

Nefndarálit með breytingartillögu

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

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hafðísi Ólafsdóttur og Björn R. Guðmundsson frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Ingibjörgu Guðbjartsdóttur, Vilborgu Þórarinsdóttur, Jón Karlsson og Oddgeir Gunnarsson frá Seðlabanka Íslands, Pétur Reimarsson frá Samtökum atvinnulífsins, Yngva Örn Kristinsson og Guðjón Rúnarsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Pál Eiríksson frá slitastjórn Glitnis, Þóreyju S. Þórðardóttur frá Landsamtökum lífeyrissjóða og Magnús Harðarson, Pál Harðarson og Magnús Kristin Ásgeirsson frá Kauphöll Íslands. Þá hefur nefndinni borist ein umsögn um málið frá Lúðvík Júlíussyni.

Frumvarp það sem hér er til umfjöllunar var lagt fram á síðasta þingi og afgreitt frá efnahags- og viðskiptanefnd með breytingartillögum en málið varð hins vegar ekki útrætt (731. mál, þskj. 1492). Það var því lagt aftur fram á yfirstandandi þingi en nokkuð breytt frá fyrra ári þar sem tekið hefur verið mið af þeim breytingum sem efnahags- og viðskiptanefnd lagði til auk þess sem lagðar eru til frekari breytingar á lögum um gjaldeyrismál í ljósi fenginnar reynslu sem lúta aðallega að framkvæmd við losun takmarkana á fjármagnshreyfingum og gjaldeyrisviðskiptum.

Í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008 voru Seðlabanka Íslands veittar heimildir til að setja reglur um takmarkanir á fjármagnshreyfingum, sbr. lög nr. 134/2008, um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, og reglur Seðlabanka Íslands nr. 1082/2008. Reglurnar voru síðan færðar inn í lög um gjaldeyrismál með lögum nr. 127/2011, en samhliða frumvarpi því er varð að lögnum var kynnt áætlun ríkisstjórnarinnar um losun gjaldeyrishafta. Gert var ráð fyrir því að heimildir til þess að viðhalda gjaldeyrishöftum yrðu tímabundnar til 31. desember 2015 sem við meðferð málsins á Alþingi var breytt til loka árs 2013. Með nýsettum lögum nr. 16/2013 var tímabinding takmarkana á fjármagnshreyfingum hins vegar afnumin þar sem hún var ekki talin skapa þá hvata sem til þarf svo tryggja megi árangursríkan framgang afnámsáætlunar um losun hafta. Eru gjaldeyrishöft því ótímabundin frá gildistöku laganna 9. mars sl. en frumvarp það sem hér er lagt fram er jafnframt liður í áðurnefndri áætlun um losun gjaldeyrishafta sem Seðlabanki Íslands birti 25. mars 2011.

Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að breytingar þær sem lagðar eru til með frumvarpinu séu árangur reglulegs endurmats á þörf fyrir takmarkanir á einstökum tegundum fjármagnshreyfinga í ljósi reynslunnar af lögum um gjaldeyrismál og fyrrgreindum reglum Seðlabankans frá 2008. Þá eru breytingarnar einnig í samræmi við samkomulag milli stjórnar og stjórnarandstöðu sem gert var í tengslum við lögfestingu reglna um gjaldeyrismál með lögum nr. 127/2011, þess efnis að leitað skyldi leiða til þess að draga úr óþægindum er fylgja framkvæmd gjaldeyrishafta. Þá er í frumvarpinu tekið mið af veitingu Seðlabankans á undanþágum síðastliðin fjögur ár en í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að umsóknir um

undanþágur gefi vísbendingu um hvaða ákvæði það séu sem þrengi helst að athafnafrelsi einstaklinga og fyrirtækja að þarflausu.

Efni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til nokkrar breytingar á lögum um gjaldeyrismál. Helstu breytingar sem lúta að rýmkun takmarkana á fjármagnshreyfingum eru hækkun framfærsluheimilda þar sem upphæðir eru tvöfaldaðar, sbr. c-lið 1. gr. og f- og g-lið 2. gr. Frestur til að skila ferðamannagjaldeyri verði ekki af fyrirhugaðri ferð er lengdur úr tveimur vikum í þrjár, sbr. j-lið 3. gr. Rýmkun endurfjárfestingarheimilda, sbr. b-lið 4. gr. og b- og c-lið 5. gr. Frekari heimildir til gjaldeyrisviðskipta í tengslum við atvinnustarfsemi, sbr. c-lið 2. gr. Heimild til erlendra lántöku að vissum skilyrðum uppfylltum er rýmkuð, sbr. 6. gr. frumvarpsins, innlendum aðilum er veitt heimild til að kaupa farartæki til eigin nota fyrir allt að 10 millj. kr. á ári að fenginni staðfestingu Seðlabanka Íslands, sbr. d-lið 5. gr., og gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar vegna búferlaflutninga fyrir allt að jafnvirði 100 millj. kr. verða einnig háð staðfestingu Seðlabanka Íslands.

Þá eru í frumvarpinu lögð til ákvæði sem veita Seðlabankanum frekari heimildir til þess að setja reglur um framkvæmd og um undanþágur frá ákveðnum takmörkunum laganna og þannig verði Seðlabankanum mögulegt að losa um ákveðnar takmarkanir eins og aðstæður leyfa hverju sinni en einnig til að bregðast við með skjóttum hætti komi í ljós að þær undanþágur opni fyrir möguleika á sniðgöngu eða misnotkun. Koma þau ákvæði að mestu leyti ný inn við meðferð frumvarpsins nú, þ.e. þau voru ekki í því frumvarpi sem fjallað var um á síðasta þingi. Þannig er lagt til í i-lið 1. gr. að undanþága 3. tölul. 3. mgr. 13. gr. b laganna verði felld brott en Seðlabankinn mun setja reglur um heimilar fjárfestingar erlendra eigenda innlendra krónueigna hér á landi sem hægt verður að breyta með skömmum fyrirvara kalli aðstæður á það og mun bankinn geta bundið undanþágur í reglunum skilyrðum sem m.a. lúta að uppruna fjármuna, eignarhaldi fjármuna, tilgangi einstakra fjármagnshreyfinga, fjárhæðum einstakra fjármagnshreyfinga og eftirliti og upplýsingagjöf til Seðlabankans, sbr. lög nr. 16/2013. Af hálfu Seðlabankans kom fram að sú tenging sem nú er í 3. tölul. 3. mgr. 13. gr. b um heimildir til fjárfestinga fyrir aflandskrónueigendur við tryggingarhæfi bréfa væri óheppileg en með breytingunni verða allar fjárfestingar þessara aðila bannaðar nema þær sem Seðlabankinn leyfir sérstaklega með reglum.

Að gefnu tilefni telur nefndin rétt að taka fram að reglur sem Seðlabankinn setur á grundvelli e-liðar 9. gr. frumvarpsins um gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar skv. 13. gr. j, sem geta m.a. verið sammingsbundnar afborganir, munu gilda um staðfestingu Seðlabankans á slíkum greiðslum samkvæmt ákvæðinu. Þar sem í lögum um gjaldeyrisviðskipti er sérstök undanþága fyrir slíkar greiðslur munu þær ekki falla undir reglur settar á grundvelli 13. gr. b eða 13. gr. c, sbr. lög nr. 16/2013.

Þá er einnig lagt til að framkvæmd eftirlits Seðlabankans með gjaldeyrisviðskiptum vegna greiðslna vaxta, verðbóta, arðs og sammingsbundinna afborgana verði hert og almenn heimild bankans til upplýsingaöflunar í þágu eftirlits rýmkuð, sbr. 15. gr. e. Að lokum er lagt til að fjárhæðarmörk stjórnvaldssekta sem Seðlabankanum er heimilt að leggja á vegna brota á ákvæðum laganna eða reglna settra á grundvelli þeirra verði hækkuð. Að öðru leyti eru lagðar til þónokkrar breytingar til skýringar á einstökum ákvæðum og orðalagsbreytingar án þess að um breytt réttaráhrif sé að ræða.

Heimild Seðlabankans til upplýsingaöflunar og varðveisla gagna.

Við umfjöllun frumvarps þess sem lagt var fram á 140. löggjafarþingi og frumvarp þetta byggist á í meginatriðum komu fram verulegar athugasemdir við ákvæði frumvarpsins um upplýsingaöflun Seðlabankans vegna lögbundins eftirlits. Tilgangur breytinga á ákvæði 13. gr. p laganna er að færa heimild Seðlabankans til upplýsingaöflunar vegna lögbundins eftirlits bankans með framfylgd gjaldeyrishaftanna að mestu til samræmis við heimildir bankans við rannsókn mála. Nær heimildin til allra upplýsinga sem bankinn telur nauðsynlegar svo að hann geti fylgst með því að starfsemi aðila brjóti ekki gegn gjaldeyrishöftunum, hvort sem þær varði þann aðila sem beiðninni er beint til eða þau skipti við aðra aðila sem hann getur veitt upplýsingar um og varða athuganir Seðlabankans. Þá er áréttað að lagaákvæði um þagnarskyldu takmarki ekki skyldu til að veita upplýsingar og aðgang að gögnum. Gögnum sem aflað er á grundvelli ákvæðisins skal eytt þegar gjaldeyrishöft hafa verið afnumin en vegna áður nefndra laga nr. 16/2013 er ekki mögulegt að miða við ákveðna tímasetningu í þeim efnum. Líkt og í frumvarpi því sem fjallað var um á 140. löggjafarþingi er ekki gerður fyrirvari um hvernig fara skuli með upplýsingar sem lögmaður öðlast við athugun á lagalegri stöðu skjólstæðings í tengslum við dómsmál, sbr. til hliðsjónar 4. másl. 1. mgr. 15. gr. e.

Ákvæðið er nær samhljóða breytingartillögu efnahags- og viðskiptanefndar sem gerð var á frumvarpinu á síðasta þingi, m.a. vegna athugasemda Persónuverndar. Gerði Persónuvernd þá athugasemdir við að ekki væri getið um í hvaða tilgangi umrædd upplýsingaöflun hefði farið fram og að hvaða marki hún væri bankanum heimil. Þá taldi stofnunin að með vísan til þess að upplýsingalög, nr. 50/1996, væru sérlög gagnvart lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, þyrfti að kveða sérstaklega á um varðveislutíma gagna sem aflað væri á grundvelli ákvæðisins og í þriðja lagi vakti stofnunin máls á efasemdum um hvort ákvæðið þjónaði tilgangi sínum ef þeir sem heyra undir eftirlit Seðlabankans skrá ekki nauðsynlegar upplýsingar og skortir ef til vill lagaheimild til þess. Nefndin telur að með þeim breytingum sem frumvarpið hefur tekið hafi verið mætt öllum framangreindum athugasemdum og áréttar nefndin mikilvægi þess að Seðlabankanum verði heimilt að afla þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar eru til að bankinn geti sinnt eftirliti með því að aðilar virði þær takmarkanir á gjaldeyrisviðskiptum og fjármagnsflutningum sem mælt er fyrir í lögum um gjaldeyrishöft. Þá er upplýsingaöflun bankans einnig nauðsynleg svo að bankinn geti með skjóttum hætti brugðist við aðstæðum sem kunna að skapast eða mögulegum sniðgöngu-leiðum.

Á fundum nefndarinnar kom fram nokkur gagnrýni á það hversu víðtæka heimild Seðlabankinn mun fá til upplýsingaöflunar verði frumvarpið að lögum. Snýr sú gagnrýni í fyrsta lagi að því að eftirlit sem lýtur að framkvæmd og framfylgd gjaldeyrishaftanna verður nú ekki aðeins bundið við gjaldeyrisviðskipti heldur mun bankinn geta kallað eftir annars konar upplýsingum sem hann telur nauðsynlegar til að sinna eftirliti samkvæmt lögum um gjaldeyrisviðskipti, í öðru lagi að því að þeir aðilar sem eftirlit bankans getur beinst að og bankinn beint beiðni um upplýsingar til eru lítt afmarkaðir og í þriðja lagi að varðveislutíma gagna sem er samkvæmt frumvarpinu ótímabundinn. Að virtum þessum athugasemdum leggur nefndin til þá breytingu á 1. mgr. 13. gr. frumvarpsins að upplýsingar sem bankinn aflar á grundvelli ákvæðisins þurfi að varða gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar. Með því eru eftirlitsheimildir bankans afmarkaðar frekar og brugðist við athugasemdum varðandi hvaða upplýsinga bankinn getur óskað eftir sem og athugasemdum varðandi þá aðila sem eftirlit bankans getur beinst að. Þá áréttar nefndin að gefnu tilefni að um meðferð Seðla-

bankans á persónuupplýsingum gilda áður nefnd lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga, nr. 77/2000, og um eyðingu gagna sem Seðlabankinn aflar vegna eftirlits gildir 26. gr. sömu laga þar sem fram kemur að persónuupplýsingum skal eytt þegar ekki er lengur málefnaleg ástæða til að varðveita þær.

Að lokum áréttar nefndin einnig að auk eftirlits Alþingis þá skal skv. 28. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, bankaráð Seðlabankans hafa eftirlit með því að starfsemi bankans sé í samræmi við lög sem um starfsemina gilda.

Fjárhæðarmörk stjórnvaldssekta.

Á fundum nefndarinnar komu fram athugasemdir varðandi hækkunir á fjárhæðarmörkum stjórnvaldssekta vegna brota á lögnum og reglum settum á grundvelli þeirra. Nefndin áréttar þau sjónarmið sem fram komu í nefndaráli nefndarinnar á síðasta þingi en þau eru líkt og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið að mál sem gjaldeyriseftirlit Seðlabankans hefur til meðferðar varða oft það háar fjárhæðir með tilliti til sektarheimilda að honum ber að vísa þeim til lögreglu þar sem um meiri háttar brot er að ræða, sbr. 2. mgr. 16. gr. b. Þá er óeðlilegt að ljúka máli með stjórnvaldssekt ef ávinningur af broti er meiri en nemur sektinni og í sumum tilfellum margfalt meiri. Þá er málsmeðferð hjá lögreglu tímafrekari og kostnaðarsamari en að ljúka málum með stjórnvaldssekt. Þá áréttar nefndin einnig að um er að ræða hækkunir á hámarksfjárhæðum stjórnvaldssekta sem Seðlabankinn hefur heimild til að leggja á aðila og því verið að rýmka þann ramma sem bankinn hefur til ákvörðunar sekta og þannig fjölga málum sem hægt er að ljúka með stjórnvaldssektum en hins vegar ekki verið að leggja til almenna hækkun á stjórnvaldssektum bankans.

Breytingartillögur.

Við umfjöllun málsins óskaði fjármála- og efnahagsráðuneytið eftir því við efnahags- og viðskiptanefnd að nefndin legði til tvær breytingar á frumvarpinu. Í fyrsta lagi er lagt til að við j-lið 1. gr. frumvarpsins bætist áskilnaður um að greiðsla fari fram með úttektum af reikningi í eigu greiðanda hjá fjármálafyrirtæki hér á landi og er sú breyting til samræmis við áskilnað 1. og 2. tölul. 3. mgr. 13. gr. b laganna. Þá er lögð til breyting á e-lið 9. gr. þannig að í stað orðsins „eingreiðslur“ komi „fyrirframgreiðslur“. Tilgangur ákvæðisins er eftir sem áður að skýra hugtakið „samningsbundin afborgun“ líkt og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið. Eins og ákvæðið er nú orðað í frumvarpinu má skilja það þannig að verið sé að leggja bann við lánnum með einum gjalddaga, svonefndum eingreiðslulánnum, en það er hins vegar ekki tilgangur ákvæðisins heldur að taka af allan vafa um að fyrirframgreiðsla, þegar aðili er að greiða meira og umfram samningsbundna gjalddaga samkvæmt samningi, geti ekki fallið undir hugtakið. Heimildin til samningsbundinna afborgana er fyrst og fremst hugsuð til þess að viðhalda eðlilegu og almennu samningssambandi milli aðila líkt og fram kemur í athugasemdum við frumvarpið. Þá leggur nefndin til áður nefnda breytingu á 13. gr. frumvarpsins um frekari afmörkun á eftirlitsheimildum Seðlabankans sem gerð hefur verið grein fyrir hér að framan.

Nefndin leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við j-lið 1. gr. bætist: þar sem greiðslan fer fram með úttektum af reikningi í eigu greiðanda hjá fjármálafyrirtæki hér á landi.

2. Í stað orðsins „Eingreiðslur“ í 1. efnismgr. e-liðar 9. gr. komi: Fyrirframgreiðslur.
3. Á eftir orðunum „allar þær upplýsingar“ í 1. másl. 1. efnismgr. 13. gr. komi: er varða gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar.

Alþingi, 15. mars 2013.

Helgi Hjörvar,
form., frsm.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Pétur Georg Markan.

Árni Þór Sigurðsson.

Skúli Helgason.

Tryggvi Þór Herbertsson.

Pétur H. Blöndal.

Eygló Harðardóttir.

Lilja Mósesdóttir.

