

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Justiz
Bundesrain 20
3003 Bern

23. Februar 2022

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

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. November 2021 wurden die Kantonsregierungen eingeladen, die Unterlagen zum Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung, StReV) zu prüfen und dazu Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit.

1. Generelles

Der Regierungsrat begrüsst die Vorlage grundsätzlich. Sie schafft insbesondere die Grundlage für eine durch Automatisierungen vereinfachte Datenbearbeitung, wodurch auch eine Vereinfachung des administrativen Arbeitsalltags der betroffenen Behörden erwartet werden kann.

Die Regelungsdichte ist ausserordentlich hoch, die verschiedenen Datenbearbeitungsvorgänge, die Berechtigungen, die automatisierten Meldeflüsse und organisatorischen Fragen sind fast bis ins letzte Detail im Erlass und in den neun Anhängen geregelt. Dies ist aufgrund der Tatsache, dass es sich fast durchwegs um besondere Personendaten handelt und das Strafregister für die betroffenen Personen weitreichende Konsequenzen haben kann, unter dem Aspekt der Rechtssicherheit und der Transparenz zu begrüssen. Es drängt sich aber auch der Eindruck auf, dass die korrekte Bewirtschaftung des Systems hohe Anforderungen an die beteiligten öffentlichen Organe stellt. Der in der Vorlage angestrebte Automatisierungsschub, etwa betreffend Meldungen über vorzunehmende Handlungen bei den Behörden oder die automatische Generierung von Systemdaten bergen aus datenschutzrechtlicher Sicht ein nicht zu unterschätzendes Risiko.

An verschiedenen Stellen im erläuternden Bericht wird ausgeführt, dass Bestimmungen auf Gesetzesebene entweder (noch) nicht vorhanden seien und deshalb als "Übergangslösung" in der Verordnung normiert werden oder dass sich bestehende Bestimmungen bei der Ausarbeitung der Verordnung als obsolet erwiesen haben (Beispiel für Ersteres: Art. 3 Bst. b E-StReV, Erläuternder Bericht Seite 8, Art. 22 Abs. 1 Bst. I, Erläuternder Bericht Seite 44, hier wird von einer "Erweiterung gegenüber dem StReG" gesprochen; Beispiel für Zweiteres: Verzicht auf die Umsetzung einer in Art. 65 Abs. 1 Bst. a und b des Bundesgesetzes über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz, StReG) vorgesehenen Schnittstelle, Erläuternder Bericht Seiten 112 f.). Diese angesichts der Komplexität der Materie nicht überraschenden Unebenheiten sollten jedoch möglichst rasch, idealerweise noch vor Inkrafttreten, korrigiert oder behoben werden.

2. Zu einzelnen Bestimmungen

Art. 4 E-StreV

Die neu in einem eigenen Artikel konkret aufgeführte Verpflichtung der urteilenden Behörde zur Meldung von Widerrufsentscheiden wird begrüsst. Dadurch wird der gesetzeskonforme Justizvollzug erleichtert und gesichert.

Art. 6 Abs. 2 E-StreV

In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass sich die "registerführende Stelle als verantwortliches Bundesorgan im Namen aller Behörden, die einen Zugang zu VOSTRA-Daten haben, einloggen kann und so (in deren Namen) die von ihnen erfassten Daten weiterbearbeitet".

Aus dem Blickwinkel der Nachvollziehbarkeit der Zugriffe ist dies kritisch zu sehen. 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, die beim Bundesamt für Justiz als "Datenherr" verortet ist, erfolgen viele Bearbeitungen durch andere, oftmals auch kantonale Behörden. Diese tragen für die von ihnen vorgenommenen Bearbeitungsschritte die datenschutzrechtliche Verantwortung, und eine rechtswidrige Eintragung muss von ihnen verantwortet werden. Dass die registerführende Stelle die Daten abändern kann, ist nicht zu beanstanden, es muss aber Transparenz darüber bestehen.

Wir regen an, Art. 6 Abs. 2 E-StRev entsprechend anzupassen.

Art. 8 Abs. 4 E-StRev

Der Entzug der Berechtigungen bei wiederholter, vorsätzlicher Nutzung des Abfragerechts für nicht gesetzesmässige Zwecke ist als "Kann-Vorschrift" ausgestaltet, was damit begründet wird, dass die Feststellung der Zweckkonformität nicht immer ganz einfach sei. Dies ist jedoch eine Frage der Sachverhaltsfeststellung. Ist dieser aber in dem Sinne erstellt, dass die Entzugsvoraussetzungen gegeben sind, sollte unseres Erachtens der Entzug obligatorisch sein.

Wir regen an, Art. 8 Abs. 4 E-StRev entsprechend anzupassen.

Art. 9 E-StRev

Diese Bestimmung regelt die Zusammenarbeit der registerführenden Stelle mit den "Datenschutzorganen" bei einer Kontrolle. Diese müssen die registerführende Stelle im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei der stichprobenartigen Kontrolle unterstützen (Abs. 1), wobei auf die Auslastung der Datenschutzorgane Rücksicht genommen werden muss. In den Erläuterungen (Seiten 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 registerführenden Stelle bei der Kontrolle des Kontrollprozesses zu unterstützen.

Der Einbezug der regelmässig weisungsunabhängigen kantonalen Datenschutzbeauftragten im Sinne einer Pflicht zur Unterstützung der registerführenden Stelle ist dezidiert abzulehnen. Bei den diesbezüglichen Kontrolltätigkeiten handeln die registerführende Stelle sowie die Behörden als Datenbearbeitende. Solche "betriebsinternen" Kontrollen sind durchaus zu begrüessen und aufgrund der Sensitivität der Daten auch angezeigt. Sie sind jedoch zu unterscheiden von der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit, welche die kantonalen Datenschutzbeauftragten gestützt auf die kantonalen Datenschutzgesetze wahrnehmen. Diese sehen regelmässig die Kompetenz zur Durchführung von Kontrollen vor. Art. 9 Abs. 1 Bst. c E-StRev sieht aber diesbezüglich vor, dass die Datenschutzorgane nur dann eigenständige Kontrollen vornehmen können, wenn überwiegende öffentliche Interessen die Durchführung durch die registerführende Stelle verunmöglichen. Der gesetzliche Auftrag zur Durchführung von datenschutzrechtlichen Kontrollen tritt jedoch neben die hier in der Verordnung vorgesehenen

eigenen Kontrollen der Datenbearbeitenden. Die Begründung des Einbezugs der kantonalen Datenschutzbeauftragten würde im Umkehrschluss auch bedeuten, dass der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte keine Rolle bei den Kontrollen hätte, was ebenfalls unzulässigerweise in seine Kompetenzen eingreifen würde.

Bei der gemäss Erläuterungen vorgesehenen Lösung werden somit die Rollen der Datenbearbeitenden und der unabhängigen Aufsichtsbehörden in unzulässiger Weise vermischt und in die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung ihrer Datenschutzaufsicht eingegriffen.

Des Weiteren weisen wir darauf hin, dass die zum Schengen-Acquis gehörende Europäische Richtlinie 2016/680 im Bereich der Strafverfolgung und Strafvollzug, zu deren Umsetzung auch die Kantone verpflichtet sind, in Art. 32 ff. die Verantwortlichen für die Datenbearbeitung zur Ernennung eines Datenschutzbeauftragten verpflichtet, so dass zumindest in diesem thematischen Bereich die Bedenken des Verordnungsgebers betreffend fehlender Ansprechpartner in den Kantonen entschärft werden sollten.

Wir beantragen deshalb, dass im Verordnungstext sowie in den Erläuterungen klargestellt wird, dass die unabhängigen Datenschutzaufsichtsstellen nicht von der Mitwirkungspflicht erfasst sind. Des Weiteren sollte unseres Erachtens auf das Erfordernis der Ankündigung der Kontrolle verzichtet werden, da eine unangekündigte Kontrolle wirksamer ist.

Art. 10 E-StReV

Wir regen an, zumindest in den Erläuterungen ausdrücklich zu erwähnen, dass die Bezügerinnen und Bezüger ab dem Zeitpunkt, ab welchem sie über die Schnittstellen VOSTRA-Daten bezogen und in ihre Fachanwendungen integriert haben, für die Bearbeitung dieser Daten und somit auch die Sicherstellung der Informationssicherheit voll verantwortlich sind.

Art. 11 Abs. 2 E-StReV

Wir regen an, nach dem Wort "Grundschutz" einen Einschub "ergänzt durch angemessene Schutzmassnahmen" zu machen, da der IKT-Grundschutz angesichts der zahlreich bearbeiteten besonders schützenswerten Personendaten nicht ausreicht.

Art. 12 Abs. 1 E-StReV

Auch wenn diese Bestimmung inhaltsmässig aus der bestehenden VOSTRA-Verordnung stammt, regen wir an zu erläutern, was genau mit der Formulierung "Informatikinfrastruktur der Kantone" gemeint ist. Der Begriff kann sehr weit verstanden werden und würde somit potenziell die Organisationsautonomie der Kantone in diesem Bereich deutlich einschränken.

Art. 13 E-StReV

Die Unterscheidung der Protokollierung von Bearbeitungsvorgängen in eine "datenschutzrechtliche" gemäss Art. 13 Abs. 1 E-StReV und eine "Abfrageprotokollierung" gemäss Art. 25 StReG erscheint nicht nachvollziehbar, da auch eine Abfrage eine Bearbeitungsform ist. Ebenso ist der Zweck letztlich gleich. Beide Arten der Protokollierung dienen der Überprüfung, ob ein Bearbeitungsschritt den gesetzlichen Vorgaben entspricht und ist somit datenschutzrechtlich motiviert.

Kritisch sehen wir den Verzicht auf die Protokollierung gewisser Kategorien von Zugriffen. So werden Zugriff zu Kontrollzwecken nicht protokolliert, da dazu keine Geschäftsdossiers geführt werden und das Abfragemotiv nicht mehr eruiert werden kann. Unseres Erachtens soll jeder Zugriff protokolliert werden, für die angesprochenen Zugriffe scheint eine technische Lösung (Setzen eines Vermerks) realistisch.

Bei der Verwendung von Schnittstellen (vgl. Art. 10 E-StReV) muss vorgegeben werden, dass die Protokollierung den Anforderungen aus StReG und E-StReV entsprechend auf der Stufe der Fachanwendung beziehungsweise beim Bezüger intern geschieht, wenn für VOSTRA als Bezüger nur

eine Fachanwendung ersichtlich ist. Alternativ müsste sich jede einzelne Benutzerin respektive jeder einzelne Benutzer der Fachanwendungen bei VOSTRA authentisieren.

Art. 14 E-StReV

Diese Bestimmung setzt Art. 15 StReG um. In der Gesetzesbestimmung ist jedoch nur von der Weitergabe *anonymisierter* Personendaten die Rede, was sich auch in der Überschrift von Art. 14 E-StReV spiegelt. Die Bestimmung regelt demgegenüber die "Bearbeitung von Personendaten", also einen weiteren Bereich als vom Gesetzgeber vorgesehen. Unseres Erachtens besteht nur Raum für die Regelung der Weitergabe von (ehemaligen) Personendaten, 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 ist die Bestimmung insgesamt, besonders auch mit Blick auf die Festlegung der Bedingungen der Datenbearbeitung (Abs. 3) missverständlich und deshalb anzupassen.

Aus dem Gesagten folgt auch, dass die Verknüpfung mit anderen Daten zu nicht personenbezogenen Zwecken von der registerführenden Stelle durchgeführt werden muss.

Art. 20 Abs. 2 Bst. b E-StReV

Eine Einziehung stellt keine Strafe dar. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb Einziehungen in das Strafregister einzutragen sind wie auch, weshalb Einziehungen erst ab einem bestimmten Betrag eintragungspflichtig sein sollen.

Wir beantragen die Streichung dieser Bestimmung.

Art. 22 E-StReV

Diese Bestimmung legt gestützt auf Art. 21 StReG eine Vielzahl von eintragungspflichtigen Sachverhalten im Zusammenhang mit dem Vollzug eines Urteils fest.

Unseres Erachtens ist eine stattliche Anzahl der eintragungspflichtigen Sachverhalte unter Berücksichtigung des Informationsbedürfnisses der Strafverfolgungsbehörden, die mit einem neuen Vorfall befasst sind, unnötig. Ist eine Strafbehörde mit einem neuen Vorfall der Person befasst, so wird sie in der Regel das vollständige frühere Dossier beiziehen und damit Kenntnis von allen Vorfällen und Veränderungen erlangen. Es ist daher unnötig und perfektionistisch, wenn in den vielen problemlos verlaufenden Fällen im Strafregister nebensächliche Veränderungen nachgeführt werden. Hinzu kommt, dass bei Relevanz der Veränderungen nicht auf die Strafregisterdaten, sondern auf das Grunddossier abgestellt werden muss.

Aus strafrechtlicher Sicht regen wird daher an, den Eintragungskatalog von Art. 22 deutlich zu straffen und damit den Aufwand der eintragungspflichtigen Behörden zu reduzieren.

Art. 23 E-StReV

Sehr wertvoll ist die ausdrücklich vorgesehene Möglichkeit, Entscheidkopien ohne Unterschrift zu erfassen; insbesondere solange noch keine digitale Unterschrift eingerichtet ist.

Art. 24 und 25 E-StReV

Die vorgesehene automatische Generierung von Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung bei den Vollzugsbehörden ist sehr hilfreich. Wir gehen jedoch davon aus, dass bei allfälligen widersprüchlichen Datenberechnungen die kantonalen Daten massgebend sind beziehungsweise bei Bedarf die Berechnung des VOSTRA übersteuert werden kann (beispielsweise wenn das urteilende Gericht konkrete Vorgaben bezüglich der Vollzugsdaten gemacht hat).

Sollten Behörden über kein Online-Zugangsrecht (weder Webapplikation noch Schnittstelle für Fachanwendungen) verfügen, ist die vorgesehene Meldung mit Personendaten aus VOSTRA über einen separaten Kommunikationskanal nachvollziehbar und erscheint notwendig. Bei der Nutzung von separaten Kommunikationskanälen muss aber davon ausgegangen werden, dass zusätzliche (je nach Kanal erheblich höhere) und unnötige zusätzliche Risiken geschaffen werden. Der Inhalt der Meldungen soll, wenn immer möglich ausschliesslich Informationen zur Aufgabe enthalten, auf Inhaltsdaten und personenidentifizierende Daten aus VOSTRA soll möglichst verzichtet werden.

Im Bericht (Seiten 61 f.) wird ausgeführt, dass die Meldung des VOSTRA bezüglich der Berücksichtigung der Ruhezeiten bei der Berechnung der Dauer von Tätigkeitsverboten oder Kontakt- und Rayonverboten gemäss Schweizerischem Strafgesetzbuch (StGB) oder Militärstrafgesetz (MStG) meist zu früh erfolgen und es deshalb den zuständigen Vollzugsbehörden obliege, in den eigenen Systemen die nötigen Vermerke anzubringen, welche es ihnen erleichtern würden, sich später an die Erfassungspflicht der Vollzugszeiten zu erinnern. Das sollte zwar grundsätzlich machbar sein. Dennoch wäre es im Hinblick auf einen korrekten Vollzug sinnvoll, wenn zur Sicherheit nach Ablauf einer gewissen Frist im VOSTRA eine "Zweitkontrollmeldung" als "Reminder" automatisiert generiert würde.

Art. 28 Abs. 3 E-StReV

Den betroffenen Personen wird bei einer Abfragekontrolle gemäss Art. 25 Abs. 3 StReG der Name der zugreifenden Person nicht offengelegt. Begründet wird dies damit, dass es der betroffenen Person darum gehe, Behördenwillkür zu erkennen. Zudem sei die Nichtoffenlegung der Benutzernamen bereits in der Vernehmlassung zum StReG gefordert worden.

Die genaue Festlegung der Motivation von Anfragen Betroffener scheint etwas eng. Zwar ist die Aufdeckung von Behördenwillkür selbstredend auch ein wichtiges Anliegen (dies sollte im Übrigen auch von der "datenschutzrechtlichen Kontrolle" aufgedeckt werden), jedoch geschehen in der Praxis oft rechtswidrige Zugriffe auf solche Systeme in gezielter Form, indem etwa eine Benutzerin oder ein Benutzer eine ihr respektive ihm bekannte Person (Nachbar, Arbeitskollegin, etc.) abfragt. Die Offenlegung der Namen würde die Aufdeckung von Missbräuchen deutlich erleichtern.

Gemäss den Erläuterungen (Seite 69) können Nutzerinnen und Nutzer freiwillig in einem freien Textfeld den Kontext der Suche eingeben (vgl. Anhang 6, Ziff. 5.2 E-StReV). Uns erscheint es höchst fraglich, ob die Nutzenden diese Möglichkeit, die zudem ja zur Kontrolle ihrer Tätigkeit dient, nutzen werden. Angesichts der Tatsache, dass Freitextfelder immer ein gewisses Risiko für eine Verwendung von vom Gesetz nicht vorgesehenen Inhalten birgt, regen wir an, darauf zu verzichten oder die Begründung als Drop-Down-Menu auszugestalten.

Art. 33 E-StReV

Die hier vorgesehene Frist der Eintragung innert 1 Woche nach Eintritt der Rechtskraft ist zu kurz bemessen.

Ob ein Entscheid in Rechtskraft erwächst, ist erst bekannt, wenn sicher ist, dass die Anfechtungsfristen unbenutzt abgelaufen ist. Dies ist frühestens nach ca. 5 Tagen (bei B-Post) nach Fristablauf bekannt. Anschliessend muss die urteilende Behörde die Rechtskraft bescheinigen und erst dann kann ein Eintrag erfolgen.

Wir beantragen, dass die Frist auf mindestens 1 Monat erweitert wird.

Art. 52 Abs. 2 und 3 E-StReV

Diese Bestimmung regelt die Anforderungen an den Nachweis der Identität bei der Bestellung eines Privatauszugs. Absatz 3 erwähnt dabei die Anforderungen für Personen, die über keinen entsprechenden Nachweis verfügen. Dabei ist die Formulierung allgemein gehalten, der Norminhalt selber (Verweis auf die Migrationsbehörden / ZEMIS) sowie die Erläuterungen (Seite 101) erhellen jedoch,

dass der Bundesrat hier an Ausländerinnen und Ausländer denkt. Aufgrund der fehlenden Ausweispflicht gibt es aber auch Schweizerinnen und Schweizer, die nicht über die Ausweisdokumente gemäss Absatz 2 verfügen.

Wir regen an, auch für diese eine Ersatzmöglichkeit vorzusehen, beispielsweise über die Einwohnerkontrollen der Gemeinden.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Alex Hürzeler
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie

- annemarie.gasser@bj.admin.ch



Landammann und Standeskommission

Sekretariat Ratskanzlei
Marktgasse 2
9050 Appenzell
Telefon +41 71 788 93 11
info@rk.ai.ch
www.ai.ch

Ratskanzlei, Marktgasse 2, 9050 Appenzell

Per E-Mail an
annemarie.gasser@bj.admin.ch

Appenzell, 3. März 2022

Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregister- verordnung, StReV) Stellungnahme Kanton Appenzell I.Rh.

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 22. November 2021 haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zum Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA zukommen lassen.

Die Standeskommission hat die Unterlagen geprüft. Sie ist im Grundsatz damit einverstanden. In Bezug auf die nachfolgenden Bestimmungen wird eine Überarbeitung der Vorlage gefordert.

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

Bei drohenden Rückstufungen (Abs. 3) und drohenden Entzügen (Abs. 4) von Eintragungs- und Abfragerechten muss eine Meldung an die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber der betroffenen Person erfolgen. Dies einerseits, um einen geordneten Betrieb aufrecht erhalten zu können (keine überraschenden Entzüge von Berechtigungen und kein unvermittelt eingeschränkter Zugang zu VOSTRA) und andererseits, um gegebenenfalls personalrechtliche Massnahmen prüfen und etablieren zu können.

Ein entsprechendes Melderecht ist in Art. 8 E-StReV zu implementieren.

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

Es ist unklar, wer die zuständigen Datenschutzorgane der Behörde, deren Mitglieder betreffend korrekter Datenabfrage kontrolliert werden sollen, konkret sind. Im erläuternden Bericht wird (S. 16) auf die kantonalen Datenschutzbeauftragten verwiesen, welche durch ihr fachspezifisches Wissen und ihre Praxiserfahrung optimal geeignet seien, die erforderliche Interessenabwägung vorzunehmen. Gemäss Art. 2 Abs. 3 des Datenschutz-, Informations- und Archivgesetzes vom 28. April 2019 (DIAG, GS 172.800) ist unter anderem die Datenbearbeitung in hängigen Verfahren der Strafrechtspflege von der Aufsicht der oder des Datenschutzbeauftragten ausgenommen. Die Rechte und Ansprüche in hängigen Strafverfahren richten

sich nach dem Strafprozessrecht. Mit anderen Worten ist das DIAG derzeit nicht direkt anwendbar und die oder der Datenschutzbeauftragte übt(e) hier bislang keine Aufsichtstätigkeit aus. Es ist davon auszugehen, dass bei der oder bei dem Datenschutzbeauftragten ein entsprechendes strafprozessual-fachliches Detailwissen betreffend strafprozessuale Fallführung (und damit betreffend Zweckkonformität von Abfragen) nicht vorhanden ist. Insbesondere ein Entscheid, ob und in wie weit die registerführende Stelle in einem konkreten Fall Einblick in Dokumente erhalten muss, aus denen sich die Zweckkonformität einer Abfrage ableiten lässt (Art. 9 Abs. 1 lit. b E-StReV) oder ob überwiegende öffentliche Interessen eine Kontrolle verunmöglichen (Art. 9 Abs. 1 lit. c E-StReV), sollte einer Behörde obliegen, welche über fundierte Erfahrungen und Kenntnisse in strafprozessualen Belangen verfügen. Gleiches gilt für eine stellvertretende und selbständige Kontrolle anstelle der registerführenden Stelle inklusive Meldung fehlbarer Nutzerinnen und Nutzer (Art. 9 Abs. 1 lit. c E-StReV).

Bei der Meldung fehlbarer Nutzerinnen und Nutzer (Art. 9 Abs. 1 lit. c E-StReV) an die registerführende Stelle ist die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber der jeweiligen Nutzerinnen und Nutzer einzubeziehen. Es ist darauf hinzuweisen, dass Abfragen in der Regel im Auftrag der Verfahrensleitungen getätigt werden (inkl. Eintragung hängiger Strafuntersuchungen) und die Verantwortung für die konkrete Abfrage bei den Verfahrensleitenden liegt.

Ferner kann von einer jährlich mehrfachen, anlasslosen, stichprobenweisen Kontrolle vor Ort (Art. 9 Abs. 2 E-StReV) generell abgesehen werden.

Art. 9 E-StReV ist daher konzeptionell zu überarbeiten.

- *Nutzung von VOSTRA-Standardschnittstellen (Art. 10 E-StReV)*

Gemäss erläuterndem Bericht auf Seite 18 f. ist ein Export von VOSTRA-Daten (Behördenauszug, einzelne strukturierte Daten) in die Zielanwendung [JURIS] nur zulässig, wenn für die Speicherung der Strafdaten in der externen Fachanwendung eine gesetzliche Grundlage besteht (diese Bedingung sei nicht Bestandteil der VOSTRA-Regelung, sondern ergebe sich aus dem allgemeinen Datenschutzrecht). Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Die gesetzliche, strafprozessuale Aktenführungs- und Dokumentationspflicht sowie die Aktenaufbewahrungspflicht reichen unseres Erachtens auch als rechtliche Grundlage für die entsprechende Datenbearbeitung im elektronischen Geschäftsverwaltungsprogramm.

- *Zeitpunkt der Eintragung von Grundurteilen, von nachträglichen Entscheiden sowie von nachträglich erfassten Vollzugsdaten (Art. 33 E-StReV)*

Die in Art. 33 E-StReV festgelegten und ohne nachvollziehbaren Grund verkürzten Fristen können mit dem derzeitigen Personal nicht eingehalten werden, zumal die diesbezüglichen Prozesse im Kanton Appenzell I.Rh. bereits effizient ausgestaltet sind.

Die Fristen in Art. 33 E-StReV sind auf die heutige Dauer anzuheben.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und grüssen Sie freundlich.

Im Auftrage von Landammann und Standeskommission

Der Ratschreiber-Stv.:


Michael Bühler

Zur Kenntnis an:

- Justiz-, Polizei- und Militärdepartement, Marktgasse 10d, 9050 Appenzell
- Ständerat Daniel Fässler, Weissbadstrasse 3a, 9050 Appenzell
- Nationalrat Thomas Rechsteiner (thomas.rechsteiner@parl.ch)



per Mail (PDF und Word)

Annemarie.gasser@bj.admin.ch

Hansueli Reutegger
Regierungsrat
Tel. +41 71 343 63 51
ralph.bannwart@ar.ch

Herisau, 1. März 2022

CMI 6000.2022-0088

Eidg. Vernehmlassung: Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung; StReV); Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Damen und Herren

Das Departement Inneres und Sicherheit wurde eingeladen, in rubrizierter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Für diese Möglichkeit danken wir Ihnen bestens.

1. Einleitende Bemerkungen

a) Zu kurze Eintragsfristen für kantonale Stellen

Die für die Eintragung der Daten in Vostra zuständigen Stellen weisen darauf hin, dass die in Art. 33 des Verordnungsentwurfs vorgeschriebenen Eintragsfristen von einer Woche (Art. 33 Abs. 1, Abs. 6 und 7) zu kurz sind, um sie mit dem heutigen Ressourcenbestand einhalten zu können. Dies gilt auf für die Übersetzungsfrist von zwei Wochen gemäss Abs. 4 der Bestimmung.

Der erläuternde Bericht liefert keine Erklärung, warum diese Fristen so knapp bemessen sein müssen. Er stellt bloss lapidar fest, dass *«diese Erfassungsfristen kurzgehalten 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.»* Bemerkenswert ist, dass sich der Bund selbst für die Eintragung von Ausländerurteilen (Art. 33 Abs. 2) zwei Monate mit Möglichkeit auf Verlängerung gewährt.

Das Departement Inneres und Sicherheit ist erstaunt über den belehrenden Tonfall dieser Ausführungen im erläuternden Bericht und über die implizite Unterstellung, wonach das Meldewesen in den Kantonen aktuell ineffizient organisiert sei.

Das Departement Inneres und Sicherheit beantragt, die Fristen auf die heute geltende Dauer anzuheben.

b) Zugang Bewilligungsbehörde für Geldspiele

Im Rahmen der Prüfung der Vernehmlassungsunterlagen wurde ersichtlich, dass Bestimmungen über die Gewährung von Zugangsrechten für die kantonalen Bewilligungsstellen im Bereich der Geldspielgesetzgebung

fehlen. Per 1. Januar 2019 ist das Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS, SR 935.1) in Kraft getreten. Darin verankert wurde das Bewilligungs- und Aufsichtswesen über die Kleinspiele, welches durch kantonale Bewilligungs- und Aufsichtsstellen umgesetzt wird (Art. 32 BGS). Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens wird der Leumund der Gesuchstellenden respektive der Veranstaltenden geprüft (Art. 32 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGS).

In Art. 46 lit. k StReG wird den zuständigen kantonalen Stellen für die Bewilligung von privaten Sicherheitsdienstleistungen ein Zugangsrecht erteilt für die Erteilung und den Entzug von Bewilligungen für Sicherheitsunternehmen sowie für die Marktzulassung von Sicherheitsunternehmen. Für die kantonalen Bewilligungsstellen im Bereich der Geldspielgesetzgebung muss ein analoges Zugangsrecht gewährt werden. Das Departement Inneres und Sicherheit regt daher an, eine entsprechende Ergänzung von Art. 46 StReG zu prüfen. Ausführungsbestimmungen in der E-StReV zum Zugangsrecht der kantonalen Bewilligungsstellen sind (analog zum Bereich der Bestimmung für die Bewilligungsstellen im Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen) wohl nicht erforderlich.

c) "Übergangslösungen" sind möglichst rasch zu beheben

An verschiedenen Stellen im Erläuternden Bericht (Erl.) wird ausgeführt, dass Bestimmungen auf Gesetzesebene entweder (noch) nicht vorhanden sind und deshalb als «Übergangslösung» in der Verordnung normiert werden, oder dass sich bestehende Bestimmungen bei der Ausarbeitung der Verordnung als obsolet erwiesen haben (Beispiel für Ersteres: Art. 3 lit. b E-StReV, (Erl.) S. 8) Art. 22 Abs. 1 lit. I, Erl. S.44, hier wird von einer «Erweiterung gegenüber dem StReG gesprochen; Beispiel für Zweiteres: Verzicht auf die Umsetzung einer in Art. 65 Abs. 1 lit. a und b StReG vorgesehenen Schnittstelle (Erl. S. 112f.). Diese angesichts der Komplexität der Materie nicht überraschenden Unebenheiten sollten jedoch möglichst rasch, idealerweise noch vor Inkrafttreten korrigiert oder behoben werden.

2. Kommentierung einzelner Bestimmungen

d) Art. 6 Abs. 2 E-StReV

In den Erläuterungen 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 weiterbearbeitet»

Aus dem Blickwinkel der Nachvollziehbarkeit der Zugriffe ist dies kritisch zu sehen. 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, die beim Bundesamt für Justiz als «Datenherr» (Erl. S. 12, wir regen die Verwendung des Begriffs «Dateneigner» an) verortet ist, erfolgen viele Bearbeitungen durch andere, oftmals auch kantonale Behörden. Diese tragen für die von ihnen vorgenommenen Bearbeitungsschritte die datenschutzrechtliche Verantwortung, und eine rechtswidrige Eintragung muss von ihnen verantwortet werden. Dass die registerführende Stelle die Daten abändern kann, ist nicht zu beanstanden, es muss aber Transparenz darüber bestehen.

Das Departement Inneres und Sicherheit regt an, Art. 6 Abs. 2 E-StRev entsprechend anzupassen.

e) Art. 8 Abs. 4 E-StReV

Der Entzug der Berechtigungen bei wiederholter, vorsätzlicher Nutzung des Abfragerechts für nicht gesetzesmässige Zwecke ist als «Kann-Vorschrift» ausgestaltet, was damit begründet wird, dass die Feststellung der Zweckkonformität nicht immer ganz einfach sei. Dies ist jedoch eine Frage der Sachverhaltsfeststellung. Ist dieser aber in dem Sinne erstellt, dass die Entzugsvoraussetzungen gegeben sind, sollte aus Sicht des Departements Inneres und Sicherheit der Entzug obligatorisch sein.

f) Art. 9 E-StReV

Diese Bestimmung regelt die Zusammenarbeit der registerführenden Stelle mit den «Datenschutzorganen» bei einer Kontrolle. Diese müssen die registerführende Stelle im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei der stichprobenartigen Kontrolle unterstützen (Abs. 1), wobei auf die Auslastung der Datenschutzorgane Rücksicht genommen werden muss. In den Erläuterungen (S. 16f.) 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 registerführenden Stelle bei der Kontrolle des Kontrollprozesses zu unterstützen.

Der Einbezug der regelmässig weisungsunabhängigen kantonalen Datenschutzbeauftragten im Sinne einer Pflicht zur Unterstützung der registerführenden Stelle ist dezidiert abzulehnen. Bei den diesbezüglichen Kontrolltätigkeiten handelt die registerführende Stelle sowie die Behörden als Datenbearbeiter. Solche «betriebsinternen» Kontrollen sind durchaus zu begrüssen und aufgrund der Sensitivität der Daten auch angezeigt. Sie sind jedoch zu unterscheiden von der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit, welche die kantonalen Datenschutzbeauftragten abgestützt auf die kantonalen Datenschutzgesetze wahrnehmen. Diese sehen regelmässig die Kompetenz zur Durchführung von Kontrollen vor. Art. 9 Abs. 1 lit. c E-StReV sieht aber diesbezüglich vor, dass die Datenschutzorgane nur dann eigenständige Kontrollen vornehmen können, wenn überwiegende öffentliche Interessen die Durchführung durch die registerführende Stelle verunmöglichen. Der gesetzliche Auftrag zur Durchführung von datenschutzrechtlichen Kontrollen tritt jedoch neben die hier in der Verordnung vorgesehenen eigenen Kontrollen der Datenbearbeiter. Die Begründung des Einbezugs der kantonalen Datenschutzbeauftragten würde im Umkehrschluss auch bedeuten, dass der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte keine Rolle bei den Kontrollen hätte, was ebenfalls u.E. unzulässigerweise in seine Kompetenzen eingreift.

Bei der gemäss Erläuterungen vorgesehenen Lösung werden somit die Rollen der Datenbearbeiter und der unabhängigen Aufsichtsbehörden in unzulässiger Weise vermischt, und in die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung ihrer Datenschutzaufsicht eingegriffen.

Des Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass die zum Schengen-Acquis gehörende Europäische Richtlinie 2016/680 im Bereich der Strafverfolgung und Strafvollzug, zu deren Umsetzung auch die Kantone verpflichtet sind, in Art. 32ff. die Verantwortlichen für die Datenbearbeitung zur Ernennung eines Datenschutzbeauftragten verpflichtet, so dass zumindest in diesem thematischen Bereich die Bedenken des Ordnungsgebers betreffend fehlender Ansprechpartner in den Kantonen entschärft werden sollten.

Das Departement Inneres und Sicherheit beantragt deshalb, dass im Verordnungstext sowie in den Erläuterungen klargestellt wird, dass die unabhängigen Datenschutzaufsichtsstellen nicht von der Mitwirkungspflicht erfasst sind. Des Weiteren sollte auf das Erfordernis der Ankündigung der Kontrolle verzichtet werden, da eine unangekündigte Kontrolle wirksamer ist.

g) Art. 13 E-StReV

Die Unterscheidung der Protokollierung von Bearbeitungsvorgängen in eine «datenschutzrechtliche» gemäss Art. 13 Abs. 1 E-StReV und eine «Abfrageprotokollierung» gemäss Art. 25 StReG erscheint nicht nachvollziehbar, da auch eine Abfrage eine Bearbeitungsform ist. Ebenso ist der Zweck letztlich gleich, beide Arten der Protokollierung dienen der Überprüfung, ob ein Bearbeitungsschritt den gesetzlichen Vorgaben entspricht und ist somit datenschutzrechtlich motiviert.

Kritisch ist der Verzicht auf die Protokollierung gewisser Kategorien von Zugriffen zu sehen. So werden Zugriff zu Kontrollzwecken nicht protokolliert, da dazu keine Geschäftsdossiers geführt werden und das Abfragemotiv nicht mehr eruiert werden kann. Jeder Zugriff sollte protokolliert werden, für die angesprochenen Zugriffe scheint eine technische Lösung (Setzen eines Vermerks) realistisch.

Bei der Verwendung von Schnittstellen (vgl. Art. 10 E-StReV) muss vorgegeben werden, dass die Protokollierung den Anforderungen aus StReG und 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.

h) Art. 14 E-StReV

Art. 14 E-StReV setzt Art. 15 StReG um. In der Gesetzesbestimmung ist aber nur von der Weitergabe *anonymisierter* Personendaten die Rede, was sich auch in der Überschrift von Art. 14 E-StReV spiegelt. Die Bestimmung regelt aber die «Bearbeitung von Personendaten», also einen weiteren Bereich als vom Gesetzgeber vorgesehen. Es besteht nur Raum für die Regelung der Weitergabe von (ehemaligen) Personendaten, 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 ist die Bestimmung insgesamt, besonders auch mit Blick auf die Festlegung der Bedingungen der Datenbearbeitung (Abs. 3) missverständlich und deshalb anzupassen.

Aus dem Gesagten folgt auch, dass die Verknüpfung mit anderen Daten zu nicht personenbezogenen Zwecken von der registerführenden Stelle durchgeführt werden muss.

i) Art. 23 Abs. 7 E-StReV

Da Entscheide im Strafverfahren nicht elektronisch unterzeichnet werden dürfen, ist zur Sicherstellung effizienter Abläufe besonders wichtig, dass elektronische Kopien von Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden nicht mit einer Unterschrift versehen sein müssen.

j) Art. 25 E-StRev

Gemäss Art. 25 E-StRev werden «automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung» als «Aufgaben-Reports» an Behörden versendet, damit diese die Korrektheit der von ihnen bearbeiteten Informationen prüfen und bei Bedarf mutieren können. Sollten Behörden über kein Online-Zugangsrecht (weder Webapplikation noch Schnittstelle für Fachanwendungen) verfügen, ist die vorgesehene Meldung mit Personendaten aus VOSTRA über einen separaten Kommunikationskanal nachvollziehbar und erscheint notwendig. Bei der Nutzung von separaten Kommunikationskanälen muss aber davon ausgegangen werden, dass zusätzliche (je nach Kanal erheblich höhere) und unnötige zusätzliche Risiken geschaffen werden. Der Inhalt der Meldungen, soll, wenn immer möglich ausschliesslich Informationen zur Aufgabe enthalten, auf Inhaltsdaten und personenidentifizierende Daten aus VOSTRA soll möglichst verzichtet werden.

Die verschiedenen Literae des Art. 25 StRev geben die Bearbeitungsfrist für die automatischen Systemmeldungen an. Zur Erreichung einer besseren Lesbarkeit der betreffenden Bestimmung sollte die Reihenfolge der Literae in dem Sinne umgestellt werden, dass die jeweiligen Systemmeldungen nach ihrer zeitlichen Dringlichkeit gegliedert sind (zuerst alle Meldungen, welche «unverzüglich» erfolgen müssen, danach die «wöchentliche», «monatlich», zweimonatlich», «jährlich» abzusetzenden Meldungen).

k) Art. 28 Abs. 3 E-StRev

Den betroffenen Personen wird bei einer Abfragekontrolle i.S.v. Art. 25 Abs. 3 StReG der Name der zugreifenden Person nicht offengelegt. Begründet wird dies damit, dass es der betroffenen Person darum gehe, Behördenwillkür zu erkennen. Zudem sei die Nichtoffenlegung der Benutzernamen bereits in der Vernehmlassung zum StReG gefordert worden.

Die genaue Festlegung der Motivation von Anfragen Betroffener scheint etwas eng. Zwar ist die Aufdeckung von Behördenwillkür selbstredend auch ein wichtiges Anliegen (dies sollte im Übrigen auch von der «datenschutzrechtlichen Kontrolle» aufgedeckt werden), jedoch geschehen in der Praxis oft rechtswidrige Zugriffe auf solche Systeme in gezielter Form, indem etwa ein Benutzer oder eine Benutzerin eine ihr bekannte Person (Nachbar, Arbeitskollegin, etc.) abfragt. Die Offenlegung der Namen würde die Aufdeckung von Missbräuchen deutlich erleichtern.

Gemäss den Erläuterungen (Erl. S. 69) können Nutzerinnen und Nutzer freiwillig in einem freien Textfeld den Kontext der Suche eingeben (vgl. Anhang 6, Ziff. 5.2 E-StRev). Uns erscheint höchst fraglich, ob die Nutzer diese Möglichkeit, die zudem ja zur Kontrolle ihrer Tätigkeit dient, nutzen werden. Angesichts der Tatsache, dass Freitextfelder immer ein gewisses Risiko für eine Verwendung von vom Gesetz nicht vorgesehenen Inhalten birgt, ist entweder darauf zu verzichten oder die Begründung als Drop-Down-Menu auszugestalten.

l) Art. 38 E-StRev

Art. 30 StReG führt die Entfernung von Grundurteilen aus VOSTRA aus. Dabei werden verschiedene Fristen aufgeführt, innert denen die Grundurteile entfernt werden müssen. Art. 38 E-StRev klärt ergänzend zu Art. 30 StReG die Frage, wie zu verfahren ist, wenn in einem Grundurteil eine Fristberechnung nach Art. 30 E-StRev nicht möglich ist, weil als einzige anknüpfbare Rechtsfolge «keine Zusatzstrafe» ausgesprochen wurde. Nach Meinung des Departements Inneres und Sicherheit gehört dies auf Stufe eines formellen Gesetzes. Deshalb



spricht sich das Departement Inneres und Sicherheit für die Streichung von Art. 38 E-StReV und die entsprechende Ergänzung von Art. 30 StReG aus.

m) Art. 52 Abs. 2 und 3 E-StRev

Diese Bestimmung regelt die Anforderungen an den Nachweis der Identität bei der Bestellung eines Privatauszugs. Abs. 3 erwähnt dabei die Anforderungen für Personen, die über keinen entsprechenden Nachweis verfügen. Dabei ist die Formulierung allgemein gehalten, der Norminhalt selber (Verweis auf die Migrationsbehörden / ZEMIS) sowie die Erläuterungen (Erl. S. 101) erhellen jedoch, dass der Bundesrat hier an Ausländerinnen und Ausländer denkt. Aufgrund der fehlenden Ausweispflicht gibt es aber auch Schweizerinnen und Schweizer, die nicht über die Ausweisdokumente gemäss Abs. 2 verfügen. Auch für diese ist eine Ersatzmöglichkeit vorzusehen, bspw. über die Einwohnerkontrollen der Gemeinden.

n) Art. 56 und 58 E-StRev

Es ist unklar, weshalb die Weiterleitung von Vollzugsdetails an die kantonalen Strassenverkehrsbehörden sowie kantonalen Ausländerbehörden nicht mittels einer elektronischen Schnittstelle, sondern manuell erfolgen muss. Dies im Gegensatz von Vollzugsdetails, welche via Schnittstelle automatisiert an das SEM (Art. 59 E-StReV) oder die kantonalen Waffenbehörden (Art. 60 E-StReV) übermittelt werden.

Das Departement Inneres und Sicherheit regt deshalb an, eine automatisierte Datenweiterleitung zu prüfen und die entsprechenden Bestimmungen allenfalls anzupassen

Freundliche Grüsse

Hansueli Reutegger, Regierungsrat



Regierungsrat

Postgasse 68
Postfach
3000 Bern 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/rr

Staatskanzlei, Postfach, 3000 Bern 8

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

Per E-Mail (annemarie.gasser@bj.admin.ch)

RRB Nr.: 199/2022
Direktion: Direktion für Inneres und Justiz
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

2. März 2022

**Vernehmlassung des Bundes: Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung; StReV)
Stellungnahme des Kantons Bern**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, zur erwähnten Vorlage Stellung nehmen zu können. Der Kanton Bern möchte dazu die nachfolgenden Bemerkungen anbringen.

1. Grundsätzliches

Wir begrüßen den Vorentwurf im Grundsatz. Die untenstehenden Anträge (Ziff. 2) betreffen Einzelpunkte.

An verschiedenen Stellen im Erläuternden Bericht (Erl.) wird ausgeführt, dass Bestimmungen auf Gesetzesebene entweder (noch) nicht vorhanden sind und deshalb als «Übergangslösung» in der Verordnung normiert werden (Beispiele: Art. 3 Bst. b E-StReV, vgl. Erl. S. 8, und Art. 22 Abs. 1 Bst. I, vgl. Erl. S. 44, wo von einer «Erweiterung gegenüber dem StReG» gesprochen wird) oder dass sich bestehende Bestimmungen bei der Ausarbeitung der Verordnung als obsolet erwiesen haben (Beispiel: Verzicht auf die Umsetzung einer in Art. 65 Abs. 1 Bst. a und b StReG vorgesehenen Schnittstelle, vgl. Erl. S. 112 f.). Diese angesichts der Komplexität der Materie nicht überraschenden Unebenheiten sollten möglichst rasch, idealerweise noch vor Inkrafttreten, korrigiert oder behoben werden.

Die Aufnahme der AHV-Nummer zur eindeutigen Personenidentifikation sowie zwecks eindeutiger Personensuche erachten wir nicht nur als sinnvoll, sondern als unabdingbar, dies vor allem in Zusammenhang mit der Schaffung der Schnittstelle zwischen der Justizvollzugsapplikation GINA und NewVostra.

2. Anträge

Art. 6 Abs. 2 E-StReV

Antrag:

Art. 6 Abs. 2 E-StReV sei dahingehend zu ergänzen, dass mindestens über die Benutzerkennzeichnung aus den Protokollen ersichtlich ist, dass eine Änderung nicht von der ursprünglichen Behörde selber, sondern von der registerführenden Stelle vorgenommen wurde.

Begründung:

Das Einloggen der registerführenden Behörden im Namen einer anderen Behörde, in deren Namen die Daten erfasst worden sind, erscheint aus dem Blickwinkel der Nachvollziehbarkeit als kritisch. Auf jeden Fall muss mindestens über die Benutzerkennzeichnung aus den Protokollen ersichtlich sein, dass eine Änderung nicht von der ursprünglichen Behörde selber, sondern von der registerführenden Stelle vorgenommen wurde. Für die rechtskonforme Ersterfassung trägt die betreffende (ggf. kantonale) Behörde die Verantwortung, weshalb über Änderungen an den Einträgen Transparenz bestehen muss. Art. 6 Abs. 2 E-StReV sollte in diesem Sinne ergänzt werden.

Art. 8 Abs. 4 E-StReV

Antrag:

Art. 8 Abs. 4 E-StReV sei dahingehend anzupassen, dass der Entzug obligatorisch ist, wenn die Entzugsvoraussetzungen gegeben sind.

Begründung:

Der Entzug der Berechtigungen bei wiederholter vorsätzlicher Nutzung des Abfragerechts für nicht gesetzesmässige Zwecke ist nur als «Kann-Vorschrift» ausgestaltet, was damit begründet wird, dass die Feststellung der Zweckkonformität nicht immer ganz einfach sei. Dies ist jedoch eine Frage der Sachverhaltsfeststellung. Ist der Sachverhalt aber in dem Sinne erstellt, dass die Entzugsvoraussetzungen gegeben sind, muss der Entzug obligatorisch sein. Art. 8 Abs. 4 E-StReV ist entsprechend anzupassen.

Art. 9 E-StReV

Antrag:

Im Verordnungstext und in den Erläuterungen zu Art. 9 E-StReV ist klarzustellen, dass die unabhängigen Datenschutzaufsichtsstellen nicht von der Mitwirkungspflicht erfasst sind.

Begründung:

Diese Bestimmung regelt die Zusammenarbeit der registerführenden Stelle mit den «Datenschutzorganen» bei einer Kontrolle. Diese müssen die registerführende Stelle im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei der stichprobenartigen Kontrolle unterstützen (Abs. 1), wobei auf die Auslastung der Datenschutzorgane Rücksicht genommen werden muss. In den Erläuterungen (S. 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 registerführenden Stelle bei der Kontrolle des Kontrollprozesses zu unterstützen.

Der Einbezug der weisungsunabhängigen kantonalen Datenschutzbeauftragten im Sinne einer Pflicht zur Unterstützung der registerführenden Stelle ist klar abzulehnen. Bei den diesbezüglichen Kontrolltätigkeiten handeln die registerführende Stelle sowie die Behörden als Datenbearbeiter. Solche «betriebsinternen» Kontrollen sind durchaus zu begrüssen und aufgrund der Sensitivität der Daten auch angezeigt. Sie sind jedoch zu unterscheiden von der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit, welche die kantonalen Datenschutzbeauftragten gestützt auf die kantonalen Datenschutzgesetze wahrnehmen. Diese sehen regelmässig die Kompetenz zur Durchführung von Kontrollen vor. Art. 9 Abs. 1 Bst. c E-StReV sieht aber diesbezüglich vor, dass die Datenschutzorgane nur dann eigenständige Kontrollen vornehmen können, wenn überwiegende öffentliche Interessen die Durchführung durch die registerführende Stelle verunmöglichen. Der gesetzliche Auftrag zur Durchführung von datenschutzrechtlichen Kontrollen tritt jedoch neben die hier in der Verordnung vorgesehenen eigenen Kontrollen der Datenbearbeiter. Die Begründung des Einbezugs der kantonalen Datenschutzbeauftragten würde im Umkehrschluss auch bedeuten, dass der Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte keine Rolle bei den Kontrollen hätte, was dessen Kompetenzen ohne Not beschneidet.

Bei der gemäss Erläuterungen vorgesehenen Lösung werden somit die Rollen der Datenbearbeiter und der unabhängigen Aufsichtsbehörden in unzulässiger Weise vermischt, und in die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung ihrer Datenschutzaufsicht eingegriffen.

Wir beantragen deshalb, dass im Verordnungstext und in den Erläuterungen klargestellt wird, dass die unabhängigen Datenschutzaufsichtsstellen nicht von der Mitwirkungspflicht erfasst sind.

Art. 10 E-StReV

Wir regen an, zumindest in den Erläuterungen ausdrücklich zu erwähnen, dass die Bezüger ab dem Zeitpunkt, ab dem sie über die Schnittstellen VOSTRA-Daten bezogen und in ihre Fachanwendungen integriert haben, für die Bearbeitung dieser Daten und somit auch die Sicherstellung der Informationssicherheit voll verantwortlich sind.

Art. 11 Abs. 2 E-StReV

Wir regen an, nach dem Wort «Grundschutz» den Einschub «ergänzt durch angemessene Schutzmassnahmen» zu machen, weil ein allgemeiner IKT-Grundschutz angesichts der zahlreich bearbeiteten besonders schützenswerten Personendaten nicht ausreicht.

Art. 11 und 12 E-StReV

Art. 11 und 12 E-StReV sehen zusammengefasst vor, dass die ICT der Kantone die Informationssicherheitsvorschriften des Bundes einhalten muss. Dies ist inhaltlich an sich nachvollziehbar. Wir gehen aber davon aus, dass dies heute nicht bei allen ICT-Systemen, welche die Verwaltung des Kantons Bern verwendet, umgesetzt wird, und zwar sowohl bei der ICT-Grundversorgung wie auch bei den Fachapplikationen der Strafbehörden. Dies, weil die Kantonsverwaltung die kantonalen Sicherheitsvorschriften anwendet und nicht diejenige des Bundes. Mit Rücksicht auf die Organisationsautonomie der Kantone beantragen wir, dass Art. 11 und 12 E-StReV so umformuliert werden, dass sie in Bezug auf kantonale Behörden Art. 3 Abs. 2 des Informationssicherheitsgesetzes des Bundes (ISG, BBl 020 9975) entsprechen. Dort steht:

«Diese Bestimmungen [des ISG] gelten nicht, wenn die Kantone eine mindestens gleichwertige Informationssicherheit gewährleisten.»

Dasselbe muss u.E. auch im Bereich des Strafregisters gelten. Der Kanton Bern beabsichtigt, sich ein Informations- und Cybersicherheitsgesetz (ICSG) zu geben, das sich am ISG des Bundes orientiert, aber aufgrund der anderen Aufbauorganisation, der unterschiedlichen Aufgaben und des unterschiedlichen Schutzbedarfs nicht deckungsgleich mit dem ISG sein wird. Es ist daher sachgerecht und entspricht der im ISG zum Ausdruck kommenden Absicht des Bundesgesetzgebers, von den Kantonen eine gleichwertige, aber nicht eine identische Informationssicherheit wie die der Bundesverwaltung zu verlangen.

Dies kommt in Art. 11 und 12 E-StReV nur teilweise zum Ausdruck. Zwar wird dort «ein mit der Bundesverwaltung vergleichbarer IKT-Grundschutz» verlangt, aber gleichzeitig werden Bundes-sicherheitsvorschriften als massgeblich erklärt. Richtigerweise sollte aus unserer Sicht von den Kantonen in allen Bereichen nur, aber immerhin, eine mindestens gleichwertige Informationssicherheit verlangt werden, ohne die Pflicht, Vorschriften des Bundes anzuwenden.

Falls am Wortlaut von Art. 11 Abs. 2 E-StReV festgehalten werden sollte, regen wir an, nach dem Wort «Grundschutz» den Einschub «ergänzt durch angemessene Schutzmassnahmen» zu machen, weil ein allgemeiner IKT-Grundschutz angesichts der zahlreich bearbeiteten besonders schützenswerten Personendaten nicht ausreicht.

Falls am Wortlaut von Art. 12 Abs. 1 E-StReV festgehalten werden sollte, regen wir an, zumindest zu erläutern, was genau mit der Formulierung «Informatikinfrastruktur der Kantone» gemeint ist. Der Begriff kann sehr weit verstanden werden und würde somit potenziell die Organisationsautonomie der Kantone in diesem Bereich deutlich einschränken. Daran ändert nichts, dass diese Bestimmung inhaltsmässig aus der bestehenden VOSTRA-Verordnung stammt.

Art. 13 E-StReV

Die Unterscheidung der Protokollierung von Bearbeitungsvorgängen in eine «datenschutzrechtliche» gemäss Art. 13 Abs. 1 E-StReV und eine «Abfrageprotokollierung» gemäss Art. 25 StReG ist nicht nachvollziehbar, weil auch jede Abfrage eine Datenbearbeitung ist. Ebenso ist der Zweck letztlich gleich: Beide Arten der Protokollierung dienen der Überprüfung, ob ein Bearbeitungsschritt den gesetzlichen Vorgaben entspricht, und sind somit datenschutzrechtlich motiviert.

Kritisch sehen wir den Verzicht auf die Protokollierung gewisser Kategorien von Zugriffen. So werden Zugriffe zu Kontrollzwecken nicht protokolliert, da dazu keine Geschäftsdossiers geführt werden und das Abfragemotiv nicht mehr eruiert werden kann. U.E. sollte jeder Zugriff protokolliert werden, für die angesprochenen Zugriffe scheint eine technische Lösung (Setzen eines Vermerks) realistisch.

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

Art. 14 E-StReV

Art. 14 E-StReV setzt Art. 15 StReG um. In der Gesetzesbestimmung ist aber nur von der Weitergabe anonymisierter Personendaten die Rede, was sich auch in der Überschrift von Art. 14 E-StReV spiegelt. Die Bestimmung regelt aber die «Bearbeitung von Personendaten» und geht damit weiter als vom Gesetzgeber vorgesehen. U.E. besteht nur Raum für die Regelung der Weitergabe von (ehemaligen) Personendaten, die bereits von der registerführenden Stelle anonymisiert werden müssen. Diese muss somit sicherstellen, dass eine personenbezogene Verwendung ausgeschlossen ist. Entsprechend ist die Bestimmung insgesamt, auch mit Blick auf die Festlegung der Bedingungen der Datenbearbeitung (Abs. 3), missverständlich und deshalb anzupassen.

Art. 23 E-StReV

Art. 22 Abs. 1 StReG sieht vor, dass von Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden eine elektronische Kopie des Originalentscheids im Volltext in VOSTRA gespeichert wird. Im Unterschied zu heute wird damit künftig auch die Urteilsbegründung und nicht nur das Urteilsdispositiv in VOSTRA erfasst.

Gemäss Art. 23 Abs. 6 E-StReV werden diese Kopien als Ganzes und ohne Schwärzungen eingetragen, auch wenn sie Daten enthalten, die keinen Bezug zu den eintragungspflichtigen Strafdaten aufweisen. Unserer Auffassung nach ergibt sich aus dem Wortlaut des Gesetzes nicht zwingend, dass von einer Schwärzung bzw. Anonymisierung abgesehen werden muss. Der in der Verordnung vorgesehene Verzicht auf Schwärzungen führt zur Übermittlung von Daten betreffend Drittpersonen. Wir erachten dies in datenschutzrechtlicher Hinsicht als heikel. Wäre dagegen eine Anonymisierung der Daten von Drittpersonen erforderlich, hätte dies einen grossen Mehraufwand zur Folge. Letztlich betrifft die Frage des Datenschutzes eine vom Bund zu entscheidende Materie.

Noch weiter geht die Kann-Bestimmung in Art. 23 Abs. 5 E-StReV. Demnach kann bei Zusatz-, Teilzusatz- oder Gesamtstrafenurteilen die Kopie des Entscheides mit eingetragen werden, auf den das Grundurteil Bezug nimmt. Gleiches gilt, wenn in einem Rechtsmittelentscheid auf die Begründung der Vorinstanz verwiesen wird. In diesem Fall darf eine Kopie des Entscheids der Vorinstanz abgelegt werden (vgl. Erl. S. 47 unten). Damit geht die Bestimmung weit über die Vorgabe in Art. 22 Abs. 1 StReG hinaus. Unter Umständen würden auch erstinstanzliche Urteilserwägungen zu unangefochten gebliebenen Freisprüchen in VOSTRA eingetragen. Nicht verkannt wird, dass bei unangefochten gebliebenen bzw. rechtskräftigen Schuldsprüchen, die eine Eintragungspflicht begründen, gerade die oberinstanzlichen Urteilserwägungen sehr kurz gehalten werden (mit Ausnahme der Strafzumessung).

Gemäss Art. 37 Abs. 1 Bst. d StReG gewährt der Behördenauszug einen Zugang zu den vorgenannten Kopien der Entscheide. Die Strafbehörde müsste folglich keine Aktenedition anordnen. Wir erachten dies als sehr problematisch.

Art. 33 Abs. 1 E-StReV

Antrag:

Die Eintragsfrist ins VOSTRA von einer Woche nach Art. 33 Abs. 1 E-StReV sei angemessen zu erhöhen.

Begründung:

Art. 33 Abs. 1 E-StReV sieht als neue Eintragsfrist ins VOSTRA eine Woche vor. Diese Frist erachtet der Kanton Bern weder als realistisch noch als umsetzbar. Die aufgeführten Gründe für die angebliche Zeitersparnis (z.B. logischer Aufbau, AHV-Nr., allenfalls vorhandene Schnittstellennutzung [vgl. Erl. S. 6 unten]) sind bei geübten VOSTRA-Nutzenden nicht von ausschlaggebender Bedeutung, ausgenommen vielleicht bei der AHV-Nummer. Insgesamt ist keine relevante Zeitersparnis zu erwarten. Für die Arbeitserledigung und somit insbesondere für die Einhaltung von Fristen sind vielmehr unbeeinflussbare Faktoren, wie z.B. die Anzahl zu erfassender Urteile (Urteilseingang), die Datenqualität resp. die damit verbundenen Abklärungsaufwände (Komplexität/Erreichbarkeit) und allfällige Personalschwankungen massgebend. Neue Anforderungen (Beschaffung und Einbindung der Unterlagen etc.) werden zudem nicht berücksichtigt. Schliesslich ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass von Seiten des BJ einerseits zwar eine Zeitersparnis erwartet wird, andererseits aber im Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA resp. im erläuternden Bericht an diversen Stellen auf manuelle, individuelle, zusätzliche, neue etc. Bearbeitungsschritte hingewiesen wird (siehe auch u.a. System- und Kontrollmeldungen), was im Hinblick auf eine effiziente(re) Arbeitserledigung widersprüchlich erscheint. Der Zeitaufwand für die verschiedenen Arbeitsschritte ist nicht zu unterschätzen. Der Effizienzgewinn durch den sogenannten «Quasi-Knopfdruck» (vgl. Erl. S. 6 unten) ist zu hinterfragen, und der Aspekt der Zeitersparnis sollte vielmehr auch unter Berücksichtigung der Frage, welche Aufwände für eine Erfassung – vor, während und danach – anfallen, beurteilt werden.

Deshalb würden wir eine angemessene Erhöhung der Eintragsfrist ins VOSTRA oder die Beibehaltung der heute geltenden Eintragsfrist begrüssen.

Art. 34 Abs. 2 E-StReV

Wird ein Strafbefehl ohne vorgängige Untersuchung eröffnet, hat die Staatsanwaltschaft das hängige Strafverfahren innerhalb von drei Arbeitstagen nach Ausfertigung des Strafbefehls einzutragen. Aus den nachfolgenden Gründen vermag diese Regelung unserer Ansicht nach nicht zu überzeugen:

- Erstens erachten wir die Eintragung eines hängigen Strafverfahrens nach Erlass eines Strafbefehls als nicht sinnvoll. Dies zum einen, weil dann kein Gerichtsstandsverfahren mehr geführt wird. Zum anderen, weil der Strafbefehl in den meisten Fällen wenige Tage später in Rechtskraft erwächst, weshalb der Eintrag im VOSTRA zu mutieren ist (Rechtskraftdatum). Demgegenüber bestimmt die heutige Regelung, dass vor Erlass des Strafbefehls ein Eintrag erfolgt, womit Raum für ein Gerichtsstandsverfahren bleibt.
- Zweitens würde die vorgesehene Dreitagesfrist dazu führen, dass Ressourcen stark auf einen Teilschritt des administrativen Fallabschlusses priorisiert werden müssten. Demgegenüber kann heute das Verfahren in einem einzigen Schritt administrativ abgeschlossen werden. In Grosskantonen wie dem Kanton Bern (85'000 Strafbefehle pro Jahr) sind diese Fragen insbesondere mit Blick auf das Mengengerüst und die effiziente Organisation des Massengeschäfts von Bedeutung.

Wir regen an, dass der Ordnungsgeber eine vierzehntägige Eintragsfrist nach Eingang (parallel zur Regelung gemäss Art. 34 Abs. 1 E-StReV) und eine Verlängerung der Eintragsfrist gemäss Art. 34 Abs. 2 E-StReV auf 20 oder 30 Tage ab Erlass des Strafbefehls prüft.

Art. 52 Abs. 2 und 3 E-StRev

Diese Bestimmung regelt die Anforderungen an den Nachweis der Identität bei der Bestellung eines Privatauszugs. Abs. 3 erwähnt dabei die Anforderungen für Personen, die über keinen entsprechenden Nachweis verfügen. Dabei ist die Formulierung allgemein gehalten, der Norminhalt selber (Verweis auf die Migrationsbehörden / ZEMIS) sowie die Erläuterungen (vgl. Erl. S. 101) erhellen jedoch, dass der Bundesrat hier an Ausländerinnen und Ausländer denkt. Aufgrund der fehlenden Ausweispflicht gibt es aber auch Schweizerinnen und Schweizer, die nicht über die Ausweisdokumente gemäss Abs. 2 verfügen. Wir regen an, auch für diese eine Ersatzmöglichkeit vorzusehen, bspw. über die Einwohnerkontrollen der Gemeinden.

Art. 64 E-StRev (Schlussbestimmungen)

Antrag:

Die StReV sei Anfang 2024 oder im 4. Quartal 2023, frühestens aber zur Jahresmitte 2023, in Kraft zu setzen.

Begründung:

Mit dem Beschluss der Revision des Strafregistergesetzes hat der Gesetzgeber viele wesentliche Änderungen und Neuerungen vorgegeben, deren Auswirkungen und Umsetzungsaufwand anhand des vorgelegten Entwurfs der Strafregisterverordnung nun besser erkennbar und abschätzbar sind.

Die vorgesehenen Verordnungsänderungen und NewVOSTRA gehen davon aus, dass die Fachapplikationen über Schnittstellen mit VOSTRA verbunden und viele der Abläufe (teil-) automatisiert sind. An dieser Stelle ist vorab festzuhalten, dass der Kanton Bern bis anhin nicht mittels VOSTRA-Schnittstellen operiert (der Datenimport erfolgt manuell); ob entsprechende Schnittstellen künftig gebaut bzw. angewendet werden sollen, wird Gegenstand von internen Abklärungen sein. Gemäss Vorlage sollen die Schnittstellen eine Verkürzung der Bearbeitungsfristen bei gleichzeitiger Erhöhung der zu bearbeitenden Daten bzw. zu erledigenden Aufgaben erlauben. So verursachen namentlich die Abfrage bzw. Erfassung der AHV-Nummer und die Eintragung der Prozesskontrollnummern einen spürbaren Zusatzaufwand, sei es initial durch die technische Anbindung der Fachapplikation oder längerfristig durch Abfrage des Identifikationsmerkmals in einer anderen Applikation.

Die Kantone müssen somit technische Vorarbeiten treffen, d.h. bestehende und in Entwicklung befindliche Systeme anpassen, damit NewVostra in Betrieb genommen werden kann. Bereits deshalb erachten wir ein Inkrafttreten der Verordnung zur Jahresmitte 2023 hin als den frühestmöglichen Zeitpunkt, sprechen uns jedoch aufgrund der genannten Vorarbeiten für eine spätere Einführung aus. Für eine leicht spätere Einführung spricht sodann, dass die Umsetzung des neuen Strafregistergesetzes einen deutlichen Mehraufwand bringt (insbesondere die Bewirtschaftung des Unternehmensstrafregisters sowie die breite Erhöhung von Anforderungen und Verarbeitung der höheren Informationsdichte). Die Kantone müssen diese neuen Aufgaben planen und können diese Vorbereitungen (erst) gestützt auf den nun vorgelegten Entwurf des Ausführungsrechts fundiert an die Hand nehmen.

Sollte am Inkrafttreten per Anfang 2023 festgehalten werden, wäre eine erhöhte Flexibilität im Projekt NewVOSTRA unabdingbar, indem Schnittstellenanbindungen bis im Herbst 2022 und / oder ab Frühling 2023 möglich sein müssten. Ein Inkrafttreten der geänderten Bestimmungen der Strafregisterverordnung auf Anfang 2023 bei gleichzeitiger Sperre von NewVOSTRA von

Mitte 2022 bis Mitte 2023 zur Anbindung von Fachapplikationen erachten wir als unrealistischen Fahrplan, um die nötigen technischen Anpassungen vornehmen zu können.

Weiteres

Eine automatisierte Meldung bei neu eingetragenen hängigen Strafverfahren an die Staatsanwaltschaft, die bereits ein Verfahren führt, wäre auf einen späteren Zeitpunkt hin wünschenswert (vgl. Erl. S. 67).

Der Regierungsrat dankt Ihnen für die Berücksichtigung seiner Anliegen.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrates



Beatrice Simon
Regierungspräsidentin



Christoph Auer
Staatsschreiber

Kopien:

- FIN, GSI, SID
- Justizleitung
- Datenaufsichtsstelle

Regierungsrat BL, Rathausstrasse 2, 4410 Liestal

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
annemarie.gasser@bj.admin.ch

Liestal, 22. Februar 2022

**Vernehmlassung
zum Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA
(Strafregisterverordnung)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Besten Dank für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung, zum erwähnten Verordnungsentwurf teilen wir Folgendes mit:

A. Grundsätzliche Bemerkungen

Das Strafregistergesetz (StReG) wurde von den eidgenössischen Räten am 17. Juni 2016 verabschiedet. Grundsätzlich begrüssen wir, dass nun die neue Strafregisterverordnung im Entwurf vorliegt, welche die Ausführungsbestimmungen enthält.

Der Bund plant, in der zweiten Jahreshälfte 2022 die kantonalen Mitarbeitenden bezüglich neuer Anwendungsoberfläche (NewVOSTRA) zu schulen und diese neue Datenbank Anfang 2023 in Betrieb zu nehmen. Der Bund geht davon aus, dass die Kantone bis dahin ihre technischen und organisatorischen Vorarbeiten abgeschlossen haben. Dies erscheint uns allerdings nicht realistisch, der zeitliche Druck für die Einführung des neuen Strafregisterrechts ist zu hoch. Wir sind uns durchaus bewusst und auch aus den Unterlagen ist ersichtlich, dass es sich um ein grosses Projekt handelt. Allerdings sind viele Kantone technisch noch nicht so weit, dass die entsprechenden Schnittstellen gebaut und in den Geschäftsverwaltungssoftwares implementiert sind, die eine – wie in Aussicht gestellt und beabsichtigt – raschere Eingabe/Abfrage der Daten per Knopfdruck möglich machen. Auch für unseren Kanton ist der Zeithorizont, insbesondere auch aus der Sicht der Justizvollzugsbehörde, zu knapp bemessen. In Anbetracht dessen, dass das Strafregistergesetz (StReG) und die Strafregisterverordnung (StReV) künftig vorsehen werden, dass mehr Entscheide eingetragen werden sollen, eine höhere und komplexere Regulierungsdichte besteht, verkürzte Fristen zur Eintragung vorgegeben wurden und vermehrt automatisierte Kontrollmeldungen an die eintragenden Behörden zur Datenpflege gesendet werden, die es abzuarbeiten gilt, fragt sich, ob mit der raschen Einführung das System nicht überfrachtet wird. Hinzu kommt, dass bereits jetzt kurz bevorstehende Änderungen des StReG und der StReV vorgesehen sind. Wir bitten Sie daher, den Zeitplan nochmals zu überdenken.

Auf Jahresbeginn 2023 soll ohnehin nur eine Teilkraftsetzung des Strafregistergesetzes ohne Artikel 65 StReG erfolgen und diese Gesetzesbestimmung soll im Zuge eines formellen Gesetzgebungsverfahrens bei erster Gelegenheit aufgehoben werden. Vorgesehen ist zudem die Schaffung eines neuen Artikels 59 Absatz 1 Buchstabe e StReG, der die Meldung von hängigen Strafverfahren an das Personalsystem der Armee PISA erlaubt, sowie die Schaffung eines neuen Artikels 17 Absatz 1 Buchstabe a^{bis} für die zukünftige Verwendung von Prozesskontrollnummern (PCN). Weiter wurde auf gewisse Automatisierungen von Meldungen (wie z.B. Widerrufsentscheide) verzichtet, um die Inkraftsetzung von NewVOSTRA auf Beginn des Jahres 2023 nicht zu gefährden. Mit dieser Begründung wurde auch darauf verzichtet, die Meldung von neu eingetragenen hängigen Strafverfahren an Staatsanwaltschaften zu regeln, die bereits ein Strafverfahren führen. Bei gewissen elektronischen Stapelverarbeitungen (sogenannte Batches) steht noch nicht fest, ob diese wirklich täglich umgesetzt werden können, so dass eine Anpassung der entsprechenden Regelungen in der StReV schon jetzt in Aussicht gestellt wird. Grundsätzlich ist nichts gegen einen straffen Zeitplan zur raschen Umsetzung der neuen Rechtsnormen einzuwenden. Ist allerdings schon von Beginn an klar, dass kurz nach Einführung der Rechtänderungen diese wiederum geändert werden müssen, fragt sich, warum nicht zugewartet wird, bis alles Nötige vorbereitet ist.

Mit der Einführung der webbasierten Datenbank NewVOSTRA auf Jahresbeginn 2023 wird das bisherige VOSTRA abgelöst. Dann werden die registerführenden und die angeschlossenen Behörden für die Nutzung der neuen Datenbank gerüstet sein müssen. Nach dem erläuternden Bericht zur entworfenen Strafregisterverordnung wird die neue Webapplikation NewVOSTRA bis 2023 fertig gebaut sein. Die Entwicklung sollte bis Mitte 2022 abgeschlossen sein, danach ist während eines halben Jahres die Einführung von NewVOSTRA geplant. Die Daten aus dem VOSTRA werden in das NewVOSTRA migriert und das VOSTRA wird nicht mehr benutzbar sein. Demnach wird es keine Übergangsfrist geben, während der beide Applikationen noch genutzt werden können. Stichtag wird nicht der 1.1.2023 (Notwendigkeit von IT-Ressourcen, Kapazität für Fehlerbehebungen, Support) sein, sondern es wurde die Einführung per «Anfang 2023» festgelegt. In den Erläuterungen wird auch festgehalten, dass es sich um ein «agiles Informatikprojekt» handelt und dass bei dessen Start nicht alle Detaillösungen auf dem Tisch lagen und die Erkenntnisse aus dem Informatik- und Gesetzgebungsprozess sich gegenseitig bedingen.

Der vorliegende Entwurf bildet demnach nur die bisher gefundenen Lösungen im Informatikprozess ab. Im Wissen darum, dass die «Tribuna Allianz» sich um eine Lösung bemüht und der Kanton Basel-Landschaft bereits als Pilotkanton gemeldet ist, ist es uns wichtig, festzuhalten, dass der elektronische Datenverkehr zwischen allen involvierten Parteien im Kanton rechtzeitig sichergestellt werden muss. Als Beispiel sei genannt, dass künftig sämtliche Grundurteile und nachträglichen Entscheide als pdf in eine Datenbank eingespielen werden müssen (heute erhält die KOST die Urteile per Mail oder per Post in Kopie) und Strafregisterauszüge und VOSTRA Meldungen als pdf geöffnet und heruntergeladen werden können. Der gesamte Datenverkehr wird also nur noch elektronisch stattfinden (geplant ist eine Erfassung direkt aus den Fachanwendungen der Strafjustiz- und Strafverfolgungsbehörden) und die entsprechenden Voraussetzungen dafür – insbesondere auch aufgrund der geplanten viel kürzeren Eintragungsfristen – müssen rechtzeitig geschaffen werden. Nur mit den nötigen neuen Prozesswegen und Schnittstellen ist es möglich, einen reibungslosen Übergang vom alten zum NewVOSTRA zu gewährleisten.

B. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Verordnungsentwurfs

Artikel 4 (Widerrufsentscheide): Es wird begrüsst, dass diese Bestimmung als zusätzliche Absicherung aufgenommen worden ist. Es kommt immer wieder vor, dass diese Meldungen interkantonal nicht übermittelt werden. Es ist sehr zu bedauern, dass auf die Automatisierung solcher Meldungen verzichtet wurde, um die Inkraftsetzung von NewVOSTRA auf 2023 nicht zu gefährden.

Artikel 5 (Recht zur Eintragung von Daten): Es soll erst in einem Bearbeitungsreglement für jeden Behördentyp definiert werden, ob und für welchen Datenbereich ein Eintragsrecht besteht. Es wird zwar im erläuternden Bericht dazu festgehalten, dass es sich leicht ableiten lasse, welche Strafdatenbereiche für welche Behördentypen freigeschaltet werden müssen. Dennoch stellt sich uns die Frage, wie die Kantone bereits organisatorische Vorarbeiten treffen sollen, wenn solche Informationen erst später festgelegt werden. So kann die Möglichkeit, ob eine Behörde gewisse Daten selber eintragen kann oder nicht, evtl. ausschlaggebend sein, sich doch für die Lösung einer kantonalen Koordinationsstelle (KOST) zu entscheiden und keine dezentrale Datenerfassung mehr zu betreiben, da nicht effizient.

Artikel 8 (Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug von Online-Zugangsrechten): Im erläuternden Bericht (Seite 18) wird ausgeführt, dass im Sinn der Verhältnismässigkeit die Zahl der an VOSTRA angeschlossenen Nutzer/-innen so gering wie möglich gehalten werden soll. Absatz 1 Buchstabe e führt verschiedene Kriterien auf, an denen sich die Vergabe von Zugangsrechten orientiert. Unter anderem ist zu berücksichtigen, dass erst wenige Nutzer/-innen der betreffenden Behörde online auf VOSTRA zugreifen können (Ziffer 2). Unseres Erachtens kann auf die Nennung dieses Kriteriums verzichtet werden. Massgeblich erscheint hier vielmehr der Umstand Absatz 1 Buchstabe e Ziffer 4, wonach die Organisationsstruktur der Behörde es nicht erlaubt, die Online-Abfragen auf wenige Nutzer/-innen zu zentralisieren. In Verbindung mit den weiteren Kriterien nach Absatz 1 Buchstabe e Ziffern 1 und 3 (Häufigkeit der Zugriffe, Erforderlichkeit schnellen Handelns ausserhalb der Bürozeiten) wird eine sinnvolle Begrenzung der Zugriffsrechte erreicht. Dass darüber hinaus auf die Zahl der zugriffsberechtigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter abgestellt werden soll, erscheint hingegen nicht erforderlich. Bei der Entscheidung, wer innerhalb einer Dienststelle Zugang zum VOSTRA (Abfrage und Eintragung) benötigt, sollte nicht nur auf datenschutzrechtliche, sondern auch auf betriebliche Bedürfnisse Rücksicht genommen werden, dies auch mit Blick auf die geplante verkürzte Dauer der Eintragung hängiger Strafverfahren (3 Tage) und Entscheide (1 Woche). Die Einhaltung der Fristen wird unter Umständen eine grosszügigere Verteilung der Eintragsrechte auf Mitarbeitende der Staatsanwaltschaft bedingen, zumal eine Freigabe von neuen Nutzenden nicht von einem Tag auf den Anderen möglich ist (vgl. Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe c).

Absätze 3 und 4: Bei (drohenden) Rückstufungen und (drohenden) Entzügen von Eintrags- und Abfragerechten sollte zwingend eine Meldung an den Arbeitgeber der betroffenen Person erfolgen. Dies einerseits, damit der Betrieb aufrecht erhalten bleiben kann (gerade im Hinblick auf eine eingeschränkte Anzahl Berechtigter), andererseits, damit je nach Fehlverhalten personalrechtliche Massnahmen geprüft werden können. Aus unserer Sicht könnte die Meldung über die Koordinationsstelle erfolgen.

Artikel 9 (Zusammenarbeit mit Datenschutzorganen): Es scheint unklar, wer die zuständigen Datenschutzorgane der Behörde, deren Mitglieder betreffend korrekter Datenabfrage kontrolliert werden sollen, konkret sein sollen. Die Erläuterungen zum Vorentwurf verweisen auf die Kantonalen Datenschutzbeauftragten (Seite 16). Gemäss Artikel 30 Absatz 1^{bis} Buchstabe b SG-DSG ist unter anderem die Datenbearbeitung in hängigen Strafverfahren der Strafrechtspflege sowie in

hängigen Rechtshilfeverfahren von der Aufsicht der Fachstelle für Datenschutz (nach Absatz 1 Buchstabe a) ausgenommen. Weiter ist anzumerken, dass laut Artikel 2 Absatz 3 SG-DSG unter anderem in hängigen Verfahren der Strafrechtspflege sowie in hängigen Rechtshilfeverfahren sich die Rechte und Ansprüche nach dem jeweiligen Verfahrensrecht richten. Es ist davon auszugehen, dass ein entsprechendes strafprozessual-fachliches Detail-Wissen betreffend strafprozessuale Fallführung und entsprechend auch betreffend Zweckkonformität von Abfragen zwar notwendig, aber bei der entsprechenden kantonalen Stelle nicht vorhanden ist.

Aus Sicht der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft kann zudem von einer jährlich mehrfachen, anlasslosen, stichprobeweisen Kontrolle im Sinne von Artikel 9 Absatz 2 generell abgesehen werden.

Artikel 10 (Nutzung von VOSTRA-Standardschnittstellen): Gemäss erläuterndem Bericht (Seite 18) ist ein Export von VOSTRA-Daten wie zum Beispiel ein Behördenauszug oder einzelne strukturierte Daten in die Zielanwendung (Tribuna) nur zulässig, wenn für die Speicherung der Strafdaten in der externen Fachanwendung eine gesetzliche Grundlage besteht. Dies ergebe sich aus dem allgemeinen Datenschutzrecht. Auch hier ist darauf aufmerksam zu machen, dass das SG-DSG bei hängigen Verfahren keine direkte Anwendung findet (Artikel 2 Absatz 3 SG-DSG, auch Artikel 95 ff. StPO, Artikel 99 Absatz 2 StPO für nicht hängige Verfahren). Im Übrigen muss die gesetzliche, strafprozessuale Aktenführung- und Dokumentationspflicht sowie die Aktenaufbewahrungspflicht hinreichend als rechtliche Grundlage auch für die entsprechende Datenbearbeitung im elektronischen Geschäftsverwaltungsprogramm gelten. Eine zusätzliche rechtliche Grundlage ist nach Auffassung der Staatsanwaltschaft Basel-Landschaft entbehrlich.

Artikel 20 (Eintragung von Sanktionen) in Verbindung mit Artikeln 61 und 69 sowie Anhang 1 Ziffer 6: Einziehungen ab 100'000 Franken müssen mit dem Grundurteil eingetragen werden. Häufig steht der Wert von beweglichen und unbeweglichen Gegenständen erst nach deren Verwertung fest, in diesem Fall lässt er sich bei einer Eintragung lediglich schätzen. Zudem ist oft ein dem Sachurteil nachgelagertes Vollzugsverfahren zur Vollstreckung der Einziehungsmassnahme nötig, das sich über Jahre hinziehen kann (Artikel 439 ff. StPO).

Nach Absatz 1 Buchstabe d ist die in einem Auslandurteil ausgesprochene Landesverweisung nicht eintragungspflichtig. Laut dem erläuternden Bericht (Seite 34) sollte auf eine Eintragung ausländischer Landesverweisungen verzichtet werden, um eine lebenslange Eintragung des Urteils (Artikel 30 Absatz 2 Buchstabe n Strafregistergesetz) zu vermeiden. Auch wenn sich die Frage des Wiederholungsfalls gemäss Artikel 66b Strafgesetzbuch (StGB) bei ausländischen Landesverweisungen nicht stellt, kann seitens der Strafjustizbehörden ein Interesse an der Information über solche Massnahmen bestehen. Strafgerichte müssen bei ausländischen Tätern in jedem Fall die obligatorische und fakultative Landesverweisung (Artikel 66a und 66abis StGB) prüfen. Sodann ist bei Angehörigen von EU- sowie EFTA-Staaten die Landesverweisung an besondere Voraussetzungen geknüpft und bei Angehörigen von Drittstaaten muss über die Eintragung der Landesverweisung in das SIS befunden werden. In diesem Zusammenhang ist stets auch die Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit durch den beurteilten Straftäter von Relevanz. Ausländische Entscheide, welche diese Gefahr aufgrund früherer Delinquenz ebenfalls beurteilt und im Ergebnis eine Landesverweisung ausgesprochen haben, können hier für die Entscheidungsfindung relevante Informationen liefern. Daher ist es unseres Erachtens sinnvoll, im VOSTRA diese Information ebenfalls einzutragen. Die verlängerte Dauer der Registrierung des Urteils kann hingenommen werden, zumal mit dem Strafregistergesetz das Verwertungsverbot aufgehoben wird und bereits nach aktueller bundesgerichtlicher Rechtsprechung im Zusammenhang mit der Ausfällung von strafrechtlichen oder ausländerrechtlichen Massnahmen ein langfristiges Interesse an der Information über frühere Sanktionen anerkannt wird.

Daher wird vorgeschlagen, auf die Regelung von Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe d des Verordnungsentwurfs zu verzichten.

Artikel 21 (Detaillierte Datenstruktur): Im erläuternden Bericht (Seiten 38 f.) wird angeführt, dass im Feld «anrechenbare Haft» nun die Gesamtdauer aller im Dispositiv des Grundurteils angeführten anrechenbaren Haftarten erfasst werden können. Wir gehen davon aus, dass damit u.a. dem Umstand Rechnung getragen wurde, der in Fussnote 94 der Botschaft zum Strafregistergesetz folgendermassen erwähnt wurde: «Bei der Festlegung der Einzelheiten (zur Dauer der Untersuchungshaft) könnte der Bundesrat auch vorsehen, dass der anrechenbare Strafteil bei der Verletzung des Beschleunigungsgebots anzugeben ist – dahinter stehe die Praxis des Kantons Basel-Landschaft, welcher bei Verletzung des Beschleunigungsgebots nicht eine reduzierte Strafe ausgesprochen hat, sondern ein Teil der ordentlich festgesetzten Strafe als verbüsst erklärte.»

Die erwähnte Botschaft zum Strafregistergesetz hält in Ziffer 1.5.3. fest, dass wenige Vollzugsdaten eingetragen werden. In der Vernehmlassung 2009 hätten allerdings mehrere Kantone die Registrierung weiterer Vollzugsdaten gefordert. Damit würden den Vollzugsbehörden aufwendige Abklärungen bei unterschiedlichen Amtsstellen erspart. Zu diesem Zeitpunkt hielt man den Aufwand für die Eintragung solcher Zusatzinformationen als unverhältnismässig hoch. Man würde einen gewissen Spielraum auf Verordnungsebene belassen. Wir möchten an dieser Stelle festhalten, dass offensichtlich den kantonalen Wünschen nachgekommen wurde (z.B. Erfassung Promillegehalt bei SVG-Delikten, Vollzugseintritt und Austritt bei Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverboten (TKR) und flankierende Anordnungen während einer laufenden ambulanten Behandlung (Artikel 22 StReV). Daten hingegen, welche für die Vollzugsbehörden wichtig wären, z.B. wie die Freiheitsstrafe vollzogen wurde resp. wann wurde der Strafvollzug beendet, wie es z.B. im deutschen Strafregisterauszug ersichtlich ist, werden weiterhin nicht eingetragen.

Ausserdem sind wir der Ansicht, dass es aufgrund weitreichender Auswirkungen häuslicher Gewalt und der in solchen Fällen meist unterschiedlichen beteiligten Behörden sinnvoll und dienlich wäre, wenn im VOSTRA ein entsprechender Vermerk angebracht würde. Neben der Risikoabschätzung dienen die Daten auch dazu, kriminalpolitische Tendenzen und damit Schwerpunkte in der Kriminalitätsbekämpfung festzulegen. Mit Blick auf die allgemeinen Bestrebungen der Bekämpfung von Femiziden und der Zunahme von Häuslicher Gewalt auch während der Pandemie erscheint ein entsprechender Vermerk angebracht. Ein entsprechender Vermerk sollte sinnvollerweise bereits bei neu einzutragenden Verfahren in Fällen von Häuslicher Gewalt sichergestellt werden, da es schon in der Anfangsphase dieser Strafverfahren aus Gründen des Opferschutzes wichtig ist, dass eine neue Behörde, die ein Verfahren eröffnen muss, über bereits hängige Verfahren in anderen Kantonen informiert wird. Ein entsprechender Vermerk soll im Anhang 4 vorgesehen werden.

Artikel 22 (Einzutragende nachträgliche Entscheide [NEN] und ihre Struktur): Nach Absatz 1 Buchstabe e wird die endgültige Entlassung aus der vollständig vollzogenen Freiheitsstrafe nur im Zusammenhang mit einem TKR eingetragen. Es wäre wünschenswert, wenn diese Einschränkung wegfallen würde und aus dem Strafregisterauszug ersichtlich wäre, ob noch Vollzüge offen sind.

Im Zusammenhang mit den sehr detaillierten Regelungen, welche der NEN eingetragen werden müssen, wie z.B. «Entscheide betr. flankierender Anordnungen während einer laufenden ambulanten Behandlung» ist anzumerken, dass die Information, dass sich eine Person zur Zeit in der «flankierenden Massnahme innerhalb einer JVA aufhält» sprich, sich im Vollzug befindet und dementsprechend nicht im RIPOI ausgeschrieben werden muss, nicht ersichtlich ist.

Nicht ersichtlich ist leider auch, wenn sich eine Person im Vollzug einer stationären Massnahme befindet. Der Hinweis, wenn kein Massnahmenende einer stationären Massnahme eingetragen ist, davon ausgegangen werden könne, dass die Massnahme nicht beendet sei, somit auch ein allfälliger Verlängerungsentscheid ergangen sein könnte (falls die Dauer seit Grundurteil mehr als 5 Jahre beträgt und somit sich die Person womöglich im Vollzug befindet), überzeugt nur zum Teil. Vor allem im Hinblick darauf, dass nahezu alles im Massnahmenbereich eingetragen werden soll, was möglich ist, nur dieser schwerwiegende Entscheid einer Verlängerung einer Massnahme nach Artikel 59 StGB nicht.

Weiter sieht Absatz 1 betreffend Eintragung nachträglicher Entscheide vor, dass die Bildung einer Gesamtstrafe als Mutation im Grundurteil, dessen Sanktion durch die Gesamtstrafenbildung abgeändert wird, im VOSTRA eingetragen wird (Buchstabe b Ziffer 4, Buchstabe d Ziffer 3, Buchstabe f Ziffer 4). Nach dem erläuternden Bericht (Seite 41) wird das entsprechende Grundurteil, auf das sich die nachträglich angeordnete Gesamtstrafe bezieht, mutiert, indem anstelle der ursprünglich ausgesprochenen Strafe die neu ausgesprochene Gesamtstrafe erfasst wird. Diese Regelung erscheint mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung¹ zur Gesamtstrafenbildung sowie zur retrospektiven Konkurrenz in verschiedener Hinsicht problematisch. Deshalb schlagen wir eine Überarbeitung von Absatz 1 im Sinn folgender Erwägungen vor:

- Bei der nachträglichen Gesamtstrafenbildung wird entweder die Grundstrafe eines früheren Urteils wegen der neu zu beurteilenden Delikte asperiert oder es erfolgt umgekehrt eine Asperation der neu auszufällenden Strafe um die bereits rechtskräftig beurteilten Delikte (je nachdem, ob die früheren oder die neuen Delikte die abstrakt schwerste Straftat umfassen). Dabei ist es dem Gericht verwehrt, auf eine rechtskräftig ausgefallte Sanktion (Grundstrafe) zurückkommen, indem es diese nachträglich abändert oder verschärft. Die Formulierung im Gesetz, wonach die Strafe des Grundurteils durch die Gesamtstrafenbildung "abgeändert" wird, erscheint damit rechtlich unzutreffend.
- Bei der Bildung einer Gesamtstrafe aus einer rechtskräftigen und einer neu auszufällenden Sanktion muss grundsätzlich ersichtlich bleiben, welchen Teil die ursprüngliche Strafe (Grundstrafe) und welchen Teil die vom Zweitgericht ausgefallte Strafe ausmacht.
- Die Mutation einer Strafe des Grundurteils erscheint nur gerechtfertigt, wenn das neue Urteil ausschliesslich eine Zusatzstrafe zu diesem Urteil ausspricht. In diesem Fall muss jedoch aus dem VOSTRA-Eintrag des späteren Urteils hervorgehen, dass hier lediglich eine Zusatzstrafe und keine eigenständige Sanktion ausgesprochen wurde. Dieser Umstand ist für die Würdigung der Vorstrafen bei der Strafzumessung und für die Beurteilung allfälliger Probezeitverletzungen von Bedeutung.
- Hat das Zweitgericht auch Taten zu sanktionieren, die nach dem früheren Urteil begangen worden sind (was insbesondere beim Widerruf des bedingten Vollzugs oder einer bedingten Entlassung der Fall ist), ist es unzutreffend, wenn die Gesamtstrafe als Sanktion der früheren Verurteilung ausgewiesen wird. Ansonsten würde auch sie Delikte umfassen, die ausserhalb des massgeblichen Beurteilungszeitraums liegen. Richtigerweise bleibt die rechtskräftige Verurteilung als Eintrag im Grundurteil bestehen und es wird im VOSTRA sowohl beim alten als auch beim neuen Urteil vermerkt, dass aus beiden Verurteilungen eine Gesamtstrafe gebildet wurde.
- Im Fall der teilweisen retrospektiven Konkurrenz umfasst eine Gesamtstrafe drei Kategorien von Delikten: (1.) bereits rechtskräftig beurteilte Delikte sowie (2.) noch nicht beurteilte Delikte, welche vor dem früheren Urteil und (3.) nach dem früheren Urteil begangen wurden. Sofern für diese Delikte die Voraussetzungen für eine Gesamtstrafe gegeben sind, bildet das Zweitgericht

¹ BGE 142 IV 265, BGE 145 IV 1

zunächst aus den Deliktskategorien 1 und 2 eine Gesamtstrafe. Hiervon wird die bereits rechtskräftige Strafe des Grundurteils abgezogen. Die Differenz bildet die neu auszufällende Zusatzstrafe, welche in der Strafzumessungsbegründung gesondert auszuweisen ist. Sodann ist für die Deliktskategorie 3 eine (Gesamt-)Strafe auszufällen. Letztere wird schliesslich mit der Zusatzstrafe addiert, was die im neuen Urteil ausgesprochene Sanktion ergibt. Wollte man in solchen Fällen die Strafe des Grundurteils im VOSTRA mutieren, wäre dies nur im Umfang der neu ausgefallenen Zusatzstrafe zulässig. Hier besteht jedoch das Problem, dass die Zusatzstrafe im Dispositiv des späteren Strafurteils nicht separat ausgewiesen wird. Es erfolgt praxisgemäss lediglich der Hinweis, dass die Sanktion in ihrer Gesamtheit teilweise als Zusatzstrafe zum früheren Urteil ausgesprochen wurde. An dieser Stelle bedürfte es einer gesetzlichen Grundlage, welche die Gerichte verpflichtet, die Zusatzstrafe (welche ihrerseits Bestandteil einer Gesamtstrafe bildet) im Dispositiv gesondert auszuweisen. Alternativ könnte man auch in diesen Fällen so verfahren, dass die rechtskräftige Verurteilung als Eintrag im Grundurteil bestehen bleibt und im VOSTRA sowohl beim alten als auch beim neuen Urteil die Bildung einer teilweisen Gesamtstrafe aus beiden Verurteilungen vermerkt wird.

Artikel 23 (Eintragung von elektronischen Kopien von Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden): Es ist zu begrüssen, dass die Entscheide hinterlegt werden und dass diese nicht mit einer Unterschrift versehen sein müssen. Auch wenn das Einscannen vorerst – solange kein automatischer Datenexport über die Schnittstelle möglich ist – einen deutlichen Mehraufwand generieren wird, ist es sinnvoll, direkt auf die Urteile/Entscheide zugreifen zu können. Damit entfällt künftig der nicht zu unterschätzende Aufwand, frühere Urteile erhältlich zu machen.

Die elektronische Erfassung bewirkt für die Strafverfolgungsbehörden eine erhebliche Arbeitserleichterung mit entsprechender Zeitersparnis, sofern diese vollautomatisiert wird. Dagegen würde ein nicht vollautomatisierter Export der Kopien aus dem entsprechend Geschäftsverwaltungsprogramm (Tribuna) einen beträchtlichen zusätzlichen Aufwand verursachen, wenn die Kopien zuerst importiert werden müssten.

Zu bedenken ist, dass die Eintragung vollständiger und ungeschwätzter Urteilskopien im VOSTRA (Absatz 6) den Interessen von Opfern zuwiderlaufen kann, indem beispielsweise Anschriften oder Informationen, die deren Intimbereich tangieren, später in Drittverfahren offengelegt werden. Die Behörden müssen diesbezüglich die nötige Sorgfalt walten lassen.

Artikel 25 (Automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung): Zu Absatz 1 Buchstabe a heisst es im erläuternden Bericht, dass Rückfallmeldungen erfolgen, sobald VOSTRA eine relevante Probezeitverletzung feststellt. Falls Begehungszeiten neuer Delikte in eine Probezeit fallen würden, werden die Behörden informiert. Hier haben wir eine Verständnisfrage: Wie stellt VOSTRA eine relevante Probezeitverletzung fest resp. auf welche Daten wird abgestellt? Wird Rückgriff auf eine Eintragung einer hängigen Strafuntersuchung genommen, so dass die Vollzugsbehörde während der laufenden Probezeit informiert wird, dass der Klient allenfalls deliktisch tätig geworden ist, dementsprechend Vorkehrungen treffen und Kontakt mit der Strafverfolgungsbehörde aufnehmen kann? Oder wird erst informiert, wenn bereits ein Urteil im neuen Verfahren ergangen ist?

An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Vollzugsbehörde, wie auch die Strafverfolgungsbehörden, die ein hängiges Strafverfahren haben, darauf angewiesen wären, über neu anhängige Strafverfahren rasch informiert zu werden. So wie dies mit der Gruppe Verteidigung (Artikel 55 StReV) und den kantonalen Ausländerbehörden (Artikel 58/59 StReV) angedacht ist – mit dem Hinweis im Bericht: «dass jede Veränderung der Datenlage zu melden ist, damit von diesen Stellen umgehend

die notwendigen Entscheide getroffen werden können.». Nichts Anderes beansprucht die Vollzugsbehörde (und auch die Strafverfolgungsbehörde). Wenn ein Klient bedingt entlassen wurde, unter Ansetzung einer Probezeit und z.B. Anordnung von Bewährungshilfe, müsste der Vollzugsbehörde unverzüglich gemeldet werden, ob ein neues Strafverfahren hängig ist, um allfällige Vorkehrungen, in Rücksprache mit der Strafverfolgungsbehörde, treffen zu können.

Zu Absatz 1 Buchstabe f weist der erläuternde Bericht (Seite 61) darauf hin, dass die Erfassung von Vollzugszeiten bei freiheitsentziehenden Sanktionen nur im Ausnahmefall erfolgt (im Rahmen TKR). Wir schätzen es, dass NewVOSTRA die Vollzugsbehörden unterstützen möchte, indem automatisch eine Meldung generiert wird, in welcher steht, dass ein einschlägiges Verbot und eine relevante stationäre Sanktion vorliegen. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass die Vollzugsbehörde aber in ihrem eigenen System einen Hinweis hinterlegen muss, der daran erinnert, die Vollzugszeiten zu einem späteren Zeitpunkt zu erfassen. Hier erlauben wir uns noch einmal den Hinweis: Wenn ein Datenfeld zum Eintrag Strafantritt besteht und auch eines zum Strafaustritt, wieso können diese nicht bewirtschaftet werden, auch im Fall von anderen Strafvollzügen? Wieso ist eine Erfassung von Vollzugszeiten, die häufig hilfreich wären, nicht möglich? Es wäre wünschenswert, wenn dies zumindest für einen späteren Zeitpunkt angedacht würde.

Allgemeine Bemerkungen zu den Artikeln 31–37 StReV (Fristen für die Eintragung von Daten in NewVOSTRA): So sehr eine speditive Bewirtschaftung des Registers zu begrüßen ist, könnten sich die Fristen, je nach Personaldecke der Kantone und Möglichkeiten zur automatischen Weiterleitung/Eingabe versus Einzeleintrag von Hand, als sehr sportlich herausstellen. Die geplante Einführung von verkürzten Fristen für Eintragungen stellt für die Strafverfolgungs- und Strafvollzugsbehörden eine grosse Änderung und Herausforderung dar. Die Verkürzung der Frist zur Eintragung neuer Verfahren von bisher 2 Wochen neu auf 3 Tage ist gerade im Pikettbetrieb schwierig einzuhalten. Ebenfalls verkürzt wird die Eintragungsfrist von Entscheiden, die neu innert Wochenfrist nach Feststellung des Eintritts der Rechtskraft eingetragen werden müssen (bisher zwei Wochen). Schon heute ist die KOST Stelle Basel-Landschaft regelmässig damit beschäftigt, nach ausstehenden Urteilen bei anderen Behörden nachzufragen. Notwendig wird entsprechend eine Überprüfung der kantonsinternen Abläufe sowie amtsintern die Anzahl der zugangsberechtigten Personen sein. Auch wenn eine rasche Eintragung ins VOSTRA wichtig ist, scheint für eine derartige Verkürzung der Eintragungsfristen keine zwingende Notwendigkeit zu bestehen.

Artikel 34 (Zeitpunkt der Eintragung von hängigen Strafverfahren): In Absatz 4 wird festgehalten: «Die Verfahrensleitung kann die Eintragung eines hängigen Strafverfahrens zurückstellen, solange die Eintragung den Zweck des Strafverfahrens vereiteln würde». Unseres Erachtens ist dieser Absatz obsolet, nachdem extra aufgeführt wurde, dass die Person, welche einen Privatauszug anfordert resp. sich erkundigt, welche Behörde sich nach ihm erkundigt hat, gerade nicht mitgeteilt erhält, wenn die Strafverfolgungsbehörde eine Abfrage/Eintrag generiert hat (Artikel 41 und Artikel 57 StReG).

Artikel 44 (Ausserordentliche Bestimmung eines angemessenen und ausschliesslich fristenrelevanten Vollzugsende-Datums «ABAafV»): Wir gehen davon aus, dass die damals für den Entscheid zuständige Behörde ebenfalls aktiv informiert wird, wie dies auch bei der betroffenen Person vorgesehen ist – nicht «nur» durch Hinterlegung der Verfügung im NewVOSTRA.

Artikel 51 (Prüfung der Erhältlichkeit von Auszügen aus einem ausländischen Strafregister):

Mit der Ampellösung wird der Benutzerin/dem Benutzer ersichtlich gemacht, womit sie oder er rechnen kann und womit nicht (z.B. ist zu erwarten, dass der ausländische Staat ihm diese Informationen mitteilen wird und wenn ja, wie lange man darauf warten muss). Das ist hilfreich und zu begrüßen.

C. Bemerkungen aus datenschutzrechtlicher Sicht

Die Aufsichtsstelle Datenschutz des Kantons Basel-Landschaft (ASD BL) ist sehr skeptisch gegenüber dem beabsichtigten Einbezug der «Datenschutzorgane» (Artikel 9 Entwurf StReV), weil aus ihrer Sicht der Bund damit unstatthaft auf die kantonalen Datenschutzressourcen zugreifen würde.

Weiter beurteilt die ASD BL die Regelungsdichte des Verordnungsentwurfs mit seinen neun Anhängen als ausserordentlich hoch. Dieser regelt die verschiedenen Datenbearbeitungsvorgänge, Berechtigungen, automatisierten Meldeflüsse und organisatorischen Fragen fast bis ins letzte Detail. Dies wird im Interesse der Rechtssicherheit und Transparenz begrüsst, da es sich fast durchwegs um besondere Personendaten handelt und das Strafregister für die betroffenen Personen weitreichende Konsequenzen haben kann. Allerdings stellt die korrekte Bewirtschaftung des Systems hohe Anforderungen an die beteiligten öffentlichen Organe. Der angestrebte Automatisierungsschub, etwa betreffend Meldungen über vorzunehmende Handlungen bei den Behörden, oder die automatische Generierung von Systemdaten birgt ein nicht zu unterschätzendes Datenschutzrisiko.

Im Weiteren bringt die ASD BL zu einzelnen Verordnungsregelungen folgende datenschutzrechtliche Bemerkungen an:

Artikel 6 Absatz 2: Nach den Erläuterungen kann 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». Dies ist im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit der Zugriffe kritisch zu sehen. Auf jeden Fall muss über die Benutzerkennzeichnung in den Protokollen sichergestellt werden, dass eine Änderung nicht von der Behörde selbst, sondern von der registerführenden Stelle vorgenommen wurde.

Auch wenn die Eintragung von Daten auf einem System erfolgt, das beim Bundesamt für Justiz als Dateneigner verortet ist, erfolgen viele Bearbeitungen durch andere, oftmals auch kantonale Behörden. Diese tragen für die von ihnen vorgenommenen Bearbeitungsschritte die datenschutzrechtliche Verantwortung, sprich eine rechtswidrige Eintragung muss von ihnen verantwortet werden. Dass die registerführende Stelle die Daten abändern kann, ist nicht zu beanstanden, es muss aber Transparenz darüber bestehen. Der Wortlaut von Artikel 6 Absatz 2 sollte entsprechend angepasst werden. .

Artikel 8 Absatz 4: Der Entzug der Berechtigungen bei wiederholter vorsätzlicher Nutzung des Abfragerechts für nicht gesetzesmässige Zwecke ist als «Kann-Vorschrift» ausgestaltet, was damit begründet wird, dass die Feststellung der Zweckkonformität nicht immer ganz einfach sei. Dies ist jedoch eine Frage der Sachverhaltsfeststellung. Ist dieser in dem Sinne erstellt, dass die Entzugsvoraussetzungen gegeben sind, sollte der Berechtigungsentzug obligatorisch sein.

Artikel 9 regelt die Zusammenarbeit der registerführenden Stelle mit den «Datenschutzorganen» bei einer Kontrolle. Diese müssen die registerführende Stelle im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei der stichprobenartigen Kontrolle unterstützen, wobei auf die Auslastung der Datenschutzorgane Rücksicht genommen werden muss. In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass primär die für den Datenschutz verantwortlichen Stellen der Behörden selbst gemeint sind. Da solche jedoch in vielen Kantonen nicht vorhanden sind, seien die Datenschutzbeauftragten geeignet, die registerführenden Stelle beim Kontrollprozess zu unterstützen.

Eine bundesrechtliche Verpflichtung der weisungsunabhängigen kantonalen Datenschutzbeauftragten zur Unterstützung der registerführenden Stelle wird von der ASD BL abgelehnt. Bei den fraglichen Kontrolltätigkeiten handeln die registerführende Stelle sowie die Behörden als Datenbearbeiter. Solche «betriebsinternen» Kontrollen sind zu begrüssen und aufgrund der Sensitivität der Daten angezeigt. Sie sind jedoch von der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit zu unterscheiden, die die kantonalen Datenschutzbeauftragten gestützt auf die kantonalen Datenschutzgesetze wahrnehmen. Das kantonale Recht sieht regelmässig die Kompetenz zur Durchführung von Kontrollen vor, während der Entwurf der bundesrechtlichen Strafregisterverordnung (Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c) regelt, dass die Datenschutzorgane nur dann eigenständige Kontrollen vornehmen können, wenn überwiegende öffentliche Interessen die Durchführung durch die registerführende Stelle verunmöglichen. Der (kantonal)gesetzliche Auftrag zur Durchführung von datenschutzrechtlichen Kontrollen tritt jedoch neben die hier in der (bundesrechtlichen) Verordnung vorgesehenen Kontrollen der Datenbearbeitenden. Die vorgebrachte Begründung für einen Einbezug der kantonalen Datenschutzbeauftragten würde im Umkehrschluss bedeuten, dass dem Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte keine Rolle bei diesen Kontrollen zukäme, was auch unzulässigerweise in seine Kompetenzen eingreifen würde.

Zusammengefasst ist die vorgesehene Lösung abzulehnen, da sie die Rollen der Datenbearbeitenden und der unabhängigen Aufsichtsbehörden vermischt und zudem in die Kompetenz der Kantone zur Regelung ihrer Datenschutzaufsicht eingreift. Im Verordnungswortlaut und im erläuternden Bericht ist klarzustellen, dass die unabhängigen Datenschutzaufsichtsstellen der Kantone nicht von der Mitwirkungspflicht erfasst sind.

Zum **Artikel 10** wird angeregt, in den Erläuterungen ausdrücklich zu erwähnen, dass die Bezüger ab dem Zeitpunkt, ab welchem sie über die Schnittstellen VOSTRA-Daten bezogen und in ihre Fachanwendungen integriert haben, für die Bearbeitung dieser Daten und somit auch die Sicherstellung der Informationssicherheit voll verantwortlich sind.

Weiter wird zum **Artikel 11 Absatz 2** angeregt, nach dem Begriff «Grundschutz» den Einschub «ergänzt durch angemessene Schutzmassnahmen» anzubringen, da der IKT-Grundschutz angesichts der zahlreich bearbeiteten besonders schützenswerten Personendaten nicht ausreicht.

Auch wenn **Artikel 12 Absatz 1** inhaltlich aus der bestehenden VOSTRA-Verordnung stammt, sollte erläutert werden, was mit der Formulierung «Informatikinfrastruktur der Kantone» konkret gemeint ist. Der Begriff kann sehr weit verstanden werden und würde somit potenziell die Organisationsautonomie der Kantone in diesem Bereich deutlich einschränken.

Artikel 13: Die Unterscheidung der Protokollierung von Bearbeitungsvorgängen in eine «datenschutzrechtliche» Protokollierung gemäss Artikel 13 Absatz 1 der entworfenen Strafregisterverordnung und eine «Abfrageprotokollierung» gemäss Artikel 25 des Strafregistergesetzes erscheint nicht nachvollziehbar, da auch eine Abfrage eine Bearbeitungsform ist. Der Zweck ist letztlich gleich, beide Arten der Protokollierung dienen der Überprüfung, ob ein Bearbeitungsschritt den gesetzlichen Vorgaben entspricht und ist somit datenschutzrechtlich motiviert. Kritisch ist der Verzicht auf die Protokollierung gewisser Kategorien von Zugriffen zu sehen. So werden Zugriffe zu Kontrollzwecken nicht protokolliert, weil dazu keine Geschäftsdossiers geführt werden und das Abfragemotiv nicht mehr eruiert werden kann. Daher sollte jeder Zugriff protokolliert werden, eine technische Lösung scheint realistisch (Setzen eines Vermerks).

Bei der Verwendung von Schnittstellen (Artikel 10) muss vorgegeben werden, dass die Protokollierung der Bearbeitungen gemäss den Anforderungen von Strafregistergesetz und Strafregisterverordnung 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.

Artikel 14 setzt Artikel 15 des Strafregistergesetzes um. Letzterer erwähnt allerdings nur die Weitergabe anonymisierter Personendaten, während die Verordnungsbestimmung mit der «Bearbeitung von Personendaten» einen weiteren Bereich regelt. Es ist nochmals zu prüfen, ob nur Raum für die Regelung der Weitergabe von (ehemaligen) Personendaten, die bereits von der registerführenden Stelle anonymisiert werden müssen. Der jetzige Wortlaut ist zuwenig klar und zu präzisieren.

Nach **Artikel 25** werden «automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung» als «Aufgaben-Reports» an Behörden versendet, damit diese die Korrektheit der von ihnen bearbeiteten Informationen prüfen und bei Bedarf mutieren können. Sollten Behörden über kein Online-Zugangsrecht (weder Webapplikation noch Schnittstelle für Fachanwendungen) verfügen, ist die vorgesehene Meldung mit Personendaten aus VOSTRA über einen separaten Kommunikationskanal nachvollziehbar und erscheint notwendig. Bei der Nutzung von separaten Kommunikationskanälen muss aber davon ausgegangen werden, dass zusätzliche (je nach Kanal erheblich höhere) und unnötige Risiken geschaffen werden. Der Inhalt solcher Meldungen soll wenn immer möglich ausschliesslich Informationen zur Aufgabe enthalten, auf Inhaltsdaten und personenidentifizierende Daten aus VOSTRA soll möglichst verzichtet werden.

Artikel 28 Absatz 3: Den betroffenen Personen wird bei einer Abfragekontrolle gemäss Artikel 25 Absatz 3 des Strafregistergesetzes der Name der zugreifenden Person nicht offengelegt. Begründet wird dies damit, dass es der betroffenen Person darum gehe, Behördenwillkür zu erkennen. Zudem sei die Nichtoffenlegung der Benutzernamen bereits in der Vernehmlassung zum Strafregistergesetz gefordert worden. Die genaue Festlegung der Motivation von Anfragen Betroffener scheint etwas eng. Zwar ist die Aufdeckung von Behördenwillkür ein wichtiges Anliegen (dies sollte im Übrigen auch von der «datenschutzrechtlichen Kontrolle» aufgedeckt werden), jedoch geschehen in der Praxis oft rechtswidrige Zugriffe auf solche Systeme in gezielter Form, indem etwa ein Benutzer oder eine Benutzerin eine ihr bekannte Person (Nachbar, Arbeitskollegin, etc.) abfragt. Die Offenlegung der Namen könnte die Aufdeckung von Missbräuchen deutlich erleichtern.

Nach den Erläuterungen (Seite 69) können Nutzer/-innen freiwillig in einem freien Textfeld den Kontext der Suche eingeben (Anhang 6, Ziffer 5.2). Allerdings ist höchst fraglich, ob die Nutzer diese Möglichkeit, die zudem ja zur Kontrolle ihrer Tätigkeit dient, nutzen werden. Angesichts der Tatsache, dass Freitextfelder immer ein gewisses Risiko für eine Verwendung von gesetzlich nicht vorgesehenen Inhalten bergen, sollte darauf verzichtet oder die Begründung als Drop-Down-Menu ausgestaltet werden.

Artikel 52 Absätze 2 und 3 regeln die Anforderungen an den Identitätsnachweis bei der Bestellung eines Privatauszugs. Die Umschreibung der Anforderungen für Personen, die über keinen entsprechenden Nachweis verfügen (Absatz 3), ist allgemein gehalten. Aus dem Norminhalt (Verweis auf die Migrationsbehörden / ZEMIS) sowie den Erläuterungen (Seite 101) ist jedoch zu schliessen, dass ausländische Personen gemeint sind. Aufgrund der fehlenden Ausweispflicht gibt es allerdings auch Schweizer/-innen, die nicht über die Ausweisdokumente gemäss Absatz 2 verfügen. Auch für diese Personen sollte eine Ersatzmöglichkeit vorgesehen werden, beispielsweise über die Einwohnerkontrollen der Gemeinden.

Abschliessend bedanken wir uns nochmals für die Möglichkeit zur Meinungsäusserung und für eine wohlwollende Prüfung unserer Anliegen.

Hochachtungsvoll



Thomas Weber
Regierungspräsident



Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin



Rathaus, Marktplatz 9
CH-4001 Basel

Tel: +41 61 267 85 62
Fax: +41 61 267 85 72
E-Mail: staatskanzlei@bs.ch
www.regierungsrat.bs.ch

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundesamt für Justiz

per E-Mail an:
info-subventionen@sem.admin.ch

Basel, 15. Februar 2022

**Regierungsratsbeschluss vom 15. Februar 2022
Vernehmlassung zum Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem
VOSTRA (Strafregisterverordnung; StReV)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit am 23. November 2021 bei der Staatskanzlei Basel-Stadt eingegangenem Schreiben haben Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen zur neuen Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung, StReV) zukommen lassen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und lassen Ihnen nachstehend unsere Anträge und Bemerkungen zukommen.

Der Kanton Basel-Stadt begrüsst den Vernehmlassungsentwurf zur Verordnung über das Strafregister-Informationssystem (E-StReV) grundsätzlich. Zu den einzelnen Bestimmungen hat er diverse Anmerkungen:

Zugangsrecht kantonaler Bewilligungsstellen Kleinspiele: Ergänzung im StReG

Im Rahmen der Prüfung der Vernehmlassungsunterlagen ist uns aufgefallen, dass Bestimmungen über die Gewährung von Zugangsrechten für die kantonalen Bewilligungsstellen im Bereich der Geldspielgesetzgebung fehlen. Per 1. Januar 2019 ist das Bundesgesetz über Geldspiele (Geldspielgesetz, BGS, SR 935.1) in Kraft getreten. Darin verankert wurde das Bewilligungs- und Aufsichtswesen über die Kleinspiele, welches durch kantonale Bewilligungs- und Aufsichtsstellen umgesetzt wird (Art. 32 BGS). Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens wird der Leumund der Gesuchstellenden respektive der Veranstaltenden geprüft (Art. 32 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 BGS).

In Art. 46 lit. k StReG wird den zuständigen kantonalen Stellen für die Bewilligung von privaten Sicherheitsdienstleistungen ein Zugangsrecht erteilt für die Erteilung und den Entzug von Bewilligungen für Sicherheitsunternehmende sowie für die Marktzulassung von Sicherheitsunternehmen. Für die kantonalen Bewilligungsstellen im Bereich der Geldspielgesetzgebung muss ein analoges Zugangsrecht gewährt werden. Der Kanton Basel-Stadt regt daher an, eine entsprechende Ergänzung von Art. 46 StReG zu prüfen. Ausführungsbestimmungen in der E-StReV zum Zugangsrecht der kantonalen Bewilligungsstellen sind (analog zum Bereich der Bestimmung für die Bewilligungsstellen im Bereich der privaten Sicherheitsdienstleistungen) wohl nicht erforderlich.

Art. 9 E-StReV

Diese Bestimmung regelt die Zusammenarbeit der registerführenden Stelle mit den «Datenschutzorganen» bei einer Kontrolle. Diese müssen die registerführende «Stelle» im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei der stichprobenartigen Kontrolle unterstützen (Abs. 1), wobei auf die Auslastung der Datenschutzorgane Rücksicht genommen werden muss. In den Erläuterungen (S. 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 registerführenden Stelle bei der Kontrolle des Kontrollprozesses zu unterstützen.

Der Einbezug der regelmässig weisungsunabhängigen kantonalen Datenschutzbeauftragten im Sinne einer Pflicht zur Unterstützung der registerführenden Stelle ist abzulehnen. Bei den diesbezüglichen Kontrolltätigkeiten handelt die registerführende Stelle sowie die Behörden als Datenbearbeiter. Solche «betriebsinternen» Kontrollen sind durchaus zu begrüssen und aufgrund der Sensitivität der Daten auch angezeigt. Sie sind jedoch zu unterscheiden von der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit, welche die kantonalen Datenschutzbeauftragten abgestützt auf die kantonalen Datenschutzgesetze wahrnehmen. Diese sehen regelmässig die Kompetenz zur Durchführung von Kontrollen vor. Art. 9 Abs. 1 lit. c E-StReV sieht aber diesbezüglich vor, dass die Datenschutzorgane nur dann eigenständige Kontrollen vornehmen können, wenn überwiegende öffentliche Interessen die Durchführung durch die registerführende Stelle verunmöglichen. Der gesetzliche Auftrag zur Durchführung von datenschutzrechtlichen Kontrollen tritt jedoch neben die hier in der Verordnung vorgesehenen eigenen Kontrollen der Datenbearbeiter. Die Begründung des Einbezugs der kantonalen Datenschutzbeauftragten würde im Umkehrschluss auch bedeuten, dass der eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte keine Rolle bei den Kontrollen hätte, was ebenfalls unzulässigerweise in seine Kompetenzen eingreift.

Bei der gemäss Erläuterungen vorgesehenen Lösung werden aus unserer Sicht somit die Rollen der Datenbearbeiter und der unabhängigen Aufsichtsbehörden in unzulässiger Weise vermischt und in die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung ihrer Datenschutzaufsicht eingegriffen.

Des Weiteren weist der Kanton Basel-Stadt darauf hin, dass die zum Schengen-Acquis gehörende Europäische Richtlinie 2016/680 im Bereich der Strafverfolgung und des Strafvollzugs, zu deren Umsetzung auch die Kantone verpflichtet sind, in Art. 32ff. die Verantwortlichen für die Datenbearbeitung zur Ernennung eines Datenschutzbeauftragten verpflichtet, so dass zumindest in diesem thematischen Bereich die Bedenken des Ordnungsgebers betreffend fehlender Ansprechpartner in den Kantonen entschärft werden sollten.

Der Kanton Basel-Stadt regt deshalb an, dass im Verordnungstext sowie in den Erläuterungen klargestellt wird, dass die unabhängigen Datenschutzaufsichtsstellen nicht von der Mitwirkungspflicht erfasst sind. Des Weiteren sollte unserer Ansicht nach auf das Erfordernis der Ankündigung der Kontrolle verzichtet werden, da eine unangekündigte Kontrolle wirksamer ist.

Art. 6 Abs. 2 E-StReV

In den Erläuterungen 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 weiterbearbeitet». Mit Blick auf die Nachvollziehbarkeit von Zugriffen sehen wir dies kritisch. Auf jeden Fall sollte 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, die beim Bundesamt für Justiz als «Datenherr» (Erl. S. 12, der Kanton Basel-Stadt regt die Verwendung des Begriffs «Dateneigner» an) verortet ist, erfolgen viele Bearbeitungen durch andere, oftmals auch kantonale Behörden. Diese tragen für die von ihnen vorgenommenen Bearbeitungsschritte die datenschutzrechtliche Verantwortung und eine rechtswidrige Eintragung muss entsprechend von ihnen verantwortet werden. Dass die

registerführende Stelle die Daten abändern kann, ist nicht zu beanstanden, es muss aber Transparenz darüber bestehen.

Der Kanton Basel-Stadt regt nach dem Gesagten an, Art. 6 Abs. 2 E-StReV entsprechend anzupassen.

Art. 7 E-StReV

Die Überschrift von Art. 7 E-StReV ist nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt unpräzise. «Sonderregeln» müssten im Verordnungstext selbst ausgeführt werden und nicht in einem Anhang. Bei den in Art. 7 E-StReV erwähnten «Sonderregeln» handelt es sich aber eher um allgemeine Regeln, die im Anhang 9 aufgeschlüsselt werden.

Der Kanton Basel-Stadt regt deshalb an, eine Präzisierung des Bestimmungsinhalts von Art. 7 E-StReV durch Änderung der Überschrift zu prüfen.

Art. 8 E-StReV

Der Aufbau von Art. 8 E-StReV ist aus Sicht des Kantons Basel-Stadt etwas unübersichtlich, aber letztendlich nachvollziehbar.

Es bleibt folgende Anmerkung: Lit. f von Abs. 1 bestimmt, dass die Nutzer die notwendigen Angaben zur Beurteilung der Voraussetzungen nach lit. a - e schriftlich einreichen. Mitumfasst wird lit. d, die besagt, dass den Nutzern das Recht zur Online-Abfrage nicht entzogen worden ist. Es stellt sich die Frage, ob die Meldung des Entzugs und die Bestätigung des «Nicht-Entzugs» nicht besser durch eine andere Person erfolgen sollen.

Abs. 2 lit. e derselben Bestimmung nimmt dieselbe Fragestellung wieder auf, indem festgelegt wird, dass die Nutzer die Erfüllung von Abs. 1 – und damit wiederum des «Nicht-Entzugs» des Rechts zur Online-Abfrage – selbst schriftlich einreichen müssen.

Der Kanton Basel-Stadt regt daher an, eine entsprechende Umformulierung dieser Bestimmung zu prüfen.

Art. 8 Abs. 4 E-StReV

Der Entzug der Berechtigungen bei wiederholter, vorsätzlicher Nutzung des Abfragerechts für nicht gesetzesmässige Zwecke ist als «Kann-Vorschrift» ausgestaltet, was damit begründet wird, dass die Feststellung der Zweckkonformität nicht immer ganz einfach sei. Dies ist unserer Meinung nach jedoch eine Frage der Sachverhaltsfeststellung. Ist dieser aber so erstellt, dass die Entzugsvoraussetzungen gegeben sind, sollte der Entzug obligatorisch sein.

Art. 10 E-StReV

Der Kanton Basel-Stadt regt an, zumindest in den Erläuterungen ausdrücklich zu erwähnen, dass die Bezüger ab dem Zeitpunkt, ab welchem sie über die Schnittstellen VOSTRA-Daten bezogen und in ihre Fachanwendungen integriert haben, für die Bearbeitung dieser Daten und somit auch für die Sicherstellung der Informationssicherheit verantwortlich sind.

Art. 11 Abs. 2 E-StReV

Der Kanton Basel-Stadt regt an, den Einschub «ergänzt durch angemessene Schutzmassnahmen» nach dem Wort «Grundschutz» zu machen, da der IKT-Grundschutz angesichts der zahlreich bearbeiteten besonderen Personendaten nicht ausreicht.

Art. 12 Abs. 1 E-StReV

Auch wenn diese Bestimmung inhaltlich aus der bestehenden VOSTRA-Verordnung stammt, regt der Kanton Basel-Stadt an zu erläutern, was genau mit der Formulierung «Informatikinfrastruktur der Kantone» gemeint ist. Der Begriff kann sehr weit verstanden werden und könnte potenziell die Organisationsautonomie der Kantone in diesem Bereich deutlich einschränken.

Art. 13 E-StReV

Die Unterscheidung der Protokollierung von Bearbeitungsvorgängen in eine «datenschutzrechtliche» gemäss Art. 13 Abs. 1 E-StReV und eine «Abfrageprotokollierung» gemäss Art. 25 StReG erscheint nicht nachvollziehbar, da auch eine Abfrage eine Bearbeitungsform ist. Ebenso ist der Zweck letztlich gleich, beide Arten der Protokollierung dienen der Überprüfung, ob ein Bearbeitungsschritt den gesetzlichen Vorgaben entspricht und ist somit datenschutzrechtlich motiviert.

Kritisch sieht der Kanton Basel-Stadt den Verzicht auf die Protokollierung gewisser Kategorien von Zugriffen. So werden Zugriffe zu Kontrollzwecken nicht protokolliert, da dazu keine Geschäftsdossiers geführt werden und das Abfragemotiv nicht mehr eruiert werden kann. Der Kanton Basel-Stadt regt an, jeden Zugriff zu protokollieren. Für die angesprochenen Zugriffe scheint eine technische Lösung (Setzen eines Vermerks) realistisch.

Der Kanton Basel-Stadt regt weiter an, bei der Verwendung von Schnittstellen (vgl. Art. 10 E-StReV) vorzugeben, dass die Protokollierung den Anforderungen aus StReG und 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.

Art. 14 E-StReV

Art. 14 E-StReV setzt Art. 15 StReG um. In der Gesetzesbestimmung ist nur von der Weitergabe *anonymisierter* Personendaten die Rede, was sich auch in der Überschrift von Art. 14 E-StReV spiegelt. Die Bestimmung regelt aber die «Bearbeitung von Personendaten», also einen grösseren Bereich als vom Gesetzgeber vorgesehen. Nach Ansicht des Kantons Basel-Stadt besteht nur Raum für die Regelung der Weitergabe von (ehemaligen) Personendaten, die bereits von der registerführenden Stelle anonymisiert werden müssen. Diese sollte durch eine wirksame Anonymisierung selber sicherstellen, dass eine personenbezogene Verwendung ausgeschlossen ist. Diesbezüglich ist die Bestimmung insgesamt, besonders aber auch mit Blick auf die Festlegung der Bedingungen der Datenbearbeitung (Abs. 3) missverständlich. Der Kanton Basel-Stadt regt deshalb eine Anpassung an. Aus dem Gesagten folgt auch, dass die Verknüpfung mit anderen Daten zu nicht personenbezogenen Zwecken von der registerführenden Stelle durchgeführt werden muss.

Art. 23 Abs. 7 E-StReV

Da Entscheide im Strafverfahren nicht elektronisch unterzeichnet werden dürfen, ist zur Sicherstellung effizienter Abläufe besonders wichtig, dass elektronische Kopien von Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden nicht mit einer Unterschrift versehen sein müssen.

Art. 25 E-StReV

Gemäss Art. 25 E-StReV werden «automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung» als «Aufgaben-Reports» an Behörden versendet, damit diese die Korrektheit der von ihnen bearbeiteten Informationen prüfen und bei Bedarf mutieren können. Sollten Behörden über kein Online-Zugangsrecht (weder Webapplikation noch Schnittstelle für Fachanwendungen) verfügen, ist die vorgesehene Meldung mit Personendaten aus VOSTRA über einen separaten Kommunikationskanal nachvollziehbar und erscheint notwendig. Bei der Nutzung von separaten Kommunikationskanälen muss aber davon ausgegangen werden, dass zusätzliche (je nach Kanal erheblich höhere) und unnötige zusätzliche Risiken geschaffen werden. Der Inhalt der Meldungen, soll, wenn immer möglich, ausschliesslich Informationen zur Aufgabe enthalten, auf Inhaltsdaten und personenidentifizierende Daten aus VOSTRA sollte möglichst verzichtet werden.

Gemäss Art. 25 StReV generiert VOSTRA automatische Systemmeldungen an spezifische Behörden, die dadurch zu einer bestimmten Datenbearbeitung verpflichtet sind. Die folgenden Litterae geben die Bearbeitungsfrist für die Meldungen an. Zur Erreichung einer besseren Lesbarkeit

der betreffenden Bestimmung regt der Kanton Basel-Stadt die Prüfung einer Umstellung der Litterae in dem Sinne, dass die jeweiligen Systemmeldungen nach ihrer zeitlichen Dringlichkeit gegliedert sind (zuerst alle Meldungen, welche «unverzüglich» erfolgen müssen, danach die «wöchentlichen», «monatlich», zweimonatlich», «jährlich» abzusetzenden Meldungen), an.

Art. 28 Abs. 3 E-StReV

Den betroffenen Personen wird bei einer Abfragekontrolle i.S.v. Art. 25 Abs. 3 StReG der Name der zugreifenden Person nicht offengelegt. Begründet wird dies damit, dass es der betroffenen Person darum gehe, Behördenwillkür zu erkennen. Zudem sei die Nichtoffenlegung der Benutzernamen bereits in der Vernehmlassung zum StReG gefordert worden.

Die genaue Festlegung der Motivation von Anfragen Betroffener erscheint uns zu eng. Zwar ist die Aufdeckung von Behördenwillkür selbstredend auch ein wichtiges Anliegen (dies sollte im Übrigen auch von der «datenschutzrechtlichen Kontrolle» aufgedeckt werden), jedoch geschehen in der Praxis oft rechtswidrige Zugriffe auf solche Systeme in gezielter Form, indem etwa ein Benutzer oder eine Benutzerin eine ihr bekannte Person (Nachbar, Arbeitskollegin, etc.) abfragt. Die Offenlegung der Namen würde die Aufdeckung von Missbräuchen deutlich erleichtern.

Gemäss den Erläuterungen (Erl. S. 69) können Nutzerinnen und Nutzer freiwillig in einem freien Textfeld den Kontext der Suche eingeben (vgl. Anhang 6, Ziff. 5.2 E-StReV). Dem Kanton Basel-Stadt erscheint es fraglich, ob die Nutzer davon Gebrauch machen würden. Angesichts der Tatsache, dass Freitextfelder immer ein gewisses Risiko für eine Verwendung von vom Gesetz nicht vorgesehenen Inhalten birgt, regt der Kanton Basel-Stadt an, darauf zu verzichten oder die Begründung als Drop-Down-Menu auszugestalten.

Art. 33 Abs. 1 E-StReV

Fragwürdig erscheint die Verkürzung der Frist zur Eintragung von Schweizerischen Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden von zwei auf eine Woche nach Feststellung des Eintritts der Rechtskraft. Im erläuternden Bericht wird nicht begründet, warum die Frist verkürzt werden soll. Es wird lediglich ausgeführt, dass die Kantone für effiziente Abläufe und personelle Ressourcen zu sorgen haben. Aufgrund dieser Bestimmung würden insbesondere über mehrtägige Feiertage (wie z.B. Ostern und Weihnachten) nur noch wenige Arbeitstage zur Meldung und Eintragung zur Verfügung stehen. Die Verkürzung der Frist schafft keinen ersichtlichen Mehrwert, erfordert dafür aber wohl zusätzliche personelle Ressourcen. Der Kanton Basel-Stadt regt deshalb an, die Frist bei zwei Wochen zu belassen, mindestens aber auf sieben *Arbeitstage* (analog Art. 34 E-StReV) festzusetzen.

Art. 38 E-StReV

Art. 30 StReG führt die Entfernung von Grundurteilen aus VOSTRA aus. Dabei werden verschiedene Fristen aufgeführt, innert denen die Grundurteile entfernt werden müssen. Art. 38 E-StReV klärt ergänzend zu Art. 30 StReG die Frage, wie zu verfahren ist, wenn in einem Grundurteil eine Fristberechnung nach Art. 30 E-StReV nicht möglich ist, weil als einzige anknüpfbare Rechtsfolge «keine Zusatzstrafe» ausgesprochen wurde. Nach Meinung des Kantons Basel-Stadt gehört dies auf Stufe eines formellen Gesetzes. Deshalb spricht sich der Kanton Basel-Stadt für die Streichung von Art. 38 E-StReV und die entsprechende Ergänzung von Art. 30 StReG aus.

Art. 39 E-StReV

Art. 38 StReG bestimmt, nach welcher Zeit Einträge, die sich auf ein Grundurteil beziehen, nicht mehr im Behördenauszug 2 erscheinen. Art. 39 E-StReV führt aus, wie zu verfahren ist, wenn eine Fristberechnung nach Art. 38 StReG nicht möglich ist, weil als einzige anknüpfbare Rechtsfolge «keine Zusatzstrafe» ausgesprochen wurde. Diese Bestimmung müsste nach Einschätzung des Kantons Basel-Stadt auf Gesetzesstufe erhoben werden, so dass die Prüfung der Streichung von Art. 39 E-StReV und die entsprechende Aufnahme der Ausführungen in Art. 38 StReG angeht wird.

Art. 42 E-StReV

Die Formulierung in Art. 42 E-StReV, wonach gewisse Systemmeldungen und Daten automatisch aus VOSTRA «entfernt» werden, ist unpräzise, denn es ist nicht klar, was das «Entfernen» von Daten aus VOSTRA genau beinhaltet. Da die registerführende Behörde eine Dokumentationspflicht hat, sollte sichergestellt sein, dass die Daten zumindest angemessen archiviert werden und das «Entfernen» nicht im Sinne einer Datenlöschung zu interpretieren ist.

Aus diesem Grund regt der Kanton Basel-Stadt die Präzisierung der Bestimmung an.

Art. 49 E-StReV

Die Bestimmung ist aus Sicht des Kantons Basel-Stadt zu begrüßen. So kann beispielsweise im Rahmen der Überprüfung von Bewerbenden einfacher festgestellt werden, ob der Originalauszug tatsächlich ohne Grundurteile ausgefertigt worden ist.

Art. 52 Abs. 2 und 3 E-StReV

Diese Bestimmung regelt die Anforderungen an den Nachweis der Identität bei der Bestellung eines Privatauszugs. Abs. 3 erwähnt dabei die Anforderungen für Personen, die über keinen entsprechenden Nachweis verfügen. Dabei ist die Formulierung allgemein gehalten, der Norminhalt selber (Verweis auf die Migrationsbehörden / ZEMIS) sowie die Erläuterungen (Erl. S. 101) erhehlen jedoch, dass der Bundesrat hier an Ausländerinnen und Ausländer denkt. Aufgrund der fehlenden Ausweispflicht gibt es aber auch Schweizerinnen und Schweizer, die nicht über die Ausweisdokumente gemäss Abs. 2 verfügen. Der Kanton Basel-Stadt regt an, auch für diese eine Ersatzmöglichkeit vorzusehen, bspw. über die Einwohnerkontrollen der Gemeinden.

Art. 56 und 58 E-StReV

Es ist unklar, weshalb die Weiterleitung von Vollzugsdetails an die kantonalen Strassenverkehrsbehörden sowie kantonalen Ausländerbehörden nicht mittels einer elektronischen Schnittstelle, sondern manuell erfolgen muss. Dies im Gegensatz von Vollzugsdetails, welche via Schnittstelle automatisiert an das SEM (Art. 59 E-StReV) oder die kantonalen Waffenbehörden (Art. 60 E-StReV) übermittelt werden.

Der Kanton Basel-Stadt regt deshalb an, eine automatisierte Datenweiterleitung zu prüfen und die entsprechenden Bestimmungen allenfalls anzupassen.

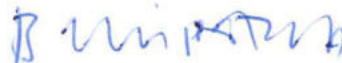
Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anmerkungen.

Mit freundlichen Grüßen

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40, F +41 26 305 10 48
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

Département fédéral de justice et police DFJP
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Courriel : annemarie.gasser@bj.admin.ch

Fribourg, le 22 février 2022

2022-165

**Avant-projet d'ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA
(ordonnance sur le casier judiciaire ; OCJ) - Consultation**

Madame la Conseillère fédérale,

Par courrier du 23 novembre 2021, vous nous avez consultés sur l'objet cité en titre, et nous vous remercions. Nous nous déterminons comme suit.

1. En général

Le Conseil d'Etat fribourgeois soutient l'avant-projet d'ordonnance sur le casier judiciaire VOSTRA (OCJ). Nous saluons en particulier l'abrogation de la réglementation du casier judiciaire dans le Code pénal (CP ; RS 311.0). Ainsi, l'ensemble des dispositions y relatives pourront être recherchées dans le même texte légal.

Cet avant-projet d'ordonnance risque toutefois d'avoir des incidences au niveau pratique. En effet, la saisie de la décision dans VOSTRA devra s'accompagner d'une mise à disposition d'une copie électronique des décisions. Compte tenu de l'avancement des projets e-justice, nous constatons que la réalisation de cette exigence impliquera une surcharge non négligeable du travail pour les secrétariats jusqu'à l'instaurant d'une digitalisation effective des dossiers. Enfin, l'utilisation de la nouvelle plateforme nécessitera une formation des collaborateurs qui y ont accès. Au niveau des incidences sur l'informatique cantonal, il s'agira en particulier de réaliser des interfaces au bénéfice des services cantonaux qui utilisent les données du casier judiciaire informatique.

2. En particulier

> *Ad. art. 8*

Nous remarquons qu'à travers les conditions énumérées à l'art. 8 OCJ, le Service du casier judiciaire devra estimer pour chaque autorité quel nombre de raccords individuels est raisonnable. Or, nous craignons que ledit service procède à une interprétation restrictive (en particulier des conditions de l'art. 8 al. 1 let. e OCJ) des besoins d'accès, péjorant ainsi le traitement des demandes de naturalisation au niveau cantonal.

En outre, nous craignons que ces accès soient retirés aux cellules judiciaires et que le Ministère public soit doté d'un service centralisé qui aurait pour tâche de gérer l'ensemble des accès à VOSTRA. Ce serait en effet méconnaître les besoins de la cellule du Procureur de permanence, qui doit pouvoir disposer à tout moment et immédiatement d'un extrait du casier judiciaire. Nous estimons que cela serait aussi une perte d'efficacité, car l'établissement de l'extrait de jugement ne serait plus opéré par la personne qui connaît le dossier. Enfin, ce serait ignorer que l'établissement d'un extrait de jugement s'inscrit dans un processus lié à l'entrée en force de la décision, impliquant aussi la communication de celle-ci à différentes autorités ainsi que la gestion des séquestres notamment.

Enfin, nous ne souhaitons pas que la notion d'autorité concernée à l'alinéa 1 soit interprétée comme se référant uniquement aux autorités d'exécution des peines et mesures, comme le Service cantonal de l'exécution des sanctions pénales et de la probation (ci-après : SESPP) à Fribourg. En effet, dans notre canton, il est prévu qu'il appartient à l'EDFR et non au SESPP d'accomplir un certain nombre de tâches mentionnées à l'art. 45 al. 1 let. d LCJ. Partant, la formulation de l'ordonnance ne doit pas empêcher le maintien de la répartition des tâches spécifiques au canton de Fribourg entre l'EDFR et le SESPP.

> *Ad. art. 25*

En lien avec cette disposition, nous déplorons qu'il ait été renoncé à doter l'application VOSTRA d'un avis signalant aux ministères publics menant déjà une procédure pénale qu'une nouvelle procédure pénale en cours a été saisie ainsi que d'un avis signalant à la nouvelle autorité compétente qu'une procédure pénale en cours [lui] a été déléguée.

La communication entre les autorités de poursuite pénale ne fonctionne actuellement pas encore à satisfaction. VOSTRA pourrait dès lors permettre de mettre en place une information automatisée entre les autorités. Nous regrettons que l'utilisateur n'ait pas été entendu sur ce point et que des considérations financières et/ou informatiques écartent une solution qui est attendue et qui permettrait de gagner en efficacité.

> *Ad. art. 33 et 34*

Le délai d'une semaine prévu à l'art. 33 de l'avant-projet pour inscrire un jugement dans VOSTRA dès consultation de l'entrée en force apparaît beaucoup trop court et nous semble utopique. En effet, la saisie dans Tribuna, puis l'envoi au Service du casier judiciaire pour que les collaborateurs dudit service procèdent à son inscription définitive nécessite plus de temps.

En outre, les délais fixés aux articles 33 et 34 de l'avant-projet sont difficilement conciliables avec la réalité des faits. En effet, les contrôles à effectuer pour s'assurer que les décisions rendues et justifiant l'établissement d'un extrait de jugement (annuellement de l'ordre de 3'000 à 4'500 ordonnances pénales pour une autorité de la taille du Ministère public fribourgeois) sont définitives (délai de notification par l'office postal, délai de garde, délai différent d'opposition par le Procureur général, éventuelle erreur d'adressage de l'opposition, etc.) militent en faveur d'une application modérée de l'art. 8 du projet en maintenant un nombre suffisant d'utilisateurs.

> *Ad. art. 50*

Nous constatons que cette disposition comprend uniquement les autorités fédérales et cantonales compétentes en droit des étrangers alors que les autorités de naturalisation n'y figurent pas.

Or, il nous semble problématique que les autorités de naturalisation ne soient pas elles aussi expressément mentionnées dans le texte, dans la mesure où – comme en droit des étrangers – l'octroi de la naturalisation suisse est soumis *de jure*, par le droit fédéral de surcroît (LN ; RS 141.0, OLN ; RS 141.01 et Manuel sur la nationalité), à l'absence de mise en danger de l'ordre et de la sécurité publics ou des relations internationales ainsi qu'à l'absence de condamnation pénale.

Dans le même sens, nous relevons aussi que les autorités de naturalisation cantonales et le Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après : SEM) sont expressément mentionnées à l'art. 46, lettres f, chiffre 1, et g de la Loi fédérale sur le casier judiciaire informatique VOSTRA (ci-après : LCJ).

> *Ad. art. 58*

Cette disposition prévoit une communication journalière aux services cantonaux des migrations, des jugements et procédures pénales en cours suisses nouvellement saisis à l'encontre d'un étranger domicilié en Suisse. Les autorités de naturalisation semblent toutefois a priori exclues de cette communication d'office.

Nous estimerions cependant opportun que cette communication leur soit également parvenue, notamment à travers une notification automatique pour les (seuls) candidats étrangers à la naturalisation.

En outre, nous estimons que dans la plupart des situations, la communication prévue à l'alinéa 4 – prévue dans son principe par la LCJ – sera superfétatoire, dans la mesure où les jugements et rapports de police sont d'ores et déjà transmis d'office aux services de migration, conformément aux dispositions de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20). Cependant, il nous semble plausible que cette communication via le Service du casier judiciaire se révèle pertinente lorsque l'affaire se sera déroulée dans un autre canton que le canton du domicile du ressortissant étranger.

> *Ad. art. 60*

Selon l'art. 63 al. 1 LCJ, le service du casier judiciaire communique aux autorités cantonales chargées de l'exécution de la LArm, les jugements suisses et les procédures pénales en cours dès leur saisie dans VOSTRA, lorsqu'ils concernent une personne inscrite avec son no AVS dans le système d'information relatif à l'acquisition d'armes à feu. L'art. 60 de l'avant-projet OCJ précise la mise en œuvre de ces communications, avec notamment une communication quotidienne des numéros AVS des personnes enregistrées dans VOSTRA.

Il sied de relever que la saisie des numéros AVS ne pourra se faire que lorsque la technique le permettra, et uniquement pour les nouvelles demandes liées à l'acquisition d'armes, ou le séquestre d'armes. Il ne sera en effet pas possible au Bureau des armes et explosifs de la Police cantonale (ci-après : BAE) de saisir rétroactivement tous les numéros AVS des personnes détentrices d'armes en raison de leur volumétrie (selon notre estimation, le canton compte environ 15'000 détenteurs d'armes). Par ailleurs, il est indéniable que cette transmission des données judiciaires au BAE occasionnera une sensible augmentation de travail, difficilement quantifiable en l'état, dès lors que la connaissance de ces jugements est de nature à générer l'ouverture de procédures administratives visant à déterminer la capacité d'un détenteur d'armes à pouvoir les conserver.

> *Ad. Annexes*

Selon les annexes de l'avant-projet, il nous semble en outre que les autorités de naturalisation n'auront pas accès à certaines données importantes pour la mise en œuvre du droit de la nationalité, qui leur permettent actuellement de mettre en œuvre les tableaux du Manuel du SEM, à savoir :

- > la date probable à laquelle le jugement cessera de figurer sur les extraits et l'indication de la règle de calcul des délais pendant lesquels les données figureront sur les extraits (chiffres 1.4.6 et 1.4.7, annexe 1 OCJ);
- > la date à laquelle les jugements devraient cesser de figurer sur l'extrait (chiffre 5, annexe 2, OCJ).

Nous ne pouvons finalement manquer de relever que cette difficulté liée au calcul des délais est forcément accrue pour les autorités de naturalisation, lesquelles ne sont pas des autorités de poursuite pénale. Cette situation serait d'autant plus problématique que l'ensemble du dispositif de l'art. 4 al. 2 OLN s'articule autour des délais d'élimination d'office.

Dans ces conditions, nous estimerions invraisemblable que les autorités de naturalisation n'aient pas accès aux dates précitées. Cas échéant, un grand pan de leurs activités s'en retrouverait extrêmement compliqué, voire encore très ralenti, car les autorités de naturalisation devraient aller chercher ces informations auprès des autorités pénales, causant ainsi des engorgements inutiles.

Nous vous remercions de nous avoir donné la possibilité de nous exprimer dans le cadre de cette consultation et nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de nos respectueuses salutations.

Au nom du Conseil d'Etat :

Olivier Curty, Président



Olivier Curty

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat



Danielle Gagnaux-Morel

Signature électronique qualifiée - Droit suisse

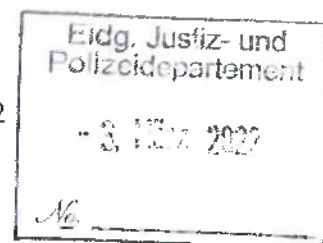
L'original de ce document est établi en version électronique

Copie

—
à la Direction de la sécurité, de la justice et du sport, pour elle, le Service de la justice, le Service de l'exécution des sanctions pénales et de la probation, le Service de la population et des migrants, l'Établissement de détentions fribourgeoises et la Police cantonale ;
à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, pour elle et le Service des affaires institutionnelles, des naturalisations et de l'état civil ;
à la Direction des finances, pour elle, le Service du personnel et d'organisation, le Service de l'informatique et des télécommunications et l'Administration des finances ;
à la Chancellerie d'Etat.



Genève, le 2 mars 2022



Le Conseil d'Etat

754-2022

Département fédéral de justice et police
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Concerne : avant-projet d'ordonnance sur le casier judiciaire informatique Vostra (ordonnance sur le casier judiciaire; AP-OCJ)

Madame la Conseillère fédérale,

Nous vous remercions pour le courrier de votre département relatif à la consultation ouverte le 17 novembre 2021 sur l'objet cité en tête. Après avoir examiné les documents que vous nous avez fait parvenir et consulté les acteurs concernés, nous vous faisons part de nos déterminations.

D'une manière générale, notre Conseil salue l'importante réforme proposée tant au niveau législatif que technique et qui permettra à de nombreuses autorités d'accomplir leurs tâches plus rapidement et plus efficacement. Nous accueillons favorablement ce projet d'ordonnance qui permettra d'achever le cadre normatif de cette réforme qui pourrait ainsi entrer en vigueur au début 2023.

Nous avons déjà eu l'occasion de relever lors de notre détermination du 27 février 2013 relative à la loi fédérale sur le casier judiciaire informatique VOSTRA, que de nombreuses dispositions prévues par la loi étaient de densité normative insuffisante. A l'inverse, le projet d'ordonnance comporte des normes qui devraient figurer dans la loi. Le temps qui fut nécessaire à la reprogrammation de VOSTRA a rendu inévitable que l'ordonnance prévoit des normes de rang législatif destinées à combler les lacunes qui se sont révélées durant ce processus et nous comprenons la difficulté d'harmoniser les processus informatiques et législatifs dans ces conditions. Cependant, ce mélange de densité normative rend la lecture et la compréhension du cadre légal difficiles, en particulier pour un objet qui présente des enjeux importants en terme de protection des données personnelles sensibles.

Sur le fond, notre Conseil approuve les propositions de l'ordonnance qui permettront aux autorités de travailler de manière plus efficiente. La reprogrammation de VOSTRA s'avérera indispensable car sa structure informatique devenait obsolète. La transmission automatique des données présentera un avantage notamment pour les services cantonaux des migrations. L'utilisation du nouveau numéro AVS et les exportations par interfaces dédiées simplifieront la saisie des données et réduira le temps de traitement ce qui permettra aux autorités de consulter plus rapidement les données nécessaires à leur travail.

Néanmoins, certaines problématiques ont été relevées. Parmi celles-ci, l'absence de critères précis pour évaluer les éventuelles conséquences qui résulteraient d'une communication d'extraits du casier judiciaire aux autorités étrangères. L'AP-OCJ pourrait réduire le risque potentiel de préjudice pour la liberté ou l'intégrité physique de la personne concernée, en lui accordant un droit d'être entendu avant cette communication.

Notre Conseil partage également les réserves du pouvoir judiciaire quant aux délais excessivement courts aménagés par l'article 33 de l'AP-OCJ. Outre les ressources en personnel que ces délais impliquent, le délai d'une semaine ne tient pas compte de la réalité des flux administratifs ni du temps nécessaire pour vérifier que toutes les conditions de l'inscription soient réunies.

Enfin, notre Conseil relève que l'AP-OCJ prévoit qu'un jugement portant sur des infractions commises avant et après les 18 ans de l'auteur est saisi dans son intégralité. Cette inscription conduit à communiquer des éléments relatifs à des faits commis lorsque l'auteur était mineur alors que les conditions applicables à la saisie des jugements commis par un mineur ne sont pas remplies. Certaines dispositions de l'AP-OCJ contreviennent ainsi aux principes de protection qui gouvernent le droit pénal des mineurs. Nous proposons par conséquent que seuls les faits relatifs à des infractions, crimes ou délits, commis alors que l'auteur était majeur soient saisis, sous réserve des cas où l'inscription est requise par la LCJ pour les faits commis lorsque l'auteur était mineur.

Pour le surplus et le détail de notre détermination, nous vous renvoyons respectueusement à l'annexe jointe qui développe notre prise de position sur certains articles de l'AP-OCJ.

En vous remerciant d'avoir consulté la République et canton de Genève, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Serge Dal Busco

Annexe mentionnée

Copie à (version Word et PDF) : annemarie.gasser@bj.admin.ch

Procédure de consultation relative à un avant-projet d'ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA (ordonnance sur le casier judiciaire ; OCJ)

Remarques et propositions complémentaires formulées par le Conseil d'Etat de la République et canton de Genève

AP-OCJ: avant-projet de l'ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA

LCJ: Loi sur le casier judiciaire

Par défaut, les articles cités sont ceux de l'AP-OCJ

Observations en lien avec les services cantonaux de migration et naturalisation

Article 8 al. 1 let. e

Cet article devrait être interprété de manière souple, car il est primordial que les autorités cantonales conservent à minima leurs droits et quotas de raccordements actuels, au risque sinon de ne plus pouvoir instruire correctement les dossiers dont elles sont en charge.

Il conviendrait également de ne pas prévoir un nombre de droits d'accès trop limité, car en matière de naturalisation par exemple, un contrôle VOSTRA est effectué à plusieurs étapes précises, par des collaborateurs différents, pour savoir si les conditions de la naturalisation sont remplies ou pas. Le fait de ne pas trop limiter le nombre de collaborateurs ayant accès à VOSTRA permet également un contrôle "à plusieurs paires d'yeux" pour éviter qu'une condamnation ait échappé à un collaborateur.

Les collaborateurs sont sensibilisés à la protection des données et savent qu'ils ne doivent/peuvent consulter les données d'un tiers que dans le cadre de l'exercice de leurs tâches légales.

Article 25 al. 1 let. h

Cet article attribue de nouvelles tâches aux autorités compétentes en matière d'expulsion. Il prévoit que des avis concernant les jugements suisses dans lesquels est prononcée une expulsion soient signalés à ces autorités pour que lesdites autorités saisissent dans VOSTRA des données relatives à l'exécution concernant le début de la durée de l'expulsion.

La question se pose de la plus-value réelle du traitement de ces avis par rapport au travail de saisie à effectuer: la notification de la saisie d'un nouveau jugement paraît a priori avoir une utilité pratique assez faible, sauf si le jugement en question n'avait pas été transmis à l'autorité compétente. Dans le cas des expulsions, l'injonction d'exécuter immédiatement le renvoi est communiqué après l'entrée en force du jugement.

Concernant l'annonce de l'ouverture d'une enquête pénale, elle n'est utile que dans certaines circonstances particulières (dossiers en cours de naturalisation, de régularisation ou de départ imminent de Suisse). Dans la mesure où les collaborateurs concernés font déjà en principe un/des contrôle(s) VOSTRA systématique(s) dans ces circonstances - de même que le SEM - avant de valider un dossier de ce type, on peut également s'interroger sur la plus-value effective du traitement (chronophage) de ces annonces d'ouverture d'enquête pénale.

En matière d'exécution du renvoi, il n'est fait mention que de l'examen des mesures de contrainte. Or, il arrive relativement fréquemment que des personnes en liberté sollicitent une aide au retour ou même simplement un billet d'avion pour pouvoir quitter rapidement la Suisse.

Dans ce type de situations, il est important que les autorités cantonales de migrations puissent consulter VOSTRA, afin de connaître le passé pénal de la personne en question pour pouvoir se déterminer quant à la possibilité/droit de lui octroyer ou non une aide au retour. De plus, il n'est pas rare que des personnes sollicitent un billet d'avion pour pouvoir rentrer chez elles le plus vite possible, car elles se savent sous le coup d'une enquête pénale et souhaitent pouvoir quitter la Suisse avant qu'un jugement ne soit rendu et ainsi éviter d'avoir à purger une peine. Il est dès lors nécessaire de vérifier si une enquête pénale est en cours et, le cas échéant, de s'assurer auprès du ministère public que la personne en question est bien autorisée à quitter la Suisse (auquel cas, une carte de sortie et/ou un visa sont établis pour transiter par l'Espace Schengen lors de sa sortie de Suisse).

Article 52 al.3

Selon cet article, des particuliers dépourvus de documents d'identité pourront demander un extrait de casier judiciaire en ligne si l'autorité migratoire compétente complète le formulaire de demande en confirmant : a) que l'extrait doit être remis à une autorité ; b) que les données d'identification correspondent à celles enregistrées dans SYMIC ; c) que le numéro SYMIC indiqué est bien celui de la personne concernée. Il s'agit de nouvelles tâches pour les autorités cantonales de migrations et il serait plus adéquat que le service du casier judiciaire ait un accès direct et limité à SYMIC dans le cadre de cette vérification (nécessaire à ses tâches).

Article 58 al.4 (62 al.1 LCJ)

Selon cet article, le service du casier judiciaire devra transmettre la communication « manuellement » et sans délai au service des migrations du lieu de résidence.

Le message précise que cette communication se fera par des canaux extérieurs à VOSTRA au service des migrations du canton de domicile.

Il serait bon de préciser davantage si cet envoi se fera de manière numérique ou non, et cas échéant, quelle sera l'interface à utiliser. Il serait chronophage que le service du casier judiciaire adresse ces communications par courrier aux cantons, alors que selon l'art. 58 al. 2 AP-OCJ, ces communications apparaîtront dans VOSTRA au même endroit que les autres.

Observations en lien avec les communications aux Etats tiers

Articles 52 al.4 et 64 al.3 LCJ

Ces articles ont pour but de garantir que les données ne soient pas communiquées si elles exposent la personne concernée ou ses proches à des risques incompatibles avec les droits fondamentaux reconnus en Suisse.

Bien que la loi délègue l'édiction d'instructions au DFJP, il serait plus adéquat que l'application pratique d'une disposition aussi fondamentale se trouve dans l'AP-OCJ.

L'AP-OCJ pourrait réduire le risque potentiel de préjudice pour la liberté ou l'intégrité physique de la personne concernée, en lui accordant un droit d'être entendu avant cette communication.

Observations en lien avec les délais de saisie

Article 33 al. 1

Les jugements et les décisions ultérieures rendus en Suisse devront être saisis dans la semaine suivant la constatation de leur entrée en force. Il a été renoncé à prévoir un délai

après l'entrée en force elle-même uniquement en raison de la teneur de l'art. 437 al. 2 CPP, qui fait remonter l'entrée en force à la date à laquelle la décision a été rendue. Le rapport explicatif précise que le délai est court, si bien qu'il sera nécessaire que les communications entre autorités soient efficaces et que les cantons aient le personnel nécessaire, ajoutant que les cantons doivent dès aujourd'hui examiner leur organisation et l'améliorer si nécessaire.

Cette norme est problématique à deux titres.

Tout d'abord, quel que soit le cas de figure envisagé, un délai d'une semaine est excessivement court. Il ne tient pas compte de la réalité des flux administratifs, ni de la nécessité pour l'autorité chargée de l'inscription de s'assurer que toutes les conditions en sont réunies. Il existe ainsi un risque qu'à vouloir à tout prix respecter ce délai, des inscriptions seront bâclées avec un nombre de corrections ultérieures en conséquence.

Par ailleurs, selon l'art. 438 al. 1 CPP, l'autorité pénale qui a rendu une décision en constate l'entrée en force par une mention au dossier ou dans le jugement. L'alinéa 4 de cet article précise que la décision fixant l'entrée en force est sujette à recours. Le système d'information gérant la base de données des procédures pénales prévoit un délai permettant de s'assurer que les décisions soient effectivement entrées en force avant de le constater. Pour les ordonnances pénales, par exemple, ce délai est d'un mois dès la notification, ce qui permet non seulement de s'assurer qu'une opposition n'a pas été déposée auprès d'un établissement pénitentiaire ou d'une représentation suisse à l'étranger, mais également d'englober les oppositions « légèrement » tardives, de manière à permettre au Tribunal de police de statuer sur la validité de l'opposition avant que l'ordonnance n'entre en force.

Le même raisonnement peut être tenu pour l'entrée en force des arrêts de la Cour de justice, en cas de recours au Tribunal fédéral, le recours en matière pénale ayant, souvent mais pas toujours, effet suspensif (art. 103 LTF) et étant soumis au régime des suspensions de délais (art. 46 LTF). Dans les faits, l'autorité pénale ne procède à l'inscription au casier judiciaire que lorsque le contentieux est entièrement vidé, en prévoyant une marge tenant compte des délais suspendus. Tout cela n'est compatible avec un délai incompressible d'une semaine que pour autant que les autorités judiciaires puissent déterminer librement le moment où elles constatent l'entrée en force.

Article 33 al. 4

Cette disposition précise que les interdictions d'exercer une activité, les interdictions de contact et les interdictions géographiques devront dans un premier temps être inscrites dans leur langue originale, puis être traduites et enfin saisies dans les deux semaines suivant la réception du jugement par le traducteur. Cette disposition suscite deux remarques.

D'une part, un délai de deux semaines entre la réception du jugement et l'inscription de la traduction des interdictions dans toutes les langues utilisées par VOSTRA n'est pas de nature à permettre un travail sérieux sur la qualité des traductions.

D'autre part, la norme est peu claire, en tant qu'elle mentionne un « traducteur » plutôt que le service responsable, dont on ne sait d'ailleurs pas s'il s'agit du SERCO cantonal ou du service du casier judiciaire fédéral.

Article 33 al. 6 et 7

Ces dispositions prévoient elles aussi un délai d'une semaine, qui paraît à nouveau trop court, ce d'autant plus qu'elles impliquent une transmission avec des autorités distinctes, d'exécution des peines, respectivement d'exécution des expulsions.

Observations en lien avec la condition pénale spécifique aux mineurs

Article 17 al. 1

Cette disposition prévoit qu'un jugement portant sur des infractions commises avant et après les 18 ans de l'auteur est saisi dans son intégralité s'il remplit les conditions applicables à la saisie d'infractions commises par un adulte (art 18, al. 1, et 19, let. d, ch. 1, LCJ) ou celles applicables à la saisie d'infractions commises par un mineur (art. 18, al. 2, et 19, let. d, ch. 2, LCJ), ou à la fois les unes et les autres.

L'inscription de ces jugements conduirait en conséquence à communiquer des éléments relatifs à des faits commis lorsque l'auteur était mineur alors que les conditions applicables à la saisie des jugements commis par un mineur ne sont pas remplies (art. 18 al. 2 let. c LCJ).

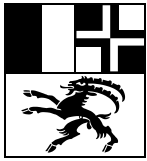
Le Tribunal des mineurs du canton de Genève considère que dans les jugements portant sur des infractions commises avant et après les 18 ans de l'auteur, seuls les faits relatifs à des infractions, crimes ou délits, commis alors que l'auteur était majeur devraient être saisis, sous réserve des cas où l'inscription est requise par la LCJ pour les faits commis lorsque l'auteur était mineur.

Article 22 al. 1 let. g et h

Ces dispositions impliquent apparemment que le Tribunal des mineurs devra saisir les décisions de levée et de modification des mesures prononcées pendant sa minorité à chaque fois que lesdites décisions seront rendues après les 18 ans de l'auteur, alors que certaines de ces mesures auront été prononcées dans des décisions ou des jugements qui n'auront pas été saisis dans le casier judiciaire (s'agissant des mesures de surveillance et des mesures d'assistance personnelle). Ces dispositions contreviennent aux principes de protection qui gouvernent le droit pénal des mineurs.

Article 23 al. 1 et al. 6

Dans le même ordre d'idées, la communication de l'intégralité des décisions qui concernent en partie des faits commis alors que l'auteur était encore mineur s'éloigne de la teneur de l'art. 22 al. 1 LCJ et contrevient également aux principes de protection du droit des mineurs.



Sitzung vom
1. März 2022

Mitgeteilt den
2. März 2022

Protokoll Nr.
186/2022

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

Auch per Mail zustellen als PDF und Word-Dokument:

annemarie.gasser@bj.admin.ch

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. November 2021 lassen Sie uns die oben erwähnte Vorlage zur Stellungnahme zukommen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

1. Allgemeine Bemerkungen

Die Regierung des Kantons Graubünden begrüsst das Vorhaben, mit der vorliegenden Verordnung die gesetzlich notwendigen Regelungen, welche sich aus dem Strafregistergesetz (StrReG) ergeben, umzusetzen. Die Regelungsdichte ist jedoch ausserordentlich hoch, die verschiedenen Datenbearbeitungsvorgänge, die Berechtigungen, die automatisierten Meldeflüsse und organisatorischen Fragen sind bis ins letzte Detail im Erlass und den neuen Anhängen geregelt. Dies ist zwar aufgrund der Tatsache, dass es sich fast durchwegs um besonders schützenswerte Personendaten handelt und das Strafregister für die betroffenen Personen weitreichende Konsequenzen haben kann, unter dem Aspekt der Rechtssicherheit und der Transparenz zu begrüßen. Die korrekte Bewirtschaftung des Systems wird jedoch hohe Anforderungen an die beteiligten öffentlichen Organe stellen. So muss beispielsweise künftig

jedes Grundurteil und jeder nachträgliche Entscheid als PDF-Datei in eine Datenbank eingespielen werden. Ferner müssen Strafregisterauszüge und VOSTRA-Meldungen als PDF-Datei geöffnet und heruntergeladen werden können. Aus diesem Grund ist anzustreben, dass der gesamte Datenverkehr zwischen den urteilenden Behörden und der Koordinationsstelle (im Kanton Graubünden die Staatsanwaltschaft) nur noch elektronisch stattfindet. Der in der Vorlage angestrebte Automatisierungsschub oder die automatische Generierung von Systemdaten bergen sodann ein nicht zu unterschätzendes Risiko.

Insgesamt muss der Aufwand, um die entsprechenden technischen Voraussetzungen zu schaffen als sehr hoch bezeichnet werden, weshalb aus Sicht der Regierung des Kantons Graubünden der geplante Zeitpunkt des Inkrafttretens anfangs des Jahres 2023 nicht realistisch erscheint. In Ziff. 3.1.2 und 3.1.3 sowie Ziff. 3.2 wird in den Erläuterungen (S. 129 ff.) festgehalten, wie sich der Aufwand für den Betrieb des NewVOSTRA nach Einführung voraussichtlich entwickeln wird. Beim Bund ist die Schaffung einiger zumindest zeitlich befristete neuen Stellen vorgesehen, wogegen für die Kantone im Bereich der Dateneingabe gemäss dem erläuternden Bericht (S. 132) keine grossen finanziellen und personellen Einsparungen erwartet werden, wobei immerhin angemerkt wird, dass sich die finanziellen und personellen Konsequenzen kaum abschätzen lassen (S. 133). Es sollten jedoch die Organisationsstrukturen kritisch überdacht werden. Zudem generiert die Erfassung der Urteilskopien einen Zusatzaufwand. Insgesamt wird erwartet, dass die Mehraufwände durch die Erleichterungen (z.B. elektronischer Verkehr, automatisierte Schnittstellen, Erfassung der Personen über AHV-Nummer, klarere Datenstruktur des NewVOSTRA, einfacherer Zugang der Behörden zum VOSTRA mit Online-Zugangsrecht) kompensiert werden. Aus Sicht der Bündner Regierung erscheint es wahrscheinlich, dass mit NewVOSTRA bei den zuständigen Koordinationsstellen in den Kantonen ein zusätzlicher Personalbedarf gegeben sein wird, zumal diese zusätzlichen Aufgaben erhalten werden und die Eintragungsfristen verkürzt werden sollen.

2. Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

2.1. Widerrufsentscheide (Art. 4 E-StReV)

Die Beibehaltung der Meldepflicht ist zu begrüßen.

2.2. Recht der registerführenden Behörden zur Änderung oder Entfernung von Daten (Art. 6 Abs. 2 E-StReV)

In den Erläuterungen (S. 10) wird ausgeführt, dass sich die "registerführende Stelle als verantwortliches Bundesorgan im Namen aller Behörden, die einen Zugang zu VOSTRA-Daten haben, einloggen und (in deren Namen) die von ihnen erfassten Daten weiterbearbeiten". Aus dem Blickwinkel der Nachvollziehbarkeit der Zugriffe ist dies kritisch zu sehen. 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, die vom Bundesamt für Justiz als "Datenherr" verortet ist, erfolgen viele Bearbeitungen durch andere, oftmals auch kantonale Behörden. Diese tragen für die von Ihnen vorgenommenen Bearbeitungsschritte die datenschutzrechtliche Verantwortung und eine rechtswidrige Eintragung muss von ihnen verantwortet werden. Dass die registerführende Stelle die Daten abändern kann, ist nicht zu beanstanden, es muss aber Transparenz darüber bestehen. Es wird deshalb angeregt, diese Bestimmung entsprechend anzupassen.

2.3. Zugangsrechte (Art. 8 E-StReV)

Abs. 1 lit. e: (Verhältnismässigkeit): Die Entscheidung, wer innerhalb einer Dienststelle Zugang zum VOSTRA (Abfrage und Eintragung) benötigt, sollte von betrieblichen Bedürfnissen (und nicht von datenschutzrechtlichen) abhängen und dem Entscheid der jeweiligen Amtsleitung obliegen. Aus betrieblichen Gründen kann es angezeigt sein, die Zahl der angeschlossenen Nutzenden gerade nicht so gering wie möglich zu halten (Abwesenheitsmanagement), zumal eine Freigabe von neuen Nutzenden nicht von einem Tag auf den anderen möglich ist (vgl. Art. 8 Abs. 2 lit. c: Ausbildung). Es wird bei der Verteilung der Zugangsrechte aus Sicht der Staatsanwaltschaft zudem jedenfalls ein Blick auf die verkürzte Dauer der Eintragung hängiger Strafverfahren auf drei Tage zu

werfen sein. Die Verkürzung dieser Frist bedingt allenfalls eine eher grosszügige Verteilung der Eintragungsrechte auf Mitarbeitende der Staatsanwaltschaften, damit diese kurze Frist in jedem Fall eingehalten werden kann. Dies wird bei der Verhältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen sein.

Bei (drohenden) Rückstufungen (Abs. 3) und (drohenden) Entzügen (Abs. 4) von Eintragungs- und Abfragerechten muss eine Meldung an die Arbeitgeberin erfolgen. Dies einerseits, um einen geordneten Betrieb aufrecht erhalten zu können (keine überraschenden Entzüge von Berechtigungen und kein unvermittelt eingeschränkter Zugang zu VOSTRA) und andererseits, um gegebenenfalls personalrechtliche Massnahmen prüfen und etablieren zu können. Eine solche Meldung könnte direkt über die registerführende Stelle oder indirekt über die Koordinationsstelle an die Arbeitgebenden erfolgen.

2.4. Zusammenarbeit von registerführender Stelle und den Datenschutzorganen (Art. 9 E-StReV)

Diese Bestimmung regelt die Zusammenarbeit der registerführenden Stelle mit den "Datenschutzorganen" bei einer Kontrolle. Diese müssen die registerführende Stelle im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei der stichprobenartigen Kontrolle unterstützen (Abs. 1), wobei auf die Auslastung der Datenschutzorgane Rücksicht genommen werden muss. In den Erläuterungen wird ausgeführt, dass damit primär die für den Datenschutz verantwortlichen Stellen der Behörden selber gemeint sind (S. 16).

Der Einbezug der weisungsunabhängigen kantonalen Datenschutzbeauftragten im Sinne einer Pflicht zur Unterstützung der registerführenden Stelle ist abzulehnen. Bei den diesbezüglichen Kontrolltätigkeiten handelt die registerführende Stelle sowie die Behörden als Datenbearbeiter. Solche Kontrollen sind durchaus zu begrüssen und auf Grund der Sensitivität der Daten auch angezeigt. Sie sind jedoch zu unterscheiden von der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit, welche die kantonalen Datenschutzbeauftragten abgestützt auf die kantonalen Datenschutzgesetze wahrnehmen. Diese sehen regelmässig die Kompetenz zur Durchführung von Kontrollen vor. Gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. c E-

StReV werden die Datenschutzorgane nur dann eigenständige Kontrollen vornehmen, wenn überwiegende öffentliche Interessen die Durchführung durch die registerführende Stelle verunmöglichen. Der gesetzliche Auftrag zur Durchführung von datenschutzrechtlichen Kontrollen tritt jedoch neben die hier in der Verordnung vorgesehenen eigenen Kontrollen der Datenbearbeiter. Die Begründung des Einbezugs der kantonalen Datenschutzbeauftragten würden im Umkehrschluss auch bedeuten, dass der eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte keine Rolle bei den Kontrollen hätte, was unzulässigerweise in seine Kompetenz eingreift. Bei der vorgesehenen Lösung werden somit die Rollen der Datenbearbeiter und der unabhängigen Aufsichtsbehörden in unzulässiger Weise vermischt und in die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung ihrer Datenaufsicht eingegriffen. Es wird deshalb beantragt, dass im Verordnungstext sowie in den Erläuterungen klargestellt wird, dass die unabhängigen Datenschutzaufsichtsstellen nicht von der Mitwirkungspflicht erfasst sind.

2.5. Exportschnittstelle (Art. 10 E-StReV)

Gemäss Erläuterndem Bericht (S. 18 f.) ist ein Export von VOSTRA-Daten (Behördenauszug, einzelne strukturierte Daten) in die Zielanwendung (bei der Staatsanwaltschaft Graubünden: JURIS) nur zulässig, wenn für die Speicherung der Strafdaten in der externen Fachanwendung eine gesetzliche Grundlage besteht. Allerdings findet das kantonale Datenschutzgesetz bei hängigen Verfahren keine direkte Anwendung. Im Übrigen muss die gesetzliche, strafprozessuale Aktenführungs- und Dokumentationspflicht sowie die Aktenaufbewahrungspflicht hinreichend als rechtliche Grundlage auch für die entsprechende Datenbearbeitung im elektronischen Geschäftsverwaltungsprogramm gelten. Eine zusätzliche rechtliche Grundlage für die elektronische Datenbearbeitung in einem Geschäftsverwaltungsprogramm ist nach Auffassung der Bündner Regierung nicht erforderlich.

Ergänzend wird angeregt, dass zumindest in den Erläuterungen ausdrücklich erwähnt wird, dass die Bezügerinnen und Bezüger ab dem Zeitpunkt, ab wel-

chem sie über die Schnittstellen VOSTRA-Daten bezogen und in ihre Fachanwendungen integriert haben, für die Bearbeitung dieser Daten und somit auch die Gewährleistung der Informationssicherheit voll verantwortlich sind.

2.6. Technische Anforderungen (Art. 12 E-StReV)

Auch wenn diese Bestimmung inhaltlich aus der bestehenden VOSTRA-Verordnung stammt, wird angeregt, zu erläutern, was genau mit der Formulierung "Informatikinfrastruktur der Kantone" gemeint ist. Der Begriff kann sehr weit verstanden werden und schränkt somit potentiell die Organisationsautonomie der Kantone in diesem Bereich deutlich ein.

2.7. Datenschutzrechtliche Protokollierung (Art. 13 E-StReV)

Die Unterscheidung der Protokollierung von Bearbeitungsvorgängen in eine "datenschutzrechtliche" gemäss Art. 13 Abs. 1 E-StReV und eine "Abfrageprotokollierung" gemäss Art. 25 StReG erscheint nicht nachvollziehbar, da auch eine Abfrage eine Bearbeitungsform ist. Ebenso ist der Zweck letztlich gleich, beide Arten der Protokollierung dienen der Überprüfung, ob ein Bearbeitungsschritt den gesetzlichen Vorgaben entspricht und ist somit datenschutzrechtlich motiviert. Kritisch wird der Verzicht auf die Protokollierung gewisser Kategorien vom Zugriff gesehen. So werden der Zugriff zu Kontrollzwecken nicht protokolliert, da dazu keine Geschäftsdossiers geführt werden und das Abfragemotiv nicht mehr eruiert werden kann. Es sollte zwingend jeder Zugriff protokolliert werden. Eine technische Lösung ist hier durchaus möglich.

Bei der Verwendung von Schnittstellen (vgl. Art. 10 E-StReV) muss vorgegeben werden, dass die Protokollierung den Anforderungen aus StReG und 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 authentifizieren.

2.8. Weitergabe anonymisierter Daten (Art. 14 E-StReV)

Diese Bestimmung setzt Art. 15 StReG um. In der Gesetzesbestimmung ist aber lediglich von der Weitergabe anonymisierter Personendaten die Rede,

was sich auch in der Überschrift von Art. 14 E-StReV spiegelt. Die Bestimmung regelt aber die "Bearbeitung von Personendaten", also einen weiteren Bereich als vom Gesetzgeber vorgesehen. Es besteht nur Raum für die Regelung der Weitergabe von Personendaten, die bereits von der registerführenden Stelle anonymisiert werden müssen. Diese muss somit durch eine wirkungsvolle Anonymisierung selber sicherstellen, dass eine personenbezogene Verwendung ausgeschlossen ist. Diesbezüglich ist die Bestimmung insgesamt, besonders auch mit Blick auf die Feststellung der Bedingungen der Datenbearbeitung, missverständlich und deshalb anzupassen.

2.9. Eintragungsvoraussetzungen bei Delikten, die mit einem Schuldspruch mit Absehen von Strafe sanktioniert worden sind (Art. 16 E-StReV)

Wir vertreten die Ansicht, dass Art. 18 Abs. 1 lit. c StReG, in dem vorgesehen wird, dass Schuldsprüche wegen Verbrechen oder Vergehen mit Absehen von Strafe nach Art. 52 StGB eingetragen werden sollten, nicht so belassen werden kann. Die Bestimmung ist dahingehend anzupassen, dass auch diese Schuldsprüche im VOSTRA einzutragen sind.

Art. 16 E-StReV präzisiert Art. 18 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 StReG nun im Sinne einer Generalklausel insoweit, als dass die Ausnahmeregel auch auf "analoge Spezialnormen" angewendet werden soll. Da weiterhin die Ansicht vertreten wird, es sollten auch Urteile eingetragen werden können, wenn von der Strafe nach Art. 52 StGB abgesehen wird, wird auch diese Präzisierung in Art. 16 E-StReV abgelehnt.

2.10. Detaillierte Grundstruktur bei Grundurteilen (Art. 21 E-StReV) und einzutragende Daten bei hängigen Verfahren (Art. 26 E-StReV)

Gemäss Art. 20 Abs. 5 StReG wird in der Verordnung geregelt, welche Daten des Grundurteils in welcher Form eingetragen werden. In Art. 21 E-StReV wird auf Anhang 2 Spalte 1 verwiesen, wo die Datensätze und die dazugehörigen Datenfelder von eintragungspflichtigen Grundurteilen geregelt werden. Hervorzuheben sind hier die Fälle von Häuslicher Gewalt. Sie haben weitreichende Auswirkungen und oft sind unterschiedliche Behörden beteiligt. Daher ist zu

fordern, dass im VOSTRA bei Fällen von Häuslicher Gewalt ein entsprechender Vermerk angebracht wird. Neben der Risikoabschätzung dienen die Daten dazu, kriminalpolitische Tendenzen und damit Schwerpunkte in der Kriminalitätsbekämpfung festzulegen.

Die Regierung des Kantons Graubünden beantragt demgemäss Folgendes:

- a) die Eintragung eines Vermerks "Häusliche Gewalt" bei den einzutragenden Grundurteilen über den Weg des Art. 21 E-StReV und Anhang 2 zu der Verordnung;
- b) bei neu einzutragenden Verfahren von Fällen der Häuslichen Gewalt (z.B. wegen Körperverletzung) ist sicherzustellen, dass bereits bei der Neueintragung eine Bemerkung angebracht wird, welche auf die Häusliche Gewalt hinweist. Der Zusatz soll dann bei der Eintragung des Grundurteils bestehen bleiben. Gerade in der Anfangsphase eines solchen Verfahrens ist es zur Sicherheit von Opfern wichtig, dass eine neue Behörde, welche ein neu pendenten Verfahren wegen erneuter Häuslicher Gewalt führt, sofort erkennt, dass die noch hängige, eingetragene Untersuchung ebenfalls mit Häuslicher Gewalt zusammenhängt. Um dies sicherzustellen, muss die Eintragung eines entsprechenden Vermerks im Anhang 4 vorgesehen werden.

2.11. Eintragung von elektronischen Kopien (Art. 23 E-StReV)

Gemäss Art. 22 Abs. 1 StReG werden Kopien von Grundurteil und nachträgliche Entscheide dann erfasst, wenn sie gegen eine erwachsene Person ergangen sind. Art. 23 Abs. 1 E-StReV sieht vor, dass im Grenzbereich, in welchem gleichzeitig Taten als Jugendlicher und als Erwachsener begangen wurden, die Regeln für Erwachsene zur Anwendung kommen. Wir begrüssen dies ausdrücklich.

Betreffend die Frage, welche Kopien genau eintragungspflichtig sind (Abs. 2 – 7 von Art. 23 E-StReV), ist zu den Ausführungen im erläuternden Bericht auf Seite 47 f. Folgendes anzumerken:

Sofern und soweit nicht ein vollautomatisierter Export der Kopien aus dem Geschäftsverwaltungsprogramm (Fachanwendung [JURIS]) möglich ist, wird der Export der Entscheidkopien einen beträchtlichen, zusätzlichen Aufwand darstellen (vgl. auch erläuternder Bericht, S. 132). Weiter muss in der Fachanwendung [JURIS] Gewähr geboten werden, dass die zu exportierende Version vor dem Export ins VOSTRA nicht verändert werden kann. Ebenso sollte nach dem Export ein unveränderliches Exemplar im Geschäftsverwaltungsprogramm bestehen bleiben.

Die Kopien müssen laut Abs. 7 nicht mit einer Unterschrift versehen sein. Wenn diese (nicht unterzeichneten) Kopien von Behörden im Zuge eines Strafverfahrens als VOSTRA-Auszug abgerufen (vgl. Art. 37 Abs. 1 lit. d i.V.m. Art. 45 StReG) und (auf Wunsch, vgl. Anhang 2, Ziff. 4.1.1 StReV; erläuternder Bericht, S. 87 f.) als Ausdruck zu den Akten genommen werden, muss die Herkunft der Urteilskopien als Bestandteil einer VOSTRA-Abfrage ersichtlich sein. Dies wäre beispielsweise mittels eines automatisch generierten "Aufdrucks" auf die Urteilskopie möglich. Ansonsten müsste die abrufende Person manuell einen entsprechenden Vermerk auf dem Ausdruck der Urteilskopie anbringen. In diesem Kontext erscheinen aufgedruckte Systemdaten zur Kennzeichnung der Kopien auf dem Ausdruck (bzw. der PDF-Ansicht) entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht durchaus als "auszugsrelevant" (vgl. Anhang 2 Ziff. 4.1.2 StReV; erläuternder Bericht, S. 87 f.).

Die Eintragung ganzer und ungeschwärzter Urteilskopien in VOSTRA (Art. 23 Abs. 6 StReV) kann allenfalls (und in indirekter Weise) den Interessen von Opfern zuwiderlaufen (vgl. Art. 74 Abs. 3 StPO, Art. 70 StPO); indem beispielsweise deren Anschriften oder Informationen, welche deren Intimbereich tangieren, später in Drittverfahren offengelegt werden. Die abrufenden Behörden müssen bei der Akturierung von (ungeschwärzten) Urteilskopien aus dem VOSTRA eine entsprechende Sorgfalt walten lassen. Ein Aktenbeizugsverfahren im Sinne von Art. 194 Abs. 2 der Strafprozessordnung findet nicht (mehr) statt. Gleiches gilt für (allfällige) Daten, die keinen Bezug zu den eintragungspflichtigen Strafdaten enthalten (vgl. Art. 23 Abs. 6 in fine StReV).

2.12. Automatisch generierte Systemdaten zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung (Art. 25 E-StReV)

Gemäss Art. 25 E-StReV werden "automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer konkreten Datenhaltung" als "Aufgaben-Reports" an Behörden versendet, damit diese die Korrektheit der von ihnen bearbeiteten Informationen prüfen und bei Bedarf mutieren können. Sollten Behörden über kein Online-Zugangsrecht (weder Webapplikation noch Schnittstelle für Fachanwendungen) verfügen, ist die vorgesehene Meldung mit Personendaten aus VOSTRA über einen separaten Kommunikationskanal nachvollziehbar und erscheint notwendig. Bei der Nutzung von separaten Kommunikationskanälen muss aber davon ausgegangen werden, dass unnötige zusätzliche Risiken geschaffen werden. Der Inhalt der Meldungen soll, wenn immer möglich, ausschliesslich Informationen zur Aufgabe enthalten. Dagegen ist auf Inhaltsdaten und personenidentifizierende Daten aus VOSTRA möglichst zu verzichten.

Im erläuternden Bericht (S. 57) wird festgehalten, dass die Meldung grundsätzlich an die Zweitbehörde (Behörde, welche die neuen Delikte beurteilt hat), gerichtet wird, wenn festgestellt wird, dass eine nicht widerrufenen Probezeit vorliegt. Diese Steuerung läuft dann nicht korrekt, wenn der Entscheid die Strafbefehlskompetenz der Staatsanwaltschaft überschreiten würde. Zwar wird in den Erläuterungen auch festgehalten, es sei bisher aus Kostengründen davon abgesehen worden, zu programmieren, dass das System den richtigen Meldungsadressaten selbständig erkennen könnte. Allerdings ist nicht leicht ersichtlich, wie das System oder die registerführende Behörde in so einem Fall das korrekterweise zuständige Gericht erkennen und anschreiben sollte, wenn im Fall eines (vergessenen) Widerrufs die Strafbefehlskompetenz überschritten würde. Vielmehr erscheint es in einer derartigen Fallkonstellation gerade richtig, dass die Meldung an die Staatsanwaltschaft gerichtet wird. Diese hat dann darüber zu entscheiden, welche Behörde in welcher Form den nachträglichen Entscheid betreffend Nichtbewährung zu fällen hat. Dies umso mehr, als in diesem Zeitpunkt der Strafbefehl, in welchem nicht über den Widerruf entschieden wurde, bereits in Rechtskraft erwachsen ist, ansonsten er nicht im VOSTRA hätte eingetragen werden können.

2.13. Zuständigkeit für den Wechsel der Verfahrensleitung (Art. 27 E-StReV)

Gemäss Art. 27 E-StReV ist die aktuell verfahrensleitende Behörde (also die abtretende Behörde) für die Erfassung des Wechsels der Verfahrensleitung im VOSTRA zuständig. Die abtretende Behörde informiert die neu zuständige Behörde aktiv über die Abtretung im VOSTRA und die neu zuständige Behörde aktualisiert die zum hängigen Verfahren gehörenden übrigen Informationen (Aktenzeichen, Delikte). Dies wird bereits heute so praktiziert. Die neu zuständige Behörde wird in Zukunft dafür besorgt sein müssen, den VOSTRA-Eintrag zu kontrollieren und gegebenenfalls nachzuführen; diese Aktion wird im Rahmen des Erlasses der Übernahmeverfügung eingebaut werden müssen. In diesem Sinne kann der Regelung in Art. 27 E-StReV zugestimmt werden.

2.14. Automatisch protokollierte Daten bei Online-Abfragen zugangsberechtigter Behörden (Art. 28 Abs. 3 E-StReV)

Den betroffenen Personen wird bei einer Abfragekontrolle im Sinne von Art. 25 Abs. 3 StReG der Name der zugreifenden Person nicht offengelegt. Begründet wird dies damit, dass es der betroffenen Person darum gehe, Behördenwillkür zu erkennen. Zudem sei die Nichtoffenlegung der Benutzernamen bereits in der Vernehmlassung zum StReG gefordert worden. Die genaue Festlegung der Motivation von Anfragen Betroffener scheint etwas eng. Zwar ist die Aufdeckung von Behördenwillkür selbstredend auch ein wichtiges Anliegen, jedoch geschehen in der Praxis oft rechtswidrige Zugriffe auf solche Systeme in gezielter Form, etwa indem eine Benutzerin oder ein Benutzer eine ihr bekannte Person abfragt. Die Offenlegung der Namen würde die Aufdeckung von Missbräuchen deutlich erleichtern.

Gemäss den Erläuterungen (S. 69) können Nutzerinnen und Nutzer freiwillig in einem freien Textfeld den Kontext der Suche eingeben. Uns erscheint höchst fraglich, ob die Nutzer diese Möglichkeit, die zudem ja zur Kontrolle ihrer Tätigkeit dient, nutzen werden. Angesichts der Tatsache, dass Freitextfelder immer ein gewisses Risiko für eine Verwendung von vom Gesetz nicht vorgesehenen Inhalten birgt, wird angeregt, darauf zu verzichten oder die Begründung als Drop-Down-Menü auszugestalten.

2.15. Fristen für die Eintragung von Daten in VOSTRA (Art. 32-37 E-StReV9

Die Einführung der StReV ist per Anfang 2023 vorgesehen. Eine für die Staatsanwaltschaft Graubünden als Strafverfolgungsbehörde wie aber auch aus ihrer Funktion als kantonale Koordinationsstelle grosse Änderung ist die mit der Einführung der StReV einhergehende Verkürzung der Eintragsfrist neuer Verfahren im VOSTRA von bisher zwei Wochen (Art. 11 Abs. 3 VOSTRA-Verordnung; SR 331) auf drei Tage (Art. 34 Abs. 1-3 E-StReV). Ebenfalls verkürzt wird die Eintragsfrist von Entscheiden, die neu innert Wochenfrist nach Feststellung des Eintritts der Rechtskraft eingetragen werden müssen (Art. 33 E-StReV), wobei bis anhin ebenfalls eine Frist von zwei Wochen (Art. 11 Abs. 1 VOSTRA-Verordnung) galt.

Die möglichst umgehende Eintragung von hängigen Strafverfahren ist gemäss den Erläuterungen zur E-StReV (S. 75 f.) besonders wichtig, wenn direkt ein Strafbefehl ausgefällt wird. Dies deshalb, weil die Möglichkeit besteht, dass bis zur Eintragung des rechtskräftigen Grundurteils einige Zeit verstreicht und eine andere Behörde in dieser Zeit möglicherweise ebenfalls ein Verfahren eröffnet, falls kein Eintrag ins VOSTRA erfolgte.

Aus Sicht der Regierung des Kantons Graubünden besteht für die Verkürzung der Fristen keine Notwendigkeit, selbst wenn sich die Datenhaltung in VOSTRA als logischer und übersichtlicher darstellen sollte. Die postalischen Abholfristen der Entscheide – welche von den Strafbehörden nicht systematisch tagesgenau erhoben werden – bedingen einen zeitlichen "Puffer" bei der Beurteilung, ob ein Entscheid zugestellt wurde, die Rechtsmittelfrist zu laufen beginnt und gegebenenfalls ein Rechtsmittel erhoben wurde. Die Rechtskraft kann erst danach festgestellt werden (vgl. Art. 438 StPO); wann genau diese Feststellung stattzufinden hat, ist nicht normiert. In diesem Kontext bringen die Obliegenheit der "umgehenden" Meldung nach Art. 33 Abs. 9 E-StReV sowie die verkürzten Eintrags-Fristen keinen praktischen Mehrwert. Auch sonst wäre eine Verkürzung der Frist nicht zweckmässig: Der Eintritt der Rechtskraft wird bei den Gerichten "abgewartet" und der Koordinationsstelle danach das Urteil übermittelt. Die (zentrale) Koordinationsstelle trägt die Urteilsdaten da-

rauf im VOSTRA ein. Die Mitteilungen der Strafbehörden der in Rechtskraft erwachsenen Entscheide an die Koordinationsstelle könnten zum Teil automatisiert werden. Dennoch würden die verkürzten Fristen insbesondere der Koordinationsstelle unnötigen zeitlichen Druck bereiten. Auch für die Verkürzung der Eintragungsfrist der hängigen Verfahren von 14 auf drei Tage (Art. 34 Abs.1 E-StReV) besteht keine sachliche Veranlassung, weshalb beantragt wird, von der Verkürzung der erwähnten Fristen abzusehen.

Der erläuternde Bericht (S. 74 zu Art. 33 E-StReV) hält Folgendes fest: "[...] Diese Erfassungsfristen sind kurz bemessen und bedingen eine effiziente Ausgestaltung des Meldewesens und das Vorhandensein entsprechender personeller Ressourcen in den Kantonen. Die Kantone sind gehalten, die heutigen Abläufe zu überprüfen und gegebenenfalls zu verbessern. "Weiter werden die Kantone angehalten, ihre Organisationsstrukturen nochmals kritisch zu überdenken und es wird eine Zentralisierung nahegelegt (vgl. erläuternder Bericht, S. 132). Hierzu ist anzumerken, dass die bisherigen Abläufe im Kanton Graubünden mit der Koordinationsstelle bei der Staatsanwaltschaft schon effizient und in diesem Sinne nicht verbesserungsbedürftig sind. Aufgrund der im Entwurf vorgesehenen Fristverkürzungen würden zusätzliche Ressourcen benötigt, was zu einem personellen Mehraufwand führen wird. Dies ist abzulehnen.

Die Eintragungspflicht eines *hängigen* Strafverfahrens betreffend einen Strafbefehl (ohne Eröffnung einer Untersuchung) innerhalb von drei Arbeitstagen *nach Ausfertigung* (Art. 34 Abs. 2 E-StReV; erläuternder Bericht, S. 76) stellt einen Mehraufwand dar, dessen Nutzen aus Sicht der Bündner Regierung fraglich ist. Es ist ausreichend, später lediglich den rechtskräftigen Strafbefehl einzutragen (Art. 33 Abs. 1 StReV).

2.16. Unterschiede zwischen gedrucktem Auszug und Online-Auszug (Art. 45 E-StReV)

Die Verfahrensleitungen (bei Staatsanwaltschaft, bei Gerichten) arbeiten oft nicht mit der Online-Ansicht vom Auszug, sondern mit dem Ausdruck, welcher

i.d.R. von der Verfahrensassistenz abgerufen, ausgedruckt und zu den Verfahrensakten genommen wird. Die für die Verfahrensleitungen relevanten Informationen sollten deshalb auf dem Ausdruck (bzw. in der PDF-Ansicht) enthalten sein. Hinweise an die Verfahrensleitungen sind somit grundsätzlich auszugsrelevant und sollten daher auf dem Ausdruck selbst vermerkt sein (vgl. Anhang 4, Ziff. 3 StReV; erläuternder Bericht, S. 88 "Hauptunterschiede bei hängigen Strafverfahren"). In diesem Kontext wird angeregt, Angaben zur anrechenbaren Haft (vgl. Anhang 2, Ziff. 3.7 StReV; erläuternder Bericht, S. 87) ebenfalls für die Verfahrensleitungen auf dem Ausdruck einsehbar zu machen (vgl. Art. 51 StGB).

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

Diese Bestimmung regelt die Anforderungen an den Nachweis der Identität bei der Bestellung eines Privatauszugs. Abs. 3 erwähnt dabei die Anforderungen für Personen, die über keinen entsprechenden Nachweis verfügen. Dabei ist die Formulierung allgemein gehalten; aus dem Norminhalt selber sowie den Erläuterungen geht jedoch hervor, dass der Bundesrat hier an Ausländerinnen und Ausländer denkt. Auf Grund der fehlenden Ausweispflicht gibt es aber auch Schweizerinnen und Schweizer, die über keine Ausweisdokumente gemäss Abs. 2 verfügen. Es wird angeregt, auch für diese Personenkategorie eine Ersatzmöglichkeit vorzusehen, zum Beispiel über die Einwohnerkontrollen der Gemeinden.

2.18. Automatische Weiterleitung von Daten aus VOSTRA an Behörden (Art. 55 E-StReV)

Eine tägliche bzw. unverzügliche, proaktive Meldung von hängigen Strafverfahren (Art. 55 Abs. 2 lit. c StReV; vgl. auch Art. 59 StReG) an Organe der Armee und des Zivilschutzes ist in dem Sinne heikel, dass nicht offen geführte (und im Strafregister als hängige Verfahren eingetragene Verfahren) nicht indirekt über "Personalentscheide" den betroffenen beschuldigten Personen vorzeitig offengelegt werden. Ansonsten müssten die Verfahrensleitungen bei sämtlichen nicht offen geführten Verfahren die Eintragung zurückstellen

(Art. 34 Abs. 4 E-StReV), was der interkantonalen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden abträglich wäre. Gleiches gilt für die Meldung hängiger Strafverfahren an die kantonalen Waffenbüros (Art. 60 Abs. 2 lit. b E-StReV; Art. 63 StReG; erläuternder Bericht, S. 111 ff.). Da eine automatisierte Meldung an Organe von Militär und Zivilschutz sowie an die Waffenbüros durchaus Sinn macht und die öffentliche Sicherheit massgeblich erhöht, wäre es wünschenswert, wenn bei einer Eintragung eines hängigen Verfahrens ins VOSTRA die (Vorab-)Meldung angezeigt würde, dass gegebenenfalls eine automatisierte Meldung an die Organe der Armee und vom Zivilschutz sowie (bei Waffenbesitz) ans kantonale Waffenbüro ausgelöst wird. Die Verfahrensleitung könnte bei einer solchen "Erinnerung" den Entscheid fällen, ob sie deswegen die Eintragung des hängigen Verfahrens aus taktischen Gründen zurückstellt.

Bei automatisierten Mitteilungen an andere Behörden geht die Verfahrensleitung bei der Eintragung eines hängigen Strafverfahrens ins VOSTRA davon aus, dass die Organe von Zivilschutz und Armee sowie die Mitarbeitenden der Waffenbüros über die allfälligen verwaltungsrechtlichen (sicherheitspolizeilichen) Massnahmen entscheiden (z.B. sicherheitspolizeiliche Beschlagnahmung und Einziehung von Waffen), ohne dass dafür eine gesonderte Mitteilung seitens der Staatsanwaltschaft über die Eröffnung eines Strafverfahrens bzw. über eine Gefährdungslage (vgl. z.B. Art. 30b WG) nötig wäre.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass für eine Verkürzung der Eintragsfristen keine sachliche Notwendigkeit besteht. Dasselbe gilt für anlasslose Kontrollen unter Beizug der Datenschutzorgane sowie die Eintragung hängiger Strafuntersuchungen betreffend Strafbefehle bei nicht eröffneter Untersuchung. Der Export von Urteilskopien ins VOSTRA stellt einen Mehraufwand dar und die Herkunft der Urteilskopien als Ausdrucke aus dem Strafregistersystem muss erkennbar sein. Die Anzahl der behördlichen VOSTRA-Nutzenden sollte sich nach den betrieblichen Bedürfnissen richten und nicht grundsätzlich minimalistisch ausgestaltet sein. Weiter sollten bei (allfälliger) proaktiver Datenweiterleitung die Nutzenden vom System vor der Erfassung über die automatisierte Weiterleitung an andere Behörden orientiert werden. Die Re-

gierung des Kantons Graubünden geht – entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 132) – nicht davon aus, dass sich Mehraufwände und Erleichterungen kompensieren, sondern dass mit der Vorlage der generierte Mehraufwand überwiegt.

Als Kontaktperson für Rückfragen steht Ihnen Frau Dr. iur. Regula Hunger, Generalsekretärin Departement für Justiz, Sicherheit und Gesundheit, zur Verfügung (081 257 25 13; regula.hunger@djsg.gr.ch).

Abschliessend danken wir Ihnen nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme.



Namens der Regierung

Der Präsident:

Marcus Caduff

Der Kanzleidirektor:

Daniel Spadin

Hôtel du Gouvernement – 2, rue de l'Hôpital, 2800 Delémont

Hôtel du Gouvernement
2, rue de l'Hôpital
CH-2800 Delémont

t +41 32 420 51 11
f +41 32 420 72 01
chancellerie@jura.ch

Département fédéral de justice et police DFJP

par courriel à annemarie.gasser@bj.admin.ch
(en formats Word et PDF)

Delémont, le 22 février 2022

Avant-projet d'ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA (ordonnance sur le casier judiciaire; OCJ) – procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Par la présente, le Gouvernement de la République et Canton du Jura vous transmet sa réponse relative à la procédure de consultation citée en marge.

De manière générale, le Gouvernement constate que le projet d'ordonnance sur le casier judiciaire contient de nombreuses dispositions techniques, liées notamment au traitement des données dans la future banque de données VOSTRA. Par conséquent, le Gouvernement ne souhaite pas commenter l'ensemble des spécificités. Il tient cependant à relever comme il suit quelques points particuliers liés à la mise en œuvre de la nouvelle plateforme :

- Article 9 : cette disposition prévoit que les « organes de protection des données compétents » apportent leur soutien au Service du casier judiciaire pour effectuer les contrôles. Deux contrôles par an peuvent être menés pour chaque autorité concernée, la fréquence pouvant être augmentée si des abus sont constatés. Même si l'ordonnance précise qu'il faut tenir compte de la charge de travail de l'organe de protection des données concerné, il en découlera un surcroît de travail. Le rapport explicatif conseille d'ailleurs d'accroître les ressources dans ce domaine au niveau cantonal (p. 125). Même s'il est évident que des contrôles doivent être menés en relation avec l'utilisation de VOSTRA, le Gouvernement estime que les contrôles du casier judiciaire ne doivent pas prendre une ampleur telle qu'envisagée. Les organes cantonaux de protection des données ne peuvent pas être sollicités dans une si grande mesure pour une banque de données fédérale au détriment de leurs autres tâches.
- Article 10 : la mise en place des interfaces standards est nécessaire afin de faciliter le travail des autorités qui traitent régulièrement avec le casier judiciaire. Si le Service du casier judiciaire doit tester préalablement et activer l'interface comme cela est prévu dans le projet, il est indispensable que ce processus soit terminé avant la mise en production de la nouvelle

plateforme VOSTRA. Il y sera revenu ci-dessous en relation avec l'entrée en vigueur des dispositions légales.

- Article 23 : il est pris note avec satisfaction du fait que la copie ne devra pas être munie d'une signature.
- Article 25 : selon la page 65 du rapport explicatif, il a été renoncé à l'avis signalant au Ministère public menant déjà une procédure pénale qu'une nouvelle procédure pénale a été saisie dans VOSTRA. Il est souhaité que cette décision soit réexaminée.
- Articles 33 et 34 : de l'avis des autorités de saisie, les délais sont manifestement trop courts. Il sera difficile de s'y plier dans toutes les éventualités (selon le nombre de personnes ayant accès à la saisie VOSTRA, pour un magistrat de permanence, pour des employés à temps partiel, etc.). Cette remarque vaut d'autant plus avec la nouvelle obligation, chronophage, d'insérer une copie du jugement ou de la décision. Le Gouvernement invite l'Office fédéral de la Justice à revoir les délais proposés. Il relaie ici les souhaits du Ministère public jurassien selon lequel une durée minimale de 10 jours, voire dans l'idéal de 20 jours, devrait être prévue.

De manière générale, il est pris note de l'entrée en vigueur prévue « début 2023 ». Le Gouvernement prie le Conseil fédéral ne pas fixer l'entrée en vigueur trop tôt, en particulier avant que toutes les opérations nécessaires ne soient pleinement terminées à satisfaction. Ainsi, il est impératif que les cantons aient pu tester la nouvelle plateforme VOSTRA – impossible jusqu'ici en raison de problèmes d'accès –, former l'ensemble des collaborateurs concernés avec l'Office fédéral de la Justice, intégrer et tester les interfaces standards, faire valider l'interface standard retenue, etc. Devoir gérer manuellement (sans interface standard) les saisies dans VOSTRA représenterait une perte de temps manifeste. Le changement est important ; il mérite d'être préparé avec le temps et l'attention requis.

* * *

Le Gouvernement vous remercie de l'avoir consulté et vous prie de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de sa haute considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

David Eray
Président



Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'État

Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15
Postfach 3768
6002 Luzern
Telefon 041 228 59 17
justiz@lu.ch
www.lu.ch

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD

per E-Mail
annemarie.gasser@bj.admin.ch

Luzern, 15. Februar 2022

Protokoll-Nr.: 214

**Strafrecht. Verordnung über das Strafregister-Informationssystem
VOSTRA (Strafregisterverordnung; StReV)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 22. November 2021 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement die Kantonsregierungen im Rahmen eines Vernehmlassungsverfahrens eingeladen, zum Entwurf der Strafregisterverordnung Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns im Namen und Auftrag des Regierungsrates wie folgt:

1. Einleitung

Am 17. Juni 2016 hat das Parlament der Gesamtrevision des Strafregisterrechts für natürliche Personen zugestimmt und das neue Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz) verabschiedet. Die Totalrevision verfolgt das Ziel, durch einen massvoll erweiterten Zugang die Sicherheit zu verbessern, eine datenschutzkonforme Regelung auf Gesetzesebene zu schaffen und eine effizientere Datenbearbeitung zu ermöglichen. Wir können uns diesen Zielen anschliessen und begrüssen daher den umfassenden Neubau der veralteten Datenbank VOSTRA. Es ist auch richtig, die Rechtsgrundlagen des Strafregisterrechts auf Verordnungsebene einer Totalrevision zu unterziehen. Der vorliegende Entwurf zur neuen Strafregisterverordnung enthält die nötigen Ausführungsbestimmungen zum Strafregistergesetz und regelt ergänzend, wie Daten in der neuen VOSTRA-Datenbank künftig bearbeitet werden. Sie bilden zusammen mit dem Strafregistergesetz den rechtlichen Rahmen für den zu realisierenden Neubau des Strafregister-Informationssystems VOSTRA.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des Entwurfs der StReV

zu Artikel 7 Sonderregeln für die Änderung oder Entfernung von identifizierenden Angaben zur Person

Anhang 9 der Strafregisterverordnung enthält eine umfassende Regelung, wie Personendaten zu bearbeiten sind. Neu können Haupt-Personendaten (Name, Vorname, Geburtsdatum, Geschlecht, Nationalität, Geburtsort, Elternnamen, AHV-Nummer) von den Nutzerinnen und Nutzern automatisch aus der Datenbank «Unique Person Identification Database» (UPI) der Zentralen Ausgleichsstelle (ZAS) übernommen werden. Verfügt eine Person bei der Erfassung in VOSTRA noch über keine AHV-Nummer, können die Haupt-Personendaten in VOSTRA erfasst und der UPI-Datenbank übermittelt werden. Wird aufgrund der VOSTRA-Erfassung eine AHV-Nummer zugeteilt, so ist VOSTRA das Quellregister für die UPI-Datenbank.

Wir begrüssen die systematische Verwendung der AHV-Nummer. Personen sind dadurch eindeutig identifizierbar und es können Doppелеinträge im System verhindert werden. Damit minimiert sich die Gefahr, dass für eine eingetragene Person ein leerer Auszug erstellt wird. Nach Artikel 11 Absatz 3 Strafregistergesetz darf der Bundesrat bei Personendaten vom Grundsatz abweichen, wonach eine Behörde ausschliesslich die von ihr selbst erfassten Daten ändern oder entfernen darf. Unseres Erachtens wird diese Kompetenz zu häufig beansprucht und die eintragenden Behörden zu stark eingeschränkt. Damit im konkreten Fall schnell reagiert werden kann, müssen die Behörden über grösstmögliche Eigenständigkeit verfügen, um Datenbearbeitungen generell so effizient wie nur möglich gestalten zu können. In diesem Zusammenhang ist zudem zu bedenken, dass Regelungen grundsätzlich auf Verordnungsebene erfolgen und bei Problemen in der Einführungsphase nicht so rasch wieder geändert werden können. Folgende Bearbeitungsrechte sollten deshalb von der registerführenden Stelle (Bundesamt für Justiz) auf die eintragenden Behörden übertragen oder genauer geregelt werden:

- Wird aufgrund der VOSTRA-Meldung eine AHV-Nummer zugeteilt, können Änderungen in den Personalien nur noch von der registerführenden Stelle vorgenommen werden (Anhang 9 Ziffer 1.5). Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb diese Kompetenz nicht auch den eintragenden Behörden zugeordnet wird.
- Die bereits in der UPI-Datenbank geführten Hauptdaten der Person können nur noch durch die ZAS geändert werden (Anhang 9 Ziff. 1.1). Das macht Sinn, da die Daten von ihr früher geprüft wurden und ein Herkunftsnachweis besteht. Hier muss aber noch geregelt werden, wie die eintragenden Behörden solche Daten ändern lassen können.
- Verfügt die Person bei der VOSTRA-Erfassung über keine AHV-Nummer, wird der automatische Zuteilungsprozess bei der ZAS angestossen. Das setzt jedoch voraus, dass die Datenbank verfügbar ist. Was passiert jedoch, wenn dies nicht der Fall ist? Gemäss Bericht zur Strafregisterverordnung kommt ein Systemausfall zwar sehr selten vor. Trotzdem braucht es für einen solchen Fall eine Regelung, damit die Behörden möglichst ungehindert an Daten des Strafregisters gelangen können.

zu Artikel 8 Absatz 1 Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug von Online-Zugangsrechten

In litera a ist vorgesehen, dass ein individuelles Recht zur Online-Abfrage erteilt wird, wenn ein Gesetz im formellen Sinn vorsieht, dass die betreffende Behörde Daten online abfragen kann. Es ist Sache der Kantone, die Zugriffsrechte zu definieren. Wie sie dies machen, ist ihnen überlassen. Der Bund hat die Organisationsfreiheit der Kantone zu gewährleisten und darf den Kantonen nicht vorschreiben, dass dies in einem Gesetz im formellen Sinn zu geschehen habe. Es genügt, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht verlangt wird.

zu Artikel 9 Zusammenarbeit von registerführender Stelle und den zuständigen Datenschutzorganen bei der Kontrolle der Zweckkonformität von Abfragen

Die Kontrolle der korrekten Datenerfassung kann die registerführende Stelle weitgehend selbständig durchführen. Für die Kontrolle der korrekten Datenabfrage braucht die Stelle jedoch Zugang zu nicht in VOSTRA gespeicherten Geschäftsdaten der betroffenen Behörde, um nachvollziehen zu können, ob der in VOSTRA angegebene Abfragezweck allenfalls nur vorgeschoben war. Im Normalfall dürften diese Kontrollen schriftlich durchgeführt werden.

Die zuständigen Datenschutzorgane der Behörden sollen die registerführende Stelle bei den Kontrollen unterstützen. Damit diese zielgerecht durchgeführt werden können, sollte jedoch nur eine Person pro Kanton zuständig sein. Nur so sind fachliches Wissen, Erfahrung und einheitliche Vorgehensweise garantiert. Da die Kantone jedoch über unterschiedliche Datenschutzgesetzgebungen verfügen, kann es durchaus sein, dass in gewissen Kantonen mehrere Personen diese Aufgabe wahrnehmen. Deshalb wäre es von Vorteil, wenn die Bestimmung die Möglichkeit zuliesse, dass das Datenschutzorgan der Koordinationsstelle sämtliche Kontrollen begleiten könnte.

zu Artikel 14 Weitergabe anonymisierter Daten

Es ist eine Grundlage zu schaffen, damit Behörden ihre eigenen Daten abfragen oder zumindest bei der registerführenden Stelle anfordern können. Dies ist insbesondere für statistische Erhebungen von Bedeutung. Bisher wurden solche Begehren immer abgelehnt. Der Aufwand für die registerführende Behörde wäre klein, da die Daten nicht anonymisiert werden müssen und die technischen Voraussetzungen dafür vorhanden wären. Der Nutzen für die anfragenden Behörden wäre sehr gross.

zu Artikel 22 Einzutragende nachträgliche Entscheide und ihre Struktur

Im Anhang 3 werden alle Daten der einzelnen nachträglichen Entscheide umschrieben. Es ist vorgesehen, bei jedem nachträglichen Entscheid die elektronische Kopie (Anhang 3 Ziff. 1.7) separat zu speichern. Der nachträgliche Entscheid ist jedoch im Grundurteil ersichtlich und bereits gespeichert. Daher macht es nur dann Sinn, diesen zu speichern, wenn der nachträgliche Entscheid in einem selbständigen nachträglichen Verfahren (Artikel 363 Strafprozessordnung) ausgesprochen wurde. Wenn jeder nachträgliche Entscheid einzeln abgelegt werden müsste, stellt das für die Behörden einen deutlichen Mehraufwand dar. Die Entscheide werden nämlich in den meisten Fällen elektronisch im Grundurteil abgelegt. Bei nachträglichen Entscheiden dürfte dies technisch jedoch schwierig sein.

Die nachträgliche Bildung einer Gesamtstrafe bei bedingter Entlassung wird als Mutation im Grundurteil eingetragen (Abs. 1 Bst. b Ziff. 4). Dies wird mit geringeren Kosten bei der Umsetzung begründet. Dieses Vorgehen entbehrt jedoch jeglicher Logik von VOSTRA und führt zu Unsicherheiten. Zudem ist der Eintrag dann gar nicht möglich, wenn das Grundurteil von einem anderen Kanton eingetragen wurde. Hier braucht es eine korrekte Eingabemethode.

zu Artikel 23 Eintragung von elektronischen Kopien von Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden

vgl. Ausführungen zu Artikel 22

zu Artikel 25 Automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung

VOSTRA generiert Systemmeldungen an Behörden, welche diese zur Datenbearbeitung verpflichten. Dazu haben wir folgende Anliegen:

- Meldungen sollen nicht täglich abgesetzt werden. Die dafür notwendigen Zeitintervalle sollen von den Nutzerinnen und Nutzern selber gesteuert werden können. Zudem sollten Meldungen automatisch nach Behörden aufgeteilt werden, um Weiterleitungen zu vereinfachen und damit Zeit zu sparen. Bisher enthielten die sogenannten Rückfallmeldungen immer wieder Fehler, die im neuen System unbedingt korrigiert werden müssen.
- Bei hängigen Verfahren muss bei Fahndungen eine Sperrfrist eingetragen werden können, damit solche Meldungen nicht immer wieder erscheinen.
- Wird eine bedingt gefällte Strafe oder eine bedingte Entlassung aus dem Straf- und Massnahmenvollzug widerrufen, ohne dass eine Gesamtstrafe gebildet wurde, müssen grundsätzlich die für den Vollzug des widerrufenen Urteils oder der vollziehbar gewordenen Reststrafe zuständigen Behörden durch die Urteilsbehörden informiert werden. Die gemäss Artikel 4 Strafregisterverordnung den eintragenden Behörden auferlegte Pflicht zur Meldung von diesen Widerrufsentscheiden an die Vollzugsbehörden ist somit als zusätzliche Absicherung gedacht und wurde aus der aktuellen VOSTRA-Verordnung übernommen. Auf die Automatisierung solcher Meldungen wurde jedoch verzichtet, um die Inkraftsetzung des neuen Systems nicht zu gefährden. Diese Meldungen sollen aber sobald wie möglich programmiert werden, da es im Interesse der Strafbehörden ist, dass sämtliche Urteile und Reststrafen auch vollzogen werden.
- Bei neu eingetragenen, hängigen Untersuchungen soll eine Meldung an diejenigen Staatsanwaltschaften erfolgen, die bereits ein Strafverfahren führen. Dies ist eine wichtige Information im Strafprozess.
- Meldungen sollen – soweit möglich – direkt an die betroffenen Behörden und nicht via registerführende Behörde übermittelt werden (Art. 25 Abs. 1, Art. 56 und Art. 58 Strafregisterverordnung).

zu Artikel 28 Automatisch protokollierte Daten bei Online-Abfragen zugangsberechtigter Behörden

Diese Bestimmung regelt im Anhang 6 die Protokollierung der Daten bei Online-Abfragen. Die Protokolle können von der registerführenden Stelle (Art. 3 Abs. 2 Bst. g Strafregistergesetz) und von den betroffenen Personen (Art. 57 Abs. 2 Strafregistergesetz) eingesehen werden. Um die Rechtmässigkeit der Abfrage überprüfen zu können, muss jede Abfrage rekonstruierbar sein. Als Hilfestellung können Nutzerinnen und Nutzer, die eine Abfrage tätigen, den Kontext der Abfrage vor dem Auslösen der VOSTRA-Suche als Freitext erfassen. Das Erfassen solcher Kontext-Informationen ist freiwillig. Diese Informationen können von betroffenen Personen bei der Ausübung des Auskunftsrechts eingesehen werden (Anhang 6 Ziff. 4). Wir erachten dies nicht für richtig. Es handelt sich hierbei nämlich um einen internen Bearbeitungsvermerk, der nicht veröffentlicht werden sollte. Zudem ist die Erfassung freiwillig.

zu Artikel 29 Daten bei Online-Bestellung eines Auszuges aus einem ausländischen Strafregister

Diese Bestimmung regelt, welche Daten bei Bestellungen eines Ausland-Auszugs im System ersichtlich sind. Das heutige System muss in diesem Bereich verbessert werden. Zu solchen Bestellungen liegen nämlich sehr wenige Daten vor. Wichtig ist, dass sämtliche Bestelldaten (gemäss Anhang 7 Ziff. 5) einsehbar sind, auch wenn die Person nicht in VOSTRA verzeichnet ist (keine Strafuntersuchungen und Urteile). Dies ist nämlich aktuell nicht der Fall.

zu Artikel 33 Zeitpunkt der Eintragung von Grundurteilen, von nachträglichen Entscheiden, sowie von nachträglich erfassten Vollzugsdaten

Schweizerische Grundurteile und nachträgliche Entscheide sind innerhalb einer Woche nach Feststellung des Eintritts der Rechtskraft einzutragen (Abs. 1). Elektronische Kopien von nachträglich begründeten Entscheiden sind ebenfalls innerhalb einer Woche einzutragen (Abs. 5 Satz 2).

Wir erachten die Frist von einer Woche als zu kurz. Diese sollte unbedingt bei zwei Wochen belassen werden. Nach Ablauf der Rechtsmittelfrist muss nämlich jeweils noch einige Tage zugewartet werden, falls ein allfälliges Rechtsmittel mit B-Post ergriffen worden ist. Anschliessend muss der Fall administrativ verarbeitet und an die eintragende Behörde (oftmals noch physisch) gesandt werden. All dies braucht Zeit. Eine Frist von lediglich einer Woche ist dafür zu kurz. Das gilt auch für den Eintrag eines nachträglich begründeten Entscheids. Zudem erachten wir die Formulierung «nach Feststellung des Eintritts der Rechtskraft» für unklar und schlagen die Formulierung «nach unbenütztem Ablauf der Rechtsmittelfrist» vor.

zu Artikel 34 Zeitpunkt der Eintragung von hängigen Strafverfahren

Das Eintragen hängiger Strafuntersuchungen ist für Strafbehörden sehr wichtig. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass Verfahren oftmals zu spät erfasst und so nicht zusammengeführt werden können. Daraus resultiert ein enormer Nachteil für die Strafbehörden. Es fehlen wichtige Erkenntnisse, da statt eines Verfahrens mehrere geführt werden müssen. Wir erachten eine Frist von drei Arbeitstagen daher für sinnvoll. Wir sind jedoch der Ansicht, dass die formelle Eröffnung der Untersuchung (Abs. 1) oder die Ausfertigung des Strafbefehls (Abs. 2) für die Fristansetzung nicht geeignet sind. Die formelle Eröffnung hat allein deklaratorischen Charakter und sagt nichts darüber aus, ab welchem Zeitpunkt eine Untersuchung geführt wird. Der Fall kann tagelang ohne formelle Eröffnung unbearbeitet bleiben. Entscheidend muss der Eingang des Falles sein d.h. also die materielle Eröffnung der Untersuchung.

zu Artikel 46 Besonderheiten bei gedruckten Auszügen, die keine Straftaten enthalten

Behördenauszüge und ein Privatauszug, die keine Straftaten enthalten, sollen stets die Angabe enthalten, dass die gesuchte Person nicht im Strafregister verzeichnet ist. Eine solche Behauptung ist nur bei Abfragen mit dem höchsten Zugangsprofil «Behördenauszug 1» immer korrekt. Eine Behörde, die mit einem weniger umfassenden Abfrageprofil auf VOSTRA zugreift und gewisse Daten daher nicht sehen darf, soll demnach bewusst im Glauben gelassen werden, dass die Person kein bekanntes strafrechtliches Vorleben hatte. Wir erachten dies nicht als korrekt. Mindestens soll die Art des Behördenauszugs aus Gründen der Transparenz mit der entsprechenden Nummer gekennzeichnet sein. Es ist ja grundsätzlich bekannt, dass es abgestufte Auszüge gibt.

zu Artikel 50 Absatz 1 litera b und g Präzisierung einzelner Zugangszwecke für kantonale Migrationsbehörden

Wir gehen davon aus, dass gestützt auf diese Bestimmung Migrationsbehörden auch im Fall einer Rückstufung und beim Wegweisungsvollzug das Strafregister-Informationssystem VOSTRA konsultieren können

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Freundliche Grüsse



Paul Winiker
Regierungsrat



LE CONSEIL D'ÉTAT

DE LA RÉPUBLIQUE ET
CANTON DE NEUCHÂTEL

Département fédéral de justice et police
Palais fédéral ouest
3003 Berne

Avant-projet d'ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA (OCJ)

Madame la conseillère fédérale,

Nous vous remercions de votre courrier du 22 novembre 2021 dont nous avons pris connaissance avec intérêt.

Notre Canton salue le projet présenté en ce qui concerne l'utilisation du numéro AVS comme identifiant personnel et unique, les délais raccourcis pour la saisie des données ainsi que l'enregistrement d'informations plus complètes et pertinentes. Il salue en particulier l'introduction de copies des jugements et décisions ultérieures ou la saisie des infractions lorsque la culpabilité de l'auteur est reconnue mais qu'aucune peine n'est prononcée. Ces améliorations profiteront aux différentes autorités ayant un droit de consultation.

De surcroît, l'accès en ligne par le bureau des armes de la police neuchâteloise est accueilli avec enthousiasme. Néanmoins, il est souhaité que cet accès soit gratuit afin de ne pas reporter sur l'administration les frais supportés jusqu'à présent par les particuliers.

Enfin, il est instamment demandé à l'Office fédéral de la justice d'organiser des cours de formation à l'utilisation de Vostra dès que possible et sous forme présentielle.

Veuillez croire, Madame la conseillère fédérale, à l'expression de notre parfaite considération.

Neuchâtel, le 21 février 2022

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND



NE



CH-6371 Stans, Dorfplatz 2, Postfach 1246, STK

PER E-MAIL

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Frau Bundesrätin Karin Keller-Sutter
Bundeshaus West
3003 Bern

Telefon 041 618 79 02
staatskanzlei@nw.ch
Stans, 8. März 2022

Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung, StReV). Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 11. Januar 2022 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) unter anderem bei den Kantonen das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung, StReV). Für die Möglichkeit zur Stellungnahme bedanken wir uns herzlich.

1 Vorbemerkungen

Der Entwurf ist im Grundsatz zu begrüessen, trotzdem legen wir nachfolgend dar, welche einzelnen Regelungen wir konkret ablehnen bzw. bei welchen unseres Erachtens Klärungsbedarf besteht. So fehlt es unserer Ansicht nach insbesondere an einer sachlichen Notwendigkeit für die beabsichtigte Verkürzung der Eintragungsfristen und für die anlasslosen Kontrollen der "Zweckkonformität von Abfragen" unter Beizug der Datenschutzorgane, weshalb wir diese ablehnen. Dies gilt umso mehr, als diese Änderungen zu einem beachtlichen (personellen) Mehraufwand führen würden. Weiter sollten sich die Anzahl der behördlichen VOSTRA-Nutzenden nach den betrieblichen Bedürfnissen richten und nicht aus datenschutzrechtlichen Überlegungen auf ein untaugliches Minimum beschränkt werden. Bei (mutmasslichem) Fehlverhalten (und sich abzeichnendem Entzug von Zugriffsrechten) von Nutzerinnen und Nutzern muss ausserdem zwingend deren vorgesetzte Person (frühzeitig) orientiert werden. Weiter sollte bei (allfälliger) proaktiver Datenweiterleitung durch das System an das Militär etc. die erfassende Stelle vor der abschliessenden Aufnahme hängiger Strafverfahren ins Register über die im konkreten Fall erfolgende automatisierte Weiterleitung an andere Behörden zur Prüfung einer möglichen Vereitelung des Untersuchungszwecks orientiert werden. Des Weiteren begründet auch der Export von Urteilskopien ins VOSTRA einen deutlichen Mehraufwand. Abschliessend sollte die Herkunft der Urteilskopien als Ausdrücke aus dem Strafregistersystem erkennbar gemacht werden.

Bei gesamthafter Betrachtung gehen wir entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht (S. 132) davon aus, dass in der vorgelegten Fassung die Mehraufwände die Erleichterungen

nicht zu kompensieren vermögen. Vielmehr überwiegen die Mehraufwände und dürften zu einem deutlichen finanziellen und personellen Mehraufwand bei den Kantonen führen. Hier ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass die aufgeführten Erleichterungen wie der elektronische Verkehr und automatisierte Schnittstellen innerkantonale teilweise noch längere Zeit bzw. einige Jahre nicht umgesetzt werden können. Dagegen führen die kürzeren Eintragsfristen sowie der Zusatzaufwand bei der neuen Erfassung von Urteilskopien wie auch der anlasslosen mehrfach jährlichen Kontrollen sofort und direkt zu einem klaren Mehraufwand. Eine Umsetzung der Vorlage in der vorgesehenen Form würde daher einen zusätzlichen Personalbedarf generieren.

2 Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 6 Abs. 2 E-StreV

In den Erläuterungen 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 weiterbearbeitet». Aus dem Blickwinkel der Nachvollziehbarkeit der Zugriffe, ist dies kritisch zu sehen. 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 wird.

Denn auch wenn die Eintragung von Daten auf einem System erfolgt, die beim Bundesamt für Justiz als «Datenherr» (Erläuternder Bericht S. 12, wir regen die Verwendung des Begriffs «Dateneigner» an) verortet ist, erfolgen viele Bearbeitungen durch andere, oftmals auch kantonale Behörden. Diese tragen für die von ihnen vorgenommenen Bearbeitungsschritte die datenschutzrechtliche Verantwortung, und eine rechtswidrige Eintragung muss von ihnen verantwortet werden. Dass die registerführende Stelle die Daten abändern kann, ist nicht zu be-
anstanden, es muss aber Transparenz darüber bestehen. Wir regen an, Art. 6 Abs. 2 E-StReV entsprechend anzupassen.

Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug von Online-Zugangsrechten (Art. 8 E-StReV; Erläuternder Bericht S. 14 f.)

Im Hinblick auf Art. 8 Abs. 1 lit. e E-StReV (Verhältnismässigkeit) ist festzustellen, dass die Entscheidung darüber, wer innerhalb einer Organisationseinheit Zugang zum VOSTRA (Abfrage und Eintragung) benötigt, von betrieblichen und nicht von datenschutzrechtlichen Bedürfnissen abhängig gemacht werden und überdies dem Entscheid der jeweiligen Amtsleitung obliegen sollte. Gerade in kleineren Organisationen, welche die Aufgaben der Koordinationsstelle zusätzlich übernommen haben, ist es aus betrieblichen Gründen besonders angezeigt, die Zahl der angeschlossenen Nutzenden keineswegs so gering "wie möglich" zu halten. Im Hinblick auf deren Aufgabenvielfalt und die allenfalls auftretenden dringlicheren Geschäfte wie auch auf das gesamte Abwesenheitsmanagement (Krankheit, Ferien etc.) wäre eine grössere Anzahl angeschlossener Nutzerinnen und Nutzer vielmehr von Vorteil, umso mehr, als die Freigabe von neuen Nutzenden erheblich Zeit und Aufwand (allein schon für die Ausbildung, siehe Art. 8 Abs. 2 lit. c E-StReV) erfordert. Gerade auch die beabsichtigte Verkürzung der Eintragsfrist hängiger Strafverfahren auf drei Tage würde eine grosszügige Verteilung der Eintragsrechte auf die Mitarbeitenden der Staatsanwaltschaft NW als Koordinationsstelle aufdrängen.

Bei (drohenden) Rückstufungen nach und (drohenden) Entzügen von Eintrags- und Abfragerechten gemäss Art. 8 Abs. 3 und 4 E-StReV sollte sowohl zur Aufrechterhaltung eines geordneten Betriebes wie auch zur allfälligen Prüfung personalrechtlicher Massnahmen eine vorgängige Meldung an die Vorgesetzte oder den Vorgesetzten der betroffenen Person erfolgen und daher in der Verordnung statuiert werden.

Zusammenarbeit mit Datenschutzorganen (Art. 9 E-StReV; Erläuternder Bericht S. 16 f.)

In dieser Bestimmung werden die Rollen der Datenbearbeiter und der unabhängigen Aufsichtsbehörden in unzulässiger Weise vermischt, und in die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung ihrer Datenschutzaufsicht eingegriffen.

Der Einbezug der regelmässig weisungsunabhängigen kantonalen Datenschutzbeauftragten im Sinne einer Pflicht zur Unterstützung der registerführenden Stelle ist dezidiert abzulehnen. Bei den diesbezüglichen Kontrolltätigkeiten handelt die registerführende Stelle sowie die Behörden als Datenbearbeiter. Solche «betriebsinternen» Kontrollen sind durchaus zu begrüssen und aufgrund der Sensitivität der Daten auch angezeigt. Sie sind jedoch zu unterscheiden von der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit, welche die kantonalen Datenschutzbeauftragten abgestützt auf die kantonalen Datenschutzgesetze wahrnehmen.

Aus diesem Grund ist auch zwingend auf die Einführung von jährlich mehrfachen, anlasslosen, stichprobenweisen Kontrolle [vor Ort] (Art. 9 Abs. 2 E-StReV) zu verzichten. Dieser Mehraufwand ist angesichts der strengen gesetzlichen Regelungen sowie der bestehenden Aufsichten über die abfragenden Nutzerinnen und Nutzer unnötig.

Im Übrigen ist unklar, wer genau die in Art. 9 erwähnten zuständigen Datenschutzorgane der Behörde sind, deren Mitglieder betreffend korrekter Datenabfrage kontrolliert werden sollen. Gemäss den Erläuterungen hierzu (S. 16) sollen dies die kantonalen Datenschutzbeauftragten sein, welche durch ihr fachspezifisches Wissen und ihre Praxiserfahrung optimal geeignet seien, die erforderliche Interessenabwägung vorzunehmen.

In Nidwalden ist die Datenschutzgesetzgebung gemäss Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 kDSG NW (NG 232.1) aber gerade nicht anwendbar auf hängige Strafverfahren der Strafrechtspflege. Somit fehlt es auch an einer entsprechenden Zuständigkeit der kantonalen Aufsichtsstelle nach kDSG als Kontrollorgan (Art. 36 f. kDSG). Das kantonale Datenschutzorgan dürfte dementsprechend nicht über das strafprozessual-fachliche Detailwissen betreffend die Verfahrensführung und damit betreffend Zweckkonformität von Abfragen verfügen. Der Entscheid, ob und inwieweit die registerführende Stelle in einem konkreten Fall Einblick in Dokumente erhalten muss, aus denen sich die Zweckkonformität einer Abfrage ableiten lässt (Art. 9 Abs. 1 lit. b E-StReV) oder ob überwiegende öffentliche Interessen eine Kontrolle verunmöglichen (Art. 9 Abs. 1 lit. c), sollte daher besser Behörden obliegen, welche über fundierte Erfahrungen und Kenntnisse in strafprozessualen Belangen verfügen (z.B. die fachliche Aufsichtsbehörde über die Staatsanwaltschaft, in NW z.B. die Verwaltungskommission des Obergerichts). Gleiches gilt für eine stellvertretende bzw. selbständige Kontrolle anstelle der registerführenden Stelle inklusive Meldung fehlbarer Nutzerinnen und Nutzern (Art. 9 Abs. 1 lit. c E-StReV).

Bei der Meldung fehlbarer Nutzerinnen und Nutzer an die registerführende Stelle ist zudem zwingend immer die oder der Vorgesetzte der jeweiligen Nutzerin oder des Nutzers einzubeziehen. Abfragen erfolgen i.d.R. im Auftrag der Verfahrensleitungen (inkl. Eintragung hängiger Strafuntersuchungen), weshalb die Verantwortung für die konkrete Abfrage primär bei ihnen liegt.

Exportschnittstelle (Art. 10 E-StReV; Erläuternder Bericht S. 17 ff.)

Gemäss erläuterndem Bericht (S. 18 f.) sei ein Export von VOSTRA-Daten (Behördenauszug, einzelne strukturierte Daten) in die Zielanwendung (in NW für die Staatsanwaltschaft z.B. Tribuna) nur zulässig, wenn für die Speicherung der Strafdaten in der externen Fachanwendung eine gesetzliche Grundlage bestehe (diese Bedingung sei nicht Bestandteil der VOSTRA-Regelung, sondern ergebe sich aus dem allgemeinen Datenschutzrecht).

Wie erwähnt, ist das kDSG NW bei hängigen Verfahren nicht anwendbar (Art. 2 Abs. 2 Ziff. 3 kDSG, vgl. auch Art. 95 ff. StPO, Art. 99 Abs. 2 StPO [nicht hängige Verfahren]). Im Hinblick

auf die kStRV NW sowie die gesetzliche, strafprozessuale Aktenführungs- und Dokumentationspflicht wie auch die Aktenaufbewahrungspflicht bestehen nach Auffassung der Staatsanwaltschaft bereits hinreichende rechtliche Grundlagen, die auch die entsprechende Datenbearbeitung im elektronischen Geschäftsverwaltungsprogramm legitimieren.

Art. 14 E-StReV

Art. 14 E-StReV setzt Art. 15 StReG um. In der Gesetzesbestimmung ist aber nur von der Weitergabe anonymisierter Personendaten die Rede, was sich auch in der Überschrift von Art. 14 E-StReV spiegelt. Die Bestimmung regelt aber die «Bearbeitung von Personendaten», also einen weiteren Bereich als vom Gesetzgeber vorgesehen. U.E. besteht nur Raum für die Regelung der Weitergabe von (ehemaligen) Personendaten, 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 ist die Bestimmung insgesamt, besonders auch mit Blick auf die Festlegung der Bedingungen der Datenbearbeitung (Abs. 3) missverständlich und deshalb anzupassen.

Eintragung von Sanktionen – Einziehungen (Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 lit. b E-StReV, Art. 20 Abs. 1 lit. f StReG, Art. 61 StReG, Art. 69 i.V.m. Anhang 1, Ziff. 6 StReG; Erläuternder Bericht S. 33 f.)

Einziehungen ab CHF 100'000 Bruttowert müssen (im Hinblick auf Art. 3 TEVG, SR 312.4) mit dem Grundurteil eingetragen werden. Hierzu ist anzumerken, dass der Wert von (beweglichen und unbeweglichen) Gegenständen oft erst nach deren Verwertung feststeht. Aus den Urteilen geht der genaue Wert von Gegenständen i.d.R. nicht hervor. Entsprechend ist für die Eintragung auf grobe Schätzungen abzustellen und somit eigentlich untauglich. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass gegebenenfalls ein dem Sachurteil nachgelagertes Vollzugsverfahren zur Vollstreckung der Einziehungs-Massnahme notwendig ist (Art. 439 ff. StPO, Art. 55 ff. EG-StPO, Art. 20 Abs. 1 lit. d EG-StPO).

Eintragung von elektronischen Kopien von Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden (Art. 23 E-StReV, Erläuternder Bericht S. 46 ff., S. 132)

Sofern und soweit (noch) kein vollautomatisierter Export der Kopien aus dem Geschäftsverwaltungsprogramm (Fachanwendung Tribuna) möglich ist, wird der Export der Entscheidkopien einen beträchtlichen, zusätzlichen Aufwand darstellen (vgl. auch erläuternder Bericht S. 132). Weiter muss in der Fachanwendung (Tribuna) Gewähr geboten werden, dass die zu exportierende Version vor dem Export ins VOSTRA nicht verändert werden kann. Ebenso sollte nach dem Export ein unveränderliches Exemplar im Geschäftsverwaltungsprogramm bestehen bleiben.

Die Kopien müssen laut Abs. 7 nicht mit einer Unterschrift versehen sein. Wenn diese (nicht unterzeichneten) Kopien von Behörden im Zuge eines Strafverfahrens als VOSTRA-Auszug abgerufen (vgl. Art. 37 Abs. 1 lit. d StReG i.V.m. Art. 45 StReG) und (auf Wunsch, vgl. Anhang 2, Ziff. 4.1.1 E-StReV; Erläuternder Bericht S. 87 f.) als Ausdruck zu den Akten genommen werden, muss die Herkunft der Urteilskopien als Bestandteil einer VOSTRA-Abfrage ersichtlich sein. Dies wäre z.B. mit einem automatisch generierten "Aufdruck" auf die Urteilskopie möglich. Ansonsten müsste die abrufende Person manuell einen entsprechenden Vermerk auf dem Ausdruck der Urteilskopie anbringen. In diesem Kontext erscheinen aufgedruckte Systemdaten zur Kennzeichnung der Kopien auf dem Ausdruck (bzw. der PDF-Ansicht) entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht durchaus als "auszugsrelevant" (vgl. Anhang 2 Ziff. 4.1.2 E-StReV; Erläuternder Bericht S. 87 f.).

Ob – wie im erläuternden Bericht auf S. 132 angeführt – für die Strafverfolgungsbehörden mit den in VOSTRA einsehbaren (nicht unterzeichneten) Urteilskopien das aufwendige Bestellen der Originalakten entfällt – wird die Zukunft erst zeigen müssen; es könnte auch das Gegenteil der Fall sein.

Weil die Eintragung vollumfänglicher, nicht geschwärzter Urteilskopien in VOSTRA (Art. 23 Abs. 6 E-StReV) unter Umständen Opferinteressen zuwiderlaufen kann (vgl. Art. 74 Abs. 4 StPO; Art. 70 StPO), indem beispielsweise deren Anschriften oder ihren Intimbereich tangle-rende Informationen später in Drittverfahren offengelegt werden, müssen die abrufenden Behörden bei der Einbindung von (nicht geschwärzten) Urteilskopien aus dem VOSTRA in ihre Akten eine entsprechende Sorgfalt walten lassen.

Ein Aktenbeizugsverfahren nach Art. 194 Abs. 2 StPO findet nicht mehr statt. Gleiches gilt für (allfällige) Daten, die keinen Bezug zu den eintragungspflichtigen Strafdaten enthalten (vgl. Art. 23 Abs. 6 E-StReV).

Art. 25 E-StReV

Gemäss Art. 25 E-StReV werden «automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung» als «Aufgaben-Reports» an Behörden versendet, damit diese die Korrektheit der von ihnen bearbeiteten Informationen prüfen und bei Bedarf mutieren können. Sollten Behörden über kein Online-Zugangsrecht (weder Webapplikation noch Schnittstelle für Fachanwendungen) verfügen, ist die vorgesehene Meldung mit Personendaten aus VOSTRA über einen separaten Kommunikationskanal nachvollziehbar und erscheint notwendig. Bei der Nutzung von separaten Kommunikationskanälen muss aber davon ausgegangen werden, dass zusätzliche (je nach Kanal erheblich höhere) und unnötige Risiken geschaffen werden. Der Inhalt der Meldungen, soll wenn immer möglich ausschliesslich Informationen zur Aufgabe enthalten, auf Inhaltsdaten und personenidentifizierende Daten aus VOSTRA soll möglichst verzichtet werden.

Fristen für die Eintragung der Daten (Art. 32 bis 37 E-StReV; Erläuternder Bericht S. 6, S. 73 ff., S. 132)

Aus Sicht des Kantons Nidwalden besteht für die beabsichtigte Verkürzung der bundesrechtlichen Fristen auf wenige Tage keine Notwendigkeit, diese Verkürzung wird abgelehnt.

Der Entwurf verkennt nicht nur die Realität der Verwaltungsabläufe, sondern auch die Notwendigkeit der Prüfung aller hierfür erforderlichen Voraussetzungen durch die Koordinationsstelle als eintragende Behörde (im Kanton Nidwalden: Staatsanwaltschaft). So erfordern z.B. die postalischen Abholfristen der Entscheide, welche von den Strafbehörden nicht systematisch tagesgenau erhoben werden, eine Zeitreserve bei der Beurteilung, ob ein Entscheid zugestellt worden ist, ob die Rechtsmittelfrist zu laufen begonnen hat und ob gegebenenfalls ein Rechtsmittel erhoben worden ist. Die Rechtskraft kann erst danach festgestellt werden (vgl. Art. 438 StPO). Zudem besteht keine gesetzliche Regelung, wann genau diese Feststellung stattzufinden hat. Gerade bei Zustellungen ins Ausland, wie sie im Massengeschäft häufig vorkommen, kann die Feststellung der Zustellung und der Rechtskraft von Entscheidungen oft erst Wochen oder Monate später erfolgen, wobei z.B. bei leicht verspäteten Einsprachen das erstinstanzliche Gericht über deren Gültigkeit zu entscheiden hat. Die Obliegenheit der "umgehenden" Meldung nach Art. 33 Abs. 9 E-StReV sowie die verkürzten Eintragungs-Fristen vermögen also im Rahmen einer Gesamtbetrachtung keinen praktischen Mehrwert zu generieren.

Auch für die Verkürzung der Eintragsfrist der hängigen Verfahren von 14 auf drei Tage (Art. 34 Abs. 1 E-StReV) besteht keine sachliche Veranlassung. Der Eintritt der Rechtskraft wird sodann dezentral bei der Staatsanwaltschaft und bei den einzelnen Gerichten "abgewartet". Erst anschliessend werden die Entscheide der Koordinationsstelle übermittelt, gemäss kantonalem Recht wie erwähnt innert zehn Tagen. Die (zentrale) kantonale Koordinationsstelle trägt daraufhin aktuell alle zwei Wochen die Urteilsdaten im VOSTRA ein. Die verkürzten Fristen würden nun vorab bei der Koordinationsstelle, aber auch bei den Gerichten zu unnötigem, nicht zweckmässigem zeitlichen Druck und Mehraufwand führen.

Nach unserer Auffassung sind die aktuellen Abläufe bereits effizient und in diesem Sinne nicht verbesserungsbedürftig. Die Fristverkürzungen würden ohne Not und ohne angemessenen

Mehrwert zusätzliche Ressourcen bei ebenfalls abzuändernden Abläufen und damit einen personellen Mehraufwand erfordern. Ferner würde Art. 103 Abs. 1 Ziff. 4 GerG NW obsolet bzw. müsste angepasst werden.

Abschliessend wird darauf hingewiesen, dass Art. 33 Abs. 4 E-StReV verlangt, dass Tätigkeits-, Kontakt- und Rayonverbote zuerst in der Originalsprache eingetragen, dann übersetzt und schliesslich innerhalb von zwei Wochen nach Erhalt des Urteils durch den Übersetzer eingegeben werden müssen. Diese Frist erscheint im Hinblick auf die Abläufe ebenfalls wenig realitätsnah bzw. als zu kurz bemessen.

Unterschiede zwischen gedrucktem Auszug und Online-Auszug (Art. 45 E-StReV; Erläuternder Bericht S. 85 ff.)

Die Verfahrensleitungen (bei Staatsanwaltschaft, bei Gerichten) arbeiten nicht mit der Online-Ansicht des Auszugs, sondern mit dem zu den Verfahrensakten genommenen Ausdruck. Die für die Verfahrensleitungen relevanten Informationen sollten deshalb auf dem Ausdruck (bzw. in der PDF-Ansicht) enthalten sein. Hinweise an die Verfahrensleitungen sind somit grundsätzlich auszugsrelevant und sollten daher auf dem Ausdruck selbst vermerkt sein (vgl. Anhang 4, Ziff. 3 E-StReV; Erläuternder Bericht S. 88 "Hauptunterschiede bei hängigen Strafverfahren").

Ferner ist zu prüfen, ob Angaben zur anrechenbaren Haft (vgl. Anhang 2, Ziff. 3.7 E-StReV; Erläuternder Bericht S. 87) nicht auch für die Verfahrensleitungen auf dem Ausdruck einsehbar sein sollten (vgl. Art. 51 StGB).

Art. 52 Abs. 2 und 3 E-StReV

Diese Bestimmung regelt die Anforderungen an den Nachweis der Identität bei der Bestellung eines Privatauszugs. Abs. 3 erwähnt dabei die Anforderungen für Personen, die über keinen entsprechenden Nachweis verfügen. Dabei ist die Formulierung allgemein gehalten, der Norminhalt selber (Verweis auf die Migrationsbehörden / ZEMIS) sowie die Erläuterungen (Erläuternder Bericht S. 101) erhellen jedoch, dass der Bundesrat hier an Ausländerinnen und Ausländer denkt. Aufgrund der fehlenden Ausweispflicht gibt es aber auch Schweizerinnen und Schweizer, die nicht über die Ausweisdokumente gemäss Abs. 2 verfügen. Wir regen an, auch für diese eine Ersatzmöglichkeit vorzusehen, bspw. über die Einwohnerkontrollen der Gemeinden.

Automatische Weiterleitung von Daten aus VOSTRA an Behörden (Art. 55 E-StReV; Erläuternder Bericht S. 105 ff.)

Eine tägliche bzw. unverzügliche, proaktive Meldung von hängigen Strafverfahren (Art. 55 Abs. 2 lit. c E-StReV; vgl. auch Art. 59 StReG) an Organe der Armee und den Zivilschutz ist untersuchungstaktisch problematisch und (ohne Meldung an die Verfahrensleitung) abzulehnen. (Noch) nicht offen geführte bzw. gegenüber der beschuldigten Person (noch) nicht bekannt gegebene, im Strafregister aber bereits als hängige Verfahren eingetragene Verfahren könnten indirekt über "Personalentscheide" den betroffenen beschuldigten Personen vor deren ersten Einvernahme vorzeitig bekannt gegeben werden. Dies würde den Untersuchungszweck vereiteln. Um dies zu vermeiden, müssten die Verfahrensleitungen bei sämtlichen nicht offen geführten Verfahren die Eintragung zurückstellen (Art. 34 Abs. 4 E-StReV), was der interkantonalen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden abträglich wäre. Gleiches gilt für die Meldung hängiger Strafverfahren an die kantonalen Waffenbüros (Art. 60 Abs. 2 lit. b E-StReV; Art. 63 StReG; Erläuternder Bericht S. 111 ff.).

Zwar erscheint eine automatisierte Meldung an Organe von Militär und Zivilschutz sowie an die Waffenbüros im Hinblick auf die öffentliche Sicherheit im Grundsatz durchaus sinnvoll. Jedoch sollte bei einer Eintragung eines hängigen Verfahrens ins VOSTRA vorab die Meldung angezeigt werden, dass gegebenenfalls eine automatisierte Meldung an die Organe der Armee und vom Zivilschutz sowie (bei Waffenbesitz) ans kantonale Waffenbüro ausgelöst wird.

Die Verfahrensleitung könnte bei einer solchen Mitteilung darüber entscheiden, ob sie deswegen die Eintragung des hängigen Verfahrens aus untersuchungstaktischen Gründen einstweilen zurückstellt.

Bei automatisierten Mitteilungen an andere Behörden geht die Verfahrensleitung bei der Eintragung eines hängigen Strafverfahrens ins VOSTRA davon aus, dass die Organe von Zivilschutz und Armee sowie die Mitarbeitenden der Waffenbüros über die allfälligen verwaltungsrechtlichen (sicherheitspolizeilichen) Massnahmen entscheiden (z.B. sicherheitspolizeiliche Beschlagnahmung und Einziehung von Waffen), ohne dass dafür weiterhin eine gesonderte Mitteilung seitens der Staatsanwaltschaft über die Eröffnung eines Strafverfahrens bzw. über eine Gefährdungslage (vgl. z.B. Art. 30b WG [SR 514.54]) nötig wäre.

Der Regierungsrat Nidwalden bedankt sich für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Er unterstützt den Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung, StReV) grundsätzlich, dankt aber für die Berücksichtigung der ausgeführten Vorbehalte und Bemerkungen.

Freundliche Grüsse
NAMENS DES REGIERUNGSRATES



Karin Kayser-Frutschi
Landammann



lic. iur. Armin Eberli
Landschreiber

Geht an:

- annemarie.gasser@bj.admin.ch



CH-6061 Sarnen, Postfach 1561, SJD

Per E-Mail an:

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
3003 Bern

annemarie.gasser@bj.admin.ch

Referenz/Aktenzeichen: OWSTK.4211
Unser Zeichen: fu

Sarnen, 8. März 2022

Anhang

Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA

Nachfolgend zeigen wir Ihnen gerne auf, welche Punkte in der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA aus der Sicht des Kantons Obwalden zu berücksichtigen sind.

Fristen für die Eintragung der Daten (Art. 32-37 StReV; Erläuternder Bericht, S. 6, S. 73 ff., S. 132):

- Eine Verschärfung der Fristen ist abzulehnen. Gemäss Art. 11 Abs. 1 der geltenden VOSTRA-VO (SR 331) sind Urteile, nachträgliche Entscheide sowie Vollzugsentscheide spätestens zwei Wochen nach Eintritt der vollen Rechtskraft einzutragen. Nach Abs. 3 sind bei hängigen Strafverfahren die Daten innert zwei Wochen seit Eröffnung des Strafverfahrens beziehungsweise seit Eintritt der Änderung ins VOSTRA einzutragen.
- Laut Art. 33 Abs. 1 StReV sind nun Schweizerische Grundurteile und nachträgliche Entscheide innerhalb einer Woche nach Feststellung des Eintritts der Rechtskraft des Grundurteils oder nachträglichen Entscheides einzutragen. Daten über hängige Strafverfahren sind gemäss Art. 34 Abs. 1 StReV innerhalb von drei Arbeitstagen nach der formellen Eröffnung der Untersuchung einzutragen; wird ein Strafbefehl ohne Untersuchung eröffnet, so hat nach Abs. 2 die Eintragung des hängigen Strafverfahrens innerhalb von drei Arbeitstagen nach Ausfertigung des Strafbefehls zu erfolgen.
- Für die derartige Verkürzung der Fristen besteht keine Notwendigkeit, selbst wenn sich die Datenerhaltung in VOSTRA als logischer und übersichtlicher darstellen sollte. Die postalischen Abholfristen der Entscheide – welche von den Strafbehörden nicht systematisch tagesgenau erhoben werden

- bedingen einen zeitlichen "Puffer" bei der Beurteilung, ob ein Entscheid zugestellt wurde, die Rechtsmittelfrist zu laufen beginnt und gegebenenfalls ein Rechtsmittel erhoben wurde. Die Rechtskraft kann erst danach festgestellt werden (vgl. Art. 438 StPO); wann genau diese Feststellung stattzufinden hat, ist nicht normiert. In diesem Kontext bringen die Obliegenheit der "umgehenden" Meldung nach Art. 33 Abs. 9 StReV sowie die verkürzten Eintragungs-Fristen keinen praktischen Mehrwert. Auch sonst wäre eine Verkürzung der Frist nicht zweckmässig: Der Eintritt der Rechtskraft wird dezentral beim Kantons- und Obergericht "abgewartet" und der Koordinationsstelle danach das Urteil übermittelt. Die (zentrale) Koordinationsstelle, mithin die Staatsanwaltschaft, trägt die Urteilsdaten darauf im VOSTRA ein. Die verkürzten Fristen würden insbesondere der Koordinationsstelle, mithin im bereits stark belasteten Ressourcen, unnötigen zeitlichen Druck bereiten. Auch für die Verkürzung der Eintragungsfrist der hängigen Verfahren von 14 auf drei (!) Tage (Art. 34 Abs.1 StReV) besteht keine sachliche Veranlassung.
- Der Erläuternde Bericht (S. 74 zu Art. 33 StReV) hält Folgendes fest: "[...] Diese Erfassungsfristen sind kurz bemessen und bedingen eine effiziente Ausgestaltung des Meldewesens und das Vorhandensein entsprechender personeller Ressourcen in den Kantonen. Die Kantone sind gehalten, die heutigen Abläufe zu überprüfen und gegebenenfalls zu verbessern." Weiter werden die Kantone angehalten, ihre Organisationsstrukturen nochmals kritisch zu überdenken (Erläuternder Bericht, S. 132). Hierzu ist anzumerken, dass die bisherigen Abläufe schon effizient und in diesem Sinne nicht verbesserungsbedürftig sind. Sollten aufgrund der Fristverkürzungen jedoch zusätzliche Ressourcen notwendig sein, so würde dies zu einem personellen Mehraufwand führen.
- Die Eintragungspflicht eines *hängigen* Strafverfahrens betreffend einen Strafbefehl (ohne Eröffnung einer Untersuchung) innerhalb von drei Arbeitstagen *nach Ausfertigung* (Art. 34 Abs. 2 StReV; Erläuternder Bericht, S. 76) stellt einen Mehraufwand dar, dessen Nutzen fraglich ist. Es wäre ausreichend, später lediglich den rechtskräftigen Strafbefehl einzutragen (Art. 33 Abs. 1 StReV, Art. 18 StReG).

1. Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug von Online-Zugangsrechten (Art. 8 StReV; Erläuternder Bericht, S. 14 f.):

- Abs. 1 lit. e: (Verhältnismässigkeit): Die Entscheidung, wer innerhalb einer Dienststelle Zugang zum VOSTRA (Abfrage und Eintragung) benötigt, sollte von betrieblichen Bedürfnissen (und nicht von datenschutzrechtlichen) abhängen und dem Entscheid der jeweiligen Amtsleitung obliegen. Aus betrieblichen Gründen kann es angezeigt sein, die Zahl der angeschlossenen Nutzenden gerade nicht so gering wie möglich zu halten (Abwesenheitsmanagement), zumal eine Freigabe von neuen Nutzenden nicht von einem Tag auf den anderen möglich ist (vgl. Art. 8 Abs. 2 lit. c: Ausbildung).
- Bei (drohenden) Rückstufungen (Abs. 3) und (drohenden) Entzügen (Abs. 4) von Eintragungs- und Abfragerechten muss eine Meldung an den Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin der betroffenen Person erfolgen. Dies einerseits, um einen geordneten Betrieb aufrecht erhalten zu können (keine überraschenden Entzüge von Berechtigungen und kein unvermittelt eingeschränkter Zugang zu VOSTRA) und andererseits, um gegebenenfalls personalrechtliche Massnahmen prüfen und etablieren zu können. Eine solche Meldung könnte direkt über die registerführende Stelle oder indirekt über die Koordinationsstelle an die Arbeitgebenden erfolgen.

2. Zusammenarbeit mit Datenschutzorganen (Art. 9 StReV; Erläuternder Bericht, S. 16 f.):

- Es ist unklar, wer die zuständigen Datenschutzorgane der Behörde, deren Mitglieder betreffend korrekter Datenabfrage kontrolliert werden sollen, konkret sind. Die Erläuterungen (S. 16) verweisen auf die kantonalen Datenschutzbeauftragten, welche durch ihr fachspezifisches Wissen und ihre Praxiserfahrung optimal geeignet seien, die erforderliche Interessenabwägung vorzunehmen. Gemäss Art. 1 Abs. 3 lit. b kantonales Datenschutzgesetz (GDB 137.1) ist (unter anderem) das Gesetz nicht auf hängige Verfahren der Strafrechtspflege anwendbar. Das Obwaldner DSG ist im Bereich der Strafrechtspflege nicht anwendbar und die kantonale Fachstelle für Datenschutz übt(e)

hier bislang keine Aufsichtstätigkeit aus. Es ist davon auszugehen, dass bei den kantonalen Datenschutzorganen ein entsprechendes strafprozessual-fachliches Detailwissen betreffend strafprozessuale Fallführung (und damit betreffend Zweckkonformität von Abfragen) nicht vorhanden ist. Insbesondere ein Entscheid, ob und in wie weit die registerführende Stelle in einem konkreten Fall Einblick in Dokumente erhalten muss, aus denen sich die Zweckkonformität einer Abfrage ableiten lässt (Art. 9 Abs. 1 lit. b) oder ob überwiegende öffentliche Interessen eine Kontrolle verunmöglichen (Art. 9 Abs. 1 lit. c), sollte Behörden obliegen, welche über fundierte Erfahrungen und Kenntnisse in strafprozessualen Belangen verfügen (z.B. Beschwerdeabteilung als fachliche Aufsichtsbehörde oder Amtsleitung als vorgesetzte Stelle der jeweiligen Nutzenden). Gleiches gilt für eine stellvertretende bzw. selbständige Kontrolle anstelle der registerführenden Stelle inklusive Meldung fehlbarer Nutzerinnen und Nutzern (Art. 9 Abs. 1 lit. c).

- Bei der Meldung fehlbarer Nutzerinnen und Nutzern (Art. 9 Abs. 1 lit. c) an die registerführende Stelle ist der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin der jeweiligen Nutzerinnen und Nutzern einzubeziehen. Es ist darauf hinzuweisen, dass Abfragen i.d.R. im Auftrag der Verfahrensleitungen von den Nutzerinnen und Nutzern getätigt werden (inklusive Eintragung hängiger Strafuntersuchungen) und die Verantwortung für die konkrete Abfrage bei den Verfahrensleitenden liegt.
- Es ist von einer jährlich mehrfachen, anlasslosen, stichprobenweisen Kontrolle [vor Ort] (Art. 9 Abs. 2) generell abzusehen.

3. Exportschnittstelle (Art. 10 StReV; Erläuternder Bericht, S. 17 ff.):

- Gemäss Erläuterndem Bericht (S. 18 f.) ist ein Export von VOSTRA-Daten (Behördenauszug, einzelne strukturierte Daten) in die Zielanwendung [Tribuna] nur zulässig, wenn für die Speicherung der Strafdaten in der externen Fachanwendung eine gesetzliche Grundlage besteht (diese Bedingung sei nicht Bestandteil der VOSTRA-Regelung, sondern ergebe sich aus dem allgemeinen Datenschutzrecht). Auch hier ist darauf aufmerksam zu machen, dass das Obwaldner DSG bei hängigen Verfahren keine direkte Anwendung findet (vgl. auch Art. 95 ff. StPO, Art. 99 Abs. 2 StPO [nicht hängige Verfahren]). Art. 37 StPV regelt spezialgesetzlich den Verkehr mit dem automatisierten Strafregister (Eintragungen und Abfragen). Im Übrigen muss die gesetzliche, strafprozessuale Aktenführungs- und Dokumentationspflicht sowie die Aktenaufbewahrungspflicht hinreichend als rechtliche Grundlage auch für die entsprechende Datenbearbeitung im elektronischen Geschäftsverwaltungsprogramm gelten. Eine zusätzliche, rechtliche Grundlage für die elektronische Datenbearbeitung in einem Geschäftsverwaltungsprogramm ist nach erster Beurteilung entbehrlich.

4. Eintragung von Sanktionen – Einziehungen (Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 lit. b StReV, Art. 20 Abs. 1 lit. f StReG, Art. 61 StReG, Art. 69 i.V.m. Anhang 1, Ziff. 6 StReG; Erläuternder Bericht S. 33 f.):

- Einziehungen ab CHF 100'000 Bruttowert müssen (wegen des Sharings) mit dem Grundurteil eingetragen werden. Hierzu ist anzumerken, dass der Wert von (beweglichen und unbeweglichen) Gegenständen oft erst nach deren Verwertung feststeht. Aus den Urteilen geht der genaue Wert von Gegenständen in der Regel nicht hervor. Entsprechend ist für die Eintragung auf grobe Schätzungen abzustellen. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass gegebenenfalls ein dem Sachurteil nachgelagertes Vollzugsverfahren zur Vollstreckung der Einziehungs-Massnahme notwendig ist (Art. 439 ff. StPO).

5. Eintragung von elektronischen Kopien von Grundurteilen und nachträglichen Entscheiden (Art. 23 StReV, Erläuternder Bericht, S. 46 ff., S. 132):

- Aus dem Erläuternden Bericht (S. 47 f.) geht Folgendes hervor: "Die weiteren Absätze von Artikel 23 E-StReV beschäftigen sich mit der Frage, welche Kopien genau eintragungspflichtig sind. Die Erfassung von mehreren Kopien ist durchaus erwünscht, wenn bei einem GU oder ein NEN dadurch der neuste Stand vollständig und nachvollziehbar abgebildet werden kann. Eintragungspflichtig ist einmal die Kopie des Urteilsdispositiv, welche bei Rechtskraft verfügbar ist (vgl. Art. 23

Abs. 2 E-StReV). Es sollen aber auch das nachträglich begründete Urteil^[...] (Art. 23 Abs. 3 erster Satz E-StReV) oder auch eine allfällige Berichtigung (vgl. Art. 83 StPO) eingetragen werden (Art. 23 Abs. 4 E-StReV). Da Urteile erst dann in VOSTRA erfasst werden, wenn sie vollständig in Rechtskraft erwachsen sind (vgl. Art. 33 Abs. 3 E-StReV), sollten auch die Kopien aller zuvor teilrechtskräftigen Zwischenentscheide abgelegt werden (vgl. Art. 23 Abs. 3 zweiter Satz E-StReV). Bei Zusatz- und Teilzusatzurteilen darf auch das Einsatzzurteil miterfasst werden; bei Gesamtstrafenurteilen darf der NEN, welcher die widerrufen Strafe enthält, abgelegt werden (Art. 23 Abs. 5 erster Satz E-StReV; auch eine Doppelerfassung von Kopien ist demnach zulässig). Wird in einem Rechtsmittelentscheid auf eine Begründung der Vorinstanz verwiesen (vgl. Art. 82 Abs. 4 StPO), so darf auch eine Kopie des Entscheides der Vorinstanz abgelegt werden (vgl. ebenfalls Art. 23 Abs. 5 zweiter Satz E-StReV). Schliesslich bekräftigt Artikel 23 Absatz 6 E-StReV das der Erfassung von Entscheidkopien zugrundeliegende Prinzip, dass diese als Ganzes und ohne Schwärzungen eingetragen werden. Dies hat zur Folge, dass bei einem Widerrufsentscheid (NEN), der Teil eines Grundurteils ist, die Kopie des betreffenden Grundurteils als NEN-Kopie in VOSTRA abgelegt werden kann. Damit eine Kopie möglichst einfach aus der Fachanwendung in VOSTRA importiert werden kann, ist vorgesehen, dass sie nicht unterschrieben sein muss (vgl. Art. 23 Abs. 7 E-StReV)."

- Sofern und soweit nicht ein vollautomatisierter Export der Kopien aus dem Geschäftsverwaltungsprogramm (Fachanwendung [Tribuna]) möglich ist, wird der Export der Entscheidkopien einen beträchtlichen, zusätzlichen Aufwand darstellen (vgl. auch Erläuternder Bericht, S. 132). Weiter muss in der Fachanwendung [Tribuna] Gewähr geboten werden, dass die zu exportierende Version vor dem Export ins VOSTRA nicht verändert werden kann. Ebenso sollte nach dem Export ein unveränderliches Exemplar im Geschäftsverwaltungsprogramm bestehen bleiben.
- Die Kopien müssen laut Abs. 7 nicht mit einer Unterschrift versehen sein. Wenn diese (nicht unterzeichneten) Kopien von Behörden im Zuge eines Strafverfahrens als VOSTRA-Auszug abgerufen (vgl. Art. 37 Abs. 1 lit. d StReG i.V.m. Art. 45 StReG) und (auf Wunsch, vgl. Anhang 2, Ziff. 4.1.1 StReV; Erläuternder Bericht, S. 87 f.) als Ausdruck zu den Akten genommen werden, muss die Herkunft der Urteilskopien als Bestandteil einer VOSTRA-Abfrage ersichtlich sein. Dies wäre bspw. mittels eines automatisch generierten "Aufdrucks" auf die Urteilskopie möglich. Ansonsten müsste die abrufende Person manuell einen entsprechenden Vermerk auf dem Ausdruck der Urteilskopie anbringen. In diesem Kontext erscheinen aufgedruckte Systemdaten zur Kennzeichnung der Kopien auf dem Ausdruck (bzw. der PDF-Ansicht) entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht durchaus als "auszugsrelevant" (vgl. Anhang 2 Ziff. 4.1.2 StReV; Erläuternder Bericht, S. 87 f.). Ob – wie im Erläuternden Bericht auf S. 132 angeführt – für die Strafverfolgungsbehörden mit den in VOSTRA einsehbaren (nicht unterzeichneten) Urteilskopien das aufwendige Bestellen der Originalakten entfällt – wird die Zukunft erst zeigen müssen; es könnte auch das Gegenteil der Fall sein.
- Die Eintragung ganzer und ungeschwärzter Urteilskopien in VOSTRA (Art. 23 Abs. 6 StReV) kann allenfalls (und in indirekter Weise) den Interessen von Opfern zuwiderlaufen (vgl. Art. 74 Abs. 4 StPO; Art. 70 StPO), indem beispielsweise deren Anschriften oder Informationen, welche deren Intimbereich tangieren, später in Drittverfahren offengelegt werden. Die abrufenden Behörden müssen bei der Akturierung von (ungeschwärzten) Urteilskopien aus dem VOSTRA eine entsprechende Sorgfalt walten lassen. Ein Aktenbeizugsverfahren i.S.v. Art. 194 Abs. 2 StPO findet nicht (mehr) statt. Gleiches gilt für (allfällige) Daten, die keinen Bezug zu den eintragungspflichtigen Strafdaten enthalten (vgl. Art. 23 Abs. 6 in fine StReV).

6. Unterschiede zwischen gedrucktem Auszug und Online-Auszug (Art. 45 StReV; Erläuternder Bericht, S. 85 ff.):

- Die Verfahrensleitungen (bei Staatsanwaltschaft, bei Gerichten) arbeiten nicht mit der Online-Ansicht vom Auszug, sondern mit dem Ausdruck, welcher in der Regel abgerufen, ausgedruckt und zu den Verfahrensakten genommen wird (Ausnahme: Pikett-Situationen). Die für die Verfahrensleitungen relevanten Informationen sollten deshalb auf dem Ausdruck (bzw. in der PDF-Ansicht) enthalten sein. Hinweise an die Verfahrensleitungen sind somit grundsätzlich auszugsrelevant und sollten daher auf dem Ausdruck selbst vermerkt sein (vgl. Anhang 4, Ziff. 3 StReV; Erläuternder

Bericht, S. 88 "Hauptunterschiede bei hängigen Strafverfahren"). In diesem Kontext fragt sich auch, ob Angaben zur anrechenbaren Haft (vgl. Anhang 2, Ziff. 3.7 StReV; Erläuternder Bericht, S. 87) nicht auch für die Verfahrensleitungen auf dem Ausdruck einsehbar sein sollten (vgl. Art. 51 StGB).

7. Automatische Weiterleitung von Daten aus VOSTRA an Behörden (Art. 55 StReV; Erläuternder Bericht, S. 105 ff.):

- Eine tägliche bzw. unverzügliche, proaktive Meldung von hängigen Strafverfahren (Art. 55 Abs. 2 lit. c StReV; vgl. auch Art. 59 StReG) an Organe der Armee und vom Zivilschutz werden begrüsst, sind in dem Sinne aber heikel, dass nicht offen geführte (und im Strafregister als hängige Verfahren eingetragene Verfahren) nicht indirekt über "Personalentscheide" den betroffenen beschuldigten Personen vorzeitig offengelegt werden. Ansonsten müssten die Verfahrensleitungen bei sämtlichen nicht offen geführten Verfahren die Eintragung zurückstellen (Art. 34 Abs. 4 StReV), was der interkantonalen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden abträglich wäre. Gleiches gilt für die Meldung hängiger Strafverfahren an die kantonalen Waffenbüros (Art. 60 Abs. 2 lit. b StReV; Art. 63 StReG; Erläuternder Bericht, S. 111 ff.). Da eine automatisierte Meldung an Organe von Militär und Zivilschutz sowie an die Waffenbüros durchaus Sinn macht und die öffentliche Sicherheit massgeblich erhöht, wäre es wünschenswert, wenn bei einer Eintragung eines hängigen Verfahrens ins VOSTRA die (Vorab-) Meldung angezeigt würde, dass gegebenenfalls eine automatisierte Meldung an die Organe der Armee und vom Zivilschutz sowie (bei Waffenbesitz) ans kantonale Waffenbüro ausgelöst wird. Die Verfahrensleitung könnte bei einer solchen "Erinnerung" den Entscheid fällen, ob sie deswegen die Eintragung des hängigen Verfahrens aus taktischen Gründen zurückstellt.
- Bei automatisierten Mitteilungen an andere Behörden geht die Verfahrensleitung bei der Eintragung eines hängigen Strafverfahrens ins VOSTRA davon aus, dass die Organe von Zivilschutz und Armee sowie die Mitarbeitenden der Waffenbüros über die allfälligen verwaltungsrechtlichen (sicherheitspolizeilichen) Massnahmen entscheiden (z.B. sicherheitspolizeiliche Beschlagnahme und Einziehung von Waffen), ohne dass dafür eine gesonderte Mitteilung seitens der Staatsanwaltschaft über die Eröffnung eines Strafverfahrens bzw. über eine Gefährdungslage (vgl. z.B. Art. 30b WG [SR 514.54]) nötig wäre.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass für eine Verkürzung der Eintragsfristen keine sachliche Notwendigkeit besteht, dies ebenso wenig für anlasslose Kontrollen unter Beizug der Datenschutzorgane sowie die Eintragung hängiger Strafuntersuchungen betreffend Strafbefehle bei nicht eröffneter Untersuchung. Der Export von Urteilskopien ins VOSTRA stellt einen Mehraufwand dar und die Herkunft der Urteilskopien als Ausdrucke aus dem Strafregistersystem muss erkennbar sein. Die Anzahl der behördlichen VOSTRA-Nutzenden sollte sich nach den betrieblichen Bedürfnissen richten und nicht grundsätzlich minimalistisch ausgestaltet sein. Bei (mutmasslichem) Fehlverhalten (und sich abzeichnendem Entzug von Zugriffsrechten) ist der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin der Nutzerinnen und Nutzer zu orientieren. Weiter sollte bei (allfälliger) proaktiver Datenweiterleitung die Nutzenden vom System vor der Erfassung über die automatisierte Weiterleitung an andere Behörden orientiert werden. Wir gehen – entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht (S. 132) – nicht davon aus, dass sich Mehraufwände und Erleichterungen kompensieren, sondern dass die Mehraufwände überwiegen.

Damit für die Umsetzung des Vollzugs im Kanton genügend Zeit zur Verfügung stehen wird, beantragen wir zudem eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2024 und nicht wie vorgesehen per Anfang 2023.

Zusätzliche Datenschutzrechtliche Anmerkungen:

1. Allgemeines

Der in der Vorlage angestrebte Automatisierungsschub, etwa betreffend Meldungen über vorzunehmende Handlungen bei den Behörden, oder die automatische Generierung von Systemdaten bergen ein nicht zu unterschätzendes Risiko.

An verschiedenen Stellen im Erläuternden Bericht (Erl.) wird ausgeführt, dass Bestimmungen auf Gesetzesebene entweder (noch) nicht vorhanden sind und deshalb als «Übergangslösung» in der Verordnung normiert werden, oder dass sich bestehende Bestimmungen bei der Ausarbeitung der Verordnung als obsolet erwiesen haben (Beispiel für Ersteres: Art. 3 lit. b E-StReV, (Erl.) S. 8) Art. 22 Abs. 1 lit. I, Erl. S.44, hier wird von einer «Erweiterung gegenüber dem StReG gesprochen; Beispiel für Zweiteres: Verzicht auf die Umsetzung einer in Art. 65 Abs. 1 lit. a und b StReG vorgesehenen Schnittstelle (Erl. S. 112f.). Diese angesichts der Komplexität der Materie nicht überraschenden Unebenheiten sollten jedoch möglichst rasch, idealerweise noch vor Inkrafttreten korrigiert oder behoben werden.

2. Art. 6 Abs. 2 E-StReV

In den Erläuterungen 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 weiterbearbeitet»

Aus dem Blickwinkel der Nachvollziehbarkeit der Zugriffe ist dies kritisch zu sehen. 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, die beim Bundesamt für Justiz als «Datenherr» (Erl. S. 12, wir regen die Verwendung des Begriffs «Dateneigner» an) verortet ist, erfolgen viele Bearbeitungen durch andere, oftmals auch kantonale Behörden. Diese tragen für die von ihnen vorgenommenen Bearbeitungsschritte die datenschutzrechtliche Verantwortung, und eine rechtswidrige Eintragung muss von ihnen verantwortet werden. Dass die registerführende Stelle die Daten abändern kann, ist nicht zu beanstanden, es muss aber Transparenz darüber bestehen.

Wir regen an, Art. 6 Abs. 2 E-StRev entsprechend anzupassen.

3. Art. 8 Abs. 4 E-StReV

Der Entzug der Berechtigungen bei wiederholter, vorsätzlicher Nutzung des Abfragerechts für nicht gesetzesmässige Zwecke ist als «Kann-Vorschrift» ausgestaltet, was damit begründet wird, dass die Feststellung der Zweckkonformität nicht immer ganz einfach sei. Dies ist jedoch eine Frage der Sachverhaltsfeststellung. Ist dieser aber in dem Sinne erstellt, dass die Entzugsvoraussetzungen gegeben sind, sollte die Kann-Formulierung überprüft werden.

4. Art. 9 E-StReV

Diese Bestimmung regelt die Zusammenarbeit der registerführenden Stelle mit den «Datenschutzorganen» bei einer Kontrolle. Diese müssen die registerführende Stelle im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei der stichprobenartigen Kontrolle unterstützen (Abs. 1), wobei auf die Auslastung der Datenschutzorgane Rücksicht genommen werden muss. In den Erläuterungen (S. 16f.) 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 registerführenden Stelle bei der Kontrolle des Kontrollprozesses zu unterstützen.

Der Einbezug der regelmässig weisungsunabhängigen kantonalen Datenschutzbeauftragten im Sinne einer Pflicht zur Unterstützung der registerführenden Stelle ist abzulehnen. Bei den diesbezüglichen Kontrolltätigkeiten handelt die registerführende Stelle sowie die Behörden als Datenbearbeiter. Solche «betriebsinternen» Kontrollen sind durchaus zu begrüßen und aufgrund der Sensitivität der Daten auch angezeigt. Sie sind jedoch zu unterscheiden von der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit, welche die kantonalen Datenschutzbeauftragten abgestützt auf die kantonalen Datenschutzgesetze wahrnehmen. Diese sehen regelmässig die Kompetenz zur Durchführung von Kontrollen vor. Art. 9 Abs. 1 lit. c E-StReV sieht aber diesbezüglich vor, dass die Datenschutzorgane nur dann eigenständige Kontrollen vornehmen können, wenn überwiegende öffentliche Interessen die Durchführung durch die registerführende Stelle verunmöglichen. Der gesetzliche Auftrag zur Durchführung von datenschutzrechtlichen Kontrollen tritt jedoch neben die hier in der Verordnung vorgesehenen eigenen Kontrollen der Datenbearbeiter. Die Begründung des Einbezugs der kantonalen Datenschutzbeauftragten würde im Umkehrschluss auch bedeuten, dass der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte keine Rolle bei den Kontrollen hätte, was ebenfalls u.E. unzulässigerweise in seine Kompetenzen eingreift.

Bei der gemäss Erläuterungen vorgesehenen Lösung werden somit die Rollen der Datenbearbeiter und der unabhängigen Aufsichtsbehörden in unzulässiger Weise vermischt, und in die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung ihrer Datenschutzaufsicht eingegriffen. Des Weiteren weisen wir darauf hin, dass die zum Schengen-Acquis gehörende Europäische Richtlinie 2016/680 im Bereich der Strafverfolgung und Strafvollzug, zu deren Umsetzung auch die Kantone verpflichtet sind, in Art. 32ff. die Verantwortlichen für die Datenbearbeitung zur Ernennung eines Datenschutzbeauftragten verpflichtet, so dass zumindest in diesem thematischen Bereich die Bedenken des Verordnungsgebers betreffend fehlender Ansprechpartner in den Kantonen entschärft werden sollten. (Im revidierten DSG wird der Bund dafür den Begriff «Datenschutzberater» anwenden, vgl. Art. 10 E-DSG, BBl 2020 7639 7643. Dies wohl weil die Datenschutzaufsichtsstellen in der Schweiz oft «Datenschutzbeauftragter» genannt werden und der Begriff dadurch hier schon vergeben ist). Wir beantragen deshalb, dass im Verordnungstext sowie in den Erläuterungen klargestellt wird, dass die unabhängigen Datenschutzaufsichtsstellen nicht von der Mitwirkungspflicht erfasst sind. Des Weiteren sollte u.E. auf das Erfordernis der Ankündigung der Kontrolle verzichtet werden, da eine unangekündigte Kontrolle wirksamer sein kann oder sich in gewissen Fällen anbietet.

5. Art. 10 E-StReV

Wir regen an, zumindest in den Erläuterungen ausdrücklich zu erwähnen, dass die Bezüger ab dem Zeitpunkt, ab welchem sie über die Schnittstellen VOSTRA-Daten bezogen und in ihre Fachanwendungen integriert haben, für die Bearbeitung dieser Daten und somit auch die Sicherstellung der Informationssicherheit voll verantwortlich sind.

6. Art. 13 E-StReV

Die Unterscheidung der Protokollierung von Bearbeitungsvorgängen in eine «datenschutzrechtliche» gemäss Art. 13 Abs. 1 E-StReV und eine «Abfrageprotokollierung» gemäss Art. 25 StReG erscheint nicht nachvollziehbar, da auch eine Abfrage eine Bearbeitungsform ist. Ebenso ist der Zweck letztlich gleich, beide Arten der Protokollierung dienen der Überprüfung, ob ein Bearbeitungsschritt den gesetzlichen Vorgaben entspricht und ist somit datenschutzrechtlich motiviert. Kritisch sehen wir den Verzicht auf die Protokollierung gewisser Kategorien von Zugriffen. So werden Zugriff zu Kontrollzwecken nicht protokolliert, da dazu keine Geschäftsdossiers geführt werden und das Abfragemotiv nicht mehr eruiert werden kann. U.E. sollte jeder Zugriff protokolliert werden, für die angesprochenen Zugriffe scheint eine technische Lösung (Setzen eines Vermerks) realistisch. Bei der Verwendung von Schnittstellen (vgl. Art. 10 E-StReV) muss vorgegeben werden, dass die Protokollierung den Anforderungen aus StReG und 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.

7. Art. 14 E-StReV

Art. 14 E-StReV setzt Art. 15 StReG um. In der Gesetzesbestimmung ist aber nur von der Weitergabe anonymisierter Personendaten die Rede, was sich auch in der Überschrift von Art. 14 E-StReV spiegelt. Die Bestimmung regelt aber die «Bearbeitung von Personendaten», also einen weiteren Bereich als vom Gesetzgeber vorgesehen. U.E. besteht nur Raum für die Regelung der Weitergabe von (ehemaligen) Personendaten, 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 ist die Bestimmung insgesamt, besonders auch mit Blick auf die Festlegung der Bedingungen der Datenbearbeitung (Abs. 3) missverständlich und deshalb anzupassen.

Aus dem Gesagten folgt auch, dass die Verknüpfung mit anderen Daten zu nicht personenbezogenen Zwecken von der registerführenden Stelle durchgeführt werden muss.

8. Art. 25 E-StReV

Gemäss Art. 25 E-StReV werden «automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung» als «Aufgaben-Reports» an Behörden versendet, damit diese die Korrektheit der von ihnen bearbeiteten Informationen prüfen und bei Bedarf mutieren können. Sollten Behörden über kein Online-Zugangsrecht (weder Webapplikation noch Schnittstelle für Fachanwendungen) verfügen, ist die vorgesehene Meldung mit Personendaten aus VOSTRA über einen separaten Kommunikationskanal nachvollziehbar und erscheint notwendig. Bei der Nutzung von separaten Kommunikationskanälen muss aber davon ausgegangen werden, dass zusätzliche (je nach Kanal erheblich höhere) und unnötige zusätzliche Risiken geschaffen werden. Der Inhalt der Meldungen, soll wenn immer möglich ausschliesslich Informationen zur Aufgabe enthalten, auf Inhaltsdaten und personenidentifizierende Daten aus VOSTRA soll möglichst verzichtet werden.

9. Art. 28 Abs. 3 E-StReV

Gemäss den Erläuterungen (Erl. S. 69) können Nutzerinnen und Nutzer freiwillig in einem freien Textfeld den Kontext der Suche eingeben (vgl. Anhang 6, Ziff. 5.2 E-StReV). Uns erscheint höchst fraglich, ob die Nutzer diese Möglichkeit, die zudem ja zur Kontrolle ihrer Tätigkeit dient, nutzen werden. Angesichts der Tatsache, dass Freitextfelder immer ein gewisses Risiko für eine Verwendung von vom Gesetz nicht vorgesehenen Inhalten birgt, regen wir an, darauf zu verzichten oder die Begründung als Drop-Down-Menu auszugestalten.

10. Art. 52 Abs. 2 und 3 E-StReV

Diese Bestimmung regelt die Anforderungen an den Nachweis der Identität bei der Bestellung eines Privatauszugs. Abs. 3 erwähnt dabei die Anforderungen für Personen, die über keinen entsprechenden Nachweis verfügen. Dabei ist die Formulierung allgemein gehalten, der Norminhalt selber (Verweis auf die Migrationsbehörden / ZEMIS) sowie die Erläuterungen (Erl. S. 101) erhellen jedoch, dass der Bundesrat hier an Ausländerinnen und Ausländer denkt. Aufgrund der fehlenden Ausweispflicht gibt es aber auch Schweizerinnen und Schweizer, die nicht über die Ausweisdokumente gemäss Abs. 2 verfügen. Wir regen an, auch für diese eine Ersatzmöglichkeit vorzusehen, bspw. über die Einwohnerkontrollen der Gemeinden.



Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement
Bundeshaus West
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 74 44
info.sk@sg.ch

St.Gallen, 7. März 2022

**Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA
(Strafregisterverordnung; StReV); Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom November 2021 haben Sie den Kantonsregierungen den Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung; StReV) bis zum 8. März 2022 zur Vernehmlassung unterbreitet.

Die neue StReV wird grundsätzlich begrüsst. Allerdings möchten wir darauf hinweisen, dass – abhängig von der konkreten technischen Umsetzung und dem Automatisierungsgrad der VOSTRA-Datenbank – mit einem erheblichen finanziellen und personellen Mehraufwand gerechnet werden muss, wobei die sachliche Notwendigkeit und der praktische Mehrwert einzelner Massnahmen in Frage gestellt wird. Diese betreffen insbesondere die verkürzten Eintragungsfristen, mit denen wir aus Gründen der Praktikabilität und mangels konkreten Nutzens nicht einverstanden sind. Sodann lehnen wir die vorgesehene Regelung der Kontrollen durch die zuständigen Datenschutzorgane sowie des Exports der Urteilkopien in die VOSTRA-Datenbank in der vorgesehenen Fassung ab. Die detaillierten Anmerkungen zu den einzelnen Bestimmungen entnehmen Sie bitte dem Anhang zu diesem Schreiben.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung


Marc Mächler
Präsident


Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär





Beilage:

Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung; StReV)»

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:

annemarie.gasser@bj.admin.ch



Anhang zur Vernehmlassungsantwort «Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung; StReV)»

Wir ersuchen um Berücksichtigung der folgenden Punkte:

– Art. 8 StReV

Die Entscheidung, wer innerhalb einer Dienststelle sowohl für die Eintragung als auch für die Abfrage von Daten Zugang zum Strafregister-Informationssystem VOSTRA erhält, sollte von betrieblichen Bedürfnissen – und nicht einzig von datenschutzrechtlichen Überlegungen – abhängig gemacht werden und dem Entscheid der jeweiligen Amtsleitung obliegen. Aus betrieblichen Gründen kann es angezeigt sein, die Zahl der angeschlossenen Nutzenden z.B. zwecks Abwesenheitsmanagement gerade nicht so gering wie möglich zu halten, zumal eine Freigabe von neuen Nutzenden nicht von einem Tag auf den anderen möglich ist (vgl. Art. 8 Abs. 2 Bst. c StReV: Ausbildung). Bei (drohenden) Rückstufungen und (drohenden) Entzügen von Eintragungs- und Abfragerechten sollte sodann eine Meldung an den Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin der betroffenen Person erfolgen. Dies einerseits, um einen geordneten Betrieb aufrecht erhalten zu können und andererseits, um gegebenenfalls personalrechtliche Massnahmen prüfen und ergreifen zu können. Eine solche Meldung könnte direkt über die registerführende Stelle oder indirekt über die Koordinationsstelle an die Arbeitgebenden erfolgen.

– Art. 9 StReV

Es ist unklar, wer die zuständigen Datenschutzorgane der Behörden konkret sind. Der erläuternde Bericht verweist auf die kantonalen Datenschutzbeauftragten, die aufgrund ihres fachspezifischen Wissens und ihrer Praxiserfahrung optimal geeignet seien, die erforderliche Interessenabwägung vorzunehmen. Nach Art. 30 Abs. 1^{bis} Bst. b des Datenschutzgesetzes des Kantons St.Gallen (sGS 142.1; abgekürzt SG-DSG) ist die Datenbearbeitung in hängigen Verfahren der Strafrechtspflege sowie in hängigen Rechtshilfeverfahren jedoch von der Aufsicht der Fachstelle für Datenschutz ausgenommen. Ausserdem richten sich die Rechte und Ansprüche in hängigen Verfahren der Strafrechtspflege nach Art. 2 Abs. 3 SG-DSG nach dem jeweiligen Verfahrensrecht. Folglich ist das SG-DSG im Bereich der (hängigen) Strafrechtspflege nicht direkt anwendbar, weshalb die kantonale Fachstelle für Datenschutz in diesem Bereich bislang keine Aufsichtstätigkeit ausübte. Dies erscheint sachgemäss und ist weiterzuführen, zumal bei den kantonalen Datenschutzorganen ein entsprechendes strafprozessual-fachliches Detailwissen betreffend strafprozessuale Fallführung – und damit betreffend Zweckkonformität von Abfragen – nicht vorhanden ist. Insbesondere ein Entscheid, ob und inwieweit die registerführende Stelle in einem konkreten Fall Einblick in Dokumente erhalten muss, aus denen sich die Zweckkonformität einer Abfrage ableiten lässt (Art. 9 Abs. 1 Bst. b StReV), oder ob überwiegende öffentliche Interessen eine Kontrolle verunmöglichen (Art. 9 Abs. 1 Bst. c StReV), muss Behörden obliegen, die über fundierte Erfahrungen und Kenntnisse in strafprozessualen Belangen verfügen (z.B. Anklagekammer als fachliche Aufsichtsbehörde oder Amtsleitung als vorgesetzte Stelle der jeweiligen Nutzenden). Gleiches gilt für eine stellvertretende bzw. selbständige Kontrolle anstelle der registerführenden Stelle inkl. Meldung fehlbarer Nutzerinnen und Nutzer (Art. 9 Abs. 1 Bst. c StReV).

Bei der Meldung fehlbarer Nutzerinnen und Nutzer (Art. 9 Abs. 1 Bst. c StReV) an die registerführende Stelle ist alsdann der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin der jeweiligen



Nutzerinnen und Nutzer einzubeziehen. Es ist in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass Abfragen i.d.R. von den Verfahrensassistenten bzw. Verfahrensassistentinnen im Auftrag der Verfahrensleitungen getätigt werden (inkl. Eintragung hängiger Strafuntersuchungen) und die Verantwortung für die konkrete Abfrage somit bei den Verfahrensleitenden liegt.

Schliesslich sollte von einer jährlich mehrfachen, anlasslosen, stichprobenweisen Kontrolle, wie sie Art. 9 Abs. 2 StReV vorgesehen ist, generell abgesehen werden. Es ist darauf hinzuweisen, dass solche Kontrollen einen bedeutenden Aufwand für die involvierten Mitarbeitenden darstellen (u.a. aufgrund der Beschaffung der Fallakten, die Grundlage für die Eintragungen bilden usw.).

– **Art. 10 StReV**

Nach den Ausführungen des erläuternden Berichts ist ein Export von VOSTRA-Daten (Behördenauszug, einzelne strukturierte Daten) in die Zielanwendung (z.B. JURIS) nur zulässig, wenn für die Speicherung der Strafdaten in der externen Fachanwendung eine gesetzliche Grundlage besteht. Es wird darauf hingewiesen, dass diese Bedingung nicht Bestandteil der VOSTRA-Regelung sei, sondern sich aus dem allgemeinen Datenschutzrecht ergebe. Auch hier ist darauf aufmerksam zu machen, dass das SG-DSG bei hängigen Verfahren der Strafrechtspflege keine direkte Anwendung findet (Art. 2 Abs. 3 SG-DSG, vgl. auch Art. 95 ff. der Strafprozessordnung [SR 312.0; abgekürzt StPO], Art. 99 Abs. 2 StPO [nicht hängige Verfahren], Art. 34 und 35 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Straf- und Jugendstrafprozessordnung [sGS 962.1; abgekürzt EG-StPO]). Im Übrigen muss die gesetzliche, strafprozessuale Aktenführungs- und Dokumentationspflicht sowie die Aktenaufbewahrungspflicht hinreichend als rechtliche Grundlage *auch* für die entsprechende Datenbearbeitung im elektronischen Geschäftsverwaltungsprogramm gelten. Eine zusätzliche rechtliche Grundlage für die elektronische Datenbearbeitung in einem Geschäftsverwaltungsprogramm ist entbehrlich.

– **Art. 20 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 Bst. b StReV, Art. 20 Abs. 1 Bst. f StReG, Art. 61 StReG, Art. 69 i.V.m. Anhang 1 Ziff. 6 StReG**

Einziehungen ab CHF 100'000.– Bruttowert müssen (wegen des Sharings) mit dem Grundurteil eingetragen werden. Hierzu ist anzumerken, dass der Wert von (beweglichen und unbeweglichen) Gegenständen oft erst nach deren Verwertung feststeht. Aus den Urteilen geht der genaue Wert von Gegenständen i.d.R. nicht hervor. Entsprechend ist für die Eintragung auf grobe Schätzungen abzustellen. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass gegebenenfalls ein dem Sachurteil nachgelagertes Vollzugsverfahren zur Vollstreckung der Einziehungsmassnahme notwendig ist (Art. 439 ff. StPO, Art. 55 ff. EG-StPO, Art. 20 Abs. 1 Bst. d EG-StPO).

– **Art. 23 StReV**

Art. 23 Abs. 2 bis 5 StReV beschäftigen sich mit der Frage, welche Kopien eintragungspflichtig sind. Im erläuternden Bericht wird betont, dass die Erfassung mehrerer Kopien durchaus erwünscht sei, wenn dadurch der neuste Stand vollständig und nachvollziehbar abgebildet werden könne. Entsprechend sollen nebst der Kopie des Urteilsdispositivs z.B. auch das nachträglich begründete Urteil, eine allfällige Berichtigung oder Zwischenentscheide abgelegt werden. Diesbezüglich ist zunächst darauf hinzuweisen, dass der Export von Entscheidkopien einen beträchtlichen Zusatzaufwand darstellen wird, sofern nicht ein vollautomatisierter Export der Kopien aus dem Geschäftsverwaltungsprogramm (z.B. JURIS) möglich ist. Darüber hinaus sollte in der Fachanwendung dafür Gewähr geboten wer-

den, dass die zu exportierende Version vor dem Export ins Strafregister-Informationssystem VOSTRA nicht verändert werden kann und nach dem Export ein unveränderliches Exemplar im Geschäftsverwaltungsprogramm bestehen bleibt.

Nach Art. 23. Abs. 6 StReV sind Urteilskopien als Ganzes und ohne Schwärzung einzutragen. Dies kann unter Umständen den Interessen von Opfern zuwiderlaufen (vgl. Art. 74 Abs. 4 StPO; Art. 70 StPO), wenn beispielsweise deren Anschriften oder Informationen, die deren Intimbereich tangieren, später in Drittverfahren offengelegt werden. Die abrufenden Behörden müssen bei der Akturierung von ungeschwärzten Urteilskopien aus dem Strafregister-Informationssystem VOSTRA folglich eine entsprechende Sorgfalt walten lassen. Ein Aktenbeizugsverfahren i.S.v. Art. 35 Abs. 2 Bst. b EG-StPO bzw. Art. 194 Abs. 2 StPO findet nicht (mehr) statt. Gleiches gilt für (allfällige) Daten, die keinen Bezug zu den eintragungspflichtigen Strafdaten enthalten (vgl. Art. 23 Abs. 6 in fine StReV).

Schliesslich sieht Art. 23 Abs. 7 StReV vor, dass Kopien mit keiner Unterschrift versehen sein müssen. Wenn eine Kopie von Behörden im Zuge eines Strafverfahrens als VOSTRA-Auszug abgerufen und als Ausdruck zu den Akten genommen wird, ist jedoch erforderlich, dass deren Herkunft ersichtlich ist. Dies wäre beispielsweise mittels eines automatisch generierten «Aufdrucks» auf die Urteilskopie möglich. Ansonsten müsste die abrufende Person manuell einen entsprechenden Vermerk auf dem Ausdruck der Urteilskopie anbringen. In diesem Kontext erscheinen aufgedruckte Systemdaten zur Kennzeichnung der Kopien auf dem Ausdruck (bzw. der PDF-Ansicht) entgegen den Ausführungen im erläuternden Bericht durchaus als «auszugsrelevant» (vgl. Anhang 2 Ziff. 4.1.2 StReV; erläuternder Bericht, S. 87 f.). Ob für die Strafverfolgungsbehörden mit den im Strafregister-Informationssystem VOSTRA einsehbaren (nicht unterzeichneten) Urteilskopien das aufwendige Bestellen der Originalakten entfällt, wird sich sodann weisen müssen; es könnte auch das Gegenteil der Fall sein.

– Art. 32 – 37 StReV

In Art. 32 ff. StReV wird im Verhältnis zur bisherigen Regelung in Art. 11 der Verordnung über das Strafregister (SR 331; abgekürzt VOSTRA-VO) eine deutliche Verkürzung der Eintragungsfristen vorgesehen. Es besteht jedoch weder Anlass noch Notwendigkeit, die Fristen im vorgesehenen Sinn zu verkürzen; eine solche Verkürzung wäre mit vernünftigem Aufwand auch nicht praktikabel umzusetzen. Dies ist zunächst damit zu begründen, dass die postalischen Abholfristen der Entscheide von den Strafbehörden nicht tagesgenau erhoben werden, zumal ein zeitlicher «Puffer» bei der Beurteilung, ob ein Entscheid zugestellt wurde, die Rechtsmittelfrist zu laufen begonnen hat und gegebenenfalls ein Rechtsmittel erhoben wurde, erforderlich ist. Die Rechtskraft kann erst danach festgestellt werden (vgl. Art. 438 StPO); wann genau diese Feststellung stattzufinden hat, ist nicht normiert. Im Weiteren wird der Eintritt der Rechtskraft dezentral bei den Untersuchungsämtern der Staatsanwaltschaft bzw. den Gerichten «abgewartet». In der Folge wird das Urteil an die zentral geführte Koordinationsstelle übermittelt, welche die Urteilsdaten im Strafregister-Informationssystem VOSTRA einträgt. Die Mitteilungen der Strafbehörden der in Rechtskraft erwachsenen Entscheide an die Koordinationsstelle konnten zum Teil automatisiert werden. Dennoch werden die verkürzten Fristen insbesondere der Koordinationsstelle unnötigen zeitlichen Druck bereiten.

Auch für die Verkürzung der Eintragsfrist für hängige Verfahren von 14 auf drei Tage (Art. 34 Abs. 1 StReV) und die in Art. 34 Abs. 2 StReV vorgesehene Eintragsfrist von drei Tagen nach Ausfertigung des Strafbefehls für hängige Strafverfahren, die Strafbefehle betreffen, die ohne Untersuchung eröffnet werden, besteht keine sachliche Veranlassung. Vielmehr stellen sie einen Mehraufwand dar. Folglich ist der praktische Mehrwert



und die Zweckmässigkeit weder für die in Art. 33 Abs. 9 StReV vorgesehene Obliegenheit der «umgehenden» Meldung noch für die verkürzten Eintragungsfristen erkennbar. Dies gilt umso mehr, als die bisherigen Abläufe im Kanton St.Gallen bereits effizient und in diesem Sinne nicht verbesserungsbedürftig sind. Die vorgesehenen Fristverkürzungen können somit nicht mit zusätzlichen Ressourcen oder veränderter Organisation sichergestellt werden, sondern scheitern an der Praktikabilität der Umsetzung.

– **Art. 45 StReV**

Wie bereits zu Art. 23 StReV ausgeführt, arbeiten die Verfahrensleitungen nicht mit der Onlineansicht des Auszugs, sondern mit dem Ausdruck, der i.d.R. von der Verfahrensassistentin abgerufen, ausgedruckt und zu den Verfahrensakten genommen wird. Die für die Verfahrensleitungen relevanten Informationen sollten deshalb auf dem Ausdruck bzw. in der PDF-Ansicht enthalten sein. Entsprechend gelten auch Hinweise an die Verfahrensleitungen als auszugsrelevant und sollten auf dem Ausdruck selbst vermerkt sein. In diesem Kontext stellt sich die Frage, ob Angaben zur anrechenbaren Haft (vgl. Anhang 2 Ziff. 3.7 StReV; erläuternder Bericht, S. 87) nicht auch für die Verfahrensleitungen auf dem Ausdruck einsehbar sein sollten (vgl. Art. 51 StGB).

– **Art. 55 StReV**

Eine tägliche bzw. unverzügliche, proaktive Meldung von hängigen Strafverfahren (Art. 55 Abs. 2 Bst. c StReV; vgl. auch Art. 59 StReG) an Organe der Armee und des Zivilschutzes ist in dem Sinne heikel, als nicht offen geführte (und im Strafregister als hängig eingetragene) Verfahren indirekt über «Personalentscheide» den betroffenen beschuldigten Personen vorzeitig offengelegt werden könnten. Um dies zu verhindern, müssten die Verfahrensleitungen bei sämtlichen nicht offen geführten Verfahren die Eintragung zurückstellen (Art. 34 Abs. 4 StReV), was jedoch der interkantonalen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden abträglich wäre. Gleiches gilt für die Meldung hängiger Strafverfahren an die kantonalen Waffenbüros (Art. 60 Abs. 2 Bst. b StReV; Art. 63 StReG; erläuternder Bericht, S. 111 ff.). Da eine automatisierte Meldung an Organe von Militär und Zivilschutz sowie an die Waffenbüros durchaus Sinn macht und die öffentliche Sicherheit massgeblich erhöht, wäre es wünschenswert, wenn bei einer Eintragung eines hängigen Verfahrens in das Strafregister-Informationssystem VOSTRA die (Vorab-)Meldung angezeigt würde, dass gegebenenfalls eine automatisierte Meldung an die Organe von Armee und Zivilschutz sowie (bei Waffenbesitz) ans kantonale Waffenbüro ausgelöst wird. Die Verfahrensleitung könnte bei einer solchen «Erinnerung» den Entscheid fällen, ob sie deswegen die Eintragung des hängigen Verfahrens aus taktischen Gründen zurückstellt.

Bei automatisierten Mitteilungen an andere Behörden geht die Verfahrensleitung bei der Eintragung eines hängigen Strafverfahrens in das Strafregister-Informationssystem VOSTRA davon aus, dass die Organe von Zivilschutz und Armee sowie die Mitarbeitenden der Waffenbüros über die allfälligen verwaltungsrechtlichen (sicherheitspolizeilichen) Massnahmen entscheiden (z.B. sicherheitspolizeiliche Beschlagnahme und Einziehung von Waffen), *ohne* dass dafür eine gesonderte Mitteilung seitens der Staatsanwaltschaft über die Eröffnung eines Strafverfahrens bzw. über eine Gefährdungslage (vgl. z.B. Art. 30b des Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition [SR 514.54; abgekürzt WG]) nötig wäre.

Finanzdepartement

Frau Bundesrätin
Karin Keller-Sutter, Vorsteherin
Eidg. Justiz- und Polizeidepartement
per E-Mail:
annemarie.gasser@bj.admin.ch

Schaffhausen, 7. März 2022

**Vernehmlassung Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem
VOSTRA (Strafregisterverordnung; StReV); Stellungnahme**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben, das am 23. November 2021 beim Kanton Schaffhausen eingegangen ist, haben Sie uns eingeladen, in vorerwähnter Angelegenheit Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Gelegenheit und gestatten uns einige Hinweise zu einzelnen Bestimmungen.

Art. 9

Gemäss Art. 9 soll die registerführende Stelle mit Unterstützung des kantonalen Datenschutzbeauftragten stichprobenweise Kontrollen der Zweckkonformität von VOSTRA-Abfragen durchführen. Pro angeschlossener Behörde sollen dabei maximal zwei Kontrollen pro Jahr durchgeführt werden (Art. 9 Abs. 2). Sofern wie vorgesehen lediglich stichprobenweise Kontrollen durchgeführt werden müssen, bedeutet das Abklären der Zweckkonformität voraussichtlich einen überschaubaren Zusatzaufwand, welchen wir akzeptieren können.

Art. 23

Ansichts der Formulierung in Art. 23 Abs. 2 und 3 sowie im erläuternden Bericht (S. 47) ist unklar, welche Fassung des Urteils als Kopie ins System aufzunehmen ist, wenn sowohl ein begründetes Urteil (oder mehrere begründete Urteile verschiedener Instanzen) wie auch ein Rechtskraftdispositiv vorliegt. Insbesondere ist unklar, ob mit "Eintritt der Rechtskraft" tatsächlich der Zeitpunkt gemeint ist, an dem das Urteil (rückwirkend) in Rechtskraft getreten ist (vgl. Art. 437 Abs. 1 und 2 StPO), oder ob stattdessen der Zeitpunkt der Feststellung der Rechtskraft massgeblich sein soll. Soweit eine schriftliche Begründung eines Entscheids erstellt wird (vgl. zu den Ausnahmen Art. 82 Abs. 1 und 2 StPO), liegt im Zeitpunkt der Eintragung des Urteils (d.h. nach der Feststellung des Eintritts der Rechtskraft, Art. 33 Abs. 1) die Begründung jeweils bereits vor. Deshalb erscheint es angezeigt, dass statt des Verweises auf den Zeitpunkt des Eintritts der Rechtskraft ausdrücklich festgehalten wird, ob mit der Eintragung in erster Linie (soweit vorhanden) das schriftlich begründete Urteil oder nur das Urteilsdispositiv aufzunehmen ist. Sollte in erster Linie das schriftlich begründete Urteil aufzunehmen sein, wäre in den Fällen ohne schriftliche Urteilsbegründung neben dem Urteilsdispositiv eine zusätzliche Aufnahmepflicht der

Anklageschrift zu prüfen. Anzustreben wäre diesfalls ausserdem eine ausdrückliche Regelung, ob ein Bundesgerichtsentscheid, mit dem die Beschwerde gegen den Entscheid der kantonalen Berufungsinstanz abgewiesen wurde, ebenfalls hochzuladen ist. Nach der aktuellen Regelung ist eher davon auszugehen, dass dies nicht der Fall ist.

Wie wir in Erfahrung brachten, soll in Zukunft kein "Formular A" mehr angeboten werden, da fortan für jeden Entscheid die Kopie des Entscheides in VOSTRA abgelegt werden muss. Wir ersuchen Sie jedoch, aus den folgenden Gründen dieses Formular weiterhin anzubieten: Im Kanton Schaffhausen werden sämtliche Gerichtsurteile nicht von den Gerichten selbst in der VOSTRA-Datenbank erfasst. Aufgrund des Grundurteils allein ist jedoch nicht immer ohne weiteres ersichtlich, welche Daten in der VOSTRA-Datenbank einzutragen sind. Daher ist es wichtig, dass der Bund den Kantonen auch in Zukunft ein standardisiertes Formular (analog dem heutigen "Formular A") zur Verfügung stellt, welches bei der Erfassung der Urteile in der VOSTRA-Datenbank hilft und durch die urteilende Behörde auszufüllen ist. Essentiell ist dies auch vor dem Hintergrund, dass gemäss Art. 33 die Eintragungsfristen verkürzt werden sollen (vgl. nachfolgend).

Art. 33

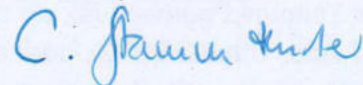
Die vorgesehenen Eintragungsfristen von einer Woche (Art. 33 Abs. 1, Abs. 6 und 7) erachten wir als zu knapp bemessen. Sie können mit der aktuellen Organisation der Zuständigkeiten im Kanton Schaffhausen nicht eingehalten werden. Im Übrigen erschliesst sich aus dem erläuternden Bericht nicht, weshalb diese (Ordnungs-) Fristen verkürzt werden sollen, zumal sich der Bund selbst für die Eintragung von Auslandurteilen zwei Monate mit Möglichkeit auf Verlängerung gewährt (Art. 33 Abs. 2).

Art. 64

Für ein Inkrafttreten des Strafregistergesetzes und der Strafregisterverordnung per Anfang 2023 ist wesentlich, dass bis dahin die in Aussicht gestellten Schulungen durchgeführt werden konnten. Wir ersuchen Sie zudem sicherzustellen, dass das Angebot von Schulungen und Weiterbildungen im Zusammenhang mit NewVostra, insbesondere auch die Schulung von allfälligen neuen Mitarbeitenden, auch in Zukunft durch den Bund angeboten wird. Gerade in kleinen Kantonen wie dem Kanton Schaffhausen ist es nicht möglich, entsprechende eigene Schulungen anzubieten.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse
Finanzdepartement



Dr. Cornelia Stamm Hurter
Regierungspräsidentin

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
so.ch

Elektronisch [E-Mail]
Bundesamt für Justiz
Direktionsbereich Strafrecht
Bundesrain 20
3003 Bern

01. März 2022

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

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung; StReV) und lassen uns gerne wie folgt vernehmen:

Im Grundsatz werden die vorgesehenen Anpassungen im Strafregisterwesen, insbesondere die automatisierte elektronische Datenbearbeitung und die damit vereinfachte erhöhte Datenverfügbarkeit begrüsst.

Mit dem Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregistergesetz; StReG) vom 17. Juni 2016 werden die Einsichtsberechtigungen namhaft erweitert. Mit der vorliegenden Verordnung werden die Kantone nun eingeladen, die heutigen Abläufe zu überprüfen und gegebenenfalls zu verbessern (Erläuternder Bericht vom 8. Oktober 2021, S. 74). Die Zugangsberechtigungen sollen im Einzelnen aber erst in einem späteren Bearbeitungsreglement festgelegt werden (Erläuternder Bericht vom 8. Oktober 2021, S. 9). Vor diesem Hintergrund ist das auf den 1. Januar 2023 vorgesehene Inkrafttreten ambitioniert.

Es ist davon auszugehen, dass sich die verkürzten Eintragungsfristen (von zwei Wochen auf eine Woche bei Grundurteilen und Nachentscheiden beziehungsweise auf drei Arbeitstage bei hängigen Strafverfahren), aber auch der absehbare Mehraufwand im Bereich des Datenschutzes (Erläuternder Bericht vom 8. Oktober 2021, S. 132 f.) auf die kantonalen Ressourcen auswirken werden. Inwiefern die mit den kürzeren Eintragungsfristen mutmasslich beabsichtigte zeitnähere Datenverfügbarkeit den personellen Mehraufwand zu rechtfertigen vermag, muss offengelassen werden.

Zudem muss zum aktuellen Zeitpunkt davon ausgegangen werden, dass das elektronische Hinterlegen der Grundurteile und Nachentscheide für die eintragungspflichtigen Behörden einen personellen Mehraufwand mit sich bringen wird. In diesem Zusammenhang wird die im Verordnungsentwurf vorgesehene Möglichkeit sehr begrüsst, dass nicht unterschriebene Dokumente hinterlegt werden können (Art. 23 Abs. 7 E-StReV). Prüfwert erscheint uns in diesem Zusammenhang aufgrund der beschränkten Aussagekraft der Grundurteile (Art. 362 StPO) die Ergänzung um die Anklageschrift bei abgekürzten Verfahren.

Für Ihre Kenntnisnahme und die Berücksichtigung unserer Anregungen danken wir Ihnen.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Dr. Remo Ankli
Landammann

sig.
Andreas Eng
Staatsschreiber



6431 Schwyz, Postfach 1260

per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

annemarie.gasser@bj.admin.ch

Schwyz, 22. Februar 2022

Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA
Vernehmlassung des Kantons Schwyz

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 22. November 2021 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur oben erwähnten Vernehmlassungsvorlage bis 8. März 2022 Stellung zu nehmen.

Der Kanton Schwyz kann der Vorlage – mit nachstehenden Änderungsanträgen – zustimmen.

Am 17. Juni 2016 hat das Parlament der Gesamtrevision des Strafregisterrechts für natürliche Personen zugestimmt und das neue Bundesgesetz über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA vom 17. Juni 2016 (Strafregistergesetz, StReG) verabschiedet. In der Folge sind nun die Rechtsgrundlagen des Strafregisterrechts auf Verordnungsebene einer Totalrevision zu unterziehen. Der vorliegende Entwurf zur neuen Strafregisterverordnung enthält alle nötigen Ausführungsbestimmungen zum StReG und regelt ergänzend, wie die Daten in der neuen VOSTRA-Datenbank künftig bearbeitet werden sollen. Das StReG und die Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA vom 29. September 2006 (Strafregisterverordnung, StReV) bilden den rechtlichen Rahmen für den bis zur Inkraftsetzung von StReG und StReV zu realisierenden Neubau von VOSTRA. Der vorliegende Entwurf der StReV basiert auf den technischen Spezifikationen der neuen Datenbank, wie sie bereits realisiert oder zumindest geplant sind.

Im Kanton Schwyz ist die Kantonspolizei als einzige Stelle für sämtliche Eintragungen im Strafregister zuständig. Die entsprechenden urteilenden und strafvollziehenden Behörden stellen zu diesem Zweck ihre einzutragenden Urteile und Entscheide mittels Formular der Kantonspolizei zu.

Zu Art. 4 E-StReV (Widerrufsentscheide)

Aus der Sicht des Kantons Schwyz ist diese «doppelte» manuelle Kontrollfunktion nicht (mehr) notwendig. Im Verhältnis zum Nutzen erzeugt sie einen (unnötigen) administrativen Mehraufwand. Vielmehr wäre hier eine automatisierte Systemmeldung zielführend, sinnvoll und entlastend. Es wird daher vorgeschlagen, eine solche Lösung näher zu prüfen.

Zu Art. 15 E-StReV (Identifizierende Angaben zur Person)

Der Kanton Schwyz begrüsst den Vorschlag, weitere Möglichkeiten der Bestimmung von Identitäten zuzulassen. Insbesondere positiv ist, dass die sog. «Prozesskontrollnummern (PCN)» neu als identifizierende Angaben eingebunden werden. Ebenfalls explizit begrüsst wird die Zuordnung einer AHV-Nummer. Das Importieren dieser Daten mittels einer Schnittstelle ist klar zu befürworten.

Zu Art. 33 E-StReV (Zeitpunkt der Eintragung von Grundurteilen, von nachträglichen Entscheiden sowie von nachträglich erfassten Vollzugsdaten)

Allgemein ist zu erwähnen, dass die KOST Schwyz die aktuell geltenden Eintragungsfristen teilweise nicht einhalten kann. Dies begründet sich einerseits mit dem Umstand, dass sie die einzutragenden Urteile und Entscheide der betreffenden Behörden vielfach erst deutlich nach Ablauf dieser Fristen von diesen zugestellt erhält und andererseits ergeben sich auch bei der KOST Schwyz selber aufgrund der vorhandenen oben erwähnten Ressourcen gewisse Verzögerungen. Wenn nun wie im Entwurf vorgesehen, diese Fristen nochmals gestrafft werden, wird sich diese Problematik der verspäteten Eintragung insbesondere bei der KOST Schwyz, wohl aber auch noch in anderen kleinen und mittleren Kantonen, entsprechend noch verschärfen.

Datenschutzrechtliche Bedenken

Der in der Vorlage angestrebte Automatisierungsschub, etwa betreffend Meldungen über vorzunehmende Handlungen bei den Behörden, oder die automatische Generierung von Systemdaten bergen ein nicht zu unterschätzendes Risiko. An verschiedenen Stellen im Erläuternden Bericht wird ausgeführt, dass Bestimmungen auf Gesetzesebene entweder (noch) nicht vorhanden sind und deshalb als «Übergangslösung» in der Verordnung normiert werden, oder dass sich bestehende Bestimmungen bei der Ausarbeitung der Verordnung als obsolet erwiesen haben. Diese angesichts der Komplexität der Materie nicht überraschenden Unebenheiten sollten jedoch möglichst rasch, idealerweise noch vor Inkrafttreten korrigiert oder behoben werden.

Art. 6 Abs. 2 E-StReV: In den Erläuterungen wird zu Art. 6 Abs. 2 E-StReV 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 weiterbearbeitet». Aus dem Blickwinkel der Nachvollziehbarkeit der Zugriffe ist dies kritisch zu sehen. 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, die beim Bundesamt für Justiz als «Datenherr» (wir regen die Verwendung des Begriffs «Dateneigner» an) verortet ist, erfolgen viele Bearbeitungen durch andere, oftmals auch kantonale Behörden. Diese tragen für die von ihnen vorgenommenen Bearbeitungsschritte die datenschutzrechtliche Verantwortung, und eine rechtswidrige Eintragung muss von ihnen verantwortet werden. Dass die registerführende Stelle die Daten abändern kann, ist nicht zu beanstanden, es muss aber Transparenz darüber bestehen. Der Kanton Schwyz regt deshalb an, Art. 6 Abs. 2 E-StReV entsprechend anzupassen.

Art. 8 Abs. 4 E-StReV: Der Entzug der Berechtigungen bei wiederholter, vorsätzlicher Nutzung des Abfragerechts für nicht gesetzesmässige Zwecke ist als «Kann-Vorschrift» ausgestaltet, was damit begründet wird, dass die Feststellung der Zweckkonformität nicht immer ganz einfach sei (Art. 8 Abs. 4 E-StReV). Dies ist jedoch eine Frage der Sachverhaltsfeststellung. Ist dieser aber in

dem Sinne erstellt, dass die Entzugsvoraussetzungen gegeben sind, sollte der Entzug obligatorisch sein.

Art. 9 E-StReV: Art. 9 E-StReV regelt die Zusammenarbeit der registerführenden Stelle mit den «Datenschutzorganen» bei einer Kontrolle. Diese müssen die registerführende Stelle im Rahmen ihrer Möglichkeiten bei der stichprobenartigen Kontrolle unterstützen (Abs. 1), wobei auf die Auslastung der Datenschutzorgane Rücksicht genommen werden muss. In den Erläuterungen 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 regelmässig weisungsunabhängigen kantonalen Datenschutzbeauftragten im Sinne einer Pflicht zur Unterstützung der registerführenden Stelle ist abzulehnen. Bei den diesbezüglichen Kontrolltätigkeiten handelt die registerführende Stelle sowie die Behörden als Datenbearbeiter. Solche «betriebsinternen» Kontrollen sind durchaus zu begrüssen und aufgrund der Sensitivität der Daten auch angezeigt. Sie sind jedoch zu unterscheiden von der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit, welche die kantonalen Datenschutzbeauftragten abgestützt auf die kantonalen Datenschutzgesetze wahrnehmen. Diese sehen regelmässig die Kompetenz zur Durchführung von Kontrollen vor. Art. 9 Abs. 1 lit. c E-StReV sieht aber diesbezüglich vor, dass die Datenschutzorgane nur dann eigenständige Kontrollen vornehmen können, wenn überwiegende öffentliche Interessen die Durchführung durch die registerführende Stelle verunmöglichen. Der gesetzliche Auftrag zur Durchführung von datenschutzrechtlichen Kontrollen tritt jedoch neben die hier in der Verordnung vorgesehenen eigenen Kontrollen der Datenbearbeiter. Die Begründung des Einbezugs der kantonalen Datenschutzbeauftragten würde im Umkehrschluss auch bedeuten, dass der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte keine Rolle bei den Kontrollen hätte, was ebenfalls u. E. unzulässigerweise in seine Kompetenzen eingreift.

Bei der gemäss Erläuterungen vorgesehenen Lösung werden die Rollen der Datenbearbeiter und der unabhängigen Aufsichtsbehörden in unzulässiger Weise vermischt, und in die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung ihrer Datenschutzaufsicht eingegriffen. Wir beantragen, dass im Verordnungstext klargestellt wird, dass die unabhängigen Datenschutzaufsichtsstellen nicht von der Mitwirkungspflicht erfasst sind. Des Weiteren sollte u. E. auf das Erfordernis der Ankündigung der Kontrolle verzichtet werden, da eine unangekündigte Kontrolle wirksamer sein kann oder sich in gewissen Fällen anbietet.

Art. 10 E-StReV: Der Kanton Schwyz regt an, zumindest in den Erläuterungen ausdrücklich zu erwähnen, dass die Bezüger ab dem Zeitpunkt, ab welchem sie über die Schnittstellen VOSTRA-Daten bezogen und in ihre Fachanwendungen integriert haben, für die Bearbeitung dieser Daten und somit auch die Sicherstellung der Informationssicherheit voll verantwortlich sind.

Art. 13 E-StReV: Die Unterscheidung der Protokollierung von Bearbeitungsvorgängen in eine «datenschutzrechtliche» gemäss Art. 13 Abs. 1 E-StReV und eine «Abfrageprotokollierung» gemäss Art. 25 StReG erscheint nicht nachvollziehbar, da auch eine Abfrage eine Bearbeitungsform ist. Ebenso ist der Zweck letztlich gleich, beide Arten der Protokollierung dienen der Überprüfung, ob ein Bearbeitungsschritt den gesetzlichen Vorgaben entspricht und ist somit datenschutzrechtlich motiviert. Kritisch sehen wir den Verzicht auf die Protokollierung gewisser Kategorien von Zugriffen. So werden Zugriffe zu Kontrollzwecken nicht protokolliert, da dazu keine Geschäftsdossiers geführt werden und das Abfragemotiv nicht mehr eruiert werden kann. U. E. sollte jeder Zugriff protokolliert werden, für die angesprochenen Zugriffe scheint eine technische Lösung (Setzen eines Vermerks) realistisch. Bei der Verwendung von Schnittstellen (vgl. Art. 10 E-StReV) muss vorgegeben werden, dass die Protokollierung den Anforderungen aus StReG und 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.

Art. 14 E-StReV: Art. 14 E-StReV setzt Art. 15 StReG um. In der Gesetzesbestimmung ist aber nur von der Weitergabe anonymisierter Personendaten die Rede, was sich auch in der Überschrift von Art. 14 E-StReV spiegelt. Die Bestimmung regelt aber die «Bearbeitung von Personendaten», also einen weiteren Bereich als vom Gesetzgeber vorgesehen. U. E. besteht nur Raum für die Regelung der Weitergabe von (ehemaligen) Personendaten, 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 ist die Bestimmung insgesamt, besonders auch mit Blick auf die Festlegung der Bedingungen der Datenbearbeitung (Abs. 3) missverständlich und deshalb anzupassen. Aus dem Gesagten folgt auch, dass die Verknüpfung mit anderen Daten zu nicht personenbezogenen Zwecken von der registerführenden Stelle durchgeführt werden muss.

Art. 25 E-StReV: Gemäss Art. 25 E-StReV werden «automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung» als «Aufgaben-Reports» an Behörden versendet, damit diese die Korrektheit der von ihnen bearbeiteten Informationen prüfen und bei Bedarf mutieren können. Sollten Behörden über kein Online-Zugangsrecht (weder Webapplikation noch Schnittstelle für Fachanwendungen) verfügen, ist die vorgesehene Meldung mit Personendaten aus VOSTRA über einen separaten Kommunikationskanal nachvollziehbar und erscheint notwendig. Bei der Nutzung von separaten Kommunikationskanälen muss aber davon ausgegangen werden, dass zusätzliche (je nach Kanal erheblich höhere) und unnötige zusätzliche Risiken geschaffen werden. Der Inhalt der Meldungen, soll wenn immer möglich ausschliesslich Informationen zur Aufgabe enthalten, auf Inhaltsdaten und personenidentifizierende Daten aus VOSTRA soll möglichst verzichtet werden.

Art. 28 Abs. 3 E-StReV: Gemäss den Erläuterungen können Nutzerinnen und Nutzer freiwillig in einem freien Textfeld den Kontext der Suche eingeben (vgl. Anhang 6, Ziff. 5.2 E-StReV). Uns erscheint höchst fraglich, ob die Nutzer diese Möglichkeit, die zudem ja zur Kontrolle ihrer Tätigkeit dient, nutzen werden. Angesichts der Tatsache, dass Freitextfelder immer ein gewisses Risiko für eine Verwendung von vom Gesetz nicht vorgesehenen Inhalten birgt, regen wir an, darauf zu verzichten oder die Begründung als Drop-Down-Menu auszugestalten.

Art. 52 Abs. 2 und 3 E-StReV: Diese Bestimmung regelt die Anforderungen an den Nachweis der Identität bei der Bestellung eines Privatauszugs. Abs. 3 erwähnt dabei die Anforderungen für Personen, die über keinen entsprechenden Nachweis verfügen. Dabei ist die Formulierung allgemein gehalten, der Norminhalt selber (Verweis auf die Migrationsbehörden / ZEMIS) sowie die Erläuterungen erhellen jedoch, dass der Bundesrat hier an Ausländerinnen und Ausländer denkt. Aufgrund der fehlenden Ausweispflicht gibt es aber auch Schweizerinnen und Schweizer, die nicht über die Ausweisdokumente gemäss Abs. 2 verfügen. Wir regen an, auch für diese eine Ersatzmöglichkeit vorzusehen, bspw. über die Einwohnerkontrollen der Gemeinden.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und versichern Sie, Frau Bundesrätin, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates:



Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Eidgenössisches
Justiz- und Polizeidepartement (EJPD)
Frau Karin Keller-Sutter
Bundesrätin
Bundeshaus West
3003 Bern

Frauenfeld, 22. Februar 2022

113

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

Vernehmlassung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung; StReV) und teilen Ihnen mit, dass wir mit der Vorlage grundsätzlich einverstanden sind. Für die weiteren Rechtsetzungsarbeiten bitten wir Sie indessen, die nachfolgenden Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen zu berücksichtigen.

Art. 4

Im erläuternden Bericht wird auf S. 9 ausgeführt, es werde sich im Vernehmlassungsverfahren zeigen, ob die Meldungen von Widerrufsentscheiden, in denen keine Gesamtstrafe gebildet wurde, noch nötig seien. Wir erachten diese Meldungen zur Sicherstellung des Vollzuges nach wie vor als nötig, da im interkantonalen Verhältnis diesbezüglich durch die VOSTRA-Koordinationsstelle des Kantons Versäumnisse festgestellt wurden.

Art. 8

Diese Bestimmung regelt die Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug von Online-Zugangsrechten durch das Bundesamt für Justiz als registerführende Behörde. Gemäss den Erläuterungen auf S. 14 muss der Verhältnismässigkeitsprüfung folgend aus datenschutzrechtlichen Überlegungen die Zahl der angeschlossenen Nutzerinnen und Nutzer (Online-Abfragerecht) so gering wie möglich gehalten werden und es muss für jede Behörde das sinnvolle Mass an individuellen VOSTRA-Anschlüssen ermittelt

2/2

werden. Im Hinblick auf das Online-Eintragungsrecht soll das Verhältnismässigkeitsprinzip noch strenger gehandhabt werden, da fehlerhafte Einträge die Datenqualität von VOSTRA beeinträchtigen.

Die Entscheidung, wer innerhalb beispielsweise der Staatsanwaltschaft Zugang zu VOSTRA (Abfrage und Eintrag) benötigt, sollte jedoch von betrieblichen und nicht von datenschutzrechtlichen Bedürfnissen abhängen und dem Entscheid der Amtsleitung obliegen. Aus betrieblichen Gründen kann es angezeigt sein, die Zahl der angeschlossenen Nutzerinnen und Nutzer in den verschiedenen Abteilungen der Staatsanwaltschaft eben gerade nicht so klein wie möglich zu halten (Abwesenheits- und Pikettmanagement). Dies rechtfertigt sich auch unter Berücksichtigung des Umstandes, dass eine Freischaltung von neuen Nutzerinnen und Nutzern nicht von einem Tag auf den anderen möglich ist (vgl. die notwendige Ausbildung gemäss Art. 8 Abs. 2 lit. c StReV).

Bei Rückstufungen und Entzügen von Eintragungs- und Abfragerechten muss zwingend eine Meldung an die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber der betroffenen Nutzerinnen und Nutzer vorgesehen werden. Dies gilt einerseits, um einen geordneten Betrieb aufrecht erhalten zu können, und andererseits, um gegebenenfalls personalrechtliche Massnahmen zu prüfen und anzugehen. Eine solche Meldung könnte direkt über die registerführende Stelle oder indirekt über die VOSTRA-Koordinationsstelle an die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber erfolgen.

Art. 9

Aus unserer Sicht sollte auf die vorgesehene anlasslose und mehrfache jährliche Kontrolle im Sinne von Art. 9 Abs. 2 StReV verzichtet werden. Wichtig ist nach unserer Auffassung, dass die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber davon Kenntnis erhält, falls Nutzerinnen und Nutzer wiederholt Daten falsch eintragen oder erfassen, damit die notwendigen, betriebsinternen Schritte zur Fehlervermeidung zeitnah eingeleitet werden können.

Mit freundlichen Grüssen

Die Präsidentin des Regierungsrates



Der Staatsschreiber





Numero
1080

cl

0

Bellinzona
9 marzo 2022

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signora Consigliera federale
Karin Keller-Sutter
Direttrice del Dipartimento federale
di giustizia e polizia
Palazzo federale ovest
3003 Berna

annemarie.gasser@bj.admin.ch

Procedura di consultazione concernente il progetto di Ordinanza sul casellario giudiziale informatizzato VOSTRA (OCaGi)

Stimata Consigliera federale,
gentili Signore ed egregi Signori,

abbiamo ricevuto la lettera del 17 novembre 2021 in merito alla summenzionata procedura di consultazione e, ringraziando per l'opportunità che ci viene offerta di esprimere il nostro giudizio, formuliamo le considerazioni seguenti.

Il Governo cantonale saluta positivamente la revisione totale della vigente ordinanza del 29 settembre 2006 sul casellario giudiziale (Ordinanza VOSTRA; RS 331) e la creazione della nuova ordinanza sul casellario giudiziale informatizzato VOSTRA (OCaGi). Condividiamo in generale le disposizioni previste nel progetto dell'Ordinanza, ispirate al piano normativo della nuova Legge federale sul casellario giudiziale informatizzato VOSTRA (Legge sul casellario giudiziale; LCaGi) adottata dalle Camere federali il 17 giugno 2016, e di cui contiene le disposizioni d'esecuzione necessarie e disciplina con precisione il modo in cui i dati inseriti nella banca dati VOSTRA dovranno essere trattati a partire dal 2023.

L'Ordinanza unitamente al Rapporto esplicativo, è stata da noi esaminata in collaborazione con le cerchie interessate dalla modifica. Dalla consultazione sono emerse le seguenti osservazioni.

Articoli 11 e 12

A nostro parere, diversamente dalla verbalizzazione dei trattamenti di dati, prevista all'art. 13, gli articoli 11 e 12 non appaiono sufficientemente concreti e andrebbero completati e/o sostituiti da specifiche norme sulle altre misure di sicurezza che devono essere implementate a tutela dei dati elaborati e trasmessi nell'ambito del casellario giudiziale.

Articolo 33

La modifica non è condivisa, postuliamo il mantenimento dei termini attuali rimandando alla chiara presa di posizione del 22 febbraio 2022 della Conferenza delle direttrici e dei direttori dei dipartimenti cantonali di giustizia e polizia su questa specifica norma.

Vogliate gradire, stimata Consigliera federale, gentili signore ed egregi signori, i sensi della nostra massima stima.

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente


Manuele Bertoli

Il Cancelliere


Arnoldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento delle istituzioni (di-dir@ti.ch)
- Divisione della giustizia (di-dg@ti.ch)
- Comando Polizia cantonale (polizia-segr@polca.ti.ch)
- Segreteria generale del Dipartimento delle istituzioni (di-sg.ap@ti.ch)
- Deputazione ticinese alle Camere federali (can-relazioniesterne@ti.ch)
- Pubblicazione in Internet



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 Registration

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

Urban Camenzind

Roman Balli

CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Cheffe du Département fédéral de justice
et police
3003 Berne

*Par courrier électronique à
annemarie.gasser@bj.admin.ch (une version
Word et une version PDF)*

Lausanne, le 2 mars 2022

**Avant-projet d'ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA
(ordonnance sur le casier judiciaire ; OCJ)**

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie d'avoir sollicité son avis sur l'avant-projet cité en titre.

De façon générale, le texte de l'ordonnance mise en consultation précise de façon adéquate les règles prévues par la loi fédérale du 17 juin 2016 et peut être soutenu.

Au niveau cantonal et communal, notamment dans le secteur de l'enfance, l'introduction de ce nouveau dispositif nécessitera toutefois des mesures de réorganisation administrative ainsi que des ressources humaines et des développements informatiques relativement importants. Le Conseil d'Etat estime qu'une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 ne garantirait pas que ces travaux puissent être terminés avant la mise en fonction du système. Il souhaite donc que cette entrée en vigueur soit fixée à une date ultérieure, afin de laisser aux cantons suffisamment de temps de préparation.

Le Conseil d'Etat est par ailleurs défavorable à l'implication des préposés cantonaux à la protection des données dans les contrôles réalisés par le Service du casier judiciaire (art. 9 AP-OCJ). En effet, si de telles vérifications seront évidemment bienvenues, il semble que le Service du casier judiciaire y procèdera à titre de responsable du traitement des données. Il exercera en tous cas une forme de contrôle interne à l'administration, qui ne doit pas être confondue avec la surveillance externe, indépendante, opérée par les préposés cantonaux à la protection des données sur la base des lois cantonales qui régissent leur activité. S'agissant plus particulièrement du Canton de Vaud, il convient de rappeler que l'Autorité de protection des données et de droit à l'information (APDI) est une instance de conseils (tant à l'égard des citoyens que de autorités soumises à la LPrD), de surveillance et de recours (art. 36 ss de la loi vaudoise du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD ; BLV 172.65)). Il serait difficile à l'APDI, sans risquer la contradiction, d'exécuter à la fois les tâches que lui confie le droit cantonal et celles fixées l'art. 9 AP-OCJ. A cela s'ajoute que l'art. 9 al. 1 let. c AP-OCJ semble prévoir que les organes de protection des données cantonaux ne pourront procéder à des contrôles autonomes que si des intérêts publics prépondérants s'opposent à ce que le Service du casier judiciaire ne les exécute lui-

même. Il s'agirait d'une limitation des compétences cantonales actuelles qui n'apparaît pas justifiée.

En vous remerciant de l'accueil que vous réserverez aux observations du Canton de Vaud, nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre considération distinguée.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Aurélien Buffat

Copies

- Office des affaires extérieures
- Direction générale des affaires institutionnelles et des communes, Direction des affaires juridiques
- SG-DIT, M. Stéphane Wicht, Secrétaire général



2022.00228

P.P. CH-1951
Sion

A-PRIORITY Poste CH SA

Madame
Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Cheffe du Département fédéral de justice
et police
3003 Berne



Date 2 février 2022

Avant-projet d'ordonnance sur le casier judiciaire informatique VOSTRA (ordonnance sur le casier judiciaire ; OCJ)

Madame la Conseillère fédérale,

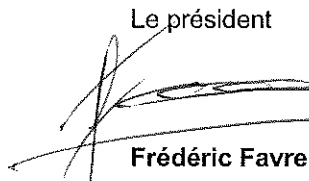
Le Gouvernement valaisan vous remercie de l'avoir consulté sur l'avant-projet d'ordonnance susmentionné.

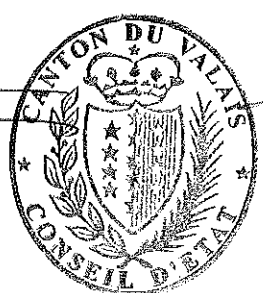
Après en avoir pris connaissance ainsi que de son rapport explicatif, il vous informe n'avoir aucune remarque particulière à formuler et soutient par conséquent le projet tel que soumis aux cantons.

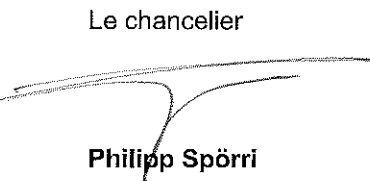
M. René Duc, chef de l'Office des sanctions et des mesures d'accompagnement, se tiendra à disposition de vos services pour toute question éventuelle (rene.duc@admin.vs.ch, 027/606 50 82).

En vous remerciant de nous avoir donné l'occasion de nous prononcer sur cet avant-projet, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre parfaite considération.

Au nom du Conseil d'Etat

Le président
 Frédéric Favre



Le chancelier
 Philipp Spörri

Copie à annemarie.gasser@bj.admin.ch





Sicherheitsdirektion, Postfach, 6301 Zug

Nur per E-Mail

Eidgenössisches Justiz- und
Polizeidepartement EJPD
Bundeshaus West
3003 Bern

T direkt +41 41 728 50 33
carmen.lingg@zg.ch
Zug, 25. Februar 2022 LIRM
SD SDS 7.11 / 305

Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung; StReV)
Stellungnahme des Kantons Zug

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Im November 2021 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, sich bis am 8. März 2022 zur obgenannten Vorlage vernehmen zu lassen. Der Regierungsrat des Kantons Zug hat die Sicherheitsdirektion mit der direkten Erledigung der Vernehmlassung beauftragt. Wir nehmen diese Gelegenheit zur Stellungnahme nach Durchführung eines internen Mitberichtsverfahrens beim Obergericht und der Datenschutzstelle gerne wahr.

Die Regelungsdichte der Vorlage erscheint ausserordentlich hoch. Dies ist zu begrüßen, erweckt aber auch den Eindruck, dass die korrekte Bewirtschaftung des Systems hohe Anforderungen an die beteiligten öffentlichen Organe stellt. Auch birgt der in der Vorlage angestrebte Automatisierungsschub ein gewisses Risiko. Daneben sollten die im erläuternden Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens (nachfolgend: Bericht) erwähnten Regelungsunebenheiten möglichst rasch korrigiert oder behoben werden. So wird an verschiedenen Stellen im Bericht ausgeführt, dass Bestimmungen auf Gesetzesebene entweder (noch) nicht vorhanden sind und deshalb als «Übergangslösung» in der Verordnung normiert werden oder dass sich bestehende Bestimmungen bei der Ausarbeitung der Verordnung als obsolet erwiesen haben (Beispiel für Ersteres: Art. 3 lit. b E-StReV, Bericht S. 8; Art. 22 Abs. 1 lit. I, Bericht S. 44, hier wird von einer «Erweiterung» gegenüber dem StReG gesprochen; Beispiel für Zweites: Verzicht auf die Umsetzung einer in Art. 65 Abs. 1 lit. a und b StReG vorgesehenen Schnittstelle, Bericht S. 112 f.).

Im Einzelnen stellen wir zur Verordnungsvorlage folgende

Anträge:

1. **Art. 6 Abs. 2 StReV sei so anzupassen, dass nachvollziehbar ist, von wem (der registerführenden Behörde oder der registerführenden Stelle) die Änderung vorgenommen wurde.**
2. **In Art. 8 Abs. 3 und 4 StReV sei bei einem Entzug des Online-Eintragungsrechts und des Online-Abfragesrechts eine ausdrückliche Informationspflicht der registerführenden Stelle an den/die Vorgesetzten der/des betreffenden Nutzerin/Nutzers vorzusehen.**
3. **In den Erläuterungen zu Art. 10 StReV sei ausdrücklich zu erwähnen, ab wann die Bezüger/innen für die Datenbearbeitung / Sicherstellung der Informationssicherheit verantwortlich sind.**
4. **In Art. 16 Abs. 1 StReV sei (analog zu Art. 16 Abs. 2 StReV) explizit zu regeln, dass ein «Schuldspruch mit Absehen von Strafe» im VOSTRA nicht eingetragen werden muss, auch wenn er Teil eines Grundurteils mit eintragungspflichtigen Tatsachen bildet.**
5. **Die Eintragsfrist von Art. 33 Abs. 1 StReV sei (weiterhin) bei zwei Wochen festzulegen.**
6. **Es sei klarzustellen, ob sich Art. 33 Abs. 3 StReV auch auf die personelle Konnexität bezieht.**
7. **Es sei klarzustellen, wer die in Art. 33 Abs. 4 StReV erwähnte Übersetzung des genauen Inhalts eines Tätigkeitsverbotes sowie eines Kontakt- und Rayonverbotes in die von VOSTRA verwendeten Sprachen veranlasst.**
8. **In Art. 52 Abs. 3 StReV sei auch eine Ersatzmöglichkeit für Schweizerinnen und Schweizer vorzusehen, die nicht über Ausweisdokumente gemäss Abs. 2 verfügen.**
9. **Es sei der Inkraftsetzungshorizont zu überprüfen bzw. das StReG sowie die dazugehörige Verordnung erst in Kraft zu setzen, wenn die entsprechenden Schnittstellen funktionieren und freigeschaltet sind.**

Begründung:

Zum Antrag 1

In den Erläuterungen 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 weiterbearbeitet» (Bericht S. 10). Aus dem Blickwinkel der Nachvollziehbarkeit der Zugriffe ist dies kritisch zu sehen. 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, die beim Bundesamt für Justiz als «Datenherr» verortet ist (Bericht S. 12), erfolgen viele Bearbeitungen durch andere, oftmals auch kantonale Behörden. Diese tragen für die von ihnen vorgenommenen Bearbeitungsschritte die datenschutzrechtliche Verantwortung und eine rechtswidrige Eintragung muss von ihnen verantwortet werden.

Zum Antrag 2

Sowohl das Online-Eintragungsrecht als auch das Online-Abfragerecht können u.a. bei wiederholt nicht zweckkonformen Abfragen oder bei wiederholt gravierenden Fehlern entzogen werden. Diese Regelung ist berechtigt. Allerdings sollte/n aus organisatorischen Gründen der/die Vorgesetzte/n der/des betreffenden Nutzerin/Nutzers über entsprechende Vorfälle orientiert werden. Es wäre daher zu begrüßen, eine entsprechende Informationspflicht auf Seiten der registerführenden Stelle in der Verordnung ausdrücklich zu verankern.

Zum Antrag 3

Zumindest in den Erläuterungen sollte ausdrücklich erwähnt werden, dass die Bezüger/innen ab dem Zeitpunkt, ab welchem sie über die Schnittstellen VOSTRA-Daten bezogen und in ihre Fachanwendungen integriert haben, für die Bearbeitung dieser Daten und somit auch die Sicherstellung der Informationssicherheit (voll) verantwortlich sind.

Zum Antrag 4

Grundurteile, bei welchen ein «Schuldspruch mit Absehen von Strafe infolge geringer Schuld und geringen Tatfolgen» erging, werden nicht im VOSTRA eingetragen. Diesbezüglich ist Art. 16 Abs. 1 StReV selbsterklärend. Soweit das Grundurteil allerdings noch andere Sanktionen und Delikte, welche die Eintragungspflicht erfüllen, enthält, würde bloss die Sanktion «Schuldspruch mit Absehen von Strafe» sowie das entsprechende Delikt nicht in VOSTRA eingetragen. Diese Variante lässt sich jedoch Art. 16 Abs. 1 StReV nicht ausdrücklich entnehmen, sondern ergibt sich offenbar erst aus einer funktionalen Auslegung von Art. 18 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 StReG (vgl. Bericht, S. 27). Dazu ist zu sagen, dass Art. 16 Abs. 2 StReV bei Übertretungen ausdrücklich eine entsprechende Regelung («auch dann nicht in VOSTRA eingetragen, wenn die Übertretung Teil eines Urteils bildet») enthält. Damit besteht die Gefahr, dass bei einer systematischen Auslegung von Art. 16 StReV dessen Abs. 1 so interpretiert werden könnte, dass ein «Schuldspruch mit Absehen von Strafe» im VOSTRA eingetragen werden müsste, wenn er Teil eines Grundurteils mit eintragungspflichtigen Tatsachen bildet. Aus diesem Grund wäre auch eine ausdrückliche Regelung in Art. 16 Abs. 1 StReV (analog Abs. 2) zu begrüßen. Gegebenenfalls könnte auch Abs. 2 in Abs. 1 integriert werden.

Zum Antrag 5

Die erwähnte Frist ist sehr kurz bedungen. Es ist nicht klar, weshalb die aktuelle Frist von zwei Wochen (Art. 11 Abs. 1 VOSTRA-Verordnung) auf eine Woche halbiert werden muss. Eine Eintragungsfrist von zwei Wochen stellt nach Auffassung des Kantons Zug und entgegen den Ausführungen im Bericht (vgl. S. 73) keine unnötige Verzögerung dar.

Zum Antrag 6

Es ist nicht restlos klar, ob sich diese Norm bloss auf die «sachliche» Teilrechtskraft bezieht. Grundurteile können gestützt auf den Grundsatz der Verfahrenseinheit (Art. 29 Abs. 1 StPO) auch mehrere Personen betreffen (sog. personelle Konnexität). Wird beispielsweise ein Urteil der ersten Instanz nur von einer beschuldigten Person angefochten, so kann es mit Bezug auf die weiteren Personen – teilweise – in Rechtskraft erwachsen. Es stellt sich in diesen Fällen die Frage, ob bereits ein VOSTRA-Eintrag mit Bezug auf den rechtskräftigen Teil erfolgen soll. Angesichts der Tatsache, dass eine elektronische Kopie des Grundurteils in VOSTRA gespeichert werden soll, dürfte dies gegebenenfalls zu verneinen sein. Eine entsprechende Klarstellung wäre allerdings wünschenswert.

Zum Antrag 7

Gemäss Art. 33 Abs. 4 StReV sind der genaue Inhalt eines Tätigkeitsverbotes sowie eines Kontakt- und Rayonverbotes in die von VOSTRA verwendeten Sprachen zu übersetzen. Es ist allerdings nicht klar, wer diese Übersetzung veranlasst. Es wird hier um Klarstellung und um Erläuterung ersucht, falls die eintragungspflichtigen Behörden hierfür zuständig sein sollen, zumal die entsprechenden Kostenfolgen im Bericht (vgl. S. 133) nicht erwähnt sind. Unabhängig davon, wer die Übersetzung veranlasst, stellt sich die Frage, ob eine flächendeckende Übersetzung tatsächlich erforderlich ist. Eine gesetzliche Grundlage für eine entsprechende Übersetzungspflicht ist jedenfalls unmittelbar im StReG nicht ersichtlich. Denkbar ist auch, nur die Originalsprache zu erfassen. Abfragende Behörden/Privatpersonen könnten in diesem Fall die Übersetzung auf eigene Kosten veranlassen, soweit sie dies für erforderlich erachten.

Zum Antrag 8

Art. 52 StReV regelt die Anforderungen an den Nachweis der Identität bei der Bestellung eines Privatauszugs. Abs. 3 erwähnt dabei die Anforderungen für Personen, die über keinen entsprechenden Nachweis verfügen. Dabei ist die Formulierung allgemein gehalten, der Norminhalt selber (Verweis auf die Migrationsbehörden / ZEMIS) sowie die Erläuterungen (Bericht S. 101) erhellen jedoch, dass der Bundesrat hier an Ausländerinnen und Ausländer denkt. Mangels einer fehlenden Ausweispflicht gibt es aber auch Schweizerinnen und Schweizer, die nicht über die Ausweisdokumente gemäss Abs. 2 verfügen. Wir regen an, auch für diese eine Ersatzmöglichkeit vorzusehen, bspw. über die Einwohnerkontrollen der Gemeinden.

Zum Antrag 9

Gemäss den Ausführungen im Bericht (vgl. S. 4, 124) wird eine Inkraftsetzung per Anfang 2023 angestrebt. Dazu ist zu sagen, dass nach dem aktuellen Erkenntnisstand die Schnittstelle Tribuna-NewVOSTRA im Sinne von Art. 10 StReV bis anhin weder erstellt noch getestet wurde. Der Bundesrat wird daher ersucht, das StReG sowie die dazugehörige Verordnung erst in Kraft zu setzen, wenn die entsprechenden Schnittstellen funktionieren und freigeschaltet sind (Art. 10 Abs. 4 lit. c StReV). Alternativ wäre zu prüfen, ob das aktuelle VOSTRA und NewVOSTRA (sofern technisch möglich) während einer Übergangsfrist «parallel» laufen. Insgesamt erachtet der Kanton Zug eine Inkraftsetzung per 2023 als sehr «sportlich», zumal nebst der Schnittstellenproblematik auch noch die Nutzerinnen und Nutzer geschult werden müssen.

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Berücksichtigung unserer Anträge.

Freundliche Grüsse
Sicherheitsdirektion



Beat Villiger
Regierungsrat

Versand per E-Mail an:

- EJPD (annemarie.gasser@bj.admin.ch; als PDF- und Word-Version)
- Sicherheitsdirektion (info.sd@zg.ch)
- Zuger Polizei (kommandooffice.polizei@zg.ch)
- Obergericht des Kantons Zug (felix.ulrich@zg.ch)
- Datenschutzstelle (datenschutz.zug@zg.ch)
- Staatskanzlei (info.staatskanzlei@zg.ch zur Aufschaltung der Vernehmlassungsantwort im Internet)



Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
3003 Bern

23. Februar 2022 (RRB Nr. 311/2022)

**Entwurf der Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA,
Vernehmlassung**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 22. November 2021 haben Sie uns den Entwurf der neuen Verordnung über das Strafregister-Informationssystem VOSTRA (Strafregisterverordnung, StReV) zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

I. Grundsätzliches

Wir begrüssen grundsätzlich die vorgeschlagenen Regelungen. Sie bilden zusammen mit dem dazugehörigen Bundesgesetz einen zweckmässigen rechtlichen Rahmen für die neue VOSTRA-Datenbank. Die vorgesehene übersichtlichere Datenstruktur soll die manuelle Erfassung der Eintragungen erleichtern und eine effizientere Anwendung von VOSTRA ermöglichen. Ebenso sollen Standardschnittstellen eine automatisierte Datenerfassung ermöglichen, sofern die entsprechende Fachanwendung an VOSTRA angebunden werden kann.

Entgegen den Ausführungen im Erläuternden Bericht (S. 132) werden die Änderungen unseres Erachtens vorerst keine Mitteleinsparungen zur Folge haben, solange die Standardschnittstellen nicht implementiert bzw. die notwendigen (neuen) Fachapplikationen in den Kantonen nicht definitiv eingeführt sind. Letzteres wird im Kanton Zürich schrittweise bis 2025 erfolgen. Bis dahin müssen Urteile und Strafbefehle nach wie vor auf dem Postweg in Papierform entgegengenommen und manuell erfasst werden. Namentlich um die verkürzten Eintragungsfristen von einer Woche (Entscheide) bzw. drei Tagen (hängige Strafverfahren) gewährleisten zu können, wird daher vorerst ein erheblicher Zusatzaufwand anfallen. In der StReV wie auch im Erläuternden Bericht fehlen im Übrigen genaue Angaben über die konkrete Umsetzung der Zugänge zum Strafregister-Informationssystem VOSTRA. Es ist von besonderer Bedeutung, die kantonalen Stellen dazu rechtzeitig in die Planung miteinzubeziehen.

Gegen die vorgesehene Inkraftsetzung des Strafregistergesetzes (StReG) und der StReV auf Anfang 2023 ist dennoch grundsätzlich nichts einzuwenden. Soweit die kantonale Verordnung über das automatisierte Strafregister (LS 331.5) anzupassen ist, dürfte dies zeitlich aber sehr knapp werden. Eine spätere Anpassung erscheint grundsätzlich aber unproblematisch (vgl. ebenso: Erläuternder Bericht, S. 131).

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 4 Widerrufsentscheide

Im Erläuternden Bericht (S. 8) wird darauf verwiesen, dass die geltende Regelung zur Meldepflicht bei Widerrufsentscheiden in Art. 4 E-StReV übernommen werden soll, da es interkantonal offenbar immer wieder zu Versäumnissen komme. Wir begrüssen die Beibehaltung der Meldepflicht als zusätzliche Absicherung.

Art. 5–10 Online-Zugangsrechte

Die Zugangsrechte werden nur grundsätzlich geregelt. Die Detailregelungen bleiben dem Bearbeitungsreglement VOSTRA vorbehalten. Gemäss Erläuterndem Bericht (S. 14) muss der Verhältnismässigkeitsprüfung folgend aus datenschutzrechtlichen Überlegungen die Zahl der angeschlossenen Nutzerinnen und Nutzer (Online-Abfragerecht) so gering wie möglich gehalten werden. Für jede Behörde muss das sinnvolle Mass an individuellen VOSTRA-Anschlüssen ermittelt werden. Unseres Erachtens erfordert namentlich die Gewährleistung der verkürzten Eintragungsfristen allenfalls eine eher grosszügige Verteilung. Dies wird bei der Verhältnismässigkeitsprüfung zu berücksichtigen sein.

Art. 16 Eintragungsvoraussetzungen bei Delikten, die mit einem Schuldspruch mit Absehen von Strafe sanktioniert worden sind

Wir sind nach wie vor der Auffassung, dass auch Schuldsprüche wegen Verbrechen oder Vergehen mit Absehen von Strafe nach Art. 52 StGB eingetragen werden sollten (vgl. RRB Nr. 204/2013 zu Art. 17 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1, S. 8). Dies ist nun aber in Art. 18 Abs. 1 Bst. c Ziff. 1 StReG nicht so vorgesehen.

Art. 21 und 26 Detaillierte Datenstruktur bei Grundurteilen, einzutragende Daten bei hängigen Strafverfahren

Bereits in der Vernehmlassung zum StReG haben wir empfohlen, bei Fällen von Häuslicher Gewalt einen entsprechenden Vermerk in VOSTRA anzubringen (RRB Nr. 204/2013 zu Art. 19, S. 9). Wir regen nach wie vor eine Eintragung – über Art. 21 E-StReV, Anhang 2 – an. Bei neu einzutragenden Verfahren von Fällen der Häuslichen Gewalt regen wir ebenfalls einen Vermerk an: In Art. 26 E-StReV wird auf Anhang 4 verwiesen. Dort ist festzulegen, dass beim Eintrag von hängigen Strafverfahren bei Häuslicher Gewalt ein Vermerk anzubringen ist.

Art. 22 Einzutragende nachträgliche Entscheide und ihre Struktur

- **Abs. 1 Bst. h:** Im Verordnungstext wird einzig auf Art. 18 des Jugendstrafgesetzes (JStG, SR 311.1) abgestellt. Wenn man den Detaillierungsgrad in anderen Bestimmungen anschaut (z. B. Art. 22 Abs. 1 Bst. g E-StReV: Art. 19 Abs. 1 zweiter Satz JStG), müsste aber präzisierend Art. 18 Abs. 1 erster Satz JStG erwähnt werden, ist doch die Änderung der Massnahme dort geregelt (Abs. 2 betrifft dagegen einzig das Antragsrecht und damit eine prozessuale Voraussetzung).

- **Abs. 1 Bst. k Ziff. 4:** Gemäss Verordnungstext regelt die Bestimmung den Aufschub des Vollzugs der Reststrafe zugunsten der laufenden Massnahme (Art. 31 Abs. 1 und Art. 32 Abs. 4 erster Satz JStG). Art. 31 JStG bezieht sich aber auf die Nichtbewährung bei bedingter Entlassung aus dem Strafvollzug und nicht auf eine Massnahme. Anlässlich der Jugendstrafrechtsrevision wurde die bedingte Entlassung aus dem Vollzug von Schutzmassnahmen abgeschafft. Art. 31 Abs. 1 JStG ist daher hier wegzulassen.
- **Abs. 1 Bst. l Ziff. 1:** Anstelle von Art. 19 Abs. 1 JStG ist auf Art. 19 Abs. 1 zweiter Satz JStG abzustellen.
- **Abs. 1 Bst. l Ziff. 2–6:** Anstelle von Art. 18 JStG ist jeweils auf Art. 18 Abs. 1 erster Satz JStG abzustellen (vgl. bereits oben).

Art. 25 Automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung

Gemäss Art. 25 Abs. 1 Bst. a und Anhang 5 Ziff. 2 E-StReV werden u. a. zuständige Strafjustizbehörden orientiert, sobald VOSTRA eine relevante Probezeitverletzung feststellt. Zu erwartende teilweise falsche Rückfallmeldungen an die Adresse der Staatsanwaltschaften können – wie im Erläuternden Bericht (S. 56) festgehalten wird – einstweilen hingenommen werden. Sollte eine grosse Anzahl Falschmeldungen bei den Staatsanwaltschaften eintreffen, ist gegebenenfalls eine neue Programmierung ins Auge zu fassen.

Gemäss Erläuterndem Bericht (S. 67) wird auf die Meldung bei neu eingetragenen hängigen Strafverfahren an die Staatsanwaltschaften, die bereits ein Strafverfahren führen, verzichtet, um die Einführung der geplanten Änderungen per 2023 nicht zu gefährden. Die (allenfalls spätere) Implementierung einer solchen Meldung würden wir sehr begrüßen. Dies wäre für die Strafverfolgungsbehörden mit Blick auf zu führende Gerichtsstandverhandlungen sehr nützlich und hilfreich.

Eintragungen zur Teilrechtskraft

Ebenfalls würden wir es sehr begrüßen, wenn man bei Entscheiden, die in Teilrechtskraft erwachsen sind (insbesondere bei Tätigkeitsverbots- sowie Kontakt- und Rayonverbotsfällen), die entsprechenden Daten der Teilrechtskraft bzw. der Wirksamkeit des Verbots zukünftig ebenfalls in das Strafregister eintragen könnte. Dies ist heute leider nicht möglich.

Strafregistrauszüge zur Entlassung aus der fürsorgerischen Unterbringung

Unseres Erachtens müssen auch psychiatrische Kliniken berechtigt sein, bei Bedarf mittels eines schriftlichen Gesuches Daten aus dem Strafregister einzuholen, solange und soweit ihnen beim Vollzug von fürsorgerischen Unterbringungen (FU) die Entlassungskompetenz zusteht und sie damit die ihnen vom Gesetz eingeräumte Funktion einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) wahrnehmen (vgl. Art. 429 Abs. 3 ZGB in Verbindung mit § 29 Abs. 1 Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht vom 25. Juni 2012 [EG KESR, LS 232.3] sowie Art. 428 Abs. 2 ZGB).

Auf eine frühere Anfrage hin teilte uns das Bundesamt für Justiz, Abteilung Strafregister, Direktion Strafrecht, Schweizerisches Strafregister, mit Stellungnahme vom 14. März 2019 dazu namentlich Folgendes mit: Im Sinne einer weiten Auslegung von Art. 51 Bst. b StReG – gemäss dessen Wortlaut das Einsichtsrecht nur für die Anordnung einer FU geltend gemacht werden kann – dürfen nach Inkrafttreten des StReG *de lege ferenda* nicht mehr nur die KESB, sondern auch die zuständigen Ärztinnen und Ärzte sowohl bei der Anordnung

als auch *Entlassung* aus einer fürsorgerischen Unterbringung Einsicht in die Strafregisterdaten nehmen. Dies ermögliche es somit auch den ärztlichen Leitungen psychiatrischer Einrichtungen, zwecks Überprüfung einer Entlassung aus einer fürsorgerischen Unterbringung, Einblick in das Strafregister zu nehmen.

Wir schlagen zur Schaffung der notwendigen Transparenz über diese wichtige Auslegung daher folgende Ergänzung der Verordnung vor: Das Einsichtsrecht gilt nach Art. 51 Bst. b StReG für die Anordnung *und die Aufhebung* einer fürsorgerischen Unterbringung. Damit könnte auch klargestellt werden, dass Rechtsmittelinstanzen, denen nach Art. 53 StReG (nur) die gleichen Zugangsrechte wie den zugangsberechtigten Behörden zustehen, auch bei Beschwerden gegen von medizinischen Einrichtungen abgelehnte Entlassungsgesuche Strafregisterdaten einfordern dürfen.

III. Bemerkungen aus datenschutzrechtlicher Sicht

Art. 6 Recht der registerführenden Behörden zur Änderung oder Entfernung von Daten

Im Erläuternden Bericht 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 ist dies kritisch zu sehen. Auf jeden Fall muss über die Benutzerkennzeichnung in den Protokollen nachvollziehbar sein, 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 beim Bundesamt für Justiz als «Datenherr» (Erläuternder Bericht, S. 12, wir regen die Verwendung des Begriffs «Dateneigner» an) verortet ist, erfolgen viele Bearbeitungen durch andere, oft auch kantonale Behörden. Diese tragen für die von ihnen vorgenommenen Bearbeitungsschritte die datenschutzrechtliche Verantwortung.

Dass die registerführende Stelle die Daten abändern kann, ist nicht zu beanstanden, es muss aber Transparenz darüber bestehen. Wir regen an, Art. 6 Abs. 2 E-StReV entsprechend anzupassen.

Art. 8 Voraussetzungen für die Erteilung und den Entzug von Online-Zugangsrechten

In Art. 8 Abs. 4 Satz 2 E-StReV ist der Entzug der Berechtigungen bei wiederholter, vorsätzlicher Nutzung des Abfragerechts für nicht gesetzesmässige Zwecke als Kann-Vorschrift ausgestaltet, was damit begründet wird, dass die Feststellung der Zweckkonformität nicht immer ganz einfach sei. Dies ist jedoch eine Frage der Sachverhaltsfeststellung. Ist der Sachverhalt aber in dem Sinne erstellt, dass die Entzugsvoraussetzungen gegeben sind, muss der Entzug obligatorisch sein.

Art. 9 Zusammenarbeit von registerführender Stelle und den zuständigen Datenschutzorganen bei der Kontrolle der Zweckkonformität von Abfragen

Diese Bestimmung regelt die Zusammenarbeit der registerführenden Stelle mit den «Datenschutzorganen» bei einer Kontrolle. Diese müssen 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 (S. 16 f.) wird ausgeführt, dass damit in erster Linie die für den Datenschutz verantwortlichen Stellen der Behörden selber gemeint sind. Da jedoch in vielen Kantonen

solche nicht vorhanden seien, seien die kantonalen Datenschutzbeauftragten geeignet, die registerführende Stelle bei der Kontrolle der Datenbearbeitungen zu unterstützen. Der Einbezug der regelmässig weisungsunabhängigen kantonalen Datenschutzbeauftragten im Sinne einer Pflicht zur Unterstützung der registerführenden Stelle ist abzulehnen. Bei den diesbezüglichen Kontrolltätigkeiten handeln die registerführende Stelle sowie die Behörden als Datenbearbeitende. Solche «betriebsinternen» Kontrollen sind zu begrüssen und aufgrund der Sensitivität der Daten auch angezeigt. Sie sind jedoch zu unterscheiden von der aufsichtsrechtlichen Tätigkeit, welche die kantonalen Datenschutzbeauftragten gestützt auf die kantonalen Datenschutzgesetze wahrnehmen. Diese sehen regelmässig die Kompetenz zur Durchführung von Kontrollen vor. Art. 9 Abs. 1 Bst. c E-StReV sieht aber diesbezüglich vor, dass die Datenschutzorgane nur dann eigenständige Kontrollen vornehmen können, wenn überwiegende öffentliche Interessen die Durchführung durch die registerführende Stelle verunmöglichen. Der gesetzliche Auftrag zur Durchführung von datenschutzrechtlichen Kontrollen tritt jedoch neben die hier in der Verordnung vorgesehenen eigenen Kontrollen der Datenbearbeitenden. Die Begründung des Einbezugs der kantonalen Datenschutzbeauftragten würde im Umkehrschluss auch bedeuten, dass der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte keine Rolle bei den Kontrollen hätte, was unseres Erachtens unzulässigerweise in seine Kompetenzen eingreift. Bei der gemäss dem Erläuternden Bericht vorgesehenen Lösung werden die Rollen der Datenbearbeitenden und der unabhängigen kantonalen Aufsichtsbehörden in unzulässiger Weise vermischt und in die Zuständigkeit der Kantone zur Regelung ihrer Datenschutzaufsicht eingegriffen. Des Weiteren weisen wir darauf hin, dass die zum Schengen-Acquis gehörende Europäische Richtlinie 2016/680 im Bereich der Strafverfolgung und des Strafvollzugs, zu deren Umsetzung auch die Kantone verpflichtet sind, in Art. 32 ff. die Verantwortlichen für die Datenbearbeitung zur Ernennung einer bzw. eines Datenschutzbeauftragten verpflichtet, sodass zumindest in diesem Bereich die Bedenken des Verordnungsgebers betreffend fehlende Ansprechpartner bei den Behörden entschärft werden sollten.

Wir beantragen deshalb, dass im Verordnungstext sowie im Erläuternden Bericht klargestellt wird, dass die unabhängigen kantonalen Datenschutzbeauftragten nicht von der Mitwirkungspflicht erfasst sind. Des Weiteren sollte auf das Erfordernis der Ankündigung der Kontrolle verzichtet werden, da eine unangekündigte Kontrolle wirksamer ist.

Art. 10 Nutzung von VOSTRA-Standardschnittstellen

Wir regen an, zumindest in den Erläuterungen ausdrücklich zu erwähnen, dass die Bezüger ab dem Zeitpunkt, ab dem sie über die Schnittstellen VOSTRA-Daten bezogen und in ihre Fachanwendungen integriert haben, für die Bearbeitung dieser Daten und somit auch die Gewährleistung der Informationssicherheit verantwortlich sind.

Art. 11 Datensicherheit

Wir regen an (Abs. 2), nach dem Wort «Grundschutz» den Einschub «ergänzt durch angemessene Schutzmassnahmen» vorzunehmen, da der IKT-Grundschutz angesichts der zahlreich bearbeiteten besonders schützenswerten Personendaten nicht ausreicht.

Art. 12 Technische Anforderungen

Auch wenn diese Bestimmung inhaltlich aus der bestehenden VOSTRA-Verordnung stammt, regen wir an, zu erläutern, was (Abs. 1) mit der Formulierung «Informatikinfrastruktur der Kantone» gemeint ist. Der Begriff kann sehr weit verstanden werden und könnte somit die Organisationsautonomie der Kantone in diesem Bereich deutlich einschränken.

Art. 13 Datenschutzrechtliche Protokollierung

Die Unterscheidung der Protokollierung von Bearbeitungsvorgängen in eine «datenschutzrechtliche» gemäss Art. 13 Abs. 1 E-StReV, und eine «Abfrageprotokollierung» gemäss Art. 25 StReG erscheint uns sinnvoll und nachvollziehbar (z. B. betreffend interne Überwachung der Datenschutzvorschriften). Letztlich ist aber festzuhalten, dass beide Arten eine Bearbeitungsform darstellen und datenschutzrechtlich motiviert sind.

Kritisch sehen wir den Verzicht auf die Protokollierung bestimmter Kategorien von Zugriffen. So werden Zugriffe zu Kontrollzwecken nicht protokolliert, da dazu keine Geschäftsdossiers geführt werden und das Abfragemotiv nicht mehr eruiert werden kann. Unseres Erachtens sollte jeder Zugriff protokolliert werden, für die angesprochenen Zugriffe erscheint eine technische Lösung (Setzen eines Vermerks) realistisch.

Bei der Verwendung von Schnittstellen (vgl. Art. 10 E-StReV) muss vorgegeben werden, dass die Protokollierung den Anforderungen aus StReG und 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 jede einzelne Benutzerin bzw. jeder einzelne Benutzer der Fachanwendungen bei VOSTRA authentisieren.

Art. 14 Weitergabe anonymisierter Daten

Art. 14 E-StReV setzt Art. 15 StReG um. In der Gesetzesbestimmung ist aber nur von der Weitergabe anonymisierter Personendaten die Rede, was sich auch in der Überschrift von Art. 14 E-StReV spiegelt. Die Bestimmung regelt aber die «Bearbeitung von Personendaten», also einen weiteren Bereich als vom Gesetzgeber vorgesehen. Unseres Erachtens besteht nur Raum für die Regelung der Weitergabe von (ehemaligen) Personendaten, 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 ist die Bestimmung insgesamt, besonders mit Blick auf die Festlegung der Bedingungen der Datenbearbeitung (Abs. 3), missverständlich und deshalb anzupassen. Aus dem Gesagten folgt auch, dass die Verknüpfung mit anderen Daten zu nicht personenbezogenen Zwecken von der registerführenden Stelle durchgeführt werden muss.

Art. 25 Automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung

Gemäss Art. 25 E-StReV werden «automatisch generierte Systemmeldungen zur Gewährleistung einer korrekten Datenhaltung» als «Aufgaben-Reports» an Behörden versendet, damit diese die Korrektheit der von ihnen bearbeiteten Informationen prüfen und bei Bedarf mutieren können. Sollten Behörden über kein Online-Zugangsrecht (weder Webapplikation noch Schnittstelle für Fachanwendungen) verfügen, ist die vorgesehene Meldung mit Personendaten aus VOSTRA über einen separaten Kommunikationskanal nachvollziehbar und erscheint notwendig. Bei der Nutzung von separaten Kommunikationskanälen muss aber davon ausgegangen werden, dass zusätzliche (je nach Kanal erheblich höhere) und unnötige Risiken geschaffen werden. Der Inhalt der Meldungen soll, wenn immer möglich, ausschliesslich Informationen zur Aufgabe enthalten, auf Inhaltsdaten und personenidentifizierende Daten aus VOSTRA soll möglichst verzichtet werden.

Art. 28 Automatisch protokollierte Daten bei Online-Abfragen zugangsberechtigter Behörden

Den betroffenen Personen wird bei einer Abfragekontrolle nach Art. 25 Abs. 3 StReG der Name der zugreifenden Person nicht offengelegt. Diese Einschränkung auf die Offenlegung der in Spalte 2 von Anhang 6 gekennzeichneten Informationen erachten wir als richtig, zumal es in erster Linie darum geht, Behördenwillkür zu erkennen. Die abgefragte Person erhält daher Einsicht in das sie betreffende Abfrageprotokoll, wobei ihr die abfragende Behörde und die Benutzernummer mitgeteilt wird. Fehlbare Nutzerinnen und Nutzer könnten bei Beanstandungen, die weitere Abklärungen benötigen, dennoch über die Benutzernummer (Anhang 6 Ziff. 2.1) eruiert werden (Erläuternder Bericht, S. 69).

Nutzerinnen und Nutzer können gemäss Erläuterndem Bericht (S. 69) sodann in einem freien Textfeld freiwillig den Kontext der Suche eingeben (vgl. Anhang 6, Ziff. 5.2 E-StReV). Angesichts der Tatsache, dass Freitextfelder immer ein gewisses Risiko für eine Verwendung von vom Gesetz nicht vorgesehenen Inhalten bergen, regen wir an, die Begründung als Drop-down-Menü auszugestalten.

Art. 52 Bestellung von Privat- und Sonderprivatauszügen

Diese Bestimmung regelt die Anforderungen an den Nachweis der Identität bei der Bestellung eines Privatauszugs. Abs. 3 erwähnt die Anforderungen für Personen, die über keinen entsprechenden Nachweis verfügen. Dabei ist die Formulierung allgemein gehalten, der Norminhalt selber (Verweis auf die Migrationsbehörden/ZEMIS) sowie der Erläuternde Bericht (S. 101) erhellen jedoch, dass damit Ausländerinnen und Ausländer gemeint sind. Aufgrund der fehlenden Ausweispflicht gibt es aber auch Schweizerinnen und Schweizer, die nicht über die Ausweisdokumente gemäss Abs. 2 verfügen. Wir regen an, auch für diese eine Ersatzmöglichkeit vorzusehen, z. B. über die Einwohnerkontrollen der Gemeinden.

Genehmigen Sie, sehr geehrte Frau Bundesrätin,
die Versicherung unserer ausgezeichneten Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Die Staatsschreiberin:

Jacqueline Fehr

Dr. Kathrin Arioli



Von: sicherheitjustiz@gl.ch <sicherheitjustiz@gl.ch>

Gesendet: Montag, 7. März 2022 15:02

An: Gasser Annemarie BJ <annemarie.gasser@bj.admin.ch>

Betreff: Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf der Strafregisterverordnung; StReV

Sehr geehrte Damen und Herren
Sehr geehrte Frau Gasser

Im Auftrag von Regierungsrat Dr. Andrea Bettiga teilen wir Ihnen mit, dass der Kanton Glarus in eingangs genannter Sache auf eine Vernehmlassungsantwort verzichtet.

Wir bitten höflich um Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse
Barbara Fischli

kanton glarus - Sicherheit und Justiz

Departementssekretariat

Postgasse 29, 8750 Glarus

Tel 055 646 68 00 | Fax 055 646 68 09

www.gl.ch | sicherheitjustiz@gl.ch

Glarnerland macht sicher.