



Europaudvalget

Folketingets repræsentant ved EU

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere
Dato: 8. juni 2010

SWIFT – Fra 2006 til i dag

Sammenfatning

I noten gennemgås udviklingen i den såkaldte SWIFT-sag om udlevering af oplysninger om pengetransaktioner fra SWIFT til USA med henblik på bekæmpelse af terrorvirksomhed. Der har ikke tidligere været nogen aftale med USA om dette.

Forslaget er omfattet af det danske forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. I noten rejses spørgsmålet om, hvorvidt danskeres internationale pengetransaktioner (f. eks. inden for EU) er blevet udleveret til USA.

Aftalen mellem Kommissionen og USA om overførsel af oplysninger om pengetransaktioner til USA blev indgået fredag den 4. juni 2010. Den skal godkendes af Rådet og Europa-Parlamentet.

1. Udviklingen i SWIFT-sagen

2006

I 2006 blev det kendt, at USA med hjemmel i amerikansk lovgivning kunne indhente informationer om EU-borgeres finansielle transaktioner til brug for bekæmpelse af terrorisme.

Det skete via SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication), der indtil januar 2010 havde to databaser i henholdsvis USA og Holland med identisk indhold. To rapporter, én fra det belgiske datatilsyn (SWIFTs hovedkontor ligger i Belgien) og én fra den såkaldte artikel 29-gruppe, der rådgiver Kommissionen, kom begge frem til, at SWIFTs videregivelse af oplysninger fra sin database i USA ikke var i overensstemmelse med kravene i direktivet om beskyttelse af personoplysninger.

2007

Da både USA og EU ønskede at bibeholde muligheden for, at SWIFT udleverer oplysninger til USA, fandt man frem til en ordning, der ifølge Kommissionen ville være i overensstemmelse med reglerne om databeskyttelse. SWIFT lovede at overholde sin oplysnings- og anmeldelsespligt i henhold til persondatadirektivet og tilslutter sig den såkaldte "safe harbour ordning". Denne ordning indebærer, at foretagender, der ønsker at modtage oplysninger omfattet af EU's databeskyttelsesdirektiv, skal overholde angivne regler for information, opbevaring og videregivelse.

Safe harbour ordningen kan fraviges i det omfang, det er nødvendigt for at imødekomme visse samfundsmæssige hensyn så som hensynet til national sikkerhed, hensynet til offentligheden eller krav i forbindelse med retsforfølgning. Fravigelsen kan imidlertid kun ske, hvis proportionalitetsprincippet er overholdt.

For at sikre, at evt. fravigelser af safe harbour reglerne overholder kravet til proportionalitet, blev det aftalt, at USA skulle afgive en erklæring, som indeholder bestemmelser om formål (udelukkende til terrorbekæmpelse), omfang (nødvendige data), vilkår for videregivelse (dokumenteret efterforskning af terrorisme og finansiering heraf) samt om kontrol fra EU.

Den valgte fremgangsmåde var således ikke baseret på en aftale mellem EU og USA, men på en ensidig erklæring fra USA kombineret med løbende overvågning fra EU's side af, at de lovede foranstaltninger overholdes.

En grundig gennemgang af SWIFT-sagen frem til juni 2007, herunder om safe harbour ordningen, findes i EU-note (2006-07) E 68.

2008

I marts 2008 udpegede Kommissionen en europæisk kontaktperson, hvis rolle var at overvåge og afdække om overholdelsen af den amerikanske erklæring. I december 2008 afgav kontaktpersonen en rapport, der konkluderer, at de amerikanske myndigheder har levet op til de krav om databeskyttelse, som Kommissionen har sat, og at man på baggrund af de indhentede data har opnået betydelige resultater i kampen mod finansieringen af terrorisme.

2009

I september 2009 besluttede SWIFT at nedlægge (sin del af) serveren i USA og overflytte den til Schweiz. Dette betød, at USA efter iværksættelsen af denne beslutning kun havde adgang til data om transaktioner mellem EU og USA. Der var således tale om et stort antal data, som USA ikke længere havde adgang til via SWIFT.

USA ønskede derfor adgang til serveren i Holland for at kunne få data om finansielle transaktioner internt i EU, mellem EU og tredjelande, og i det omfang det var muligt, mellem tredjelande.

Kommissionen støttede USA's ønske og foreslog, at der udarbejdes en formel aftale med USA. Baggrunden for dette var, at den amerikanske screening af persondata fra SWIFT-databasen udgør et vigtigt element i den europæiske indsats mod terror.

Kommissionen fremsatte derfor et forslag til forhandlingsmandat om, at formandskabet bistået af 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 for at bekæmpe terror og dets finansiering. Aftalen skulle sikre respekten for EU's databeskyttelsesprincipper i behandlingen af persondata, der er indeholdt i finansielle transaktioner, som videregives mellem EU og til USA.

I juli 2009 vedtog Rådet et mandat til formandskabet til at forhandle aftalen med USA. 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.

Den 30. november 2009 vedtog Rådet en afgørelse om undertegnelse af en midlertidig aftale mellem EU og USA med forbehold for aftalens senere godkendelse. Det var inden for de givne tidsfrister ikke muligt at finde en løsning på oprettelse af den centrale EU-funktion til godkendelse af udlevering af data. Aftalen indebærer således en model, der lægger op til, at den enkelte medlemsstat udpeger en ansvarlig myndighed, der skal tage stilling til, om udlevering af oplysninger kan finde sted.

Det fremgår af aftalen, at den vil gælde fra den 1. februar 2010, også selv om aftalen endnu ikke måtte være endeligt indgået. Aftalen skulle senere erstattes af en ny og mere langsigtet aftale mellem EU og USA.

Det var forudsat, at den midlertidige aftale kunne indgås inden Lissabontraktatens ikrafttrædelse, hvilket indebar, at Europa-Parlamentet ikke skulle høres om sagen.. Det var også forudsat, at den langsigtede aftale derimod skulle indgås i henhold til Lissabontraktaten, hvilket stiller krav om Europa-Parlamentets godkendelse.

Da det blev klart, at den midlertidige aftale ikke kunne vedtages før Lissabontraktatens ikrafttræden, igangsatte Kommissionen en procedure, hvorefter den midlertidige aftale kunne vedtages i henhold til Lissabontraktatens bestemmelser, inklusive Europa-Parlamentets godkendelse. Kommissionen fremsatte den 17. december 2009 et nyt forslag, som byggede på vedtagelsen i Rådet den 30. november 2009.

2010

SWIFT's nye systemarkitektur (jfr. ovenfor) trådte i kraft 1. januar.

Rådet vedtog i januar Kommissionens forslag til midlertidig aftale, som skulle gælde fra 1. februar til 31. oktober 2010.

I februar 2010 forkastede Europa-Parlamentet aftalen. Europa-Parlamentet bad Kommissionen om omgående at forelægge forslag for Rådet med henblik på en langsigtet aftale med USA om forebyggelse af finansiering af terrorisme.

Den 24. marts 2010 vedtog Kommissionen en ny henstilling til Rådet om indledning af forhandlinger med USA med henblik på en langsigtet aftale om udveksling af finansielle data for at forebygge og bekæmpe terrorisme og finansiering heraf.

Den 5. maj 2010 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om godkendelse af henstillingen fra Kommissionen til Rådet. Europa-Parlamentet påpeger bl.a. følgende som forudsætninger for en senere godkendelse af en evt. indgået aftale med USA:

- At aftalen skal sikre, at enhver udveksling af oplysninger er nøje be-grænset til det, der er påkrævet med henblik på terrorbekæmpelse, og at dette gøres på grundlag af en fælles definition af, hvad der betragtes som terrorvirksomhed.
- At proportionalitets- og nødvendighedsprincippet er af afgørende betydning for den planlagte aftale. Europa-Parlamentet påpeger problemet med, at leverandører af oplysninger om betalingsdata ikke er i stand til at undersøge oplysningernes indhold (af tekniske og/eller forvaltningsmæssige årsager), hvilket fører til, at data overføres i store mængder (bulk). Efterfølgende tilsyns- og kontrolmekanismer kan ikke løse pro-

blemerne, eftersom databeskyttelseslovgivningens grundlæggende principper allerede er overtrådt.

- At overførsel af bulkdata afviger fra de bærende principper i EU's lovgivning og praksis, og anmoder Kommissionen og Rådet om at tage dette emne op på fyldestgørende vis i forhandlingerne, idet de ikke må glemme, at systemet (til eftersporning af finansielle overførsler) for nuværende er således indrettet, at det ikke giver mulighed for målrettet dataudveksling. Europa-Parlamentet mener, at eventuelle løsninger skal indeholde en begrænsning af anvendelsesområdet for overførte data.
- At det undersøges, hvordan der kan indføres en gennemsigtig og juridisk procedure for godkendelse af overførsel og udtrækning af relevante data samt for udførelse og kontrol af dataudvekslinger.

Europa-Parlamentet understreger også, at en aftale med USA skal være tidsbegrænset, og at personoplysninger, der udtrækkes af databasen, ikke opbevares længere end det er nødvendigt for den specifikke undersøgelse eller retsforfølgelse. Ikke-udtrukne data skal opbevares så kort som muligt og ikke længere end 5 år.

Efterfølgende fremsatte Kommissionen forslag til Rådet om et nyt forhandlingsmandat til en permanent aftale med USA. Forhandlingsmandatet har 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, det kan påvises, at de er nødvendige for det konkrete formål.
- Hensynet til beskyttelse af persondata 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 skal hentes hvilken data.
- Aftalen skal i videst muligt omfang sikre menneskerettighederne, privatlivets fred samt opfylde princippet om proportionalitet.
- Der kan ikke videresendes SWIFT-data til 3.-lande, men kun information hidrørende fra konkrete terrorsager, 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.
- Der skal oprettes en offentlig myndighed i EU, til hvem anmodninger om levering af data under aftalen skal fremsættes.

Rådet skulle have truffet beslutning om forhandlingsmandat og erklæring på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 23. april 2010, men det var ikke muligt på grund af manglende quorum (kun 12 ministre var til stede). Der var imidlertid enighed om udformningen af mandatet og den fælles Råds- og Kommissionserklæring, som formelt blev vedtaget af Rådet som a-punkt den 10. maj 2010. Kommissionen indledte forhandlinger med USA dagen efter.

Den 4. juni 2010 blev der indgået en aftale mellem Kommissionen og USA om overførsel af oplysninger om pengetransaktioner.

2. Behandling i Europaudvalget

Møde den 21. november 2006

Under forelæggelse af et andet punkt på dagsordenen spurgte Svend Auken, om Finansministeren vil bringe SWIFT-sagen op på rådsmødet, idet SWIFT ifølge New York Herald Tribune (den 23.11.2006) havde udleveret oplysninger til den amerikanske efterretningstjeneste. Finansministeren oplyste, at regeringen ikke har konkrete informationer om sagen, men udgangspunktet er, at personfølsomme oplysninger skal beskyttes.

Møde den 22. juni 2007

Miljøministeren forelagde sagen til orientering. Tekniske spørgsmål fra udvalget blev besvaret af en embedsmand fra Justitsministeriet. Bl.a. gjorde Lone Dybkjær opmærksom på, at borgerne ikke nødvendigvis får noget at vide, hvis der er udleveret oplysninger om dem. Embedsmanden oplyste, at SWIFT har påtaget sig en forpligtelse til at give oplysninger til dem, som man videregiver data om. Hvis man er dansker, kan man gå til Datatilsynet og klage, hvis man mener, der er grund til det. Så kan Datatilsynet vurdere sagen i forhold til EU-reglerne og i forhold til de danske regler, oplyste embedsmanden.

I den skriftlige forelæggelse af rådsmøde (almindelige anliggender og eksterne relationer) den 27. – 28. juli 2009 oplyses det, at Kommissionens forhandlingsoplæg forventes vedtaget på rådsmødet, og at regeringen er positiv over for Kommissionens forhandlingsmandat, idet 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 EU.

Møde den 27. november 2009

Økonomi- og Erhvervsministeren forelagde sagen til orientering og oplyste, at SWIFT-aftalen er omfattet af søjle 3. Det danske retsforbehold vil betyde, at Danmark efter Lissabontraktatens ikrafttræden ikke vil kunne deltage i vedtagelsen af en rådsafgørelse om indgåelse af SWIFT-aftalen. Den endelige

SWIFT-aftale mellem EU og USA vil derfor heller ikke være bindende for Danmark. Ministeren oplyste endvidere, at dette næppe vil spille nogen rolle, så længe SWIFT – som den eneste udbyder i øjeblikket – ligger i Belgien. Uanset om Danmark var bundet af aftalen eller ej, ville de amerikanske myndigheder skulle rette henvendelse til de belgiske myndigheder, såfremt de amerikanske myndigheder måtte ønske oplysninger, herunder oplysninger fra Danmark via SWIFT, sagde ministeren. – Ingen udvalgsmedlemmer bad om ordet.

Møde den 16. april 2010

SWIFT-forslaget var på dagsordenen, men justitsministeren nævnte det ikke. Ingen fra udvalget stillede spørgsmål.

Møde den 28. maj 2010

Justitsministeren forelagde punktet til orientering. Spørgsmål fra udvalgsmedlemmerne drejede sig specielt om opbevaringstiden for persondata, og hvad der ligger i, at beskyttelsen af persondata tilgodeses "i videst mulig omfang" samt om oprettelse af en EU-funktion til kontrol af udlevering af data.

3. SWIFT: Overførsel af masseinformation (bulkdata)

Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) har behandlet spørgsmålet om SWIFT's overførsler til USA.

Ordføreren i LIBE (Jeanine Hennis-Plasschaert) anfører i udkastet til udvalgets anbefaling:

"Om anvendelsen af princippet om proportionalitet: SWIFT kan, af tekniske og ledelsesmæssige årsager, ikke søge på "indholdet" af meddelelserne og kan således ikke søge på data baseret på kriterier såsom navne, adresser og/eller fakturanumre for enkeltpersoner. Derfor vil SWIFT, hvis de modtager en forespørgsel om data vedrørende f. eks en konkret person, af tekniske årsager ikke være i stand til at fremskaffe de konkrete data. SWIFT kan i stedet levere en masseoverførsel (data in bulk). Denne overførsel kan indeholde konkrete oplysninger (f. eks. om en persons navn eller adresse), som myndigheden behøver til bekæmpelse af terrorisme. Som følge af SWIFT's opbygning er det således ikke muligt at svare på såkaldte begrænsede forespørgsler. – Det indebærer, at SWIFT må overføre alle, eller næsten alle, af dets data til USA's Finansministerium. Dette krænker de grundlæggende principper om databeskyttelse, dvs. principperne om nødvendighed og proportionalitet. Det kan ikke efterfølgende opvejes af tilsyns- og kontrolordninger".
(Uofficiel oversættelse)

I et møde i LIBE-udvalget den 7. april i år, hvor Kommissionen deltog, drøftede man de ovenfor rejste spørgsmål. Om spørgsmålet om "bulk-overførsler" udtrykte medlemmer af udvalget det således, at USA beder EU/SWIFT om en nål, og SWIFT udleverer en høstak. USA finder nålen og sender den tilbage til EU. - Kommissionen oplyste, at dette var et vanskeligt emne, men at systemet, som det er i dag, ikke tillader mere konkrete overførsler. Det er således ikke muligt at begrænse høstakken til en nål. I forhandlingerne med USA må Kommissionen søge at begrænse omfanget af overførsel af bulkdata. Det blev fremhævet, at efter Lissabontraktaten er det Kommissionen, der leder forhandlinger (tidligere var det Rådet/formandskabet).

Medlemmer af LIBE-udvalget var på delegationsrejse til Washington DC den 27. – 30. april 2010, hvor de havde møder med kongresmedlemmer og med US-administrationen. På møder med sidstnævnte blev det understreget fra USA's side, at selv om der sker overførsel af informationer "in bulk", er de efterfølgende søgninger målrettede, og at EU ikke for øjeblikket har den tekniske kapacitet til at udføre sådanne søgninger.

4. SWIFT: Danmark og danskerne

I LIBE-udvalgets møde i april blev der stillet spørgsmål om de medlemslande, der ikke deltager i beslutningen om SWIFT herunder om borgernes retsstilling i disse lande.

Ifølge oplysninger fra House of Commons har den britiske regering "opted in" til Rådets beslutning om forhandlingsmandatet til Kommissionen, og det er meget sandsynligt – selvfølgelig afhængig af forhandlingsresultatet – at man af hensyn til USA vil gøre det samme ved den endelige aftale.

Det fremhæves i alle notater fra den danske regering, at SWIFT-forslaget er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF, 3.del, afsnit V, og ifølge protokollen til Lissabontraktaten deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelser af foranstaltninger med hjemmel i denne bestemmelse. Der er derfor ikke bindende for Danmark eller finder anvendelse i Danmark.

Desuden anfører regeringen, at en aftale indgået på grundlag af mandatet (til Kommissionen) vil tage sigte på overførsel af oplysninger til amerikanske myndigheder fra udbydere af international finansiel informationsservice, herunder SWIFT. Det oplyses, at der ikke findes sådanne udbydere i Danmark, og at der ikke sker overførsel af oplysninger af den omhandlede karakter fra Danmark til USA.

Men én ting er, at Danmark er udenfor, at andet spørgsmål er, om danskerne er udenfor?

I Danmark har Datatilsynet været i kontakt med den finansielle sektor med henblik på at sikre, at de databehandlinger, som de danske finansielle virksomheder er ansvarlige for, og som er omfattet af reguleringen i persondataloven, lever op til lovens krav.

Som det nævnes i regeringen notater, sker der ikke overførsler af betalingsoplysninger fra dataudbydere i Danmark til USA. Danskere, der overfører penge til udlandet, må bruge SWIFT, og spørgsmålet er, om SWIFT har udleveret oplysninger til USA om danskeres pengetransaktioner? – USA har adgang til oplysninger om pengeoverførsler mellem Danmark og USA, da de registreres både i afsender- og modtagerlandet. Men hvad med danskeres overførsler til f. eks. et andet EU-land?

Spørgsmålet om, hvorvidt pengetransaktioner fra danskere/Danmark er blevet udleveret til USA kan – ser det ud til – kun besvares af USA. SWIFT har selv (august 2006) oplyst, "at SWIFT ikke har kendskab til, hvilke konkrete transaktioner søgningen i den enkelte sag viser, og at man derfor ikke kan svare på, om der har været udleveret oplysninger om transaktioner, hvor danske kunder er involveret." SWIFT har dog oplyst, at der kun i begrænset omfang er givet mulighed for adgang til oplysninger om nationale overførsler i de europæiske lande, og at man aldrig har udleveret oplysninger uden, at der foreligger et juridisk holdbart grundlag.

Endvidere har den daværende formand for Europaudvalget Elisabeth Arnold i udvalgsrådet 22. juni 2007, oplyst, at hun har fået en henvendelse fra en borger, som oplyste, at der i forbindelse med en banktransaktion var blevet videregivet personlige oplysninger til USA.

Det er således vanskeligt at konkludere noget generelt om videregivelse til USA af danskeres finansielle transaktioner. Selv om oplysninger om danskeres pengeoverførsler er blevet udleveret til USA, er de efter de foreliggende oplysninger (EU's kontaktperson) blevet behandlet korrekt i henhold til de krav om databeskyttelse, som EU har sat.

Det nærmeste det har været muligt at komme et svar, er måske et genspørgsmål: Ville det være ønskeligt, hvis oplysninger fra danskere/Danmark ikke er blevet udleveret og i fremtiden ikke vil blive udleveret til USA?

Hvis ovennævnte spørgsmål besvares med et "nej", vil det være relevant at drøfte mulighederne for at sikre retsgarantierne (oplysning om overførsel, klagemuligheder etc.) for danske borgere, også selv om Danmark har et forbehold.

Som nævnt ovenfor blev der den 4. juni 2010 indgået en aftale mellem Kommissionen og USA om udveksling af oplysninger om pengeoverførsler. Aftalen gennemgås nu af jurist-linguisterne med henblik på behandling i Rådet og Europa-Parlamentet. USA har anmodet om en hastebehandling, og det overvejes for øjeblikket at behandle aftalen i Coreper den 16. juni

og evt. i Rådet som A-punkt den 23. juni 2010. Grupperne i Europa-Parlamentet overvejer, om det man kan nå at behandle aftalen i juli sessionen i år. Aftalen er i skrivende stund fortrolig.

Med venlig hilsen

Peter Juul Larsen
Tel. (fra Ft.) 11169