

Svar

fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Guðlaugi Þór Þórðarsyni um rannsókn mála vegna meintra gjaldeyrisbrota.

Fjármála og efnahagsráðuneytið óskaði eftir sundurliðuðum svörum frá Seðlabanka Íslands vegna fyrirspurnarinnar. Svarbréf Seðlabankans til ráðuneytisins er dagsett 26. október 2015 og miðast þær upplýsingar sem hér fara á eftir um fjölda mála við stöðuna þann dag. Í svari Seðlabankans til ráðuneytisins er að finna eftirfarandi inngangsorð:

„Við setningu fjármagnshafta annaðist Fjármálaeftirlitið rannsókn þeirra mála sem Seðlabankinn tilkynnti til eftirlitsins. Fjármálaeftirlitið hafði heimild til að leggja stjórnvaldssektir á þá sem brotlegir gerðust eða eftir atvikum vísa þeim til lögreglu ef um meiri háttar brot gegn lögnum var að ræða. Í ljósi þess að Seðlabanka Íslands bar að hafa eftirlit með lögum og reglum um gjaldeyrismál þótti eðlilegt að Seðlabankinn færi einnig með rannsókn og framfylgni þeirra mála. Af þeim sökum var lögfest hinn 30. júní 2010, með lögum nr. 78/2010, um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, að Seðlabanki Íslands tæki við því hlutverki Fjármálaeftirlitsins að rannsaka mál og leggja á sektir vegna brota gegn lögum um gjaldeyrismál. Í ljósi þessa var einnig talið nauðsynlegt að Seðlabankanum yrðu tryggð þau úrræði og heimildir sem þörf var á við rannsókn þessara mála, sambærilegar þeim sem Fjármálaeftirlitið hafði. Fram til 30. júní 2010 bar Seðlabankanum að tilkynna Fjármálaeftirlitinu ef grunur vaknaði um brot á lögum um gjaldeyrismál eða reglum settum á grundvelli þeirra. Seðlabankinn tilkynnti 28 mál til Fjármálaeftirlitsins fram til 30. júní 2010, en af þeim málum kærði Fjármálaeftirlitið níu mál til efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra. Með gildistöku laga nr. 78/2010, þegar rannsókn á gjaldeyrismálum var færð yfir til Seðlabankans, bar Fjármálaeftirlitinu að endursenda Seðlabankanum öll mál ásamt gögnum sem tilkynnt voru til eftirlitsins skv. 1. mgr. 15. gr. a. laga nr. 87/1992 og voru enn til meðferðar þar. Á grundvelli framangreinds endursendi Fjármálaeftirlitið alls 19 mál til Seðlabankans. Efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra endursendi til Seðlabankans fimm af þeim málum sem Fjármálaeftirlitið hafði kært.

Efnahagsbrotadeild ríkislögreglustjóra fór með forræði á rannsókn og saksókn gjaldeyris mála fram til gildistöku laga nr. 82/2011 þegar rannsóknardeild ríkislögreglustjóra var lögð niður og ákærvald fluttist til embættis sérstaks saksóknara.

Rétt er að geta þess að þegar mál eru endursend frá embætti sérstaks saksóknara til meðferðar og ákvörðunar hjá Seðlabankanum er upprunalega málið opnað að nýju í skjalavistunarkerfi Seðlabankans, nýtt mál stofnað og tengt við upprunalega málið.“

Svör Seðlabankans við einstökum liðum fyrirspurnarinnar fara hér á eftir:

1. Hversu mörg mál hefur gjaldeyriseftirlit Seðlabanka Íslands tekið formlega til rannsókna frá setningu gjaldeyrishafta og hversu margir aðilar hafa verið til rannsókna?

Þegar bréf þetta er ritað hefur 471 rannsóknarmál verið skráð á jafnmarga aðila í skjalavistunarkerfi Seðlabankans. Af þessu 471 máli hefur 161 mál verið tekið til formlegrar rannsóknar og aðilar hafa fengið tilkynningu um upphaf þess. Þá hefur Seðlabankinn kært 112

mál, með samtals 23 kærur, vegna meintra meiri háttar brota gegn lögum um gjaldeyrismál. Samkvæmt framansögðu getur hver kæra til lögreglu innihaldið marga kærða aðila, þ.e. háttsemi margra aðila er felld undir sömu kærur, til að mynda vegna samþættingar undirliggjandi háttsemi eða tengsla. Lokin mál frá 30. júní 2010 eru alls 260 og hefur þeim lokið með mismunandi hætti, líkt og rakið verður hér á eftir.

Staða mála í dag er samkvæmt eftirfarandi töflu:

Heiti	Fjöldi
Skráð mál	134
Mál í rannsókn	77
Lokið - sátt/stjórnvaldssekt	28
Lokið - kært til lögreglu	112
Lokið - vegna annmarka á reglum 1130/2008	42
Lokið - ekki tilefni til rannsóknar	35
Lokið - rannsókn hætt	42
Lokið - fyrnt	1
samtals	471

2. Hversu mörgum málum hefur gjaldeyriseftirlit Seðlabanka Íslands lokið með:
- kæru til efnahagsbrotadeildar lögreglunnar eða embættis sérstaks saksóknara,
 - niðurfellingu,
 - beitingu stjórnvaldssekta,
 - sátt?

Seðlabankinn hefur kært 112 aðila, lögaðila og/eða einstaklinga, með samtals 23 kærur á grundvelli 16. gr. b. laga um gjaldeyrismál, vegna meintra meiri háttar brota gegn lögum um gjaldeyrismál. Árið 2010 kærði Seðlabankinn fjóra aðila, með samtals fjórum kærur, til efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra. Árið 2011 kærði Seðlabankinn 41 aðila, með samtals 12 kærur til efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra, en þar af afturkallaði Seðlabankinn fjórar kærur. Árið 2012 var 41 mál með stöðuna „kærufæri vinnsla“, en þegar mál fær slíka stöðu hefur Seðlabankinn metið það svo að það sé meiri háttar og beri að kæra það til lögreglu. Ekkert mál var þó kært það árið. Árið 2013 kærði Seðlabankinn 67 aðila, með samtals sjö kærur, til embættis sérstaks saksóknara. Seðlabankinn kærði ekkert mál árið 2014 og hafa engin mál verið kærð það sem af er árinu 2015. Í því samhengi ber að nefna að Seðlabankanum hafa verið veittar hærri sektarheimildir í tvígang og mat á meintum meiri háttar brotum því breyst samhlíða.

Seðlabankinn hefur fellt niður alls 120 mál frá upphafi fjármagnshafta vegna rannsóknar á meintum brotum gegn lögum um gjaldeyrismál, af mismunandi ástæðum. Má í því sambandi nefna að Seðlabanki Íslands tók ákvörðun um að fella niður rannsókn mála sem lúta eingöngu að ætluðum brotum gegn reglum nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál, sem settar voru með heimild í bráðabirgðaákvæði I laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, sbr. lög nr. 134/2008. Ástæða þess er sú að ríkissaksóknari hefur komist að niðurstöðu um að setning reglnanna hafi verið haldin annmörkum sem komi í veg fyrir að þeim verði beitt sem refsheimild, ríkissaksóknari telur að formlegt samþykki ráðherra skorti við setningu þeirra. Í ljósi þess telur Seðlabankinn jafnframt ekki rétt að beita aðila stjórnvaldssektum vegna brota á reglum nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál. Sjá nánar eftirfarandi töflu:

Rannsókn hætt	Ekki tilefni til rannsóknar	Vegna annmarka reglna 1130/2008	Fyrning
42	35	42	1

Premur málum hefur lokið með beitingu stjórnvaldssektar á árunum 2012–2014.

Seðlabankinn hefur á grundvelli heimildar í 15. gr. b laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, lokið samtals 25 málum með sátt við aðila máls. Í því felst nánar tiltekið að aðili gengst við brotlegrri háttsemi og greiðslu sektar sem m.a. er ákvörðuð að teknu tilliti til framangreinds. Með sátt leitast Seðlabankinn jafnframt við að leiðrétta áhrif brotlegrar háttsemi, sé þess kostur, sem einnig hefur þýðingu við ákvörðun sektarfjárhæðar. Málum sem lokið hefur verið með sátt skiptast með eftirfarandi hætti: Árið 2012 lauk einu máli með sátt, árið 2013 lauk þremur málum með sátt og árið 2014 lauk 14 málum með sátt. Það sem af er árinu 2015 hefur sjö málum verið lokið með sátt.

3. Hafi einhverjum málum lokið með annaðhvort stjórnvaldssekt eða sátt, hversu háar fjárhæðir hafa runnið í ríkissjóð vegna þess?

Ár	Stjórnvaldssekt	Sátt
2012	50.000 kr.	45.000 kr.
2013	60.000 kr.	720.000 kr.
2014	250.000 kr.	37.165.000 kr.
2015		21.360.000 kr.
samtals	360.000 kr.	59.290.000 kr.

4. Hefur aðilum sem voru til rannsóknar í málum, sem lokið hefur verið með kæru til efnahagsbrotadeildar lögreglunnar eða embættis sérstaks saksóknara eða með niðurfellingu, sbr. a- og b-lið 2. tölul., verið tilkynnt um rannsókn á hendur þeim? Hversu mörgum hefur ekki verið tilkynnt um rannsókn?

Verklag gjaldeyriseftirlits í tengslum við tilkynningar um upphaf máls endurspeglar af stjórnvöldum og lögum um gjaldeyrismál. Samkvæmt þeim ber almennt að tilkynna aðila máls um upphaf þess svo fljótt sem því verður við komið nema ljóst sé að hann hafi fengið vitneskju um það fyrir fram. Sé mál meiri háttar ber Seðlabankanum að kæra það til lögreglu, en í slíkum tilvikum er upplýsingaréttur aðila takmarkaður, þar á meðal tilkynningarskylda stjórnvalds um upphaf máls, sbr. 3. mgr. 16. gr. b laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, þar sem fram kemur að ákvæði IV.–VII. kafla stjórnvöldslulaga gilda ekki um ákvörðun Seðlabankans um að kæra mál til lögreglu. Seðlabankanum er hins vegar heimilt að kæra mál til lögreglu á hvaða stigi máls sem er. Því veltur það á aðstæðum hverju sinni hvort mál sé strax í upphafi talið meiri háttar og þar með undanþegið þeirri skyldu að tilkynna aðila máls um meðferð þess eða að við rannsókn málsins hafi komið í ljós, eftir að aðila máls var kunnugt um meðferð þess, að Seðlabankanum beri að kæra það til lögreglu.

Þeim lögaðilum og/eða einstaklingum sem Seðlabankinn hefur kært til lögreglu hefur ekki verið tilkynnt formlega um upphaf rannsóknarmáls. Í einhverjum tilvikum höfðu aðilar þó vitneskju um að mál gegn þeim væri til rannsóknar, m.a. vegna rannsóknaraðgerða.

5. *Hversu mörg mál eru enn til rannsóknar af þeim málum sem gjaldeyriseftirlit Seðlabanka Íslands hefur kært til efnahagsbrotadeildar lögreglunnar eða embættis sérstaks saksóknara og hve mörgum málum hefur verið lokið með:*

- a. *útgáfu kæru,*
- b. *niðurfellingu,*
- c. *endursendingu?*

Einu máli hefur lokið með útgáfu ákæru. Um er að ræða mál sem Seðlabankinn tilkynnti til Fjármálaeftirlitsins sem kærði það til efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra.

Alls hefur sérstakur saksóknari hætt rannsókn 11 mála og Seðlabankinn hefur afturkallað fjögur kærð mál frá árunum 2012–2014.

Alls hafa verið endursend sjö mál frá embætti sérstaks saksóknara til Seðlabanka Íslands frá árunum 2011–2015.

Af þeim málum sem Seðlabankinn hefur kært er eitt mál til rannsóknar hjá embætti sérstaks saksóknara.

6. *Hver er kostnaðurinn við gjaldeyriseftirlitið?*

Svar óskast sundurliðað eftir árum.

Gjaldeyriseftirlitið varð að sjálfstæðri einingu innan Seðlabankans á árinu 2009. Í júní 2010 tóku gildi lög nr. 78/2010, um breytingu á lögum um gjaldeyrismál og tollalögum, líkt og áður hefur komið fram. Með þeim voru Seðlabankanum veittar heimildir til þess að rannsaka meint brot á lögum og reglum um gjaldeyrismál, en áður heyrðu þessar heimildir undir starfssvið Fjármálaeftirlitsins. Á árinu 2012 var gjaldeyriseftirlitinu skipt niður í þrjár undirdeildir, þ.e. undanþágudeild, eftirlitsdeild og rannsóknardeild.

Frá árinu 2010 hafa gjaldeyriseftirlitinu borist um 800 til 1000 beiðnir á ári um undanþágur frá lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, og hefur hlutfallið skipst nokkuð jafnt á milli einstaklinga og lögaðila. Þá hefur afgreiðsluhlutfallið verið um 75–100% á ári miðað við innsend erindi og eru yfirleitt rúmlega 300 mál í vinnslu hverju sinni.

Stöðugildum í gjaldeyriseftirlitinu hefur fjölgað á síðustu árum í ljósi vaxandi málafjölda, svo sem vegna afgreiðslu undanþága, rannsókna brota, almenns eftirlits, og aukinna verkefna í tengslum við nógildandi fjármagnshöft. Hér á eftir er að finna samantekt sem sýnir fjölda mála innan gjaldeyriseftirlitsins frá árinu 2009. Þess má geta að skjalavistunarkerfi Seðlabankans (One Systems) var tekið í notkun hjá gjaldeyriseftirlitinu 20. júní 2012. Þegar kerfið var tekið í notkun voru öll mál, sem vísað var til rannsóknar frá 30. júní 2010, skráð í kerfið. Jafnframt voru afgreiddar undanþágur frá upphafi fjármagnshafta skráðar í kerfið.

Undanþágudeild.

Ár	Undanþágu- beiðnir	Afgreiddar undanþágur	Samþykktar	Hafnað	Hafnað að hluta	Afgreitt með öðrum hátti
2009	390	248	127	27		94
2010	762	720	431	178	28	83
2011	971	946	688	112	23	123
2012	973	711	557	39	15	100
2013	883	880	526	86	26	242
2014	1044	922	617	95	41	169
2015	868	768				

Rannsóknardeild.

Ár	Skráð mál	Tekin til rannsóknar	Kærð mál	Lokin mál
2010	23	19	4	4
2011	62	13	41	44
2012	85	38		4
2013	142	36	67	85
2014	124	42		95
2015	35	13		28

Eftirlitsdeild.*Ábendingar.*

Eftirlitsdeild hafa borist 42 ábendingar frá árinu 2012, ýmist frá fjármálafyrirtækjum, öðrum lögaðilum eða einstaklingum vegna hugsanlegra brota á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, sbr. eftirfarandi töflu:

Ár	Fjöldi ábendinga
2012	7
2013	13
2014	19
2015	3
Samtals	42

Mál í skoðun.

Eftirlitsdeild hefur tekið 245 mál til skoðunar á tímabilinu 1. júní 2012–24. október 2015 líkt og eftirfarandi tafla sýnir:

Ár	Fjöldi mála
2012	69
2013	98
2014	59
2015	19
Samtals	245

Af þeim 245 málum sem eftirlitsdeild tók til skoðunar, voru 82 mál tilkynnt til rannsóknardeildar vegna gruns um brot á lögum um gjaldeyrismál, en 55 mál voru felld niður

þar sem ekki þótti ástæða til frekari athafna. 108 mál voru ýmist skráð, skráð í vinnslu eða lokið með öðrum hætti.

Staðfestingarmál eftirlits.

Hinn 4. apríl 2013 voru reglur nr. 300/2013 (nú reglur nr. 565/2014 frá 18. júní 2014) um gjaldeyrismál settar til að rýmka fyrri takmarkanir. Reglurnar veittu innlendum aðilum m.a. frekari heimildir til gjaldeyrisviðskipta í tengslum við atvinnustarfsemi, búferlaflutninga og fjárfestingar í farartækjum sem áður var bundið við undanþáguferli. Til að koma í veg fyrir misnotkun eru viðskiptin jafnframt háð staðfestingu Seðlabankans. Arðgreiðslur og sammingsbundnar afborganir, yfir tilteknum fjárhæðum eru að auki háðar staðfestingu Seðlabankans.

Frá 4. apríl 2013–24. október 2015 bárust Seðlabankanum 629 mál sem eru háð staðfestingu í samræmi við framangreindar reglur:

Ár	Reglur nr. 300/2013	Reglur nr. 565/2014	Samtals
2013	168		168
2014	113	137	250
2015		211	211
Samtals	281	348	629

Af 629 málum voru 573 mál staðfest en í 44 málum var ekki unnt að staðfesta ýmist vegna þess að málin uppfylltu ekki eða gengu gegn framangreindum reglum. Að auki voru 5 mál í vinnslu eða í bið en 7 mál voru afturkölluð. Nánari flokkun má sjá hér:

Staða	Fjöldi mála
Lokið - staðfest	573
Lokið - ekki staðfest	44
Lokið - afturköllun	7
Í vinnslu eða í bið eftir gögnum	5
Samtals	629

Nýfjárfesting.

Nýfjárfesting er ívilnun sem kynnt var til sögunnar 30. október 2009, með breytingum á reglum um gjaldeyrismál, sem nú hafa verið færðar í lög nr. 87/1992, um gjaldeyrismál. Ákvæði um nýfjárfestingu er að finna í 13. gr. m. laganna. Í nýfjárfestingu felst sú ívilnun að fjárfestar, innlendir sem erlendir, geta komið til landsins með erlendan gjaldeyri og fjárfest hérlandis án þess að festast með fjármuni fjárfestingarinnar vegna takmarkana á gjaldeyrisviðskiptum og fjármagnshreyfingum. Nýfjárfesting var þannig fyrsta skrefið í losun gjaldeyrishafta. Nýfjárfestingar eru bundnar ákveðnum skilyrðum sem nánar er kveðið á um í lögnum.

Samtals 1.343 skráningar um nýfjárfestingar hafa borist Seðlabankanum frá október 2009 til dagsins í dag. Fjárhæðir þeirra nema 149 milljörðum íslenskra króna.

Ár	Skráningar nýfjarfestinga í milljónum króna	Fjöldi mála
2009	8.840,89	16
2010	14.774,08	135
2011	19.329,12	149
2012	19.484,81	267
2013	10.108,24	293
2014	13.930,59	169
2015	62.213,07	314
Samtals	148.680,79	1.343

Eftirfarandi tafla sýnir þann kostnað við gjaldeyriseftirlit á árunum 2009–2015 sem tiltækur er í bókhaldi bankans. Fram til ársins 2014 var kostnaði við rekstur bankans ekki skipt upp á milli sviða, en með nýju bókhaldskerfi var ákveðið að kostnaðarskipta sérgreindum kostnaði, þ.e. kostnaði sem tilheyrir beint tilteknum sviðum bankans. Þar má t.d. nefna sérfræðikostnað, kostnað við gagnaveitur/gagnasöfn, endurnýjun tækni/tölvubúnaðar, sí- og endurmenntun o.fl. Öðrum rekstrarkostnaði, eins og t.d. rekstri tölvukerfa, rekstri húsnæðis, ýmsum föstum kostnaði, afskriftum o.s.frv., er ekki skipt hlutfallslega á einstök svið.

Ár	Laun og launatengd gjöld í milljónum kr.	Sérgreindur kostnaður í milljónum kr.
2009	10,41	
2010	56,91	
2011	94,54	
2012	130,96	
2013	179,79	
2014	196,90	15,96
2015*	196,85	11,14

*Vegna ársins 2015 voru laun reiknuð til loka október, sérgreindur kostnaður miðar við stöðu í bókhaldi 22. október 2015.