

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, með síðari breytingum (rýmkun heimilda, aukið eftirlit, hækkun sekta o.fl.).

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Valgerði Rún Benediktsdóttur og Björn Rúnar Guðmundsson frá efnahags- og viðskiptaráðuneyti, Arnór Sighvatsson, Sigríði Logadóttur, Ingibjörgu Guðbjartsdóttur og Jón Karlsson frá Seðlabanka Íslands, Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Arnar Sigurmundsson og Þóreyju S. Þórðardóttur frá Landssamtökum lífeyrissjóða, Magnús Harðarson og Magnús Kristín Ásgeirsson frá Kauphöllinni, Yngva Örn Kristinsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Gunnar Val Sveinsson frá Samtökum verslunar og þjónustu, Friðrik Friðriksson frá Landssambandi íslenskra útvegsmanna, Björgu Jóhannesdóttur, Davíð Gíslason og Kolbein Árnason frá slitastjórn Kaupþings og Sigrúnu Jóhannesdóttur og Vigdísu Evu Líndal frá Persónuvernd. Þá hafa nefndinni borist umsagnir frá Kauphöllinni, Landssamtökum lífeyrissjóða, Lúðvík Júlíussyni, Persónuvernd, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum iðnaðarins, slitastjórn Kaupþings, Tryggingastofnun ríkisins og Viðskiptaráði Íslands.

Frumvarpið er lagt fram að fenginni reynslu af takmörkun fjármagnshreyfinga eins og þeim var komið á í kjölfar efnahagshrunsins á haustmánuðum 2008 með breytingum á lögum um gjaldeyrismál, sbr. lög nr. 13/2008. Kemur fram í 13. gr. q laganna sem lögfest var með breytingalögum nr. 127/2011 að efnahags- og viðskiptaráðherra skuli árlega gefa Alþingi skýrslu um framgang áætlunar um afnám gjaldeyrishafta og að höftin skuli í aðdraganda þeirrar vinnu sæta endurskoðun. Í álit meiri hluta efnahags- og skattanefndar sem þeim lögum fylgdi var gerð grein fyrir röksemdum með og á móti lögfestingu haftanna, þ.m.t. sjónarmiðum fulltrúa atvinnulífsins sem lagt hafa áherslu á að hraða afnámi haftanna vegna þeirra raskana sem þau hafa fyrir viðskiptalíf og athafnafrelsi einstaklinga.

Fram kemur í athugasemdum frumvarpsins að þær breytingar sem þar eru lagðar til séu árangur endurmats á þörfinni fyrir takmarkanir á einstökum tegundum fjármagnshreyfinga og að við samningu þess hafi verið tekið mið af fenginni reynslu af framkvæmd reglnanna, tilgangi þeirra og þörf fyrir meðalhóf. Á opnum fundi efnahags- og viðskiptanefndar frá 26. mars sl. kom fram í máli einstakra fulltrúa í peningastefnunefnd Seðlabanka Íslands að veruleg áhætta væri samfara losun haftanna vegna greiðslujöfnunarvanda í hagkerfinu. Vandinn skýrðist einkum af nettóskuldbindingum föllnu bankanna upp á þriðjung af landsframleiðslu og skuldum innlendra aðila gagnvart erlendum og ljóst að úr því verði ekki leyst í einu vetfangi. Fjármögnun Landsbankans vegna skulda við gamla bankann og fyrirhuguð sala hinna stóru bankanna gæti ráðið miklu um hvernig til tekst.

Í Peningamálum Seðlabanka Íslands frá maí 2012 kemur fram að hertar reglur um gjaldeyrishöft frá 13. mars sl., sbr. lög nr. 17/2012, hafi með öðru stuðlað að því að sú veiking sem varð á gengi krónunnar framan af árinu hafi stöðvast snemma í apríl sl. Gagnrýnendur lagasetningarinnar telja eigi að síður að hún staðfesti að markaðsaðilar leiti stöðugt nýrra

leiða til að sniðganga höftin. Hún gefi því tilefni til að efast um framgang áætlunarinnar sem aftur undirstriki þörfina á endurskoðun til að hraða afnámi haftanna. Samtök atvinnulífsins telja að um sé að ræða brýnasta viðfangsefnið í atvinnumálum Íslendinga og visuðu á fundum nefndarinnar í tillögur sínar til afnáms gjaldeyrishafta fyrir upphaf næsta árs. Undir það sjónarmið taka Landssamtök lífeyrissjóða sem telja að höftin þrengi verulega að fjárfestingartækifærum sjóðanna.

Rýmkun heimilda.

Frumvarpið er lagt fram sem liður í áætlun um losun gjaldeyrishafta sem ríkisstjórnin samþykkti 25. mars 2011. Er lagt til að losað verði um ákveðnar takmarkanir sem fram koma í 13. gr. b – 13. gr. l laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, sbr. breytingalögin nr. 127/2011. Helstu breytingar eru þær að heimildir einstaklinga sem eru erlendir aðilar til að flytja út erlendan gjaldeyri vegna framfærslu eru tvöfaldaðar og samsvarandi heimild þeirra til gjaldeyrisviðskipta hækkar um sömu fjárhæðarmörk (sjá b–d-lið 1. gr. og e–g-lið 2. gr.). Frestur til að skila ferðamanngjaldyri verði ekki af fyrirhugaðri ferð er lengdur úr tveimur vikum í þrjár (i-liður 3. gr.). Heimild aðila sem fjárfest hafa í tilgreindum fjármálagerningum í erlendum gjaldeyri fyrir 28. nóvember 2008 til að endurfjárfesta er lengdur úr tveimur vikum í sex mánuði (a-liður 4. gr.). Aðilum sem fjárfest hafa með erlendum gjaldeyri í fasteign eða vélknúnu ökutæki, sem staðsett er erlendis, fyrir nefndan dag er veitt heimild til endurfjárfestingar í sams konar eign, þ.e. fasteign eða vélknúnu ökutæki (a- og b-liður 5. gr.). Einstaklingum sem teljast innlendir aðilar er veitt heimild að fenginni staðfestingu Seðlabanka Íslands til þess að kaupa og flytja inn eitt farartæki erlendis frá á almanaksári fyrir allt að jafnvirði 10.000.000 kr. til eigin nota innan lands (c-liður 5. gr.). Losað er um heimildir innlendra aðila til að taka lán hjá erlendum aðilum að greindum skilyrðum (c-liður 6. gr.). Loks er í frumvarpinu hnykk frekar á heimildum Seðlabanka Íslands til þess að setja reglur um undanþágur frá ákveðnum takmörkunum laganna (2. mgr. k-liðar 1. gr. og 7. gr.).

Eins og fyrr segir eru skiptar skoðanir um hversu hratt eigi að fara í afnám hafta en um-sagnaraðilar voru þó almennt sammála um að á meðan þau vara eigi eftir því sem framast er kostur að leita leiða til að draga úr óþægindum sem þau hafa á daglegt líf borgaranna. Tryggingastofnun ríkisins fagnar t.a.m. sérstaklega heimild innlendra aðila til að kaupa og flytja inn eitt farartæki erlendis frá sem stofnunin telur að auðveldi hreyfihömluðum kaup á sér-útbúnum bifreiðum.

Fyrirhugaðir nauðasamningar Kaupþings hf.

Í 8. gr. frumvarpsins er lagt til að gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar á milli landa vegna greiðslna samkvæmt ákvæði 13. gr. j laganna, þar sem veitt er heimild til greiðslu sammingsbundinna afborgana, verði að hafa hlotið staðfestingu Seðlabanka Íslands áður en þær eru framkvæmdar. Fram kemur í athugasemdum að heimildin sé fyrst og fremst hugsuð til þess að viðhalda eðlilegu og almennu sammings sambandi milli aðila og að tilkynningum til bankans vegna vaxta og arðgreiðslna hafi fram til þessa verið ábótavant þrátt fyrir tilmæli þar að lútandi.

Við meðferð málsins gerði slitastjórn Kaupþings athugasemdir við umrædda grein frumvarpsins þar sem því var haldið fram að áhrif hennar á möguleika félagsins til þess að efna skuldbindingar sínar samkvæmt fyrirhuguðum nauðasamningi við kröfuhafa væru óljós. Óvissan fælist í því hvort efnidirnar yrðu taldar til sammingsbundinna afborgana og hvaða reglur ættu að gilda um meðferð erlends gjaldeyris sem nýta á í þessu skyni og til fellur eftir 12. mars sl. Með lagabreytingunni frá 13. mars sl. hafi Seðlabankanum verið falið að setja

svo fljótt sem unnt er reglur um hvernig umrætt fé yrði undanþegið 2. mgr. 13. gr. b laga um gjaldeyrismál, sbr. b-lið 3. gr. laga nr. 17/2012.

Í minnisblaði Seðlabanka Íslands frá 20. maí sl. kemur fram að umræddur samningur falli ekki undir hugtakið samningsbundin afborgun og njóti því ekki undanþágu á grundvelli 13. gr. j. Félaginu sé aftur á móti heimilt að sækja um undanþágu á grundvelli 13. gr. o. Seðlabankinn bendir á að reglur um undanþágu á grundvelli 3. gr. laga nr. 17/2012 verði að vera byggðar á viðhlítandi upplýsingaöflun frá föllnu bönkunum og að tryggja verði að fjármagnshreyfingar í tengslum við efnidir skuldbindinga þeirra valdi ekki alvarlegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum.

Á fundum nefndarinnar komu fram áhyggjur af því að staðfestingarferli Seðlabankans sem kveðið er á um í lokamálsgrein c-liðar 8. gr. frumvarpsins gæti reynst tafsammt og valdið því að skuldarar lentu í vanskilum með afborganir sínar. Samtök fjármálafyrirtækja lögðu til að ferlið yrði fremur í formi tilkynningarskyldu skuldara.

Heimild Seðlabanka Íslands til upplýsingaöflunar.

Í 11. gr. frumvarpsins er lagt til að heimildir Seðlabanka Íslands til upplýsingaöflunar vegna lögbundins eftirlits verði hliðstæðar þeim sem hann hefur við rannsókn mála á grunni 15. gr. e laga um gjaldeyrismál. Enginn fyrirvari er þó gerður í frumvarpsgreininni um hvernig farið skuli með upplýsingar sem lögmaður öðlast við athugun á lagalegri stöðu skjólstæðings í tengslum við dómsmál.

Fulltrúar úr atvinnulífinu mótmæltu framangreindri breytingu sem þeir telja að gangi of langt þar sem hún veiti samkvæmt orðum sínum bankanum nær ótakmarkaða heimild til að afla upplýsinga um málefni einstaklinga og fyrirtækja. Þá skorti í frumvarpið að gerð sé grein fyrir hver þörf og nauðsyn hennar er.

Í umsögn Persónuverndar er talið að 11. gr. frumvarpsins kunni að óbreyttu að stangast á við 71. gr. stjórnarskrárinnar þar sem þess sé í engu getið í hvaða tilgangi umrædd upplýsingaöflun eigi að fara fram og um leið að hvaða marki hún sé bankanum heimil. Stofnunin telur í öðru lagi með vísan til þess að upplýsingalög, nr. 50/1996, eru sérlög gagnvart lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, að kveða þurfi sérstaklega á um varðveislutíma gagna sem aflað er á grundvelli 11. gr. frumvarpsins. Þá lýsir stofnunin í þriðja lagi yfir efasemdum um hvort ákvæðið geti þjónað tilgangi sínum ef þeir sem heyra undir eftirlit Seðlabankans skrá ekki upplýsingar og skortir e.t.v. lagaheimild til þess.

Seðlabanki Íslands svaraði athugasemdum Persónuverndar með minnisblaði til nefndarinnar, dagsettu 23. maí sl., þar sem hnykkt er á því að verði 11. gr. frumvarpsins samþykkt megi eftir sem áður leiða tilgang upplýsingaöflunar af þeim eftirlitsverkefnum sem honum eru falin lögum samkvæmt, í þessu tilviki lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992. Af lögunum megi ráða að eftirlitið sé ekki bundið við það eitt að afla upplýsinga um gjaldeyrisviðskipti eins og gefið sé til kynna í 14. gr. laganna heldur snúi það einnig að öllum öðrum ákvæðum sem standa í tengslum við takmarkanir á gjaldeyrisviðskiptum og fjármagnshreyfingum, þ.m.t. skilaskyldu.

Er á það bent í minnisblaðinu að bankanum beri eins og öðrum stjórnvöldum að gæta að almennum reglum stjórnsluréttarins og að orðalag 11. gr. frumvarpsins eigi sér hliðstæður á öðrum sviðum löggjafar, sbr. 3. mgr. 9. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, og 1. mgr. 94. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003.

Seðlabankinn leggur áherslu á að gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar eins og þeirra er getið í 1.–6. tölul. 1. mgr. 13. gr. b laga um gjaldeyrismál séu ekki órjúfanlegir hlutir og að mismunandi geti verið hvaða upplýsingar séu nauðsynlegar í þágu eftirlits. Mestu

skipti að upplýsinga sé aflað með málefnalegum hætti en mat á því ræðst einkum af þeim tilgangi sem stjórnvaldinu er ætlað að starfa eftir og meðalhófsreglu. Synjun aðila um að veita umbeðnar upplýsingar varði dagsektum en slíka ákvörðun geti hann borið undir dómstól, sbr. 2. mgr. 15. gr. h laga um gjaldeyrismál.

Varðandi meðferð og varðveislu persónuupplýsinga tekur Seðlabankinn fram að það sé almenn afstaða bankans að þagnarskylda hans sé sérstök og að hún heimili ekki afhendingu gagna nema viðtakandi sé háður sömu þagnarskyldu og bankinn, sbr. 35. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001.

Að beiðni formanns efnahags- og viðskiptanefndar veitti Seðlabanki Íslands aðstoð sína við að útfæra tillögu með það að markmiði að koma til móts við sjónarmið Persónuverndar. Tillagan felur í aðalatriðum í sér að heimildin verði tímabundin og bundin við öflun upplýsinga sem bankinn telur nauðsynlegar svo hann geti fylgst með því að starfsemi aðila sé í samræmi við ákvæði sem standa í tengslum við takmarkanir á gjaldeyrisviðskiptum og fjármagnshreyfingum. Gildistíminn er hinn sami og gildistími haftanna og að liðnum þeim tíma verði upplýsingunum eytt með fáeinum undantekningum. Persónuvernd hefur lagt áherslu á að verða tilkynnt um eyðinguna með fyrirvara til að fulltrúum stofnunarinnar gefist kostur á að vera viðstaddir hana.

Seðlabankinn gat þess þó sérstaklega að hann stæði við fyrri afstöðu sína vegna athugasemda Persónuverndar og að hann teldi þessa tillögu síðri en 11. gr. frumvarpsins.

Hækkun á fjárhæðarmörkum stjórnvaldssekta.

Í 12. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á fjárhæðarmörkum stjórnvaldssekta vegna brota á tilgreindum ákvæðum laga um gjaldeyrismál eða reglum settum á grundvelli þeirra. Er lagt til að hámarkssekt hækki úr 20 millj. kr. í 65. millj. kr. í tilviki einstaklinga og 75 millj. kr. í 250 millj. kr. í tilviki lögaðila. Fram kom við umfjöllun málsins að þessi breyting væri unnin í samstarfi við embætti sérstaks saksóknara en af hálfu fulltrúa atvinnulífsins var hún gagnrýnd.

Seðlabanka Íslands ber skv. 2. mgr. 16. gr. b laga um gjaldeyrismál að vísa málum til lögreglu ef brot eru meiri háttar. Við mat á því hvað teljist meiri háttar brot er m.a. litið til þess hvort þau nemi verulegum fjárhæðum. Í ljósi reynslu Seðlabankans eru fjárhæðir í þeim málum sem eftirlitið tekur til oft það háar með tilliti til sektarheimilda að ákveðið er að vísa þeim til lögreglu. Ástæða þessa er fyrst og fremst sú að óeðlilegt er að ljúka máli með stjórnsýslusekt ef fjárhagslegur ávinningur af broti er meiri en henni nemur. Seðlabankinn hefur samkvæmt þessu ekki frjálssar hendur við mat á því hvað teljast meiri háttar brot heldur ber honum m.a. að líta til löggjafarviljans eins og hann birtist í fjárhæðarmörkum stjórnsýslusekta.

Tillögur til breytinga.

Við meðferð frumvarpsins óskuðu fulltrúar efnahags- og viðskiptaráðuneytis að fengnum ábendingum Seðlabanka Íslands eftir því að efnahags- og viðskiptanefnd legði til tvær breytingar á lögum um gjaldeyrismál, sbr. minnisblað ráðuneytisins frá 16. maí sl. Hin fyrri varðar 13. gr. j og felur í sér nánari útlistun á því hvað átt sé við með vöxtum í skilningi greinarinnar sem þýðir að undir það falli einnig vextir af lánsamningum sem innlendir aðili hefur tekið frá erlendum aðila. Síðari breytingin varðar 13. gr. c og felur í sér að Seðlabankanum verði veitt heimild til þess að kveða á um undanþágu frá þeim takmörkunum á gjaldeyrisviðskiptum sem fram koma í 1.–3. mgr. greinarinnar. Er þessi breyting talin forsenda þess að lokamálgrein 1. gr. frumvarpsins nái tilgangi sínum.

Þá er lögð til breyting á 11. gr. frumvarpsins sem varðar heimildir Seðlabanka Íslands til upplýsingaöflunar og vísast um það til samnefnds kafla hér að framan.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 2. gr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:
Seðlabanka Íslands er heimilt að setja reglur um undanþágur frá takmörkunum 1.–3. mgr., sbr. 13. gr. o.
2. Á eftir b-lið 8. gr. komi nýr stafliður, svohljóðandi: 2. mgr. orðast svo:
Með vöxtum skv. 1. mgr. er aðeins átt við vexti af innstæðum í innlendum fjármála-fyrirtækjum, áfallna vexti af skuldabréfum sem útgefin eru af innlendum aðilum og vexti af lánsamningum þar sem erlendur aðili er lánveitandi og innlendir aðili lántaki.
3. 11. gr. orðist svo:
13. gr. þ laganna orðast svo:
Fram til 31. desember 2013 er skylt, að viðlögum dagsektum skv. 15. gr. h, að veita Seðlabanka Íslands allar þær upplýsingar sem hann telur nauðsynlegar svo hann geti fylgst með því að starfsemi aðila sé í samræmi við ákvæði 13. gr. a – 13. gr. o, ákvæði til bráðabirgða II, ákvæði 1. mgr. 8. gr. og önnur ákvæði sem standa í tengslum við takmarkanir á gjaldeyrisviðskiptum og fjármagnshreyfingum. Skiptir ekki máli í því sambandi hvort upplýsingar varða þann aðila sem beiðninni er beint til eða þau skipti annarra aðila við hann sem hann getur veitt upplýsingar um og varða athuganir og eftirlit Seðlabankans. Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til að veita upplýsingar og aðgang að gögnum.
Þegar gjaldeyrishöft eru ekki lengur til staðar, sbr. 13. gr. a, en þó eigi síðar en 1. apríl 2014, skal Seðlabanki Íslands eyða þeim upplýsingum sem aflað er á grundvelli 1. mgr. þessarar greinar og 1., 2. og 4. mgr. 15. gr. e, 15. gr. f og 1. og 2. mgr. 15. gr. g. Það á þó ekki við um gögn er varða meint brot gegn lögum um gjaldeyrismál og upplýsingar sem liggja til grundvallar niðurstöðum rannsókna á meintum brotum.
Seðlabanka Íslands er heimilt að setja nánari reglur um framkvæmd 1. og 2. mgr., svo sem um skráningar- og tilkynningarskyldu vegna reikninga innlendra aðila í erlendum innlánsstofnunum, framlagningu gagna, almenna upplýsingagjöf og gerð eyðublaða.
4. Við 12. gr.
 - a. Í stað „1. mgr.“ í a-lið komi: 2. mgr.
 - b. Í stað „2. mgr.“ í b- og c-lið komi: 3. mgr.

Lilja Mósesdóttir skrifar undir álitid með fyrirvara.

Þráinn Bertelsson var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 7. júní 2012.

Helgi Hjörvar,
form., frsm.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Skúli Helgason.

Lilja Mósesdóttir,
með fyrirvara.

Magnús M. Norðdahl.

