

16. ágúst 2010
SI-65132

Jóhanna Sigurðardóttir forsætisráðherra
Forsætisráðuneytið
Stjórnarráðshúsinu við Lækjartorg
150 Reykjavík

Efni: Minnisblað um heimildir til verðtryggingar

Vísað er til bréfs yðar dags. 10. ágúst 2010 í tilefni umfjöllunar í fjölmiðlum um minnisblað um heimildir til verðtryggingar samkvæmt lögum nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, dags. 12. maí 2009, sem lögmansstofan LEX vann að beiðni Seðlabanka Íslands, og um minnisblað Sigríðar Logadóttur, aðallögfræðings Seðlabanka Íslands, dags. 18. maí 2009, um heimildir til gengistryggingar lána. Óskar forsætisráðuneytið eftir skýringum Seðlabanka Íslands á því af hverju framangreind minnisblöð voru ekki formlega send forsætisráðherra og forsætisráðuneytinu þegar þau lágu fyrir. Í bréfinu er minnt á að samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007 heyrðu hagstjórn og málefni Seðlabanka Íslands undir forsætisráðuneytið þegar umrædd minnisblöð voru rituð í maí árið 2009 og að þessir málaflokkar og málefni Seðlabanka Íslands hafi ekki verið flutt til efnahags- og viðskiptaráðuneytisins fyrr en 1. október 2009 sbr. reglugerð nr. 101/2009, um breytingu á reglugerð nr. 177/2007, um Stjórnarráð Íslands.

Því er til að svara að hvort eða hvert upplýsingum sem Seðlabankinn aflar er miðlað, t.d. til ráðuneyta eða annarra opinberra stofnana, ræðst jafnan af eðli hvers máls, en það getur oft verið nokkurt álitafæni. Til dæmis um þetta er að Seðlabankinn hefur ávallt upplýst fjármálaráðuneytið um allt sem lýtur að erlendum lánamálum og lánshæfismati, enda heyra þau mál undir ráðuneytið. Sams konar fyrirkomulag er varðandi framkvæmd laga og reglna um gjaldeyrismál sem heyra undir efnahags- og viðskiptaráðuneytið. Til að fara yfir þessi og önnur mál heldur Seðlabankinn reglulega fundi með þessum ráðuneytum. Yfirleitt hefur verið litið þannig á að þessi fagráðuneyti myndu ef á þyrfti að halda miðla slíkum upplýsingum til forsætisráðherra, ríkisstjórnar eða jafnvel Alþingis, eftir því sem við á hverju sinni. Þetta fyrirkomulag byggir á áratugahefð og hefur verið viðhaft óháð því undir hvaða ráðuneyti Seðlabankinn heyrði hverju sinni.

Álits Lex var aflað til að meta hvort aðgerðir Seðlabankans sem kynntar voru í fréttatilkynningu frá 6. maí 2009 væru í samræmi við lög nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu, en þau lög heyra undir

verksvið efnahags- og viðskiptaráðuneytisins. Einnig var álitamál hvort aðgerðin stangaðist á við reglur um gjaldeyrismál, sem settar eru á grundvelli laga nr. 87/1992, en þær reglur setur Seðlabankinn með samþykki efnahags- og viðskiptaráðherra. Að auki heyra málefni Fjármálaeftirlitsins undir efnahags- og viðskiptaráðuneytið. Á þeim grundvelli var ákveðið að koma efni álitans á framfæri við viðeigandi aðila í viðskiptaráðuneytinu, þótt mjög óljóst væri á þeim tíma hvaða þýðingu það hefði.

Efasemdir um lögmæti gengistryggingar skuldbindinga í íslenskum krónum höfðu þegar komið fram og voru á almanna vitorði. Í því samhengi taldi bankinn það ekki ráða úrslitum um framvindu mála þótt lögmannsstofa og aðallögfræðingur Seðlabankans væru á sömu skoðun og ýmsir aðrir lögfræðingar sem töldu verulegan vafa leika á lögmæti gengisbindingar sem forms verðtryggingar lána í íslenskum krónum. Að auki væri nánast ógerningur að gera sér grein fyrir því hvað þessi álit lögmanna fælu í sér fyrir en dómur eða dómur hefðu fallið er gæfu nokkra vísbendingu um með hvaða hætti dómstólar myndu skilja hugtakið gengistrygging, enda ljóst að lög bönnuðu ekki lánveitingar í erlendum gjaldmiðlum. Þá var í minnisblöðunum ekki lagt mat á hvaða vextir yrðu líklega notaðir þegar lán sem innihalda ólögmæt gengistryggingarákvæði eru gerð upp. Jafnvel eftir að Hæstiréttur hefur dæmt í fyrstu málunum ríkir enn mikil óvissa um hvað dómurinn felur í sér fyrir fjármálakerfið eða almenning í landinu.

Eins og fyrr segir er það jafnan nokkurt álitaefni hvernig fara skuli með upplýsingar sem opinberar stofnanir hafa undir höndum. Það kemur oft ekki í ljós fyrir en eftir nokkurn tíma hver raunveruleg þýðing þeirra er. Í ljósi þess að nú virðist hugsanlegt að áhrif hæstaréttardómsins um ólögmæt gengistryggingarákvæði skuldbindinga í íslenskum krónum gætu orðið meiri en upphaflega var talið, mætti e.t.v. draga þá ályktun að heppilegra hefði verið að upplýsingar um niðurstöðu fyrnefnds álitans hefðu fengið víðtækari dreifingu í stjórnkerfinu en raun varð á. T.d. kynni að hafa verið eðlilegt að koma efni þess á framfæri við Fjármálaeftirlitið með beinum hætti, og einnig fjármálaráðuneytið og forsætisráðuneytið, sem á þeim tíma fór með efnahagsmál. Þetta eru hins vegar ályktanir sem draga má á grundvelli upplýsinga sem nú liggja fyrir, en voru ekki eins augljósar þegar umrætt minnisblað kom fram.

Álit eru ekki jafngildi dóma og Seðlabankinn hafði enga afstöðu tekið til álitanna, enda gat afstaða bankans engu breytt um niðurstöðu dómstóla. Í þessu sambandi er rétt að benda á að bæði ráðuneytin og FME höfðu á að skipa fjölda lögfræðinga sem gátu tekið sjálfstæða afstöðu til þessa álitaefnis og var í lófa lagið að afla álita óháðra aðila. Það sem máli skiptir er að upplýsingunum um það álit sem Seðlabankinn hafði aflað var komið á framfæri við viðeigandi ráðuneyti. Stjórnsýslan og stofnanir hennar stóðu hins vegar frammi fyrir mörgum vandamálum á þessum tíma, skömmu eftir hrun

sparisjóðakerfisins, sem ollu miklu álagi á starfsfólk ráðuneyta og stofnana og þóttu þá meira aðkallandi en það sem hér er um rætt.

Seðlabankinn leggur áherslu á að eiga liðleg samskipti við ríkisstjórnir sem eru við völd hverju sinni og stjórnsýsluna almennt, innan þeirra marka sem það samræmist sjálfstæði bankans sem lög kveða á um. Undir það fellur að vera öðrum stjórnvöldum til ráðuneytis á sviðum sem bankinn hefur sérfræðipækkingu á og upplýsa þau um mikilvæga þætti er gætu haft áhrif á framvindu efnahagslífsins. Í ljósi þessa máls er athugandi hvort ástæða sé til að endurskoða í ljósi reynslunnar það fyrirkomulag sem notast hefur verið við varðandi slíka upplýsingadreifingu. Seðlabankinn er fyrir sitt leyti tilbúinn að eiga viðræður við stjórnarráðið um það efni. Í því sambandi gæti verið gagnlegt að seðlabankastjóri ræddi málið við efnahagsnefnd ríkisstjórnarinnar.

Virðingarfyllst,

SEÐLABANKI ÍSLANDS

Már Guðmundsson
seðlabankastjóri

Arnór Sighvatsson
aðstoðarseðlabankastjóri