

29. janúar 2019
1901100

Katrín Jakobsdóttir ráðherra
Forsætisráðuneyti
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
101 Reykjavík

Efni: Umræða um gjaldeyriseftirlit á vegum Seðlabanka Íslands og lærdómar í tengslum við áformaða sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins

Til efni þessa bréfs er annars vegar umræðan sem verið hefur á undanförunum mánuðum um framkvæmd gjaldeyriseftirlits hjá Seðlabanka Íslands og hins vegar áform um sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Megintilgangur bréfsins er að draga lærdóma af framkvæmd fjármagnshafta og þá sérstaklega þann sem getur skipt máli varðandi sameininguna. Vísa ég til samtala okkar á milli um þessi efni þar sem m.a. kom til tals að ég myndi skrifa þér bréf með hugleiðingum mínum um efnið. Um það fjallar þetta bréf. Það ber ekki að líta á bréfið sem formlegt embættisbréf né hluta af formlegri stjórnarsýslu sem tengist framkvæmd fjármagnshafta heldur sem ályktanir mínar sem byggjast á reynslu minni af framkvæmd fjármagnshafta innan þess skipulags sem komst á þegar rannsóknir meintra brota á gjaldeyrislögum voru fluttar frá Fjármálaeftirlitinu til Seðlabankans sumar 2010.¹

Þann 12. nóvember sl. óskaðir þú eftir greinargerð bankaráðs Seðlabanka Íslands vegna dóms Hæstaréttar sem staðfesti ákvörðun Héraðsdóms Reykjavíkur um að fella úr gildi stjórnvaldssekt sem Seðlabanki Íslands hafði lagt á Samherja hf. Í bréfinu er spurt með hvaða hætti Seðlabanki Íslands hyggist bregðast við dómnum og hvort dómsniðurstaðan kalli á úrbætur á stjórnarsýslu bankans. Einnig er óskað „eftir greinargerð bankaráðs um mál Samherja frá þeim tíma sem rannsókn hófst á meintum brotum á reglum um gjaldeyrismál“.

Þessu bréfi er ekki ætlað að koma í stað umbeðnar greinargerðar bankaráðs Seðlabanka Íslands. Það tengist fremur síðustu málsgreininni í bréfi þínu þar sem segir: „Vakin er athygli á því að lög um Seðlabanka Íslands eru nú til heildarendurskoðunar í forsætisráðuneytinu og er stefnt að framlagningu frumvarps til nýrra heildarlaga um Seðlabanka Íslands á vormánuðum.“

¹ Afrit af bréfinu er sent á fjármála- og efnahagsráðherra en gjaldeyrislög eru á hans málavíði og hann situr í efnahagsnefnd ríkisstjórnarinnar þar sem fjallað er um framgang vinnunnar varðandi sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, mennta- og menningarmálaráðherra sem einnig situr í efnahagsnefndinni og formann bankaráðs Seðlabanka Íslands en ráðið hefur þessi málefni nú til skoðunar.

Eins og ég hef nefnt í samtölum sem tengjast því ferli þá tel ég mikilvægt að horft verði til reynslunnar af framkvæmd fjármagnshafta á undanförunum árum við sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins sem nú er unnið að. Það er því mikilvægt að dregin verði réttir lærdómar af þessari reynslu.

Það verður þó ekki hjá því komist að fara í stórum dráttum yfir Samherjamálið í þessu sambandi, enda eitt stærsta málið sem Seðlabankinn tók til rannsóknar eftir að fjármagnshöft voru sett á árið 2008. Í málinu koma einna skýrast fram vandamál núverandi fyrirkomulags rannsókna á brotum á gjaldeyrislögum.

Í hugum margra hófst Samherjamálið þegar Seðlabankinn í samvinnu við lögreglu, tollstjóra og sérstakan saksóknara framkvæmdi húsleit hjá Samherja 27. mars 2012. Sá atburður átti sér hins vegar langan aðdraganda. Á árinu 2009 voru vaxandi áhyggjur af því að skilaskylda erlends gjaldeyris væri ekki að virka sem skyldi. Mikið var í húfi því ef koma átti á stöðugleika og standa vörð um lífskjör almennings þurfti að stöðva gengisfall krónunnar sem var orðið langt umfram það sem nauðsynlegt var til að styðja við vöxt útflutnings og viðskiptaafgang. Í því efni skipti sköpum að flæði aflandskróna inn á álandsmarkað yrði stöðvað og að skilaskylda virkaði eins og ætlast var til.

Með setningu nýrra reglna í október 2009 og eftirlits- og rannsóknaraðgerðum Seðlabankans í framhaldinu tókst að verulegu leyti að stöðva flæði aflandskróna á álandsmarkað. Vegna áhyggna af skilaskyldu hélt Seðlabankinn í seðlabankastjóratíð Sveins Haralds Öygard fundi með stærstu útflutningsfyrirtækjum landsins á fyrri hluta ársins 2009 þar sem farið var yfir mikilvægi þess að þau virtu skilaskyldu. Á árinu 2010 var farið í sérstakt eftirlit með skilaskyldu 20 stærstu útflutningsfyrirtækja landsins og fengu þau öll bréf þar að lútandi. Í framhaldinu berast böndin að Samherja og grunur vaknar um að félagið hafi gerst brotlegt við skilaskyldu erlends gjaldeyris. Þessi vinna var yfirfarin af utanaðkomandi skoðunaraðila og staðfesti hann framangreindan grun. Jafnframt benti hann á að það væri tilefni til að kanna nánar viðskiptakjör og viðskipti milli tengdra aðila. Í framhaldinu fór fram greining á viðskiptum milli tengdra aðila á tilteknum afurðum. Jafnframt bárust Seðlabankanum gögn sem studdu við þennan grun. Allt þetta gaf sterka vísbendingu en var ekki talið nægjanlegt til að hægt væri að fullyrða að rökstuddur grunur lægi fyrir um brot sem myndi nægja til að beita stjórnvaldssektum eða kæra mál til lögreglu. Það þurfti því að afla nauðsynlegra gagna og rannsaka málið frekar. Því var talið nauðsynlegt að fara í umrædda húsleit að fenginni heimild dómstóla. Í framhaldinu bar Samherji rannsóknaraðgerðir Seðlabankans ítrekað undir dómstóla en að langmestu leyti var ekki fallist á kröfugerðir félagsins.

Það leið rúmt ár frá húsleitinni og þar til Seðlabankinn kærði Samherja til sérstaks saksóknara. Málið var því ítarlega rannsakað. Í því sambandi þarf að hafa í huga að hlutverk Seðlabankans er að framkvæma frumrannsókn þegar kemur að málum sem teljast meiri háttar. Hann er því fyrsti

hlekkurinn í rás þessara mála sem gætu endað fyrir dómstólum. Hvort svo verður ræðst af rannsókn lögreglu eða sérstaks saksóknara. Þessir aðilar hafa ýmis rannsóknarræði og sérþekkingu sem Seðlabankinn hefur ekki og því geta komið fram atriði við rannsókn þeirra sem breyta málum án þess að þar með sé sagt að frumrannsókn hafi verið ábótavant.

Á þessu tímabili kannaði ég möguleika þess að setja málið í sáttaferli eins og ég lýsti í yfirlýsingu sem birt var á heimasíðu Seðlabankans þann 13. desember sl. Það var ekki talið mögulegt þar sem málið taldist meiriháttar og því bar samkvæmt lögum að kæra það til sérstaks saksóknara sem og var gert. Rúmlega fjórum mánuðum síðar var málið endursent Seðlabankanum þar sem sérstakur saksóknari hafði komist að þeirri niðurstöðu að ekki væru lagaheimildir til að dæma lögaðila til refsingar vegna brota á lögum og reglum um gjaldeyrismál. Þessi niðurstaða kom greinilega mörgum á óvart og hafði víðtæk áhrif á aðra löggjöf á fjármálamarkaði allt frá árinu 2007. Hvernig það má vera að slíkir annmarkar hafi verið á löggjöfinni allan þennan tíma er auðvitað verðugt rannsóknarefni en hvað það varðar verður að beina sjónum annað en að Seðlabankanum.

Af ofangreindum ástæðum fékk málið ekki efnislega meðferð hjá sérstökum saksóknara en í endursendingarbréfi sínu til Seðlabankans benti hann bankanum á að stjórnsluviðurlög gagnvart lögaðilunum kynnu að koma til greina ásamt því að Seðlabankinn þyrfti að meta sjálfstætt hvort aðkoma einstaklinga fæli í sér meiri háttar mál á lögum og reglum um gjaldeyrismál og þar með kæránlegt á ný. Það síðara varð niðurstaðan. Málið var síðan til rannsóknar hjá sérstökum saksóknara í tvö ár en var þá fellt niður sem sakamál og jafnframt endursent Seðlabankanum til meðferðar og ákvörðunar. [REDACTED]

[REDACTED] auk þess sem í ljós kom að reglur sem settar voru af Seðlabankanum í desember 2008 skorti formlegt samþykki ráðherra.

Seðlabankinn tók málið til áframhaldandi meðferðar þar sem eftir stóðu heimildir bankans til álagningar stjórnvaldssekta á lögaðila. Að lokinni nær hálfis árs athugun felldi bankinn niður mestan hluta málsins. Lítil hluti þess, sem taldist vera minniháttar, endaði þó með álagningu stjórnvaldssektar. Það var málið sem var til meðferðar í því dómsmáli sem lauk með niðurstöðu Hæstaréttar hinn 8. desember síðastliðin. Dómsniðurstaðan laut að því að Samherji hafi haft réttmætar væntingar um að málið hafi verið látið niður falla í bréfi sem Seðlabankinn sendi félaginu, til svars við fyrirspurn um stöðu málsins, meðan á meðferð þess stóð hjá sérstökum saksóknara. Seðlabankinn taldi svo ekki vera og var sú skoðun studd lögfræðiáliti sem bankinn hafði aflað sér.² Dómsniðurstaðan

² Lagastofnun komst einnig að eftirfarandi niðurstöðu í þessu samhengi: „Lögmaður [REDACTED] hefur byggt á því í andmælum að ekki hafi verið hægt að koma fram stjórnvaldssektum í málinu vegna *ne bis idem* reglunnar og sjónarmiða um lögsmætar væntingar um niðurfellingu stjórnslumáls. Ólíklegt virðist að niðurfelling stjórnslumáls á hendur félaginu og endursending til Seðlabanka vegna þess að refsheimild var ekki í lögum, fullnægi þeim skilyrðum ákvæðisins að um sé að ræða

er hins vegar endanleg og hlýtur öll framkvæmd í svipuðum málum að taka mið af því í framhaldinu. Seðlabankinn hefur þegar sent frá sér yfirlýsingu um dómsniðurstöðuna og þá lærdóma sem hann dregur af henni sem slíkri varðandi verklag í bankanum í málum sem þessum.

Það sést á þessu að dómurinn fjallar ekki um meginþætti í hinu stóra Samherjamáli eða húsleit og haldlagningu. Ennfremur fjallar niðurstaðan ekki um meint vanhæfi mitt eða starfsmanna bankans, gildi eða skýrleika refsheimilda á grundvelli reglna sem deilt hefur verið um, né hin meintu brot. Það má því ekki draga of víðtækar ályktanir af þessari dómsniðurstöðu varðandi Samherjamálið í heild.

Þetta breytir ekki því að dómsniðurstaðan þýðir að Samherji hefur ekki verið fundinn sekur um þau meintu brot sem kært var fyrir og engin frekari mál eru í gangi hjá Seðlabankanum sem varða meint brot Samherja á gjaldeyrislögum. Það þýðir að Samherji er sýkn þessara saka í réttarfarslegum skilningi. Ég hef sagt þetta í viðtölum eftir að dómsniðurstaðan lá fyrir og mun ekki halda öðru fram.

Það er ekki þar með sagt að málatilbúnaður Seðlabankans hafi verið tilhæfulaus. Það er önnur spurning sem krefst sérstakrar skoðunar og ekki er hægt að fullyrða um einungis með því að spyrja að því hvort kæruefni hafi leitt til refsingar fyrir dómstólum. Önnur dæmi sýna þetta glögglega. Stjórn FME kærði svokallað Asertamál til lögreglu en á þeim tíma fór FME með forrannsóknir meintra brota á gjaldeyrislögum. Málinu lauk með sýknu fyrir dómstólum. Tveir sakborninga höfðuðu skaðabótamál. Öðrum voru dæmdar miskabætur vegna kyrrsetningar eigna og ummæla saksóknara. Í hinu málinu var ríkið sýknað. Sérstaklega var getið að rannsókn málsins hefði ekki verið tilhæfulaus.³ Þá var Seðlabankanum stefnt í svokölluðu Úrsusarmáli til greiðslu skaðabóta en var sýknaður af öllum kröfum.

Það er vandmeðfarið að ræða það opinberlega hvort málatilbúnaður Seðlabankans í Samherjamálinu hafi verið tilhæfulaus eins og fullyrt hefur verið í fjölmiðlun. Ýmis helstu gögn málsins sem skipta máli varðandi þá spurningu eru ekki opinber, eins og t.d. endursendingarbréf sérstaks saksóknara. Þá gæti það a.m.k. af sumum verið túlkað sem verið væri að halda því fram að Samherji væri sekur hvað sem niðurstöðum dómstóla líður. Það hefur reyndar þegar verið gert af hálfu talsmanna Samherja þegar ég eftir að dómurinn féll tjáði mig í fjölmiðlum til að útskýra muninn á þeirri spurningu hvort Samherji sé sekur og þeirri hvort aðgerðir Seðlabankans hafi verið tilhæfulausar. Fari Samherji hins vegar í skaðabótamál verður ekki undan þessari umræðu vikist og að a.m.k.

endanlega niðurstöðu sem feli í sér neikvæð efnisleg réttaráhrif, eins og gert er ráð fyrir samkvæmt reglunni.“

³ Um tilefni rannsóknarinnar segir í dómnum: „Stefnandi reisir kröfur málsins m.a. á því að rannsókn málsins hafi verið tilhæfulaus. Á þetta felst dómurinn ekki. Fyrir liggur að starfsemi stefnanda og samstarfsfélaga hans sem rannsókn lögreglu laut að var umfangsmikil og til þess fallin að torvelða stjórnvöldum að ná markmiðum sínum í gjaldeyrismálum og tryggja að skilaskyldur gjaldeyris skilaði sér til landsins.“

einhver málsskjöl yrðu lögð fyrir dóminn og yrðu í þeim skilningi opinber. Ég hefði reyndar ekkert á móti því að öll gögn málsins yrðu gerð opinber. Það verður hins vegar ekki gert nema að fengnu samþykki Samherja og það yrði að stroka yfir upplýsingar sem koma fram um þriðju aðila.⁴

Það liggur fyrir að héraðsdómur taldi að sérstakur saksóknari hafi ekki litið svo á að málatilbúnaður Seðlabankans hafi verið tilhæfulaus. Í niðurstöðu dómsins er sagt að embætti sérstaks saksóknara hafi ekki talið efni til að vísa kærinni frá á grundvelli laga um meðferð sakamála og að af því mætti ráða að það væri ekki mat sérstaks saksóknara að efnisatriði kærunnar væru á engum rökum reist. Sérstakur saksóknari hafði málið til rannsóknar í um það bil tvö ár eftir að seinni kæran var send. Það hefði hann varla gert ef hann hefði talið málið tilhæfulaust. Að lokinni rannsókninni gagnvart einstaklingum, sem lauk með niðurfellingu, felldi hann ekki niður sakarefni málsins heldur vísaði hann málinu til Seðlabanka Íslands til meðferðar og ákvörðunar og hins vegar til skattrannsóknarstjóra til frekari meðferðar. Héraðsdómi þótti það benda sterklega til þess að hann hafi ekki metið málið tilhæfulaust.

Hvað þá með stjórnsluna hjá Seðlabankanum, var henni ábótavant í þessu máli eða öðrum málum sem lúta að framkvæmd fjármagnshafta? Það eru alltaf líkur á því að einhverjir ágallar verði þegar verið að fást við mörg mál á stuttum tíma og sum þeirra stór og flókin og líklegt að svo sé einnig í þessu tilfalli. Það liggur þegar fyrir að svo hafi verið í a.m.k. tveimur tilfellum. Það fyrra er þegar reglur um gjaldeyrismál voru gefnar út í desember 2008 án þess að staðfesting ráðherra lægi fyrir með viðunandi hætti. Þetta vandamál hefur ekki komið upp síðan og þess ávalt gætt að senda ekki reglur til birtingar á í Stjórnartíðindum án þess að undirritað bréf ráðherra fylgi með og það tryggilega skjalað í kerfi bankans með reglunum. Það má því segja að bætt hafi verið úr þessum annmarka. Það seinna er áður nefnd niðurstaða dómstóla varðandi stjórnvaldssekt á Samherja. Seðlabankinn lýsti því yfir eftir dóminn að bankinn myndi „meta verklag vegna málsmeðferðar innan bankans í kjölfar dómsins í tilvikum sem þessum“. Það var hins vegar ekki hægt að segja fyrirfram að þetta yrði með marktækum líkum niðurstaða dómstóla enda hafði bankinn aflað lögfræðialits sem gekk í aðra átt. Í þessu máli var bæði gætt að rannsóknarskyldu og kallað eftir ráðgjöf þar sem þurfti í samræmi við góða stjórnslu.

Með sama hætti og varðandi tilhæfulausan málatilbúnað er neikvæð útkoma í dómsmáli ekki einhlít vísbending um að stjórnslu sé ábótavant. Þannig geta verið uppi vafamál sem eðlilegt er að dómstólar skeri úr um og aðilar meðvitaðir um að geti farið á hvorn veginn sem er. Dæmi um þetta er gildi rétt staðfesta gjaldeyrisreglna sem refsheimilda. Seðlabankinn hefur hingað til litið svo á að hann þurfi að ganga út frá því í

⁴

[REDACTED]

störfum sínum að svo sé.⁵ Það er í samræmi við bréf frá ráðuneyti. Þetta var einnig niðurstaðan í skýrslu Lagastofnunar um stjórnarsýslu Seðlabankans varðandi gjaldeyriseftirlit sem birt var í apríl 2017⁶. Ekki hefur enn fallið dómur þar sem reynt hefur á þetta atriði. Hefði dómstóll komist að þeirri niðurstöðu að slíkar reglur væru ekki gild refsheimild hefði það ekki verið sönnun þess að stjórnarsýslu Seðlabankans væri ábótavant. Umgjörð löggjafans hefði þá verið gölluð því varla er hægt að ætla að hann hefði vitandi vits sett upp kerfi þar sem ætlast er til að farið verði að settum reglum en þeir sem brjóti reglurnar geti gert það án þess að eiga hættu á viðurlögum og þannig hagnast á kostnað hinna sem fara að reglunum. Þetta sýnir að skoða verður hvert tilvik fyrir sig þegar dregnar eru ályktanir varðandi stjórnarsýslu af niðurstöðum dómstóla.

Í umræðum um framkvæmd fjármagnshafta hefur komið fram það sjónarmið að hún hafi gengið illa vegna þess að ýmis kærúmál hafi ekki endað með sakfellingu fyrir dómstólum. Þetta er að mín mati ekki rétt sjónarhorn á málið. Markmiðið með framkvæmd haftanna var ekki að hámarka refsingar. Markmiðið var að láta höftin halda en draga um leið eftir fögnum úr neikvæðum hliðaráhrifum þeirra. Við þetta voru bundnir miklir almannahagsmunir. Til að byrja með gekk þetta ekki alveg eftir eins og ég lýsti áður en með reglubreytingum og eftirlits- og rannsóknaraðgerðum fóru höftin að virka eins og til var ætlast. Má í því sambandi ekki gleyma því að aðgerðir Seðlabankans höfðu töluverð fælingaráhrif. Þetta mátti t.d. glögglega sjá eftir húsleitina hjá Samherja þó svo ekki hafi verið hugsað út í það fyrirfram, enda ekki lögmætt sjónarmið í þessu sambandi. Það að það tókst að stöðva streymi aflandskróna á álandsmarkað, bæta virkni skilaskyldu og senda skýr skilaboð um að Seðlabankanum var alvara með því að framfylgja höftunum bjó í haginn fyrir hið árangursríka uppgjör við erlenda kröfuhafa.

Þegar fjármagnshöft voru sett á í desember 2008 var ákveðið að FME færi með rannsókn á meintum brotum á lögum um gjaldeyrismál. Það þýddi að Seðlabankinn hafði tilkynningarskyldu til FME ef hann í eftirlitsstarfsemi sinni rækist á eitthvað sem gæti falið í sér brot á lögnum en að FME kannaði það frekar og ef sú athugun leiddi í ljós að um rökstuddan grun væri að ræða myndi þá annað hvort leggja á stjórnvaldsektir eða kæra mál til lögreglu eftir því hvort þau teldust meiriháttar eða minniháttar. Fyrir þessu voru að mörgu leyti ágætis rök. FME hafði meiri reynslu á þessu sviði og samlegð gat verið með vinnu við rannsóknir á öðrum meintum brotum í fjármálakerfinu. Fljótlega kom þó í ljós að það voru gallar á þessu fyrirkomulagi. Sérþekkingin á fjármagnshöftum var hjá Seðlabankanum og hennar þurfti oft við til að skilja til fullnustu eðli mögulegra brota. Þá taldi FME það vandkvæðum bundið að manna þessa starfsemi nægjanlega og

⁵ Bréf þetta var að langmestu leyti stílað áður en umboðsmaður Alþingis birti álit 25. janúar sl. sem fjallar um þetta efni. Það gæti haft áhrif á þessa afstöðu en álitíð er nú til skoðunar hjá Seðlabankanum.

⁶ Á bls. 18 í skýrslu Lagastofnunar Háskóla Íslands kemur eftirfarandi fram: „Svo lengi sem dómstólar hafa ekki skorið úr um þessi álitaeftni, þ.m.t. um Reglur Seðlabankans, verður ekki sagt að gjaldeyriseftirlit Seðlabankans hafi almennt átt að bregðast við með öðrum hætti en gert var.“

fjármagna hana með almennu eftirlitsgjaldi. Afleiðingin varð sú að þessari starfsemi var ekki nægjanlega vel sinnt og lítið þótti gerast. Voru af þessu vaxandi áhyggjur þar sem það var talið geta haft alvarlegar efnahagslegar afleiðingar ef höftin myndu ekki halda. Það var ekki hvað síst fulltrúar Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem héldu þessu á lofti og þrýstu á um úrbætur. Það hefði verið hægt að gera með því að Seðlabankinn greiddi FME fyrir þessa starfsemi og að upplýsingar og þekking streymdi betur frá Seðlabankanum til rannsakenda hjá FME. Sú leið var hins vegar ekki farin. Þess í stað voru rannsóknir fluttar yfir í Seðlabankann með lögum í júní 2010. Það bar brátt að og viðskiptaráðuneytið hafði frumkvæðið. Seðlabankinn féllst á þessa skipan en hafði af því vissar áhyggjur, m.a. varðandi mönnun. Þeir gallar á þessu fyrirkomulagi sem síðar komu í ljós voru ekki hugleiddir á þessum tíma. Þeir lúta annars vegar að því hvernig þessi starfsemi fellur að eðli Seðlabankans sem stofnunar sem þarf í flestum verkefnum að vera gagnsæ og viljug til að tjá sig og útskýra og hins vegar í því að Seðlabankinn er með pólitískt skipað bankaráð sem hefur eftirlit með starfseminni. Þetta sést glögg þegar þingmálið er lesið þar sem umræðan snýst aðallega um skilvirkni og fjármögnun en ekki er minnst á þessa hlið málsins.

Eftirlitsstofnanir, lögregla og saksóknarar verða oft fyrir gagnrýni á opinberum vettvangi af hálfu þeirra sem aðgerðir þeirra beinast að. Þá spyrja fjölmiðlar stundum út í slík mál og krefjast upplýsinga og skýringa. Eðlileg þagnarskylda gerir það hins vegar að verkum að það er oft ekki hægt og er þá viðtekið svar að viðkomandi geti ekki tjáð sig um einstök mál. Þetta á einnig við um Seðlabankann þegar kemur að málum einstakra aðila varðandi gjaldeyrislög, hvort sem það er eftirlit, undanþágur eða rannsóknir. Það virðist hins vegar að slík tilsvör séu síður samþykkt þegar kemur að Seðlabankanum. Það er líklega vegna þess að aðilar eru vanir því að hann tjái sig og útskýri sitt mál í öðrum málum, svo sem varðandi peningastefnu, fjármálastöðugleika og rekstur bankans. Þar sem talsmenn bankans eru oft á tali við fjölmiðla um þau mál er líka auðveldara að beina að þeim spurningum, jafnvel í beinum útsendingum, varðandi t.d. rannsókn brota en á við varðandi sérhæfðari eftirlitsstofnanir, lögreglu og saksóknara. Tilhneiging er til að túlka þögn sem vísbendingu um að eitthvað þoli ekki dagsljós. Seðlabankinn á því erfiðara með því að draga sig inn í skel og bíða þar til mál skýrast. Orðsporsáhætta og neikvæð smitáhrif á aðra starfsemi getur orðið meiri í tilfelli Seðlabankans en sérhæfðari eftirlitsstofnana, lögreglu og saksóknara.

Bankaráð á að hafa eftirlit með starfsemi Seðlabankans fyrir hönd Alþingis. Þar með telst að fylgjast með því hvort starfsemin sé í samræmi við lög. Eftirlitsaðilinn getur hins vegar ekki tekið þátt í afgreiðslu einstakra mála, svo sem þeirra sem eru unnin í gjaldeyriseftirliti, enda væri hann þá að hafa eftirlit með eigin gjörðum. Það stoppar það ekki að þeir sem verða fyrir aðgerðum eftirlits- og rannsóknaraðgerðum Seðlabankans vegna fjármagnshafta beini erindum til bankaráðsins vegna mála sinna og í sumum tilfellum krefjist þess að bankaráðið stöðvi eftirlits- og rannsóknaraðgerðir gegn þeim. Ef það gengi eftir þá væri kominn til úrskurðaraðili sem ekki er til staðar hjá öðrum eftirlitsaðilum og sneitt

væri framhjá eðlilegum farvegi annarra aðila eins og lögreglu, saksóknara og dómstóla sem eru rétti vettvangurinn til að úrskurða um mál af þessu tagi. Bankaráðið hefur að mestu komist hjá því að falla í þá gryfju. Hins vegar hafa þessi erindi til bankaráðsins skapað óhemju vinnu hjá starfsmönnum bankans við að gera greinargerðir og kynningar fyrir bankaráðið varðandi einstök mál og starfsemina almennt. Frá því að rannsóknir voru fluttar til Seðlabankans frá Fjármálaeftirlitinu hafa málefni gjaldeyriseftirlitsins verið 39 sinnum á dagskrá bankaráðs sem er um þriðjungur funda, og málefni Samherja 40 sinnum síðan 2012 sem er um helmingur funda. Hluti af þessari umræðu laut að almennari málum og telst til eðlilegs eftirlits bankaráðsins. En umtalsverður hluti varðar einstök mál þar sem í sumum tilfellum er verið að krefja bankaráðið um að blanda sér í afgreiðslu þeirra. Af almennara taginu má nefna umræður í framhaldi af athugasemdum umboðsmanns á sínum tíma. Þá lét bankaráð Lagastofnun HÍ gera úttekt á stjórnarsýslu Seðlabankans varðandi gjaldeyriseftirlit, þ.m.t. varðandi Samherja. Skýrsla Lagastofnunar var afhent bankaráði í október 2016 og birt eftir umfjöllun í ráðinu í apríl 2017. Í henni eru ýmsar gagnlegar ábendingar en í stórum dráttum var stjórnarsýsla Seðlabankans varðandi framkvæmd fjármagnshafta talin vera í lagi. Stjórnarsýslan eftir haustið 2016 hefur hins vegar ekki verið tekin út en væntanlega mun svar bankaráðs við bréfi þínu taka á því hvað Samherjamálið varðar.

Hér hefur verið stiklað á stóru en bréfið samt þegar orðið nokkuð langt. Það endurspeglar að þetta er mikil og flókin saga. Hverjir eru þá að mínu mati meginlærdómarnir af þessari sögu varðandi heppilegra fyrirkomulag þessara mála í framtíðinni?

Fyrsti lærdómurinn er sá að það þarf að vanda betur til löggjafar. Það þarf að tryggja það eins og kostur er að ef talið er nauðsynlegt til skemmri eða lengri tíma að setja í lög ákvæði sem hamla viðskiptafrelsi einstaklinga og fyrirtækja með tilvísun til almannahagsmuna að það sé tryggur lagagrunnur fyrir eftirliti, rannsóknnum, refsikenndum viðurlögum, þvingunarúræðum og refsingum. Ella er hætt við að það sé gróflega verið að mismuna borgurunum þar sem þeir hagnast sem fara ekki eftir reglunum á kostnað þeirra sem gera það sjálfviljugir. Hagnaður af sumum brotum á gjaldeyrislögum getur á tímum fjármagnshafta verið gífurlegur. Hann fellur ekki af himnum ofan. Hann er á kostnað hinna sem annað hvort ekki vilja eða eru ekki í aðstöðu til að fremja slík brot. Kostnaður þeirra birtist í lægra gengi gjaldmiðilsins og verri lífskjörum. Þetta skilyrði var ekki nægilega uppfyllt í þeim laga- og regluramma sem settur var í kringum fjármagnshöftin á fyrstu árunum eftir fjármálakreppuna, samanber þá ágalla sem ég hef nefnt í bréfinu.

Annan lærdóminn tel ég vera þann að það þarf að skapa svigrúm fyrir meiri sveigjanleika við úrlausn mála. Þar má nefna meira svigrúm til að leiðbeina, leysa mál með sátt og því að vinda ofan af brotum þar sem því verður við komið í stað sakfellinga og refsinga. Þannig hefur mér virst að samkeppnislöggjöf sé sveigjanlegri hvað þetta varðar en gjaldeyrislög og sama má segja um framkvæmd víða á erlendum vettvangi þar sem jafnvel risastór brot á fjármálamarkaði enda með sátt um greiðslu hárra sekta og

breytt verklag. Þetta kann að virðast í mótsögn við fyrsta lærdóminn en þarf ekki endilega að vera það þegar öllu er á botninn hvolft. Í tilfalli fjármagnshafta felast almannahagsmunirnir í því að þau halda. Ef það næst jafnmikill eða meiri árangur eftir þessari leið hvað það varðar heldur en eftir refsileiðinni þá er hún auðvitað æskilegri því hún felur í sér meira meðalhóf og minni átök. Markmiðið er ekki að hámarka sakfellingar og refsingar heldur að tryggja að stefnan virki eins og ætlast er til með sem minnstri mismunun og kostnaði. Breyting í þessa átt þarf hins vegar góða skoðun og útfærslu ef hún á að vera til bóta.

Þriðji lærdómurinn lýtur svo að fyrirkomulagi rannsókna á brotum á gjaldeyrislögum. Núverandi fyrirkomulag gengur ekki og fyrra fyrirkomulag hjá FME heldur ekki. Þetta er eitt af því sem þarf að komast til botns í í þeirri vinnu sem nú stendur yfir varðandi endurskoðun laga um Seðlabanka Ísland og sameiningu við Fjármálaeftirlitið. Að mínu mati er óheppilegt að þessi starfsemi heyri beint undir seðlabankastjóra. Það þarf fjarlægð til að koma í veg fyrir að mál séu persónugerð honum til að skapa stöðu sem málsaðilar hafa yfirleitt ekki gagnvart sérhæfðari eftirlitsaðilum. Heppilegast er að það sé fjölskipuð stjórn eða nefnd sem taki lokaákvæðanir varðandi kærur eða sektir. Þá þarf að fara yfir hlutverk bankaráðs og tryggja að það blandi sér ekki í afgreiðslu einstakra mála. Þetta þarf allt að gera án þess að fórna því markmiði að það sé skýr og hagkvæm verkaskipting og góð dreifing upplýsinga í sameinaðri stofnun en það er eitt af meginmarkmiðum sameiningarinnar.

Virðingarfyllt,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Már Guðmundsson
seðlabankastjóri

Samrit:

Bjarni Benediktsson, fjármála- og efnahagsráðherra
Lilja Alfreðsdóttir, mennta- og menningarmálaráðherra
Gylfi Magnússon, formaður bankaráðs Seðlabanka Íslands