LAGANEFND L.M.F.Í.

Alþingi
Nefndasvið (nefndasvid@althingi.is)
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 2. september 2016
Sent með tölvupósti.

Umsögn laganefndar L.M.F.Í. um 826. mál, þskj. 1556, 145. löggjafarþing, Frumvarp til laga um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, með síðari breytingum (losun fjármagnshafta).

I
Um þingmálið

Vísað er til erindis nefndasviðs Alþingis þann 19. ágúst sl., þar sem óskað var umsagnar laganefndar Lögmannafélags Íslands („laganefndar") um frumvarp til laga um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, með síðari breytingum (losun fjármagnshafta).

Líkt og fram kemur í almennum athugasemdum í greinargerð sem frumvarpinu fylgir, er það liður í áætlun stjórnvalda um losun fjármagnshafta sem birt var opinberlega í júní 2015. Í þeirri áætlun var lagt til að losað yrði um fjármagnshöftin í þremur áföngum. Með frumvarpinu eru stigin skref til losunar fjármagnshafta á heimili og fyrirtæki, í samræmi við þriðja áfanga áætlunar stjórnvalda. Þannig eru lagðar til ýmsar breytingar á lögum nr. 87/1992 um gjaldeyrismál. Breytingarnar miða að því að tilteknar takmarkanir á fjármagnshreyfingum á milli landa í erlendum gjaldeyri og gjaldeyrisviðskiptum verði felldar niður, auk þess sem lagt er til að tilteknar heimildir samkvæmt lögunum verði rýmkaðar. Enn fremur er lagt til að dregið verði úr skyldu innlendra aðila til að skila erlendum gjaldeyri til landsins.

Með frumvarpinu eru jafnframt lagðar til breytingar á heimild Seðlabanka Íslands („SÍ") til upplýsingaöflunar í tengslum við eftirlit bankans. Eru þær breytingar sagðar tryggja viðeigandi úrræði til að afla upplýsinga og gagna svo SÍ geti stuðlað að verðlags- og fjármálastöðugleika í samræmi við hlutverk hans.

Laganefnd hefur farið yfir frumvarpið og telur ástæðu til að veita umsögn um 12. og 16. gr. frumvarpsins.

II
Athugasemdir við einstakar greinar

Um 12. gr.

Með 12. gr. þess frumvarps sem nú liggur fyrir eru lagðar til breytingar á 14. gr. núgildandi laga um gjaldeyrismál nr. 87/1992, þannig að heimildir SÍ til upplýsingaöflunar verði rýmkaðar.

- Samkvæmt núgildandi 1. málsl. 14. gr. laganna er skylt að veita SÍ þær upplýsingar um *gjaldeyrisviðskipti* sem hann kann að óska eftir til að hann geti sinnt nauðsynlegu eftirliti, að viðlögðum dagsektum. Með a-lið 12. gr. frumvarpsins er lagt til að þessar heimildir SÍ nái einnig til *fjármagnshreyfinga.*

- Í núgildandi 2. málsl. 14. gr. laganna er að finna upplýsingaheimildir SÍ vegna hagskýrslugerðar. Með b-lið 12. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að slík upplýsingaheimild geti einnig grundvallast á „*öðrum viðfangsefnum sem samræmast hlutverki hans, svo sem að stuðla að verðlags- og fjármálastöðugleika*."

- Í c-lið er gert ráð fyrir nýjum málslið, sem kveður á um að *lagaákvæði um þagnarskyldu takmarki ekki skyldu til að veita upplýsingar og aðgang að gögnum á grundvelli ákvæðis 14. gr. laganna*.

Finna má rökstuðning fyrir breytingunum í 2.3, 2.4 og 3 kafla almennra athugasemda í greinargerð sem með frumvarpinu fylgir. Þar kemur m.a. fram að nauðsynlegt sé að SÍ verði veittar auknar heimildir til upplýsingaöflunar til þess að tryggja að bankanum sé unnt að rækja það meginhlutverk að stuðla að verðlags- og fjármálastöðugleika. Með þeim verði þannig tryggt að SÍ búi yfir upplýsingum og gögnum í því skyni að standa vörð um fjármálastöðugleika, greiðslujöfnuð og erlenda stöðu þjóðarbúsins. Nefndar breytingar eru þannig réttlættar með vísan til almannahagsmuna.

Laganefnd bendir á að með þeim breytingum sem lagðar eru til með frumvarpinu verða heimildir SÍ til upplýsingaöflunar rýmkaðar verulega. Ákvæðið, sér í lagi b-liður 12. gr. frumvarpsins, er orðað með afar víðtækum hætti. Með því er SÍ í raun selt sjálfdæmi um það hvaða upplýsinga og gagna hann kann að óska eftir undir merkjum lögbundins hlutverks bankans, þ. á m. til þess að stuðla að verðlags- og fjármálastöðugleika. Þá er með breytingunum gert ráð fyrir almennu afnámi lögbundinnar þagnarskyldu, þ. á. m. þagnarskyldu fagstétta.

Í lögum um lögmenn nr. 77/1998 er mælt fyrir um *trúnaðarskyldu* lögmanna og að lögmaður beri þagnarskyldu um hvaðeina sem honum er trúað fyrir í starfi sínu. Trúnaðarskylda lögmanna er jafnframt hluti af réttlátri málsmeðferð og friðhelgi einkalífs, sem nýtur stjórnskipulegrar verndar, sbr. 70. og 71. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944. Trúnaðarskylda lögmanna verður einnig dregin af ákvæðum 6. og 8. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, sem svara til nefndra ákvæða 70. og 71. gr. stjórnarskrárinnar. Má um það t.d. vísa til dóma mannréttindadómstólsins frá 16. desember 1992 í *Niemietz gegn Þýskalandi*, frá 16. október 2007 í *Wieser og Bicos gegn Austurríki*, og frá 24. júlí 2008 í *André o.fl. gegn Frakklandi*. Trúnaðarskylda lögmanna er raunar órjúfanlegur þáttur lögmannsstarfsins og eðlis þess.

Fyrirhugaðar breytingar í 12. gr. frumvarpsins samrýmast ekki eðli lögmannsstarfsins samkvæmt framansögðu, þ.m.t. trúnaðarskyldunnar. Þótt almannahagsmunir geti, eftir atvikum, gengið framar trúnaðarskyldu lögmanna, þá er það bundið við þröng undantekningartilvik og þegar brýnir hagsmunir krefjast, og jafnframt þannig að ekki sé brotið gegn grundvallarmannréttindum, þ.m.t. ákvæðum 70. og 71. gr. stjórnarskrár nr. 33/1944. Í því tilviki er og afar nauðsynlegt að gæta meðalhófssjónarmiða.

Að mati laganefndar er framangreindum áskilnaði vart fullnægt. Ákvæðið sjálft er afar rúmt og ekki mælt yfir um takmörk og umfang upplýsingaskyldu. Engan rökstuðning er heldur að finna í athugasemdum í greinargerð þeirri sem frumvarpinu fylgir, um nauðsyn þess að umræddar upplýsingaheimildir SÍ verði eins víðtækar og ákvæði frumvarpsins gerir ráð fyrir. Þá er nauðsyn almenns afnáms lögbundinnar þagnarskyldu, sem tekur þannig einnig til þagnarskyldu lögmanna, ekki rökstudd sérstaklega, svo sem eðlilegt hlýtur að teljast.

Með vísan til framangreinds leggst laganefnd gegn 12. gr. frumvarpsins í óbreyttri mynd.

Um 16. gr.

Í 16. gr. frumvarpsins er lagt til að við 29. gr. laganna um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001 bætist við ný málsgrein, sem sé svohljóðandi: „*Skylt er öllum að láta Seðlabanka Íslands í té þær upplýsingar og gögn sem hann þarf á að halda til að stuðla að verðlags- og fjármálastöðugleika að viðlögðum viðurlögum skv. 37. gr. Seðlabankinn getur sett reglur um nánari framkvæmd þessa ákvæðis. Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til að veita upplýsingar og aðgang að gögnum.*“

Hvað varðar 16. gr. frumvarpsins, áréttar laganefnd athugasemdir og afstöðu sína hvað varðar 12. gr. frumvarpsins. Að mati laganefndar er í frumvarpinu ekki að finna fullnægjandi rökstuðning fyrir svo afdráttarlausu afnámi lögmæltrar trúnaðarskyldu, m.a. lögmanna, sem ákvæðið kveður á um.

Með vísan til framangreinds leggst laganefnd gegn 16. gr. frumvarpsins í óbreyttri mynd.

Loks er vakin athygli á samspili b-liðar 12. gr. frumvarpsins sem varðar breytingu á lögum um gjaldeyrismál nr. 87/1992 og 16. gr. þess, en með síðarnefndu ákvæði er lagt til að sambærilegt ákvæði um upplýsingaskyldu verði sett í lög nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands.

III
Lokaorð

Fulltrúar laganefndar eru reiðubúnir að mæta fyrir þingnefnd, sé þess óskað.

Virðingarfyllst,
f.h. laganefndar LMFÍ

Stefán A. Svensson hrl., formaður

Marta Margrét Ö. Rúnarsdóttir, hdl.