

## Frumvarp til laga

### um gjaldeyrismál.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

#### I. KAFLI

##### Almenn ákvæði.

###### 1. gr.

###### *Meginregla um óheft viðskipti.*

Gjaldeyrisviðskipti skulu vera frjáls nema annað leiði af lögum. Sama gildir um greiðslur og fjármagnshreyfingar milli landa. Heimilt er þó að grípa til ráðstafana skv. II og III. kafla til að koma í veg fyrir alvarlega röskun á stöðugleika í gengis- og peningamálum og fjármála-stöðugleika.

###### 2. gr.

###### *Orðskýringar.*

Í lögum þessum er merking eftirfarandi hugtaka sem hér segir:

1. *Erlendur aðili*: Einstaklingur eða lögaðili sem ekki er innlendur aðili, þ.m.t. útibú innlends aðila erlendis.
2. *Erlendur gjaldeyrir*: Erlendir peningaseðlar og slegnir peningar, innstæður og rafeyrir í erlendum gjaldmiðli og tékkar og aðrar ávísanir, víxlar og önnur greiðslufyrirmæli sem hljóða upp á greiðslu í erlendum gjaldmiðli, minnispeningar, gull, silfur og aðrir dýrir málmar ef þeir eru notaðir sem gjaldmiðill í viðskiptum erlendis.
3. *Fjármagnshreyfing á milli landa*:
  - a. Yfirfærsla eða flutningur fjármuna til eða frá Íslandi sem ekki er greiðsla á milli landa, eða
  - b. yfirfærsla eða flutningur fjármuna á milli innlends og erlendis aðila sem ekki er greiðsla á milli landa.
4. *Greiðsla á milli landa*:
  - a. Yfirfærsla eða flutningur fjármuna til eða frá Íslandi sem felur í sér endurgjald vegna vöru- eða þjónustuviðskipta, þáttatekjur eða rekstrarframlög, eða
  - b. yfirfærsla eða flutningur fjármuna á milli innlends og erlendis aðila sem felur í sér endurgjald vegna vöru- eða þjónustuviðskipta, þáttatekjur eða rekstrarframlög.
5. *Gjaldeyrisviðskipti*: Skipti á innlendum gjaldeyri fyrir erlendan, erlendum gjaldeyri fyrir innlendan eða einum erlendum gjaldeyri fyrir annan eða reikningsviðskipti sem eru ígildi slíkra skipta.

6. *Innlendur aðili:*
  - a. Einstaklingur sem hefur lögheimili á Íslandi, eða
  - b. lögaðili sem skráður er til heimilis á Íslandi, telur heimili sitt á Íslandi samkvæmt samþykktum sínum eða hefur raunverulega framkvæmdastjórn sína hér á landi. Útibú erlendra lögaðila hér á landi teljast til innlendra aðila.
7. *Innlendur gjaldeyrir:* Innlendir peningaseðlar og slegnir peningar, innstæður og rafeyrir í íslenskum krónum og tékkar og aðrar ávísanir, víxlar og önnur greiðslufyrirmæli sem hljóða upp á greiðslu í íslenskum krónum, minnispeningar, gull, silfur og aðrir dýrir málmar ef þeir eru notaðir sem gjaldmiðill í viðskiptum hér á landi.
8. *Milliganga um gjaldeyrisviðskipti:*
  - a. Að stunda gjaldeyrisviðskipti í atvinnuskyni fyrir eigin reikning eða gegn endurgjaldi.
  - b. Að koma á gjaldeyrisviðskiptum milli aðila gegn endurgjaldi.

### 3. gr.

#### *Milliganga um gjaldeyrisviðskipti.*

Óheimilt er að hafa milligöngu um gjaldeyrisviðskipti nema hafa til þess heimild samkvæmt lögum.

Seðlabankinn getur heimilað aðila sem ekki hefur heimild skv. 1. mgr. að reka gjaldeyrismarkað. Skilyrði leyfis skv. 1. másl. er að starfræksla gjaldeyrismarkaðarins sé til þess fallin að auka gagnsæi og skilvirkni í verðmyndun á gjaldeyrisörkuðum.

Seðlabanki Íslands setur nánari reglur um milligöngu um gjaldeyrisviðskipti. Í þeim skal meðal annars kveðið á um skipulegan gjaldeyrismarkað, umfang og mörk gjaldeyrisviðskipta hvers milligönguaðila, reglulega upplýsingagjöf til Seðlabankans, innra eftirlits- og upplýsingakerfi og hæfniskröfur starfsfólks.

## II. KAFLI

### **Sérstakar ráðstafanir í þágu þjóðhagsvarúðar.**

#### 4. gr.

#### *Sérstök bindiskylda vegna innstreymis erlends gjaldeyris.*

Seðlabanka Íslands er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra, að setja reglur sem kveða á um sérstaka bindiskyldu vegna fjárfestingar fyrir innstreymi erlends gjaldeyris og endurfjárfestingar hennar í:

1. skuldabréfum útgefnum í íslenskum krónum,
2. innstæðum í íslenskum krónum, og
3. hlutdeildarskírteinum sjóða sem fjárfesta í skuldabréfum útgefnum í íslenskum krónum eða eiga innstæður í íslenskum krónum.

Í reglunum er jafnframt heimilt að kveða á um sérstaka bindiskyldu vegna fjárfestingar eða lánveitingar, í innlendum eða erlendum gjaldeyri, í tengslum við innstreymi erlends gjaldeyris sem gerð er í þeim tilgangi að fjárfesta, beint eða óbeint, í fjárfestingarkostum skv. 1.–3. tölul. 1. mgr.

Sérstaka bindiskyldu skal uppfylla með kaupum fjármálafyrirtækis á sérstöku innstæðubréfi Seðlabanka Íslands fyrir þá fjárhæð sem binda skal og sölu á innstæðubréfinu samhliða til Seðlabankans með afhendingu að binditíma liðnum á verði sem ákvarðast af vöxtum á

innstæðubréfinu. Fjárhæðin sem binda skal má nema allt að 75% af fjárfestingu og endurfjárfestingu skv. 1. og 2. mgr. og binditími getur verið allt að fimm ár. Samningi um framvirka sölu verður ekki breytt á binditíma.

Í reglunum skal kveðið nánar á um framkvæmd sérstakrar bindiskyldu, þar á meðal um bindihlutfall, binditíma, mótaðila Seðlabanka Íslands í viðskiptum og skilmála og kjör innstæðubréfa og endurhverfra viðskipta með innstæðubréf skv. 3. mgr. Í reglunum er heimilt að kveða á um mismunandi binditíma, bindihlutfall, uppgjörsmýnt og vexti eftir tegund fjármuna sem sæta sérstakri bindiskyldu.

Seðlabanki Íslands skal eigi sjaldnar en á sex mánaða fresti á meðan sérstök bindiskylda er í gildi skila ráðherra og birta opinberlega greinargerð um nauðsyn þess að viðhalda sérstakri bindiskyldu.

#### 5. gr.

##### *Útlán tengd erlendum gjaldmiðlum.*

Seðlabanka Íslands er heimilt, að fengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, að setja lánastofnunum reglur um útlán sem tengjast erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Í reglunum getur Seðlabankinn ákveðið lánstíma, tegundir trygginga og hámarkshlutfall lána sem eru tengd erlendum gjaldmiðlum af heildarútlánasafni lánastofnunar. Hámarkshlutfallið getur hvort heldur sem er verið hlutfall af heildarútlánnum viðkomandi stofnunar eða sérstakt hlutfall vegna einstakra flokka óvarinna lántaka. Einnig er í reglunum heimilt að kveða á um skýrsluskil lánastofnana til Seðlabankans.

#### 6. gr.

##### *Afleiðuviðskipti.*

Seðlabanka Íslands er heimilt, að fengnu samþykki fjármálastöðugleikanefndar, að setja reglur sem takmarka afleiðuviðskipti þar sem íslensk króna er tilgreind í samningi gagnvart erlendum gjaldmiðli, hvort sem um er að ræða gjaldeyris- eða verðbréfasamning eða sambland gjaldeyris- og verðbréfasamnings eða sambærilega fjármálagerninga. Í reglunum má meðal annars setja skilyrði um þann markað þar sem viðskipti eiga sér stað, umfang, tegund og tilgang viðskipta, uppruna og eignarhald fjármuna og eftirlit og upplýsingagjöf til Seðlabankans.

### III. KAFLI

#### **Verndunarráðstafanir við sérstakar aðstæður.**

#### 7. gr.

##### *Reglur um verndunarráðstafanir.*

Seðlabanka Íslands er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra, að setja reglur sem takmarka eða stöðva:

1. Fjármagnshreyfingar milli landa, og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengjast, vegna:
  - a. viðskipta með og útgáfu fjármálagerninga og hlutafjár sem ekki er fjármálagerningur,
  - b. innlagna á og úttekta af reikningum í lánastofnunum,
  - c. lánveitinga, lántöku og útgáfu ábyrgða sem ekki tengjast milliríkjaviðskiptum með vöru og þjónustu eða þáttatekjum,
  - d. fyrirframgreiðslna og uppgreiðslna lána og skuldabréfa,
  - e. inn- og útflutnings verðbréfa og innlends og erlends gjaldeyris,
  - f. fasteignaviðskipta,
  - g. fjárfestinga í peningakröfum og öðrum sambærilegum kröfuréttindum,
  - h. viðskipta með einkaleyfi og önnur hugverkaréttindi,

- i. gjafa og styrkja, og
  - j. annarra sambærilegra viðskipta eða ráðstafana.
2. Greiðslur milli landa, og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengjast, vegna:
    - a. vöru- eða þjónustuviðskipta,
    - b. vaxta, verðbóta og samningsbundinna afborgana lána og skuldabréfa,
    - c. arðgreiðslna, og
    - d. annarra sambærilegra viðskipta eða ráðstafana.
  3. Gjalddeyrisviðskipti milli innlendra og erlendra aðila eða við fjármálafyrirtæki, þar sem íslensk króna er einn gjaldmiðla, og úttektir erlends gjaldeyris í reiðufé af gjaldeyrisreikningum. Jafnframt er heimilt að takmarka eða stöðva afleiðuviðskipti þar sem íslensk króna er í samningi gagnvart erlendri mynt.
  4. Viðskipti með og útgáfu fjármálagerninga og hlutafjár sem ekki er fjármálagerningur og gefin eru út í erlendri mynt og uppgjör slíkra viðskipta með innlendum gjaldeyri. Jafnframt er heimilt að takmarka eða stöðva uppgjör viðskipta með fjármálagerninga og hlutafé sem ekki er fjármálagerningur þegar útgáfumynt er íslensk króna og uppgjör fer fram í erlendum gjaldeyri.

Í reglunum er heimilt að kveða á um skyldu til að leggja erlendan gjaldeyri sem innlendir aðilar eða útibú þeirra erlendis eignast, svo sem fyrir seldar vörur eða þjónustu eða með öðrum hætti, inn á reikning hjá fjármálafyrirtæki hér á landi. Jafnframt er heimilt að kveða á um að viðskipti fari fram eða séu gerð upp í tilteknum gjaldmiðlum. Við mat á skilaskyldri fjárhæð vegna viðskipta tengdra aðila er heimilt að taka mið af almennum kjörum og venju í viðskiptum óskyldra aðila.

Í reglunum er heimilt að setja skilyrði sem meðal annars lúta að rekstrarformi eða starfsemi aðila, uppruna og eignarhaldi fjármuna, tilgangi og fjárhæðum einstakra fjármagnshreyfinga, greiðslna og gjaldeyrisviðskipta, gjaldmiðli og eftirliti og upplýsingagjöf til Seðlabanka Íslands.

Ef Seðlabanki Íslands setur reglurnar skal ráðherra birta opinberlega greinargerð um framgang áætlunar um brottfall þeirra á sex mánaða fresti þar til þær hafa að öllu leyti verið felldar úr gildi. Greinargerðina skal birta í fyrsta sinn innan sex mánaða frá gildistöku reglnanna.

#### 8. gr.

##### *Undanþágur.*

Seðlabanki Íslands er heimilt að veita undanþágur frá ákvæðum reglna skv. 7. gr. Umsóknum um undanþágur skal beint til Seðlabankans á því formi sem hann ákveður. Undanþágur geta varðað einstök eða endurtekin tilvik í ákveðinn eða óákveðinn tíma.

Við mat á því hvort undanþágur eru veittar skal bankinn taka mið af afleiðingum takmarkana reglnanna á umsækjanda, hvaða markmið eru að baki takmörkunum reglnanna og hvaða áhrif undanþágur sem sótt er um, og aðrar svipaðar undanþágur sem fylgja myndu því forðæmi, hafa eða kunna að hafa á stöðugleika í gengis- og peningamálum og fjármála-stöðugleika.

Seðlabanki Íslands getur bundið undanþágur skilyrðum sem meðal annars varða uppruna og eignarhald fjármuna, tilgang einstakra fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipta, fjárhæðir einstakra fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipta og eftirlit og upplýsingagjöf til Seðlabankans.

Seðlabanki Íslands getur sett nánari reglur um framkvæmd þessarar greinar.

## IV. KAFLI

**Eftirlit og tilkynningarskylda**

## 9. gr.

*Eftirlit og öflun upplýsinga.*

Skylt er að veita Seðlabanka Íslands allar þær upplýsingar og gögn sem varða gjald-eyrisviðskipti, fjármagnshreyfingar og greiðslur sem hann óskar eftir til að sinna nauðsynlegu eftirliti á grundvelli laga þessara og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra. Skiptir ekki máli í því sambandi hvort upplýsingar varða þann aðila sem beiðni er beint til eða aðra aðila sem hann getur veitt upplýsingar um og varða athuganir og eftirlit Seðlabankans. Upplýsingarnar skulu veittar á því formi sem Seðlabankinn ákveður.

Í tengslum við eftirlit sitt samkvæmt lögum þessum getur Seðlabanki Íslands gert vettvangskannanir eða óskað upplýsinga á þann hátt sem hann telur þörf á. Ákvörðun um vettvangskönnun má fullnægja með aðfarargerð.

Seðlabanki Íslands getur nýtt upplýsingar sem berast samkvæmt þessari grein til að sinna öðrum viðfangsefnum sem samræmast lögbundnu hlutverki hans.

Seðlabanka Íslands er heimilt að veita lögreglu eða skattyfirvöldum upplýsingar sem berast samkvæmt þessari grein. Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til að veita upplýsingar og aðgang að gögnum samkvæmt þessari grein.

## 10. gr.

*Almenn tilkynningarskylda.*

Fjármálafyrirtækjum, greiðslustofnunum, rafeyrisfyrirtækjum og gjaldeyrisskiptastöðvum með starfsemi hér á landi og þeim sem stunda milligöngu um gjaldeyrisviðskipti er skylt að tilkynna öll gjaldeyrisviðskipti, fjármagnshreyfingar á milli landa og greiðslur á milli landa í innlendum og erlendum gjaldeyri til Seðlabanka Íslands á því formi sem Seðlabankinn ákveður.

Innlendum lögaðilum er skylt að tilkynna Seðlabanka Íslands um eftirfarandi viðskipti sem eiga sér stað án milligöngu aðila skv. 1. mgr., innan þriggja vikna frá því þau áttu sér stað:

1. Lántökur og lánveitingar milli þeirra og erlendra aðila sem nema a.m.k. jafnvirði 100 millj. kr.
2. Skilmálabreytingar á lánum milli þeirra og erlendra aðila nemi höfuðstóll lánsins a.m.k. jafnvirði 100 millj. kr.
3. Ábyrgðarskuldbindingar á milli þeirra og erlendra aðila nemi höfuðstóll ábyrgðarinnar a.m.k. jafnvirði 100 millj. kr.
4. Afleiðuviðskipti milli þeirra og erlendra aðila.
5. Útgáfu skuldabréfa og annarra skuldagerninga nemi höfuðstóll skuldagerninganna a.m.k. jafnvirði 100 millj. kr.

Tollyfirvöld skulu skila upplýsingum um flutning innlends og erlends gjaldeyris á milli landa til Seðlabanka Íslands.

Tilkynningarskyldir aðilar skv. 1. mgr. skulu athuga viðskipti þar sem grunur leikur á að þau brjóti gegn ákvæðum laga þessara eða stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra og tilkynna Seðlabanka Íslands sérstaklega þegar í stað um slík viðskipti. Aðila sem tilkynnir grun skv. 1. másl., stjórnendum hans, starfsmönnum og öðrum sem vinna í þágu hans er skylt að sjá til þess að viðskiptamaður eða annar utanaðkomandi aðili fái ekki vitneskju um tilkynninguna. Upplýsingagjöf sem er veitt í góðri trú samkvæmt ákvæði þessu telst ekki brot á þagnarskyldu sem viðkomandi kann að vera bundinn af samkvæmt lögum eða með

öðrum hætti. Slík upplýsingagjöf leggur hvorki refsí- né skaðabótaábyrgð á herðar hlutað-eigandi.

Seðlabanki Íslands skal athuga svo oft sem þurfa þykir hvort starfsemi tilkynningarskyldra aðila skv. 1. mgr. sé í samræmi við ákvæði laganna og stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra. Skylt er að veita Seðlabankanum aðgang að öllum gögnum í vörslu þeirra er varða starfseminu og Seðlabankinn telur nauðsynleg.

Seðlabanki Íslands getur nýtt upplýsingar sem berast samkvæmt 1.–3. mgr. til að sinna lögbundnu hlutverki sínu. Lögregla, skattyfirvöld og Hagstofa Íslands skulu hafa aðgang að þeim upplýsingum sem berast Seðlabankanum samkvæmt 1.–3. mgr. til þess að sinna lögbundnu hlutverki sínu.

Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til að veita upplýsingar á grundvelli þessarar greinar.

Seðlabanki Íslands getur sett reglur um framkvæmd þessarar greinar, meðal annars um framlagningu gagna, almenna upplýsingagjöf, gerð eyðublaða og undanþágur frá tilkynningarskyldu. Í reglunum má kveða á um skráningar- og tilkynningarskyldu einstaklinga og lögaðila vegna reikninga hjá erlendum innlánsstofnunum.

## V. KAFLI

### Þvingunarúrræði og viðurlög.

#### 11. gr.

##### *Ákvörðun.*

Fjármálaeftirlitsnefnd Seðlabanka Íslands tekur ákvarðanir samkvæmt þessum kafla. Nefndin getur framselt til varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits vald sitt til að taka ákvarðanir sem ekki teljast meiri háttar.

#### 12. gr.

##### *Krafa um úrbætur.*

Telji Seðlabanki Íslands háttsemi andstæða ákvæðum laga þessara eða stjórnvaldsfyrirmæla sem sett eru á grundvelli þeirra getur hann krafist þess að úr verði bætt innan hæfilegs frests.

#### 13. gr.

##### *Dagsektir.*

Seðlabanki Íslands getur lagt dagsektir á hvern þann sem veitir ekki umbeðnar upplýsingar eða sinnir ekki kröfum um úrbætur innan hæfilegs frests.

Dagsektir leggjast á frá þeim degi sem skila bar upplýsingum eða gera átti úrbætur í síðasta lagi og fram til þess dags sem skyldan er uppfyllt. Dagsektirnar geta numið frá 10 þús. kr. til 1 millj. kr. á dag. Við ákvörðun dagsekta er meðal annars heimilt að taka tillit til eðlis vanrækslu eða brots og fjárhagslegs styrkleika viðkomandi.

Sé mál höfðað til ógildingar ákvörðunar um dagsektir innan 14 daga frá því að viðkomandi er tilkynnt um hana og óski hann jafnframt eftir að málið hljóti flýtimeðferð er ekki heimilt að innheimta dagsektir fyrir en dómur hefur fallið. Dagsektir leggjast þó áfram á þrátt fyrir málshöfðun til ógildingar ákvörðunar um þær.

Óinnheimtar dagsektir falla ekki niður þótt aðili verði við kröfum Seðlabanka Íslands nema Seðlabankinn ákveði það sérstaklega.

Ákvörðun um dagsektir samkvæmt þessari grein er aðfararhæf.

Innheimtar dagsektir renna til ríkissjóðs að frádregnum kostnaði við innheimtuna.

#### 14. gr.

##### *Afhending gagna og aðgerðir í tengslum við rannsókn mála.*

Skylt er að veita Seðlabanka Íslands allar upplýsingar og gögn sem hann óskar eftir í tengslum við rannsókn mála sem getur lokið með álagningu stjórnvaldssekta eða kæru til lögreglu. Skiptir ekki máli í því sambandi hvort upplýsingarnar varða þann aðila sem beiðninni er beint til eða aðra aðila sem hann getur veitt upplýsingar um og varða rannsókn mála. Seðlabankinn getur kallað til skýrslugjafar einstaklinga sem hann telur búa yfir upplýsingum er varða rannsókn mála.

Seðlabanka Íslands er heimilt að gera sérstakar athuganir og leggja hald á gögn í samræmi við ákvæði laga um meðferð sakamála enda séu ríkar ástæður til að ætla að einstaklingar og lögaðilar hafi brotið gegn lögum þessum eða reglum sem eru settar á grundvelli þeirra eða ástæða er til að ætla að athuganir eða aðgerðir Seðlabankans nái að öðrum kosti ekki til-ætludum árangri. Skal ákvæðum laga um meðferð sakamála beitt við framkvæmd slíkra aðgerða.

Seðlabanki Íslands getur krafist kyrrsetningar eigna einstaklings eða lögaðila þegar fyrir liggur rökstuddur grunur um að háttsemi hans fari í bága við ákvæði laga þessara eða reglna sem sett eru á grundvelli þeirra til tryggingar greiðslu sektar ef hætta þykir á að eignum verði ella skotið undan eða þær glatist eða rýrni að mun. Kyrrsetning fellur niður ef rannsókn Seðlabankans lýkur án þess að stjórnsluviðurlögum sé beitt eða mál kært til lögreglu. Um skilyrði og meðferð slíkrar kröfu fer að öðru leyti eftir 88. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, eftir því sem við getur átt.

Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til þess að veita upplýsingar og aðgang að gögnum samkvæmt þessari grein. Þetta gildir þó ekki um upplýsingar sem lögmaður öðlast við athugun á lagalegri stöðu skjólstaðings í tengslum við dómsmál, þ.m.t. þegar hann veitir ráðgjöf um hvort höfða eigi mál eða komast hjá máli, eða upplýsingar sem hann öðlast fyrir, á meðan eða eftir lok dómsmáls ef upplýsingarnar hafa bein tengsl við málið.

#### 15. gr.

##### *Stjórnvaldssektir.*

Seðlabanka Íslands er heimilt að leggja stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn eftirtöldum greinum laganna eða reglum sem sett eru á grundvelli þeirra:

1. 3. gr. um milligöngu um gjaldeyrisviðskipti.
2. 4. gr. um sérstaka bindiskyldu vegna innstreymis erlends gjaldeyris.
3. 5. gr. um útlán tengd erlendum gjaldmiðlum.
4. 6. gr. um afleiðuviðskipti.
5. 7. gr. um reglur um verndunarráðstafanir.
6. 9. gr. um eftirlit og öflun upplýsinga.
7. 10. gr. um almenna tilkynningarskyldu.
8. 12. gr. um úrbætur.

Sektir sem lagðar eru á einstaklinga geta numið frá 10 þús. kr. til 65 millj. kr. Sektir sem lagðar eru á lögaðila geta numið frá 50 þús. kr. til 800 millj. kr. en geta þó verið hærri eða allt að 10% af heildarveltu samkvæmt síðasta samþykktu ársreikningi lögaðilans eða 10% af

síðasta samþykkt samstæðureikningi ef lögaðili er hluti af samstæðu og brot er framið til hagsbóta fyrir annan lögaðila í samstæðunni eða annar lögaðili í samstæðunni hefur notið hagnaðar af brotinu.

Þrátt fyrir 2. mgr. er heimilt að ákvarða lögaðila eða einstaklingi stjórnvaldssekt sem nemur allt að tvöfaldri þeirri fjárhæð sem fjárhagslegur ávinningur af brotinu nemur.

Við ákvörðun stjórnvaldssekta skal meðal annars 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 eru aðfararhæfar. Sektor renna í ríkissjóð að frádregnum kostnaði við innheimtuna. Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá því viðkomandi aðila er tilkynnt um ákvörðun Seðlabanka Íslands skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektanna. Um ákvörðun og útreikning dráttarvaxta fer eftir lögum um vexti og verðtryggingu.

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

#### 16. gr.

##### *Sátt.*

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

#### 17. gr.

##### *Réttur til að fella ekki á sig sök.*

Í máli sem beinist að einstaklingi, sem lokið getur með álagningu stjórnvaldssekta eða kæru til lögreglu, hefur maður sem rökstuddur grunur leikur á að hafi gerst sekur um brot gegn lögum þessum eða reglum sem settar eru á grundvelli þeirra rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn eða muni nema hægt sé að útiloka að það geti haft þýðingu fyrir ákvörðun um brot hans. Seðlabanki Íslands skal leiðbeina hinum grunaða um þennan rétt.

#### 18. gr.

##### *Frestur til að leggja á stjórnvaldssektir.*

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

Frestur rofnar þegar Seðlabanki Íslands tilkynnir aðila um upphaf rannsóknar á meintu broti. Rof frests hefur réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti.

#### 19. gr.

##### *Refsing.*

Það varðar sektum eða fangelsi allt að tveimur árum, liggja þyngri refsing ekki við broti samkvæmt öðrum lögum, að brjóta gegn eftirtöldum greinum laganna eða reglum sem settar eru á grundvelli þeirra:

1. 3. gr. um milligöngu um gjaldeyrisviðskipti.
2. 4. gr. um sérstaka bindiskyldu vegna innstremmis erlends gjaldeyris.
3. 6. gr. um afleiðuviðskipti.
4. 7. gr. um reglur um verndunarráðstafanir.



Brot gegn lögum þessum og reglum sem settar eru á grundvelli þeirra er varða sektum eða fangelsi eru refsiverð 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 eða reglum sem settar eru á grundvelli þeirra er varðar sektum eða fangelsi.

Tilraun til brots eða hlutdeild í brotum samkvæmt lögum þessum og reglum sem settar eru á grundvelli þeirra er refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum. Gera má lög- aðila sekt fyrir brot á lögum þessum og reglum sem settar eru á grundvelli þeirra óháð því hvort sök er sönnuð á tiltekinn fyrirsvarsmann eða starfsmann lögaðilans eða annan aðila sem starfar á hans vegum. Hafi fyrirsvarsmáður hans, starfsmaður eða annar aðili á hans vegum gerst sekur um brot á lögum þessum eða reglum sem settar eru á grundvelli þeirra í starfsemi lögaðilans má auk refsingar sem hann sætir, gera lögaðilanum sekt.

#### 20. gr.

##### *Kæra til lögreglu.*

Brot gegn lögum þessum og reglum sem settar eru á grundvelli þeirra sæta aðeins rannsókn lögreglu að undangenginni kæru Seðlabanka Íslands.

Varði meint brot á lögum þessum og reglum sem settar eru á grundvelli þeirra bæði stjórnvaldssektum og refsingu metur Seðlabanki Íslands hvort mál skuli kært til lögreglu eða því lokið með stjórnvaldsákvörðun hjá Seðlabankanum. Ef brot eru meiri háttar ber Seðlabankanum 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 Seðlabankinn á hvaða stigi rannsóknar sem er vísað máli vegna brota á lögum þessum og reglum sem settar eru á grundvelli þeirra til rannsóknar lögreglu. Gæta skal samræmis við úrlausn sambærilegra mála.

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

Seðlabanka Íslands er heimilt að láta lögreglu og ákærvaldi í té upplýsingar og gögn sem Seðlabankinn hefur aflað og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Seðlabankanum 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 Seðlabanka Íslands í té upplýsingar og gögn sem aflað hefur verið og tengjast þeim brotum sem tilgreind eru í 2. mgr. Lögreglu er heimilt að taka þátt í aðgerðum Seðlabankans 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 Seðlabanka Íslands til meðferðar og ákvörðunar.

#### VI. KAFLI

##### **Ýmis ákvæði.**

#### 21. gr.

##### *Málshöfðunarfrestur.*

Nú vill aðili ekki una ákvörðun Seðlabanka Íslands og getur hann þá höfðað mál til ógildingar hennar fyrir dómstólum. Mál skal höfðað innan þriggja mánaða frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Málshöfðun frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunarinnar né heimild til aðfarar samkvæmt henni, sbr. þó 3. mgr. 13. gr.

## 22. gr.

*Opinber birting.*

Seðlabanka Íslands er heimilt að birta opinberlega niðurstöður í málum og athugunum er byggjast á lögum þessum nema ef slík birting verður talin stefna hagsmunum gjaldeyrismarkaðarins í hættu, varðar ekki hagsmuni hans sem slíks eða veldur hlutaðeigandi aðilum tjóni sem er ekki í eðlilegu samræmi við það brot sem um ræðir. Seðlabankinn skal birta opinberlega þá stefnu sem hann fylgir við framkvæmd slíkrar birtingar.

## 23. gr.

*Þagnarskylda.*

Þeir sem annast framkvæmd laga þessara eru bundnir þagnarskyldu samkvæmt lögum um Seðlabanka Íslands.

Seðlabanka Íslands er heimilt að eiga upplýsingaskipti um atriði sem lög þessi taka til eftir því sem segir í 41. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019.

## 24. gr.

*Lántökur erlends stjórnvalds.*

Erlendu ríki, sveitarfélagi eða öðru erlendu stjórnvaldi er óheimilt að gefa út skuldabréf á markaði hérlendis án samkomulags við Seðlabanka Íslands.

## 25. gr.

*Reglugerð ráðherra.*

Ráðherra er heimilt að kveða nánar á um framkvæmd laga þessara með reglugerð.

## 26. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast þegar gildi. Frá sama tíma falla úr gildi lög um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, og lög um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, nr. 37/2016.

## 27. gr.

*Breytingar á öðrum lögum.*

1. *Lög um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019:* Í stað orðanna „bindingu reiðufjár” í 2. málsl. 3. mgr. 3. gr. laganna kemur: verndunarráðstafanir við sérstakar aðstæður og sérstaka bindiskyldu.
2. *Lög um sérstakan skatt á fjármálaþyrirtæki, nr. 155/2010:* Í stað orðanna „ákvæði til bráðabirgða III í lögum um gjaldeyrismál“ í ákvæði til bráðabirgða II í lögnum kemur: 4. gr. laga um gjaldeyrismál.
3. *Lög um tekjuskatt, nr. 90/2003:* Í stað orðanna „falla undir ákvæði 13. gr. b – 13. gr. n laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál” í 8. tölul. 1. mgr. 3. gr. laganna segir: sæta takmörkunum skv. III. kafla laga um gjaldeyrismál.
4. *Lög um verðbréfamíðstöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármála-gerninga, nr. 7/2020:* Ákvæði til bráðabirgða I í lögnum fellur brott.
5. *Lög um greiðslur yfir landamæri í evrum, nr. 78/2014:* Ákvæði til bráðabirgða í lögnum fellur brott.

6. *Lög um útgáfu og meðferð rafeyris, nr. 17/2013*: Ákvæði til bráðabirgða í lögunum fellur brott.
7. *Lög um greiðsluþjónustu, nr. 120/2011*: Ákvæði til bráðabirgða I í lögunum fellur brott.

### Greinargerð.

#### 1. Inngangur.

Frumvarpið var samið af starfshópi sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði í september 2019. Í skipunarbréfi ráðherra til starfshópsins er fjallað efnislega um stöðu gjaldeyrismála og umgjörð þeirra á Íslandi. Inngangskafli greinargerðarinnar byggist á skipunarbréfinu en þar segir eftirfarandi:

„Fjármála- og efnahagsráðherra hefur ákveðið að skipa starfshóp til að endurskoða umgjörð um gjaldeyrismál hér á landi. Í þessu felst meðal annars að endurskoða lög um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, lög um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, nr. 37/2016, og reglur settar á grundvelli beggja laganna.

Ísland hefur tekist á hendur alþjóðlegar skuldbindingar er varðar frjálst flæði fjármagns milli landa. Í því samhengi ber helst að nefna samninginn um Evrópska efnahagssvæðið sem Ísland varð skuldbundið af árið 1994 en meginmál hans hefur lagagildi hér á landi. Einnig samþykktir Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) um frelsi þjónustuviðskipta og fjármagnshreyfinga sem Ísland hefur verið aðili að frá því að stofnunin var sett á fót árið 1961. Samkvæmt þessum skuldbindingum skal flæði fjármagns yfir landamæri almennt vera frjálst, en þó eru heimildir til þess að beita takmörkunum ef alvarlegar aðstæður í efnahagslífi eða fjármálakerfi aðildarríkis kalla á slíkt. Þá hafa stjórnvöld hér á landi tekið tillit til almennra og sértækra leiðbeininga Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) um flæði fjármagns í ljósi viljayfirlýsingar um samstarf við sjóðinn sem var undirrituð árið 2008.

Gjaldeyrisviðskipti á Íslandi og flæði fjármagns milli Íslands og annarra ríkja var lengi vel takmarkað með ýmsum hætti. Á síðari hluta 20. aldarinnar stigu þjóðir heimsins sífellt fleiri og stærri skref í átt að frjálsari viðskiptum með vörur, þjónustu og fjármagn. Á Íslandi gekk þróunin þó hægt og árið 1990 var svo komið að Ísland var orðið eina stofnríki OECD sem hafði ekki aflétt almennum fyrirvara við samþykktina um frjálsar fjármagnshreyfingar. Fyrirvaranum var aflétt í kjölfar straumhvarfa í þessum efnium sem áttu sér stað hér á landi á tíunda áratug síðustu aldar.

Vinna við ný heildarlög um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, fól í sér gagngera endurskoðun á lagaumhverfi gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga sem gilt hafði á Íslandi um áratugaskeið. Breytingin sem fólst í lögunum var í átt að auknu frjálsræði í gjaldeyrisviðskiptum sem hafði hafist nokkru fyrir lagabreytinguna með mikilli rýmkun á gjaldeyrisreglum meðal annars með nýrri reglugerð um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála í september 1990. Nýju reglurnar endurspegluðu þróun í átt að auknu frjálsræði í gjaldeyrisviðskiptum og fjármagnshreyfingum sem átti sér stað víða í kringum okkur á sama tíma. Til að mynda stigu lönd í Evrópu fyrstu skrefin að formlegu samstarfi um sameiginlega mynt um þetta sama leyti.

Litlar breytingar urðu á lögum um gjaldeyrismál hér á landi í 16 ár, frá því þau voru sett og fram til ársins 2008 en þá stóð Ísland frammi fyrir alvarlegri gjaldeyriskreppu. Í kjölfar hruns þriggja stærstu banka landsins ákvað ríkisstjórn Íslands að leita til AGS um fjárhagslega fyrirgreiðslu og gerði í því sambandi viljayfirlýsingu um samstarf við sjóðinn. Eitt af meginmarkmiðum viljayfirlýsingarinnar var að koma á stöðugleika í gjaldeyrismálum. Vegna þeirrar hættu sem efnahagslegum og fjármálalegum stöðugleika stafaði af fjármagnsflæði úr landi var talin brýn nauðsyn að grípa til tímabundinna takmarkana á fjármagnshreyfingum

milli landa. Seðlabankinn hefti strax í október 2008 tímabundið útfærði gjaldeyrir en úrræðin sem hann hafði þá í lögum um gjaldeyrismál töldust ekki nægjanleg til að sporna við fyrirséðu útfærði á þessum tíma. Heimildir Seðlabankans til frekari takmarkana voru styrktar með lögum nr. 134/2008, þar sem bankinn fékk heimild til bráðabirgða til þess að takmarka eða stöðva tímabundið tiltekna flokka fjármagnshreyfinga. Seðlabankinn gaf í kjölfarið út reglur um gjaldeyrismál nr. 1082/2008.

Með þessum breytingum síðla árs 2008 voru komin á fjármagnshöft hér á landi. Íslensk stjórnvöld byggðu innleiðingu fjármagnshaftanna á undanþáguákvæðum frá meginreglu EES-samningsins og samþykktu OECD um frjálst flæði fjármagns vegna þeirra óvenjulegu aðstæðna sem ógnuðu efnahagslífinu og fjármálamörkuðum.

Almennt er talið að fjármagnshöftin hafi náð tilgangi sínum, þ.e. að standa vörð um gengi krónunnar og greiðsluöfnuð landsins. Í skjóli fjármagnshaftanna gafst ráðrúm til þess að grípa til aðgerða til að draga verulega úr þeirri ógn sem að hagkerfinu stöðjaði, svo sem af krónueign þrotabúa föllnu bankanna og hinum svokallaða aflandskrónuvanda. Auknu frelsi fjármagnshreyfinga hefur verið komið á eftir því sem dregið hefur úr áhættu af of miklu útfærði fjármagns. Á sama tíma hefur sjónum verið beint að því hvernig hægt sé að koma í veg fyrir að viðlíka vandamál skapist og stjórnvöld standi frammi fyrir jafn alvarlegum vanda vegna þrýstings á greiðsluöfnuð og raunin varð árið 2008. Meðal þess sem gripið hefur verið til er bráðabirgðaheimild í lögum um gjaldeyrismál, til handa Seðlabanka Íslands, til þess að beita stýritæki sem ætlað er að draga úr áhættu sem fylgir óhóflegu fjármagnsinnstreymi.

Á undanförunum árum hefur skapast aukin samstaða á alþjóðavettvangi um að algerlega óheftu fjármagnsflæði milli landa geti fylgt veruleg áhætta, enda var það reynsla margra smærri, opinna hagkerfa í aðdraganda og kjölfar fjármálaáfallsins 2008. Sjónarmið um að nauðsynlegt geti verið að takmarka fjármagnsflæði með einhverjum hætti hafa því hlotið aukinn hljómgrunn sem er fráhrarfr frá því viðhorfi sem var almennt ríkjandi í aðdraganda alþjóðlegu fjármálakreppunnar: að frjálsræði fylgdi eingöngu ávinningur. Í hagkerfum eins og því íslenska, þar sem markaðir eru grunnir og fjárfestingarkostir tiltölulega fábreyttir, er innstreymi líklegt til að hafa meiri áhrif og kynda undir meiri óstöðugleika en annars staðar. Vegna smæðar hagkerfis geta því tiltölulega lágar fjárhæðir í samhengi alþjóðlegra fjármagnsviðskipta vegið þungt og haft mikil áhrif, meðal annars á eignaverð og gengi. Miklu innstreymi fjármagns fylgir einnig hætta á snörpum viðsnúningi með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika.

Fjármagnshöftunum sem komið var á árið 2008 hefur í öllum meginatriðum verið aflétt og hafa stjórnvöld hér á landi náð þeim markmiðum sínum að afnema höft með sem minnstum áhrifum á stöðugleika. Nú má segja að tímabært sé að staldra við og meta á hvaða megin-sjónarmiðum gjaldeyrismál á Íslandi eigi að byggjast til frambúðar. Skoða þarf hvort sérstaða íslenska hagkerfisins og íslenskra markaða kalli á úrræði í löggjöf sem sníða þarf stakk innan þeirra alþjóðlegra skuldbindinga sem Ísland er bundið af.

Starfshópurinn skal taka mið af íslenskum aðstæðum og framangreindum skuldbindingunum Íslands við verkefnið. Við vinnuna ber einnig að horfa til og draga lærdóm af þeirri reynslu sem fengist hefur við framkvæmd laga um gjaldeyrismál á undanförunum árum.

Starfshópurinn er þannig skipaður:

Guðrún Þorleifsdóttir, skrifstofustjóri á skrifstofu fjármálamarkaðar í fjármála- og efnahagsráðuneyti, formaður,

Tinna Finnbogadóttir, hagfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneyti,

Sigurður Páll Ólafsson, hagfræðingur í fjármála- og efnahagsráðuneyti,

Rannveig Jóníusdóttir, framkvæmdastjóri, tilnefnd af Seðlabanka Íslands,  
Andri Egilsson, sérfræðingur, tilnefndur af Seðlabanka Íslands.

Starfshópnunum er falið að skila ráðherra drögum að frumvarpi til nýrra heildarlaga um gjaldeyrismál, og eftir atvikum nauðsynlegum breytingum á öðrum lögum, eigi síðar en í júní 2020.“

Vinna starfshópsins lá að mestu niðri frá miðjum mars 2020 fram í júní og einnig frá miðjum september fram til loka nóvember sama ár á meðan sinna þurfti aðkallandi verkefnum sem voru hluti af efnahagsaðgerðum stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Starfshópurinn skilaði ráðherra fullbúnunum drögum að lagafrumvarpi í febrúar 2021. Starfshópurinn endurskoðaði á starfstíma sínum lög um gjaldeyrismál, lög um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum og öll stjórnvaldsfyrirmæli sem í gildi eru og sett hafa verið á grundvelli þessa tveggja laga. Um er að ræða þrjár reglugerðir og sex reglur Seðlabanka Íslands. Í frumvarpinu felst tillaga að mikilli einföldun á gildandi rétti á þessu sviði eins og nánar er gerð grein fyrir hér á eftir.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

### 2.1 Endurskoðun laga um gjaldeyrismál tímabær.

Eins og fram kemur í skipunarbréfi ráðherra sem fjallað er um í 1. kafla hefur fjármagnshöftunum sem komið var á árið 2008 í öllum meginatriðum verið aflétt og náðu stjórnvöld hér á landi markmiðum sínum um að leysa úr þeim vanda sem að fjármálakerfinu og hagkerfinu steðjaði í kjölfar fjármálaáfallsins og losa um höftin án þess að stöðugleika væri ógnað. Því þótti tímabært á árinu 2019 að staldra við og hefja heildarendurskoðun á lögum og reglum á þessu sviði og meta á hvaða meginþáttum gjaldeyrismál á Íslandi ættu að byggjast til frambúðar.

### 2.2 Um aðdraganda setningar laga um gjaldeyrismál nr. 87/1992 og breytingar í gengismálum og peningastefnu 2001.

Gjaldeyrissviðskipti á Íslandi og flæði fjármagns milli Íslands og annarra ríkja voru lengi vel takmörkuð með ýmsum hætti. Á síðari hluta 20. aldarinnar stigu þjóðir heimsins sífellt fleiri og stærri skref í átt að frjálsari viðskiptum með vörur, þjónustu og fjármagn. Á Íslandi var þróunin þó hæð og árið 1990 var svo komið að Ísland var orðið eina stofnríki OECD sem hafði ekki aflétt almennum fyrirvara við samþykkt stofnunarinnar um frjálsar fjármagnshreyfingar. Straumhvörf urðu í þessum efnunum hér á landi á tíunda áratug síðustu aldar með EES-samningnum.

Ný heildarlög um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, fólu í sér gagngera endurskoðun á lagaumhverfi gjaldeyrissviðskipta og fjármagnshreyfinga sem gilt hafði á Íslandi um áratugaskeið. Nokkru áður en lögin tóku gildi höfðu átt sér stað umbætur í átt að auknu frjálsræði í gjaldeyrissviðskiptum, t.a.m. með þeirri rýmkuð gjaldeyrisreglna sem fólst í nýrri reglugerð um skipan gjaldeyris- og viðskiptamála í september 1990. Nýju reglurnar endurspegluðu sambærilega þróun í gjaldeyrissviðskiptum og fjármagnshreyfingum og átti sér stað víða um heim á sama tíma. Til að mynda stigu lönd í Evrópu fyrstu skrefin að formlegu samstarfi um sameiginlegan gjaldmiðil um þetta leyti.

Við upphaf tíunda áratugar síðustu aldar varð breyting í gengismálum hér á landi með aukinni áherslu á stöðugleika verðlags. Hún endurspegladi alþjóðlega þróun og reynslu af mikilli verðbólgu hér á landi áratuginna á undan. Á fyrstu árum áratugarins var gengi krónunnar haldið nánast algerlega stöðugu en í kjölfar gengisfellinganna 1992 og 1993 og erfðleika í ERM-samstarfinu (e. European Exchange Rate Mechanism) árið 1993 jókst meðvitund hér

heima og erlendis um þá hættu sem fylgdi einhliða spákaupmennsku gegn gjaldmiðli þar sem gengisstefnan er ósveigjanleg en fjármagnshreyfingar óheftar.

Eftir því sem leið á tíunda áratuginn voru vikmörk gengis krónunnar vikuð í áföngum. Töluverðrar ofpenslu gætti í þjóðarbúskapnum en mikið innstreymi erlends lánsfjár stuðlaði að styrkingu krónunnar þrátt fyrir vaxandi viðskiptahalla. Þegar komið var fram á árið 2000 gaf gengi krónunnar hins vegar nokkuð eftir í kjölfar versnandi horfa og þrátt fyrir inngríp á gjaldeyrismarkað og hækkun vaxta hélt þrýstingur á krónuna áfram að vaxa. Þrýstingurinn náði hámarki snemma árs 2001 og átti þátt í því að ákveðið var að hverfa frá gengismarkmiði og taka upp verðbólguþrýstingurinn í mars árið 2001.

### 2.3 Fjármagnshöft og aðdragandi þeirra.

Þeim breytingum sem á undan eru raktar fylgdu margar áskoranir. Á fyrsta áratug þessarar aldar jókst vaxtamunur milli Íslands og annarra landa og vakti áhuga erlendra aðila á verðbréfum útgefnum í íslenskum krónum sem leiddi til aukinnar eftirspurnar innlendra aðila eftir lánnum í erlendum gjaldmiðlum á lægri vöxtum. Hinir erlendu fjárfestar höfðu hins vegar takmarkaðan áhuga á að eiga kröfu á íslenska ríkið eða aðra innlenda útgefendur skuldabréfa, enda fyrst og fremst á höttunum eftir vaxtamun. Þetta leiddi til umfangsmikillar útgáfu erlendra aðila á skuldabréfum í íslenskum krónum, svokallaðra jöklabréfa, en slík útgáfa fól almennt í sér samspil á milli erlendra útgefenda og milligönguaðila, sem annars vegar voru á höttunum eftir hagstæðri fjármögnun í erlendum gjaldeyri og hins vegar tekjum af vaxtamun og þóknunum, og íslenskra banka sem gerðu skiptasamninga við milligönguaðilana, tóku lán erlendis en höfðu þörf fyrir fjármögnun í íslenskum krónum. Hinn erlendi fjárfestir, sá sem keypti jöklabréfið, þar almennt krónuáhættu en hvorki útgefandinn né milligönguaðilinn. Gjalddeyrisáhætta á innlenda aðila jókst einnig í takt við auknar erlendar lántökur bankanna en markaðsvextir lækkuðu og eftirspurn eftir krónum jókst með tilheyrandi þrýstingi til hækkunar á gengi krónunnar. Í byrjun september 2007, þegar útgáfan var sem mest hér á landi, námu útistandandi jöklabréf ríflega 450 milljarðar kr. eða um þriðjung af vergri landsframleiðslu og næstum fimm sinnum meiri en heildarútgáfa ríkisbréfa á þessum tíma.<sup>1</sup> Jöklabréfaútgáfan hafði meðal annars þau áhrif á peningastefnu Seðlabankans að vinna á móti því að stýrivaxtahækkunir bankans miðluðust í gegnum vaxtarófið af fullum þunga. Þar með fór miðlun hennar í auknum mæli fram í gegnum gengisáhrifin í staðinn fyrir vaxtafarveginn. Þetta jók á þá óvissu sem var fyrir hendi við framkvæmd peningastefnunnar.<sup>2</sup>

Aukið aðgengi innlendra aðila að lánsfjármagni, bæði í íslenskum krónum og erlendum gjaldeyri, ýtti undir eftirspurn og magnaði eignaverð sem aftur jók veðrými. Umtalsvert ójafnvægi myndaðist. Þegar alþjóðlega fjármálakreppan brast á og traust fór þverrandi, sérstaklega á íslenskum fjármálamarkaði, tók við verulegur fjármagnsflótti frá landinu sem magnaðist enn frekar í kjölfar fjármálaáfallsins haustið 2008. Gengi krónunnar gagnvart gjaldmiðlum helstu viðskiptalanda féll um u.þ.b. helming og mikil óvissa um endurreisn fjármálakerfisins og greiðsluöfnuð, ört versnandi skuldastaða ríkissjóðs, fyrirtækja og einstaklinga og alþjóðlegar aðstæður grófu undan trausti á efnahagsstefnuna. Því var hætta á viðvarandi fjármagnsflóttu og þ.a.l. óstöðugleika í gengis- og peningamálum sem gert hefði endurreisn

<sup>1</sup> Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008, 1. bindi, bls. 150.

<sup>2</sup> Þorvarður Tjörvi Ólafsson & Haukur C. Benediktsson (2005). Erlend skuldabréfaútgáfa í krónum. *Peningamál* 2005/4, bls. 55–83.

fjármálakerfisins og efnahagslífsins í heild afar torsóttu. Því var talið óhjákvæmilegt að grípa til tímabundinna takmarkana á fjármagnshreyfingum milli landa.

Í október 2008 greip Seðlabankinn til tímabundinna takmarkana á útlæði gjaldeyris en heimildir hans til frekari takmarkana voru styrktar með bráðabirgðaákvæði við gildandi lög um gjaldeyrismál sem lögfest var með lögum nr. 134/2008. Seðlabankinn gaf í kjölfarið út reglur um gjaldeyrismál nr. 1082/2008. Meðal ástæðna þess að grípa þurfti til lagabreytinga var að heimild sú sem fyrir var í 3. gr. laga um gjaldeyrismál til að stöðva eða takmarka fjármagnshreyfingar til og frá landinu náði aðeins til skammtímahreyfinga og var heimildin takmörkuð við sex mánuði. Það þótti ekki nægjanlegt við þær aðstæður sem uppi voru. Þá var heimild ráðherra í 5. gr. laganna, til þess að takmarka tímabundið gjaldeyrisviðskipti vegna tiltekinna fjármagnshreyfinga og kveða á um skilaskyldu erlends gjaldeyris, fallin úr gildi.

Innleiðing fjármagnshafta var órjúfanlegur hluti af viðbrögðum íslenskra stjórnvalda við hrúni fjármálakerfisins og þeirri efnahagsáætlun sem var undirbúin og framkvæmd í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum Íslands á einungis að beita fjármagnshöftum þegar nauðsyn krefur í undantekningartilvikum sem kveðið er á um í 43. gr. EES-samningsins. Sakir hinna óvenjulegu aðstæðna í kjölfar bankahrunsins sem ógnuðu stöðugleika í gengis- og peningamálum og fjármálastöðugleika var heimild EES-samningsins til að grípa til ákveðinna verndaraðgerða nýtt, þ.e.a.s. heimild til tímabundins fráviks frá meginreglunni um að engin höft skuli vera á flutningum fjármagns. Undanþága frá samþykktum OECD um frjálst flæði fjármagns var einnig veitt. Stofnsamþykktir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins kveða á um að óheimilt sé að setja takmarkanir á greiðslur vegna milliríkjavíðskipta með vörur og þjónustu eða þáttatekjur, nema með leyfi sjóðsins. Fjármagnshöftin takmörkuðu almennt ekki vöru og þjónustuviðskipti, nema í undantekningartilvikum sakir hættu á sniðgöngu.

Fjármagnshöftin áttu ótvíræðan þátt í þeim árangri sem náðist við að snúa djúpri efnahagslægd í efnahagsbata, auka viðnámsþrótt endurreistra fjármálastofnana og stuðla að sjálfbærari efnahagsreikningum innlendra aðila. Í því sambandi má greina á milli eftirfarandi þátta:

1. Höftin stuðluðu að stöðugleika í gengi krónunnar sem var forsenda þess að rjúfa mætti vítahring fjármagnsútstreymis, gengislækkunar, verðbólgu, versnandi eiginfjárstöðu, aukins greiðsluvanda, minnkandi eftirspurnar og áframhaldandi dýpkunar efnahagskreppunnar. Ljóst er að án haftanna hefði fjármagnsútstreymið orðið mun umfangsmeira og gengið því fallið mun meira en raunin varð.
2. Höftin studdu við eignaverð með því að setja skorður við sölu fjármálastofnana, fyrirtækja og jafnvel einstaklinga á eignum á brunaútsölu sem hefði getað leitt til enn frekara eignataps með tilheyrandi áhrifum á umfang þess vanda sem við var að etja.
3. Seðlabankanum var gert kleift að hækka vexti sína minna en annars hefði orðið raunin, og studdi hann þar með við efnahagsbatann, dró úr fjármögnunarkostnaði hins opinbera á meðan unnið var að nauðsynlegri aðlögun ríkisfjármála og studdi við innlent eignaverð.
4. Seðlabankanum var gert kleift að lækka vexti fyrr en ella eftir snarpa hækkun vaxta í kjölfar fjármálakreppunnar.
5. Höftin veittu mikilvægt skjól, þ.m.t. gagnvart óstöðugleika á alþjóðamörkuðum, til að endurskipuleggja efnahagsreikninga innlendra fjármálafyrirtækja, heimila og lögaðila sem höfðu laskast verulega vegna fjármálakreppunnar, ekki síst sakir gengislækkunar og aukinnar verðbólgu sem af henni leiddi.
6. Stjórnvöld fengu ráðrúm til að ráðast í grundvallarumbætur á efnahagsstefnunni og móta æskilegt fyrirkomulag hagstjórnar eftir losun hafta.

7. Frá því í mars 2012 og þar til nauðasamningar urðu að veruleika komu höftin í veg fyrir að uppgjör búa fallinna viðskiptabanka og sparisjóða stefndi efnahagslegum stöðugleika í hættu.

Með þessum hætti tókst að koma aftur á fullu frelsi til fjármagnshreyfinga án þess að tefla stöðugleika fjármálakerfisins og efnahagslífsins í heild í tvísýnu. Eftir djúpan samdrátt var efnahagsbatinn hér á landi hraðari en víða í Evrópu, sem olli nokkrum vaxtamun við útlönd. Eftir því sem á leið og gjaldeyrisviðskipti og fjármagnsflæði færðust til frjálsara horfs snerust áhyggjur af óhóflegu útlæði því í áhyggjur af of miklu innflæði skammtímaffjármagns. Með lagabreytingu um mitt ár 2016 var Seðlabankanum veitt heimild með ákvæði til bráðabirgða til að setja reglur um bindingu reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris. Skyldan sem þessar reglur kveða á um hefur gjarnan verið kölluð sérstök bindiskylda. Markmið sérstöku bindiskyldunnar er að tempra fjármagnsinnstreymi til landsins og að hafa áhrif á samsetningu þess. Sérstaka bindiskyldan var 40% þegar henni var komið á en hún var lækkuð í 20% í nóvember 2018 og loks var hún lækkuð í 0% í lok árs 2019 og því í reynd afnumin. Að mati Seðlabankans hafði innstreymið neikvæð áhrif á miðlunarferli peningastefnunnar um vaxtafarveginn en bindiskyldan virðist hafa átt sinn þátt í að færa ferlið í eðlilegra horf.<sup>3</sup> Beiting úrræðisins dró jafnframt úr hættu á miklu fjármagnsútstreymi með tilheyrandi óstöðugleika við losun fjármagnshafta.

#### 2.4 Frjálsar fjármagnshreyfingar og gjaldeyrismál árið 2020.

Frá því að lög um gjaldeyrismál tóku gildi árið 1992 hefur gætt aukinnar samþættingar fjármálamarkaða í Evrópu, auk peningalegrar samþættingar með tilkomu sameiginlegs gjaldmiðils á evrusvæðinu. Fjármálaáfallið árið 2008 breytti einnig afstöðu stjórnvalda víða um heim til fjármálastöðugleika og þjóðhagsvarúðartæki fengu aukinn hljómgrunn í kjölfarið. Aukin meðvitund er um að algerlega frjálst fjármagnsflæði milli landa geti við vissar kringumstæður verið skaðlegra en sá ábati sem af því hlýst. Þetta er fráhrarf frá því viðhorfi sem almennt ríkti um það leyti sem gildandi lög um gjaldeyrismál voru samþykkt: að ávinningur frjálsræðis vægi ávallt þyngra en áhættan sem því fylgdi. Þá hefur hin hefðbundna sýn á val stjórnvalda í gjaldeyris- og peningamálum verið dregin í efa. Hin hefðbundna sýn felur í sér að stjórnvöld geti aðeins valið tvennt af eftirtöldu: frjálst flæði fjármagns; að hafa stjórn á gengi gjaldmiðils; sjálfstæða peningastefnu. Hins vegar eru efasemdir um hvort sjálfstæð peningastefna geti átt samleið með algerlega frjálssu og óheftu flæði fjármagns, án varúðartækja. Eiga þær efasemdir ekki síst við um hagkerfi eins og það íslenska sem ekki eru ráðandi fyrir þróun fjárhagslegra skilyrða á alþjóðavísu.<sup>4</sup>

Þrátt fyrir að alþjóðlegir samningar er ná til gjaldeyrismála og Ísland á aðild að hafi frjálst fjármagnsflæði og gjaldeyrisviðskipti að meginreglu er vaxandi skilningur á gagnsemi þjóðhagsvarúðarrækja sem geta dregið úr hvötum til fjármagnshreyfinga er valdið geta kerfisáhættu. Þetta á einkum við í hagkerfum eins og hinu íslenska, þar sem markaðir eru grunnir og fjárfestingarkostir tiltölulega fábreyttir. Við þær aðstæður er innstreymi skammtímaffjármagns líklegra en ella til að kynda undir óstöðugleika en annars staðar. Sakir smæðar þjóðarþúskaþarins og vegna þess hve seljanleiki á gjaldeyris- og skuldabréfamarkaði er lítill

<sup>3</sup> [https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Peningamal/2017/November-2017/Rammi\\_2.pdf](https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Peningamal/2017/November-2017/Rammi_2.pdf).

<sup>4</sup> Rey, Hélène, (2018). Dilemma not Trilemma: The Global Financial Cycle and Monetary Policy Independence, *NBER Working Paper Series* (21162).



geta tiltölulega lágar fjárhæðir í samhengi alþjóðlegra fjármagnsviðskipta vegið þungt og haft mikil áhrif, meðal annars á vexti, eignaverð og gengi.

Miklu innstreymi fjármagns fylgir hætta á snörpum viðsnúningi með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika. Íslensk stjórnvöld telja því nauðsynlegt að hafa til taks fyrirbyggjandi úrræði sem geta dregið úr áhættu sem felst í fullkomlega frjálsu fjármagnsflæði þegar nauðsyn krefur. Beiting slíkra úrræða í þágu þjóðhagsvarúðar eru vægari og í eðli sínu mjög ólík fjármagnshöftum af því tagi sem beitt var eftir fjármálahrundi. Úrræðunum er raunar ætlað að minnka líkur á því að aftur verði þörf fyrir jafn harkaleg og íþyngjandi úrræði á borð við fjármagnshöft. Þeim þarf að sníða stakk innan þeirra alþjóðlegru skuldbindinga sem Ísland hefur undirgengist.

Fjármagnshöftin höfðu í för með sér umfangsmiklar breytingar á lögum um gjaldeyrismál. Aðstæður í aðdraganda fjármagnshaftanna og eftir að þau voru sett á voru að öllu leyti óvenjulegar og meðan höftin voru við lýði þurfti ítrekað að breyta lögnum, meðal annars til þess að loka sniðgöngumöguleikum sem komu í ljós en einnig til þess að slaka á höftum eftir því sem aðstæður til þess sköpuðust. Nú þegar höftunum hefur verið aflétt að langmestu leyti er tímabært að taka lögin og þau stjórnvaldsfyrirmæli sem sett hafa verið á grundvelli þeirra til gagnerrar endurskoðunar og tryggja að þau séu í samræmi við aðstæður, endurspegli nútímavíðhorf um fjármagnsflæði og lærdóm síðustu ára. Hjá því verður enda ekki komist þar sem síðasta skref losunar hafta fór fram með útgáfu reglna sem veittu víðtækar undanþágur frá takmörkunum laganna, meðal annars fyrir varfærni sakir, en lögin innihalda enn þessi bannákvæði.

## 2.6 Sérstakar ráðstafanir í þágu þjóðhagsvarúðar.

Frumvarpið gengur, sem fyrr segir, út frá þeirri meginreglu að gjaldeyrisviðskipti, greiðslur á milli landa og fjármagnsflæði á milli landa séu frjáls og óheft, en þó með þeim fyrirvara að hægt sé að beita ákveðnum verndunaraðgerðum. Um er að ræða úrræði af tvennum toga. Annars vegar er um að ræða verndarúrræði í formi þjóðhagsvarúðartækja sem um er fjallað í II. kafla. Hins vegar er um að ræða úrræði sambærileg þeim fjármagnshöftum sem komið var á í kjölfar bankahrunsins og fjallað er um í kafla III.

Líkt og vikið var að hér framar hefur aukin samstaða náðst um það á alþjóðavísu síðustu ár að frjálsu fjármagnsflæði fylgi ekki aðeins ávinningur við allar aðstæður. Í II. kafla frumvarpsins er því að finna tillögur að heimildum fyrir Seðlabanka Íslands til að setja reglur í þágu þjóðhagsvarúðar sem stuðla að því að heimili og fyrirtæki geti notið ábata af fjármagnsflæði milli landa án þess að kerfisáhætta myndist sem valdið geti óstöðugleika með tilheyrandi tjónsáhættu fyrir sömu aðila.

Á alþjóðavísu hefur kastljósið beinst að þeirri áhættu sem hagkerfum getur stafað af skyndilegum umskiptum í fjármagnsflæði, þ.e. þegar fjármagnsflæði til ríkja stöðvast skyndilega eða snýst í verulegt útflæði samhliða því að áhættuálag eykst verulega. Hættan á slíkum viðsnúningi er sérstaklega mikil þegar kaup vaxtamunarfjárfesta á stuttum skuldbindingum verða umfangsmikil. Þegar viðsnúningur verður skapast lausafjávandi sem leitt getur til harkalegrar aðlögunar með samdrætti í einkaneyslu, fjárfestingu og kreppu í þjóðarþúskapnum. Asíukrísan 1997–1998, alþjóðlega fjármálakreppan 2007–2008 og nú síðast heimsfaraldur kórónuveiru árið 2020 eru nærtæk dæmi um þetta.

Í ljósi þeirrar hættu sem fjármálastöðugleika getur stafað af óheftu fjármagnsflæði á milli landa er nú lögð áhersla á að finna leiðir til að ríki, sérstaklega þau sem búa við grunna gjaldeyrismarkaði, geti notið ábata frjálsra fjármagnshreyfinga án þess fjármálastöðugleika sé

reglulega teflt í tvísýnu. Í því samhengi hefur Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) undanfarið unnið að heildstæðum ramma um efnahagsstefnu (e. integrated policy framework).

Vinna sjóðsins miðar að því að varpa ljósi á hvaða samspil hagstjórnartækja er best til þess fallið að bregðast við mismunandi aðstæðum. Niðurstöðurnar benda meðal annars til þess að beiting fyrirbyggjandi takmarkana á innflæði fjármagns geti verið skynsamleg ráðstöfun við tiltekna aðstæður. Þær geti þannig komið í veg fyrir ósjálfbæran skuldavöxt vegna óhóflegs innflæðis skammtíma fjármagns og styrkt virkni peningastefnunnar. Þegar aðstæður breytast til hins betra ætti svo að losa takmarkanirnar. Enn stendur yfir vinna sem tekur mið af þessum áherslum en þau eru ekki hluti af stofnanasjónarmiði sjóðsins (e. institutional view).<sup>5</sup>

Beiting takmarkana á vaxtamunaviðskipti kann að vera gagnleg í aðstæðum sambærilegum þeim sem voru uppi hér á landi í aðdraganda efnahagshrunsins þegar þau röskuðu grunnum gjaldeyris- og skuldabréfamörkuðum. Vextir á markaði lækkuðu í kjölfarið og eignaverð hækkaði sem leiddi til verulegs skuldavaxtar. Seðlabankinn brást við hröðum vexti innlendrar eftirspurnar og verðbólgu með hækkun vaxta. Við það leitaði meira fjármagn til landsins, meðal annars um farveg skuldabréfaútgáfu erlendra aðila í íslenskum krónum erlendis (jöklabréfa), gengi krónunnar styrktist enn frekar og einstaklingar og fyrirtæki sáu sér hag í að taka lán í erlendri mynt á lægri vöxtum en buðust hér á landi. Ósjálfbær viðskiptahalli jókst enn frekar. Hefði takmörkunum á innflæði verið beitt á sínum tíma hefði mögulega mátt koma í veg fyrir jafn víðtæk og langvarandi fjármagnshöft og raunin varð.

Markmið ráðstafana sem lagt er til að stjórnvöld geti gripið til í II. kafla frumvarpsins er að skapa skilyrði svo að jafnaði sé unnt að uppfylla meginreglu frumvarpsins um óheft viðskipti án þess að auka verulega hættuna á reglulegum og óhóflegum sveiflum í þjóðarþúskapnum. Beiting slíkra ráðstafana við aðstæður verulegs innflæðisþrýstings, sem gjarnan á sér stað á meðan mikill þróttur er í efnahagslífinu, getur komið í veg fyrir óhagkvæma útlánaþenslu og mildað sveiflur í neyslu og fjárfestingu. Þær geta einnig dregið úr líkum þess að nauðsynlegt verði að grípa til neyðarráðstafana, líkt og þeirra sem fjallað er um í III. kafla frumvarpsins og í kafla 2.7 í greinargerð, sem geta varað lengi og haft margvísleg og óæskileg hliðaráhrif.

### 2.6.1 Sérstök bindiskylda vegna innstreymis erlends gjaldeyris.

Meðal þeirra þriggja ráðstafana í þágu þjóðhagsvarúðar sem lagðar eru til í frumvarpinu er heimild til að setja reglur um sérstaka bindiskyldu vegna innstreymis erlends gjaldeyris. Um er að ræða heimild til að beita stjórnþætti til að tempra og hafa áhrif á samsetningu fjármagnsinnstreymis til landsins, svokölluðu fjárstreymistæki (e. capital flow management measure), sambærilegu því sem er í gildandi bráðabirgðaákvæði III í lögum um gjaldeyrismál. Óhóflegt fjármagnsinnstreymi getur truflað miðlun peningastefnunnar og skapað hættu á fjármálalegum óstöðugleika.

Útfærsla sérstöku bindiskyldunnar í frumvarpinu tekur mið af því að hún i) fyrirbyggji þau vandamál sem óhóflegt fjármagnsinnstreymi getur skapað, styðji við aðra þætti innlendrar hagstjórnar og komi þannig í veg fyrir að óstöðugleiki skapist sem ekki verði leyst úr nema með umfangsmiklum fjármagnshöftum eða langvarandi efnahagssamdrætti, ii) sé sveigjanleg,

<sup>5</sup> Stofnanasjónarmið AGS um fjármagnshreyfingar er rammi sem nýttur er sem viðmið til að samræma ráðgjöf sjóðsins um aukið frelsi fjármagnshreyfinga og leiðir til að hafa áhrif á þær þannig að þjóðir fái notið ábata af frjálsu fjármagnsflæði en á sama tíma stýrt áhættunni af því. Starfsfólk sjóðsins beitir þessu sjónarmiði þegar fjármagnsflæði er talið hafa þýðingu í hagstjórnarlegu samhengi hjá þeim þjóðum sem leita til sjóðsins.

markviss og skilvirk í framkvæmd, iii) og byggist á tímabundinni, gagnsærri og viðurkenndri leið til að hafa áhrif á fjármagnsflæði. Fjárstreymistækinu er ekki ætlað að koma í stað hefðbundinna hagstjórnartækja en kann að gagnast vel þegar rými annarra tækja sem beita má í þjóðhagsvarúðarskygni er takmarkað að umfangi eða í tíma. Sérstaka bindiskyldan nær til ákveðinna fjárfestinga fyrir innstreymi erlends gjaldeyris hingað til lands sem teljast til vaxtamunarviðskipta. Sérstök bindiskylda samkvæmt frumvarpinu felur í sér að hluti innflæðis erlends gjaldeyris verði lagður til hliðar og ráðstöfun hans háð skilyrðum í tiltekinn tíma. Lagt er til að bindiskyldan verði uppfyllt með endurhverfum viðskiptum með innstæðubréf Seðlabanka Íslands. Fjármálafyrirtæki kaupir innstæðubréf Seðlabankans fyrir hluta fjármagnsinnstreymisins og selur samhliða framvirkt til Seðlabankans, með afhendingu í lok skilgreinds binditíma. Gert er ráð fyrir að fjármálafyrirtæki miðli kjörum og bindingu bréfanna til fjárfestis. Endurhverfu viðskiptin gera fjármálafyrirtækjum kleift að útfæra sérstöku bindiskylduna þannig að hún falli sem best að starfsemi þeirra og þörfum fjárfesta. Í því skyni má hugsa sér nokkrar mögulegar útfærslur: Fjármálafyrirtæki framselur innstæðubréfið til fjárfestis; fjármálafyrirtæki tekur við innláni frá fjárfesti á sambærilegum kjörum og bindur það út bindingartíma; fjármálafyrirtæki og fjárfestir eiga í afleiðuviðskiptum sín á milli.

Fyrirkomulagið felur jafnframt í sér að fjárfestir getur losað sig frá sérstöku bindiskyldunni án þess að breyta tilætluðum áhrifum sérstöku bindiskyldunnar. Fjárfestir getur rofið bindingu á bindingartíma með samkomulagi við fjármálafyrirtæki. Í þessu felst ákveðinn sveigjanleiki, sérstaklega fyrir fjárfestinn. Gera má ráð fyrir að innstæðubréfin beri vexti sem dragi úr ávöxtun fjárfestingarinnar í heild og því verði ábati vaxtamunarviðskipta minni en ella með sérstöku bindiskyldunni og þeim mun minni eftir því sem fjárfestingartíminn er styttri.

Beitingu fjárstreymistækisins er ekki ætlað að koma í stað æskilegrar framkvæmdar hefðbundinnar hagstjórnar á sviði peninga- og ríkisfjármála heldur styðja við hana. Ítrekað hefur komið fram af hálfu Seðlabankans að sérstaka bindiskyldan eigi að jafnaði ekki að vera virk. Það er engu að síður mikilvægt að henni verði fundinn varanlegur staður í lögum svo hægt sé að virkja hana með skömmum fyrirvara til að styðja við peningastefnu og þjóðhagsvarúð þegar hætta eykst á óhóflegu innflæði skammtímafjármagns með tilheyrandi áhættu fyrir innlendan þjóðarbúskap.

### 2.6.2 Útlán tengd erlendum gjaldmiðlum.

Önnur þeirra heimilda sem lagt er til í frumvarpinu að Seðlabankinn hafi til að beita í þágu þjóðhagsvarúðar er að setja reglur um takmarkanir á lánveitingum tengdum erlendum gjaldmiðlum til þeirra sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Þessi heimild hefur verið í lögum frá miðju ári 2017. Um er að ræða varúðartæki sem nýta má til að koma í veg fyrir að verulegar lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum til óvarinna aðila skapi kerfisbundið gjaldmiðlamisræmi í hagkerfinu. Við þær aðstæður myndi óvænt gengislækkun krónunnar í senn hækka skuldir þjóðarbúsins og rýra virði veða sem gæti leitt til veðkalla og hrundið af stað eignasölum. Þá gæti hærri skuldastaða þvingað fram samdrátt í neyslu og fjárfestingu þegar hagkerfið er þegar í niðursveiflu og þannig hugsanlega hægt markvert á viðsnúningi efnahagslífsins í kjölfar áfalla. Kerfisbundið gjaldmiðlamisvægi í hagkerfinu, líkt og var til staðar um miðbik fyrsta áratugar aldarinnar, dregur verulega úr viðnámsþrótti hagkerfisins gagnvart efnahagsskellum og getur haft alvarlegar afleiðingar fyrir efnahagsreikninga heimila og fyrirtækja og auk þess ógnað fjármálastöðugleika. Takmarkanir á útlánum tengdum erlendum gjaldmiðlum eru af þeim meiði sem AGS hefur talið að geti verið réttlætanlegar.

### 2.6.3 Afleiðuviðskipti.

Þriðja tegund ráðstafana sem lagt er til í frumvarpinu að Seðlabankinn hafi til að beita í þágu þjóðhagsvarúðar nær til afleiðuviðskipta þar sem íslensk króna er í samningi gagnvart erlendum gjaldmiðli. Um er að ræða takmörkun sem hefur verið í gildi frá setningu fjármagnshafta en Seðlabankinn hefur heimilað afleiðuviðskipti til áhættuvarna ef fyrir liggur staðfesting bankans á að gjaldeyrisáhætta sé fyrir hendi.

Afleiðuviðskipti og afleiðutengd ákvæði samninga eru oft nauðsynlegur, áhættumildandi þáttur í milliríkjavíðskiptum og fyrirtækjarekstri. Hins vegar er tilefni talið til þess að heimila takmarkanir á afleiðuviðskiptum þar sem þau eru í eðli sínu mjög frábrugðin stundarviðskiptum með gjaldeyri. Það hefur sýnt sig að afleiðuviðskipti geta haft veruleg og ófyrirséð áhrif á gengi lítilla gjaldmiðla líkt og íslensku krónunnar og skapað óstöðugleika á gjaldeyrismarkaði sem stjórnvöld ráða illa eða ekki við með tilheyrandi neikvæðum afleiðingum fyrir hagkerfið.

Takmarkanir á afleiðuviðskiptum geta komið í veg fyrir að ójafnvægi í fjármagnsflæði myndist sem leitt gæti af sér snarpan viðsnúning þegar í harðbakkann slær. Afleiðuviðskipti voru ein af grundvallarforsendum umfangsmikillar útgáfu erlendra aðila á skuldabréfum í íslenskum krónum (jöklabréfa) í aðdraganda fjármálaáfallsins 2008. Jöklabréfaútgáfa var með óbeinum hætti ein af meginleiðunum til þess að fjármagna viðskiptahalla Íslands á þessum tíma og viðhalda því ójafnvægi sem byggdist upp í þjóðarbúskapnum. Þá eru dæmi um að afleiðusamningar hafi verið notaðir í spákaupmennsku í gjaldeyrisviðskiptum með stórum stöðutökum gegn ákveðnum gjaldmiðli í von um skjótfenginn og mikinn hagnað.

### 2.7. Verndunarráðstafanir við sérstakar aðstæður.

Í frumvarpinu er að finna tillögu að heimild fyrir Seðlabanka Íslands til að grípa til verndunarráðstafana við sérstakar aðstæður. Hugtakið verndunarráðstafanir vísar í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið en um er að ræða heimild fyrir Seðlabankann til þess að setja ýmsum milliríkjavíðskiptum, gjaldeyrisviðskiptum og fjármagnshreyfingum skorður, að fengnu samþykki ráðherra. Afmörkun heimildarinnar miðast við að hægt sé að grípa til fjármagnshafta sem gætu verið sambærileg þeim sem beitt var hér á landi í kjölfar fjármálaáfallsins 2008. Eins og að framan hefur verið rakið áttu fjármagnshöftin ótvíræðan þátt í þeim árangri sem náðist við að snúa djúpri efnahagslægð í efnahagsbata og veittu mikilvægt svigrúm til að endurreisa innlend fjármálafyrirtæki og stuðla að sjálfbærari efnahagsreikningum innlendra aðila.

Jafnvel þótt ráðstöfunum skv. II. kafla frumvarpsins, öðrum þjóðhagsvarúðartækjum og hefðbundinni hagstjórn sé ætlað að forða því að þær aðstæður skapist að grípa þurfi til þessara verndunarráðstafana þá þykir tilefni til þess að finna stað í frumvarpinu fyrir heimildarákvæði sem byggist á þekkingu og reynslu síðastliðinna ára við úrlausn umfangsmikils greiðslujafnaðarvanda með víðtækum fjármagnshöftum.

Það er mikilvægt að heimildin sé nægilega víðtæk til þess að hægt sé að grípa til áþekkra fjármagnshafta og giltu hér á landi eftir hrun fjármálakerfisins. Fjármagnshöftin tóku tíðum breytingum, sérstaklega fyrst um sinn, á meðan stjórnvöld áttuðu sig á umfangi vandans og hvaða reglur þyrftu að gilda til þess að bregðast mætti við honum með tilhlýðilegum hætti. Er þar ekki einungis átt við að takmarkanirnar sem áttu að ná til alls þess sem nauðsynlegt var til þess að koma mætti á stöðugleika heldur einnig að gera þær þannig úr garði að skaðsemi þeirra á efnahagslífið yrði eins lítil og mögulegt væri. Í ljósi hvata sem mynduðust til að sniðganga höftin eða virða þau að vettugi reyndist nauðsynlegt að breyta þeim reglulega til þess að loka glufum í regluverkinu eða skerpa á orðalagi.

Stefnt er að því, líkt og í tíð fjármagnshaftanna frá 2008, að með beitingu þessara verndarráðstafana með reglum sem Seðlabankinn setur að fengnu samþykki ráðherra verði ríkt svigrúm til þess að móta regluverkið og framkvæmdina með hliðsjón af reynslu við framkvæmd síðustu hafta, meðal annars til þess að tryggja að áhrif þeirra á heimili og fyrirtæki verði ekki meiri en nauðsyn krefur. Þannig mun Seðlabankinn geta beitt ýmsum tækjum til þess að milda áhrif takmarkananna, meðal annars með því að setja þeim skilyrði í reglum, og taka tillit til mismunandi eðlis viðskipta og þarfa heimila og fyrirtækja. Enn fremur er gert ráð fyrir að Seðlabankinn geti, að undangenginni umsókn þar að lútandi, veitt sérstakar undanþágur frá verndarráðstöfununum og tekið þannig tillit til aðstæðna hverju sinni, líkt og hann gerði í tíð fyrri hafta.

Litið hefur verið til þess að breyta þurfti hugtakanotkun til þess að hún endurspegli eins og við verður komið þá hugtakanotkun sem nú tíðkast á fjármáلامarkaði, bæði hér á landi og á alþjóðavísu, sem byggist á fenginni reynslu við framkvæmd fjármagnshafta. Þannig er skýrlega kveðið á um hvað heimilt er að takmarka og hvernig slíkar takmarkanir geta orðið. Í því skyni hefur sérstaklega verið gerður greinarmunur á fjármagnshreyfingum og greiðslum milli landa við uppbyggingu þeirra ákvæða sem lúta að verndarráðstöfunum. Sem fyrr eru afar takmarkaðar heimildir til þess að setja skorður á greiðslur milli landa og endurspeglar það meginreglu laganna og alþjóðlegar skuldbindingar sem Ísland hefur tekið sér á herðar. Ljóst er að verði gripið til slíkra takmarkana getur það aðeins orðið í undantekningartilvikum.

Hjá því skal ekki litið að fjármagnshöft, sem hafa þann tilgang að draga úr óæskilegum áhrifum gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga milli landa, hafa til lengdar neikvæð efnahagsleg áhrif sem rýra hagsæld og lífskjör almennings. Því verða reglur af þessu tagi ekki settar nema með samþykki ráðherra og ljóst að af meginreglu frumvarpsins leiðir að alltaf skal stefnt að afnámi þeirra. Að því marki er skylt að birta opinberlega greinargerð um framgang áætlunar um losun þeirra á sex mánaða fresti.

### *2.8 Milliganga um gjaldeyrisviðskipti og upplýsingagjöf.*

Lagt er til að milliganga um gjaldeyrisviðskipti verði eingöngu í höndum Seðlabanka Íslands og annarra þeirra sem hafa til þess heimild í lögum eða hafa fengið leyfi samkvæmt lögum. Mikilvægt er að Seðlabankinn hafi yfirsýn yfir gjaldeyrismarkaðinn og geti gripið inn í hann þegar þörf krefur, sbr. þau úrræði sem honum eru falin í frumvarpinu. Í gildandi lögum um gjaldeyrisráðgjafi er gert ráð fyrir að aðilar geti fengið heimild til milligöngu um gjaldeyri samkvæmt leyfi sem Seðlabankinn veitir. Við setningu þeirra laga var einkum litið til þess að í framtíðinni kynnu ferðaskrifstofur að hafa áhuga á viðskiptum af þessu tagi og að sérstakar skiptistöðvar fyrir erlendan gjaldeyri yrðu settar á laggirnar. Með breytingu á árinu 2008 á eldri lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 64/2006 (sjá nú lög sama efnis nr. 140/2018), með lögum nr. 77/2008 var starfsemi gjaldeyrisskiptastöðva aftur á móti gerð skráningarskyld samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Það hefur því ekki verið þörf á að veita sérstök leyfi vegna þeirrar starfsemi og gerir frumvarpið ekki ráð fyrir að Seðlabankinn geti veitt sérstakt almennt leyfi til milligöngu um gjaldeyrisviðskipti. Í frumvarpinu er þó lagt til að Seðlabankinn geti veitt leyfi til að starfrækja gjaldeyrismarkað þegar þannig markaður er til þess fallinn að auka gagnsæi og skilvirkni í verðmyndum á gjaldeyrismörkuðum. Heimild til reksturs slíks gjaldeyrismarkaðar fæli þannig í sér takmarkaða heimild til milligöngu um gjaldeyrisviðskipti. Seðlabankinn getur sett þessum gjaldeyrismarkaði reglur líkt og hann gerir fyrir skipulega gjaldeyrismarkaði sbr. 27. gr. laga um Seðlabanka Íslands. Í þessu felst að þeir sem hafa

heimild til milligöngu sæta opinberu eftirliti á grundvelli laga um gjaldeyrismál, laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, að undanskildum þeim gjaldeyrisskiptastöðvum sem vegna smæðar eru undanþegnar skráningarskyldu samkvæmt þeim lögum.

Frá setningu núgildandi laga um gjaldeyrismál hefur Seðlabankinn safnað sundurliðuðum upplýsingum um gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar á milli landa frá milligöngu-aðilum um gjaldeyrisviðskipti. Við framkvæmd fjármagnshafta var þörf á aukinni upplýsingasöfnun á þessu sviði, meðal annars vegna nýfjárfestinga hér á landi. Þessi upplýsingaöflun hefur reynst mikilvæg og er talið nauðsynlegt fyrir Seðlabankinn að hafa áfram aðgang að tímanlegum og áreiðanlegum upplýsingum um gjaldeyrisviðskipti, fjármagnshreyfingar og greiðslur í því skyni að sinna sínu hlutverki við að stuðla að stöðugu verðlagi, fjármálastöðugleika og traustri og öruggri fjármálastarfsemi, ásamt því að sinna öðrum lögbundnum hlutverkum sínum. Tilfni er til einföldunar á þessari upplýsingagjöf og felur frumvarpið í sér verulegar breytingar þess efnis með hliðsjón af þeim upplýsingum sem nauðsynlegt er að afla. Þá hefur verið bent á að veita þurfi Seðlabankanum heimild til þess að miðla upplýsingum af þessu tagi eða veita öðrum eftirlitsstofnunum aðgang að þeim, meðal annars í skýrslu starfsþóps um milliverðlagningu og faktúruþöfnun frá júní 2017 og aðgerðaráætlun gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka frá ágúst 2019.

### *2.9 Brottfall laga um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum.*

Gert er ráð fyrir að lög um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum (yfirlétt nefnd aflandskrónulögin), nr. 37/2016, falli brott. Lögin voru liður í áætlun stjórnvalda um losun fjármagnshafta frá 2015. Tilgangur laganna var að aðgreina aflandskrónueignir tryggilega svo að mögulegt yrði að stíga næstu skref í losun fjármagnshafta og koma á frjálsum milliríkjavíðskiptum með krónur á ný án þess að fjármálastöðugleika eða stöðugleika í gengis- og peningamálum yrði ógnað. Lögin voru samþykkt af Alþingi í maí 2016 og í kjölfarið hófst almenn losun fjármagnshafta á heimili og fyrirtæki á haustmánuðum sama ár. Þegar lög um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum tóku gildi var fyrir séð að þær takmarkanir sem lögin kváðu á um yrðu tímabundnar ráðstafanir og að stjórnvöld myndu aflétta þeim þegar aðstæður leyfðu.

Um haustið 2018 var það mat stjórnvalda að efnahagslegar forsendur stæðu til að losa um fjármagnshöft á aflandskrónueignum og hófst vinna við það hvernig standa mætti að losuninni án þess að grafið væri undan virkni bindingarskyldunnar á fjármagnsinnstreymi. Lagafrumvarp þess efnis var lagt fram á Alþingi í desember 2018 og var það samþykkt í mars 2019. Með frumvarpinu voru gerðar breytingar á lögum um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum sem gerðu öllum aflandskrónueignum mögulegt að losa eignir sínar að fullu að vissum skilyrðum uppfylltum. Nánar tiltekið þarf að kaupa fyrir þær gjaldeyri á álandsmarkaði og flytja úr landi. Í þeim tilvikum þar sem aflandskrónueignir eru í formi verðbréfa er aðeins hægt að afmá kvaðir af þeim hafi þær verið í samfelldri eigu viðkomandi fjárfestis frá 28. nóvember 2008. Að öðrum kosti er nauðsynlegt að selja þessar eignir og kaupa fyrir söluandvirðið gjaldeyri á álandsmarkaði.

Í ljósi þess að ekki er lengur bindiskylda á fjármagnsinnstreymi er ljóst að þessi skilyrði, sem sett voru fyrir losun aflandskrónueigna, hafa ekki lengur þýðingu og því æskilegt að afnema þau. Þá kunna skilyrði um kaup á erlendum gjaldeyri fyrir aflandskrónueignir að vera óæskileg miðað við núverandi efnahagshorfur. Því er lagt til að lögin verði felld úr gildi.

### 2.10 Gildandi stjórnvaldsfyrirmæli og áform um breytingar á þeim

Ein stjórnvaldsfyrirmæli hafa verið birt á grundvelli laga um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum og það eru reglur nr. 224/2019. Verði fallist á þá tillögu sem fram kemur í frumvarpinu um að lögin verði felld brott í heild sinni munu reglurnar einnig verða felldar úr gildi í heild sinni.

Í gildi eru þrjár reglugerðir sem birtar eru samkvæmt heimild í lögum um gjaldeyrismál. Þetta eru reglugerð nr. 679/1994, um gjaldeyrismál, reglugerð nr. 56/2000, um yfirfærslur á milli viðskiptareikninga á milli landa og reglugerð nr. 543/2009, um greiðslur fyrir útflutning á þjónustu. Áformað er að fella allar þessar reglugerðir úr gildi verði frumvarpið óbreytt að lögum.

Í gildi eru fimm reglur sem Seðlabanki Íslands hefur birt á grundvelli laga um gjaldeyrismál. Þetta eru reglur nr. 13/1995, um upplýsingaskyldu vegna gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga milli landa, reglur nr. 200/2017 um gjaldeyrismál, reglur nr. 223/2019, um bindingu reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris, reglur nr. 784/2018, um gjaldeyrisjöfnuð, sem jafnframt eru settar með heimild í lögum nr. 92/2019, um Seðlabanka Íslands, og reglur nr. 600/2020, um gjaldeyrismarkað.

Reglur nr. 13/1995, um upplýsingaskyldu vegna gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga milli landa fjalla einkum um skráningu milligönguaðila um gjaldeyrisviðskipti á viðskiptum í gagnagrunn (hið svokallaða GV-kerfi). Í 10. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir áframhaldandi tilkynningaskyldu þessara aðila á umræddum viðskiptum og munu reglurnar því gilda áfram.

Reglur nr. 200/2017, um gjaldeyrismál veita víðtækar undanþágur frá takmörkunum laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál (fjármagnshöftum) og kveða jafnframt á um sérstaka upplýsingagjöf í tengslum við undanþágurnar. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að reglur nr. 200/2017 verði felldar úr gildi þar sem ekki verður lengur kveðið á um umræddar takmarkanir í lögum. Í þessu felst m.a. að sérstök tilkynningarskylda vegna nýfjárfestinga og ýmissa annara fjármagnshreyfinga með tilheyrandi upplýsingagjöf og útfyllingu eyðublaða til Seðlabankans verður ekki til staðar. Í stað hennar mun Seðlabankinn treysta á almenna tilkynningarskyldu skv. 10. gr. sem er umtalsvert einfaldari..

Gert er ráð fyrir að reglur nr. 223/2017, um bindingu reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris (fjárstreymistæki) verði felldar úr gildi vegna þeirra breytinga sem gerðar eru á fjárstreymistækinu í 4. gr. frumvarpsins. Drög að nýjum reglum sem áformað er að leysi af hólmi reglur nr. 223/2017 eru í fylgiskjali með frumvarpinu. Drögin taka mið af þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu en formlegt samþykktarferli á reglunum hjá ráðherra er ekki hafð.

Ekki er gert ráð fyrir breytingum á reglum nr. 784/2018. um gjaldeyrisjöfnuð eða reglum nr. 600/2020, um gjaldeyrismarkað verði frumvarpið óbreytt að lögum.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið er afrakstur heildarendurskoðunar á lögum um gjaldeyrismál, lögum um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum og öllum stjórnvaldsfyrirmælum sem sett hafa verið á grundvelli þessara laga. Frumvarpið felur í sér tillögur að mikilli einföldun á laga- og regluverki á þessu sviði. Í meginatriðum er ekki um að ræða grundvallarbreytingar á gildandi rétti þar sem gengið er út frá því að sömu stjórnþæki verði til staðar og nú er. Þær efnisbreytingar sem lagðar eru til ættu að vera til einföldunar og/eða stuðla að bættri framkvæmd. Á heildina litið ættu breytingarnar að stuðla að aðgengilegra og skýrara lagaumhverfi.

Lagt er til að áréttuð verði meginreglan um að gjaldeyrisviðskipti, fjármagnshreyfingar á milli landa og greiðslur á milli landa skuli vera frjáls, nema annað leiði af lögum. Gert er ráð fyrir að gripa megi til ráðstafana sem fela í sér undantekningar frá meginreglunni í þeim tilgangi að standa vörð um efnahagslegan stöðugleika eða fjármálastöðugleika. Í frumvarpinu er að finna ákvæði sem lýsa þeim ráðstöfunum sem Seðlabankinn getur gripið til í því skyni að fyrirbyggja óstöðugleika. Um er að ræða úrræði af tvennum toga: annars vegar fyrirbyggjandi stjórnæki á sviði þjóðhagsvarúðar og hins vegar verndunarráðstafanir (höft) við sérstakar aðstæður.

Stjórnækin í þágu þjóðhagsvarúðar sem lögð eru til í frumvarpinu eru þrenns konar og öll eiga þau sér samsvörun í gildandi lögum, þ.e. heimildir Seðlabankans til að setja i) á sérstaka bindiskyldu vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris, ii) reglur um útlán lánastofnana tengd erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu og iii) reglur sem takmarka afleiðuviðskipti þar sem íslensk króna er í samningi gagnvart erlendum gjaldmiðli. Leiðarstef þessara tækja er að koma í veg fyrir að það byggist upp áhætta sem ógnað gæti fjármálastöðugleika. Með þeim er dregið úr líkum á því að bregðast þurfi við alvarlegum röskunum á stöðugleika í gengis- og peningamálum með víðtækari og kostnaðarsamari inngrípum.

Þá er lagt til að Seðlabanka Íslands verði heimilt að setja reglur um verndunarráðstafanir til að bregðast við hættu á alvarlegri röskun á stöðugleika í gengis- og peningamálum sem teflt gæti stöðugleika fjármálakerfisins í tvísýnu. Tillagan er sambærileg heimildum gildandi laga um gjaldeyrisráðgjafi sem lagðar voru til grundvallar þeim fjármagnshöftum sem hér voru í gildi í um áratug í kjölfar fjármálaáfallsins árið 2008 og byggist meðal annars á reynslu af framkvæmd þeirra. Lagt er til að Seðlabankanum verði heimilt, við sérstakar og alvarlegar aðstæður, að takmarka meðal annars gjaldeyrisviðskipti, fjármagnshreyfingar á milli landa og greiðslur milli landa og kveða á um skilaskyldu gjaldeyris.

Þá er lagt til ákvæði um milligöngu um gjaldeyrisviðskipti. Með milligöngu um gjaldeyrisviðskipti er samkvæmt orðskýringu átt við i) að stunda gjaldeyrisviðskipti í atvinnuskyni fyrir eigin reikning eða gegn endurgjaldi og ii) að koma á gjaldeyrisviðskiptum milli aðila gegn endurgjaldi. Lagt er til að þeir aðilar einir megi hafa milligöngu um gjaldeyrisviðskipti sem hafa til þess heimild í lögum en öðrum aðilum verði óheimilt að stunda hana. Þó er Seðlabankanum heimilað að veita leyfi til starfrækslu gjaldeyrismarkaðar og þannig gert ráð fyrir að rekstur slíks markaðar geti verið á hendi annarra en fjármálafyrirtækja. Gert er ráð fyrir heimild Seðlabankans til að setja reglur, sambærilegri og nú er í gildandi lögum, um skilyrði til gjaldeyrisviðskipta fyrir þá aðila sem hafa heimild til milligöngu um gjaldeyrisviðskipti.

Í frumvarpinu er jafnframt tillaga að ákvæði um upplýsingagjöf um gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar milli landa. Lagt er til að þeim sem framkvæma gjaldeyrisviðskipti, fjármagnshreyfingar á milli landa og greiðslur á milli landa verði áfram skylt að tilkynna þau viðskipti og hreyfingar til Seðlabanka Íslands. Jafnframt er lagt til að lögáðilum verði skylt, sambærilegt og nú er í gildandi lögum, að tilkynna Seðlabanka Íslands um nánar tilgreind stór gjaldeyrisviðskipti eða fjármagnshreyfingar (yfir 100 millj. kr.) sem ekki eiga sér stað fyrir milligöngu fjármálafyrirtækja, greiðslustofnana, rafeyrisfyrirtækja, gjaldeyrisviðskiptastöðva eða þeirra sem stunda milligöngu um gjaldeyrisviðskipti. Þannig veitir frumvarpið Seðlabankanum yfirsýn yfir þessar hreyfingar sem nýtist í starfsemi bankans, meðal annars á greiningu stöðu og spám. Lögregluþyriföld, skattyfirföld og Hagstofa Íslands skulu hafa aðgang að þessum upplýsingum hjá Seðlabanka Íslands og er það í samræmi við tillögur sem



fram komu í aðgerðaráætlun stýrihóps dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka frá ágúst 2019.

Loks er í frumvarpinu að finna tillögur að ákvæðum um eftirlit með gjaldeyrisviðskiptum og fjármagnshreyfingum auk ákvæða um þvingunarúrræði og viðurlög ef brotið er gegn lögnum og reglum sem lagt er til að Seðlabankanum verði heimilt að setja á grundvelli laganna. Lagt er til að ákvarðanir sem varða brot á lögnum, svo sem ákvarðanir um viðurlög og kærur, verði teknar af fjármálaeftirlitsnefnd Seðlabanka Íslands í samræmi við fyrirkomulag ákvörðunartöku og stjórnskipulag Seðlabankans. Undir nefndina falla ákvarðanir sem varða viðskiptaháttaeftirlit.

Í frumvarpinu er, til viðbótar við framangreint, lagt til að lög um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum verði felld brott í heild sinni. Þá mun heildarendurskoðunin hafa í för með sér miklar breytingar á þeim stjórnvaldsfyrirmælum sem gilda á grundvelli beggja laganna. Í kafla 2.10 er að finna upplýsingar um áformaðar breytingar á stjórnvaldsfyrirmælum verði frumvarpið að lögum.

#### **4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

##### *Stjórnarskrá.*

Eignarréttur nýtur verndar 1. mgr. 72. gr. og atvinnufrelsi 1. mgr. 75. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Með lögum má þó mæla fyrir um almennar takmarkanir á eignarrétti og setja atvinnufrelsi skorður, enda krefjist almannahagsmunir þess og gætt sé jafnræðis, sbr. 1. mgr. 65. gr. stjórnarskrárinnar. Talið hefur verið heimilt að framselja stjórnvöldum vald til að útfæra almennar takmarkanir á eignarrétti og atvinnufrelsi að því gefnu að lög mæli fyrir um meginreglur þar sem fram komi takmörk og umfang þeirrar réttindaskerðingar sem talin er nauðsynleg.

Frumvarpið gerir ráð fyrir því að unnt verði að skerða frelsi til gjaldeyrisviðskipta og greiðslna og fjármagnshreyfinga á milli landa sem tilgreindar eru í lögnum með reglum sem Seðlabanki Íslands setur og ráðherra samþykkir. Með sama hætti er heimilt að kveða á um skyldu til að leggja erlendan gjaldeyri inn á reikning hjá fjármálafyrirtæki hér á landi. Slíkar takmarkanir og skyldur munu styðjast við heimild í lögum, verða aðeins settar í þágu lögmæts markmiðs um stöðugleika í gengis- og peningamálum og fjármálastöðugleika og munu taka jafnt til aðila sem eru í sambærilegri stöðu. Þessum takmörkunum og skyldum eru sett takmörk með tilgreiningu þeirra viðskipta sem reglurnar geta náð til og þannig er umfang þeirra afmarkað. Þó er gert ráð fyrir að Seðlabankanum sé veitt nokkurt svigrúm við nánari ákvörðun á efni reglnanna. Það er talið nauðsynlegt í ljósi þess að aðstæðurnar sem reglunum er ætlað að takast á við geta verið mismunandi eðlis og ófyrirséðar og því forsenda þess að reglurnar geti náð markmiði sínu. Með tilliti til þessa er talið að frumvarpið fullnægi kröfum stjórnarskrárinnar.

##### *Samningur um Evrópska efnahagssvæðið.*

Ísland á aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum) og meginmál hans hefur lagagildi hér á landi skv. 1. mgr. 2. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993. Kveðið er á um meginreglu um fjárlst fjármagnsflæði í 40. og 41. gr. samningsins. Þó er við vissar aðstæður heimilt að takmarka flæði fjármagns, einkum ef fjármagnsflutningar leiða til röskunar á starfsemi fjármagnsmarkaðar eða ef aðildarríki á í örðugleikum með greiðslujöfnuð eða alvarleg hættu er á að örðugleikar skapist, sbr. 2. og 4. mgr. 43. gr. samningsins. Takmarkanir verða að vera til þess fallnar að ná markmiðinu sem að er stefnt og mega í því sambandi ekki ganga lengra en nauðsyn krefur, sbr. dóm EFTA-

dómstólsins frá 14. desember 2011 í máli E-3/11. Almennt skulu takmarkanir lagðar á í samráði við fastanefnd EFTA-ríkjanna og sameiginlegu EES-nefndina samkvæmt 45. gr. EES-samningsins og bókun 18.

Frumvarpið gerir að meginreglu til ráð fyrir að fjármagnshreyfingar séu óheftar, sbr. 1. gr.. Aðeins er heimilt að takmarka þær ef það er nauðsynlegt til að varna verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum og fjármálastöðugleika. Verði það gert ber að gæta samráðs við fastanefnd EFTA-ríkjanna og EES-nefndina til samræmis við 45. gr. EES-samningsins og bókun 18. Því er talið að frumvarpið samræmist EES-samningnum.

#### *Stofnskrá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.*

Ísland var meðal stofnþjóða Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (e. International Monetary Fund) árið 1945. Í stofnskrá sjóðsins (e. Articles of Agreement of the International Monetary Fund) eru ýmis skilyrði sem aðildarríki gangast undir. Í henni er meðal annars vísað til fjárflæðis sem annars vegar fellur undir fjármagnsjöfnuð (e. capital account) og hins vegar undir viðskiptajöfnuð (e. current account). Í stofnskránni segir að ef aðstæður eru þannig að nauðsynlegt sé að takmarka fjárflæði á milli landa sé það aðeins heimilt þegar um er að ræða það sem fellur undir fjármagnsjöfnuð (fjármagnshreyfingar) en óheimilt sé að takmarka það sem fellur undir viðskiptajöfnuð (greiðslur), sbr. a-lið 2. mgr. VIII. gr. stofnskrárinnar, nema að fenginni sérstakri undanþágu frá ákvæðinu vegna efnahagslegra aðstæðna. Í orðskýringum sem finna má í XXX. gr. stofnskrárinnar er gerð nánari grein fyrir því hvað er átt við með greiðslum sem falla undir viðskiptajöfnuð, sbr. d-lið XXX. gr. Þar er meðal annars kveðið á um að fjárflæði vegna utanríkisviðskipta, vaxta og arðs og það sem ekki miðar að tilfærslu höfuðstóls, t.d. vegna hóflegra (e. moderate) afborgana lánaskuldbindinga, teljist til greiðslna. Í því sambandi má geta þess að vegna þeirra fjármagnshafta sem innleidd voru í kjölfar fjármálaáfallsins 2008 voru Íslandi veittar undanþágur vegna ákveðinna takmarkana á fjárflæði sem fellur undir viðskiptajöfnuð í framangreindum skilningi og settar voru með lögum. Annars vegar var um að ræða tilteknar takmarkanir á gjaldeyrisviðskiptum og greiðslum á milli landa vegna vaxta af skuldabréfum. Hins vegar var um að ræða takmarkanir á gjaldeyrisviðskiptum og greiðslum á milli landa vegna greiðslu afborgana og verðbóta af höfuðstól skuldabréfa. Með lögum nr. 105/2016, um breytingu á lögum um gjaldeyrisáhrif, nr. 87/1992 (losun fjármagnshafta), og síðar lögum nr. 27/2017, um breytingu á lögum um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, með síðari takmörkunum (úttektarheimildir), að því er varðar heimild til úttekta af reikningum háðum sérstökum takmörkunum vegna umræddra greiðslna, voru framangreindar takmarkanir afnumdar og tryggt að íslensk löggjöf væri á ný í samræmi við ákvæði stofnskrár Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og þau skilyrði sem aðildinni fylgja.

Gert er ráð fyrir að því aðeins verði gripið til takmarkana á gjaldeyrisviðskipti, fjármagnshreyfingar á milli landa eða greiðslur á milli landa að það sé talið nauðsynlegt til koma í veg fyrir alvarlegan óstöðugleika í gengis- og peningamálum og fjármálalegan óstöðugleika. Verður þá gætt þess ferlis sem stofnskrá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins mælir fyrir um. Því er talið að frumvarpið samræmist stofnskránni.

#### *Samþykktir Efnahags- og framfarastofnunarinnar um afnám hafta á þjónustu og fjármagnshreyfingar.*

Ísland er aðili að samþykktum Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og eru samþykktirnar skuldbindandi fyrir Ísland að þjóðarétti. Meðal þeirra eru samþykktir OECD um afnám hafta á fjármagnshreyfingar (Codes of Liberalisation of Capital Movements) sem

kveða í meginatriðum á um skuldbindingar aðildríkjanna til þess að aflétta hömlum á fjármagnshreyfingum og gjaldeyrisviðskiptum sem þeim tengjast. Samþykktin felur í sér kvöð um biðstöðu (e. standstill obligation) þegar kemur að frelsi til fjármagnshreyfinga, þ.e. hún skuldbindur aðildarríkin til þess að viðhalda heimildum til fjármagnshreyfinga og vinna markvisst að afléttingu fjármagnstakmarkana. Við mat á því hvað felur í sér fjármagnstakmörkun er einkum skoðað hvort aðgerðin komi í veg fyrir fjármagnsflæði, þ.m.t. hvort skilyrði um heimild, leyfi eða annars konar samþykki séu sérstaklega íþyngjandi. Aðildarríkin undirgangast jafnframt kröfur um gagnsæi þar sem þeim ber að tilkynna um aðgerðir sem falla undir gildissvið samþykktarinnar og skulu slíkar upplýsingar vera aðgengilegar öllum. Þá samþykkja aðildarríkin að aðgerðir þeirra sem falla undir samþykktina fái jafningjarýni (e. peer review), þ.e. séu skoðaðar og metnar af öðrum aðildarríkjum á vettvangi stofnunarinnar en slík rýni er undirstaða eftirlits með eftirfylgni samþykktarinnar.

Ólíkt stofnsáttmála Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, sem kveður á um heimild aðildarríkjanna til þess að takmarka fjármagnshreyfingar, gerir samþykkt OECD skýra kröfu til aðildarríkjanna um að aflétta takmörkunum á fjármagnshreyfingar. Þó gerir samþykktin jafnframt ráð fyrir ákveðnu svigrúmi fyrir aðildarríkin til þess að viðhafa og innleiða takmarkanir á fjármagnsflæði. Í fyrsta lagi nær gildissvið samþykktarinnar aðeins yfir fjármagnshreyfingar á milli innlendra og erlendra aðila og því er aðildarríkjum heimilt að takmarka fjármagnshreyfingar á milli tveggja innlendra aðila án þess að það hafi áhrif á skuldbindingar þeirra gagnvart öðrum aðildarríkjum OECD. Í öðru lagi er gildissvið samþykktar miðað við fjármagnshreyfingar sem eru tilteknaðar í viðauka við samþykktina og þótt sú upptalning sé víðtæk þá eru ákveðnar fjármagnshreyfingar sem ekki eru sérstaklega tilgreindar og aðrar sérstaklega undanþegnar. Í þriðja lagi kveða 2. og 7. gr. samþykktarinnar á um hvernig einstök aðildarríki geta sett fyrirvara og fengið undanþágur til að takmarka fjármagnshreyfingar. Í fjórða lagi geta aðildarríkin ákveðið að undanþiggja fjármagnshreyfingar með sérstökum ákvörðunum þar um. Þær fjármagnshreyfingar sem falla undir samþykktina eru taldaðar upp í viðauka A og er þeim skipt upp í tvo lista, lista A og lista B. Listi B nær yfir skammtímahreyfingar, afleiður og aðrar fjármagnshreyfingar sem skapa meiri áhættu fyrir fjármálastöðugleika. Listi A nær aftur á móti fyrst og fremst yfir langtímahreyfingar, eins og t.d. beina fjárfestingu og verðbréfafjárfestingu. Þessi skipting hefur þýðingu vegna þess að fjármagnshreyfingar á lista A eru háðar hinni fyrrnefndu kvöð um biðskyldu, þ.e.a.s. aðildarríkin hafa ekki aðeins undirgengist að aflétta kvöðum á slíkum fjármagnshreyfingum, ef þær eru fyrir hendi, heldur einnig að innleiða ekki slíkar takmarkanir síðar. Aftur á móti eru heimildir til að takmarka fjármagnshreyfingar á lista B mun víðtækari. Þannig kveður 2. gr. samþykktarinnar á um að aðildarríkjum sé heimilt að takmarka fjármagnshreyfingar á lista B hvenær sem er að undangenginni tilkynningu um fyrirvara til OECD (e. reservation). Aftur á móti í ljósi kvaðarinnar um biðstöðu sem hvílir á fjármagnshreyfingum á lista A er innleiðing takmarkana á slíkar hreyfingar háð undanþágu (e. derogation) sem aðeins er veitt að því gefnu að tiltekin skilyrði sem fram koma í 7. gr. samþykktanna séu til staðar. Tilkynna skal um innleiðingu þeirra takmarkana til OECD við fyrsta tækifæri og skal slík tilkynning innihalda rökstuðning fyrir nauðsyn aðgerðarinnar.

Almenn heimild til að losa aflandskrónueignir í 1. tölul. 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða í lögum um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, nr. 37/2016, hefur í för með sér að viðskiptakostnað sem hefur, í jafningjarýni á vegum OECD, verið talinn fela í sér takmörkun sem varðar lista A og því er Ísland með undanþágu frá samþykktunum vegna þessa. Verði frumvarpið að lögum, og lög um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum felld úr gildi, verður þessi undanþága óþörf. Takmarkanir á afleiðuviðskiptum

sem felast í reglum settum á grundvelli 6. gr. frumvarpsins varða takmarkanir á lista B og verður nauðsynlegt fyrir Ísland að viðhafa fyrirvara við samþykktirnar vegna þeirra, verði frumvarpið að lögum. Þær munu þá bætast við fyrirvara sem Ísland hefur verið með um nokkra hríð. Fá ríki, ef nokkur, eru ekki með undanþágu eða fyrirvara við neinn hluta samþykktanna.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að ekki verði gripið til takmarkana á fjármagnshreyfingar eða gjaldeyrisviðskipti nema það verði metið nauðsynlegt til að varna alvarlegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Verður þá gætt þess ferlis sem samþykktir OECD mæla fyrir um. Því er talið að frumvarpið samræmist samþykktinni.

#### *Samningar Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar.*

Alþjóðaviðskiptastofnunin (e. World Trade Organization, WTO) var stofnuð árið 1994 á grundvelli hins almenna samnings um tolla og viðskipti (e. General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) og tók samningurinn gildi hinn 1. janúar 1995. Ísland á aðild að samningnum og er skuldbundið að þjóðarrétti til að fylgja efni hans.

Alþjóðaviðskiptastofnunin myndar sameiginlegt þak yfir alþjóðlega samninga eins og GATT-samninginn, almenna samninginn um þjónustuviðskipti (e. General Agreement on Trade in Services, GATS) og samninginn um hugverkarétt í viðskiptum (e. WTO-Agreement on Trade-Related Aspects on Intellectual Property Rights, TRIPS).

Markmið Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar er að afnema viðskiptahindranir og auka þar með frelsi í alþjóðlegum viðskiptum, með alþjóðlega fríverslun að leiðarljósi. Ennfremur hefur stofnunin það hlutverk að leysa úr viðskiptadeilum sem koma upp milli aðildarríkja.

Þær aðgerðir sem lagt er til 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 viðhafa óheft vöruviðskipti (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 greiðsluöfnd. Ákvæðið gerir ráð fyrir að slíkar takmarkanir verði tilkynntar stofnuninni.

#### **5. Samráð.**

Frumvarpið var samið af starfshópi sem fjármála- og efnahagsráðherra skipaði haustið 2019. Starfshópurinn vann undir stjórn fulltrúa ráðuneytisins og í honum sátu sérfræðingar í ráðuneytinu og Seðlabanka Íslands. Starfshópurinn tók saman heildstæð drög að frumvarpi til nýrra laga um gjaldeyrismál og lagði jafnframt til að lög um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, nr. 37/2016, yrðu felld úr gildi samhliða gildistöku nýrra heildarlaga um gjaldeyrismál. Við vinnuna var haft samráð við forsætisráðuneytið um þau atriði frumvarpsdraganna sem varða skipulag Seðlabankans og nefndir hans.

Áform um lagasetninguna, ásamt drögum að lagafrumvarpinu, voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 23. október 2020 með fresti til að veita umsagnir til 13. nóvember 2020, mál nr. S-226/2020. Umsagnir bárust frá Samtökum atvinnulífsins (SA) og Samtökum fjármálafyrirtækja (SFF).

Í umsögn SA segir að samtökin fagni því að áformað sé að leggja fram frumvarp til nýrra heildarlaga um gjaldeyrismál. Þá vekja samtökin athygli á fjórum eftirfarandi atriðum: 1) Að setning gjaldeyrishafta eigi að vera neyðarúræði sem ætti að krefjast nokkurrar fyrirhafnar og því ætti að lágmarki að krefjast samþykkis fjármálastöðugleikanefndar og ráðherra en ekki

aðeins ráðherra eins og gert er ráð fyrir í drögum. 2) Mikilvægt sé að huga að fjárfestingarumhverfinu á Íslandi við setningu reglna Seðlabankans sem hafa ígildi gjaldeyrishafta og gætu haft fælandi áhrif á erlenda fjárfesta í óbreyttri mynd. 3) Beiting fjárstreymistækis ætti að vera á forræði fjármálastöðugleikanefndar en ekki seðlabankastjóranna eins og lagt er til í drögum. 4) Refsi-, sektar- og eftirlitsheimildir þyrfti að taka til endurskoðunar meðal annars m.t.t. samræmis við aðrar sambærilegar heimildir.

Í umsögn SFF kemur fram að samtökin telji löngu tímabært að stíga það skref sem lagt er til að tekið verði í frumvarpinu. Þá telja samtökin til bóta að þær heimildir sem fram koma í frumvarpinu séu settar fram á jafn skýran hátt og gert er í drögum en þó mætti koma skýrar fram við hvaða aðstæður eigi að vera heimilt að grípa til jafn mikilsverðra inngrípa. Loks telja samtökin tilefni til að ákvæðin um eftirlitsheimildir, heimildir til að afla upplýsinga, sektar- og refsheimildir verði teknar til endurskoðunar meðal annars vegna þess hve víðtækar þær eru.

Athugasemdir SA og SFF voru teknar til athugunar í starfshópnum og ráðuneytinu. Hvað varðar aðkomu að samþykki fyrir setningu reglna um fjármagnshöft þá er útilokað að segja til um það fyrir fram hvort setning þeirra á sér lengri eða skemmri aðdraganda. Að sama skapi er útilokað að lýsa því af mikilli nákvæmni hvaða tilteknu atburðir eða aðstæður kunna að valda því að nauðsynlegt reynist að setja á fjármagnshöft en ljóst er að þær aðstæður þurfa að vera alvarlegar. Í þeim tilvikum sem um lengri aðdraganda er að ræða mun fjármálastöðugleikanefnd Seðlabankans vera í aðstöðu til að leggja mat á aðstæður og láta í ljósi skoðanir um það hvernig rétt væri að haga beitingu stjórnækja bankans. Komi til þess að alvarlegar aðstæður skapist án mikils fyrirvara er minna svigrúm til samráðs við nefndina en í öllum tilvikum er æskilegt að upplýsa bæði ríkisstjórn og Alþingi um áform þess að setja á fjármagnshöft. Með hliðsjón af þessu er talið heppilegast að setning þeirra verði ákveðin af Seðlabankanum og að hún sé aðeins háð samþykki ráðherra. Með hliðsjón af því hvaða ákvarðanir Seðlabankans skulu teknar á fundi seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra skv. 3. mgr. 3. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, þótti rétt að gera þá breytingu á frumvarpinu að ákvörðun um setningu reglna um verndunarráðstafanir við sérstakar aðstæður (fjármagnshöft) skuli tekin á fundi bankastjóranna fjögurra. Hvað varðar aðkomu að samþykki fyrir setningu reglna um fjárstreymistækið þá eru skiptar skoðanir um það hvort beiting fjárstreymistækisins eigi meira skylt við verkefni peningastefnufndar Seðlabanka Íslands eða fjármálastöðugleikanefndar. Með hliðsjón af þessu varð það niðurstaðan við sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins að það yrði sameiginleg ákvörðun seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra að óska eftir því við ráðherra að tækinu yrði beitt. Þessir sömu bankastjórar eiga allir sæti í fjármálastöðugleikanefnd og fara þar með meirihluta atkvæða. Í tilefni af athugasemdum um að refsíákvæði frumvarpsdraganna þyrfti að taka til endurskoðunar fékk ráðuneytið Friðrik Árna Friðriksson Hirst lögfræðing og doktorsnema í refsirétti við Háskóla Íslands til að leggja mat á það i) hvort það fyrirkomulag sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu, þ.e.a.s. setning reglna á grundvelli heimilda í 4.–7. gr. frumvarpsins ásamt heimildum til þess að beita stjórnvaldssektum skv. 15. gr. og refsingum skv. 19. gr., uppfyllti grunnreglur refsiréttar um lögbundnar refsheimildir í 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, og 1. mgr. 7. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög nr. 62/1994, og ii) hvort telja megi að ákvæði V. kafla frumvarpsins um þvingunarúrræði og viðurlög séu sambærileg ákvæðum um sama viðfangsefni á annarri löggjöf um opinbert eftirlit með fjármálamörkuðum. Í álitserð Friðriks, sem var birt með uppfærðum drögum að lagafrumvarpi í samráðsgátt stjórnvalda í janúar 2021, komu fram tvær minniháttar ábendingar sem tekið var tillit til við uppfærslu frumvarpsins.

Samhliða birtingu áformaskjalsins í samráðsgáttinni í október 2020 lét starfshópurinn viðeigandi tengiliði hjá Eftirlitsstofnun EFTA (ESA), Efnahags- og framfarastofnuninni (OECD) og Alþjóðagjaldeyrissjóðnum (AGS) vita af opinberri birtingu áformanna á Íslandi. Í nóvember 2020 sendi starfshópurinn enska þýðingu af frumvarpsdrögum til sömu stofnana ásamt beiðni um að stofnanirnar færu yfir drögin og settu sig í samband við fulltrúa starfshópsins að yfirferð lokinni.

Starfshópnum bárust svör frá öllum stofnunum í desember 2020 og í kjölfarið áttu sér stað samskipti starfshópsins við fulltrúa stofnananna þar sem efni frumvarpsdraganna var kynnt og rætt. Í kjölfarið voru nokkur tæknileg atriði lagfærð eða útskýrð nánar í frumvarpinu. Meginbreytingarnar voru gerðar á skilgreiningu hugtaksins greiðsla á milli landa í 2. gr. og ákvæðum um heimildir til að beita verndunarráðstöfunum skv. 2. tölul. 1. mgr. og 3. mgr. 7. gr.

Uppfærð útgáfa að frumvarpsdrögum var birt í samráðsgáttinni 14. janúar 2021. Ein umsögn barst og var hún frá Samtökum atvinnulífsins. Í umsögninni eru í meginatriðum gerðar þrjár athugasemdir við drögin sem eru þessar: að sérstök bindiskylda verði á forræði fjármálastöðugleikaneftdar, að heimild til varúðarráðstafana við sérstakar aðstæður verði ekki færð varanlega í lög og að almenn tilkynningarskylda skv. 10. gr. verðir tekin til endurskoðunar.

Varðandi aðkomu fjármálastöðugleikaneftdar að beitingu fjárstreymistækisins er vísað til þess sem fram kemur hér að framan um sama atriði í fyrri umsögn SA um frumvarpsdrögin.. Hvað varðar tilefni þess að lögfesta heimildir til þess að grípa til verndarráðstafana þá er það afstaða bæði ráðuneytisins og Seðlabankans að óvarlegt væri að hafa ekki staðar heimildir í lögum til að grípa til þeirra með skjótum hætti gerist þörf. Af umfjöllun frumvarpsins um ákvæði 7. gr. ætti að vera ljóst að til þessa úrræðis er ekki heimilt að grípa nema við neyðaraðstæður þar sem bæði ráðherra og Seðlabankinn telja það nauðsynlegt og ekki eru aðrar leiðir færar. Heimildir til að setja slíkar verndarráðstafanir við sérstakar aðstæður eru vel þekktar og almennt viðurkenndar. Varðandi athugasemdir við 10. gr. þá var almenna tilkynningarskyldan samkvæmt lögum um gjaldeyrismál tekin til endurskoðunar í vinnu starfshópsins og í frumvarpinu felst talsverð einföldun á henni, meðal annars hvað nýfjárfestingar varðar. Um tilkynningarskylduna er nánar fjallað kafla í 2.10 þar sem fram koma áform um breytingar á stjórnvaldsfyrirmælum verði frumvarpið samþykkt óbreytt sem lög. Tekið var tillit til athugasemda SA við 4. mgr. að hluta og lagt til að dregið verði úr kröfum til rannsóknarskyldu vegna gruns um brot á lögnum og reglum settum á grundvelli þeirra. Þá voru gerðar breytingar á 6. mgr. sem fela í sér að ekki er hægt að nýta upplýsingar sem veittar eru samkvæmt 4. mgr. í öðrum tilgangi en að hafa eftirlit með ákvæðum laganna og reglna setta á grundvelli þeirra. Jafnframt var áréttað í skýringum við ákvæðið að þessi skylda eigi ekki við nema þegar takmarkanir eru í gildi og einnig fjallað nánar um tilkynningar sem veittar eru í góðri trú.

Eftir birtingu frumvarpsdraganna í samráðsgáttinni var talið tilefni til að leggja til eina breytingu til viðbótar sem ekki var kynnt sérstaklega. Hún kemur fram í 2. mgr. 3. gr. og felur í sér heimild handa Seðlabankanum til að heimila aðila að hafa milligöngu um gjaldeyrisviðskipti af ákveðnu tagi þó hann hafi ekki til þess heimild í öðrum lögum. Samkvæmt gildandi lögum getur Seðlabankinn veitt sérstakt leyfi til milligöngu um gjaldeyrisviðskipti, en í fyrri frumvarpsdrögum var lagt til að sá möguleiki yrði ekki fyrir hendi. Breytingin sem um ræðir færir frumvarpið því í átt til gildandi laga að þessu leyti.

## 6. Mat á áhrifum.

Efni frumvarpsins er í flestum meginatriðum í samræmi við efni gildandi laga en framsetningin hefur verið tekin til gagn Gerrar endurskoðunar, meðal annars með það að markmiði að lög in verði aðgengilegri og hugtakanotkun uppfærð til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands og þá þróun sem hefur átt sér stað frá gildistöku gildandi laga. Að auki er lagt til að lög um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum verði felld brott. Áhrifamatið tekur ekki tillit til þess hvaða áhrif ráðstafanir í þágu þjóðhagsvarúðar eða verndunarráðstafanir við sérstakar aðstæður sem heimild er fyrir í frumvarpinu kynnu að hafa í framtíðinni ef þeim yrði beitt, enda þyrfti þá að taka tillit til þeirra aðstæðna sem uppi væru á þeim tíma og ekki er ljóst hverjar væru. Áhrifamatið tekur þó tillit til þeirra takmarkana sem myndu verða í gildi við samþykkt frumvarpsins, svo sem takmarkanir á afleiðuviðskiptum skv. 6. gr. frumvarpsins.

### Áhrif á fyrirtæki og almenning.

Ekki eru lagðar til nýjar takmarkanir á gjaldeyrisviðskiptum, fjármagnshreyfingum milli landa eða greiðslum milli landa frá því sem finna má í gildandi lögum. Að því leyttinu til er ekki búist við því að samþykkt frumvarpsins muni hafa í för með sér mikil áhrif á fyrirtæki eða almenning, hér á landi eða annars staðar. Lagt er til að almenn tilkynningarskylda verði einfölduð verulega og það hefur jákvæð áhrif á ýmsa aðila. Þá ætti skýrari framsetning frumvarpsins en í gildandi lögum að leiða til þess að reglur sem gilda um þau viðskipti sem frumvarpið nær til verði aðgengilegri fleirum án mikillar fyrirhafnar eða tilkostnaðar.

### Áhrif á aflandskrónueigendur.

Lagt er til að lög um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, nr. 37/2016, verði felld úr gildi. Með lagabreytingu snemma árs 2019 var öllum aflandskrónueigendum gefið færi á að losa aflandskrónueignir sínar. Fyrir stærstan hóp aflandskrónueigenda felst losun eignanna í kaupum á erlendum gjaldeyri sem flytja skal á reikning erlendis. Þeir aflandskrónueigendur sem vilja áfram fjárfesta hér á landi þurfa því að flytja gjaldeyri aftur til landsins og skipta í krónur til að fjárfesta á nýjan leik. Í þessu felst einhver viðskiptakostnaður. Við brottfall laga nr. 37/2016 verða engar takmarkanir á aflandskrónueignum eða ráðstöfun þeirra og renna aflands- og álandsmarkaður því saman í einn markað.

Í lok árs 2020 námu aflandskrónueignir um 26,6 ma.kr. sem skiptast svo eftir eignaflokkum:

Aflandskrónueignir 31.12.20	Umfang (ma.kr.)
Innlán og innstæðubréf SÍ	13,9
Ríkisbréf, ríkisvixlar og önnur bréf með ríkisábyrgð	6,8
þar af skuldabréf ríkissjóðs	3,1
þar af skuldabréf Íbúðalánasjóðs	3,7
Önnur verðbréf og hlutdeildarskírteini	5,9
þar af markaðsskráð hlutabréf	3,7
þar af annað	2,2
<b>Samtals</b>	<b>26,6</b>

Við mat á áhrifum af þessari losun verður að hafa í huga að eigendur aflandskrónueigna hafa haft möguleika á að losa aflandskrónueignir sínar í gegnum innlendan gjaldeyrismarkað og leita útgöngu síðan lögunum var breytt snemma árs 2019. Af eftirstæðum aflandskrónueignum er talsverður hluti í formi innlána og innstæðubréfa og hefur ekki leitað útgöngu. Ástæður þessa eru líklega mismunandi enda er eigendahópurinn fjölmennur og dreifður. Gera má ráð fyrir því að mun auðveldara verði fyrir þennan hóp að skipta aflandskrónum sínum í erlendan gjaldeyri en hingað til og því má leiða að því líkur að útlæði vegna þessa flokks verði eitthvað. Hvað aðra liði varðar eru minni líkur á útlæði að mati Seðlabankans. Þær aflandskrónueignir sem eru í formi skuldabréfa ríkissjóðs eiga að meðaltali rúm þrjú ár fram að gjalddaga og að jafnaði er enn lengra fram að gjalddaga skuldabréfa Íbúðalánasjóðs. Þá er ekki gert ráð fyrir miklu útlæði vegna annarra verðbréfa og hlutdeildarskírteina en að stórum hluta er um illseljanlegar eignir að ræða og hlutabréf sem þegar hafa verið tekin til viðskipta erlendis í erlendum gjaldeyri.

#### *Áhrif á stjórnvöld.*

Lagt er til óbreytt fyrirkomulag frá gildandi lögum um að Seðlabanki Íslands fari með eftirlit með gjaldeyrismálum hér á landi. Skyldur hans og heimildir í frumvarpinu verði því lítið breyttar frá því sem nú er. Þá er lagt til að fjármálaeftirlitsnefnd Seðlabankans taki ákvarðanir um þvingunarúrræði og viðurlög skv. V. kafla laganna. Nefndin hefur sambærilegu hlutverki að gegna samkvæmt fjölmörgum öðrum lögum og ætti því að vera vel í stakk búin til að sinna því verkefni.

Lagt er til að lögregla, skattfyrirvöld og Hagstofa Íslands skuli hafa aðgang að þeim upplýsingum sem Seðlabankinn safnar um þau viðskipti sem frumvarpið nær til. Upplýsingarnar megi nýta hvort sem er í þágu almenns eftirlits eða rannsókna einstakra mála. Verði frumvarpið að lögum verður um að ræða töluverða breytingu á aðgengi þessara stjórnvalda að upplýsingum sem kunna að gagnast þeim til þess að sinna lögbundnum hlutverkum sínu.

#### *Áhrif á ríkissjóð.*

Fyrirséð áhrif á ríkissjóð af samþykkt frumvarpsins eru engin.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Í greininni er sett fram sú meginregla laganna að viðskipti skuli jafnan vera frjáls. Með þeim hætti er greitt fyrir fjárfestingum og öðrum viðskiptum og stuðlað að skilvirkri nýtingu fjármagns, hagkvæmri áhættudreifingu og tækniþróunum. Óheft gjaldeyrisviðskipti, greiðslur á milli landa og fjármagnshreyfingar samræmast einnig þjóðréttarlegum skuldbindingum Íslands líkt og greint er frá í 4. kafla greinargerðar hér frammar. Á hinn bóginn kveður meginreglan á um heimild til að grípa til ráðstafana er varða gjaldeyrisviðskipti og greiðslur og fjármagnshreyfingar á milli landa ef slík viðskipti eru talin geta leitt til alvarlegrar röskunar á stöðugleika í gengis- og peningamálum og fjármálastöðugleika. Með stöðugleika í gengis- og peningamálum er vísað til þess að framangreind viðskipti leiði ekki til sveiflna sem eru verulega umfram hagkvæma aðlögun þjóðarbúskaparins að breyttum efnahagshorfum og svigrúm sjálfstæðrar peningastefnu til að bregðast við þeim aðstæðum sé ekki verulega skert. Með fjármálastöðugleika er vísað til þess að ekki hafi orðið veruleg truflun á starfsemi fjármálakerfisins og það búi enn yfir nægum viðnámsþrótti til að þola áföll og ójafnvægi án þess að veruleg neikvæð áhrif verði í miðlun fjármagns og greiðslna og dreifingu áhættu. Um



ráðstafanir er fjallað í II. og III. kafla. Í II. kafla eru settar fram ráðstafanir í þágu þjóðhagsvarúðar sem er ætlað að koma í veg fyrir uppbyggingu kerfislegrar áhættu sem tengist fjármagnshreyfingum. Í III. kafla eru settar fram ráðstafanir til að bregðast við neyðaraðstæðum þegar veruleg hætta er á að fjármálastöðugleika verði raskað af völdum óheftra fjármagnshreyfinga.

Um er að ræða ákvæði svipaðs efnis og nú er í 2. gr. laga um gjaldeyrismál. Þó er lagt til að meginreglan um frelsi til gjaldeyrisviðskipta í ákvæðinu vísi ekki aðeins til inn- og útflutnings vöru og þjónustu eins og í gildandi lögum heldur verði hún almenn. Frávik frá meginreglunni verða ekki ákveðin nema með lögum og stjórnvaldsfyrirmælum sem hafa stoð í lögum.

#### Um 2. gr.

*Um 1. tölul.* Hugtakið *erlendur aðili* er skilgreint með neikvæðum hætti og merkir alla aðra aðila, einstaklinga og lögaðila, en þá sem teljast til innlendra aðila. Útibú innlendra lögaðila erlendis teljast til erlendra aðila og felur það í sér breytingu frá skilgreiningu hugtaksins í gildandi lögum þar sem slík útibú hafa talist innlendir aðilar. Útibú erlendra lögaðila hér á landi hafa aftur á móti talist innlendir aðilar. Með breytingunni er nú samræmi milli skilgreininga á innlendum og erlendum aðilum með tilliti til útbúa þannig að það hvort útibú telst innlendir eða erlendir aðili ræðst af staðsetningu útibúsins óháð heimilisfesti þess lögaðila sem útibú tilheyrir. Með þeim hætti telst yfirfærsla eða flutningur fjármuna milli lögaðila og útibús hans í öðru landi til fjármagnshreyfingar eða greiðslu á milli landa í skilningi laganna og þannig skerpt á skilum milli lögaðila og útibús hans í öðru landi. Með útibúi er átt við fasta starfsstöð lögaðila utan höfuðstöðva hans sem er ekki sjálfstæður lögaðili. Almennt ber að skrá útibú erlendra aðila hér á landi með formlegum hætti samkvæmt lögum, sbr. til dæmis XVI. kafla hlutafélagalaga, nr. 2/1995, XVI. kafla einkahlutafélagalaga, nr. 138/1994, og V. kafla laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

*Um 2. tölul.* Skilgreining hugtaksins *erlendur gjaldeyrir* er efnislega óbreytt frá gildandi lögum en í skilgreiningu þess er nú tilgreint sérstaklega að innstæður og rafeyrir í erlendum gjaldmiðli falli undir það. Innstæður og rafeyrir eru talin til annarra greiðslufyrirmæla samkvæmt gildandi lögum og því er ekki um efnisbreytingu að ræða en talið skýrara að tilgreina þau sérstaklega.

*Um 3. og 4. tölul.* Hugtökin *fjármagnshreyfing á milli landa* (e. cross-border movement of capital) og *greiðsla á milli landa* (e. cross-border payments) taka mið af skilgreiningum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) um uppgjör greiðslujafnaðar (e. balance of payments). Greiðslujöfnuður skiptist í fjármagnsjöfnuð (e. financial account), viðskiptajöfnuð (e. current account) og jöfnuð fjárframlaga (e. capital account). Fjármagnsjöfnuður mælir viðskipti innlendra og erlendra aðila með fjármálalegar eignir og skuldir, t.d. fjárfestingu innlendra aðila erlendis og fjárfestingu erlendra aðila hérlendis. Hann skiptist svo í undirflokk, svo sem beina fjárfestingu og verðbréfavíðskipti. Viðskiptajöfnuður mælir út- og innflutning vöru og þjónustu ásamt þáttatekjum og rekstrarframlögum. Jöfnuður fjárframlaga mælir fjármagnstilfærslur sem eru án endurgjalds, t.d. styrki og eftirgjöf skulda. Gerður er greinarmunur á fjárflæði á milli landa sem flokkast undir fjármagnsjöfnuð eða jöfnuð fjárframlaga (fjármagnshreyfingar á milli landa) og undir viðskiptajöfnuð (greiðslur á milli landa). Hliðstæður greinarmunur er gerður í 40. og 41. gr. samnings um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993.

Það sem einkum greinir á milli fjármagnshreyfinga á milli landa og greiðslna á milli landa er tilgangur eða eðli hreyfingarinnar, þar sem fjármagnshreyfing vísar til hreyfingar vegna

viðskipta og annarra lögskipta sem teljast til fjármagnsjafnaðar eða jafnaðar fjárframlaga og greiðslur vísa til hreyfingar vegna viðskipta og annarra lögskipta sem teljast til viðskiptajafnaðar. Felur þessi aðgreining í sér breytingu á merkingu hugtaksins *fjármagnshreyfing á milli landa* eins það hefur verið notað jöfnum höndum í ákvæðum gildandi laga til þess að merkja hvort sem er. Undir fjármagnsjöfnuð falla t.d. innstæðuflutningar, viðskipti og hreyfingar vegna verðbréfa (svo sem hlutabréfa og skuldabréfa), hlutafjár, hlutdeildarskírteina í verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum, peningamarkaðsskjala og annarra fjármálagerninga, lána-skuldbindinga og uppgjör þeirra, ábyrgðarskuldbindinga, framvirkra viðskiptasamninga, afleiðusamninga og annarra samninga með afleiðubáttum, valréttarsamninga, gjaldmiðla- og vaxtaskiptasamninga, eignarréttinda yfir fasteignum, einkaleyfa og annarra hugverkaréttinda, peningakrafna og annarra sambærilegra kröfuréttinda o.s.frv. Undir viðskiptajöfnuð falla hreyfingar fjármuna vegna vöru- og þjónustuviðskipta, þáttatekjur og -gjöld og rekstrarframlög. Undir þáttatekjur falla laun, greiðsla arðs, sammingsbundinna afborgana, vaxta og verðbóta af lánum og skuldabréfum, svo nokkur dæmi séu nefnd. Til rekstrarframlaga teljast meðal annars arfur, framfærsla, gjafir og styrkir. Undir hugtakið greiðslur falla því þær hreyfingar sem getið er í d-lið XXX. gr. stofnsáttmála Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Um gildandi staðla við flokkun á greiðslujöfnuði hefur meðal annars verið fjallað í upplýsingariti Seðlabankans nr. 5. frá 2. september 2014 sem byggist á viðurkenndum alþjóðlegum staðli um uppgjör greiðslujafnaðar í greiðslujafnaðarhandbók AGS (e. Balance of Payments Manual and International Investment Position Manual) sem gefin er út og unnin í samvinnu við aðildarríki AGS og aðrar alþjóðastofnanir, þ.m.t. Hagstofu Evrópusambandsins, OECD, Sameinuðu þjóðirnar og Alþjóðabankann. Við nánari túlkun á hugtökunum fjármagnshreyfingu og greiðslu er nauðsynlegt að líta til greiðslujafnaðarhandbókarinnar og þeirra alþjóðasamninga og -áttmála sem Ísland er aðili að.

Með orðalaginu „á milli landa“ er vísað til yfirfærslu eða flutnings fjármuna yfir landamæri annars vegar og á milli innlendra og erlendra aðila án tillits til landamæra hins vegar. Þessi hugtakanotkun er óbreytt frá ákvæðum gildandi laga og í samræmi við alþjóðlegar viðmiðunarreglur. Sem dæmi felur yfirfærsla á innstæðum og verðbréfum milli reikninga í innlendra fjármálastofnun og reikninga í erlendra fjármálastofnun í sér hreyfingu á milli landa og gildir þá einu hvort verið er að færa fjármuni á milli reikninga í eigu mismunandi eða sama aðila. Að sama skapi felur yfirfærsla eða flutningur á fjármunum á milli innlendra og erlendra aðila eftir atvikum í sér fjármagnshreyfingu eða greiðslu á milli landa, óháð því hvort þau fari til eða frá landinu. Jafnvel þótt innlendir aðili og útibú hans erlendis séu einn og sami löggaðilinn er erlenda útibúið erlendir aðili í skilningi frumvarpsins og þannig telst yfirfærsla eða flutningur fjármuna á milli þeirra vera eftir atvikum fjármagnshreyfing eða greiðsla á milli landa. Hið sama á við um yfirfærslu eða flutning fjármuna á milli erlends aðila og útibús hans á Íslandi.

*Um 5. tölul.* Skýring hugtaksins *gjaldeyrsviðskipti* er efnislega óbreytt frá gildandi lögum. Með reikningsviðskiptum sem eru ígildi gjaldeyrsviðskipta er átt við viðskipti með gjaldeyri þar sem endurgjald greiðist eftir afhendingu og því stofnast krafa milli aðila. Sem dæmi má nefna viðskipti innan samstæðu þar sem móðurfélag efnir skuldbindingu dótturfélags í erlendum gjaldeyri gegn kröfu í innlendum gjaldeyri á dótturfélagið.

*Um 6. tölul.* Einstaklingur telst *innlendir aðili* ef hann á lögheimili hér á landi. Í gildandi lögum er miðað við fasta búsetu einstaklinga en lagt er til að miðað verði við lögheimili. Skv. 2. gr. laga um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, er lögheimili almennt sá staður þar sem einstaklingur hefur fasta búsetu og er breytingin því óveruleg. Breytingin er í samræmi við framkvæmd gildandi laga þar sem miðað hefur verið við skráningu á lögheimili við mat á því

hvar einstaklingur hefur fasta búsetu. Í skilgreiningu hugtaksins í gildandi lögum er tilgreint sérstaklega að íslenskir ríkisborgarar sem gegna störfum erlendis fyrir ríkið eða hjá alþjóðastofnunum og skyldulið þeirra teljist innlendir aðilar. Þeir eiga lögheimili hér á landi skv. 10. gr. laga um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, og því verður óþarft að tilgreina þá sérstaklega í ákvæðinu verði það látið miðast við lögheimili í stað fastrar búsetu.

Lögaðili telst innlendir aðili ef hann er skráður til heimilis á Íslandi, telur heimili sitt á Íslandi samkvæmt samþykktum sínum eða ef raunveruleg framkvæmdastjórn hans er hér á landi. Afmörkunin er því hliðstæð 1. tölul. 2. mgr. 2. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, sem tekur mið af skilgreiningum og stöðlum Efnahags- og framfarastofnunarinnar um heimilisfesti lögaðila. Lögaðili telst hafa raunverulega framkvæmdastjórn sína hér á landi ef þau sem taka raunverulega ákvarðanir um rekstur hans eru staðsett hér á landi. Með útibúi er átt við fasta starfsstöð lögaðila utan höfuðstöðva hans sem er ekki sjálfstæður lögaðili. Almenn ber að skrá útibú erlendra aðila hér á landi með formlegum hætti samkvæmt lögum, sbr. til dæmis XVI. kafla hlutafélagalaga, nr. 2/1995, XVI. kafla einkahlutafélagalaga, nr. 138/1994, og V. kafla laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002.

*Um 7. tölul.* Skilgreining hugtaksins *innlendir gjaldeyrir* er efnislega óbreytt frá gildandi lögum en í skilgreiningunni er nú tilgreint sérstaklega að innstæður og rafeyrir í erlendum gjaldmiðli falli undir það. Innstæður og rafeyrir eru talin til annarra greiðslufyrirmæla samkvæmt gildandi lögum og því er ekki um efnisbreytingu að ræða en talið skýrara að tilgreina þau sérstaklega.

*Um 8. tölul.* Í *milligöngu um gjaldeyrisviðskipti* felst að koma á gjaldeyrisviðskiptum milli aðila gegn endurgjaldi eða að stunda gjaldeyrisviðskipti í atvinnuskyni fyrir eigin reikning eða gegn endurgjaldi. Með endurgjaldi er átt við að aðilar viðskiptanna, eða einhverjir á þeirra vegum, láti þeim sem hefur milligöngu um viðskiptin einhver verðmæti í té vegna þessa. Viðskiptin teljast einnig vera gegn endurgjaldi ef þau eru í tengslum við önnur viðskipti gegn endurgjaldi, t.d. ef um er að ræða gjaldeyrisviðskipti í tengslum við veitta ráðgjöf, jafnvel þótt ekki sé reiknuð sérstök þóknun vegna milligöngunnar um gjaldeyrisviðskipti. Með gjaldeyrisviðskiptum í atvinnuskyni er átt við að viðskiptin séu hluti af reglulegri og eðlilegri atvinnustarfsemi aðilans og tekur það ekki til tilfallandi gjaldeyrisviðskipta einstaklinga og lögaðila, jafnvel þótt þau séu í tengslum við atvinnustarfsemi þeirra. Þá telst það ekki milligöngu um gjaldeyrisviðskipti þegar greitt er fyrir vöru eða þjónustu með erlendum gjaldeyri.

#### Um 3. gr.

Í greininni, sem er að mestu leyti efnislega óbreytt frá gildandi lögum, er fjallað um heimild til milligöngu um gjaldeyrisviðskipti. Samkvæmt henni hafa þeir aðilar einir heimild til milligöngu um gjaldeyrisviðskipti sem til þess hafa heimild í lögum. Til viðbótar við Seðlabanka Íslands, sem stundar viðskipti með erlendan gjaldeyri og hefur milligöngu um gjaldeyrisviðskipti skv. 1. mgr. 27. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, eru það t.d. viðskiptabankar, sparisjóðir og gjaldeyrisviðskiptastöðvar. Einstaklingar og lögaðilar, sem fengið hafa skráningu samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka vegna starfrækslu gjaldeyrisviðskiptastöðvar, teljast því hafa heimild til milligöngu um gjaldeyrisviðskipti í skilningi 1. mgr.. Sama á við um aðila sem starfrækja gjaldeyrisviðskiptastöðvar í þeim tilvikum þegar starfsemin fellur utan skráningarskyldu samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þá teljast þeir aðilar sem heimild hafa til milligöngu um gjaldeyrisviðskipti á grundvelli alþjóðlegra samninga sem innleiddir hafa verið í íslenska löggjöf hafa heimild samkvæmt ákvæðinu til þess að stunda milligöngu um gjaldeyrisviðskipti hér á landi. Auk þess hafa þeir sem fengið hafa heimild til starfrækslu

skipulegs gjaldeyrismarkaðar skv. 2. mgr. takmarkaða heimild til milligöngu um gjaldeyrisviðskipti. Öðrum er óheimilt að stunda milligöngu um gjaldeyrisviðskipti og ekki er lengur gert ráð fyrir að Seðlabankinn geti veitt sérstakt leyfi til milligöngu um gjaldeyrisviðskipti.

Í 2. mgr. er lagt til að Seðlabankinn geti veitt leyfi til reksturs gjaldeyrismarkaðar í þeim tilvikum þegar slíkur markaður er til þess fallinn að auka gagnsæi og skilvirkni í verðmyndun á gjaldeyrismarkaði. Í því felst að markaðurinn þarf að vera opinn breiðum hópi kaupenda og seljenda erlends gjaldeyris, að þau viðskipti sem þar fara fram séu áreiðanleg og uppgjör þeirra tryggð en jafnframt að upplýsingar um verð og viðskipti séu aðgengileg almenningi. Seðlabankinn hefur heimild til þess að setja reglur um slíka markaði sbr. 3. mgr.

Í 3. mgr. er lagt til að Seðlabankinn setji nánari reglur um skilyrði til gjaldeyrisviðskipta fyrir þá aðila sem hafa heimild til milligöngu um gjaldeyrisviðskipti. Á grundvelli gildandi ákvæðis hefur Seðlabankinn sett reglur um gjaldeyrismarkað þar sem meðal annars er kveðið á um reglulega upplýsingagjöf viðskiptavaka til Seðlabankans, hvað telst fullnægjandi innra eftirlits- og upplýsingakerfi þeirra, hæfnisskilyrði starfsfólks og skyldu viðskiptavaka til að gefa upp bindandi kaup- og söluverð að tiltekinni fjárhæð ef annar markaðsaðili óskar þess og skyldu til að eiga viðskipti á því verði. Þá hafa reglur um gjaldeyrisjöfnuð jafnframt verið settar á grundvelli ákvæðisins í gildandi lögum. Komi í ljós að aðili sem í hlut á fylgi ekki reglum sem Seðlabankinn setur um skilyrði til gjaldeyrisviðskipta hefur Seðlabankinn heimild til að krefjast úrbóta, að viðlögðum dagsektum, sbr. 12. gr.. Lagt er til að Seðlabankanum verði ekki lengur gert skylt að setja leiðbeinandi tilmæli um skilyrði til gjaldeyrisviðskipta þar sem viðurkennt er að stjórnvöld hafa óskráða heimild til að gefa út og birta opinberlega almennar leiðbeiningar og óskuldbindandi tilmæli og lýsa afstöðu til efnis lagareglna sem þau beita.

#### Um 4. gr.

Greinin byggist að miklu leyti á gildandi ákvæði til bráðabirgða III í lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992. Lagt er til að heimildin til að kveða á um sérstaka bindiskyldu með reglum nái til sömu fjárfestinga og nú er. Gildissvið reglusetningarheimildarinnar er því óbreytt. Hugtakanotkun er lítillaga breytt þannig að í stað hugtaksins *bindingarskyldu* er lagt til að notuð verði orðin *sérstök bindiskylda*. Með breytingunni er leitast við að gera greinarmun á bindiskyldu samkvæmt lögum um gjaldeyrismál og bindiskyldu skv. 23. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019, en nokkuð hefur borið á misskilningi vegna þess hve hugtökin *bindiskylda* og *bindingarskylda* eru lík. Í almennri umfjöllun um úrræðið hefur það ýmist verið kallað fjárstreymistæki eða sérstök bindiskylda.

Í 3. mgr. er kveðið á um framkvæmd hinnar sérstöku bindiskyldu. Lagt er til að einungis verði hægt að uppfylla sérstaka bindiskyldu með endurhverfum viðskiptum við Seðlabanka Íslands en ekki með innleggi á svokallaðan bindireikning. Lagt er til að sérstök bindiskylda verði uppfyllt með kaupum fjármálafyrirtækis á innstæðubréfi Seðlabankans fyrir þá fjárhæð sem binda skal sem er samtímis selt framvirkt til Seðlabankans með afhendingu í lok binditíma. Efnahagsleg áhrif þessara viðskipta eru þau sömu og ef fjármálafyrirtæki væri gert að kaupa skuldabréf útgefið af Seðlabankanum með gjalddaga í lok binditíma. Með þessu móti er Seðlabankanum gert mögulegt að nota eitt og sama skuldabréfið sem er án eiginlegs gjalddaga (slík bréf kallast innstæðubréf) en láta uppgjörsdag framvirka leggs viðskiptanna taka breytingum í stað þess gefa út nýjan skuldabréfaflokk fyrir hver viðskipti. Sú fjárhæð sem binda skal er sá hluti af innstreymi erlends gjaldeyris sem skylt er að nýta í endurhverfu viðskiptin og getur hún numið allt að 75% af þeim fjármunum sem sæta sérstakri bindiskyldu hverju sinni, sbr. 1. og 2. mgr. Binditími er tímalengd sammings um endurhverf viðskipti og

getur hann verið allt að fimm ár. Þá er kveðið á um að samningi um framvirka sölu verði ekki breytt á binditíma, jafnvel þótt tímalengd eða hlutfalli sérstakrar bindiskyldu sé breytt á binditíma, og óháð því hvort nýtt innstreymi erlends gjaldeyris sem myndar bindigrunn hefur verið losað með sölu eða endurgreiðslu líkt og kveðið er á um í gildandi ákvæði.

Í 4. mgr. kemur fram að í reglunum skuli kveðið á um nánari framkvæmd hinnar sérstöku bindiskyldu þar sem meðal annars er kveðið á um hversu hátt það bindihlutfall af þeim fjármunum sem sæta skuli sérstakri bindiskyldu skuli vera og hversu langur binditíminn er, þá er hægt að setja skilyrði um mótaðila Seðlabankans í viðskiptunum, svo sem um að hann sé aðili að stórgreiðslukerfi Seðlabankans til að greiða fyrir framkvæmd viðskiptanna. Þá er heimilt að kveða á um mismunandi binditíma, bindihlutfall, uppgjörsmýnt og vexti eftir tegund þeirra fjármuna sem taldir eru upp í 1. og 2. mgr. og sæta sérstakri bindiskyldu. Ákvarðanir Seðlabankans um bindihlutfall, binditíma og vexti eiga að grundvallast á lögbundnum markmiðum bankans og vönduðu mati á ástandi og horfum í efnahags- og peningamálum og fjármálastöðugleika. Við matið er litið til áhættu sem tengist of miklu fjármagnsinnflæði, eftir því sem áhætta tengd innflæði er meiri gæti bindihlutfall þurft að vera hærra, binditími lengri og/eða vextir á innstæðubréfinu að vera lægri.

Reglurnar skulu settar að fengnu samþykki ráðherra. Í þessu felst að Seðlabankanum ber að leita eftir formlegu samþykki ráðherra áður en reglurnar eru settar og birtar í Stjórnartíðindum. Sami áskilnaður er gerður í gildandi lögum og í framkvæmd hefur verið stuðst við það verklag við öflun samþykkis að bankinn sendir ráðuneytinu drög að reglum og óskar staðfestingar. Að lokinni yfirferð ráðuneytisins, og eftir atvikum frekari samskiptum ráðuneytisins við bankann sem geta leitt til breytinga á drögunum, undirritar ráðherra, eða starfsmenn ráðuneytisins fyrir hans hönd, sérstakt skjal með samþykki sínu sem er sent til Seðlabankans ásamt lokaútgáfu reglnanna. Samþykktarskjalið hefur svo verið birt í Stjórnartíðindum sem fylgiskjal með viðkomandi reglum. Sami háttur hefur verið hafður á í hvert sinn sem reglunum hefur verið breytt.

Í 5. mgr. er kveðið á um það nýmæli að Seðlabankinn skuli á a.m.k. sex mánaða fresti skila ráðherra og birta opinberlega greinargerð um beitingu sérstakrar bindiskyldu á meðan hún er í gildi. Sérstök bindiskylda telst vera í gildi þegar bindihlutfall hennar er hærra en 0%. Í greinargerðinni skal greint frá þeim aðstæðum sem krefjast beitingar sérstöku bindiskyldunnar og hvaða breytingar í umhverfi efnahagsmála þyrftu að eiga sér stað svo að bindihlutfall hennar yrði lækkað.

#### Um 5. gr.

Greinin fjallar um heimild Seðlabanka Íslands til að setja lánastofnunum reglur um útlán sem tengjast erlendum gjaldmiðlum til aðila sem ekki eru varðir fyrir gjaldeyrisáhættu. Reglu-setningin er háð samþykki fjármálastöðugleikanefndar.

Greinin er samhljóða 4. gr. a gildandi laga um gjaldeyrismál, 87/1992, en hún bættist við lögum með 63. gr. laga um breytingar á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, nr. 91/2019. Þar áður var ákvæðið í 13. gr. a laga um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001. Ákvæðið kom fyrst í lög með lögum um breytingu á lögum um vexti og verðtryggingu og fleiri lögum, nr. 36/2017.

Um er að ræða þjóðhagsvarúðartæki sem enn hefur ekki verið nýtt en nýta má til að draga úr kerfislægri áhættu sem fylgt getur umfangsmiklum lánveitingum sem tengist erlendum gjaldmiðlum til óvarinna aðila. Óvarðir aðilar eru þeir sem ekki eru varðir á fullnægjandi hátt fyrir gjaldeyrisáhættu vegna lána sem tengjast erlendum gjaldmiðlum. Dæmi um slíkt er fyrirtæki með lán í evrum en engar tekjur eða tryggingar í sama gjaldmiðli. Það að neytendur

standist greiðslumat vegna lána sem tengjast erlendum gjaldmiðlum, skv. b-lið 10. gr. a laga um neytendalán, nr. 33/2013, eða 2. tölul. 21. gr. laga um fasteignalán til neytenda, nr. 118/2016, nægir ekki eitt og sér til þess að þeir teljist varðir. Hið sama á við um neytendur sem fá lán sem tengjast erlendum gjaldmiðlum þrátt fyrir neikvæða niðurstöðu greiðslumats skv. 3. mgr. 10. gr. neytendalánalaga eða 6. mgr. 22. gr. fasteignalánalaga. Mikil gjald-eyrisáhætta einstaklinga og fyrirtækja er til þess fallin að dýpka samdrátt í þjóðarbúskapnum þegar áföll verða og getur leitt til fjármálaóstöðugleika. Regluheimild Seðlabankans miðast fyrst og fremst að því að draga úr þessari kerfishættu sem leitt getur til þjóðhagslegs óstöðugleika.

#### Um 6. gr.

Ákvæðið veitir Seðlabanka Íslands heimild til þess að setja reglur, með samþykki fjármála-stöðugleikanefndar, sem kveða á um takmarkanir við afleiðuviðskiptum þar sem íslensk króna er í samningi gagnvart erlendum gjaldmiðli.

Með afleiðuviðskiptum er átt við samninga sem falla undir gildissvið laga um afleiðuviðskipti, miðlæga mótaðila og afleiðuviðskiptaskrár, nr. 15/2018, sbr. d–h-liði 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga um verðbréfavíðskipti, nr. 108/2007. Ákvæðið nær til afleiðusamninga, og ákvæða í öðrum samningum sem fela í sér afleiðuþátt, þar sem íslenska krónan er einn þeirra gjaldmiðla sem samningurinn kveður á um. Afleiðusamningar sem varða einungis íslenskar krónur (eða verðbréf sem gefin eru út í íslenskum krónum) falla ekki undir ákvæðið. Tilgangur ákvæðisins er að gefa Seðlabankanum stjórnþæki á sviði þjóðhagsvarúðar til þess að sporna við umfangsmikilli skuldabréfaútgáfu erlendra aðila í innlendum gjaldeyri og koma þannig í veg fyrir að umtalsverð kerfisáhætta myndist. Erlendir útgefendur skuldabréfa í krónum verjast öllu jafna gjaldeyrisáhættu sem myndast á efnahagsreikningi þeirra við útgáfuna með því að gera afleiðusamning við innlent fjármálafyrirtæki. Hægt er að setja reglur sem takmarka eða draga úr ábata innlendra fjármálafyrirtækja af þessum viðskiptum og þar með umfangi þeirra.

Takmarkanir á afleiðuviðskiptum sem þessum voru ekki að fullu afnumdar með reglum nr. 200/2017 um gjaldeyrismál og eru því enn í gildi takmarkanir á afleiðuviðskiptum sem ekki eru vegna vöru- eða þjónustuviðskipta eða til áhættuvarna, annarra en vegna erlendarar skuldabréfaútgáfu í íslenskum krónum. Verði frumvarpið að lögum og takmarkanir gildandi laga afnumdar er fyrir séð að afleiðuviðskiptum verði settar einhverjar skorður með reglum á grundvelli þessarar greinar.

#### Um 7. gr.

Í greininni er lagt til ákvæði sem heimilar Seðlabanka Íslands að ákveða með reglum að takmarka eða stöðva nánar tiltekna flokka fjármagnshreyfinga, greiðslna og gjaldeyrisviðskipta sem taldir eru upp í greininni, ásamt því að kveða á um skilaskyldu erlends gjaldeyris. Lagt er til að Seðlabankanum verði heimilt að grípa til slíkra aðgerða til að bregðast við neyðaraðstæðum þar sem veruleg hætta er á að fjármálastöðugleika verði raskað af völdum óheftra fjármagnshreyfinga. Um er að ræða aðstæður þar sem almennar aðgerðir Seðlabankans, svo sem inngrip á gjaldeyrismarkað eða beiting þjóðhagsvarúðartækja, duga ekki til að bregðast við óstöðugleika í gengis- og peningamálum vegna verulegra sviptinga í fjármagnsflæði til og frá landinu. Í þessu felst að fyrir þarf að liggja vitneskja um yfirstandandi eða yfirvofandi nauðsyn þess að grípa til þeirra verndunarráðstafana sem í ákvæðinu felast áður en reglurnar eru settar. Ástæðurnar sem búa að baki slíkri nauðsyn geta verið ólíkar frá einum tíma til annars en alltaf þarf að liggja fyrir að til þessara úrræða verði ekki gripið nema

þegar mikið liggur við, að stöðugleika sé ógnað og önnur úrræði ekki fær. Sambærileg ákvæði er að finna í 3., 4. og 5. gr. gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992. Þannig veitir 3. gr. Seðlabankanum heimild til að takmarka tiltekna flokka fjármagnsflutninga en þar sem heimildin er einskorðuð við skammtímahreyfingar fjármagns dugði hún ekki til að sporna við þeirri hættu sem að greiðslujöfnuði stæðjaði við þær neyðaraðstæður sem sköpuðust árið 2008 þegar fjármagnshöft voru sett og takmarka þurfti langtímahreyfingar fjármagns. Með þeim breytingum sem hér eru lagðar til er tekið mið af reynslu af framkvæmd laganna sem fylgt hefur verið frá þeim tíma.

Reglurnar skulu settar að fengnu samþykki ráðherra. Í þessu felst að Seðlabankanum ber að leita eftir formlegu samþykki ráðherra áður en reglurnar eru settar og birtar í Stjórnartíðindum. Sami áskilnaður er gerður í gildandi lögum og í framkvæmd hefur verið stuðst við það verklag við öflun samþykkis að Seðlabankinn sendir ráðuneytinu drög að reglum og óskar staðfestingar. Að lokinni yfirferð ráðuneytisins, og eftir atvikum frekari samskiptum ráðuneytisins við bankann sem geta leitt til breytinga á drögunum, undirritar ráðherra, eða starfsmenn ráðuneytisins fyrir hans hönd, sérstakt skjal með samþykki sínu sem er sent til Seðlabankans ásamt lokaútgáfu reglnanna. Samþykktarskjalið hefur svo verið birt í Stjórnartíðindum sem fylgiskjal með viðkomandi reglum. Sami háttur hefur verið hafður á í hvert sinn sem reglunum hefur verið breytt.

Í 1. tölul. 1. mgr. er lagt til að Seðlabankanum verði heimilt að setja reglur sem takmarka eða stöðva tilteknar fjármagnshreyfingar á milli landa, og gjaldeyrisviðskipti vegna þeirra, sem þar eru nefndar. Með hugtakinu fjármálagerningur er átt við þá gerninga sem falla undir skilgreiningu hugtaksins í lögum um verðbréfavíðskipti. Undir hugtökin innlegg á og úttekt af reikningum í lánastofnunum falla meðal annars millifærslur á milli bankareikninga innanlands og milli innlendra og erlendra bankareikninga. Fyrirframgreiðsla lána vísar til greiðslna sem eru ekki sammingsbundnar afborganir, svo sem á grundvelli sammingsákvæða sem fela í sér skyldu eða val um að hraða greiðslu umfram fyrirframskilgreindar afborganir. Inn- og útflutningur verðbréfa tekur bæði til flutnings á rafrænt skráðum bréfum á milli vörslureikninga innlends og erlends vörsluaðila og flutnings annarra bréfa yfir landamæri. Með fasteignaviðskiptum er átt við kaup og sölu fasteigna sem og önnur viðskipti sem fela í sér breytingu á eignarhaldi þeirra, svo sem vegna makaskipta eða þegar fasteign er gefin. Þá falla einnig undir ákvæðið staðfestingagreiðslur vegna kautilboða í fasteignir. Til annarra kröfuréttinda teljast t.a.m. kröfur á grundvelli laga um gjaldþrotaskipti hvort heldur sem er íslenskra eða erlendra. Viðskipti með hugverkaréttindi eða einkaleyfi ná jafnt til hefðbundinna kaupa og sölu og þegar viðskipti fara fram með öðrum hætti, svo sem innan félagasamstæðu og við samruna félaga.

Í 2. tölul. 1. mgr. er lagt til að Seðlabankanum verði heimilt að setja reglur sem takmarka eða stöðva tilteknar greiðslur á milli landa og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengjast. Ljóst er að ýmis viðskipti með vöru og þjónustu geta varðað umtalsverðum fjárhæðum og kann að svipa til fjármagnshreyfinga, svo sem viðskipti með hrávöru, flugvélar og skip og önnur farartæki og vinnuvélar. Greiðslur sem þessar voru að einhverju leyti takmarkaðar af þeim fjármagnshöftum sem voru í gildi frá árinu 2008 eða þeim mörkuð tiltekin skilyrði. Enn fremur getur verið nauðsynlegt að takmarka greiðslur á milli landa og gjaldeyrisviðskipti vegna tiltekinna vöru- og þjónustuviðskipta til þess að bregðast við og fyrirbyggja sniðgöngu annarra takmarkanna á grundvelli greinarinnar. Með sammingsbundnum afborgunum lána er átt við greiðslur samkvæmt fyrirfram skilgreindum greiðsluferli til þess að viðhalda eðlilegu og almennu sammingsbandi. Undir vexti, verðbætur og sammingsbundnar afborganir lána og

skuldabréfa geta meðal annars fallið greiðslur og önnur úthlutun samkvæmt ákvæðum nauðasamnings, greiðslur samkvæmt skuldagerningum útgefnum í tengslum við nauðasamning eða greiðslur sem framkvæmdar eru á annan hátt, þegar þær eru gerðar í þeim tilgangi að úthluta eignum aðila sem sætir slitameðferð eða sem hefur lokið slitameðferð með nauðasamningi.

Í 3. tölul. 1. mgr. er lagt til að Seðlabankanum verði heimilt að setja reglur sem takmarka gjaldeyrisviðskipti og úttektir erlends gjaldeyris. Hér er átt við gjaldeyrisviðskipti eins og þau eru skilgreind í 2. gr. í þeim tilvikum þar sem innlendir gjaldeyris er hluti viðskiptanna. Í fyrsta lagi nær heimildin til slíkra gjaldeyrisviðskipta milli innlendra og erlendra aðila. Í öðru lagi er hægt að takmarka gjaldeyrisviðskipti við fjármálafyrirtæki óháð því hvort viðskiptamaður er innlendir eða erlendir aðili og óháð tilefni viðskiptanna. Nær heimildin því jafnt til seðlasölu, reikningsviðskipta og annarra gjaldeyrisviðskipta af þessu tagi. Í þriðja lagi er sérstök heimild til þess að takmarka úttektir erlends gjaldeyris í reiðufé af gjaldeyrisreikningum hjá fjármálafyrirtækjum en slík viðskipti teljast ekki gjaldeyrisviðskipti. Í fjórða lagi er sérstök heimild til þess að takmarka afleiðuviðskipti þar sem íslensk króna er tilgreind í samningi gagnvart erlendri mynt enda geta þau haft sömu áhrif og þau gjaldeyrisviðskipti sem heimilt er að takmarka samkvæmt ákvæðinu. Þá geta afleiður og afleiðutengd ákvæði sem byggjast á tengingu við undirliggjandi þætti, sem og skilgreining á hvernig útreikningum þeirra skal háttað, haft stórfelld og ófyrirséð áhrif á verðmæti þeirra og/eða greiðsluflæði þeim tengt.

Í 4. tölul. 1. mgr. er lagt til að Seðlabankanum verði heimilt að setja reglur sem takmarka eða stöðva viðskipti með og útgáfu fjármálagerninga og hlutafjár sem útgefn eru í erlendum gjaldmiðlum óháð því hvort um fjármagnshreyfingu á milli landa sé að ræða eða ekki. Tekur heimildin jafnt til frumútgáfunnar sem slíkrar og viðskipta á eftirmarkaði. Þá er heimilt að setja uppgjörum viðskipta með fjármálagerninga og hlutafé skorður þar sem uppgjörsmýnt er önnur en útgáfumýnt.

Í 2. mgr. er að finna heimild til að setja reglur sem kveða á um skyldu innlendra aðila eða útibúa þeirra erlendis til að skila erlendum gjaldeyri sem þeir eignast á reikning hjá fjármálafyrirtæki hér á landi, svokölluð skilaskylda erlends gjaldeyris. Getur skilaskyldan tekið til þess erlenda gjaldeyris sem fæst fyrir seldar vörur eða þjónustu eða til þess erlenda gjaldeyris sem aðili eignast með öðrum hætti, svo sem vegna endurgreiðslu lána og annarra fjármagnsviðskipta. Enn fremur er heimilt að kveða á um skyldu til þess að eiga viðskipti eða eftir atvikum gera þau upp í tilteknum gjaldmiðli eða gjaldmiðlum. Þannig er t.d. hægt að gera kröfu um að utanríkisviðskipti skuli fara fram eða gerð upp í erlendum gjaldmiðli og að viðskipti innanlands skuli fara fram í íslenskum krónum. Þá er í ákvæðinu heimild fyrir Seðlabankann til að miða skilaskyldu í viðskiptum tengdra aðila við þá fjárhæð sem miðað hefði verið við í viðskiptum óskyldra aðila. Það ákvæði byggist á svipuðum sjónarmiðum og 57. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003. Með viðskiptum í því ákvæði er meðal annars átt við viðskipti með vöru- og þjónustu, greiðslur vegna þáttatekna (launagreiðslur, vaxtagreiðslur, arðgreiðslur o.fl.) og fjármagnsviðskipti á borð við lánveitingar og viðskipti með hlutafé.

Í 3. mgr. eru sett fram skilyrði sem Seðlabankanum er heimilt að setja í reglunum. Um tæmandi upptalningu er ekki að ræða en skilyrðin eru svipuð þeim sem kveðið hefur verið á um í gildandi lögum og reglum um gjaldeyrisráðgjafi. Ákvæðinu er ætlað að gefa færi á því að afmarka reglurnar við tiltekna hættu á röskun á stöðugleika í gengis- og peningamálum og fjármálastöðugleika.

Í 4. mgr. er kveðið á um skyldu ráðherra til að birta opinberlega á sex mánaða fresti greinargerð um framgang áætlunar um brottfall reglnanna. Um er að ræða sambærilega skyldu



og er í gildandi lögum. Greinargerðirnar hafa verið birtar á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins bæði á íslensku og ensku.

#### Um 8. gr.

Í þessari grein er í fyrsta lagi lagt til að Seðlabankanum verði heimilað að veita undanþágur frá takmörkunum sem koma fram í reglum sem settar eru á grundvelli 7. gr.

Í öðru lagi er fjallað um þau sjónarmið sem skulu lögð til grundvallar við veitingu undanþága frá takmörkunum. Þannig ber Seðlabankanum að leggja mat á hagsmuni umsækjanda af veitingu undanþágu annars vegar og áhrifin af veitingu hennar hins vegar. Með því er átt við bein áhrif af veitingu hennar ásamt hugsanlegum áhrifum af veitingu annarra svipaðra undanþága vegna þess fordæmis sem hún skapar. Þannig vegast á hagsmunir umsækjanda af því að vera óbundinn af takmörkunum reglnanna og þeir hagsmunir sem takmörkununum er ætlað að vernda. Ákvarðanir Seðlabankans um veitingu undanþága eru stjórnvaldsákvarðanir og við meðferð undanþágubeiðna gilda ákvæði stjórnisýslulaga.

Í þriðja lagi er lagt til að Seðlabankinn geti bundið undanþágur skilyrðum sem hann telur nauðsynleg. Þannig mætti, svo dæmi sé nefnt, veita undanþágu til tiltekinna viðskipta áður en öll formsatriði viðskiptanna eru frágengin, gegn því skilyrði að upplýsingar verði veittar eftir á eða að undanþegnar fjárhæðir séu innan tiltekinna marka. Enn fremur geta undanþágur verið veittar vegna endurtekinnar eða viðvarandi starfsemi og í þeim tilvikum kann að vera nauðsynlegt að setja starfseminni ramma með skilyrðum í undanþágunni.

#### Um 9. gr.

Í greininni, sem kemur í stað 13. gr. p og 14. gr. gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, er kveðið á um heimildir Seðlabankans til aðgangs að upplýsingum og upplýsingagjöf til að tryggja nauðsynlegt eftirlit á grundvelli laga þessara. Því er ætlað að tryggja að Seðlabankinn hafi aðgang að áreiðanlegum gögnum í því skyni að standa vörð um fjármálastöðugleika, greiðslujöfnuð og erlenda stöðu þjóðarbúsins og leggja mat á kerfisáhættu. Mat á kerfisáhættu á hverjum tíma sýnir þörf á beitingu fjárstreymistækis og annarra varúðartækja til að minnka uppsöfnun á kerfislægri áhættu. Nauðsynlegt er fyrir Seðlabankann að búa yfir upplýsingum og gögnum til greiningar á kerfisáhættu enda getur bankinn þá gripið til viðeigandi varúðarráðstafana ef þörf er á með beitingu fjárstreymistækis eða annarra varúðartækja til að stuðla að fjármálastöðugleika.

Í 4. mgr. er tekinn af allur vafi um að Seðlabankinn geti hvort sem er að eigin frumkvæði eða samkvæmt beiðni veitt lögregluglufirvöldum og skattyfirvöldum upplýsingar í tengslum við athuganir einstakra mála.

#### Um 10. gr.

Í 1. mgr. er lögð sú skylda á aðila sem stunda milligöngu um gjaldeyrisviðskipti og framkvæma gjaldeyrisviðskipti, fjármagnshreyfingar og greiðslur á milli landa að skrá öll viðskipti og tilkynna þau til Seðlabanka Íslands. Tekur ákvæðið jafnt til innlendra aðila sem og erlendra aðila sem hafa starfsemi eða veita þjónustu hér á landi, t.d. í gegnum útibú og umboðsaðila. Tilkynningarskyldu sem þessa er að finna í reglum nr. 13/1995 um upplýsingaskyldu vegna gjaldeyrisviðskipta og fjármagnshreyfinga á milli landa og hefur á grundvelli þeirra og 14. gr. gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, verið starfræktur gagnagrunnur, hið svo kallaða GV-kerfi, þar sem daglega hafa verið skráðar færslur sem þessar sem tilkynntar eru af innlendum viðskiptabönkum og þær flokkaðar eftir tilefni þeirra. Þá hefur einnig verið kveðið á um sambærilega tilkynningarskyldu í reglum nr. 200/2017 um gjaldeyrismál.

Tilkynningarskylda samkvæmt ákvæðinu felur því í sér óverulega breytingu á gildandi laga-umhverfi þegar kemur að upplýsingagjöf til Seðlabankans um gjaldeyrisviðskipti, fjármagnshreyfingar á milli landa og greiðslur á milli landa, en gert er ráð fyrir að með þessu ákvæði verði upplýsingagjöfin einfaldari og skilvirkari fyrir þá aðila sem framkvæma viðskiptin og viðskiptavinir þeirra.

Í 2. mgr. er lagt til samhljóða ákvæði og nú er að finna í 2. mgr. 14. gr. laga um gjaldeyrisráðgjafi og kveður á um skyldu lögaðila til að tilkynna tiltekin gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar á milli landa sem nema a.m.k. jafnvirði 100 millj. kr. í þeim tilvikum þar sem slík viðskipti eru ekki gerð með milligöngu tilkynningarskyldra aðila skv. 1. mgr. Tekið skal mið af opinberu viðmiðunargengi Seðlabanka Íslands hverju sinni við umreikning á fjárhæðum.

Í 3. mgr. er kveðið á um skyldu tolfyrvalda til að tilkynna til Seðlabankans útflutning á innlendum og erlendum gjaldeyri samkvæmt tollskýrslum.

Ákvæði 4. mgr. byggir að nokkru leyti á 2. og 3. mgr. 15. gr. gildandi laga. Í ákvæðinu er lagt til að sú skylda hvíli á stjórnendum og starfsmönnum aðila sem taldir eru upp í 1. mgr. að öll viðskipti, sem vekja grun um að brotið sé gegn lögunum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra, verði athugað og þau tilkynnt til Seðlabankans. Til þess að tryggja rannsóknarhagsmunir er í ákvæðinu enn fremur lögð sú skylda á stjórnendur, starfsmenn tilkynningarskyldra aðila og aðra sem vinna í þágu hans að segja ekki frá því að Seðlabankanum hafi verið tilkynnt um grun um brot. Með öðrum sem vinna í þágu hans er t.d. átt við utanaðkomandi sérfræðinga sem vinna fyrir hann, svo sem endurskoðendur, lögmenn og veitendur tækniþjónustu. Þagnarskyldan gildir bæði gagnvart hinum grunaða viðskiptamanni og öllum utanaðkomandi aðilum. Þá er í ákvæðinu kveðið á um sérstaka vernd handa þeim sem tilkynnir um grunsemdir í góðri trú til Seðlabankans og að slík upplýsingagjöf teljist aldrei brot á þagnarskyldu þeirra og að slík tilkynning baki þeim hvorki refsí- né skaðabótaábyrgð. Almennt má ætla að tilkynningar samkvæmt ákvæðinu séu veittar í góðri trú og gildir undantekningin frá skaðleysisákvæðinu í þeim tilvikum þegar sýnt er fram á að svo sé ekki. Þær skyldur sem felast í ákvæðinu eiga eðli málsins samkvæmt bara við á þeim tíma sem heimildir laganna til að setja reglur hafa verið nýttar og reglurnar birtar.

Í 5. mgr. er kveðið á um skyldur Seðlabankans til þess að athuga starfsemi tilkynningarskyldra aðila skv. 1. mgr. þegar hann telur þörf á og heimildir til þess að afla allra upplýsinga og gagna í þeirra vörslum sem varðar starfsemi þeirra og Seðlabankinn telur nauðsynleg. Þannig hefur Seðlabankinn heimildir til þess að gera athugasemdir á hvornig tilkynningarskylda samkvæmt greininni er uppfyllt til þess að bæta gæði tilkynninganna.

Í 6. mgr. er kveðið á um að Seðlabankinn geti nýtt upplýsingar sem berast honum samkvæmt 1.–3. mgr. til þess sinna lögbundnu hlutverki sínu, hvort sem það er á grundvelli annarra ákvæða frumvarpsins, laga um Seðlabanka Íslands eða annarra laga. Þá er kveðið á um að lögregla, skattyfirvöld og Hagstofa Íslands skuli hafa aðgang að þeim upplýsingum sem Seðlabankinn safnar samkvæmt 1.–3. mgr. til þess að sinna lögbundnum hlutverkum sínum. Um er að ræða undantekningu frá þeirri þagnarskyldu sem hvílir á Seðlabankanum og þeim sem annast framkvæmd þessara laga. Með lögreglu er meðal annars átt við þá sem fara með lögregluvald, þar á meðal embætti héraðssaksóknara sem starfrækir skrifstofu fjármála- greininga lögreglu. Með skattyfirvöldum er átt við Skattinn og Skatranssóknarstjóra. Gert er ráð fyrir að lögregla og skattyfirvöld geta nýtt þær upplýsingar sem um ræðir hvort sem er í þágu almenns eftirlits eða í þágu rannsóknar einstakra mála.

Með 8. mgr. er Seðlabankanum heimilað að setja reglur um hvaða upplýsingar skuli skráðar í skrá um gjaldeyrisviðskipti og hvornig framkvæmd tilkynningar skuli háttáð þannig

að skráðar séu nákvæmar upplýsingar, svo sem um mótaðila (nafn og kennitölu), fjárhæðir, dagsetningu, staðsetningu og tilefni viðskipta eftir því sem við á. Þá er hægt að kveða á um undanþágur frá tilkynningarskyldu, svo sem á viðskiptum undir viðmiðunarfjárhæðum. Þá er hægt að kveða á um tiltekna framkvæmd tilkynninga, svo sem um að þær skuli berast með rafrænum hætti á því formi sem Seðlabankinn ákveður. Þá má kveða á um skráningar- og tilkynningarskyldu einstaklinga og lögaðila vegna reikninga hjá erlendum innlánsstofnunum. Sú heimild nær til allra einstaklinga og lögaðila, ekki aðeins þeirra sem tilgreindir eru í 1. mgr.

#### Um 11. gr.

Í greininni er lagt til að fjármálaeftirlitsnefnd Seðlabankans taki ákvarðanir sem varða þvingunarúrræði, viðurlög og kærur skv. V. kafla. Er það í samræmi við fyrirkomulag ákvörðunartöku og stjórnskipan Seðlabankans þar sem fjármálaeftirlitsnefnd er falið að taka ákvarðanir sem varða viðskiptaháttaeftirlit. Lagt er til að farin verði sama leið með mál sem varða brot gegn þessum lögum og gert ráð fyrir að nefndin geti framselt til varaseðlabankastjóra fjármálaeftirlits vald sitt til töku ákvarðana sem ekki teljast meiri háttar í samræmi við 1. mgr. 15. gr. laga um Seðlabanka Íslands nr. 92/2019. Sem dæmi má nefna að ákvarðanir um höfðun dómsmáls, áfrýjun eða kæru niðurstöðu dómsmáls til æðri dómstóls, kæru til lögreglu og álagning stjórnvaldssekta hafa meðal annars verið taldar til meiri háttar ákvarðana.

#### Um 12. gr.

Í greininni, sem er efnislega samhljóða 1. og 2. másl. 15. gr. i gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, er kveðið á um heimild Seðlabanka Íslands til að krefjast úrbóta ef lögunum eða stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra er ekki fylgt. Heimildin gerir Seðlabankanum kleift að mæla fyrir um viðhlítandi úrbætur, þ.m.t. leiðréttingar. Ákvæðinu er beint að hvers konar háttsemi, svo sem athöfn, athafnaleysi eða ráðstöfun sem ekki telst samræmast lögunum, svo sem samningum, skilmálum og öðrum gjörningum. Aðgerðir Seðlabankans samkvæmt ákvæðinu geta beinst að hverjum þeim sem koma að slíkri háttsemi, þar á meðal viðskiptabönkum og sparisjóðum. Krafa um úrbætur kemur ekki í veg fyrir beitingu annarra heimilda kaflans, svo sem stjórnvaldssekta. Þá getur Seðlabankinn beitt dagsektum fari aðilar ekki að kröfum bankans um úrbætur.

#### Um 13. gr.

Í greininni, sem byggist á 15. gr. h gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, er kveðið á um að Seðlabankinn geti lagt dagsektir á aðila sem vanrækja að veita bankanum upplýsingar eða sinna ekki kröfum um úrbætur. Greinin tekur jafnt til lögaðila sem einstaklinga. Sama gildir um aðila sem veitt geta upplýsingar í þágu athugana samkvæmt ákvæðum þessara laga. Dagsektir leggjast á fyrir hvern dag eftir að uppfylla bar skyldu til að skila gögnum eða gera átti úrbætur og þar til að gögnum hefur verið skilað eða úrbótum lokið. Seðlabankanum ber að gæta að meðalhófsreglu og taka tillit til eðlis brots og fjárhagslegs styrkleika viðkomandi aðila við ákvörðun fjárhæðar dagsekta.

#### Um 14. gr.

Í greininni, sem byggist á 15. gr. e gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, er fjallað um rannsóknarheimildir Seðlabankans, meðal annars skyldu til að veita Seðlabankanum upplýsingar og gögn sem bankinn óskar eftir við rannsókn mála. Þá er í greininni fjallað um þau úrræði samkvæmt lögum um meðferð sakamála sem Seðlabankinn getur gripið til í því

skyni að upplýsa mál sem eru til rannsóknar og aðgerðir sem beita má samkvæmt sömu lögum til kyrrsetningar eigna.

Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins getur Seðlabankinn, í tengslum við rannsókn þeirra mála sem bankinn hefur til meðferðar og getur lokið með álagningu stjórnvaldssektar eða kærur til lögreglu, krafði hvern þann sem kann að búa yfir upplýsingum eða gögnum sem kunna að nýtast bankanum við rannsóknir um þær upplýsingar eða gögn. Skylt er að verða við kröfu Seðlabankans og hvílir skyldan jafnt á einstaklingum, lögaðilum og öðrum stjórnvöldum. Þá hefur Seðlabankinn heimild til þess að kalla einstaklinga sem hann telur að búi yfir upplýsingum sem varða þau mál sem eru til rannsóknar til skýrslugjafar í því skyni að upplýsa þau.

Í 2. mgr. er Seðlabankanum veitt heimild til þess að gera sérstakar athuganir og haldleggja gögn í samræmi við ákvæði laga um meðferð sakamála þegar ríkar ástæður eru til að ætla að brotið hafi verið gegn lögnum eða þeim reglum sem settar hafa verið á grundvelli þeirra. Um er að ræða sambærilega heimild og Seðlabankinn hefur samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Með sérstökum athugunum er t.d. átt við húsleitir. Gerður er sá áskilnaður að þessum aðgerðum verði ekki beitt nema rík ástæða sé til að ætla að ákvæði laganna hafi verið brotin eða að ætla megi að aðrar aðgerðir nái ekki tilætluðum árangri. Felur orðlagið í sér að beita verður heimildinni af varfærni. Ákvæði laga um meðferð sakamála gilda um framkvæmd þessara aðgerða og þarf því ávallt úrskurð dómara áður en ráðist er í þær nema málsaðili samþykki hana.

Í 3. mgr. er fjallað um heimildir til þess að krefjast kyrrsetningar eigna þegar fyrir liggur rökstuddur grunur um að háttsemi fari í bága við lögin. Ákvæði 88. gr. laga um meðferð sakamála, nr. 88/2008, gilda um skilyrði og meðferð slíkrar kröfu. Um lok kyrrsetningar gildir almennt 3. mgr. 88. gr. þeirra laga en rétt þykir að tiltaka sérstaklega í ákvæðinu að kyrrsetning fellur einnig niður ef rannsókn Seðlabankans lýkur án þess að það leiði til beitingu stjórnsluviðurlaga, svo sem sektar eða sáttar eða án þess að málinu hafi verið vísað til lögreglu. Aðili máls á þá jafnframt heimtingu á að felldar verði úr gildi þær ráðstafanir sem kunna að hafa verið gerðar til tryggingar kyrrsetningunni.

Í 4. mgr. kemur fram að lagaákvæði um þagnaskyldu takmarki ekki skylduna til þess að veita upplýsinga eða veita aðgang að þeim gögnum sem Seðlabankinn kann að krefjast á grundvelli greinarinnar. Sú undantekning er þó gerð að lögmanni sem öðlast upplýsingar við athugun á lagalegri stöðu skjólstæðings vegna hugsanlegs dómsmáls er ekki skylt að afhenda þær upplýsingar. Þá er lögmanni ekki skylt að afhenda þær upplýsingar sem hann öðlast vitneskju um fyrir, á meðan eða eftir lok dómsmáls að því skilyrði uppfylltu að þær hafi bein tengsl við dómsmálið.

#### Um 15. gr.

Í greininni, sem byggist á 15. gr. a gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, er lagt til að Seðlabanki Íslands geti lagt á stjórnvaldssektir fyrir brot gegn 3.–7., 9., 10. og 12. gr. frumvarpsins og eftir atvikum stjórnvaldsfyrirmælum sem sett eru á grundvelli þeirra. Stjórnvaldssektir eru skilvirkir viðurlagaúrræði sem nýtir sérfræðiþekkingu Seðlabankans betur en hefðbundin refsíúrræði. Heimild til að leggja á hæfilegar stjórnvaldssektir vegur upp von um ábata af brotum gegn ákvæðunum og hefur þannig nauðsynleg varnaðaráhrif.

Lagt er til að Seðlabankanum verði heimilt en ekki skylt að leggja á stjórnvaldssekt fyrir brot. Bankinn getur því metið hvort réttarvörslusjónarmið kalli á álagningu stjórnvaldssektar. Eftir atvikum gæti verið nægjanlegt að beita vægari úrræðum á borð við kröfu um úrbætur að viðlögðum dagsektum, sbr. 12. og 13. gr..

Greinin tekur bæði til einstaklinga og lögaðila. Ábyrgðin er valkvæð í þeim skilningi að gera má annað hvort einstaklingi eða lögaðila eða þeim báðum stjórnvaldssekt. Við ákvörðun á því er eðlilegt að taka mið af því meginmarkmiði stjórnvaldssektanna að hafa tilhlýðileg varnaðaráhrif með því að vega upp von um ábata af brotum. Ætla má að brot gegn lögnum séu yfirleitt framin í þágu fyrirtækja og því eðlilegt að þeim séu venjulega gerðar stjórnvaldssektir fremur en einstökum starfsmönnum.

Stjórnvaldssektarmörk 2. og 3. mgr. byggjast á lögum um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði o.fl., nr. 58/2015. Gagnvart einstaklingum er lágmark stjórnvaldssekta 10 þús. kr. en hámark 65 millj. kr. eða tvöfaldur ávinningur þeirra af broti, hvort heldur er hærra. Gagnvart lögaðilum er lágmark stjórnvaldssekta 50 þús. kr. en hámark 800 millj. kr., tvöfaldur ávinningur þeirra af broti eða 10% af veltu, eftir því hver fjárhæðin er hæst. Veltuviðmiðið miðast almennt við síðasta samþykka ársreikning lögaðila. Tilheyri hann samstæðu og brot er framið til hagsbóta fyrir annan lögaðila í samstæðunni eða annar lögaðili í samstæðunni hefur notið hagnaðar af brotinu má þó miða fremur við veltu samkvæmt síðasta samþykka ársreikningi samstæðunnar ef sú fjárhæð er hærri. Eðli máls samkvæmt verður aðeins miðað við ávinning af broti ef unnt er að meta fjárhæð hans.

Fjárhæð stjórnvaldssektanna verður að taka mið af því markmiði þeirra að hafa tilhlýðileg varnaðaráhrif. Því þarf við ákvörðun þeirra að líta til þess hversu alvarlegt brot er, meðal annars þess tjóns sem það hefur valdið eða er til þess fallið að valda, hve lengi það hefur staðið, sagnæmisstigs þess sem braut af sér og hvort um ítrekað brot sé að ræða. Stjórnvaldssektir fyrir brot sem er ólíklegt að komist upp um þurfa að öðru jöfnu að vera hærri til að hafa tilhlýðileg varnaðaráhrif. Með tilliti til þess er eðlilegt að samstarfsvilji hins brotlega og frumkvæði hans að því að upplýsa um brot komi til lækkunar á stjórnvaldssekt.

Lagt er til að gera megi aðför til fullnustu ákvörðunum Seðlabankans um álagningu stjórnvaldssekta án undangengins dóms, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 1. gr. laga um aðför, nr. 90/1989. Það hnikar þó vitaskuld ekki réttinum til að bera ákvarðanirnar undir dómstóla. Um framkvæmd fullnustunnar fer samkvæmt lögum um aðför.

Gert er ráð fyrir að bæði ásetnings- og gáleysisbrot varði stjórnvaldssektum til að styrkja varnaðaráhrif þeirra og til samræmis við það sem almennt gildir um stjórnvaldssektir á sviði fjármálamarkaðar. Sagnæmisstig getur þó haft áhrif á það hversu alvarlegt brot er talið og þar með ákvörðun sektarfjárhæðar.

#### Um 16. gr.

Í greininni, sem er efnislega samhljóða 15. gr. b gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, er fjallað um heimild Seðlabanka Íslands til að ljúka málum með sátt. Oft er unnt að greiða fyrir úrlausn mála og spara bæði málsaðila og stjórnvaldi tíma og fé með því að ljúka máli með sátt fremur en með einhliða ákvörðun Seðlabankans um beitingu stjórnvaldssektavíðurlaga. Af þeim sökum er í ýmsum lögum á sviði fjármálamarkaðar mælt fyrir um heimild stjórnvalda til að ljúka málum með sátt við málsaðila.

Í sátt felst að málsaðili gengst við broti og upplýsir að fullu um það auk þess að greiða sekt, sem er þó lægri en ef Seðlabankinn hefði einhliða lagt á stjórnvaldssekt. Sátt getur einnig falið í sér annars konar úrræði, svo sem um viðeigandi úrbætur, með eða án sektargreiðslu. Brjóti málsaðili gegn sátt getur Seðlabankinn fellt hana úr gildi og tekið mál til meðferðar á ný og þá eftir atvikum gert honum stjórnvaldssekt.

## Um 17. gr.

Mannréttindadómstóll Evrópu hefur talið að það sé þáttur í réttlátri málsmeðferð skv. 6. gr. mannréttindasáttmála Evrópu að þeim sem sakaður er um refsiverða háttsemi í skilningi þess ákvæðis sé ekki skylt að tjá sig eða láta í té upplýsingar sem leitt geta til sakfellingar hans. Dómstóllinn hefur komist að þeirri niðurstöðu að ákvæðið geti við ákveðnar aðstæður verndað rétt manns til að fella ekki á sig sök í tengslum við meðferð stjórnsýslumála og álagningu stjórnsýsluviðurlaga, einkum stjórnvaldssekta. Ekki hefur þó enn verið sett almenn regla í íslensk lög um rétt einstaklinga til þess að fella ekki á sig sök við meðferð stjórnsýslumála sem geta leitt til álagningar stjórnsýsluviðurlaga. Því er lagt til að rétturinn verði tilgreindur í 17. gr., sem er efnislega samhljóða 15. gr. c gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992. Ákvæðið byggist á lögum um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði, nr. 55/2007, sem aftur byggðust á skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum frá 12. október 2006.

Ákvæðið tekur aðeins til einstaklinga en ekki til lögaðila. Ákvæðinu er ekki ætlað að taka til réttinda annarra einstaklinga en þeirra sem eru aðilar að stjórnsýslumáli. Því hefur maður ekki rétt til að neita að svara spurningum eða afhenda gögn með vísan til þess að uppi sé rökstuddur grunur um lögbrot þriðja manns og upplýsingar eða gögn kunni að fella sök á hann.

Vernd ákvæðisins verður virk þegar rökstuddur grunur vaknar um að einstaklingur hafi gerst sekur um lögbrot. Þannig verða að vera til staðar aðstæður eða sönnunargögn sem benda til sektar hans og rannsókn að beinast að honum sérstaklega en ekki stærri hópi manna.

Ef til staðar er rökstuddur grunur um að viðkomandi hafi framið lögbrot sem varðað getur stjórnvaldssektum er honum aðeins skylt að veita upplýsingar eða gögn 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. Einstaklingur getur aftur á móti ákveðið að nýta sér ekki þagnarrétt sinn og bæði tjáð sig og afhent gögn í stjórnsýslumáli sem kann að ljúka með stjórnsýsluviðurlögum. Við þær aðstæður telst ekki brotið gegn þagnarrétti hans.

Áréttað skal að rétturinn er víðtækari en að neita að gefa munnlegar upplýsingar. Hann tekur einnig til þess að þurfa ekki að afhenda gögn eða ljá atbeina sinn að öðru leyti við rannsókn máls sem getur fellt sök á mann. Það breytir þó ekki heimildum sem lög veita til þess að afla gagna með þvingunaraðgerðum þar sem ekki er þörf á atbeina hins grunaða eins og á til dæmis við um húsleit og haldlagningu gagna sem finnast við slíka leit. Þá er ákvæðinu ekki ætlað að leysa einstakling undan lögmaeltri skyldu til að veita stjórnvaldi aðgang að húsnæði eða hirslum í fyrirtækjum. Það sem mestu skiptir og ákvæðið stefnir að er að einstaklingi verður ekki gert skylt að ljá atbeina sinni til rannsóknarinnar á virkan hátt þegar rökstuddur grunur leikur á að hann hafi gerst sekur um lögbrot.

## Um 18. gr.

Greinin er efnislega samhljóða 15. gr. d gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992. Heimild Seðlabankans til að leggja á stjórnvaldssektir fellur niður þegar fimm ár eru liðin frá því að háttsemi lauk, en það er sami fyrningarfrestur og gildir um refsíábyrgð einstaklinga og lögaðila vegna brota á lögnum. Í 20. gr. kemur fram að hámarksrefsing vegna brota gegn lögnum skuli vera sektir eða fangelsi allt að tveimur árum. Fyrningarfrestur gagnvart einstaklingum er því fimm ár skv. 1. mgr. 81. gr. almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Sami fyrningarfrestur gildir gagnvart lögaðilum, sbr. 5. mgr. 81. gr. sömu laga. Rétt er að taka mið af meginreglum refsiréttar og fjármálamarkaðsréttar um það hvenær háttsemi telst lokið. Af því leiðir meðal annars að ef um samfellda brotastarfsemi eða ástandsbrota er að ræða telst broti

ekki lokið fyrr en hinu ólögmeta ástandi linnir og upphaf frestsins telst þá einnig frá þeim tíma.

Tilkynning um upphaf rannsóknar skv. 2. mgr. getur meðal annars falist í því að Seðlabankinn kalli eftir skýringum eða gögnum varðandi tiltekna háttsemi. Ekki er nauðsynlegt að í erindi komi sérstaklega fram að um upphaf rannsóknar sé að ræða. Einnig er kveðið á um að rof frests hafi réttaráhrif gagnvart öllum sem staðið hafa að broti. Af því leiðir að þótt rannsókn beinist í upphafi að einum aðila hindra fyrningarreglur ekki að lögð verði stjórnsluviðurlög á aðra aðila sem síðar kemur í ljós að hafi einnig staðið að broti.

#### Um 19. gr.

Í greininni, sem byggist á 16. gr. og 16. gr. a gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, er lagt til að brot gegn 3., 4., 6. og 7. gr. og eftir atvikum reglum sem settar eru á grundvelli þeirra varði sektum eða fangelsi að tveimur árum. Brot gegn sömu ákvæðum varða stjórnvaldssektum skv. 15. gr.. Með tilliti til 20. gr. mun almennt aðeins reyna á refsiviðurlög skv. 19. gr. vegna brota sem teljast meiri háttar.

Gert er ráð fyrir að bæði ásetnings- og gáleysisbrot varði refsingu til að styrkja varnaðaráhrif ákvæðisins og til samræmis við það sem almennt gildir um sérrefsilög. Með sömu rökum er lagt til að tilraun og hlutdeild í brotum varði refsingum. Þessir þættir geta þó haft áhrif á það hversu alvarlegt brot er talið og þar með ákvörðun refsingar.

Greinin tekur bæði til einstaklinga og lögaðila. Lögaðili telst því aðeins hafa brotið af sér að fyrirvarsmaður hans, starfsmaður eða annar á hans vegum hafi framið brot í starfsemi lögaðilans þótt ekki verði endilega staðreynt hver þessara aðila hafi átt í hlut, sbr. til hliðsjónar 19. gr. c almennra hegningarlaga, nr. 19/1940. Ábyrgðin er valkvæð í þeim skilningi að gera má annað hvort einstaklingi eða lögaðila eða þeim báðum að sæta refsingu.

#### Um 20. gr.

Greinin, sem er efnislega samhljóða 16. gr. b gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, fjallar um verklag við rannsókn mála þar sem meint brot varða bæði stjórnvaldssektum og refsiviðurlögum og um samskipti milli Seðlabanka Íslands og lögreglu og ákærvalds. Ákvæðið byggist á lögum um breytingar á lagaákvæðum um viðurlög við brotum á fjármálamarkaði, nr. 55/2007, sem aftur byggðust á skýrslu nefndar um viðurlög við efnahagsbrotum frá 12. október 2006.

Í 1. mgr. 4. gr. viðauka 7 við mannréttindasáttmála Evrópu er kveðið á um að enginn skuli sæta lögsókn né refsingu að nýju í sakamáli innan lögsögu sama ríkis fyrir brot sem hann hefur þegar verið sýknaður af eða sakfelldur fyrir með lokadómi samkvæmt lögum og sakamálaréttarfari viðkomandi ríkis. Stjórnvaldsviðurlög geta talist til refsingar í skilningi sáttmálans og álagning þeirra því komið í veg fyrir að sami aðili sæti jafnframt ákæru vegna sömu háttsemi. Greininni er ætlað að tryggja að viðurlög fyrir brot gegn lögunum verði aðeins ákveðin í einu máli en ekki fleirum og koma í veg fyrir að mál verði rannsakað á sama tíma bæði hjá Seðlabanka Íslands og lögreglu. Einnig eru í greininni nokkur ákvæði sem er ætlað að stuðla að samvinnu Seðlabankans og lögreglu við rannsókn á þeim brotum sem geta bæði varðað stjórnvaldssektum og refsíabyrgð.

#### Um 21. gr.

Samkvæmt greininni, sem er samhljóða 16. gr. c gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, skal mál til ógildingar á ákvörðun Seðlabankans samkvæmt lögunum höfðað innan þriggja mánaða frá því að aðila er tilkynnt um ákvörðunina. Talið er mikilvægt að mál sem

varða ágreining um ákvarðanir Seðlabankans í gjaldeyrismálum komi sem fyrst til kasta dómstóla. Slík málshöfðun frestar ekki réttaráhrifum ákvörðunar né heimild til aðfarar nema um sé að ræða tilvik skv. 3. mgr. 13. gr. en þar segir að ekki sé heimilt að innheimta dagsektir fyrr en dómur hefur fallið sé mál höfðað til ógildingar ákvörðunar Seðlabankans um dagsektir og óskað hafi verið eftir flýtimeðferð. Sambærilegt ákvæði er í 1. mgr. 18. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998.

Um 22. gr.

Greinin, sem er samhljóða 16. gr. d gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, heimilar Seðlabankanum að birta niðurstöður opinberlega. Það er talið til þess fallið að auka trúverðugleika og veita aukið aðhald. Hliðstætt ákvæði er í 9. gr. a laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998.

Um 23. gr.

Ákvæði 1. mgr. er samhljóða 15. gr. gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, eins og henni var breytt með 64. gr. laga um breytingu á ýmsum lögum vegna sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, nr. 91/2019. Um þagnarskylduna er fjallað í 41. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019.

Í 2. mgr. er vísað til heimildar Seðlabankans til að eiga upplýsingaskipti við opinbera aðila og eftirlitsstofnanir skv. 4. mgr. 41. gr. laga um Seðlabanka Íslands, þrátt fyrir þagnarskyldu skv. 1. mgr. sömu greinar, og er ákvæðinu ætlað að veita Seðlabankanum heimild til þess að eiga í samskonar upplýsingaskiptum um atriði sem frumvarp þetta varðar.

Um 24. gr.

Greinin er að mestu efnislega óbreytt frá 6. gr. gildandi laga um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, en þó er lagt til að útgáfan sé óheimil nema að fyrir liggi samkomulag við Seðlabankann í stað leyfis Seðlabankans eins og nú er. Greinin og orðalagsbreytingarnar eru í samræmi við 2. mgr. 42. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið.

Um 25. gr.

Í greininni er ráðherra heimilað að kveða nánar á um framkvæmd laganna í reglugerð.

Um 26. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.

Um 27. gr.

Í greininni, sem fjallar um breytingar á öðrum lögum, eru lagðar til afleiddar breytingar á sjö lögum.

Í 1. tölul. er lögð til breyting á lögum um Seðlabanka Íslands vegna breyttrar hugtakanothunar frá gildandi lögum um gjaldeyrismál, þ.e. lagt er til að notast verði við orðalagið sérstök bindiskylda vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris til að lýsa því sem í dag er kallað binding reiðufjár vegna nýs innstreymis erlends gjaldeyris. Að auki er lagt til að ákvörðun um beitingu verndunarráðstafana við sérstakar aðstæður skv. 7. gr. verði tekin á fundi seðlabankastjóra og varaseðlabankastjóra og að um þá ákvörðun fari skv. 3. mgr. 3. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 92/2019.

Í 2. tölul. er lögð til breyting á lögum um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki til vísunar til heimildar Seðlabanka Íslands til að setja á sérstaka bindiskyldu vegna nýs innstreymis erlends



gjaldeyris, enda er gert ráð fyrir að gildandi lög um gjaldeyrismál falli úr gildi og heimild Seðlabankans til að setja á sérstaka bindiskyldu samkvæmt ákvæði II til bráðabirgða í lögum um gjaldeyrismál verði fundinn nýr staður í 4. gr. frumvarpsins.

Í 3. tölul. er lögð til breyting á vísun í lögum um tekjuskatt til þeirra takmarkana á gjald-eyrisviðskiptum og fjármagnshreyfingum sem eru í gildi á hverjum tíma. Í dag er fjallað um þær takmarkanir í 13. gr. b – 13. gr. n laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, en gert er ráð fyrir að heimild Seðlabanka Íslands til að setja á slíkar takmarkanir verði fundinn staður í III. kafla og vísað verði til þeirra sem sérstakar verndarráðstafanir, sbr. heiti kaflans.

Í 4.–7. tölul. er lagt til að tilgreind ákvæði til bráðabirgða í lögum um verðbréfamiðstöðvar, uppgjör og rafræna eignarskráningu fjármálagerna, lögum um greiðslur yfir landamæri í evrum, lögum um útgáfu og meðferð rafeyris og lögum um greiðsluþjónustu falli brott. Í ákvæðunum er vísað til þess að takmarkanir sem kunna að felast í ákvæðum laga um gjald-eyrismál, nr. 87/1992, og reglum sem settar eru með stoð í þeim, á hverjum tíma gangi framar ákvæðum viðkomandi laga. Ekki er talin þörf á því að taka þetta sérstaklega fram enda skal lítið svo á að sérstakar verndarráðstafanir skv. III. kafla gangi framar ákvæðum annarra laga um gjaldeyrisviðskipti, fjármagnshreyfingar og greiðslur nema annað sé sérstaklega tekið fram.

### **Fylgiskjal.**

**Drög að reglum um sérstaka bindiskyldu vegna innstreymis erlends gjaldeyris.**

[www.althingi.is/alttext/pdf/151/fylgiskjol/s0899-f\\_I.pdf](http://www.althingi.is/alttext/pdf/151/fylgiskjol/s0899-f_I.pdf)