



Erläuterungen
zur Totalrevision
der Verordnung über das Personen-, Akten- und
Geschäftsverwaltungssystem PAGIRUS des
Bundesamtes für Justiz (PAGIRUS-Verordnung)

AUSGANGSLAGE

Die PAGIRUS-Verordnung vom 16. Dezember 2009¹ bildet die Rechtsgrundlage für das Personen-, Akten- und Geschäftsverwaltungssystem „PAGIRUS“ des Bundesamtes für Justiz (BJ). Das BJ-interne System dient der Erfassung und Behandlung von Personendaten, die in den Aufgabenbereich der Direktionsbereiche Internationale Rechtshilfe (Fachbereiche Auslieferung, Rechtshilfe I, Rechtshilfe II) und Privatrecht (Fachbereich Internationales Privatrecht) fallen. Bis am 31. Dezember 2014 deckte das System auch den Fachbereich Sozialhilfe für Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer (SAS) ab. Dieser Dienst ist seit 2015 neu dem EDA angegliedert. Neu wird ab Januar 2017 überdies auch der Direktionsbereich Öffentliches Recht (Fachbereich fürsorgerische Zwangsmassnahmen und Fremdplatzierungen vor 1981; FSZM) Zugriff auf das BJ-interne System haben, um die Personendaten zu erfassen und zu behandeln, die im Zusammenhang mit der Erledigung der Gesuche für einen Solidaritätsbeitrag stehen.

Das PAGIRUS-System wird voraussichtlich am 1. November 2016 durch ein Nachfolgesystem ersetzt. Im neuen System werden die Dossiers nicht mehr in Papierform sondern elektronisch geführt. Die Ablösung des alten Systems wie auch die Migration des Fachbereichs SAS ins EDA bedingen eine Überarbeitung der PAGIRUS-Verordnung. Da neben dem Titel auch zahlreiche Bestimmungen formal angepasst werden, drängt sich eine formelle Totalrevision der Verordnung auf.

1. KERNPUNKTE DER REVISION

Die Revision ändert das bisherige Recht, d.h. die PAGIRUS-Verordnung, in verschiedener Hinsicht. Die Änderungen widerspiegeln zum einen die praktischen und technischen Neuerungen, die mit der elektronischen Personengeschäftsverwaltung im neuen System verbunden sind. Zum anderen bilden die Änderungen die strukturellen Neuerungen ab, die sich mit der Abkoppelung eines Fachbereichs vom BJ ins EDA ergeben. Zudem sind im Zusammenhang mit dem Trägerwandel (Umwandlung der physischen Dokumente in elektronische Dokumente) und der Verschlüsselung der Dokumente Regelungen vorgesehen, die von der Verordnung über die elektronische Geschäftsverwaltung in der Bundesverwaltung vom 30. November 2012 (GEVER-Verordnung)² abweichen. Die GEVER-Verordnung gilt grundsätzlich für alle Applikationen, in denen – wie im neuen System – Personendaten bearbeitet werden, sofern keine abweichenden Regeln bestehen (Art. 3 Abs. 4 der GEVER-Verordnung).

Einzelne Bestimmungen sind inhaltlich überarbeitet und/oder neu formuliert worden. Dies gilt insbesondere für die fremden Zugriffs- und Bearbeitungsrechte (Art. 9–11) die Informatiksisicherheit (Art. 14) sowie die Aufbewahrungsdauer und die Archivierung (Art. 16). Andere Bestimmungen werden mehrheitlich vom bisherigen Recht übernommen, teilweise mit systembedingten und/oder formalen Anpassungen. Dies betrifft u.a. die allgemeinen Bestimmungen (Art. 1–4), die bearbeiteten Daten (Art. 5), die Zugriffs- und Bearbeitungsrechte des BJ (Art. 7 und 8), die Bekanntgabe von Daten an weitere Behörden (Art. 12), die Richtigkeit der Daten (Art. 13), die Protokollierung (Art. 15) sowie die Statistik (Art. 17). Die datenschutzrechtlichen Bestimmungen richten sich am geltenden Recht aus. Die geplante Überarbeitung der Datenschutzgesetzgebung wird in einem späteren Zeitpunkt einfließen, d.h. nach dem Inkrafttreten der Verordnung.

Neu ist die Bestimmung über den Trägerwandel (Art. 6). Zudem ist eine Übergangsregelung vorgesehen (Art. 19).

¹ SR 351.12

² SR 172.010.441

2. ERLÄUTERUNG DER EINZELNEN BESTIMMUNGEN

Titel

Die Ersetzung des bisherigen Geschäftsverwaltungssystems PAGIRUS (Personen-, Akten- und Geschäftsverwaltungssystem Internationale Rechtshilfe und Sozialhilfe für Auslandsschweizer) durch ein elektronisches System sowie der Wegfall des Fachbereichs SAS bedingen eine Anpassung im Titel der Verordnung.

Ingress

Die massgeblichen Gesetzesbestimmungen werden präzisiert.

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Der Gliederungstitel entspricht dem bisherigen Recht.

Art. 1 Gegenstand und Verhältnis zur GEVER-Verordnung

Abs. 1

Die bisherige Regelung (Art. 1 PAGIRUS-Verordnung) wird übernommen. Mit Blick auf die rasche Entwicklung der Technologie wird im Einleitungssatz wie auch im restlichen Text der Verordnung darauf verzichtet, das vom BJ betriebene System zu benennen.

Abs. 2

Die Bestimmung legt das Verhältnis zur GEVER-Verordnung fest.

Art. 2 Verantwortliche Behörde

Die Bestimmung präzisiert den Aufgabenbereich des BJ im Zusammenhang mit dem neuen System. Der Aufgabenkatalog umfasst sowohl den Betrieb des Systems wie auch die Beschaffung, den Unterhalt und die Weiterentwicklung des Systems.

Der bisherige Artikel 2 Absatz 2 der PAGIRUS-Verordnung wird nicht übernommen. Die Pflicht des BJ, ein Bearbeitungsreglement zur Datenverarbeitung zu erstellen, ergibt sich aus der GEVER-Verordnung (Art. 7).

Art. 3 Anwendungsbereiche

Die Bestimmung lehnt sich an das bisherige Recht an (Art. 3 PAGIRUS-Verordnung).

Bst. b

Die Bezeichnung „des internationalen Minderjährigenschutzes“ wird durch den Begriff „des internationalen Kindes- und Erwachsenenschutzes“ ersetzt. Die Ergänzung des Erwachsenenschutzes drängt sich auf, weil dieser Bereich zu den Aufgaben des Internationalen Privat- und Zivilprozessrechts dazugekommen ist.

Als Folge der Abkoppelung des Fachbereichs SAS vom BJ und des neuen Systemzugriffs des Fachbereiches FSZM wird der bisherige Buchstabe d in Artikel 3 der PAGIRUS-Verordnung entsprechend umformuliert.

Art. 4 Zweck des Systems

Die Bestimmung entspricht weitgehend dem bisherigen Recht (Art. 4 PAGIRUS-Verordnung).

Absatz 1 wurde redaktionell überarbeitet. In Absatz 2 ersetzt der eingefügte Satzteil „zu denselben Zwecken“ die bisherige Aufzählung, die sich schon in Artikel 11a Absatz 1 des

Rechtshilfegesetzes vom 20. März 1981³ findet. Die Ergänzung dient der Klarstellung: Für alle Anwendungsbereiche werden die Daten nach den gleichen Grundsätzen bearbeitet. Ferner wird der Verweis in Artikel 3 angepasst (Aufhebung von Buchstabe d).

2. Abschnitt: Bearbeitete Daten und Trägerwandel

Der Gliederungstitel wird redaktionell angepasst und ergänzt.

Art. 5 Bearbeitete Daten

Die Bestimmung wird neu gegliedert. Inhaltlich entspricht sie weitgehend dem geltenden Recht (Art. 5 PAGIRUS-Verordnung). Die Regelung entspringt einem Anliegen der Praxis. Die Bearbeitung der hochsensiblen Daten erfordert ein spezielles Fallführungssystem und besondere Sicherheitsmassnahmen, für die das GEVER-Standardsystem unzureichend ist.

Im Einleitungssatz figuriert das neue System ohne Namen (vgl. Bemerkungen zu Art. 1 Abs. 1). Buchstabe a geht auf den bisherigen Buchstaben c in Absatz 1 der PAGIRUS-Verordnung zurück und enthält technische Anpassungen. Die Aufzählung in den Buchstaben b und c wird von den bisherigen Absätzen 2 und 3 der PAGIRUS-Verordnung übernommen. Bei Buchstabe c ist der Satzteil „für die Lokalisierung“ überflüssig und wird deshalb im Einleitungssatz weggelassen. Die Präzisierung unter Ziffer 4 trägt dem Umstand Rechnung, dass es nach dem Inkrafttreten der Änderungen keine neuen Papierdossiers mehr geben wird und somit nach diesem Zeitpunkt Angaben zum Standort hinfällig werden. Die Änderung unter Ziffer 5 drängt sich auf, weil der bisherige Wortlaut zum Anwendungsbereich zu eng gefasst ist. Das Kriterium der Delikte beschränkt sich nicht nur auf den Bereich der internationalen Rechtshilfe. Unter Ziffer 6 wird der bisherige Absatz 2 von Artikel 5 der PAGIRUS-Verordnung mit einer technischen Anpassung übernommen.

Eine spezielle Bestimmung über die elektronisch erfasste Korrespondenz (aktueller Abs. 5 PAGIRUS-Verordnung) erübrigt sich. Nach der GEVER-Verordnung gelten Dokumente als Daten mit ihren Metadaten und umfassen auch die elektronisch abgelegte Korrespondenz.

Art. 6 Trägerwandel

Die Bestimmung ist neu. Sie befasst sich mit der Umwandlung der Papierdokumente in elektronische Dokumente bzw. mit der Umwandlung von einem elektronischen Format in ein anderes (Trägerwandel). Das BJ erhält die Möglichkeit, auf das neue System abgestimmte Massnahmen vorzusehen und kann die Prozesse und die Qualitätssicherheitsmassnahmen sowie die elektronische Signatur und das Format anders regeln als in Artikel 10 Absatz 1 der GEVER-Verordnung.

3. Abschnitt: Zugriffs- und Bearbeitungsrechte von Dienststellen des BJ

Der Gliederungstitel wird aus systematischen Gründen hier eingeführt. Inhaltlich entspricht er dem bisherigen Recht und deckt die Artikel 9 und 10 der PAGIRUS-Verordnung ab. Die Zugriffs- und Bearbeitungsrechte der externen Verwaltungsstellen und die Datenweitergabe werden in den nachfolgenden zwei Abschnitten separat geregelt.

Art. 7 Zugriffsrechte

Die Bestimmung wird mit redaktionellen Anpassungen vom bisherigen Recht übernommen (Art. 9 PAGIRUS-Verordnung).

³ SR 351.1

Art. 8 Bearbeitungsrechte

Abs. 1

Der erste Satz entspricht weitgehend der bisherigen Regelung (Art. 10 PAGIRUS-Verordnung). Der aktuelle Verweis auf Artikel 3 Buchstaben a–c erübrigt sich, nachdem Buchstabe d wegen der Abkoppelung des Fachbereichs SAS wegfällt. Der zweite Satz enthält die Präzisierung „Daten aus dem Anwendungsbereich“. Am Satzende wird die Bezeichnung „des internationalen Minderjährigenschutzes“ aus dem gleichen Grund wie bei Artikel 3 durch den Begriff „des internationalen Kindes- und Erwachsenenschutzes“ ersetzt und der Satzteil „der internationalen Erbschaftssachen“ eingefügt. Die Absätze 2, 4 und 5 entsprechen der bisherigen Regelung (Art. 10 Abs. 2, 4 und 5 PAGIRUS-Verordnung).

Der neue Absatz 3 enthält die Bearbeitungsrechte für den Fachbereich FSZM. Dies ist notwendig für die Bearbeitung der Daten im System im Hinblick auf die Erledigung der Gesuche für einen Solidaritätsbeitrag.

Der bisherige Absatz 3 von Artikel 10 der PAGIRUS-Verordnung wird nicht übernommen. Die Bestimmung findet infolge Abkoppelung des Fachbereichs SAS keine Anwendung mehr.

4. Abschnitt: Zugriffsrechte des Staatssekretariats für Migration, des Bundesamtes für Polizei und des Nachrichtendienstes des Bundes

Der Gliederungstitel wurde aus systematischen Gründen nach hinten verschoben. Er entspricht dem bisherigen Recht und bildet die Artikel 6–8 der PAGIRUS-Verordnung ab.

Art. 9 Staatssekretariat für Migration

Der Einleitungssatz wird mit einer redaktionellen Änderung vom geltenden Recht übernommen (Art. 6 PAGIRUS-Verordnung). In der Aufzählung werden die Bezeichnungen der Organisationseinheiten, welche zur Erledigung ihrer Aufgaben den Zugriff auf das System benötigen, aktualisiert.

Der geltende Absatz 2 von Artikel 6 der PAGIRUS-Verordnung wird nicht übernommen. Ein Zugriff mittels Abrufverfahren auf Daten, die vor dem 1. Januar 2002 erstellt worden sind, macht in der Praxis keinen Sinn mehr. Daten müssen in der Regel zehn Jahre nach der letzten Bearbeitung archiviert oder vernichtet werden (vgl. Bemerkungen zu Art. 16). Die Laufzeit des Grossteils der vor 2002 erstellten Dossiers ist damit erfüllt. Es ist davon auszugehen, dass diese Dossiers dem Bundesarchiv zur Archivierung übergeben worden sind bzw. in absehbarer Zeit übergeben oder vernichtet werden. Die Bestimmung hat keine praktische Bedeutung mehr.

Art. 10 Bundesamt für Polizei

Abs. 1

Der Einleitungssatz wird mit einer redaktionellen Änderung übernommen (Art. 7 PAGIRUS-Verordnung). In der Aufzählung werden die Bezeichnungen der Organisationseinheiten aktualisiert.

Abs. 2

Die Bestimmung ersetzt den geltenden Artikel 7 Absatz 3 der PAGIRUS-Verordnung und wird am Satzende mit einer Ergänzung übernommen. Diese trägt dem Umstand Rechnung, dass es nach dem Inkrafttreten der Verordnung keine neuen Papierdossiers mehr geben wird und sich somit Angaben zur Lokalisierung der Dossiers erübrigen.

Die geltenden Absätze 2 und 4 von Artikel 7 der PAGIRUS-Verordnung werden nicht übernommen. Beim Zugriff mittels Abrufverfahren auf Daten, die vor dem 1. Januar 2002 erstellt worden sind, sprechen die gleichen Gründe wie bei Artikel 9 für eine Aufhebung der Rege-

lung.

Art. 11 Nachrichtendienst des Bundes

Der bisherige Artikel 8 Absatz 1 der PAGIRUS-Verordnung wird übernommen.

Der geltende Absatz 2 fällt weg. Beim Zugriff mittels Abrufverfahren auf Daten, die vor dem 1. Januar 2002 erstellt worden sind, sprechen die gleichen Gründe für eine Aufhebung der Regelung wie bei den Artikeln 9 und 10.

5. Abschnitt: Bekanntgabe von Daten an weitere Behörden

Der Gliederungstitel wird aus systematischen Gründen hier eingefügt. Er bildet den geltenden Artikel 11 der PAGIRUS-Verordnung ab.

Art. 12

Die Bestimmung wird mit redaktionellen Anpassungen übernommen.

6. Abschnitt: Richtigkeit der Daten, Informatiksicherheit, Aufbewahrungsdauer, Archivierung und Statistik

Der Gliederungstitel wird auf die Gesetzesbestimmungen abgestimmt. Er bildet die geltenden Artikel 12–16 der PAGIRUS-Verordnung ab.

Art. 13 Richtigkeit der Daten

Die Bestimmung entspricht der bisherigen Regelung (Art. 12 PAGIRUS-Verordnung).

Art. 14 Informatiksicherheit

Abs. 1

Buchstabe a wird von der geltenden Regelung übernommen (Art. 13 PAGIRUS-Verordnung). Die Buchstaben b und c werden aktualisiert und mit den neuen Rechtsquellen ergänzt.

Abs. 2

Die neue Bestimmung befasst sich mit dem unbefugten Zugriff auf Dokumente. Sie sieht eine Regelung vor, die von Artikel 12 Absatz 2 der GEVER-Verordnung abweicht. Die im neuen System abgelegten Dokumente bleiben unverschlüsselt. Mittels technischer Vorkehrungen ist jedoch sicherzustellen, dass die unverschlüsselten Dokumente vor unbefugtem Zugriff geschützt sind.

Der bisherige Artikel 13 Absatz 2 der PAGIRUS-Verordnung wird nicht übernommen, weil sich die Regelung bezüglich Inhalt des Bearbeitungsreglements aus der GEVER-Verordnung ergibt.

Art. 15 Protokollierung

Abs. 1

Die Regelung entspricht weitgehend dem bisherigen Recht (Art. 14 PAGIRUS-Verordnung). Die Protokollierungs- und die Aufbewahrungspflicht werden neu in zwei separaten Absätzen geregelt.

Abs. 2

Die Aufbewahrungsfrist wird in Anlehnung an die GEVER-Verordnung (Art. 15) auf zwei Jahre festgesetzt. Der bisherige Artikel 14 Absatz 2 der PAGIRUS-Verordnung wird nicht übernommen, weil sich die Protokollierungspflicht für Fremdzugriffe aus der GEVER-Verordnung ergibt.

Art. 16 Aufbewahrungsdauer und Archivierung

Abs. 1

Die bisherige Regelung (Art. 15 PAGIRUS-Verordnung) wird dahingehend geändert, dass die maximale Aufbewahrungsdauer zehn Jahre nach der letzten Bearbeitung der Daten beträgt. Danach müssen die Daten dem Bundesarchiv zur Aufbewahrung angeboten werden. Eine Regelung, die wie bis anhin eine längere Aufbewahrungsfrist als zehn Jahre vorsieht, lässt sich aus technischen Gründen nicht mehr rechtfertigen. Im digitalen Bereich muss von kürzeren Ablieferungsfristen (in der Regel fünf Jahre) ausgegangen werden. Andernfalls besteht das Risiko, dass das Bundesarchiv die Daten nicht mehr übernehmen kann oder die Daten gar nicht mehr lesbar sind.

Die zehnjährige Frist drängt sich aufgrund rechtlicher Vorgaben u.a. im Bereich der Bekämpfung der Geldwäscherei und der Terrorfinanzierung auf. Das Geldwäschereigesetz vom 10.°Oktober 1997⁴ sieht im Rahmen der Dokumentationspflicht vor, dass die Belege der getätigten Transaktionen mindestens zehn Jahren nach Beendigung der Geschäftsbeziehungen oder nach Abschluss der Transaktionen aufbewahrt werden (Art. 7 Abs. 3). Die Geldwäschereiverordnung⁵ verlangt ebenfalls eine zehnjährige Aufbewahrungsfrist der Dokumentation (Art. 21 Abs. 4). Zudem wurde bei Wirtschaftsdelikten (Geldwäscherei, Ungetreuer Geschäftsführung usw.) die Verjährungsfrist wegen der Komplexität der Verfahren von sieben auf zehn Jahre angehoben. Dies bedeutet in der Praxis, dass die Daten im produktiven System des BJ zehn Jahre abfragbar sein müssen. Nach diesem Zeitpunkt, d.h. nach Abgabe der Dossiers ans Bundesarchiv, wird im BJ-System das jeweilige Dossier mit allen Metadaten nur noch für speziell Berechtigte angezeigt. Die Inhalte, die archiviert werden, können bei Bedarf beim Bundesarchiv verlangt werden. Das BJ wird sicherstellen, dass die Daten im System bis zur Abgabe an das Bundesarchiv lesbar sind. Das Bearbeitungsreglement wird die technischen Modalitäten der Ablieferung präzisieren, insbesondere auch bezüglich der unverjährbaren Delikte.

Abs. 2

Die geltende Bestimmung in Artikel 15 der PAGIRUS-Verordnung wird mit einem Zusatz ergänzt. Nicht archivwürdige Daten werden im System beibehalten, sofern sie in noch laufenden Geschäften zur selben Person weiterverwendet werden. Die Präzisierung will sicherstellen, dass Daten, die in einem Dossier/Geschäft enthalten und in einem anderen Verfahren aus dem Aufgabenbereich des BJ (nach Artikel 3 der Verordnung) relevant sind, von der Vernichtung ausgeschlossen werden. Die Regelung trägt Artikel 21 Absatz 2 des Datenschutzes vom 19. Juni 1992⁶ Rechnung, da die Daten im zu vernichtenden Geschäft gelöscht werden. Die Daten sollen jedoch im neuen System für die Bearbeitung weiterer noch laufender Geschäfte zur Verfügung stehen können. Spätestens bei der Vernichtung bzw. Abgabe des letzten Geschäfts zur entsprechenden Person werden die Daten gemäss den geltenden Vorgaben behandelt und dem Bundesarchiv angeboten bzw. vernichtet.

Art. 17 Statistik

Die geltende Bestimmung (Art. 16 PAGIRUS-Verordnung) wird mit einer redaktionellen Anpassung in Absatz 1 übernommen.

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

⁴ SR 955.0

⁵ SR 955.01

⁶ SR 235.1

Der Gliederungstitel wird unverändert übernommen.

Art. 18 Aufhebung eines anderen Erlasses

Die Bestimmung hält fest, dass die geltende PAGIRUS-Verordnung vom 16. Dezember 2009 mit der Inkraftsetzung der Verordnung über das elektronische Personen-, Akten- und Geschäftsverwaltungssystem des Bundesamtes für Justiz (ELPAG-Verordnung) aufgehoben werden soll.

Art. 19 Übergangsbestimmungen

Die Regelung bezweckt, im Hinblick auf die Ablösung des Systems PAGIRUS einen reibungslosen Übergang zu gewährleisten und das Vorgehen in hängigen Verfahren festzulegen.

Abs. 1

Die Bestimmung trägt dem Umstand Rechnung, dass bei IT-Projekten eine gewisse Unsicherheit bezüglich der Einführung besteht. Die Regelung dient dazu, einen „rechtlosen“ Zustand zwischen dem Inkrafttreten der Verordnung und der Einführung des neuen Systems zu verhindern. Für den Fall, dass das neue System aus technischen Gründen nicht planmässig auf den 1. November 2016, d.h. mit dem Inkrafttreten der Verordnung eingeführt werden kann, gilt das alte Recht bis zu einer Maximalfrist weiter.

Abs. 2–4

Die Bestimmungen sehen die Modalitäten für die laufenden Verfahren nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts vor: Es gilt der Grundsatz, dass ab diesem Zeitpunkt alle neuen Dokumente elektronisch im System bearbeitet und im alten System bzw. im Papierdossier vernichtet werden. Werden „alte“ Dokumente aus einem PAGIRUS-Dossier zur Weiterbearbeitung verwendet, müssen sie im neuen System elektronisch erfasst werden (Abs. 2). Die Dokumente unterstehen nach der Erfassung im System dem neuen Recht und gelten als Originaldokumente (Abs. 3). Für die Dokumente im PAGIRUS-Dossier, die nicht ins neue System übernommen werden, gilt das bisherige Recht. Das PAGIRUS-Dossier untersteht der gleichen Regelung (Abs. 4).

Art. 20 Inkrafttreten

Die Bestimmung hält fest, dass die Verordnung über das elektronische Personen-, Akten- und Geschäftsverwaltungssystem des Bundesamtes für Justiz (ELPAG-Verordnung) am 1. November 2016 in Kraft treten soll. Auf diesen Zeitpunkt ist die Einführung des neuen Systems vorgesehen.