



24. november 2009

NOTAT

Undertegnelse af international aftale mellem EU og USA om udveksling af finansiel data fra EU til USA for at forhindre og bekæmpe terrorisme og finansiering af terrorisme (SWIFT) - samlenotat

1. Resumé

Sagen drejer sig om undertegnelse af 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 er sket en ændring i arkitekturen af SWIFT, hvilket bevirker, at USA ikke længere har adgang til de ovennævnte persondata.

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. ca. 3000 finansielle virksomheder med omkring 8000 forretningsenheder fordelt på 205 lande. SWIFT er et aktieselskab med hovedsæde i Belgien og driftskontorer i Nederlandene.

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 besluttede at nedlægge sin amerikanske server fra september 2009 og overflytte serveren til Schweiz.

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 SWIFT 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. Det konkluderes også, at medlemslandene har opnået fordele og informationer til brug i kampen mod national terrorisme.

I forbindelse med SWIFTs nedlæggelse af sin amerikanske server i 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 Nederlandene 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 er tilgængeligt i USA.

SWIFT påbegyndte allerede fra september 2009 ændringerne i sin arkitektur, og derfor er der behov for en snarlig aftale.

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 fik i juli 2009 et mandat til at forhandle aftalen med US Treasury. Et led i mandatet var, at der skulle etableres en central EU-funktion, der skulle tage stilling til udlevering af oplysninger i henhold til aftalen. Det har ikke været muligt inden for de givne tidsrammer at finde en sådan løsning.

Der er under forhandlingerne blevet arbejdet med flere forskellige modeller. Det aftaleudkast, der ligger nu, baserer sig på en model, hvor det er den enkelte medlemsstat, der udpeger en ansvarlig myndighed, der skal tage stilling til, om udlevering af oplysninger kan finde sted. Kun særlige virksomheder (designated providers – i praksis p.t. SWIFT) vil være berettigede til at udlevere oplysninger i henhold til aftalen. Oplysningerne skal være specificerede i overensstemmelse med aftalens krav, og disse kan kun udleveres til USA med accept fra den nationale ansvarlige myndighed. Aftalen giver også mulighed for, at EU-myndigheder kan drage nytte af de oplysninger, der er indhentet af US Treasury.

Med det foreliggende forslag lægges op til, at Rådet den 30. november 2009 træffer afgørelse om undertegnelse af aftalen mellem EU og USA med forbehold for aftalens senere indgåelse. Samtidig lægges op til, at aftalen skal gælde foreløbigt fra den 1. februar 2010 og indtil aftalens endelige ikrafttræden.

Den forudsatte senere indgåelse af aftalen kræver ligeledes vedtagelse af en rådsafgørelse. En sådan rådsafgørelse forventes imidlertid ikke at blive vedtaget inden Lissabon-traktatens ikrafttræden. På baggrund af det danske forbehold vil Danmark efter Lissabon-traktatens ikrafttræden ikke deltage i vedtagelsen af en sådan rådsafgørelse om indgåelse af en aftale inden for et område omfattet af den nuværende tredje søjle. En sådan aftale vil heller ikke være bindende for Danmark, jf. artikel 2 i Protokol om Danmarks stilling knyttet til Lissabon-traktaten. Det følger heraf, at SWIFT-aftalen mellem USA og EU i givet fald ikke vil være bindende for Danmark.

Efter aftaleudkastet vil den foreliggende aftale mellem EU og USA under alle omstændigheder skulle udløbe senest den 31. januar 2011. Der lægges i den forbindelse op til, at der efter Lissabon-traktatens ikrafttræden skal arbejdes hen imod undertegnelse og indgåelse af en ny og mere langsigtet aftale.

3. Europa-Parlamentets udtalelser

Forudsat at rådsafgårelsen om undertegnelse og foreløbig anvendelse af aftalen vedtages, inden Lissabon-traktatens ikrafttræden, skal Europa-Parlamentet ikke høres. En efterfølgende rådsafgårelse om indgåelse af aftalen efter Lissabon-traktatens ikrafttræden vil derimod kræve Europa-Parlamentets samtykke, jf. TEUF artikel 218, stk. 6. En eventuel ny langsigtet aftale vil i givet fald ligeledes kræve samtykke fra Europa-Parlamentet efter bestemmelsen i artikel 218, stk. 6.

4. Nærhedsprincippet

Det vurderes, at nærhedsprincippet er overholdt i denne sag.

5. Gældende dansk ret

Aftalen tager 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. Der sker således ikke i dag overførelse af oplysninger af den omhandlede karakter fra Danmark til USA. 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.

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 aftalen i den foreliggende version. Det er af væsentlig betydning for bekæmpelsen af terror såvel i Europa som i USA, at der sker udveksling af oplysninger om finansielle transaktioner, der med en vis grad af sandsynlighed kan være en del af terrorfinansiering. Der henvises til det, som Kommissionen oplyser, hvorefter de finansielle data, som de amerikanske myndigheder har behandlet, har skabt et betydeligt antal efterretningsspør, som medlemsstaternes tjenester har kunnet udnytte i kampen mod terrorisme i Den Europæiske Union. I den foreliggende form ses aftalen ikke at give anledning til persondatarelige betænkeligheder.

10. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der foreligger ingen offentlige tilkendegivelser fra de øvrige lande vedrørende SWIFT-aftalen.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Europaudvalget i juli 2009 til orientering forud for Rådsmødet (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) den 27. og 28. juli 2009. SWIFT-spørgsmålet 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.