

Umboðsmaður Alþingis  
Álftamýri 7  
150 REYKJAVÍK

23. júlí 2010  
Tilvísun: 2010070017

### **Efni: Tilmæli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands um gengistryggð lán**

Fjármálaeftirlitið vísar til bréfs yðar, dags. 7. júlí sl., sem barst stofnuninni 8. sama mánaðar. Í bréfinu, sem sent er stofnuninni í tilefni af kvörtun [REDACTED] sem hjálögð var með bréfinu, eru settar fram spurningar í sex töluliðum varðandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands til fjármálafyrirtækja frá 30. júní sl. ásamt því að kallað er eftir gögnum og afstöðu Fjármálaeftirlitsins til kvörtunarinnar.

Til þess að taka af allan vafa um eðli tilmæla Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands til fjármálafyrirtækja skal þess getið í upphafi að tilmælin eru ekki bindandi. Þetta kom skýrt fram þegar tilmælin voru kynnt opinberlega 30. júní sl. á fréttamannafundi í húsakynnum Seðlabanka Íslands. Það má einnig leiða af orðalagi tilmælanna að þau eru tímabundin og ætlað að stuðla að stöðugleika þar til skorið hefur verið úr þeirri réttaróvissu sem ríkir um uppgjör á gengistryggðum lánunum.

Af þessu leiðir að tilmælin binda hvorki fjármálafyrirtækin sem þau beinast að né aðra, enda er ekki um stjórnvaldsákvörðun eða stjórnvaldsfyrirmæli að ræða sem réttindi eða skyldur einstaklinga eða lögaðila verða byggðar á. Það er þó ljóst að Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands gefa ekki út tilmæli af þessu tagi nema þeir telji mikilvægt að farið sé að tilmælunum. Það er hins vegar fjármálafyrirtækja og lántakenda að meta hvort þau fari að tilmælunum. Hlutverk Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands sem eftirlitsaðila á fjármálamarkaði er að stuðla að traustum og heilbrigðum fjármálamarkaði. Eftirlitsaðilunum ber að gera þær ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að stuðla að fjármálastöðuleika. Nánar verður fjallað um þetta í kafla I hér á eftir.

Í bréfi yðar kemur fram að þér hyggist, a.m.k. að svo stöddu, ekki taka 3. og 4. töluliði tilmælanna til skoðunar. Fjármálaeftirlitið telur hins vegar nauðsynlegt að umræddir töluliðir verði hafðir til hliðsjónar við skoðun umboðsmanns á tilmælunum þar sem 1. og 2. töluliðir tilmælanna standa í beinu samhengi við þá.

Varðandi beiðni yðar um gögn vísar Fjármálaeftirlitið til fylgiskjala sem hjálögð eru með bréfi þessu.

Hér á eftir verða svör Fjármálaeftirlitsins við spurningum yðar rakin í þeirri röð sem spurningarnar voru settar fram í áður nefndu bréfi yðar, dags. 7. júlí sl.

### **I. Um fyrstu spurningu umboðsmanns Alþingis**

Í bréfi yðar er í fyrsta lagi spurt að því á hvaða lagagrundvelli Fjármálaeftirlitið hafi talið sér heimilt að beina tilmælum til fjármálafyrirtækja um uppgjör einkaréttarlegra lánessamninga ef tilmælin víkja að efni til frá ákvæðum lánessamninganna.

Fyrst ber að ítreka að tilmæli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands eru ekki bindandi. Einnig er vert að geta þess að þrátt fyrir að tilmælin hafi verið gerð opinber þá var þeim aðeins beint að tilteknum hópi eftirlitsskyldra aðila.

Fjármálaeftirlitinu var komið á fót og starfar eftir lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi (**oefl.**) sem tóku gildi 1. janúar 1999. Fjármálaeftirlitinu ber að stuðla að því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög og að starfsemin samræmist heilbrigðum og eðlilegum viðskiptaháttum, sbr. 1. mgr. 8. gr. oefl. Markmið reglna um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er því einkum að stuðla að traustum fjármáلامarkaði. Í þessu skyni eru Fjármálaeftirlitinu veittar rúmar heimildir til að hlutast til um starfsemi eftirlitsskyldra aðila. Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. oefl., eins og lögnum var breytt með lögum nr. 11/2000, er Fjármálaeftirlitinu veitt skýr heimild til að gefa út og birta opinberlega almenn leiðbeinandi tilmæli um starfsemi eftirlitsskyldra aðila, enda varði málefnið hóp eftirlitsskyldra aðila. Verður ekki annað séð en að orðalag 2. mgr. 8. gr. gefi síst tilefni til þröngrar túlkunar á heimildum Fjármálaeftirlitsins til þess að birta opinberlega almenn tilmæli um starfsemi eftirlitsskyldra aðila.

Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 11/2000 sagði m.a. um framangreint ákvæði:

„Á Norðurlöndunum er víða gert ráð fyrir að eftirlitsstofnanir gefi út almennar leiðbeinandi reglur sem gefi þannig fyrir fram til kynna viðhorf viðkomandi stofnunar til tiltekinna viðfangsefna, m.a. þeirra er tengjast skilgreiningum á eðlilegum og heilbrigðum viðskiptaháttum. Slíkar fyrir fram kynntar reglur eða tilmæli geta verið til hægðarauka fyrir eftirlitsskylda aðila og jafnframt mikil stoð í starfsemi og stefnumörkun eftirlitsstofnunarinnar.

Í 2. mgr. er gert ráð fyrir að Fjármálaeftirlitið geti gefið út sams konar leiðbeinandi reglur eða tilmæli, en hefðir hafa ekki enn skapast um þetta hér á landi. Þessar reglur mundu ekki hafa lagastoð í hefðbundnum skilningi og eru því ekki skuldbindandi á sama hátt og ákvæði reglugerða og reglna sem settar eru með sérstakri heimild í lögum. Þær geta hins vegar orðið grundvöllur krafna Fjármálaeftirlitsins um úrbætur með tilvísun til heilbrigðra og eðlilegra viðskiptahátta.“

Líkt og að framan greinir er ljóst að leiðbeinandi tilmæli eru ekki skuldbindandi á sama hátt og ákvæði reglugerða og reglna sem sett eru með sérstakri heimild í lögum. Undir vissum kringumstæðum geta slík leiðbeinandi tilmæli hins vegar orðið tilefni krafna um úrbætur, sbr. 10. gr. oefl. Svo er hins vegar ekki varðandi tilmæli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands frá 30. júní sl., enda voru þau kynnt sérstaklega undir þeim formerkjum að þau væru óbindandi.

Í þessu sambandi er rétt að líta til fyrirbyggjandi túlkunar embættis umboðsmanns Alþingis á 2. mgr. 8. gr. oefl., sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5815/2009. Þar segir m.a.:

„Ég tel ekki tilefni á þessu stigi til að gera sérstakar athugasemdir við þessa fyrirætlun stofnunarinnar. Ég tek aðeins fram að samkvæmt 2. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998 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.“

Fjármálaeftirlitið leggur áherslu á að, líkt og framangreint álit umboðsmanns Alþingis ber með sér, ekki gilda sömu sjónarmið um mat á lögmæti aðgerða stjórnvalda þegar um er að ræða óbindandi tilmæli sem beint er til fjármálafyrirtækja og í þeim tilvikum þegar stjórnvöld beita íþyngjandi valdheimildum sínum, s.s. með töku stjórnvaldsákvarðana eða setningu bindandi stjórnvaldsfyrirmæla. Nánar er fjallað um breytilegar kröfur lögmætisreglunnar hér að neðan.

Fjármálaeftirlitið minnir einnig á að við mat á hlutverki stofnunarinnar samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi verður að huga að samspili Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins en báðar stofnanirnar hafa sérstöku hlutverki að gegna varðandi íslenskan fjármáلامarkað. Seðlabanka Íslands er samkvæmt lögum nr. 36/2001 um Seðlabanka Íslands falið að stuðla að virku og öruggu fjármálakerfi. Í 15. gr. laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er mælt fyrir um samskipti Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands og sérstakan samstarfssamning sem stofnunum ber að gera sín á milli. Af ákvæðinu verður ráðið að slík samskipti eiga að tryggja að stofnanirnar hafi náið samráð, einkum þegar um er að ræða veigamikil atriði sem snerta íslenskan fjármáلامarkað.

Í þessu samhengi verður að hafa það sjónarmið í huga að þegar bankaeftirlit var skilið frá Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitinu komið á fót þá stóð ekki til að sá aðskilnaður yrði til þess að hindra samhent vinnubrögð þessara tveggja stofnana þegar ógn steðjaði að fjármálastöðugleika. Eftirfarandi umfjöllun í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi rennir frekari stoðum undir þessa afstöðu:

„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. Því er í frumvarpinu gert ráð fyrir gagnkvæmri miðlun upplýsinga og samráði, þrátt fyrir þagnarskyldu sem á starfsmönnum hvílir.“

Við könnun á lagaheimildum Fjármálaeftirlitsins, og eftir atvikum Seðlabanka Íslands, verður ekki litið fram hjá því að fyrr á þessu ári birtist skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis sem starfaði á grundvelli laga nr. 142/2008 um rannsókn á aðdraganda og orsökum falls íslensku bankanna 2008 og tengdra atburða. Rannsóknarnefnd Alþingis fjallaði um hlutverk Fjármálaeftirlitsins í kafla 16.9.3. í skýrslu sinni og sagði m.a.:

„Hlutverk Fjármálaeftirlitsins er m.a. að fylgjast með því að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga nr. 87/1998. Þannig lýtur eftirlit stofnunarinnar ekki eingöngu að fastmótuðum reglum í settum lögum og reglum heldur einnig að því hvort starfsemi sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Þó að áhersla í eftirliti lúti oftast að því hvort starfsemi fjármálafyrirtækis uppfylli þau hlutlægu skilyrði sem sett eru hefur Fjármálaeftirlitið svigrúm til að leggja ákveðið huglægt mat á hvort starfsemi fyrirtækis sé heilbrigð og eðlileg þótt önnur ákvæði laga og reglna hafi ekki verið brotin. Brýn nauðsyn er á því að hafa slíkar matskenndar reglur. Fjármálafyrirtæki geta lent í alvarlegum rekstrarerfiðleikum þótt þau hafi í sjálfu sér ekki brotið þá umgjörð sem fastmótaðar reglur setja um rekstur þeirra. Í ljósi þess hversu flókin rekstur fjármálafyrirtækja er og háður örum breytingum er ekki framkvæmanlegt með góðu móti að setja skýr og fastmótuð ákvæði um alla þætti hans.“

Það er m.a. af framangreindum ástæðum sem Fjármálaeftirlitið hefur við mat á viðeigandi lagaákvæðum reynt að huga í ríkari mæli en áður að sjónarmiðum um markmið og tilgang laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Lögmætisreglan er einn af hornsteinum íslensks stjórnvöld- og stjórnskipunarréttar. Ef of þröngur skilningur er hins vegar lagður í heimildir stjórnvalda er hætt við að markmið laga náist ekki. Markmið og tilgangur laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi er að stuðla að því að fjármálastarfsemi sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur, heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti og samþykktir sem hverju sinni gilda um starfsemina, sbr. 1. og 8. gr. laganna.

Við mat á því hvort stjórnvald hafi farið út fyrir lögbært vald sitt verður ekki litið fram hjá því hvers eðlis aðgerð stjórnvaldsins er. Ef um er að ræða íþyngjandi og bindandi aðgerð, s.s. stjórnvaldsákvörðun eða bindandi stjórnvaldsfyrirmæli, þá verður almennt að gera kröfu um skýra lagastoð. Þegar um óbindandi sjónarmið stjórnvalds er að ræða og verður ekki jafnað til stjórnvaldsákvörðunar þá verður að ljá stjórnvöldum nokkuð svigrúm. Slíkt á sérstaklega við ef mat stjórnvaldsins er slíkt að sjónarmiðunum þurfi að koma á framfæri í tilefni af hættu sem steðjar að fjármálakerfinu. Þessu til frekari stuðnings má benda á umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis um lögmætisregluna, sbr. kafla 16.9.2. í skýrslu nefndarinnar. Þar segir m.a.:

„Í kjarna þessarar reglu felst að stjórnvöld geta almennt ekki íþyngt borgurunum með ákvörðunum sínum nema hafa til þess viðhlítandi heimild í lögum. Þetta gildir bæði um stjórnvaldsákvörðanir og almenn stjórnvaldsfyrirmæli, svo sem reglugerðir. Lögmætisreglan er afstæð í þeim skilningi að kröfurnar sem hún gerir eru breytilegar og ráðast meðal annars af efni þeirrar ákvörðunar sem um ræðir. [...] 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.“

Óbindandi tilmæli sem stjórnvald setur fram án réttaráhrifa og fjalla um starfsemi eftirlitsskylds aðila teljast hvorki til stjórnvaldsákvörðana né bindandi stjórnvaldsfyrirmæla. Ein helsta forsenda þess að stjórnvald geti talist hafa brotið lögmætisreglu og farið út fyrir vald sitt er að stjórnvaldið hafi beitt slíku valdi, þ.e. með setningu stjórnvaldsfyrirmæla eða töku stjórnvaldsákvörðunar. Þegar engu stjórnsýsluvaldi hefur verið beitt þá er nærtækt að álykta sem svo að stjórnvald hafi ekki brotið gegn lögmætisreglunni.

Í þessu samhengi má vísa til umfjöllunar umboðsmanns Alþingis í máli nr. 1729/1996. Þar sagði m.a.:

„Íslensk stjórnskipun er byggð á þeirri grundvallarreglu, að stjórnsýslan sé bundin af lögum. Regla þessi hefur verið nefnd lögmætisreglan og er ein af grundvallarreglum réttarríkisins. Í henni felst, að ákvarðanir stjórnvalda verða að vera í samræmi við lög og að ákvarðanir þeirra verða að eiga sér viðhlítandi stoð í lögum. Af þessari reglu leiðir, að stjórnvöld geta almennt ekki tekið ákvarðanir, sem eru íþyngjandi fyrir borgarana, nema hafa til þess heimild í lögum. Meginreglan er þá sú, að það sé einungis löggjafinn, sem hafi vald til þess að mæla fyrir um það með lögum, innan þeirra marka, sem stjórnarskrá heimilar, að hvaða leyti og með hvaða hætti stjórnvöldum sé heimilt að íþyngja almenningi með ákvörðunum sínum.“

Þar sem tilmæli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands eru óbindandi hafa þau sem slík ekki íþyngjandi áhrif á borgarana, sbr. nálgun umboðsmanns Alþingis í framangreindu máli, enda eru hvorki fjármálafyrirtæki né lántakendur skuldbundin af tilmælunum. Við þetta má bæta því að umrædd tilmæli koma ekki með neinum hætti í veg fyrir að lántakendur eða aðrir geti sótt rétt sem þeir telja sig eiga fyrir dómstólum.

Dómar Hæstaréttar Íslands í málum nr. 92/2010 og 153/2010 höfðu í för með sér ákveðin réttaráhrif varðandi samninga þeirra einstaklinga sem aðild áttu að málunum. Minna má á að í dómum sínum tók Hæstiréttur Íslands einnig fram að lán í erlendri mynt falla ekki undir reglur um heimildir til verðtryggingar lánsfjár í íslenskum krónum í VI. kafla vaxtalaga. Í þessu samhengi skal þess getið að fjármálafyrirtæki hafa stuðst við fjölmörg mismunandi sammingsform við veitingu lána sinna. Hæstiréttur Íslands hefur ekki kveðið á um meðferð allra tegunda lánsamninga, þ.e. hvort þeir teljist í raun lögmæt erlend lán eða ólögmæt tilraunir til gengistryggingar skuldbindinga í íslenskum krónum. Í kjölfar framangreindra dóma Hæstaréttar Íslands var raunhæft að ætla að ýmsir samningar sem fjármálafyrirtæki hafa litið á sem erlend lán kynnu í raun að falla undir fordæmi dómanna. Að sama skapi kynnu sumir samningar að teljast fela í sér raunveruleg erlend lán sem væru þar með lögmæt og skuldbindandi gagnvart lántakendum. Ekki liggur enn fyrir hvernig verður greint á milli allra framangreindra sammingsforma. Ljóst er þó að dómstólar munu eiga lokaorðið um túlkun þeirra.

Þegar Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands gáfu út tilmæli sín 30. júní sl. hafði ekkert fjármálafyrirtæki enn tjáð sig efnislega um afleiðingar framangreindra dóma Hæstaréttar Íslands og eigin viðbrögð við dómunum. Í millitíðinni höfðu Samtök lánþega annars vegar hvatt innstæðueigendur til þess að taka innstæður sínar úr bönkum, sbr. yfirlýsingu samtakanna 23. júní sl., og hins vegar hvatt lántakendur til þess að hætta að greiða af þeim lánnum sínum sem gætu talist gengistryggð, sbr. yfirlýsingu samtakanna 26. júní sl. Að framangreindu virtu var orðið ljóst að hættuástand hafði skapast á íslenskum fjármálamarkaði sem til þess var fallið að tefla fjármálastöðugleika í tvísýnu. Fall eins fjármálafyrirtækis getur haft keðjuverkandi áhrif og leitt til hruns fjármálamarkaðarins eða einstakra hluta hans. Afleiðingarnar geta verið alvarlegar fyrir hagkerfið í heild sinni. Ástandið í kjölfar dóma Hæstaréttar Íslands var því afar viðkvæmt og töldu Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands því rétt að hvetja fjármálafyrirtæki til að bregðast við dómum Hæstaréttar Íslands með tilmælum sínum þar til allri réttaróvissu yrði endanlega eytt.

## **II. Um aðra spurningu umboðsmanns Alþingis**

Í bréfi yðar er í öðru lagi spurt að því á hvaða lagagrundvelli orðalagið „fyllilega í samræmi við tilmælin“ hafi verið sett fram í tilmælum Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands.

Ítreka verður að tilmæli stofnananna tveggja eru sett fram undir þeim formerkjum að um óbindandi tilmæli sé að ræða. Virða verður hin tilvitnuðu orð í því samhengi. Vísast í því sambandi sérstaklega til framsögu og svara aðstoðarseðlabankastjóra og forstjóra Fjármálaeftirlitsins á fréttamannafundi sem haldinn var 30. júní sl. Þegar tilmælin voru kynnt. Að öðru leyti vísast til svars í kafla I hér að framan.

## **III. Um þriðju spurningu umboðsmanns Alþingis**

Í bréfi yðar er í þriðja lagi farið fram á að Fjármálaeftirlitið skýri á hverju það sé byggt að óvissa ríki um lánskjör þeirra lánssamninga sem tilmælin lúta að með tilliti til dóma Hæstaréttar í málum nr. 92/2010 og 153/2010, sérstaklega varðandi vaxtaviðmið, þannig að 4. og 18. gr. laga nr. 38/2001 um vexti og verðtryggingu (**vaxtalög**) eigi við.

Niðurstaða Hæstaréttar Íslands í framangreindum dómsmálum tók, í samræmi við meginreglu einkamálaréttarfars um málsforræði aðila, aðeins mið af þeim kröfum og málsástæðum sem settar voru fram í málunum. Báðir málsaðilar í hvoru málinu fyrir sig létu hjá líða að setja fram varakröfur. Þegar Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að gengistrygging skuldbindinga í íslenskum krónum væri ólögsmæt og að um slíka gengistryggingu væri að ræða í umræddum tveimur málum voru umræddir lántakendur sýknaðir af fjárkröfum fjármálafyrirtækjanna Lýsingar hf. og SP-Fjármögnunar hf. Hæstiréttur fjallaði ekki um vaxtaákvæði umræddra samninga í dómum sínum þar sem kröfugerðir og málatilbúnaður aðila í málunum gáfu ekki tilefni til þess.

Tilvísun Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands til 18. gr., sbr. 4. gr., vaxtalaga við endurreikning lána sem falla að mati fjármálafyrirtækja undir dóm Hæstaréttar er byggð á þeim grunnrökum sem að baki ákvæðunum búa. Þessu til stuðnings má vísa til greinar Eyvindar G. Gunnarssonar, lektors við lagadeild Háskóla Íslands, sem birtist í *Úlfljóti – tímariti laganema*

fyrir á þessu ári og ber heitið „Um gengistryggð lán og verðtryggingu“. Af 6. kafla greinarinnar (bls. 345-346) verður ráðið hvernig höfundurinn telur að meðhöndla beri lán sem innihalda ólögmæt ákvæði um gengistryggingu, sbr. að heiti kaflans er „Hvernig ber að leiðrétta samningsákvæði um gengistryggingu“. Þar setur höfundur fram þá skoðun sína að ekki sé útilokað að styðjast megi við fyllingarreglu 4. gr. vaxtalaga í þessum efnunum.

Það var sameiginleg niðurstaða lögfræðinga Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands að að baki 18. og 4. gr. vaxtalaga væri meginregla um uppgjör lánsamnings þegar ákvæði samnings um endurgjald reyndist óframkvæmanlegt eða lagastoð brýsti fyrir því. Fjármálaeftirlitið og Seðlabanki Íslands líta svo á að til endurgjalds teljist m.a. vextir og verðtrygging. Gengistrygging er eitt form verðtryggingar. Hæstiréttur hefur nú komist að þeirri niðurstöðu að gengistrygging skuldbindinga í íslenskum krónum sé ólögmæt. Þegar ákvæði um endurgjald í lánsamningi er dæmt ólögmætt, hvort sem um er að ræða ákvæði varðandi vexti eða verðtryggingu, telur Fjármálaeftirlitið að meginregla 18. gr., sbr. 4. gr., vaxtalaga leiði til þess að beita beri almennum vöxtum Seðlabanka Íslands. Af þessum sökum miðuðu stofnanirnar við þá niðurstöðu í hinum tímabundnu og óbindandi tilmælum sínum til fjármálafyrirtækja frá 30. júní sl.

#### **IV. Um fjórðu spurningu umboðsmanns Alþingis**

Í bréfi yðar er í fjórða lagi sett fram tvíþætt spurning.

Í fyrsta lagi óskið þér upplýsinga um það hvort endurreikningur útlána lúti aðeins að endurgjaldi fram til þess tíma er framangreindir dómur Hæstaréttar Íslands voru kveðnir upp eða til lengri tíma. Af þessu tilefni bendir Fjármálaeftirlitið á að líkt og tilmælin bera með sér er gert ráð fyrir því að lánin verði endurreiknuð miðað við framangreind kjör og að miðað verði við þau framvegis. Eins og áður segir er fjármálafyrirtækjum þó ekki skylt að endurreikna lán sín með þessum hætti og lántakendum er ekki heldur skylt að byggja greiðslur sínar á tilmælunum.

Í öðru lagi óskið þér upplýsinga um það hvort tekin hafi verið afstaða með tilmælunum til þess hvernig kunni að fara með hugsanlega dráttarvexti sem lántakendur kunna að geta krafist fjármálafyrirtæki um. Því er til að svara að í tilmælunum er ekki fjallað um dráttarvexti.

#### **V. Um fimmtu spurningu umboðsmanns Alþingis**

Í bréfi yðar er í fimmta lagi óskað eftir upplýsingum og afritum af gögnum um það í hvaða mæli Fjármálaeftirlitið hafi áður en tilmæli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands voru gefin út kynnt sér og aflað gagna um kröfugerð í fyrirliggjandi ódæmdum dómsmálum.

Vegna álitaefna um lögmæti gengistryggðra lána beitti Fjármálaeftirlitið fyrir uppkvaðningu umræddra dóma Hæstaréttar Íslands heimildum sínum til gagnaöflunar frá fjármálafyrirtækjum. Sú gagnaöflun hefur einkum lotið að tölulegum upplýsingum sem nýst hafa til greiningar á stöðu mála. Ekki hefur kerfisbundið verið aflað upplýsinga um kröfugerð í dómsmálum á hendur fjármálafyrirtækjum.

Í kjölfar dóma Hæstaréttar Íslands frá 16. júní sl. aflaði Fjármálaeftirlitið upplýsinga frá Samtökum fjármálafyrirtækja (SFF) um þau mál sem voru rekin voru fyrir dómstólum 24. júní sl.

vegna ágreinings um gengistryggða samninga. Í upplýsingum frá SFF kom m.a. fram að varakröfum kynni að verða komið að í dómsmáli Lýsingar hf. sem til stóð að yrði flutt næstu daga þar á eftir. Boðað hefur verið til dómsuppkvaðningar í umræddu máli í dag, 23. júlí.

Að mati Fjármálaeftirlitsins var ekki vafa undirorpið að nýgengnir dómur Hæstaréttar Íslands myndu óháð fyrri málshöfðunum leiða til frekari málaferla þar sem gerðar yrðu ýmsar varakröfur.

Loks skal þess getið að fulltrúar Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands eiga sæti í nefnd um fjármálastöðugleika en þar hefur ítarlega verið farið yfir dómsmál varðandi gengistryggð lán og hugsanleg áhrif þeirra. Starfsmenn Fjármálaeftirlitsins bjuggu því yfir upplýsingum sem fram komu á þeim fundum.

#### **VI. Um sjöttu spurningu umboðsmanns Alþingis**

Í bréfi yðar er í sjötta lagi óskað eftir upplýsingum um hvort að við útgáfu tilmæla Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands hafi verið „tekið tillit“ til þess hvaða áhrif 17. gr. vaxtalaga kunni að hafa ef til áframhaldandi innheimtu kemur á grundvelli ákvæða lánessamninga um gengistryggingu skuldbindinga þeirra.

Fjármálaeftirlitið var meðvitað um framangreint ákvæði við útgáfu tilmæla sinna, enda er í þeim mælt fyrir um endurreikning lána, sem að mati fjármálafyrirtækja falla undir dóma Hæstaréttar, án þess að byggt sé á gengistryggingunni. M.ö.o. eru fjármálafyrirtæki ekki hvött til þess að byggja á gengistryggingu í þeim tilvikum þegar þau telja að um ólögmat gengistryggingarákvæði sé að ræða.

#### **VII. Um kvörtun [REDACTED] til umboðsmanns Alþingis**

Í bréfi yðar var óskað sjónarmiða Fjármálaeftirlitsins varðandi kvörtun [REDACTED]. Í kvörtun sinni ræðir kvartandi m.a. um tilmæli Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands sem „reglur“. Um er að ræða kvörtun einstaklings sem er hvorki bundinn af tilmælunum né tilneyddur til að fara eftir þeim. Grundvallarmisskilnings á eðli tilmælanna virðist einnig gæta hjá kvartanda og verður ekki annað ráðið en að hann hafi álitnið tilmælin bindandi. Fjármálaeftirlitið leyfir sér að vísa til ítarlegrar umfjöllunar hér að framan um sjónarmið stofnunarinnar. Lítur stofnunin svo á að sú umfjöllun útskýri eðli og grundvöll tilmælanna og sýni að kvörtunin er ekki á rökum reist.

#### **VIII. Nánari athugasemdir Fjármálaeftirlitsins**

Hér að framan eru lagaákvæði um samstarf Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands rakin. Einnig er vikið að umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis um lögmætisregluna. Vert er að geta þess að í skýrslu rannsóknarnefndarinnar ályktaði nefndin einnig sérstaklega um samstarf Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Nefndin komst m.a. svo að orði í kafla 16.15.3.1.:

„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. Þeir aðilar sem áttu þátt í bankaeftirliti; Seðlabankinn, Fjármálaeftirlitið og ráðuneyti voru vissulega að gera tilraunir til að stilla saman strengi með fundahöldum í aðdraganda bankahruns. 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.“

Fjármálaeftirlitið vonast til þess að þér getið tekið undir að nauðsynlegt sé að brugðist verði við réttmætum athugasemdum rannsóknarnefndar Alþingis sem raktar eru hér að framan. Liður í slíkum viðbrögðum er aukið samstarf og samvinna Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands. Tilmæli stofnananna tveggja frá 30. júní sl. eru afrakstur slíkrar samvinnu.

Fjármálaeftirlitið er reiðubúið að funda með yður ef þér teljið þörf á slíku til þess að upplýsa málið frekar áður en embætti yðar leysir úr fyrirbyggjandi kvörtun [REDACTED].

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

*Gunnar Þ. Andersen*

*Guðmundur Jónsson*