

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992,  
með síðari breytingum (losun fjármagnshafta).

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Guðrúnu Þorleifsdóttur og Guðmund Kárason frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Guðmund Sigurbergsson og Kristjönu Jónsdóttur frá Seðlabanka Íslands, Yngva Örn Kristinsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Helgu Þórisdóttur og Vigdísu Evu Líndal frá Persónuvernd, Bjarna Má Gylfason frá Samtökum iðnaðarins, Halldór Árnason frá Samtökum atvinnulífsins, Unni Gunnarsdóttur og Bryndísi Ásbjarnardóttur frá Fjármálaeftirlitinu, Sigurð Jóhannesson og Ásgeir Eiríksson frá Hagfræðistofnun Háskóla Íslands, Stefán A. Svansson frá Lögmannafélagi Íslands, Helga Sigurðsson frá Lagastoð lögfræðipjónustu, Pál Harðarson og Magnús Kristin Ásgeirsson frá Kauphöll Íslands, Þorbjörn Gunnarsson, Þóreyju Þórðardóttur og Ólaf Sigurðsson frá Landsamtökum lífeyrissjóða, Ásgeir Skúla Thoroddsen og Ágúst K. Guðmundsson frá KPMG ehf., Frosta Ólafsson frá Viðskiptaráði og Þórólf Heiðar Þorsteinsson frá Bankasýslu ríkisins.

Umsagnir bárust frá Hagfræðistofnun Íslands, Alþýðusambandi Íslands, Fjármálaeftirlitinu, Kauphöll Íslands hf., KPMG ehf., Lagastoð lögfræðipjónustu, Landssamtökum lífeyrissjóða, Lögmannafélagi Íslands, Persónuvernd, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum iðnaðarins, Viðskiptaráði Íslands og Bankasýslu ríkisins.

### Athugasemdir og tillögur að breytingum á greinum frumvarpsins.

Nefndinni barst töluverður fjöldi umsagna og voru flestar jákvæðar. Ýmsar gagnlegar ábendingar komu fram í umsögnum sem nefndin telur rétt að rekja nánar hér og bregðast við með breytingartillögum þar sem við á. Í frumvarpinu felst að losað skuli um fjármagnshöft í varfænum skrefum og ákveðinni forgangsröðun. Forgangsröðunin felur í sér að eitt þarf að koma á undan öðru og að ýmsar takmarkanir munu standa eftir á meðan losað er um aðrar. Í því samhengi tekur nefndin undir þá afstöðu fjármála- og efnahagsráðuneytis sem fram kemur í minnisblaði ráðuneytisins sem dagsett er 15. september 2016 þess efnis að almennt sé ekki tilefni til að lögfesta nú sérstakar undanþágur fárra aðila eins og kallað er eftir í nokkrum umsögnum.

#### *Við 1. gr.*

Bent var á að orðalag 1. gr. um að það þyrfti að sýna fram á að fjármagnshreyfingar væru vegna þeirra viðskipta sem lýst væri í töluliðum ákvæðisins væri óljóst. Umsagnaraðilar leggja til að aðilar þurfi eingöngu að geta sýnt fram á að fjármagnshreyfingar uppfylli skilyrði 13. gr. b laganna ef Seðlabanki óskar þess fremur en að milligönguaðili þurfi að ganga úr skugga um og meta sjálfstætt hvort nægilega sé sýnt fram á að um heimil viðskipti sé að ræða. Lögð var áhersla á að Seðlabanka yrði gert skylt að setja nánari leiðbeiningar um framkvæmd 1. gr. frumvarpsins, þ.e. hvernig sýnt skyldi fram á að fjármagnshreyfingar á

milli landa væru vegna þeirra viðskipta sem talin væru upp í 1. gr. Einnig var vakin athygli á því að óljóst væri hvernig það væri hugsað í framkvæmd að tilkynna fyrir fram um reiðufjárúttekt og tilefni hennar til Seðlabankans.

Nefndin tekur undir þessi sjónarmið og leggur til að Seðlabankanum verði gert skylt að birta nánari leiðbeiningar um hvernig sýna skal fram á að fjármagnshreyfingar á milli landa séu vegna þeirra viðskipta sem talin eru upp í 1. gr. frumvarpsins. Einnig er lagt til að dregið verði úr skyldu milligönguaðila til að tilkynna fyrir fram um fjármagnshreyfingar í erlendum gjaldeyri sem falla undir 6. tölul. a-liðar 1. gr. frumvarpsins.

Bent var á að ekki væri ljóst til hvaða tímabils fjárhæðarmörk skv. 6. tölul. a-liðar 1. gr. frumvarpsins taka. Þá sé ekki ljóst af bráðabirgðaákvæði hvort 30.000.000 kr. heimildin eigi að dragast frá 100.000.000 kr. hámarkinu. Það er skilningur nefndarinnar að um sé að ræða hámark sem er ótímabundið og að heimildin takmarkist við heildarstöðu hvers aðila, hvort sem hann er einstaklingur eða lögaðili. Hafi aðili nýtt 30.000.000 kr. heimildina í lok árs 2016 á hann ónýtt heimild fyrir 70.000.000 kr. í upphafi árs 2017. Nefndin bendir á að gert sé ráð fyrir að fjárhæðarmörkin sæti endurskoðun um mitt næsta ár.

Vakin var athygli á að skýra þyrfti betur hugtakið eignastaða í c-lið 6. tölul. 1. gr. Nefndin tekur undir þessa athugasemd og leggur til að við c-lið 6. tölul. 1. gr. frumvarpsins verði bætt nýjum málslíð sem felur í sér skilgreiningu á eignastöðu til að auka skýrleika ákvæðisins.

Bent var á að óljóst væri hvernig úttekt á reiðufé hjá fjármálafyrirtæki væri fundinn staður í 6. tölul. a-liðar 1. gr. frumvarpsins sem almennt fjallar um fjármagnshreyfingar milli landa í erlendum gjaldeyri. Nefndin bendir á að flutningur á fjármunum á milli innlends og erlends aðila feli í sér fjármagnshreyfingar á milli landa, þ.m.t. úttekt í reiðufé. Af þeim sökum eru reiðufjárúttekir taldar upp í ákvæðinu.

Loks er breyting á 5. mgr. 13. gr. b laganna lögð til. Um er að ræða breytingu sem leiðir af 3. mgr. 13. gr. b þar sem í frumvarpinu er lagt til að við ákvæðið bætist nýr tölulíður sem verði 6. tölul. Nefndin telur æskilegt að taka af allan vafa um að reikningar erlendra fjármálafyrirtækja teljist ekki til reikninga hjá fjármálafyrirtæki hér á landi í skilningi 3. mgr. 13. gr. b laganna.

#### *Við 2. gr.*

Í 13. gr. j gildandi laga er heimild fyrir innlenda aðila til að kaupa erlendan gjaldeyri til greiðslu sammingsbundinna afborgana lána í erlendum gjaldeyri hjá því innlenda fjármálafyrirtæki sem veitti viðkomandi lán að uppfylltum ákveðnum skilyrðum um tilgang láns eða lánstíma. Nú stendur til að breyta heimildum til gjaldeyriskaupa til fyrirfram- og/eða uppgreiðslu lána svo lengi sem greiðslan er til erlends aðila. Frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að sambærileg heimild verði veitt til gjaldeyriskaupa vegna umframgreiðslu inn á erlend lán hjá innlendum fjármálafyrirtækjum. Áfram yrði því aðeins heimilt fyrir innlenda lántaka að kaupa gjaldeyri fyrir krónur vegna sammingsbundinna afborgana og þá að uppfylltum framangreindum skilyrðum um lánstíma eða tilgang láns. Nefndin telur rétt að bregðast við þessu og leggur til breytingu á a-lið 2. gr. þess efnis að heimilt verði að kaupa erlendan gjaldeyri hjá fjármálafyrirtæki hér á landi til fyrirframgreiðslu og uppgreiðslu lána í erlendum gjaldeyri sem veitt hefur verið af innlendu fjármálafyrirtæki, enda rúmist gjaldeyriskaupin innan heimildar 6. tölul. a-liðar 1. gr. frumvarpsins.

*Við 10. gr.*

Gerð var athugasemd við annars vegar heimild erlendra tryggingafélaga til að taka við iðgjöldum vegna lífeyrissparnaðar eða lífeyristrygginga frá innlendum einstaklingum á meðan innlend tryggingafélög hefðu ekki fengið samsvarandi undanþágur. Bent var á að lífeyrissjóðir hefðu fengið heimildir til kaupa á gjaldeyri vegna fjárfestinga erlendis, bæði vegna samtryggingar- og séreignardeilda sem þeir starfrækja, en aðrir vörsluaðilar sparnaðar í verðbréfa- eða fjárfestingarsjóðum ekki. Í báðum tilvikum telja umsagnaraðilar að um mismunun á samkeppnisskilyrðum sé að ræða. Nefndin tekur undir framangreind sjónarmið og leggur til að bætt verði við sérstakri heimild fyrir tryggingafélög og fjármálafyrirtæki vegna kaupa á lífeyrissparnaði og lífeyristryggingum í erlendum gjaldeyri og vegna fjárfestinga verðbréfa- og fjárfestingasjóða í erlendum fjármálagerningum. Nefndin leggur til að gerðar verði breytingar á f-lið 10. gr. frumvarpsins til að koma til móts við framangreind sjónarmið. Lagt er til að ákvæðið verði rýmkað þannig að einstaklingum verði leyft að nýta heimild sína til fjármagnshreyfinga skv. 6. tölul. a-liðar 1. gr. frumvarpsins til fjárfestinga í lífeyrissparnaði og lífeyristryggingum í erlendum gjaldeyri sem fjármálafyrirtæki og tryggingafélög bjóða. Lagt er til að framsalshafar, þ.e. rekstraraðilar viðkomandi sjóða, tryggingafélög og fjármálafyrirtæki, tilkynni Seðlabanka Íslands um framsöl samkvæmt ákvæðinu. Nefndin telur þessa tilkynningarskyldu æskilega svo að unnt sé að hafa eftirlit með nýtingu aðila á heimild skv. 6. tölul. a-liðar 1. gr. frumvarpsins.

*Við 12. gr.*

Í 12. gr. frumvarpsins er lagt til að Seðlabanka Íslands verði tryggður víðtækur aðgangur að gögnum og núgildandi heimildir rýmkaðar. Nefndin telur óvarlegt að ganga jafn langt og gert er ráð fyrir í frumvarpinu með því að fela Seðlabankanum sjálfðæmi um hvaða upplýsingar hann kallar eftir. Nefndin leggur til að b-liður 12. gr. frumvarpsins falli brott.

Frá því að fjármagnshöftum var komið á hafa Seðlabankanum verið veittar víðtækar heimildir til eftirlits í þágu fjármálastöðugleika, með vísan til almannahagsmuna. Nefndin telur mikilvægt að breyta 12. gr. með þeim hætti að þagnarskylda eigi almennt við, nema í tilviki annarra stjórnvalda, fjármálafyrirtækja, greiðslustofnana og rafeyrisfyrirtækja.

Nefndin tekur undir sjónarmið sem fram koma í umsögnum um að rétt sé að innlend fjármálafyrirtæki verði undanþegin 2. másl. d-liðar 12. gr. frumvarpsins þannig að millifærslur á milli gjaldeyrisreikninga innlendra fjármálafyrirtækja falli hvorki undir vænta tilkynningarskyldu né heldur millifærslur viðskiptavina af eða á gjaldeyrisreikninga innlendra fjármálafyrirtækja. Nefndin telur rétt að dregið verði úr skyldu innlendra aðila til að tilkynna Seðlabankanum um fjármagnshreyfingar þeirra í milli í erlendum gjaldeyri. Nefndin leggur því til breytingu í samræmi við tillögu ráðuneytisins þess efnis að tilkynningarskyldan takmarkist við fjárhagslegar skuldbindingar milli innlendra aðila í erlendum gjaldeyri svo sem lánaviðskipti, ábyrgðarskuldbindingar, afleiðuviðskipti og útgáfu skuldabréfa og annarra skuldagerninga.

*Við 14. gr.*

Bent var á að óljóst væri hvort ferðamanngjaldreyrir samkvæmt bráðabirgðaákvæði V yrði dreginn frá 30.000.000 kr. hámarkinu samkvæmt bráðabirgðaákvæði IV eða hvort kaup á ferðamanngjaldreyri yrðu fram til 1. janúar 2017 fyrir utan hámarkstölur. Í frumvarpinu er lagt til að einstaklingum verði heimilt að taka út 700.000 kr. vegna hvernar ferðar og 30.000.000 kr. hámarkið eigi ekki við um ferðamanngjaldreyri sbr. 3. másl. 3. mgr. ákvæðis til bráðabirgða IV. Nefndin leggur til að höfðu samráði við fjármála- og efnahagsráðuneyti

að tilvísun 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða V til 4. másl. 2. mgr. 13. gr. c laganna verði felld brott.

*Við 16. gr.*

Í frumvarpinu er lagt til að gildandi heimildir bankans til upplýsingaöflunar verði rýmkaðar verulega á þann veg að þær taki einnig til fjármagnshreyfinga á milli landa en ekki eingöngu gjaldeyrisviðskipta. Auk þess er gert ráð fyrir breytingu í 16. gr. frumvarpsins sem gerir ráð fyrir auknum heimildum Seðlabankans til upplýsingaöflunar til þess að bankinn geti stuðlað að verðlags- og fjármálastöðugleika í samræmi við hlutverk sitt.

Nefndin tekur undir ýmis sjónarmið sem fram koma í umsögnum, m.a. um að ekki skuli auka eftirlitsheimildir stjórnvalda gagnvart einstaklingum umfram það sem nauðsynlegt er og að undangengnu hagsmunamati. Við slíkt hagsmunamat þurfi að veða og meta hvort nauðsynlegt sé að skerða stjórnarskrárbundinn rétt einstaklinga til friðhelgi einkalífs í þágu fjármálastöðugleika. Einnig var bent á að þær breytingar sem lagðar eru til í 16. gr. frumvarpsins gengju of langt þar sem ekki er mælt fyrir um rökstuðning fyrir því að afnema trúnaðarskyldu almennt. Loks var velt upp því sjónarmiði hvort þörf væri á að Seðlabankinn safnaði svo umfangsmiklum upplýsingum um einkahagi almennings og fyrirtækja og hvort hugsanlega færi betur á því að Seðlabankinn hefði heimild til að kalla sérstaklega eftir afmörkuðum upplýsingum við rannsókn ákveðinna mála eða þegar grunur vaknaði um að fjárhæðarmörk hefðu ekki verið virt.

Nefndin bendir á í þessu sambandi að eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu sé nauðsynlegt að veita Seðlabankanum ákveðnar heimildir til að stuðla að fjármálastöðugleika og tryggja þannig almannahagsmuni. Fyrir liggur að þær upplýsingar sem um er rætt gera bankanum kleift að meta hverju sinni greiðsluöfnuð og erlenda stöðu þjóðarbúsins og gera spár þar að lútandi sem eru undirstaða greiningar á kerfisáhættu á hverjum tíma. Mat á kerfisáhættu sýnir þörf á beitingu varúðartækja til að minnka uppsöfnun á kerfislegri áhættu. Sem dæmi má nefna að fjármagnsinnflæðið í aðdraganda hrunsins árið 2008 var að verulegu leyti drifið af beinum lánveitingum til fyrirtækja í erlendum gjaldeyri. Seðlabankinn hafði á þeim tíma hvorki upplýsingar né gögn sem vörpuðu fram skýrri mynd af lántökum né gjalddögum sem voru yfirvofandi. Þegar kreppan skall á reyndist erfitt að endurfjármagna lán erlendis og tóku innlendir bankar að miklu leyti yfir þessar lántökur með tilheyrandi áhættu á fjármálaáfalli innlands fjármálakerfis sem síðan varð að veruleika haustið 2008. Að mati nefndarinnar eru miklir almannahagsmunir undir við losun haftanna og því nauðsynlegt að Seðlabankinn búi yfir upplýsingum og gögnum til að greina kerfisáhættu og geti þannig gripið til viðeigandi varúðarráðstafana ef þörf krefur með beitingu varúðartækja til að stuðla að fjármálastöðugleika.

Nefndin telur rétt að heimildir Seðlabankans verði settar fram á skýrari hátt en gert er í frumvarpinu. Nefndin mælir því með að heimild Seðlabankans til upplýsingaöflunar skv. 1. tölul. 16. gr. frumvarpsins verði takmörkuð við upplýsingar frá lögaðilum og nái eingöngu til upplýsinga um eignir og fjárhagslegar skuldbindingar í erlendum gjaldeyri, svo sem beinar fjárfestingar, verðbréfafjárfestingar, aðrar fjárfestingar í framseljanlegum fjármálagerningum, lánaviðskipti, ábyrgðarskuldbindingar, afleiðuviðskipti og útgáfu skuldabréfa og annarra skuldagerninga. Þá er rétt að breyta 16. gr. á þann veg að þagnarskylda eigi almennt við, nema í tilvikum annarra stjórnvalda, fjármálafyrirtækja, greiðslustofnana og rafeyrisfyrirtækja.

Í ljósi framangreinds leggur nefndin til að frumvarpið verið **samþykkt** með breytingum sem lagar eru fram á sérstöku þingskjali.

Willum Þór Þórsson og Valgerður Bjarnadóttir skrifar undir álitid með vísun í 4. mgr. 18. gr. starfsreglna fastanefnda Alþingis. Líneik Anna Sævarsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins. Birgitta Jónsdóttir áheyrnarfulltrúi styður málið.

Alþingi, 23. september 2016.

Frosti Sigurjónsson,  
form.

Sigríður Á. Andersen,  
frsm.

Brynjar Nielsson.

Vilhjálmur Bjarnason.

Willum Þór Þórsson.

Katrín Jakobsdóttir,  
með fyrirvara.

Valgerður Bjarnadóttir,  
með fyrirvara.

Guðmundur Steingrímsson.