

INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DERDE LANDEN

(Vertaling)

Brief van het ministerie van Financiën van de Verenigde Staten over SWIFT/Programma voor het opsporen van de financiering van terroristische activiteiten

(2007/C 166/08)

28 juni 2007

De heer Peer Steinbrück
Minister van Financiën
van de Bondsrepubliek Duitsland

De heer Franco Frattini
Vice-voorzitter van de Europese Commissie

Geachte minister Steinbrück en vice-voorzitter Frattini,

Het ministerie van Financiën van de Verenigde Staten zendt het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie en de Europese Commissie hierbij een aantal opmerkingen toe waarin de controles en garanties worden beschreven die van toepassing zijn op het verwerken, gebruiken en verspreiden van gegevens in het kader van het Amerikaanse programma voor het opsporen van de financiering van terroristische activiteiten (Terrorist Financing Tracking Program — TFTP).

Het TFTP voorziet in een uitgebreide reeks overlappende niveaus van overheidscontroles en onafhankelijke controles om ervoor te zorgen dat de — beperkte — gegevens die worden verstrekt, uitsluitend ten behoeve van terrorismebestrijding worden gebruikt, dat de gegevens niet langer worden bewaard dan nodig is voor de strijd tegen terrorisme, en dat alle gegevens in een veilige omgeving worden bewaard en correct worden verwerkt.

Als blijk van onze inzet en ons partnerschap in de strijd tegen het wereldwijde terrorisme en de financiering ervan, hebben wij in onze opmerkingen ook voorzien in het uitwisselen van nadere bijzonderheden over het TFTP met een in overleg met het Amerikaanse ministerie van Financiën aan te wijzen vooraanstaande Europese persoonlijkheid. Diens taak zal erin bestaan, te bevestigen dat het programma in overeenstemming met onze opmerkingen wordt uitgevoerd, zodat er zekerheid bestaat dat de van de EU afkomstige persoonsgegevens worden beschermd. De verdere praktische details in verband met deze toezichtstaken zullen worden afgesproken.

Het ministerie van Financiën zal het nodige doen met het oog op bekendmaking van deze opmerkingen in het U.S. Federal Register en stemt in met de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Hoogachtend,

Stuart A. LEVEY

(Vertaling)

Verwerking van uit de EU afkomstige persoonsgegevens door het Amerikaanse ministerie van financiën ten behoeve van terrorismebestrijding — „SWIFT”

(2007/C 166/09)

Programma voor het opsporen van de financiering van terroristische activiteiten — Opmerkingen van het Amerikaanse ministerie van Financiën (VS Financiën)

Deze Opmerkingen bevatten een omschrijving van het programma voor het opsporen van de financiering van terroristische activiteiten (TFTP) van VS Financiën, en in het bijzonder de strenge controles en waarborgen voor de behandeling, het gebruik en de verspreiding van gegevens die SWIFT naar aanleiding van dwangbevelen heeft verstrekt. Die controles en waarborgen zijn van toepassing op alle personen die toegang hebben tot SWIFT-gegevens, tenzij anders bepaald in specifieke gevallen zoals die waarin omschreven is hoe de belangrijkste door SWIFT verstrekte informatie met buitenlandse regeringen moet worden gedeeld.

Het TFTP heeft een wettelijke grondslag, is zeer doelgericht, krachtig en succesrijk, en gebonden door waarborgen op het gebied van privacy. Het is precies wat de burgers verwachten en hopen dat hun regeringen doen om hen tegen terroristische dreigingen te beschermen.

Programma voor het opsporen van de financiering van terroristische activiteiten (TFTP) van het ministerie van Financiën

Kort na de aanvallen van 11 september 2001 is VS Financiën, als één van de mogelijke middelen om terroristen en hun netwerken op te sporen, gestart met het TFTP. In TFTP-verband heeft VS Financiën voor gegevens in verband met terrorisme administratieve dwangbevelen doen uitgaan aan het operationeel centrum in de VS van de Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications (SWIFT), een in België gevestigde onderneming die een wereldwijd berichtensysteem exploiteert voor het doorgeven van informatie over financiële transacties. Krachtens die dwangbevelen moet SWIFT VS Financiën bepaalde registers over financiële transacties voorleggen, die het operationeel centrum van SWIFT in de VS bij de normale bedrijfsvoering bewaart, en die uitsluitend gebruikt mogen worden met het oog op terrorismebestrijding, zoals hierna uiteengezet.

Fundamentele beginselen van het TFTP

Vanaf het begin is het TFTP opgezet en uitgevoerd om te voldoen aan de wettelijke voorschriften van de VS, een waardevolle bijdrage te leveren aan de mondiale strijd tegen terrorisme, en de mogelijke commerciële gevoeligheid en de privacybelangen van de SWIFT-gegevens die in de VS worden bewaard in acht te nemen en te beschermen. Het TFTP houdt rekening met de mogelijke commerciële gevoeligheid en de individuele privacybelangen van de informatie waarover het beschikt, en de waarborgen die in deze Opmerkingen uiteengezet worden, zijn van toepassing, ongeacht de nationaliteit of verblijfplaats van de betrokkenen. Het programma bevat vele, elkaar overlappende niveaus van gouvernementele en onafhankelijke controles die ervoor moeten zorgen dat de gegevens, die beperkt van aard zijn, alleen onderzocht worden voor terrorismebestrijdingsdoeleinden, en dat alle gegevens in een veilige omgeving bewaard en voorzichtig behandeld worden.

Alle maatregelen van VS Financiën om specifieke informatie te krijgen van het operationeel centrum van SWIFT in de VS en om die informatie uitsluitend te gebruiken voor het onderzoeken, opsporen, voorkomen en/of vervolgen van terrorisme of de financiering ervan en daaraan gerelateerde onderzoeken en vervolgingen, voldoen aan de Amerikaanse wetgeving. De door SWIFT verstrekte gegevens worden zelfs niet onderzocht om bewijzen te verzamelen of activiteiten bloot te leggen die geen verband houden met terrorisme of financiering ervan, hoewel die activiteiten op zich onwettelijk kunnen zijn. VS Financiën doet geen onderzoek naar SWIFT-gegevens, (en die informatie kan niet worden gebruikt) in verband met algemene onderzoeken naar belastingontwijking, het witwassen van geld, bedrijfsspionage, drugshandel of andere criminele activiteiten, tenzij in het bijzondere geval dat de activiteit in verband gebracht wordt met terrorisme of de financiering ervan.

De gegevens die SWIFT verstrekt heeft uit hoofde van dwangbevelen bestaan uit afschriften van berichten over afgesloten financiële transacties, d.w.z. elektronische kopieën van bescheiden van het bedrijf, die bij de normale bedrijfsvoering bewaard worden in het operationeel centrum van SWIFT in de VS. Hoewel het mogelijk is dat die gegevens enigszins verwerkt worden in de zin van de hier omschreven, zeer beperkte capaciteit voor het opzoeken en opvragen van gegevens met het oog op terrorismebestrijding, is er geen wijziging, manipulatie, toevoeging of schrapping van gegevens in de afzonderlijke transactieberichten binnen de databanken die geraadpleegd kunnen worden.

Het TFTP heeft zich bewezen als krachtig onderzoeksinstrument dat een belangrijke bijdrage heeft geleverd aan de bescherming van VS-burgers en andere personen in de hele wereld, en aan de nationale veiligheid van Amerika en andere landen. Dankzij het programma konden terroristen en hun financiers ontmaskerd worden, en het heeft veel aanwijzingen opgeleverd die doorgegeven zijn aan antiterrorismedeskundigen van inlichtingendiensten en wetshandavingsinstanties in de hele wereld.

Bezorgdheid in de Europese Unie

Nadat het TFTP in juni 2006 openbaar was gemaakt, is er in de EU bezorgdheid getoond over het programma, met name over de mogelijkheid dat VS Financiën toegang heeft tot persoonsgegevens over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon, in financiële transacties die door SWIFT verwerkt zijn. Er werd met name gevraagd of het TFTP voldoet aan de verplichtingen van de richtlijn gegevensbescherming (Richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens), en aan de wetgeving van de lidstaten ter uitvoering van die richtlijn.

Aard van de SWIFT-gegevens

De informatie over financiële transacties die SWIFT naar aanleiding van de dwangbevelen verstrekt heeft, kan gegevens bevatten over de zender en/of ontvanger van de transactie, zoals naam, rekeningnummer, adres, nationaal identificatienummer en andere persoonsgegevens. Het is hoogst ongebruikelijk dat de financiële informatie van SWIFT „gevoelige” gegevens bevat bedoeld in artikel 8 van Richtlijn 95/46/EG (d.w.z. persoonlijke gegevens waaruit de raciale of etnische afkomst, de politieke opvattingen, de godsdienstige of levensbeschouwelijke overtuiging, of het lidmaatschap van een vakvereniging blijkt, alsook de verwerking van gegevens die de gezondheid of het seksuele leven betreffen).

Beginnelsen voor de financiering van de internationale terrorismebestrijding

De financiële gegevens van SWIFT die het TFTP gebruikt, zijn uiterst waardevol voor de bestrijding van het terrorisme in de hele wereld en de financiering ervan, en voor de uitvoering van de verantwoordelijkheid van de regering om het publiek te verdedigen en de nationale veiligheid te garanderen, en om terroristische misdrijven op te sporen, te voorkomen, te onderzoeken en te vervolgen.

De internationale gemeenschap en de nationale autoriteiten erkennen dat geld de levensader van het terrorisme is. Dat heeft zijn weerslag in het VN-Verdrag ter bestrijding van de financiering van terrorisme uit 1999, en talrijke VN-resoluties in verband met het voorkomen en bestrijden van de financiering van terreurdaden, met name Resolutie 1373 van de VN-Veiligheidsraad, in de Verenigde Staten waar VS Financiën en het Congres in 2004 het Bureau voor inlichtingen over terrorisme en financiële vraagstukken (Office of Terrorism and Financial Intelligence) oprichtten om toe te zien op de handavings- en inlichtingenfuncties van het ministerie met het dubbele doel het financiële stelsel te beschermen tegen illegaal gebruik en onder meer terroristen en andere bedreigingen voor de veiligheid te bestrijden. De verschillende afdelingen van het Bureau verzamelen en analyseren informatie van de instanties voor wetshandhaving, inlichtingen en financiële zaken over hoe terroristen (en andere misdadigers) geld verdienen, verplaatsen en opslaan. Dankzij die activiteiten kan het Bureau tegoeden bevriezen, terrorisme in het algemeen bestrijden en voor de Verenigde Staten en daarbuiten normen voor de financiering van terrorismebestrijding opstellen en promoten.

Die en andere initiatieven weerspiegelen de alledaagse realiteit dat terroristen afhankelijk zijn van regelmatige geldstromen om operaties te bekostigen, reizen te regelen, nieuwe leden te trainen, valse documenten te produceren, mensen om te kopen, wapens aan te schaffen en aanvallen te plannen. Om geld te verzenden via het bankstelsel moeten zij vaak informatie verstrekken die het soort concrete aanwijzingen oplevert dat een terrorisme-onderzoek verder kan helpen. Daarom hechten terrorismebestrijders grote waarde aan financiële inlichtingen, ook die welke afkomstig zijn uit programma's als TFTP, dat bewezen heeft van onschatbare waarde te zijn voor de bestrijding van het mondiale terrorisme.

Daarom ook moet de financiële sector voldoen aan uitgebreide voorschriften op het gebied van gegevensregistratie en verslaggeving die ontworpen zijn om de acties van de overheid ter bestrijding van het terrorisme te steunen. In de hele wereld hebben landen dit onderschreven door wetgeving in overeenstemming met de aanbevelingen van de Financiële-actiegroep. In de Verenigde Staten is de *Bank Secrecy Act* het belangrijkste wetsinstrument. In Europa zijn vergelijkbare bepalingen omgezet in nationaal recht overeenkomstig de derde richtlijn witwassen van geld en, meer recent, Verordening (EG) nr. 1781/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 november 2006 betreffende bij geldovermakingen te voegen informatie over de betaler.

Wettelijke bevoegdheid om SWIFT-gegevens te verkrijgen en te gebruiken

De aan SWIFT gezonden dwangbevelen zijn gebaseerd op reeds lang bestaande wettelijke bevoegdheden en een daarbij behorend uitvoeringsbevel voor de bestrijding van terrorisme en de financiering ervan. De *International Emergency Economic Powers Act* van 1977 (IEEPA, wet op de economische bevoegdheden bij internationale noodsituaties) machtigt de president van de Verenigde Staten om bij een nationale noodsituatie onderzoek te verrichten naar bankoverschrijvingen en andere transacties waar buitenlanders belang bij hebben. Evenzo machtigt de *United Nations Participation Act* van 1945 (UNPA, VN-wet op de deelneming) de president om bij de uitvoering van resoluties van de VN-Veiligheidsraad onderzoek te verrichten naar economische betrekkingen of middelen voor communicatie tussen buitenlanders en de Verenigde Staten.

Op 23 september 2001 heeft de president, deels steunend op IEEPA en UNPA en onder verwijzing naar de VN-Veiligheidsraadsresoluties tegen Taliban en Al Qaida, Uitvoeringsbevel 13224 uitgevaardigd. Daarin riep de president de nationale noodtoestand uit om het hoofd te bieden aan de terreuraanslagen van 11 september, en aan de voortdurende onmiddellijke dreiging van nieuwe aanslagen, en blokkeerde hij de eigendommen van en verhinderde hij transacties door personen die terrorisme bedrijven, daarmee dreigen of het steunen.

Sectie 3 van Uitvoeringsbevel 13224 bevat de volgende definitie:

onder „terrorisme” wordt verstaan een activiteit die

- i) een gewelddaad omvat of een daad die gevaarlijk is voor het menselijk leven, eigendom, of infrastructuur;
- ii) bedoeld lijkt om
 - A) de burgerbevolking te intimideren of te dreigen;
 - B) het beleid van een regering te beïnvloeden door intimidatie of dreiging; of
 - C) invloed uit te oefenen op het gedrag van een regering door massavernietiging, moord, ontvoering of gijzeling.

Volgens sectie 7 van het Uitvoeringsbevel kan de president de secretaris van VS Financiën machtigen alle bij IEEPA en UNPA aan de president verleende bevoegdheden aan te wenden die nodig zijn om de doelstellingen van het Bevel te verwezenlijken. Hij kan de secretaris van het ministerie ook machtigen al die functies te delegeren aan andere ambtenaren en instanties van de Amerikaanse overheid, en alle overheidsinstanties opdracht geven om, binnen hun bevoegdheden, de nodige maatregelen te treffen om de bepalingen van het Bevel uit te voeren. IEEPA en het Bevel, zoals uitgevoerd door de regelingen voor sancties tegen mondiaal terrorisme, machtigen de directeur van het bureau voor de controle op externe tegoeden (OFAC) van VS Financiën om van elke persoon te eisen gegevens over financiële transacties of andere zaken te verstrekken die verband houden met onderzoek betreffende economische sancties. Dat zijn de wettelijke bevoegdheden op grond waarvan het OFAC dwangbevelen richt aan SWIFT om financiële gegevens in verband met onderzoek naar terrorisme te verstrekken.

Controle op de toegang en beveiliging van het computersysteem

De van SWIFT verkregen gegevens zijn, in overeenstemming met de procedures van de Amerikaanse overheid voor de behandeling van informatie in verband met onderzoek naar terrorisme en, meer in het algemeen, de financiering ervan, onderworpen aan strikte technische en organisatorische maatregelen ter bescherming van de informatie tegen onopzettelijke of onwettelijke vernietiging, verlies, wijziging of toegang. Alle hierna volgende veiligheidsmaatregelen worden onderworpen aan een onafhankelijke audit.

De SWIFT-gegevens worden in een veilige fysieke omgeving bewaard, en gescheiden van andere gegevens opgeslagen; de computersystemen hebben geavanceerde anti-inbraakcontroles en andere vormen van bescherming om de toegang tot de gegevens te beperken zoals hier omschreven. Er worden van de SWIFT-gegevens geen kopieën gemaakt, behalve een back-up voor rampen. Alleen personen met een correcte veiligheidsmachtiging hebben toegang tot de gegevens en de computerapparatuur. Zelfs die personen hebben alleen toegang tot SWIFT-gegevens op een „read-only“-basis, welke door het TFTP, op een strikte basis van een noodzaak van kennisneming, beperkt is tot analisten die onderzoek doen naar terrorisme, en tot personen die betrokken zijn bij de technische ondersteuning, het beheer en het toezicht op het TFTP.

Opvraging en gebruik beperkt tot onderzoek naar terrorisme

Het TFTP omvat geen datamining of een ander type algoritmische of geautomatiseerde profilering of computer-filtering. In het TFTP zitten vele lagen strenge controles ingebouwd om de verzamelde informatie te beperken, ervoor te zorgen dat de informatie alleen wordt opgevraagd voor antiterrorismedoelinden, en de privacybelangen te beschermen van personen die niet betrokken zijn bij terrorisme of de financiering ervan. Door die overlappende waarborgen worden de toegang tot en het gebruik van de financiële gegevens die SWIFT in zijn dagelijks handelingen verwerkt, voortdurend versmald en aanzienlijk beperkt.

In de eerste plaats zijn de dwangbevelen aan SWIFT nauwkeurig op maat gesneden om de hoeveelheden gegevens die aan VS Financiën verstrekt worden, in te dammen. SWIFT moet alleen de gegevens verschaffen die volgens VS Financiën nodig zijn om de financiering van terrorisme tegen te gaan, op basis van analyses van soorten berichten, geografische gegevens, geconstateerde dreigingen en kwetsbare punten. Ten tweede zijn de onderzoeken precies op maat gesneden om het aantal opvragingen te beperken die niet relevant zijn voor het terrorisme-onderzoek. De gegevens van SWIFT worden alleen onderzocht om informatie te verkrijgen die verband houdt met een welbepaald reeds bestaand onderzoek naar terrorisme. Dat betekent dat elk onderzoek speciaal gebaseerd moet zijn op gedocumenteerde bewijsstukken, en deze moet registreren, die het vermoeden steunen dat de onderzochte persoon verbonden is met terrorisme of de financiering ervan. Alle onderzoeken van SWIFT-gegevens in TFTP-verband worden onmiddellijk geregistreerd, ook het bevestigende element dat op terrorisme wijst en dat vereist is om het onderzoek te starten.

Ten gevolge van de huidige waarborgen is slechts een fractie (nl. veel minder dan één procent) van de deelverzameling van de berichten die SWIFT aan VS Financiën heeft gezonden daadwerkelijk geraadpleegd, en alleen omdat die berichten rechtstreeks gekoppeld konden worden aan een doelgericht onderzoek in verband met terrorisme.

Onafhankelijk toezicht

Naast de hier beschreven permanente controles van VS Financiën, omvat het TFTP vele aanvullende lagen van onafhankelijk toezicht: door vertegenwoordigers van SWIFT zelf, een onafhankelijk auditbureau, en andere onafhankelijke autoriteiten van de Amerikaanse overheid, waaronder het Congres.

SWIFT en de door SWIFT aanvaarde externe auditoren oefenen hun onafhankelijk toezicht op het TFTP op verscheidene, elkaar aanvullende wijzen uit. Ten eerste krijgen bepaalde SWIFT-vertegenwoordigers een passende veiligheidsmachtiging voor permanente toegang tot de apparatuur en de gegevens, alsmede de mogelijkheid om onmiddellijk en achteraf het gebruik van de gegevens te controleren om ervoor te zorgen dat ze alleen voor terrorismebestrijding worden gebruikt. Ten tweede kunnen de SWIFT-vertegenwoordigers elk onderzoek onmiddellijk stilleggen, en zij kunnen het hele systeem zelfs sluiten als zij bezwaren hebben.

Wat betreft de onafhankelijke, externe auditoren is de opslag van, de toegang tot en het gebruik van SWIFT-gegevens onderworpen aan regelmatig herhaalde onafhankelijke audits volgens nauwkeurig opgestelde protocollen die voldoen aan internationale controlenormen. Die audits bestrijken de controle op de toegang, de veiligheidsgaranties voor de computersystemen, en de vraag of de gegevens wel alleen gebruikt worden voor onderzoek naar terrorisme, zoals hierboven beschreven. De onafhankelijke auditoren leggen hun conclusies voor aan het comité voor audit en financiën van de raad van bestuur van SWIFT.

Daarenboven zijn krachtens de Amerikaanse wetgeving verschillende commissies van het Congres herhaaldelijk ingelicht over het TFTP en de werking ervan, en zij zullen regelmatig op de hoogte gehouden worden. Het Congres heeft ook debatten gevoerd over het TFTP.

Tenslotte houdt ook de Raad van toezicht op de privacy en de burgerlijke vrijheden (*Privacy and Civil Liberties Oversight Board*), opgericht bij de wet op de hervorming van de inlichtingendiensten en het voorkomen van terrorisme (*Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*) van 2004, toezicht op het TFTP. Die Raad moet ervoor zorgen dat er bij de uitvoering van de Amerikaanse wetten, regelingen en beleidsmaatregelen van uitvoerende instanties in verband met de inspanningen om de Verenigde Staten te beschermen tegen terrorisme, rekening gehouden wordt met problemen in de context van privacy en burgerlijke vrijheden. De Raad controleert ook de praktijken van het delen van informatie over terrorisme van de uitvoerende departementen en instanties, om na te gaan of de richtsnoeren voor de bescherming van de privacy en de burgerlijke vrijheden gevolgd worden.

Zoals hierboven beschreven, wordt dit uitgebreide onafhankelijke toezicht gecombineerd met restrictieve controles op de verspreiding bedoeld om de toegang tot de financiële gegevens van SWIFT verder te beperken, en de privacybelangen beter te beschermen.

Verspreiding en delen van informatie

De internationale gemeenschap heeft het grote belang ingezien van het delen van informatie over terrorisme. UNSCR 1373 roept bijvoorbeeld alle landen op de uitwisseling van informatie over terrorisme te intensiveren en te versnellen, en om informatie uit te wisselen teneinde opdrachten voor terreuraanslagen te voorkomen. Evenzo verplicht sectie 6 van Uitvoeringsbevel 13224 de secretaris van het ministerie van Financiën (en andere ambtenaren) zoveel mogelijk samen te werken en te coördineren met andere landen om de doelstellingen van het Bevel te verwezenlijken, waaronder het voorkomen en bestrijden van terreuraanslagen, het ontzeggen van financiering en financiële diensten aan terroristen en het delen van informatie over financieringsactiviteiten ter ondersteuning van terroristen. Tegen die achtergrond wordt de uit SWIFT-gegevens verkregen informatie op passende wijze gedeeld met binnenlandse en buitenlandse partners. Zoals alle andere aspecten van het TFTP, is deze informatiedeling in overeenstemming met de VS-wetgeving en onderworpen aan een aantal waarborgen die de SWIFT-gegevens en de privacybelangen van de betrokkenen moeten beschermen.

De antiterrorisme-analisten die TFTP-onderzoek doen, gaan na of de informatie die verkregen is naar aanleiding van een onderzoek, relevant is, voordat zij via de beveiligde kanalen wordt verspreid. VS Financiën voert ook de „controle op de leverende partij” uit op verdere verspreiding van informatie, hetgeen inhoudt dat geen enkele ontvanger de informatie mag doorspelen zonder de uitdrukkelijke toestemming van VS Financiën. In dat opzicht kan, zoals geldt voor ongeoorloofde toegang tot SWIFT-gegevens, ongeoorloofde bekendmaking van TFTP-informatie leiden tot strenge disciplinaire maatregelen, of civiele dan wel strafrechtelijke sancties.

De uit SWIFT-gegevens verkregen informatie wordt onder strenge controles gedeeld met andere Amerikaanse instanties in de sector inlichtingen en wetshandhaving, die de informatie alleen mogen gebruiken voor het onderzoeken, opsporen, voorkomen en/of vervolgen van terrorisme of de financiering ervan, of voor daarmee verband houdende vervolgonderzoeken en vervolgingen. Dit delen van informatie wordt voorgeschreven door de wet op de nationale veiligheid en de wet op de hervorming van de inlichtingendiensten en het voorkomen van terrorisme van 2004, en een reeks memoranda van overeenstemming en bijbehorende uitvoeringsbevelen. De ontvangende instanties hebben dezelfde verplichtingen uit hoofde van de VS-wetgeving als VS Financiën om de TFTP-informatie te beschermen. Er zij hier op gewezen dat de TFTP-informatie alleen met andere VS-instanties gedeeld wordt als aanknopingspunt, zodat het gebruik ervan beperkt wordt tot affirmatief bewijsmiddel in rechtszaken. De ontvangende instanties gebruiken hun eigen wettelijke bevoegdheden om hun onderzoek uit te voeren, onder meer om documenten te krijgen van andere bronnen die later als bewijsmiddel in rechtszaken gebruikt kunnen worden.

Die andere overheidsinstanties delen belangrijke informatie uit SWIFT-gegevens voor dezelfde doeleinden met hun buitenlandse tegenhangers, waarbij VS Financiën per geval toestemming verleent wanneer de belangen van de nationale veiligheid en wetshandhaving dat toestaan. Met buitenlandse autoriteiten zijn veel TFTP-aanwijzingen gedeeld, meestal zonder dat TFTP als bron bekendgemaakt is.

Wat een mogelijke openbaarmaking van SWIFT-gegevens betreft, behandelt VS Financiën de gegevens als gerubriceerde, voor wetshandhaving gevoelige, vertrouwelijke zakelijke informatie. VS Financiën maakt de gegevens dan ook nooit openbaar, tenzij de wet anders voorschrijft. In dat verband zal het ministerie bij een administratieve of gerechtelijke procedure die voortvloeit uit een verzoek uit hoofde van de wet op de vrijheid van informatie (*Freedom of Information Act*, FOIA) van derde partijen om TFTP-gegevens, het standpunt verdedigen dat krachtens FOIA vrijgesteld zijn van openbaarmaking.

Beroepsprocedure

De beperkte aard van de gegevens in een SWIFT-bericht over een transactie, de beperkte wijze waarop via TFTP toegang kan worden verschaft tot bepaalde SWIFT-gegevens als onderdeel van een bestaand onderzoek naar terrorisme, en de grenzen aan de verspreiding als belangrijke informatie maken een beroepsprocedure als onderdeel van het TFTP zelf aanmerkelijk minder relevant. Desondanks voorziet de Amerikaanse wetgeving bij eventueel misbruik door overheidsinstanties in een beroepsmogelijkheid.

Wat het belang betreft dat een natuurlijke persoon heeft in verband met het gebruik van gegevens en de mogelijkheid van een beroepsprocedure bij eventueel misbruik, moet er onderscheid gemaakt worden tussen de raadpleegbare gegevens die SWIFT heeft verstrekt en de berichten die daaruit zijn genomen als deel van een gericht onderzoek naar terrorisme, en die als basis kunnen dienen voor een administratief besluit of actie van regeringswege. De gegevens die SWIFT verstrekt heeft uit hoofde van OFAC-dwangbevelen bestaan uit afschriften van berichten over afgesloten financiële transacties, d.w.z. elektronische kopieën van bescheiden van het bedrijf, die bij de normale bedrijfsvoering bewaard worden in de Amerikaanse vestiging van SWIFT in de VS. Hoewel het mogelijk is dat die gegevens enigszins verwerkt worden in de zin van de hier omschreven, zeer beperkte capaciteit voor het opzoeken en opvragen van gegevens met het oog op terrorismebestrijding, is er geen wijziging, manipulatie, toevoeging of schrapping van gegevens in de afzonderlijke transactieberichten binnen de databanken die geraadpleegd kunnen worden.

Tevens moet benadrukt worden dat veruit de meeste transactieberichten van SWIFT nooit geraadpleegd zullen worden, ook niet door antiterrorisme-analisten, en dus onbekend zullen blijven. Als er dus in een onderzoek in verband met de privacy van een natuurlijke persoon gevraagd wordt of de databank informatie over hem bevat, moet in bijna alle gevallen toegang tot gegevens worden verschaft, hetgeen in de normale werking van het TFTP nooit gebeurd zou zijn. Dat soort toegang strookt niet met de TFTP-eis dat voor elk onderzoek een verband met terrorisme aangetoond moet zijn. Aangezien er ten slotte in de raadpleegbare databank geen wijziging, manipulatie, schrapping of toevoeging heeft plaatsgehad, is er geen aanleiding om informatie te „rectificeren”. Bovendien zouden daardoor de bescheiden van de bedrijven, die via het OFAC-dwangbevel zijn opgevraagd, gewijzigd worden.

Verdere verwerking van de gegevens in een afzonderlijk transactiebericht gebeurt alleen met inachtneming van het relatief geringe aantal afzonderlijke transactieberichten die rechtstreeks in verband staan met een gericht onderzoek naar terrorisme en die genomen zijn uit de databank van het onderzoek. Zodra ze overgenomen zijn en rekening houdend met de talrijke controles die verspreiding van gegevens beperkt tot onderzoek naar terrorisme, kan voor vermeend misbruik beroep worden ingesteld volgens de gewoonlijke administratieve en gerechtelijke procedures in verband met de behandeling van die verspreide informatie door de overheid.

De wenselijkheid van een beroepsmogelijkheid kan worden geïllustreerd aan de hand van een administratieve maatregel die OFAC heeft genomen om eigendommen te blokkeren uit hoofde van de regelingen voor sancties tegen mondiaal terrorisme die Uitvoeringsbevel 13224 implementeren. Een persoon kan OFAC vragen om een administratieve herevaluatie van het feit dat hij of zij een specifiek als mondiale terrorist aangewezen persoon is, waarbij de betrokkene de kans krijgt om aan te tonen dat „de omstandigheden die tot die aanwijzing geleid hebben, niet langer bestaan”, en om „argumenten of bewijzen te leveren die volgens de betrokkene aantonen dat er onvoldoende basis is voor de aanwijzing.” Een specifiek als mondiale terrorist aangewezen persoon kan ook verzoeken om een rechterlijke toetsing van een besluit van een overheidsdienst conform de bepalingen van de wet op de administratieve procedures (*Administrative Procedures Act*). Deze administratieve en rechterlijke wegen om genoegdoening te krijgen kan eenieder bewandelen die het doelwit is van een regeringsbesluit, ongeacht zijn nationaliteit.

Bewaartermijn

De termijn voor het bewaren van informatie over terrorismebestrijding (en andere onderwerpen) hangt af van vele, reeds lang gehanteerde factoren, waaronder onderzoeksvoorschriften, verjaringstermijn en wettelijke limieten voor claims en vervolging. De toepasselijkheid en werking van deze en andere factoren verschillen per overheidsinstantie, afhankelijk van de aard van de taken en missies van de dienst. De termijn voor het bewaren van bepaalde soorten informatie inzake terrorisme die de verschillende diensten hebben verzameld, hangt dan ook af van de aard van de informatie en het onderzoek waarmee die verband houdt.

Binnen de Amerikaanse overheid worden de tijdschema's voor het bewaren en hanteren van registers goedgekeurd door de Nationale dienst voor archieven en registers (*National Archives and Records Administration, NARA*) volgens verschillende statuten en regelingen. Alle dossiers die geen permanente waarde hebben, moeten na een bepaalde periode voor destructie worden bestemd, op basis van toegelichte administratieve, fiscale en wettelijke waarden. Factoren die de NARA bestudeert om de bewaartermijn voor registers van instanties te verbeteren, zijn de verjaringstermijn, wettelijke limieten voor claims of vervolging, de fraudegevoeligheid, de kans op geschillen en de essentiële rechten, de statuten en regelingen die een specifieke wettelijk recht toestaan of beperken.

Wat betreft de bewaartermijn voor TFTP-informatie, moet opnieuw onderscheid gemaakt worden tussen de gegevens die SWIFT op grond van een dwangbevel verstrekt heeft, en de overgenomen gegevens die als basis dienen voor een administratief besluit of andere maatregelen van regeringswege.

VS Financiën zal trachten op permanente en ten minste jaarlijkse basis alle niet overgenomen gegevens te wissen die niet nodig zijn voor de in deze Opmerkingen vermelde doeleinden. Afhankelijk van het resultaat van bovenbedoelde op noodzaak gebaseerde analyse, worden alle niet overgenomen gegevens die VS Financiën na de publicatie van deze Opmerkingen van SWIFT ontvangen heeft, uiterlijk vijf jaar na ontvangst door Financiën gewist. Afhankelijk van het resultaat van bovenbedoelde op noodzaak gebaseerde analyse worden alle andere niet overgenomen gegevens uiterlijk vijf jaar na de publicatie van deze Opmerkingen gewist.

Voor overgenomen gegevens die in direct verband staan met een gericht terrorisme-onderzoek en die onderworpen zijn aan de hierboven beschreven veelvormige controles op de verspreiding voor antiterrorismedoel-einden, geldt de bewaartermijn die van toepassing is op de betrokken overheidsinstantie inzake haar specifieke onderzoeksdossiers.

Bijvoorbeeld de SWIFT-gegevens die overgenomen zijn in TFTP-verband, kunnen gebruikt worden voor onderzoek naar een persoon voor een mogelijke aanwijzing in het kader van de OFAC-regelingen voor sancties tegen mondiaal terrorisme. Als er, in de context van het door de NARA goedgekeurde schema voor het bewaren van registers van de OFAC, een definitief administratief besluit is genomen om een persoon aan te wijzen (welk besluit openbaar gemaakt zou worden), wordt de informatie waarop het besluit is gebaseerd permanent bewaard als schriftelijke vorm van bewijs ter ondersteuning van het optreden van de dienst. Het dossier dat de bewijskracht bevat, wordt bewaard voor mogelijke administratieve of rechterlijke toetsing ingeval een aanwijzing wordt aangevochten, en ter ondersteuning van verder onderzoek naar terrorisme. Anderzijds moeten, wanneer een onderzoek zonder aanwijzing wordt afgesloten, alle onderzoeksdossiers, uiterlijk één jaar na afsluiting van het onderzoek, ter plaatse worden vernietigd.

Ten slotte gelden, overeenkomstig bovenbeschreven Amerikaans rechtskader, voor de bewaartermijn voor belangrijke verspreide TFTP-informatie de regelgevingen en regelingen van de ontvangende instantie of regering. Bijvoorbeeld op informatie die gebruikt is voor vervolging door het ministerie van Justitie zijn de bewaartermijnen van dat ministerie van toepassing.

Huidige samenwerking inzake terrorismebestrijding

Het TFTP is van grote waarde voor het wereldwijd bestrijden van terrorisme, ook in Europa. De Amerikaanse regering zal op oordeelkundige wijze blijven nagaan of via het TFTP verkregen informatie kan bijdragen aan het onderzoeken, voorkomen, bestrijden of vervolgen van terrorisme of de financiering ervan in een of meer lidstaten van de Europese Unie en zal, waar passend, die informatie zo doelmatig mogelijk de juiste autoriteiten beschikbaar stellen.

Als teken van onze inzet en partnerschap bij het bestrijden van het mondiale terrorisme wordt een prominente Europeaan aangewezen die moet nagaan of het programma volgens deze Opmerkingen wordt uitgevoerd om de bescherming van uit de EU afkomstige gegevens te waarborgen. Die prominente persoon zal er in het bijzonder op toezien dat de procedures voor het vernietigen van niet overgenomen gegevens daadwerkelijk uitgevoerd zijn.

De prominente persoon moet de nodige ervaring en veiligheidsmachtiging hebben en zal worden benoemd door de Commissie, in overleg met VS Financiën, voor een termijn van twee jaar die verlengd kan worden. Hij zal bij de uitvoering van zijn taken volkomen onafhankelijk zijn. Hij vraagt daarbij niemand om instructies en neemt er ook geen aan. Hij ziet af van elke actie die onverenigbaar is met de hem toegewezen taken.

Hij brengt jaarlijks schriftelijk verslag uit aan de Commissie over zijn bevindingen en conclusies. De Commissie brengt, zo nodig, op haar beurt verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad.

VS Financiën geeft verschaft hem de toegang, informatie en gegevens die nodig zijn voor de uitvoering van zijn taken. Hij neemt altijd de wettelijke geheimhoudings- en vertrouwelijkheidsvoorschriften in acht. De praktische details worden overeengekomen met VS Financiën.

VS Financiën brengt de Europese Unie op de hoogte van eventuele wijzigingen in de in deze Opmerkingen omschreven waarborgen, en van nieuwe Amerikaanse wetten die van invloed zijn op de uitspraken die in deze Opmerkingen zijn gedaan.

VS Financiën zal ernaar streven deze Opmerkingen in het Federal Register te laten publiceren en stemt ermee in dat zij in het *Publicatieblad van de Europese Unie* bekendgemaakt worden.

(Vertaling)

**Antwoord van de Europese Unie aan het ministerie van Financiën van de Verenigde Staten —
SWIFT/Programma voor het opsporen van de financiering van terroristische activiteiten**

(2007/C 166/10)

De Europese Unie bevestigt hierbij de goede ontvangst van uw brief van 28 juni met opmerkingen over de verwerking en bescherming in de Verenigde Staten van persoonsgegevens die bij dwangbevel van SWIFT zijn verkregen in het kader van het programma voor het opsporen van de financiering van terroristische activiteiten.

Wij verwelkomen deze unilaterale opmerkingen en zijn verheugd dat uw ministerie de Europese Unie de mogelijkheid heeft geboden haar standpunten en bedenkingen kenbaar te maken en dat het daar in zijn opmerkingen terdege rekening mee heeft gehouden.

Zodra SWIFT en de financiële instellingen die van haar diensten gebruik maken de nodige regelingen hebben getroffen voor de naleving van de communautaire wetgeving, met name door de mededeling dat persoonsgegevens voor commerciële doeleinden aan de Verenigde Staten worden verstrekt alsmede, wat SWIFT betreft, door de naleving van zogeheten veiligheidsbeginselen, onder voorbehoud van legale toegang van het Amerikaanse ministerie van Financiën tot de gegevens, voldoen SWIFT en bedoelde financiële instellingen aan hun respectieve wettelijke verantwoordelijkheden uit hoofde van de Europese wetgeving inzake gegevensbescherming.

In de opmerkingen is sprake van toezicht door een vooraanstaande Europese persoonlijkheid, die in overleg met het Amerikaanse ministerie van Financiën zal worden aangewezen. De Europese Unie zal thans beginnen met het selecteren van passende kandidaten, zodat in de eerste helft van 2008 met dit werk een aanvang kan worden gemaakt. De Commissie zal contact opnemen met uw diensten om de praktische regeling van dit toezicht vast te stellen.

Wij danken u voor uw medewerking in dezen, die een bewijs is van de kracht van onze gezamenlijke inzet voor de openbare vrijheden, de strijd tegen terrorisme en de goede werking van het internationale financiële stelsel.

Hoogachtend,

Voor de Commissie

FRATTINI

(Vice-voorzitter)

Voor de Raad van de Europese Unie

Peer STEINBRÜCK

(Minister van Financiën van de Bondsrepubliek Duitsland)

