



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung [StReV]); Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Direktor
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 17. November 2021 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zum Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung [StReV]) Stellung zu nehmen.

Insgesamt begrüßen wir die Totalrevision des Strafregisterrechts auf Verordnungsebene. Das Strafregister-Informationssystem VOSTRA ist für diverse kantonale Behörden im Arbeitsalltag ein unerlässliches Arbeitsinstrument.

Bemerkungen zu einzelnen Artikeln

Recht zur Eintragung von Daten (Art. 5 E-StReV)

Für die Migrationsbehörde erweist es sich als angezeigt, Daten von ausländischen Personen in VOSTRA selbst erfassen zu können, auch wenn für die betreffende Person in der Schweiz bisher kein Eintrag besteht. Daher ist es grundsätzlich zu begrüßen, wenn für die VOSTRA-Erfassung Daten aus dem Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) übernommen werden könnten (z. B. via einer XML-Schnittstelle). Die Praxis zeigt, dass zwischen ZEMIS und VOSTRA abweichende Daten vorliegen, was einen relativ umständlichen Antrag auf Korrektur bzw. Anpassung zur Folge hat. Die Registrierung

von VOSTRA sollte analog der Erfassungskriterien ZEMIS (Identifikation nach «Angabe»/«Reisedokument» oder «Zivilstandsdocument») erfolgen können.

Recht der registerführenden Behörden zur Änderung oder Entfernung von Daten (Art. 6 E-StReV)

Im erläuternden Bericht zum E-StReV (Seite 10) wird ausgeführt, dass sich die «registerführende Stelle» als «verantwortliches Bundesorgan» im Namen aller Behörden, die einen Zugang zu VOSTRA-Daten haben, einloggen und so (in deren Namen) die von ihnen erfassten Daten weiterbearbeiten kann.

Aus dem Blickwinkel der Nachvollziehbarkeit der Zugriffe erweist sich dies als kritisch. Auf jeden Fall muss über die Benutzerkennzeichnung in den Protokollen sichergestellt werden, dass eine Änderung nicht von der Behörde selber, sondern von der registerführenden Stelle vorgenommen wurde. Denn auch wenn die Eintragung von Daten auf einem System erfolgt, das unter der Datenherrschaft des Bundesamts für Justiz steht, erfolgen viele Bearbeitungen durch andere, oftmals auch kantonale Behörden. Diese tragen für die von ihnen vorgenommenen Datenbearbeitungsschritte die datenschutzrechtliche Verantwortung bzw. eine rechtswidrige Eintragung ist von ihnen zu verantworten. Dass die registerführende Stelle die Daten abändern kann, ist nicht zu beanstanden. Über eine Abänderung der Daten durch die registerführende Stelle muss jedoch völlige Transparenz bestehen.

Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug von Online-Zugangsrechten (Art. 8 E-StReV)

Die Entscheidung, welcher Behörde bzw. wie vielen Nutzerinnen und Nutzern innerhalb einer Behörde ein individuelles Recht zur Online-Abfrage oder Online-Eintragung erteilt wird, sollte nicht allein gestützt auf datenschutzrechtliche Überlegungen erfolgen, sondern insbesondere auch die betrieblichen Bedürfnisse berücksichtigen. Aus betrieblichen Gründen (Abwesenheitsmanagement) kann es sich als angezeigt erweisen, die Zahl der angeschlossenen Nutzerinnen und Nutzer nicht so gering wie möglich zu halten, zumal der Einsatz von neuen Nutzerinnen und Nutzern eine entsprechende Ausbildung erfordert und nicht von einem Tag auf den anderen möglich ist (vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. c E-StReV).

Weiter erweist es sich als angezeigt, dass die Migrationsbehörde einen vollumfänglichen Zugriff auf VOSTRA hat (Erfassung, Änderung usw.). Insbesondere bei Landesverweisen ist es für die Migrationsbehörde wichtig, den Eintrag des Vollzugs (z. B. Ausreise/Ausschaffung) selber vornehmen zu können.

Schliesslich ist der Entzug der Berechtigungen bei vorsätzlicher und wiederholter Nutzung des Online-Abfragerechts für gesetzwidrige Zwecke als «Kann-Vorschrift» ausgestaltet (Art. 8 Abs. 4 E-StReV), was damit begründet wird, dass die Feststellung der Zweckkonformität nicht immer ganz einfach sei. Dies ist jedoch eine Frage der Sachverhaltsfeststellung. Ist dieser jedoch in dem Sinne erstellt, dass die Entzugsvoraussetzungen gegeben sind, sollte der Entzug obligatorisch erfolgen.

Zusammenarbeit von registerführender Stelle und den zuständigen Datenschutzorganen bei der Kontrolle der Zweckkonformität von Abfragen (Art. 9 E-StReV)

Nach dieser Bestimmung müssen die «Datenschutzorgane» die registerführende Stelle im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei der stichprobenartigen Kontrolle unterstützen (Abs. 1), wobei auf die Auslastung der Datenschutzorgane Rücksicht genommen werden muss. Im erläuternden Bericht zum E-StReV (Seite 16 f.) wird ausgeführt, dass damit primär die für den Datenschutz verantwortlichen Stellen der Behörden selber gemeint sind. Da jedoch in vielen Kantonen solche nicht vorhanden sind, seien die Datenschutzbeauftragten geeignet, die registerführende Stelle bei der Kontrolle des Kontrollprozesses zu unterstützen.

Der Einbezug der weisungsunabhängigen kantonalen Datenschutzbeauftragten im Sinne einer Pflicht zur Unterstützung der registerführenden Stelle ist zu hinterfragen. Bei den diesbezüglichen, in der Verordnung geregelten Kontrolltätigkeiten handeln die registerführende Stelle sowie die Behörden als Datenbearbeiter. Solche «betriebsinternen» Kontrollen sind durchaus zu begrüssen und aufgrund der besonderen Schutzwürdigkeit der zu bearbeitenden Personendaten auch angezeigt. Diese Kontrolltätigkeit ist jedoch klar zu unterscheiden von der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit, die den kantonalen Aufsichtsorganen gestützt auf die kantonalen Datenschutzgesetze zukommt. Die kantonalen Datenschutzgesetze beinhalten praktisch immer die Kompetenz der Aufsichtsorgane zur Durchführung von Kontrollen gegenüber den Amtsstellen. Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c E-StReV sieht diesbezüglich aber missverständlich vor, dass die Datenschutzorgane nur dann eigenständige Kontrollen vornehmen können, wenn überwiegende öffentliche Interessen eine Kontrolle durch die registerführende Stelle verunmöglichen. Der gesetzliche Auftrag zur Durchführung von datenschutzrechtlichen Kontrollen tritt jedoch neben die im E-StReV vorgesehenen eigenen Kontrollen der Datenbearbeiter.

Bei der laut dem erläuternden Bericht zum E-StReV vorgesehenen Lösung werden somit die Rollen der Datenbearbeiter und der unabhängigen Aufsichtsorgane in unzulässiger Weise vermischt und es wird in die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung ihrer Datenschutzaufsicht eingegriffen. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die zum Schengen-Abkommen gehörende Europäische Richtlinie 2016/680 im Bereich der Strafverfolgung und des Strafvollzugs, zu deren Umsetzung auch die Kantone verpflichtet sind, in Artikel 32 ff. die Verantwortlichen für die Datenbearbeitung zur Ernennung eines Datenbeauftragten verpflichtet wären, so dass zumindest in diesem thematischen Bereich die Bedenken des Verordnungsgebers betreffend fehlender Ansprechpartner in den Kantonen entkräftet werden könnten.

Schliesslich erweist es sich als angezeigt, bei der Meldung fehlbarer Nutzerinnen und Nutzer an die registerführende Stelle (Art. 9 Abs. 1 Bst. c E-StReV) die Leitung der Behörde einzubeziehen. Dies deshalb, weil Abfragen in der Regel auf Anordnung der Verfahrensleitung getätigt werden und die Verantwortung für die konkrete Abfrage letztlich bei dieser liegt.

Datenschutzrechtliche Protokollierung (Art. 13 E-StReV)

Die Unterscheidung der Protokollierung von Bearbeitungsvorgängen in eine «datenschutzrechtliche» gemäss Artikel 13 Absatz 1 E-StReV und eine «Abfrageprotokollierung» gemäss Artikel 25 StReG er-

scheint nicht verständlich, da auch eine «Abfrage» eine Bearbeitungsform von Personendaten darstellt. Ebenso ist der Zweck beider Arten der Protokollierung letztlich der gleiche. Diese dienen der Überprüfung, ob ein Bearbeitungsschritt den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Beide Arten der Protokollierung sind somit datenschutzrechtlich motiviert.

Weiter ist der Verzicht auf die Protokollierung gewisser Kategorien von Zugriffen datenschutzrechtlich kritisch zu werten. So werden Zugriffe zu Kontrollzwecken nicht protokolliert, da dazu keine Geschäftsdossiers geführt werden und das Abfragemotiv nicht mehr eruiert werden kann. Aus datenschutzrechtlicher Sicht sollte im Sinne einer durchgehenden Transparenz jedoch prinzipiell jeder Zugriff protokolliert werden.

Schliesslich muss bei der Verwendung von Schnittstellen (vgl. Art. 10 E-StReV) vorgegeben werden, dass die Protokollierung den Anforderungen aus dem StReG und dem E-StReV entsprechend auf der Stufe der Fachanwendung bzw. beim Bezüger intern geschieht, wenn für VOSTRA als Bezüger nur eine Fachanwendung ersichtlich ist. Alternativ müsste sich jeder einzelne Benutzer der Fachanwendungen bei VOSTRA authentisieren.

Weitergabe anonymisierter Daten (Art. 14 E-StReV)

Artikel 14 E-StReV setzt Artikel 15 StReG um. In der Gesetzesbestimmung ist aber nur von der Weitergabe *anonymisierter* Personendaten die Rede, was sich auch aus der Überschrift von Artikel 14 E-StReV ergibt. Die Bestimmung von Artikel 14 E-StReV regelt jedoch missverständlich die «Bearbeitung von Personendaten», also einen weiteren Bereich, als vom Gesetzgeber explizit vorgesehen. Völlig anonymisierte Daten, wie dies Artikel 15 StReG verlangt, sind jedoch keine Personendaten mehr. Das bedeutet, dass nur die Erlaubnis für die Regelung der Weitergabe von (ehemaligen) Personendaten besteht, die bereits von der registerführenden Stelle anonymisiert werden müssen. Diese muss somit durch eine wirksame Anonymisierung selber sicherstellen, dass eine personenbezogene Verwendung ausgeschlossen ist. Diesbezüglich erweist sich die Bestimmung insgesamt, insbesondere auch mit Blick auf die Festlegung der Bedingungen der Datenbearbeitung (Abs. 3), als missverständlich und ist deshalb anzupassen.

Fristen für die Eintragung von Daten in VOSTRA (Art. 32 bis 37 E-StReV)

Die revidierte StReV sieht, gestützt auf Artikel 28 StReG, verschärfte, d. h. massiv verkürzte Fristen für die Eintragung von Daten in VOSTRA vor. Insbesondere sind Daten über hängige Strafverfahren nicht mehr innert zwei Wochen, sondern innerhalb von drei Arbeitstagen nach der formellen Eröffnung der Strafuntersuchung, nach Ausfertigung des Strafbefehls bei Verfahren ohne formelle Eröffnung einer Untersuchung oder seit dem Eintritt erheblicher Änderungen nach Artikel 24 Absatz 2 Buchstabe e StReG einzutragen (Art. 34 Abs. 1 bis 3 E-StReV). Weiter sind schweizerische Grundurteile und nachträgliche Entscheide nicht mehr innerhalb zwei Wochen, sondern neu innerhalb einer Woche nach Feststellung des Eintritts der Rechtskraft des Grundurteils oder nachträglichen Entscheids einzutragen (Art. 33 Abs. 1 E-StReV). Zudem sind der eintragungspflichtigen Behörde eintragungspflichtige Daten umgehend zu melden (Art. 33 Abs. 9 E-StReV).

Eine Erklärung, warum die Eintragungsfristen neu so knapp bemessen sein müssen, lässt sich dem erläuternden Bericht zum E-StReV nicht entnehmen. Aus diesem geht lediglich hervor, dass «diese Erfassungsfristen kurz bemessen sind und eine effiziente Ausgestaltung des Meldewesens und das Vorhandensein entsprechender personeller Ressourcen in den Kantonen bedingen. Die Kantone sind gehalten, die heutigen Abläufe zu überprüfen und gegebenenfalls zu verbessern.» (Erläuternder Bericht, Seite 74, Art. 33 E-StReV).

Inwiefern sich eine Verschärfung der Fristen für die Eintragung von Daten in VOSTRA als angezeigt erweisen sollte, ist vorliegend somit nicht ersichtlich. Weiter können die postalischen Abholfristen der Entscheide von den registerführenden und angeschlossenen Behörden nicht systematisch und tagesgenau erhoben werden. Die Beurteilung, ob ein Entscheid zugestellt wurde, die Rechtsmittelfrist zu laufen begann, gegebenenfalls ein Rechtsmittel erhoben wurde und die Rechtskraft eingetreten ist, bedingt deshalb eine gewisse «Pufferzeit». Die Rechtskraft kann erst danach festgestellt werden (vgl. Art. 438 der Schweizerischen Strafprozessordnung [StPO]; SR 312.0). Die verkürzten Eintragungsfristen generieren somit keinen praktischen Mehrwert.

Schliesslich erweisen sich die verkürzten Eintragungsfristen mit den gegebenen kantonalen personellen Ressourcen als nicht vereinbar. Unter den gegebenen Umständen ist von der Verschärfung der Fristen für die Eintragung von Daten in VOSTRA abzusehen.

Bestellung von Privat- und Sonderprivatauszügen (Art. 52 Abs. 2 und 3 E-StReV)

Absatz 3 dieser Bestimmung regelt die Anforderungen für die Bestellung eines Privat- oder Sonderprivatauszugs für Personen, die über keinen amtlichen Ausweis (Pass, Identitätskarte oder Ausländerausweis) gemäss Absatz 2 verfügen. Obwohl die Formulierung allgemein gehalten ist, ergibt sich aufgrund des Norminhalts (Verweis auf die Migrationsbehörden/ZEMIS) sowie anhand des erläuternden Berichts zum E-StReV (Seite 101), dass der Bundesrat diesfalls an Ausländerinnen und Ausländer denkt. Denkbar ist jedoch, dass es auch Schweizerinnen und Schweizer gibt, die (derzeit) nicht über die Ausweisdokumente gemäss Absatz 2 verfügen. Es wäre daher wünschenswert, auch für Schweizerinnen und Schweizer ohne gültigen Pass oder Identitätskarte eine Ersatzmöglichkeit vorzusehen, z. B. bei den Einwohnerkontrollen der Gemeinden. Dies vor allem in Situationen, in denen sich der Erhalt von Privat- oder Sonderprivatauszügen als dringlich erweist.

Vollzugsdetails der Meldung an die kantonalen Ausländerbehörden und an das SEM (Art. 58 und 59 E-StReV)

Die Meldung an die zuständige Migrationsbehörde sollte auch in jenen Fällen gewährleistet sein, in denen die Person keinen Wohnsitz in der Schweiz hat (z. B. bei Kriminaltouristen). Diesfalls wäre eine Meldung an die zuständige Migrationsbehörde jenes Kantons, in dem das Strafverfahren eröffnet wurde bzw. ein Urteil vorliegt, zu begrüssen.

Sehr geehrter Herr Direktor, sehr geehrte Damen und Herren, wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 11. März 2022



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

Der Kanzleidirektor

Handwritten signature of Urban Camenzind in blue ink.

Urban Camenzind

Handwritten signature of Roman Balli in blue ink.

Roman Balli