



27.06.2011

Erläuterungen zur Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem

1. Einleitung

Mit der Unterzeichnung des Schengen-Assoziierungsabkommens¹ (im Folgenden SAA) wurde der Grundstein für den Anschluss der Schweiz ans zentrale Visa-Informationssystem (C-VIS) gelegt. Die Entscheidung 2004/512/EG² des Rates vom 8. Juni 2004 betraf die Einrichtung eines Systems zum Austausch der Daten über die Visa. Die Entscheidung ist Teil des Schengen-Besitzstands. In der EG-VIS-Verordnung³, die der Schweiz am 16. Juli 2008 als Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands notifiziert wurde, werden der Zweck, die Funktionen und Zuständigkeiten für das System festgelegt. Des Weiteren werden die verschiedenen Verfahren für den Austausch von Visadaten zwischen den Schengen-Staaten beschrieben. Um eine zuverlässige Identifizierung der Visumgesuchstellerinnen und -steller zu ermöglichen, sind im System die biometrischen Daten (Fotografie und Abdrücke der zehn Finger) erfasst.

Das C-VIS dient der Verbesserung der Umsetzung der gemeinsamen Schengener Visumpolitik, der konsularischen Zusammenarbeit und der Konsultation der Visumbehörden und soll dabei helfen:

- das Visumgesuchsverfahren zu vereinfachen;
- «Visum-Shopping» zu verhindern;
- die Betrugsbekämpfung zu erleichtern;
- Kontrollen an den Aussengrenzübergangsstellen und innerhalb des Hoheitsgebiets der Schengen-Staaten zu erleichtern;
- zur Identifizierung von Personen, die die Voraussetzungen für die Einreise in einen Schengen-Staat oder den dortigen Aufenthalt nicht erfüllen, beizutragen;
- die Anwendung der Dublin-Verordnung⁴ zur Bestimmung des Staats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen gestellten Asylgesuchs und für die Bearbeitung eines solchen Gesuchs zuständig ist, zu unterstützen;

¹ SR 0.362.31

² Entscheidung 2004/512/EG des Rates vom 8. Juni 2004 zur Einrichtung des Visa-Informationssystems (VIS), ABl. L 213 vom 15. 6.2004, S. 5.

³ Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt, ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60.

⁴ Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylanspruchs zuständig ist, ABl. L 50 vom 25.2.2003, S. 1.

– zur Verhütung von Gefahren für die innere Sicherheit der Schengen-Staaten beizutragen.

Die Behörden der Schengen-Staaten können in Einzelfällen zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer und sonstiger Straftaten Zugriff auf die im C-VIS eingetragenen Daten beantragen. Die Verfahren für Abfragen unter diesen Umständen sind im Beschluss 2008/663/JI⁵ des Rates festgelegt.

Die für die Umsetzung des Visa-Informationssystems (VIS) erforderlichen Gesetzesgrundlagen wurden vom Bundesrat am 29. Mai 2009⁶ genehmigt. Die Bundesversammlung hat den Entwurf in der Schlussabstimmung am 11. Dezember 2009 angenommen. Die Gesetzesvorlage gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil betrifft die Bestimmungen, die zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme des zentralen VIS (C-VIS) anzuwenden sind. Dabei handelt es sich um die Gesetzesgrundlagen, die erforderlich sind, damit die schweizerischen Behörden Zugang zum C-VIS haben und damit die von den schweizerischen Behörden im System für die automatisierte Ausstellung und Kontrolle der Visa (EVA) erfassten Daten ans C-VIS übermittelt werden können. Die Inbetriebnahme des C-VIS ist zurzeit am 11. Oktober 2011 vorgesehen. Für einen zweiten Schritt sind Gesetzesbestimmungen vorgesehen, die zum Zeitpunkt der Inbetriebnahme des neuen nationalen Visumsystems, voraussichtlich 2013, angewendet werden müssen. Im Gegensatz zu EVA, einem Subsystem des Informationssystems für den Ausländer- und den Asylbereich (Zentrales Migrationsinformationssystem, ZEMIS), wird das neue nationale Visumsystem vollständig unabhängig von ZEMIS funktionieren.

Es ist angezeigt, die für die beiden Umsetzungsphasen des VIS erforderlichen Gesetzesgrundlagen durch zwei neue Verordnungen zu konkretisieren.

1.1. Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem

Diese Verordnung wird voraussichtlich am 11. Oktober 2011 in Kraft treten. Darin soll lediglich die Inbetriebnahme des C-VIS geregelt werden. Es muss festgelegt werden, welche Behörden Zugang zu den Daten des C-VIS haben.

In der ersten Phase der Umsetzung des C-VIS wird das neue nationale Visumsystem noch nicht zur Verfügung stehen. Zu jenem Zeitpunkt darf in keiner Bestimmung auf das nationale Visumsystem verwiesen werden, da dieses erst später eingeführt wird (2013). Die Bestimmungen zu den Systemen EVA und ZEMIS gelten während dieser ersten Phase somit weiterhin (Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich [BGIAA]⁷ und Verordnung vom 12. April 2006 über das zentrale Migrationsinformationssystem [ZEMIS-Verordnung]⁸).

1.2. Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem und das nationale Visumsystem

Diese Verordnung stellt eine Totalrevision der Verordnung unter Punkt 1.1 dar. Die bereits bestehende Verordnung ist mit den Bestimmungen zum neuen nationalen Visumsystem zu ergänzen. Es muss detailliert festgelegt werden, welche Behörden die Daten des neuen nationalen Visumsystems erfassen werden und welche sie abfragen können.

⁵ Beschluss 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008 über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten, ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 129.

⁶ Botschaft des Bundesrates vom 29. Mai 2009 über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung und des Beschlusses über das Visa-Informationssystem (VIS) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands), BBl 2009 4245, AS 2010 2063.

⁷ SR 142.51

⁸ SR 142.513

2. Erläuterungen zur Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem

Im vorliegenden Bericht wird die Verordnung, die am 11. Oktober 2011 in Kraft treten soll, erläutert. Die für die Inbetriebnahme des neuen nationalen Visumsystems erforderliche Verordnung wird dem Bundesrat zum gegebenen Zeitpunkt zusammen mit dem erläuternden Bericht zur Genehmigung unterbreitet.

1. Kapitel Gegenstand und Begriffe

Art. 1 Gegenstand

In diesem Artikel wird der Gegenstand der vorliegenden Verordnung geregelt. Geregelt wird vor allem, welche Schweizer Behörden Zugang zum zentralen Schengener Visa-Informationssystem haben. Ein besonderes Verfahren ist namentlich für die Behörden vorgesehen, die für die Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten zuständig sind. Dieses Verfahren wird im 6. Kapitel der Verordnung definiert. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Verordnung betrifft den Datenschutz.

Art. 2 Begriffe

In diesem Artikel werden zur besseren Verständlichkeit die Begriffe aufgenommen, die in der Verordnung wiederholt verwendet werden. Es geht insbesondere darum, die Anwendung N-VIS zu definieren. Es wird auch eine Definition der Begriffe «Drittstaat», «Schengen-Staat» und «Dublin-Staat» geliefert.

Die genaue Begriffsbestimmung zum C-VIS findet sich in Artikel 109a Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG)⁹. Der Begriff der zentralen Zugangsstelle wird in Artikel 109a Absatz 4 AuG bestimmt.

2. Kapitel Datenübermittlung ans C-VIS, VISION-Büro und VIS-Mail

Art. 3 Datenübermittlung ans C-VIS

Dieser Artikel regelt die Übermittlung von Daten, die nach Massgabe der EG-VIS-Verordnung erfasst wurden, ans C-VIS. Das neue zentrale Visa-Informationssystem hat eine besondere Funktionsweise. Die nationalen Systeme der Schengen-Staaten sind mit dem zentralen System verbunden. Über die Anwendung N-VIS werden die Daten, die von den Behörden der Schengen-Staaten in ihrem nationalen System erfasst wurden, ans C-VIS übermittelt. Die Datenerfassung erfolgt immer im nationalen System. Im Fall der Schweiz handelt es sich dabei gegenwärtig um das Subsystem EVA des Zentralen Migrationsinformationssystems (ZEMIS). Bei der Änderung oder Löschung von Daten kommt dasselbe Verfah-

⁹ SR 142.20, Botschaft des Bundesrates vom 29. Mai 2009 über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung und des Beschlusses über das Visa-Informationssystem (VIS) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands), BBl 2009 4245. Siehe Schlussabstimmung des Parlaments vom 11. Dezember 2009, AS 2010 2063.

ren zur Anwendung. Die Neuerungen im Zusammenhang mit der Inbetriebnahme des C-VIS werden im Datenbearbeitungsreglement zu ZEMIS erläutert werden.

Art. 4 VISION-Büro

Artikel 4 betrifft das VISION-Büro, das vom BFM im Rahmen der Schengen-Assoziierung eingerichtet wurde und seit dem 5. Dezember 2008 im Einsatz ist.

Das VISION-Büro ist für den Datenaustausch im Zusammenhang mit der Konsultation der Schengen-Staaten im Hinblick auf die Erteilung von Schengen-Visa in Anwendung von Artikel 22 des EG-Visakodex¹⁰ verantwortlich. Ein Schengen-Staat kann nämlich von den anderen verlangen, dass sie ihn bei Gesuchen aus einem bestimmten Drittstaat oder von bestimmten Kategorien von Staatsangehörigen systematisch konsultieren. Die Antwort muss innerhalb von sieben Tagen gegeben werden. Übermittelt der konsultierte Staat keine Antwort, so wird davon ausgegangen, dass er keinen Einwand gegen die Erteilung eines Visums erhebt. Das VISION-Büro muss den betreffenden Staaten im Rahmen des Konsultationsverfahrens die Daten zur Gesuchsstellung mit der Gesuchsnummer übermitteln.

Das VISION-Büro ist auch für die Übermittlung bestimmter Gesuche bei Vertretung der Schweiz durch einen anderen Schengen-Staat im Sinne von Artikel 8 des EG-Visakodex zuständig. Dasselbe gilt für den Fall, dass die Schweiz einen anderen Schengen-Staat vertritt. Die Ablehnung eines Visumgesuchs muss dem vertretenen Staat grundsätzlich zur Genehmigung unterbreitet werden.

Das VISION-Büro ist ebenfalls für den Informationsaustausch über die von den Konsulaten an Staatsangehörige bestimmter Staaten oder an bestimmte Gruppen von Staatsangehörigen dieser Staaten erteilten Visa nach Artikel 31 des EG-Visakodex zuständig. Es empfängt und übermittelt überdies die Informationen zu den Visa mit einer räumlich beschränkten Gültigkeit im Sinne von Artikel 25 Absatz 4 des EG-Visakodex.

Art. 5 VIS-Mail

Abs. 1

Durch das Kommunikationssystem VIS-Mail lassen sich im Rahmen der Visumerteilung namentlich zum Zweck der Konsultation der zentralen Behörden und der konsularischen Zusammenarbeit Daten austauschen. Die für die Visumerteilung zuständigen Behörden sind frei, das System nach eigenem Ermessen für Ersuchen um Auskünfte zu verwenden.

Abs. 2

Gemäss der Entscheidung 377/2009/EG der Kommission vom 5. Mai 2009¹¹ über die Annahme von Durchführungsmaßnahmen für das Konsultationsverfahren und die sonstigen Verfahren nach Artikel 16 der EG-VIS-Verordnung darf VIS-Mail zur Übermittlung von Mitteilungen zur konsularischen Zusammenarbeit und zu den Ersuchen um Belege verwendet werden (Art. 16 Abs. 3 EG-VIS-Verordnung). Dabei geht es darum, nähere Auskünfte über eine Visumgesuchstellerin oder einen Visumgesuchsteller anzufordern oder zu lie-

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1.

¹¹ ABl. L 117 vom 12.5.2009, S. 3

fern. Eventuell müssen zum Beispiel Informationen über Schlepperaktivitäten oder Reisedokumente übermittelt werden.

VIS-Mail kann auch für Mitteilungen zu unrichtigen Daten im C-VIS verwendet werden (siehe Art. 24 Abs. 2 EG-VIS-Verordnung) oder auch für Hinweise an die anderen Schengen-Staaten, dass eine Gesuchstellerin oder ein Gesuchsteller das Schweizer Bürgerrecht erworben hat (siehe Art. 25 Abs. 2 EG-VIS-Verordnung). In letzterem Fall muss das BFM den Staat, der die Daten zu den Visa erfasst hat – also den Datenbesitzer gemäss Artikel 8 der Verordnung –, darüber unterrichten, damit die Daten gelöscht werden.

Die Visumbehörden, insbesondere die Sektion Grundlagen Visa, das VISION-Büro und die Abteilung Zulassung Aufenthalt, dürfen VIS-Mail für die in der Verordnung genannten Zwecke benutzen.

3. Kapitel Eingabe von Daten durch die Visumbehörden

Art. 6 Eingabe der Daten

In diesem Artikel wird die Eingabe von Daten durch die Behörden gemäss Artikel 8a BGIAA¹² behandelt.

Es wird auf die entsprechenden Bestimmungen der EG-VIS-Verordnung verwiesen, in denen festgelegt wird, welche Daten obligatorisch eingegeben werden müssen, wenn ein Visumgesuch im Sinne von Artikel 19 des EG-Visakodex¹³ als zulässig erachtet wird sowie wenn ein Visum erteilt, annulliert, aufgehoben oder verlängert wird. Die betreffenden Datenkategorien werden im Anhang ausführlich in einer Matrix, die die Zugangsberechtigungen zum zentralen Visumsystem regelt, aufgelistet (Anhang 2).

Diese Daten werden automatisch vom Zentralen Migrationsinformationssystem (ZEMIS) ins C-VIS übermittelt.

Art. 7 Eingabe in Vertretung eines anderen Schengen-Staates

Abs. 1

Am 30. November 2009 nahm die Europäische Kommission die Entscheidung zur Annahme von technischen Umsetzungsmassnahmen, insbesondere für die Dateneingabe und die Verknüpfung der Antragsdatensätze sowie den Datenzugang im Rahmen des Visa-Informationssystems an¹⁴. Einige Grundsätze dieser Entscheidung wurden in der vorliegenden Verordnung übernommen. In Artikel 7 ist entsprechend Punkt 2 des Anhangs der genannten Entscheidung vorgesehen, dass bei der Eingabe von Daten zu einem Visumgesuch in Vertretung eines anderen Schengen-Staates im nationalen Visumsystem und im zentralen Visa-Informationssystem die Identifizierungsnummer des vertretenen Staates anzugeben ist.

¹² Botschaft des Bundesrates vom 29. Mai 2009 über die Genehmigung und die Umsetzung der Notenaustausche zwischen der Schweiz und der Europäischen Union betreffend die Übernahme der Verordnung und des Beschlusses über das Visa-Informationssystem (VIS) (Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands), BBl 2009 4245, AS 2010 2063.

¹³ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABl. L 243 vom 15.9.2009, S.1.

¹⁴ Entscheidung der Kommission vom 30. November 2009 zur Annahme von technischen Umsetzungsmassnahmen für die Dateneingabe und die Verknüpfung der Antragsdatensätze, den Datenzugang, die Änderung, Löschung und vorzeitige Löschung von Daten sowie für das Führen von und den Zugriff auf Aufzeichnungen im Visa-Informationssystem, ABl. L 315 vom 2.12.2009, S. 30.

Dabei ist jedoch festzuhalten, dass die Schweiz bestimmte Schengen-Staaten vor allem im Rahmen der Erteilung oder der Verweigerung von Visa in bestimmten Auslandsvertretungen vertritt. Sobald sich eine Visuminhaberin oder ein Visuminhaber in einem Schengen-Staat befindet und dort zum Beispiel die Verlängerung eines erteilten Visums beantragt, wird diese Verlängerung vom betreffenden Schengen-Staat vorgenommen, der damit zum Besitzer der neuen Daten wird.

Abs. 2

Dieselbe Information wird ans C-VIS automatisch übermittelt, wenn die Behörde nach Absatz 1 ein Visum erteilt, ablehnt, aufhebt, annulliert oder verlängert sowie wenn sie die Prüfung des Gesuches nicht fortführt.

Art. 8 Besitzer der Daten des C-VIS und Verknüpfungen zwischen Gesuchsdatensätzen

Abs. 1

Unter Punkt 2 des Anhangs der Entscheidung der Kommission vom 30. November 2009 wird definiert, wer «Besitzer» der jeweiligen Daten ist. So ist der Staat, der bei der Einreichung eines Visumgesuchs für die Dateneingabe zuständig ist, Besitzer dieser Daten. Die Daten, die bei einer Entscheidung zur Visumerteilung oder zur Ablehnung eines Visums eingegeben werden, gehören dem gleichen Datenbesitzer.

So kann ein Staat im Besitz der Daten zu einem Visumgesuch alle damit verbundenen Daten löschen, einschliesslich der Daten betreffend Verlängerungen und Annullierungen, die andere Schengen-Staaten im Nachhinein vorgenommen haben. Jedem Schengen-Staat, der ein von einem anderen Staat ausgestelltes Visum annulliert oder verlängert hat, steht es andererseits frei, die von ihm erfassten und ans C-VIS übermittelten Daten zu löschen oder zu korrigieren.

Erhält zum Beispiel ein chinesischer Staatsangehöriger ein Visum der Schweizer Botschaft in Peking und beantragt dieser während eines Aufenthalts in Belgien eine Verlängerung des Visums, gehen die Daten zur Verlängerungsentscheidung in den Besitz Belgiens über, während die Schweiz im Besitz der von ihr vorgängig erfassten Daten bleibt. Die Schweiz kann bei Bedarf aber den gesamten Gesuchsdatensatz der betreffenden Person einschliesslich der späteren von anderen Schengen-Staaten vorgenommenen Verlängerungen und Annullierungen löschen.

Abs. 2

Kopiert eine für das Visumverfahren zuständige Behörde bereits im C-VIS erfasste Fingerabdrücke, wird sie zur Besitzerin des so erstellten neuen Datensatzes.

Abs. 3

Muss ein Gesuch wegen Zugehörigkeit zu einer Gruppe von Reisenden oder zu einer Familie mit anderen Gesuchen verknüpft werden, werden sämtliche Daten einem einzigen Staat zugeordnet. Nur dieser Staat kann zudem Verknüpfungen zwischen den verschiedenen Mitgliedern der Gruppe erstellen oder diese korrigieren. In der Schweiz erhalten die Visumbehörden diese Kompetenz.

Abs. 4

Nur der Staat im Besitz eines Datensatzes zu einem Visumgesuch ist berechtigt, diesen mit anderen Datensätzen der gleichen gesuchstellenden Person zu verknüpfen oder die entsprechenden Verknüpfungen zu löschen. Dementsprechend dürfen die schweizerischen Visumbehörden Gesuchsdatensätze mit früheren Gesuchsdatensätzen der Visumgesuchstellerin oder des Visumgesuchstellers verknüpfen.

4. Kapitel Online-Abfrage des C-VIS

Art. 9

Artikel 9 bestimmt genau, welche Dienststellen zur Erfüllung ihrer Aufgaben online Daten des C-VIS abfragen können. Er konkretisiert Artikel 109a AuG.

Abs. 1

Bst. a

In Buchstabe a wird bestimmt, welche Einheiten des BFM online Daten des C-VIS abfragen können. Der Direktionsbereich Zuwanderung und Integration muss im Rahmen seiner Aufgaben im Visumverfahren Zugang zum C-VIS haben. In die Verordnung aufgenommen werden genauer genommen die Abteilung Grenze und die Abteilung Zulassung Aufenthalt.

Die Dublin-Sektionen des BFM sowie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Empfangs- und Verfahrenszentren (EVZ), die die Asylgesuche bearbeiten (Art. 9 Abs. 1 Bst. a Ziff. 2) haben zur Bestimmung des für die Prüfung eines Asylgesuchs zuständigen Dublin-Staates Zugang zum C-VIS. Ein solcher Zugang ist für die Mitarbeitenden der EVZ unbedingt nötig, damit sie die Dublin-Fälle von den anderen Fällen trennen können. So können sie überprüfen, ob eine Person in einem anderen Dublin-Staat bereits ein Visum erhalten hat. Ist dies der Fall, kann eventuell das Dublin-Verfahren eingeleitet werden.

Bst. b–e

In den Buchstaben b–e werden zum Teil die Zugangsberechtigungen nach Artikel 109a Absatz 2 Buchstaben a, c und d AuG übernommen, d. h. die Zugangsberechtigungen für:

- die Grenzposten der kantonalen Polizeibehörden und das Grenzwachtkorps, die schweizerischen Vertretungen im Ausland und die Mission der Schweiz bei der UNO in Genf, das Staatssekretariat, die Konsularische Direktion und die Politische Direktion des EDA, zur Prüfung der Visumgesuche;
- das Grenzwachtkorps und die zuständigen kantonalen Polizeibehörden namentlich zur Durchführung von Kontrollen an den Schengen-Aussengrenzen und im Hoheitsgebiet der Schweiz.

Bst. f

Die kantonalen Migrationsbehörden müssen zur Erfüllung ihrer Aufgaben im Visumbereich Zugang zum C-VIS haben. Die Kantone können Aufgaben im Migrationsbereich auf die Ge-

meinden und Städte übertragen, auch in Bezug auf Visa. Aufgrund der Kompetenzen, die z. B. vom Kanton Bern auf die Gemeinden Bern, Biel und Thun übertragen wurden, müssen auch diese Zugang zum C-VIS haben. Diese Kompetenzdelegation ist formell im Einführungsgesetz zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EG AuG und AsylG) des Kantons Bern vorgesehen. Ab Inbetriebnahme des C-VIS müssen alle Behörden, die Visa ausstellen oder verlängern, das neue europäische System gemäss der EG-VIS-Verordnung abfragen.

Abs. 2

Die Einsatzzentrale fedpol (EZ fedpol) kann als zentrale Zugangsstelle Daten des C-VIS direkt abfragen (Art. 109a Abs. 4 AuG). Sie beantwortet die Gesuche, die von den Behörden nach den Artikeln 15 und 16 an sie gerichtet werden. Die zentrale Zugangsstelle hat im Rahmen der Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten Zugang zu den Daten des C-VIS.

Abs. 3

Die Abfrageberechtigungen im C-VIS sind in Anhang 2 der vorliegenden Verordnung umfassend geregelt. In diesem Anhang werden sämtliche Daten zu den Visa sowie die entsprechenden Abfrageberechtigungen aufgeführt (siehe Erläuterungen zu Anhang 2). Die Bearbeitung der Daten zu den Visa, also deren Eingabe und Änderung, ist nur im nationalen Visumsystem möglich.

5. Kapitel Datenkategorien für die Abfrage des C-VIS und Umfang der Zugangsberechtigungen

Art. 10 Abfrage des C-VIS zur Prüfung von Visumgesuchen und für Visumentscheide

Die Visumbehörden sind berechtigt, eine Suche im C-VIS durchzuführen, bevor sie über ein Gesuch entscheiden. Sie können das System auch bei Aufhebung, Annullierung oder Verlängerung eines Visums abfragen. Sie können dafür mehrere Daten gleichzeitig oder getrennt verwenden. Zu erwähnen sind insbesondere die Personendaten der betroffenen Person wie Vorname, Nachname, Geburtsname, Geschlecht, Datum, Ort und Land der Geburt. Eine Suche ist auch anhand der Daten zum Reisedokument möglich sowie zur natürlichen oder juristischen Person, die die Einladung ausgesprochen hat oder die verpflichtet ist, die Kosten für den Lebensunterhalt der Visumgesuchstellerin oder des Visumgesuchstellers während des Aufenthalts zu tragen. Auch die Fingerabdrücke, die Nummer der Visumvignette und das Ausstellungsdatum etwaiger früher erteilter Visa können benutzt werden.

Ist eine Person bereits im C-VIS erfasst, so können alle Daten des Systems (Datenkategorien I bis VII) abgefragt werden.

Art. 11 Abfrage des C-VIS an den Schengen-Aussengrenzen oder auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz

In Artikel 11 wird insbesondere bestimmt, welche Daten verwendet werden dürfen, um an den Schengen-Aussengrenzen oder auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz das C-VIS abzufragen. Welche Daten verwendet werden dürfen, wird in der EG-VIS-Verordnung festgelegt.

Aus Gründen der Klarheit wird auf die einschlägigen Bestimmungen verwiesen. An den Schengen-Aussengrenzen ist die Kontrolle der Visuminhaberinnen und -inhaber obligatorisch. Artikel 11 regelt die Modalitäten für die Kontrolle über das C-VIS sowie für die auf dem Hoheitsgebiet der Schweiz vorgenommenen Kontrollen zur Prüfung der Rechtmässigkeit des Aufenthalts von Nicht-EU- oder -EFTA-Staatsangehörigen in der Schweiz.

Ergibt die Suche einen Treffer, ist die Person also im C-VIS erfasst, so können die Daten gemäss EG-VIS-Verordnung abgefragt werden. In der Matrix in Anhang 2 betreffend das C-VIS ist genau ersichtlich, welche Daten abgefragt werden können. Es handelt sich um die Daten der Kategorien I, II, V und VI.

Zu erwähnen ist, dass auch die mit einem Gesuch verknüpften Datensätze von Gruppen oder Familien abgefragt werden können (Kategorie VII). In diesen Gesuchsdatensätzen haben die Behörden Zugang zu denselben Daten wie im Datensatz der Hauptvisuminhaberin oder des Hauptvisuminhabers.

Art. 12 Abfrage des C-VIS zur Identifikation

Das C-VIS kann zu Identifikationszwecken abgefragt werden, wenn nach einer Suche in Anwendung von Artikel 11 Zweifel an der Identität der Visuminhaberin oder des Visuminhabers bestehen oder wenn eine Person über kein Visum verfügt. Die Suche ist zuerst anhand der Fingerabdrücke durchzuführen. Ist die Suche nicht erfolgreich oder können die Fingerabdrücke nicht verwendet werden, kann eine Suche anhand der Personendaten wie Namen oder Geburtsdatum durchgeführt werden und/oder anhand der Daten in Zusammenhang mit dem Reisedokument. Diese Suche kann in Kombination mit der derzeitigen Staatsangehörigkeit oder der Staatsangehörigkeit zum Zeitpunkt der Geburt durchgeführt werden.

Führt die Suche im zentralen System zu einem Treffer, können zusätzlich zu den Daten für Suchen nach Artikel 11 weitere Daten abgefragt werden, nämlich die Daten der Kategorien im Zusammenhang mit den verweigerten oder verlängerten Visa, d. h. der Kategorien III und IV von Anhang 2.

Auch die verknüpften Datensätze von Gruppen oder Familien sowie die aufeinanderfolgenden Gesuchsdatensätze der gesuchstellenden Person (Kategorie VII) können abgefragt werden. In diesen Gesuchsdatensätzen haben die Behörden Zugang zu denselben Daten wie im Datensatz der Hauptvisuminhaberin oder des Hauptvisuminhabers, d. h. zu den Daten der Kategorien nach Anhang 2.

Eine Suche nach Artikel 12 bietet somit die Möglichkeit, mehr Daten abzufragen als bei einer Suche nach Artikel 11. Verfügt die betreffende Person jedoch über ein Visum, so müssen die Behörden in einem ersten Schritt eine Suche nach Artikel 11 durchführen.

Art. 13 Abfrage des C-VIS zur Bestimmung des zuständigen Dublin-Staates

Dieser Artikel regelt, welche Datenkategorien zum Abfragen des C-VIS verwendet werden können, um den Staat zu bestimmen, der auf Grundlage der Dublin-Verordnung für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig ist.

Das wichtigste Instrument für die Suche sind die Fingerabdrücke der asylsuchenden Person. Die im EVZ abgenommenen Fingerabdrücke müssen dementsprechend mit den Daten im C-VIS abgeglichen werden können.

In Anhang 2 der vorliegenden Verordnung sind die Daten, welche im Rahmen der Anwendung der Dublin-Verordnung abgefragt werden können, genau aufgeführt.

Abs. 4

Artikel 13 Absatz 4 beschreibt, in welchem Umfang Daten zu verknüpften Gesuchen im Sinne von Artikel 8 Absatz 4 der EG-VIS-Verordnung (Familien oder Reisegruppen) abgefragt werden können. Es sind ausschliesslich die Daten der Familienmitglieder, d. h. der Ehegatten und der Kinder, zugänglich. Der Zugang ist zudem auf bestimmte Daten der Kategorie I von Anhang 2 beschränkt, nämlich folgende Personendaten: Name, Geburtsname, Vorname, Geburtsdatum, Geburtsort, derzeitige Staatsangehörigkeit, Staatsangehörigkeit zum Zeitpunkt der Geburt, Geburtsland, Geschlecht.

Diese Regelung ist insbesondere unter Punkt 3 des Anhangs der Entscheidung der Kommission zur Annahme von technischen Umsetzungsmassnahmen für die Dateneingabe und die Verknüpfung der Antragsdatensätze, den Datenzugang sowie für das Führen von und den Zugriff auf Aufzeichnungen im Visa-Informationssystem¹⁵ vorgesehen.

Art. 14 Abfrage des C-VIS zur Prüfung von Asylgesuchen

Dieser Artikel gleicht Artikel 13. Darin wird geregelt, welche Datenkategorien zum Abfragen des C-VIS für die Bearbeitung eines Asylgesuchs verwendet werden können, wenn die Schweiz auf Grundlage der Dublin-Verordnung für die Behandlung des Asylgesuchs zuständig ist. Die Suche im C-VIS erfolgt auch hier hauptsächlich anhand der Fingerabdrücke der asylsuchenden Person. Es können mehr Daten online abgefragt werden als im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 13. Die entsprechenden Datenkategorien sind in Anhang 2 genannt. Zu erwähnen ist, dass aufeinanderfolgende Gesuchsdatensätze einer Visuminhaberin oder eines Visuminhabers abgefragt werden können. Auch die Datensätze zu den Ehegatten und Kindern sind zugänglich, und zwar im selben Umfang wie im Rahmen von Artikel 13, also für bestimmte Daten der Kategorie I.

Zu den Daten bei Ablehnung der Visumerteilung oder bei Nichtfortführung der Prüfung des Visumgesuchs hingegen besteht für die Behörden des Asylbereichs kein Zugang (Kategorien III und IV).

6. Kapitel Zugang zu den Daten des C-VIS über die zentrale Zugangsstelle und Verfahren

Zusätzlich zum Regelungsgehalt der EG-VIS-Verordnung soll das C-VIS im Zusammenhang mit schweren Straftaten für Datenabfragen im Sinne des Beschlusses 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008 (nachfolgend EU-VIS-Beschluss¹⁶) zwecks Erhöhung der inneren Sicherheit und zur Terrorismusbekämpfung auch den Sicherheitsbehörden der Schengen-Staaten und Europol zugänglich gemacht werden.

¹⁵ Entscheidung der Kommission vom 30. November 2009 zur Annahme von technischen Umsetzungsmassnahmen für die Dateneingabe und die Verknüpfung der Antragsdatensätze, den Datenzugang, die Änderung, Löschung und vorzeitige Löschung von Daten sowie für das Führen von und den Zugriff auf Aufzeichnungen im Visa-Informationssystem, ABl. L 315 vom 2.12.2009, S. 30.

¹⁶ Beschluss 2008/633/JI des Rates vom 23. Juni 2008 über den Zugang der benannten Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten, ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 129.

Art. 15 Bundesbehörden

Dieser Artikel hält aus Gründen des Datenschutzes und der Transparenz fest, welche Behörden auf Stufe des Bundes im Sinne von Artikel 3 Absatz 2 des EU-VIS-Beschlusses berechtigt sind, eine Anfrage an die zentrale Zugangsstelle auf Erhalt von Daten aus dem C-VIS zu stellen. Dabei erhalten die Sicherheitsbehörden des Bundes, die im Rahmen ihrer gesetzlich begründeten Aufgabe mit der Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten analog zum Straftatenkatalog in Artikel 286 Absatz 2 Buchstabe a der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO)¹⁷ beschäftigt sind, keinen direkten Zugang zum C-VIS, sondern richten ihre Anfragen an eine zentrale Zugangsstelle. Demzufolge sind zur Durchführung gerichtspolizeilicher Ermittlungen gestützt auf die StPO die Bundesanwaltschaft und die Bundeskriminalpolizei von fedpol genannt. Letztere kann entsprechende Anfragen auch im Rahmen ihrer Aufgabe als kriminalpolizeiliche Zentralstelle gestützt auf das Bundesgesetz über kriminalpolizeiliche Zentralstellen des Bundes (ZentG)¹⁸ an die zentrale Zugangsstelle richten. Die namentlich aufgeführten Organisationseinheiten des Nachrichtendienstes des Bundes können in Erfüllung ihrer präventiven Aufgaben nach dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit (BWIS)¹⁹ ebenfalls entsprechende Anfragen auf Datenbekanntgabe stellen.

Der Dienst Internationale Identifizierungen (INTID) ist ein Kommissariat der Abteilung Internationale Polizeikooperation (IPK) bei fedpol. INTID ist ein spezialisierter Dienst und dient den ermittelnden Strafverfolgungsbehörden in der Aufklärung von Straftaten als kompetente Fachstelle. Er bearbeitet im 24-Stunden-Pikettdienst grenzüberschreitende Anfragen im Zusammenhang mit erkennungsdienstlichen Abklärungen (Identifizierungen von Personen und Spuren mittels Fingerabdrücken, DNA und weiteren erkennungsdienstlichen Materials) sowie mit internationalen Personenfahndungen. Eine Berechtigung von INTID zum Zugang zum C-VIS über die zentrale Zugangsstelle ermöglicht bei schweren Delikten eine raschere Identifizierung und präzisere Fahndung, insbesondere ausserhalb der Bürozeiten.

Das Parlament hat entschieden, dass schweizweit lediglich eine zentrale Zugangsstelle bei der EZ fedpol errichtet werden soll. Die EZ fedpol steht den anfrageberechtigten Behörden rund um die Uhr jeden Tag zur Verfügung und erlaubt den Betrieb eines einheitlich und professionell zentral geführten Gesamtsystems. Dieser Zugang soll es den Behörden ermöglichen, Straftaten, insbesondere im Zusammenhang mit dem Terrorismus, besser zu verhüten und zu bekämpfen. In Bezug auf die «Einsatzzentrale» als zugangsberechtigte Behörde ist anzumerken, dass diese in Kommissariate organisiert ist, in denen die Mitarbeitenden Schichtdienst (365 Tage rund um die Uhr) leisten. Alle Kommissariate der EZ fedpol nehmen ausserhalb der offiziellen Ansprechzeiten stellvertretend Aufgaben für die Sicherheitsbehörden des Bundes wahr, die innert kurzer Frist erledigt werden müssen. Dies rechtfertigt eine Zugangsberechtigung zum C-VIS des jeweils im Einsatz stehenden Kommissariats über die zentrale Zugangsstelle.

Art. 16 Kantonale und kommunale Behörden

Die unter diesem Artikel aufgeführten kantonalen und kommunalen Behörden können zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten ihre Gesuche an die zentrale Zugangsstelle (EZ fedpol) richten, um bestimmte

¹⁷ SR 312.0

¹⁸ SR 360

¹⁹ SR 120

Daten aus dem C-VIS zu erhalten. Zu diesen Behörden zählen die kantonalen Polizei- und Strafverfolgungsbehörden und die Polizeibehörden der Städte Zürich, Winterthur, Lausanne, Chiasso und Lugano. Die Strafverfolgungsbehörden der Kantone können bei ihren Kantonspolizeien beantragen, dass ein Gesuch an die EZ fedpol gerichtet wird.

Die Kantone regeln das Verfahren und informieren die EZ fedpol.

Art. 17 Verfahren für den Erhalt der Daten

Dieser Artikel regelt das ordentliche Verfahren einerseits und das Verfahren in einem dringenden Ausnahmefall andererseits. Grundsätzlich kann ein Gesuch der berechtigten Behörden in Papierform oder elektronisch an die EZ fedpol gerichtet werden. Vorzugsweise erfolgt das begründete Gesuch formularbasiert auf elektronischem Weg unter Verwendung eines Standardformulars der EZ fedpol, welches auf elektronischem Weg verfasst und über ein gesichertes Mailsystem (Pol-Mail) übermittelt wird. In diesem Formular wird zwischen dem Normalfall und dem dringenden Fall unterschieden. Ein dringender Ausnahmefall besteht unter bestimmten Voraussetzungen (z. B. dringende Ermittlungshandlung, Beweismittelsicherung oder Haftsache). Die Möglichkeit der EZ fedpol, ein mündliches Gesuch zu stellen, setzt voraus, dass eine äusserste Dringlichkeit besteht, welche keinen Aufschub duldet. Diese Dringlichkeit muss im mündlichen Gesuch bereits begründet werden. Das Gesuchsformular muss bei der EZ fedpol unverzüglich nach dem mündlichen Gesuch nachgereicht werden. Die EZ fedpol prüft daraufhin, ob alle Bedingungen erfüllt waren und ob tatsächlich ein dringender Ausnahmefall gegeben war. Die nachträgliche Überprüfung ist innert nützlicher Frist nach erfolgter Bearbeitung des Gesuchs durchzuführen. Fedpol legt in einem Bearbeitungsreglement das konkrete Verfahren fest.

Die Daten, zu denen die EZ fedpol Zugang hat, sind in Anhang 2 aufgeführt. Die Einsatzzentrale hat Zugang fast zu allen Daten ausser zu jenen, die im Fall der Nichtfortführung der Prüfung eines Visumgesuchs erfasst werden (Kategorie III). Die zentrale Zugangsstelle hat auch keinen Zugang zu den Datensätzen betreffend die Familienangehörigen und Reisegruppen. Sie kann jedoch aufeinanderfolgende Gesuche einer gesuchstellenden Person abfragen.

Art. 18 Bedingungen für den Erhalt der Daten

In diesem Artikel wird genau bestimmt, unter welchen Bedingungen die Behörden nach den Artikeln 15 und 16 die Daten erhalten können.

Die im EU-VIS-Beschluss in Artikel 2 aufgeführten Rahmenbeschlüsse 2002/584/JI²⁰ sowie 2002/475/JI²¹ dienen der Bestimmung der Begriffe «terroristische Straftaten» sowie «schwerwiegende Straftaten». Diese Rahmenbeschlüsse sind für die Schweiz nicht anwendbar, die dort aufgeführten Straftaten gelten jedoch insofern, als sie dem nationalen Recht entsprechen oder gleichwertig sind. In Artikel 286 Absatz 2 Buchstabe a StPO findet sich für die Definition einer «schweren Straftat» ein Straftatenkatalog der unter Schweizer Recht strafbaren Handlungen im Sinne des EU-VIS-Beschlusses, weshalb dieser Straftatenkatalog analog zur Beurteilung herangezogen wird.

Liegen tatsächliche Anhaltspunkte vor, die insgesamt zur Annahme führen, dass die Abfrage von VIS-Daten erheblich zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer und

²⁰ Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten, ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1.

²¹ Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 zur Terrorismusbekämpfung, ABl. L 164 vom 22.6.2002, S. 3–7.

sonstiger schwerer Straftaten beitragen kann und somit im konkreten Fall eine Einsicht in bestimmte Daten erforderlich sowie gerechtfertigt ist, tätigt die EZ fedpol für die benannten Behörden eine Abfrage im C-VIS. Wie unter Artikel 17 bereits dargelegt, erfolgt ein Gesuch der berechtigten Behörden an die EZ fedpol sowie deren Antwort unter Verwendung des Gesuchsformulars auf elektronischem Weg über ein gesichertes Mailsystem (Pol-Mail).

Die Abfrage des C-VIS ist auf die Suche anhand der in Artikel 5 Absatz 2 EU-VIS-Beschluss aufgeführten Daten beschränkt:

- Nachname, Geburtsname; Vornamen; Geschlecht; Geburtsdatum, -ort und -land;
- derzeitige Staatsangehörigkeit der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers und Staatsangehörigkeit zum Zeitpunkt der Geburt;
- Art und Nummer des Reisedokuments, ausstellende Behörde, Ausstellungsdatum und Ablauf der Gültigkeit;
- Hauptbestimmungsort und Dauer des geplanten Aufenthalts;
- Zweck der Reise und geplanter Tag der Ein- und Ausreise;
- geplanter Grenzpunkt der ersten Einreise oder geplante Durchreisroute;
- Wohnort;
- Fingerabdrücke;
- Art des Visums und Nummer der Visummarke;
- Angaben zur Person, die eine Einladung ausgesprochen hat oder verpflichtet ist, die Kosten für den Lebensunterhalt der Gesuchstellerin oder des Gesuchstellers während des Aufenthalts zu tragen.

Im Fall eines Treffers ermöglicht die Abfrage im C-VIS den Zugriff auf weitere in Artikel 5 Absatz 3 EU-VIS-Beschluss genannte Daten. Dazu gehören alle sonstigen Daten aus dem Visumgesuch, Fotos und alle ergänzende Angaben, die in einem Gesuch für ein früher erteiltes, abgelehntes, annulliertes, aufgehobenes oder verlängertes Visum gemacht wurden.

Die Abfragen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten durch die kantonalen Behörden und die Bundesbehörden dürfen ausschliesslich über die zentrale Abfragestelle der EZ fedpol erfolgen. Eine Abfrage über die kantonalen zugriffsberechtigten Polizeistellen gemäss Artikel 9 ist in diesem Fall nicht zulässig.

Art. 19 Informationsaustausch mit den EU-Mitgliedstaaten, für welche die EG-VIS-Verordnung nicht in Kraft ist

Der Informationsaustausch im Sinne von Artikel 6 des EU-VIS-Beschlusses zwischen der Schweiz und den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden jener EU-Mitgliedstaaten, für welche die EG-VIS-Verordnung noch nicht in Kraft getreten ist, muss gewährleistet werden. Hier ist z. B. zu erwähnen, dass die EG-VIS-Verordnung für das Vereinigte Königreich und Irland zurzeit nicht in Kraft ist. Die entsprechenden Anfragen sind anhand eines hinreichend begründeten Gesuchs in Papierform oder elektronisch via die gesicherten Linien des kriminalpolizeilichen Schriftenverkehrs (z. B. die Mail-Systeme von Interpol und Europol) direkt an die EZ fedpol oder an die anderen in Artikel 15 und 16 genannten Behörden der Schweiz zu richten. Letztere leiten das Gesuch der EZ fedpol weiter. Auf diesen Umstand können die angefragten Behörden ihre ausländischen Kollegen jeweils hinweisen. Die EZ fedpol ist für die Überprüfung der Gesuche und deren direkte Beantwortung an die ausländischen Behörden verantwortlich.

Auf der anderen Seite kann die Schweiz bei einem Mitgliedstaat, für welchen die EG-VIS-Verordnung noch nicht in Kraft getreten ist, beantragen, ihr seine Visadaten zu liefern. Diese Gesuche haben ebenfalls hinreichend begründet und in Papierform oder elektronisch zu erfolgen.

7. Kapitel Datenbearbeitung, Datensicherheit und Aufsicht

1. Abschnitt Datenbearbeitung

Art. 20 Bearbeitungsgrundsatz

Nur die schweizerischen Behörden nach Artikel 8a Absatz 1 BGIAA sind berechtigt, die Daten, die sie erfasst haben und die ans C-VIS übermittelt wurden, zu ändern. D. h., kein Staat darf die Daten ändern, wenn er sie nicht selbst erfasst hat. Es ist darauf hinzuweisen, dass nur die Visumbehörden zum Zwecke der Eingabe, Änderung oder Löschung der Daten Zugang zum C-VIS haben.

Art. 21 Löschung der Daten

Abs. 1

Erwirbt eine Person das Schweizer Bürgerrecht, so müssen die Daten zu ihren Visa im ZEMIS und im C-VIS gelöscht werden. Hat ein anderer Staat die Daten erfasst, teilt das BFM diesem unverzüglich mit, die erforderliche Löschung vorzunehmen. Bei der Löschung der Daten über eine Person müssen auch die bestehenden Verknüpfungen im Sinne von Artikel 8 Absätze 3 und 4 der EG-VIS-Verordnung gelöscht werden. Die Löschung muss unverzüglich erfolgen. Unter «unverzüglich» wird die kürzestmögliche Zeitspanne verstanden.

Abs. 2

Damit die Löschung nach Absatz 1 vorgenommen werden kann, müssen die Bürgerrechtsbehörden das BFM (Sektion Grundlagen Visa) über die Einbürgerungen unterrichten.

Abs. 3

Wie bereits erwähnt, können nur die Staaten bzw. Behörden, die ein Visum erteilt oder verweigert haben, die Daten im nationalen Visumsystem und im C-VIS ändern. Wird eine Beschwerde gegen eine Visumverweigerung zugunsten der beschwerdeführenden Person gutgeheissen, darf nur die Behörde, die das Visum verweigert hat (erste Instanz), die Daten der beschwerdeführenden Person löschen. Eine Änderung der Daten darf nur nach einer endgültigen Entscheidung der Beschwerdeinstanz vorgenommen werden.

Art. 22 Datenqualität

Dieser Artikel regelt das Verfahren, das die Behörden befolgen müssen, wenn Daten im ZEMIS und im C-VIS sich als unrichtig erweisen oder unrechtmässig bearbeitet wurden. Dies ergibt sich namentlich aus den Artikeln 5 und 25 des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 19. Juni 1992 (DSG)²². Das BFM unternimmt unverzüglich die erforderlichen Schritte, sobald ihm unrichtige Daten oder eine unrechtmässige Datenbearbeitung zur Kenntnis gebracht wurden.

²² SR 235.1

Art. 23 Speicherung der Daten des C-VIS

Abs. 1

Grundsätzlich dürfen keine Daten, die aus dem C-VIS bezogen werden, in den nationalen Dateien gespeichert werden. Es dürfen auch keine Daten in kantonale Dateien kopiert und gespeichert werden.

Abs. 2

Artikel 23 Absatz 2 sieht eine Ausnahme vom Verbot der Speicherung von Daten des C-VIS in ZEMIS vor. Die aus dem C-VIS bezogenen Daten dürfen nur in nationalen Dateien gespeichert werden, wenn dies in einem Einzelfall erforderlich ist und dem Zweck des C-VIS (vgl. Art. 30 der EG-VIS-Verordnung) sowie den entsprechenden Rechtsbestimmungen – insbesondere in Bezug auf den Datenschutz – entspricht; die Daten dürfen nur so lange gespeichert werden, als dies für den betreffenden Fall notwendig ist. In Artikel 4 Absatz 2 DSG ist diesbezüglich vorgesehen, dass die Datenbearbeitung nach Treu und Glauben zu erfolgen hat und verhältnismässig sein muss.

Die für die im Ausländerbereich vorgesehenen Kontrollen zuständigen Behörden (Grenzwachtkorps und Kantonspolizei) verwenden in gewissen Fällen bei einem Treffer Daten aus dem C-VIS, um ihre Rapporte rechtsgenügend zu erstellen. Ein Rapport wird erstellt, wenn die betroffene Person sich z.B. illegal in der Schweiz aufhält. Insbesondere geht es dabei um die Personalien und die Daten zu den Visa und den Reisedokumenten. Daten werden nur gespeichert, wenn für die Behörden im Hinblick auf den verfolgten Zweck ein Bedürfnis besteht und der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt wird. Die Rapporte und die dazugehörigen Daten des GWK werden aufgrund der bestehenden Gesetzesgrundlagen und insbesondere der Verordnung vom 4. April 2007 über die Bearbeitung von Personendaten in der Eidgenössischen Zollverwaltung (Datenbearbeitungsverordnung EZV)²³ im Informationssystem des GWK (Rumaca) gespeichert.

Die Speicherung der Daten und Rapporte der kantonalen Polizeikorps ist in der kantonalen Gesetzgebung geregelt.

Abs. 3

In diesem Absatz wird bestimmt, dass die Behörden nach den Artikeln 15 und 16 der vorliegenden Verordnung die von der EZ fedpol erhaltenen Daten unverzüglich vernichten müssen, ausser wenn diese im Einzelfall unter Berücksichtigung der Zwecke des VIS-Beschlusses erforderlich sind, demgemäss solange der Einzelfall bearbeitet wird (vgl. Art. 13 des VIS-Beschlusses). Die Daten sind zu vernichten, sobald sie nicht mehr erforderlich sind.

Abs. 4

Eine den Absätzen 1–3 der vorliegenden Bestimmung widersprechende Verwendung der Daten wird im Sinne von Artikel 120d AuG als Datenmissbrauch betrachtet.

²³ SR 631.061

Art. 24 Bekanntgabe von Daten an Drittstaaten oder internationale Organisationen

Abs. 1

Die im ZEMIS oder im C-VIS bearbeiteten Daten dürfen Drittstaaten oder internationalen Organisationen grundsätzlich nicht bekanntgegeben werden. Unter den entsprechenden Begriff «Übermittlung» nach Artikel 31 Absätze 1 und 2 der EG-VIS-Verordnung fällt auch das Zurverfügungstellen von Daten in Einzelfällen.

Abs. 2

Das BFM darf die beantragten Informationen im Einzelfall Drittstaaten oder internationalen Organisationen bekanntgeben. Die Bedingungen, unter denen die Daten des C-VIS bekanntgegeben werden dürfen, sind in Artikel 31 der EG-VIS-Verordnung geregelt. Es dürfen nur bestimmte Daten übermittelt werden. Diese sind in Artikel 24 Absatz 2 der vorliegenden Verordnung genannt.

Die internationalen Organisationen werden im Anhang der EG-VIS-Verordnung genau aufgelistet: das UNO-Hochkommissariat für Flüchtlinge (UNHCR), die Internationale Organisation für Migration (IOM) und das Rote Kreuz.

In Bezug auf die Bekanntgabe oder das Zurverfügungstellen von Daten des ZEMIS-Subsystems EVA muss auf Artikel 105 AuG verwiesen werden, der die Bekanntgabe von Daten an Drittstaaten und internationale Organisationen regelt.

2. Abschnitt Rechte betroffener Personen

Art. 25 Recht auf Auskunft sowie auf Berichtigung und Löschung der Daten

Artikel 25 übernimmt den Inhalt von Artikel 6 BGIAA und von Artikel 19 der ZEMIS-Verordnung. Diese Artikel sind immer noch die Grundlage für die Rechte der betroffenen Personen im Visabereich, namentlich für das Recht auf Auskunft, das Recht auf Information über die Beschaffung von Personendaten und das Recht auf Berichtigung und Löschung von Daten.

Abs. 1

Macht eine Person ihr Recht auf Auskunft oder auf Berichtigung und Löschung der Daten des ZEMIS oder des C-VIS geltend, so hat sie sich über ihre Identität auszuweisen und ein schriftliches Gesuch beim BFM einzureichen.

Abs. 2

In Absatz 2 wird der Grundsatz übernommen, nach welchem lediglich die Behörden, die die Daten im ZEMIS erfasst und ans C-VIS übermittelt haben, diese Daten im Rahmen eines Gesuchs um Auskunft bekanntgeben können.

Abs. 3

Die in Absatz 3 vorgesehenen Gesuche um ein Auskunftsrecht werden gemäss den Bestimmungen des Bearbeitungsreglements registriert, das vom BFM nach Massgabe von Arti-

kel 11 der Verordnung vom 14. Juni 1993 zum Bundesgesetz über den Datenschutz (VDSG)²⁴ erstellt wird.

Abs. 4

Können die schweizerischen Behörden Daten nicht berichtigen oder löschen, weil sie von einem anderen Staat erfasst wurden, so muss das BFM diesen innerhalb von vierzehn Tagen kontaktieren.

Abs. 5

Jedes Gesuch ist unverzüglich zu bearbeiten. Unter «unverzüglich» wird hier eine kürzestmögliche Zeitspanne nach Gesuchseinreichung verstanden. Ein begründeter Entscheid ist nur dann zu verfassen, wenn die Auskunft über Daten oder die Berichtigung oder Löschung der Daten verweigert wird.

Art. 26 Informationspflicht

Abs. 1

Bei der Beschaffung der biometrischen Daten und der Personendaten der gesuchstellenden Person wird diese namentlich über die Identität des Inhabers der Datensammlung, d. h. das BFM, sowie über den Zweck der Bearbeitung der Daten im ZEMIS-Subsystem EVA sowie im C-VIS informiert. Die Person muss auch erfahren, welche Kategorien von Datenempfängern Daten des C-VIS erhalten.

Abs. 2

Die Garantin oder der Garant der Visumgesuchstellerin oder des Visumgesuchstellers hat ebenfalls ein Recht, über die in Absatz 1 genannten Punkte informiert zu werden.

Art. 27 Haftung

In der EG-VIS-Verordnung ist kein Schadenersatz für Schäden im Zusammenhang mit dem Betrieb der nationalen Visasysteme vorgesehen. In Artikel 33 der EG-VIS-Verordnung wird jedoch festgehalten, dass jeder Staat im Rahmen des Betriebs des C-VIS Haftung trägt. Die Schweiz haftet demnach bei schlechtem Betrieb ihres nationalen Systems und für die Folgen, die dies auf das C-VIS haben kann. Folglich muss die Haftung in der vorliegenden Verordnung geregelt werden. Personen, die im Zusammenhang mit dem Betrieb von ZEMIS Schaden erleiden, haben einen Anspruch auf Schadenersatz. Dieser Anspruch sowie das entsprechende Verfahren werden durch das Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG)²⁵ geregelt. Im Rahmen der Umsetzung der Schengen-Assoziierungsabkommen hat die Schweiz die Frage der Schadenersatzforderungen in Verbindung mit dem Betrieb des Schengener Informationssystems (SIS) in diesem Gesetz geregelt. Die einschlägigen Artikel sehen unter anderem – unabhängig von der Person, die den Schaden verursacht hat – eine Kausalhaftung des Bundes vor, verbunden mit der Möglich-

²⁴ SR 235.11

²⁵ SR 170.32

keit, auf den Kanton zurückzugreifen, bei dem die verantwortliche Person angestellt ist. Es ist sinnvoll, die für Schäden im Zusammenhang mit dem Betrieb des SIS geltenden Artikel des Verantwortlichkeitsgesetzes auch hier analog anzuwenden, da es sich ebenfalls um eine Schengen-Datenbank handelt.

3. Abschnitt Datensicherheit, Datenschutzberatung und Aufsicht über die Datenbearbeitung

Art. 28 Datensicherheit

Dieser Artikel entspricht der Regelung, die im Bereich Datensicherheit für Datenbanken üblich ist, so zum Beispiel in Artikel 16 Absatz 2 und Artikel 17 Absatz 1 der ZEMIS-Verordnung²⁶. Die genauen organisatorischen und technischen Massnahmen werden im Bearbeitungsreglement festgelegt.

Art. 29 Statistiken

Diese Bestimmung stellt sicher, dass die Schweiz den verschiedenen Organen der Europäischen Union die erforderlichen Statistiken übermitteln und somit ihre Meldepflichten erfüllen kann. Bestimmte Vereinigungen im Tourismusbereich oder interessierte Dritte können Statistiken zur Anzahl der erteilten Touristenvisa oder zu den Visa im Zusammenhang mit einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz erhalten.

Art. 30 Datenschutzberatung

Die Einhaltung der Datenschutzvorschriften fällt in den Zuständigkeitsbereich der Datenschutzberaterin oder des Datenschutzberaters des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements (EJPD). Diese oder dieser ist für die Koordination zuständig und unterstützt – hauptsächlich im Sinne von Artikel 23 VDSG – die Datenschutzberaterinnen und Datenschutzberater der beteiligten Bundesämter, d. h. vor allem des BFM und von fedpol. Die Aufgaben sind klar festgelegt und werden von den Datenschutzberaterinnen und -beratern der betreffenden Bundesämter in ihrem jeweiligen Bereich erfüllt.

Art. 31 Aufsicht über die Datenbearbeitung

Als oberste Aufsichtsbehörde ist der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte (EDÖB) beauftragt, die Bearbeitung der Personendaten zu beaufsichtigen. Diese Aufgabe fällt auch den kantonalen Datenschutzbehörden zu, sofern sie in diesem Bereich zuständig sind.

Die Datenschutzbehörden des Bundes und der Kantone arbeiten eng mit dem Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) zusammen. Um die Zusammenarbeit effizient zu gestalten, dient der EDÖB als nationale Ansprechstelle für die kantonalen Datenschutzbehörden und den EDSB.

²⁶ SR 142.513

8. Kapitel Schlussbestimmungen

Art. 32 Änderung bisherigen Rechts

Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS)²⁷

Die ZEMIS-Verordnung muss im Hinblick auf die Umsetzung der EG-VIS-Verordnung geändert werden. Sie muss unter Berücksichtigung der neuen Daten, die in Anwendung der EG-VIS-Verordnung ab der Inbetriebnahme des C-VIS zu erfassen sind, ergänzt werden. In Anhang 3 der vorliegenden Verordnung sind die Datenfelder aufgelistet, die in Anhang 1 der ZEMIS-Verordnung als Daten zu den Visa neu aufzuführen sind. Auch die Arten der Zugriffsberechtigung (Daten anfragen oder bearbeiten) sind in Anhang 3 festgehalten. Dabei ist zu erwähnen, dass sämtliche von den zuständigen Behörden erfassten Daten zu den Visa ans C-VIS übermittelt werden, sofern dies in der EG-VIS-Verordnung vorgesehen ist.

Im aktuellen System ZEMIS werden bestimmte Daten zuhanden der Schweizer Behörden erfasst und nicht ans C-VIS übermittelt. Davon betroffen sind unter anderem die Daten zu den nationalen Visa (Visumkategorie D) für Aufenthalte von mehr als drei Monaten in der Schweiz. Ans C-VIS übermittelt werden nur die in der EG-VIS-Verordnung genannten Daten zu Visa für Kurzaufenthalte bis zu drei Monaten im Schengen-Raum. Die zu übermittelnden Daten sind in Anhang 2 der vorliegenden Verordnung ausführlich aufgelistet.

Art. 33 Übergangsbestimmung

In Abweichung von Artikel 11 Absatz 1 dieser Verordnung kann die Abfrage des C-VIS zur Überprüfung der Visa oder der Identität der Visuminhaberin oder des Visuminhabers an den Schengen-Aussengrenzen der Schweiz (Flughäfen) nach Artikel 18 Absatz 2 der EG-VIS-Verordnung ausschliesslich anhand der Nummer der Visumvignette erfolgen. Dies während einer Übergangsphase von drei Jahren ab Inbetriebnahme des C-VIS.

Der Zweck dieser Art und Weise, das System an den Schengen-Aussengrenzen abzufragen, besteht darin, die Kontrollen zu vereinfachen. Diese wären langwieriger und komplexer, wenn die Fingerabdrücke systematisch beigezogen werden müssten.

Art. 34 Inkrafttreten

Der Bundesrat wird über die Inkraftsetzung der vorliegenden Verordnung zum gegebenen Zeitpunkt befinden. Die Verordnung sollte zu jenem Zeitpunkt in Kraft treten, an dem das C-VIS in Betrieb genommen wird. Die Inbetriebnahme ist zurzeit am 11. Oktober 2011 geplant.

Anhang 1

In diesem Anhang werden die Schengen- und die Dublin-Assoziierungsabkommen aufgeführt.

Anhang 2

In Anhang 2 werden die im C-VIS enthaltenen Daten aufgelistet. Er beinhaltet die Zugangsberechtigungen der schweizerischen Behörden zum C-VIS nach Artikel 109a AuG und Arti-

²⁷ SR 142.513

kel 9 dieser Verordnung. Die Behörden, die Daten des C-VIS online abfragen können, entsprechen nicht den Behörden, die Daten in ZEMIS erfassen und an das zentrale System übermitteln. Die Behörden, die Daten erfassen und bearbeiten, sind klar von den Behörden zu unterscheiden, die im zentralen System über Leserechte verfügen und darin somit Suchen durchführen und bei Treffern bestimmte oder sämtliche Daten der EU-Staaten zu den Visa lesen können. Erstere sind in Anhang 3 aufgeführt, letztere in Anhang 2.

Zur Erinnerung: Die Daten können nicht direkt im C-VIS geändert werden. Sämtliche Änderungen müssen in ZEMIS und in der Applikation N-VIS vorgenommen und darauf ins C-VIS übertragen werden (Art. 3 der Verordnung).

Anhang 3

Anhang 3 enthält die zusätzlichen Daten zu den Visa, die die Behörden ab dem 11. Oktober 2011 aufgrund der EG-VIS-Verordnung neu erfassen müssen. Diese Daten werden im aktuellen Anhang 1 der ZEMIS-Verordnung eingefügt. Sie sind unter Punkt 2 «Ausländerbereich», Buchstabe d «Einreise» aufgeführt.

In der ZEMIS-Verordnung sind bereits heute die meisten Zugriffsberechtigungen auf die zu erfassenden Visadaten geregelt. Diese Berechtigungen ändern sich nicht. Die Berechtigungen für den Zugriff auf die neu zu erfassenden Daten sind entsprechend den aktuell geltenden Berechtigungen festgelegt worden. Hervorzuheben ist, dass mehr Schweizer Behörden Zugriff auf die Daten zu den Visa in ZEMIS haben als dies im C-VIS der Fall ist. So sind das Bundesverwaltungsgericht sowie das Bundesamt für Justiz im Rahmen der internationalen Rechtshilfe sowie der Nachrichtendienst des Bundes oder die Zentrale Ausgleichsstelle berechtigt, in ZEMIS gespeicherte Visadaten abzufragen. Diese Behörden haben hingegen keinen Zugang zum C-VIS. Da es sich bei ZEMIS ausserdem um ein nationales System handelt, das nur von der Schweiz erfasste Daten zu den Visa enthält, wird der Umfang des Zugriffs gemäss den gesetzlichen Aufgaben der Behörden und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit bestimmt.

Die für den Visabereich zuständigen Behörden, d. h. die Kantonsbehörden, das BFM, das EDA, die schweizerischen Auslandvertretungen und das Grenzwachtkorps, sind berechtigt, die Daten zu erfassen, also zu bearbeiten (B). Die Behörden, die die Daten zu den Visa in Anwendung der EG-VIS-Verordnung in Subsystem EVA von ZEMIS erfassen, dürfen sie auch ans C-VIS übermitteln. In der Zeichenerklärung zu den Zugriffsberechtigungen in Anhang 1 der ZEMIS-Verordnung wird diesbezüglich eine Präzisierung angebracht.

Verordnung über die Einreise und die Visumerteilung (VEV)²⁸: Übertragung von Aufgaben im Rahmen der Visumerteilung

In Artikel 15a VEV wird Artikel 98b Absatz 3 AuG konkretisiert. Es ging darum zu bestimmen, unter welchen Bedingungen externe Dienstleistungserbringer bestimmte Aufgaben im Rahmen der Visumerteilung erfüllen dürfen. Die erwähnten Bedingungen basieren grösstenteils auf der Verordnung (EG) Nr. 390/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Änderung der Gemeinsamen Konsularischen Instruktion an die diplomatischen Missionen und die konsularischen Vertretungen, die von Berufskonsularbeamten geleitet werden, hinsichtlich der Aufnahme biometrischer Identifikatoren einschliesslich Be-

²⁸ SR 142.204

stimmungen über die Organisation der Entgegennahme und Bearbeitung von Visumanträgen²⁹. Diese Verordnung wurde später in den EG-Visakodex aufgenommen, insbesondere in die Artikel 42 und 43³⁰.

Ursprünglich war Artikel 15a VEV Teil der vorliegenden Verordnung und wurde in diesem Zusammenhang den interessierten Kreisen zur Anhörung unterbreitet. Auch wenn diese Übertragung von Kompetenzen, namentlich in Bezug auf die Erfassung biometrischer Daten, mit der Inbetriebnahme des C-VIS zusammenhängt, für das bei jeder Einreichung eines Visumgesuchs biometrische Daten erfasst werden müssen, war es angezeigt, diesen Artikel so früh wie möglich in Kraft zu setzen. Denn das EDA wünschte, bestimmte Aufgaben aufgrund des am 5. April 2010 in Kraft getretenen EG-Visakodex rasch an externe Dienstleistungserbringer zu übertragen. So sind Artikel 98b AuG und Artikel 15a VEV am 1. Januar 2011 in Kraft getreten. Trotzdem wird Artikel 15a VEV im vorliegenden Bericht zur Information erläutert.

Art. 15a VEV

Abs. 1

Das EDA und das BFM müssen über ihre Datenschutzbeauftragten sicherstellen, dass im Staat, in dem ein Dienstleistungserbringer beauftragt werden soll, ein angemessener Datenschutz garantiert ist. In den Ländern, in denen ein angemessener Datenschutz nicht garantiert ist³¹, stellen das EDA und das BFM vertraglich sicher, dass die beauftragten Unternehmen die schweizerischen Gesetzesvorschriften zum Datenschutz einhalten (vgl. Abs. 2). Dieses Vorgehen entspricht Artikel 43 und Anhang X des EG-Visakodex.

Abs. 2

Das EDA schliesst mit den Dienstleistungserbringern eine Vereinbarung nach Anhang X des EG-Visakodex ab. In dieser Vereinbarung ist insbesondere vorgesehen, dass nur die Botschaft Inhaberin der Datensammlung ist. Zudem müssen die erhobenen Daten spätestens 30 Tage nach dem Termin in der Botschaft gelöscht worden sein. Die Datenübermittlung hat zwingend auf gesichertem Weg zu erfolgen. Jeglicher Verstoss eines Unternehmens gegen die Vertraulichkeitsklausel kann zur umgehenden Vertragsauflösung sowie zu einer Konventionalstrafe (Busse) führen. In diesem Fall muss das Unternehmen die Daten unverzüglich vernichten. Mit dieser vertraglichen Regelung wird gewährleistet, dass die Unternehmen die schweizerischen Gesetzesvorschriften zum Datenschutz einhalten.

Abs. 3

Das EDA muss verschiedene Überprüfungen betreffend die Qualität der Arbeit der externen Dienstleistungserbringer vornehmen. Es muss namentlich prüfen, ob die Vereinbarung im Sinne von Artikel 43 Absatz 11 des EG-Visakodex korrekt durchgeführt wird. Dem externen Dienstleistungserbringer sind die Kenntnisse zu vermitteln, die er benötigt, um den Gesuch-

²⁹ ABl. L 131 vom 28.5.2009, S. 1.

³⁰ Verordnung (EG) Nr. 810/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2009 über einen Visakodex der Gemeinschaft (Visakodex), ABl. L 243 vom 15.9.2009, S. 1.

³¹ Vgl. auf der Website des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) veröffentlichte Staatenliste zum Stand des Datenschutzes weltweit (<http://www.edoeb.admin.ch/themen/00794/00827/index.html?lang=de>).

stellerinnen und Gesuchstellern eine angemessene Dienstleistung anbieten zu können. Schliesslich ist sicherzustellen, dass die Datenübermittlung im Sinne von Artikel 44 des EG-Visakodex auf gesichertem Weg erfolgt.

Abs. 4

Wird mit anderen Schengen-Staaten zusammengearbeitet und derselbe Dienstleistungserbringer geteilt, so werden die Aufgaben nach Absatz 3 gemeinsam erfüllt.

Abs. 5

Bei Verstössen der Dienstleistungserbringer gegen Verpflichtungen im Hinblick auf die Bearbeitung von Personendaten der Visumgesuchstellerinnen und -gesuchsteller haftet die Schweiz, ungeachtet der Haftung des Dienstleistungserbringers.

Abs. 6

Die Dienstleistungserbringer sind berechtigt, zusätzlich zur üblichen Gebühr einen Betrag zur Abgeltung ihrer Arbeit für eine Vertretung zu erheben. Diese Dienstleistungsgebühren müssen in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten stehen, die dem Dienstleistungserbringer bei der Ausführung einer oder mehrerer der unter Artikel 98b AuG genannten Aufgaben entstanden sind. Die Beträge müssen überdies in der Vereinbarung zwischen dem Dienstleistungserbringer und der Botschaft genau festgehalten werden.

Abs. 7

Die Möglichkeit, Honorarkonsulinnen und -konsuln mit bestimmten Aufgaben zu betreuen, muss ebenfalls berücksichtigt werden (Art. 42 des EG-Visakodex). In bestimmten Fällen kann eine Honorarkonsulin oder ein Honorarkonsul bestimmte Aufgaben unter denselben Bedingungen wie ein externer Dienstleistungserbringer wahrnehmen. Auch die übrigen im EG-Visakodex vorgesehenen Optionen für die Zusammenarbeit müssen berücksichtigt werden.