

## Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum.

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðrúnu Þorleifsdóttur, Guðmund Kára Kárason, Benedikt Gíslason og Harald Steinþórsson frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Ingibjörgu Guðbjartsdóttur, Rannveigu Júníusdóttur, Sturlu Pálsson, Guðmund Sighvatsson, Róbert Helgason og Jens Skaptason frá Seðlabanka Íslands, Yngva Örn Kristinsson og Örn Arnarson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Unni Gunnarsdóttur og Jón Þór Sturluson frá Fjármálaeftirlitinu, Pétur Örn Sverrisson og Magnús Árna Skúlason frá Quorum sf. og Reykjavík Economics ehf., Jóhannes Karl Sveinsson og Davíð Þór Björgvinsson. Skriflegar umsagnir bárust annars vegar frá InDefence og hins vegar frá Quorum sf. og Reykjavík Economics ehf.

### Almennt um efnistöð frumvarpsins.

Frumvarpið er liður í áætlun stjórnvalda um losun fjármagnshafta. Megintilgangur frumvarpsins er að aðgreina aflandskrónueignir tryggilega svo að mögulegt verði að stíga næsta skref í losun fjármagnshafta og koma á frjálsum milliríkjavíðskiptum með krónur á ný án þess að fjármálastöðugleika og stöðugleika í gengis- og peningamálum verði ógnað.

Lagt er til að fest verði í lög ákvæði um meðferð krónueigna sem háðar hafa verið takmörkunum frá setningu fjármagnshafta og hafa verið kallaðar aflandskrónueignir. Þær eignir sem um er að ræða eru líklegar til að leita útgöngu við losun fjármagnshafta með verulega neikvæðum áhrifum á gengi íslensku krónunnar. Fyrir liggur að heildarfjárhæð aflandskrónueigna nemur nú um 319 milljörðum kr.

Frumvarpið felur í sér skyldu á vörsluaðila aflandskrónueigna til að aðgreina sérstaklega þær aflandskrónur sem ekki verða nýttar í fyrirhuguðu gjaldeyrisútboði Seðlabanka Íslands. Merking hugtaksins aflandskrónueignir er skilgreind og lagt til að þær eignir verði áfram háðar sérstökum takmörkunum. Aflandskrónueignir í formi innstæðna munu flytjast á innlánsreikninga háða sérstökum takmörkunum hjá innlendum innlánsstofnunum eða Seðlabanka Íslands í tilviki erlendra verðbréfamiðstöðva. Hið sama á við um greiðslur vegna annarra eigna sem teljast til aflandskrónueigna. Þá munu aflandskrónueignir í formi rafrænt skráðra verðbréfa í vörslu innlendra og erlendra fjármálastofnana flytjast á umsýslureikninga hjá Seðlabanka Íslands á nafni viðkomandi vörsluaðila. Lagt er til að fjármálafyrirtækjum og verðbréfamiðstöðvum verði gert skylt að flytja aflandskrónueignir eigi síðar en 1. september 2016 að viðlögðum dagsektum. Innstæður á reikningum með sérstökum takmörkunum verða háðar sérstakri bindiskyldu skv. 8. gr. frumvarpsins. Úttektir af reikningum sem háðir eru sérstökum takmörkunum, eru óheimilar nema í ákveðnum tilfellum sem rakin eru í IV. kafla frumvarpsins. Seðlabankanum er falið eftirlit með framkvæmd laganna og til þess eru bankanum veittar víðtækar heimildir til upplýsingaöflunar og úrræði í formi t.d. dagsekta og stjórnvaldssekta.

Meiri hlutinn vekur athygli á að ef frumvarp þetta verður að lögum mun Seðlabanki Íslands birta upplýsingar um fyrirhugað gjaldeyrisútbod sem miðar að því að greiða fyrir útgöngu aflandskrónueigna án neikvæðra áhrifa á gengisstöðugleika á innlendum gjaldeyrismarkaði og gjaldeyrisforða þar sem öllum aflandskrónueignum verður gefinn kostur á að skipta aflandskrónueignum sínum fyrir evrur og komast þannig hjá þeim takmörkunum sem lagðar eru til í frumvarpinu.

Meiri hlutinn styður það sem fram kemur í frumvarpinu um að næstu skref í áætlun um losun hafta muni snúa að heimilum og fyrirtækjum í landinu. Í tæp átta ár hafa fjármagnshöftin takmarkað áhættudreifingu í eignasöfnum innlendra aðila og heft möguleika innlendra fyrirtækja til fjárfestingar erlendis. Það getur tekið mörg ár að aðlaga innlend eignasöfn æskilegri samsetningu innlendra og erlendra eigna. Þegar betra jafnvægi kemst á eignasöfn innlendra aðila verður hugsanlega hægt að beina sjónum aftur beint að losun fjármagnshafta á aflandskrónueignir í áföngum. Hvenær það gæti gerst liggur ekki fyrir á þessu stigi. Meiri hlutinn bendir á í þessu samhengi að í fjármála- og efnahagsráðuneyti og Seðlabanka er unnið að ráðstöfunum til að stemma stigu við innflæði á kviku fé og leggur áherslu á að slík áform nái fram að ganga.

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

Frumvarpið er liður í aðgerðaáætlun stjórnvalda um losun fjármagnshafta sem kynnt var í júní 2015. Fjármagnshöftum var komið á í kjölfar hruns efnahagskerfisins haustið 2008 og því hafa eigendur aflandskróna allt frá þeim tíma þurft að sæta töluverðum takmörkunum á ráðstöfunarrétti fjármuna sinna. Frá haustinu 2008 hafa verið sett lög sem með einum eða öðrum hætti hafa verið íþyngjandi en þó nauðsynleg með tilliti til almannahagsmuna. Ljóst er að við aðstæður líkt og þær sem ríkt hafa frá haustinu 2008 hafa stjórnvöld rétt og skyldu til að grípa til aðgerða til að gæta að almannahag.

Efni frumvarpsins felur í sér takmarkanir á ráðstöfunarrétti eigenda fjármuna sem njóta verndar eignarréttarákvæðis 72. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. einnig 2. mgr. 1. gr. 1. viðauka við mannréttindasáttmála Evrópu, sbr. lög um mannréttindasáttmála Evrópu, nr. 62/1994. Í 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að eignarrétturinn sé friðhelgur og að engan megi skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji og þarf til þess laga-fyrirmæli og að fullt verð komi fyrir. Almennar takmarkanir á eignarrétti teljast almennt ekki brot gegn ákvæðinu og stofna því ekki til bótaskyldu að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Meiri hlutinn telur rétt að víkja stuttlega að þeim skilyrðum en áréttar þó, líkt og einnig kemur fram í athugasemdum við frumvarpið, að efni þess felur ekki í sér yfirfærslu eignarréttar þó að mælt sé fyrir um ákveðnar skorður á ráðstöfunum eigna.

Ríkir almannahagsmunir felast í því að koma í veg fyrir fjármálalegt áfall sem hættu er á að verði ef losað er um fjármagnshöft án þess að viðeigandi ráðstafanir verði gerðar til að koma í veg fyrir gengishrun þegar kvikar krónueignir munu leita úr landi í formi erlends gjaldeyris. Slíkt mundi hafa afgerandi áhrif á hagsmuni og lífshjör almennings á Íslandi og rekstrarstöðu íslenskra fyrirtækja. Í þessu samhengi vísar meiri hlutinn m.a. til dóms Hæstaréttar frá 28. október 2011 í máli nr. 340/2011 þar sem Hæstiréttur taldi að löggjafinn hefði bæði rétt og skyldu við aðstæður sem þessar til að grípa til lagasetningar sem löggjafinn metur nauðsynlegar til verndar almannahagsmunum. Aflandskrónur sem eru andlag þeirra takmarkana sem mælt er fyrir í frumvarpinu eru ítarlega skilgreindar í 2. gr. þess og því ljóst að hvaða aðilum efni frumvarpsins beinist. Efni frumvarpsins gengur ekki lengra en nauðsynlegt er til að verja efnahagslegan stöðugleika hér á landi og þá beinist efni frumvarpsins með sambærilegum hætti að þeim sem eru í sambærilegri stöðu. Ekki liggur fyrir hverjir

raunverulegir eigendur aflandskróna eru en í útboðum Seðlabanka Íslands er gert ráð fyrir að hægt sé að kalla eftir slíkum upplýsingum og skylt að veita þær sé þess óskað. Í athugasemdum við frumvarpið kemur fram að raunverulegir eigendur aflandskróna geti allt eins verið innlendir sem erlendir og að afmörkun í innlenda og erlenda aðila sé fyrst og fremst byggð á eðli eignanna, þ.e. eignir erlendra lögaðila séu það sem kallað eru kvikar krónueignir sem líklegar séu til að leita beint á gjaldeyrismarkað og úr landi og skapa þannig mikinn þrýsting á gengi íslensku krónunnar. Þá vísar meiri hlutinn til umfjöllunar í athugasemdum við frumvarpið um samræmi þess við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, sbr. lög um Evrópska efnahagssvæðið, nr. 2/1993, en staðfest hefur verið af EFTA-dómstólnum í máli nr. E-3/11 að fjármagnshöft líkt og þau sem hafa verið hér á landi standist ákvæði samningsins séu þau til þess fallin að ná lögmætum markmiðum og gangi ekki lengra en nauðsynlegt er.

Meiri hlutinn áréttar að með frumvarpinu er stigið skref í átt að losun fjármagnshafta. Eigendur aflandskróna munu þannig fá tækifæri til að ráðstafa eignum sínum með ákveðnum hætti í fyrirhuguðu gjaldeyrisútboði Seðlabankans. Samkvæmt öllu framansögðu er það mat meiri hlutans að frumvarpið uppfylli öll skilyrði 65. gr. stjórnarskrárinnar um jafnræði og 72. gr. um vernd eignarréttinda og alþjóðlegar skuldbindingar Íslands þannig að ekki muni koma til bótaskyldu íslenska ríkisins.

### Niðurstaða.

Líkt og rakið hefur verið felur frumvarpið ekki í sér ríkari takmarkanir á ráðstöfunarrétti aflandskrónueigenda frá því sem verið hefur. Með fyrirhuguðu gjaldeyrisútboði Seðlabankans mun aflandskrónueigendum gefast færi á að skipta aflandskrónum í gjaldeyri fyrir verð sem ógnar ekki fjármálastöðugleika hér á landi. Telja verður að í því renni saman almanna-hagsmunir af því að stíga áfram skref í átt að losun hafta og að þeir hagsmunir aflandskrónueigenda að geta keypt gjaldeyri með fyrir fram ákveðnum hætti að gættu jafnræði. Þeir aflandskrónueigendur sem kjósa ekki að kaupa gjaldeyri í fyrirhuguðu útboði Seðlabankans munu þurfa að leggja fjármuni sína inn á ákveðna reikninga sem háðir verða sérstökum takmörkunum. Aflandskrónueigendur munu hafa svigrúm til 1. nóvember nk. til að eiga gjaldeyrisviðskipti við Seðlabankann en munu eftir þann tíma ekki geta keypt gjaldeyri fyrir aflandskrónur og ráðstöfun þeirra verður takmörkuð. Meiri hlutinn áréttar að til þess að létta þeim takmörkunum á ráðstöfunarrétti aflandskróna sem munu gilda eftir 1. nóvember nk. þarf lagabreytingu.

Meiri hlutinn leggur til smávægilega breytingu á 9. gr. frumvarpsins þar sem orðin „og h-lið“ sem áttu að koma strax á eftir orðunum „a-d-lið“ í 1. mgr. virðast hafa fallið brott við lokavinnslu skjalsins og er það nú leiðrétt hér. Einnig álitur meiri hlutinn óvarlegt að hámarksúttekt einstaklings skv. 3. mgr. 12. gr. sé 6 millj. kr. í upphafi þar sem ekki liggur fyrir hversu mikið útflæði verður. Meiri hlutinn telur rétt að stíga varlega til jarðar og leggur til að fjárhæðarmörkin verði færð niður í 1 millj. kr. sem hægt er að endurskoða síðar. Að auki leggur meiri hlutinn til þá breytingu á 27. gr. frumvarpsins, sem felur í sér breytingu á lögum um gjaldeyrismál, að þeir fjármunir sem eru undanþegnir takmörkunum skv. 9. gr. frumvarpsins verði að öllu leyti undanþegnir takmörkunum vegna fjármagnshafta. Meiri hlutinn leggur því til að vísað verði til 2. og 3. mgr. 13. gr. b í d-lið 27. gr.

Í ljósi framangreinds leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Á eftir orðunum „a–lið“ í 1. mgr. 9. gr. komi: og h-lið.
2. Í stað „6.000.000 kr.“ í 3. mgr. 12. gr. komi: 1.000.000 kr.
3. Á eftir orðunum „undanþegnar banni“ í 1. og 5. mgr. d-liðar 1. tölul. 27. gr. komi: 2. og.

Alþingi, 22. maí 2016.

Frosti Sigurjónsson,  
form.

Brynjar Níelsson,  
frsm.

Vilhjálmur Bjarnason.

Willum Þór Þórsson.

Líneik Anna Sævarsdóttir.

Sigríður Á. Andersen.

Guðmundur Steingrímsson.

Valgerður Bjarnadóttir.