

UMBODSMADUR ALÞINGIS

Þórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

Reykjavík, 5. september 2017

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið
Skúlagötu 4
101 Reykjavík

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

I

Það tilkynnist hér með að ég hef ákveðið að ljúka forathugun minni á málsmeðferð Fjármálaeftirlitsins við afgreiðslu kvartana og stöðu úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki. Tilefni hennar voru kvartanir og ábendingar yfir samskiptum einstaklinga og lögaðila við Fjármálaeftirlitið (FME) og úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki (ÚVF). Þær vöktu m.a. upp álitaefni um hlutverk Fjármálaeftirlitsins við meðferð og afgreiðslu kvartana og stöðu úrskurðarnefndarinnar með tilliti til starfssviðs umboðsmanns Alþingis samkvæmt lögum nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis. Af því tilefni hef ég átt í samskiptum við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið frá árinu 2011. Í þeim hafa stjórnvöld m.a. lýst áformum um endurskoðun á umgjörð úrskurðarnefndarinnar, og þá hugsanlega sem lið í umfangsmeiri endurskoðun á úrlausnarleiðum neytenda á sviði fjármálamarkaðar. Hinn 5. júlí sl. áttu starfsmenn mínir fund með starfsmönnum fjármála- og efnahagsráðuneytisins þar sem fram kom að þessi áform væru enn uppi þótt endanleg ákvörðun um hvaða leið yrði fyrir valinu lægi ekki fyrir enn sem komið er.

II

Í bréfi sem ég ritaði efnahags- og viðskiptaráðherra 30. desember 2011 vísaði ég til þess að FME hefði almennt svarað kvörtunum einstaklinga og lögaðila vegna nánar tilgreindra athafna fjármála-fyrirtækja með almennum leiðbeiningum þar sem fram kæmi að allar kvartanir og ábendingar væru metnar en að þeir sem báru þær fram ættu ekki sjálfkrafa rétt á því að þær yrðu teknar til athugunar eða aðild að málum sem kynnu að hefjast í kjölfarið. Í bréfinu óskaði ég m.a.

eftir afstöðu ráðuneytisins til þess hvort það teldi þessa afstöðu FME fullnægjandi m.t.t. þeirra skyldna sem kynnu að verða leiddar af tilskipunum Evrópusambandsins sem giltu um fjármálamarkaðinn og stöðu neytenda á honum og Íslandi bæri að fylgja samkvæmt EES-samningnum.

Í svari ráðuneytisins, dags. 8. mars 2012, var m.a. vísað til þess að neytendaréttur á sviði fjármálaþjónustu innan EES snerist að mestu um upplýsingaskyldu starfandi fyrirtækja á fjármálamarkaði gagnvart viðskiptavinum sínum en legði ekki athafnaskyldur á eftirlitsaðila umfram það að fylgjast með því að þeirri skyldu sé sinnt. Í dæmaskyni var vísað til laga nr. 33/2005, um fjarsölu á fjármálaþjónustu, og eftirlits FME samkvæmt þeim lögum. Einnig var vísað til þess að við innleiðingu gerða á þessu sviði hefðu aðildarríki yfirleitt val um hvaða stjórnvald sinnti eftirliti á grundvelli þeirra. Þegar málefni lyti að neytendum væri oft nærtækara að fella slíkar skyldur á Neytendastofu, sbr. t.d. lög nr. 121/1994, um neytendalán, sem þá voru í gildi. Þá var vísað til þess að tvær úrskurðarnefndir væru vistaðar hjá Fjármálaeftirlitinu, þ.e. ÚVF og úrskurðarnefnd í váttryggingarmálum, sem viðskiptavinir fjármála-fyrirtækja gætu skotið ágreiningi til gegn vægu málskotsgjaldi.

Ég legg þann skilning í framangreind svör ráðuneytisins og síðari samskipti mín við ráðuneytin vegna þessa máls, sbr. einnig það sem fram hefur komið í þeim skýrslum sem þau hafa vísað til þar, að eftirlit og eftirfylgni með þeim reglum sem löggjafinn hefur sett til að tryggja réttindi neytenda á þessu sviði, m.a. til að uppfylla skyldur Íslands leyti samkvæmt EES-samningnum, þurfi ekki að vera í höndum FME heldur geti eftir atvikum verið sameiginlega í höndum nokkurra aðila, þ. á m. FME, en einnig Neytendastofu og áðurgreindra úrskurðarnefnda, þ.m.t. ÚVF. Þróun í löggjöf á þessu sviði á þeim tíma sem athugun mín hefur staðið yfir hefur einnig verið í þessa átt. Þannig er FME, Neytendastofu og ÚVF t.d. öllum falið hlutverk samkvæmt lögum nr. 118/2016, um fasteignalán til neytenda, sem tóku gildi 1. apríl 2017, sbr. 10., 52. og 56. gr. þeirra laga.

Til efni athugunar minnar voru sem fyrr segir einnig kvartanir og ábendingar sem beinst hafa að úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármála-fyrirtæki. Ég hef lokið meðferð þessara kvartana m.a. með vísan til þess að ekki sé með öllu ljóst hvaða stöðu nefndin hafi og þar með hvort hún falli undir starfssvið umboðsmanns Alþingis samkvæmt lögum nr. 85/1997. Hef ég þá einkum haft í huga að þótt grundvöllur og verkefni nefndarinnar séu nú lögbundin hefur löggjafinn ekki tekið skýra afstöðu til stöðu nefndarinnar í lögum eða lögskýringargögnum að baki þeim. Þá hefur löggjafinn lagt til grundvallar um úrskurðarnefnd í váttryggingarmálum, sem starfar á sambærilegum lagagrundvelli og sinnir hliðstæðum verkefnum á sviði váttryggingarmála, að hún teljist ekki stjórn-sýslunefnd (Alþt. 2003-2004, A-deild, bls. 1216). Ég hef því talið að tiltekin réttaróvissa kunni að vera fyrir hendi hvað þetta atriði snertir. Í bréfaskiptum og öðrum samskiptum við stjórnvöld hefur komið

fram að áform eru uppi um að endurskoða umgjörð úrskuðarnefndarinnar. Þannig kom fram í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 10. desember 2014, að fyrirhuguð endurskoðun á lögum og reglum um úrskurðarnefndir á fjármálamarkaði hefði það m.a. að markmiði að taka af vafa um stjórnsýslulega stöðu nefndanna og tryggja að málsmeðferðarreglur stjórnsýslulaga nr. 37/1993 giltu um mál fyrir þeim. Á fundi þeim sem starfsmenn mínir áttu 5. júlí sl. með starfsmönnum fjármála- og efnahagsráðuneytisins var jafnframt rætt um mögulegar leiðir í þessu skyni.

III

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, getur umboðsmaður að eigin frumkvæði ákveðið að taka mál til meðferðar. Hann getur jafnframt tekið starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til almennrar athugunar. Fyrirspurnir mínar í þessu máli voru settar fram til þess að ég gæti metið hvort tilefni væri til þess að ég tæki atriði sem varða möguleika neytenda til úrlausnar á sviði fjármálamarkaðar til formlegrar frumkvæðisathugunar á þessum grundvelli.

Áform um endurskoðun fyrirkomulags neytendaverndar á sviði fjármálamarkaðar hafa verið til umfjöllunar hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu um allnokkurt skeið. Samkvæmt því sem fram hefur komið í síðustu samskiptum mínum við ráðuneytið eru þau áform enn uppi þótt niðurstaða þeirra liggi ekki fyrir enn sem komið er. Af hálfu ráðuneytisins hefur jafnframt komið fram að við þá endurskoðun verði m.a. tekið mið af þeim gerðum Evrópusambandsins sem teknar hafa verið upp í EES-samninginn á þessum tíma. Frá því að samskipti mín við stjórnvöld hófust hafa enn fremur orðið breytingar á lögum, t.d. með tilkomu nýrra laga um neytendalán og fasteignalán til neytenda þar sem verkefni stjórnvalda á þessu sviði hafa m.a. verið útfærð nánar og Fjármálaeftirlitið hefur lagt aukna áherslu á neytendamál, sjá ritið „Verðskuldað traust: áherslur Fjármálaeftirlitsins og sýn á fjármálamarkaðinn til 2020“. Þá samþykkti Alþingi nýlega að staðfesta ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 194/2016, um breytingu á XIX. viðauka (Neytendavernd) við EES-samninginn, sbr. þingsályktun nr. 11/146 sem samþykkt var 22. maí sl. Í ljósi þessa hef ég ákveðið að hefja ekki formlega athugun að eigin frumkvæði á framangreindum grundvelli. Ég tel þó rétt að koma eftirfarandi ábendingum á framfæri.

Frá sjónarhóli þess eftirlits sem umboðsmanni Alþingis er falið að hafa með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga samkvæmt lögum nr. 85/1997 er mikilvægt að fyrir liggi með skýrum hætti hvernig aðkomu stjórnsýslunnar að málefnum borgaranna sé háttað, þ.m.t. hvaða stjórnvöld fari með stjórnsýslu á viðkomandi málefnasviði, hvert sé hlutverk þeirra hvers um sig og þar með hvernig þeim ber eftir atvikum að bregðast við umleitunum borgaranna. Í því sambandi er ekki aðeins nauðsynlegt að það liggi fyrir með skýrum hætti gagnvart borgurunum heldur þarf jafnframt að vera skýrt gagnvart stjórnvöldum sjálfum

hvernig verkaskiptingu og samvinnu þeirra við önnur stjórnvöld og eftir atvikum aðila utan stjórnsýslukerfisins skuli vera háttað. Í því sambandi minni ég á að íslensk stjórnskipan byggist m.a. á því sjónarmiði að stjórnvöld myndi í sameiningu stjórnsýslukerfi sem ætlað er að starfa saman að opinberum verkefnum og í samræmi við þá verkaskiptingu sem löggjafinn hefur ákveðið. Í samræmi við það ber stjórnvöldum m.a. að leiðbeina borgurunum um hvert þeir geti leitað með erindi sín og eftir atvikum að framsenda erindi sem þeim berast ef þau heyra undir starfssvið annars stjórnvalds. Ég legg áherslu á að það er sameiginleg ábyrgð stjórnvalda að sjá til þess að erindi borgaranna hljóti lögmælt meðferð og afgreiðslu hjá því stjórnvaldi sem bært er til að fjalla um þau ef því er til að dreifa.

Það er einnig mikilvægt að fyrir liggi með skýrum hætti hvort aðili á borð við úrskurðarnefnd um viðskipti við fjármálafyrirtæki telst hluti af stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og fellur þar með undir starfssvið umboðsmanns Alþingis samkvæmt lögum nr. 85/1997. Ég legg áherslu á að staða nefndarinnar að þessu leyti ræður því m.a. hvort og þá að hvaða marki henni ber að fylgja reglum stjórnsýsluréttarins almennt í störfum sínum og við meðferð og afgreiðslu einstakra mála. Þá hefur hún einnig þýðingu fyrir samskipti nefndarinnar við stjórnvöld, þ.m.t. Fjármálaeftirlitið og Neytendastofu, en á stjórnvöldum hvílir sem fyrr segir m.a. skylda til að framsenda sín á milli erindi sem þeim berast ef þau falla undir starfssvið annars stjórnvalds. Stjórnvöldum er hins vegar ekki rétt að framsenda erindi sem þeim berast til aðila sem stendur utan við stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga og hefur ekki verið falið að fara með opinbert vald, sbr. til hliðsjónar álit mitt frá 3. nóvember 2015 í máli nr. 8543/2015. Í þessu sambandi bendi ég einnig á að stjórnvöldum er almennt ekki heimilt að innheimta gjald fyrir þjónustu sína nema lagaheimild standi til þess. Staða nefndarinnar hefur því einnig þýðingu fyrir heimild hennar til áskilja sér málskotsgjald úr hendi þeirra sem til hennar leita.

Tilfni fyrirspurnar minna til stjórnvalda um þetta málefni eiga m.a. ratur að rekja til ágreinings og/eða óvissu sem uppi hefur verið um hlutverk og verkaskiptingu Fjármálaeftirlitsins og Neytendastofu við afgreiðslu kvartana frá borgurunum og stöðu úrskurðarnefndar um viðskipti við fjármálafyrirtæki og kvartana og ábendinga sem mér hafa borist af því tilfni. Ég áréttá í þessu sambandi að sem umboðsmaður Alþingis tel ég mikilvægt að það sé eins skýrt og kostur er gagnvart borgurunum, í þeim tilvikum þar sem hið opinbera hefur aðkomu að úrræðum sem þessum í þágu borgaranna, hvert sé hlutverk þeirra og stjórnsýsluleg staða og þar með hvaða meðferð og afgreiðslu borgararnir geti vænst að erindi þeirra muni hljóta og hvert þeir geti leitað ef þeir eru ekki sáttir við hana. Ég tel því rétt að vekja athygli ráðuneytanna á þeim sjónarmiðum sem gerð er grein fyrir hér að framan og þá með það fyrir augum að þau verði höfð til hliðsjónar ef og þegar fyrirkomulag þessara mála kemur til endurskoðunar af þeirra hálfu.

Að lokum tek ég fram að ég mun fylgjast áfram með framkvæmd mála á þessu sviði og afdrifum áðurgreinda áforma stjórnvalda um úrbætur. Þá mun ég áfram fjalla um þær kvartanir sem mér kunna að berast og falla undir starfssvið mitt samkvæmt lögum. Fari svo að ég ákveði á síðari stigum að taka mál þessu tengd til formlegrar athugunar, annað hvort á grundvelli kvörtunar eða að eigin frumkvæði, mun ég tilkynna hlutaðeigandi stjórnvaldi þar um.

Virðingarfyllst,



Tryggvi Gunnarsson

