

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 136. löggjafarþingi 2008–2009.)

#### 1. gr.

Á eftir 15. gr. laganna koma fjórar nýjar greinar, 15. gr. a – 15. gr. d, svohljóðandi:

##### a. (15. gr. a.)

Vakni grunur um brot gegn lögum þessum eða reglum settum á grundvelli þeirra skal Seðlabanki Íslands tilkynna Fjármálaeftirlitinu um það. Með tilkynningu Seðlabanka Íslands skulu fylgja afrit þeirra gagna sem varða hið meinta brot. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórn-sýslulaga gilda ekki um ákvörðun Seðlabanka Íslands um að tilkynna um málið til Fjármála-  
eftirlitsins. Seðlabanka Íslands er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem bankinn hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að leggja stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn:

1. Reglum settum á grundvelli 3. gr. um takmarkanir eða stöðvun tiltekinna skammtíma-hreyfinga fjármagns í allt að sex mánuði.
2. 4. gr. um takmarkanir á gjaldeyrisviðskiptum vegna fjármagnshreyfinga vegna beinna fjárfestinga erlendra aðila í atvinnurekstri, viðskipta erlendra aðila með hlutabréf í inn-lendum fyrirtækjum og fasteignakaupa erlendra aðila hér á landi.
3. 10. gr. um skyldu aðila sem annast gjaldeyrisviðskipti til að hafa til reiðu upplýsingar um slíka þjónustu.
4. 11. gr. um skyldu aðila til að verða við ósk viðskiptamanns um að ljúka tiltekinni yfirfærslu.
5. 12. gr. um tímamörk til að ljúka yfirfærslu.
6. 15. gr. um þagnarskyldu.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 10 þús. kr. til 20 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 50 þús. kr. til 75 millj. kr. Við ákvörðun sekta skal m.a. tekið tillit til alvarleika brots, hvað það hefur staðið lengi, samstarfsvilja hins brotlega aðila og hvort um ítrekað brot er að ræða. Ákvarðanir um stjórnvaldssektir skulu teknar af stjórn Fjármálaeftirlitsins og eru þær aðfararhæfar. Sektir renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun Fjármála-  
eftirlitsins skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar. Um ákvörðun og útreikning dráttar-vaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

Stjórnvaldssektum verður beitt óháð því hvort lögbrot eru framin af ásetningi eða gáleysi.

## b. (15. gr. b.)

Hafi aðili gerst brotlegur við ákvæði laga þessara eða reglur settar á grundvelli þeirra er Fjármálaeftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt með samþykki málsaðila, enda sé ekki um að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Fjármálaeftirlitið setur nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

## c. (15. gr. c.)

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kærðu til lögreglu, hefur maður, sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um lög-brot, rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að úti-loka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Fjármálaeftirlitið skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

## d. (15. gr. d.)

Heimild Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum þessum eða reglum settum á grundvelli þeirra fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk.

Frestur skv. 1. mgr. rofnar þegar Fjármálaeftirlitið tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

## 2. gr.

16. gr. laganna orðast svo:

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggi þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn:

1. Reglum settum á grundvelli 3. gr. um takmarkanir eða stöðvun tiltekinna skammtíma-hreyfinga fjármagns í allt að sex mánuði.
2. 4. gr. um takmarkanir á gjaldeyrisviðskiptum vegna fjármagnshreyfinga vegna beinna fjárfestinga erlendra aðila í atvinnurekstri, viðskipta erlendra aðila með hlutabréf í inn-lendum fyrirtækjum og fasteignakaupa erlendra aðila hér á landi.
3. 15. gr. um þagnarskyldu.

## 3. gr.

Á eftir 16. gr. laganna koma tvær nýjar greinar, 16. gr. a og 16. gr. b, svohljóðandi:

## a. (16. gr. a.)

Brot gegn lögum þessum og reglum settum á grundvelli þeirra er varða sektum eða fangelsi varða refsingu hvort sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Heimilt er að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti gegn ákvæðum laga þessara er varðar sektum eða fangelsi.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum og reglum settum á grundvelli þeirra er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

## b. (16. gr. b.)

Brot gegn lögum þessum og reglum settum á grundvelli þeirra sæta aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kærðu Fjármálaeftirlitsins til lögreglu.

Varði meint brot á lögum þessum og reglum settum á grundvelli þeirra bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Ef brot eru meiri háttar ber Fjármálaeftirlitinu að vísa þeim til lögreglu. Brot telst meiri háttar ef það lýtur að verulegum fjárhæðum, ef verknaður er framinn með sérstaklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brotsins. Jafnframt getur Fjármálaeftirlitið á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum til opinberrar rannsóknar. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

Með kærnu Fjármálaeftirlitsins skulu fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við. Ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga gilda ekki um ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Fjármálaeftirlitinu er heimilt að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Lögreglu og ákærvaldi er heimilt að láta Fjármálaeftirlitinu í té upplýsingar og gögn sem hún hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn þeirra brota sem tilgreind eru í 2. mgr.

Telji ákærandi að ekki séu efni til málshöfðunar vegna ætlaðrar refsiverðrar háttsemi sem jafnframt varðar stjórnsýsluviðurlögum getur hann sent eða endursent málið til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar.

#### 4. gr.

Við 17. gr. laganna bætast tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Seðlabanki Íslands skal fylgjast með að starfsemi aðila sé í samræmi við lög þessi. Fjármálaeftirlitið rannsakar þau mál sem Seðlabanki Íslands tilkynnir um til eftirlitsins.

#### 5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi. Þrátt fyrir ákvæði 2. mgr. 8. gr. laga um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað binda lög þessi alla þegar við birtingu.

#### **Ákvæði til bráðabirgða.**

Fram til 30. nóvember 2010 er Seðlabanka Íslands heimilt, þrátt fyrir ákvæði 2. gr., að ákveða að gefa út reglur, að fengnu samþykki viðskiptaráðherra, sem takmarka eða stöðva tímabundið einhverja eða alla eftirtalda flokka fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengjast ef slíkar hreyfingar fjármagns til og frá landinu valda að mati Seðlabankans alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum:

1. Viðskipti og útgáfu verðbréfa, hlutdeildarskírteina í verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum, peningamarkaðsskjala og annarra framseljanlegra fjármálagerninga.
2. Innlegg á og úttektir af reikningum í lánastofnunum.
3. Lánveitingar, lántökur og útgáfu ábyrgða sem ekki tengjast milliríkjavíðskiptum með vöru og þjónustu.
4. Inn- og útflutning verðbréfa og innlands og erlends gjaldeyris.

5. Framvirk viðskipti, afleiðuviðskipti, viðskipti með valrétti, gjaldmiðla- og vaxtaskipti og önnur skyld gjaldeyrisviðskipti þar sem íslenska krónan er annar eða einn gjaldmiðlanna.
6. Gjafir og styrki og aðrar hreyfingar fjármagns hliðstæðar þeim sem taldar eru upp í 1.–5. tölul.

Seðlabanka Íslands er heimilt, að fengnu samþykki viðskiptaráðherra, að setja reglur um að skylt sé að skila erlendum gjaldeyri sem innlendir aðilar hafa eignast fyrir seldar vörur og þjónustu eða á annan hátt.

Reglur skv. 1. og 2. mgr. skulu birtar í B-deild Stjórnartíðinda og skulu koma til endurskoðunar a.m.k. á sex mánaða fresti frá útgáfu þeirra.

Brot gegn ákvæði þessu varðar stjórnvaldssektum og refsingu skv. 15. gr. a – 15. gr. d, 16. gr., 16. gr. a og 16. gr. b.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

### **Inngangur.**

Í kjölfar hruns þriggja stærstu banka landsins í byrjun október ákvað ríkisstjórn Íslands að leita til Alþjóðgjaldeyrissjóðsins um fjárhagslega fyrirgreiðslu. Í viljayfirlýsingu íslenskra stjórnvalda var þeirri fyrirætlan lýst að koma á stöðugleika á gengi íslensku krónunnar. Tímabil mikils samdráttar, stóraukins fjárlagahalla og mikillar aukningar opinberra skulda er fram undan. Hugsanlegt er að mikið fjármagnsflæði úr landi leiði til verulegrar viðbótarlækkunar á gengi krónunnar. Vegna skuldsetningar heimila og fyrirtækja gæti slíkt valdið stórskaða fyrir efnahag þjóðarinnar og aukið á samdráttinn í efnahagslífinu.

Eitt brýnasta verkefni Seðlabanka Íslands næstu missirin er að tryggja stöðugleika íslensku krónunnar og búa í haginn fyrir styrkingu gengisins. Hætta er á að gengi krónunar verði tímabundið fyrir miklum þrýstingi þegar möguleikar á gjaldeyrisviðskiptum opnast á ný. Til að stemma stigu við þessa áhættu og koma í veg fyrir of mikið fjármagnsflæði úr landi er talin brýn nauðsyn að grípa til tímabundinna takmarkana á fjármagnshreyfingum milli landa.

Í áætlun stjórnvalda til Alþjóðgjaldeyrissjóðsins kemur fram að gert sé ráð fyrir að beitt verði blöndu af hefðbundnum og óhefðbundnum aðgerðum. Stýrivextir hafa verið hækkaðir í 18% auk þess sem Seðlabankinn er tilbúinn að hækka stýrivextina enn frekar. Einnig verður beitt aðhaldi hvað áhrærir aðgang bankanna að lánnum frá Seðlabankanum með það að markmiði að ekki verði dregið um of á lausafé með þeim hætti. Þá hefur Seðlabankinn lýst því að hann sé tilbúinn að nota gjaldeyrisfordann til að koma í veg fyrir of miklar sveiflur í gengi krónunnar. Óvíst er hvort þessar aðgerðir einar og sér nægi til að koma í veg fyrir fjármagnsútflæði. Því er talið óhjákvæmilegt samkvæmt áætluninni að beita tímabundnum takmörkunum á gjaldeyrisviðskipti vegna fjármagnsviðskipta sem er efni frumvarps þessa. Gjaldreyrishöftum á fjármagnsviðskipti fylgja ýmis neikvæð hliðaráhrif. Því er stefnt að því að afnema þau svo fljótt sem auðið er og lagt til að heimild Seðlabankans til að gefa út reglur um takmarkanir eða stöðvun fjármagnshreyfinga verði bundin við tímabil fjárstuðningsáætlunar Alþjóðgjaldeyrissjóðsins.

### **Alþjóðlegar skuldbindingar.**

*Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningurinn).*

Kveðið er á um meginregluna um frjálst fjármagnsflæði í 40. og 41. gr. EES-samningsins. Reglan felur í sér að aðildarríkjunum er óheimilt að hefta flutning fjármagns um Evrópska

efnahagssvæðið. Verði gripið til takmarkana á fjármagnshreyfingum sem frumvarpið veitir heimild til má telja að þær gangi gegn þessari meginreglu samningsins. Með vísan til skuldbindinga Íslands samkvæmt samningnum er gert ráð fyrir að öðrum aðildarríkjum og eftirlitsstofnunum svæðisins verði tilkynnt um þessa þróun mála í tengslum við efnahagsaðgerðir íslenskra stjórnvalda. Jafnframt gera stjórnvöld ráð fyrir að grípa til verndarráðstafana skv. 43. gr. samningsins sem veitir samningsaðilum heimild til slíks reynist það nauðsynlegt til að bregðast við ýmiss konar erfiðleikum eða röskun á fjármagnsmarkaði viðkomandi aðildarríkis. Er það mat stjórnvalda að þær aðgerðir sem hugsanlega verður gripið til á grundvelli frumvarpsins falli undir fyrrgreint ákvæði og rétt sé að beita heimildum þess við slíkar aðstæður.

#### *Efnahags- og framfarastofnunin (OECD).*

Ísland er aðili að samþykktum OECD um afnám hafta á þjónustu og fjármagnshreyfingar (Codes of Liberalisation of Current Invisible Operations and Capital Movements). Samþykktirnar eru skuldbindandi fyrir Ísland að þjóðarétti. Samþykktirnar fela ekki aðeins í sér að aðildarríkin skuldbinda sig til að heimila gjaldeyrisyfirfærslur vegna viðskipta heldur einnig að afnema allar hömlur á viðskiptunum sjálfum. Samkvæmt samþykktunum geta aðildarríki endurvakið höft sem áður hafa verið felld niður ef alvarlegar aðstæður skapast vegna þess að gjaldeyrisreglur hafa verið rýmkaðar. Hyggist aðildarríki setja aftur upp hömlur ber að tilkynna slíkt til OECD.

#### *Alþjóðaviðskiptastofnunin.*

Þær aðgerðir sem lagt er til í frumvarpinu að Seðlabankanum verði heimilt að grípa til beinast ekki gegn inn- og útflutningi vöru eða þjónustu eða greiðslu vegna slíks inn- og útflutnings. Verður því að jafnaði ekki talið að þær fari í bága við skuldbindingar Íslands til að afnema höft í vöruviðskiptum (XI. gr. GATT-samningsins) og til að takmarka ekki yfirfærslur og greiðslur í þjónustuviðskiptum (XI. gr. GATS-samningsins). Jafnvel þótt síðar verði talið að tiltekin ráðstöfun fari í bága við aðra hvora af fyrrgreindum skuldbindingum má eigi að síður réttlæta hana á grundvelli ákvæða XII. gr. viðkomandi samnings, en þau ákvæði heimila aðildarríki að setja takmarkanir í því skyni að tryggja fjárhagsstöðu sína og tryggja greiðslujöfnuð. Ákvæðið gerir ráð fyrir að slíkar takmarkanir verði tilkynntar stofnuninni.

#### **Efni frumvarpsins.**

Með frumvarpi þessu er lagt til að Seðlabanka Íslands verði í samráði við viðskiptaráðherra heimilt fram til 30. nóvember 2010 að setja reglur sem takmarka eða stöðva tímabundið tiltekna flokka fjármagnshreyfinga.

Talsverð hætta er á að aðilar sem eiga verulegar fjárhæðir í krónum, bæði á innlánsreikningum og í verðbréfum, muni leggja allt kapp á að selja slík bréf og kaupa gjaldeyri til að koma fjármunum sínum úr landi um leið og færi gefst. Þar sem fjárhæðir þessar eru verulegar geta slíkir fjármagnsflutningar leitt til verulegrar gengislækkunar íslensku krónunnar vegna keðjuverkandi áhrifa. Hætta er á að fjárfestar sem að öðrum kosti vildu halda krónustöðum sínum reyni einnig að selja við slíkar aðstæður. Mikil bankaviðskipti slíkra aðila geta valdið miklum sveiflum í gengi krónunnar. Dæmi eru um að gengi haldist lágt um árabíl í kjölfar fjármála- og gjaldeyriskreppu, þrátt fyrir viðskiptaafgang sem skapar að öðru óbreyttu forsendur til þess að gengi gjaldmiðils styrkist. Til þess að draga úr líkum á langvarandi yfir-

skoti er nauðsynlegt að takmarka möguleika aðila á að selja krónur gegn erlendum gjaldeyri og á sama hátt að takmarka möguleika þeirra sem aðgang hafa að erlendum gjaldeyri vegna útflutnings eða erlendra eigna að mæta þeirri eftirspurn.

Í 3. gr. laganna er að finna ákvæði sem heimilar Seðlabanka Íslands að höfðu samráði við viðskiptaráðherra að takmarka eða stöðva í allt að sex mánuði tiltekna flokka fjármagnshreyfinga ef skammtímahreyfingar fjármagns til og frá landinu valda að mati Seðlabankans óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Ákvæði 3. gr. er takmarkað við sex mánuði og tekur eingöngu til skammtímahreyfingar fjármagns. Spákaupmennska og óstöðugleiki í peninga- og gjaldeyrismálum fylgir fremur skammtímahreyfingum fjármagns en langtímahreyfingum. Ákvæðið miðar að því að geta spornað við því að skyndihreyfingar fjármagns hafi óæskileg áhrif á innlendan peninga- og gjaldeyrismarkað og skapi umrót og óvissu. Seðlabankar geta í flestum tilvikum stemmt stigu við fjármagnsflæði með almennum aðgerðum, svo sem kaupum og sölu á erlendum gjaldeyri og vaxtabreytingum. Dugi slíkar aðgerðir ekki til er heimild 3. gr. til staðar. Þær aðstæður sem nú eru á innlendum gengis- og peningamarkaði kalla hins vegar á viðtækari úrræði en 3. gr. veitir þar sem takmarkanir á skammtímahreyfingum eru ekki taldar nægjanlegar til að sporna við útflæði gjaldeyris af framangreindum ástæðum.

Aðgangur almennings og fyrirtækja að gjaldeyri vegna viðskipta með vöru og þjónustu verður ekki heftur nema að því marki að til fjármagnshreyfinga komi í tengslum við slík viðskipti. Almennigur mun því áfram hafa aðgang að gjaldeyri vegna ferðalaga og námskostnaðar.

Í frumvarpinu er jafnframt lagt til að Fjármálaeftirlitið hafi heimild til að leggja á stjórnvaldssekt vegna brota á lögnum eða reglum settum á grundvelli þeirra eftir að Seðlabankinn hefur tilkynnt Fjármálaeftirlitinu um meint brot. Nauðsynlegt er að stjórnþæki séu til staðar til að framfylgja ákvæðum laganna, m.a. þeim takmörkunum sem lagt er til að Seðlabankinn hafi heimild til að setja um tiltekna flokka fjármagnshreyfinga. Ella geta aðilar virt slíkar takmarkanir að vettugi án viðurlaga og heimildin hefði ekki tilætluð áhrif. Ákvæði frumvarpsins um stjórnvaldssektir eru sambærileg viðurlagaákvæðum laga á fjármálamarkaði og eru í samræmi við ný viðmið um beitingu viðurlaga við efnahagsbrotum.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Í 1. gr. er lagt til að á eftir 15. gr. laganna komi fjórar nýjar greinar, 15. gr. a – 15. gr. d, er lúta að heimild til Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir eða ljúka málum með sátt. Þá eru ákvæði um fyringu og rétt manna til að fella ekki sök á sjálfan sig. Ákvæðin eru í samræmi við ákvæði laga á fjármálamarkaði um viðurlög við brotum, sbr. t.d. XIV. kafla laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

Í a-lið ákvæðisins eru ákvæði frumvarpsins um heimildir Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir. Gert er ráð fyrir að Seðlabanki Íslands tilkynni Fjármálaeftirlitinu um það ef grunur vaknar um brot gegn lögnum. Þannig er gert ráð fyrir að Seðlabankinn fari almennt með eftirlit með að framkvæmd sé í samræmi við ákvæði laganna, en að Fjármálaeftirlitið rannsaki grun um einstök brot.

Gert er ráð fyrir að Fjármálaeftirlitinu verði heimilt að leggja stjórnvaldssektir á þann sem brýtur gegn reglum á grundvelli 3. gr. um takmarkanir eða stöðvun tiltekinna skammtímahreyfinga fjármagns í allt að sex mánuði, 4. gr. um takmarkanir á gjaldeyrisviðskiptum vegna fjármagnshreyfinga vegna beinna fjárfestinga erlendra aðila í atvinnurekstri, viðskipta er-

lendra aðila með hlutabréf í innlendum fyrirtækjum og fasteignakaupa erlendra aðila hér á landi, 10. gr. um skyldu aðila sem annast gjaldeyrisviðskipti til að hafa til reiðu upplýsingar um slíka þjónustu, 11. gr. um skyldu aðila til að verða við ósk viðskiptamanns um að ljúka tiltekinni yfirfærslu, 12. gr. um tímamörk til að ljúka yfirfærslu og 15. gr. um þagnarskyldu. Gert er ráð fyrir að hámarksfjárhæð stjórnvaldssekta verði 75 millj. kr.

Er lagt til í b-lið ákvæðisins að Fjármálaeftirlitið hafi heimild til að ljúka máli með sátt við tilteknar aðstæður. Gert er ráð fyrir að til þess að unnt sé að ljúka máli með sátt verði samþykki málsaðila að liggja fyrir. Þá megi ekki vera um að ræða brot sem meiri háttar refsiviðurlög liggja við. Þá er lagt til að sátt sé bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt hana og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Ekki er heimilt að ljúka máli með sátt ef um er að ræða meiri háttar brot sem refsiviðurlög liggja við. Þá er loks gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti sett nánari reglur um framkvæmd ákvæðisins.

Í c-lið ákvæðisins er fjallað um rétt manna til að fella ekki á sig sök. Talið hefur verið að á meðan ekki er í stjórnvísulögum almennt ákvæði um rétt einstaklinga til að fella ekki sök á sjálfan sig við rannsókn á stjórnvísulustigi þyki æskilegt að inntak réttarins verði lögfest í sérlögum á sviði fjármunaréttar þar sem stjórnvísulög, sem talist geta viðurlög við „refsiverðu broti“ í skilningi 1. mgr. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu, liggja við brotum á lögunum.

Ákvæðið á aðeins við ef til staðar er „rökstuddur grunur“ um að viðkomandi hafi framið refsivert brot. Þykir eðlilegt að miða við að grunur yfirvalda sé svo sterkur að ástæða væri til að veita honum réttarstöðu grunaðs manns samkvæmt reglum opinbers réttarfars. Þannig verði að vera til staðar aðstæður eða sönnunargögn sem bendi til sektar viðkomandi og rannsókn að beinast að honum sérstaklega en ekki stærri hópi manna. Ef til staðar er rökstuddur grunur um að viðkomandi hafi framið refsivert brot er honum aðeins skylt að veita upplýsingar ef unnt er að útiloka að þær geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um sekt hans. Væri honum því til dæmis skylt að veita upplýsingar um nafn sitt og heimilisfang.

Í d-lið ákvæðisins er fjallað um fyrningu og er lagt til að heimild Fjármálaeftirlitsins til að beita stjórnvaldssektum falli niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk. Er það í samræmi við sambærilegt ákvæði laga á fjármálamarkaði.

#### Um 2. gr.

Í ákvæðinu er lögð til breyting á refsíákvæði 16. gr. laganna. Er lagt til að kveðið verði á um refsingar vegna saknæmrar háttsemi í tengslum brot gegn 3. gr. um takmarkanir eða stöðvun tiltekinna skammtímahreyfinga fjármagns í allt að sex mánuði, 4. gr. um takmarkanir á gjaldeyrisviðskiptum vegna fjármagnshreyfinga vegna beinna fjárfestinga erlendra aðila í atvinnurekstri, viðskipta erlendra aðila með hlutabréf í innlendum fyrirtækjum og fasteignakaupa erlendra aðila hér á landi og 15. gr. um þagnarskyldu. Í greininni er lagt til að brot á ákvæðunum varði sektum eða fangelsi allt að tveimur árum. Ákvæðið er sambærilegt ákvæðum laga á fjármálamarkaði. Vakin er athygli á að gert er ráð fyrir að færri brot varði refsingu en stjórnvaldssektum.

#### Um 3. gr.

Á eftir 16. gr. er lagt til að tvær nýjar greinar bætist við sem varða viðurlagaákvæði laganna. Í a-lið er kveðið á um að brot gegn lögunum og reglum settum á grundvelli þeirra varði refsingu hvort heldur sem þau eru framin af ásetningi eða gáleysi. Þá er mælt fyrir um að heimilt sé að gera upptækan með dómi beinan eða óbeinan hagnað sem hlotist hefur af broti

gegn ákvæðum laganna er varða refsingu. Að lokum er kveðið á um að tilraun til brots eða hlutdeild í brotum á ákvæðum laganna eða reglum settum á grundvelli þeirra sé refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

Í b-lið lagt til að sett verði ákvæði um verklag við rannsókn mála þar sem meint brot varða bæði stjórnvaldssektum og refsiviðurlögum og um samskipti milli Fjármálaeftirlitsins, lög-reglu og ákærvalds. Eru breytingarnar í samræmi við ákvæði laga á fjármálamarkaði, sbr. 112. gr. laga um fjármálafyrirtæki.

Í 1. og 2. mgr. er kveðið á um hvernig skulu fara með brot gegn lögum um fjármála-fyrirtæki sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu. Í 1. mgr. er kveðið á um að brot gegn lögnum sæti aðeins opinberri rannsókn að undangenginni kæru Fjármálaeftirlitsins til lögreglu. Í 2. mgr. er síðan mælt fyrir um að ef meint brot varði bæði stjórnvalds-sektum og refsingu meti Fjármálaeftirlitið hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá stofnuninni. Í málsgreininni er síðan að finna viðmið um það hvenær Fjármálaeftirlitinu ber að kæra mál til lögreglu. Lagt er til að stofnuninni beri að kæra öll meiri háttar brot á lögnum sem varða refsingum til lögreglu. Brot teljast meiri háttar í skiln- ingi ákvæðisins ef þau lúta að verulegum fjárhæðum eða ef verknaður er framinn með sér- staklega vítaverðum hætti eða við aðstæður sem auka mjög á saknæmi brots. Þá mun verða höfð hliðsjón af heimildum Fjármálaeftirlitsins til að leggja á stjórnvaldssektir við afmörkun á því hvaða brot teljist meiri háttar. Lögregla mun síðan rannsaka þau mál sem Fjármálaeftirlitið vísar til hennar og eftir atvikum gefa út ákæru vegna þeirra.

Í ákvæðinu er einnig kveðið á um að Fjármálaeftirlitið geti á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögnum til opinberrar rannsóknar.

Í 3. mgr. er kveðið á um að ákvörðun Fjármálaeftirlitsins um að kæra mál til lögreglu tel- jast ekki til stjórnsýsluákvörðunar og því gildi ákvæði IV.–VII. kafla stjórnsýslulaga ekki um slíkar ákvarðanir stofnunarinnar. Í málsgreininni er jafnframt kveðið á um að með kæru Fjár- málaeftirlitsins skuli fylgja afrit þeirra gagna sem grunur um brot er studdur við.

Í 4. mgr. er að finna heimild fyrir Fjármálaeftirlitið til að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem stofnunin hefur aflað og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabyrgð. Þá er í málsgreininni heimild fyrir stofnunina til að taka þátt í aðgerðum lögreglu sem varða rannsókn þeirra brota sem bæði geta varðað stjórnvalds- sektum og refsingu.

Í 5. mgr. greinarinnar er kveðið á um að lögreglu og ákærvaldi sé heimilt að afhenda Fjármálaeftirlitinu upplýsingar og gögn sem aflað hefur verið og tengjast brotum sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsíabyrgð. Þá er gert ráð fyrir að lögreglu sé heimilt að taka þátt í aðgerðum Fjármálaeftirlitsins sem varða rannsókn brota sem bæði geta varðað stjórnvaldssektum og refsingu.

Í lokamálgrein ákvæðisins er kveðið á um heimild ákæranda til að senda eða endursenda mál til Fjármálaeftirlitsins til meðferðar og ákvörðunar í þeim tilvikum þar sem ekki eru talin efni til málshöfðunar og ætluð refsiverð háttsemi varðar jafnframt stjórnsýsluviðurlögum. Á ákvæðið við hvort sem lögregla eða ákærvald hafa tekið mál upp að eigin frumkvæði eða fengið það sent frá eftirlitsaðilanum.

#### Um 4. gr.

Í grein þessari kemur fram hvernig gert er ráð fyrir að eftirlit með ákvæðum laganna sé háttað. Kveðið er á um að Seðlabanki Íslands hafi almennt eftirlit með lögnum, en að Fjár- málaeftirlitið rannsaki þau mál sem Seðlabanki Íslands tilkynnir eftirlitinu um. Fjármálaeftir-



litið fer með eftirlit með starfsemi á fjármálamarkaði. Samkvæmt 20. og 22. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, getur starfsemi banka og verðbréfafyrirtækja lotið að gjaldeyrisviðskiptum. Í ljósi þessa og þar sem Fjármálaeftirlitið hefur víðtækar heimildir til að leggja á stjórnvaldssektir samkvæmt lögum sem gilda um starfsemi á fjármálamarkaði er talið skynsamlegt að eftirlitið rannsaki meint brot gegn lögum og leggi eftir atvikum á stjórnvaldssektir. Ekki er þörf á að kveða sérstaklega á um eftirlitsheimildir Fjármálaeftirlitsins í frumvarpi þessu þar sem í 3. mgr. 2. gr. og 3. mgr. 8. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, er gert ráð fyrir að þau lög taki til eftirlits og annarra verkefna gagnvart einstaklingum og lögaðilum sem Fjármálaeftirlitinu er falið að framkvæma samkvæmt ákvæðum sérlaga.

#### Um 5. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lögin öðlist þegar gildi enda er talið mikilvægt að Seðlabankinn hafi þær heimildir sem frumvarpið felur í sér hið fyrsta. Í lögum um Stjórnartíðindi og Lögbirtingablað er kveðið á um að lög bindi alla frá og með deginum eftir útgáfudag þeirra Stjórnartíðinda þar sem fyrirmælin voru birt. Vegna eðlis ákvæða frumvarpsins er nauðsynlegt að lögin bindi alla þegar við birtingu þeirra.

#### Um ákvæði til bráðabirgða.

Í ákvæðinu er lagt til að Seðlabankanum verði heimilað að fengnu samþykki viðskiptaráðherra að ákveða með reglum að takmarka eða stöðva tímabundið tiltekna flokka fjármagnshreyfinga sem taldir eru upp í ákvæðinu og gjaldeyrisviðskipti þeim tengdum. Lagt er til að Seðlabanka Íslands verði heimilt að grípa til slíkra aðgerða ef líkur eru á að neyðarástand kunni að skapast vegna mikils útflæðis á gjaldeyri.

Takmarkanir á fjármagnshreyfingum eru neyðarárræði sem hafa talsverð neikvæð áhrif og því er mikilvægt að ef gripið er til slíkra takmarkana að afnema þau svo fljótt sem auðið er. Er því lagt til að heimild Seðlabankans til að takmarka eða stöðva tiltekna flokka fjármagnshreyfinga verði tímabundin til 30. nóvember 2010, sem er sama tímabil og áætlun Íslands um efnahagsstöðugleika vegna lánsúmsóknar hjá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum tekur til. Gert er ráð fyrir að viðskiptaráðherra samþykki reglurnar áður en þær eru settar.

Þeir flokkar fjármagnshreyfinga sem lagt er til að heimilt verði að stöðva eða takmarka taka mið af því að nauðsynlegt er talið að unnt sé að loka öllum mögulegum leiðum sem innlendir og erlendir aðilar hafa til að loka krónustöðum sínum fyrir en ella. Slíkt hefði annars vegar í för með sér ójöfnuð meðal aðila og mundi hins vegar leiða til þess að uppbygging gjaldeyrisforða landsins sem nýta þarf til að vinna á áðurnefnum krónustöðum tæki lengri tíma. Með takmörkunum á fjármagnsflutningum er geta aðila til að stofna til nýrra gjörninga takmörkuð.

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. Miklar stöðutökur erlendra aðila eru hins vegar áhyggjuefni sem fyrir segir. Höft á fjármagnshreyfingar hafa því aðeins gildi að erlendir gjaldeyrisforðar sem aflað er vegna útflutnings skili sér til landsins. Án slíkra takmarkana munu útflutningsfyrirtæki hafa hag af því að selja gjaldeyri til fjárfesta á herra 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. Ekki er gert ráð fyrir að gerð verði krafa um sölu á erlendum gjaldeyri heldur geti eigendur lagt hann inn á innlenda gjaldeyrisreikninga og þannig haft óheftan aðgang að þeim gjaldeyri vegna vöru- og þjónustuviðskipta.

Þar sem um verulega íþyngjandi takmarkanir er um að ræða, sem æskilegt er að standi eins stutt og mögulegt er, er lagt til að reglurnar komi til reglulegrar endurskoðunar a.m.k. á sex mánaða fresti.

### **Fylgiskjal.**

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

#### **Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, með síðari breytingum.**

Samkvæmt frumvarpinu verður Seðlabanka Íslands heimilt fram til 30. nóvember 2010 að takmarka eða stöðva tímabundið tiltekna flokka fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengjast, ef metið er að slíkar hreyfingar fjármagns til og frá landinu valdi alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Frumvarpinu er ætlað að fylgja eftir 19. lið aðgerðaráætlunar Íslands um efnahagsstöðugleika sem send var til Alþjóðagjaldeyrissjóðsins 3. nóvember sl. Seðlabankinn mun annast um eftirlit með ákvörðunum um þessar takmarkanir með atbeina Fjármálaeftirlitsins, auk beitingar viðurlaga sem felast í stjórnvaldssektum. Samkvæmt frumvarpinu geta sektir sem lagðar eru á einstaklinga numið frá 10 þús. kr. til 20 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 50 þús. kr. til 75 millj. kr. Ekki er hægt að sjá fyrir í hvaða mæli gæti komið til slíkra sekta sem renna í ríkissjóð og raunar varla hægt að gera ráð fyrir því fyrir fram að til þess komi. Er því einnig erfitt að sjá fyrir hversu mikil þörf verður fyrir eftirlit með því að ekki hafi verið brotið í bága við ákvæði laganna. Að svo stöddu er talið að kostnaður við það ætti að rúmast innan fjárheimilda þeirra aðila sem eiga annast um það, einkum Fjármálaeftirlitið og hugsanlega lögregluþyrirvöld og ákærvaldið.