

## GREINARGERÐ STEFNDA

í héraðsdómsmálinu nr. E- /2019  
Samherji hf. gegn Seðlabanka Íslands

## 1. MÁLFLUTNINGSUMBOÐ

Undirritaður, Jóhannes Karl Sveinsson, lögmaður, Landslögum lögfræðistofu, Borgartúni 26, Reykjavík ([jks@landslog.is](mailto:jks@landslog.is)), flytur málið fyrir hönd stefnda.

## 2. DÓMKRÖFUR

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og málskostnaðar að skaðlausu.

## 3. FRAMLAGNING

- Nr. 45 Þessi greinargerð
- Nr. 46 Álit Kristínar Benediktsdóttur, dags. 21. júní 2010
- Nr. 47 Bréf efnahags- og viðskiptaráðun. til UA, dags. 25. febrúar 2011
- Nr. 48 Rannsóknarskýrslur stefnda er fylgdu kæru, dags. 10. apríl 2013, um meinta brotlega háttsemi (á dskj. nr. 15)
- Nr. 49 Niðurstaða umboðsmanns Alþingis í máli 7301/2012, 27. desember 2013
- Nr. 50 Afstaða ríkissaksóknara, dags. 20. maí 2014 („sjöunda afstaða“)
- Nr. 51 Lögfræðiálit Gizurar Bergsteinssonar, dags. 19. júní 2014
- Nr. 52 Afstaða ríkissaksóknara, dags. 31. ágúst 2014
- Nr. 53 Bréf Fjármála- og efnahagsráðuneytis, dags. 9. desember 2015
- Nr. 54 Lögfræðiálit Garðars Gíslasonar, dags. 25. janúar 2016
- Nr. 55 Lögfræðiálit Gizurar Bergsteinssonar, dags. 26. febrúar 2016
- Nr. 56 Lögfræðiálit Davíðs Þórs Björgvinssonar, dags. 23. mars 2016
- Nr. 57 Svar stefnda við bréfi forsætisráðherra, dags. 12. apríl 2018
- Nr. 58 Svar stefnda til forsætisráðherra, dags. 18. ágúst 2019.
- Nr. 59 Svar forsætisráðuneytis til stefnda, dags. 11. september 2019.

#### 4. MÁLSATVIK

Í máli þessu krefst stefnandi skaðabóta að fjárhæð 305.774.976 kr. og miskabóta að fjárhæð 10.000.0000 kr., en stefnandi byggir kröfur sínar á því að stefndi hafi með rannsókn og stjórnvaldsákvörðunum í máli stefnanda bæði valdið honum fjárhagslegu tjóni og miska. Aðila greinir í mörgum atriðum á um atvik og í stefnu blandast í mörgum tilvikum ýmsar röksemdir og málsástæður saman við lýsingu atvika. Stefndi telur nauðsynlegt að lýsa málavöxtum sjálfstætt.

##### 4.1. Tilkoma fjármagnshafta

Fjármagnshöft og takmarkanir á fjármagnsflutningum voru innleidd hér á landi í kjölfar efnahagsáfalla haustið 2008. Tilgangurinn var að koma í veg fyrir stórfellt útstreymi fjármagns sem fyrirsjáanlega hefði dýpkað mjög þann efnahagsvanda sem við blasti. Með ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 134/2008, sem breyttu lögum nr. 87/1992, fékk stefndi heimild til að setja reglur, sem takmörkuðu eða stöðvuðu tímabundið nánar tilgreinda flokka fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengdust til og frá landinu og sem skylduðu innlenda aðila til að skila til landsins öllum erlendum gjaldeyri sem þeir eignuðust. Í athugasemdum með frumvarpi um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, sem lagt var fram á Alþingi hinn 27. nóvember 2008, er nauðsyn svokallaðrar skilaskyldu lýst með eftirfarandi orðum:

*Horfur eru á að vöru- og þjónustuviðskipti verði hagstæð á næstu missirum, bæði vegna aukinnar framleiðslugetu útflutningsfyrirtækja og vegna þess að einkaneysla mun dragast saman sem leiðir til minni innflutnings ... Höft á fjármagnshreyfingar hafa því aðeins gildi að erlendum gjaldeyri sem aflað er vegna útflutnings skili sér til landsins. Án slíkra takmarkana munu útflutningsfyrirtæki hafa hag af því að selja gjaldeyri til fjárfesta á hærra gengi en fæst á innlendum gjaldeyrismarkaði. Að byggja upp gjaldeyrisforða sem hægt er að nýta til að greiða niður krónulán og verðbréf mun taka tíma. Því er lagt til að Seðlabankinn fái heimild til að setja reglur að fengnu samþykki viðskiptaráðherra um skilaskyldu erlends gjaldeyris sem innlendir aðilar eignast fyrir seldar vörur og þjónustu eða á annan hátt.*

Fjármagnshöftin voru einn mikilvægasti þátturinn í björgun og endurreisn íslensks efnahagslífs. Þau voru óhjákvæmileg og sjá má af lögskýringargögnum að mikið kapp var lagt á að framfylgja stefnumiðum stjórnvalda af festu og með jafnræði að leiðarljósi. Svo fór að fjármagnshöftin og síðar afnám þeirra heppnuðust einstaklega vel. Ekki síst má það þakka því hversu vel höftin héldu í öllum aðalatriðum.

Eins og vikið er að síðar skipta þessar kringumstæður, og þau veigamiklu markmið sem unnið var að, verulegu máli þegar lagt er mat á athafnir stjórnvalda frá sjónarhóli skaðabótaréttar.

Reglur stefnda um gjaldeyrismál voru endurskoðaðar nokkrum sinnum og gefnar út að nýju, fyrst sem reglur nr. 1082/2008, svo reglur nr. 1130/2008, síðan sem reglur nr. 880/2009 og loks sem reglur nr. 370/2010, um gjaldeyrismál. Með lögum 127/2011 voru gerðar breytingar á lögum um gjaldeyrismál, samhliða því að áætlun um losun fjármagnshafta var kynnt og ljóst að höft yrðu lengur til staðar en ætlað hafði verið í upphafi. Var efnisákvæðum reglna stefnda nr. 370/2010 bætt við lögin í heild sinni.

#### 4.2. Tildrög rannsóknar á málefnum stefnanda

Rannsókn stefnda á stefnanda og tengdum aðilum má rekja til þess að á árinu 2010 hóf stefndi sérstaka athugun á því hvort útflutningsfyrirtæki fylgdu ákvæðum reglna um gjaldeyrismál um skilaskyldu og vaknaði við það grunur um brot stefnanda og tengdra félaga. Auk þess taldi stefndi gögnin benda til brota gegn öðrum ákvæðum laga um gjaldeyrismál.

Rannsóknin beindist á þessu stigi að tveinnu: Annars vegar að ætluðum brotum á 2. mgr. bráðabirgðaákvæðis II laga nr. 87/1992, sbr. 3. gr. laga nr. 27/2009, þar sem mælt er fyrir um að útflutningsviðskipti á milli tengdra aðila skuli gerð á grundvelli almennra kjara og venju í viðskiptum óskyldra aðila (stundum nefnt *milliverðlagning*). Hins vegar að ákvæðum laga og reglna um gjaldeyrismál sem kveða á um að öllum erlendum gjaldeyri sem innlendir aðilar eignast skuli skilað til fjármálafyrirtækis hér á landi innan þriggja vikna frá því gjaldeyririnn komst eða gat komist í umráð eiganda eða umboðsmanns hans (*skilaskylda*).

#### 4.3. Húsleit og haldlagning

Að kröfu stefnda kvað Héraðsdómur Reykjavíkur upp úrskurð, hinn 24. mars 2012, þar sem stefnda var heimiluð húsleit og haldlagning muna hjá stefnanda og nafngreindum aðilum, tengdum honum. Með öðrum úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur umræddan dag var heimiluð haldlagning muna hjá nánar tilteknu tölvufyrirtæki vegna stefnanda og nafngreindra aðila, tengdum honum. Hinn 27. mars 2012, er húsleit hófst á grundvelli síðastgreinds úrskurðar, mótmæltu fyrirvarsmenn stefnanda lögmeiti úrskurðarins og framgangi aðgerðanna.

Mótmælin urðu stefnda tilefni til að krefjast viðbótarheimilda við húsleit og haldlagningar gagna hjá fleiri aðilum en samkvæmt fyrri úrskurðinum. Samdægurs voru kveðnir upp tveir nýir dómsúrskurðir og heimiluð húsleit og haldlagning muna í húsakynnum stefnanda og fleiri aðila og hins vegar heimiluð haldlagning frekari gagna hjá sömu aðilum svo sem fram kemur í gögnum málsins.

Stefnandi leitaði úrlausnar dómstóla um lögmæti aðgerða stefnda, sbr. dóma Hæstaréttar Íslands 2. apríl 2012 í máli nr. 215/2012, 30. maí 2012 í málum nr. 356/2012 og 357/2012, 30. október 2012 í máli nr. 659/2012, 22. febrúar 2013 í máli nr. 110/2013 og 22. apríl 2013 í máli nr. 206/2013. Kröfum stefnanda var ýmist hafnað eða vísað frá.

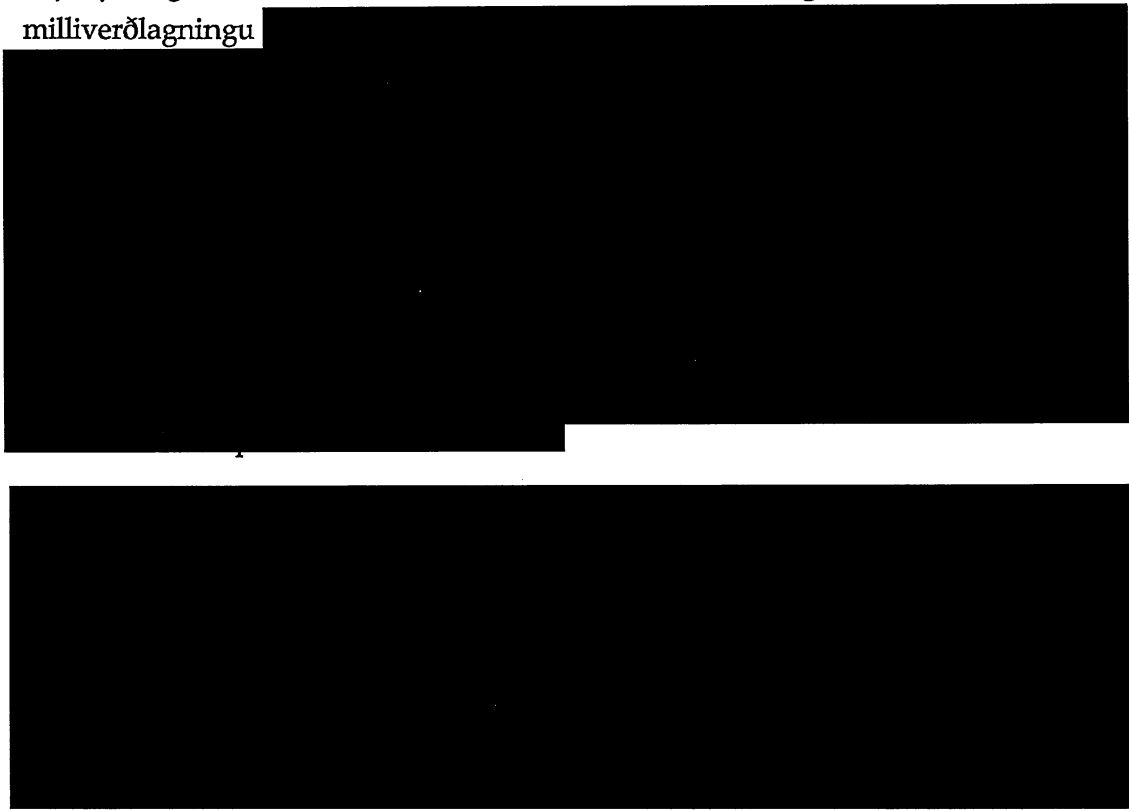
#### 4.4. Fyrri kæra til embættis sérstaks saksóknara

Eftir rannsókn á þeim gögnum, sem stefndi hafði aflað með fyrrnefndum aðgerðum, beindi hann hinn 10. apríl 2013 kæru til embættis sérstaks saksóknara á hendur stefnanda og tengdum félögum fyrir brot gegn lögum nr. 87/1992 og reglum settum samkvæmt þeim. Um ástæður kærunnar og efnisatriði rannsóknar er vísað til viðamikilla rannsóknarskýrslna, sem fylgdu með kæru og er að finna á dskj. nr. 48.

*Í fyrsta lagi* laut kæran að meintum brotum gegn skilaskyldu á erlendum gjaldeyri.

*Í öðru lagi* laut kæran að fjárfestingum í erlendum gjaldeyri.

Í þriðja lagi laut kæran að meintum brotum í tengslum við svokallaða milliverðlagningu



Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. b. laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, bar stefnda að vísa þeim málum til lögreglu er teldust meiri háttar. Að mati stefnda féllu ætluð brot stefnanda þar undir, en heildarumfang kærðrar háttsemi samkvæmt rannsóknarskýrslum nam að jafnvirði um

#### 4.5. Endursending fyrri kæru frá embætti sérstaks saksóknara

Með bréfi 28. ágúst 2013 (dskj. nr. 16) endursendi embætti sérstaks saksóknara stefnda málið með vísan til þess að löggin um gjaldeyrismál hefðu ekki að geyma heimild til að refsa *lögáðilum*. Þar sem ekki lægi fyrir mat stefnda á því hvort einstaklingar hefðu brotið gegn lögnum væri málið endursent honum til meðferðar og ákvörðunar, sbr. 6. mgr. 16. gr. b laganna en þar er kveðið á um slíka endursendingu ef ekki eru talin efni til málshöfðunar vegna refsiverðrar háttsemi sem jafnframt „varðar stjórnsýsluviðurlögum“.

Í bréfinu er jafnframt tekið fram að embættið teldi nægilega ljóst liggja fyrir að ekki væru efni til að vísa kærinni frá á grundvelli 1. másl. 4. mgr. 52. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008.

#### 4.6. Síðari kæra til sérstaks saksóknara og endursending málsins á ný

Í framhaldi af endursendingu málsins frá embætti sérstaks saksóknara tók stefndi málið aftur til meðferðar og ákvörðunar og þar sem málið var enn talið meiri háttar vísaði stefndi því aftur til embættis sérstaks saksóknara með kæru, dags. 9. september 2013, á hendur fjórum fyrirsvarsmönnum stefnanda og tengdra aðila vegna meintra brota í starfsemi lögaðilanna.

Síðari kæran varðaði að mestu sömu sakarefni og fyrri kæran og var málið í framhaldinu rannsakað hjá embættinu í tvö ár. Stefndi aðhafðist ekkert á meðan, hvorki gegn lögaðilunum né einstaklingunum en stefndi leit á rannsókn á meintum brotum í starfsemi stefnanda og tengdra aðila sem eitt mál.

Embætti sérstaks saksóknara felldi niður málið sem sakamál og endursendi það stefnda til meðferðar og ákvörðunar með bréfi, dags. 4. september 2015 (dskj. nr. 18). Var í niðurstöðu embættisins í flestum tilvikum aðeins tekin afstaða til hugsanlegrar *persónulegrar refsíabýrgðar* einstaklinga í hinum meintum brotum, en ekki meintra brota að öðru leyti. Þá benti embættið á annmarka við setningu reglna nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál, sem urðu til þess að mati embættisins að ekki var talin vera fyrir hendi gild refsheimild vegna brota á reglunum, sem gildi á tímabilinu 16. desember 2008 til og með 30. október 2009, og áhrifa þess á sakarefnin í málinu vegna þess tímabils sem þær voru í gildi.

Með bréfinu var málið, hvað varðar einstök sakarefni þess, endursent stefnda „til meðferðar og ákvörðunar“, sbr. 6. mgr. 16. gr. b. laga nr. 87/1992. Í því sambandi var horft til þess að ætluð brot gegn lögum og reglum um gjaldeyrismál gætu einnig varðað lögaðila stjórnsluviðurlögum óháð því hvort eða að hvaða marki lægi fyrir hvaða einstaklingur á þeirra vegum hefði verið að verki og því væri rétt að stefndi ætti endanlegt mat um það hvort hann teldi tilefni til að taka hin ætluðu brot til meðferðar á grundvelli heimilda sinna til beitingar stjórnsluviðurlaga.

#### 4.7. Stjórnvaldssekt í september 2016 og ógilding hennar

Stefndi upplýsti stefnanda með bréfi dags. 30. mars 2016 um meðferð málsins hjá stefnda, nánar tiltekið hvaða þættir málsins hefðu verið látnir niður falla og að eftir stæðu í málinu ætluð brot í starfsemi stefnanda gegn skilaskyldu erlends gjaldeyris á tímabilinu frá 31. október 2009 til 31. mars 2012 (sjá dskj. nr. 19)

Að teknu tilliti til andmæla stefnanda var honum gefinn kostur á að ljúka málinu með sátt sem hann hafnaði. Í kjölfarið tók stefndi þá stjórnvaldsákvörðun, dags. 1. september 2016.

Með stefnu, dags. 28. september 2016, krafðist stefnandi ógildingar á ákvörðun stefnda um greiðslu sektar að fjárhæð 15.000.000 kr. vegna brota á ákvæðum laga og reglna um gjaldeyrismál sem kváðu á um skilaskyldu erlends gjaldeyris.

Kröfugerð stefnanda byggði á fjórum meginröksemdum, en tvær þeirra vörðuðu form og tvær efni. Niðurstaða héraðsdóms, sem Hæstiréttur staðfesti með dómi 8. nóvember 2018, var að fallast á kröfu stefnanda um ógildingu stjórnvaldssektar á þeim grundvelli að félagið hefði mátt binda réttmætar væntingar við að málið hefði verið látið niður falla. Dómurinn fjallaði þannig um eina af þessum röksemdum sem laut í raun að formi, en ekki efni, og túlkun á orðalagi í bréfasamskiptum milli stefnanda og stefnda og hvort stefnandi hefði mátt hafa réttmætar væntingar til þess að málið hefði verið fellt niður.

Í dóminum var því ekki fjallað efnislega um grundvöll sektarinnar eða aðrar málsástæður stefnanda. Þá fjallaði dómurinn ekki um húsleit, haldlagningu gagna eða lögmæti þeirra aðgerða af hálfu stefnda, en um það var fjallað í dómum sem nefndir voru frammar í umfjölluninni.

## 5. MÁLSÁSTÆÐUR

Krafa stefnanda um skaðabætur byggir á sakarreglu hins almenna skaðabótaréttar en miskabótakrafan á 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993. Stefndi krefst sýknu af báðum kröfum. Fyrst rekur stefndi málsástæður sínar fyrir sýknu af skaðabótakröfunni en að því búnu verður vikið að miskabótakröfunni, þ.e að því marki sem sérsjónarmið eiga við um hana.

### 5.1. Tjón er ósannað

Í stefnu er ekki að finna sundurliðun eða nánari tilgreiningu á því tjóni sem krafist er undir liðnum skaðabætur og eiginleg sönnunargögn eru ekki lögð fram. Þannig er ekkert reifað hvenær einstakir kostnaðarliðir féllu til eða af hvaða tilefni var til þeirra stofnað. Stefndi hefur því við þingfestingu málsins enga möguleika á því að gæta réttar síns um einstaka liði í kröfugerðinni, hvað þá réttmæti krafanna í heild sinni, með öðrum hætti en krefjast sýknu af þeim í heild sinni

Þetta er bagalegt vegna þess að tjónið er samkvæmt stefnu ekki að rekja til einnar athafnar stefnda heldur margra. Eins og málið er lagt upp þyrfti hins vegar að leggja mat á meinta bótaskylda háttsemi á ýmsum tímum á tímabilinu 2012-2016 og tengja hana við einstaka kostnaðarliði sem stefnandi óskar að fá bættá úr hendi stefnda.

Af þessum sökum er ekki unnt að taka afstöðu til réttmætis einstakra liða í meintu tjóni stefnanda, t.d. vegna reglna skaðabótaréttarins um orsakatengsl þar sem yrði að rekja þau á milli tjónsatburðar og kostnaðar með öðrum hætti en að krefjast sýknu. Þá koma reglur um fyrningu til skoðunar og eins og tekið er fram í dómi Hæstaréttar í málum nr. 5/2019 og 6/2019 verður ekki leyst úr þeim álitaeefnum nema tekin sé afstaða til þess hvort fyrst hafi verið leyst úr því hvort bótakrafa „hafi orðið til, á hvaða grunni það hafi gerst og hvenær“.

Úr þessu verður vart bætt undir rekstri málsins enda er engu vísbendingu að finna í stefnunni um sundurliðun kostnaðarliða, þörf á þeim eða neina framsetningu sem gæti gefið til kynna að hvaða leyti kröfurnar standi í beinum eða óbeinum tengslum við meinta tjónsatburði.

Hvorki kvittanir né greiðslustaðfestingar eru heldur lagðar fram til sönnunar. Það eina sem stefnandi leggur fram um þetta aðalatriði málsóknarinnar eru svokallaðar afmarkaðar staðfestingar [REDACTED] á dskj. nr. 43 og 44 sem geta ekki talist sönnunargögn samkvæmt lögum nr. 91/1991 og veita enga frekari vísbendingu enda látið svo um mælt að þar sé verið að staðfesta samantekt stefnanda sjálfs. Gengur það svo langt að sagt er í skjalinu:

[REDACTED]

Ekki er skýring á því í stefnunni hvers vegna þetta mál er höfðað til innheimtu rúmlega 300 milljóna króna í skaðabætur án þess að sönnunargögn fyrir því tjóni séu lögð fram eða að reifun eða sundurliðun á því tjóni sé að finna í stefnunni. Stefndi verður því að krefjast sýknu í fyrsta lagi á grundvelli algjörðs sönnunarskorts um meint tjón. Þá vísar stefndi til reglna skaðabótaréttar um skyldu til tjónstakmörkunar.

## 5.2. Eðli tjónsins sem um ræðir

Í skaðabótakröfum sínum byggir stefnandi á kostnaði sem hann hefur orðið fyrir vegna rannsóknar stefnda. Sem fyrr greinir virðist þar vera um að ræða kostnað úr ýmsum áttum, sem bæði gæti tengst málsvörnum en einnig ýmsu öðru.



Stefndi byggir á að dómstólar viðurkenni ekki bótaábyrgð vegna kostnaðar málsaðila við að svara stjórnvöldum og hafa uppi varnir, enda skortir til þess beina lagastoð eins og til dæmis er byggt á í dómi Hæstaréttar í máli nr. 131/1999 (Hekla hf. gegn íslenska ríkinu). Hér skal ítrekað að stefndi hefur á þessu stigi engar upplýsingar um sundurliðun greiðslna eða eðli þess kostnaðar sem um ræðir og áskilur sér allan rétt til efnislegra mótbára að því marki sem gögn verða lögð fram.

Sama gildir um eigin kostnað, þ.e. vinnu eigin starfsmanna að málum þessum. Stefndandi krefur um launakostnað starfsmanna þann dag sem húsleit stóð yfir. Sú krafa er ósönnuð og hefur verið sýnt fram á sérstakan kostnað vegna þessa kröfufliðar. Þá er farið fram á bætur vegna heildarlauna eins starfsmanns um tveggja ára skeið (frá maí 2013 til maí 2015) en þar á það sama við. Engin reifun er á því hvað starfsmaðurinn gerði né hvernig stefndi beri ábyrgð á því. Þá verður að taka sérstaklega fram að á þessu tímabili var málið til rannsóknar hjá embætti sérstaks saksóknara en ekki til meðferðar hjá stefnda.

### 5.3. Orsakatengsl og sennileg afleiðing

Það leiðir einnig af framangreindu að stefndandi hefur ekki sýnt fram á orsakatengsl á milli einstakra tjónsatvika og þeirra kostnaðarliða sem hann kveður bótakröfu sína taka til. Þá byggir stefndi einnig á því að kostnaður af þessari stærðargráðu geti ekki talist venjulegur eða „sennilegur“ í skilningi reglna skaðabótaréttarins.

Almennt er ekki hægt að ætla að sá sem er undir rannsókn vegna meintra brota á lögum og reglum um gjaldeyrismál og sætir að lokum stjórnvaldssekt efni til kostnaðar við hagsmungaeslu sem nemur þeim fjárhæðum sem hér um ræðir.

### 5.4. Um meint sagnæmi og bótaskylda háttsemi

Í stefnu er byggt á því að skaðabótaábyrgð stefnda verði reist á því „ógilding stjórnarathafnar geti verið nægjanlegur grundvöllur skaðabótaskyldu hins opinbera“. Einnig nægi það til bótaábyrgðar að stjórnvaldsákvörðun skorti lagastoð eða hafi farið í bága við lög. Segir svo um réttarstöðuna að talið sé að röng lagatúlkun, sem leiðir til tjóns fyrir einstaklinga eða lögaðila, geti varðað hið opinbera skaðabótaábyrgð. Stefndandi rekur síðan nánar einstök bótaskyld tilvik og verður vikið að þeim síðar.

Stefndi er ósammála þessari lýsingu á réttarstöðunni.

Í máli sem þessu þarf, eins og í öðrum skaðabótamálum, að sýna fram á að starfsmenn hins opinbera hafi sýnt af sér ólögmetna og einnig saknæma háttsemi í skilningi skaðabótaréttarins. Engin almenn regla er til um að sérhver röng lagatúlkun eða beiting reglna sem skortir lagastoð varði bótaábyrgð, líkt og stefnandi lætur liggja að. Sýna þarf fram á gáleysi eða ásetning í skilningi skaðabótaréttarins í hverju einstöku tilviki. Að því er varðar *miskabótakröfunna* er ljóst að hún verður ekki byggð á annarri heimild en í 26. gr. laga nr. 50/1993 og þarf þá að sýna fram á *stórkostlegt gáleysi*. Ekki virðist byggt á því í málinu af hálfu stefnanda.

Engri strangri bótareglu er fyrir að fara í þessu máli þótt hún geti átt rétt á sér í tengslum við þvingunaraðgerðir vegna rannsóknar sakamála. Það á þó ekki við hér. Í stefnu er minnst á 246. gr. laga um meðferð sakamála, sem fjallar um hlutlæga ábyrgð, að tilteknum skilyrðum uppfylltum, án þess að málsástæða sé byggð á þeim grunni. Bótskylda í þessu máli verður ekki byggð á því ákvæði, þar sem kveðið er á um hlutlæga ábyrgð *ríkisins* með þeim skilyrðum sem nánar eru rakin í ákvæðinu.

Stefndi andmælir því að starfsmenn hans hafi í störfum sínum sýnt af sér ásetning eða gáleysi er valdið hafi stefnanda bótaskyldu tjóni. Við mat á hvort um tilhæfulausa rannsókn hafi verið að ræða skiptir máli hvort háttsemin sem rannsókn snerist um hafi verið til þess fallin að torvelða stjórnvöldum að ná markmiðum sínum í gjaldeyrismálum og tryggja að skilaskyldur gjaldeyrir skilaði sér til landsins. Þar skiptir einnig máli umfang starfseminnar og lagaskylda sem hvílir á stefnda að kæra rökstuddan grun um meiriháttar brot til lögreglu.

Við mat á háttseminni telur stefndi að leggja verði til grundvallar að við upphaf rannsóknar hafi málið litið þannig út frá sjónarhóli eftirlitsaðila og rannsakenda að fyrir hafi legið rökstuddur grunur um að starfsemin væri andstæð ákvæðum laga um gjaldeyrismál og reglum settum samkvæmt þeim. Af þessu tilefni er rétt að benda á dóm héraðsdóms, sem Hæstiréttur staðfesti hinn 8. nóvember 2018, þar sem segir að þar sem embætti saksóknara teldi ekki efni til að vísa kæru Seðlabankans frá á grundvelli 1. málslíðar 4. mgr. 52. gr. laga nr. 88/2008 um meðferð sakamála þá megi af því ráða að það væri ekki mat sérstaks saksóknara að efnisatriði kærunnar væru á engum rökum reist.

Við fyrrnefnt mat er jafnframt almennt talið að líta beri til þess hvort til grundvallar öllum aðgerðum lögreglu og þá Seðlabankans í þessu tilfalli, hafi legið fyrir úrskurðir dóms að því leyti sem lög áskilja.

### 5.5. Um meint bótaskyld atvik

Í stefnu er einkum byggt á þremur atvikum, sem stefnandi telur fela í sér bótaskylda háttsemi: 1) húsleitar- og haldlagningaráðgerðir, 2) brot gegn þagnarskyldu og 3) álagning stjórnvaldssektar „þrátt fyrir fyrirliggjandi vitneskju um að reglur stefnda um gjaldeyrismál væru ekki fullnægjandi grundvöllur stjórnvaldsekt.“

Rétt er að geta þess að í umfjöllun um vaxtakröfu í stefnu er því haldið fram að bótaskyld háttsemi stefnda hafi staðið „samfellt frá því að stefndi réðst í húsleit ... hinn 27. mars 2012 og þar til stefndi tók stjórnvaldsákvörðun um sekt ... hinn 1. september 2016.“ Að mati stefnda getur þessi almenna staðhæfing ekki talist sérstök málsástæða og henni er auk þess mótmælt sem rangri. Til að mynda liggur fyrir að stefndi hafðist ekkert að í málum stefnanda um hartnær tveggja ára skeið, þ.e. á meðan málið var til rannsóknar hjá embætti sérstaks saksóknara. Ekki er til að dreifa neinni bótareglu eða viðurkenndum sjónarmiðum um viðvarandi eða samfellda bótaskylda háttsemi eins og stefnandi byggir á.

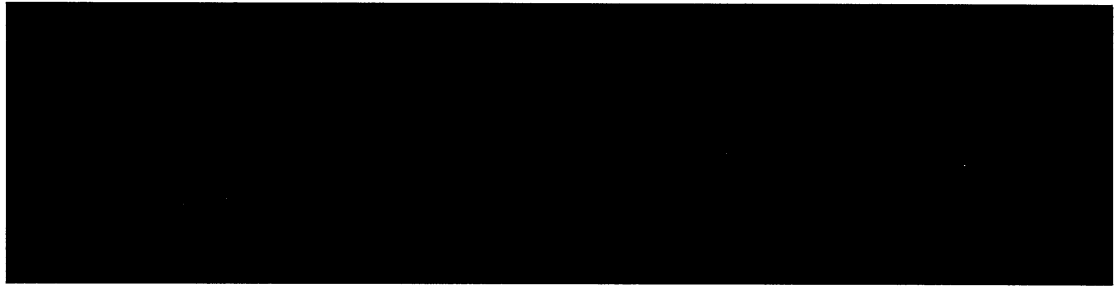
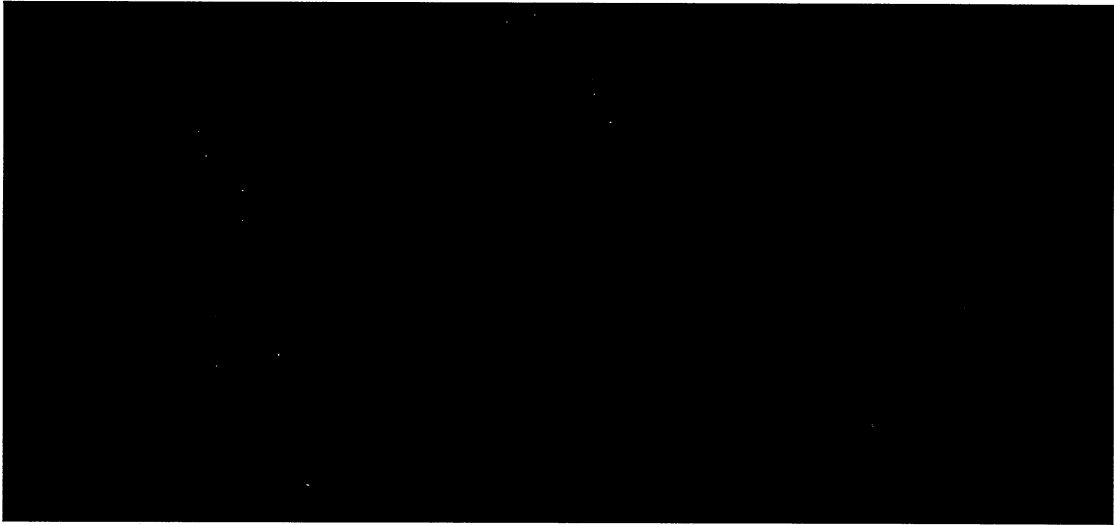
Þá er einnig mótmælt öllum ráðagerðum í stefnu um að stefndi hafi gegn betri vitund staðið fyrir rannsóknaraðgerðum gegn stefnanda og beitt hann viðurlögum til að ná fram fælingaráhrifum. Stefndi telur markmið sín hafa verið í samræmi við ákvæði laga og reglna um gjaldeyrismál og að honum hafi verið rétt og skylt að rannsaka þau mál sem um ræðir.

Í vörnum sínum fjallar stefndi nú einkum um áðurnefnd atriði sem tiltekin eru í málsástæðnakafla stefnu með tilliti til þess hvort skilyrði laga um bótaskyldu.

#### 5.5.1 Húsleit og haldlagning

Byggt er á því í stefnu að stefndi hafi lagt fyrir héraðsdóm Reykjavíkur kröfur um heimild til húsleitar og haldlagningar sem ekki hafi verið skilyrði fyrir að lögum „með röngum útreikningum og staðhæfingum um að rökstuddur grunur væri um stórfelld refsiverð brot“ svo sem segir í stefnu.

Þeir úrskurðir héraðsdóms sem um ræðir voru kveðnir upp í mars 2012. Kröfur stefnda byggðu á 15. gr. e. laga um gjaldeyrismál þar sem kveðið var á um 4. mgr. að í tengslum við rannsókn mála gæti stefndi gert sérstakar athuganir og lagt hald á gögn í samræmi við ákvæði laga um meðferð sakamála enda væru „ríkar ástæður til að ætla að einstaklingar eða lögaðilar“ hefðu brotið gegn lögnum eða reglum sem settar væru á grundvelli þeirra, og ástæða væri til að ætla að athuganir næðu að öðrum kosti ekki tilætluðum árangri.



Rannsókn á haldlögðum gögnum og öðrum gögnum sem aflað var leiddi til kæru, dags. 10. apríl 2013, þar sem stefndi vísaði meintum brotum stefnanda og tengdra félaga á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, og reglum settum á grundvelli þeirra, til embættis sérstaks saksóknara í samræmi við lögbundna skyldu sína. Kæruefni lutu að verulegum fjárhæðum og töldust þannig meiri háttar að mati stefnda í skilningi 2. málsl. 2. mgr. 16. gr. b laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál. Samkvæmt því ákvæði bar að vísa slíkum brotum til lögreglu.

Stefndi telur að í kröfum hans um húsleitir og haldlagningu gagna hafi ekki falist bótaskyld háttsemi. Lagaheimild var fyrir kröfunni og markmiðin með henni voru í samræmi við þær skyldur sem hvíldu á stefnda samkvæmt gjaldeyrislögunum. Tílefnið var útskýrt í kröfunni og gögn lögð fram þar um.

Að mati stefnda bendir heldur ekkert til þess að dómstólar hafi fallist á kröfurnar vegna meintra blekkinga eða vísvitandi rangra upplýsinga, né að stefndi hafi farið með heimildir sínar á saknæman hátt. Rannsóknaraðgerðir eftirlitsaðila, sem byggja á lagaheimildum og eru innan þeirra valdsviðs, teljast almennt ekki ólögmaetar og saknæmar þótt þær leiði ekki af sér refsingar eða önnur viðurlög. Hér verður einnig að byggja á því að með lögum var stefnda veitt umtalsvert sjálfstæði og svigrúm um hvaða mál væru tekin til rannsókna.

Samhengisins vegna má geta þess að hinn 25. febrúar 2011 hafði efnahags- og viðskiptaráðuneytið ritað bréf þar sem lýst var þeirri skoðun að um gjaldar refsheimildir væri að ræða í bráðabirgðaákvæði gjaldeyrislaga (sjá dskj. nr. 47). Þótt ekki hafi orðið af ákæru vegna áðurnefndra ástæðna getur það ekki eitt og sér leitt til þess að beiðni til dómstóls um að heimila rannsóknaraðgerð teljist ólögumæt og saknæm háttsemi.

Að síðustu er þess að gæta að um lögumæti áðurnefndra aðgerða hefur verið fjallað fyrir dómstólum. Má þar benda á dóm Hæstaréttar í máli nr. 356/2012 þar sem fjallað var um kröfu stefnanda um að rannsóknaraðgerðir „sem fólust í húsleit og haldlagningu ... hafi verið ólögumætar“, en auk þess var krafist eyðingar og skila á gögnum sem haldlögð voru. Í dómi Hæstaréttar segir beinlínis að kröfur stefnda um húsleit og haldlagningu hafi verið í samræmi við ákvæði 4. mgr. 15. gr. e. í gjaldeyrislögum en ágreiningi um lögumæti aðgerðanna var þó vísað frá héraðsdómi. Í héraðsdómi var í forsendum vikið að gagnrýni á meðferð stefnda á útreikningum um verð á karfa, sem kröfurnar höfðu meðal annars byggt á. Tók héraðsdómari undir gagnrýni stefnanda um þetta en bætti því þó við að ekki væri unnt að „útiloka að þær upplýsingar sem aflað hefur verið síðan þá geti rennt stoðum undir grunsemdir um brot ...“. Þá vísaði dómari til þess að fleira hefði legið til grundvallar kröfunni og féllst ekki á að rannsóknin væri ólögumæt þegar þarna var komið. Þess má og geta að í kæru stefnda til embættis sérstaks saksóknara var ekki byggt á umræddum útreikningum á verði á karfa yfir þriggja mánaða tímabil, enda lágu þá fyrir frekari gögn (m.a. þau sem aflað hafði verið í húsleit), auk þess sem annarri aðferð var beitt.

Lögumæti einstakra þátta rannsóknarinnar var borið undir dómstóla í málum nr. 659/2012, nr. 110/2013 og nr. 206/2013. Segja má að athugasemdir og kröfur stefnanda hafi þar ekki hlotið hljómgrunn. Í þessum dómum er meðal annars rakið að rannsóknaraðili verði að hafa svigrúm á fyrstu stigum máls til rannsókna, þ.m.t. gagnaöflunar.

\*\*\*

Stefndi telur ekki að sýnt hafi verið fram á að kröfur um húsleit og haldlagningu hafi falið í sér saknæma háttsemi í skilningi skaðabótaréttar. Þá hefur ekki verið gerð grein fyrir því tjóni sem af þessari aðgerð leiddi sérstaklega og í öllu falli væru þær kröfur fyrndar líkt og vikið er að síðar í þessari greinargerð.

### 5.5.2 Meint brot gegn þagnarskyldu

Í stefnu er byggt á því að stefndi beri bótaábyrgð þar sem hann hafi brotið gegn þagnarskyldu með dreifingu upplýsinga um húsleit hjá stefnanda til fjölmiðla og almennings hér á landi og til „tengiliða um víða veröld.“ Þá vísar stefnandi til grunsemda um að starfsmenn stefnda hafi lekið upplýsingum um fyrirhugaða húsleit til fréttamanna. Stefnandi rekur þessu til stuðnings að ekki hafi verið lagaheimild til að birta fréttatilkynningar um rannsóknir stefnda og því hafi það verið óheimilt.

Tjáningarfrelsi er tryggt í 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, þar undir falla einnig tengd réttindi, svo sem réttur almennings til viðtöku upplýsinga. Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið hið opinbera hafa ákveðið svigrúm til þess að tjá sig um eða upplýsa almenning um rannsóknaraðgerðir, án sérstakrar lagaheimildar. Hins vegar verður að gæta þess að réttindi sakbornings séu virt, þar á meðal rétturinn til réttlátrar málsmeðferðar fyrir dómi, sem bæði er tryggður 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu og 70 gr. stjórnarskrár, en þar undir fellur m.a. rétturinn til þess að vera talinn saklaus uns sekt hefur verið sönnuð.

Í dómaframkvæmd mannréttindadómstólsins hafa mótast ákveðin viðmið við mat á því hvort upplýsingagjöf hins opinbera um rannsókn sakamála brjóti gegn ákvæðum 6. gr. mannréttindasáttmálans um réttláta málsmeðferð. Líta verður til samhengis umfjöllunarinnar hverju sinni, hvenær og af hvaða tilefni upplýsingar eru opinberaðar, ásamt því sem orðalag þeirra skiptir máli. Sem dæmi skiptir máli hvort fullyrt sé að aðili sé *sekur* um lögbrot eða hvort eingöngu sé lýst *gruni* um slíkt, sjá dóm MDE frá 10. október 2000 í máli Daktaras gegn Litháen, 41. mgr. Þá skiptir máli hver aðilinn er, s.s. hvort hann sé opinber persóna, og hvort málið sem um ræðir varði almenning eða almannahagsmuni, sjá dóm MDE frá 26. mars 2002 í máli Butkevicius gegn Litháen, 50. mgr.

Héraðsdómur Reykjavíkur hefur lagt fyrirnefnd viðmið mannréttindadómstóls Evrópu til grundvallar en í dómi frá 2. október 2018 í máli nr. E-2177/2017 (Aserta) komst hann að þeirri niðurstöðu að blaðamannafundur efnahagsbrotadeildar ríkislögreglustjóra, vegna rannsóknaraðgerða í gjaldeyrisviðskiptamáli, og þau ummæli sem þar voru höfð frammi væru innan þeirra marka sem lögð hefðu verið til grundvallar í dómaframkvæmd MDE. Einkum var horft til þess af hvaða tilefni ummælin voru sett fram sem og þeirrar varfærni sem gætt var í orðalagi.

Í fréttatilkynningunni frá 27. mars 2012 (fylgiskjal með dskj. nr. 13) er greint frá því í stuttu máli, sem fjölmiðlar höfðu þá þegar greint frá um morguninn, að húsleit hafi verið gerð vegna gruns um brot gegn lögum um gjaldeyrismál.

Í gögnum sem lögð voru fram við þingfestingu er að finna útprentun af vef RÚV og mbl.is (dskj. nr. 11) um húsleit hjá stefnanda og endursögn umfjöllunar Kastljóss þar um. Þá er upptaka af Kastljóspætti frá 27. mars 2012 meðal málgagna en ekkert er reifað í stefnunni hvað það er í þættinum sem varðar bótaskyldu stefnda. Sama gildir um dómskjal nr. 35 sem er afrit af viðtalsgrein Morgunblaðsins við Má Guðmundsson fyrrum seðlabankastjóra.

Í þessum gögnum er að mati stefnda ekki farið yfir þau mörk sem gætu varðað bótaskyldu. Engu er slegið föstu um sekt stefnanda eða greint í neinu frá því í hverju meint brot voru talin felast. Ekki var minnst á neina einstaklinga. Það er ekki saknæmt brot að greina með þessum hætti frá staðreyndum, þ.e. að húsleitin var framkvæmd vegna grunsemda um brot gegn gjaldeyrislögum. Stefnandi útskýrir ekki í stefnunni hvað það er nákvæmlega í viðtölum eða sjónvarpsþáttum sem gæti hafa brotið gegn lögum um reglu eða þagnarskyldu.

Hvað varðar þagnarskyldubrot er í 18. gr. laga um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins nr. 70/1996, 15. gr. gjaldeyrislaga og 35. gr. laga um Seðlabanka Íslands nr. 36/2001 kveðið á um þagnarskyldu starfsmanna. Í öllum tilvikum fer hins vegar eftir lögum eða eðli máls hvort það skuli leynt fara, þagnarskyldan er ekki alger. Þær rannsóknaraðgerðir sem hér um ræðir vörðuðu ríka almannahagsmuni og því verður að teljast eðlilegt að upplýsa almenning um þær enda hefur stefndi svigrúm til þess að upplýsa um mikilvæga þætti í starfsemi sinni.

\*\*\*

Í stefnu er vikið að því að af bréfi umboðsmanns Alþingis til forsætisráðherra frá 4. mars 2019 (dskj. nr. 37) megi ráða að starfsmenn stefnda hafi upplýst starfsmann Ríkisútvarpsins um hina fyrirhuguðu húsleit. Telur stefnandi að umfjöllun í fréttapættinum Kastljósi sama kvöld og húsleitin fór fram beri þess glögg merki að hún hafi verið lengi í vinnslu. Þá bendir stefnandi á að fréttamenn frá Ríkisútvarpinu hafi verið mættir á leitarstaði samtímis starfsmönnum stefnda.

Eins og fram kemur í gögnum málsins virðist kveikjan að umfjöllun Kastljóss um mál stefnanda hafa verið upplýsingar sem fréttamaður fékk frá þriðja aðila. Fréttamaðurinn kom þessum upplýsingum meðal annars á framfæri við stefnda.

Ekki er tilgreint í stefnu hvað það er í áðurnefndum Kastljóspætti sem stefndi á að hafa veitt fréttamanninum upplýsingar um. Engin ummæli eru tilgreind né gögn eða upplýsingar sem eiga að hafa stafað frá stefnda. Fjölmíðlar fluttu fréttir um húsleitina enda var hún á vitorði fjölda manna.

Það liggur þannig fyrir að starfsmaður stefnda og fréttamaður Ríkisútvarpsins áttu í samskiptum áður en að umrædd húsleit fór fram. Rannsókn stefnda sjálfs hefur ekki leitt í ljós annað en að gögn bárust frá fréttamanninum og hann upplýsti einnig stefnda fyrirfram um þá umfjöllun sem fyrirhuguð var. Stefndi telur að ekki hafi verið sýnt fram á að um bótaskylda háttsemi hafi verið að ræða af hálfu stefnda.

Til að upplýsa þennan þátt málsins frekar leggur stefndi fram bréf sitt til forsætisráðherra, dags. hinn 18. ágúst 2019 þar sem greint er frá ítarlegri rannsókn um meinta upplýsingagjöf til fjölmiðla um málefni stefnanda en áður hafði farið fram (dskj. nr. 58). Þar segir meðal annars að upplýsingar úr tölvupósthólfi starfsmanns stefnda daginn fyrir húsleitina hjá stefnanda staðfesti að fréttamaður Ríkisútvarpsins hafi verið kominn með upplýsingar um húsleitina áður en hún fór fram. Ekki kom fram í þeim samskiptum hvernig þær upplýsingar voru tilkomnar. Þá leggur stefndi fram svarbréf forsætisráðuneytisins frá 11. september 2019 þar sem fram kemur að ráðuneytið hafi ákveðið „án þess þó að í því felist nokkur efnisleg afstaða“ að upplýsa embætti lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu um niðurstöðu rannsóknarinnar (dskj. nr. 59). Telur stefndi sig þannig hafa gert sitt ítrasta til að bregðast við þessum þætti málsins.

### 5.5.3 Stjórnvaldssekt

Stefnandi byggir á því að með því að leggja stjórnvaldssekt á hinn 1. september 2016 „þrátt fyrir að stefndi hefði áður orðið afturreka með öll helstu kæruefni á hendur stefnda“ hafi stefndi gerst sekur um bótaskylda háttsemi. Þá er nefnt í stefnu að sú stjórnvaldssekt hafi verið lögð á þrátt fyrir fyrirliggjandi vitneskju um að „reglur stefnda um gjaldeyrismál væru ekki fullnægjandi grundvöllur stjórnvaldssekta“.

Meginmálsástæða stefnanda er sú að stefndi hafi mátt vita um vafasaman lagagrundvöll aðgerða sinna gagnvart stefnanda. Þetta megi ráða af álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9730/2018 frá 22. janúar 2019 svo og viðtölum við fyrrverandi ríkissaksóknara og fyrrverandi starfsmann stefnda í fjölmiðlum. Þá hafi stefndi leynt ákvörðunum ríkissaksóknara svo sem nánar er lýst í stefnu og vikið verður að hér á eftir.



Stefndi telur ekki að umrædd ákvörðun, hvorki málsmeðferð né efnisleg niðurstaða, hafi falið í sér saknæma háttsemi. Þá er að mati stefnda ljóst að með dómi Hæstaréttar, er féll hinn 8. nóvember 2018 hafi verið tekin ákvörðun um greiðslu bóta til handa stefnanda vegna þess kostnaðar er hann varð fyrir við að að gæta réttar síns og fá þá ákvörðun ógilta.

Í ákvörðun um stjórnvaldssekt, sem er að finna á dskj. nr. 23, er að finna röksemdir stefnda fyrir því að leggja áðurnefnda sekt á. Sakarefnið fólst í því að stefnandi var ekki talinn hafa skilað 34 innborgunum í erlendum myntum á tímabilinu frá 31. október 2009 til 31. mars 2012. Heildarfjárhæð nam jafnvirði um 490 milljóna íslenskra króna. Sektin var þannig *ekki* byggð á háttsemi sem átti sér stað á þeim tíma er reglur Seðlabankans um gjaldeyrismál nr. 1130/2008, sem skorti formlegt samþykki ráðherra, voru í gildi. Einnig féll hluti meintra brota innan þess tímabils eftir að lög nr. 127/2011 tóku gildi.

Í umfjöllun um andmæli stefnanda í ákvörðuninni er þannig gerð grein fyrir lagagrundvellingnum að frá 28. nóvember 2008 hafi samkvæmt lögum hvílt skilaskylda á innlendum aðilum. Er síðan vísað til þeirra reglna sem áður greinir, einkum 12. gr. reglna nr. 880/2009, 12. gr. reglna 370/2010 sem leystu þær af hólmi og svo 13. gr. 1. í lögum 87/1992 eftir að þeim var breytt með lögum nr. 127/2011.



Úr þessum andmælum leysti stefndi með því að vísa til viðeigandi lagaákvæða og með því rökstyðja að ekki gæti verið um að ræða endurfjárfestingu líkt og stefnandi hélt fram í skilningi undantekningarheimilda frá skilaskyldu í reglum um gjaldeyrismál eða laga þar um. Fjármunirnir gætu ekki fallið undir að vera endurfjárfesting þeirra sem hefðu átt verðbréf, hlutdeildarskírteini, peningamarkaðsskjöl eða framseljanlega fjármálagerninga svo sem undanþágu-ákvæðin áskilja.

Í ákvörðun stefnda segir að hagnaður af síðastnefndum samningum verið greiddur inn á bankareikninga stefnanda og hafi hann ekki getað látið hjá líða að skila þeim í samræmi við skilaskyldu sökum þess að hann hafi áður tapað á sambærilegum samningi eða kynni að gera það í framtíðinni. Ekkert virðist hafa verið lagt fram um að umræddar innstæður hafi verið veðsettar viðsemjandanum á þessum tíma.

Stefndi taldi einnig að ekki gæti skipt máli þótt stefnandi hafi á einhverjum tíma greitt erlendan gjaldeyri til landsins sem ekki hefði verið háður skilaskyldu. Lög og reglur um gjaldeyrismál veittu enga undanþágu frá því að skila hverri innborgun eða greiðslu, án tillits til annarra sem ekki þyrfti að skila, eða væru til komnar vegna viðskipta fyrir setningu gjaldeyrishafta. Þá bentu gögn málsins ekki til þess að heildarskil stefnanda á greiðslum sem bærust á erlenda bankareikninga hans hafi verið meiri en skylt var svo sem byggt er á í stefnu.

Á blaðsíðu 15 í stjórnvaldsákvörðun stefnda er að finna yfirlit um allar greiðslur sem stefndi taldi falla undir skilaskylduna og vanrækslu á henni. Var þar sem fyrr segir um að ræða fjárhæðir sem námu jafnvirði um 490 milljóna íslenskra króna. Verður ekki séð að deilt sé um staðreyndir sem lágu til grundvallar ákvörðuninni þótt að sönnu hafi verið settar fram varnir sem lutu að túlkun viðkomandi laga og reglna.

\*\*\*

Þess ber að geta að í málinu bar stefnandi því við að seðlabankastjóri og starfsmenn hans hafi verið vanhæfir til að fara með meðferð málsins vegna fyrri yfirlýsinga. Einnig var á því byggt að stefndi hefði verið búinn að fella málið niður með því að stefnandi fékk upplýsingar frá stefnda (á meðan málið var til rannsóknar hjá embætti sérstaks saksóknara) um að málið hefði verið skráð: „lokið – vísað til lögreglu“. Af þessu tilefni aflaði stefndi óháðra lögfræðialita, en þar var komist að þeirri niðurstöðu að hvorki væri um vanhæfi að ræða vegna málsins, né að áður nefnd skráning í málaskrárkerfi bankans og samskipti því tengdu gæti talist til marks um endanlega niðurfellingu máls, sjá m.a. dskj. nr. 55.

Andmæli stefnanda, sem að framan eru rakin, eru meðal málsástæðna hans í máli sem höfðað var til ógildingar á sektarákvörðuninni. Í niðurstöðu héraðsdóms, sem staðfest var í Hæstarétti, er vikið að því að endursendingu máls stefnanda, frá embætti sérstaks saksóknara hinn 28. ágúst 2013. Segir þar að stefndi hafi mátt ráða af bréfi embættisins að það væri „ekki mat saksóknara að efnisatriði kærunnar væru á engum rökum reist“ og beinlínis tekið þar fram að sú háttsemi stefnanda sem kæran varðaði „gæti varðað stjórnsluviðurlögum“.

Stefndi tók ekki formlega stjórnvaldsákvörðun um að fella niður mál stefnanda og var honum aldrei tilkynnt um slíka ákvörðun. Hins vegar vísaði héraðsdómur, sem Hæstiréttur staðfesti, til bréfasamskipta sem átt höfðu sér stað milli stefnda og stefnanda áður en stjórnvaldsákvörðunin hinn 1. september 2016 var tekin og samkvæmt mati og túlkun dómsins á þeim samskiptum og þá eigi síðar en með bréfi dags. 24. apríl 2015 hefði stefnandi mátt binda réttmætar væntingar við að legið hafi fyrir afstaða stefnda um niðurfellingu máls félagsins sem verði þannig jafnað við bindandi stjórnvaldsákvörðun um þetta atriði.

Hvorki er því í dómi héraðsdóms né Hæstaréttar tekin nein afstaða til efnislegra forsendna ákvörðunar stefnda að öðru leyti, þ.e. hvernig túlka hafi átt lög og reglur um gjaldeyrismál með tilliti til þeirra mótbára sem hafðar voru uppi við meðferð sektarmálsins.

Stefndi mótmælir því að stjórnvaldssektin hafi verið lögð á stefnanda með ólögsmætum og saknæmum hætti. Sú forsenda sem dómstólar byggðu ógildingu sína er ekki atriði sem fellur undir hugtakið ólögsmæt og saknæm háttsemi.

## 5.6. Önnur atriði

### 5.6.1. Afstaða Ríkissaksóknara o.fl.

Í stefnu er það nefnt að afstaða ríkissaksóknara frá 20. maí 2014 hafi sérstaka þýðingu við mat á huglægri afstöðu stefnda. Telur stefnandi að rannsókn og málsmeðferð hafi verið „drifin áfram af ólögsmætum og ómálefnalegum sjónarmiðum og honum [stefnda] verið ákvörðuð stjórnvaldssekt gegn betri vitund ...“.

Stefnandi leggur í málinu fram sex ákvörðunarbréf ríkissaksóknara en ákvarðanirnar voru sjö frá 20. maí 2014 og leggur stefndi fram hið *sjöunda* sem tekur á fleiri þáttum. Í lok ákvörðunarbréfs embættis ríkissaksóknara frá 20. maí 2014 í síðastgreindu máli (dskj. nr. 50) er eins og í hinum sex vikið að réttarheimildagildi reglna stefnda í ljósi krafna sem gerðar eru til refsheimilda og segir: *Það er niðurstaða ríkissaksóknara af þessu, að engin nothæf refsheimild hafi verið til staðar vegna meintra brota gegn reglum Seðlabankans um gjaldeyrismál á þeim tíma sem þau voru framin samkvæmt kærunni, leiðir það til þess að staðfesta verður ákvörðun sérstaks saksóknara.* Háttsemin sem til umfjöllunar var í framangreindum afstöðum átti sér stað í tíð reglna nr. 1130/2008, en líkt og áður hefur komið fram lá ekki fyrir formlegt samþykki ráðherra við setningu þeirra. Þessar reglur voru ekki nýttar sem stoð fyrir frekari meðferð málsins gagnvart stefnanda né öðrum.

Í málunum sex, sem stefnandi leggur fram í málinu og í máli nr. 90-2013-89 (dskj. nr. 50) hafði ríkissaksóknari staðfest ákvörðun sérstaks saksóknara um að hætta rannsókn vegna háttsemi sem átti sér stað í gildistíð reglna 1082/2008 og 1130/2008, svo sem að framan er lýst.

Munurinn er þó sá að í dskj. nr. 50 er einnig vikið að ætluðu broti sem átti sér stað í gildistíð reglna stefnda nr. 880/2009. Ríkissaksóknari tilgreindi þar þau rök fyrir niðurstöðu sinni að í því tilviki væri um að ræða meint brot erlendra aðila og á erlendri grundu. Því yrði þeim ekki refsað fyrir umrædd brot í samræmi við regluna í 2. tl. 1. mgr. 5. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Ríkissaksóknari tilgreindi þannig ekki þá ástæðu að umræddar reglur (880/2009) væru haldnar annmörkum.

Ákærvaldið hafði því á þessu stigi ekki fellt niður mál eða hætt rannsókn mála sem stefndi kærði vegna meintra brota gegn reglum nr. 880/2009 eða reglum nr. 370/2010, um gjaldeyrismál, á þeim grundvelli að reglurnar væru ekki gildar sem refsheimild.

Í samhengi við sektarákvörðun stefnda verður sem fyrr segir að líta til þess að sérstakur saksóknari endursendi meint brot í starfsemi stefnanda til meðferðar og ákvörðunar tvívegis og síðara skiptið hinn 4. september 2015 þar sem persónulegri refsíabýrgð var ekki fyrir að fara og með vísan til þess að formleg staðfesting ráðherra var ekki til staðar við birtingu reglna nr. 1130/2008. Tekið er fram í bréfi sérstaks saksóknara (dskj. nr. 18) að háttsemin sé endursend stefnda „til meðferðar og ákvörðunar“ og sérstaklega tekið fram að á því stigi gæti staðið eftir „heimild SÍ til að leggja á stjórnvaldssektir vegna slíkra brota, að öðrum skilyrðum uppfylltum“.

Eins og greinir í stefnu voru meint brot forstjóra stefnanda kærð til embættis sérstaks saksóknara sem endursendi stefnda málið hinn 27. júní 2014 til meðferðar og ákvörðunar á grundvelli 6. mgr. 16. gr. b. laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál. Í endursendingabréfinu kom fram að ástæða endursendingarinnar væri sú að stærstur hluti ætlaðra brota varðaði brot á reglum nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál, og ekki yrði byggt á þeim sem refsheimild vegna formgalla við útgáfu þeirra. Þá var tekið fram að önnur ætluð brot í málinu hefðu átt sér stað í gildistíð reglna um gjaldeyrismál sem ekki hefðu reynst háðar sömu annmörkum og reglur nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál.

Þá segir í endursendingarbréfinu „...er það afstaða embættisins að hvorugt þessara ætluðu brota verði talin meiri háttar í skilningi 2. mgr. 16. gr. b. laga nr. 87/1992. Ljóst er að ætluð brot gætu jafnframt varðað stjórnsluviðurlögum samkvæmt lögum og reglum um gjaldeyrismál.“ Af þeim sökum taldi embættið þar með rétt að endursenda málið hvað varðaði þessi ætluðu brot sem eftir stóðu til stefnda til meðferðar og ákvörðunar.

Þá verður að líta til þess að fyrir framangreinda endursendingu málsins staðfesti ríkissaksóknari með afstöðu sinni, dags. 31. ágúst 2014 (dskj. nr. 52) þá framkvæmd embættis sérstaks saksóknara að endursenda stefnda mál til meðferðar og ákvörðunar gegn öðrum reglum en reglum nr. 1130/2008 þegar ekki liggur fyrir mat stefnda á því hvort háttsemi telst meiri háttar vegna annmarka við setningu reglna nr. 1130/2008. Þá kemur fram í framangreindri afstöðu að ef stefndi 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 áður nefndum sjö afgreiðslum hans frá 20. maí 2014, sem vörðuðu reglur 1130/2008, um refsigrundvöll allra reglna um gjaldeyrismál sem settar voru á grundvelli bráðabirgðaákvæðis I í lögum um gjaldeyrismál.

Ef þessi umfjöllun ákærvaldsins er skoðuð í samhengi er ekki hægt að álykta annað en að starfsmenn stefnda hafi verið í góðri trú með að hefja meðferð stjórnvaldssektarmálsins gagnvart stefnanda í samræmi við það sem fyrir lá.

#### 5.6.2. Lögræðiálit og afstaða ráðuneyta

Í tengslum við meint saknæmi og ólögsmæti við að halda til streitu máli vegna stjórnvaldssekta skal einnig nefnt að stefndi aflaði sér óháðra álita sérfræðinga á sviði réttarheimilda og beitingar stjórnsýsluviðurlaga bæði áður en þessi álitamál komu upp í tengslum við mál stefnanda (sjá hér dskj. nr. 46 álit Kristínar Benediktsdóttur, 21. júní 2010), og eftir að mál sem vörðuðu rekstur stefnanda voru endursent í seinna skiptið (álit Gizurar Bergsteinssonar, dags. 26. febrúar 2016, dskj. nr. 55). Í báðum tilvikum var komist að þeirri niðurstöðu að um gildar heimildir til að leggja á stjórnsýslusektir væri að ræða.

Þá leitaði stefndi leiðsagnar Fjármála- og efnahagsráðuneytisins hinn 17. nóvember 2015 og fékk svar hinn 9. desember 2015 (dskj. nr. 53) þar sem það ráðuneyti lýsti sig sammála mati þáverandi efnahags- og viðskiptaráðuneytis um gildi og þýðingu bráðabirgðaákvæðis I við gjaldeyrislögin og þeirra reglna sem stefndi hafði sett á grundvelli þeirra. Síðarnefnda ráðuneytið hafði sem fyrr segir rökstutt ítarlega í svarbréfi til umboðsmanns Alþingis hinn 25. febrúar 2011 að rétt skýring á 5. mgr. bráðabirgðaákvæðisins, þ.e. í samræmi við 1. mgr. þess, fæli í sér nægjanlega afmörkun á umfangi og „meginafmörkun“ þeirra fjármagnshreyfinga sem heimilt væri að takmarka (dskj. nr. 47).

Það verður því ekki annað séð en að stefndi hafi aflað sér upplýsinga og ráðgjafar við mat á þeim valkostum sem fyrir lágu. Hér má hafa hliðsjón af 20. gr. laga nr. 115/2011 um stjórnarráð Íslands þar sem sú krafa er gerð til ráðherra og starfsmanna ráðuneyta að ævinlega sé leitað álits og það veitt í samræmi við „staðreyndir og faglegt mat á valkostum“. Af þessum sökum verður að mótmæla því að áður nefnd ummæli í bréfi ríkissaksóknara hafi afgerandi þýðingu við mat á aðgerðum stefnda eða að álykta megi stefndi hafi talið sig vera að ákvarða í andstöðu við ákærvaldið.

Við þetta má bæta að almennt girða lög ekki fyrir að sjálfstæð stjórnvöld komist að ólíkri niðurstöðu og leiðir það ekki sjálfkrafa til saknæmis sbr. meðal annar dóm Hæstaréttar frá 19. október 2017 í máli nr. 684/2016. Mestu máli skiptir að ákvarðanir stefnda voru undirbúnar og framkvæmdar með tilliti til fyrirliggjandi staðreynda og þeirrar lagatúlkunar sem bæði stjórnvöld og sérfræðingar létu í té.

Stefndi telur að ógilding stjórnarsýsluákvörðunar hans 1. september 2016, með dómi Hæstaréttar í máli nr. 463/2017, feli ekki sjálfkrafa í sér að um bótaskylda háttsemi hafi verið að ræða. Ógildingin byggir á lögfræðilegu mati sem verður að teljast flókið og matskennt. Augljóst er af ákvörðun stefnda að tekin var afstaða til þessara mótmæla stefnanda og í henni er rökstutt hvers vegna ekki var fallist á mótbárana. Ekki er heldur hægt að segja að mat stefnda hafi verið á skjön við þau dómafordæmi sem fyrir lágu um þýðingu niðurfellingar mála.

Einnig má í þessu sambandi vísa til þess að stefndi hafði aflað sér álits frá óháðum lögfræðingum um mögulega fyrningu brota og einnig hvort bréfaskipti um stöðu mála stefnanda hefðu skapað réttmætar væntingar um að rannsókn og málsmeðferð væri lokið. Ekkert í þeim álitsgerðum gaf stefnda tilefni til að ætla að hér gæti verið um saknæmt brot að ræða af hálfu starfsmanna stefnda. Má þar til dæmis benda á eftirfarandi ummæli í álitsgerð Davíðs Þórs Björgvinssonar (dskj. nr. 56):

*Eins og framangreindar reglur í lögum um gjaldeyrismál nr. 87/1992 eru settar fram er ljóst að þær gera ráð fyrir að líta ber á upphaflega málsmeðferð í Seðlabanka Íslands, fyrir lögreglu (ákæranda) ef mál eru þangað kærð, og aftur í Seðlabankann, ef mál eru endursend, sem samfellda meðferð máls.“*

### 5.6.3. Ýmis ummæli í stefnu

Ekki verður séð að tilvísanir til álita og bréfa umboðsmanns Alþingis breyti réttarstöðunni að þessu leyti enda bar stefnda að meta réttmæti aðgerða sinna sjálfstætt og í ljósi þeirrar ráðgjafar sem leitað var. Dómstólar hafa að öðru leyti en áður greinir ekki lagt mat á lögumæti sektarákvörðunarinnar og forsendna hennar.

Rétt er að taka fram að stefndi afturkallaði sektarákvarðanir sínar er vörðuðu reglur um gjaldeyrismál eftir að hafa fengið frekari skýringar frá ríkissaksóknara hinn 19. febrúar 2019. Vegna umfjöllunar um álit umboðsmanns Alþingis má sérstaklega benda á að í bréfi hans frá 2. október 2015 virðist ekki tekin afdráttarlaus afstaða til gildis refsheimilda gjaldeyrislaga. Þá hafði umboðsmaður áður fjallað um stjórnvaldssekt vegna brots á 12. gr. reglna nr. 880/2009 um gjaldeyrismál og í það minnsta ekki talið að „stofnunina hafi skort heimild að lögum til að ákvarða stjórnvaldssekt“ eins og segir í álitum umboðsmanns í máli nr. 7301/2012 frá 27. desember 2013 (dskj. nr. 49).

Að síðustu má hér nefna að í stefnu er talin ástæða til að vísa til greinargerðar bankaráðs stefnda dags. hinn 21. febrúar 2019 (dskj.k nr. 38) í tilefni af bréfi forsætisráðuneytisins og auk þess sem vísað er til ummæla á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis. Af því tilefni leggur stefndi einnig fram bréf sitt til forsætisráðherra (dskj. nr. 57) þar sem hann rekur sjónarmið sín. Ekki verður séð að umfjöllun af þessum toga hafi þýðingu við mat á bótaskyldri háttsemi stefnda.

## 6. MISKABÆTUR

Í stefnu er gerð krafa um 10 milljónir króna í miskabætur til handa stefnanda. Sú krafa er byggð á 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 og vísað til sömu atvika og greinir í köflunum hér á undan henni til stuðnings. Stefndi krefst sýknu af þeirri kröfu.

### 6.1. Lögaðilar geta ekki byggt á 26. gr. skaðabótalaga

Ekki eru dæmi til um að lögaðilum hafi verið dæmdar miskabætur á þessum grunni, enda gildir ákvæðið eingöngu um þá aðstöðu að brotið sé gegn friði, æru eða persónu manns. Reglan gildir ekki um lögaðila enda ekki verið talið að þeir eigi ófjárhagslegra hagsmuna að gæta, en miskabætur eru til þess ætlaðar að bæta tjón af þeim toga. Ákvæði 264. gr. almennra hegningalaga, sem 26. gr. leysti af hólmi, var skýrð með sama hætti.

### 6.2. Sakarskilyrði enn strangari

Til viðbótar mótmælir stefndi því að skilyrði gætu verið til staðar að dæma miskabætur. Vísast til umfjöllunar um bótagrundvöll fyrir skaðabótakröfum stefnanda hér að framan. Við það bætist einnig að 26. gr. skaðabótalaga gerir enn meiri kröfur til hinnar bótaskyldu háttsemi en hin almenna skaðabótaregla, þ.e. að gáleysi þarf að vera verulegt.

## 7. FYRNING

Stefndi vísar til þess sem áður kemur fram, að hann geti ekki tekið aðra efnislega afstöðu til einstakra krafna stefnanda en að krefjast sýknu þar sem enga sundurliðun eða nánari greinargerð fyrir skaðabótakröfu stefnanda er að finna í málinu. Tekur umfjöllun stefnda um fyrningu mið af því að ekki er hægt að fjalla um einstakar kröfur sem mynda samtölu bótakröfu stefnanda þar sem ekki hefur verið gerð grein fyrir þeim.

Um fyrningu skaðabótakrafna er fjallað í 9. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu. Miðar upphafstími fyrningar við það tímamark þegar tjónþoli hafi nauðsynlegar „upplýsingar um tjónið og þann sem ábyrgð ber á því eða bar að afla sér slíkra upplýsinga“. Er skilyrði þetta nánar skýrt þannig í greinargerð að það vísi til þess tíma er tjónþoli gat leitað fullnustu á kröfu sinni.

Stefnandi heldur því fram í stefnu að upphafstími fyrningarfrests á kröfum hans samkvæmt lögum nr. 150/2007, um fyrningu kröfuréttinda, sé þann 1. september 2016 og sé það jafnframt stofndagur skaðabótakröfu hans. Miðar stefnandi þar við dagsetningu ákvörðunar stefnda um stjórnvaldssekt á hendur stefnanda, sjá dskj. nr. 23. Stefndi hafnar því að 1. september 2016 sé eða geti verið stofndagur fyrir aðrar bótakröfur stefnanda en þær sem rekja megi til ákvörðunar stefnda þann 1. september 2016.

Um stofndag kröfu um skaðbætur utan samninga vísar stefndi til dóma Hæstaréttar í málunum nr. 5 og 6/2019, en þar kemur fram að það sé „*meginregla að krafa um skaðabætur utan samninga stofnast þegar hin bótaskylda háttsemi á sér stað og miðast gjalddagi kröfunnar við sama tímamark.*“

\*\*\*

Á blaðsíðu 13 í stefnu flokkar stefnandi þá háttsemi sem hann telur að hafi leitt til skaðabótaskyldu stefna í þrennt.

Fyrst er tilgreint að stefndi hafi „*staðið fyrir tilefnislausum húisleitar- og haldlagningaráðgerðum og öðrum rannsóknaraðgerðum á hendur stefnanda.*“ Verði fallist á þessi sjónarmið stefnanda er ljóst að stofndagur bótakröfu af þessu tilefni hefur verið þegar hin ætlaða bótaskylda háttsemi átti sér stað, eða þann 27. mars 2012.



Í öðru lagi byggir stefnandi á því að stefndi hafi brotið gegn þagnarskyldu með dreifingu upplýsinga um húsleit hjá stefnanda til fjölmiðla hér á landi og tengiliða erlendis. Vísar stefnandi þar til og leggur fram fjölmiðlaumfjöllun frá 27. mars 2012, dskj. nr. 11 og 12, og fréttatilkynningar sem send var út á svokallaðri RSS veitu þann sama dag, sjá dskj. nr. 13. Stofndagur krafna og gjalddagi vegna ætlaðrar skaðabótaskyldrar háttsemi á þessum grundvelli er þegar hin skaðabótaskylda háttsemi átti sér stað, sem væri þá 27. mars 2012.

Eins og kemur fram í forsendum fyrrgreindra dóma Hæstaréttar getur tjón vegna skaðabótaskyldrar háttsemi komið fram eftir stofndag kröfunnar. Á það við í þeim undantekningartilvikum þegar ekki er unnt að staðreyna tjón fyrr en síðar. Upphaf fyrningarfrests samkvæmt 9. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu, miðast við þetta síðara tímamark, þ.e. þegar tjónið er komið fram, þ.e. þegar tjónþoli hafði nægilegar upplýsingar um tjón þannig honum var unnt að setja fram kröfu vegna þess.

Stefnandi hefur lýst kröfum sínum þannig að þær séu vegna lögfræði- og sérfræðikostnaðar, vegna innri kostnaðar og svo miskabætur. Fyrri tveir liðirnir eru útlagður kostnaður eins og stefnandi lýsið því. Allan slíkan útlagðan kostnað gat stefnandi gert bótakröfur vegna um leið og hann féll til. Miskabætur verða gjaldkræfar frá þeim tíma sem hin miskabótaskylda háttsemi átti sér stað, sem var þann 27. mars 2012 vegna ætlaðrar bótaskyldrar háttsemi á þeim degi. Vísar stefnandi hér m.a. til dóma Hæstaréttar í málunum nr. 200/2017 og 201/2017 og dóms Landsréttar í máli nr. 276/2018.

Stefnandi höfðaði mál þetta með birtingu stefnu þann 15. ágúst 2019. Eru kröfur sem stefnandi hafði fengið eða borið að afla sér upplýsinga um fyrir þann 15. ágúst 2015 því fyrndar þegar mál þetta var höfðað.

Stefndi byggir einnig á því að í síðasta lagi þann 24. apríl 2015 hafi stefnandi haft tilefni til að setja fram kröfur sínar um skaðabætur vegna ætlaðra bótaskyldrar háttsemi stefnda á þeim grundvelli sem áður er lýst. Hefur stefnandi sjálfur lýst því yfir fyrir dómi að á þeim degi hafi hann talið að mál vegna ætlaðra brota stefnanda á lögum um gjaldeyrisviðskipti hafi verið endanlega lokið og fengið þá afstöðu sína staðfesta með dómi Hæstaréttar í málinu nr. 463/2017. Er stefnandi höfðaði mál þetta voru kröfur hans um skaðabætur, sem rekja megi til aðgerða stefnda undir rekstri fyrrgreinds máls, fyrndar, sbr. m.a. dóm Hæstaréttar í málinu. nr. 496/2010.

Að síðustu krefst stefnandi bóta vegna tjóns sem hann telur að megi rekja til þess að stefndi lagði „á stefnanda stjórnvaldssekt þrátt fyrir fyrirbyggjandi vitneskju um að reglur stefnda um gjaldeyrismál væru ekki fullnægjandi grundvöllur stjórnvaldssektar“. Kröfur sem rekja má til hinnar ætluðu skaðabótaskyldu háttsemi stefnda, sem átti sér stað með ákvörðun þann 1. september 2016, eru ekki fyrndar, en þar sem í málinu er ekki að finna sundurgreiningu á kröfum stefnanda getur stefndi ekki tekið nánari afstöðu til þessa álitaefnis.

## 8. ÖNNUR ATRIÐI

Stefndi mótmælir sérstaklega sönnunargildi bókar um gjaldeyriseftirlitið sem stefnandi byggir talsverðan hluta málsatvika sinna á. Þar virðist byggt á viðtölum við ónafngreinda heimildamenn að verulegu leyti og miðað við kröfur réttarfars til sönnunargagna verður ekkert á slíku skjali byggt. Það sama á við um tilvísun stefnda til sjónvarpsþáttar Hringbrautar hinn 11. október 2017 en fram kemur í úrskurði Fjölmiðlanefndar frá 15. ágúst 2018 að á fjölmiðilinn var lögð 500.000 kr. sekt sökum þess að ekki var í þættinum gætt að reglum um óheimila kostun fréttatengds efnis, vernd einkalífs og hlutlægni og nákvæmni „í hinu fréttatengda efni“.

Sérstaklega er áskilinn réttur til að leggja fram frekari gögn og færa fram röksemdir og málsástæður undir rekstri málsins.

Um málskostnaðarkröfu er vísað til 129-131. gr. laga nr. 91/1991.

Reykjavík, 14. október 2019

fyrir hönd stefnda



Jóhannes Karl Sveinsson, lögmaður

Til Héraðsdóms Reykjavíkur

## GREINARGERÐ STEFNDA

í héraðsdómsmálinu nr. E- /2019

Porsteinn Már Baldvinsson

gegn

Seðlabanka Íslands

### 1. KRÖFUGERÐ OG MÁLFLUTNINGSUMBOÐ

Undirritaður lögmaður, Jóhannes Karl Sveinsson, Borgartúni 26, Reykjavík (jks@landslog.is), flytur mál þetta fyrir hönd stefnda.

Stefndi krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda í málinu og málskostnaðar að skaðlausu.

### 2. FRAMLAGNING

- Nr. 27 Greinargerð þessi
- Nr. 28 Álit Kristínar Benediktsdóttur, dags. 21. júní 2010
- Nr. 29 Bréf efnahags- og viðskiptaráðun. til UA, dags. 25. febrúar 2011.
- Nr. 30 Kæra ásamt rannsóknarskýrslu stefnda, dags. 13. febrúar 2013.
- Nr. 31 Niðurstaða umboðsmanns Alþingis í máli 7301/2012, 27. desember 2013.
- Nr. 32 Afstaða ríkissaksóknara, dags. 20. maí 2014 (sjöunda afstaða)
- Nr. 33 Lögfræðialit Gizurar Bergsteinssonar, dags. 19. júní 2014
- Nr. 34 Afstaða ríkissaksóknara, dags. 31. ágúst 2014
- Nr. 35 Bréf Fjármála- og efnahagsráðuneytis, dags. 9. desember 2015.
- Nr. 36 Lögfræðialit Garðar Gíslasonar, dags. 25. janúar 2016
- Nr. 37 Lögfræðialit Gizurar Bergsteinssonar, dags. 26. febrúar 2016
- Nr. 38 Lögfræðialit Davíðs Þórs Björgvinssonar, dags. 23. mars 2016
- Nr. 39 Svar stefnda við bréfi forsætisráðherra, dags. 12. apríl 2018

### 3. MÁLSATVIK

Í máli þessu krefst stefnandi skaðabóta að fjárhæð kr. 5.000.000 og miskabóta að fjárhæð kr. 1.500.000, en stefnandi byggir kröfur sínar á því að stefndi hafi við rannsóknaraðgerðir og stjórnvaldsákvarðanir í máli stefnanda bæði valdið honum fjárhagslegu tjóni og miska.

Aðila greinir í mörgum atriðum á um atvik og í stefnu blandast í mörgum tilvikum ýmsar röksemdir og málsástæður saman við lýsingu atvika. Stefndi telur því nauðsynlegt að lýsa málavöxtum sjálfstætt.

### 3.1. Tildrög málsins

Jafnframt voru gögnin talin gefa til kynna að óheimil gjaldeyrisviðskipti með erlendan gjaldeyri og íslenskar krónur hefðu átt sér stað þar sem áætlaður hagnaður aðila af muninum á álands- og afgangi var metinn [REDACTED]. Þá gáfu gögnin til kynna að óheimil lánveiting til erlends aðila hefði átt sér stað að fjárhæð [REDACTED].

Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. b. laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, ber stefnda að vísa málum til lögreglu ef brot teljast meiri háttar og á það m.a. við ef brot lýtur að verulegum fjárhæðum. [REDACTED]

### 3.2. Tilkoma fjármagnshafta

Fjármagnshöft og takmarkanir á fjármagnsflutningum voru innleidd hér á landi í kjölfar efnahagsáfalla haustið 2008. Tilgangurinn var að koma í veg fyrir stórfellt útstreymi fjármagns sem fyrirsjáanlega hefði dýpkað mjög þann efnahagsvanda sem við blasti.

Með ákvæði til bráðabirgða í lögum nr. 134/2008, sem breyttu lögum nr. 87/1992, fékk stefndi heimild til að setja reglur, sem takmörkuðu eða stöðvuðu tímabundið nánar tilgreinda flokka fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengdust til og frá landinu og sem skylduðu innlenda aðila til að skila til landsins öllum erlendum gjaldeyri sem þeir eignuðust. Í athugasemdum með frumvarpi um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, sem lagt var fram á Alþingi hinn 27. nóvember 2008 er nauðsyn svokallaðrar skilaskyldu lýst með eftirfarandi orðum:

Horfur eru á að vöru- og þjónustuviðskipti verði hagstæð á næstu missirum, bæði vegna aukinnar framleiðslugetu útflutningsfyrirtækja og vegna þess að einkaneysla mun dragast saman sem leiðir til minni innflutnings ... Höft á fjármagnshreyfingar hafa því aðeins gildi að erlendum gjaldeyrir sem aflað er vegna útflutnings skili sér til landsins. Án slíkra takmarkana munu útflutningsfyrirtæki hafa hag af því að selja gjaldeyri til fjárfesta á hærra gengi en fæst á innlendum gjaldeyrismarkaði. Að byggja upp gjaldeyrisforða sem hægt er að nýta til að greiða niður krónulán og verðbréf mun taka tíma. Því er lagt til að Seðlabankinn fái heimild til að setja reglur að fengnu samþykki viðskiptaráðherra um skilaskyldu erlends gjaldeyris sem innlendir aðilar eignast fyrir seldar vörur og þjónustu eða á annan hátt.

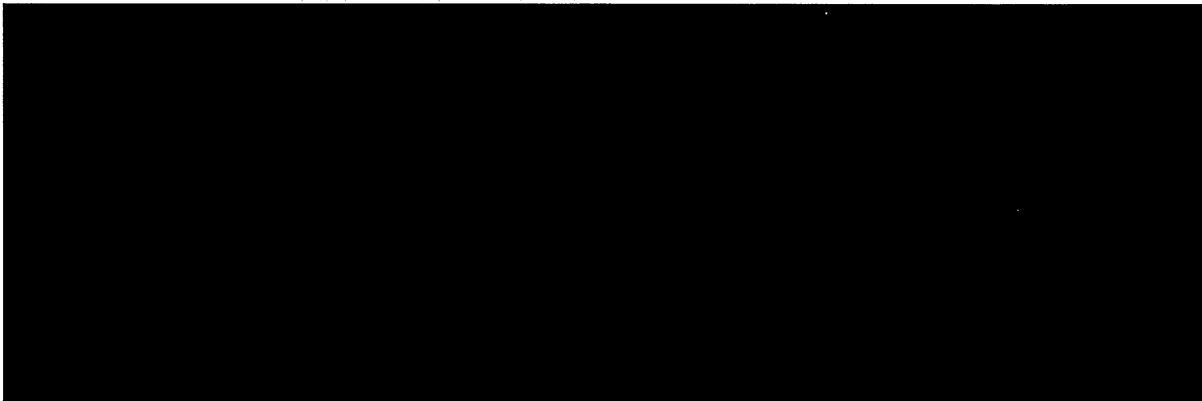
Fjármagnshöftin voru einn mikilvægasti þátturinn í björgun og endurreisn íslensks efnahagslífs. Þau voru óhjákvæmileg og sjá má af lögskýringargögnum að mikið kapp var lagt á að framfylgja stefnumiðum stjórnvalda af festu og jafnræði. Svo fór að fjármagnshöftin og síðar afnám þeirra heppnuðust einstaklega vel. Ekki síst má það þakka því hversu vel höftin héldu í öllum aðalatriðum. Þessar kringumstæður, og þau veigamiklu markmið sem unnið var að, skipta verulegu máli þegar lagt er mat á athafnir stjórnvalda frá sjónarhóli skaðabótaréttar.

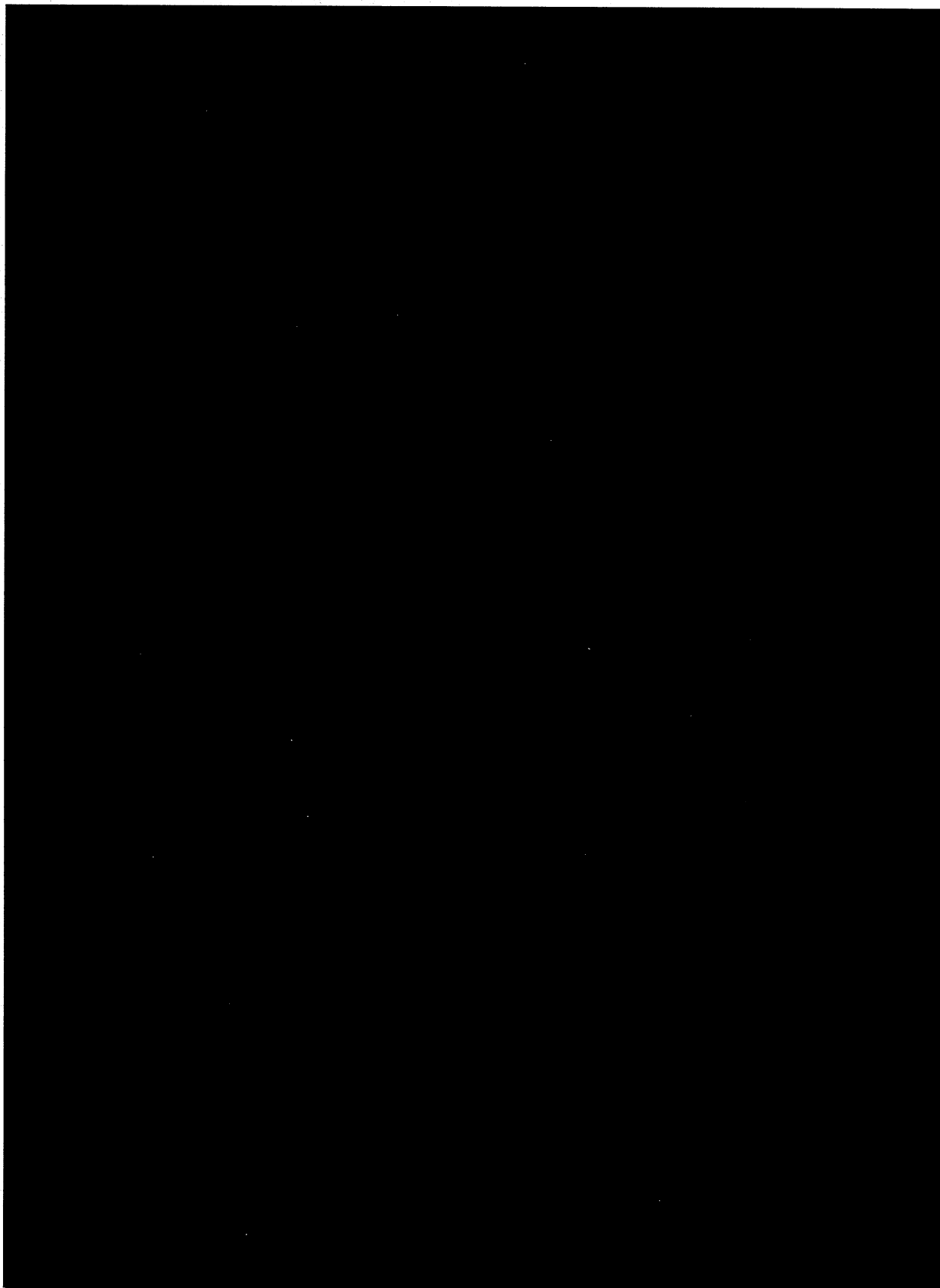
Reglur stefnda um gjaldeyrismál voru endurskoðaðar nokkrum sinnum og gefnar út að nýju, fyrst sem reglur 1082/2008, svo reglur nr. 1130/2008, síðan sem reglur nr. 880/2009 og loks sem reglur nr. 370/2010, um gjaldeyrismál. Með lögum 127/2011 voru gerðar breytingar á lögum um gjaldeyrismál, samhliða því að áætlun um losun fjármagnshafta var kynnt og ljóst að höft yrðu lengur til staðar en ætlað hafði verið í upphafi. Var efnisákvæðum reglna stefnda nr. 370/2010 bætt við lögin í heild sinni.

### 3.3. Meint brotatilvik

Rannsóknarskýrslan með kæru (dskj. nr. 30) um meint brot stefnanda skiptist í þrjá flokka sem rétt er að útskýra enda er því haldið fram í stefnu að rannsókn hafi verið „óforsvaranleg frá upphafi“. Svo telur stefndi ekki vera.

#### 3.3.1. [REDACTED]





### 3.4. Kæra til embættis sérstaks saksóknara

Eins og greinir í stefnu voru umrædd brot kærð til embættis sérstaks saksóknara sem endursendi stefnda málið hinn 27. júní 2014 til meðferðar og ákvörðunar á grundvelli 6. mgr. 16. gr. b. laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál.

Í endursendingabréfinu kom fram að ástæða endursendingarinnar væri sú að stærstur hluti ætlaðra brota varðaði brot á reglum nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál, og ekki yrði byggt á þeim sem refsheimild vegna formgalla við útgáfu þeirra. Þá var tekið fram að önnur ætluð brot í málinu hefðu átt sér stað í gildistíð reglna um gjaldeyrismál sem ekki hefðu reynst háðar sömu annmörkum og reglum nr. 1130/2008, um gjaldeyrismál.

Þá segir í endursendingarbréfinu „...er það afstaða embættisins að hvorugt þessara ætluðu brota verði talin meiri háttar í skilningi 2. mgr. 16. gr. b. laga nr. 87/1992. Ljóst er að ætluð brot gætu jafnframt varðað stjórnsluviðurlögum samkvæmt lögum og reglum um gjaldeyrismál.“ Af þeim sökum taldi embættið þar með rétt að endursenda málið hvað varðaði þessi ætluðu brot sem eftir stóðu til Seðlabankans til meðferðar og ákvörðunar.

### 3.5. Stjórnslumál og sektarákvörðun

Vegna framangreindra annmarka við setningu reglna 1130/2008 tók meðferð þess stjórnslumáls sem leiddi til stjórnvaldssektar eingöngu til tveggja hinna meintu brota gegn reglum. Meginþorri hinna upphaflegu meintu brota féll til á meðan reglur 1130/2008 voru taldar gilda. Tilvikin sem eftir stóðu voru eftirfarandi:

i)

ii)

### 3.6. Afturköllun sektar

Hinn 27. mars 2018 krafðist stefnandi afturköllunar á sektargerðinni. Var þar vísað til þess að stefnda hefði átt að vera ljóst vafasamt gildi þeirra réttarheimilda er sektin byggði á, einkum í ljósi afstöðu embættis ríkissaksóknara í 6 málum frá 20. maí 2014 sem staðfesti ákvarðanir embættis sérstaks saksóknara um niðurfellingu sex mála og þess rökstuðnings sem þar var að finna. Stefndi taldi ekki ástæðu til að fallast á þá kröfu stefnanda enda lágu þau sjónarmið sem byggt var á fyrir þegar ákvörðun um sekt hafði verið tekin.



Með álit, dags. 22. janúar 2019, lauk umboðsmaður Alþingis meðferð á kvörtun stefnanda á hendur stefnda vegna afgreiðslu stefnda hans síðastnefndu erindi. Niðurstaða umboðsmanns Alþingis í málinu var sú að Seðlabankinn hefði átt að taka efnislega afstöðu til röksemda sem vísað var til í erindinu, m.a. til fyrrnefndrar afstöðu ríkissaksóknara til gildis laga og reglna um gjaldeyrismál sem fullnægjandi refsheimilda, og þar með hefði svar stefnda ekki verið í samræmi við lög. Það var mat umboðsmanns að áðurnefnd 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 löginn kynni því að hafa haft þýðingu þegar kom að því að afgreiða erindi aðila um afturköllun ákvörðunar sem byggði á reglum nr. 880/2009 og nr. 370/2010, um gjaldeyrismál. Var því beint til stefnda að taka erindið til nýrrar meðferðar yrði þess óskað.

Í framhaldi af niðurstöðu umboðsmanns óskaði stefndi, 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 og 31. ágúst 2014. Í svarbréfi ríkissaksóknara, dags. 19. febrúar 2019, kemur fram að það sé mat hans 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 að mati stefnda komin afdráttarlaus afstaða ríkissaksóknara sem hafði ekki legið fyrir áður. Ákvað stefndi því að endurskoða allar sektir og sættir vegna brota á fjármagnshöftum í gildistíð reglna nr. 1082/2008, 880/2009 og 370/2010. Var ákvörðun í máli stefnanda afturkölluð 24. apríl 2019 (dskj. nr. 17).

## 4. MÁLSÁSTÆÐUR

### 4.1. Afmörkun sakarefnisins

Í þessu máli krefst stefnandi skaðabóta og miskabóta. Hann byggir á reglum skaðabótaréttarins um skilyrði bótaskyldu vegna fjártjóns og vísar til 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 að því er snertir miskabótakröfu. Stefnandi telur að starfsmenn stefnda hafi með ólögmati og saknæmri háttsemi valdið sér tjóni sem felst í lögmannskostnaði hans sem féll til við að fá sektargerð dags. hinn 1. september 2016 hnekk.

Meginmálsástæður stefnanda felst í þeirri staðhæfingu sem fram kemur á bls. 8 í stefnu að stjórnvaldssektin hafi verið lögð á gegn betri vitund um að 5. mgr. bráðabirgðaákvæðis I við lög um gjaldeyrismál nr. 87/1992 hafi ekki verið „fullnægjandi sem refsheimild vegna brota á reglum stefnda um gjaldeyrismál“. Er það einkum rökstutt með því að ríkissaksóknari hafi með áðurnefndum bréfum frá árinu 2014 lýst því yfir að hann teldi réttarheimildir ekki hafa veitt stefnda stoð fyrir því að kveða á um „refsingu vegna brota gegn gjaldeyrishöftunum“ þar til lög nr. 127/2011 tóku gildi.

Stefnandi heldur því einnig fram að allt bendi til þess að „rannsókn og málsmeðferð vegna ætlaðra brota stefnanda hafi verið drifin áfram af ólögætum og ómálefnalegum sjónarmiðum“. Einnig er í þessu sambandi vísað til bréfs umboðsmanns Alþingis til stefnda og fleiri, dags. hinn 2. október 2015.

Stefndi er ósammála þessum málsástæðum og krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda. Ekki hefur að mati stefnda verið sýnt fram á að skilyrði hinnar almennu skaðabótareglu séu uppfyllt að því er verðar fjártjónskröfu stefnanda. Enn síður telur stefndi að skilyrði 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 fyrir því að dæma miskabætur séu uppfyllt.

## 4.2. Tjón

Í skaðabótakröfum sínum byggir stefnandi á kostnaði sem hann kveðst hafa orðið fyrir vegna stjórnvaldsektarinnar sem stefnd lagði á.

Í fyrsta lagi telur stefnandi ekki unnt að telja tjón sannað miðað við þau gögn sem lögð hafa verið fram við þingfestingu málsins. Stefnandi lætur við það sitja að leggja fram tímaskýrslur þriggja lögmannna sem unnið hafi 165,5 klst. í þágu málarekstrar gegn stefnda. Ekki er lagt fram uppgjör eða greiðslukvittun vegna umræddrar vinnu. Í öðru lagi ber texti tímayfirlitsins með sér að unnið er að ýmsum verkefnum sem verða að teljast mistengd því máli sem hér er til umfjöllunar. Er þar til dæmis að finna skráningu tíma vegna samskipta við umboðsmann Alþingis, setu á fundum með stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis, samskipti við fjölmiðla, samantekt minnisblaða og fundi vegna fjölmiðlaumfjöllunar svo dæmi séu tekin.

Stefndi byggir á í öðru lagi að dómstólar viðurkenni ekki bótaábyrgð vegna kostnaðar málsaðila við að svara stjórnvöldum og hafa uppi varnir, enda skortir til þess beina lagastoð eins, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 131/1999 (Hekla hf. gegn íslenska ríkinu).

Að því marki sem gögn liggja fyrir telur stefnandi að ekki séu lagaskilyrði fyrir því að dæma bætur vegna fjártjóns. Auk framangreinds byggir stefndi á að stefnandi hafi ekki farið þá leið að hnekkja þeirri stjórnvaldssekt um ræðir með höfðun ógildingarmáls. Þá er byggt á því að sá kostnaður sem um ræðir sé of hár til að teljast óhjákvæmilegur eða nauðsynlegur.

## 4.3. Um meint saknæmi og bótaskylda háttsemi

### 4.3.1. Bótagrundvöllur

Í stefnu í málinu er í fyrsta lagi byggt á því að skaðabótaábyrgð stefnda verði reist á því að talið hafi verið að það nægi til bótaábyrgðar hins opinbera „ef fyrir liggur að stjórnvaldsákvörðun skorti lagastoð eða fór í bága við lög“. Segir svo um réttarstöðuna að talið sé að röng lagatúlkun, sem leiðir til tjóns fyrir einstaklinga eða lögaðila, geti varðað hið opinbera skaðabótaábyrgð.

Stefndi er ósammála þessari lýsingu á réttarstöðunni. Í máli sem þessu þarf, eins og í öðrum skaðabótamálum, að sýna fram á að starfsmenn hins opinbera hafi sýnt af sér ólögmæta og einnig saknæma háttsemi í skilningi skaðabótaréttarins og dómafordæma.

Engin almenn regla er til um að sérhver röng lagatúlkun eða beiting reglna sem skortir lagastoð varði bótaábyrgð, líkt og stefnandi lætur liggja að. Sýna þarf fram á gáleysi eða ásetning í skilningi skaðabótaréttarins í hverju einstöku tilviki. Að því er varðar *miskabótakröfuna* er ljóst að hún verður ekki byggð á annarri heimild en í 26. gr. laga nr. 50/1993 og þarf þá að sýna fram á *stórkostlegt gáleysi*. Ekki virðist byggt á því í málinu af hálfu stefnanda.

Engri strangri bótareglu er fyrir að fara í þessu máli þótt hún geti átt rétt á sér í tengslum við þvingunaraðgerðir vegna rannsóknar sakamála. Það á þó ekki við hér. Við mat á bótaskyldu á ekki við 246. gr. laga um meðferð sakamála þar sem kveðið á um hlutlæga ábyrgð *ríkisins* með þeim skilyrðum sem nánar eru rakin í ákvæðinu. Það ákvæði hefur því enga þýðingu í þessu máli þótt að sé nefnt í stefnu, enda er málið ekki höfðað á þeim grundvelli.

Stefndi andmælir því að starfsmenn hans hafi í störfum sínum sýnt af sér ásetning eða gáleysi er valdið hafi stefnanda bótaskyldu tjóni. Stefndi telur það með öllu ósannað að umrædd stjórnvaldssekt hafi verið lögð á stefnanda á saknæman og ólögmætan hátt í skilningi skaðabótaréttar. Stefndi telur sig þvert á móti hafa leitast við að haga öllum aðgerðum í samræmi við lög og reglur og bestu ráðgjöf á hverjum tíma. Stefndi telur það rangt að rannsókn og málsmeðferð hafi verið „*drifin áfram af ólögmætum og ómálefnalegum sjónarmiðum og honum [stefnda] verið ákvörðuð stjórnvaldssekt gegn betri vitund ...*“ eins og komist er að orði í stefnu.

Við mat á hvort um tilhæfulausa rannsókn hafi verið að ræða skiptir máli hvort háttsemin sem rannsókn snerist um hafi verið til þess fallin að torvelða stjórnvöldum að ná markmiðum sínum í gjaldeyrismálum og tryggja m.a. að skilaskyldur gjaldeyrir skilaði sér til landsins.

Við mat á háttseminni telur stefndi að leggja verði til grundvallar að við upphaf rannsóknar hafi málið litið þannig út frá sjónarhóli eftirlitsaðila og rannsakenda að rökstuddur grunur væri um háttsemi sem væri andstæð ákvæðum laga um gjaldeyrismál og reglum settum samkvæmt þeim. Það sem á eftir fylgdi og snerti skýrleika reglnanna sem refsheimilda getur ekki haft áhrif á það mat.

#### 4.3.2. Meint grandsemi um óviðunandi grundvöll að sektarákvörðun o.fl.

Meginmálsástæða stefnanda er sú að stefndi hafi mátt vita um vafasaman lagagrundvöll aðgerða sinna gagnvart stefnanda. Þetta megi ráða af álitum umboðsmanns Alþingis í máli nr. 9730/2018 frá 22. janúar 2019 svo og viðtölum við fyrrverandi ríkissaksóknara og fyrrverandi starfsmann stefnda í fjölmiðlum. Þá hafi stefndi leynt ákvörðunum ríkissaksóknara svo sem nánar er lýst í stefnu og vikið verður að hér á eftir.

Sú skaðabótakrafa sem höfð er uppi í málinu lýtur að tjóni sem sagt er falla til á árunum 2018-2019 og í því augnamiði að fá fellda niður áður nefnda stjórnvaldssekt. Því verður að einskorða málsástæður stefnda við stjórnvaldssektina en ekki önnur atriði. Eins og rakið er í kafla um málsatvik þá laut stjórnvaldssektin að tveimur meintum brotum sem áttu sér stað í tíð reglna nr. 880/2009 og reglna nr. 370/2010. Stjórnsýslumálið tók því ekki til meintra brota í tíð reglna nr. 1082/2008 og 1130/2008.

Rétt er rekja hér sérstaklega endursendingarbréf embættis sérstaks saksóknara í máli stefnanda, dags. hinn 27. júní 2014 og þá í samhengi við afstöðu ríkissaksóknara frá 20. maí 2014 þar sem staðfest var afstaða sérstaks saksóknara (í öðru máli) sem tengjast þeim reglum sem hér eru til umræðu.

Stefnandi leggur í málinu fram sex ákvörðunarbréf ríkissaksóknara en ákvarðanirnar voru sjö frá 20. maí 2014 og leggur stefndi fram hið sjöunda sem tekur á fleiri þáttum.

Í lok ákvörðunarbréfa embættis ríkissaksóknara frá 20. maí 2014 í síðastgreindu máli (dskj. nr. 32) er sem fyrr almennt vikið að réttarheimildagildi reglna stefnda í ljósi krafna sem gerðar eru til refsheimilda, en í niðurstöðunni segir: *Það er niðurstaða ríkissaksóknara af þessu, að engin nothæf refsheimild hafi verið til staðar vegna meintra brota gegn reglum Seðlabankans um gjalddeyrismál á þeim tíma sem þau voru framin samkvæmt kærunni, leiðir það til þess að staðfesta verður ákvörðun sérstaks saksóknara.* Háttsemin sem til umfjöllunar var í framangreindum afstöðum átti sér stað í tíð reglna nr. 1130/2008, en líkt og áður hefur komið fram lá ekki fyrir formlegt samþykki ráðherra við setningu þeirra. Þessar reglur voru ekki nýttar sem stoð fyrir frekari meðferð málsins gagnvart stefnanda né öðrum.

Í málunum sex, sem stefnandi leggur fram í málinu og í máli nr. 90-2013-89 hafði ríkissaksóknari staðfest ákvörðun sérstaks saksóknara um að hætta rannsókn vegna háttsemi sem átti sér stað í gildistíð reglna 1082/2008 og 1130/2008, svo sem að framan er lýst.

Munurinn er þó sá að í dskj. nr. 32 er einnig vikið að ætluðu broti sem átti sér stað í gildistíð reglna stefnda nr. 880/2009. Ríkissaksóknari tilgreindi þau rök fyrir niðurstöðu sinni að í því tilviki væri um að ræða meint brot erlendra aðila og á erlendri grundu. Því yrði þeim ekki refsað fyrir umrædd brot í samræmi við regluna í 2. tl. 1. mgr. 5. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Ríkissaksóknari tilgreindi þannig ekki þá ástæðu að umræddar reglur (880/2009) væru haldnar annmörkum.

Hér skiptir líka máli að sérstakur saksóknari endursendi mál stefnanda skömmu síðar, þ.e. með bréfi hinn 27. júní 2014 með vísan til 6. mgr. 16. gr. b. laga nr. 1992. Í þeirri lagagrein segir:

„Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til [Seðlabanka Íslands] til meðferðar og ákvörðunar.“

Forsendur þeirrar endursendingar voru eftirandi:

i)



ii)



Í endursendingarbréfi embættis sérstaks saksóknara segir einnig í lokin:

„Ljóst er að ætluð brot gætu jafnframt varðað stjórnvaldsviðurlögum samkvæmt lögum og reglum um gjaldeyrismál. Embættið telur þar með rétt að endursenda málið hvað varðar þessi ætluðu brot til Seðlabankans og leggja það í hendur Seðlabankans að meta hvort rétt sé að hefja meðferð stjórnvaldssektamáls vegna þeirra“

Þá ber þess að gæta að hvergi er í afstöðu ríkissaksóknara frá 31. ágúst 2014 (dskj. nr. 34) að finna sambærileg ummæli og í þeim afgreiðslum hans frá 20. maí 2014, sem vörðuðu reglur 1130/2008, um refsigrundvöll allra reglna um gjaldeyrismál sem settar voru á grundvelli bráðabirgðaákvæðis I í lögum um gjaldeyrismál. Þar staðfesti ríkissaksóknariþá framkvæmd embættis sérstaks saksóknara að endursenda stefnda mál til meðferðar og ákvörðunar gegn öðrum reglum en reglum nr. 1130/2008 þegar ekki liggur fyrir mat stefnda á því hvort háttsemi telst meiri háttar vegna annmarka við setningu reglna nr. 1130/2008. Þá kemur fram í framangreindri afstöðu að ef stefndi 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, sem vörðuðu reglur 1130/2008, um refsigrundvöll allra reglna um gjaldeyrismál sem settar voru á grundvelli bráðabirgðaákvæðis I í lögum um gjaldeyrismál.

Ef þessi umfjöllun ákærvaldsins er skoðuð í samhengi er ekki hægt að álykta annað en að starfsmenn stefnda hafi verið í góðri trú með að hefja meðferð stjórnvaldssektarmálsins gagnvart stefnanda í samræmi við það sem fyrir lá um gildi reglna 880/2009 og 370/2010.

#### 4.3.3. Önnur atvik í tengslum við mat á háttsemi stefnda

Í tengslum við málsástæður um meint saknæmi og ólögmæti við að halda til streitu máli vegna stjórnvaldssekta skal einnig nefnt að stefndi aflaði sér óháðra álita sérfræðinga á sviði réttarheimilda og beitingar stjórnsýsluviðurlaga (sjá hér dskj. nr. 28 álit Kristínar Benediktsdóttur, 21. júní 2010 og álit Gizurar Bergsteinssonar, dags. 26. febrúar 2016, dskj. nr. 37). Í báðum tilvikum var komist að þeirri niðurstöðu að um gildar heimildir til að leggja á stjórnsýslusektir væri að ræða.

Þá leitaði stefndi leiðsagnar Fjármála- og efnahagsmálaráðuneytis hinn 17. nóvember 2015 og fékk svar hinn 9. desember 2015 (dskj. nr. 35) þar sem það ráðuneyti lýsti sig sammála mati þáverandi efnahags- og viðskiptaráðuneytis um gildi og þýðingu bráðabirgðaákvæðis I við gjaldeyrislögin og þeirra reglna sem stefndi hafði sett á grundvelli þeirra. Síðarnefnda ráðuneytið hafði sem fyrr segir rökstutt ítarlega í svarbréfi til umboðsmanns Alþingis hinn 25. febrúar 2011 að rétt skýring á 5. mgr. bráðabirgðaákvæðisins fæli í sér nægjanlega afmörkun á umfangi og „meginafmörkun“ þeirra fjármagnshreyfinga sem heimilt væri að takmarka (dskj. nr. 29).

Það verður því ekki annað séð en að stefndi hafi aflað sér upplýsinga og ráðgjafar við mat á þeim valkostum sem fyrir lágu. Hér má hafa hliðsjón af 20. gr. laga nr. 115/2011 um stjórnarráð Íslands þar sem sú krafa er gerð til ráðherra og starfsmanna ráðuneyta að ævinlega sé leitað álits og það veitt í samræmi við „staðreyndir og faglegt mat á valkostum“. Af þessum sökum verður að mótmæla því að áður nefnd ummæli í bréfi ríkissaksóknara hafi afgerandi þýðingu við mat á aðgerðum stefnda. Fyrir liggur að stefndi taldi sig ekki vera að ákvarða í málum í andstöðu við ákærvaldið.

Við þetta má bæta að almennt girða lög ekki fyrir að sjálfstæð stjórnvöld komist að ólíkri niðurstöðu og leiðir það ekki sjálfkrafa til saknæmis sbr. meðal annar dóm Hæstaréttar frá 19. október 2017 í máli nr. 684/2016. Mestu máli skiptir að ákvarðanir stefnda voru undirbúnar og framkvæmdar með tilliti til fyrirliggjandi staðreynda og þeirrar lagatúlkunar sem bæði stjórnvöld og sérfræðingar létu í té.

Ekki verður séð að tilvísanir til álita og bréfa umboðsmanns Alþingis breyti réttarstöðunni að þessu leyti enda bar stefnda að meta réttmæti aðgerða sinna sjálfstætt og í ljósi þeirrar ráðgjafar sem leitað var. Dómstólar hafa að öðru leyti en áður greinir ekki lagt mat á lögsmæti sektarákvörðunarinnar og forsendna hennar.

Rétt er að taka fram að stefndi afturkallaði sektarákvarðanir sínar eftir að hafa fengið frekari skýringar ríkissaksóknara hinn 19. febrúar 2019. Þess má einnig geta í þessu samhengi að stefndi hafði áður leitað eftir skýringum ríkissaksóknara en 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 stefndu hefðu getað leitt til vanhæfis ríkissaksóknara.

Þá liggur fyrir að stefnandi kærði starfsmenn stefnda til lögreglu fyrir meint brot þeirra í hans garð og gegn 139. og 1. mgr., sbr. 138. gr. almennra hengingarlaganna. Lögreglustjóri vísaði þeirri kærðu frá og var sú ákvörðun kærð til ríkissaksóknara sem staðfesti hana. Kemur meðal annars fram það mat ríkissaksóknara að ekki hafi verið gert líklegt að umfjöllun stefnda hafi falið í sér blekkingar og meðal annars er vikið að því að ekki hafi verið gert „líklegt að kærðu hafi vitað þegar kæra var undirrituð 9. september 2013 að umræddur ágalli væri á setningu reglna nr. 1130/2008 ...“

Vegna umfjöllunar um álit umboðsmanns Alþingis má sérstaklega benda á að í bréfi hans frá 2. október 2015 virðist ekki tekin afdráttarlaus afstaða til gildi refsheimilda gjaldeyrislaga. Þá hafði umboðsmaður áður fjallað um stjórnvaldssekt vegna brots á 12. gr. reglna nr. 880/2009 um gjaldeyrismál og í það minnsta ekki talið að „stofnunina hafi skort heimild að lögum til að ákvarða stjórnvaldssekt“ eins og segir í álitum umboðsmanns í máli nr. 7301/2012 frá 27. desember 2013 (dskj. nr. 31).

Að síðustu má hér nefna að í niðurlagi stefnu er talin ástæða til að vísa til greinargerðar bankaráðs stefnda dags. hinn 21. febrúar 2019 í tilefni af bréfi forsætisráðuneytisins og vísar auk þess til ummæla á fundi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis. Af því tilefni leggur stefndi einnig fram bréf sitt til forsætisráðherra (dskj. nr. 39). Ekki verður séð að þessi umfjöllun af þessu toga hafi þýðingu við mat á bótaskyldri háttsemi stefnda eða að í henni geti falist ráðstöfun sakarefnis. Í stefnu er ekki greint nánar frá því hvaða þýðingu áðurnefnd ummæli hafi að lögum.

Samkvæmt öllu framansögðu telur stefndi að ekki hafi verið sýnt fram á að rannsókn, rekstur stjórnsýslusektarmáls og álagning sektar vegna ætlaðra brota stefnanda hafi falið í sér háttasemi sem teljist gálaus eða unnin af ásetningi í skilningi skaðabótaréttar.

## 5. MISKABÆTUR

Í stefnu er gerð krafa um 1,5 milljónir króna í miskabætur til handa stefnanda. Sú krafa er byggð á 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 og vísað til sömu atvika og greinir í köflunum hér á undan henni til stuðnings. Stefndi krefst sýknu af þeirri kröfu.

Til viðbótar mótmælir stefndi því að skilyrði gætu verið til staðar að dæma miskabætur. Vísast til umfjöllunar um bótagrundvöll fyrir skaðabótakröfum stefnanda hér að framan. Við það bætist einnig að 26. gr. skaðabótalaga gerir enn meiri kröfur til hinnar bótaskyldu háttsemi en hin almenna skaðabótaregla, þ.e. að gáleysi þarf að vera verulegt.

Engin gögn eru lögð fram til stuðnings því að opinber umræða hafi orðið um sektarmál stefnanda, a.m.k. ekki að öðru leyti en stefnandi hefur sjálfur kosið að fjalla um þau mál. Verður því að telja alls ósannað að stefndi hafi gerst sekur um ólögmetna meingerð sem hafi laskað orðspor stefnanda. Þá er umkrafinni fjárhæð mótmælt sem of hárrí.



## 6. ÖNNUR ATRIÐI

Stefndi mótmælir sérstaklega sönnunargildi bókar um gjaldeyriseftirlitið sem stefnandi byggir talsverðan hluta málsatvika sinna á. Þar virðist byggt á viðtölum við ónafngreinda heimildamenn að verulegu leyti og miðað við kröfur réttarfars til sönnunargagna verður ekkert á slíku skjali byggt. Það sama á við um tilvísun stefnda til sjónvarpsþáttar Hringbrautar hinn 11. október 2017 en fram kemur í úrskurði Fjölmiðlanefndar frá 15. ágúst 2018 að á fjölmiðilinn var lögð 500.000 kr. sekt sökum þess að ekki var í þættinum gætt að reglum um óheimila kostun fréttatengds efnis, vernd einkalífs og hlutlægni og nákvæmni „í hinu fréttatengda efni“.

Sérstaklega er áskilinn réttur til að leggja fram frekari gögn og færa fram röksemdir og málsástæður undir rekstri málsins.

Um málskostnaðarkröfu er vísað til 129-131. gr. laga nr. 91/1991.

Virðingarfyllt

f.h. stefnda

Reykjavík, 14. október

  
Jóhannes Karl Sveinsson, lögmaður

Til Héraðsdóms Reykjavíkur