanir.





























*Framkvæmd gjaldeyriseftirlits*

Gjaldeyriseftirlit Seðlabankans var sett á fót sem sérstök eining innan bankans árið 2009 og heyrði það beint undir seðlabankastjóra. Á árinu 2012 var því skipt í undanþágudeild, eftirlitsdeild og rannsóknardeild. Meginverkefni undanþágudeildar voru afgreiðsla og ákvarðanataka vegna umsókna um undanþágur frá lögum um gjaldeyrismál og almennt leiðbeiningar- og upplýsingahlutverk gagnvart einstaklingum og lögaðilum. Verkefnin voru umfangsmikil, en á tímabilinu frá innleiðingu fjármagnshafta í lok ársins 2008 og fram til losunar þeirra að mestu leyti í mars 2017 bárust Seðlabankanum u.þ.b. 7.200 beiðnir um undanþágur frá lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál.<sup>31</sup> Meginverkefni eftirlitsdeildar voru almennt eftirlit með lögum um gjaldeyrismál og reglum settum á grundvelli þeirra, þ.á m. reglum um bindingu reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris frá gildistöku regnanna á árinu 2016, eftirlit með lögum um meðferð

---

<sup>31</sup> Á árinu 2009 bárust Seðlabankanum 390 undanþágubeiðnir, á árinu 2010 bárust 762 beiðnir og á árunum 2011 – 2016 bárust að meðaltali um 1.000 beiðnir á ári. Upplýsingar um tölfræði undanþága eru birtar í ársskýrslum Seðlabanka Íslands, <https://www.sedlabanki.is/utgefid-efni/>.



krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum frá gildistöku laganna á árinu 2016 og frumgreining á meintum brotum í undanfara rannsóknar. Af öðrum verkefnum eftirlitsdeildar má nefna afgreiðslu staðfestingarbeiðna og beiðna um úttektir af reikningum háðum sérstökum takmörkunum, utanumhald og afgreiðslu nýfjárfestingar, eftirlit tengt fjárfestingarleið Seðlabankans, eftirfylgni við skilyrtar undanþágur og aðstoð við greiningu upplýsinga innan annarra deilda gjaldeyriseftirlitsins. Tilkynningar um nýfjárfestingar skv. lögum og reglum um gjaldeyrismál voru 2.425 talsins frá árinu 2009 fram til loka ársins 2018 og frá árinu 2015 hefur Seðlabankinn afgreitt 922 beiðnir um staðfestingu samkvæmt lögum og reglum um gjaldeyrismál. Meginverkefni rannsóknardeildar var rannsókn meintra brota á lögum um gjaldeyrismál og lögum um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum og reglum settum á grundvelli þeirra. Frá innleiðingu fjármagnshafta hafa alls 557 rannsóknarmál verið skráð í skjálavistunarkerfi Seðlabankans. Af þeim hefur Seðlabankinn kært 113 mál, með samtals 24 kærnum, vegna meiri háttar brota gegn lögum og reglum um gjaldeyrismál. Seðlabankinn hefur felld niður, svo sem ef ekki hefur verið tilefni til rannsóknar, eða hætt rannsókn í 315 málum. Þá hefur bankinn tekið ákvörðun í tíu málum fyrir brot á lögum og reglum um gjaldeyrismál, en þar af lauk sjö málum með stjórnvaldssekt. Að lokum hefur Seðlabankinn á grundvelli heimildar í 15. gr. b laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, lokið samtals 31 máli með sátt við aðila máls.<sup>32</sup> Gjaldreyriseftirlitið sinni jafnframt ýmsum öðrum verkefnum, s.s. reglusetningu og öðrum verkefnum tengdum losun fjármagnshafta, sem flest voru afar umfangsmikil.

Í greinargerð bankaráðs og bókunar bankaráðsmannanna Sigurðar Kára Kristjánssonar og Þórunnar Guðmundsdóttur við greinargerðina segir að málarekstri og kærnum Seðlabankans, og þar áður Fjármálaeftirlitinu, vegna meintra brota á lögum og reglum um gjaldeyrismál hafi nánast að öllu leyti verið hafnað af dómstólum eða saksóknurum. Þá hafi þeim stjórnvaldssektum sem bankinn hafi lagt á í mörgum tilfellum verið hnekktt af dómstólum þegar á þær hefur verið látið reyna. Í umfjöllun í bókun Sigurðar Kára og Þórunnar um dóma Hæstaréttar Íslands og afdrif stjórnvaldssektar sem Seðlabankinn hefur lagt á fyrirtæki og einstaklinga er vísað til þriggja mála sem ratað hafa til dómstóla í kjölfar stjórnvaldssektar vegna brota gegn lögum og reglum um gjaldeyrismál og af niðurstöðu þeirra segir á blaðsíðu 37 í greinargerð bankaráðs: „verða ekki dregnar aðrar ályktanir en þær að ákvarðanir Seðlabanka Íslands við framkvæmd gjaldreyriseftirlits hafi verið ólögmetar heilt yfir”.

<sup>32</sup> Sjá nánar umfjöllun um gjaldreyriseftirlit Seðlabankans vegna fyrirspurnar Birgis Þórarinssonar, þingmanns, til forsætisráðherra á eftirfarandi slóð: <https://www.althingi.is/alttext/149/s/0845.html>.

Seðlabankinn telur vart hægt að álykta um lögmæti allra þeirra fjölmörgu ákvarðana Seðlabankans við framkvæmd gjaldeyriseftirlits út frá niðurstöðu þriggja dómsmála. Þá verður ekki framhjá því litið að í tveimur málum af þeim þremur, sem fjallað er um í bókuninni, staðfesti Hæstiréttur það mat Seðlabankans að um brot hefði verið að ræða gegn lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál,<sup>33</sup> en málin lutu að sniðgöngu þeirra takmarkana sem fólust í breytingu á lögum um gjaldeyrismál hinn 13. mars 2012, þegar heimildir slitabúa til útgreiðslu til kröfuhafa voru felldar úr gildi. Var það m.a. mat dómsins að ekki þætti efni til að gera aðilum sérstakar sektir vegna brotanna. Í ljósi fyrirspurnar yðar til bankaráðs er einnig vandséð hver tilgangur umfjöllunar um þau mál er, enda varða þau ekki á nokkurn hátt skilaskyldu erlends gjaldeyris eða hafa aðra snertifleti við mál.

Seðlabankanum er kunnugt um að umboðsmanni Alþingis hafi borist nfu kvartanir vegna starfsemi gjaldeyriseftirlits. Að fengnum skýringum Seðlabankans og öðrum ástæðum hefur umboðsmaður ekki talið tilefni til að aðhafast frekar vegna átta þeirra,

Níunda málinu lauk með álitum umboðsmanns vegna kvörtunar

sem gerð hefur verið grein fyrir að framan. Miðað við umfang starfsemi gjaldeyriseftirlitsins, fjölda mála á tímabili fjármagnshafa og fjölda stöðugilda á hverjum tíma telur Seðlabankinn að kvartanir og dómsmál vegna starfsemi gjaldeyriseftirlitsins hafi verið óveruleg.

Hvað varðar afdrif þeirra mála sem kærð hafa verið til lögreglu er ljóst að flest þeirra mála hafa verið felld niður eða endursend Seðlabankanum annars vegar vegna annmarka á reglum, þ.e. skorts á formlegu samþykki ráðherra við setningu reglna nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál, og hins vegar annmarka á lögum vegna skorts á heimild til þess að refsa lögaðilum í lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál. Í tveimur málum hefur verið gefin út ákæra vegna brota á lögum og reglum um

<sup>33</sup> Sjá dóma Hæstaréttar frá 27. september 2018 í málum nr. 638 og 629/2017.

<sup>34</sup> Rétt er að geta þess að í einu málinu lauk umboðsmaður Alþingis athugun sinni á kvörtun með vísan til þess að ekki höfðu verið uppfyllt skilyrði að lögum til þess að umboðsmaður gæti fjallað um hana eða einstök atriði vegna málsmeðferðar í aðdraganda ákvörðunar bankans, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 6226/2010. Í álitinu, sem birt er á heimasíðu umboðsmanns Alþingis, kemur fram að umboðsmaður hafi hins vegar talið rétt að huga almennt að þeim atriðum og málsatvikum sem hefðu legið til grundvallar kvörtun viðkomandi aðila samhliða athugun hans á álitæfnum sem tengdust rannsóknnum á meintum brotum á reglum um gjaldeyrismál og fyrirkomulagi á meðferð þeirra eigna sem Seðlabankinn hefði haft umsjón með og annast sölu á eftir fall íslensku fjármálafyrirtækjanna haustið 2008. Í álitinu kemur fram að athugun málsins hafi lokið með bréfi, dags. 2. október 2015, sem umboðsmaður Alþingis ritaði til fjármála- og efnahagsráðherra, formanns bankaráðs Seðlabanka Íslands, seðlabankastjóra og stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, m.a. vegna athugunar á meðferð gjaldeyrismála.

gjalddeyrismál. Í öðru málinu voru fjórir sakborningar sýknaðir.<sup>35</sup> Í hinu málinu var ákærði sakfelldur og dæmdur í 3 ára og 9 mánaða fangelsi m.a. vegna brota á lögum um gjalddeyrismál.<sup>36</sup> Seðlabankinn telur það þó ekki til marks um að stjórnslu bankans við framkvæmd gjalddeyrismála hafi verið ábótavant, enda hefur bankanum beinlínis verið skylt að kæra grun um meiri háttar brot til lögreglu. Þar að auki hefur það ekki verið markmið í sjálfu sér við framkvæmd fjármagnshafta að hámarka refsingar og refsikennd viðurlög.

Þá hefur verið fjallað um rannsóknaraðgerðir og ákvarðanir Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins í nokkrum skaðabótamálum vegna tveggja mála sem hafa verið áberandi í fjölmiðlum við framkvæmd gjalddeyriseftirlits. Vegna svokallaðs höfðuðu tveir sakborningar í málinu skaðabótamál gegn íslenska ríkinu vegna rannsóknaraðgerða lögreglu í kjölfar þess að þeir voru sýknaðir af sakargiftum í málinu. Í öðru málinu voru dæmdar miskabætur vegna ummæla saksóknara á blaðamannafundi og vegna óhóflega langrar haldlagningar tiltekinna eigna af hálfu ákærvaldsins en flestum kröfum var þó hafnað m.a. á þeim grundvelli að rannsókn lögreglu hefði ekki verið tilhæfuleg og að málið hefði frá upphafi litið þannig út frá sjónarhóli lögreglu að rökstuddur grunur hefði verið uppi um að umrædd starfsemi hefði verið andstæð ákvæðum laga um gjalddeyrismál. Þá var stefnandi talinn hafa að einhverju leyti stuðlað sjálfur að þeim aðgerðum lögreglu sem deilt var um.<sup>37</sup> Í hinu málinu var íslenska ríkið alfarið sýknað.<sup>38</sup> Þá stefndi Seðlabankanum og Eignasafni Seðlabanka Íslands ehf. tvívegis til greiðslu skaðabóta vegna ákvarðana í tengslum við sölu á hlutum í Sjóvá Almennum tryggingum hf. Fyrri málið var fellt niður að beiðni en í síðara málinu voru Seðlabankinn og Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. sýknuð af öllum kröfum.<sup>39</sup>

Að lokum er rétt að árétta að stjórnslu gjalddeyriseftirlits Seðlabankans hefur verið yfirfarin tvívegis, annars vegar í úttekt sem stýrð var af innri endurskoðanda bankans ásamt aðkeyptri vinnu sérfræðinga árið 2013

<sup>35</sup> Sjá dóm héraðsdóms Reykjavíkur frá 18. desember 2014 (S-180/2013).

<sup>36</sup> Sjá dóm Landsréttar frá 23. nóvember 2018 í máli nr. 64/2018.

<sup>37</sup> Sjá dóm héraðsdóm Reykjavíkur frá 2. október 2018 (E-508/2017).

<sup>38</sup> Sjá hér dóm héraðsdóms Reykjavíkur frá 2. október 2018 (E-2177/2017).

<sup>39</sup> Sjá dóm Hæstiréttur hinn 23. mars 2017 í máli nr. 432/2016. Í niðurstöðu dómsins segir m.a.: „Sú ákvörðun stefnda Eignasafns Seðlabanka Íslands ehf. að taka til athugunar hvort stefnandi hefði hugsanlega brotið gegn reglum um gjalddeyrishöft var málefnaleg, en félagið er í eigu stefnda Seðlabanka Íslands, sem meðal annars hefur eftirlit með því að gjalddeyrishöft séu virt. Því síður gat sú ákvörðun talist ólögmet, eins og á stóð er hlé var gert á viðræðum, á meðan uppi var rökstuddur grunur um saknæmar athafnir stefnanda. Var kærur síðar beint til lögreglu vegna gruns um refsiverða hattsemi stefnanda í tengslum við skuldabréfaútgáfu stefnanda. Breytir engu í því efni þó svo ríkissaksóknari hafi síðar tekið ákvörðun um að hætta rannsókn málsins gagnvart stefnanda.

og hins vegar í úttekt Lagastofnunar Háskóla Íslands sem framkvæmd var að beiðni bankaráðs Seðlabankans sem skilaði skýrslu sinni hinn 26 október 2016. Líkt og fram hefur komið þá grundvallaðist úttekt Lagastofnunar, sem var framkvæmd að beiðni bankaráðs, á handahófskenndu úrtaki mála, en að auki var Lagastofnun falin yfirferð máls.

Þannig var sérstaklega farið yfir mál og voru Lagastofnun í því sambandi afhent öll gögn málsins.<sup>40</sup> Meginniðurstaða úttektarinnar laut að gagnrýni á málshraða sem fyrst og fremst skýrist af fjölda verkefna sem ekki voru í samræmi við stöðugildi innan deildarinnar. Er meginniðurstaðan því í raun sú sama og niðurstaða innri endurskoðanda Seðlabankans í úttekt sem hann vann á árinu 2013.

#### *Niðurlag*

Í bréfi þessu hefur Seðlabanki Íslands gert nánar grein fyrir aðgerðum þeim sem þér vísið sérstaklega til í bréfi yðar varðandi úrbætur í stjórnsýslu bankans. Telur Seðlabankinn að úrbætur þær sem fjallað er um í bréfi þessu vera fullnægjandi.

Seðlabanki Íslands taldi með vísan til þeirra lögfræðialita sem bankinn aflaði á hverjum tíma, samskipta við ákærvaldið og framkvæmd þess ásamt afstöðu ráðuneytisins á fyrrgreindu tímabili, að það væri dómstóla að skera úr um, á grundvelli hvers máls fyrir sig eins og það lægi fyrir, hvort refsheimildir væru nægilega skýrar til að unnt væri að gera aðilum stjórnvaldssekt fyrir brot gegn reglunum. Má í þessu sambandi benda á að úrlausn dómstóla liggur ekki fyrir vegna þessa álitaefnis.

Svar ríkissaksóknara frá 19. febrúar sl. hvað varðar skýrleika refsheimilda vegna brota á reglum um gjaldeyrismál, sem settar voru á grundvelli heimildar í bráðabirgðaákvæði I laga um gjaldeyrismál, liggur aftur á móti fyrir og Seðlabankinn hefur hafið yfirferð allra sektarmála vegna reglnanna. Vonir standa til að þeirri yfirferð ljúki sem

<sup>40</sup> Á bls. 118 í skýrslu Lagastofnunar segir: „Lagastofnun fékk hins vegar til skoðunar umfangsmikil gögn sem varða málið og rekstur þess, þ. á m. fyrir dómstólum, sem og samskipti við (sjá yfirlit í Viðauka II). Þá hafa málefni verið rædd opinberlega, þ. á m. af og einnig af hálfu Seðlabankans. Eins og bent var á í köflum 2.4 og 2.5 hefur komið upp óvissa um gildi bráðabirgðaákvæðis I og Reglna Seðlabanka sem heimilda til að leggja á refsingar og stjórnsýsluviðurlög, og þá hvort fullnægjandi lagaheimildir voru til þeirra rannsóknaraðgerða sem gripið var til á hendur Það er ljóst af afgreiðslu málsins með stjórnvaldsákvörðun dags. 1. september 2016 að afstaða Seðlabanka til þeirra réttarheimilda sem liggja til grundvallar rannsókn málsins og stjórnvaldssektar (þ.e. bráðabirgðaákvæði I og Reglur Seðlabanka (aðrar en Reglur nr. 1130/2008) er óbreytt. Niðurstaða Lagastofnunar kemur fram í framangreindum köflum, þ.e. að svo lengi sem dómstólar hafa ekki skorið úr um þessi álitaefni verði ekki gerðar athugasemdir við meðferð Seðlabankans á málinu, sem byggðist á skýrri afstöðu bankans og stjórnvalda um túlkun þessara heimilda.“

allra fyrst og að hlutaðeigandi aðilum verði endurgreiddar álagðar sektir.

Þá telur Seðlabankinn rétt, í ljósi fyrirspurnar yðar, að afhent verði á minnislykli öll þau gögn sem vitnað er til í umfjöllun bankans og fram koma á fylgiskjalalista. Líkt og getið er um að framan þá eru upplýsingar sem fram koma í bréfi þessu og fylgiskjölum um málsatvik, málsmeðferð og niðurstöðu einstakra mála sem varða tiltekna aðila og tiltekin mál sem ekki koma fram í opinberum gögnum svo sem dómum og bréfum stjórnvalda sem gerð hafa verið opinber háðar þagnarskyldu sbr. 3. mgr. 14. gr. laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands, sbr. 35. gr. laga nr. 36/2001, um Seðlabanka Íslands og 15. gr. laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál.

Til frekari skýringa er meðfylgjandi viðauki þar sem er að finna helstu samantekt umfjöllunar um gildi refsheimilda í tímaröð auk annarra atriða sem nefnd hafa verið í yfirferðinni.

Virðingarfyllst,  
SEÐLABANKI ÍSLANDS



Már Guðmundsson  
seðlabankastjóri



Rannveig Jónúsdóttir  
frkvstj. gjaldeyriseftirlits

*Fylgiskjöl:*

1. Fyrri endursending embættis sérstaks saksóknara dags. 28. ágúst 2013.
2. Lögfræðiálit Gizurar Bergsteinssonar, lögmanns, frá 2. september 2013.
3. Síðari endursending embættis sérstaks saksóknara dags. 4. september 2015.
4. Minnisblað Kristínar Benediktsdóttur, dósents við lagadeild Háskóla Íslands, dags. 21. júní 2010.
5. Lögfræðiálit Gizurar Bergsteinssonar, lögmanns, frá 19. júní 2014.
6. Afstaða efnahags- og viðskiptaráðuneytisins til gildis reglna um gjaldeyrismál, frá 25. febrúar 2011, beiðni Seðlabankans frá 17.



- nóvember 2015 og svar fjármála- og efnahagsráðuneytis dags. 9. desember 2015.
7. Kæra Seðlabankans vegna meintra brota á lögum og reglum um gjaldeyrismál dags. 22. febrúar 2013, ásamt rannsóknarskýrslu bankans.
  8. Endursending máls frá embætti sérstaks saksóknara dags. 27. júní 2014.
  9. Sáttarboð Seðlabankans dags. 13. júlí 2016.
  10. Stjórnvaldsákvörðun Seðlabankans í máli nr. \_\_\_\_\_, dags. 1. september 2016.
  11. Svar Seðlabanka Íslands, dags. 3. september 2018, við bréfi umboðsmanns Alþingis dags. 31. júlí 2018, vegna kvörtunar
  12. Afstöður ríkissaksóknara til kæru Seðlabanka Íslands, dags. 20. maí 2014, í sex málum.
  13. Afstaða ríkissaksóknara til kæru Seðlabanka Íslands, dags. 20. maí 2014, í máli nr.
  14. Tölvupóstur frá forstöðumanni rannsókna til yfirstjórnar Seðlabankans hinn 6. júní 2014.
  15. Tölvupóstur sem forstöðumaður rannsókna sendi yfirstjórn bankans hinn 23. júní 2014.
  16. Afstaða ríkissaksóknara til kæru Seðlabanka Íslands, dags. 31. ágúst 2014, í máli nr.
  17. Tölvupóstur frá forstöðumaður rannsókna til yfirstjórnar bankans um málið hinn 5. september 2014.
  18. Bréf Seðlabankans frá 18. september 2012 til ríkissaksóknara ásamt nýlegum tölvupóstsamskiptum vegna bréfsins.
  19. Fyrirspurn Seðlabankans til ríkissaksóknara dags. 15. febrúar 2019, svar ríkissaksóknara dags. 19. febrúar 2019 og framhaldsspurning Seðlabankans dags. 21. febrúar 2019
  20. Tilkynning umboðsmanns Alþingis um lok máls nr. 7301/2012.
  21. Kæra Seðlabanka Íslands í máli ástamt rannsóknarskýrslum dags. 10. apríl 2013.
  22. Kæra Seðlabanka Íslands á hendur fjórum kærðum einstaklingum vegna meintra brota í starfsemi \_\_\_\_\_ ásamt rannsóknarskýrslum, dags. 9. september 2013.
  23. Lögfræðiálit Garðars Gíslasonar fv. Hæstaréttardómara, dags. 25. janúar 2016.
  24. Álit Davíðs Þórs Björgvinssonar, prófessors, dags. 23. mars 2016.
  25. Lögfræðiálit Gizurar Bergsteinssonar, lögmanns, frá 26. febrúar 2016.
  26. Skýrsla Lagastofnunar dags. 26. október 2016.
  27. Inngangsorð Seðlabankastjóra á fundi stjórnskipunar- og eftirlitnefndar Alþingis hinn 27. mars. 2019.



## Viðauki

### *Samantekt umfjöllunar um gildi refsheimilda reglna um gjaldeyrismál í tímaröð*

Til að varpa nánara ljósi á ákvarðanir Seðlabankans, ákærvalds og annarra aðila sem aðkomu höfðu að framkvæmd laga um gjaldeyrismál í tengslum við refsingar og refsikennd viðurlög fer hér á eftir samandregin umfjöllun í tímaröð.

#### 2009

- Seðlabankinn tilkynnti 28 mál til Fjármálaeftirlitsins fram til 30. júní 2010. Af þeim kærði Fjármálaeftirlitið nfu mál til efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra.
- 6. nóvember 2009. Fjármálaeftirlitið fór í húsleit og hald var lagt á gögn í húsakynnum ákveðinna félaga samkvæmt dómsúrskurði vegna rökstudds gruns um meiri háttar brot gegn lögum og reglum um gjaldeyrismál.

#### 2010

- 29. janúar 2010. Efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra fór í húsleit, hald var lagt á gögn ásamt því að eignir voru kyrrsettar samkvæmt dómsúrskurði vegna rökstudds gruns um meiri háttar brot félags og fyrirsvarmanna þess á lögum og reglum um gjaldeyrismál. Blaðamannafundur vegna húsleitarinnar var haldinn sama dag.
- 21. júní 2010. Seðlabanki Íslands fékk lögfræðialit Kristínar Benediktsdóttur sem bankinn aflaði í tengslum við heimildir til álagningar stjórnvaldssekta í aðdraganda þess að rannsóknarheimildir voru færðar til bankans frá Fjármálaeftirlitinu.
- 30. júní 2010. Rannsóknarheimildir á grundvelli laga um gjaldeyrismál voru færðar til Seðlabankans með lögum nr. 78/2010, um breytingu á lögum um gjaldeyrismál nr. 87/1992 og tollalögum. Á grundvelli þess endursendi Fjármálaeftirlitið 19 mál til Seðlabankans. Einnig endursendi efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra til Seðlabankans fimm af þeim málum sem Fjármálaeftirlitið hafði kært til embættisins.

#### 2011

- 15. febrúar 2011. Fundur var haldinn í innanríkisráðuneytinu. Hann sátu, auk ráðuneytisstjóra innanríkisráðuneytisins, fulltrúar gjaldeyriseftirlits, ríkislögreglustjóri, saksóknari efnahagsbrota og ríkissaksóknari.
- 25. febrúar 2011. Ráðuneytið sendi bréf til umboðsmanns Alþingis, samrit sent Seðlabankanum, þar sem fram kemur afstaða ráðuneytisins til gildis reglna um gjaldeyrismál.

- 1. júní 2011. Fundur haldinn í innanríkisráðuneytinu. Hann sátu innanríkisráðherra og efnahags- og viðskiptaráðherra ásamt aðstoðarmönnum sínum, Seðlabankastjóri og aðstoðarseðlabankastjóri ásamt fulltrúum gjaldeyriseftirlits, ríkislögreglustjóri og saksóknari efnahagsbrota.

## 2012

- 24. mars 2012. Krafa um húsleit lögð fyrir dóm vegna rökstudds gruns um meiri háttar brot gegn lögum og reglum um gjaldeyrismál. Héraðsdómur Reykjavíkur veitti heimild til húsleitar og haldlagningar hjá
- 27. mars 2012. Húsleit var framkvæmd hjá

Krafa um húsleit lögð aftur fyrir dóm þar sem óskað var víðtækari heimildar til leitar. Heimildir veittar.

- 23. apríl 2012. Afstöður ríkissaksóknara sendar Seðlabanka Íslands í fjórum málum þar sem niðurfelling embættis sérstaks saksóknara var staðfest á grundvelli sönnunarskorts og þar sem skilin milli leyfilegra og óleyfilegra athafna voru ekki talin nægilega skýr.
- 18. september 2012. Seðlabanki Íslands óskaði með bréfi til ríkissaksóknara eftir afstöðu embættisins til gildis reglna um gjaldeyrismál sem refsheimild. Svar við fyrirspurninni barst Seðlabankanum í tölvupósti þann 8. febrúar 2019.

## 2013

- 22. febrúar 2013. Seðlabanki Íslands kærði meinta brotlega háttsemi í máli til embættis sérstaks saksóknara.
- 22. mars 2013. Ákært var í máli vegna meintrar brotlegar háttsemi á lögum og reglum um gjaldeyrismál.
- 10. apríl 2013. Seðlabankinn kærði meinta brotlega háttsemi í máli til embættis sérstaks saksóknara.
- 22. maí 2013. Umboðsmaður Alþingis sendi Seðlabankanum afrit af kvörtun einstaklings vegna afgreiðslu Seðlabankans annars vegar á undanþágu frá lögum um gjaldeyrismál og hins vegar vegna álagningu stjórnvaldssektar.
- 28. ágúst 2013. Embætti sérstaks saksóknara endursendi Seðlabankanum mál til meðferðar og ákvörðunar, þar sem refsíabýrgð lögaðila var talin skorta í lögum um gjaldeyrismál.
- 9. september 2013. Seðlabanki Íslands kærði til embættis sérstaks saksóknara fjóra fyrirsvarsmenn vegna meintra brota í starfsemi félaganna.
- 7. nóvember 2013. Samskipti áttu sér stað milli embættis sérstaks saksóknara og Seðlabankans og óskaði embætti sérstaks

saksóknara eftir afriti af samþykki ráðherra fyrir reglum 1130/2008, um gjaldeyrismál. Formlegt samþykki ráðherra fannst hvorki hjá Seðlabankanum né fjármála- og efnahagsráðuneytinu eða fyrrum og efnahags- og viðskiptaráðuneytinu.

- 27. desember 2013. Umboðsmaður Alþingis sendi Seðlabankanum tilkynningu um að hann hefði lokið máli einstaklings frá 22. maí 2013. Umboðsmaður benti á í afgreiðslunni að það væri dómstóla að skera úr um hvort það kynni að hafa áhrif á gildi reglna um gjaldeyrismál að samþykki ráðherra væri ekki birt með reglunum í Stjórnartíðindum. Að öðru leyti var málinu lokið að gefnum skýringum Seðlabankans.

## 2014

- 13. mars 2014. Fundur var haldinn með sérstökum saksóknara og fulltrúum Seðlabankans vegna reglna 1130/2008, um gjaldeyrismál. Ákæruliðir vegna þeirra reglna höfðu verið dregnir til baka í máli . Ákæruliðum á grundvelli laga um gjaldeyrismál var framhaldið.
- 25. mars 2014. Seðlabanka Íslands barst tilkynning frá embætti sérstaks saksóknara um að rannsókn mála hefði verið hætt m.a. vegna skorts á formlegu samþykki ráðherra í aðdraganda setningu reglna nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál (sjö mál).
- 16. apríl 2014. Seðlabankinn kærði afstöðu embættis sérstaks saksóknara til ríkissaksóknara (sjö mál).
- 20. maí 2014. Afstaða ríkissaksóknara til kæru Seðlabanka Íslands (sjö afstöður) sem bárust bankanum 2. júní 2014. Ákvörðun embættis sérstaks saksóknara um niðurfellingu málanna var staðfest vegna túlkunar á milligöngu og vegna reglna 1130/2008. Almennar efasemdir einnig settar fram um skýrleika refsheimilda í tengslum við reglur um gjaldeyrismál fram til gildistöku laga nr. 127/2011.
- 6. júní 2014. Tölvupóstur sendur frá rannsóknardeild gjaldeyriseftirlits Seðlabankans til Seðlabankastjóra og fleiri stjórnenda innan bankans vegna afstöðu ríkissaksóknara.
- 19. júní 2014. Seðlabanka Íslands barst álit Gizurar Bergsteinssonar, lögmanns, vegna afstöðu ríkissaksóknara í sjö málum.
- 19. júní 2014. Fundur var haldinn í bankaráði Seðlabankans. Bankaráðið var m.a. upplýst um umrædd afstöðubréf ríkissaksóknara frá 20. maí 2014 og hugsanleg áhrif á rannsóknarmál hjá Seðlabankanum.
- 23. júní 2014. Símtal forstöðumanns rannsókna við saksóknara hjá embætti sérstaks saksóknara, þar sem sá síðar nefnid tjáði forstöðumanni rannsóknardeildar að afstöðubréf ríkissaksóknara frá 20. maí 2014 ætti aðeins við um reglur nr.

1130/2008, en ekki aðrar reglur um gjaldeyrismál. Vísað var til samtals sem hann átti við vararíkissaksóknara um þetta efni.

- 23. júní 2014. Rannsóknardeild gjaldeyriseftirlits Seðlabankans sendi tölvupóst til Seðlabankastjóra og fleiri stjórnenda innan bankans vegna samskipta deildarinnar við embætti sérstaks saksóknara sem taldi afgreiðslur ríkissaksóknara einungis eiga við um reglur nr. 1130/2008, en ekki aðrar reglur um gjaldeyrismál.
- 27. júní 2014. Sérstakur saksóknari endursendi mál til Seðlabanka Íslands til meðferðar og ákvörðunar, ásamt þremur öðrum málum.
- 31. júlí 2014. Seðlabanki Íslands kærði ákvörðun embættis sérstaks saksóknara um endursendingu máls til ríkissaksóknara.
- 31. ágúst 2014. Seðlabanka Íslands barst afstaða ríkissaksóknara til kæru bankans (síðari afstaða). Staðfest var framkvæmd embættis sérstaks saksóknara um að fella niður mál gegn reglum nr. 1130/2008 og endursenda meint brot gegn reglum nr. 880/2009, um gjaldeyrismál, til Seðlabankans til meðferðar og ákvörðunar og sérstaklega tekið fram að hægt væri að kæra aftur meint brot gegn reglum nr. 880/2009.
- 5. september 2014. Tölvupóstur sendur frá rannsóknardeild gjaldeyriseftirlits til Seðlabankastjóra og fleiri stjórnenda innan Seðlabankans þar sem fram kom að ríkissaksóknari hefði staðfest framkvæmd embættis sérstaks saksóknara og sérstaklega leiðbeint um að hægt væri að kæra vegna annarra reglna, en reglna nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál.
- 10. september 2014. Seðlabankinn felldi niður öll mál sem lutu að ætluðum brotum gegn ákvæðum reglna nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál.
- 18. desember 2014. Dómur Héraðsdóms Reykjavíkur féll í máli S-180/2013 Allir ákærðu sýknaðir.

## 2015

- 26. mars 2015. Seðlabanka Íslands barst átta fyrirspurnir um stöðu stjórnarsýslumála hjá Seðlabankanum.
- 24. apríl 2015. Seðlabanki Íslands svaraði beiðnum um upplýsingar um stöðu stjórnarsýslumála.
- 4. september 2015. Embætti sérstaks saksóknara felldi niður mál gegn og endursendi málið í heild til Seðlabankans til meðferðar og ákvörðunar.
- 2. október 2015. Seðlabanka Íslands barst bréf umboðsmanns Alþingis.
- 17. nóvember 2015. Seðlabanki Íslands óskaði með bréfi til fjármála- og efnahagsráðuneytisins eftir afstöðu ráðuneytisins

vegna tiltekinna atriða í bréfi umboðsmanns Alþingis hinn 2. október 2015.

- 17. nóvember 2015. Fundur í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd vegna bréfs umboðsmanns Alþingis frá 2. október 2015.
- 26. nóvember 2015. Fundur með umboðsmanni Alþingis í Seðlabankanum.
- 9. desember 2015. Seðlabanka Íslands barst svar fjármála- og efnahagsráðuneytisins, ásamt bréfi efnahags- og viðskiptaráðuneytis til umboðsmanns Alþingis frá 25. febrúar 2011.

## 2016

- 18. mars 2016. lagði fram kvörtun hjá umboðsmanns Alþingis sem laut að hæfi Seðlabankastjóra og málshraða. Umboðsmaður Alþingis taldi ekki tilefni til að aðhafast frekar vegna kvörtunarinnar að svo stöddu.
- 23. mars 2016. Seðlabanka Íslands barst umbeðið álit Davíðs Þórs Björgvinssonar, prófessors, í tengslum við fyrningu brota á lögum og reglum um gjaldeyrismál.
- 30. mars 2016. Seðlabankinn sendi upplýsingar um að stór hluti málsins hefði verið felldur niður og tilkynnti um áframhaldandi meðferð máls er varðaði skilaskyldu erlends gjaldeyris ásamt leiðbeiningum um andmælarétt.
- 13. júlí 2016. Seðlabankinn sendi boð um að ljúka máli með sátt. Sáttarboðinu var hafnað af hálfu
- 1. september 2016. Seðlabankinn tók ákvörðun um að leggja stjórnvaldssekt á
- 1. september 2016. Seðlabankinn tók ákvörðun um að leggja stjórnvaldssekt á
- 13. september 2016. Seðlabanka Íslands barst tilkynning frá umboðsmanni Alþingis um að umboðsmaður hefði lokið máli vegna kvörtunar frá 7. mars 2016. Umboðsmaður taldi ekki tilefni til þess að bregðast við þar sem stjórnslumál var enn til meðferðar hjá Seðlabankanum.
- 26. október 2016. Skýrsla Lagastofnunar Háskóla Íslands var afhent bankaráði.

## 2017

- 24. apríl 2017. Héraðsdómur Reykjavíkur felldi úr gildi ákvörðun Seðlabanka Íslands, dags. 1. september 2016, um álagningu stjórnvaldssektar á hendur
- 10. júlí 2017. Dómar falla í héraðsdómi Reykjavíkur

## 2018

- 27. mars 2018. Seðlabanka Íslands sendi Seðlabanka Íslands beiðni um afturköllun stjórnvaldsákvörðunar Seðlabankans, dags. 1. september 2016.
- 9. maí 2018. Seðlabanki Íslands svaraði með bréfi beiðni dags. 27. mars 2018, um afturköllun.
- 31. júlí 2018. lagði fram kvörtun til umboðsmanns Alþingis.
- 8. nóvember 2018. Dómur féll í Hæstarétti þar sem staðfest var ákvörðun héraðsdóms Reykjavíkur um að fella stjórnvaldsákvörðun Seðlabankans í máli úr gildi.

## 2019

- 22. janúar 2019. Umboðsmanns Alþingis birti álit sitt í tilefni af kvörtun nr. 9730/2018.
- 7. febrúar 2019. Umboðsmaður Alþingis óskaði eftir gögnum frá Seðlabankanum í framhaldi af álit hans frá 22. janúar 2019 í máli nr. 9730/2018, vegna fundar umboðsmanns með stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis.
- 11. febrúar 2019. Seðlabanki Íslands sendi bréf til um að erindi hans yrði tekið aftur til meðferðar.
- 14. febrúar 2019. Seðlabankinn afhenti umboðsmanni Alþingis umbeðin gögn, sbr. beiðni umboðsmanns frá 7. febrúar 2019.
- 15. febrúar 2019. Seðlabanki Íslands sendi ríkissaksóknara fyrirspurn í bréfi vegna afstöðu ríkissaksóknara frá 20. maí 2014 í sjö málum vegna álits umboðsmanns Alþingis nr. 9730/2018.
- 19. febrúar 2019. Seðlabanka Íslands barst svar ríkissaksóknara við bréfi bankans frá 15. febrúar sl.
- 20. febrúar 2019. Seðlabanka Íslands barst bréf, vegna tilkynningar Seðlabanka Íslands um að taka erindi hans aftur til meðferðar.
- 21. febrúar 2019. Seðlabanki Íslands sendi fyrirspurn til ríkissaksóknara vegna svarbréfs embættisins frá 19. febrúar 2019. Seðlabankanum hefur ekki borist svar frá ríkissaksóknara við fyrirspurn bankans, dags. 21. febrúar 2019.
- 26. febrúar 2019. Seðlabankinn afhenti umboðsmanni Alþingis samskipti milli Seðlabankans og ríkissaksóknara.
- 6. mars 2019. Opinn fundur í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd með umboðsmanni Alþingis.
- 27. mars 2019. Opinn fundur í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd með seðlabankastjóra og framkvæmdastjóra gjaldeyriseftirlits.