



6. april 2010

NOTAT

Mandat til undertegnelse af international aftale mellem EU og USA om udveksling af finansielle data fra EU til USA for at forhindre og bekæmpe terrorisme og finansiering af terrorisme - samlenotat

1. Resumé

Sagen drejer sig om mandat til indgåelse af aftale mellem EU og USA om videregivelse af data, der kan indeholde personoplysninger, til USA i forbindelse med bekæmpelsen og finansiering af terror. Det drejer sig om data, som afgives i forbindelse med betalingsoverførsler bl.a. mellem personer i Europa. Det er hensigten, at en ny aftale mellem EU og USA skal erstatte en tidligere ordning med de amerikanske myndigheder om oplysninger hidrørende fra SWIFTs database i USA. Den kommende aftale ønskes indgået som følge af, at SWIFT fra september 2009 har ændret sin systemarkitektur, således at kun en del af de oplysninger, de amerikanske myndigheder tidligere har haft adgang til, fremover befinder sig i USA. Mandatet vedrører imidlertid en mere generel mulighed for at forhandle aftale om udlevering af data også fra andre dataleverandører end SWIFT til brug for terrorbekæmpelse, men under hensyntagen til behovet for beskyttelse af persondata. Som følge af det danske retsforbehold vil en aftale hverken være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

2. 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. mere end 3000 finansielle virksomheder med omkring 8000 forretningsenheder fordelt på mere end 200 lande. SWIFT er et aktieselskab med hovedsæde i Belgien og driftskontorer i Nederlandene, USA og Schweiz.

SWIFT bliver, med særlig fokus på driftssikkerheden, overvåget af G10-landenes centralbanker med den belgiske centralbank som hovedansvarlig. Den ansvarlige myndighed for så vidt angår persondata er det belgiske datatilsyn.

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 med gennemførelsen af blandt andet Betalingstjenestedirektivet og indførelsen af SEPA (Single Euro Payment Area).

SWIFT opbevarede indtil september 2009 alle data, herunder persondata, på servere i EU og USA med identisk indhold. De amerikanske myndigheder, US Treasury Department, kunne således med hjemmel i amerikansk lovgivning indhente oplysninger om EU-borgeres finansielle transaktioner til brug for bekæmpelsen af terrorisme. Fra september 2009 blev SWIFTs arkitektur ændret, således at "processing" og opbevaring af data sker i to zoner, en europæisk og en transatlantisk. For så vidt angår den europæiske zone bliver data opbevaret i Nederlandene og Schweiz og ikke som tidligere i Nederlandene og USA. Dette betyder, at USA nu kun kan afsige kendelser om adgang til mindre end 50 % af de data, som de før kunne få adgang til via serveren i USA.

I 2007 blev de tidligere rammer for anvendelse af data aftalt mellem EU og USA. De baserede sig ikke på en 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 persondatarelige rettigheder løbende blev overholdt.

I marts 2008 udpegede Kommissionen i overensstemmelse med de indgåede aftaler 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 havde sat, og at man såvel i USA som EU på baggrund af de indhentede data har opnået betydelige resultater i kampen mod finansieringen af terrorisme. Efterfølgende er der udarbejdet yderligere en rapport med tilsvarende konklusion.

Den nye infrastruktur betyder som nævnt, at USA for fremtiden kun vil kunne indhente persondata med udgangspunkt i amerikansk lovgivning i forbindelse med transaktioner mellem EU og USA, idet oplysningerne kun i øvrigt kan hentes hos enten afsender eller modtager. Der vil med andre ord være tale om, at en signifikant del af de data, som de amerikanske myndigheder tidligere har udstedt dommerkendelser for, i fremtiden ikke længere er tilgængelige i USA.

Efter SWIFTs flytning af serveren fra USA har de amerikanske myndigheder udtrykt ønske om at få fortsat adgang til persondata, specifikt om adgang til serveren i Nederlandene, vedrørende finansielle transaktioner internt i EU, EU og tredje lande, og i det omfang det er muligt mellem tredje lande.

Det er Kommissionens holdning, at EU bør sikre USA's fortsatte adgang til oplysninger ved at etablere en formel aftale med USA. Baggrunden for dette er, at den amerikanske screening af persondata fra SWIFT databasen også udgør et vigtigt element i den europæiske indsats mod terror.

Kommissionen fik i juli 2009 et mandat til at forhandle aftalen med US Treasury. Mandatet førte til indgåelse af en midlertidig aftale i november 2009 umiddelbart før Lissabontraktatens ikrafttrædelse. Den midlertidige aftale blev imidlertid forkastet af Europa-Parlamentet i februar 2010, idet parlamentet i overensstemmelse med Lissabontraktatens procedurer nægtede at give sit samtykke til, at Rådet tiltrådte aftalen. Dette skete først og fremmest, fordi parlamentet fandt, at aftalen ikke i tilstrækkelig grad tilgodeså hensynet til beskyttelse af persondata.

På RIA-mødet den 22.-23. april forventes et fornyet forhandlingsmandat til Kommissionen at blive behandlet.

Mandatet forventes at indeholde følgende hovedpunkter:

- Aftalen skal kun kunne anvendes til indhentelse af data til brug for terrorbekæmpelse og kun på grundlag af en klar påvisning af behovet for de ønskede oplysninger. Oplysninger kan kun udleveres i det omfang, at det kan påvises, at de er nødvendige for det konkrete formål (dvs. ”data-mining” er forbudt),
- persondatabeskyttelseshensyn skal tilgodeses i videst muligt omfang, og der skal kun udleveres persondataoplysninger, hvor det kan godtgøres, at det er nødvendigt,
- det skal være specificeret utvetydigt fra hvilke datavirksomheder, der kan hentes hvilke data,
- aftalen skal i videst muligt omfang sikre menneskerettighederne, privatlivets fred samt opfylde proportionalitetsprincippet,
- der kan ikke videresendes SWIFT-data til 3. lande men kun information hidrørende fra konkrete terrorsager (”lead information”), ligesom oplysningerne ikke kan videresendes til andre databaser,
- oplysninger kan kun opbevares så længe, det er nødvendigt for efterforskningen,
- EU skal foretage løbende kontrol af aftalens overholdelse,
- der skal udarbejdes periodiske rapporter om aftalens udnyttelse, anvendelsen af data og overholdelsen af databeskyttelsesforpligtelserne, og endelig
- skal der oprettes en offentlig myndighed i EU, til hvem anmodninger om levering af data under aftalen skal fremsættes.

Herudover omtaler mandatet vidtgående rettigheder for privatpersoner til at få udleveret oplysninger om, hvorvidt deres data er udleveret under aftalen og om deres rettigheder er blevet respekteret.

3. Europa-Parlamentets udtalelser

Efter Lissabon-traktaten kræver en rådsafgørelse om indgåelse af en aftale Europaparlamentets samtykke. Som nævnt ovenfor har Europa-Parlamentet nægtet at give samtykke til den tidligere midlertidige aftale. En ny aftale kræver ligeledes samtykke fra Europa-Parlamentet efter bestemmelsen i TEUF artikel 218, stk. 6.

4. Nærhedsprincippet

Det vurderes, at nærhedsprincippet er overholdt i denne sag, idet terrorismebekæmpelse kræver en fælles indsats også på EU-niveau.

5. Gældende dansk ret

En aftale indgået på grundlag af mandatet vil tage sigte på overførelse af oplysninger til amerikanske myndigheder fra udbydere af international finansiel informationservice, herunder SWIFT. Det kan oplyses, at der ikke findes sådanne udbydere i 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.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF, 3. del, afsnit V. Forslaget er derfor omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabontraktaten, finder på den baggrund anvendelse.

Ifølge protokollens artikel 1 deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, og ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, bindende for eller finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

En eventuel gennemførelse af forslaget er således ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

6. Høring

Der er ikke sket høring.

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Løsningen har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

8. Samfundsøkonomiske konsekvenser

Løsningen har ikke samfundsøkonomiske konsekvenser.

9. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er positiv over for, at der indgås en aftale om udlevering af relevante oplysninger til brug for terrorismebekæmpelse, når dette sker med behørig hensyntagen til beskyttelse af persondata. En aftale om, at der kan ske udveksling af oplysninger om finansielle transaktioner, der med en vis grad af sandsynlighed kan være en del af terrorfinansiering, er af væsentlig betydning for bekæmpelsen af terror såvel i Europa som i USA. 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. Det foreliggende mandat lægger vægt på beskyttelse af persondata og giver således ikke umiddelbart anledning til persondataretlige betænkeligheder. Der henvises i øvrigt til pkt. 5 om det retlige forbehold.

10. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der foreligger ingen offentlige tilkendegivelser fra de øvrige lande vedrørende mandatet. Men der er en klar forventning om, at der er enighed om, at der bør indgås en aftale. Der vil formentlig være forskellige holdninger til, hvor specifikke oplysninger, der skal danne grundlag for udlevering af data lige som der tilsyneladende er forskellige holdninger til, hvorvidt en aftale skal være tidsbegrænset eller tidsubegrænset.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Europaudvalget til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november – 1. december 2009. SWIFT-spørgsmålet har tidligere været forelagt forud for rådsmødet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 27. og 28. juli 2009, forud for rådsmødet (miljø) den 26. juli 2007 samt nævnt på Europaudvalgets møde den 24. november 2006