

Samlenotat til Folketingets Europaudvalg med henblik på rådsmøde

8. juli 2009

/jfl

Ny SWIFT aftale mellem EU og USA: Recommendation from the Commission to the Council: To authorise opening of negotiations between the European Union and the United States of America for an international agreement to make available to the United States Treasury department financial messaging data to prevent and combat terrorism and terrorist financing. SEC (2009) 771 final.

Nyt notat.

Resumé

Sagen drejer sig om forhandlingsmandat til EU Kommissionen i forbindelse med en aftale mellem EU og USA om videregivelse af personoplysninger til USA i forbindelse med bekæmpelsen og finansiering af terror. Det drejer sig om persondata som afgives i forbindelse med betalingsoverførsler bl.a. mellem personer i Europa. Aftalen mellem EU og USA iværksættes, da der fra september 2009 sker en ændring i arkitekturen af SWIFT, hvilket bevirker at USA ikke længere har adgang til de ovennævnte persondata.

1. Baggrund og indhold

SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) er et internationalt finansielt netværk, der anvendes globalt af finansielle institutter til at sende og modtage finansielle meddelelsetyper, herunder bl.a. betalingsinstrukser. SWIFT ejes af dets brugere, dvs. ca. 3000 finansielle virksomheder med omkring 8000 forretningsenheder fordelt på 205 lande. SWIFT er et aktieselskab med hovedsæde i Belgien og driftskontorer i bl.a. Nederlandene og USA. SWIFT opbevarer af sikkerhedsmæssige årsager alle data i såvel Nederlandene som USA.

SWIFT bliver, med særlig fokus på driftssikkerheden, overvåget af G10-landenes centralbanker med den belgiske centralbank som hovedansvarlig.

SWIFT er en nødvendig forudsætning for gennemførelsen af grænseoverskridende betalingstransaktioner og dermed også for betaling af varer og service for finansielle og ikke-finansielle virksomheder og husholdninger. Det forventes, at transaktionsomfanget i fremtiden forøges betydeligt som følge af etableringen af det indre marked for betalingstjenester ved gennemførelsen af Betalingstjenestedirektivet og indførelsen af SEPA (Single Euro Payment Area).

SWIFT har indtil i dag opbevaret persondata på servere i EU og USA. Serverne har tjent som back-up og har dermed haft det samme indhold begge steder. SWIFT har besluttet at nedlægge sin amerikanske server fra tidligst september 2009 og overflytte serveren til Schweiz, så begge back-up servere befinder sig i EØS-området.

Hidtil har de amerikanske myndigheder, US Treasury Department, kunnet indhente oplysninger om EU-borgeres finansielle transaktioner til brug for bekæmpelsen af terrorisme. Det har været muligt, da SWIFTs har haft en database i USA, som dermed er underlagt amerikansk lovgivning og er ikke reguleret af persondatadirektivet.

De nuværende rammer for videregivelse af oplysninger fra SWIFT baserer sig derfor ikke på en konkret aftale mellem EU og USA men på en ensidig erklæring fra USA kombineret med løbende overvågning fra europæisk side af, at de lovede foranstaltninger til beskyttelse af EU-borgernes demokratiske rettigheder løbende overholdes.

I marts 2008 udpegede Kommissionen en europæisk kontaktperson (Eminent European Person), hvis rolle har været at overvåge og afrapportere om overholdelsen af erklæringens indhold. I December 2008 afgav kontaktpersonen den første rapport. Rapporten har været diskuteret i februar 2009 af Europa Parlamentets komité for civile rettigheder (Civil Liberties Committee) og i rådsregi. Rapporten konkluderer, at de amerikanske myndigheder har levet op til de krav til persondatabeskyttelse, som Kommissionen har sat og at man på baggrund af de indhentede data har opnået betydelige resultater i kampen mod finansieringen af terrorisme. Ligesom også Medlemslandene har opnået fordele og informationer til brug i kampen mod national terrorisme.

I forbindelse med SWIFTs nedlæggelse af sin amerikanske server, annonceret til september 2009, og overflyttelse af data til Schweiz har de amerikanske myndigheder udtrykt ønske om at få fortsat adgang til persondata, specifikt om adgang til serveren i Holland, vedrørende finansielle transaktioner internt i EU, EU og tredje lande og i det omfang det er muligt mellem tredje lande.

Den nye infrastruktur betyder, at USA for fremtiden kun vil kunne indhente persondata med udgangspunkt i amerikansk lovgivning i forbindelse med transaktioner mellem EU og USA, idet både afsender og modtager gemmer transaktionsdata. Der vil med andre ord være tale om, at en signifikant del af data, som de amerikanske myndigheder har udstedt dommerkendelser for, i fremtiden ikke længere vil være tilgængelig i USA.

Da SWIFT allerede fra september 2009 påbegynder ændringerne i sin arkitektur, er der pres for at få en hurtig aftale. Kommissionens forhandlingsmandat vil med henblik på vedtagelse blive forelagt som a-pkt. på et

af de sidste rådsmøder inden sommerferien, formentlig GAERC den 25.-26 juli. Kommissionen vil formentlig starte forhandlingerne med USA allerede i løbet af september 2009.

Det er Kommissionens holdning, at EU bør sikre USA's fortsatte adgang til oplysninger ved at etablere en formel aftale med USA, når SWIFT-serverne samles i Europa. Baggrunden for dette er, at den amerikanske screening af persondata fra SWIFT databasen udgør et vigtigt element i den europæiske indsats mod terror. Kommissionen har derfor fremsat forslag til forhandlingsmandat. Forslaget vedrører ikke kun de oplysninger, der videregives til de amerikanske myndigheder via SWIFT, men skal dække alle virksomheder involveret i finansielle transaktioner. Selvom SWIFT i praksis har monopol på denne ydelse.

Kommissionen anbefaler, at Rådet tillader, at Kommissionen indleder forhandlinger med USA med det formål at udarbejde en international aftale, som tillader udveksling af relevant data om finansielle transaktioner, som er nødvendige med det ene formål at bekæmpe terror og dets finansiering. Aftalen skal sikre respekten for EU databeskyttelsesprincipper, for så vidt angår alle former for behandling af persondata indeholdt i transaktioner af finansiell karakter, som videregives mellem EU og til USA.

Aftalen vil maksimalt vare 2 år og omfatter alle udbydere af internationale finansielle informationsservice. I forbindelse med aftalen nedsættes en offentlig myndighed, som har ansvaret for at behandle ansøgninger fra USA om adgang til data. Myndighedens opgave er at verificere lovligheden af ansøgningen og sikre, at udbyderen videregiver de relevante finansielle transaktionsdata. Myndigheden vil derefter sørge for, at data overføres sikkert til US Treasury Department.

Al relevant finansielle transaktionsdata vil udelukkende være data, som er nødvendigt for at bekæmpe terrorisme og dets finansiering.

Aftalen vil sikre fuld respekt for fundamentale rettigheder i flg. artikel 6(2) i Traktaten om den Europæiske Union og for proportionalitet og nødvendighed i forhold til retten til privat- og familieliv som bestemt af artikel 8(2) i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Aftalen skal indeholde beskyttelses- og kontrolforanstaltninger, som sikrer tilstrækkelig beskyttelse af persondata. Det drejer sig bl.a. om foranstaltninger rettet mod brugen af data, hvor længe data må beholdes, datasikkerhed og videregivelse af data til andre myndigheder eller tredje lande.

Aftalen vil forbyde, at videregivet data manipuleres, data mining, eller på anden vis samkøres med andre databaser.

Der findes i øjeblikket ikke en fælleseuropæisk terrorbekæmpelsesdatabase (TFTP). De europæiske myndigheder har i en række tilfælde benyttet sig af den TFTP, som amerikanerne har opbygget. Aftalen med USA

sigter på at tillade, at US Department of Treasury foretager søgninger på opfordring af en eller flere EU kompetente myndigheder, dvs. EU Medlemslande, Europol eller Eurojust, vedrørende en registreret terroristorganisation eller en person mistænkt for at tilhøre eller hjælpe en sådan organisation.

I dag findes der allerede en aftale mellem EU og USA fra 6. juni 2003, som tillader udveksling mellem politimyndigheder information i relation til bankkonti og finansielle transaktioner underlagt betingelser og begrænsninger i udvekslingen af data. Ligesom der også findes aftaler mellem USA og Europol og Eurojust om samme (Aftaler mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om udlevering og gensidig retshjælp i kriminalsager (2003/516/EF)).

Kommissionens forslag til forhandlingsmandat har været fremlagt for De Europæiske Datatilsynsmyndigheder (EDPS), som den 6. juli 2009 har kommenteret på forslaget.

EDPS har en række kritiskpunkter og finder, at adgang til persondata skal være baseret på meget stærke beviser og at de Europæiske borgeres rettigheder i den forbindelse skal beskyttes.

EDPS anbefaler: at Kommissionen og Rådet genovervejer behovet og proportionaliteten af aftalen specielt i forhold til, at der allerede eksisterer et veludviklede EU og internationale retslige rammer for udveksling af persondata til bekæmpelse af kriminalitet. At man genovervejer den foreslåede retslige basis. At såfremt en aftale alligevel skal forhandles, at Kommissionen sætter klare regler og standarder for databeskyttelse, som lever op til den EU fundamentale ret om beskyttelse af persondata.

Kommissionen fremsætter forhandlingsmandatet med henvisning til EU-traktatens artikel 24 og 38 (søjle III) og i det tilfælde at Lissabon traktaten træder i kraft til artikel 218, som i så fald vil afløse artikel 24 og 38 aftalen. EDPS bemærker at for lignende restriktive foranstaltninger mod formodede terrorister, EU tiltag og internationalt samarbejde har indtil videre været baseret på den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (søjle II). EDPS finder bl.a. derfor, at der er grund til at revurdere retsgrundlaget for den foreslåede aftale.

2. Europa-Parlamentets holdning

Europa-Parlamentet høres ikke. Såfremt Lissabon-traktaten vedtages, inden forhandlingsmandatet er færdigbehandlet, så skal parlamentet i flg. denne traktat rådføres.

3. Nærhedsprincippet

Det vurderes, at nærhedsprincippet er overholdt i denne sag.

4. Gældende dansk ret

Aftalen tager sigte på overførelse af oplysninger til amerikanske myndigheder fra udbydere af international finansiel informationsservice, herunder SWIFT. Det kan oplyses, at der ikke findes sådanne udbydere i Danmark. Der sker således ikke i dag overførelse af oplysninger af den omhandlede karakter fra Danmark. Om gældende dansk ret kan i øvrigt oplyses, at overførelse af personoplysninger fra Danmark vil være omfattet af lov nr. 429 af 31. maj 2000 om behandling af personoplysninger (persondataloven). Dette vil i givet fald bl.a. indebære, at persondatalovens materielle behandlingsregler i §§ 6-8 skal være opfyldt. Overførelse af personoplysninger til et tredjeland, skal endvidere ligge inden for rammerne af den særlige bestemmelse i lovens § 27. Bestemmelsen i § 27 fastsætter, at der som udgangspunkt kun kan ske overførelse af personoplysninger til et tredjeland, såfremt dette land sikrer et tilstrækkeligt beskyttelsesniveau.

5. Høring

Der er ikke sket høring.

6. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der forventes at være generel opbakning til den foreslåede løsning.

7. Foreløbig dansk holdning

Regeringen er positiv over for forhandlingsoplægget, idet der henvises til det som Kommissionen oplyser, hvorefter de finansielle data, som de amerikanske myndigheder har behandlet, har skabt et betydeligt antal efterretningsspor, som medlemsstaternes tjenester har kunnet udnytte i kampen mod terrorisme i Den Europæiske Union. I modsætning til tidligere, hvor SWIFT spejldatabasen var placeret i USA, har EU nu i kraft af aftalen mulighed for at sikre fuld respekt for europæiske borgeres fundamentale rettigheder i overensstemmelse med traktatens artikel 6 (2) og sikre proportionalitet og nødvendighed i forhold til retten til privat- og familieliv som bestemt af artikel 8(2) i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, samt sikre at de bærende principper i persondatadirektivet overholdes. Regeringen er således enig i, at der skal tages højde for EDPS bemærkninger om at det er vigtigt, at Kommissionen sætter klare regler og standarder for databeskyttelse, som lever op til den EU fundamentale ret om beskyttelse af persondata.

8. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Løsningen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

9. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Løsningen har ikke samfundsøkonomiske konsekvenser.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt Europaudvalget til orientering den 23. juni 2007 med henblik på vedtagelse som a-punkt på rådsmødet (miljø) den 26. juli 2007. Herudover har sagen tidligere været nævnt på Europaudvalgets møde den 24. november 2006.