



# UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees  
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

## **UNHCR-Stellungnahme zur Schweizerischen Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem (C-VIS) und das nationale Visumsystem (ORBIS)**

### **(Weiterentwicklung des Schengen-Besitzstands)**

UNHCR wurde von der UN-Generalversammlung damit betraut, für den internationalen Schutz von Flüchtlingen und anderen Personen unter ihrem Mandat zu sorgen, sowie die Regierungen bei der Suche nach dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge zu unterstützen und die Umsetzung des internationalen Flüchtlingsrechts zu überwachen.<sup>1</sup> Diese Aufsichtsfunktion wird im Art. 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 („Genfer Flüchtlingskonvention - GFK“) nochmals wiederholt. Das Mandat von UNHCR beschränkt sich allerdings nicht nur auf Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention, sondern erstreckt sich auf alle Personen, die internationalen Schutzes bedürfen. Dazu gehören auch Personen, die sich infolge bewaffneter Konflikte oder schwerwiegender Störungen der öffentlichen Ordnung, welche ihr Leben, ihre physische Integrität, Freiheit und persönliche Sicherheit bedrohen, ausserhalb ihres Herkunftslandes befinden. Des Weiteren hat die UN-Generalversammlung UNHCR die Verantwortung übertragen, staatenlosen Personen Schutz zu bieten, und Staatenlosigkeit zu verhüten und zu vermindern. Auf Grundlage seines Mandats äussert sich UNHCR zur Totalrevision der geltenden Verordnung über das zentrale Visa-Informationssystem (VISV)<sup>2</sup>.

Die Schweiz hat sich mit der Ratifizierung des Schengen-Assoziierungsabkommen (SAA) unter anderem grundsätzlich zur Übernahme aller Weiterentwicklungen des Schengen-Besitzstands verpflichtet. Die Entwicklung des neuen nationalen Visumsystems (ORBIS) im Rahmen der Umsetzung des zentralen Visa-Informationssystems der EU (C-VIS) stellt eine solche Weiterentwicklung dar und ist ein wesentlicher Bestandteil der gemeinsamen Visumpolitik. Durch seine ähnliche Konzeption soll ORBIS die Kompatibilität mit dem C-VIS, welches ebenfalls Regelungsgegenstand der neuen Verordnung bildet, garantieren.

Das VIS-Informationssystem ist ein System für den Austausch von Visa-Daten zwischen den Schengen-Staaten. Seine Hauptziele bestehen darin, die Verfahren der Visumbeantragung zu vereinfachen, mehrfache Visumsgesuche ( sog. „Visum-Shopping“) zu vermeiden und die Betrugsbekämpfung voranzutreiben. Des Weiteren soll das System die Anwendung der Dublin-Verordnung sowie die Prüfung der Asylgesuche erleichtern. Das C-VIS findet auf alle Drittstaatsangehörigen Anwendung, die ein Schengen-Visum beantragen. Die Kommentare von UNHCR im Vernehmlassungsverfahren beschränken sich allerdings auf die möglichen Folgen für Personen, die unter das Mandat von UNHCR fallen.

---

<sup>1</sup> Siehe *Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge*, Resolution 428 (V) der UN-Generalversammlung, 14. Dezember 1950, Annex, UN Doc. A/1775, Abs. 1, abrufbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-in/texis/vtx/refworld/rwmain/open/docpdf.pdf?reldoc=y&docid=48ce6aaf2>.

<sup>2</sup> SR 142.512.

Nach den internationalen Datenschutzbestimmungen und den entsprechenden Leitlinien der Generalversammlung der Vereinten Nationen ist insbesondere erforderlich, dass die Daten konkret und zweckgebunden erhoben werden (dies ist hier der Fall) und dass dieser legitim im Sinne der Absätze 2 in Artikel 8-11 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ist.<sup>3</sup>

Vor diesem Hintergrund begrüsst UNHCR die Tatsache, dass sich im Verordnungsvorschlag eine detaillierte Regelung des Zugriffs auf die VIS-Daten und die Daten von ORBIS findet. Dies ist aus Sicht von UNHCR ein wichtiger Schritt in Richtung auf das für UNHCR besonders bedeutsame Ziel der Verhinderung einer direkten oder indirekten Weitergabe von Daten von Asylsuchenden an mögliche Verfolgungsakteure sowie an die entsprechenden Herkunftsstaaten von Asylsuchenden generell.

In diesem Zusammenhang begrüsst UNHCR das (mit Ausnahmen versehene) grundsätzliche Verbot der Datenweitergabe an Drittstaaten und internationale Organisationen.<sup>4</sup> Aus der Sicht von UNHCR wird dadurch das datenschutzrechtlich erforderliche Regel-Ausnahme-Verhältnis gewahrt und gewährleistet, dass eine Datenweitergabe an Drittstaaten und internationale Organisationen restriktiv gehandhabt wird. Denn mit der Datenweitergabe an Dritte - worunter sich auch potentielle Verfolgungsakteure wie etwa die Behörden im Heimat- oder Herkunftsland befinden können - kann ein erhebliches Sicherheitsrisiko, nicht nur für die Asylsuchenden selbst, sondern auch für deren Familienmitglieder verbunden sein. Dies betrifft insbesondere Fälle anerkannter Flüchtlinge und Personen, deren Asylgesuch noch nicht endgültig abgelehnt ist, das Verfahren also noch anhängig ist. In beiden Fällen sollte aus Sicht von UNHCR keine Datenweitergabe ohne die ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Personen erfolgen. Eine explizite Bestimmung, dass Daten von Asylsuchenden deren Verfahren noch läuft und von anerkannten Flüchtlingen gar nicht weitergegeben werden dürfen, wäre aus Sicht von UNHCR daher wünschenswert.

Besondere Vorsicht ist auch im Bereich der humanitären Visa geboten, da die Daten im Regelfall im Heimat- oder Herkunftsland erhoben und auf der dortigen Schweizer Auslandsvertretung gespeichert werden. UNHCR hat sich für eine grosszügige Handhabung dieses Instruments ausgesprochen. Dies nicht zuletzt mit Blick auf den restriktiven Anwendungsbereich des neuen Verfahrens, das nach Ansicht von UNHCR nicht in gleicher Weise geeignet ist, dem Schutzbedarf der betroffenen Personen Rechnung zu tragen wie das im Rahmen der jüngsten Revision des Asylgesetzes abgeschaffte Botschaftsverfahren. In dieser Hinsicht ist es besonders bedeutsam, dass die Daten der antragstellenden Personen umfassend geschützt werden.

UNHCR bittet daher darum durch Schutzvorkehrungen in der Praxis sicherzustellen, dass das Prinzip der Vertraulichkeit respektiert wird und Informationen im Zusammenhang mit einem Asylantrag nicht direkt oder indirekt an das Heimatland des Asylsuchenden weitergegeben werden können.

Die Schweiz hat auf freiwilliger Basis alle Visumsbehörden im Inland an das C-VIS angeschlossen, namentlich das Bundesamt für Migration (BFM), die kantonalen Migrationsämter sowie die Grenzkontrollbehörden an den Schengen-Aussengrenzen. Die neuen Bestimmungen sehen namentlich vor, dass die Behörden, die im Rahmen ihrer Aufgaben Zugang zum neuen nationalen Visumsystem ORBIS haben, auf alle

---

<sup>3</sup> Siehe z.B. Artikel 5 (b) des Übereinkommens des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (Konvention Nr. 108 vom 28.1.1981) sowie UN GA Guidelines for the regulation of computerized personal data files, E/CN.4/1990/72, principle 3).

<sup>4</sup> Siehe Verordnungsentwurf Art. 30.

Daten über die Schengen-Visa, einschliesslich der Fotografie der Visumgesuchstellerin oder des Visumgesuchstellers, zugreifen können. In Anbetracht von Zahl und Umfang der im 3. Kapitel der Verordnung geregelten Zugangsberechtigungen sollte nach Ansicht des UNHCR eine regelmässige Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit stattfinden. Ausserdem sollte nachgewiesen werden, dass zur Erreichung des beabsichtigten Zwecks keine anderen Mittel zur Verfügung stehen, die weniger in die Privatsphäre eingreifen. In diesem Zusammenhang begrüsst UNHCR die Regelung bezüglich der Datenabfrage zur Prüfung von Asylgesuchen, wonach den Behörden im Asylbereich der Zugang zu bestimmten Datenkategorien (Daten bei Ablehnung der Visumserteilung oder bei Nichtfortführung der Prüfung des Visumsgesuchs) verwehrt ist.<sup>5</sup> Eine mögliche Vorbefassung und eine damit möglicherweise einhergehende negative Vorbeurteilung seitens der Behörden bei der Gesuchsprüfung sollte, zur Vermeidung von Schutzlücken, gerade mit Blick auf den restriktiven Anwendungsbereich der humanitären Visa vermieden werden.

Unter bestimmten Bedingungen kann der Zugriff auf VIS-Daten vom europäischen Polizeiamt (Europol) und den nationalen Strafverfolgungsbehörden angefordert werden, um terroristische und sonstige schwerwiegende Straftaten zu verhindern, zu erkennen und zu verfolgen.<sup>6</sup> Der Zugang zur Datenbank zwecks Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten stellt eine Änderung der ursprünglichen Zweckbestimmung dar. Die antragsstellende Person sollte daher darüber in Kenntnis gesetzt werden, dass seine/ihre Daten unter Umständen für die Zwecke von strafrechtlichen Ermittlungen verwendet werden können. Nach Ansicht des UNHCR ist in diesem Zusammenhang, auch mit Blick auf die besondere Schutzbedürftigkeit von Asylsuchenden, eine besonders strikte Beachtung des Grundsatzes der Notwendigkeit und der Verhältnismässigkeit der Datenspeicherung und Datenweitergabe erforderlich. Gemäss dem Verordnungsentwurf soll der Zugriff auf Fälle beschränkt bleiben, bei denen sich die Datenübermittlung nach Prüfung durch die EZ fedpol im Zusammenhang mit der Aufklärung einer spezifischen terroristischen oder sonstigen schweren Straftat als im Einzelfall gerechtfertigt und erforderlich erweist und festgestellt wird, dass zu erwarten ist, dass die übermittelten Daten zur Verhütung, Aufdeckung oder Ermittlung der Straftaten erheblich beitragen werden.<sup>7</sup> UNHCR begrüsst die Tatsache, dass der Zugriff der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden auf die VIS-Daten, entsprechend den Vorgaben des EU-VIS-Beschlusses<sup>8</sup>, nur in genau bestimmten Fällen erfolgen kann.

---

<sup>5</sup> Siehe Verordnungsentwurf Art. 16 e contrario.

<sup>6</sup> Siehe Verordnungsentwurf 3. Kapitel, Abschnitt 3.

<sup>7</sup> Siehe Verordnungsentwurf Art. 20. Siehe dazu auch UN High Commissioner for Refugees, An efficient and protective Eurodac - UNHCR comments on the Commission's amended proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'EURODAC' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No [.../...] (establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person) and to request comparisons with EURODAC data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice (Recast version), November 2012 abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/50ad01b72.html>.

<sup>8</sup> 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, Fassung gemäss ABl. L 218 vom 13.8.2008.

Bei der Bezeichnung der Datenfelder knüpft der Verordnungsentwurf an die „derzeitige Staatsangehörigkeit“ bzw. „Staatsangehörigkeit im Zeitpunkt der Geburt“ der gesuchstellenden Person an. Dies könnte bei staatenlosen Personen Probleme im Bezug auf die Registrierung aufwerfen, zumal der Verordnungsentwurf keine speziellen Regelungen bezüglich der Verwendung besonderer Datenkategorien wie „staatenlos“ oder „unbekannte Staatsangehörigkeit“ enthält. UNHCR würde es begrüßen, wenn in diesem Bereich klare Regelungen entwickelt würden. Dabei sollten die UNHCR-Richtlinien zur Staatenlosigkeit Nr.1 berücksichtigt werden.<sup>9</sup>

UNHCR begrüsst die genauen datenschutzrechtlichen Zugriffs- und Nutzungsrechte die im Verordnungsvorschlag ausgeführt sind und empfiehlt die Notwendigkeit des Zugangs zu den jeweiligen Daten periodisch einer Prüfung zu unterziehen. UNHCR begrüsst insbesondere, dass die Datenweitergabe an Herkunftsstaaten von Asylsuchenden ausgeschlossen ist und empfiehlt in dieser Hinsicht, die Umsetzung dieser Verpflichtung in der Praxis genau zu beobachten. UNHCR empfiehlt hinsichtlich der Datenkategorisierung bei staatenlosen Personen klare Regelungen zu entwickeln.

UNHCR Büro für die Schweiz und Liechtenstein  
August 2013

---

<sup>9</sup> RICHTLINIEN ZUR STAATENLOSIGKEIT NR. 1: Die Definition des Begriffs „Staatenloser“ in Artikel 1 (1) des Übereinkommens von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen, 20. Februar 2012, HCR/GS/12/01, englische Fassung abrufbar unter: <http://www.refworld.org/docid/4f4371b82.html>.