

23. júlí 2010
SI-64952

Umboðsmaður Alþingis
Álftamýri 7
108 Reykjavík

Efni: Svar við fyrirspurnarbréfi umboðsmanns Alþingis varðandi sameiginleg tilmæli Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins frá 30. júní 2010 vegna óskuldbindandi gengistryggingarákvæða.

Vísað er til fyrirspurnarbréfs yðar, dags. 7. júlí 2010, varðandi sameiginleg tilmæli Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins frá 30. júní 2010 vegna dóma Hæstaréttar Íslands um óskuldbindandi gengistryggingarákvæði.

Í III. kafla fyrirspurnarbréfs var þess óskað, með vísan til 7. og 9. gr. laga um umboðsmann Alþingis, nr. 85/1997, að Seðlabanki Íslands myndi skýra viðhorf sitt til þeirrar kvörtunar sem varð tilefni fyrirspurnarinnar, og láti yður í té afrit af þeim gögnum sem kunna að hafa verið tekin saman eða aflað við undirbúning að útgáfu tilmæla, þ.m.t. um töluleg atriði. Þess var óskað sérstaklega að Seðlabankinn veiti yður upplýsingar og skýri afstöðu sína til tiltekinna sex atriða, sem gert er hér á eftir. Þar sem ekki var um stjórnvaldsákvörðun að ræða, eins og nánar er rakið í bréfi þessu, liggja ekki fyrir sérgreind málgögn sem tengjast þessu máli sérstaklega. Hins vegar byggði Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið afstöðu sína á margvíslegum gögnum og upplýsingum sem stofnanirnar ráða yfir. Þau mikilvægustu fylgja með bréfi þessu en um þau gildir trúnaður.

Áður en Seðlabankinn svarar framangreindri beiðni yðar, vill bankinn greina yður frá tilefni málsins og bakgrunni.

I.

Almennur inngangur

Dómar Hæstaréttar í málum nr. 92/2010 og 153/2010 hafa skapað mikla óvissu um stöðugleika íslenska fjármálakerfisins. Óvissan er af tvennum toga. Í fyrsta lagi verður ekki ráðið af dómum Hæstaréttar svo hafið sé yfir allan vafa hve stór hluti eignasafns íslenskra fjármálafyrirtækja inniheldur óskuldbindandi gengistryggingarákvæði. Miðað við þær túlkanir sem lengst ganga gæti dómurinn náð til því sem næst allra gengibundinna lánasamninga fjármálafyrirtækja. Þ.á m.

eru stór hluti gengisbundinna lána útflutningsfyrirtækja. Þessi fyrirtæki eru yfirleitt að fullu varin fyrir áhrifum gengisbreytinga, enda eru lánin að mestu leyti í skilum og voru í mörgum tilvikum keypt af gömlu bönkunum án afsláttar. Útistandandi gengisbundin lán innlánsstofnana námu í árslok 2009 911 ma.kr. eða tæpum þriðjungi af eignum þeirra. Í öðru lagi verður ekki ráðið af dómum Hæstaréttar hvernig háttað skuli uppgjóri hinna ólögmetu lána eða hvaða vaxtakjör skuli ráða til framtíðar, en málatilbúnaður aðila gerði ekki ráð fyrir slíku, sbr. niðurlagsorð í dómi Hæstaréttar í málinu nr. 92/2010. Hvernig leysist úr síðarnefnda óvissuþættinum ræður mestu um það hve þungbær áhrif fyrri óvissuþáttarins verða fyrir fjármálakerfið.

Því hefur verið haldið fram af hagsmunaaðilum að dómur Hæstaréttar feli í sér að hinir erlendu vextir sem upphaflega var samið um skuli haldast þrátt fyrir að tenging þess hluta höfuðstólsins sem slíka vexti bar við gengi viðkomandi erlends gjaldmiðils hafi verið rofin. Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið (FME) telja slíka túlkun órökkrétta og að ósennilegt sé að Hæstiréttur muni komast að slíkri niðurstöðu í dómum sem líklegt er að falli á næstunni. Það gæti hins vegar valdið umtalsverðum óstöðugleika og skaðað almannahagsmunum ef látið yrði undan þrýstingi sérhagsmunaafla varðandi uppgjör skulda allra þeirra sem teldu sig eiga rétt á uppgjóri vegna meintra óskuldbindandi gengistryggingarákvæða í samræmi við upphaflega erlenda samningsvexti.

Til þess að varpa ljósi á hve ríkir almannahagsmunir eru í húfi er gagnlegt að skoða hvaða áhrif það hefði á fjármálakerfið ef þorri lánasamninga sem innihalda gengistryggingarákvæði yrðu dæmdir ólögmetir en hinir erlendu vextir stæðu óbreyttir. Samkvæmt upplýsingum sem fyrir lágu þegar tilmælin voru gefin út var ljóst að öll stóru fjármálafyrirtækin myndu verða fyrir svo miklu höggi á eigið fé þeirra að óhjákvæmilegt væri að ríkissjóður legði þeim til nýtt eigið fé. Nokkur smærri fjármálafyrirtæki yrðu gjaldþrota. Ýtarlegri upplýsingar sem aflað hefur verið eftir að tilmælin voru gefin út staðfesta í meginatriðum það mat sem lá fyrir áður en tilmælin voru gefin út. Nefnd um fjármálastöðugleika hefur áætlað að til þess að færa eigið fé fjármálafyrirtækja í ásættanlegt horf þurfi ríkissjóður að leggja þeim til nýtt fé að fjárhæð um 80 ma.kr að því gefnu að aðrir hluthafar leggi fram sinn hluta. Geri þeir það ekki gæti fjárhæðin orðið um 160 ma.kr. Til þess að setja þá upphæð í samhengi má nefna að fjárhæðin nemur meira en þriðjungi af tekjum ríkissjóðs á síðasta ári.

Í þessu sambandi er vert að vara við þeim misskilningi að hægt verði velta áfallinu yfir á kröfuhafa bankanna án þess að það hafi afleiðingar fyrir hag landsmanna. Í fyrsta lagi á ríkissjóður um 45% af eigin fé stóru bankanna. Í öðru lagi er ekki hægt að ganga að því vísu að

kröfuhafarnir séu viljugir að koma með nýtt eigið fé.. Þvert á móti er ekki hægt að útiloka að verði niðurstaðan á þá lund að erlendir sammingsvextir giltu um þorra lánasafnsins að erlendu kröfuhafarnir kölluðu eftir endurskoðun á samningum um fjármögnun nýju bankanna. Mikilvægt er að hafa í huga að telji erlendir aðilar að með þetta mál hafi verið farið með óeðlilegum hætti gæti skapast sú hættu að þeir endurmeti viðhorf sitt til fjárfestinga á Íslandi til mun lengri tíma en nú horfir, sem myndi hafa í för með sér minni erlenda fjárfestingu og verri kjör á erlendum lántökum íslenskra aðila sem síðan rýrir þjóðartekjur framtíðarinnar.

Fjármálakreppan sem skall á af fullum þunga haustið 2008 hefur valdið ríkissjóði svo miklum búsyfjum að lánstraust ríkissjóðs hefur beðið verulega hnekki. Til marks um það má nefna að skuldatryggingarálag hefur að mestu sveiflast á bilinu 3% – 10% í kjölfar hrunsins og að lánshæfismat ríkissjóðs er á mörkum þess að uppfylla kröfur um fjárfestingarflokk. Eitt matsfyrirtæki hefur sett Ísland í áhættuflokk (þ.e.a.s. niður fyrir fjárfestingarflokk eða svokallaðan ruslflokk). Stafar það af því að á erlendum lánamörkuðum og hjá matsfyrirtækjum ríkja verulegar efasemdir um getu ríkissjóðs til að standa undir greiðslubyrði þeirra skulda sem þegar hafa fallið á sjóðinn. Til þess að fyrirbyggja greiðslufall hafa íslensk stjórnvöld þurft að leita eftir fyrirgreiðslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, sem veitt er gegn því að stjórnvöld leggi fram raunhæfa efnahagsáætlum er miði að því að endurreisa traust á greiðslugetu ríkissjóðs. Töluvert hefur áunnist á undanförunum misserum, þótt enn sé erfitt verk fyrir stafni. Verði ríkissjóður hins vegar fyrir jafnstóru áfalli og nefnt var hér að framan gæti það tafið framgang efnahagsáætlunarinnar um mörg ár. Jafnvægi í ríkisfjármálum yrði mun torsóttara, aðgangur að erlendum fjármálamörkuðum myndi tefjast og þar með útflutningsdrifinn hagvöxtur, sem er forsenda bættra lífskjara til frambúðar.

Af ofangreindu má ljóst vera að leiði dómur Hæstaréttar til þess að fjármálastöðugleika verði teflt í tvísýnu, að því marki að ríkissjóður þurfi að leggja fjármálafyrirtækjum til umtalsvert nýtt hlutafé, varðar það brýna almannahagsmuni, sem Seðlabankanum og FME ber lagaleg skylda til að standa vörð um, jafnvel þótt það kunni að stangast á við einkahagsmuni ákveðins hóps skuldara. Niðurstaða í samræmi við ýtrustu túlkun á dómum Hæstaréttar myndi að auki leiða til mikillar tilfærslu ráðstöfunartekna á milli einstakara hópa heimila. Ekki er hægt að verða við öllum kröfum eins hóps heimila án þess jafnframt að þrengja möguleika annarra, þ.á m. komandi kynslóða.

Ef tekið yrði mið af þeim vöxtum sem Seðlabankinn og FME hafa lagt til að gert verði til bráðabirgða yrði höggið á eigið fé eftir sem áður umtalsvert, þ.e.a.s. eiginfjárhlutfall fjármálafyrirtækja færi undir þau

mörk sem nú er gerð krafa um. Áfallið yrði hins vegar ekki meira en svo að líklega yrði komist hjá umtalsverðu framlagi úr ríkissjóði.

Það er vissulega ekki hlutverk eftirlitstofnana að taka afstöðu til tekjuskiptingarsjónarmiða, en á hugsanleg tekjuskiptingaráhrif dóms Hæstaréttar er bent vegna þeirrar umræðu sem verið hefur um að Seðlabankinn og FME hafi með tilmælum sínum á einhvern hátt gengið gegn hagsmunum neytenda eða heimila. Hagsmunir mismunandi hópa heimila og fyrirtækja eru mjög ólíkir í þessu máli. Stöðugleiki fjármálakerfisins er hins vegar skýrt dæmi um almannhagsmuni. Það eru þessir hagsmunir sem eftirlitstofnunum ber að verja lögum samkvæmt.

Leiðbeinandi tilmæli Seðlabankans og FME geta ekki komið í veg fyrir alvarlegt áfall falli dómur Hæstaréttar á þann veg að nánast öll gengisbundin lán fjármálafyrirtækja verði dæmd ólögmæt (innihaldi óskuldbindandi gengistryggingarákvæði) en upphaflegir erlendir sammingsvextir standi eigi að síður óbreyttir. Þótt Seðlabankinn og FME telji ekki hægt að útiloka slíka niðurstöðu telja stofnanirnar hana afar ólíklega. Mikilvægt er að framkvæmdin verði sem næst því sem líklegra er talið á meðan óvissan varir.

Á meðan fjármálafyrirtækin brúa bilið þar til dómur falla sem skýra betur hve stór hluti lánasafna bankanna innihalda óskuldbindandi gengistryggingarákvæði og hvaða aðferðir muni teljast gjaldgengar við uppgjör lána sem innihalda slík ákvæði þurfa þau að meta líkur á tilteknum niðurstöðum. Í tilmælum Seðlabankans og FME er ekki að finna neinar leiðbeiningar um það hvaða lánasamningar innihalda óskuldbindandi gengistryggingarákvæði að mati stofnananna, enda flóra mismunandi sammingsforma svo fjölbreytt að erfitt er að meta slíkt. Það mat verður að vera á ábyrgð fjármálafyrirtækjanna sjálfra.

Hins vegar telja eftirlitsstofnanirnar að töluverð sterk rök séu fyrir því að dómstólar muni horfa til lægstu vaxta sem Seðlabankinn birtir eða sambærilegra vaxta (t.d. Reibor, sem eru innlendir millibankavextir) þegar kveðnir verða upp dómur um uppgjör ólögmætra lánasamninga. Tilmælin stuðla þannig að ákveðinni festu í uppgjöri samninga og stöðugleika fjármálakerfisins meðan skorið er úr réttaróvissu. Reynist mat eftirlitsstofnananna rétt og tilmælunum er fylgt í meginatriðum ætti það að stuðla að því að ekki verði til stórir bakreikningar á annan hvorn veginn, sem hvorki er í hag skuldara né lánafyrirtækja. Leitast er við beina væntingum skuldara í raunhæfan farveg, sem er líklegri til að standast tímans tönn en ýtrustu kröfur og stuðla að greiðsluvilja.

Fjármálafyrirtæki eiga líf sitt undir trausti. Hverfi það getur jafnvel sterkt fjármálafyrirtæki fallið, t.d. ef fjöldi innstæðueigenda ákveður

að taka út innistæður sínar. Í kjölfar þess að Hæstiréttur Íslands kvað upp sína dóma fór af stað mikil umræða í þjóðfélaginu. Meðal annars hvöttu ákveðin samtök til þess að skuldarar hættu að greiða af lánum sínum sem þeir sjálfir teldu vera gengistryggð. Þá var jafnframt hvatt til hópúttekta úr bönkum. Hefðu fjöldi lántakenda svarað kalli hinna sjálfskipuðu talsmanna sinna hefði það getað leitt til bankaáhlaups. Þá ritaði talsmaður neytenda bréf til efnahags- og viðskiptaráðherra og lagði þar til setningu bráðabirgðalaga ásamt ýmsu öðru og tók fram að annars yrði hann að ráðleggja almennt og opinberlega um einhliða ráðstafanir gagnvart fjármálafyrirtækjum. Er hér aðeins vitnað til brots af almennri umræðu sem átti sér stað eftir dóma Hæstaréttar, en þau sýna að væntingar ákveðins hóps lánþega um túlkun á dómi Hæstaréttar hefði getað leitt til alvarlegs óstöðugleika. Tilgangur tilmælanna er meðal annars sá að draga úr hættu á að almenn hunsun á greiðsluskyldu grafi undan trausti á fjármálakerfið.

Á þeim tíma þegar unnið var að gerð tilmælanna ríkti mikil óvissa meðal fjármálafyrirtækja og viðskiptamanna þeirra um hvernig staðið yrði að innheimtu og meðhöndlun gengistryggðra lána sem dómur Hæstaréttar hugsanlega næðu til. Ekki virtist samstaða meðal fjármálafyrirtækja um hugmyndir sem fram höfðu komið. Tilmælin stuðluðu að ákveðinni festu og samræmi í viðbrögðum fjármálafyrirtækja.

Tilmælin eru m.a. grundvölluð á lögum nr. 38/2001, um vexti og verðtryggingu. Þótt löggjafinn hafi þegar löggin voru sett vitanlega ekki getað séð fyrir þær aðstæður sem nú eru uppi þá var þeim greinilega ætlað að greiða úr óvissu við hliðstæðar aðstæður. Því er eðlilegt að horfa til laga um vexti og verðtryggingu þegar tekin er afstaða til þess hvernig gera beri upp samninga sem innihalda óskuldbindandi gengistryggingarákvæði.

Það skal undirstrikað að tilmæli Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins eru til bráðabirgða, þ.e. gilda þar til skorið hefur verið úr um umfang þeirra samninga sem dómarnir ná til og hvaða vextir verða notaðir við uppgjör lánanna. Í þeim kom einnig fram að „geti fjármálafyrirtæki ekki nú þegar fylgt tilmælunum af tæknilegum ástæðum skal það gæta þess að greiðslur verði sem næst framansögðu en þó fyllilega í samræmi við tilmælin eigi síðar en 1. september 2010“. Tekið var tillit þess að það yrði tæknilega óframkvæmanlegt fyrir fjármálafyrirtækin að framkvæma uppgjör samkvæmt tilmælunum samstundis. Reiknað var með að vandinn yrði tímabundið leystur með föstum greiðslum. Það er því rangtúlkun að fastar greiðslur í stað viðmiðs við lægstu auglýstu vexti Seðlabankans sé í andstöðu við tilmælin. Að auki var áhersla lögð á það í kynningu að tilmælin taka ekki samningsréttinn af fjármálafyrirtækjunum og viðskiptavinum þeirra.

Fjármálakerfi þjóðar er í eðli sínu viðkvæmt. Ekki er alltaf fyrirsjáanlegt hvernig stöðugleiki þess getur veikst með skömmum fyrirvara. Því er mikilvægt að í lögum sé kveðið á um almennar skyldur eftirlitsstofnana til að bregðast við slíkum merkjum um óstöðugleika og að þær séu óhræddar við að beita þeim heimildum sem þær hafa til þess að draga úr áhættunni. Einn af lærdómum fjármálahrunsins, eins og glöggst kemur fram í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis, er að eftirlitsstofnanir hafi stundum verið of hikandi við að beita þeim úrræðum sem voru á þeirra valdi. Þær hafi um of einskorðað viðbrögð sín við bókstaf einstakra lagagreina fremur en röklegt samhengi þeirra og tilgang. Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið eru staðráðin í að læra af mistökum undanfarandi ára.

Það er niðurstaða okkar að aðgerðir Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins hafi í þessu máli verið fyllilega í samræmi við lögákveðin markmið þessara stofnana og tilgang. Með því að taka af skarið, innan skynsamlegra marka, um uppgjör lánasamninga til bráðbirgða stuðluðu tilmælin að ákveðinni festu í viðskiptum á fjármálamarkaði við afar erfiðar aðstæður.

Í kafla II verður einstökum spurningum sem fram koma í bréfi yðar svarað. Áður en lengra er haldið vill Seðlabankinn þó gera athugasemd við það sem segir í bréfi yðar, um að þér teljið ekki tilefni til þess að víkja að liðum 3 og 4 í tilmælunum. Það er mat Seðlabankans að þessir liðir verði ekki slitnir frá liðum 1 og 2 í tilmælunum. Tilmælin ber að skoða í heild sinni. Ekki er eðlilegt að aðgreina síðari liði tilmællanna frá hinum fyrri því skýrslugjöf og eiginfjármat samkvæmt liðum 3 og 4 byggja á því að samræmt og áreiðanlegt mat sé á eignum og skuldum. Til þess að unnt sé að meta hve þungt högg fjármálakerfið þolir vegna dóma Hæstaréttar er nauðsynlegt að vaxtaforsendur séu samræmdar. Lögð er áhersla á að meta tvennskonar forsendur um vexti; annars vegar þá sviðsmynd sem líklegasta má telja, sem nálgast má með því að miða við lágmarks vexti útgefna af Seðlabanka Íslands, eins og tilmælin gera ráð fyrir, og hins vegar verstu mögulegu niðurstöðu fyrir fjármálakerfið, þ.e.a.s. ef hinir erlendu samningsvextir myndu gilda.

Slík samræmd vinnubrögð við upplýsingaöflun eru alþekkt. T.d. má nefna upplýsingagjöf fjármálafyrirtækja um gjaldeyrisjöfnuð og lausafjárhlutfall á grundvelli reglna nr. 707/2009 og nr. 317/2006. Afar erfitt yrði fyrir Seðlabankann að framfylgja reglunum ef grundvöllur upplýsingagjafar fjármálafyrirtækjanna væri ekki samræmdur. Að sama skapi er Seðlabankanum og Fjármálaeftirlitinu illmögulegt að leggja mat á stöðu fjármálakerfisins í kjölfar dóma Hæstaréttar ef ekki eru fyrir hendi samræmdar forsendur. Slík upplýsingagjöf, sem byggir á mati á kostnaði mismunandi sviðsmynda og líkum á þeim, er einnig forsenda þess að ríkstjórnin og löggjafarþingið geti tekið afstöðu til

Þess hvort ástæða sé til frekari aðgerða til þess að tryggja fjármálastöðugleika.

II.

Svör við einstökum spurningum umboðsmanns.

Svar við spurningu í 1. tölulið.

Í 1. tölulið III. kafla fyrirspurnarbréfs yðar spyrjið þér um það á hvaða lagagrundvelli Seðlabanki Íslands telji sér heimilt að beina tilmælum til fjármálafyrirtækja um hvernig þau hagi meðferð og uppgjöri, þ.m.t. vaxtakjörum, í þegar gerðum einkaréttarlegum lánasamningum við viðskiptamenn (lántaka/skuldara) sína ef tilmælin víkja efnislega frá ákvæðum lánasamninganna.

Svar Seðlabanka Íslands er í stuttu máli það, að hann telur sér heimilt að gefa út slík tilmæli á grundvelli 4. gr. laga nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands, með vísan til þess hlutverks sem honum er markað í greininni um að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.e. að viðhalda fjármálastöðugleika. Í því tilfelli sem hér um ræðir var um greinilega hættu á fjármálalegum óstöðugleika að ræða. Þá er vísað til samstarfssamnings sem í gildi er á milli Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins. Loks er bent á að tilmælin eru ekki bindandi.

Í 4. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, segir:

„Seðlabanki Íslands skal sinna viðfangsefnum sem samrýmast hlutverki hans sem seðlabanka, svo sem að varðveita gjaldeyrisvarasjóð og að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.m.t. greiðslukerfi í landinu og við útlönd.“

Orðalag greinarinnar er víðtækt og ekki er tæmandi upptalning á því hver viðfangsefni Seðlabankans nákvæmlega eru. Í athugasemdum í greinargerð við 4. gr. þess frumvarps er varð að núgildandi lögum um Seðlabanka Íslands segir, að ástæða hafi þótt til að tilgreina sérstaklega að bankinn skuli stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.e. að tryggja *fjármálastöðugleika*. Það var mat löggjafans að nauðsynlegt væri að kveða sérstaklega á um þetta í lögnum. Með orðalaginu „virku og öruggu fjármálakerfi“ er Seðlabankanum falið það hlutverk að tryggja fjármálastöðugleika og gefið til kynna að athygli Seðlabankans í þeim efnum eigi að beinast að hinu þjóðhagslega umhverfi fjármálakerfisins og að fjármálakerfinu í heild, styrk þess og veikleikum. Það er því ljóst að eitt meginviðfangsefni Seðlabankans er að tryggja fjármálastöðugleika sem felst í því að fjármálakerfið geti staðist áföll í efnahagslífi og á fjármálamörkuðum, miðlað lánsfé og greiðslum og dreift áhættu með viðhlítandi hætti. Sé fjármálastöðugleika teft í tvísýnu ber Seðlabankanum skylda til að bregðast við með þeim aðferðum sem hann telur sér fært að grípa til hverju sinni.

Áður hefur verið greint frá þeirri stöðu sem blasti við eftir dóma Hæstaréttar og óvissu sem hafi verið uppi um hvernig bregðast ætti við. Því er engum vafa undirorpið að Seðlabankinn og FME hafi staðið andspænis verulegri hættu á fjármálalegum óstöðugleika. Með vísan til þess og á grundvelli lögákveðinna viðfangsefna sinna taldi Seðlabankinn nauðsynlegt að standa að samningi og útgáfu tilmælanna.

Eins og áður segir er það lögákveðið hlutverk Seðlabanka Íslands, samkvæmt 4. gr. laga nr. 36/2001, að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi, þ.e. tryggja og varðveita fjármálastöðugleika, en tilmælin voru gefin út í samstarfi við Fjármálaeftirlitið. Fjármálaeftirlitið hefur sérstaka lagaheimild til útgáfu tilmæla sem þessara, sbr. 2. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Í bréfi yðar er vikið að lögmætisreglunni öðrum þræði. Á það ber hins vegar að líta, að hér er ekki um það að ræða að stjórnvald hafi tekið stjórnvaldsákvörðun. Eingöngu voru gefin út tilmæli sem að mati Seðlabankans falla augljóslega undir lögákveðna starfsemi og markmið bankans. Með tilmælunum hefur engin ákvörðun verið tekin, eða fyrirmæli útgefin, um réttindi eða skyldur einstaklinga eða lögaðila, og engar byrðar eða önnur íþyngjandi boð eða bönn verið á lögð, eins og síðar verður sýnt fram á.

Það getur vart verið markmið lögmætisreglunnar, að þrengja svo að starfsskilyrðum stjórnvalda að þau geti ekki, þegar mikið liggur við og vá er mögulega fyrir dyrum, unnið að lögákveðnum markmiðum sínum, með leiðum er skerða ekki réttindi eða íþyngja borgurunum með nokkrum hætti, án þess að beinlínis sé tekið fram í lögum að þær leiðir séu í hverju og einu tilviki stjórnvöldum heimilar. Svo forsjáll getur löggjafinn aldrei orðið, að hann sjái fyrir hvert og eitt tilvik sem stjórnvöld þurfa að bregðast við. Því telur Seðlabanki Íslands að ekki sé að finna hindranir í krafti lögmætisreglunnar sem komi í veg fyrir útgáfu tilmælanna af hálfu Seðlabankans. Í þessu sambandi er forvitnilegt að líta til þess sem segir í kafla 16.9.2 „Almennt um lögmætisregluna“ í skýrslu Rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008, þar sem fjallað er um að reglan sé afstæð:

„Lögmætisreglan er afstæð í þeim skilningi að kröfurnar sem hún gerir eru breytilegar og ráðast meðal annars af efni þeirrar ákvörðunar sem um ræðir. Stjórnvöld verða sjálf að taka afstöðu til þess fyrsta kastið hvort þau hafi næga heimild í lögum til þess að taka ákvörðun um tiltekið efni, þótt sú ákvörðun geti síðan sætt endurskoðun annarra aðila síðar. Það ræðst af lögskýringu hvort viðkomandi lagaákvæði hafi að geyma næga valdheimild til töku tiltekinnar ákvörðunar. Við slíka túlkun ber m.a. að horfa til orðalags lagaákvæðisins, markmiðs þess, lögskýringargagna, þjóðréttarlegra skuldbindinga íslenska ríkisins, fordæma og stjórnsýsluvenju.

Þá er almennt á því byggt að þeim mun tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun er þeim mun strangari kröfur verði að gera til skýrleika þeirrar lagaheimildar sem ákvörðunin er byggð á. Eru því gerðar breytilegar kröfur til lagaheimilda eftir efni ákvörðunar. Við mat á því hvort ákvörðun er talin íþyngjandi er bæði litið til þess hvaða réttindi eru skert svo og hvers eðlis skerðingin er.“

Eins og þarna má sjá er fjallað um þær kröfur sem gerðar eru í krafti lögmætisreglunnar þegar tekin er *ákvörðun* en í þessu tilviki var aðeins um að ræða tilmæli sem hafa ekki slík réttaráhrif. Því má spyrja hvort gera eigi jafn ríkar kröfur í slíkum tilfellum þó svo að ávallt sé rétt að starfa í þessum anda og viðhafa góða stjórnsýsluhætti almennt. Útgáfa tilmælanna brýtur að mati Seðlabankans ekki gegn lögmætisreglu stjórnsýsluréttar þar eð einungis er um að ræða tilmæli, ekki *ákvörðun*, sem íþyngja ekki borgaranum með neinum hætti. Reyndar er ljóst af fyrirbyggjandi gögnum að það að bregðast ekki við, leiði það til fjármálalegs óstöðugleika, gæti íþyngt borgurum landsins verulega.

Í gildi er samstarfssamningur milli Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins, dags. 3. október 2006, sem gerður er á grundvelli 4. mgr. 35. gr. laga um Seðlabanka Íslands, nr. 36/2001, og 4. mgr. 15. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998. Ákvæði um gerð samstarfssamnings kom inn í löggjöf um Seðlabankann með lögum nr. 88/1998 er breyttu þágildandi lögum um Seðlabanka Íslands. Samhliða var flutt frumvarp til laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, þar sem Fjármálaeftirlitinu var komið á fót, og skyldi það annast þá starfsemi sem bankaeftirlit Seðlabanka Íslands og Vátryggingaeftirlitið höfðu haft með höndum. Í greinargerð með frumvarpi því er varð að lögum nr. 88/1998 sagði í athugasemdum við 7. gr. frumvarpsins að tilgangurinn með samstarfssamningi væri sá að tryggja að hvor stofnun, Seðlabankinn og Fjármálaeftirlitið, hefði stuðning af hinni og að koma í veg fyrir tvíverknað við upplýsingaöflun. Þá segir um þessi tengsl stofnanna í frumvarpi til laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi:

„Í frumvarpinu er lögð mikil áhersla á gott samstarf Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Mikilvægt er að Seðlabankinn fái áfram notið þeirrar upplýsingaöflunar og þekkingar sem nú er til staðar í bankaeftirlitinu, og að ekki þurfi að koma til tvíverknaðar. Að sama skapi er brýnt að Fjármálaeftirlitið haldi góðum tengslum við Seðlabankann. Báðum stofnunum er þetta nauðsynlegt þannig að þær geti gegnt hlutverki sínu á sem árangursríkastan hátt.“

Ljóst má því vera að aðskilnaður þeirrar starfsemi sem nú er í höndum Fjármálaeftirlitsins átti ekki að verða til þess, að það kæmi niður á verkefnum beggja stofnana, svo sem að viðhalda fjármálastöðugleika.

Í samstarfssamningi stofnananna er kveðið á um þau meginatriði sem stofnanirnar skulu hafa að leiðarljósi í samstarfi sínu. Meðal þess sem segir í samstarfssamningnum er það sem fram kemur í gr. 7.2 en þar segir meðal annars:

„Þegar verulegir erfiðleikar koma upp í rekstri fyrirtækis sem hefur mikið vægi á fjármálamarkaði, svo sem þegar greiðsluferfiðleikar eða gjaldþrot blasir við fyrirtæki á fjármálamarkaði, skulu sammingsaðilar hafa samráð um aðgerðir sínar. Sama á við þegar erfiðleikar varða fleiri fyrirtæki á fjármálamarkaði eða fjármálamarkaðinn í heild.“

Jafnframt segir eftirfarandi í gr. 7.3:

„Sé kerfisáhætta til staðar eða yfirvofandi skulu sérfræðingar skv. 4. gr. [Innskot: þeir innan stofnananna sem fjalla um vísbendingar um kerfisáhættu á fjármálamarkaði] starfa saman og gera tillögu um sameiginlegar aðgerðir Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands og önnur viðbrögð.“

Á grundvelli samstarfssammings stofnananna, og þá einnig heimildar Fjármálaeftirlitsins til setningar tilmæla, voru tilmælin gefin út af Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitinu í sameiningu, þar eð aðkoma beggja stofnana var í senn trúverðug og nauðsynleg.

Í framangreindu samhengi er rétt að líta til þess er segir í kafla 16.15.3.1 „Aðdragandi bankahruns og gallar á fyrirkomulagi eftirlits“ í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis, 5. bindi, um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008, en Seðlabanki Íslands hefur eðlilega litið til þess sem sagt er í skýrslunni. Þar segir:

„Þegar aðdragandi bankahrunsins á Íslandi er skoðaður kemur í ljós að skort hefur á heildaryfirsýn og samræmingu eftirlitsaðgerða á fjármálamarkaði. Samspil milli þjóðhagslegs og rekstrarlegs stöðugleikaeftirlits (samspil Seðlabanka og Fjármálaeftirlitsins) var ófullnægjandi. [...] Engu að síður skorti á samræmdar aðgerðir. Ástæðan fyrir því verður að teljast vera sú að enginn einn aðili bar ábyrgð á að hafa heildaryfirsýn og eða því að samræma viðbrögð við kerfisáhættu og taka af skarið um aðgerðir. Þá var skortur á upplýsingaflæði milli stofnana án efa hluti af vandamálinu. Þessi skortur á heildaryfirsýn með meðfylgjandi ábyrgð á að grípa til aðgerða, sem líka má kalla vandamál samhæfingar milli aðila sem bera ábyrgð á mismunandi þáttum í fjármálaeftirliti, er ekki vandamál sem bundið er við Ísland. Í skýrslu sem kennd er við de Larosiere um fjármálaeftirlit í Evrópu er þessi vandi ræddur. Þar segir að við núverandi fyrirkomulag eftirlits í Evrópusambandinu sé lögð of mikil áhersla á eftirlit með einstökum fjármálaefyrirtækjum (rekstrarlegt stöðugleikaeftirlit) og of lítið sé lagt upp úr

þjóðhagslegu stöðugleikaeftirliti (macro-prudential supervision).“

Það að Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið hafi tekið höndum saman við útgáfu tilmælanna er í fullu samræmi við það sem þarna kemur fram.

Í niðurlagi 1. töluliðar tilmælanna er vísað til þess, að samningar fjármálafyrirtækja og viðskiptavina þeirra séu skuldbindandi eftir sem áður, og að tilmælunum hafi ekki verið ætlað að breyta því, sbr. orðalagið „nema aðilar semji um annað“. Tilmælunum var þannig ekki ætlað að hrófla við einkaréttarlegum samningum nema um það yrði samið, en gefa má sér, miðað við stöðuna, að það geti reynst nauðsynlegt. Er tilmælunum beint til fjármálafyrirtækjanna, í þeim tilgangi að skapa festu í afar erfiðu máli með tiltekinni lausn, tímabundið þar til skorið hefur verið úr um umfang og lánakjör þeirra samninga sem fordæmin af dómum Hæstaréttar ná yfir.

Einnig má hér vísa til nýlegs álits umboðsmanns Alþingis, álit í máli nr. 5815/2009, en þar fjallaði embættið um útgáfu Fjármálaeftirlitsins á tilmælum, er vörðuðu vinnusamband ýmissa nafngreindra starfsmanna og þeirra íslensku banka sem íslenska ríkið hafði yfirtekið í kjölfar falls bankanna haustið 2008. Í álitinu segir um gildi slíkra tilmæla:

„...er Fjármálaeftirlitinu veitt heimild til að gefa út og birta opinberlega „almenn leiðbeinandi tilmæli um starfsemi eftirlitsskyldra aðila, enda varði málefnið hóp eftirlitsskyldra aðila“. Samkvæmt þessu er ljóst að komi til þess að stofnunin gefi út tilmæli á þessum lagagrundvelli geta þau að lögum aðeins verið „leiðbeinandi“, enda sé fullnægt því skilyrði að þau varði málefni hóps eftirlitsskyldra aðila.“

Í því máli sem hér um ræðir má segja að staðan sé sambærileg að því leyti að gefin voru út tilmæli sem lúta að einkaréttarlegum samningum eftirlitsskyldra fjármálafyrirtækja við einkaaðila. Munurinn er þó sá að tilmælin frá 30. júní 2010 hrófla ekki við samningsfrelsinu.

Svar við spurningu í 2. tölulið.

Í 2. tölulið III. kafla fyrirspurnarbréfs yðar óskið þér skýringar á því, á hvaða lagagrundvelli Seðlabanki Íslands telji sér heimilt að setja fram tilmæli, sem beinast að því að fyrirkomulag uppgjörs verði „fyllilega í samræmi við tilmælin“ frá ákveðnum degi. Þar sem lítið skilur á milli efnislega að mati Seðlabanka Íslands milli spurninganna í 1. og 2. tölulið vill Seðlabankinn almennt vísa hér til svars síns við 1. tölulið.

Í spurningunni í 2. tölulið er þó sérstaklega vísað til *endurreiknings* og *greiðslna viðskiptamanna*. Þá er þar vísað til *réttarstöðu skuldara* og

Þess að í tilmælunum sé mælt til þess að fyrirkomulagi sé komið á *svo fljótt sem auðið er*.

Almennt má um þetta segja að Seðlabanki Íslands birti tilmæli, í samvinnu við Fjármálaeftirlitið, á grundvelli 4. gr. laga um Seðlabanka Íslands í ljósi þess lögákveðna hlutverks Seðlabankans að tryggja og varðveita fjármálastöðugleika.

Þá er rétt að ítreka að tilmælin voru ekki bindandi. Aðgerðin bitnar þar af leiðandi ekki á skuldara gagnvart lánadrottnum. Þar af leiðandi var ekki litið til þeirra atriða sem sérstaklega eru nefnd í spurningunni. Ennfremur var tilmælunum beint til fjármálafyrirtækja, ekki einstaklinga. Að öðru leyti vísast, eins og áður segir, til þess sem segir í svari við 1. tölulið.

Svar við spurningu í 3. tölulið.

Í 3. tölulið III. kafla fyrirspurnarbréfs yðar óskið þér skýringar Seðlabanka Íslands á því, á hverju það er byggt að „óvissa“ ríki um lánakjör þeirra lánasamninga sem tilmælin lúta að með tilliti til dóma Hæstaréttar, sérstaklega um vaxtaviðmið, þannig að tilvísun til 18. og 4. gr. laga nr. 38/2001 eigi þar við.

Ljóst má vera, eins og rakið er í inngangi þessa bréfs, að mikil óvissa var uppi um meðferð þeirra lána sem falla undir fordæmi Hæstaréttar. Eins og þar segir getur niðurstaðan um vexti af lánunum falið í sér svo þungt högg á eigið fé fjármálafyrirtækja, að ríkissjóður þurfi að leggja þeim til umtalsvert nýtt fé. Þá hefur það einnig verið rakið að mikil ólga var undirliggjandi varðandi meðferð þessara lána þar til endanlega yrði skorið úr um vaxtaþáttinn. Seðlabanki Íslands og Fjármálaeftirlitið gripu því til þess ráðs að leggja til tímabundna lausn á vandanum sem tók mið af ákvæðum laga.

Telja verður óumdeilt að vextir af lánunum, sem voru gengistryggð með ólögum hætti, hafi verið ákveðnir með hliðsjón af vöxtum á millibankamarkaði á þeim gjaldmiðlasvæðum sem gengistryggingin miðaði við. Þá er og almennt viðurkennt að engum lánataka ætti að hafa, hvorki fyrir né síðar, boðist lán í íslenskum krónum með vöxtum af erlendum myntum. Né heldur þekkjast dæmi þess, að vaxtaviðmið taki mið af öðru en vöxtum í þeim gjaldmiðli sem lán er gefið út í, nema þá mögulega, að samhliða sé notast við flóknar og kostnaðarsamar afleiður. Byggist það í fyrsta lagi á því einfalda lögmáli viðskipta, að ólíklegt verði að teljast, ef ekki útilokað, að nokkur aðili bjóði öðrum lán eða aðra þjónustu án þess að hafa af því tekjur, sem dugi að minnsta kosti fyrir kostnaði og þóknun. Í öðru lagi myndi slíkt stríða gegn því grundvallareðli og hlutverki banka að vera farvegur fyrir miðlun peninga og vörslu þeirra til lengri tíma, enda byggjast fjármálamarkaðir í grunninn til á sparifé almennings og

fyrirtækja sem síðan er ávaxtað með útlánunum. Sé engin eða neikvæð ávöxtun af útlánastarfsemi banka, þ.e.a.s. dugi útlánsvextir ekki fyrir vöxtum af erlendri sem innlendri fjármögnun þeirra, þurfa eigendur bankanna, og ef tapið er stórt skattgreiðendur, að greiða mismuninn. Því verður að teljast ólíklegt eða jafnvel útilokað að fjármálafyrirtæki veiti útlán með vöxtum sem skila engri eða jafnvel neikvæðri ávöxtun.

Vextir eru í grunninn samansettir af tveimur þáttum; annars vegar umbun til fjármagnseigenda vegna leigu fjármagns, og hins vegar bætur fyrir rýrnum kaupmáttar höfuðstóls lánsins á lánstímanum, annað hvort gagnvart vörum og þjónustu sem kunna að hækka í verði eða erlendum gjaldmiðlum. Verðtrygging eða gengistrygging felur í sér að höfuðstóllinn er varinn fyrir rýrnum kaupmáttar, þannig að nafnvextir endurspeglar fyrst og fremst fyrrnefnda þáttinn. Nafnvextir verð- eða gengistryggðra lána eru því að jafnaði lægri en vextir án tryggingar af því tagi. Þessi munur er því meiri sem verðbólgu saga viðkomandi gjaldmiðils er óhagstæðari og söguleg rýrnum verðgildis gjaldmiðils meiri, hvort heldur hún er mæld gagnvart körfu vöru og þjónustu (t.d. með vísitölu neysluverðs) eða erlendum gjaldmiðlum. Í tilfalli Íslands hefur munur verð- eða gengistryggðra vaxta annars vegar og vaxta skuldbindinga án slíkra trygginga jafnan verið mikill, enda verðbólga verið þrálát og kaupmáttur hvarrar krónu stöðugt rýrnað gagnvart erlendum gjaldmiðlum og vöru og þjónustu. Líta má á verðtryggingu sem ákveðinn þátt vaxta sem er ekki greiddur heldur leggst við höfuðstól við hverja afborgun. Sé verðtrygging (gengistrygging) afnumin en nafnvextir standa óbreyttir jafngildir það því að sá þáttur nafnvaxta ótryggðra lána sem bætir fyrir rýrnun kaupmáttar höfuðstóls sé felldur niður. Vextir sem tilskyldir eru í lánasamningi og gjaldmiðlatenging höfuðstóls eru því jafn skyld hvort öðru og skeggið er skylt hökunni. Fráleitt er að þetta tvennt verði aðskilið.

Af ofangreindum ástæðum telur Seðlabankinn af og frá að skilja dóma Hæstaréttar þannig að hann hafi fyrirlagt að hinir erlendu samningsvextir skuli gilda um höfuðstól í íslenskum krónum. Það þýddi t.d. að körfulán sem samanstóð í ákveðnum hlutföllum annars vegar af íslenskri krónu, sem bar Reibor vexti með álagi, og hins vegar af japönskum jenum og svissnenskum frönkum, sem bar Libor-vexti viðkomandi gjaldmiðla, yrði nú að reikna með þrennskonar vöxtum (sem ákvarðast á millibankamarkaði þriggja gjaldmiðlasvæða) þrátt fyrir að allur höfuðstóllinn væri í krónum. Það kemur skýrt fram í dómnum að ástæða þess að ekki var tekið á því með hvaða hætti lán sem innihalda óskuldbindandi gengistryggingarákvæði skuli gerð upp var einfaldlega sú að ekki var gerð nein varakrafa um slíkt. Hæstarétt skorti því forsendur til að dæma um málið. Ef Hæstiréttur hefði talið augljóst að hinir samningsbundnu vextir ættu að gilda áfram hefði ekki þurft að gera neinn slíkan fyrirvara. Því verður ekki undan því vikist að leggja mat á líklegar dómsniðurstöður þegar lán sem talin eru

innihalda óskuldbindandi gengistryggingarákvæði eru gerð upp til bráðbirgða.

Ekki er kveðið á um það í lögum hvað skuli gera við nákvæmlega þær aðstæður sem uppi eru, þó vissulega sé kveðið á um í lögum hvað skuli gera þegar samningar eru ekki fullkomnir að öllu leyti varðandi vaxtaákvæði. Á þessu var tilmælunum ætlað að taka tímabundið svo skapa mætti festu og öryggi. Í tilmælunum er mælt til þess að litið verði til 4. og 18. gr. laga um vexti og verðtryggingu, nr. 38/2001, (vaxtalög) svo að tekið sé mið af lægstu verðtryggðum eða óverðtryggðum vöxtum af útlánnum hjá lánastofnunum.

Í 4. gr. vaxtalaga segir:

„Þegar greiða ber vexti skv. 3. gr., en hundraðshluti þeirra eða vaxtaviðmiðun er að öðru leyti ekki tiltekin, skulu vextir vera á hverjum tíma jafnháir vöxtum sem Seðlabanki Íslands ákveður með hliðsjón af lægstu vöxtum á nýjum almennum óverðtryggðum útlánnum hjá lánastofnunum og birtir skv. 10. gr. Í þeim tilvikum sem um verðtryggða kröfu er að ræða skulu vextir vera jafnháir vöxtum sem Seðlabankinn ákveður með hliðsjón af lægstu vöxtum á nýjum almennum verðtryggðum útlánnum hjá lánastofnunum og birtir skv. 10. gr.“

Ákvæðið fjallar um aðstæður þegar skylda til að greiða vexti er fyrir hendi, en hundraðshluti þeirra *eða vaxtaviðmiðun* er að öðru leyti ekki tiltekin. Skal þá líta til lægstu vaxta sem Seðlabanki Íslands birtir, að teknu tilliti til þess hvort um ræðir verðtryggða eða óverðtryggða kröfu. Samkvæmt orðanna hljóðan falla annars vegar undir ákvæðið þau tilvik þar sem vaxtaþrósetunnar sjálfrar er ógetið, og svo hins vegar tilvik þar sem álags er getið, en ekki þess á hvað það leggist eða við hvað það miðist, þ.e. vaxtaviðmiðun.

Í öllu falli verður að telja að grunnrök umrædds lagaákvæðis séu þau að unnt sé að hverfa til einhverra lágmarksvaxta, fari svo af einhverjum ástæðum að ekki sé unnt að byggja á því sem skrifað hafi verið í samning. Spurningin er þá sú hvort skýra megi ákvæðið á þá leið, að það taki einnig til annarra atriða sem löggjafinn hafði ekki í huga við setningu laganna, og þá þeirra að ákvæði um vexti hafi verið vikið til hliðar eða því breytt svo sem vegna forsendubrests. Í því sambandi er það mat Seðlabanka Íslands, að öll rök hnígi í þá átt, sbr. ofangreint, að telja forsendur hafa brostið fyrir vaxtaákvæði samninga sem innihalda ólögmat gengistryggingarákvæði, þar eð gengistryggingin hafi verið ráðandi við ákvörðun um vexti í slíkum samningum.

Í báðum dómum Hæstaréttar sem kveðnir voru upp 16. júní 2010, og sem voru tilefni tilmælanna, segir orðrétt að það sé „ótvírætt að samningur aðilanna var um skuldbindingu í íslenskum krónum“. Sé þetta lagt til grundvallar liggur fyrir, að aðilar sömdu um lán í

íslenskum krónum sem hins vegar bar vexti sem lagðir eru á samninga í erlendum gjaldmiðlum, og sem eru alla jafna mun lægri en þeir sem lagðir eru á samninga í íslenskum krónum. Því er nærtækt að telja sem svo að forsenda þessa hafi verið hin ólögmeta gengistrygging – hefði ekki verið við hana miðað er allsendis örökrétt að samið hefði verið um vexti af erlendum myntum heldur aðra og hærri vexti sem lagðir eru á lán í íslenskum krónum.

Með framangreint í huga verður að telja, að vaxtaákvæði samninga, þar sem er að finna ólögmet ákvæði um gengistryggingu, verði breytt eða vikið til hliðar, þar sem telja verður að það orki tvímælis að lánveitandi, sem hefði veitt lán með áskildum vöxtum, yrði allt í einu talinn hafa ætlað að gera það með þeim hætti að hann hefði ekki upp í kostnað né þóknun af lánveitingunni. Færi svo er það mat Seðlabanka Íslands að líklegt sé að dómstólar myndu leita stuðnings í 4. gr. vaxtalaga, með vísan til þess sem áður segir um skýringu þeirrar greinar, hvort sem það væri með lögjöfnun eða sk. „fyllingu“ við túlkun samninga. Skoðun sem þessi hefur og komið fram hjá fræðimönnum, t.d. Eyvindi G. Gunnarssyni (*Um gengistryggð lán og verðtryggingu*, Úlfljóttur, 2009).

Til álita kemur einnig að nota Reibor-vexti við uppgjör ólögmetra lánasamninga. Ekki er ólíklegt að fjármálafyrirtæki geri kröfur til þess, m.a. með tilvísun til þess að fyrir liggja lánasamningar sem bera slíka vexti og hægt er að nota til viðmiðunar og í sumum tilvikum, eins og getið var um hér að framan, bera samningar sem innihaldið gætu óskuldbindandi gengistryggingarákvæði einnig Reibor-vexti. Ástæða þess að ekki var gerð tillaga um beitingu slíkra vaxta í tilmælunum var að ekki er getið um þá vexti í fyrrnefndum lagaákvæðum. Lægstu vextir Seðlabanka munu hins vegar væntanlega í öllum tilvikum vera hagstæðari skuldurum og falla því vel að sjónarmiðum um neytendavernd.

Áður hefur verið vikið að því að það hafi komið fram í dómum Hæstaréttar að skuldbinding aðila hafi verið í íslenskum krónum. Miðað við það má telja að svo ætti að hafa verið frá upphafi en ekki einungis frá uppkvaðningu dómannanna.

Í 18. gr. vaxtalaga segir:

„Ef samningur um vexti eða annað endurgjald fyrir lánveitingu eða umlíðun skuldar eða dráttarvexti telst ógildur og hafi endurgjald verið greitt ber kröfuhafa að endurgreiða skuldara þá fjárhæð sem hann hefur þannig ranglega af honum haft. Við ákvörðun endurgreiðslu skal miða við vexti skv. 4. gr., eftir því sem við getur átt.“ Greinin víkur að því hvernig skuli fara við meðhöndlun þeirrar kröfu sem skuldari kann að eiga á kröfuhafa vegna oftekinnar skuldar og að þá skuli miða við vexti skv. 4. gr. laganna, *eftir því sem við getur átt*. Ljóst er að þeir sem greitt hafa gengistryggð lán í íslenskum krónum hafa ofgreitt vegna gengistryggingar, sbr. það sem segir í 18. gr. um annað

endurgjald. Með vísan til þess sem áður hefur verið sagt um grunnröksemdir þess að vísað var til 4. gr. vaxtalaga í tilmælunum, að breyttu breytanda, og þess er segir í dómum Hæstaréttar um að skuldbindingar aðila hafi verið í íslenskum krónum, var það mat Seðlabankans að við útreikning á endurkröfu, og þá stöðu lána til framtíðar, ætti að reikna með vöxtum samkvæmt 4. gr. vaxtalaga frá upphafstíma lánsins á grundvelli 18. gr. vaxtalaga og því var vísað til hennar.

Í ljósi alls sem að ofan greinir má benda á, að viðskiptabankarnir þrír hafa nú þegar boðið tímbundna lausn mála hjá lántakendum fasteignalána í erlendri mynt, sem felst í því að greiða mánaðarlega kr. 5.000 af hverri milljón upphaflegs höfuðstóls, og er ekki annað að sjá en að þau hagsmunasamtök sem mest hafa látið sig málið varða hafi tekið þessu fagnandi. Þegar glögg er skoðað sést jafnframt, að umræddar lausnir eru í samræmi við tilmælin og þau grunnsjónarmið sem að baki þeim lágu.

Svar við spurningu í 4. tölulið.

Í 4. tölulið III. kafla fyrirspurnarbréfs yðar óskið þér eftir því, að Seðlabanki Íslands skýri hvort sá hluti 1. töluliðar tilmællanna, þar sem tekið er fram að í „stað gengistryggingar og erlends vaxtaviðmiðs“ skuli miða við þá vexti sem tilgreindir eru í tilmælunum, lúti eingöngu að „endurreikningi“ umræddra lánasamninga fram að því að dómur Hæstaréttar voru kveðnir upp, eða hvort hann eigi bæði við það sem þegar hefur verið innheimt og það sem innheimt verður framvegis. Að því er fyrri atriðið varðar óskuðuð þér eftir að fram kæmi, hvort af hálfu Seðlabanka Íslands hafi verið tekin afstaða til þess með tilmælunum hvernig fari um hugsanlegan útreikning, og skyldu fjármálafyrirtækis til greiðslu á dráttarvöxtum, vegna þess sem lántakendur/skuldarar kunna að hafa ofgreitt á grundvelli óskuldbindandi gengistryggingarákvæða.

Áður hefur verið vikið að því hvers vegna vísað var til 18. gr. vaxtalaga í tilmælunum. Með tilvísuninni var tekin afstaða til þess, að 1. töluliður tilmællanna eigi bæði við það sem þegar hefur verið innheimt og það sem innheimt verður framvegis, enda má draga þá ályktun af fordæmi Hæstaréttar, þar sem segir að skuldbindingar aðila hafi verið í íslenskum krónum. Það verður vart talið vera frá dómsuppkvaðningu eingöngu. Þeir vextir sem gerð er tillaga um í tilmælunum eiga því við um útreikninga bæði til fortíðar og framtíðar.

Ekki er með tilmælunum hins vegar tekin sérstök afstaða til útreiknings dráttarvaxta, enda er tilmælunum, eins og áður segir, ætlað að vera til leiðbeiningar fyrir fjármálafyrirtæki og auðvelda skýrslugjöf, en ekki að taka afstöðu með öðrum hvorum aðila að samningi sem inniheldur ólögmeitt ákvæði um gengistryggingu. Þá er rétt að ítreka að tilmæli Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins voru

til bráðabirgða, þ.e. til þess tíma að skorið hefði verið úr um umfang þeirra samninga sem dómur Hæstaréttar ná til og þá vexti sem notaðir verða við uppgjör lánananna. Í þeim var einnig vísað til þess að reyna ætti þrátt fyrir tæknileg vandamál að koma málum í horf með þeim hætti sem tilmælin leggja til fyrir 1. september 2010. Með því er ekki tekin afstaða til þess að það fyrirkomulag sé varanlegt, svo að gangi gegn því markmiði að tilmælin séu tímabundin. Ekki er fullvíst eða jafnvel líklegt að það ástand sem tilmælunum var beint gegn verði liðið hjá í byrjun september. Einungis er mælt til þess að á þeim tíma hafi fjármálafyrirtækin komið málum í það horf sem lagt var til í tilmælunum.

Svar við beiðni um upplýsingar í 5. tölulið.

Í 5. tölulið III. kafla fyrirspurnarbréfs yðar óskið þér eftir að Seðlabanki Íslands láti yður í té upplýsingar og afrit af gögnum, um í hvaða mæli Seðlabanki Íslands hafi fyrir útgáfu tilmælanna 30. júní sl. kynnt sér og aflað gagna um kröfugerð í fyrirliggjandi dómsmálum, þ.e. ódæmdum, með tilliti til þess hvort þess væri að vænta að þar yrði skorið úr „um umfang og lánakjör þeirra samninga sem“ dómur Hæstaréttar frá 16. júní sl. ná yfir.

Fyrst skal þess getið að Seðlabanki Íslands safnaði ekki skipulega eða hélt sérstaklega utan um kröfugerð fyrirliggjandi dómsmála sem voru eða eru til meðferðar í dómskerfinu. Er það meðal annars vegna þess að ekki stóð til að taka stjórnvaldsákvörðun, svo að kröfum um rannsóknarskyldu og söfnun gagna til afhendingar síðar meir yrði að vera fullnægt, en ekki síður vegna þess að vitneskja um stöðu þessara mála hefur verið almenn og flestum kunn.

Þannig hefur það verið opinbert, og um það fjallað í almennri umræðu, að héraðsdómum yrði áfrýjað til Hæstaréttar, sbr. dómur réttarins í málum nr. 92/2010 og 153/2010. Af kröfugerð í þeim málum mátti sjá hvaða umfang væri undir hvað þau mál varðaði sérstaklega. Þá var 1. júlí 2010, degi eftir útgáfu tilmælanna, þingfest fyrir héraðsdómi Reykjavíkur prófmál þar sem reynir á það hvaða vexti eigi að nota af ólögumtengum gengistryggðum lánnum í íslenskum krónum. Aftur á móti blasti þá við, að réttarhlé það sem jafnan er tekið hjá íslenskum dómstólum yfir sumarmánuðina væri í uppsiglingu, og því ekki að vænta þess að dómstólar myndu fjalla um mál varðandi gengistryggingu fyrr en að því loknu, alveg óháð því um hvað væri deilt í þeim málum. Úr þeim hefði því ekki fengist skorið í héraði fyrr en með haustinu og svo enn síðar fyrir Hæstarétti.

Þá liggur það fyrir, að fundum Alþingis var frestað frá og með 24. júní 2010 án þess að fyrir væri tekið frumvarp sem lá fyrir þinginu, þar sem lagt var til að dómsmál af þeim toga sem hér um ræðir skuli sæta flýtimeðferð fyrir dómstólum samkvæmt ákvæðum XIX. kafla laga um

meðferð einkamála, nr. 91/1991, og því var þess ekki að vænta að löggjafinn gripi inn í til að greiða fyrir framgangi málanna.

Því virtust horfur á því að ekki yrði úr því skorið fyrir héraðsdómi hvort samningsákvæði um erlenda vexti af ólögumtengdum gengistrygðum lánum í íslenskum krónum ættu að standa óbreytt, fyrr en í fyrsta lagi með haustinu. Skiptir þar engu máli hvort mál það er þingfest var 1. júlí 2010, og áður er minnst á, hafi mögulega verið í bígerð meðan unnið var að gerð tilmálanna, enda er jafnan torvelt að segja til um hvernig málarekstur getur þróast, frá því stefna er samin og þar til dómari kveður upp sinn dóm. Þá liggur í öllu falli fyrir að þó svo að mál kunni að vera til meðferðar í dómskerfinu, þar sem reynir á þann vanda sem tilmælunum var ætlað að bæta tímabundið úr, þá fæst líklega ekki úr þeim skorið af Hæstarétti fyrr en að mörgum mánuðum liðnum. Upplýsingasöfnun af þessu tagi hefði því ekki leyst þann mikla vanda sem blasti við.

Svar við 6. tölulið.

Í 6. tölulið III. kafla fyrirspurnarbréfs yðar óskið þér eftir að því verði svarað, hvort við útgáfu tilmálanna hafi af hálfu Seðlabanka Íslands verið tekið tillit til þess hvaða áhrif ákvæði 17. gr. laga nr. 38/2001 kynnu að hafa, ef til áframhaldandi innheimtu fjármálafyrirtækja kemur á grundvelli ákvæða lánasamninga um gengistryggingu skuldbindinga þeirra.

Við birtingu tilmálanna hafði Seðlabanki Íslands 17. gr. vaxtalaga ekki sérstaklega í huga enda mátti hann ætla að fjármálafyrirtækin létu af innheimtu krafna í íslenskum krónum sem grundvallaðar eru á gengistryggingu, enda lá fyrir fordæmi Hæstaréttar um ólögumtengi slíkra krafna.

III.

Í bréfi þessu hafa sjónarmið Seðlabanka Íslands verið rakin, þess efnis að bankinn hafi starfað í samræmi við lögbundin markmið sín og tilgang þegar hann stóð að útgáfu tilmálanna 30. júní 2010, og að með því hafi verið lögð til málanna leið út úr miklum hremmingum sem gætu mögulega teflt fjármálastöðugleika þjóðarinnar í mikla tvísýnu. Rakið hefur verið að tilmælin hafi ekki verið bindandi og að gert sé ráð fyrir að þau séu tímabundin þar til skorið verði frekar úr umfanginu með dómum Hæstaréttar.

Kvörtun sú sem er tilefni bréfs yðar varðar stöðu einstaklings. Um er að ræða einstakling með gengistryggt lán sem „hefur því hagsmuni af því að stjórnvöld leggi ekki línur til handa fjármálafyrirtækjum“ eins og það er orðað í kvörtuninni. Þó svo að Seðlabanki Íslands hafi skilning á því hver einstaklingur vilji hag *sinn* sem bestan þá er það ekki það sjónarhorn sem Seðlabankinn getur leyft sér að horfa út frá.

Óvissan um vaxtakjör af áður gengistryggðum lánun í íslenskun krónum, sem Hæstiréttur dæmði ólögmat, kann að koma sér vel fyrir einstök fyrirtæki og einstaklinga, en getur hins vegar haft hörmulegar afleiðingar fyrir þorra fólks, leiði hún til þess að fjármálafyrirtæki falli eða standi svo tæpt að ríkissjóður verði að leggja því til umtalsvert eigið fé. Seðlabankanun ber að líta til hagsmuna heildarinnar. Það var sameiginlegt mat Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins að stöðugleiki fjármálakerfisins væri í húfi og að leggja þyrfti til einhvern sameiginlegan grundvöll meðan skorið væri úr réttaróvissu.

Í því sambandi er rétt að fram komi, að það var á engan hátt ætlun Seðlabanka Íslands að grípa fram fyrir hendur Hæstaréttar Íslands, en því sjónarmiði hefur verið haldið á lofti í almennri umræðu. Það er ekki hlutverk Seðlabanka Íslands að dæma í málun er varða einkaréttarlegar kröfur. Það er hins vegar hlutverk Seðlabanka Íslands að gæta að og varðveita fjármálastöðugleika og það hlutverk verður Seðlabankinn að rækja vel, með almannahagsmunum að leiðarljósi, og fara þær leiðir sem honum eru færar til þess að ná því markmiði. Seðlabankinn er sannfærður um að útgáfa tilmælanna hafi verið vel til þess fallin.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Már Guðmundsson
seðlabankastjóri

Arnór Sighvatsson
aðstoðarseðlabankastjóri