Til efnahags og viðskiptanefndar.
Athugasemdir við frumvarp til laga um gjaldeyrismál (losun fjármagnshafta) nr. 826.

Aukin stjórnsýsluverkefni Seðlabanka Íslands (SÍ), í tengslum við upptöku á gjaldeyrishöftum hafa verið tilefni fjölmargra kvartana af hálfu einstaklinga og lögaðila vegna stjórnsýslu bankans. Nokkur þessara mála hafa komið til kasta Umboðsmanns Alþingis (UA) sem tók saman nokkrar athugasemdir í þeim tilgangi að koma þeim á framfæri við þingnefndir þannig að hægt væri að hafa þær til hliðsjónar við endurkoðun laga og verklags á þessu sviði[1].

Mál undantekningalaust felld niður.

Í athugun UA kemur fram að þau mál sem embættið hefur fylgst með og SÍ hefur sent til meðferðar hjá ákæruvaldinu hafi verið felld niður. Slík afgreiðsla mála er staðfesting á því að SÍ hefur ítrekað farið offari með þær víðtæku valdheimildir sem bankanum eru falin. Þótt það kunni síðar að verða niðurstaða lögreglu, ákæruvalds eða dómstóla að málatilbúnaður stjórnvalda sé ekki fullnægjandi og mál sé felld niður verður að hafa í huga að oft hafa þau verið til meðferðar hjá stjórnvöldum um lengri tíma og haft veruleg áhrif á hagsmuni þeirra einstaklinga og fyrirtækja sem í hlut eiga[2].

UA bendir á að það sé miður þegar forstöðumenn ríkisstofnana sem fara með opinbert vald vísa til þess að ástæða þess að fella þurfi niður rannsóknir mála, megi rekja til vanbúnaðar í lögum eða mistaka við lagasetningu. UA bendir á að það sé einmitt verkefni stjórnvalda að gæta að því að þau hafi nægjar heimildir í lögum til þeirra athafna og ákvarðana sem þau grípa til[3]. Í því tilviki sem hér um ræðir er jafnframt ástæða til að benda á að SÍ hefur haft verulega aðkomu af tilurð og breytingum á lagaákvæðum og reglum um gjaldeyrismál.

Lagagrundvöllur

Í bréfi UA er talsvert fjallað um skýrleika þeirra reglna sem liggja til grundvallar gjaldeyrishöftum og mikilvægi þess að af lestri þeirra sé hægt að átta sig á hvaða athafnir og athafnaleysi teljist brot á reglunum, hvaða háttsemi kann að varða viðurlögum og þá hvaða viðurlögum. Þá er lögð áhersla á að reglunar séu fyrirsjáanlegar og komi upp nýjar aðstæður eða atvik í viðskiptum sem réttmætur vafi er um að að gildandi reglur taki til er að áliti UA réttar að það verði tilefni til að óska eftir viðeigandi breytingu á þeim réttareglum, frekar en að fylgja þeim málum eftir með rannsóknum og íþyngjandi rannsóknarathöfnum. Sérstaklega á þetta við ef byggt er á túlkun reglna sem illa samrýmast því sem viðurkennt hefur verið við framkvæmd og túlkun refsiheimilda[4].

Málsmeðferð

Í bréfi UA er vikið að því að tilkynningar hafi ekki verið sendar viðkomandi um meðferð máls og honum gefinn kostur á að bregðast við og óska eftir aðgangi að gögnum, eða koma að atriðum sem hann telur þörf á til að skýra sína hlið málsins[5]. Þá eru dæmi um að SÍ hafi neitað að afhenda

[1] Sjá bréf Umboðsmanns Alþingis á bls. 3 og bls. 11.
[2] Sjá bréf Umboðsmanns Alþingis á bls. 6.
[3] Sjá bréf Umboðsmanns Alþingis á bls. 25.
[4] Sjá bréf Umboðsmanns Alþingis á bls. 6 og bls. 14.
[5] Sjá bréf Umboðsmanns Alþingis á bls. 20.

fyrirliggjandi álit, úrskurði, túlkanir, tilmæli og hvaðeina sem SÍ hefur gefið út, sem veldur tortryggni og vafa á því hvort leyst er úr sambærilegum málum með sama hætti í stjórnsýslu bankans.

Aðgreining verkefna í stjórnsýslu.

Þegar gjaldeyrishöftin voru tekin upp árið 2008 voru verkefni Seðlabanka Íslands við framkvæmd laga um gjaldeyrismál aukin verulega og þar með stjórnsýsluverkefni á því sviði. Þau viðfangsefni fela í sér meðferð mála af hálfu ríkisstofnunar þar sem reynir verulega á samskipti við einkaaðila, sem kallar á að hinum sérstöku reglum stjórnsýsluréttar um meðferð valdheimilda stjórnvalda sé fylgt.[6]

Heimildir SÍ lúta að því að gefa út reglur um gjaldeyrismál og undanþágur frá þeim, hafa frumkvæði og að taka meint brot gegn þeim til athugunar eða rannsóknar, og getur lokið þeim með stjórnvaldssektum eða vísað til lögreglu. Það er þannig á einni og sömu hendi að fara með reglusetningarvald, rannsóknarvald, úrskurðarvald og innheimtu viðurlaga. Þegar við það bætist að þær heimildir í lögum sem reglugerðarvald SÍ byggir á vísa oft til mjög matskenndra viðmiðana, er vald SÍ gríðarlega mikið. Í bréfi UA er bent á að Fjármálaeftirlitið fór með rannsókn mála, kæru til lögreglu og álagningar stjórnvaldssekta, en þessu hefur nú verið breytt[7]. Í bréfi UA er sérstaklega bent á að við endurskoðun laga verði hugað að því að viðhafa meiri aðgreiningu verkefna að því er varðar athuganir og rannsóknir á ætluðum brotum gegn reglum um gjaldeyrismál[8]

UA bendir á í áliti sínu að gera verði greinarmun á stöðu og sjálfstæði SÍ eftir því hvort um er að ræða stjórnsýslu sem felur í sér bein afskipti af málefnum tiltekinna einstaklinga og lögaðila, eða almennar ákvarðanir sem er ætlað að hafa áhrif á þróun efnahagsmála, peningamála og fjármálastöðugleika.

Tillögur til breytinga á frumvarpi.

Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið er áhyggjuefni að enn á ný skuli liggja fyrir frumvarp sem veitir SÍ almennari reglusetningarheimild en áður, auk frekari heimilda til að leggja á dagsektir. SÍ hefur ítrekað farið offari í stjórnsýslu sinni og augljóst að frekara aðhald og hvata þarf til að tryggja að SÍ gæti meðalhófs og varfærni í samskiptum sínum við einstaklinga og lögaðila. Þá er nauðsynlegt að eðlilegrar aðgreiningar sé gætt varðandi skiptingu valdheimilda, sektarfjárhæðamörk sé endurkoðuð og heimildir skýrðar eftir því sem kostur er svo minna svigrúm gefist til matskenndra ákvarðana.

Þegar vísað er í bréf Umboðsmanns Alþingis er átt við bréf dagsett 2 október 2015 sem m.a. var beint til Stjórnskipunar og eftirlitsnefndar Alþingis. Þar sem skv. leiðbeinandi fyrirmælum Alþingis er mælst til að takmarkað magn fylgisskjala fylgi umsögn, auk þess sem bréfið hefur nú þegar verið sent til Stjórnskipunar og eftirlitsnefndar Alþingis, þykir ekki ástæða til að láta það fylgja með umsögninni.

Meðfylgjandi eru tillögur að breytingum á frumvarpinu sem þó taka einungis á örfáum atriðum af því sem hér hefur verið nefnt, en fela þó í sér aukin skýrleika og takmarkanir á valdheimildum.

f.h. Lagastoðar ehf.

Sigurmar K. Albertsson, hrl.

---

[6] Sjá bréf Umboðsmanns Alþingis bls. 32.
[7] Sjá bréf Umboðsmanns Alþingis bls. 9 og bls. 37.
[8] Sjá bréf Umboðsmanns Alþingis bls. 38.

Breytingartillaga við

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, með síðari breytingum (losun fjármagns-hafta).

(Lagt fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

---

1. Við frumvarpið bætist ný grein, sem verður 1. gr. a. og orðast svo

Við 1. gr. bætist ný málsgrein: „Önnur greiðslufyrirmæli í skilningi 3. og 4. mgr. taka fyrst og fremst til framseljanlegra eigna sem að öllu jöfnu er hægt að fá greiðslu fyrir hvenær sem er, þ.m.t. hlutabréf og skuldabréf sem skráð eru á opinberum verðbréfamarkaði."

2. Við frumvarpið bætist ný 12. gr. a sem orðast svo:
Eftirfarandi breytingar verða á 15. gr. a laganna:

   a. Í stað „250" í 2. ml. 2. mgr. kemur: 10.

   b. 3. ml. 2. mgr. fellur brott.

3. Við 15. gr. frumvarpsins bætist nýr málsliður sem orðast svo:
Ákvæði 15. gr. a öðlast þegar gildi og kemur til framkvæmda vegna ógreiddra sekta við gildistöku laganna

Athugasemdir við breytingartillögu.

Rétt þykir að skýra nánar hvað átt er við með hugtakinu „önnur greiðslufyrirmæli" í skilningi 3. og 4. mgr. 1. gr. laganna en þetta er hugtaksliður í skilgreiningu á innlendum og erlendum gjaldeyri. Í eðli sínu er gjaldeyrir eitthvað sem hægt er að krefjast framvísunar á eða nota í viðskiptum. Í skilningi laganna gildir það um ávísanir, víxla og önnur verðbréf sem hægt er að krefja umsvifalaust um greiðslu á að jafna má notkun þeirra við peningaseðla í viðkomandi gjaldeyri og hefð er fyrir að nota sem greiðslumiðil, svo sem málmar og eðalsteinar. Sama á ekki við um aðrar eignir, svo sem hlutabréf og skuldabréf sem ekki eru á opinberum verðbréfamarkaði og teljast slík verðbréf því ekki til annarra greiðslufyrirmæla í skilningi 1. gr. laganna. Breytingin er liður í því að skýra heimildir laganna og auka fyrirsjáanleika þeirra.

Umfangsmiklar sektarheimildir Seðlabanka Íslands samkvæmt lögum um gjaldeyrismál fara illa saman við tilslökun fjármagnshafta. Þá liggur fyrir að ekki hefur verið ástæða til þess að nýta svo miklar heimildir sem nú finnast í lögum. Sem hluta af fyrirliggjandi frumvarpi um losun fjármagnshafta að hluta þykir því rétt að lækka hámarksfjárhæð sektarheimildar í 10 milljónir. Ný hámarksfjárhæð er margföld meðaltalsfjárhæð sekta og sátta samkvæmt fyrirliggjandi gögnum, sbr. svar fjármála- og efnahagsráðherra á yfirstandandi löggjafarþingi á þingskjali 427 máli 194. Hún leiðir því til þess að Seðlabanki Íslands hefur enn mikið svigrúm til ákvarðana sekta en þó þannig að ekki geti verið eins mikil frávik milli einstakra mála og hætta er við á grundvelli fyrri heimilda. Núverandi heimild er alltof víðtæk og býður upp á að geðþótti

ráði för við ákvarðanir sekta. Tekur breytingin gildi að því er varðar óafgreidd mál jafnt sem ógreiddar sektir sem og varðandi mál sem kunna að koma upp til framtíðar.