



ÚLFLJÓTUR

VEFRIT

Um tilkynningarskyldu lögmanna í tengslum við aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka*¹

Eftir Þóri Helga Sigvaldason, lögmann hjá Lögmönnum Laugardal.

Efnisyfirlit

1 Inngangur	3
2 Þagnarskylda lögmanna.....	3
3 Tilkynningarskylda lögmanna.....	4
3.1 Dómar um tilkynningarskyldu lögmanna.....	6
3.1.1 Forúrskurður Evrópuþómstólsins í máli belgísku lögmannafélaganna.....	6
3.1.2 Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Michaud gegn Frakklandi	7
4 Tilkynningarskylda lögmanna til fagfélaga í stað stjórnvalda	8
5 Lokaorð	10
Heimildaskrá	11

* Grein þessi hefur verið ritrýnd og staðist þær fræðilegu kröfur sem gerðar eru samkvæmt reglum Vefrits Úlfljóts.

¹ Grein þessi er byggð á meistararitgerð höfundar við lagadeild Háskóla Íslands, sem ber heitið „Aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka: Eftirlit með tilkynningarskyldum aðilum öðrum en fjármálastofnunum og trúnaðarskylda lögmanna“. Leiðbeinandi var Finnur Magnússon hæstaréttarlögmaður.

Ágrip

Greinin fjallar um tilkynningarskyldu lögmanna um refsiverða háttsemi í tengslum við aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Markmið greinarinnar er að leggja mat á hvort tilkynningarskylda lögmanna samræmist þeim trúnaðarskyldum sem þeir eru bundnir gagnvart skjólstaðingum sínum. Í því skyni eru skoðaðir tveir dómar þar sem reyndi á hvort tilkynningarskylda lögmanna væri andstæð Mannréttindasáttmála Evrópu. Af niðurstöðum þeirra er dregin sú ályktun að betur myndi samræmast trúnaðarskyldum íslenskra lögmanna að þeir gætu tilkynnt refsiverða háttsemi til fagfélags, líkt og Lögmannafélags Íslands, í stað stjórnvalda.

Abstract

This article is concerned with the duties of lawyers and legal professionals to report suspicious activities concerning efforts to combat money laundering and the financing of terrorism. The goal of this article is to examine whether this duty is compatible with the doctrine of legal professional privilege as protected by the European Convention on Human Rights. The article examines the case law of European courts on whether the obligation of lawyers to report suspicious activities is compatible with the European Convention on Human Rights. The case law supports the author's opinion that legal professional privilege would be better protected if Icelandic lawyers could choose whether they report suspicious activities to the Icelandic Bar Association rather than authorities.

1 Inngangur

Peningþvætti grefur undan trúverðugleika fjármálakerfisins, raskar samkeppni og veitir brotamönnum gróðavon, sem svo stuðlar að auknum afbrotum. Því er mikilvægt að gera fjármálakerfið fjandsamlegt brotamönnum, þó án þess að íþyngja um of lögmætri starfsemi.

Hinn 1. janúar 2019 tóku gildi lög nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka (hér eftir ppl.). Með lögunum var innleidd fjórða peningþvættistilskipun Evrópusambandsins, auk hluta þeirrar fimmtu.² Með þeim var einnig komið til móts við niðurstöður athugunar alþjóðlega aðgerðahópsins Financial Action Task Force (FATF) sem leiddi í ljós alvarlega vankanta á íslensku regluverki í tengslum við aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Brotamenn nýta gjarnan þjónustu fjármálafyrirtækja til þess að koma illa fengnu fé inn í lögmæta hagkerfið. Fjármálafyrirtæki standa því næst vandanum og eru oftast í bestu stöðunni til að koma auga á peningþvætti og skyld brot. Á vettvangi FATF og Evrópusambandsins var því framan af lögð sérstök áhersla á reglusetningu og eftirlit með fjármálafyrirtækjum. Þetta leiddi til þess að brotamenn leituðu í auknum mæli annarra leiða til að þvætta fjármuni sína, til dæmis með því að nýta þjónustu svokallaðra *hliðvarða fjármálakerfisins*, líkt og lögmanna og endurskoðenda. Í dag eru þessir aðilar tilkynningarskyldir til stjórnvalda með sama hætti og fjármálastofnanir, vakni hjá þeim grunur um refsiverða háttsemi.

Í þessari grein er til skoðunar hvernig tilkynningarskylda lögmanna samræmist trúnaðarskyldum þeirra og hvort ástæða sé til þess að gera breytingar á lögum um efnið.

2 Þagnarskylda lögmanna

Vegna eðlis starfa sinna búa lögmenn oft yfir viðkvæmum upplýsingum um hagi skjólstæðinga sinna og sæta ríkri þagnarskyldu um þær. Mælt er fyrir um þagnarskyldu lögmanna í 1. mgr. 22. gr. laga nr. 77/1998 um lögmenn:

Lögmaður ber þagnarskyldu um hvaðeina sem honum er trúað fyrir í starfi sínu. Starfsmaður lögmans er einnig bundinn þagnarskyldu um slík trúnaðarmál sem hann kann að komast að vegna starfa sinna.

Um trúnaðarskyldur lögmanna gagnvart skjólstæðingum sínum er einnig fjallað í siðareglum lögmanna. Í 17. gr. siðareglanna segir um þagnarskylduna:

² Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2015/849/EB um ráðstafanir gegn því að fjármálakerfið sé notað til peningþvættis og fjármögnunar hryðjuverka og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2018/843/EB um breytingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2015/849/EB um ráðstafanir gegn því að fjármálakerfið sé notað til peningþvættis og fjármögnunar hryðjuverka.

Lögmaður skal aldrei án endanlegs dómsúrskurðar, sem beint er að honum sjálfum, eða skýlauss lagaboðs, láta óviðkomandi aðilum í té gögn og upplýsingar, sem lögmaður hefur fengið í starfi um skjólstæðing sinn eða fyrrverandi skjólstæðing.

Því er ljóst að lögmenn eru bundnir ríkri þagnarskyldu um það sem þeir komast að í störfum sínum. Vegna þessarar ríku þagnarskyldu lögmanna reyna brotamenn oft að nýta sér þjónustu þeirra til peningaþvættis, sem getur nýst brotamönnum á ýmsan hátt.

Framan af voru lögmenn, á alþjóðavísu, tregir við að gefa eftir þagnarskylduna í þágu reglna um peningaþvætti og var slíkum reglum mótmælt víðsvegar um heim.³ Óttast var að sjálfstæði lögmanna sem málsvara skjólstæðinga sinna gagnvart stjórnvöldum yrði að víkja fyrir sífellt umsvifameira regluverki.⁴ Á Íslandi mættu hugmyndir um tilkynningarskyldu lögmanna einnig harðri andstöðu. Í umsögn Lögmannafélags Íslands um frumvarp til breytinga á lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti frá 1999, þar sem lagt var til að lögmenn yrðu tilkynningarskyldir aðilar, sagði meðal annars:

[...] þó félagið sé sammála því höfuðmarkmiði að spornað sé af alefli gegn peningaþvætti og annarri glæpastarfsemi, leggst félagið eindregið gegn frumvarpi þessu, eins og það hljóðar nú. Niðurstaðan byggist á því að verði frumvarpið samþykkt óbreytt sé vegið alvarlega að trúnaðarskyldum lögmanna gagnvart skjólstæðingum þeirra, en telja verður hættu á að slíkt dragi verulega úr réttaröryggi þjóðfélagsþegnanna.⁵

Sama ár ritaði Jakob R. Möller, hæstaréttarlögmaður og þáverandi formaður Lögmannafélagsins, í Lögmannablaðið um þagnarskyldu lögmanna í þessu samhengi:

Lögmaður, sem er ekki bundinn nánast algjörum trúnaði við skjólstæðinga sína, hefur ekki það sjálfstæði sem lögmenn verða að krefjast sér til handa. Þetta eru ekki sérréttindi lögmanna vegna, heldur af hagsmunum skjólstæðinga og þjóðfélagsins alls.⁶

Lögmenn eru bundnir ríkum trúnaði gagnvart skjólstæðingum sínum og er þagnarskylda lögmanna meðal mikilvægustu trúnaðarskyldna þeirra. Slíkar trúnaðarskyldur lögmanna tryggja réttaröryggi borgaranna og fara verður varlega í að takmarka þær.

3 Tilkynningarskylda lögmanna

Í dag eru lögmenn tilkynningarskyldir um málefni skjólstæðinga sinna til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, sbr. 21. gr. ppl. Skrifstofa fjármálagreininga lögreglu og aðrir

³ Laurel S. Terry „U.S. Legal Profession Efforts to Combat Money Laundering and Terrorist Financing“, bls. 494.

⁴ Danielle Jasmin Kirby: „The European Union’s Gatekeeper Initiative: The European Union Enlists Lawyers in the Fight Against Money Laundering and Terrorist Financing“, bls 261. Sjá einnig bls. 265 um mótmæli samtaka lögmannafélaga í Evrópu (CCBE) gegn tilkynningarskyldu lögmanna.

⁵ Lögmannafélag Íslands: „Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti“, dbnr. 933, 226. mál, 123. lögþ. 1998-99.

⁶ Jakob R. Möller: „Ógnir við sjálfstæði lögmanna, alþjóðlegar og heimaþingar“, bls. 4.

eftirlitsaðilar samkvæmt lögunum⁷ hafa víðtækar heimildir til þess að kalla eftir upplýsingum frá tilkynningarskyldum aðilum, sbr. 2. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 38. gr. pþl. Í 3. og 4. málslið ákvæðanna er að finna samhljóða fyrirvara um að lögbundin þagnarskylda takmarki ekki skyldu til að afhenda upplýsingar nema þær sem lögmenn öðlast í tengslum við dómsmál:

Lagaákvæði um þagnarskyldu takmarka ekki skyldu til þess að veita upplýsingar og aðgang að gögnum. Þetta gildir þó ekki um upplýsingar sem lögmaður öðlast við athugun á lagalegri stöðu skjólstæðings í tengslum við dómsmál, þ.m.t. þegar hann veitir ráðgjöf um hvort höfða eigi mál eða komast hjá máli, eða upplýsingar sem hann öðlast fyrir, á meðan eða eftir lok dómsmáls ef upplýsingarnar hafa bein tengsl við málið.

Lögmanni ber þar af leiðandi ekki skylda til að afhenda skrifstofu fjármálagreininga lögreglu eða ríkisskattstjóra upplýsingar, sem honum væri annars skylt að afhenda á grundvelli pþl., ef þær tengjast rekstri dómsmáls fyrir skjólstæðing hans. Gildir það sama um tilkynningarskyldu endurskoðenda og annarra sérfræðinga þegar þeir veita lögmanni aðstoð við vinnu sem undanskilin er tilkynningarskyldu.⁸

Af lestri ákvæðis 2. mgr. 20. gr. pþl. er ljóst að undantekningin er ekki bundin við þau tilvik er dómsmál hafa formlega verið höfðuð, enda tekið fram að hún eigi meðal annars við þegar lögmaður veitir ráðgjöf um hvort höfða eigi mál eða komast hjá máli. Erfitt er að festa hendur á hvenær störf lögmanna fela í sér ráðgjöf um höfðun dómsmáls eða hvernig komast megi hjá dómsmáli, enda má færa rök fyrir því að nánast öll lögfræðileg ráðgjöf snúi að því, á einn eða annan hátt, að höfða mál eða forða skjólstæðingum frá rekstri dómsmála. Í þessu samhengi skal haft í huga að Mannréttindadómstóll Evrópu (hér eftir MDE) hefur gert ríkar kröfur til skýrleika og fyrirsjáanleika laga sem takmarka trúnaðarskyldur lögmanna í þágu rannsókna sakamála.⁹

⁷ Samkvæmt pþl. er eftirlit með fjármálastofnunum í höndum fjármálaeftirlits Seðlabankans en eftirlit með öðrum tilkynningarskyldum aðilum, þar á meðal lögmönnum, er í höndum ríkisskattstjóra.

⁸ Þskj. 367, 149. lögþ. 2018-19, bls. 55.

⁹ Sjá t.d. *MDE Niemetz gegn Þýskalandi*, 16. desember 1992 (13710/88), *MDE Sallinen gegn Finnlandi*, 27. september 2005 (50882/99) og *MDE, Kopp gegn Sviss*, 25. mars 1998 (23224/94). Síðastnefnda málið varðaði hlerun síma á lögmannsstofu kæranda í tengslum við rannsókn á því hvort eiginkona hans, sem hafði verið í ríkisstjórn Sviss, hefði komið opinberum leyndarmálum til skjólstæðings hans. Niðurstaða MDE var að hlerunin hefði brotið gegn rétti kærands til friðhelgi einkalífsins, sbr. 8. gr. MSE, þar sem svissnesk lög væru ekki nægilega skýr um umfang og framkvæmd símhlerunar sem varðaði trúnaðarskyld samskipti lögmanna og skjólstæðinga; Sjá einnig úrskurð héraðsdóms frá 15. júlí 2016, sem birtur var með dómi Hæstaréttar í máli nr. 523/2016, en málið varðaði húsleit hjá lögmanni, sem handtekinn var við komu í skýrslutöku með skjólstæðingi sínum vegna gruns um aðild hans að brotum skjólstæðings síns. Engar sérstakar takmarkanir voru á húsleitarheimildunum og lagt var hald á upplýsingar um skjólstæðinga lögmannsins sem engin tengsl höfðu við málið. Héraðsdómur vísaði til lögbundinnar þagnarskyldu lögmanna, sbr. 22. gr. laga nr. 77/1998 um lögmenn, og þátt hennar í trúnaðarskyldu lögmanna. Í forsendum héraðsdóms kom mál annars fram að trúnaðarskylda lögmanna væri „[...] einn af mikilvægustu þáttum réttarríkisins og horfir til réttaröryggis borgaranna.“ Héraðsdómur vísaði til fordæma MDE um þær ströngu kröfur sem gerðar væru til skerðingar á trúnaðarskyldum lögmanna og sagði að með haldlagningu gagnanna hefði sjónarmiðum um mikilvægi trúnaðarskyldu lögmanna „með öllu verið varpað fyrir róða.“ Var niðurstaða héraðsdóms að haldlagningin hafi verið of víðtæk. Kæru héraðssaksóknara til Hæstaréttar var vísað frá Hæstarétti.

Lögmenn sinna fjölbreyttum störfum fyrir skjólstæðinga sína og starf lögmans í tengslum við eitt og sama verkefnið getur breyst yfir tiltekið tímabil. Verkefni, sem hefst sem lögfræðileg ráðgjöf, getur þróast og breyst í hagsmunagæslu vegna reksturs dómsmáls. Í upphafi verkefnis getur verið óljóst hvaða stefnu það mun taka og því getur verið erfitt fyrir lögmenn að meta hvort trúnaðarskyldan skuli víkja fyrir öðrum hagsmunum.

Sjálfsagt er algengt að lögmenn þurfi að meta slíkt, enda segir beinlínis í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til þbl. að betra sé að tilkynningarskyldir aðilar tilkynni grun um refsiverða háttsemi „oftar en sjaldnar“.¹⁰ Að mati höfundar er því æskilegra að lögmenn séu ekki tilkynningarskyldir beint til stjórnvalda heldur frekar til fagfélags, líkt og Lögmannafélags Íslands. Veigamikil rök eru fyrir slíku fyrirkomulagi, líkt og nánar verður rakið.

3.1 Dómar um tilkynningarskyldu lögmanna

Evrópskir dómstólar hafa þurft að svara spurningunni hvort tilkynningarskylda lögmanna sé andstæð reglum um friðhelgi einkalífsins, sbr. 8. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu (hér eftir MSE) og réttarins til réttlátrar málsmeðferðar, sbr. 6. gr. MSE. Hér verður getið tveggja dóma þar sem á þetta reyndi. Um ræðir forúrskurð Evrópudómstólsins í máli *belgísku lögmannafélaganna*¹¹ og dóm MDE í máli *Michaud gegn Frakklandi*.¹² Í báðum málunum var til skoðunar hvort reglur um tilkynningarskyldu lögmanna væru andstæðar MSE, en þó með ólíkri aðferðafræði.

3.1.1 Forúrskurður Evrópudómstólsins í máli *belgísku lögmannafélaganna*

Málið höfðuðu fagfélög belgískra lögmanna gegn belgískum stjórnvöldum á þeim grundvelli að reglur fyrstu tveggja peningaþvættistilskipana Evrópusambandsins¹³, sem kváðu á um tilkynningarskyldu lögmanna, brytu meðal annars gegn réttinum til réttlátrar málsmeðferðar samkvæmt 6. gr. MSE.

Kærendur báru fyrir sig að reglurnar væru ekki nægilega skýrar um mörkin milli þeirra starfa lögmanna sem væru tilkynningarskyld og þeirra sem vernduð væru af þagnarskyldu lögmanna. Ákvæði þágildandi peningaþvættistilskipana, eins og þær voru innleiddar í belgísk lög, geymdu tæmandi talningu þeirra tilvika þar sem lögmenn voru tilkynningarskyldir og voru þar undanskilin tilvik tengd rekstri dómsmála. Reglurnar voru að því leyti sambærilegar þeim

¹⁰ Þskj. 367, 149. lögp. 2018-19, bls. 56.

¹¹ EBD, mál C-305/05, ECR 2007 bls. I-5305. (*Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone v. Conseil des Ministres*).

¹² MDE, *Michaud gegn Frakklandi*, 6. desember 2012 (12323/11).

¹³ Tilskipun ráðs Evrópubandalagsins nr. 91/308/EBE um ráðstafanir gegn því að fjármálakerfið sé notað til peningaþvottar og tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2001/97/EB um breytingar á þeirri fyrrnefndu.

sem gilda hér á landi á grundvelli núgildandi peningaþvættistilskipana, sbr. m-lið 1. mgr. 2. gr. ppl.¹⁴

Dómstóllinn tók fram að rétturinn til þess að njóta aðstoðar lögmanns við rekstur dómsmáls væri þáttur í réttlátri málsmeðferð, sbr. 6. gr. MSE, og að þagnarskylda lögmannna væri nauðsynlegur hluti þess réttar. Þá vísaði dómstóllinn til þess að tilvik þar sem lögmennt sættu tilkynningarskyldu samkvæmt tilskipuninni tengdust ekki rekstri dómsmála og væru tæmandi talin. Dómstóllinn sagði að undantekningarákvæði, sem kvað á um að lögmennt væru ekki tilkynningarskyldir um upplýsingar sem þeir kæmust yfir þegar þeir ynnu fyrir skjólstaðinga sína í tengslum við rekstur dómsmála, veitti fullnægjandi vernd þessara réttinda. Í ljósi þessa taldi dómstóllinn að ekki hefði verið brotið gegn réttinum til réttlátrar málsmeðferðar, sbr. 6. gr. MSE.

Af þessu er ljóst að tilkynningarskylda lögmannna sem slík er ekki andstæð MSE, að minnsta kosti ekki í þeim tilvikum er þeir vinna verkefni sem aðrir sérfræðingar sinna einnig. Í málinu voru lögmennt þó ekki tilkynningarskyldir beint til stjórnvalda heldur til fagfélaga en eftirfarandi dómur MDE bendir til þess að það fyrirkomulag samræmist betur MSE.

3.1.2 Dómur Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Michaud gegn Frakklandi

Í máli belgísku lögmannafélaganna var Evrópudómstóllinn aðeins spurður að því hvort tilkynningarskylda lögmannna bryti gegn réttinum til réttlátrar málsmeðferðar og því kom ekki til skoðunar hvort reglurnar kynnu að brjóta gegn öðrum grundvallarréttindum, líkt og réttinum til friðhelgi einkalífs, sbr. 8. gr. MSE. Það álitamál kom hins vegar til skoðunar í *MDE, Michaud gegn Frakklandi*, 6. desember 2012 (12323/11).

Fyrir MDE var til skoðunar hvort ákvæði þriðju peningaþvættistilskipunar Evrópusambandsins nr. 2005/60/EB um tilkynningarskyldu lögmannna, líkt og þau voru innleidd í franskan rétt, brytu gegn rétti lögmannna til friðhelgi einkalífs, sbr. 8. gr. MSE. Samkvæmt 8. gr. MSE eiga einstaklingar rétt til að njóta leyndar um samskipti sín við aðra, þar með talin samskipti sem eru þáttur í atvinnustarfsemi.¹⁵ Kærandi, sem var franskur lögmaður, hafði tapað dómsmáli fyrir frönskum dómstólum, sem töldu reglurnar ekki brjóta gegn réttinum til friðhelgi einkalífs og vísuðu því til stuðnings meðal annars til niðurstöðu Evrópudómstólsins í máli belgísku lögmannafélaganna.

¹⁴ Sjá ákvæði 5. mgr. 2. gr. a tilskipunar nr. 2001/97/EB. Ákvæðið hafði að geyma sambærilega talningu og nýrri peningaþvættistilskipanir Evrópusambandsins, sbr. b-lið 3. mgr. 2. gr. tilskipunar nr. 2015/849/EB.

¹⁵ Björg Thorarensen o.fl.: *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt*, bls. 292. Vernd samkvæmt 8. gr. MSE nær til réttarins til að njóta leyndar um samskipti sín við aðra og nær einnig til samskipta sem eru þáttur í atvinnustarfsemi.

MDE tók fram að tilkynningarskyldan væri skerðing á rétti lögmannna samkvæmt 8. gr. MSE og skoðaði hvort sú skerðing væri lögmæt, það er hvort hún byggði á lögum og væri nauðsynleg í lýðræðislegu þjóðfélagi, sbr. 2. mgr. 8. gr. MSE. MDE féllst á að aðgerðir til að koma í veg fyrir peningabætti og fjármögnun hryðjuverka væru lögmæt markmið. Um mat á því hvort frönsku reglurnar væru nauðsynlegar til þess að ná slíkum markmiðum, það er hvort meðalhófs væri gætt, sagði MDE tvennt ráða úrslitum. Annars vegar reifaði MDE sambærileg rök og Evrópudómstóllinn lagði til grundvallar í máli belgísku lögmannafélaganna, það er að lögmenn væru aðeins tilkynningarskyldir í þeim tilvikum er þeir sinntu störfum sem ekki fælu í sér rekstur dómsmála og að störf tengd rekstri dómsmála væru undanþegin tilkynningarskyldu. Hins vegar tók MDE fram að samkvæmt frönskum lögum væru lögmenn ekki tilkynningarskyldir til stjórnvalda, heldur til fagfélags lögmannna. Þetta kallaði MDE „síu“, sem verndaði trúnaðarskyldu lögmannna. Um þessa síu sagði í niðurstöðu MDE:

The second factor is that the legislation has introduced a filter which protects professional privilege [...] It can be considered at this stage, when a lawyer shares information with a fellow professional who is not only subject to the same rules of conduct but also elected by his or her peers to uphold them, professional privilege has not been breached. The fellow professional concerned, who is better placed than anybody to determine which information is covered by lawyer-client privilege and which is not, transmits the report of suspicions to the FIU [...]¹⁶

MDE tók fram að trúnaðarskyldunni væri í rauninni ekki aflétt þegar tilkynning væri send til fagfélags. Fagfélagið væri auk þess í betri stöðu en aðrir til þess að meta hvers kyns upplýsingar væru háðar trúnaðarskyldu. Meðal annars af þessum sökum taldi MDE að frönsku reglurnar væru í samræmi við meðalhóf og að ekki hefði verið brotið gegn 8. gr. MSE.

4 Tilkynningarskylda lögmannna til fagfélaga í stað stjórnvalda

Í seinna málinu, *Michaud gegn Frakklandi*, er athyglisvert að MDE taldi það meðal ástæðna þess að ekki væri brotið gegn 8. gr. MSE að franskir lögmenn væru tilkynningarskyldir til fagfélags í stað stjórnvalda. Í máli belgísku lögmannafélaganna fyrir Evrópudómstólnum voru lögmenn einnig tilkynningarskyldir til fagfélaga í stað stjórnvalda en dómstóllinn fjallaði ekki sérstaklega um það fyrirkomulag. Í álit lögsögumanns Evrópudómstólsins í málinu eru þó færð rök fyrir því að tilkynningarskylda lögmannna til fagfélaga í stað stjórnvalda samræmist betur meðalhófi í tengslum við skerðingu réttinda samkvæmt 6. gr. MSE.¹⁷

¹⁶ MDE, *Michaud gegn Frakklandi*, 6. desember 2012 (12323/11) 129. málsgr.

¹⁷ Álit Poiares Maduro lögsögumanns Evrópudómstólsins 14. desember 2006 í EBD, *mál C-305/05, ECR 2007 bls. I-5305*, 82. málsgr. (Auk dómara starfa við Evrópudómstóllinn 9 lögsögumenn. Lögsögumenn skrifa álit sem eru dómstólnum til leiðbeiningar. Lögsögumenn sæta sömu hæfisskilyrðum og dómarar við dómstólinn)

Meðal þess sem FATF beindi til íslenskra yfirvalda í skýrslu sinni frá 2018 var að kanna hvort rétt væri að leyfa lögmönnum að tilkynna grunsamleg viðskipti til Lögmannafélags Íslands.¹⁸ Er fyrirkomulagið með þessum hætti í Danmörku, Noregi og Svíþjóð og víðar.¹⁹

Tilmæli FATF og peningþvættistilskipunar Evrópusambandsins gera ráð fyrir að eftirlit með ákveðnum tilkynningarskyldum aðilum geti verið í höndum slíkra fagfélaga.²⁰ Í aðfararorðum fjórðu peningþvættistilskipunarinnar segir um mikilvægi slíks fyrirkomulags:

For certain obliged entities, Member States should have the possibility to designate an appropriate self-regulatory body as the authority to be informed in the first instance instead of the FIU. In accordance with the case-law of the European Court of Human Rights, a system of first instance reporting to a self-regulatory body constitutes an important safeguard for upholding the protection of fundamental rights as concerns the reporting obligations applicable to lawyers. Member States should provide for the means and manner by which to achieve the protection of professional secrecy, confidentiality and privacy.²¹ (leturbreyting höf.)

Af aðfararorðum fjórðu peningþvættistilskipunarinnar, tilmælum FATF og niðurstöðu MDE í máli *Michaud gegn Frakklandi* má draga þá ályktun að það fyrirkomulag að lögmenn séu tilkynningarskyldir til fagfélaga í stað stjórnvalda sé mikilvægur þáttur í að vernda trúnaðarskyldur lögmannna.

Lögmannafélag Íslands skilaði ekki inn umsögn um frumvarp það sem varð að nýju þpl. Hins vegar hafði stjórn félagsins ritað dómsmálaráðherra bréf í tengslum við samningu frumvarpsins, þar sem tekið var undir sjónarmið FATF um mikilvægi þess fyrir sjálfstæði stéttarinnar að lögmenn sættu eftirliti fagfélags í stað stjórnvalda. Lýsti félagið sig reiðubúið til þess að taka að sér eftirlit með lögmönnum í tengslum við lögin.²²

Af niðurstöðu MDE í máli *Michaud gegn Frakklandi* má draga þá ályktun að hefði kærandi verið tilkynningarskyldur beint til stjórnvalda hefði það falið í sér meiri skerðingu á réttinum til friðhelgi einkalífs, sbr. 8. gr. MSE. Á það fyrirkomulag hefur þó ekki reynt fyrir MDE. Hafa verður í huga að mjög vægar kröfur eru gerðar til gruns tilkynningarskyldra aðila í þessu samhengi. Þannig þarf grunur um refsiverða háttsemi ekki að vera studdur sérstökum gögnum.

¹⁸ *Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures. Iceland. Mutual Evaluation Report*, bls. 92.

¹⁹ Í Danmörku er eftirlitið í höndum danska lögmannafélagsins (*d. Advokatsamfundet*). Í Noregi er eftirlitið í höndum eftirlitsnefndar lögmannna (*n. Tillsynsrådet for advokatvirksomhet*). Í Svíþjóð er eftirlitið í höndum sænska lögmannafélagsins (*s. Sveriges advokatsamfund*).

²⁰ Sjá 1. mgr. 34. gr. fjórðu peningþvættistilskipunar Evrópusambandsins, nr. 2015/849. Tilmæli FATF nr. 23 gera ráð fyrir sambærilegu fyrirkomulagi. Í tilmælunum segir meðal annars: „Countries may allow lawyers, notaries, other independent legal professionals and accountants to send their STR to their appropriate self-regulatory organisations, provided that there are appropriate forms of cooperation between these organisations and the FIU.“

²¹ Sjá 39. gr. aðfararorða tilskipunar Evrópusambandsins nr. 2015/849/EB.

²² *Skýrsla stjórnar Lögmannafélags Íslands til aðalfundar félagsins, föstudaginn 25. maí 2018*, bls. 18.

Líkt og áður segir er beinlínis tekið fram í greinargerð sem fylgdi frumvarpi að þbl. að betra sé að tilkynningarskyldir aðilar tilkynni grun um refsiverða háttsemi „oftar en sjaldnar“.²³

Með því að fela fagfélögum að yfirfara tilkynningar lögmanna er betur tryggt að þær tilkynningar sem enda hjá stjórnvöldum séu einungis þær sem fullt erindi eiga til þeirra. Væru lögmenn tilkynningarskyldir til fagfélaga í stað stjórnvalda má ætla að þagnarskylda þeirra myndi sjaldnar víkja fyrir tilkynningarskyldu, enda myndu ekki allar tilkynningar um grunsamleg viðskipti enda hjá stjórnvöldum.²⁴ Til dæmis ráða danskir lögmenn hvort þeir tilkynna grunsamleg viðskipti til danska lögmannafélagsins (*d. Advokatsamfundet*) eða beint til dönsku peningaþvættisskrifstofunnar. Um það bil helmingur þeirra tilkynninga sem sendar eru danska lögmannafélaginu enda hjá dönsku peningaþvættisskrifstofunni.²⁵

Þegar lögmenn eru tilkynningarskyldir beint til stjórnvalda er hætt við að þeir verði annað hvort tregir við að tilkynna grunsamleg viðskipti eða að trúnaðarskylda þeirra víki í ónauðsynlegum tilvikum. Því er full ástæða til að kanna hvort rétt sé að taka upp sama kerfi og á Norðurlöndunum, hér á landi.

5 Lokaorð

Í kjölfar skýrslu FATF frá apríl 2018 voru samin og sett ný lög um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka hér á landi. Á grundvelli nýju laganna sæta lögmenn eftirliti og eru tilkynningarskyldir til ríkisskattstjóra. Það samræmist illa trúnaðarskyldum lögmanna að vera tilkynningarskyldir til stjórnvalda um málefni skjólstaðinga sinna, enda eru þeir oft eini málsvari þeirra gagnvart sömu stjórnvöldum.

Tilmæli FATF og peningaþvættistilskipanir Evrópusambandsins gera ráð fyrir að ákveðnir tilkynningarskyldir aðilar, líkt og lögmenn, geti verið tilkynningarskyldir til fagfélaga í stað stjórnvalda. Er þetta fyrirkomulag við lýði á Norðurlöndunum og víðar. Af fordæmi MDE má telja að þetta fyrirkomulag samræmist betur ákvæðum MSE. Að mati höfundar er full ástæða til þess að endurskoða fyrirkomulagið hérlendis og gera lögmönnum kleift að velja milli þess að tilkynna grunsamleg viðskipti til Lögmannafélags Íslands eða skrifstofu fjármálagreininga lögreglu. Lögmannafélag Íslands hefur lýst sig reiðubúið til þess að sinna þessu hlutverki. Félagið fer þegar með lögbundið eftirlit með lögmönnum og ekki er ástæða til að ætla annað en að félagið sé fært til þess að sinna þessu hlutverki.

²³ Þskj. 367, 149. lögþ. 2018-19, bls. 56.

²⁴ *Ríkislögreglustjórnin. Ársskýrsla 2013*, bls. 20. Í skýrslunni segir að af 491 tilkynningu frá tilkynningarskyldum aðilum árið 2013 hafi 254 verið sendar lögregluembættum til meðferðar.

²⁵ *Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures. Denmark. Mutual Evaluation Report*, bls. 99.

Um tilkynningarskyldu lögmannna í tengslum við aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka

ÚLFLJÓTUR - vefrit

Að endingu er vert að nefna að sjónarmið þess efnis að smæð íslensku lögmannastéttarinnar í alþjóðlegum samanburði leiði til þess að fagfélag lögmannna geti ekki sinnt þessu hlutverki eru ekki lögmet sjónarmið sem heimilað geti skerðingu á réttindum, sbr. 2. mgr. 8. gr. MSE.

Heimildaskrá

Alþingistíðindi.

Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures. Denmark. Mutual Evaluation Report. FATF, París 2018.

Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures. Iceland. Mutual Evaluation Report. FATF, París 2018.

Álit Poiares Maduro lögsögumanns Evrópudómstólsins 14. desember 2006 í EBD, mál C-305/05, ECR 2007 bls. I-5305. (Ordre des Barreaux Francophones et Germanophone v. Conseil des Ministres).

Björg Thorarensen o.fl.: *Mannréttindasáttmáli Evrópu. Meginreglur, framkvæmd og áhrif á íslenskan rétt.* Reykjavík 2005.

Danielle Jasmin Kirby: „The European Union’s Gatekeeper Initiative: The European Union Enlists Lawyers in the Fight Against Money Laundering and Terrorist Financing“. *Hofstra Law Review*, 1. tbl. 2008, bls. 261-311.

Financial Action Task Force on Money Laundering: Annual Report 1998-1999. FATF, París 1999.

Jakob R. Möller: „Ógnir við sjálfstæði lögmannna, alþjóðlegar og heimaþingar“ *Lögmannablaðið*, 4. tbl. 1999, bls 3-5.

Laurel S. Terry „U.S. Legal Profession Efforts to Combat Money Laundering and Terrorist Financing“. *New York Law School Law Review*, 3. tbl. 2014. bls. 487-518.

Lögmannafélag Íslands: „Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um aðgerðir gegn peningþvætti“, dbnr. 933, 226. mál, 123. lögp. 1998-99.

Ríkislögreglustjórnin. Ársskýrsla 2013. Ríkislögreglustjóri, 2014.

Skýrsla stjórnar Lögmannafélags Íslands til aðalfundar félagsins, föstudaginn 25. maí 2018.