



Bern, 31. März 2021

Zugang zur Information über die elterliche Sorge

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des
Postulats 16.3317 Fluri

Inhaltsverzeichnis

1 Auftrag	5
1.1 Ausgangslage	5
1.2 Das Postulat 16.3317	5
2 Rechtsgrundlagen.....	6
2.1 Bundesrecht.....	6
2.1.1 Zivilrecht.....	6
2.1.1.1 Begründung der elterlichen Sorge	6
2.1.1.2 Inhalt der elterlichen Sorge	7
2.1.1.3 Abänderung, Beschränkung und Entzug der elterlichen Sorge	7
2.1.2 Internationales Privatrecht	8
2.1.3 Ausweisrecht	8
2.1.3.1 Ausweisausstellung.....	8
2.1.3.2 Passeintrag	9
2.1.4 Registerharmonisierungsgesetz	9
2.2 Kantonales Recht.....	10
2.3 Empfehlungen der KOKES und des VSED	11
3 Information über die elterliche Sorge: Istzustand, Handlungsbedarf und Lösungsvorschläge	12
3.1 Allgemeines	12
3.2 Vorgehen bei der Umsetzung des Postulats 16.3317.....	12
3.3 Ergebnis der empirischen Erhebungen	13
3.3.1 Bedarf an Nachweis über die Regelung der elterlichen Sorge	13
3.3.2 Erfassung der Information betreffend die Ausübung der elterlichen Sorge.....	16
3.3.3 Informationsfluss zwischen den Behörden.....	17
3.3.4 Vorgeschlagene Lösungsansätze zur Verbesserung des Informationsflusses.....	18
3.3.5 Erhebungen im internationalen Kontext	20
3.4 Würdigung	20
4 Rechtsvergleich.....	21
5 Übersicht über mögliche Lösungsansätze.....	23
5.1 Allgemeines	23
5.1.1 Vorgehen.....	23
5.1.2 Relevante Kriterien	23
5.2 Lösungsansatz 1: Sorgerechtsbestätigung.....	24
5.2.1 Kurzbeschrieb	24
5.2.2 Umsetzung des Lösungsansatzes	24
5.2.3 Vor- und Nachteile	25
5.2.4 Würdigung	25
5.3 Lösungsansatz 2: Eintrag der gesetzlichen Vertretung in den Reisepass des Kindes.....	27
5.3.1 Kurzbeschrieb	27
5.3.2 Umsetzung des Lösungsansatzes	27
5.3.3 Vor- und Nachteile	27
5.3.4 Würdigung.....	28

5.4	Lösungsansatz 3: Einwohnerregister auf kantonaler Ebene und interkantonaler Austausch	29
5.4.1	Kurzbeschrieb	29
5.4.2	Umsetzung des Lösungsansatzes	30
5.4.3	Vor- und Nachteile	31
5.4.4	Würdigung	32
5.5	Lösungsansatz 4: Register auf Bundesebene	34
5.5.1	Kurzbeschrieb	34
5.5.2	Lösungsansatz 4a: Nutzung eines bestehenden Registers auf Bundesebene	35
5.5.2.1	UPI-Datenbank	35
5.5.2.2	Infostar	37
5.5.2.3	ZEMIS	39
5.5.2.4	Würdigung	40
5.5.3	Lösungsansatz 4b: Schaffung eines neuen Registers auf Bundesebene	41
5.5.3.1	Umsetzung des Lösungsansatzes	41
5.5.3.2	Vor- und Nachteile	42
5.5.3.3	Würdigung	43
6	Schlussfolgerungen	44
7	Materialien und Literaturverzeichnis	47
7.1	Materialien	47
7.2	Literaturverzeichnis	47
	Anhänge	49

Zusammenfassung

Mit dem Postulat 16.3317 Fluri «Kindesschutzmassnahmen. Informationsfluss sicherstellen, Kundenservice stärken» wurde der Bundesrat beauftragt, in einem Bericht vertieft zu prüfen, wie gewährleistet werden kann, dass die Verwaltung, insbesondere die Einwohnerdienste, über aktuelle Informationen zur elterlichen Sorge und zu Kindesschutzmassnahmen verfügt. Bereits seit dem Inkrafttreten der gemeinsamen elterlichen Sorge als Regelfall am 1. Juli 2014 wurde sowohl seitens der Praxis als auch mittels parlamentarischer Vorstösse auf Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Nachweis der elterlichen Sorge hingewiesen und eine Verbesserung gefordert.

Das Bundesamt für Justiz (BJ) erhob, in einem ersten Schritt, durch Gespräche mit verschiedenen Akteuren der Zivilgesellschaft und Umfragen bei Behörden, die aktuellen praktischen Bedürfnisse in Bezug auf den Informationsfluss der elterlichen Sorge. Dieser Austausch mit Betroffenenorganisationen, dem Verband der Schweizer Einwohnerdienste (VSED) sowie die Umfragen bei einer Auswahl von Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) und Zivilgerichten aus verschiedenen Kantonen bildeten eine wichtige Grundlage für diesen Bericht. In Ergänzung dazu wurde das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) beauftragt, in einem rechtsvergleichenden Gutachten die Rechtslage im Ausland in Bezug auf die elterliche Sorge sowie auf den Informationsfluss zu schildern.

Aus den Praxiserhebungen ergab sich, dass die Situation für die betroffenen Personen im Vergleich zur Lage vor der Revision des Sorgerechts in der Praxis sich insofern entschärft hat, als Dritte und Behörden nun grundsätzlich vom Vorliegen der gemeinsamen elterlichen Sorge als Regelfall ausgehen dürfen. Es sei jedoch weiterhin nicht möglich, mit Gewissheit festzustellen, wer Inhaber der elterlichen Sorge ist, wenn nur die Aussage eines Elternteils vorliegt (eventuell sogar mit einer Urkunde) und aufgrund einer zeitlichen Dringlichkeit nicht beide Eltern angehört werden können. Da es für die Behörden wichtig ist, sich auf zuverlässige Informationen betreffend die aktuelle Regelung der elterlichen Sorge stützen zu können, liegt hier Handlungsbedarf vor.

Im Bericht werden im Sinne einer Auslegeordnung vier verschiedene Lösungsansätze dargestellt: Die Einführung einer Sorgerechtsbestätigung, die Einführung eines obligatorischen Eintrags in den Pass des Kindes sowie die Aufnahme der Information über die elterliche Sorge in ein bestehendes oder neu zu schaffendes Register auf Bundesstufe bzw. in ein bestehendes Register auf kantonaler Stufe. Der Bundesrat kommt dabei zum Schluss, dass die Registerlösung auf der kantonalen Ebene weiterzuverfolgen sei. Der Einbezug des Merkmals der elterlichen Sorge in die kommunalen und kantonalen Einwohnerregister wird als naheliegend erachtet, indem bereits bestehende Strukturen der Datenerfassung genutzt werden und die Information für alle kantonalen und kommunalen Behörden, die über einen ausgewiesenen Bedarf verfügen, zugänglich wäre. Dieses Lösungsmodell würde grundsätzlich erlauben, einen grossen Teil der bestehenden Schwierigkeiten praxisnah, mit einem vertretbaren Aufwand und auch in einem absehbaren Zeitrahmen zu lösen. Ein weiterer, nicht unbeachtlicher Vorteil ist, dass von Seiten der Einwohnerdienste (VSED) grosses Interesse an dieser Lösung besteht.

Im Falle einer Grundsatzentscheidung für die vom vorliegenden Bericht bevorzugte Lösung eines Eintrags in die Einwohnerregister wäre es in einem nächsten Schritt erforderlich, die technischen, strukturellen und finanziellen Voraussetzungen und Auswirkungen des Lösungskonzepts vertieft abzuklären. Die konkreten Einzelheiten einer Umsetzung wären im Rahmen einer Machbarkeitsstudie darzulegen.

1 Auftrag

1.1 Ausgangslage

Am 21. Juni 2013 haben die Eidgenössischen Räte die Revision der Bestimmungen über die elterliche Sorge verabschiedet. Mit dem neuen Recht wurde die gemeinsame elterliche Sorge zum Regelfall, und dies auch nach einer Scheidung und bei nicht miteinander verheirateten Eltern, soweit letztere eine entsprechende Erklärung abgegeben haben. Die alleinige elterliche Sorge ist nur noch dort vorgesehen, wo dies zur Wahrung des Kindeswohls nötig ist oder bei nicht verheirateten Müttern ohne Kindesvater. Die neue Regelung trat am 1. Juli 2014 in Kraft.

Auch wenn die gemeinsame elterliche Sorge bereits mit dem Inkrafttreten des neuen Scheidungsrechts am 1. Januar 2000 eine gewisse Bedeutung erlangt hatte, führte die Revision von 2013 zu einem grundsätzlichen Wandel, indem die gemeinsame elterliche Sorge zum Regelfall erklärt wurde. Für Dritte, die im Rechtsverkehr mit den Kindern und den Eltern zu tun hatten, wurde es jetzt noch wichtiger, eine verlässliche Auskunft über die Sorgerechtsituation zu erhalten, die allerdings nicht immer verfügbar war. Dies betraf nicht nur Private (Ärzte, private Vertragspartner), sondern zu einem erheblichen Teil auch öffentlich-rechtliche Institutionen und Behörden (Schulen, Grenzbehörden, Passbüros etc.). Hinzu kam eine gewisse Verunsicherung über die rechtlichen Auswirkungen der elterlichen Sorge und die Frage, wie Dritte mit diesen Unsicherheiten umgehen sollten.

In der Folge kam es zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen, die sich mit der Information über die elterliche Sorge beschäftigten: Nationalrat Kurt Fluri stellte folgende zwei Fragen: 14.5396 «Gemeinsame elterliche Sorge. Meldefluss an die Einwohnerdienste» und 15.5321 «Sorgerecht und kindes- und erwachsenenschutzrechtliche Massnahmen. Meldefluss sicherstellen». Auch die damalige Nationalrätin Viola Amherd reichte die Interpellation 14.3527 sowie etwas später die Motion 15.3726 ein: Mit der Motion sollte der Bundesrat beauftragt werden, «im Sinne des Kindeswohls in Zusammenarbeit mit den Kantonen ein nationales, IT-gestütztes Register für Sorgerechtsvereinbarungen einzurichten». Sie wurde vom Nationalrat am 1. Juni 2017 allerdings abgelehnt. Der Nationalrat folgte dabei dem Bundesrat, der die Ablehnung der Motion am 26. August 2015 beantragt hatte, weil er es als notwendig erachtete, *vorgängig* eine vertiefte Prüfung des Bedarfs für ein nationales Register (Analyse der praktischen Bedürfnisse aller Betroffenen, Familien, Behörden) durchzuführen. Ausserdem sollte zuerst abgeklärt werden, ob eine nationale Registerlösung die identifizierten Bedürfnisse praktisch abdecken konnte oder ob alternative Lösungsansätze bestanden, die weiterverfolgt werden könnten.

1.2 Das Postulat 16.3317

Am 27. April 2016 reichte Nationalrat Kurt Fluri das Postulat 16.3317 «Kindesschutzmassnahmen. Informationsfluss sicherstellen, Kundenservice stärken» ein. Das Postulat lautet:

«Der Bundesrat wird beauftragt, in einem Bericht vertieft zu prüfen, wie gewährleistet werden kann, dass die Verwaltung, insbesondere die Einwohnerdienste, über aktuelle Informationen zur elterlichen Sorge und zu Kindesschutzmassnahmen verfügt.»

Zur Begründung wurde Folgendes ausgeführt:

«[...] Kinder dürfen bei den Einwohnerdiensten vom gesetzlichen Vertreter oder von einer bevollmächtigten Person zu-, um- und abgemeldet werden. In zahlreichen Kantonen sind die Einwohnerdienste zudem antragstellende Behörde für

Identitätskarten und müssen deshalb bei Minderjährigen die gesetzliche Vertretung kennen, da diese ihr Einverständnis zur Ausweisbestellung erteilen muss (vgl. Art. 5 Abs. 1 des Ausweisgesetzes; SR 143.1). Besteht Unklarheit über die Zuteilung von elterlicher Sorge und Obhut, müssen Eltern jedes Mal separat und umständlich belegen, dass sie Inhaber der elterlichen Sorge sind. Ausserdem hat die Verwaltung keine Gewissheit, dass der vom Elternteil vorgelegte Entscheid oder die Erklärung oder aber ein allfälliger Eintrag im Pass des Kindes über die elterliche Sorge noch den aktuellen Tatsachen entsprechen. Dadurch ist es möglich, dass An- und Abmeldungen oder ein Wohnungswechsel ohne Wissen des sorgeberechtigten Elternteils vorgenommen werden, oder dass Ausweise und Bestätigungen an nichtsorgeberechtigte Elternteile ausgehändigt werden. Nebst unverantwortbaren Risiken führt dies zu grösseren Unannehmlichkeiten und Aufwand insbesondere für die betroffenen Eltern (vgl. auch Motion Amherd 15.3726 sowie Antwort des Bundesrates zur Interpellation 14.3527).

Eine lückenlos geregelte eidgenössische Meldepflicht an die Einwohnerdienste ist vor allem gegenüber einer zufriedenen Einwohnerschaft unabdingbar - auch im Sinne von Dienstleistungen im Zeitalter von E-Government.»

Der Bundesrat beantragte am 29. Juni 2016 die Annahme des Postulats; der Nationalrat nahm das Postulat am 30. September 2016 ohne Gegenantrag an.

2 Rechtsgrundlagen

2.1 Bundesrecht

Auf Bundesrechtsebene sind verschiedene Rechtsbereiche vom Postulat betroffen bzw. im Hinblick auf die Lösungsansätze relevant, so das Zivilrecht (nachfolgend Ziff. 2.1.1), das internationale Privatrecht (nachfolgend Ziff. 2.1.2), das Ausweisrecht (nachfolgend Ziff. 2.1.3) sowie das Registerharmonisierungsgesetz (nachfolgend Ziff. 2.1.4).

2.1.1 Zivilrecht

2.1.1.1 Begründung der elterlichen Sorge

Seit dem 1. Juli 2014 ist die gemeinsame elterliche Sorge die Regel, unabhängig vom Zivilstand der Eltern (Art. 296 Abs. 2 ZGB¹). Sind die Eltern zum Zeitpunkt der Geburt miteinander verheiratet, so stehen die Kinder unter der gemeinsamen elterlichen Sorge des Vaters und der Mutter. Wenn die Eltern nicht miteinander verheiratet sind, kommt die gemeinsame elterliche Sorge durch eine gemeinsame Erklärung zustande. Geben die Eltern die Erklärung zusammen mit der Anerkennung des Kindes ab, so richten sie sie ans Zivilstandsamt. Eine spätere Erklärung haben sie an die Kindesschutzbehörde am Wohnsitz des Kindes zu richten (Art. 298a Abs. 4 ZGB). Bei Weigerung eines Elternteils, die Erklärung abzugeben, kann die KESB angerufen und die gemeinsame elterliche Sorge durch den KESB-Entscheid begründet werden (Art. 298b ZGB).

Sind die Eltern geschieden, so wird in der Regel die gemeinsame elterliche Sorge bei beiden Eltern gelassen, ausser wenn es zur Wahrung des Kindeswohls nötig ist, dass das Gericht die alleinige elterliche Sorge auf einen Elternteil überträgt (Art. 298 Abs. 1 ZGB).

¹ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210).

2.1.1.2 Inhalt der elterlichen Sorge

Der Inhalt der elterlichen Sorge ist in den Artikeln 301-306 ZGB geregelt. Die elterliche Sorge kann als «das unverzichtbare Pflichtrecht der Eltern, das minderjährige Kind zu erziehen, zu vertreten und sein Vermögen zu verwalten und bei dessen Urteilsunfähigkeit zu entscheiden»² definiert werden. Die primäre Entscheidungszuständigkeit der sorgeberechtigten Eltern wird dem Kind gegenüber durch dessen Kindeswohl sowie die Pflicht zur Achtung seiner Persönlichkeit beschränkt; zudem ist seiner eigenen Handlungsfähigkeit Rechnung zu tragen³.

Sind beide Eltern sorgeberechtigt, entscheiden sie gemeinsam über die Angelegenheiten von erheblicher Bedeutung für das Kind, so etwa beim Wechsel der Schule, beim Wechsel der Konfession und bei medizinischen Eingriffen⁴. Bei alltäglichen oder dringlichen Angelegenheiten oder wenn der andere Elternteil nicht mit vernünftigem Aufwand zu erreichen ist, kann hingegen der Elternteil, der das Kind betreut, allein entscheiden (Art. 301 Abs. 1^{bis} ZGB). Alltägliche Angelegenheiten betreffen zum Beispiel die Ernährung, Bekleidung und die Freizeitgestaltung.

Der Entscheid über den Aufenthaltsort des Kindes ist in Artikel 301a ZGB speziell geregelt: Üben die Eltern die elterliche Sorge gemeinsam aus und will ein Elternteil den Aufenthaltsort des Kindes wechseln, so bedarf dies der Zustimmung des andern Elternteils oder der Entscheidung des Gerichts oder der Kindesschutzbehörde, wenn der neue Aufenthaltsort im Ausland liegt oder der Wechsel des Aufenthaltsortes erhebliche Auswirkungen auf die Ausübung der elterlichen Sorge und den persönlichen Verkehr durch den andern Elternteil hat (Abs. 2). Bei alleiniger elterlicher Sorge sieht Artikel 301a ZGB in Absatz 3 zumindest eine Pflicht zur Information des anderen Elternteils vor.

Eine Übersicht über die Rechte und Pflichten, welche bei Entscheidungen von erheblicher Bedeutung (sowie in gewissen anderen spezifischen Situationen) den Eltern bzw. Elternteilen mit gemeinsamer, alleiniger oder auch ohne elterliche Sorge zustehen, befindet sich im Anhang 1 dieses Berichts⁵.

2.1.1.3 Abänderung, Beschränkung und Entzug der elterlichen Sorge

Die Zuteilung der elterlichen Sorge kann einerseits durch die KESB oder das Gericht aufgrund einer Veränderung der Verhältnisse jederzeit abgeändert werden (Art. 134 und 298d ZGB). Andererseits kann die elterliche Sorge gestützt auf eine Kindesschutzmassnahme beschränkt (Art. 307-310 ZGB) oder entzogen werden (Art. 311 ZGB).

Zu erwähnen sind hier insbesondere die Aufhebung des Aufenthaltsbestimmungsrechts (Art. 310 ZGB) und die punktuelle Beschränkung der elterlichen Sorge im Rahmen einer Kindesschutzmassnahme durch eine Beistandschaft gemäss Artikel 308 Absatz 3 ZGB. Die letztgenannte Beschränkung der elterlichen Sorge hat zum Ziel, dass im entsprechenden Aufgabenbereich eine konkurrierende Zuständigkeit zwischen Beistand und Eltern insbesondere bei wenig kooperativen Eltern ausgeschlossen werden kann⁶. Die Beschränkung kann sich auf Teile des Aufgabenbereichs des Beistands oder dessen gesamten Aufgabenbereich

² Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES), Umsetzung gemeinsame elterliche Sorge als Regelfall, Empfehlungen der KOKES vom 13. Juni 2014, S. 8 f.

³ BSK ZGB I-SCHWENZER/COTTIER, Art. 301 N 2 ff.

⁴ BSK ZGB I-SCHWENZER/COTTIER, Art. 301 N 3c f.; Commentaire Romand CC I-VEZ, Art. 301 N 4 f.

⁵ Für die Unterscheidung zwischen alltäglichen Entscheiden und Entscheiden von erheblicher Bedeutung bzw. der alleinigen oder gemeinsamen Entscheidungskompetenz der Eltern siehe die Auflistung in: KOKES-Praxisanleitung Kindesschutzrecht, Rz. 12.21.

⁶ BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 308 N 20 f.; Commentaire Romand CC I-MEIER, Art. 308 N 39.

beziehen⁷. Als *ultima ratio* im System der Kindesschutzmassnahmen kommt der Entzug der elterlichen Sorge gemäss Artikel 311 ZGB in Frage⁸. Artikel 311 ZGB sieht vor, dass die elterliche Sorge den Eltern aufgrund Unvermögen oder Nachlässigkeit entzogen werden kann.

2.1.2 Internationales Privatrecht

Im internationalen Kindesschutz sieht das Haager Kindesschutzübereinkommen (HKsÜ)⁹ in Artikel 40 Absatz 1 HKsÜ vor, dass dem Träger der elterlichen Verantwortung¹⁰ oder einer anderen Person, welcher der Schutz der Person oder des Vermögens des Kindes anvertraut wurde, eine Bescheinigung über die Berechtigung und die Handlungsbefugnisse ausgestellt werden kann. Diese Bestimmung ist von Relevanz, wenn das Recht verschiedener Staaten betroffen ist und dies zu Unsicherheiten über die Berechtigung oder Befugnisse der für die Betreuung der Person oder die Verwaltung des Vermögens des Kindes verantwortlichen Person führen kann¹¹. Die sorgeberechtigte Person kann mittels dieser Bescheinigung die elterliche Sorge in einem anderen Vertragsstaat beweisen. Jeder Staat ist verpflichtet, die zuständigen Behörden zu bestimmen. In der Schweiz handelt es sich gemäss Artikel 2 Absatz 3 BG-KKE¹² um die «Zentralen Behörden der Kantone oder die von den Kantonen bezeichneten Behörden», welche auf Antrag die Bescheinigungen nach Artikel 40 Absatz 3 HKsÜ ausstellen¹³.

2.1.3 Ausweisrecht

2.1.3.1 Ausweisausstellung

Einen Ausweis beantragen kann eine minderjährige Person nur mit der schriftlichen Einwilligung ihres gesetzlichen Vertreters (Art. 5 Abs. 1 AwG¹⁴ und Art. 23 Verordnung des EJPD über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige¹⁵). Folgende Dokumente können diesbezüglich bei der Antragstellung verlangt (und im Informationssystem Ausweisschriften ISA des Bundesamts für Polizei erfasst) werden: Der Nachweis der gesetzlichen Vertretung sowie der Entscheid über die Zuteilung der elterlichen Sorge. Bei gemeinsamer elterlicher Sorge genügt dabei grundsätzlich die Unterschrift einer sorgeberechtigten Person (Art. 11 Abs. 1 VAWG¹⁶). Ein Ausnahmefall liegt vor, wenn die Zustimmung des anderen Elternteils nicht

⁷ BSK ZGB I-BREITSCHMID, Art. 308 N 20 f. In der Statistik der KOKES von 2019 werden Beschränkungen gemäss Art. 308 Abs. 3 in folgenden Bereichen erfasst: Feststellung Vaterschaft, Unterhalt, persönlicher Verkehr, medizinische Behandlung, Schule/Berufslehre. Die Statistik ist abrufbar unter www.kokes.ch > Dokumentation > Statistik > KOKES-Statistik 2019: Kinder Bestand.

⁸ Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind die Kriterien für die Alleinzuteilung des Sorgerechts nicht dieselben wie für dessen Entzug mit einer Kindesschutzmassnahme (BGE 141 III 472).

⁹ SR 0.211.231.011, Übereinkommen über die Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung, Vollstreckung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der elterlichen Verantwortung und der Massnahmen zum Schutz von Kindern (HKsÜ) vom 19. Oktober 1996, i.K. für die Schweiz seit dem 1. Juli 2009.

¹⁰ Im HKsÜ wird dieser Begriff anstelle des Begriffs «elterliche Sorge» verwendet. Zur Begriffsklärung siehe Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2007, BBl 2007 2595, 2604: «Die elterliche Verantwortung umfasst das elterliche Sorgerecht und jedes andere entsprechende Sorgeverhältnis, das die Rechte, Befugnisse und Pflichten der Eltern, des Vormunds oder eines anderen gesetzlichen Vertreters (Person oder Behörde) in Bezug auf die Person oder das Vermögen des Kindes bestimmt (Art. 1 Abs. 2 HKsÜ)».

¹¹ Conférence de La Haye, S. 127 ff.

¹² Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen (BG-KKE) vom 21. Dezember 2007 (SR 211.222.32).

¹³ Gemäss Art. 2 Abs. 3 BG-KKE können die Kantone auch eine andere Behörde für die Ausstellung der Bescheinigung bezeichnen. Der Kanton Thurgau hat von dieser alternativen Möglichkeit Gebrauch gemacht. Nach § 39a Ziff. 29 der Verordnung des Obergerichts vom 22. Oktober 2012 zum Kindes- und Erwachsenenschutz (Kindes- und Erwachsenenschutzverordnung, KESV; RB 211.24) ist das Präsidium oder ein von diesem oder der Geschäftsordnung bezeichnetes Mitglied der KESB zuständig (Einzelrichterzuständigkeit).

¹⁴ Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige, Ausweisgesetz vom 22. Juni 2001 (SR 143.1).

¹⁵ Verordnung des EJPD vom 16. Februar 2010 über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (SR 143.111).

¹⁶ Verordnung über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige, Ausweisverordnung vom 20. September 2002 (SR 143.11).

ohne weiteres aus den Umständen vermutet werden kann; in diesem Fall ist dessen Einwilligung ebenfalls einzuholen (Art. 11 Abs. 2 VAWG). Im ISA sind ausserdem Schutzmassnahmen für Minderjährige, die sich auf die Ausstellung von Ausweisen beziehen, eingetragen (Art. 11 Abs. 1 lit. g AwG). Diese werden von den verfügenden Behörden der zuständigen ausstellenden Behörde gemeldet (Art. 13 AwG), um die Ausstellung und Aushändigung eines Ausweises an Unberechtigte zu verhindern¹⁷.

2.1.3.2 Passeintrag

Das Ausweisgesetz sieht in Artikel 2 Absatz 5 vor, dass im Ausweis einer minderjährigen Person die Namen der gesetzlichen Vertreter enthalten sein können. Diese amtlichen Ergänzungen sind aber nur für den Pass und nicht für die Identitätskarte vorgesehen¹⁸. Sie können gestützt auf einen Antrag bei der zuständigen ausstellenden Behörde auch nachträglich eingetragen oder wieder gestrichen werden¹⁹.

2.1.4 Registerharmonisierungsgesetz

Das Registerharmonisierungsgesetz (RHG)²⁰ enthält Vorschriften über die Harmonisierung und Führung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister. Es soll die Nutzung von Registerdaten für die Statistik vereinfachen und den Datenaustausch zwischen den Registern erleichtern. Die im RHG abschliessend bezeichneten amtlichen Personenregister²¹, insbesondere die Einwohnerregister der Kantone und Gemeinden, sind verpflichtet, ihre Personendaten zu harmonisieren und die erforderlichen Identifikatoren einzuführen. Das RHG bestimmt unter anderem die Merkmale, die in den Registern mindestens geführt werden müssen. Weder das RHG noch der Amtliche Merkmalkatalog²² enthalten jedoch heute das Merkmal der elterlichen Sorge. Wie in Artikel 6 RHG erwähnt, handelt es sich jedoch bei den Vorgaben an die Merkmale und Identifikatoren, welche durch die Einwohnerdienste zu erfassen sind, um eine Mindestmerkmalliste (minimale Merkmalliste)²³. Es steht den Kantonen deshalb frei, zusätzliche Merkmale festzulegen, die zur Erfüllung kantonaler Aufgaben notwendig sind (für Beispiele des Merkmals elterliche Sorge im kantonalen Recht siehe unter Ziff. 2.2).

Das RHG sieht den Datenaustausch zwischen den Einwohnerregistern bei einem Umzug (Art. 10 RHG) sowie die Bereitstellung der Daten der Einwohnerregister sowie der anderen Personenregister des Bundes zuhanden des Bundesamts für Statistik vor. Der Datenaustausch und die Datenlieferungen erfolgen gemäss Artikel 5 Absatz 1 Registerharmonisierungsverordnung (RHV)²⁴ über Sedex, die zentrale Informatik- und Kommunikationsplattform, die der Bund den zuständigen Amtsstellen für die sichere Datenübermittlung zur Verfügung stellt (*secure data exchange*), oder mittels elektronischer Datenträger nach den Richtlinien des Bundesamts für Statistik.

¹⁷ Siehe Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige vom 28. Juni 2000, BBI **2000** 4751, S. 4766.

¹⁸ Gemäss Art. 14 Abs. 6 VAWG.

¹⁹ Art. 10 Abs. 4 Verordnung des EJPD vom 16. Februar 2010 über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige.

²⁰ Bundesgesetz über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister vom 23. Juni 2006, (SR 431.02).

²¹ Art. 2 Abs. 1 RHG. Das RHG beruht auf Art. 65 Abs. 2 BV.

²² Bundesamt für Statistik (BFS), Harmonisierung amtlicher Personenregister, Amtlicher Katalog der Merkmale, 2014, gestützt auf Art. 4 Abs. 4 RHG.

²³ Siehe auch Botschaft zur Harmonisierung amtlicher Personenregister vom 23. November 2005, BBI **2006** 427, 458 f.

²⁴ Vom 21. November 2007 (SR 431.21).

2.2 Kantonales Recht

Die in diesem Kapitel dargestellten Beispiele zeigen auf, dass die Aufnahme der elterlichen Sorge in den Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt wird.

Einige Kantone sehen in ihrer Gesetzgebung die elterliche Sorge als Merkmal des Einwohnerregisters vor und/oder haben auf kantonaler Ebene eine Mitteilungspflicht betreffend die elterliche Sorge verankert.

Beispiele von kantonalen Regelungen, welche das *Sorgerecht als Merkmal des Einwohnerregisters* enthalten:

- AG: Verordnung zum Gesetz über die Einwohner- und Objektregister sowie das Meldewesen (Register- und Meldeverordnung, RMV)²⁵, Anhang 1, Ziff. 4.3, Merkmal Sorgerecht, mit Vermerk «obligatorisch, falls relevant»
- LU: Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt (NG)²⁶, § 13 Abs. 2: Sorgerecht als Merkmal des Einwohnerregisters
- SZ: Verordnung über das Einwohnermeldewesen (EMV)²⁷, § 7 Bst. d), unter Beziehungen II wird das elterliche Sorgerecht als Merkmal des Einwohnerregisters genannt
- TG: Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Einwohnerregister sowie kantonale Register²⁸ - Anhang 1, Zusätzliche kantonale Merkmale gemäss § 1 des Gesetzes, Ziff. 3.3, Merkmal Sorgerecht, mit Vermerk «obligatorisch, falls relevant»²⁹
- ZH: Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG)³⁰, § 11: Erfassung von Namen und Adressen der sorgeberechtigten Personen

Beispiele von kantonalen Regelungen, welche eine *spezifische Mitteilungspflicht der Behörden über die elterliche Sorge* vorsehen:

- OW: Ausführungsbestimmungen zur Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts³¹, Art. 1, Mitteilung der KESB an die zuständige Einwohnerkontrolle
- SZ: Einführungsgesetz zum schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGzZGB)³², § 28, Mitteilungspflicht der KESB ans zuständige Einwohneramt
- ZH:
 - Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR)³³, § 74 a., Meldepflicht der KESB an die Gemeinde, in der diese Personen als niedergelassen gemeldet sind
 - Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)³⁴, § 56 b., Meldepflicht der Zivilstandsämter an die Gemeinde

²⁵ SAR 122.211.

²⁶ SRL 5.

²⁷ SRSZ 111.111.

²⁸ RB 142.151.

²⁹ Der Kanton Thurgau hat im Übrigen auch in einem Merkblatt des Ressorts Einwohnerdienste VTG zur Elterlichen Sorge die Empfehlungen des VSED zusammengefasst und mit praktischen Empfehlungen ergänzt, wie insbesondere, dass das Merkmal «Sorgerecht» im Einwohnerregister bei allen minderjährigen Personen zu führen sei und unverheiratete oder geschiedene Eltern, die sich auf das Sorgerecht berufen, die notwendigen öffentlichen Urkunden, beispielsweise eine Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge, eine Verfügung der KESB oder ein Gerichtsurteil vorzulegen haben.

³⁰ SRZH 142.1.

³¹ GDB 211.611.

³² SRSZ 210.100.

³³ SRZH 232.3.

³⁴ SRZH 230.

- Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG)³⁵, § 136 a., Meldepflicht der Gerichte an die Gemeinde

Andere Kantone sehen eine *allgemeine Mitteilungspflicht* vor, die auch die elterliche Sorge umfasst³⁶.

2.3 Empfehlungen der KOKES und des VSED

Anlässlich des Inkrafttretens der Revision der Bestimmungen über die elterliche Sorge hat die Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) Empfehlungen zur Umsetzung gemeinsame elterliche Sorge als Regelfall erlassen³⁷. In Bezug auf die Abgabe der gemeinsamen Erklärung vor der KESB hält die KOKES fest, dass die schriftliche Erklärung der Eltern in dreifacher Form auszustellen (Mutter, Vater, KESB) und mit einer Unterschrift und einem amtlichen Stempel zu versehen sei, der die Gültigkeit der Erklärung und somit das Zustandekommen der gemeinsamen Sorge nachvollziehbar macht. Die KOKES verweist in den Empfehlungen auch auf die Möglichkeit, dass die KESB eine amtliche Bestätigung über die Erklärung ausfertigen kann, sofern die Eltern eine solche verlangen. Des Weiteren erläutert die KOKES die Konstellation, dass ein Elternteil die KESB am Wohnsitz des Kindes anrufen kann, wenn sich der andere Elternteil weigert, die Erklärung über die gemeinsame Sorge abzugeben (Art. 298b Abs. 1 ZGB) (Entscheid KESB).

Gestützt auf die KOKES-Empfehlungen hat der Verband Schweizerischer Einwohnerdienste (VSED) seinerseits eine Empfehlung zur Umsetzung der Änderungen der elterlichen Sorge zuhanden der Einwohnerdienste erlassen³⁸. Darin sind unter anderem folgende Empfehlungen enthalten:

- Gestützt auf den Grundsatz der gemeinsamen elterlichen Sorge dürfen die Einwohnerdienste, auch ohne Informationen über die tatsächlichen Verhältnisse, «rein rechtlich betrachtet davon ausgehen, dass allein vorsprechende Elternteile im Einverständnis mit dem anderen Elternteil handeln».
- Bei alleine wegziehenden Elternteilen wird den Einwohnerdiensten jedoch empfohlen, «entweder eine Einverständniserklärung des anderen Elternteils oder eine entsprechende Erklärung, welche vom wegziehenden Elternteil zu unterzeichnen ist, einzuholen» (mit Verweis auf Formular auf der Webseite des VSED).
- «Bei Unklarheit darüber, ob die gemeinsame elterliche Sorge besteht, kann vom vorsprechenden Elternteil der Sorgerechtsvertrag bzw. der Sorgerechtsentscheid der KESB oder die Erklärung über die gemeinsame elterliche Sorge zur Einsicht verlangt werden.»

³⁵ SRZH 211.1.

³⁶ LU: Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB), SRL 200, § 51, Mitteilungspflicht der KESB gegenüber der Gemeinde; SG: Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG-KES), sGS 912.5, Mitteilungspflicht der KESB gegenüber anderen Behörden (Art. 26) bzw. gegenüber dem Einwohneramt (Art. 26a); SZ: Justizgesetz (JG), SRSZ 231.110, § 98, Mitteilungspflicht der Justizbehörden gegenüber anderen Behörden; TG: Verordnung des Obergerichts zum Kindes- und Erwachsenenschutz (Kindes- und Erwachsenenschutzverordnung, KESV), RB 211.24, § 61a, Meldepflicht der KESB gegenüber dem Einwohneramt sowie Verordnung des Obergerichts über die Information in Zivil- und Strafgerichtsverfahren und die Akteneinsicht durch Dritte (Informationsverordnung), RB 271.31, § 24, Mitteilungspflicht der Gerichte in Zivilsachen gegenüber dem Einwohneramt.

³⁷ Empfehlungen vom 13. Juni 2014, abrufbar unter:

www.kokes.ch/application/files/5014/6167/5322/Empfehlungen_zuhanden_KESB.pdf.

³⁸ Nicht öffentlich verfügbar, nur auf der Webseite des VSED im Mitgliederbereich.

3 Information über die elterliche Sorge: Istzustand, Handlungsbedarf und Lösungsvorschläge

3.1 Allgemeines

Mit dem vorliegenden Postulatsbericht sollen der Handlungsbedarf ermittelt und die verschiedenen zur Diskussion stehenden Lösungsansätze skizziert und soweit möglich bewertet werden, damit in einem nachfolgenden Schritt über allfällige Massnahmen entschieden werden kann.

Bereits im Frühjahr 2014 hat das BJ im Hinblick auf die Umsetzung der Sorgerechtsrevision eine Umfrage bei den KESB sowie den Gerichten durchgeführt³⁹. In diesem Rahmen sind unter anderem Hinweise auf folgende problematische Situationen im Zusammenhang mit dem Nachweis der elterlichen Sorge eingegangen:

- Verlust der entsprechenden Urteile oder beglaubigten Kopien;
- nachträgliche Änderung der Sorgerechtsverhältnisse, die dazu führen kann, dass die Urteile oder beglaubigten Kopien nicht mehr die aktuellen Verhältnisse wiedergeben, was in der Praxis für Unklarheiten sorgen werde;
- hohe (interkantonale) Mobilität der Bevölkerung: die zuständige Behörde muss bei einem strittigen Aufenthaltsortwechsel des Kindes zum Beispiel rasch über eine verlässliche Auskunft über die elterliche Sorge verfügen können (Art. 301a Abs. 2 ZGB).

Im Rahmen dieser Umfrage wurde bereits das Anliegen nach einer Verbesserung des Nachweises der elterlichen Sorge, bis hin zur Einführung eines nationalen Registers über die elterliche Sorge vorgebracht. Die entsprechende Diskussion ist seither nicht verstummt. So verlangte etwa die erwähnte Motion 15.3726 der damaligen Nationalrätin Viola Amherd die Einführung eines «nationalen, IT-gestützten Registers» (siehe auch Ziff. 1.1).

In der Stellungnahme zu dieser Motion hat sich der Bundesrat grundsätzlich offen gegenüber dem geäusserten Anliegen gezeigt, gleichzeitig aber darauf hingewiesen, dass die Einrichtung und der Betrieb eines neuen Registers mit erheblichen Investitionen verbunden sein würden, die nur bei einem entsprechenden Bedarfsnachweis gerechtfertigt werden könnten. Es müsste mit anderen Worten zuerst geprüft werden, ob der Nutzen, den ein solches Register mit sich bringen würde, den für dessen Einrichtung entstehenden Aufwand zu rechtfertigen vermag oder ob es nicht bessere alternative Lösungen für die bestehenden Probleme geben könnte. In diesem Sinn hat der Bundesrat die erwähnte Motion 15.3726 zur Ablehnung empfohlen.

3.2 Vorgehen bei der Umsetzung des Postulats 16.3317

Die umfassende Abklärung des Handlungsbedarfs ist somit ein zentraler Bestandteil der Vorarbeiten jeder Lösung, wobei sich dieser aus den praktischen Bedürfnissen der beteiligten Personen und Behörden ergibt. Eine wichtige Grundlage dieses Berichts bildet deshalb der Austausch mit Betroffenenorganisationen sowie mit Bundes- und kantonalen Behörden (siehe auch unter Ziff. 3.3).

Das BJ hat seit der Überweisung des vorliegenden Postulats zahlreiche Gespräche geführt:

- Ein erster Austausch mit den Väterorganisationen und dem Schweizerischen Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV) erlaubte herauszufinden, ob die

³⁹ Siehe Bericht BJ Revision elterliche Sorge, Fragenkatalog.

Problematik des Nachweises der elterlichen Sorge gegenüber Behörden und Amtsstellen immer noch ein akutes Anliegen darstellt⁴⁰.

- Gespräche mit dem VSED ergaben einen Einblick in die Fragen, die sich auf Gemeindeebene stellten.
- Über den Fachaustausch der KOKES wurde eine Umfrage bei ausgewählten KESB aus 21 Kantonen⁴¹ durchgeführt, um den Umgang dieser Behörden mit der Information über die elterliche Sorge zu verstehen und zu erfassen.
- Mit Unterstützung der Schweizerischen Vereinigung der Richterinnen und Richter (SVR) wurde in 8 Kantonen⁴² die Praxis der (erstinstanzlichen) Zivilgerichte im Zusammenhang mit der elterlichen Sorge erhoben.

Zum Inhalt der Rückmeldungen ist in Bezug auf die KESB und Zivilgerichte im Übrigen festzuhalten, dass diese nicht unbedingt die Meinung einer gesamten Behörde, sondern zum Teil persönliche Meinungen eines einzelnen Behördenmitglieds wiedergeben. Die Resultate der Umfragen bieten daher einen Einblick in aktuelle Vorgehensweisen der behördlichen Praxis, aber sie sind nicht unbedingt repräsentativ für den ganzen Kanton. Ziel dieser Umfragen war es jedoch auch nicht, gesamtschweizerische, umfassende Praxiserhebungen durchzuführen, was den Rahmen dieses Berichts gesprengt hätte, sondern vielmehr gewisse Anhaltspunkte aus der Praxis zu erhalten, um die Bedürfnisse und Einstellungen der Behörden zu eruieren.

Zusammenfassend hat sich aus diesen Diskussionen und Erhebungen ergeben, dass die Kenntnis der Regelung der elterlichen Sorge für alle genannten Behörden ein Anliegen und Bedürfnis darstellt, dass der Nachweis für die Eltern je nach Status schwierig und der Informationsfluss zwischen den Behörden je nach Kanton sehr unterschiedlich ist.

In Ergänzung dazu wurde das SIR beauftragt, in einem rechtsvergleichenden Gutachten die Rechtslage im Ausland in Bezug auf die elterliche Sorge sowie auf den Informationsfluss zu schildern (nachfolgend: SIR-Gutachten; s. zum Ganzen Ziff. 4).

3.3 Ergebnis der empirischen Erhebungen

3.3.1 Bedarf an Nachweis über die Regelung der elterlichen Sorge

Von Seiten der *Betroffenenorganisationen bzw. -beratungsstellen*⁴³ wurde festgehalten, dass der Sorgerechtsnachweis, insbesondere für Väter, heute nicht mehr ein zentrales Thema bilde, weil die Behörden mittlerweile davon ausgehen würden, dass die gemeinsame elterliche Sorge vorliege. Die Situation der Betroffenen habe sich damit im Vergleich zur Situation vor der Sorgerechtsrevision erheblich entschärft. Es habe sich allerdings eine Verschiebung der Konflikte in Richtung Obhutsfragen ergeben. Allgemein wurde festgestellt, dass ein Informationsbedarf seitens der Eltern vorliege in Bezug auf die Rechte und Pflichten, welche aus der elterlichen Sorge hervorgehen, und in welchen Fällen es einer schriftlichen Bestätigung der elterlichen Sorge und eventuell einer Zustimmung des anderen Elternteils bedarf. Gerade alleinerziehende, nicht verheiratete Eltern kennen offenbar ihre Rechte zu wenig und verfügten über keinen behördlichen Entscheid zur elterlichen Sorge. Ausserdem wurde angeregt, die Behörden darüber zu schulen, für welche Konstellationen ein Elternteil über die

⁴⁰ Schweizerische Gemeinschaft für gemeinsame Elternschaft GeCoBi, Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter SVAM sowie auch Beratungsstelle für binationale Paare und Familien frabina.

⁴¹ Es sind dabei 18 Rückmeldungen von KESB aus 15 Kantonen (AG, BE, BS, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SH, TG, VD, VS, ZH) eingegangen.

⁴² Es handelt sich um die Kantone BE, BS, BL, LU, NE, TI, VD und ZH.

⁴³ Schweizerische Gemeinschaft für gemeinsame Elternschaft GeCoBi, Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter SVAMV.

elterliche Sorge verfügen müsse (und diese somit nachzuweisen habe) und welche Rechte, insbesondere Informationsrechte, die Eltern auch ohne elterliche Sorge geltend machen könnten.

Die Frage des Nachweises der elterlichen Sorge kommt aktuell offenbar insbesondere bei Vorbereitungen auf eine Reise mit Grenzübertritt auf, wo der jeweilige Elternteil sich um eine Bestätigung der elterlichen Sorge bemühen müsse, um den Einreisebestimmungen gewisser Staaten entsprechen zu können. Die Erfüllung dieses Erfordernisses könne unter Umständen schwierig sein. Da die Ausstellung solcher Bestätigungen nicht formell geregelt sei, wüssten die Betroffenen häufig nicht, an wen sie sich wenden sollen. Meistens würden die KESB angefragt. Die Haltung der KESB sei aber sehr unterschiedlich, nicht alle gäben solchen Gesuchen Folge.

Der Nachweis betreffend die Ausübung der elterlichen Sorge könne auch bei einem Wechsel des Aufenthaltsortes des Kindes von Relevanz sein. Auch wenn den Einwohnergemeinden diesbezüglich keine Entscheidungsbefugnis zustehe (s. Art. 301a ZGB) und die Anmeldung des Kindes am neuen Wohnort unabhängig von der Frage der Ausübung der elterlichen Sorge erfolgte, verlangten einige Gemeinden vom umziehenden Elternteil den Nachweis der alleinigen elterlichen Sorge bzw. bei gemeinsamer elterlicher Sorge die Zustimmung des anderen Elternteils zum Wechsel des Aufenthaltsortes des Kindes (siehe Ziff. 2.3 Empfehlungen VSED).

Als weitere relevante Situationen würden schwerwiegende medizinische Eingriffe genannt, in welchen die Gefahr bestehe, dass ein Elternteil vom Entscheid über die medizinische Behandlung ausgeschlossen werde⁴⁴. Auch im Kontakt mit der Schule sei der Nachweis der elterlichen Sorge wichtig.

Bei binationalen Paaren würden in der Praxis zusätzliche Schwierigkeiten auftreten, namentlich wenn ein Elternteil und das Kind unterschiedliche Staatsangehörigkeit und Familiennamen hätten⁴⁵. Heikel sei dann etwa die Passausstellung oder der Grenzübertritt. Auch der Nachweis der elterlichen Sorge durch ausländische Urteile würde zu zusätzlichen Schwierigkeiten führen, zum Beispiel im Falle des Familiennachzugs, wenn das Kind aus einer früheren Beziehung stamme⁴⁶.

Von Seiten des VSED wurde bestätigt, dass der Nachweis der Regelung der elterlichen Sorge für die Bestellung der Identitätspapiere sowie für An-, Um- und Abmeldungen beim Einwohneramt von Relevanz ist. Gestützt auf die Empfehlungen des VSED vom 16. Juli 2014 (siehe oben Ziff. 2.3) hätten mehrere Einwohnergemeinden ein Formular erstellt, um sicherzustellen, dass der Wohnsitzwechsel im konkreten Fall nach den gesetzlichen Vorgaben erfolge: In einem solchen Formular müsse zum Beispiel der anmeldende Elternteil die Regelung der elterlichen Sorge angeben und, bei gemeinsamer elterlicher Sorge, bestätigen, dass der andere Elternteil über den Wohnsitzwechsel informiert und damit einverstanden sei. Andere Formulare sähen sogar eine Einverständniserklärung mit den Angaben und Unterschriften beider sorgeberechtigter Eltern vor.

Dem VSED ist zwar offenbar bewusst, dass die Kompetenz, darüber zu entscheiden, ob ein Kind mit dem Elternteil umziehen darf oder nicht, der KESB und nicht dem Einwohnerdienst zusteht. Klarheit bestehe auch darüber, dass bei einer Verlegung des Wohnsitzes gegen den Willen des mitspracheberechtigten Elternteils eine Anmeldung nicht verweigert werden

⁴⁴ Siehe zu diesem Punkt auch Ziff. 2.1.1.2 sowie Anhang 1, in welchem eine Abgrenzung zwischen den aus der elterlichen Sorge ableitbaren Rechten und den Rechten von Eltern ohne Sorgerecht dargestellt wird.

⁴⁵ Gemäss Diskussion mit der Geschäftsleiterin von frabina, aus der Erfahrung der Beratungsstelle in den Kantonen Bern und Solothurn.

⁴⁶ Idem.

könne (die Person muss gemäss öffentlichem Recht angemeldet werden). Für die Beurteilung einer melderechtliche An- bzw. Abmeldung sind allerdings die elterliche Sorge als Anknüpfungspunkt gemäss ZGB sowie der tatsächliche Aufenthalt und der Lebensmittelpunkt des Kindes relevant. Laut VSED wäre es deshalb von grosser Bedeutung, wenn der Einwohnerdienst darüber informiert wäre, ob der anmeldende Elternteil allein über die elterliche Sorge verfüge oder nicht. Damit könnten von Beginn an schwierige und konfliktreiche Situationen vermieden werden, die schliesslich dann doch (auch) bei der Einwohnergemeinde eine Rolle spielen, zum Beispiel bei der Schulanmeldung. Die Gemeinde solle sich aufgrund verlässlicher Verhältnisse organisieren können. Situationen, in welchen ein Kind nach einiger Zeit die Schule wechseln müsse, weil der Aufenthaltsortwechsel nicht gesetzeskonform erfolgt sei, sollten vermieden werden. In der Praxis habe sich allerdings auch gezeigt, dass es konfliktträchtige Situationen gebe, wenn beide Elternteile über die gemeinsame elterliche Sorge verfügten, die Kinder zu gleichen Teilen alternierend betreuten und sich über die Wohnmeldeadresse der Kinder nicht einigen könnten. Wenn nun eine Ummeldung ohne das Wissen des andern Elternteils erfolge, kann dies zur Folge haben, dass dieser den Umzug im Nachhinein rückgängig machen wolle (meist erfahre der andere Elternteil erst Monate später davon, beispielsweise aufgrund der Steuerrechnung oder Information durch ein Gericht anlässlich eines Scheidungsverfahrens).

Gemäss VSED sollten die Einwohnerdienste über die Information betreffend die Ausübung der elterlichen Sorge verfügen, da verschiedene Amtsstellen, neben den Schulbehörden zum Beispiel auch die Polizei (in Fällen von Entziehen von Minderjährigen (Art. 220 StGB) und RIPOL-Ausschreibungen) bei ihnen um Einsicht in die Kindesschutzmassnahmen und Sorgerecht ersuchten (s. Ziff. 3.3.3 Informationsfluss).

Für den Antrag auf Ausstellung eines Ausweispapiers für Minderjährige genügt bei gemeinsamer elterlicher Sorge laut Gesetz grundsätzlich die Unterschrift einer sorgeberechtigten Person. Das Gesetz sieht als Ausnahmefall vor, dass die Zustimmung des anderen Elternteils nicht ohne weiteres aus den Umständen vermutet werden kann (s. Ziff. 2.1.3.1). In der Praxis wird, bei verschiedenen beteiligten Stellen, offenbar davon ausgegangen, dass bei unverheirateten, geschiedenen oder getrenntlebenden Eltern in der Regel zusätzlich eine Einwilligungserklärung des anderen Elternteils verlangt werden soll. Die Passbüros würden laut dem Bundesamt für Polizei (fedpol) schon seit längerem den Wunsch nach einem Sorgerechtsregister hegen, aus welchem klar hervorgehen würde, ob für die Ausweisausstellung eine oder beide Unterschriften benötigt würden (Art. 11 VAWG). Neben dem ISA-Eintrag der KESB-Schutzmassnahmen (Art. 11 Abs. 1 lit. g AwG, siehe auch Ziff. 2.1.3.1) haben die Eltern überdies in der Praxis die Möglichkeit, die entsprechende Information bei den Passbehörden zu hinterlegen (Eintrag ISA), dass der Ausweis nur mit einem gemeinsamen Entscheid, d.h. mit beiden Unterschriften, ausgestellt werden kann.

Die KESB sind für verschiedene Entscheide zuständig, bei welchen die Frage der Ausübung der elterlichen Sorge zentral ist (s. oben Ziff. 2.1.1). Dabei müssen sie sich auf eine zuverlässige Information betreffend die aktuelle Regelung der elterlichen Sorge stützen können, zum Beispiel, wenn im Rahmen eines Verfahrens über den Wechsel des Aufenthaltsorts des Kindes (Art. 301a ZGB) der eine Elternteil die gemeinsame elterliche Sorge und der andere Elternteil die alleinige elterliche Sorge behauptet.

Für die befragten KESB⁴⁷ besteht ausserdem ein Bedarf an Kenntnis über die elterliche Sorge, wenn ein Elternteil um eine schriftliche Bestätigung der elterlichen Sorge ersuche (z.B. für Ferienreisen, Auslandsaufenthalte und Namensänderungen). Solche Bestätigungen würden regelmässig auch von Passbüros, Schulen oder Steueramt verlangt. Verfüge die

⁴⁷ 12 KESB aus den Kantonen BE, BS, GE, GL, GR, JU, OW, SG, SH, VS, ZH.

KESB nicht über Angaben zur aktuellen Regelung der elterlichen Sorge, so seien aufwändige Abklärungen notwendig. Weil die dafür notwendigen Informationen oftmals nicht vorlägen, sei es in vielen Fällen nicht möglich, eine entsprechende Bestätigung auszustellen. KESB von einzelnen Kantonen würden deshalb prinzipiell keine solche Bestätigungen ausstellen⁴⁸.

Die befragten *Zivilgerichte* stützten sich bei ihrem Entscheid grundsätzlich auf die durch die Parteien eingereichten Unterlagen (Entscheide oder andere Dokumente, wie zum Beispiel Familienausweis, Zivilstandurkunde bei ausländischen Staatsangehörigen) oder auf die Akten der Vorinstanz bzw. der KESB. In Einzelfällen würden amtliche Erkundigungen bei der KESB bzw. dem vorher zuständigen Gericht vorgenommen. Schwierig sei die Abklärung der Regelung der elterlichen Sorge bei ausserhalb des Kantons geborenen Kindern oder bei Ausländerinnen und Ausländern (Beweiskraft und Anerkennung ausländischer Urteile).

3.3.2 Erfassung der Information betreffend die Ausübung der elterlichen Sorge

Zwei Drittel der befragten *KESB*⁴⁹ erfassen gemäss eigenen Angaben nach ihrem Entscheid (Art. 298b ZGB) die Information über die Ausübung der elterlichen Sorge in einem internen Datenerfassungssystem. Die Angaben würden jeweils entsprechend dem eigenen Kenntnisstand (eigener Entscheid über die Neuregelung bzw. Meldung des Entscheids einer anderen Behörde) aktualisiert. Bei einem Drittel der befragten KESB findet keine interne Erfassung statt. In mehreren Kantonen erfassen aber andere Behörden und Dienste die Information betreffend die Ausübung der elterlichen Sorge: Die KESB verweisen dabei sowohl auf den Einwohnerdienst⁵⁰ als aber auch auf die kantonale Personendatenplattform, über welche einerseits die Daten der Einwohnerdienste an das Bundesamt für Statistik (BFS) weitergeleitet werden, die aber auch kantonsintern eine wertvolle Funktion für verschiedene Behörden wahrnehme (siehe auch unter Lösungsansatz 3, Ziff. 5.4).

Die befragten *Zivilgerichte* erfassen die Information über die Ausübung der elterlichen Sorge soweit ersichtlich nicht in einer internen Datenbank, sondern nur in den entsprechenden Fallakten, und die Angaben werden grundsätzlich nicht aktualisiert. Sie verweisen ebenfalls auf die Erfassung der Angaben zur elterlichen Sorge in den Datenbanken der Einwohnerdienste sowie in der kantonalen Datenplattform, über welche die Zivilgerichte grundsätzlich Zugang zu den Angaben über die elterliche Sorge haben⁵¹.

Die *Behörden, welche Ausweise ausstellen*, erfassen die gesetzliche Vertretung im Informationssystem Ausweisschriften ISA als Ausweisdatum gemäss Artikel 2 Absatz 5 AwG. Als Zusatzdaten werden in der ISA-Datenbank auch von der KESB gemeldete Schutzmassnahmen aufgenommen, soweit diese einen Einfluss auf die Ausstellung des Ausweises der minderjährigen Personen haben⁵². Die Zugriffsrechte der beteiligten Behörden wie der Polizei, der ausweisausstellenden Behörden sowie des Grenzwachtkorps auf die Daten der gesetzlichen Vertretung und der Schutzmassnahmen für Minderjährige im ISA sind im Anhang 1 des VAWG geregelt⁵³.

⁴⁸ So offenbar vier KESB aus den Kantonen LU und VD.

⁴⁹ Es handelt sich um KESB aus den Kantonen BE, GR, JU, OW, LU, SG, SH, ZH.

⁵⁰ KESB aus den Kantonen LU, SG, SH, ZH (Personenmeldeamt), GL, OW (informelle Erfassung).

⁵¹ Siehe z.B. BE: Art. 1 RegG, BSG 152.05 und Anhang 1 RegV, BSG 152.051.

⁵² Siehe auch unter Ziff. 3.3.1.

⁵³ Siehe Art. 30 Abs. 1 VAWG.

Das BFS hat in den Jahren 1984 bis 2010 die Zuteilung des Sorgerechts gestützt auf die Meldungen der Gerichte bei der Scheidung erhoben⁵⁴. Um die Gerichte zu entlasten, werden seit 2011 dem BFS die Daten zu den Eheaufösungen aus dem Personenstandsregister InfoStar übermittelt. Dies hat gemäss BFS zur Folge, dass in den Statistiken heute keine Daten mehr zur Zuteilung der elterlichen Sorge verfügbar sind⁵⁵.

3.3.3 Informationsfluss zwischen den Behörden

Vom VSED wird hervorgehoben, dass das Einwohnerregister die allgemeine Datendrehscheibe für die Gemeinde darstelle, d.h. für das Schulamt, das Sozialamt, das Steueramt, die Polizei, die Kirche usw. Aus diesem Grund wäre es wichtig, in diesem Register die Information über die Ausübung der elterlichen Sorge einzutragen. Auch die Bürgerinnen und Bürger gingen davon aus, dass die Einwohnergemeinde über diese Informationen verfüge, was jedoch nur in wenigen Kantonen der Praxis entspreche.

Beim Informationsfluss zwischen den Behörden innerhalb der Kantone ist laut der Auswertung der Erhebungen zwischen einer Mitteilung der Information zur elterlichen Sorge gestützt auf eine *gesetzliche Grundlage* (Bundesrecht bzw. kantonales Recht), einer *informellen* Mitteilung ohne gesetzliche Grundlage sowie letztlich einer *fehlenden (inexistenten)* Mitteilung zu unterscheiden.

Zur Mitteilung gestützt auf eine *gesetzliche Grundlage*: In den meisten Kantonen geben die befragten Zivilgerichte an, dass sie die Ehescheidungen und Vaterschaftsentscheide gestützt auf die Zivilstandsverordnung⁵⁶ den KESB mitteilen und dass in den schriftlichen Mitteilungen die Entscheiddispositive und somit auch die allfällige Regelung der elterlichen Sorge enthalten sind. Zwei Kantone verfügen zusätzlich über eine spezifische kantonale Regelung über die Mitteilungspflicht der Information zur elterlichen Sorge⁵⁷. In weiteren Kantonen wird diese Information auch der Gemeinde, in welchem das minderjährige Kind niedergelassen ist, bzw. dem Einwohneramt mitgeteilt⁵⁸.

Drei der 13 KESB stützen sich für die schriftliche Mitteilung der Information zur elterlichen Sorge an die Einwohnerkontrollen der Gemeinden auf kantonale gesetzliche Grundlagen⁵⁹. Bei diesen kantonalen gesetzlichen Grundlagen ist hervorzuheben, dass nur in zwei der befragten Kantonen eine spezifisch auf die Mitteilung der «elterlichen Sorge» vorgesehene Bestimmung vorhanden ist⁶⁰, die Bestimmung des anderen Kantons enthält eine generell formulierte Mitteilungspflicht. Wie bereits oben erwähnt (siehe Ziff. 3.1.1), teilen die KESB gestützt auf Artikel 13 AwG den ausweisausstellenden Behörden Schutzmassnahmen mit, die für die Ausweisausstellung relevant sind. Eine weitere KESB teilte die Information über die elterliche Sorge auf Verlangen dem Migrationsamt mit, gestützt auf die im Bundesgesetz

⁵⁴ Siehe unter www.bfs.admin.ch: Bundesamt für Statistik > Statistiken finden > Kataloge und Datenbanken > Scheidungen: Zuteilung des Sorgerechts für unmündige Kinder nach Kanton, 1984-2010.

⁵⁵ Zurzeit werden Angaben über die elterliche Sorge nur im Rahmen der Erhebung zu Familien und Generationen (EFG) erfasst, siehe z.B. Erhebung zu Familien und Generationen (EFG) 2018, kommentiert in BFS, DEMOS 1/2020, Juni 2020, S. 11-12.

⁵⁶ Art. 43 ZStV. Zwei kantonale Zivilgerichte verweisen zusätzlich auf Meldebestimmungen im kantonalen Zivilstandsrecht, die auf der ZStV basieren: BS (§8 kantonale Zivilstandsverordnung ZStV BS, SG 212.100) und TI (Art. 24 Regolamento sullo stato civile, 212.150).

⁵⁷ ZH: § 136a GOG-ZH, amtliche Meldepflicht der elterlichen Sorge sowie VD: Circulaire du Tribunal cantonal du 20 décembre 2005 qui indique les autorités auxquelles les jugements en matière d'état civil et d'autorité parentale doivent être communiqués.

⁵⁸ BS und ZH.

⁵⁹ LU: § 51 Abs. 3 EGZGB, OW: Art. 1 Abs. 1 lit. o Ausführungsbestimmungen zur Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, ZH: § 74a EG KESR. Siehe auch unter Ziff. 2.2 Kantonales Recht.

⁶⁰ OW: Art. 1 Abs. 1 lit. o Ausführungsbestimmungen zur Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (GDB 211.611); ZH: § 74a EG KESR.

über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration enthaltene Amtshilfe (Art. 97 Abs. 3 AIG⁶¹).

Zur *informellen* Mitteilung (ohne gesetzliche Grundlage): In einem Kanton informiert das Zivilgericht die KESB mittels einer Entscheidkopie, wenn eine Schutzmassnahme angeordnet wird⁶². Da in diesem Kanton die KESB und das Zivilgericht beide organisatorisch dem regionalen Gericht zugeordnet sind, verfügen auch beide über den Zugang zur internen Datenbank. Es erfolgt jedoch keine Mitteilung an die Einwohnerdienste. In zwei weiteren Kantonen⁶³ findet eine schriftliche Mitteilung der KESB über die Begründung der gemeinsamen elterlichen Sorge bzw. die Änderung der Regelung der elterlichen Sorge an die Gemeinde (Einwohneramt der Wohngemeinde) statt.

Kein Mitteilungsfluss: In sechs der 13 Kantone findet keine Mitteilung durch die KESB statt⁶⁴. Zwei KESB verwiesen darauf, dass auf Anfrage hin den Behörden, wie zum Beispiel dem Einwohnerdienst oder der Schule, Auskunft über die elterliche Sorge gegeben werde⁶⁵.

In keinem der befragten Kantone sind Änderungen der Gesetzgebung in Bezug auf die Mitteilung der Regelung der elterlichen Sorge geplant oder im Gange.

Nur ungefähr ein Drittel der KESB und die Hälfte der befragten Zivilgerichte sind der Meinung, dass auf kantonaler Ebene ein zufriedenstellender Informationsfluss über die elterliche Sorge vorliege⁶⁶. Ein Problem stelle vor allem die häufig kantonsübergreifende Konstellation bei einem Wechsel der örtlichen Zuständigkeit dar, worauf auch der VSED hinweist.

Was den interkantonalen Informationsfluss betrifft, so ist laut VSED aktuell ein Datentransfer aufgrund der mangelnden rechtlichen Grundlagen nicht möglich. Denkbar wäre, dass die elterliche Sorge mit den relativ gut funktionierenden Zu- und Wegzugsmeldungen (eCH-093) zwischen den Gemeinden ausgetauscht würde.

3.3.4 Vorgeschlagene Lösungsansätze zur Verbesserung des Informationsflusses

Aus dem Austausch mit den verschiedenen Akteuren haben sich folgende Lösungsansätze ergeben:

Eintrag der gesetzlichen Vertretung in den Pass des Kindes

Diese Möglichkeit würde laut Betroffenenorganisationen den Nachweis der elterlichen Sorge erleichtern, wobei zu beachten sei, dass nicht alle Kinder über einen Pass verfügten und dessen Erwerb und Verlängerung relativ kostspielig wäre. Auch fedpol erachtet den Eintrag in den Pass des Kindes als sinnvoll, damit sorgeberechtigte Personen problemlos mit ihren Kindern reisen könnten, insbesondere wenn ein Elternteil nicht den gleichen Namen wie das Kind hat. Dieser Passeintrag würde jedoch bedingen, dass das Sorgerecht überprüft werden

⁶¹ SR 142.20, Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG).

⁶² Gemäss Rückmeldung einer KESB des Kantons Neuenburg.

⁶³ Gemäss zwei KESB der Kantone SG und GL.

⁶⁴ Es handelt sich um die Kantone BE, BS, GR, JU, SH und VD. Die KESB aus dem Kanton Basel-Stadt verweist darauf, dass über die bundesrechtlich gesetzlichen Mitteilungspflichten hinaus keine Mitteilung stattfindet; im Kanton Waadt wird auf die Richtlinien des Kantonsgerichts verwiesen, welche mit Verweis auf u.a. die Zivilstandsverordnung den Mitteilungsfluss zwischen den tribunaux d'arrondissements und den anderen kantonalen Behörden regelt.

⁶⁵ VS und SH.

⁶⁶ Mit der heutigen Funktionsweise des Mitteilungsflusses der elterlichen Sorge auf der kantonalen Ebene zufrieden sind von den befragten KESB nur die KESB in vier Kantonen (BS, GR, LU, OW). Sieben KESB (BE, GL, SG, SH, VD, VS, ZH) erachten die Funktionsweise als nicht zufriedenstellend. Einerseits, da gar keine Funktionsweise (Mitteilung) vorliegt, andererseits aber auch, weil trotz vorgesehener Mitteilungspflicht Lücken und Unklarheiten bleiben, insbesondere bei einem örtlichen Zuständigkeitswechsel (Zuzug, Wegzug). Aus den folgenden Kantonen erhielten wir keine Antwort seitens der KESB zur Beurteilung der Funktionsweise: AG, GE, JU, TG.

könnte, und dafür wäre für die ausstellenden Behörden ein Register von grossem Nutzen. Der Passeintrag könnte auch abgeändert werden, wenn zum Beispiel einem Elternteil die elterliche Sorge entzogen werde. Die Meldung dieser Änderung sei dann in der Verantwortung der Eltern.

Sorgerechtsdokument / -ausweis

Vorgeschlagen wurde teilweise auch die Erstellung eines Sorgerechtsdokuments, eventuell in Form eines Ausweises, welches die Eltern mit sich tragen und bei Veränderungen der Situation eingezogen und neu ausgestellt würde.

Kantonalrechtliche Mitteilungspflicht und Eintrag in einem Register auf kantonaler oder kommunaler Ebene

Auf kantonaler Ebene könnte eine verbindliche Mitteilungspflicht eingeführt werden, wonach jede Behörde, die einen Entscheid über die Ausübung der elterlichen Sorge trifft, die neu geltende Regelung einer bestimmten Behörde, zum Beispiel den Einwohnerdiensten, mitteilt, welche anschliessend die Information in ein Register aufnimmt. Die kantonalen Behörden müssten Zugang zu diesem Register haben.

Bundesrechtliche Mitteilungspflicht und Eintrag in ein kantonales oder kommunales Register

Der VSED schlug vor, im ZGB eine Mitteilungspflicht an die Einwohnerdienste zu verankern. Jede Behörde, die einen Entscheid über die elterliche Sorge trifft oder eine gemeinsame Erklärung entgegennimmt, soll diese dem Einwohnerdienst am Wohnsitz des Kindes mitteilen. Die kommunalen bzw. kantonalen Einwohnerregister könnten damit alle Personen erfassen und wären auf dem aktuellen Stand.

Bei inner- und interkantonalen Konstellationen könnte zudem ein Austausch zwischen den kommunalen Einwohnerregistern stattfinden und unmittelbar der entsprechenden kantonalen Einwohnerregister-Plattform weitergemeldet werden, wobei darauf hinzuweisen sei, dass zurzeit nicht alle Kantone über eine solche Plattform verfügten (siehe auch Ziff. 5.4 und insbesondere 5.4.2). Hier wäre eine gewisse Einheitlichkeit bzw. Kompatibilität notwendig, um den Austausch zu ermöglichen. Von Seiten VSED wurde diesbezüglich auch auf die Standardisierung im Schweizer E-Government verwiesen⁶⁷, wobei die Information zur elterlichen Sorge als obligatorisches Merkmal in einem Standard aufgenommen werden müsste. Schliesslich wäre eine eidgenössische Aufsichtsbehörde von Vorteil, um eine einheitliche Umsetzung zu fördern und voranzutreiben.

Bundesrechtliche Mitteilungspflicht und Eintrag in ein zentrales Register auf Bundesebene

Ein zentrales schweizweites Register mit einer nationalen Mitteilungspflicht wäre die weitestgehende Lösung. Dieses Register müsste ebenfalls allen Behörden zugänglich sein und zuverlässige sowie aktuelle Informationen enthalten. Das Register auf Bundesebene könnte als Sorgerechtsregister ausgestaltet sein, beziehungsweise Teil des Registers Infostar, oder jedenfalls dem Register Infostar ähnlich sein. Wichtig wäre, dass die Eintragung unabhängig vom Zivilstand der Eltern und unabhängig von deren Zusammenleben stattfindet. Für Fälle mit Auslandsbezug wäre auch eine Zugriffsmöglichkeit aus dem Ausland auf dieses Register wünschenswert.

Weitere Lösungsansätze

Im Übrigen wurde auf die Funktionsweisen mittels *individueller Anfrage und Auskunft im Einzelfall* verwiesen, die in einem Kanton für das Gerichtsverfahren und auch für die KESB als ausreichend erachtet wurden. Als weitere Möglichkeit wurde die *Amtshilfe* genannt.

⁶⁷ Siehe www.ech.ch/.

3.3.5 Erhebungen im internationalen Kontext

Gemäss den Aussagen der Zentralen Behörden der Kantone werden wenige Anträge nach Bescheinigungen gestützt auf Artikel 40 HKsÜ⁶⁸ gestellt. Die vorliegenden Gesuche stammen von betroffenen Eltern (im Hinblick auf einen Auslandsaufenthalt, -umzug oder eine Reise mit Grenzübertritt) oder auch von Seiten der Schulen. Diejenigen Zentralen Behörden, welche bei den KESB angesiedelt sind, weisen generell mehr Gesuche nach Bescheinigungen vor, was sich mit der Kumulation der Bescheinigungen auf nationaler und internationaler Ebene erklären lässt. Generell äusserten sich die Zentralen Behörden dahingehend, dass die Ausstellung einer Bescheinigung schwierig sei, da sie oftmals, insbesondere bei Aufenthaltsortwechsel, mangels eines aktuellen Registers keine verlässlichen Aussagen zum Stand der elterlichen Sorge machen könnten.

3.4 Würdigung

Aus den vorangehenden Ausführungen ergibt sich, dass die Situation für die betroffenen Personen im Vergleich zur Lage vor der Revision des Sorgerechts in der Praxis sich insofern entschärft hat, als Dritte und Behörden nun grundsätzlich vom Vorliegen der gemeinsamen elterlichen Sorge als Regelfall ausgehen dürfen und auch tatsächlich ausgehen.

Die Situationen, in welchen die Behörden über eine zuverlässige Information über die elterliche Sorge verfügen müssen, um im konkreten Fall entscheiden zu können, entsprechen nach wie vor den im Postulat angegebenen: Problematisch ist insbesondere die Beantragung von Ausweispapieren für das Kind sowie dessen Aufenthaltsortwechsel. Aber auch im Falle einer Reise mit Grenzübertritt eines Elternteils gemeinsam mit dem Kind muss die elterliche Sorge nachgewiesen werden. Ein Nachweisbedarf der elterlichen Sorge kann ausserdem gegenüber dem Spital/Arzt im Falle eines schwerwiegenden medizinischen Eingriffs oder gegenüber der Schule vorliegen. Nicht zuletzt muss auch die Polizei im Zusammenhang mit RIPOL-Ausschreibungen wissen, welcher Elternteil über die elterliche Sorge verfügt.

In der Praxis wurden bereits verschiedene Massnahmen getroffen, um Missbräuche zu verhindern: So fordern gewisse Einwohner-, Ausweis- und Grenzbehörden bei unverheirateten, geschiedenen und getrennten Eltern zusätzlich, dass die Einwilligung des anderen Elternteils mittels eines unterzeichneten Formulars belegt wird. In Bezug auf die Ausstellung von Ausweisen bietet ausserdem ein ISA-Eintrag gestützt auf Schutzmassnahme der KESB eine Hilfestellung, indem daraus ersichtlich ist, ob der antragstellende Elternteil überhaupt berechtigt ist, einen entsprechenden Antrag zu stellen. Der Eintrag einer solchen Massnahme setzt allerdings ein vorgängig durchgeführtes Kindesschutzverfahren voraus. Die zusätzliche informelle Möglichkeit für die Eltern, die entsprechende Information bei den Passbehörden zu hinterlegen (Eintrag ISA), womit der Ausweis nur mit einem gemeinsamen Entscheid, d.h. mit beiden Unterschriften, ausgestellt werden kann, blockiert zwar eine Ausweisausstellung nicht grundsätzlich, kann aber als Warnhinweis eine gewisse Wirkung haben.

Aus dem Austausch mit Betroffenenorganisationen und Behörden hat sich ausserdem ergeben, dass für unverheiratete alleinerziehende Mütter, denen die elterliche Sorge von Gesetzes wegen zusteht (Art. 298a Abs. 5 ZGB), der Nachweis der elterlichen Sorge besonders schwierig zu erbringen ist, denn sie verfügen nicht über ein Dokument (Entscheid/Erklärung), mit welchem sie sich als alleinige Inhaberin der elterlichen Sorge ausweisen können.

⁶⁸ Für die Rechtsgrundlagen siehe unter Ziff. 2.1.2 Internationales Privatrecht.

Der Informationsfluss in Bezug auf die elterliche Sorge innerhalb der Kantone, und insbesondere an die Einwohnerdienste, der im Jahr 2016 im Postulat als mangelhaft und verbesserungswürdig beurteilt wurde, ist weiterhin nicht in allen Kantonen befriedigend geregelt. Die Umfrage hat ergeben, dass zwar die Regelung zur elterlichen Sorge in den Mitteilungen der Ehescheidungen und Vaterschaftsentscheide enthalten ist, hingegen von den Empfängerbehörden der Mitteilung grundsätzlich nicht erfasst wird. Auf kantonaler Ebene besteht – gemäss unseren Umfragen – nur im Kanton Zürich eine gesetzliche Mitteilungspflicht solcher Behörden an die Einwohnergemeinde. In einzelnen Kantonen findet ein gesetzlich geregelter oder informeller Mitteilungsfluss zumindest zwischen gewissen Behörden statt.

Zusammenfassend stellt der Bundesrat fest, dass die Kenntnis der elterlichen Sorge für alle Behörden weiterhin ein wichtiges praktisches Bedürfnis darstellt. Die Rückmeldungen seitens der KESB zeigen auf, dass auch seitens der Eltern eine gewisse Nachfrage nach Bestätigungen oder Bescheinigungen der elterlichen Sorge nach wie vor vorhanden ist. Das heutige System beruht, wie im Postulat erwähnt, auf Nachweisen durch Entscheide, Erklärungen oder Passeinträge, deren Aktualität in der Regel nicht feststeht und letztlich kaum zu erbringen ist. Häufig bedarf es daher in den kritischen Fällen gegenüber der Behörde einer ausdrücklichen Zustimmung beider Eltern. Von einem quantitativen Gesichtspunkt her betrachtet ist sich der Bundesrat bewusst, dass es sich bei allen genannten Konstellationen, in welchen der Sorgerechtsnachweis zu erbringen ist, nicht um alltägliche und sich deshalb häufig wiederholende Situationen für die Eltern handelt. Bei den empirischen Erhebungen wurden auch keine Angaben zur Häufigkeit des Nachweisbedarfs gegenüber den Behörden erhoben. Trotzdem ist klar, dass für die betroffenen Eltern die Situation mit einer Regelung des Informationsflusses über die elterliche Sorge weiter verbessert werden kann.

Für den Bundesrat steht im Interesse des Kindeswohls die Einführung einer Möglichkeit eines Nachweises der elterlichen Sorge, dessen Aktualität gewährleistet ist, im Vordergrund. Auf der Suche nach Lösungsansätzen sollte daher beim *Element der Aktualität* angesetzt werden, was bedeutet, dass die Behörden in die Verantwortung genommen werden müssten, indem ein System von Mitteilungspflichten über die elterliche Sorge vorzusehen wäre. Die verschiedenen Ansätze zum Nachweis bzw. zum Abruf der aktuellen Regelung der elterlichen Sorge sind im Teil 5 dieses Berichts enthalten.

4 Rechtsvergleich⁶⁹

Die Begründung der elterlichen Sorge und deren Ausübung sind je nach Rechtskreis unterschiedlich geregelt, inhaltlich finden sich jedoch überall die Elemente der Verantwortung für Erziehung und Wohl des Kindes, die Vermögensverwaltung und die Vertretungsbefugnis⁷⁰.

Für den hier interessierenden Nachweis der elterlichen Sorge liegen unterschiedliche Funktionsweisen und Mechanismen vor⁷¹.

Über *umfassende*⁷² *behördliche Register auf nationaler Ebene*, in welche die Regelung der elterlichen Sorge aufgenommen werden, verfügen die skandinavischen Rechtsordnungen (Schweden, Norwegen, Dänemark), in welchen die Regelung der elterlichen Sorge in das Bevölkerungsregister (Schweden: Steuerregister, Norwegen: Einwohnerregister, Dänemark:

⁶⁹ Die Ausführungen basieren auf dem SIR-Gutachten. Die beurteilten Staaten sind Belgien, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich.

⁷⁰ Siehe SIR-Gutachten, S. 64 ff. (Tabellarische Übersicht) und S. 70 ff., sowie detaillierte Ausführungen zu Begründung, Innehaben und Ausübung der elterlichen Sorge unter den jeweiligen Kapiteln zu den einzelnen Staaten.

⁷¹ Für eine Gesamtübersicht, s. SIR-Gutachten, S. 68, Punkt 1.4, wo eine tabellarische Darstellung der verschiedenen Register enthalten ist.

⁷² Unter «umfassend» wird an dieser Stelle verstanden, dass das Register für alle Kinder den/die Inhaber bzw. die zur Ausübung der elterlichen Sorge Berechtigten erfasst.

zentrales Personenregister) eingetragen wird. Die Daten erlauben dank der gesetzlichen Mitteilungspflicht der Gerichte und zum Teil auch aller Behörden (Norwegen) einen Rückschluss auf die aktuelle Regelung der elterlichen Sorge. Zugang zu den jeweiligen Registern haben die Behörden, soweit dies im Rahmen ihrer Aufgaben erforderlich ist; in Norwegen haben auch Privatpersonen Zugang zum Register. Die nationalen Zivilregister von Spanien und Portugal enthalten in Bezug auf ihre eigenen Staatsangehörigen ebenfalls die Regelung der elterlichen Sorge, welche dank gesetzlich geregelten Mitteilungspflichten insbesondere der Gerichte ebenfalls auf dem aktuellsten Stand sind. Auch in diesen beiden Staaten verfügen die Behörden über Zugang zum Zivilregister, falls dies im Rahmen ihrer Aufgaben erforderlich ist. Hingegen sind diese letztgenannten beiden Register weniger umfassend, da die Umstände betreffend die ausländische Wohnbevölkerung nur eingetragen werden, wenn sie sich im Inland ereignet haben.

Weitere Rechtsordnungen, wie die Niederlande, Deutschland, Belgien, Italien und das Vereinigte Königreich, sehen zwar eine *Registrierung oder einen ähnlichen Mechanismus vor, die jedoch nicht umfassend, nicht unbedingt aktuell oder nicht obligatorisch* sind. Spezifische Sorgeregister bestehen in Deutschland und den Niederlanden, wobei das niederländische Register, das auf regionaler Ebene bei den Gerichten situiert ist, am ehestens einer umfassenden Registrierung nahekommt, da dort alle Umstände eingetragen werden, welche von den ordentlichen Regeln der Zuteilung der elterlichen Sorge abweichen (durch einen Gerichtsentscheid oder eine eingetragene Vereinbarung). In Deutschland und Belgien (Einwohnerregister) verfolgen die Register den Zweck, den Nachweis der alleinigen elterlichen Sorge zu ermöglichen, indem in Deutschland die lokalen Jugendämter Register über die Sorgerechtsvereinbarungen führen und in Belgien ein Vermerk ins Einwohnerregister vorgesehen ist, falls ein Elternteil die alleinige elterliche Sorge innehat. Die Mechanismen in Italien (freiwilliges Register auf lokaler Ebene) und im Vereinigten Königreich (zentrale Deponierung bei einem Gericht) erlauben keinen aktuellen Nachweis, unter anderem auch deshalb, weil spätere, anderslautende Vereinbarungen oder Gerichtsurteile nicht aufgenommen werden.

Keine Register sind in Frankreich und in Luxemburg vorhanden, wo für den Nachweis (nur) auf die entsprechenden Gerichtsurteile abgestellt wird.

Wie oben erwähnt, bilden die gesetzlich verankerten *Mitteilungspflichten* zwischen den Behörden eine grundlegende Voraussetzung für die Aktualität der Information über die elterliche Sorge in den Registern (skandinavische Staaten, Deutschland, Portugal, Spanien, Niederlande).

Bescheinigungen über Entscheidungen über die elterliche Verantwortung sind *innerhalb der EU* durch Artikel 39 der Brüssel IIa Verordnung⁷³ vorgesehen mit dem Zweck einer erleichterten Anerkennung und Vollstreckung der jeweiligen Entscheidungen in anderen Mitgliedstaaten. Ansonsten besteht in Deutschland, Dänemark, Schweden und Norwegen die Möglichkeit eines Sorgeregisterauszugs⁷⁴. Sofern in den anderen Staaten die Behörden über Zugang zum Register verfügen, besteht daher kein Bedarf an einem Nachweis durch eine Bestätigung/Bescheinigung. Liegt kein Register vor, müssen die Eltern ihre Sorgeberechtigung anhand der Elternschaft (Zivilstandsregisterauszüge) bzw. gegebenenfalls durch Vorlegen der Gerichtsurteile nachweisen.

In keinem der zwölf Staaten, welche das SIR untersuchte, ist ein anderes System vorgesehen, wie zum Beispiel der Eintrag der Sorgerechtsregelung in ein Ausweispapier, welches

⁷³ Verordnung (EG) 2201/2003 des Rates vom 27. November 2003 über die Zuständigkeit und die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Ehesachen und in Verfahren betreffend die elterliche Verantwortung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) 1347/2000.

⁷⁴ Siehe auch Ziff. 5.2.4.

den Nachweis der elterlichen Sorge gewährleisten könnte. Mit Ausnahme der Niederlande steht zurzeit nirgendwo eine Reform des aktuellen Systems zur Diskussion⁷⁵.

5 Übersicht über mögliche Lösungsansätze

5.1 Allgemeines

5.1.1 Vorgehen

In diesem Kapitel werden vier verschiedene Ansätze für eine Lösung dargestellt, mit welchen die aufgeführten Probleme ganz oder teilweise behoben werden könnten: Die Einführung einer Sorgerechtsbestätigung (nachfolgend Ziff. 5.2), die Einführung eines obligatorischen Eintrags in den Pass des Kindes (nachfolgend Ziff. 5.3) sowie die Aufnahme der Information über die elterliche Sorge in ein bestehendes Register auf kantonaler Stufe (nachfolgend Ziff. 5.4) bzw. ein bestehendes oder neu zu schaffendes Register auf Bundesstufe (nachfolgend Ziff. 5.5).

In den Darstellungen sind keine detaillierten technischen Ausführungen enthalten. Weiter gilt es darauf hinzuweisen, dass die Auslegeordnung keine Priorisierung der Lösungen vorsieht. Ausserdem könnten auch kombinierte Lösungsvorschläge in Betracht gezogen werden (zum Beispiel eine Kombination eines Registers mit der Einführung einer Sorgerechtsbestätigung)⁷⁶.

5.1.2 Relevante Kriterien

Bei der Auswahl und Bewertung der Lösungsansätze wurden insbesondere folgende Kriterien berücksichtigt:

- Erfassung möglichst der gesamten Elternbevölkerung der Schweiz und deren minderjähriger Kinder, unabhängig von deren Staatsangehörigkeit, aufenthaltsrechtlichem und zivilrechtlichem Status;
- Mechanismus, der die Aktualität der Information gewährleistet;
- Einfacher, rascher und sicherer (Datenschutz) Zugriff aller Behörden, die im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabe die Auskunft über die Regelung der elterlichen Sorge benötigen⁷⁷;
- Einheitlichkeit der Regelung für die Schweiz zwecks Harmonisierung der kantonalen Lösungen;
- Konformität mit der E-Government Strategie⁷⁸ und der Informations- und Kommunikationstechnik (IKT)-Strategie 2020-23⁷⁹ des Bundes.

⁷⁵ In Deutschland wurde das Reformprojekt der Einrichtung eines zentralen Sorgeregisters nicht umgesetzt (SIR-Gutachten, S. 14, Punkt 3.2).

⁷⁶ Soweit sinnvoll, wurden auch themenübergreifend bereits bestehende Stellungnahmen zu ähnlichen Fragen in die Überlegungen einbezogen, wie zum Beispiel die Lösungsansätze im Hinblick auf eine schweizweite Betreuungsauskunft, vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3957 Candinas vom 4. Juli 2018, abrufbar unter www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2012/20123957/Bericht%20BR%20D.pdf sowie die aktuellen Diskussionen über eine nationale Vernetzungsplattform für die Polizeidatenbanken, vgl. dazu die Motion 18.3592 Eichenberger, Nationaler polizeilicher Datenaustausch, wo der Bundesrat eine nationale Polizeidatenbank aufgrund der kantonalen Polizeihöheit verworfen, sich aber dahin ausgesprochen hat, mit den Kantonen eine Vorstudie für eine nationale polizeiliche Abfrageplattform zu erarbeiten.

⁷⁷ Als Beispiel sei hier das «System Navet» in Schweden genannt, SIR-Gutachten, S. 35.

⁷⁸ Siehe «E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023», abrufbar unter www.egovernment.ch/de/umsetzung/e-government-strategie/.

⁷⁹ Siehe «IKT-Strategie des Bundes 2020-2023», abrufbar unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78679.html.

5.2 Lösungsansatz 1: Sorgerechtsbestätigung

Jede Behörde, die einen Entscheid über die Ausübung der elterlichen Sorge trifft (Gericht/KESB) oder die die gemeinsame Erklärung betreffend die gemeinsame Ausübung der elterlichen Sorge entgegennimmt (Zivilstandsamt/KESB), stellt eine Sorgerechtsbestätigung aus. Diese ist in Bezug auf ihre Form einheitlich geregelt.

5.2.1 Kurzbeschreibung

Nicht miteinander verheiratete und geschiedene Eltern erhalten eine Sorgerechtsbestätigung. Der Lösungsansatz sieht die folgenden Konstellationen vor:

- Bei der Begründung der gemeinsamen elterlichen Sorge aufgrund einer gemeinsamen Erklärung der Eltern (Art. 298a Abs. 1 ZGB) wird die Sorgerechtsbestätigung je nachdem, welche Behörde die Erklärung entgegengenommen hat, vom Zivilstandsamt oder von der KESB (Art. 298a Abs. 4 ZGB) ausgestellt.
- Liegt keine solche Erklärung vor (Art. 298a Abs. 5 ZGB), kann die Mutter eine Bestätigung ihrer alleinigen elterlichen Sorge bei der KESB beziehen.
- Hat eine Behörde einen Entscheid über die Ausübung der elterlichen Sorge getroffen (Art. 298 Abs. 1 und 298c [Gericht] und Art. 298b Abs. 1 bzw. Art. 308 Abs. 3, Art. 310, Art. 311 [KESB] ZGB), so stellt diese Behörde, sobald der Entscheid rechtskräftig geworden ist, die entsprechende Sorgerechtsbestätigung aus.

Bei jeder Änderung der Ausübung der elterlichen Sorge (Art. 134 und 298d ZGB) wird die bestehende Bestätigung eingezogen und eine neue ausgestellt. So haben die Eltern immer eine aktuelle Version bei sich.

5.2.2 Umsetzung des Lösungsansatzes

Im ZGB wäre bei der elterlichen Sorge⁸⁰ eine Bestimmung vorzusehen, welche das Recht auf die Ausstellung einer Bestätigung der elterlichen Sorge begründet und die Zuständigkeit der verantwortlichen Behörden sowie das Verfahren für die Ausstellung und Anpassung der Bestätigung bei Veränderung der Verhältnisse regelt. Ebenfalls vorgesehen werden sollte die Ausstellung der Bestätigung für Mütter mit alleiniger Sorge (Art. 298a Abs. 5 ZGB).

Was das Format dieser vom zuständigen Amt ausgestellten Sorgerechtsbestätigung betrifft, so wären zwei Ausgestaltungen möglich: In erster Linie käme eine Bestätigung in Papierform mittels eines einheitlichen Formulars auf nationaler Ebene in Frage. Weiter wäre auch die Möglichkeit einer Bestätigung im Kartenformat zu prüfen (im Sinne eines «Sorgerechtsausweises»). Dabei wäre zu erwägen, ob ein bereits bestehender Träger persönlicher Daten (z.B. Krankenversicherungsausweis) genutzt werden könnte.

Die Bestätigung würde, unabhängig vom Format, bei Veränderungen der Situation nachgetragen bzw. einbezogen und neu ausgestellt. Die Eltern würden so stets über eine aktuelle Version verfügen. Die Verantwortung für das Aufbewahren dieser Bestätigung läge bei den Eltern.

Die Angaben zu den Eltern müssten aus den Einwohnerregistern, welche die gesamte Bevölkerung abdecken, übernommen werden.

⁸⁰ Art. 296 ff. ZGB.

5.2.3 Vor- und Nachteile

Vorteile

- Bei der Sorgerechtsbestätigung handelt es sich um eine einfache Lösung, die leicht umzusetzen wäre. Der Aufwand wäre im Verhältnis zu den übrigen Lösungsansätzen relativ gering.
- Mit der ausgehändigten öffentlichen Urkunde wäre ein rascher und unkomplizierter Nachweis der elterlichen Sorge möglich.
- Die Sorgerechtsbestätigung ist in internationalen Verhältnissen bereits bekannt (Art. 40 HKsÜ, siehe Ziff. 2.1.2 Internationales Recht). Durch die Verpflichtung der Behörden, bei jeder Veränderung der Situation, d.h. jedem neuen Entscheid über die elterliche Sorge, eine neue Bestätigung auszustellen bzw. die Sorgerechtskarte (den «Sorgerechtsausweis») nachzutragen bzw. einzuziehen und neu auszustellen, wäre die Sorgerechtsbestätigung stets aktuell.
- Es könnten grundsätzlich alle sich in der Schweiz aufhaltenden Personen erfasst werden.

Nachteile

- Der Mehrwert gegenüber der aktuellen Situation (Nachweis durch Verfügung oder Urteil) ist begrenzt.
- Aus der Sorgerechtsbestätigung wäre nicht ersichtlich, ob in der Zwischenzeit eine andere Regelung des Sorgerechts erfolgt ist und die Bestätigung somit nicht mehr den Tatsachen entspricht, sodass allenfalls weitere Abklärungen erforderlich würden. Es wäre deshalb ein entsprechender Vermerk auf die Urkunde aufzunehmen. Verhindert werden könnte dies nur durch die zusätzliche Schaffung einer aktuellen Datenbank, welche eine Kontrolle der Urkunde ermöglichen würde (vgl. dazu Lösungsansatz 4).
- Alle Eltern, die aus dem Ausland einreisen und vorgängig keine Behördenkontakte in der Schweiz betreffend die elterliche Sorge hatten, wären nicht erfasst, soweit die Einwohnerdienste nicht direkt bei der Anmeldung die elterliche Sorge gestützt auf die ausländischen Dokumente aufnehmen würden. Zudem würde es ein standardisiertes Verfahren in Bezug auf die Validierung der ausländischen Sorgerechtsdokumente, -entscheide etc. erforderlich machen.
- Der Aufwand für die Entwicklung einer Bestätigung in Kartenformat wäre relativ hoch.
- In der Praxis gelingt es oft schon nicht, Identitätskarten einzuziehen, weshalb der Einzug der Sorgerechtsbestätigung zwecks Neuausstellung bei Veränderungen vermutlich schwierig umsetzbar wäre.
- Diese Lösung ist für digitale Prozesse wenig geeignet, da kein medienbruchfreier Informationsaustausch möglich ist.

5.2.4 Würdigung

Mit der Ausstellung einer Sorgerechtsbestätigung könnte für zahlreiche Fälle eine einfache und funktionierende Lösung des Problems erreicht werden. Allerdings bestände gerade dort, wo um das Sorgerecht gestritten wird, in Einzelfällen die Gefahr, dass nach einer Änderung der Sorgerechtsituation alte, nicht mehr aktuelle Sorgerechtsbestätigungen von demjenigen Elternteil unrechtmässig verwendet werden, welcher sich daraus einen Vorteil verspricht. Es

stellt sich deshalb die Frage, ob diese Ungenauigkeit in Kauf genommen werden kann: Einerseits wäre der Nutzen der Sorgerechtsbestätigung für die Eltern und die betroffenen Dritten in den gewöhnlichen Fällen relativ gross, während die potenziellen Missbrauchsfälle wohl selten auftreten würden. Ein Missbrauch würde voraussetzen, dass das Sorgerecht geändert hat, eine neue Urkunde ausgestellt wurde und von einer Seite der Wille besteht, die alte Urkunde weiterhin in missbräuchlicher Art und Weise einzusetzen. Auch wenn dies in Einzelfällen dazu führen würde, dass Dritte von einer unrichtigen Sorgerechtssituation ausgehen würden, ist davon auszugehen, dass das dadurch verursachte tatsächliche Schadenspotenzial in den meisten Fällen verhältnismässig gering bleiben würde: Der andere Elternteil könnte die Drittperson über die tatsächliche Rechtslage in Kenntnis setzen. Gravierende Auswirkungen könnten allerdings vor allem dann entstehen, wenn die unrichtige Sorgerechtsbestätigung zu einer Kindesentführung ins Ausland eingesetzt würde. Diesen Risiken könnte nur mit der zusätzlichen Einrichtung einer zentralen Datenbank mit zuverlässigen Angaben über die aktuelle Sorgerechtsregelung begegnet werden (vgl. Ziff. 5.5 Lösungsansatz 4), gestützt auf welche die Bestätigung bei Bedarf auch überprüft werden könnte. Allerdings liesse sich auch so nicht jede Kindesentführung verhindern, insbesondere bei Vorliegen einer doppelten Staatsbürgerschaft. Eine weitere Schwierigkeit liegt ausserdem im Inhalt der Bestätigung: Während das Vorliegen der elterlichen Sorge unkompliziert bestätigt werden kann, so wäre dies vermutlich schwieriger, wenn es um eine Kindesschutzmassnahme, welche die elterliche Sorge lediglich beschränkt (z.B. Art. 310 ZGB, Aufhebung des Aufenthaltsbestimmungsrechts) oder um die Einschränkung der elterlichen Sorge in Bezug auf einen Antrag auf Ausweisausstellung aufzunehmen, geht.

Bei der Variante der Bestätigung in Kartenformat erscheint auf den ersten Blick das Aufwand-Nutzen Verhältnis unbefriedigend. Es wäre aber zu prüfen, ob durch eine kombinierte Version mit einem bereits bestehenden Ausweisdokument, welches die gesamte Bevölkerung der Schweiz erfasst (zum Beispiel Integration in den Krankenversicherungsausweis), der Aufwand reduziert werden könnte.

Zu vermerken ist schliesslich, dass auf europäischer Ebene die behördlichen Bestätigungen für die innereuropäische Anerkennung von Sorgerechtsentscheidungen und Vereinbarungen in der Brüssel IIa Verordnung vorgesehen sind. In drei der untersuchten zwölf Staaten (Dänemark, Schweden und Norwegen) ist auf nationaler Ebene und in Deutschland auf lokaler Ebene die Möglichkeit eines Auszugs im Sinne einer Sorgerechtsbestätigung vorgesehen⁸¹. In keinem der zwölf untersuchten Staaten steht dagegen ein eigentlicher «Sorgerechtsausweis» zur Verfügung.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Lösungsansatz 1 die Situation zwar teilweise verbessern würde, aber ohne die Verbindung mit einer zentralen Datenbank mit zuverlässigen Angaben über die aktuelle Sorgerechtsregelung weder einen Mechanismus darstellt, der die Aktualität gewährleistet, noch mit den Strategien des Bundes in Bezug auf medienbruchfreie Prozesse übereinstimmt. Aus diesen Gründen empfiehlt der Bundesrat, diesen Lösungsansatz als Einzellösung nicht weiter zu verfolgen.

⁸¹ SIR-Gutachten: S. 17 zu Deutschland: Deutschland sieht für Mütter eine Art Negativbescheinigung vor, in welcher bestätigt wird, «dass zum Zeitpunkt der Ausstellung keine Sorgeerklärungen gem. §1626 Abs. 1 Nr.1 BGB vorliegen und im Sorgeregister keine familiengerichtliche Entscheidung zur Übertragung der ganzen oder teilweisen gemeinsamen elterlichen Sorge gem. § 1626a Abs.1 Nr. 3 BGB, § 155a FamFG eingetragen ist.»; S. 29 zu Dänemark: «The holder of the parental authority can request an attestation of parental authority from the Family Law Agency (Familierektshuset)»; S. 34 zu Schweden: «[...] this information can be requested by the person concerned in a document from the Tax Agency (i.e. by means of an extract of the civil registry).»; S. 37 f. zu Norwegen: «In the absence of any record in any official document, an attestation of parental authority of a child can be requested by the person concerned from the Population Registry.» Dieses Gesuch um Bescheinigung wird elektronisch über die Behördenwebseite gestellt.

5.3 Lösungsansatz 2: Eintrag der gesetzlichen Vertretung in den Reisepass des Kindes

Das Sorgerecht wird zwingend in den Reisepass des Kindes eingetragen.

5.3.1 Kurzbeschrieb

Gemäss geltendem Recht können im Ausweis minderjähriger Personen mit Schweizer Staatsangehörigkeit auf Verlangen die Namen des gesetzlichen Vertreters aufgenommen werden (Art. 2 Abs. 5 AwG). Tatsächlich ist dies jedoch nur beim Pass möglich, da die Identitätskarte gemäss Artikel 14 Absatz 6 VAWG keine ergänzenden Informationen erlaubt⁸².

Diese Regel findet auch auf anerkannte Flüchtlinge, anerkannte Staatenlose und anerkannte schriftenlose Personen Anwendung: In dem von der Schweiz ausgestellten Reisedokument kann die gesetzliche Vertretung nämlich ebenfalls aufgenommen werden (Art. 59 AIG⁸³ i.V.m. Art. 2 Abs. 5 AwG⁸⁴).

Der Lösungsansatz sieht vor, dass die gesetzliche Vertretung ohne entsprechenden Antrag und in allen Fällen in den Pass des Kindes aufgenommen werden müsste. Nicht miteinander verheiratete und geschiedene Eltern müssten gegenüber der ausstellenden Behörde dafür den Entscheid über die elterliche Sorge bzw. die gemeinsame Erklärung vorlegen. Bei jeder Veränderung der Verhältnisse würde der Pass entsprechend angepasst⁸⁵.

5.3.2 Umsetzung des Lösungsansatzes

Da in der Schweiz unter geltendem Recht keine Pflicht besteht, einen Pass zu haben, müsste für diesen Lösungsansatz zuerst ein Passobligatorium für alle Kinder mit Schweizer Staatsangehörigkeit, sowie für die anerkannten Flüchtlinge, anerkannten Staatenlosen und anerkannten schriftenlosen Personen eingeführt werden. Der Eintrag der gesetzlichen Vertretung, welcher zurzeit auf fakultativer Ebene stattfindet (Art. 2 Abs. 5 AwG), müsste obligatorisch werden. Einzuführen wäre ausserdem eine Pflicht, im Fall der Veränderung der Verhältnisse eine Abänderung des Eintrags vorzunehmen⁸⁶.

5.3.3 Vor- und Nachteile

Vorteile

- Die Umsetzung des Lösungsansatzes wäre zumindest aus technischer Sicht einfach. Es handelt sich um eine auf fakultativer Basis gesetzlich bereits bestehende Möglichkeit, die für obligatorisch erklärt werden müsste.
- Die Abänderung des Eintrags bei einer Veränderung der Verhältnisse kann während der Gültigkeit des Passes im selben Pass vorgenommen werden, es bedarf keiner neuen Passausstellung.

⁸² Dies wurde auch von fedpol in Bezug auf den technischen Aspekt einer inhaltlichen Ergänzung des Chips auf der Identitätskarte bestätigt. Zum Ausweisrecht siehe oben unter Ziff. 2.1.3.

⁸³ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (Ausländer- und Integrationsgesetz, AIG) vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20).

⁸⁴ Die Amtlichen Ergänzungen dieser Reisedokumente nach Art. 59 AIG richten sich nach dem Ausweisgesetz.

⁸⁵ Die lokale Infrastruktur der Passbüros erlaubt Anpassungen bis zu einer gewissen Anzahl amtlicher Bemerkungen (maximum neun Zeilen).

⁸⁶ Bisher war es Aufgabe der Eltern, die Abänderung vornehmen zu lassen.

Nachteile

- Der Pass bzw. das Reisedokument wird nur für Schweizer Staatsangehörige bzw. anerkannte Flüchtlinge, anerkannte Staatenlose und anerkannte schriftenlose Personen ausgestellt. Eine künftige Aufnahme der gesetzlichen Vertretung in die Ausländerausweise ist laut Angaben des Staatssekretariats für Migration nicht möglich, da auf den Ausländerausweisen in Kartenformat in der Rubrik Bemerkungen nicht genügend Platz zur Verfügung steht. Dieser Lösungsansatz kann somit für die ausländische Bevölkerung, abgesehen von den genannten Flüchtlingen, Staatenlosen und schriftenlosen Personen, nicht zur Anwendung kommen.
- Zurzeit besteht keine allgemeine Pflicht, einen Pass zu beantragen. Damit dieser Lösungsansatz funktioniert, müsste eine solche eingeführt werden. Die Kosten des Erwerbs eines Passes sind allerdings relativ hoch⁸⁷, und die Gültigkeit bei Kindern unter 18 Jahren ist auf fünf Jahre beschränkt.
- Zumindest dann, wenn der Antrag auf Ausstellung des Reisepasses nicht von beiden Eltern gemeinsam gestellt wird, müssten die ausstellenden Behörden zum Zwecke der Verifizierung der vorgelegten Dokumente (Entscheide zur elterlichen Sorge, Erklärung der gemeinsamen elterlichen Sorge) Zugang zu einer Datenbank haben, in welcher die aktuelle Regelung der elterlichen Sorge enthalten ist.
- Eine obligatorische Nennung der sorgeberechtigten Personen im Pass der Minderjährigen wurde bereits in den Vorarbeiten zum Ausweisgesetz verworfen⁸⁸. Die damals aufgeführten negativen Aspekte, insbesondere die Schwierigkeiten bei der Datenerhebung und -nachführung, müssten im Lichte der aktuellen Entwicklungen nochmals überprüft werden.

5.3.4 Würdigung

Die Aufnahme der Sorgerechtsregelung in den Pass des Kindes wäre auf den ersten Blick technisch einfach und leicht umsetzbar. Es handelt sich hier um eine Minimallösung zur Verbesserung des Nachweises der elterlichen Sorge gegenüber den Behörden, welche allerdings den grossen Nachteil aufweist, dass damit nur Schweizer Bürgerinnen und Bürger sowie anerkannte Flüchtlinge, anerkannte Staatenlose und anerkannte schriftenlose Personen erfasst werden könnten. Zudem beinhaltet diese Lösung auch gravierende Nachteile politischer Natur: So wäre es voraussichtlich schwierig, für minderjährige Kinder ein flächendeckendes Passobligatorium bzw. Reisedokumentobligatorium einzuführen. Ein solches Obligatorium würde bereits an sich dem Prinzip widersprechen, dass in der Schweiz (im Gegensatz zu Nachbarstaaten wie z.B. Deutschland) keine Ausweispflicht vorgeschrieben ist. Ein solches Obligatorium würde zudem Zusatzkosten für die Familien bedeuten. Was die Passausstellung durch die Behörden betrifft, so müssten diese die vorgelegten Dokumente der Eltern auf ihre Aktualität prüfen können, was entweder einen Zugang zu einer aktuellen Datenbank oder Nachforschungen im Einzelfall erforderlich machen würde. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass bereits im Vorentwurf zum Ausweisgesetz eine obligatorische Nennung der gesetzlichen Vertretung (bzw. der sorgeberechtigten Person) im Pass der minderjährigen Person vorgeschlagen wurde. Aus Gründen der Datenerhebung und -nachführung

⁸⁷ Kosten Pass alleine für CHF 60.00 bzw. Kombiangebot Identitätskarte und Pass für CHF 68.00. Siehe unter folgendem Link: www.fedpol.admin.ch/fedpol/de/home/pass---identitaetskarte/pass/preise.html. Kosten Schweizerisches Ersatzreisedokument (Flüchtlinge, Staatenlose, Schriftenlose) für Minderjährige: aktuell Fr. 40.-.

⁸⁸ Siehe unter Ziff. 5.3.4 Würdigung.

sowie des grossen Aufwands und nicht ausgewiesenen Nutzens gegen das «*legal kidnapping*» wurde in der Folge aber von dieser Lösung Abstand genommen⁸⁹.

Keiner der zwölf Staaten, die in der rechtsvergleichenden Studie enthalten sind, sieht eine derartige Lösung vor.

Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass der Lösungsansatz 2 nicht weiter zu verfolgen ist.

5.4 Lösungsansatz 3: Einwohnerregister auf kantonaler Ebene und interkantonaler Austausch

Jede Behörde, die einen Entscheid über die elterliche Sorge trifft (Gericht/KESB) oder die gemeinsame Erklärung betreffend die gemeinsame Ausübung der elterlichen Sorge entgegennimmt (Zivilstandsamt/KESB), teilt diese Information elektronisch dem zuständigen Einwohnerdienst mit. Der zuständige Einwohnerdienst erfasst die Information im kommunalen Einwohnerregister und übermittelt sie ebenfalls an das kantonale Einwohnerregister (kantonale Datenplattform), soweit vorhanden. Ein interkantonaler Austausch der aktuellen Angaben über die elterliche Sorge könnte entweder direkt über die bestehenden Meldeflüsse zwischen den kommunalen Einwohnerregistern oder über Schnittstellen zwischen den kantonalen Einwohnerregistern stattfinden.

5.4.1 Kurzbeschreibung

Alle kantonalen Behörden, die Entscheide über die elterliche Sorge treffen bzw. Erklärungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge entgegennehmen, d.h. Zivilgerichte, KESB und Zivilstandsbehörden, würden verpflichtet, die entsprechenden Entscheide respektive Erklärungen dem zuständigen Einwohnerdienst elektronisch mitzuteilen. Gleichzeitig teilt bereits heute die Zivilstandsbehörde gemäss Artikel 49 Absatz 1 Ziffer a Zivilstandsverordnung⁹⁰ (ZStV) von Amtes wegen die Geburt eines Kindes dem zuständigen Einwohnerdienst mit. In der Kombination bedeutet dies, dass der Einwohnerdienst einerseits durch die mitgeteilten Entscheide und Erklärungen darüber informiert ist, ob eine gemeinsame oder alleinige elterliche Sorge vorliegt. Andererseits kann er aber auch, wenn kein Kindesverhältnis zum Vater gemeldet wird, direkt daraus ableiten, dass die Mutter die alleinige elterliche Sorge hat. Im zuständigen Einwohnerregister wären somit alle Konstellationen der elterlichen Sorge erfasst. Die elektronische Information würde anschliessend im Rahmen des Meldeflusses zwischen den Einwohnerdiensten und dem Kanton an das kantonale Register übermittelt, resp. dort aktualisiert. Zum kantonalen Einwohnerregister (kantonale Datenplattform) hätten alle Behörden des jeweiligen Kantons Zugriff, die im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Auskunft über die Regelung der elterlichen Sorge benötigten. Zudem könnte ein Mechanismus geschaffen werden, um eine Abfrage bzw. ein Austausch über die Kantonsgrenzen hinweg zu ermöglichen.

⁸⁹ Siehe Botschaft zum Ausweisgesetz, BBl 2000 4751, 4759: «Da die Datenerhebung und -nachführung aber sehr schwierig ist und eine nicht rechtzeitige Nachführung von Daten kontraproduktiv ist, wurde von der obligatorischen Nennung abgesehen. Weitere Gründe für den Verzicht des obligatorischen Eintrags sind der grosse Aufwand und die damit verbundenen Kosten, nicht bürgerfreundliche Nebenwirkungen sowie letztlich der nicht ausgewiesene Nutzen im Kampf gegen das «legal kidnapping».»

⁹⁰ Vom 28. April 2004, SR 211.112.2.

5.4.2 Umsetzung des Lösungsansatzes

Generell

Zur Umsetzung dieses Ansatzes wäre es erforderlich, dass auf nationaler Ebene eine amtliche Mitteilungspflicht gesetzlich verankert würde, welche festlegt, dass a) die Zivilstandsbehörden (gestützt auf die Entgegennahme der Erklärung der gemeinsamen elterlichen Sorge), b) die KESB (gestützt auf die Entgegennahme der Erklärung der gemeinsamen elterlichen Sorge sowie Entscheide über die elterliche Sorge oder über eine Beschränkung der elterlichen Sorge) und c) die Zivilgerichte (gestützt auf deren Entscheide) die Regelung der elterlichen Sorge dem jeweiligen zuständigen Einwohnerdienst⁹¹ mitteilen müssten. Eine Mitteilung der Geburt – aus welcher sich die alleinige elterliche Sorge der Mutter ableiten lässt, wenn kein Vater gemeldet wird – besteht bereits.

Der Einwohnerdienst würde in der Folge das Merkmal der elterlichen Sorge als obligatorisches Merkmal des Einwohnerregisters erfassen. Die Information bezüglich der elterlichen Sorge wäre unter den Daten der minderjährigen Person⁹² in die Datenbank der Einwohnergemeinde einzutragen und würde bei einer Mitteilung über eine Änderung der Verhältnisse von dieser jeweils aktualisiert. Die Einträge der Einwohnerdienste würden zeitnah auch in der kantonalen Einwohnerdatenplattform aktualisiert. Diese Plattform erfüllt aktuell grundsätzlich den Zweck, die Daten der Einwohnerdienste ans BFS weiterzuleiten, ist aber auch kantonsintern eine wichtige Informationsquelle für verschiedene Behörden⁹³. In 24 der 26 Kantone sind kantonale Einwohnerdatenplattformen vorhanden⁹⁴.

Damit in Fällen, in denen die Eltern in zwei verschiedenen Kantonen wohnen, der Zugriff auf die aktuelle Regelung der elterlichen Sorge gesichert ist, könnten folgende Lösungen vorgesehen werden: Einerseits wäre es sinnvoll, bei der Wegzugsmeldung eines Elternteils in einen anderen Kanton (eCH-0093) die Information über die Regelung der elterlichen Sorge ebenfalls mitzuteilen. Dadurch wäre die Zuzugsgemeinde über die aktuelle Regelung auf dem Laufenden. Weiter wäre eine Abfragemöglichkeit auf interkantonaler Ebene vorzusehen, zum Beispiel durch definierte Schnittstellen zwischen den kantonalen Einwohnerdatenplattformen oder ähnlichen zentralen Datenerfassungsmechanismen⁹⁵. Gleichzeitig wäre zu erwägen, wie die Bundesbehörden, welche ihrerseits auf die betreffende Information angewiesen sind, Zugang zu dieser Abfragemöglichkeit erlangen könnten.

⁹¹ Unter zuständigem Einwohnerdienst wird der Einwohnerdienst derjenigen Gemeinde, in welcher der Elternteil angemeldet ist, d.h. der Meldeort, verstanden. Wenn die beiden Eltern in unterschiedlichen Gemeinden wohnen, müsste in Bezug auf den zuständigen Einwohnerdienst am Meldeort des Kindes angeknüpft werden.

⁹² Die im Einwohnerregister bereits heute ein alleiniges Registerblatt hat.

⁹³ Siehe auch unter Ziff. 3.3.3, Informationsfluss zwischen den Behörden.

⁹⁴ Nur in AI und NE sind keine kantonalen Plattformen vorhanden, die Daten werden aber zentral erfasst. In AI werden die Einwohnerdaten des inneren Landsteils (5 Bezirke) in einer zentralen Datenbank erfasst, die Einwohnerkontrolle der Exklave Oberegg ist hingegen an AR angegliedert. In NE werden zwar die Angaben der kommunalen Einwohnerdienste täglich in die kantonale Datenbank geliefert, zu welcher zahlreiche Dienste der Kantonsverwaltung Zugang haben. Die vierteljährliche Lieferung der statistischen Angaben ans BFS erfolgt in NE jedoch nicht aus dieser kantonalen Datenbank, sondern durch den kantonalen Informatikdienst auf der Grundlage eines Auszugs aus den kommunalen Einwohnerregistern. Bei 18 der 26 Kantone handelt es sich bei der kantonalen Plattform um die Software GERES der Firma Bedag (siehe unter: <https://geres-community.ch/index.php/mitglieder/>). BS, SG, LU, TI, VD und GE haben eigene Software-Lösungen (wobei BS und LU dieselbe Lösung).

⁹⁵ Der (noch zu schaffende) Nationale Adressdienst NAD könnte (soweit dieser in Zukunft zur Anwendung kommen wird) für Fälle, in welchen der Wohnort eines Elternteils unbekannt wäre, von Nutzen sein, indem der zuständige Kanton bestimmt werden könnte. Siehe Medienmitteilung des Bundesrats vom 14. August 2019 zur Eröffnung der Vernehmlassung zum neuen Adressdienstgesetz sowie NAD-Bericht unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76062.html. Für alle Informationen über den NAD siehe auch unter www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/register/nationaler-adressdienst.html.

Gesetzlicher Anpassungsbedarf

Die Mitteilungspflichten (zum Beispiel Art. 449c revZGB, Mitteilung der KESB an das Zivilstandsamt und Einwohnergemeinde [noch nicht in Kraft] sowie Artikel 40 ZStV, Amtliche Mitteilungspflicht der Gerichte ans Zivilstandsamt) umfassen die Information über die elterliche Sorge nicht.

Im ZGB sollte deshalb einerseits die Mitteilungspflicht über die elterliche Sorge durch die Zivilstandsbehörde, die KESB und die Zivilgerichte an den zuständigen Einwohnerdienst und andererseits die Verpflichtung der Erfassung dieser Information im Einwohnerregister eingeführt werden. Zu diesem Zweck wäre zudem eine Änderung des RHG notwendig, indem in Artikel 6 der minimale Inhalt der Einwohnerregister um ein weiteres obligatorisches Merkmal, nämlich die elterliche Sorge, ergänzt würde⁹⁶. Im ZGB wäre weiter zu verankern, dass die Zivilgerichte und die KESB, welche Entscheide über die elterliche Sorge treffen, über einen Zugriff auf das Einwohnerregister verfügen.

Kosten

Es ist davon auszugehen, dass die Erhebung der Information über die elterliche Sorge durch die Einwohnerdienste und deren Übermittlung über die bestehenden elektronischen Meldekanäle im Rahmen eines Wegzugs oder eines Zuzugs keine weiteren Kosten verursachen würde. Hingegen könnten auf der interkantonalen Ebene, je nachdem, wie die Angaben über die elterliche Sorge abgefragt würden, zusätzlichen Kosten entstehen. Durch die schweizweite Erstellung von Schnittstellen zwischen den kantonalen Plattformen (und ähnlichen Mechanismen) zwecks einer interkantonalen Abfrage würden für die Kantone voraussichtlich gewisse Kosten anfallen.

5.4.3 Vor- und Nachteile

Vorteile

- Es handelt sich um einen umfassenden Ansatz, da die Register der Einwohnerdienste die gesamte Wohnbevölkerung abdecken.
- Dieser Lösungsansatz wird von Seiten des VSED bereits seit mehreren Jahren vorgeschlagen, insbesondere auch, weil die Einwohnerregister eine bedeutende Informationsquelle für die verschiedenen kommunalen und kantonalen Behörden und Institutionen darstellen.
- Der Lösungsansatz baut auf bereits bestehenden kommunalen und kantonalen Strukturen der Datenerfassung auf, wobei in 18 der 26 Kantone kantonale Plattformen der Software GERES, sowie in den übrigen Kantonen andere kantonale oder zentrale Datenerfassungssysteme vorhanden sind.
- Über das bereits etablierte Meldewesen mit eCH Standards (z.B. eCH-0020), könnten die Angaben über die elterliche Sorge zwischen den Kantonen übermittelt werden.
- Durch den Eintrag der elterlichen Sorge in die kantonalen (oder zentralen) Einwohnerregister verfügten die kantonalen Behörden über den Zugang zu dieser Information, soweit diese für sie im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben notwendig ist.
- In Konstellationen, in welchen zwei Kantone betroffen wären, könnte der Stand der elterlichen Sorge entweder dank dem Datenaustausch von Gemeinde zu Gemeinde

⁹⁶ Das neue obligatorische Merkmal müsste anschliessend auch in den amtlichen Katalog der Merkmale des BFS aufgenommen werden.

(eCH-0093) oder über neu zu erstellende Schnittstellen zwischen den kantonalen Datenerfassungssystemen rasch ermittelt werden.

- Soweit der geplante Nationale Adressdienst (NAD) zukünftig zur Anwendung kommen würde, wäre es ausserdem möglich, bei fehlendem Informationsaustausch zwischen den Elternteilen den Wohnsitz des anderen Elternteils zu ermitteln.
- Ein interessanter Nebeneffekt bestände darin, dass, dank der Erfassung der Angaben über die elterliche Sorge durch die Einwohnerdienste und deren Weiterleitung über die kantonale Plattform ans BFS, diesem in Zukunft wieder regelmässig nationale Daten zur elterlichen Sorge zur Verfügung stehen würden⁹⁷.
- Ein weiterer Nebeneffekt wäre, dass bei einem elektronischen Umzug (eUmzug) die Einträge über die elterliche Sorge im jeweiligen Einwohnerregister von der Wegzugsgemeinde direkt in einer strukturierten Form an die Zuzugsgemeinde übergeben werden könnten.

Nachteile

- Die in Artikel 122 Absatz 1 BV verankerte Kompetenz des Bundes im Zivilrecht und Zivilprozessrecht wäre zwar ausreichend, um den Kantonen vorzuschreiben, dass diese die elterliche Sorge auf kantonaler Ebene in den Einwohnerregistern erfassen müssen und um zu bestimmen, welche Behörden unter welchen Bedingungen zu diesen Angaben über die elterliche Sorge Zugang haben sollen. Da jedoch keine Bundeskompetenz im Personenmeldewesen vorliegt⁹⁸, wäre eine Einflussnahme auf die Modalitäten dieser Erfassung nicht möglich.
- Alle Eltern, die aus dem Ausland einreisen und keine Behördenkontakte in der Schweiz betreffend die elterliche Sorge haben, wären nicht erfasst, soweit die Einwohnerdienste nicht direkt bei der Anmeldung die elterliche Sorge gestützt auf die ausländischen Dokumente aufnehmen würden. Zudem wäre ein standardisiertes Verfahren in Bezug auf die Validierung der ausländischen Sorgerechtsdokumente, -entscheide etc. erforderlich.
- Bei einer Abmeldung von Schweizer Staatsangehörigen ins Ausland könnte die Regelung der elterlichen Sorge dieser künftigen Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer nicht durch den zuständigen Einwohnerdienst an das Auslandschweizer-Register E-VERA⁹⁹ gemeldet werden, da keine direkte Verbindung zwischen diesen Registern besteht. Dasselbe Problem stellt sich bei der Wiedereinreise und -anmeldung in der Schweiz, indem im Ausland entstandene Veränderungen in Bezug auf die Regelung der elterlichen Sorge nicht automatisch dem Einwohnerdienst in der Schweiz mitgeteilt werden können. Eine derartige Mitteilung wäre in beide Richtungen sicherzustellen.

5.4.4 Würdigung

Diese Lösung baut auf Strukturen einer kommunalen und kantonalen oder zentralen Erfassung der Einwohnerdaten auf, die in allen Kantonen bereits für die jeweils gesamte Wohnbevölkerung bestehen. Sie stärkt durch die Aufnahme der elterlichen Sorge als obligatorisches

⁹⁷ Das BFS erhob bis 2010 die elterliche Sorge bei Scheidungen. Siehe auch vorne unter Ziff. 3.3.2.

⁹⁸ Es liegt keine Kompetenz des Bundes im Personenmeldewesen vor, was die Umsetzung neuer, flächendeckender Lösungen teilweise erschwert und einen hohen Koordinations- und Standardisierungsaufwand zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden zur Folge haben kann. Siehe auch Stellungnahme des Bundesrates vom 13.11.2018 zur Interpellation 18.3818 Caroni «Wann hat der Heimatschein ausgedient?».

⁹⁹ E-VERA ist das Informationssystem des EDA, welches unter anderem zur Führung des Auslandschweizerregisters dient, siehe Art. 2 Verordnung über das Informationssystem E-VERA vom 17. August 2016 (VEVERA) (SR 235.22).

Merkmal in die Einwohnerregister sowohl den innerkantonalen als auch den interkantonalen Informationsfluss. Das Einwohnerregister, welches häufig die Rolle einer «Datendrehscheibe» einnimmt, erscheint von seiner zentralen Ausrichtung her auch als geeigneter Ort zur Erfassung der Angaben über die elterliche Sorge. Als Beispiel sei hier der Kanton Zürich genannt, welcher das Merkmal der elterlichen Sorge seit 2015 in den Einwohnerregistern erfasst und für KESB und Gerichte eine Mitteilungspflicht an den Einwohnerdienst vorsieht (siehe vorne unter Ziff. 2.2 Kantonales Recht).

Die Modalitäten der Umsetzung auf kantonaler und interkantonaler Ebene liegen jedoch in der Kompetenz der Kantone. Der Bundesrat würde es sehr begrüßen, wenn die Kantone die zur Erfassung der elterlichen Sorge durch die Einwohnerdienste notwendigen Instrumente und Regelungen vorsehen könnten. Anlehnend an zum Beispiel den Austausch von Wegzugs- und Zuzugsmeldungen (eCH-0093) über Sedex, könnte die elektronische Übermittlung für die Regelung der elterlichen Sorge vorgesehen werden. Idealerweise würde die Regelung über die elterliche Sorge ebenfalls in einer kantonalen Datenbank erfasst und über elektronische Schnittstellen den anderen Kantonen zugänglich gemacht.

Im Auge zu behalten wäre, dass in Bezug auf die Aufnahme der Regelung der elterlichen Sorge von aus dem Ausland einreisenden ausländischen Staatsangehörigen genaue Vorgaben erarbeitet werden müssten.

Für die Auslandschweizerinnen und Auslandschweizer wäre ausserdem zu prüfen, wie die Information über die elterliche Sorge im Rahmen eines Informationsflusses zwischen den Einwohnerdiensten und dem Register E-VERA in beide Richtungen technisch übermittelt werden könnte.

Generell wäre zu diskutieren, ob mittel- oder längerfristig eine vollständige Harmonisierung des Einwohnerkontroll- und -meldewesens sinnvoll wäre¹⁰⁰. Anlässlich des Gesprächs mit dem VSED¹⁰¹ wurde die Möglichkeit einer bundesrechtlichen Regelung im Sinne eines Oberaufsichtsorgans auf Bundesebene genannt, um die Harmonisierung zu fördern. Im Übrigen gehen die Stellungnahmen des VSED sowie des Schweizerischen Gemeindeverbands (SGV) und des Schweizerischen Städteverbands (SSV) in der Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen in die gleiche Richtung¹⁰².

Im internationalen Vergleich ist auf die skandinavischen Staaten hinzuweisen, die über umfassende behördliche Register auf nationaler Ebene verfügen, in welche Angaben zur elterlichen Sorge aufgenommen werden: Es handelt sich dabei um das Bevölkerungsregister, wel-

¹⁰⁰ Siehe dazu MARTI, S. 51 f. mit Verweis auf Stellungnahmen des VSED.

¹⁰¹ Siehe Ziff. 3.2 sowie Ziff. 3.3 ff.

¹⁰² Siehe die Stellungnahmen des VSED, SGV und SSV zur Vernehmlassung zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (ADG): VSED «(...) fordert deshalb die Schaffung eines eidgenössischen Einwohnermeldegesetzes und eines eidgenössischen Einwohnerregisters mit einer entsprechenden Verfassungsgrundlage. Damit könnten viele Schwierigkeiten vermieden werden, welche aufgrund der heterogenen Gesetzgebung unweigerlich zu erwarten sind», SSV: «(...) Darüber hinaus haben mehrere Mitglieder die Frage aufgeworfen, ob anstelle des vorgeschlagenen Adressdienstgesetzes eine verfassungsmässige und gesetzliche Grundlage für ein nationales Melderecht mit entsprechender Bundesdatenbank – analog ZEMIS oder Infostar – nicht eine bessere Lösung versprechen würde. Mit der entsprechenden Änderung auf Verfassungsebene und der Schaffung eines eidgenössischen Gesetzes über das Meldewesen, wären auch alle kompetenzrechtlichen Fragen ausgeräumt», SGV «... der Überzeugung, dass der Bundesgesetzgeber zuerst eine adäquate gesetzliche Grundlage zu schaffen hat, bevor ein nationales Einwohnerregister eingeführt werden kann, welches einen Mehrwert und nicht nur Mehraufwand generiert». Die detaillierten Stellungnahmen sind abrufbar unter: www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/3072/Adressdienstgesetz_Stellungnahmen.pdf. Siehe auch BFS, Bericht Vernehmlassung ADG. Gemäss MARTI würde eine solche Harmonisierung des Einwohnerkontroll- und -meldewesens jedoch «eine grundsätzliche Erweiterung der Bundeskompetenz erfordern», denn die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Bezug auf die Einwohnerregister ist gemäss Artikel 65 Absatz 2 BV darauf beschränkt, Vorschriften zur Harmonisierung und Führung amtlicher Register zu Statistikzwecken zu erlassen. Siehe MARTI, S. 14.

ches in Schweden Steuerregister, in Norwegen Einwohnerregister und in Dänemark zentrales Personenregister genannt wird. In Belgien wird im Einwohnerregister vermerkt, wenn ein Elternteil die alleinige elterliche Sorge hat.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Lösungsansatz 3 grundsätzlich geeignet wäre, die bestehenden Schwierigkeiten praxis- und zeitnah und mit einem vertretbaren Aufwand zu lösen.

5.5 Lösungsansatz 4: Register auf Bundesebene

Jede Behörde, die einen Entscheid über die Ausübung der elterlichen Sorge trifft (Gericht/KESB) oder die gemeinsame Erklärung betreffend die gemeinsame Ausübung der elterlichen Sorge entgegennimmt (Zivilstandsamt/KESB), teilt diese direkt einem bestehenden bzw. neu zu schaffenden Register auf Bundesebene mit. Das Zivilstandsamt teilt auch die Geburt eines Kindes durch eine unverheiratete Mutter ohne Kindsvater und die daraus resultierende alleinige elterliche Sorge der Mutter, dem bestehenden bzw. neu zu schaffenden Register mit.

In Betracht kommt die Aufnahme der elterlichen Sorge als Merkmal in ein bereits bestehendes Register (zum Beispiel ZAS-UPI¹⁰³, Infostar, ZEMIS¹⁰⁴) sowie die Errichtung eines neuen Registers.

5.5.1 Kurzbeschreibung

Alle kantonalen Behörden, die Entscheide zur elterlichen Sorge treffen bzw. Erklärungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge entgegennehmen, d.h. Zivilgerichte, KESB und Zivilstandsbehörden, würden verpflichtet, die Entscheide und Erklärungen einer kantonalen Behörde oder einer Behörde auf Bundesebene elektronisch mitzuteilen, welche die elterliche Sorge in einem Register auf Bundesebene erfasst¹⁰⁵. Bei der Geburt eines Kindes durch eine unverheiratete Mutter und sofern keine Kindeserkennung vorliegt, teilen die Zivilstandsbehörden dies dem entsprechenden Register auf Bundesebene mit, damit daraus klar ersichtlich wäre, dass der Mutter die alleinige elterliche Sorge zusteht.

Über ein Informatiksystem könnten alle Behörden, die einen rechtlichen Anspruch auf Auskunft über die Regelung der elterlichen Sorge haben, einfach, rasch und sicher einen Zugang zum Register auf Bundesebene erhalten¹⁰⁶.

Bei diesem Ansatz bestehen verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten. So könnte ein bestehendes Register ergänzt (nachfolgend Ziff. 5.5.2) oder ein neues, vernetztes (Sorgerechts-) Register erstellt werden (nachfolgend Ziff. 5.5.3).

¹⁰³ Unique Person Identification UPI ist ein Gesamtinformatiksystem der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS, bestehend aus einer Datenbank mit Programmen und Benutzerschnittstellen. Siehe unter Ziff. 5.5.2.1 für weitere Informationen.

¹⁰⁴ Zentrales Migrationsinformationssystem (ZEMIS), das der Bearbeitung der Personendaten aus dem Ausländer- und Asylbereich dient, siehe Art. 1 Verordnung über das Zentrale Migrationsinformationssystem (ZEMIS-Verordnung) (SR 142.513).

¹⁰⁵ Die Funktionsweise eines Registers auf Bundesebene kann unterschiedlich ausgestaltet sein: Entweder findet die Speisung des Registers direkt durch den Eintrag einer kantonalen Behörde statt (Beispiele: Zentrale Versichertenregister der AHV, Zentrales Migrationsinformationssystem, Strafregister oder Personenstandsregister), oder die Daten werden zuerst auf kantonomer Ebene in einem Register erfasst und anschliessend in regelmässigen Abständen an ein Register auf Bundesebene weitergeleitet (Beispiele: Waffenregister, Krebsregister). Die Daten könnten auch von anderen Registern auf Bundesebene sowie von Registern auf Gemeindeebene an ein zentrales Register beim Bund geliefert werden (zum Beispiel an ZAS-UPI). Auf eine detaillierte Auseinandersetzung der verschiedenen Funktionsweisen wird an dieser Stelle verzichtet.

¹⁰⁶ Siehe z.B. System Navet in Schweden, SIR-Gutachten, S. 33.

5.5.2 Lösungsansatz 4a: Nutzung eines bestehenden Registers auf Bundesebene

In der Schweiz führen bereits heute verschiedene Register Personendaten auf Bundesebene¹⁰⁷. Als mögliche Register auf Bundesebene, in welche die elterliche Sorge aufgenommen werden könnte, kämen die UPI-Datenbank¹⁰⁸ der Zentralen Ausgleichsstelle ZAS, das Personenstandsregister Infostar sowie das Zentrale Migrationsinformationssystem ZEMIS¹⁰⁹ in Betracht. Nachfolgend werden deshalb die Funktionsweisen dieser drei Register dargestellt und beurteilt, ob und inwiefern sie geeignet wären, als selbständiges Register bzw. in Kombination mit einem anderen bzw. mit anderen Register die elterliche Sorge zu erfassen.

5.5.2.1 UPI-Datenbank

Umsetzung des Lösungsansatzes

Die UPI-Datenbank führt die ihr gemeldeten Angaben zu sämtlichen Personen mit Wohnsitz und/oder Erwerbstätigkeit in der Schweiz respektive welche durch die obligatorische Krankenversicherung versichert sind (AHV-Nr. erforderlich). Sie erhält die Informationen von Infostar, ZEMIS, E-VERA und Ordipro¹¹⁰. Sie enthält ausserdem Informationen, welche systematische Benutzer, die für Personen eine AHVN13 beantragen, liefern.

Der Eintrag der elterlichen Sorge in die UPI-Datenbank würde somit einerseits die Erfassung der elterlichen Sorge durch alle vier genannten Register auf Bundesebene und die systematischen Benutzer bedingen. Andererseits würde es eine unmittelbare, zeitnahe Mitteilung der Angaben über die elterliche Sorge sowie der diesbezüglichen Veränderungen an die UPI-Datenbank benötigen, damit die Aktualität der elterlichen Sorge in dieser Datenbank garantiert werden kann.

Die Möglichkeit eines kombinierten Lösungsansatzes, bei dem die elterliche Sorge, wie in Lösungsansatz 3 dargestellt, durch die Einwohnerdienste erfasst würde und anschliessend direkt an die UPI-Datenbank übermittelt würde, wäre zwar denkbar und auf den ersten Blick einfacher. In der NAD-Machbarkeitsstudie von 2016¹¹¹, in welcher eine solche Funktionsweise in Bezug auf den Nationalen Adressdienst analysiert wurde, wurde dieser Ansatz jedoch verworfen, da er erhebliche Synchronisationsprozesse erfordern würde und deshalb bei Kantonen und Gemeinden wenig Akzeptanz fand. Aus diesem Grund wird hier darauf verzichtet, eine solche direkte Speisung der UPI-Datenbank durch die Einwohnerdienste als kombinierten Lösungsansatz vertieft zu prüfen.

Der Zugang zur UPI-Datenbank steht zurzeit den vier Registerbehörden auf Bundesebene, sowie den systematischen Benutzer offen. Sofern Informationen über die elterliche Sorge darin aufgenommen würden, wäre der Zugang zusätzlich weiteren Behörden zu gewähren, welche im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben die Information über die elterliche Sorge benötigen, insbesondere den Einwohnerdiensten, KESB und Zivilgerichten sowie der Polizei/Grenzpolizei.

¹⁰⁷ U.a. ZAS-UPI, Personenstandsregister Infostar, ZEMIS, Informationssystem Ordipro des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten EDA, Informationssystem E-VERA des EDA.

¹⁰⁸ Unique Person Identification-Datenbank.

¹⁰⁹ Die *bestehende* Funktionsweise dieser Register, mit den erfassten Personen, Angaben, der Speisung und dem Zugang ist im Anhang 2 tabellarisch zusammengefasst.

¹¹⁰ Ordipro ist das Informationssystem des EDA, welches u.a. die Mitglieder der diplomatischen und konsularischen Vertretungen und der ständigen Missionen bei den internationalen Organisationen in der Schweiz erfasst, siehe Art. 1 Verordnung über das Informationssystem Ordipro des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (SR 235.21).

¹¹¹ Siehe NAD-Machbarkeitsstudie, Ziff. 6.2.4.

Gesetzlicher Anpassungsbedarf

Die Erfassung der elterlichen Sorge wäre einerseits im ZGB, andererseits auch in den jeweiligen gesetzlichen Grundlagen der einzelnen Register auf Bundesebene (ZStV, BGIAA¹¹², Ordipro-Verordnung¹¹³, VEVERA¹¹⁴) sowie im RHG vorzusehen. Auch der Zugang zum Register wäre im Sinne der vorangehenden Überlegungen zu erweitern: Wenn die Änderung des AHVG über die systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden¹¹⁵ angenommen wird, so würden die kommunalen, kantonalen und die Bundesbehörden über die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für den Zugang zum UPI-Register verfügen.

Vor- und Nachteile

Vorteile

- Die UPI-Datenbank umfasst die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz sowie auch die Schweizer Bürgerinnen und Bürger im Ausland.
- Es handelt sich um eine zentrale und einheitliche Lösung, welche auf einer bestehenden Funktionsweise zwischen den vier Registern auf Bundesebene und der UPI-Datenbank aufbaut.
- Die UPI-Datenbank verfügt bereits über webbasierte Abfragetools (UPI-Viewer, UPI-Services¹¹⁶).
- Zugang zur UPI-Datenbank haben neben den für die vier Register verantwortlichen Behörden auf Bundesebene auch die systematischen Benutzer. Dazu gehören neben den Organisationen der eidgenössischen Sozialversicherungen u.a. auch die Spitäler und Schulen sowie die Medizinalberufe. Gerade für die letztgenannten drei kann der Zugang zur Information über die elterliche Sorge in gewissen Situationen, in welchen die sorgeberechtigten Eltern eine Entscheidung treffen müssen, relevant sein. Bei Annahme der obgenannten AHVG-Änderung durch das Parlament würde der Zugang auch weiteren kommunalen, kantonalen und Bundesbehörden, wie zum Beispiel den KESB und den Gerichten, offenstehen.

Nachteile

- Der Zweck der UPI-Datenbank ist eng auf das AHV-Thema, d.h. die Vergabe der AHVN13 respektive die Abfrage der AHVN13 sowie der daran gebundenen üblichen Identitätsmerkmale einer natürlichen Person, zugeschnitten. Eine Erweiterung mit Angaben über die elterliche Sorge würde über diesen Zweck hinausgehen.
- Weder die vier genannten Register auf Bundesebene, noch die systematischen Benutzer erfassen bisher die elterliche Sorge als Merkmal.
- Die Aktualität der UPI-Datenbank hängt von der Aktualisierung der zugrundeliegenden vier Register auf Bundesebene (Infostar, ZEMIS, E-VERA, Ordipro) ab. Daher wäre, im Hinblick auf die Erfassung des Merkmals elterliche Sorge in der UPI-Datenbank, auch eine nationale Mitteilungspflicht der verschiedenen Behörden an diese Register gesetzlich zu verankern.

¹¹² Bundesgesetz über das Informationssystem für den Ausländer- und den Asylbereich vom 20. Juni 2003 (SR 142.51).

¹¹³ Verordnung über das Informationssystem Ordipro vom 22. März 2019 (SR 235.21).

¹¹⁴ Verordnung über das Informationssystem E-VERA vom 17. August 2016 (SR 235.22).

¹¹⁵ Geschäft des Bundesrates 19.057, AHVG. Änderung (Systematische Verwendung der AHV-Nummer durch Behörden); siehe auch BBl 2019 7359.

¹¹⁶ Siehe unter www.zas.admin.ch/zas/de/home/partenaires-et-institutions/-unique-person-identification--upi/-consultation.html.

- Der Aufwand für die Erfassung der elterlichen Sorge durch die Register auf den verschiedenen Ebenen kann zu diesem Zeitpunkt nicht beziffert werden. Hingegen ist davon auszugehen, dass er relativ hoch ausfallen würde.

5.5.2.2 Infostar

Umsetzung des Lösungsansatzes

Im Personenstandsregister Infostar werden Angaben über den Personen- und Familienstand von Schweizer Bürgerinnen und Bürgern sowie von ausländischen Personen, die in einem familienrechtlichen Verhältnis zu Schweizer Bürgerinnen oder Bürgern stehen oder welche in der Schweiz ein Zivilstandsereignis verzeichneten, erfasst¹¹⁷. Der Lösungsansatz sieht vor, dass die Zivilstandsämter in den Kantonen zusätzlich Angaben zur elterlichen Sorge in Infostar erfassen würden. Für die Erfassung der Angaben zur elterlichen Sorge im Personenstandsregister bedürfte es einer generellen Mitteilungspflicht der kantonalen Behörden, die Entscheide zur elterlichen Sorge treffen bzw. Erklärungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge entgegennehmen, d.h. der Zivilgerichte und der KESB, an die Zivilstandsämter. Die Erklärungen über die gemeinsame elterliche Sorge, welche in Verbindung mit der Entgegennahme einer Kindesanerkennung gegenüber den Zivilstandsbeamten abgegeben werden (Art. 11b Abs. 1 ZStV), könnten direkt in Infostar erfasst werden¹¹⁸.

Eine Anmerkung bezüglich der Angaben zur elterlichen Sorge wäre allerdings nur bei denjenigen Personen möglich, die bereits im Personenstandsregister geführt werden. Die Aufnahme von ausländischen Personen, die nicht im Personenstandsregister geführt sind und die kein in der Schweiz zu beurkundendes Zivilstandsereignis verzeichnen, bedürfte einer gesetzlichen Grundlage. Ausserdem wäre die Aufnahme solcher Personenstandsdaten aufgrund der strengen Anforderungen und der erhöhten Beweiskraft der im Register geführten Personenstandsdaten (Art. 9 ZGB) mit erheblichem Aufwand und Kosten für alle involvierten Personen und Amtsstellen verbunden. Gleichzeitig wäre nebst der Erfassung der Angaben im Personenstandsregister auch die Abrufbarkeit der Information über die elterliche Sorge in Infostar für alle Behörden, welche im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben diese Information benötigen, sicherzustellen. Dafür wäre eine entsprechende gesetzliche Grundlage zu schaffen. Bisher unterscheidet die Zivilstandsverordnung zwischen der Bekanntgabe von Amtes wegen beziehungsweise der Bekanntgabe auf Anfrage. Das ZGB sieht in Artikel 43a ZGB überdies einen Zugriff im Abrufverfahren vor¹¹⁹. Es handelt sich bei diesem Zugriff im Abrufverfahren jedoch nicht um einen direkten Zugriff auf Infostar, die angeforderten Daten werden der ersuchenden Behörde vielmehr über eine Schnittstelle zur Verfügung gestellt.

Um einen effizienten Informationsfluss in beide Richtungen gewährleisten zu können, wäre zu prüfen, wie es möglich wäre, allen betroffenen Behörden (auch Polizei, Grenzbehörden) einen unkomplizierten und raschen Zugang zur Information über die elterliche Sorge zu verschaffen.

Das aktuelle Datenerfassungssystem Infostar wird voraussichtlich per 2023 von einer neuen Version abgelöst (Infostar-New Generation), in welcher die bisherigen Funktionen und Inhalte beibehalten sowie neue, gesetzlich verankerte Funktionen, wie das Abrufverfahren über eine Schnittstelle für die Einwohnerdienste¹²⁰, vorgesehen werden. Neuerungen im

¹¹⁷ Zusätzlich wird in Infostar ein Feld aktiviert, wenn jemand «dauernd urteilsunfähig» ist und ausserdem beantragen 0,45% der erfassten Personen die Tatsache einzutragen, dass ein Vorsorgeauftrag errichtet wurde und dessen Hinterlegungsort (Art. 8 lit. k ZStV).

¹¹⁸ Bisher wurden diese Erklärungen nur entgegengenommen, ohne dass sie in Infostar eingetragen wurden.

¹¹⁹ Genauere Angaben sind im Anhang 2 in der Tabelle zu den bestehenden Funktionsweisen sowie in den entsprechenden Bestimmungen enthalten.

¹²⁰ Art. 43a Abs. 4 Ziff. 6 ZGB.

Sinne einer Aufnahme des Merkmals der elterlichen Sorge könnten daher erst nach 2023 eingeführt werden.

Gesetzlicher Anpassungsbedarf

Primär müsste eine Verpflichtung ins ZGB eingeführt werden, wonach die elterliche Sorge im Personenstandsregister zu führen wäre (zum Beispiel in Art. 39 oder gemäss Art. 361 Abs. 3 ZGB). Es könnte teilweise auf bereits bestehenden Mitteilungspflichten gegenüber den Zivilstandsbehörden abgestellt werden und diese mit der Information über die elterliche Sorge ergänzt werden (zum Beispiel Mitteilungspflicht durch die KESB). Es handelt sich dabei einerseits um die im 5. Kapitel der Zivilstandsverordnung vorgesehenen amtlichen Mitteilungspflichten der Gerichte und Verwaltungsbehörden sowie um die revidierte Fassung von Artikel 449c ZGB¹²¹, die u.a. eine Mitteilungspflicht der KESB von Kindes- und Erwachsenenschutzmassnahmen an die Zivilstandsämter vorsieht und andererseits um eine gesetzliche Meldepflicht seitens der Eltern minderjähriger Kinder analog Artikel 39 ZStV. Nicht erfasst wären ausländische Staatsangehörige mit Wohnsitz in der Schweiz.

Der Zugang zur Information über die elterliche Sorge durch die betroffenen Behörden wäre über eine geeignete Schnittstelle in effizienter und rascher Weise zu gewährleisten. Eine Möglichkeit bildete die Erweiterung der bereits in Artikel 43a Absatz 4 ZGB vorgesehenen Liste von Behörden, welche gestützt auf eine gesetzliche Grundlage Anspruch auf Bekanntgabe von Daten im Abrufverfahren haben, die für die Überprüfung der Identität einer Person notwendig sind, auch wenn es sich, wie oben erwähnt, nicht um einen direkten Abruf aus der Datenbank handelt. Da es sich bei der elterlichen Sorge jedoch nicht um für die Überprüfung der Identität einer Person notwendige Daten handelt, müsste diese Rubrik von Art. 43a Absatz 4 ZGB erweitert werden.

Vor- und Nachteile

Vorteile

- Grundsätzlich könnten die bestehende Struktur und Funktionsweise von Infostar, und insbesondere die zukünftig geplanten Schnittstellen mit weiteren Behörden, eine Ergänzung durch die elterliche Sorge erlauben. Verschiedene Mitteilungspflichten und Schnittstellen zum Abruf von Daten liegen bereits vor.
- Es handelt sich bei der elterlichen Sorge nicht um ein für das Zivilstandswesen fremdes Element, da die Zivilstandsämter in gewissen Konstellationen bereits heute Erklärungen über die gemeinsame elterliche Sorge entgegennehmen.

Nachteile

- In Infostar wird nicht die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz erfasst: Infostar enthält einerseits alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger, andererseits werden in der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer nur bei Vorliegen eines Zivilstandsereignisses in der Schweiz (wie Geburt, Tod oder Eheschluss¹²²) in die Datenbank aufgenommen. Nicht in der Datenbank finden sich deshalb ein Grossteil der in die Schweiz im Rahmen einer Arbeitstätigkeit eingereisten Ausländerinnen und Ausländer, die auch hier eingeschulte minderjährige Kinder haben. Eine entsprechende Erweiterung der in Infostar zu führenden Personen wäre mit einem enormen Aufwand

¹²¹ Welche noch nicht in Kraft ist (Stand 04.02.2021).

¹²² Nur diese drei werden als Zivilstandsereignisse verstanden, welche eine Aufnahme in Infostar zur Folge haben. Scheidungen oder Adoptionen werden wohl Infostar mitgeteilt, jedoch bei nichtvorliegendem Personenprofil nicht aufgenommen.

und grossen Kosten (Beglaubigung und Echtheitsüberprüfung ausländischer Zivilstandsdokumente für die Aufnahme der Personenstandsdaten in Infostar) für die betroffenen ausländischen Personen verbunden.

- Nur Behörden und Dienste, welche im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben Informationen zur Überprüfung der Identität einer Person benötigen, haben im Abrufverfahren Zugriff auf die Datenbank. Diverse Behörden, welche Angaben über die elterliche Sorge benötigen würden, wie zum Beispiel die KESB, die Polizei, Schulen, Spitäler und die Gerichte, haben aktuell keinen Zugang im Abrufverfahren. Auch hier wäre eine neue gesetzliche Grundlage notwendig, sofern dies geändert werden sollte.
- Die elterliche Sorge gehört nicht zu den Identitätsangaben einer Person, auf welche gemäss Artikel 43a Absatz 4 ZGB eine Auswahl von Behörden Zugriff haben. Eine Erweiterung dieses Zugriffs auf über die Identitätsangaben hinausgehende Daten wie die elterliche Sorge würde eine Erweiterung der Funktion von Infostar zur Folge haben. Dies wäre zwar grundsätzlich möglich, allerdings wären die Auswirkungen einer solchen Erweiterung im Einzelnen zu prüfen, bevor die entsprechenden Schritte eingeleitet würden.

5.5.2.3 ZEMIS

Umsetzung des Lösungsansatzes

In ZEMIS werden die Personaldaten aller in der Schweiz lebenden oder arbeitenden Ausländerinnen und Ausländer erfasst. Der Lösungsansatz sieht vor, dass bei der Erfassung der in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer durch die kantonalen Migrationsämter, sowie auch im Asylbereich durch die Bundeszentren die Angaben zur elterlichen Sorge aufgenommen werden. Veränderungen in Bezug auf die Regelung der elterlichen Sorge müssten direkt von den KESB (Entgegennahme von Erklärungen/Entscheide) und den Gerichten (Entscheide) sowie den Zivilstandsämtern (Entgegennahme von Erklärungen) dem SEM zwecks Anpassung des ZEMIS-Eintrags mitgeteilt werden.

Der Zugriff zu den Daten von ZEMIS steht bereits heute verschiedenen Behörden und Institutionen offen¹²³, wobei für die Thematik dieses Berichts insbesondere die kantonalen Polizeistellen sowie das Bundesamt für Polizei (fedpol), aber auch die Einwohnerdienste und die Sozialdienste von Relevanz sind. Darüber hinaus wäre in Zukunft den KESB und den Zivilgerichten eine Abrufmöglichkeit über die elterliche Sorge zu gewähren.

Gesetzlicher Anpassungsbedarf

Die Erfassung der elterlichen Sorge ist einerseits grundsätzlich im Zivilgesetzbuch sowie auch in den spezifischen gesetzlichen Grundlagen wie dem BGIAA sowie der ZEMIS-Verordnung vorzusehen. Eine Mitteilungspflicht für alle Behörden, die Entscheide zur elterlichen Sorge treffen bzw. Erklärungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge entgegennehmen, d.h. Zivilgerichte, KESB und Zivilstandsbehörden, an das SEM wäre gesetzlich zu verankern. Der Zugang zu ZEMIS wäre ausserdem auf die KESB und die Zivilgerichte zu erweitern.

Vor- und Nachteile

Vorteile

- Es liegen bereits mehrere Schnittstellen mit Behörden und Institutionen auf Bundes-, kantonomer und kommunaler Ebene vor.

¹²³ Siehe Anhang 2.

- Die Daten werden hauptsächlich durch das SEM sowie die kantonalen Migrationsbehörden bearbeitet und Mutationen können dabei direkt in der Web-Anwendung vorgenommen werden oder werden automatisch über Schnittstellen oder Batchprogramme ausgetauscht¹²⁴. Dies bedeutet, dass die Speisung grundsätzlich direkt erfolgt und dadurch die Aktualität der Angaben gewährleistet werden kann. In diesem Sinne müsste die Mitteilung von Veränderungen in Bezug auf die elterliche Sorge ebenfalls unmittelbar und zeitnah durch die KESB, Gerichte und Zivilstandsämter an das SEM stattfinden.

Nachteile

- Dieses Register ist nur auf die in der Schweiz lebenden und arbeitenden Ausländerinnen und Ausländer beschränkt.

5.5.2.4 Würdigung

Der Vorteil der Nutzung der UPI-Datenbank zur Erfassung der elterlichen Sorge bestünde darin, dass diese die gesamte Wohnbevölkerung der Schweiz umfasst. Da in der UPI-Datenbank jedoch nicht alle Daten aktiv selber erfasst werden, sondern diese Datenbank auf der Lieferung von Daten insbesondere seitens Infostar, ZEMIS, E-VERA und Ordipro beruht, müssten diese vier Register die elterliche Sorge vorab erfassen, um diese der UPI-Datenbank übermitteln zu können. Dafür würde es entsprechende Mitteilungspflichten an diese Registerbehörden benötigen. Der Lösungsansatz über die UPI-Datenbank wäre durch die Mitteilungspflichten und die Vorerfassung der elterlichen Sorge durch alle genannten Register ein sehr umständliches Unterfangen.

Die Lösung über Infostar bildet nur eine Teillösung, die keine gesamtheitliche Erfassung der elterlichen Sorge erlauben würde. Ausländische Familien mit minderjährigen Kindern, die im Rahmen ihres Aufenthaltes in der Schweiz kein Zivilstandsereignis verzeichneten, würden nicht im Personenstandsregister Infostar erfasst. Soweit kein Zivilstandsereignis (Heirat, Geburt oder Tod) in der Schweiz stattgefunden hat, werden diese ausländischen Personen nicht im Personenstandsregister erfasst. Die Aufnahme dieser genannten Personen in Infostar bedürfte einer gesetzlichen Grundlage. Ausserdem wäre die Aufnahme solcher Personenstandsdaten aufgrund der strengen Anforderungen und der erhöhten Beweiskraft der im Register geführten Personenstandsdaten mit erheblichem Aufwand und Kosten für alle involvierten Personen und Stellen verbunden: Die Personen könnten nicht lediglich gestützt auf die ausländischen Ausweisdokumente identifiziert und im Register aufgenommen werden, wie dies in anderen amtlichen Personenregistern (z.B. Einwohnerregister, ZEMIS), die keinen Anspruch auf erhöhte Beweiskraft verzeichnen, der Fall ist. Vielmehr müssten die Betroffenen ihre Personenstandsangaben mit aktuellen ausländischen Zivilstandsdokumenten nachweisen, die gegebenenfalls zusätzlich einer kostenpflichtigen und zeitintensiven Echtheitsüberprüfung zu unterziehen wären. Dieser bei den Zivilstandsbehörden und bei den Betroffenen anfallende Aufwand steht in einem sehr ungünstigen Verhältnis zum verfolgten Zweck des Nachweises der elterlichen Sorge. Dies umso mehr, als dass sich gewisse ausländische Personen unter Umständen nur für kurze Zeit in der Schweiz aufhalten und eine Aktualisierung ihrer Angaben im Personenstandsregister in der Folge nicht mehr erfolgt. Im internationalen Vergleich ist darauf hinzuweisen, dass in zwei der 12 untersuchten Staaten Europas, nämlich in Spanien und Portugal, das Sorgerecht ins Zivil(stands)register eingetragen wird¹²⁵. In diesen beiden Registern wird jedoch auch nicht systematisch die gesamte Be-

¹²⁴ Gemäss SEM-Informatik.

¹²⁵ Siehe SIR-Gutachten: betr. Spanien S. 47 und betr. Portugal S. 53.

völkerung erfasst, denn eintragungspflichtige Umstände der ausländischen Wohnbevölkerung werden nur eingetragen, soweit sie sich im Inland ereignet haben. In Bezug auf das Kriterium einer umfassenden Erfassung der elterlichen Sorge weisen die beiden ausländischen Registersysteme somit dieselbe Schwachstelle auf wie Infostar.

ZEMIS bietet für sich alleine ebenfalls keinen umfassenden Lösungsansatz, da darin nur die in der Schweiz lebenden (und arbeitenden) Ausländerinnen und Ausländer erfasst werden. Hingegen sind Schnittstellen zu Behörden und Diensten auf den verschiedenen Ebenen (Bund, Kanton, Gemeinde) vorhanden. ZEMIS wäre als bestehende Registerlösung nur in Verbindung mit Infostar, sowie auch Ordipro (welches das Botschaftspersonal enthält) und allenfalls E-VERA von Interesse, indem dadurch die gesamte Bevölkerung der Schweiz abgedeckt werden könnte. Die unter dem UPI-Lösungsansatz genannten Sorgfaltspflichten für eine aktuelle Erfassung gelten auch hier. Ein solches Unterfangen würde jedoch weiterer Schnittstellen zu noch nicht einbezogenen Behörden, wie KESB und Zivilgerichte, bedürfen bzw. es wären neue Mitteilungspflichten und Zugriffsrechte vorzusehen.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die Integration der elterlichen Sorge in die UPI-Datenbank ein zu umständliches und vom Aufwand her unverhältnismässiges Verfahren bedeuten würde. Auch im Vergleich mit den anderen Lösungsansätzen würde es sich dabei um einen komplizierten Ansatz handeln. Eine kombinierte Erfassung der elterlichen Sorge durch sowohl Infostar als auch ZEMIS (sowie Ordipro und allenfalls E-VERA) wäre grundsätzlich möglich und würde, wie oben erwähnt, erlauben, die gesamte Bevölkerung der Schweiz zu umfassen. Damit diese Angaben für alle Behörden, welche im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben diese Information benötigen, zugänglich gemacht werden könnten, würde es jedoch noch eines unabhängigen Dienstes bedürfen, über welchen im Sinne einer Art Drehscheibenfunktion die Angaben über die elterliche Sorge zur Verfügung gestellt würden¹²⁶.

5.5.3 Lösungsansatz 4b: Schaffung eines neuen Registers auf Bundesebene

5.5.3.1 Umsetzung des Lösungsansatzes

Generell

Bei der Schaffung eines separaten Registers, welches die Angaben zur elterlichen Sorge auf Bundesebene erfasst, ist zunächst die Frage nach der Verantwortung für das Register zu klären, d.h. wer die Verpflichtung zur Pflege der Daten haben würde. Ähnlich wie bei den amtlichen Personenregistern (ZEMIS, Ordipro, E-Vera, Infostar) könnte vorgesehen werden, dass der Bund das Register entwickelt, aufbaut und betreibt.

Weiter sind die zu Beginn des Kapitels genannten Kriterien in die Überlegungen zu einem neuen Register einzubeziehen, nämlich, dass (1) möglichst die gesamte Elternbevölkerung der Schweiz und deren minderjährige Kinder darin erfasst werden können, (2) die Aktualität der Daten gewährleistet wird, und (3) alle Behörden, welche einen Bedarf an der Information zur Regelung der elterlichen Sorge ausweisen, über einen einfachen, raschen und sicheren Zugriff zu den Daten verfügen.

Basisdaten zur Identifizierung der Eltern und des Kindes bzw. der Kinder können durch Schnittstellen des neuen Registers sowohl mit bestehenden Registern auf Bundesebene¹²⁷,

¹²⁶ Dieselbe Problematik lag auch beim NAD vor, weshalb dieser geschaffen wurde.

¹²⁷ Es wird hier als Beispiel auf den Entwurf des Bundesgesetzes über elektronische Identifizierungsdienste, E-ID-Gesetz, BGEID vom 27. September 2019, Art. 24 Abs. 3 (BBl 2019 6567) verwiesen, welcher Schnittstellen zwischen dem Informationssystem und anderen Personenregistern wie Infostar, ZEMIS, Ordipro, E-VERA sowie der UPI-Datenbank, die von der ZAS bereitgestellt wird, vorsieht zum Bezug und Abgleich der Personenidentifizierungsdaten.

als auch mit dem NAD – soweit dieser zur Anwendung kommen wird – direkt übernommen oder mittels gemeinsamer Schlüssel auch nur referenziert werden.

Was die Speisung des Registers betrifft, so wäre zu überlegen, ob die Angaben der elterlichen Sorge aus der Geburtsmeldung (Zivilstandsamt) abgeleitet werden (z.B. bei miteinander verheirateten Eltern die gemeinsame elterliche Sorge, respektive bei einer nicht verheirateten Mutter ohne Kindsvater die alleinige elterliche Sorge der Mutter, etc.), sowie bei jedem Entscheid über die Ausübung der elterlichen Sorge (Gericht/KESB) oder einer gemeinsamen Erklärung betreffend die gemeinsame Ausübung der elterlichen Sorge (Zivilstandsamt/KESB) direkt durch die verantwortlichen Behörden dem Register übermittelt oder in dieses eingetragen werden könnten. Der Informationsfluss in Bezug auf die elterliche Sorge zwischen dem Auslandschweizer-Register E-VERA und dem neuen Register wäre ebenfalls zu regeln. Weiter wäre die Registerherrschaft zu bestimmen.

Der Zugang zum neuen Register auf Bundesebene müsste allen kantonalen und nationalen Behörden, welche im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben einen Bedarf an der aktuellen Information über die elterlichen Sorge ausweisen, offenstehen (Einwohnerdienste, Passbüro, Polizei, Gesundheitsbereich, KESB, Gerichte, Schule, etc.). Weiter wäre der Informationsfluss gegenüber ausländischen Behörden bei Eltern-Konstellationen mit internationalem Kontext zu thematisieren¹²⁸.

Gesetzlicher Anpassungsbedarf

Für ein neues Register bedürfte es einer neuen gesetzlichen Grundlage, voraussichtlich in Form eines eigenständigen Gesetzes, das die Datenspeisung und die dafür zuständigen Behörden regelt. Weiter sollte die Verantwortung für die Datenpflege und die Zugriffsrechte geregelt werden. Das neue Register wäre ausserdem in das Registerharmonisierungsgesetz aufzunehmen.

Kosten

Durch die Schaffung eines neuen Registers würden gerade im Vergleich mit den anderen Lösungsansätzen *sehr hohe einmalige Kosten* durch die Entwicklung und Einrichtung, aber auch *wiederkehrende Kosten* für den Betrieb der entsprechenden IT-Infrastruktur anfallen. Der Aufwand kann an dieser Stelle allerdings nicht beziffert werden.

5.5.3.2 Vor- und Nachteile

Vorteile

- Durch die Schnittstellen mit den anderen genannten Registern auf Bundesebene könnte sichergestellt werden, dass alle Eltern und minderjährigen Kinder in der Schweiz umfasst werden.
- Ein derartiges separates Sorgerechtsregister wäre ausbaufähig: Es könnte in einem nächsten Schritt die Möglichkeit zur Erfassung weiterer Daten im Zusammenhang mit der elterlichen Sorge bieten, welche zurzeit nicht auf nationaler Ebene erfasst werden. Zu denken wäre dabei an Ergänzungen, welche sich aus der laufenden Überprüfung des Abstammungsrechts¹²⁹ oder weiterer Bereiche des Familienrechts ergeben.

¹²⁸ Es wird darauf hingewiesen, dass bei einem zukünftigen NAD nicht vorgesehen ist, dass ausländische Behörden oder Organisationen und Personen, die sich nicht in der Schweiz befinden, Zugriff auf das System erhalten. Siehe BFS, NAD-erläuternder Bericht zu Art. 6 Abs. 2 ADG.

¹²⁹ Siehe www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Laufende Rechtssetzungsprojekte > Elternschaft und Abstammung.

- Durch eine solche Registerlösung, die transparente und medienbruchfreie elektronische Behördenleistungen für die Bevölkerung und die Verwaltung vorsieht, würde der Strategie «E-Government Schweiz» des Bundes entsprochen. Gleichzeitig würde die Registerlösung grundsätzlich im Einklang stehen mit der IKT-Strategie 2020-2023 des Bundes, welche Massnahmenbereiche und Ausrichtungsziele u.a. im Informations-, Daten- und Prozessmanagement sowie in der Kunden- und Dienstleistungsorientierung formuliert¹³⁰.

Nachteile

- Trotz den Schnittstellen mit anderen Registern auf Bundesebene und dem daraus hervorgehenden Grundstock an Personenidentifizierungsdaten ist davon auszugehen, dass die anfallenden einmaligen und wiederkehrenden Kosten voraussichtlich sehr hoch ausfallen würden.
- Der Aufbau eines solchen Registers wäre mit vielen Unsicherheiten verbunden und würde lange dauern.

5.5.3.3 Würdigung

Die Errichtung eines speziellen Sorgerechtsregisters auf Bundesebene würde die bestehenden Probleme beseitigen und allen interessierten Behörden und Personen grundsätzlich den Zugang zur Information über das Sorgerecht ermöglichen. Grundlegend für die Funktionsweise eines solchen Registers wären einerseits die Schnittstellen mit den bestehenden Registern auf Bundesebene und andererseits die elektronische Speisung mit den erforderlichen Angaben zur elterlichen Sorge durch die verantwortlichen Behörden (Zivilstandsamt, KESB, Gericht, Einwohnerdienste, etc.). Die Verantwortlichkeit für das Register wäre auf Bundesebene anzusiedeln. Die Regelung des Zugangs müsste je nach Behörde und deren gesetzlichen Aufgaben festgehalten werden.

Ein derartiges Spezialregister auf Bundesebene wäre zudem ausbaufähig, und könnte zu einem späteren Zeitpunkt weitere aktuelle Bedürfnisse abdecken. Im Vordergrund stehen insbesondere Informationen im Bereich eines revidierten Abstammungsrechts, zum Beispiel zur sozialen Elternschaft.

Eine kleinere Variante könnte darin bestehen, dass nur die von der gemeinsamen elterlichen Sorge abweichenden Regelungen, unabhängig davon, ob diese durch Heirat oder gemeinsame Erklärung entstanden sind, in das neue Register aufgenommen werden. Dies würde bedeuten, dass nur die alleinige elterliche Sorge von unverheirateten Müttern ohne Kindsvater bzw. die Alleinzuteilung der elterlichen Sorge gestützt auf einen Gerichts- oder KESB-Entscheid aufgenommen würde. Im Sinne eines Negativregisters könnte somit davon ausgegangen werden, dass immer dann, wenn dem Register keine Angaben zu entnehmen sind, von einer gemeinsamen elterlichen Sorge ausgegangen werden kann. Diese Variante würde ebenfalls eine Speisung durch die genannten Behörden erfordern, hätte jedoch den Vorteil, dass die Datenmenge erheblich geringer wäre. Der Grundaufwand zur Schaffung des Registers wäre aber derselbe.

Im internationalen Vergleich ist auf die eigenständigen Sorgerechtsregister in Deutschland und den Niederlanden zu verweisen¹³¹. Das niederländische Modell wird durch die Gerichte geführt und erfasst alle von den ordentlichen Regeln der Sorgerechtszuteilung abweichen-

¹³⁰ Siehe Ziff. 5.1.2.

¹³¹ Siehe SIR-Gutachten, S. 10 (Deutschland) und S. 44 (Niederlande) sowie vergleichende Bemerkungen, S. 64 ff.

den Regelungen. Dieses auf regionaler Ebene verankerte Register kommt einer umfassenden Registrierung am nächsten. Für die Niederlande wurde es jedoch als zu kostspielig und zu aufwändig erachtet, dass das Register die elterliche Sorge in jedem Fall aufzeigen würde. In Deutschland ist das Sorgeregister beim Jugendamt, d.h. auf lokaler Ebene verankert. Dieses Register soll der allein sorgeberechtigten Mutter den Nachweis ihrer alleinigen Berechtigung ermöglichen. Dessen Aktualität ist aber nicht garantiert, da eine allfällige Aufhebung der gemeinsamen elterlichen Sorge nicht eingetragen wird.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der Lösungsansatz 4b, welcher eine neues Register vorsieht, aus Kosten-, Ressourcen-, Zeit- und vor allem auch aus Verhältnismässigkeitsgründen nicht weiter zu verfolgen ist.

6 Schlussfolgerungen

Die vorangegangenen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass es für die vorliegende Problematik keine einfache Lösung geben wird. Der Zugang zur Information darüber, wer Inhaber des Sorgerechts ist, stellt die Praxis in gewissen Konstellationen vor grosse Herausforderungen.

Vorab ist festzuhalten, dass offenbar nach wie vor bei vielen Personen eine erhebliche Unklarheit darüber besteht, welche Rechte und Pflichten sich aus dem Sorgerecht ergeben. Dies betrifft insbesondere die Eltern, aber auch Behörden und Institutionen sowie Dritte, die mit den Eltern in Kontakt sind (wie zum Beispiel Schule, Arzt, Spital usw.). Die erforderliche Information und Sensibilisierung der Akteure ist allerdings eine schwierige Aufgabe, wobei der Bundesrat davon ausgeht, dass sich die Kenntnis der Rechtslage und das Bewusstsein um die bestehenden Schwierigkeiten bei den betroffenen Behörden seit dem Inkrafttreten der Sorgerechtsrevision laufend verbessert hat und weiter verbessern wird.

Das eigentliche Problem besteht aus Sicht des Bundesrates aber darin, dass es gegenwärtig nicht möglich ist, mit Gewissheit festzustellen, wer Inhaber der elterlichen Sorge ist, wenn aufgrund einer zeitlichen Dringlichkeit nicht beide Eltern angehört werden können. In einem solchen Fall liegt in der Regel eine Aussage eines Elternteils vor, unter Umständen abgestützt durch eine öffentliche Urkunde (Gerichtsurteil, Verfügung der KESB oder einer anderen Behörde, unter Umständen auch des Auslands), der man allerdings nicht ansieht, ob die darin getroffene Anordnung noch dem aktuellen Stand entspricht oder ob nicht eine neuere, davon abweichende Anordnung besteht. Zwar hat sich die Situation diesbezüglich in der Praxis etwas entschärft, weil Dritte und Behörden seit der Revision des Sorgerechts grundsätzlich vom Vorliegen der gemeinsamen elterlichen Sorge als Regelfall ausgehen dürfen; die Vermutung vermag aber keine verbindliche Sicherheit zu schaffen, was gerade in den kritischen Fällen die Situation nicht verbessert.

Einer einfachen Lösung des Problems steht vor allem entgegen, dass während der Minderjährigkeit des betroffenen Kindes in vielen Fällen nicht nur eine einzige, sondern – abhängig von den rechtlichen, örtlichen und zeitlichen Umständen – verschiedene Behörden für die Regelung des Sorgerechts zuständig sein können. In gewissen Fällen, z.B. aufgrund der gesetzlichen Vermutung der gemeinsamen elterlichen Sorge oder bei unverheirateten Müttern ohne Kindsvater, gibt es zudem gar keine Behörde, welche sich mit dem Sorgerecht befasst hat. Somit ist es in der geltenden Situation in vielen Fällen nicht möglich, von einer Behörde ohne den Einbezug beider Eltern eine klare und verbindliche Bestätigung der Sorgerechtssituation zu erhalten.

Zur Lösung dieser Schwierigkeiten wäre es naheliegend, ein zentrales Register vorzusehen, in welches sämtliche Vorgänge in Zusammenhang mit dem Sorgerecht eingetragen und anschliessend auch wieder abgefragt werden könnten. Ein solches Register müsste möglichst die gesamte Elternbevölkerung der Schweiz und deren minderjährige Kinder abdecken, damit alle Behörden, welche im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabe die Auskunft über die Regelung der elterlichen Sorge benötigen, jeweils den aktuellen Stand des Sorgerechts einfach, rasch und sicher abrufen könnten. Allerdings wäre der Neuaufbau eines solchen Registers mit dem Zweck, sämtliche Sorgerechtsverhältnisse abzubilden, mit einem sehr hohen Aufwand verbunden, namentlich durch die hohen einmaligen Kosten für die Entwicklung und Einrichtung, aber auch die wiederkehrenden Kosten für den Betrieb der entsprechenden IT-Infrastruktur durch den Bund. Der Bundesrat erachtet diesen Weg deshalb als unverhältnismässig. Entsprechendes gilt auch für die im vorliegenden Bericht diskutierte Einführung einer Sorgerechtsbestätigung, denn diese würde ihrerseits einen Zugriff auf ein zentrales, noch zu schaffendes Register voraussetzen.

Da es in der Schweiz kein zentrales Einwohnerregister gibt und die bestehenden Personenregister auf Bundesebene jeweils nur einen Teil der Wohnbevölkerung abbilden, erschiene es auch kaum möglich, die Informationen zum Sorgerecht in einem der bestehenden Bundesregister zu führen. Schliesslich erscheint auch eine Kombination bestehender Datenbanken auf Bundesebene, welche gemeinsam die Wohnbevölkerung weitgehend abdecken würden, aus der Sicht des Bundesrates als zu komplex und aufwendig. Ob sich aus einem zukünftigen Nationalen Adressdienst, dessen Aufbau zurzeit diskutiert wird, allenfalls neue Möglichkeiten ergeben, kann erst geprüft werden, wenn dieses Projekt weiter fortgeschritten ist. Hier besteht allenfalls ein gewisses Potenzial, das für die vorliegende Problematik genutzt werden könnte.

Da der Aufbau eines zentralen nationalen Registers zurzeit nicht mit einem verhältnismässigen Aufwand stattfinden kann, ist aus Sicht des Bundesrats zu prüfen, ob nicht bestehende Register in den Kantonen für das Anliegen nutzbar gemacht werden könnten. Dabei erscheint es naheliegend, die elterliche Sorge in die kommunalen und kantonalen Einwohnerregister einzutragen. Auf diese Weise könnten bereits bestehende Strukturen der Datenerfassung genutzt werden; gleichzeitig wäre die Information über die elterliche Sorge allen kantonalen und kommunalen Behörden, die über einen ausgewiesenen Bedarf verfügen, zugänglich. In rechtlicher Hinsicht erforderlich wäre eine Mitteilungspflicht der betroffenen Behörden an den zuständigen Einwohnerdienst sowie die Pflicht dieses Dienstes, die Information im Register zu erfassen. Die technische Machbarkeit einer solchen Lösung müsste im Einzelnen noch angeschaut werden, im Rahmen der vorliegenden Arbeiten sind aber keine grundsätzlichen Hindernisse aufgetreten, die einer solchen Lösung entgegenstehen könnten. Mit diesem Ansatz könnte ein grosser Teil der bestehenden Schwierigkeiten praxisnah, mit einem vertretbaren Aufwand und auch in einem absehbaren Zeitrahmen gelöst werden. Hinzu kommt, dass der VSED bereits seine grundsätzliche Unterstützung dafür signalisiert hat.

Hinzuweisen bleibt schliesslich darauf, dass mit dem vorliegenden Bericht zwar die grundsätzlichen Lösungsansätze in den groben Zügen diskutiert werden, in den Einzelheiten aber noch zahlreiche Fragen ungeklärt bleiben. Im Falle einer Grundsatzentscheidung für die vom vorliegenden Bericht bevorzugte Lösung eines Eintrags der elterlichen Sorge in die Einwohnerregister wäre es somit in einem nächsten Schritt erforderlich, die technischen, strukturellen und finanziellen Voraussetzungen und Auswirkungen des Lösungskonzepts vertieft abzuklären. Die konkreten Einzelheiten einer Umsetzung wären im Rahmen einer Machbarkeitsstudie darzulegen. Im Zentrum steht dabei der Datenaustausch zwischen den verschiedenen

kantonalen und kommunalen Registern sowie die Klärung der Frage, ob und wie der Informationsfluss über die elterliche Sorge zwischen den Einwohnerdiensten und dem Ausland-schweizer-Register E-VERA technisch sichergestellt werden könnte.

7 Materialien und Literaturverzeichnis

7.1 Materialien

Bericht BJ, Inkraftsetzung Revision elterliche Sorge, Mai 2014, abrufbar unter www.bj.admin.ch > Gesellschaft > Laufende Rechtsetzungsprojekte > Abgeschlossene Rechtsetzungsprojekte > Elterliche Sorge, Dokumentation zur Umsetzung (zit. Bericht BJ Revision elterliche Sorge)

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 12.3957 Candinas vom 4. Juli 2018, abrufbar unter www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2012/20123957/Bericht%20BR%20D.pdf

Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige vom 28. Juni 2000, BBl **2000** 4751 (zit. Botschaft Ausweisgesetz 2000)

Botschaft zur Harmonisierung amtlicher Personenregister vom 23. November 2005, BBl **2006** 427 (zit. Botschaft Registerharmonisierung 2005)

Bundesamt für Statistik BFS, Harmonisierung amtlicher Personenregister, Amtlicher Katalog der Merkmale, 2014

Bundesamt für Statistik BFS, Erläuternder Bericht und Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen vom 14. August 2019, abrufbar unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76062.html (zit. BFS, NAD-erläuternder Bericht)

Bundesamt für Statistik BFS, Vernehmlassungsverfahren zum Bundesgesetz über das nationale System zur Abfrage von Adressen natürlicher Personen (Adressdienstgesetz, ADG), Ergebnisbericht vom 11. Dezember 2020, abrufbar unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-81570.html (zit. BFS, Bericht Vernehmlassung ADG)

E-Government Schweiz, E-Government-Strategie Schweiz 2020-2023, abrufbar unter www.egov.ch/de/umsetzung/e-government-strategie/

IKT-Strategie des Bundes 2020-2023, abrufbar unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78679.html

THURNHERR BERTRAM, Nationale Adressdienste (NAD), Bericht zur technischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Machbarkeit vom 8. Januar 2016, abrufbar unter: www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2017/2017-04-12.html (zit. NAD Machbarkeitsstudie)

7.2 Literaturverzeichnis

GEISER THOMAS/FOUNTOULAKIS CHRISTIANA (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch I, 6. Aufl., Basel 2018 (zit. BSK ZGB I-AUTOR/IN, Art. ... N ...)

HECKENDORN L. / ARONOVITZ A. / CURRAN J. / DE DYCKER S. / DOS REIS LEITE M. / KÜHNEL V. / PRETELLI I. / WESTERMARK H., Vergleichende Studie über Mechanismen der behördlichen Information über die elterliche Sorge, Stand: 26.06.2020, E-Avis ISDC 2019-16, abrufbar unter www.isdc.ch (zit. SIR-Gutachten)

KOKES (Hrsg.), Praxisanleitung Kinderschutzrecht, Zürich/St.Gallen 2017 (zit. KOKES-Praxisanleitung Kinderschutzrecht, Rz. ...)

CONFÉRENCE DE LA HAYE DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ, Manuel pratique sur le fonctionnement de la Convention de La Haye de 1996 sur la protection des enfants, 2014 (zit. Conférence de la Haye)

MARTI ARNOLD, Rechtsgutachten zur Entwicklung und zum aktuellen Stand des Einwohnerkontroll- und -meldewesens in der Schweiz und damit zusammenhängenden Fragen, vom 1. Oktober 2019 zu Handen vom VSED. Abrufbar unter www.vsed.ch/fachthemen/rechtsgutachten-meldewesen/ (zit. MARTI)

PICHONNAZ PASCAL/ FOËX BÉNÉDICT (Hrsg.), Commentaire Romand Code civil I, Basel 2010 (zit. Commentaire Romand CC I-AUTOR/IN, Art. ... N ...).

Anhang 1: Rechte und Pflichten der Eltern mit und ohne elterliche Sorge

	Eltern/Elternteil <u>mit</u> elterlicher Sorge (ES)		Eltern/Elternteil <u>ohne</u> ES ¹³²
	Gemeinsame ES	Alleinige ES	
1. Rechte und Pflichten der Eltern in Bezug auf Entscheide von <u>erheblicher Bedeutung</u> gegenüber den Behörden und untereinander, im Falle von unverheirateten Eltern, Scheidung und Eheschutzmassnahmen¹³³			
Bestimmung des Aufenthaltsorts (Art. 301a ZGB)	Entscheidung Aufenthaltswechsel Pflicht zur Einholung der Zustimmung des anderen Elternteils bzw. Entscheidung Gericht oder KESB bei - Neuem Aufenthaltsort im <i>Ausland</i> (= Wechsel der Jurisdiktion!¹³⁴) - <i>Erheblichen</i> Auswirkungen des Aufenthaltswechsels auf Ausübung der elterlichen Sorge und persönlichen Verkehr mit anderem Elternteil	Entscheidung Aufenthaltswechsel Informationspflicht an den anderen Elternteil (Art. 272 ZGB, Art. 275a Abs. 1 ZGB): Aber gemäss Bundesgericht ist Informationspflicht in hochstrittigen Fällen unter Umständen unzumutbar (BGE 140 III 343: Einschränkung der Informationspflicht (Kritisch Meier/Häberli, ZKE 2014, S. 341 f.) Pflicht auf Anhörung des anderen Elternteils ohne elterliche Sorge ist umstritten (Doktrin uneinig, Recht auf Anhörung ist in Art. 301a ZGB nicht vorgesehen, könnte aus Art. 275a Abs. 1 ZGB zusätzlich abgeleitet werden)	Keine Entscheidungskompetenz Recht auf Information (Art. 275a Abs. 1 ZGB ¹³⁵) Recht auf Anhörung? (<i>Doktrin uneinig</i> , Recht auf Anhörung ist in Art. 301a ZGB nicht vorgesehen, könnte aus Art. 275a Abs. 1 ZGB zusätzlich abgeleitet werden) Kann sich nicht gegen Umzug wehren, abgesehen von Fällen von Kindeswohl-

¹³² Sie haben aber die Pflicht zur Zahlung von Unterhalt (Art. 276 ZGB) und sie haben ein Recht auf persönlichen Verkehr (Art. 273 f. ZGB) sowie auf Information und Auskunft (Art. 275a ZGB). Sowie eine Beistands- und Wohlverhaltenspflicht (Art. 272, 274 Abs. 1 ZGB).

¹³³ Es werden hier die Entscheidungskonstellationen aufgelistet, welche von erheblicher Bedeutung (und nicht alltäglich oder dringlich, gemäss Art. 301 Abs. 1bis ZGB) sind, d.h. grundsätzlich einen gemeinsamen Entscheid bei gemeinsamer elterlicher Sorge benötigen.

¹³⁴ Daher immer Zustimmungspflicht, unabhängig von der Distanz des neuen Aufenthaltsortes zum bisherigen.

¹³⁵ Durch das Informations- und Auskunftsrecht (Benachrichtigung, Anhörung, Auskunft) « wollte der Gesetzgeber es diesem Elternteil ermöglichen, am Wohlergehen des Kindes Anteil zu nehmen » (Urteil des Bundesgerichts 5A_609/2016, E.4.1).

	Eltern/Elternteil <u>mit</u> elterlicher Sorge (ES)		Eltern/Elternteil <u>ohne</u> ES ¹³²
	Gemeinsame ES	Alleinige ES	
			gefährdung bzw. offenbarem Rechtsmissbrauch (136 III 353, 357ff., E.3.3; BGE 144 III 10, E.6)
Gesundheit/medizinische Versorgung (Art. 302 ZGB): Medizinische Eingriffe (ausser Notfall)/Therapie/ Abklärung	Entscheidungskompetenz gemeinsam → elterliche Einigungspflicht, sonst KESB Weisung, Mediation, Beistandschaft, falls Uneinigkeit, Konflikt der Eltern das Kindeswohl gefährdet → Grenze der Entscheidungskompetenz: Entscheid des urteilsfähigen Kindes (höchstpersönliches Recht)	Entscheidungskompetenz → Grenze der Entscheidungskompetenz: Entscheid des urteilsfähigen Kindes (höchstpersönliches Recht) Sowie Informations-, Anhörungspflicht des Elternteils ohne elterliche Sorge gemäss Art. 275a ZGB	Keine Entscheidungskompetenz Gestützt auf Art. 275a ZGB: - Recht auf Information durch den Elternteil mit elterlicher Sorge - Recht auf Anhörung durch den Elternteil mit elterlicher Sorge - Recht auf Auskunft gegenüber dem Spital/Arzt über den Zustand und die Entwicklung des Kindes, in gleicher Weise wie Inhaber elterlicher Sorge (<u>aber</u> nicht uneingeschränkt, darf «nicht als Kontrollrecht missbraucht werden» Urteil BGer. 5A_889/2014)
Bildung (Art. 302 ZGB): Schule/Ausbildung: Schulwechsel, Einschulung, Einstufung, Berufs- oder Studienwahl	Entscheidungskompetenz gemeinsam bzw. Einwilligung , soweit Entscheid durch Schulbehörde getroffen wird (Art. 302 Abs. 2 und 3 ZGB, Zusammenarbeit mit Schule) → elterliche Einigungspflicht, sonst KESB Weisung, Mediation, Beistandschaft	Entscheidungskompetenz bzw. Einwilligung , soweit Entscheid durch Schulbehörde getroffen wird (Art. 302 Abs. 2 und 3 ZGB, Zusammenarbeit mit Schule) Sowie Informations-, Anhörungspflicht des Elternteils ohne elterliche Sorge gemäss Art. 275a ZGB	Keine Entscheidungskompetenz Gestützt auf Art. 275a ZGB: - Recht auf Information durch den Elternteil mit ES - Recht auf Anhörung durch den sorgeberechtigten Elternteil - Recht auf Auskunft gegenüber Schule betr. die Entwicklung des Kindes, in gleicher Weise wie Inhaber elterlicher Sorge

	Eltern/Elternteil <u>mit</u> elterlicher Sorge (ES)		Eltern/Elternteil <u>ohne</u> ES ¹³²
	Gemeinsame ES	Alleinige ES	
Religion: Wahl der Religionszugehörigkeit (Art. 303 ZGB, vor dem 16. Altersjahr)	Entscheidungskompetenz gemeinsam → elterliche Einigungspflicht, sonst KESB Weisung, Mediation, Beistandschaft, falls Uneinigkeit, Konflikt der Eltern das Kindeswohl gefährdet	Entscheidungskompetenz Sowie Informations-, Anhörungspflicht des Elternteils ohne elterliche Sorge gemäss Art. 275a ZGB	Keine Entscheidungskompetenz Gestützt auf Art. 275a ZGB: - Recht auf Information durch den Elternteil mit elterlicher Sorge - Recht auf Anhörung durch den sorgeberechtigten Elternteil - Auskunftsrecht unklar
Namensfragen (Art. 270, Art. 270a, Art. 301 Abs. 4 ZGB)	Entscheidungskompetenz gemeinsam	Entscheidungskompetenz Sowie Informations-, Anhörungspflicht des Elternteils ohne elterliche Sorge gemäss Art. 275a ZGB	Keine Entscheidungskompetenz Gestützt auf Art. 275a ZGB: - Recht auf Information durch den Elternteil mit ES - Recht auf Anhörung durch den sorgeberechtigten Elternteil - Auskunftsrecht unklar
Vermögensverwaltung: Anlage von Kindesvermögen, Annahme/Ausschlagung Erbschaft	Entscheidungskompetenz gemeinsam	Entscheidungskompetenz	Unklar, ob Anwendung von Art. 275a Abs. 1 ZGB, es handelt sich vermutlich nicht um ein «besonderes Ereignis im Leben des Kindes», eine «Entscheidung, die für die Entwicklung des Kindes wichtig ist» - Abs. 2 klar nicht anwendbar, da «Auskünfte über den Zustand und die Entwicklung des Kindes», also betrifft nicht die wirtschaftlichen Verhältnisse.

	Eltern/Elternteil <u>mit</u> elterlicher Sorge (ES)		Eltern/Elternteil <u>ohne</u> ES ¹³²
	Gemeinsame ES	Alleinige ES	
2. Situation bei Ausweisbeschaffung und Ausreise			
Antrag Ausweispapiere¹³⁶ (Art. 5 Abs. 1 AwG u. Art. 11 VAWG)	Schriftliche Einwilligung der gesetzlichen Vertretung zum Antrag Grundsatz: Bei gemeinsamer elterlicher Sorge wird einvernehmliches Handeln vorausgesetzt, also reicht grundsätzlich die schriftliche Zustimmung eines Elternteils (Art. 304 Abs. 2 ZGB, Art. 11 Abs. 1 VAWG) Aber: Wenn Behörde weiss, dass ein Elternteil sich der Ausweisausstellung widersetzt, darf kein Ausweis ausgestellt werden, mangels Gutgläubigkeit (s. auch Art. 11 Abs. 2 VAWG) Praxis ¹³⁷ : Bei unverheirateten, getrennten, geschiedenen Eltern: - Sorgerechtsnachweis und - Einholen der Zustimmung des anderen Elternteils	Schriftliche Einwilligung der gesetzlichen Vertretung zum Antrag Sorgerechtsnachweis!	Keine Einwilligung möglich
Passeintrag in Reisepass des minderjährigen Kindes (Art. 2 Abs. 5 AwG) (Amtliche Ergänzung)	Recht (und nicht Verpflichtung¹³⁸) die Namen der gesetzlichen Vertretung in den Pass der/des Minderjährigen eintragen zu lassen. Der Eintrag geschieht auf Verlangen der gesetzlichen Vertretung.	Recht (und nicht Verpflichtung) den Namen der gesetzlichen Vertretung in den Pass der/des Minderjährigen eintragen zu lassen. Der Eintrag geschieht auf Verlangen der gesetzlichen Vertretung	Kein Recht auf Passeintrag

¹³⁶ Grundsätzlich gilt ein Ausweis für die Dauer von 5 Jahren. Es kommt also während der Minderjährigkeit eines Kindes höchstens vier Male zur Passbestellung.

¹³⁷ Anforderungen gemäss www.ch.ch/de/pass-identitaetskarte-beantragen/#pass-oder-identitaetskarte-fuer-kinder.

¹³⁸ Ein Obligatorium des Eintrags wurde verworfen, siehe Botschaft zum Ausweisgesetz, BBl 2000 4751, 4759 sowie vorne Ziff. 5.3.3.

	Eltern/Elternteil <u>mit</u> elterlicher Sorge (ES)		Eltern/Elternteil <u>ohne</u> ES ¹³²
	Gemeinsame ES	Alleinige ES	
	Abänderung möglich auf Verlangen bei Änderung der Situation und unter Vorweisen der aktuellen Belege.	Abänderung möglich auf Verlangen bei Änderung der Situation und unter Vorweisen der aktuellen Belege.	
Ausreise aus der Schweiz (Grenzübertritt, insbesondere Flughafen) Behörden: - Grenzwachtkorps: Abfragemöglichkeit der Daten der gesetzlichen Vertretung von Minderjährigen im Informationssystem Ausweisschriften (ISA) (Art. 30 VAWG und Anhang I). - (Zukünftig: Präventive Ausschreibung in Schengener Informationssystem SIS ¹³⁹ durch KESB)	Keine gesetzliche Verpflichtung zum Nachweis der elterlichen Sorge ABER: In Praxis ist der Nachweis erforderlich, Prävention Kindesentführung + Vollmacht des anderen sorgeberechtigten Elternteils	Keine gesetzliche Verpflichtung zum Nachweis der elterlichen Sorge ABER: In Praxis ist der Nachweis erforderlich, Prävention Kindesentführung	Vorlegen von Vollmacht der gesetzlichen Vertretung für Ausreise, mit Kopie des Ausweises der gesetzlichen Vertretung

¹³⁹ Siehe Medienmitteilung vom 6. März 2020, Zusätzliche Sicherheit im Schengen-Raum: Botschaften für SIS und ETIAS, abrufbar unter www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78374.html.

Anhang 2: Vergleichende Angaben zu den bestehenden Funktionsweisen von ZAS-UIP, Infostar und ZEMIS

Legende: X = wird erfasst; -- = keine Erfassung

	ZAS-UIP	Infostar	ZEMIS
Erfasste Personen	- Alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger - Alle in der Schweiz lebenden Ausländerinnen und Ausländer - Im Ausland wohnende Ausländer und Ausländerinnen, die AHV-Beiträge entrichten oder Leistungen beziehen oder beantragen.	- Alle Schweizer Bürgerinnen und Bürger - Ausländische Staatsangehörige, die zu Schweizerinnen oder Schweizern in einem familienrechtlichen Verhältnis stehen - In der Schweiz lebende Ausländerinnen und Ausländer, die in der Schweiz ein zu beurkundendes Zivilstandereignis verzeichneten (z.B. Geburt, Tod oder Eheschliessung).	Alle in der Schweiz lebenden oder arbeitenden Ausländerinnen und Ausländer
Grund der Datenerfassung	Es findet keine eigene Datenerfassung statt, die UIP-Datenbank beruht auf den Angaben von Infostar, ZEMIS, VERA und Ordipro. Die AHVN13 wird automatisch zugewiesen. Zusätzlich können die systematischen Benutzer¹⁴⁰ der AHVN13 die Erstellung einer AHVN13 für weitere Personen (Art. 50c Abs. 2 lit. b AHVG) beantragen	Die Aufnahme erfolgt mit der Geburt oder bei ausländischen Personen, wenn sie von einem in der Schweiz zu beurkundenden Zivilstandereignis betroffen sind (siehe für die Aufnahmegründe im einzelnen Art. 15a ZStV). Die Personenaufnahme ausländischer Staatsangehöriger erfolgt gestützt auf ausländische Zivilstandsdokumente und sonstige Urkunden (also nicht einfach gestützt auf ein Ausweisdokument).	Einreise, Asylgesuch, Meldung Erwerbstätigkeit

¹⁴⁰ Die der Institution der eidgenössischen Sozialversicherungen zugehörigen Organisationen (Ausgleichskassen, AHV-Zweigstellen, IV- und EL-Stellen) sind für die Anwendung des betreffenden Versicherungsrechts automatisch zur systematischen Verwendung der AHVN13 berechtigt. Nicht dieser Institution zugehörige Organisationen hingegen sind zur systematischen Verwendung der AHVN13 nur berechtigt, wenn sie die Bedingungen von Art. 50d und 50e AHVG erfüllen. Weitere Informationen siehe unter www.zas.admin.ch/zas/de/home/partenaires-et-institutions-/navs13/utilisation-systematique-du-navs13.html.

	ZAS-UI	Infostar	ZEMIS
Erfasste Angaben	gemäss Art. 133bis AHVV	gemäss Art. 39 ZGB u. Art. 8 ZStV	gemäss Art. 4 Abs. 2 ZEMIS-Vo, Art. 4 BGIAA
Namen	Familienname, Ledigname, Vornamen	Familienname, Ledigname, Vornamen, andere amtliche Namen	Familienname, Vorname, Aliasnamen
Geschlecht	X	X	X
Geburt	Datum; Ort	Datum, Zeit, Ort	Datum, Ort
Zivilstand	--	Status geführt, Datum	X
Tod	Datum	Datum, Zeit, Ort	Datum
Wohnort	--	X (Im Zeitpunkt der Beurkundung eines Zivilstandsereignisses. Es erfolgt keine Aktualisierung ausserhalb der Beurkundung.)	X
Aufenthaltort	--	X (Im Zeitpunkt der Beurkundung eines Zivilstandsereignisses. Es erfolgt keine Aktualisierung ausserhalb der Beurkundung.)	X
Lebensstatus	--	X	--
Kind- bzw. Erwachsenenschutz	--	Dauernde Urteilsunfähigkeit sowie auf Antrag der Betroffenen Tatsache der Errichtung eines Vorsorgeauftrags und dessen Hinterlegungsort (Art. 361 Abs. 3 u. Art. 449c ZGB)	Im Asylbereich bei unbegleiteten Minderjährigen wird der Beistand erfasst; im Bereich Bürgerrecht werden Beistand, Vormund allenfalls unter der Rubrik «Beziehungen» erfasst.
Eltern	Familienname, Vornamen der Mutter und des Vaters	Familienname, Vornamen, andere amtliche Namen der Mutter und des Vaters	Familienname, Vornamen der Mutter und des Vaters und deren sämtliche Alias

	ZAS-UI	Infostar	ZEMIS
Adoptiveltern	--	Nur bei einfacher Adoption: Familienname, Vorname, andere amtliche Namen Adoptivmutter und Adoptivvater	Keine direkte Erfassung, allenfalls im Bereich Bürgerrecht unter Rubrik «Beziehungen» erfasst
Bürgerrecht/ Staatsangehörigkeit	X	X (Nur für CH Bürger aktuell. Ansonsten Zeitpunkt der Beukundung.)	X (Aktuell)
Beziehungsdaten	--	Art (Eheverhältnis/eingetragene Partnerschaft/Kindesverhältnis), Datum, Auflösungsgrund	--
Vorzulegende Dokumente für Erfassung	Da keine direkte Datenerfassung besteht grundsätzlich kein Bedarf zum Vorlegen von Dokumenten. Ausnahme: Kopie eines offiziellen Dokuments bei Meldung durch systematischer Benutzer, zwecks Kontrolle der Identität (Art. 133 ^{bis} Abs. 6 AHVV)	Ausländische Personen müssen für die Aufnahme im Personenstandsregister nebst einem Identitätsnachweis (Pass, ID) aktuelle Zivilstandsdokumente (nicht älter als 6 Monate) zu ihren Personenstandsdaten bringen (Geburtsurkunde, Eheschliessungsurkunde, Scheidungsurteil, etc.). Ausländische Dokumente sind überdies mit einer Übersetzung in eine der Schweizer Amtssprachen zu versehen und von der zuständigen Stelle zu beglaubigen. Bei Zweifeln an der Echtheit des Dokuments kann ausserdem eine Echtheitsüberprüfung angeordnet werden. Erst nach Vornahme dieser Überprüfungen wird eine ausländische Person im Personenstandsregister aufgenommen (insbes. Art. 15a u. 16 ZStV). Erhöhte Beweiskraft (Art. 9 ZGB).	Ausländische Geburtsurkunden, Reisepapiere (Pass, Identitätskarte)
Speisung der Datenbank durch	Keine direkte Speisung, sondern Speisung von Infostar, ZEMIS, Ordipro, VERA	Durch die Zivilstandsämter in den Kantonen	Hauptsächlich durch das SEM sowie die kantonalen Migrationsbehörden.

	ZAS-UIP	Infostar	ZEMIS
	Bei einer Meldung durch systematische Benutzer hängt die Speisung von deren interner Organisation ab (Ausgleichskasse, Schulen, Familienzulagenkasse etc.)		Z.T. Meldungen seitens Betriebe im In- und Ausland betr. kurzfristige Erwerbstätigkeiten ausländischer Mitarbeiter in der Schweiz
Zugang (Wer und Art des Zugangs)	Leserecht der Daten, mit Suchfunktion: Infostar, ZEMIS, Ordipro, VERA, sowie die systematischen Benutzer Weitere Zugangsmöglichkeiten sind die Anfragen der Zuteilung einer AHVN13 sowie einer Datenmutation.	Abrufverfahren über eine Schnittstelle ausschliesslich für die Überprüfung der Identität einer Person durch Behörden gemäss Art. 43a ZGB (u.a. Ausweisbehörden, Polizei, Strafregister, Einwohnerdienste, Nachrichtendienst); Bekanntgabe von Amtes wegen¹⁴¹ an verschiedene Behörden, unter anderem an die Gemeindeverwaltung des Wohnsitzes oder Aufenthaltsortes einer Person, an die KESB bei minderjährigen Kindern nicht verheirateter Mütter ohne Angaben zum Vater und an das Bundesamt für Polizei Bekanntgabe auf Anfrage¹⁴² u.a. gegenüber Gerichten und Verwaltungsbehörden sowie ausländischen Behörden	Abrufverfahren (Art. 9 BGIAA)¹⁴³ Kantonale Migrationsbehörden Kantonale Polizeibehörden Eidgenössische Zollverwaltung (Grenzwachtkorps, Zoll) Kantonale Zivilstandsämter, Gemeinden, Einwohnerkontrollen Kantonale Arbeitsämter fedpol (Bundeskriminalpolizei, Automatisierte Fingerabdruck-Identifikations-System, SIRENE, Dienst für Analyse und Prävention) Bundesanwaltschaft Kantonale Fürsorgeämter Eidgenössisches Finanzdepartement (ZAS, Eidgenössische Finanzkontrolle), Asylrekurskommission BJ (Internationale Rechtshilfe, Infostar)

¹⁴¹ Art. 48a ZStV. Die in den Artikeln 49 bis 55 ZStV erwähnten Behörden könnten jedoch gemäss Art. 56 ZStV um weitere Stellen ergänzt werden.

¹⁴² Art. 58 bis 61 ZStV.

¹⁴³ Siehe auch Art. 10 Abs. 2 BGIAA: «Die Mitarbeitenden der zugriffsberechtigten Behörden erhalten auf Antrag hin ausschliesslich auf diejenigen Daten Zugriff, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgabe nach Artikel 9 benötigen.».

	ZAS-UI	Infostar	ZEMIS
			Aber auch Bekanntgabe von Daten ge- mäss Art. 12-15 BGIAA



Berne, le 31 mars 2021

Accès à l'information concernant l'autorité parentale

Rapport du Conseil fédéral en exécution du
postulat 16.3317 Fluri

Table des matières

1	Mandat	5
1.1	Situation initiale.....	5
1.2	Le postulat 16.3317	5
2	Bases légales	6
2.1	Droit fédéral	6
2.1.1	Droit civil.....	6
2.1.1.1	Institution de l'autorité parentale	6
2.1.1.2	Contenu de l'autorité parentale	7
2.1.1.3	Modification, limitation et retrait de l'autorité parentale.....	7
2.1.2	Droit international privé.....	8
2.1.3	Droit régissant les documents d'identité	8
2.1.3.1	Établissement de documents d'identité	8
2.1.3.2	Inscription dans le passeport	9
2.1.4	Loi sur l'harmonisation de registres	9
2.2	Droit cantonal.....	9
2.3	Recommandations de la COPMA et de l'ASSH	11
3	Information concernant l'autorité parentale : situation actuelle, mesures nécessaires et options proposées.....	12
3.1	Remarques d'ordre général	12
3.2	Mise en œuvre du postulat 16.3317	12
3.3	Résultat des enquêtes empiriques	13
3.3.1	Besoin d'une preuve du régime de l'autorité parentale	13
3.3.2	Saisie de l'information concernant l'exercice de l'autorité parentale	16
3.3.3	Flux de l'information entre les autorités	17
3.3.4	Options proposées pour améliorer le flux de l'information.....	18
3.3.5	Enquêtes à l'échelon international	19
3.4	Appréciation.....	20
4	Droit comparé.....	21
5	Aperçu des options envisageables.....	22
5.1	Remarques d'ordre général	22
5.1.1	Démarche.....	22
5.1.2	Critères pertinents	23
5.2	Option 1 : attestation d'autorité parentale.....	23
5.2.1	Description succincte.....	23
5.2.2	Mise en œuvre	24
5.2.3	Avantages et inconvénients.....	24
5.2.4	Appréciation	25
5.3	Option 2 : inscription du représentant légal dans le passeport de l'enfant	26
5.3.1	Description succincte.....	26
5.3.2	Mise en œuvre	26
5.3.3	Avantages et inconvénients.....	27
5.3.4	Appréciation	27
5.4	Option 3 : registre cantonal des habitants et échange intercantonal.....	28
5.4.1	Description succincte.....	28
5.4.2	Mise en œuvre	29
5.4.3	Avantages et inconvénients.....	30

5.4.4	Appréciation	31
5.5	Option 4 : registre à l'échelon fédéral.....	33
5.5.1	Description succincte.....	33
5.5.2	Option 4a : recours à un registre fédéral existant.....	33
5.5.2.1	Base de données UPI	34
5.5.2.2	Infostar	35
5.5.2.3	SYMIC	37
5.5.2.4	Appréciation	38
5.5.3	Option 4b : création d'un nouveau registre à l'échelon fédéral.....	40
5.5.3.1	Mise en œuvre	40
5.5.3.2	Avantages et inconvénients	41
5.5.3.3	Appréciation	41
6	Conclusions.....	42
7	Matériaux et bibliographie	45
7.1	Matériaux.....	45
7.2	Bibliographie	45
	Annexes.....	47

Condensé

En adoptant le postulat 16.3317 Fluri « Protection de l'enfance. Assurer le flux d'informations, être davantage à l'écoute du client », le Conseil national a chargé le Conseil fédéral d'examiner dans un rapport les modalités permettant aux administrations, notamment les services des habitants, de disposer d'informations actualisées sur l'autorité parentale et les mesures de protection de l'enfant. Depuis que l'autorité parentale conjointe est devenue la règle, le 1^{er} juillet 2014, des voix se sont élevées et des interventions parlementaires ont été déposées pour signaler les difficultés soulevées par la preuve de l'autorité parentale et demander des améliorations.

L'Office fédéral de la justice (OFJ) a commencé par identifier les besoins concrets en s'entretenant avec les différents acteurs de la société civile et en réalisant un sondage auprès des autorités au sujet du flux de l'information sur l'autorité parentale. Les échanges avec les organisations de personnes concernées et l'Association suisse des services des habitants (ASSH) et les sondages effectués auprès de certaines autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et de tribunaux civils dans différents cantons ont permis de réunir de précieuses informations pour le présent rapport. En complément, l'OFJ a chargé l'Institut suisse de droit comparé (ISDC) d'exposer la situation juridique régnant à l'étranger sur le sujet dans le cadre d'un avis de droit comparé.

Les enquêtes réalisées sur le terrain ont révélé que la situation des personnes concernées s'est considérablement améliorée par rapport à l'époque précédant la révision de l'autorité parentale dans la mesure où les tiers et les autorités partent maintenant du principe que l'autorité parentale est la règle. Il reste cependant impossible d'établir avec certitude qui la détient quand on ne dispose que des déclarations d'un parent (et éventuellement d'un document) et qu'on ne peut entendre les deux parents faute de temps. Comme il est important pour les autorités de pouvoir se fonder sur des informations fiables au sujet du régime de l'autorité parentale, il y a lieu d'intervenir.

Le présent rapport expose quatre options possibles : l'introduction d'une attestation d'autorité parentale, celle d'une inscription obligatoire dans le passeport de l'enfant, la saisie de l'information concernant l'autorité parentale dans un registre existant ou à créer à l'échelon fédéral ou dans un registre existant à l'échelon cantonal. Le Conseil fédéral est parvenu à la conclusion qu'il faut poursuivre l'option du registre à l'échelon cantonal. Il estime logique d'ajouter le caractère de l'autorité parentale dans les registres communaux et cantonaux des habitants, parce que cette option permet de tirer parti de structures existantes pour la saisie des données et que l'information serait accessible à toutes les autorités cantonales et communales qui en ont un besoin avéré. Cette solution axée sur la pratique permettrait de résoudre une bonne part des difficultés qui subsistent sans frais disproportionnés et dans un délai raisonnable. Autre avantage non négligeable : cette option suscite le vif intérêt des services des habitants (ASSH).

Si une décision de principe devait être prise en faveur de la solution que le rapport préconise, une inscription de l'autorité parentale dans le registre des habitants, il faudrait dans un second temps examiner plus à fond les conditions d'ordres technique, structurel et financier et les conséquences de cette solution. Les détails concrets de la mise en œuvre devraient être soumis à une étude de faisabilité.

1 Mandat

1.1 Situation initiale

Les Chambres fédérales ont adopté le 21 juin 2013 la révision des dispositions régissant l'autorité parentale. Le nouveau droit a fait de l'autorité parentale conjointe la règle, y compris pour les parents divorcés et les parents non mariés ayant fait une déclaration en ce sens. L'autorité parentale exclusive est depuis réservée aux cas où le bien de l'enfant le commande et aux mères non mariées dont l'enfant n'a pas été reconnu par son père. Cette nouvelle réglementation est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2014.

Si l'autorité parentale conjointe avait déjà acquis une certaine importance avec l'entrée en vigueur du nouveau droit du divorce, le 1^{er} janvier 2000, la révision de 2013 a entraîné une profonde mutation en faisant de l'autorité parentale conjointe la règle. Pour les tiers ayant à faire avec des enfants et des parents au plan juridique, il devenait plus important encore d'obtenir des renseignements fiables sur l'autorité parentale dans le cas concret, renseignements qui n'étaient pas toujours disponibles. Tel était le cas non seulement de particuliers (médecins, partenaires contractuels privés), mais aussi et surtout d'institutions de droit public et d'autorités (écoles, autorités frontalières, bureaux des passeports, etc.). Sont venus s'ajouter quelques doutes quant aux effets juridiques de l'autorité parentale et la question de savoir comment les tiers devaient réagir à ces doutes.

Plusieurs interventions parlementaires ont par la suite été déposées au sujet de l'information concernant l'autorité parentale. Le conseiller national Kurt Fluri a soumis les deux questions suivantes : 14.5396 « Autorité parentale conjointe. Déclarations aux services des habitants » et 15.5321 « Garde des enfants et mesures relevant du droit de la protection de l'enfant et de l'adulte. Garantir les modalités de déclaration ». L'ancienne conseillère nationale Viola Amherd a pour sa part déposé l'interpellation 14.3527 puis la motion 15.3726, chargeant le Conseil fédéral « de mettre en place en collaboration avec les cantons, en vue d'assurer le bien de l'enfant, un registre électronique national pour les conventions parentales ». Le Conseil national a toutefois rejeté la motion le 1^{er} juin 2017. Il s'est rallié à l'avis du Conseil fédéral qui avait demandé son rejet le 26 août 2015, estimant qu'il faudrait *d'abord* mener un examen plus approfondi pour déterminer l'opportunité de créer un registre national (analyse des besoins pratiques de toutes les parties, des familles et des autorités), puis déterminer si la mise en place d'un registre national répondrait de manière pratique aux besoins identifiés, ou s'il n'existerait pas d'autres solutions.

1.2 Le postulat 16.3317

Le conseiller national Kurt Fluri a déposé le 27 avril 2016 le postulat 16.3317 « Protection de l'enfance. Assurer le flux d'informations, être davantage à l'écoute du client », dont la teneur est la suivante :

« Le Conseil fédéral est chargé d'examiner dans un rapport les modalités permettant aux administrations, notamment les services des habitants, de disposer d'informations actualisées sur l'autorité parentale et les mesures de protection de l'enfant. »

L'auteur développe son postulat comme suit :

« [...] C'est le représentant légal de l'enfant ou un mandataire qui peut faire enregistrer par le service des habitants l'arrivée, le départ d'un enfant ou tout changement le concernant. Dans de nombreux cantons, le service des habitants est si-

multanément l'autorité chargée d'établir les documents d'identité; elle doit connaître à ce titre le représentant légal d'un mineur, puisque ce dernier doit produire l'autorisation de son représentant légal pour déposer une demande (cf. art. 5 al. 1 de la loi sur les documents d'identité ; RS 143.1). Si l'autorité a des doutes sur la personne à qui incombe l'autorité parentale ou la garde de l'enfant, à chaque fois les parents doivent prouver, séparément et formellement, qu'ils ont bien cette qualité. Sans compter que l'administration concernée n'a pas l'assurance que la décision ou la déclaration qui lui est soumise à propos de l'autorité parentale, ou l'éventuelle mention dans le passeport de l'enfant, correspondent bien à la réalité du moment. Il est donc possible qu'une arrivée, un départ ou un changement de domicile soit enregistré sans que le parent détenteur de l'autorité parentale en soit informé, ou que des pièces de légitimation ou des attestations soient délivrées à un parent n'exerçant pas l'autorité parentale. En plus des risques intolérables qui en résultent, cette situation cause des désagréments et un surcroît de travail non négligeables, surtout pour les parents touchés (cf. motion Amherd 15.3726 et avis du Conseil fédéral à l'interpellation 14.3527).

Pour satisfaire la population, entre autres, il est donc impératif d'introduire une obligation d'enregistrement auprès des services des habitants, obligation qui doit être réglée sur le plan fédéral et qui va dans le sens des prestations que l'on est en droit d'attendre à l'ère de la cyberadministration. »

Le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat le 29 juin 2016, chose que le Conseil national a faite sans contre-proposition le 30 septembre 2016.

2 Bases légales

2.1 Droit fédéral

Au niveau fédéral, plusieurs domaines du droit sont touchés par le postulat ou présentent un intérêt pour les solutions à envisager, comme le droit civil (voir ch. 2.1.1), le droit international privé (voir ch. 2.1.2), le droit régissant les documents d'identité (voir ch. 2.1.3) et la loi sur l'harmonisation des registres (voir ch. 2.1.4).

2.1.1 Droit civil

2.1.1.1 Institution de l'autorité parentale

Depuis le 1^{er} juillet 2014, l'autorité parentale conjointe est la règle, indépendamment de l'état civil des parents (art. 296, al. 2, CC¹). Si les parents sont mariés au moment de la naissance de leur enfant, père et mère sont détenteurs de l'autorité parentale conjointe. S'ils ne sont pas mariés, l'autorité parentale conjointe résulte d'une déclaration commune. Lorsque les parents déposent cette déclaration au moment de la reconnaissance de l'enfant, elle est reçue par l'office de l'état civil. Lorsqu'ils le font ultérieurement, elle est reçue par l'autorité de protection de l'enfant du lieu de domicile de l'enfant (art. 298a, al. 4, CC). Si l'un des parents refuse de déposer une déclaration commune, l'autre parent peut s'adresser à l'APEA qui institue l'autorité parentale conjointe (art. 298b CC).

¹ Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210).

Lorsque les parents divorcent, ils restent en principe tous deux détenteurs de l'autorité parentale conjointe, à moins que le bien de l'enfant ne commande que le juge attribue l'autorité parentale exclusive à l'un des deux parents (art. 298, al. 1, CC).

2.1.1.2 Contenu de l'autorité parentale

L'autorité parentale est régie par les art. 301 à 306 CC. Elle peut être définie comme « un droit-devoir, auquel les père et mère ne peuvent pas renoncer, d'éduquer et de représenter l'enfant mineur, d'administrer son patrimoine et de prendre les décisions pour son compte quand il est incapable de discernement »². Le pouvoir décisionnel premier des parents détenteurs de l'autorité parentale est limité par le bien de l'enfant et par l'obligation qu'ils ont envers lui de respecter sa personnalité ; ils doivent aussi tenir compte de son exercice des droits civils³.

Lorsque les deux parents détiennent l'autorité parentale, ils prennent ensemble les décisions importantes concernant l'avenir de l'enfant, telles qu'un changement d'école, un changement de confession ou une intervention médicale⁴. Le parent qui a la charge de l'enfant peut prendre seul les décisions courantes ou urgentes ainsi que d'autres décisions si l'autre parent ne peut être atteint moyennant un effort raisonnable (art. 301, al. 1^{bis}, CC). Les décisions courantes portent par ex. sur l'alimentation, l'habillement ou les loisirs.

La détermination du lieu de résidence de l'enfant est réglée spécialement à l'art. 301a CC : un parent exerçant conjointement l'autorité parentale ne peut modifier le lieu de résidence de l'enfant qu'avec l'accord de l'autre parent ou sur décision du juge ou de l'autorité de protection de l'enfant lorsque le nouveau lieu de résidence se trouve à l'étranger ou que le déménagement a des conséquences importantes pour l'exercice de l'autorité parentale par l'autre parent et pour les relations personnelles (al. 2). Lorsqu'un parent exerce seul l'autorité parentale, l'art. 301a, al. 3, CC prévoit qu'il informe en temps utile l'autre parent de son intention de modifier le lieu de résidence de l'enfant.

L'annexe 1 du présent rapport offre un aperçu des droits et des devoirs incombant aux parents lorsqu'ils prennent des décisions importantes (et dans certaines autres situations spécifiques) selon qu'ils détiennent l'autorité parentale conjointe ou exclusive ou qu'ils ne la détiennent pas⁵.

2.1.1.3 Modification, limitation et retrait de l'autorité parentale

Lorsque des faits nouveaux le commandent, l'APEA ou le juge peut à tout moment modifier l'attribution de l'autorité parentale (art. 134 et 298d CC). Une décision de protection de l'enfant peut aussi entraîner sa limitation (art. 307 à 310 CC) ou son retrait (art. 311 CC).

Il faut mentionner ici, en particulier, le retrait du droit de déterminer le lieu de résidence (art. 310 CC) et la limitation ponctuelle de l'autorité parentale par une curatelle au sens de l'art. 308, al. 3, CC. Cette limitation vise à permettre d'exclure, dans le domaine concerné, une compétence concurrente entre le curateur et les parents, surtout si ces derniers se montrent peu coopératifs⁶. La limitation peut porter sur tout ou partie du domaine dont le curateur

² Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA), L'autorité parentale conjointe devient la règle – Mise en œuvre, Recommandations de la COPMA du 13 juin 2014, p. 7 s.

³ BSK CC I-SCHWENZER/COTTIER, art. 301 n. 2 ss.

⁴ BSK CC I-SCHWENZER/COTTIER, art. 301 n. 3c s.; Commentaire Romand CC I-VEZ, art. 301 n. 4 s.

⁵ Pour distinguer les décisions courantes des décisions importantes, autrement dit celles qui peuvent être prises par un seul parent de celles qui doivent l'être conjointement, voir la liste figurant dans : COPMA, Droit de la protection de l'enfant – Guide pratique, ch. 12.21.

⁶ BSK CC I-BREITSCHMID, art. 308 CC n. 20 s.; Commentaire Romand CC I-MEIER, art. 308, n. 39.

s'occupe⁷. Dans le système des mesures de protection de l'enfant, le retrait de l'autorité parentale est envisagé *ultima ratio* en vertu de l'art. 311 CC⁸, qui le prévoit en cas d'incapacité ou de négligence des parents.

2.1.2 Droit international privé

Au niveau international, la Convention de La Haye sur la protection des enfants (CLaH96)⁹ prévoit à l'art. 40, par. 1, que le titulaire de la responsabilité parentale¹⁰ ou toute personne à qui est confiée la protection de la personne ou des biens de l'enfant peut demander un certificat indiquant sa qualité et les pouvoirs qui lui sont conférés. Cette disposition est importante quand le droit de plusieurs États s'applique, suscitant des doutes quant aux droits ou pouvoirs de la personne qui s'occupe de l'enfant ou qui administre ses biens¹¹. Le titulaire de l'autorité parentale peut, avec ce certificat, prouver qu'il en a la qualité dans un autre État contractant. Chaque État est tenu de désigner l'autorité compétente. En Suisse, ce sont, en vertu de l'art. 2, al. 3, LF-EEA¹², les « autorités centrales cantonales ou d'autres autorités désignées par les cantons » qui établissent sur demande les certificats au sens de l'art. 40, par. 3, CLaH96¹³.

2.1.3 Droit régissant les documents d'identité

2.1.3.1 Établissement de documents d'identité

Un mineur ne peut demander l'établissement d'un document d'identité qu'avec l'autorisation écrite de son représentant légal (art. 5, al. 1, LDI¹⁴ et art. 23 de l'ordonnance du DFJP sur les documents d'identité des ressortissants suisses¹⁵). Les documents suivants peuvent être exigés lors du dépôt de la demande (et saisis dans le système d'information relatif aux documents d'identité [ISA] de l'Office fédéral de la police) : la preuve du représentant légal et la décision concernant l'octroi de l'autorité parentale. Lorsque l'autorité parentale est exercée conjointement, la signature d'un parent suffit en principe (art. 11, al. 1, OLDI¹⁶). Une exception : si les circonstances ne permettent pas de présumer l'accord de l'autre parent, le consentement de ce dernier doit également être obtenu (art. 11, al. 2, OLDI). Les mesures de

⁷ BSK CC I-BREITSCHMID, art. 308 CC n. 20 s. Dans les statistiques de la COPMA datant de 2019, les limitations au sens de l'art. 308, al. 3, sont relevées dans les domaines suivants : constatation de la paternité, entretien, relations personnelles, traitement médical, école/formation. Les statistiques peuvent être consultées à l'adresse www.copma.ch > Documentation > Statistiques > COPMA Statistiques 2019: Enfants - mesures en cours.

⁸ Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, les critères de l'attribution de l'autorité parentale exclusive ne sont pas les mêmes que ceux du retrait dû à une mesure de protection de l'enfant (ATF 141 III 472).

⁹ Convention de La Haye du 10 octobre 1996 concernant la compétence, la loi applicable, la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants (CLaH96, RS 0.211.231.011), en vigueur pour la Suisse depuis le 1^{er} juillet 2009.

¹⁰ La CLaH96 utilise ce terme plutôt que celui d'autorité parentale. Voir l'explication des notions dans le message du Conseil fédéral du 28 février 2007, FF **2007** 2433, 2443 : « Selon le libellé de l'art. 1, al. 2, CLaH 96, l'expression 'autorité parentale' désigne l'autorité parentale ou tout autre rapport d'autorité analogue déterminant les droits, les pouvoirs et les obligations des parents, d'un tuteur ou autre représentant légal (qu'il s'agisse d'une personne ou d'une autorité) à l'égard de la personne ou des biens de l'enfant ». [Note de la rédaction: la traduction française du message de 2007 mentionne de manière erronée le terme « autorité parentale » à la place du terme prévu à l'art. 1, al. 2, CLaH 96 qui est « responsabilité parentale »]

¹¹ Conférence de La Haye, p. 127 ss

¹² Loi fédérale du 21 décembre 2007 sur l'enlèvement international d'enfants et les Conventions de La Haye sur la protection des enfants et des adultes (LF-EEA, RS 211.222.32).

¹³ Selon l'art. 2, al. 3, LF-EEA, les cantons peuvent désigner une autre autorité pour l'établissement du certificat. Le canton de Thurgovie a fait usage de cette possibilité. Selon le § 39a, ch. 29 de la Verordnung des Obergerichts vom 22. Oktober 2012 zum Kindes- und Erwachsenenschutz (Kindes- und Erwachsenenschutzverordnung, KESV ; RB 211.24), c'est le président ou un des membres de l'APEA désigné par lui ou par le règlement qui est compétent (juge unique).

¹⁴ Loi fédérale du 22 juin 2001 sur les documents d'identité des ressortissants suisses (loi sur les documents d'identité, LDI, RS 143.1).

¹⁵ Ordonnance du DFJP du 16 février 2010 sur les documents d'identité des ressortissants suisses (RS 143.111).

¹⁶ Ordonnance du 20 septembre 2002 sur les documents d'identité des ressortissants suisses (ordonnance sur les documents d'identité, OLDI, RS 143.11).

protection de mineurs relatives à l'établissement de documents d'identité sont elles aussi inscrites dans ISA (art. 11, al. 1, let. g, LDI). Les autorités qui décident de ces mesures en informent les autorités d'établissement (art. 13 LDI) afin d'éviter qu'un document soit établi et fourni à une personne non autorisée¹⁷.

2.1.3.2 Inscription dans le passeport

La LDI prévoit à l'art. 2, al. 5, que le document d'identité d'un mineur peut comporter les noms de ses représentants légaux. Ces compléments officiels ne sont toutefois destinés qu'au passeport, non à la carte d'identité¹⁸. Ils peuvent être inscrits ultérieurement ou supprimés sur requête auprès de l'autorité d'établissement compétente¹⁹.

2.1.4 Loi sur l'harmonisation de registres

La loi sur l'harmonisation de registres (LHR)²⁰ contient des dispositions sur l'harmonisation et la tenue des registres des habitants et autres registres officiels de personnes. Elle vise à simplifier l'utilisation des données contenues dans les registres à des fins statistiques et à faciliter l'échange de données entre les registres. Les registres officiels de personnes désignés de manière exhaustive dans la LHR²¹, et notamment les registres des habitants des cantons et des communes, sont tenus d'harmoniser leurs données personnelles et d'utiliser les identificateurs prescrits. La LHR définit entre autres les caractères qui doivent au minimum figurer dans les registres. Actuellement, ni la LHR ni le catalogue officiel des caractères²² ne contiennent cependant le caractère de l'autorité parentale. Comme le mentionne l'art. 6 LHR, les prescriptions concernant les données que les services des habitants doivent saisir concernent une liste minimale de caractères²³. Libre aux cantons de fixer les caractères complémentaires qui leur sont nécessaires pour s'acquitter de leurs tâches cantonales (voir les exemples concernant le caractère de l'autorité parentale dans le droit cantonal au ch. 2.2).

La LHR prévoit l'échange de données entre les registres des habitants en cas de déménagement (art. 10 LHR) et la livraison des données des registres des habitants et des autres registres de personnes à l'Office fédéral de la statistique (OFS). L'échange et la livraison de données se fait via Sedex, la plateforme centrale de communication que la Confédération met à la disposition des services compétents pour assurer la transmission sûre des données (*secure data exchange*), conformément à l'art. 5, al. 1, de l'ordonnance sur l'harmonisation de registres (OHR)²⁴, ou via des supports électroniques de données conformément aux directives de l'OFS.

2.2 Droit cantonal

Les exemples cités dans ce chapitre montrent que les cantons se comportent tous fort différemment en ce qui concerne le caractère de l'autorité parentale.

¹⁷ Voir le message du 28 juin 2000 concernant la loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses, FF **2000** 4391, 4405.

¹⁸ Selon l'art. 14, al. 6, OLDI.

¹⁹ Art. 10, al. 4, de l'ordonnance du DFJP du 16 février 2010 sur les documents d'identité des ressortissants suisses.

²⁰ Loi du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels de personnes (RS 431.02).

²¹ Art. 2, al. 1, LHR. La LHR repose sur l'art. 65, al. 2, Cst.

²² Office fédéral de la statistique (OFS), Harmonisation de registres officiels de personnes, Catalogue officiel des caractères, 2014, fondé sur l'art. 4, al. 4, LHR.

²³ Voir le message du 23 novembre 2005 concernant l'harmonisation de registres officiels de personnes, FF **2006** 439, 471 s.

²⁴ Du 21 novembre 2007 (RS 431.21).

Quelques cantons prévoient dans leur législation que l'autorité parentale est un des caractères devant figurer dans le registre des habitants et/ou ont inscrit une obligation d'informer sur l'autorité parentale au niveau cantonal.

Exemples de réglementations cantonales qui contiennent l'*autorité parentale comme caractère devant figurer dans le registre des habitants* :

- AG : Verordnung zum Gesetz über die Einwohner- und Objektregister sowie das Meldewesen (Register- und Meldeverordnung, RMV)²⁵, annexe 1, ch. 4.3, caractère de l'autorité parentale, avec mention « obligatoire si pertinent »
- LU : Gesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt (NG)²⁶, § 13, al. 2 : autorité parentale comme caractère du registre des habitants
- SZ : Verordnung über das Einwohnermeldewesen (EMV)²⁷, § 7, let. d), l'autorité parentale est citée comme caractère du registre des habitants sous relations II
- TG : Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über das Einwohnerregister sowie kantonale Register²⁸ - annexe 1, caractères cantonaux additionnels au sens du § 1 de la loi, ch. 3.3, caractère de l'autorité parentale, avec mention « obligatoire si pertinent »²⁹
- ZH : Gesetz über das Meldewesen und die Einwohnerregister (MERG)³⁰, § 11 : saisie du nom et de l'adresse des personnes détentrices de l'autorité parentale

Exemples de réglementations cantonales qui prévoient *pour les autorités une obligation spécifique d'informer sur l'autorité parentale* :

- OW : Ausführungsbestimmungen zur Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts³¹, art. 1, communication de l'APEA au service des habitants compétent
- SZ : Einführungsgesetz zum schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGzZGB)³², § 28, obligation pour l'APEA d'informer le service des habitants compétent
- ZH :
 - Einführungsgesetz zum Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG KESR)³³, § 74a., obligation pour l'APEA d'informer la commune où les personnes sont établies
 - Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)³⁴, § 56 b., obligation pour les offices de l'état civil d'informer la commune
 - Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG)³⁵, § 136 a., obligation pour les tribunaux d'informer la commune

²⁵ SAR 122.211.

²⁶ SRL 5.

²⁷ SRSZ 111.111.

²⁸ RB 142.151.

²⁹ Le canton de Thurgovie a par ailleurs résumé dans une notice du service des habitants sur l'autorité parentale les recommandations de l'ASSH, en les complétant par des recommandations pratiques, comme le fait que l'« autorité parentale » doit figurer dans le registre pour toutes les personnes mineures, et que les parents non mariés ou divorcés qui font valoir leur autorité parentale doivent présenter les documents officiels nécessaires, tels qu'une déclaration sur l'autorité parentale conjointe, une décision de l'APEA ou un jugement.

³⁰ SRZH 142.1.

³¹ GDB 211.611.

³² SRSZ 210.100.

³³ SRZH 232.3.

³⁴ SRZH 230.

³⁵ SRZH 211.1.

D'autres cantons prévoient une *obligation générale d'informer* qui englobe l'autorité parentale³⁶.

2.3 Recommandations de la COPMA et de l'ASSH

Lors de l'entrée en vigueur de la révision des dispositions régissant l'autorité parentale, la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) a adopté des recommandations sur la mise en œuvre de la règle de l'autorité parentale conjointe³⁷. Elle y indique, au sujet de la déclaration commune à faire devant l'APEA, que la déclaration doit être déposée par écrit en trois exemplaires (mère, père, APEA) et munie d'une signature et d'un timbre officiel, attestant la validité de la déclaration et l'institution de l'autorité parentale conjointe. La COPMA évoque dans ses recommandations la possibilité pour l'APEA d'établir un exemplaire légalisé si les parents le demandent. Elle explique également la situation où un parent peut s'adresser à l'APEA du lieu de domicile de l'enfant si l'autre parent refuse de déposer une déclaration commune (art. 298b, al. 1, CC) (décision de l'APEA).

Au vu des recommandations de la COPMA, l'Association suisse des services des habitants (ASSH) a quant à elle adopté une recommandation sur la mise en œuvre des modifications concernant l'autorité parentale à l'intention des services des habitants³⁸. Elle contient notamment les éléments suivants :

- Forts du principe de l'autorité parentale conjointe, les services des habitants qui ne disposent d'aucune information sur la situation réelle peuvent « ..., du point de vue strictement juridique, présumer que le parent qui se présente seul agit avec le consentement de l'autre ».
- Dans le cas de parents déménageant seuls, il est néanmoins recommandé aux services des habitants « de demander au parent qui annonce son départ soit de présenter une déclaration de consentement de l'autre parent soit de signer une déclaration correspondante (voir formulaire sur le site de l'ASSH) ».
- « Si des incertitudes subsistent sur l'exercice de l'autorité parentale conjointe, il est possible de demander au parent qui comparaît de présenter le contrat de garde, resp. la décision de garde de l'APEA ou la déclaration de l'autorité parentale conjointe. »

³⁶ LU : Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EGZGB), SRL 200, § 51, obligation pour l'APEA d'informer la commune ; SG : Einführungsgesetz zur Bundesgesetzgebung über das Kindes- und Erwachsenenschutzrecht (EG-KES), sGS 912.5, obligation pour l'APEA d'informer les autres autorités (art. 26) ou le service des habitants (art. 26a) ; SZ : Justizgesetz (JG), SRSZ 231.110, § 98, obligation pour les autorités judiciaires d'informer les autres autorités ; TG : Verordnung des Obergerichts zum Kindes- und Erwachsenenschutz (Kindes- und Erwachsenenschutzverordnung, KESV), RB 211.24, § 61a, obligation pour l'APEA d'informer le service des habitants et Verordnung des Obergerichts über die Information in Zivil- und Strafgerichtsverfahren und die Akteneinsicht durch Dritte (Informationsverordnung), RB 271.31, § 24, obligation pour les tribunaux d'informer le service des habitants des affaires civiles.

³⁷ Recommandations du 13 juin 2014, à consulter à l'adresse : www.kokes.ch/application/files/1714/6410/0726/14_Recommandation_COPMA_autorit_parentale_final2.pdf.

³⁸ Document non public, disponible uniquement dans l'espace réservé aux membres de l'ASSH.

3 Information concernant l'autorité parentale : situation actuelle, mesures nécessaires et options proposées

3.1 Remarques d'ordre général

Le présent rapport a pour but d'identifier les besoins, d'esquisser les différentes solutions envisageables et de les évaluer, autant que possible, afin qu'une décision puisse être prise dans un second temps quant aux éventuelles mesures à prendre.

L'OFJ a dès le printemps 2014 réalisé un sondage auprès des APEA et des tribunaux dans la perspective de la mise en œuvre de la révision des dispositions régissant l'autorité parentale³⁹. Il a obtenu les indications suivantes au sujet des situations problématiques liées à la preuve de l'autorité parentale :

- perte des jugements la concernant ou des copies légalisées ;
- modification ultérieure des conditions du droit de garde ayant pour effet possible que les jugements ou copies légalisées ne reflètent plus la situation, soulevant des doutes dans la pratique ;
- grande mobilité (intercantonale) de la population : l'autorité compétente doit par ex. pouvoir disposer rapidement d'une information fiable sur l'autorité parentale en cas de modification du lieu de résidence de l'enfant sans l'accord de l'autre parent (art. 301a, al. 2, CC).

Le sondage a déjà mis en lumière l'intérêt des autorités pour une amélioration de l'information concernant de l'autorité parentale, allant jusqu'à l'introduction d'un registre national sur l'autorité parentale. La discussion s'est poursuivie depuis. Ainsi, la motion 15.3726 déposée par Viola Amherd, alors conseillère nationale, demandait l'introduction d'un « registre électronique national » (voir ch. 1.1).

Dans l'avis qu'il a livré sur la motion, le Conseil fédéral se montrait ouvert aux préoccupations de son auteur, tout en signalant que le développement et l'entretien d'un nouveau registre réclameraient des investissements considérables que seuls des besoins avérés permettraient de justifier. En d'autres termes, qu'il faudrait déterminer si l'utilité d'un registre informatique justifierait les coûts qu'il occasionnerait pour son développement et son entretien ou s'il n'existerait pas d'autres solutions pour régler les problèmes existants. Dans ce sens, le Conseil fédéral a recommandé de rejeter la motion 15.3726.

3.2 Mise en œuvre du postulat 16.3317

L'examen complet des éventuelles mesures à prendre constitue un élément central des travaux préparatoires d'une solution, quelle qu'elle soit, celle-ci résultant des besoins pratiques des personnes et des autorités concernées. C'est pourquoi l'échange avec les organisations de personnes concernées et avec les autorités fédérales et cantonales est une base importante du présent rapport (voir ch. 3.3).

L'OFJ a mené de nombreux entretiens depuis que le postulat a été accepté :

- Un premier échange a eu lieu avec les organisations de pères et la Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM) pour savoir si la preuve de l'autorité parentale

³⁹ Voir le rapport de l'OFJ sur la révision du droit de l'autorité parentale, liste des questions.

reste pour les parents un problème aigu face aux autorités et aux services officiels.
40 .

- Des entretiens avec l'ASSH ont fourni une vue d'ensemble sur les questions qui se posent au niveau des communes.
- Un sondage a été réalisé auprès de certaines APEA de 21 cantons⁴¹, dans le cadre des échanges entre experts de la COPMA, pour comprendre et identifier la manière dont les autorités manient l'information concernant l'autorité parentale.
- La pratique des tribunaux civils (de première instance) concernant l'autorité parentale a été examinée dans 8 cantons⁴², avec le soutien de l'Association suisse des magistrats de l'ordre judiciaire (ASM).

Pour ce qui est du contenu des réponses reçues, il faut noter que celles des APEA et des tribunaux civils ne reflètent pas forcément la position de toute l'autorité, mais parfois les opinions personnelles d'un membre de l'autorité en question. Les résultats des sondages offrent donc un aperçu des manières qu'ont les autorités de procéder actuellement, mais ils ne sont pas forcément représentatifs de l'ensemble du canton. L'objectif des sondages n'était d'ailleurs pas de mener une enquête complète à l'échelle de la Suisse, ce qui aurait dépassé le cadre du présent rapport, mais bien plus d'obtenir certains indices sur la pratique afin d'identifier les besoins et les positions des autorités.

En résumé, les discussions et les enquêtes ont montré que la connaissance du régime de l'autorité parentale est un sujet de préoccupation et répond à un besoin de toutes les autorités citées, que la preuve est difficile à apporter pour les parents, selon leur statut, et que le flux de l'information entre les autorités varie considérablement d'un canton à l'autre.

En complément, l'ISDC a été chargé d'exposer la situation juridique concernant l'autorité parentale et le flux de l'information dans d'autres pays européens, dans le cadre d'un avis de droit comparé (ci-après : avis de l'ISDC ; voir ch. 4).

3.3 Résultat des enquêtes empiriques

3.3.1 Besoin d'une preuve du régime de l'autorité parentale

Du côté des *organisations de personnes concernées et des centres de consultation*⁴³, on note que la preuve de l'autorité parentale n'est plus un sujet central, en particulier pour les pères, parce que les autorités partent aujourd'hui du principe que l'autorité parentale est conjointe. La situation des intéressés s'est donc considérablement améliorée par rapport à l'époque précédant la révision de l'autorité parentale. Les conflits paraissent toutefois s'être déplacés en direction des questions relatives à la garde. De manière générale, on constate qu'il existe un besoin d'information du côté des parents sur les droits et les devoirs liés à l'autorité parentale, et sur les cas dans lesquels il faut une attestation écrite d'autorité parentale et éventuellement l'accord de l'autre parent. Les parents célibataires élevant seuls leurs enfants sont précisément ceux qui connaissent le moins leurs droits, semble-t-il, et qui ne disposent pas d'une décision des autorités concernant l'autorité parentale. Le vœu a par ailleurs été exprimé que les autorités soient formées au sujet des situations dans lesquelles un

⁴⁰ Association suisse pour la coparentalité (GeCoBi), Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM) et Centre de consultation pour femmes et hommes dans des relations binationales (frabina).

⁴¹ 18 avis d'APEA de 15 cantons (AG, BE, BS, GE, GL, GR, JU, LU, OW, SG, SH, TG, VD, VS, ZH) ont été réunis.

⁴² Il s'agit des cantons de BE, BS, BL, LU, NE, TI, VD et ZH.

⁴³ Association suisse pour la coparentalité (GeCoBi), Fédération suisse des familles monoparentales (FSFM).

parent doit détenir l'autorité parentale (et le prouver) et des droits, notamment d'être informé, que les parents qui ne détiennent pas l'autorité parentale peuvent faire valoir.

La question de la preuve de l'autorité parentale semble surtout se poser aujourd'hui lors des préparatifs d'un voyage impliquant un passage de frontière, où un parent doit obtenir la confirmation de sa qualité de détenteur de l'autorité parentale pour pouvoir satisfaire aux dispositions régissant l'entrée sur le territoire de certains États. Il peut être difficile de remplir cette exigence dans certains cas. L'établissement de pareilles confirmations n'étant pas réglé formellement, les intéressés ne savent bien souvent pas vers qui se tourner. Ils s'adressent le plus souvent aux APEA. Celles-ci ne réagissent pas toutes de la même manière et ne donnent pas toujours suite à ces demandes.

La preuve de l'autorité parentale peut aussi s'avérer nécessaire lors d'un changement du lieu de résidence de l'enfant. Même si les communes politiques ne disposent d'aucune compétence décisionnelle en la matière (voir l'art. 301a CC) et que l'annonce de l'enfant au nouveau lieu de résidence ne dépend pas de la question de savoir qui exerce l'autorité parentale, quelques communes demandent semble-t-il au parent qui déménage de prouver qu'il détient l'autorité parentale exclusive ou, lorsqu'il détient l'autorité parentale conjointe, de fournir le consentement de l'autre parent (voir le ch. 2.3 des recommandations de l'ASSH).

Parmi les autres situations pertinentes, les personnes citent les interventions médicales lourdes, lorsqu'il existe un risque qu'un parent soit exclu de la décision prise au sujet du traitement⁴⁴. Dans les contacts avec l'école, la preuve de l'autorité parentale joue aussi un rôle important.

Chez les couples binationaux, des difficultés supplémentaires se posent dans la pratique, notamment quand un parent et l'enfant ne sont pas de la même nationalité et portent des noms de famille différents⁴⁵. Dans ces cas, la délivrance d'un passeport ou le passage des frontières ne sont pas faciles. La preuve de l'autorité parentale découlant de jugements étrangers entraîne elle aussi des difficultés additionnelles, par ex. dans les cas de regroupement familial lorsque l'enfant est issu d'une précédente union⁴⁶.

Du côté de l'ASSH, on confirme que la preuve du régime de l'autorité parentale est importante pour la commande de papiers d'identité et pour les annonces d'arrivée, de changement d'adresse et de départ faites au service des habitants. Au vu des recommandations de l'ASSH du 16 juillet 2014 (voir ch. 2.3), plusieurs communes politiques ont préparé un formulaire pour assurer que le changement de lieu de résidence se fasse selon les prescriptions légales dans le cas concret : sur un de ces formulaires, il faut par ex. que le parent qui fait l'annonce indique le régime de l'autorité parentale et, lorsqu'elle est exercée conjointement, qu'il confirme que l'autre parent est informé du changement de lieu de résidence et qu'il y consent. D'autres formulaires prévoient même une déclaration de consentement où figurent les coordonnées et les signatures des deux parents détenteurs de l'autorité parentale.

L'ASSH semble être consciente du fait que la compétence de décider si un enfant a le droit ou non de déménager avec le parent incombe à l'APEA, non au service des habitants. Elle est également consciente qu'en cas de changement du lieu de résidence contre la volonté du parent codétenteur de l'autorité parentale, l'annonce ne peut être refusée (la personne doit être annoncée conformément au droit public). Pour apprécier une annonce d'arrivée ou de départ, c'est toutefois l'autorité parentale qui sert de point de référence au sens du CC et le lieu de résidence effectif et le centre de la vie de l'enfant qui importent. Selon l'ASSH, il

⁴⁴ Voir à ce sujet le ch. 2.1.1.2 et l'annexe 1, qui présente la distinction entre les droits découlant de l'autorité parentale et les droits dont jouissent les parents sans autorité parentale.

⁴⁵ D'après une discussion avec la directrice de Frabina et l'expérience du service de consultation des cantons de Berne et Soleure.

⁴⁶ Idem.

serait par conséquent très important que le service des habitants soit informé que le parent qui fait l'annonce détient l'autorité parentale exclusive ou non. Cela permettrait d'éviter d'embêter des situations difficiles ou potentiellement conflictuelles, qui jouent finalement un rôle (aussi) pour la commune politique, par ex. lors de l'inscription à l'école. La commune doit pouvoir s'organiser sur la base de données fiables. Il s'agit d'éviter les situations dans lesquelles un enfant doit changer d'école au bout de quelque temps parce que son lieu de résidence n'est pas conforme à la loi. La pratique a cependant révélé que des problèmes surgissent quand les deux parents sont détenteurs de l'autorité parentale, qu'ils se partagent équitablement la garde des enfants, en alternance, mais ne parviennent pas à se mettre d'accord sur l'adresse de l'enfant. Quand un déménagement a lieu dans le dos de l'autre parent, il peut arriver que ce dernier cherche ensuite à obtenir une marche arrière (l'autre parent ne l'apprend le plus souvent que des mois après, par ex. au vu d'une facture d'impôt ou d'une information fournie par un tribunal dans le cadre d'une procédure de divorce).

Pour l'ASSH, les services des habitants devraient disposer de l'information concernant l'exercice de l'autorité parentale étant donné que divers services, outre les autorités scolaires, tels que la police (dans les cas d'enlèvement de mineur [art. 220 CP] et d'avis de recherche dans RIPOL), veulent avoir connaissance des mesures de protection de l'enfant et du régime de l'autorité parentale (voir ch. 3.3.3 sur le flux de l'information).

En ce qui concerne les demandes d'établissement de papiers d'identité pour des mineurs, la loi prescrit que la signature d'un des deux parents suffit en principe en cas d'autorité parentale conjointe. Elle prévoit à titre d'exception que l'accord de l'autre parent ne peut être présumé automatiquement selon les circonstances (voir ch. 2.1.3.1). Dans la pratique, plusieurs des services impliqués semblent partir du principe que le consentement de l'autre parent doit être requis dans le cas de parents non mariés, divorcés ou vivant séparément. Selon l'Office fédéral de la police (fedpol), les bureaux des passeports émettent depuis longtemps le souhait d'un registre de l'autorité parentale dont il ressorte clairement que l'établissement d'un document d'identité requiert une ou les deux signatures (art. 11 OLDI). À côté de l'inscription dans ISA des mesures de protection de l'APEA (art. 11, al. 1, let. g, LDI, voir aussi ch. 2.1.3.1), les parents peuvent en pratique faire consigner auprès des autorités d'établissement de passeports (inscription ISA) l'information que le document ne peut être délivré que sur décision commune des parents, c'est-à-dire avec leurs deux signatures.

Les APEA ont compétence pour prononcer certaines décisions pour lesquelles la question de l'exercice de l'autorité parentale est centrale (voir ch. 2.1.1). Elles doivent pouvoir se fonder sur une information fiable la concernant, par ex. dans le cadre d'une procédure de modification du lieu de résidence de l'enfant (art. 301a CC), lorsqu'un des parents affirme être détenteur de l'autorité parentale conjointe tandis que l'autre dit détenir l'autorité parentale exclusive.

Pour les APEA interrogées⁴⁷, il est en outre nécessaire d'avoir connaissance de l'autorité parentale quand un parent demande une attestation écrite d'autorité parentale (par ex. pour des vacances, des séjours à l'étranger et des changements de nom). Pareilles attestations sont souvent requises par les bureaux des passeports, les écoles ou les services fiscaux. Lorsque l'APEA ne dispose pas d'indications concernant le régime de l'autorité parentale, elle doit procéder à des recherches dispendieuses. Les informations nécessaires n'étant souvent pas disponibles, elle ne peut pas toujours fournir pareille attestation. Les APEA de quelques cantons ne le font pas par principe⁴⁸.

⁴⁷ 12 APEA des cantons de BE, BS, GE, GL, GR, JU, OW, SG, SH, VS, ZH.

⁴⁸ Tel est le cas semble-t-il de quatre APEA des cantons de LU et de VD.

Les *tribunaux civils* interrogés déclarent fonder en principe leur décision sur les documents fournis par les parties (décisions ou autres documents, comme le livret de famille, le document attestant de l'état civil pour les ressortissants étrangers) ou sur les pièces livrées par l'instance inférieure ou l'APEA. Dans quelques cas, ils disent avoir procédé à des prises de renseignement officielles auprès de l'APEA ou du tribunal précédemment compétent. Il est difficile en tout cas de savoir quel est le régime de l'autorité parentale pour les enfants nés hors du canton ou de parents étrangers (force probante et reconnaissance des jugements étrangers).

3.3.2 Saisie de l'information concernant l'exercice de l'autorité parentale

Les deux tiers des APEA interrogées⁴⁹ disent saisir dans leur banque de données interne, après avoir rendu leur décision (art. 298b CC), l'information concernant l'exercice de l'autorité parentale. Elles disent mettre les indications à jour en fonction des informations qu'elles possèdent (décision propre sur le nouveau régime ou annonce de la décision d'une autre autorité). Un tiers des APEA interrogées ne procèdent à aucune saisie à l'interne. Dans plusieurs cantons, ce sont d'autres autorités ou services qui enregistrent l'information concernant l'exercice de l'autorité parentale : les APEA citent le service des habitants⁵⁰, mais aussi la plateforme cantonale contenant les données personnelles, qui permet de transmettre les données des services des habitants à l'OFS et remplit simultanément une fonction précieuse, à l'interne, pour différentes autorités (voir aussi l'option 3, ch. 5.4).

Les *tribunaux civils* interrogés ne saisissent pas l'information concernant l'exercice de l'autorité parentale dans une banque de données interne, pour autant qu'on le sache, mais dans les dossiers des causes, et les indications ne sont généralement pas mises à jour. Ils renvoient eux aussi à la saisie des données dans les banques de données des services des habitants et à la plateforme cantonale, par lesquels les tribunaux civils ont en principe accès aux indications concernant l'autorité parentale⁵¹.

Les *autorités émettant des documents d'identité* enregistrent la représentation légale dans ISA au sens de l'art. 2, al. 5, LDI. Elles consignent en tant que donnée complémentaire dans ISA les mesures de protection annoncées par l'APEA lorsqu'elles ont une influence sur l'établissement d'un document pour un mineur⁵². Les droits d'accès des autorités concernées, comme la police, les autorités émettant des documents d'identité et le corps des garde-frontière, aux données concernant la représentation légale et les mesures de protection sont fixés à l'annexe 1 OLDI⁵³.

L'OFS a relevé dans les années 1984 à 2010 l'octroi de l'autorité parentale sur la base des communications faites par les tribunaux lors d'un divorce⁵⁴. Dans le but de décharger les tribunaux à partir de 2011, les données sur les dissolutions de mariage sont dès lors transmises à l'OFS par le registre de l'état civil Infostar. La conséquence en est, selon l'OFS, que les statistiques ne contiennent plus de données sur l'octroi de l'autorité parentale⁵⁵.

⁴⁹ Il s'agit des APEA des cantons de BE, GR, JU, OW, LU, SG, SH et ZH.

⁵⁰ APEA des cantons de LU, SG, SH, ZH, GL, OW (saisie informelle).

⁵¹ Voir par ex. le canton de BE, art. 1 LReg, RSB 152.05, et annexe 1 OReg, RSB 152.051.

⁵² Voir aussi ch. 3.3.1.

⁵³ Voir l'art. 30, al. 1, OLDI.

⁵⁴ Voir sous www.ofs.admin.ch : Office fédéral de la statistique > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Divorces: attribution de l'autorité parentale selon le canton, 1984-2010.

⁵⁵ A l'heure actuelle, des données ne sont relevées sur l'autorité parentale que dans le cadre de l'enquête sur les familles et les générations, voir par ex. Enquête sur les familles et les générations 2018, commenté dans OFS, DEMOS 1/2020, juin 2020, p. 11-12.

3.3.3 Flux de l'information entre les autorités

L'ASSH souligne que le registre des habitants sert de plaque tournante aux communes, c'est-à-dire au service scolaire, au service social, au service des impôts, à la police, à l'église, etc. C'est pourquoi il serait important d'y faire figurer l'information concernant l'autorité parentale. Elle estime que les citoyens partent eux aussi de l'idée que la commune politique en dispose, ce qui n'est le cas que dans de rares cantons.

En ce qui concerne le flux de l'information entre les autorités d'un même canton, il faut distinguer, comme le montre l'exploitation des données réunies dans le cadre des enquêtes, la communication de l'information sur l'autorité parentale conformément à une *base légale* (droit fédéral ou cantonal), la communication *informelle*, sans base légale, et enfin l'*absence* de communication.

Communication en vertu d'une *base légale* : dans la plupart des cantons, les tribunaux civils interrogés indiquent communiquer les décisions de divorce et de paternité aux APEA en vertu de l'ordonnance sur l'état civil⁵⁶ et que leurs communications écrites contiennent le dispositif de la décision, et par conséquent le régime fixé éventuellement en matière d'autorité parentale. Deux cantons disposent en outre d'une réglementation cantonale spécifique sur l'obligation de communiquer l'information concernant l'autorité parentale⁵⁷. Dans d'autres cantons, cette information est aussi fournie à la commune dans laquelle l'enfant mineur réside, ou à son service des habitants⁵⁸.

Trois des 13 APEA se fondent sur des bases légales cantonales pour la communication écrite de l'information concernant l'autorité parentale aux services des habitants des communes⁵⁹. Il faut souligner, au sujet de ces bases légales, que seuls deux des cantons interrogés possèdent une disposition spécifique sur la communication de l'autorité parentale⁶⁰, la disposition de l'autre canton ne contenant qu'une obligation générale d'informer. Comme nous l'avons dit plus haut (voir ch. 3.1.1), les APEA communiquent aux autorités qui établissent des documents d'identité les mesures de protection nécessaires à leur travail conformément à l'art. 13 LDI. Une APEA indique avoir fourni l'information concernant l'autorité parentale à la demande de l'office des migrations en vertu de l'assistance administrative prévue dans la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (art. 97, al. 3, LEI⁶¹).

Communication *informelle* (sans base légale) : dans un canton, le tribunal civil informe l'APEA qu'il a ordonné une mesure de protection en lui adressant une copie de sa décision⁶². L'APEA et le tribunal civil étant dans ce canton rattachés au tribunal régional au plan organisationnel, ils disposent tous deux d'un droit d'accès à la banque de données interne. Aucune communication n'est faite toutefois aux services des habitants. Dans deux autres cantons⁶³, l'APEA communique par écrit l'institution de l'autorité parentale conjointe ou le changement de régime de l'autorité parentale à la commune (service des habitants de la commune de résidence).

⁵⁶ Art. 43 OEC. Deux tribunaux civils cantonaux renvoient en outre aux dispositions figurant dans le droit civil cantonal qui reposent sur l'OEC : BS (§8 kantonale Zivilstandsverordnung ZStV BS, SG 212.100) et TI (Art. 24 Regolamento sullo stato civile, 212.150).

⁵⁷ Canton de ZH (§ 136a GOG-ZH, obligation de communiquer l'autorité parentale) et canton de VD (circulaire du Tribunal cantonal du 20 décembre 2005 qui indique les autorités auxquelles les jugements en matière d'état civil et d'autorité parentale doivent être communiqués).

⁵⁸ BS et ZH.

⁵⁹ LU : § 51, al. 3 EGZGB, OW : Art. 1, al. 1, let. o dispositions d'exécution de la Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts, ZH : § 74a EG KESR. Voir aussi ch. 2.2 Droit cantonal.

⁶⁰ OW : Art. 1, al. 1, let. o dispositions d'exécution de la Verordnung betreffend die Einführung des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts (GDB 211.611); ZH : § 74a EG KESR.

⁶¹ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20).

⁶² Selon la réponse donnée par une APEA du canton de NE.

⁶³ Selon deux APEA des cantons de SG et GL.

Absence de communication : dans six des 13 cantons, l'APEA ne fait aucune communication⁶⁴. Deux APEA indiquent fournir le renseignement concernant l'autorité parentale à la demande des autorités telles que le service des habitants ou l'école⁶⁵.

Aucun des cantons interrogés ne procède actuellement ou ne prévoit de procéder à des modifications de sa législation concernant la communication du régime de l'autorité parentale.

Seul environ un tiers des APEA et la moitié des tribunaux civils interrogés sont d'avis qu'il existe au niveau cantonal un flux d'information satisfaisant au sujet de l'autorité parentale⁶⁶. La situation, souvent intercantonale, issue d'un changement de compétence locale est celle qui pose le plus de problèmes, aussi aux yeux de l'ASSH.

En ce qui concerne le flux d'information intercantonal, l'ASSH estime qu'il n'est pas possible actuellement de procéder à un transfert de données en raison du manque de bases légales. On pourrait envisager de communiquer l'autorité parentale via les annonces d'arrivée et de départ échangées entre les communes (eCH-093), qui fonctionnent relativement bien.

3.3.4 Options proposées pour améliorer le flux de l'information

Les échanges avec les différents acteurs ont débouché sur les options suivantes :

Inscription de la représentation légale dans le passeport de l'enfant

Selon les organisations concernées, cette possibilité faciliterait l'apport de la preuve de l'autorité parentale ; elles notent toutefois que tous les enfants ne disposent pas d'un passeport et que sa délivrance et sa prolongation sont relativement coûteuses. fedpol estime aussi que l'inscription dans le passeport de l'enfant serait utile pour que les détenteurs de l'autorité parentale puissent voyager sans problème avec leurs enfants, en particulier quand le parent ne porte pas le même nom que son enfant. L'inscription dans le passeport impliquerait cependant que l'autorité parentale puisse être vérifiée, et l'utilité d'un registre serait là aussi cruciale pour l'autorité émettrice. Elle pourrait aussi être modifiée si, par ex., l'autorité parentale était retirée à un parent. La communication de ce changement relèverait alors de la responsabilité des parents.

Document sur l'autorité parentale

Certains ont proposé aussi de créer un document sur l'autorité parentale, éventuellement sous la forme d'une carte que les parents porteraient sur eux et qui pourrait être retirée et établie à neuf en cas de changement de situation.

Obligation d'informer réglée dans le droit cantonal et inscription dans un registre au niveau cantonal ou communal

On pourrait introduire au niveau cantonal une obligation de communiquer imposant à toutes les autorités qui prennent des décisions ayant un impact sur l'exercice de l'autorité parentale à informer une certaine autorité, telle que le service des habitants, du nouveau régime afin qu'elle l'inscrive dans un registre. Il faudrait alors assurer aux autorités cantonales l'accès à ce registre.

⁶⁴ Il s'agit des cantons de BE, BS, GR, JU, SH et VD. L'APEA de BS mentionne qu'aucune communication n'est faite en sus des obligations prévues par le droit fédéral ; le canton de Vaud renvoie aux directives du tribunal cantonal qui règle le flux d'information entre les tribunaux d'arrondissement et les autres autorités cantonales en citant l'OEC.

⁶⁵ VS et SH.

⁶⁶ Parmi les APEA interrogées, seules celles de 4 cantons (BS, GR, LU, OW) sont satisfaites du fonctionnement actuel de l'échange d'information sur l'autorité parentale au niveau cantonal. Sept APEA (BE, GL, SG, SH, VD, VS, ZH) le jugent insatisfaisant. Certaines parce qu'il n'y a aucune communication, d'autres parce que l'obligation d'informer n'empêche pas les lacunes et doutes de subsister, notamment en cas de changement de compétence locale (arrivée, départ). Les APEA des cantons suivants n'ont pas donné d'avis : AG, GE, JU, TG.

Obligation d'informer réglée dans le droit fédéral et inscription dans un registre au niveau cantonal ou communal

L'ASSH a proposé de prévoir dans le code civil une obligation d'informer les services des habitants. Toute autorité prenant une décision ayant un impact sur l'autorité parentale ou réceptionnant une déclaration commune aurait à la communiquer au service des habitants du domicile de l'enfant. Les registres communaux ou cantonaux de ce service engloberaient alors toutes les personnes et seraient à jour.

Dans les situations intracantoniales et intercantoniales, il pourrait y avoir un échange entre les registres communaux du service des habitants, qui serait communiqué immédiatement à la plateforme cantonale du registre des habitants ; précisons toutefois que tous les cantons ne disposent pas de pareille plateforme (voir ch. 5.4 et plus particulièrement ch. 5.4.2). Une certaine uniformité ou compatibilité serait ici nécessaire pour permettre l'échange de données. L'ASSH a renvoyé à ce propos à la standardisation opérée par l'association eCH⁶⁷, car l'information sur l'autorité parentale devrait figurer dans une norme en tant que caractère obligatoire. Enfin, il serait avantageux de créer une autorité fédérale de surveillance chargée d'encourager et de faire avancer une mise en œuvre uniforme.

Obligation d'informer réglée dans le droit fédéral et inscription dans un registre central au niveau fédéral

Un registre central, englobant toute la Suisse, combiné avec une obligation nationale d'informer, serait la solution la plus ambitieuse. Ce registre devrait lui aussi être accessible à toutes les autorités et contenir des informations fiables et d'actualité. Le registre créé au niveau fédéral pourrait être conçu comme un registre de l'autorité parentale, ou une partie du registre Infostar, ou encore être calquée sur le registre Infostar. Il serait important que l'inscription se fasse indépendamment de l'état civil des parents et de leur mode de vie, en commun ou non. Pour les cas impliquant l'étranger, il serait aussi souhaitable de pouvoir accéder à ce registre depuis l'étranger.

Autres options

D'aucuns ont par ailleurs renvoyé à la possibilité de la *demande individuelle et du renseignement dans le cas concret*, jugés suffisant dans un canton pour la procédure judiciaire et les APEA. La possibilité de l'*assistance administrative* a également été citée.

3.3.5 Enquêtes à l'échelon international

Aux dires des autorités centrales des cantons, les demandes de certificat au sens de l'art. 40 CLaH96⁶⁸ sont rares. Elles sont faites par des parents concernés (en vue d'un séjour à l'étranger, d'un déménagement ou d'un voyage impliquant un passage de frontière) ou des écoles. Lorsque les autorités centrales sont rattachées aux APEA, celles-ci présentent généralement davantage de demandes de certificat, chose qui s'explique par le cumul des certificats aux niveaux national et international. Les autorités centrales indiquent de manière générale qu'il leur est difficile d'établir un certificat parce qu'elles ne peuvent souvent pas fournir d'information fiable sur l'autorité parentale, notamment en cas de changement de lieu de résidence, en l'absence de registre contenant des données actualisées.

⁶⁷ Voir www.ech.ch/fr.

⁶⁸ Voir le ch. 2.1.2 Droit international privé pour ce qui est des bases légales.

3.4 Appréciation

Il ressort de toutes ces explications que la situation des personnes concernées s'est améliorée dans la pratique, par rapport à ce qu'elle était avant la révision du droit de l'autorité parentale, dans la mesure où les tiers et les autorités peuvent maintenant partir du principe que l'autorité parentale conjointe est la règle et se fondent là-dessus.

Les situations dans lesquelles les autorités doivent disposer d'une information fiable sur l'autorité parentale pour pouvoir prendre une décision dans un cas concret sont encore celles qu'expose le postulat : la demande de documents d'identité pour un enfant et son changement de lieu de résidence, en particulier, sont problématiques. Mais l'autorité parentale doit aussi être prouvée en cas de voyage d'un parent impliquant un passage de frontière avec son enfant. Le besoin d'une attestation d'autorité parentale peut en outre exister envers un hôpital, dans le cas d'une intervention médicale lourde, ou encore envers l'école. Enfin, la police doit également savoir quel parent détient l'autorité parentale pour les avis de recherche publiés dans RIPOL.

Différentes mesures ont déjà été prises dans la pratique pour prévenir les abus : certaines autorités de contrôle des habitants, d'établissement de documents d'identité et frontalières requièrent des parents non mariés, divorcés ou séparés qu'ils fournissent en sus une preuve du consentement de l'autre parent au moyen d'un formulaire signé. En ce qui concerne l'établissement de documents d'identité, une inscription dans ISA, sur la base d'une mesure de protection de l'APEA, constitue une aide dans le sens où elle indique que le parent qui dépose la demande est en droit ou non de le faire. L'inscription d'une telle mesure présuppose toutefois qu'une procédure de protection de l'enfant a été menée préalablement. La possibilité informelle complémentaire donnée aux parents de consigner l'information en question auprès des autorités d'établissement de passeports (inscription ISA), qui ne permet d'établir un document qu'avec une décision commune, c'est-à-dire deux signatures, ne bloque certes pas l'établissement du document, mais peut avoir l'effet d'un avertissement.

Il ressort en outre des échanges avec les organisations de personnes concernées et les autorités que, pour les mères non mariées élevant seules leur enfant, auxquelles l'autorité parentale revient de par la loi (art. 298a, al. 5, CC), la preuve de l'autorité parentale est particulièrement difficile à fournir parce qu'elles ne disposent d'aucun document (décision/déclaration), leur permettant de prouver qu'elles sont détentrices de l'autorité parentale exclusive.

Le flux de l'information concernant l'autorité parentale à l'intérieur des cantons, et en particulier avec les services des habitants, dont l'auteur du postulat a jugé en 2016 qu'il était médiocre et méritait d'être amélioré, n'est toujours pas réglé de manière satisfaisante dans tous les cantons. Le sondage a montré que le régime de l'autorité parentale figure certes dans les communications de décisions de divorce et de paternité, mais qu'il n'est en principe pas saisi par les autorités qui les réceptionnent. Au niveau cantonal, seul le canton de Zurich – à notre connaissance – prévoit une obligation légale pour ces autorités de communiquer l'information à la commune politique. Dans quelques cantons, l'information circule, du moins entre certaines autorités, soit en vertu de la loi, soit de manière informelle.

En résumé, le Conseil fédéral constate que le besoin d'accéder à l'information concernant l'autorité parentale subsiste pour toutes les autorités. Les réponses fournies par les APEA montrent que les parents continuent aussi à avoir besoin d'attestations ou de certificats au sujet de l'autorité parentale. Le système actuel repose, comme l'a mentionné le postulat, sur des preuves apportées par des décisions, des déclarations ou des inscriptions dans les passeports, dont l'actualité n'est pas confirmée et ne peut, en fin de compte, guère être démontrée. C'est pourquoi il faut souvent, dans les cas critiques, que les autorités disposent du consentement explicite des deux parents. Le Conseil fédéral est conscient du fait que toutes

les situations évoquées, dans lesquelles la preuve de l'autorité parentale doit être apportée, ne sont pas des situations quotidiennes et qui se répètent fréquemment. Les enquêtes empiriques qui ont été menées n'ont par ailleurs relevé aucune donnée sur la fréquence des preuves à apporter aux autorités. Il est néanmoins clair que la situation, pour les parents concernés, peut encore être améliorée par une réglementation sur le flux de l'information concernant l'autorité parentale.

Pour le Conseil fédéral, il est dans l'intérêt du bien de l'enfant d'introduire une possibilité de fournir une preuve de l'autorité parentale qui soit d'actualité. En cherchant des solutions, il faut par conséquent prioriser le *critère de l'actualité*, ce qui signifie que les autorités doivent être associées à la responsabilité et qu'il faut prévoir un système obligeant à communiquer l'autorité parentale. Les différentes solutions concernant la preuve de l'autorité parentale ou l'accès à l'information concernant le régime de l'autorité parentale sont exposées au chap. 5 du présent rapport.

4 Droit comparé⁶⁹

L'institution de l'autorité parentale et son exercice sont réglés différemment selon le système juridique, mais on trouve partout les éléments que sont la responsabilité de l'éducation et du bien de l'enfant, l'administration de ses biens et la compétence de le représenter⁷⁰.

En ce qui concerne la preuve de l'autorité parentale, qui nous intéresse ici, il existe différents modes de fonctionnement⁷¹.

Certains pays européens disposent d'un *registre officiel complet*⁷² au niveau national. Tel est le cas des ordres juridiques scandinaves (Suède, Norvège, Danemark), où le régime de l'autorité parentale figure dans les registres de la population (Suède : registre fiscal, Norvège : registre des habitants, Danemark : registre central des personnes). Les données permettent de déduire quel est le régime actuel de l'autorité parentale grâce à l'obligation légale faite aux tribunaux et en partie à toutes les autorités (Norvège) de communiquer l'information. Les autorités ont accès à ce registre pour autant que leurs tâches l'exigent ; en Norvège, les particuliers ont également accès au registre. Les registres civils nationaux de l'Espagne et du Portugal contiennent eux aussi l'indication du régime de l'autorité parentale de leurs propres ressortissants, qui est aussi tenue à jour grâce à l'obligation de communiquer inscrite dans la loi, en particulier pour les tribunaux. Dans ces deux États, les autorités ont accès au registre civil si l'exécution de leurs tâches le requiert. Les deux registres en question sont en revanche moins complets, les faits d'état civil concernant la population résidente étrangère n'étant inscrits que s'ils se produisent dans le pays.

D'autres ordres juridiques, comme ceux des Pays-Bas, de l'Allemagne, de la Belgique, de l'Italie et du Royaume-Uni, prévoient certes un *enregistrement ou un mécanisme analogue qui n'est toutefois ni complet, ni forcément actuel ou obligatoire*. Il existe des registres spécifiques pour l'autorité parentale en Allemagne et aux Pays-Bas, le registre hollandais, situé au niveau régional auprès des tribunaux, étant celui qui se rapproche le plus d'un registre complet puisque tout ce qui déroge au régime ordinaire d'octroi de l'autorité parentale y est inscrit (à la suite d'un jugement ou d'une convention). En Allemagne et en Belgique (registre

⁶⁹ Les explications reposent sur l'avis de l'ISDC. Les États considérés sont : la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, la Suède, l'Espagne et le Royaume-Uni.

⁷⁰ Voir l'avis de l'ISDC, pp. 64 ss (tableau) et 70 ss, ainsi que les explications détaillées sur l'institution, la détention et l'exercice de l'autorité parentale dans les chapitres consacrés aux différents États.

⁷¹ Pour avoir une vue d'ensemble, voir l'avis de l'ISDC, p. 68, point 1.4, qui contient un tableau des différents registres.

⁷² On entend ici par « complet » le fait que le registre contient le nom du ou des détenteurs de l'autorité parentale ou de celui/ceux qui l'exercent pour tous les enfants.

des habitants), les registres ont pour but de permettre de prouver l'autorité parentale exclusive : en Allemagne, les services locaux des mineurs gèrent un registre sur les conventions réglant l'autorité parentale et en Belgique, une mention est inscrite au registre des habitants lorsqu'un parent détient l'autorité parentale exclusive. Les mécanismes existant en Italie (registre facultatif au niveau local) et au Royaume-Uni (dépôt central auprès d'un tribunal) ne permettent pas d'obtenir une preuve d'actualité, notamment parce que les conventions ou jugements ultérieurs, qui peuvent être différents, ne sont pas saisis.

Il n'existe *aucun registre* en France et au Luxembourg, où la (seule) preuve émane des décisions de justice.

Comme nous l'avons dit plus haut, les *obligations de communiquer* entre autorités, ancrées dans la loi, sont une condition essentielle pour que l'information concernant l'autorité parentale qui figure dans les registres soit d'actualité (États scandinaves, Allemagne, Portugal, Espagne, Pays-Bas).

Les *certificats* concernant les décisions prises en matière de responsabilité parentale sont régis, *au sein de l'UE*, par l'art. 39 du règlement Bruxelles IIa⁷³, le but étant de faciliter la reconnaissance et l'exécution des décisions dans les autres États membres. En outre, l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Norvège permettent d'obtenir un extrait de registre sur l'autorité parentale⁷⁴. Dans la mesure où les autorités peuvent, dans les autres pays, avoir accès au registre, il n'y a pas besoin d'avoir une preuve via une attestation ou un certificat. Lorsqu'il n'existe pas de registre, les parents doivent prouver qu'ils sont détenteurs de l'autorité parentale par leur parentalité (extraits du registre de l'état civil) ou l'existence de décisions de justice.

Dans aucun des douze États que l'ISDC a étudiés, il n'est prévu un autre système, comme l'inscription du régime de l'autorité parentale dans un document d'identité, permettant de garantir la preuve de l'autorité parentale. À l'exception des Pays-Bas, aucun pays ne discute actuellement de réformer son système⁷⁵.

5 Aperçu des options envisageables

5.1 Remarques d'ordre général

5.1.1 Démarche

Le présent chapitre expose quatre approches propres à résoudre tout ou partie des problèmes répertoriés : l'introduction d'une attestation d'autorité parentale (voir ch. 5.2), puis l'instauration d'une mention obligatoire dans le passeport de l'enfant (voir ch. 5.3) et enfin, l'enregistrement des données relatives à l'autorité parentale dans un registre cantonal existant (voir ch. 5.4) ou, autre variante, dans un registre fédéral déjà établi ou encore à créer (voir ch. 5.5).

La présentation n'entrera pas dans les détails techniques. Signalons aussi que sa conception ne prévoit pas de hiérarchisation des solutions. Enfin, des solutions combinées sont également envisageables (registre combiné à l'introduction d'une attestation d'autorité parentale, par ex.)⁷⁶.

⁷³ Règlement (CE) n° 2201/2003 du Conseil du 27 novembre 2003 relatif à la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale abrogeant le règlement (CE) n° 1347/2000.

⁷⁴ Voir également ch. 5.2.4.

⁷⁵ En Allemagne, le projet d'institution d'un registre central de l'autorité parentale n'a pas été mis en oeuvre (avis de l'ISDC, p. 14, point 3.2).

⁷⁶ Là où cela s'avérerait utile, nous avons aussi considéré, dans une approche transversale, les positions déjà exprimées sur des questions similaires, notamment les solutions proposées dans l'optique d'un extrait national du registre des poursuites,

5.1.2 Critères pertinents

Les critères suivants, en particulier, ont présidé au choix des solutions envisageables et à leur évaluation :

- dans la mesure du possible, saisie de tous les parents et de leurs enfants mineurs résidant en Suisse, sans distinction de nationalité, de statut de séjour ou de statut de droit civil ;
- mécanisme garantissant l'actualité de l'information ;
- accès aux données simple, rapide et sécurisé (protection des données) garanti à toutes les autorités ayant besoin de connaître le régime de l'autorité parentale dans le cadre des tâches qui leur sont confiées par la loi⁷⁷ ;
- réglementation uniforme aux fins d'harmoniser les solutions cantonales ;
- conformité avec la Stratégie suisse de cyberadministration⁷⁸ et la Stratégie informatique de la Confédération 2020-23⁷⁹.

5.2 Option 1 : attestation d'autorité parentale

Toute autorité chargée de statuer sur l'exercice de l'autorité parentale (tribunal/APEA) ou de réceptionner la déclaration commune d'autorité parentale conjointe (office de l'état civil/APEA) délivre une attestation d'autorité parentale. Celle-ci est uniformément réglementée quant à sa forme.

5.2.1 Description succincte

Les parents non mariés ou divorcés se voient délivrer une attestation d'autorité parentale. Cette solution vise les situations suivantes :

- Lorsqu'est instituée l'autorité parentale conjointe sur la base d'une déclaration commune des parents (art. 298a, al. 1, CC), l'attestation est délivrée par l'office de l'état civil ou par l'APEA, selon l'autorité qui a réceptionné la déclaration commune des parents (art. 298a, al. 4, CC).
- À défaut d'une déclaration commune (art. 298a, al. 5, CC), la mère de l'enfant peut demander à l'APEA une attestation certifiant qu'elle est seule détentrice de l'autorité parentale.
- Une fois que l'autorité a statué sur l'attribution de l'autorité parentale (art. 298, al. 1, et 298c [juge] et art. 298b, al. 1, 308, al. 3, 310, 311 [APEA] CC) et que sa décision est entrée en force, elle délivre l'attestation correspondante.

voir rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 12.3957 Candinas du 4 juillet 2018, à consulter à l'adresse www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2012/20123957/Bericht%20BR%20F.pdf, ainsi que les discussions en cours sur une plateforme reliant les bases de données de police actuelles des cantons, voir à ce sujet la motion 18.3592 Eichenberger, « Echange de données de police au niveau national », où le Conseil fédéral, arguant de la souveraineté cantonale en matière de police, a rejeté la création d'une base de données de police nationale, mais s'est prononcé en faveur d'une étude préliminaire portant sur la création d'une plate-forme nationale de recherche.

⁷⁷ Citons à titre d'exemple le « System Navet » en Suède, avis de droit ISDC, p. 35.

⁷⁸ Voir « Stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023 », à consulter à l'adresse www.egovernment.ch/fr/umsetzung/e-government-strategie/.

⁷⁹ Voir « Stratégie informatique de la Confédération 2020-2023 », à consulter à l'adresse www.admin.ch/gov/fr/start/docaugmentation/communiques.msg-id-78679.html.

À chaque modification dans l'attribution de l'autorité parentale (art. 134 et 298d CC), l'autorité compétente délivre une nouvelle attestation contre remise de l'ancienne. Les parents disposent ainsi en tout temps d'une version actualisée.

5.2.2 Mise en œuvre

Selon cette option, il faudrait introduire dans le chapitre du CC régissant l'autorité parentale⁸⁰ une nouvelle disposition qui établisse le droit d'obtenir une attestation d'autorité parentale, fixe les attributions des autorités compétentes et règle la procédure de délivrance de l'attestation et son adaptation en cas de faits nouveaux. Il faudrait aussi prévoir la remise d'une attestation aux mères détenant l'autorité parentale exclusive (art. 298a, al. 5, CC).

S'agissant du format de l'attestation délivrée par le service compétent, deux solutions entrent en ligne de compte : premièrement, un document sur papier, au moyen d'un formulaire standardisé au niveau national, et, deuxièmement, une pièce au format carte de crédit (au sens d'un « certificat d'autorité parentale ») pour laquelle on pourrait utiliser un support existant (carte d'assurance-maladie par ex.).

L'attestation serait modifiée ou annulée puis délivrée à nouveau en cas de changement de situation. Les parents disposeraient ainsi en tout temps d'une version actualisée et la responsabilité leur incomberait de conserver l'attestation en lieu sûr.

Les données concernant les parents seraient tirées des registres des habitants qui couvrent l'ensemble de la population.

5.2.3 Avantages et inconvénients

Avantages

- L'attestation d'autorité parentale constitue une solution simple et facile à mettre en œuvre. Elle se distingue par un coût relativement faible en comparaison des autres options envisagées.
- Le document officiel délivré aux parents leur permet de prouver immédiatement et facilement qu'ils sont détenteurs de l'autorité parentale.
- L'attestation d'autorité parentale est déjà connue dans le contexte international (art. 40 CLaH96, voir ch. 2.1.2 Droit international). Avec l'obligation imposée aux autorités d'émettre une nouvelle attestation en cas de faits nouveaux, c'est-à-dire à chaque nouvelle décision relative à l'autorité parentale, l'attestation reste constamment à jour.
- La solution permet en principe d'enregistrer toutes les personnes résidant en Suisse.

Inconvénients

- La valeur ajoutée par rapport à la situation actuelle (où la décision ou le jugement fait foi) est faible.
- L'attestation visée ne permet pas de savoir si un changement est intervenu entre-temps dans l'attribution de l'autorité parentale et donc, si le document est encore conforme à la réalité, si bien que d'autres investigations sont alors nécessaires. Une mention dans ce sens devrait donc figurer sur le document officiel. Seule la création

⁸⁰ Art. 296 ss CC.

en parallèle d'une base de données tenue à jour permettrait de vérifier la validité du document officiel (voir à ce propos l'option 4).

- La solution n'englobe pas les parents entrant en Suisse depuis l'étranger et n'ayant préalablement eu aucun contact avec les autorités suisses concernant l'autorité parentale, à moins que les services des habitants n'enregistrent les données relatives à l'autorité parentale sur la base des documents étrangers présentés par les nouveaux arrivants au moment de leur annonce. De plus, la solution implique de standardiser la procédure de validation des décisions et documents relatifs à l'autorité parentale émis à l'étranger.
- Le coût de développement d'une attestation au format carte de crédit est relativement élevé.
- Il est souvent déjà bien difficile aujourd'hui de récupérer les anciennes cartes d'identité et on peut donc s'attendre à ce que la délivrance d'une nouvelle attestation contre remise de l'ancienne poserait quelques problèmes.
- Cette solution se prête peu aux processus numériques, puisqu'aucun échange d'informations entièrement électronique n'est possible.

5.2.4 Appréciation

Dans nombre de cas, la remise d'une attestation d'autorité parentale suffirait à régler efficacement le problème. Mais là où l'autorité parentale est objet de litige, il y a un risque qu'après un changement d'attribution, l'un des parents utilise illicitement l'attestation devenue caduque pour en tirer quelque avantage. Il faut donc se demander si l'on est prêt à prendre ce risque. Certes, dans les situations courantes, l'attestation offre bien des avantages pour les parents et les tiers concernés et les cas d'abus potentiel seraient sans doute rares. Pour qu'il y ait abus, il faut que l'attribution de l'autorité parentale soit modifiée, qu'une nouvelle attestation ait été délivrée et que l'un des deux parents ait l'intention d'utiliser l'ancienne attestation de manière abusive. Même si des tiers risquent d'être ainsi induits en erreur, on peut admettre que le dommage resterait relativement minime. L'autre parent aurait d'ailleurs la possibilité d'informer les tiers de la nouvelle situation légale. Cependant, les conséquences seraient nettement plus graves si l'un des parents venait à utiliser un faux document pour enlever son enfant et l'emmener à l'étranger. Seule la création d'une base de données centralisée livrant des informations fiables et actualisées sur l'autorité parentale serait propre à écarter ce risque (voir ch. 5.5 Option 4) et permettrait au besoin de vérifier l'attestation, encore que la base de données ne suffirait pas à prévenir tous les enlèvements d'enfants, surtout en cas de double nationalité. Une autre difficulté se pose avec le contenu de l'attestation : si la détention de l'autorité parentale est facile à confirmer, il en va autrement lorsqu'une mesure de protection de l'enfant se borne à en restreindre l'exercice (par ex. art. 310 CC, retrait du droit de déterminer le lieu de résidence) ou si la restriction de l'autorité parentale concerne la possibilité de demander l'établissement d'un document d'identité.

À première vue, le rapport coût-bénéfice apparaît peu avantageux pour l'attestation au format carte de crédit. Il vaudrait la peine d'étudier une version combinée moins coûteuse, qui consisterait à intégrer l'attestation à un document d'identification existant et engloberait la population résidante dans son ensemble (intégration à la carte d'assurance maladie par ex.).

Enfin, on notera qu'au niveau européen, le règlement Bruxelles IIa prévoit des attestations officielles pour la reconnaissance intra-européenne des décisions et accords en matière d'autorité parentale. Parmi les douze États examinés, trois (Danemark, Suède et Norvège) prévoient au niveau national et l'Allemagne au niveau local la possibilité d'un extrait au sens

d'une attestation d'autorité parentale⁸¹, mais aucun des douze pays n'a introduit une « attestation d'autorité parentale » proprement dite.

Selon le Conseil fédéral, l'option 1 promet certes quelques améliorations, mais en l'absence de connexion à une base de données centrale livrant des informations fiables sur la détention de l'autorité parentale, elle ne satisfait ni au critère de l'actualité des données ni à celui de la conformité avec les stratégies de la Confédération concernant les processus intégralement électroniques. Fort de ce constat, le Conseil fédéral recommande d'abandonner cette approche en tant que solution unique.

5.3 Option 2 : inscription du représentant légal dans le passeport de l'enfant

Les détenteurs de l'autorité parentale sont automatiquement inscrits dans le passeport de l'enfant.

5.3.1 Description succincte

Selon la loi en vigueur, les documents d'identité des mineurs peuvent, sur demande, comporter le nom de leurs représentants légaux (art. 2, al. 5, LDI). De facto, cette solution ne peut se concevoir que pour le passeport puisque selon l'art. 14, al. 6, OLDI, la carte d'identité exclut toute information complémentaire⁸².

Cette règle s'applique aussi aux réfugiés et apatrides reconnus, ainsi qu'aux étrangers sans pièce de légitimation titulaires d'une autorisation d'établissement, étant entendu que les documents de voyage que la Suisse établit à leur intention peuvent également porter la mention des représentants légaux (art. 59 LEI⁸³ en rel. avec l'art. 2, al. 5, LDI⁸⁴).

L'option envisagée consiste à inscrire automatiquement le nom des représentants légaux dans le passeport de l'enfant. Les parents non mariés ou divorcés devraient alors présenter à l'autorité émettrice la décision relative à l'autorité parentale ou la déclaration d'autorité parentale conjointe. Le passeport serait modifié en conséquence à chaque changement de situation⁸⁵.

5.3.2 Mise en œuvre

En vertu du droit actuel, il n'existe en Suisse aucune obligation de détenir un passeport, si bien que la solution envisagée suppose au préalable l'introduction du passeport obligatoire pour tous les enfants de nationalité suisse, ainsi que pour tous les réfugiés et apatrides re-

⁸¹ Avis de droit ISDC : p. 17 concernant l'Allemagne : « L'Allemagne prévoit pour les mères une sorte d'attestation négative qui confirme qu'aucune déclaration d'autorité parentale au sens du §1626, al. 1, no 1 BGB n'a été émise au moment où l'attestation a été délivrée et qu'aucune décision du juge aux affaires familiales concernant le transfert de tout ou partie de l'autorité parentale conjointe au sens du §1626a, al. 1, no 3 BGB, §155a FamFG n'a été inscrite au registre des données sur l'autorité familiale. », p. 29 concernant le Danemark : « The holder of the parental authority can request an attestation of parental authority from the Family Law Agency (Familiieretshuset) » ; p. 34 concernant la Suède : « [...] this information can be requested by the person concerned in a document from the Tax Agency (i.e. by means of an extract of the civil registry). » ; p. 37 s. concernant la Norvège : « In the absence of any record in any official document, an attestation of parental authority of a child can be requested by the person concerned from the Population Registry. » Cette demande d'attestation s'effectue par voie électronique sur le site internet de l'autorité.

⁸² Ce point a également été confirmé par fedpol pour ce qui concerne l'aspect technique d'un ajout dans la puce de la carte d'identité. Concernant le droit sur les documents d'identité, voir plus haut, ch. 2.1.3.

⁸³ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI, RS 142.20).

⁸⁴ Les ajouts officiels à ces documents de voyage au sens de l'art. 59 LEI sont régis par la LDI.

⁸⁵ L'infrastructure locale des bureaux des passeports autorise des changements jusqu'à un certain nombre d'annotations officielles (neuf lignes au maximum).

connus et les étrangers sans pièce de légitimation titulaires d'une autorisation d'établissement. L'inscription des représentants légaux, aujourd'hui facultative (art. 2, al. 5, LDI), devrait être déclarée obligatoire et cette inscription serait impérativement modifiée en cas de changement de situation⁸⁶.

5.3.3 Avantages et inconvénients

Avantages :

- La mise en œuvre de l'option 2 ne présente guère de difficultés, tout au moins sous l'angle technique. La loi prévoit déjà cette possibilité sur une base facultative, si bien qu'il suffirait de rendre la mention considérée obligatoire.
- Une modification de la mention en cas de faits nouveaux peut s'effectuer dans le même passeport tant que celui-ci est valable. Il n'est donc pas nécessaire d'établir un nouveau document.

Inconvénients :

- La Suisse ne délivre de passeport ou de document de voyage qu'aux ressortissants suisses, aux réfugiés ou apatrides reconnus et aux étrangers sans pièce de légitimation titulaires d'une autorisation d'établissement. L'inscription des représentants légaux sur les cartes de séjour est une option à écarter selon le Secrétariat d'État aux migrations, les documents au format carte de crédit n'offrant pas suffisamment d'espace sous la rubrique remarques. Aussi, cette option n'est-elle pas applicable à la population étrangère, abstraction faite des étrangers mentionnés ci-dessus.
- À l'heure actuelle, les habitants ne sont pas tenus de posséder un passeport, si bien que l'option 2 suppose que celui-ci soit déclaré obligatoire. La difficulté tient ici aux frais d'acquisition relativement élevés du document⁸⁷ et à sa durée de validité limitée à 5 ans pour les moins de 18 ans.
- Dans les cas où les deux parents ne sollicitent pas conjointement l'établissement d'un passeport, les autorités émettrices doivent pouvoir accéder à une base de données pour connaître la situation concernant l'autorité parentale, aux fins de contrôler les documents qui lui sont présentés (décision relative à l'autorité parentale, déclaration d'autorité parentale conjointe).
- La mention obligatoire des détenteurs de l'autorité parentale dans le passeport des mineurs a déjà été balayée lors des travaux préalables à la loi sur les documents d'identité⁸⁸. Il s'agit maintenant d'examiner les inconvénients invoqués à l'époque à la lumière des développements actuels, en particulier les difficultés posées par la saisie et la mise à jour des données.

5.3.4 Appréciation

A priori, l'inscription des détenteurs de l'autorité parentale dans le passeport de l'enfant est une option techniquement simple et facile à mettre en œuvre. Cette solution minimale qui facilite certes la preuve de l'autorité parentale vis-à-vis des autorités souffre d'un inconvénient

⁸⁶ Jusqu'ici, il appartenait aux parents de demander la mise à jour du document.

⁸⁷ Coût du passeport seul : 60 francs ; coûts offre combinée carte d'identité et passeport : 68 francs. Voir sous le lien suivant : www.fedpol.admin.ch/fedpol/fr/home/pass---identitaetskarte/pass/preise.html. Coût d'un document de voyage de remplacement (réfugiés, apatrides, personnes sans document de légitimation) : 40 francs à l'heure actuelle pour les personnes mineures.

⁸⁸ Voir ch. 5.3.4 Appréciation.

majeur en ce qu'elle s'appliquerait exclusivement aux citoyens suisses et aux personnes avec statut de réfugié ou d'apatride ou aux étrangers sans pièce de légitimation titulaires d'une autorisation d'établissement. Elle présente en outre de sérieux désavantages de nature politique. Ainsi aurait-on sans doute bien du mal à introduire à l'échelle nationale un passeport ou document de voyage obligatoire pour les mineurs. Une telle obligation est en soi déjà contraire au principe qui veut que la Suisse (à la différence des pays voisins tels que l'Allemagne) n'impose pas d'obligation d'identification à ses citoyens, sans compter qu'elle entraîne des frais supplémentaires pour les familles. Pour établir un passeport, les autorités émettrices devraient pouvoir vérifier les documents présentés par les parents quant à leur actualité et pour ce faire, accéder à une base de données tenue à jour ou effectuer des recherches au cas par cas. Signalons enfin que l'avant-projet de loi sur les documents d'identité proposait déjà une mention obligatoire du représentant légal (ou du détenteur de l'autorité parentale) dans le passeport du mineur. Pour des raisons liées à la saisie et à la mise à jour des données, mais aussi à l'investissement requis et à l'utilité discutable de cette solution dans la lutte contre le « *legal kidnapping* », le Conseil fédéral a fini par abandonner cette voie⁸⁹.

Aucun des douze États retenus dans l'avis de droit comparé ne prévoit une telle solution.

Le Conseil fédéral est donc d'avis qu'il n'y a pas lieu de poursuivre l'option 2.

5.4 Option 3 : registre cantonal des habitants et échange intercantonal

Toute autorité chargée de statuer sur l'exercice de l'autorité parentale (tribunal/APEA) ou de réceptionner la déclaration commune d'autorité parentale conjointe (office de l'état civil/APEA) communique cette information par voie électronique au service des habitants compétent, lequel l'enregistre à son tour dans le registre communal des habitants et la transmet ensuite, s'il existe, au registre cantonal des habitants (plateforme de données cantonale). L'échange intercantonal de données actualisées sur l'autorité parentale peut s'opérer soit directement via les canaux de communication actuels entre les registres communaux des habitants, soit via des interfaces entre les registres cantonaux correspondants.

5.4.1 Description succincte

Selon cette option, toutes les autorités cantonales qui se prononcent en matière d'autorité parentale ou réceptionnent les déclarations d'autorité parentale conjointe, autrement dit les tribunaux civils, les APEA et les offices d'état civil sont tenus de communiquer leurs décisions ou de transmettre les déclarations reçues au service des habitants par voie électronique. Conformément à l'art. 49, al. 1, ch. a, de l'ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil (OEC)⁹⁰, l'office de l'état civil communique aujourd'hui déjà d'office les naissances au service des habitants. L'un dans l'autre, cela signifie que le service des habitants est tenu informé de l'existence d'une autorité parentale conjointe ou exclusive. En l'absence d'une mention du père, il peut aussi conclure que la mère exerce l'autorité parentale exclusive. Le registre des habitants contiendrait ainsi tous les cas de figure possibles de l'autorité parentale. Les données électroniques seraient ensuite transmises au registre cantonal (plateforme cantonale

⁸⁹ Voir le message concernant la loi sur les documents d'identité, FF 2000 4391, 4399 : « La saisie et la mise à jour de ces données sont très difficiles et les indications non actualisées sont contre-productives, aussi a-t-on renoncé à la mention obligatoire. Celle-ci nécessiterait en outre un investissement important et pourrait avoir de fâcheuses répercussions, sans compter que son utilité dans la lutte contre le 'legal kidnapping' est très discutable. »

⁹⁰ RS 211.112.2.

des données de la population) via les canaux de transmission entre les services des habitants et le canton, qui les met au besoin à jour. Toutes les autorités du canton ayant besoin de connaître le régime de l'autorité parentale dans l'exécution des tâches qui leur sont confiées par la loi auraient accès à ce registre. On peut songer en outre à mettre en place un mécanisme pour faciliter la recherche ou l'échange de ces données au-delà des frontières cantonales.

5.4.2 Mise en œuvre

Remarques d'ordre général

Pour mettre en pratique l'option 3, il faut d'abord inscrire dans la loi l'obligation imposée a) aux autorités de l'état civil (sur la base d'une déclaration d'autorité parentale conjointe), b) aux APEA (sur la base de la déclaration d'autorité parentale conjointe ou d'une décision concernant l'exercice ou la limitation de l'autorité parentale) et c) aux tribunaux civils (sur la base de leurs décisions) de communiquer le régime de l'autorité parentale au service des habitants compétent⁹¹. L'obligation d'annoncer les naissances existe déjà, ce qui permet aujourd'hui, en l'absence de mention du père, de conclure à la détention de l'autorité parentale exclusive par la mère.

L'autorité parentale entrerait donc comme caractère obligatoire dans le registre des habitants. L'information correspondante serait inscrite sous les données de l'enfant mineur⁹² dans la base de données de la commune de domicile, laquelle se chargerait de la mettre à jour dès réception d'un avis de changement de situation. Les données entrées par le service des habitants seraient aussi immédiatement actualisées dans la plateforme cantonale des données de la population. Cette plateforme a aujourd'hui pour principale mission de transmettre les données des services des habitants à l'OFS, mais elle constitue aussi, à l'échelle du canton, une précieuse source d'informations pour diverses autorités⁹³. Une telle plateforme existe à l'heure actuelle dans 24 des 26 cantons⁹⁴.

Plusieurs solutions sont à envisager pour assurer l'accès à des données actualisées dans les cas où les parents sont établis dans deux cantons distincts. Il serait judicieux, au moment où un des deux parents annonce son déménagement dans un autre canton (eCH-0093), d'indiquer les détenteurs de l'autorité parentale pour transmettre l'information à la nouvelle commune d'établissement. Par ailleurs, on devrait prévoir un moyen de consultation en ligne entre les cantons, par exemple via des interfaces définies entre les plateformes cantonales de données des habitants ou via des mécanismes centralisés de saisie des données de type similaire⁹⁵. Enfin, il faudrait réfléchir à la manière dont les autorités fédérales, qui dépendent

⁹¹ Par service des habitants compétent, on entend le service des habitants de la commune où le parent a déposé ses papiers, c'est-à-dire sa commune de domicile. Si les parents vivent dans des communes distinctes, il faudra se référer au service des habitants du lieu où l'enfant est annoncé.

⁹² Les personnes mineures sont enregistrées aujourd'hui sur une feuille à part dans le registre des habitants.

⁹³ Voir aussi ch. 3.3.3, Flux de l'information entre les autorités.

⁹⁴ Seuls les cantons d'AI et de NE ne disposent pas de plateforme cantonale, mais les données y sont collectées de manière centralisée. Dans le canton d'AI, les données de la population de la partie intérieure du canton (5 districts) sont saisies dans une base de données centrale, tandis que le contrôle des habitants de l'exclave d'Oberegg est rattaché au canton d'AR. Dans le canton de Neuchâtel, les données collectées par les services des habitants communaux sont transmises quotidiennement à la base de données cantonale, à laquelle ont accès nombre de services de l'administration cantonale. La livraison trimestrielle de données statistiques à l'OFS n'est cependant pas opérée à partir de cette base de données cantonale, mais via le service informatique cantonal sur la base d'un extrait des registres communaux des habitants. Dans 18 des 26 cantons, la plateforme cantonale est gérée par le logiciel GERES de la société Bedag (voir sous <https://geres-community.ch/index.php/mitglieder/>). BS, SG, LU, TI, VD et GE travaillent avec leurs propres logiciels (identiques pour BS et LU).

⁹⁵ Le service national de consultation des adresses SNA pourra, s'il voit le jour, s'avérer utile lorsque le domicile de l'un des deux parents est inconnu, dans la mesure où l'on pourra déterminer le canton compétent. Voir le communiqué de presse du Conseil fédéral du 14 août 2019 relatif à l'ouverture de la consultation sur la nouvelle loi sur le service des adresses ainsi que le rapport SNA à l'adresse www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-76062.html. Voir aussi pour toutes les informations au sujet du SNA sous www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/registres/service-national-adresses.html.

elles aussi des informations en question, pourraient avoir accès à cette fonction de recherche.

Adaptations légales nécessaires

Les obligations de communiquer (notamment l'art. 449c revCC, communication des APEA à l'office de l'état civil et à la commune de domicile [non encore en vigueur] et l'art. 40 OEC, obligation de communiquer des tribunaux à l'office de l'état civil) portent sur la réglementation de l'autorité parentale.

En conséquence, le CC devrait imposer aux offices de l'état civil, aux APEA et aux tribunaux civils l'obligation de communiquer l'autorité parentale au service des habitants concerné, de même qu'il devrait prévoir l'obligation d'enregistrer ces informations dans le registre des habitants. Il faudrait à cet effet modifier la LHR en ajoutant le nouveau caractère *autorité parentale* au contenu minimal énuméré à l'art. 6⁹⁶. Enfin, le CC devrait encore indiquer que les tribunaux civils et les APEA, qui statuent sur l'autorité parentale, disposent d'un accès au registre des habitants.

Coûts

On peut supposer que la collecte de données sur l'autorité parentale par les services des habitants et leur transmission via les canaux électroniques existants au moment d'un changement de domicile n'entraînerait pas de coûts supplémentaires. En revanche, on peut s'attendre à de nouveaux coûts au niveau intercantonal selon la manière dont se ferait la recherche d'informations dans ce domaine. Le développement d'interfaces entre les plateformes cantonales (et des mécanismes similaires) dans tout le pays en vue de garantir l'accès intercantonal occasionnerait sans doute des coûts pour les cantons.

5.4.3 Avantages et inconvénients

Avantages

- Il s'agit d'une approche globalisée, les registres des services des habitants couvrant l'ensemble de la population résidente.
- Cette option est proposée depuis plusieurs années par l'ASSH, surtout parce que les registres de la population représentent une riche source d'information pour les autorités et institutions communales et cantonales.
- La présente option s'appuie sur des structures communales et cantonales de collecte de données déjà en place, 18 des 26 cantons s'étant dotés de plateformes cantonales du logiciel GERES, tandis que les autres disposent d'autres systèmes de collecte de données cantonaux ou centraux.
- Via le système de notification des normes eCH (eCH-0020 par ex.) déjà établi, les cantons peuvent se transmettre entre eux les données relatives à l'autorité parentale,
- Inscrire la mention du détenteur de l'autorité parentale dans les registres des habitants cantonaux (ou centraux) permet aux autorités cantonales d'accéder à cette information, à condition que celle-ci soit indispensable à l'accomplissement des tâches qui leur sont confiées par la loi.
- Dans les cas de figure qui impliquent deux cantons, on peut connaître rapidement le régime de l'autorité parentale grâce à l'échange de données d'une commune à l'autre

⁹⁶ Le nouveau caractère obligatoire devra alors être intégré au catalogue officiel des caractères de l'OFS.

(eCH-0093) ou à de nouvelles interfaces entre les systèmes cantonaux de collecte de données.

- Si le Service national des adresses (SNA) vient à se concrétiser, il sera possible de déterminer le lieu de résidence de l'autre parent, lorsque les parents ne sont pas en contact l'un avec l'autre.
- La solution a par ailleurs ceci d'intéressant qu'avec les données collectées par les services des habitants et leur transmission à l'OFS via la plateforme cantonale, ce dernier disposera à nouveau régulièrement de données sur l'autorité parentale⁹⁷.
- Un autre avantage collatéral tient à ce qu'en cas de déménagement en ligne (eDéménagement), les informations sur l'autorité parentale dans les registres des habitants respectifs pourront être transmises directement et sous une forme structurée de l'ancienne à la nouvelle commune de résidence.

Inconvénients

- La compétence de la Confédération en matière de droit civil et de procédure civile, telle que prévue à l'article 122, al. 1, Cst., est certes suffisante pour contraindre les cantons à saisir le régime de l'autorité parentale dans les registres cantonaux des habitants et pour déterminer quelles autorités sont autorisées à accéder à ces informations et à quelles conditions. Pourtant, n'ayant aucune compétence en matière de contrôle des habitants, la Confédération n'aurait pas son mot à dire concernant les modalités de l'enregistrement⁹⁸.
- Les parents entrant en Suisse depuis l'étranger et n'ayant pas de contacts avec les autorités en Suisse concernant l'autorité parentale échapperaient à l'enregistrement, à moins que les services des habitants n'enregistrent directement leur situation à l'annonce d'arrivée en se fondant sur les documents étrangers qui leur sont présentés. Une procédure standardisée serait alors nécessaire pour valider les documents, décisions, etc. relatifs à l'autorité parentale.
- Lorsque des ressortissants suisses annoncent leur départ pour l'étranger, le régime de l'autorité parentale de ces futurs Suisses de l'étranger ne pourrait être communiqué par le service des habitants compétent à E-VERA⁹⁹, car il n'existe aucune liaison directe entre leurs registres. Le même problème se pose pour le retour et l'annonce de ces personnes en Suisse, car les changements ayant affecté le régime de l'autorité parentale à l'étranger ne peuvent être communiqués automatiquement au service des habitants en Suisse. Il faudrait assurer le flux d'information dans les deux sens.

5.4.4 Appréciation

La solution s'appuie sur des structures de collecte de données communales, cantonales ou centralisées déjà présentes dans tous les cantons pour l'ensemble de la population résidente. L'inscription obligatoire du régime de l'autorité parentale dans le registre des habitants renforce le flux d'information à l'intérieur et entre les cantons. Le registre des habitants, qui fait souvent office de « plaque tournante informatique », semble être un dispositif idéal pour collecter des informations sur l'autorité parentale du fait de son caractère centralisé. Dans le

⁹⁷ Jusqu'en 2010, l'OFS recensait le régime de l'autorité parentale en cas de divorce des parents. Voir aussi ch. 3.3.2.

⁹⁸ La Confédération n'est pas compétente en matière de registre de personnes, ce qui peut freiner la mise en œuvre de nouvelles solutions à l'échelle du pays et promet un travail de coordination et de standardisation important entre la Confédération, les cantons et les communes. Voir l'avis du Conseil fédéral du 13.11.2018 sur l'interpellation 18.3818 Caroni « A quand la fin de l'acte d'origine? ».

⁹⁹ E-VERA est le système d'information du DFAE. Il sert notamment à la tenue du registre des Suisses de l'étranger, voir l'art. 2 de l'ordonnance du 17 août 2016 sur le système d'information E-VERA (O E-VERA) (RS 235.22).

canton de Zurich par exemple, les détenteurs de l'autorité parentale sont mentionnés depuis 2015 dans les registres des habitants et les APEA et les juges sont tenus de communiquer leurs décisions en la matière au service des habitants (voir ch. 2.2 Droit cantonal).

Les modalités de mise en œuvre au niveau cantonal et intercantonal relèvent de la compétence des cantons. Le Conseil fédéral verrait d'un très bon œil que les cantons mettent en place les instruments et règlements nécessaires à l'enregistrement du régime de l'autorité parentale par les services des habitants. La transmission par voie électronique du statut d'autorité parentale pourrait s'envisager par exemple sur le modèle de la transmission des annonces de départ et d'arrivée (eCH-0093) via Sedex. Dans l'idéal, ces données seraient également enregistrées dans une base de données cantonale et mises à la disposition des autres cantons via des interfaces électroniques.

Il faut aussi garder à l'esprit que des consignes précises devraient être mises au point pour l'enregistrement du régime de l'autorité parentale des ressortissants étrangers arrivant en Suisse.

Pour les Suisses de l'étranger, il faudrait en outre réfléchir au mode de transmission technique, dans les deux sens, de l'information sur l'autorité parentale entre les services des habitants et le système E-VERA.

Plus généralement, il s'agit d'examiner la pertinence d'une harmonisation complète du système d'annonce et de contrôle des habitants¹⁰⁰ à moyen ou à long terme. Lors d'une rencontre avec l'ASSH¹⁰¹, on a évoqué la possibilité d'une réglementation fédérale avec l'instauration d'un organe fédéral de haute surveillance censé accélérer l'harmonisation. Au demeurant, les prises de position de l'ASSH et celles de l'Association des communes suisses (ACS) et de l'Union des villes suisses (UVS) émises à l'occasion de la consultation sur la loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques vont dans le même sens¹⁰².

Arrêtons-nous pour la comparaison internationale sur les pays scandinaves, lesquels disposent de registres officiels complets à l'échelle du pays renfermant des informations sur l'autorité parentale. Il s'agit du registre des habitants, appelé registre fiscal en Suède, registre de la population en Norvège et registre central des personnes au Danemark. En Belgique, le registre des habitants mentionne l'exercice de l'autorité parentale exclusive.

¹⁰⁰ Voir à ce sujet MARTI, p. 51 s. avec renvoi aux positions de l'ASSH.

¹⁰¹ Voir ch. 3.2 et ch. 3.3 ss.

¹⁰² Voir les prises de position de l'ASSH, de l'ACS et de l'UVS en réponse à la consultation relative à la loi sur le service national des adresses (LSAdr). L'ASSH exige pour sa part la création d'une loi fédérale sur le contrôle des habitants et un registre des habitants au niveau fédéral dotée d'une base constitutionnelle pour éliminer les nombreuses difficultés à venir et imputables à la législation hétérogène (« (...) fordert deshalb die Schaffung eines eidgenössischen Einwohnermeldesetzes und eines eidgenössischen Einwohnerregisters mit einer entsprechenden Verfassungsgrundlage. Damit könnten viele Schwierigkeiten vermieden werden, welche aufgrund der heterogenen Gesetzgebung unweigerlich zu erwarten sind »). L'UVS relève que plusieurs de ses membres se demandent s'il ne vaudrait pas mieux créer une base légale et constitutionnelle pour instaurer une loi fédérale d'annonce des habitants, mise en place d'un régime fédéral d'annonce des habitants et/ou d'un registre national des habitants avec une base de données fédérale, comme SYMIC ou Infostar, plutôt que de miser sur la loi sur le service des adresses. Et d'ajouter en substance qu'une modification dans ce sens au niveau constitutionnel et la création d'une loi fédérale suffirait à éliminer toutes les questions juridiques de compétence (« (...) Darüber hinaus haben mehrere Mitglieder die Frage aufgeworfen, ob anstelle des vorgeschlagenen Adressdienstgesetz eine verfassungsmässige und gesetzliche Grundlage für ein nationales Melderecht mit entsprechender Bundesdatenbank – analog SYMIC oder Infostar – nicht eine bessere Lösung versprechen würde. Mit der entsprechenden Änderung auf Verfassungsebene und der Schaffung eines eidgenössischen Gesetzes über das Meldewesen, wären auch alle kompetenzrechtlichen Fragen ausgeräumt »). L'UVS est pour sa part convaincue que le législateur fédéral doit commencer par créer une base légale appropriée avant d'introduire un registre national des habitants, qui devra apporter une plus-value et non seulement une charge supplémentaire (« [...] der Überzeugung, dass der Bundesgesetzgeber zuerst eine adäquate gesetzliche Grundlage zu schaffen hat, bevor ein nationales Einwohnerregister eingeführt werden kann, welches einen Mehrwert und nicht nur Mehraufwand generiert »). Pour en savoir plus, consulter : www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/3072/Adressdienstgesetz_Stellungnahmen.pdf. Voir aussi OFS, Rapport consultation LSAdr. Selon MARTI, pareille harmonisation du système d'annonce et de contrôle des habitants appelle une extension fondamentale de la compétence fédérale, car la compétence législative de la Confédération en matière de registre des habitants se limite selon l'art. 65, al. 2, Cst. à adopter des règles d'harmonisation et de tenue des registres officiels à des fins statistiques. Voir MARTI, p. 14.

De l'avis du Conseil fédéral, l'option 3 conviendrait en principe pour régler les problèmes actuels dans les meilleurs délais, de manière pragmatique et à un coût raisonnable.

5.5 Option 4 : registre à l'échelon fédéral

Toute autorité chargée de statuer sur l'exercice de l'autorité parentale (tribunal/APEA) ou de réceptionner les déclarations d'autorité parentale conjointe (office de l'état civil/APEA) transmet directement cette information à un registre fédéral existant ou à créer. En outre, l'office de l'état civil communique les naissances d'enfants de mères non mariées qui n'ont pas été reconnus par leur père, par quoi il indique la détention de l'autorité parentale exclusive.

L'idée consiste à inclure le nouveau caractère *autorité parentale* dans un registre existant (CdC-UPI¹⁰³, Infostar, SYMIC¹⁰⁴ par ex.) ou à établir un nouveau registre.

5.5.1 Description succincte

Toutes les autorités cantonales appelées à attribuer l'autorité parentale ou à réceptionner les déclarations d'autorité parentale conjointe, autrement dit les tribunaux civils, les APEA et les autorités de l'état civil, sont tenues de communiquer par voie électronique leurs décisions ou les déclarations reçues à une autorité cantonale ou fédérale, laquelle saisit ensuite les données transmises dans un registre fédéral¹⁰⁵. En outre, l'office de l'état civil communique au registre fédéral les naissances d'enfants de mères non mariées qui n'ont pas été reconnus pour indiquer que la mère détient l'autorité parentale exclusive.

La mise en place d'un système informatique permettrait à toutes les autorités légalement habilitées à connaître l'attribution de l'autorité parentale d'accéder au registre fédéral de manière simple, rapide et sécurisée¹⁰⁶.

La mise en œuvre de cette option peut passer par le recours à un registre existant (voir ch. 5.5.2) ou par la création d'un nouveau registre spécifique interconnecté (voir ch. 5.5.3).

5.5.2 Option 4a : recours à un registre fédéral existant

Plusieurs registres conservent déjà des données personnelles au niveau fédéral¹⁰⁷. Les registres fédéraux entrant en ligne de compte pour une saisie de l'autorité parentale sont la base de données UPI¹⁰⁸ de la Centrale de compensation (CdC), le registre de l'état civil Infostar, de même que le Système central pour la migration (SYMIC)¹⁰⁹. Nous nous attachons ici à décrire le fonctionnement de ces trois registres et examinerons s'ils se prêtent à la

¹⁰³ Unique Person Identification (UPI) est un système informatique complet de la Centrale de compensation (CdC), constituée d'une base de données couplée à un certain nombre de programmes informatiques et d'interfaces utilisateurs. Pour de plus amples informations, voir ch. 5.5.2.1.

¹⁰⁴ Système d'information central sur la migration (SYMIC) destiné au traitement des données personnelles du domaine des étrangers et de l'asile, voir art. 1 de l'ordonnance sur le système d'information central sur la migration (Ordonnance SYMIC) (RS 142.513).

¹⁰⁵ Le fonctionnement d'un registre fédéral peut s'organiser de différentes façons. Il peut être alimenté directement avec les entrées effectuées par une autorité cantonale (par ex. : Registre central des assurés de l'AVS, Système d'information central sur la migration, casier judiciaire ou registre de l'état civil, etc.) ou de manière indirecte, c'est-à-dire que les données sont saisies dans un premier temps dans un registre cantonal pour être transmises ensuite à intervalles réguliers à un registre fédéral (par ex. : registre des armes, registre des tumeurs). Les données peuvent aussi provenir d'autres registres fédéraux ou communaux et viennent alors alimenter un registre central au niveau fédéral (par ex. UPI-CdC). Le présent document renonce à détailler plus amplement les différents modes de fonctionnement.

¹⁰⁶ Voir notamment System Navet en Suède, Avis de droit de l'ISDC, p. 33.

¹⁰⁷ Entre autres CdC, registres de l'état civil, Infostar, SYMIC, système d'information Ordipro du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), système d'information E-VERA du DFAE.

¹⁰⁸ Base de données Unique Person Identification.

¹⁰⁹ Le mode de fonctionnement actuel de ces registres, les personnes recensées, les données, leur alimentation et leur accès sont présentés sous forme de tableau à l'annexe 2.

saisie visée, soit en tant que registre indépendant, soit en combinaison avec d'autres registres.

5.5.2.1 Base de données UPI

Mise en œuvre

La base de données UPI conserve les informations qui lui sont communiquées sur toutes les personnes résidant et/ou travaillant en Suisse, ou qui sont assurées par l'assurance-maladie obligatoire (n° d'AVS requis). Elle renferme les informations d'Infostar, de SYMIC, d'E-VERA et d'Ordipro¹¹⁰, ainsi que des données fournies par des utilisateurs systématiques sollicitant un NAVS13.

La saisie du régime de l'autorité parentale dans la base de données UPI passe donc nécessairement par la saisie de cette même donnée dans les quatre registres fédéraux susmentionnés et par les utilisateurs systématiques. Elle exige en outre une communication immédiate et sans délai des nouvelles données sur l'autorité parentale dans la base de données UPI, afin d'en garantir l'actualité.

Une approche combinée, où les données sur l'autorité parentale seraient saisies, comme dans l'option 3, par les services des habitants puis transmises directement à la base de données UPI est tout à fait concevable et semble à première vue plus simple. Pourtant, l'étude de faisabilité SNA de 2016¹¹¹, qui a abordé ce type de fonctionnement pour le service national des adresses, a écarté cette solution à laquelle cantons et communes n'ont pas réservé très bon accueil en raison des processus de synchronisation importants qu'elle suppose. Par conséquent, nous nous abstenons d'examiner plus en détail la possibilité d'une approche combinée pour l'alimentation directe de la base de données UPI par les services des habitants.

La base de données UPI est actuellement accessible aux quatre autorités de registre sur le plan fédéral et aux utilisateurs systématiques. Si des informations sur l'autorité parentale devaient y être incluses, il faudrait en accorder aussi l'accès aux autorités qui ont besoin de connaître le régime de l'autorité parentale dans l'exercice de leurs fonctions légales, en particulier les services des habitants, les APEA et tribunaux civils, ainsi que la police/police des frontières.

Adaptations légales nécessaires

Il y a lieu d'inscrire le régime de l'autorité parentale dans le CC, dans les bases légales des différents registres fédéraux (OEC, LDEA¹¹², Ordonnance Ordipro¹¹³, O E-VERA¹¹⁴) ainsi que dans la LHR. Par ailleurs, et dans le sens des considérations qui précèdent, il faut étendre l'accès au registre. En effet, si la modification de la LAVS concernant l'utilisation systématique du numéro AVS par les autorités¹¹⁵ est acceptée, les autorités fédérales, cantonales et communales disposeront des bases légales nécessaires pour accéder au registre UPI.

¹¹⁰ Ordipro est le système d'information du DFAE dans lequel sont enregistrés notamment les membres des représentations diplomatiques et consulaires et des missions permanentes de la Suisse auprès des organisations internationales en Suisse, voir l'art. 1 de l'ordonnance sur le système d'information Ordipro du Département fédéral des affaires étrangères (RS 235.21).

¹¹¹ Voir l'étude de faisabilité SNA, ch. 6.2.4.

¹¹² Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (RS 142.51).

¹¹³ Ordonnance du 22 mars 2019 sur le système d'information Ordipro (RS 235.21).

¹¹⁴ Ordonnance du 17 août 2016 sur le système d'information E-VERA (RS 235.22).

¹¹⁵ Objet du Conseil fédéral 19.057 « LAVS. Modification (Utilisation systématique du numéro AVS par les autorités) » ; voir aussi FF 2019 6955.

Avantages et inconvénients

Avantages

- La base de données UPI englobe l'ensemble de la population résidente de Suisse ainsi que les ressortissants suisses à l'étranger.
- Il s'agit d'une solution centralisée et uniforme, fondée sur le mode de fonctionnement actuel entre les quatre registres fédéraux et la base de données UPI.
- La base de données UPI dispose déjà d'outils d'interrogation en ligne (UPI-Viewer, UPI-Services)¹¹⁶.
- L'accès à la base de données UPI est ouvert à la fois aux autorités fédérales responsables des quatre registres fédéraux et aux utilisateurs systématiques. En font partie les organisations des assurances sociales fédérales, mais aussi, entre autres, les hôpitaux et les écoles ainsi que les professions médicales. Pour ces trois dernières catégories surtout, l'accès aux données sur l'autorité parentale est capital dans les situations où les parents qui en sont détenteurs doivent prendre des décisions concernant leur enfant. Si la modification susmentionnée de la LAVS est adoptée par le Parlement, l'accès sera également ouvert à d'autres autorités communales, cantonales et fédérales, telles que les APEA et les tribunaux.

Inconvénients

- Le but de la base de données UPI est étroitement associé à l'AVS, c'est-à-dire à l'attribution des NAVS13 ou à la consultation en ligne des NAVS13 et des caractéristiques d'identification courantes liées aux personnes physiques. Étendre la base de données aux informations concernant l'autorité parentale irait au-delà de cette finalité.
- À ce jour, ni les quatre registres fédéraux mentionnés plus haut, ni les utilisateurs systématiques ne saisissent le caractère autorité parentale.
- L'actualité de la banque de données UPI dépend de la mise à jour des quatre registres qui la fondent (Infostar, SYMIC, E-VERA, Ordipro). Pour assurer la saisie du caractère autorité parentale dans la base de données UPI, la loi devrait faire obligation aux différentes autorités de transmettre les données en question à ces registres.
- À ce stade, il n'est pas possible de chiffrer l'investissement nécessaire à la saisie du régime de l'autorité parentale dans ces registres, mais on peut supposer qu'il sera relativement important.

5.5.2.2 Infostar

Mise en œuvre

Le registre de l'état civil Infostar contient les données sur le statut personnel et familial des citoyens suisses et des étrangers qui ont un lien avec des citoyens suisses en vertu du droit de la famille ou qui ont enregistré un fait d'état civil en Suisse¹¹⁷. La solution prévoit que les offices cantonaux de l'état civil saisissent dans Infostar des informations complémentaires sur l'attribution de l'autorité parentale. Pour assurer l'inscription de ces informations au registre de l'état civil, les autorités cantonales qui statuent en la matière ou qui reçoivent les

¹¹⁶ Voir sous www.zas.admin.ch/zas/fr/home/partenaires-et-institutions/-unique-person-identification--upi-/consultation.html.

¹¹⁷ Un champ est en outre activé dans Infostar lorsque quelqu'un est « durablement incapable de discernement » ; d'autre part, 0,45% des personnes enregistrées demandent que soit consigné le fait qu'un mandat pour cause d'incapacité a été constitué et que le lieu de dépôt du mandat soit précisé (art. 8, let. k, OEC).

déclarations d'autorité parentale conjointe, c'est-à-dire les tribunaux civils et les APEA, auraient l'obligation générale de notifier les faits correspondants à l'office de l'état civil. Les déclarations d'autorité parentale conjointe transmises aux officiers de l'état civil à l'occasion d'une démarche de reconnaissance d'un enfant (art. 11b, al. 1, OEC) seraient directement enregistrées dans Infostar¹¹⁸.

Relevons qu'une mention supplémentaire sur l'autorité parentale ne peut se concevoir que pour les personnes déjà inscrites au registre de l'état civil. Une base légale est nécessaire pour inclure les étrangers qui n'y figurent pas et qui n'ont jamais enregistré en Suisse un fait d'état civil. D'autre part, et compte tenu des contraintes imposées et de la valeur probante supérieure des données d'état civil inscrites au registre (art. 9 CC), l'enregistrement de ces données suppose une charge de travail et un investissement financier considérables pour les personnes et les services concernés. En plus de l'inscription des données au registre de l'état civil, il s'agit de permettre à toutes les autorités tributaires de ces informations dans l'exercice de leurs missions légales de les rechercher dans Infostar. Une base légale appropriée devrait être créée à cet effet. Jusqu'à présent, l'ordonnance sur l'état civil faisait la distinction entre la divulgation des données sur demande et la divulgation d'office. À l'art. 43a, le code civil prévoit une procédure d'interrogation en ligne¹¹⁹. Il ne s'agit pas en l'espèce d'un accès direct à Infostar, les données recherchées étant mises à la disposition de l'autorité requérante via une interface.

Aux fins de garantir un échange d'information efficace, il y a lieu d'examiner comment assurer à toutes les autorités concernées (y compris à la police et aux autorités frontalières) un accès simple et rapide aux informations sur l'autorité parentale.

Le système actuel de collecte de données Infostar est censé céder la place à une nouvelle version d'ici 2023 (Infostar New Generation), laquelle conservera les fonctions et le contenu existants, mais s'enrichira de nouvelles fonctions établies par la loi, telles que la procédure de recherche via une interface pour les services des habitants¹²⁰. En conséquence, aucun élément nouveau, comme l'inclusion du caractère autorité parentale, ne pourra y être apporté avant 2023.

Adaptations légales nécessaires

Il s'agit en premier lieu d'introduire dans le CC l'obligation d'inscrire le régime de l'autorité parentale au registre de l'état civil (par ex. à l'art. 39 ou conformément à l'art. 361, al. 3, CC). La disposition pourrait se fonder en partie sur les actuelles obligations de déclaration à l'état civil qu'il faudrait compléter par la mention de l'autorité parentale (obligation de communiquer de l'APEA). Il s'agit de l'obligation de communiquer officiellement imposée aux autorités judiciaires et administratives, prévue au chapitre 5 de l'ordonnance sur l'état civil, et de la version révisée de l'article 449c CC¹²¹, qui prévoit entre autres que les APEA annoncent aux offices de l'état civil les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte. Il faudrait compléter ces dispositions par une obligation de communiquer faite aux parents d'enfants mineurs, sur le modèle de l'art. 39 OEC. Cette option ne permet pas d'englober les ressortissants étrangers résidant en Suisse.

Une interface appropriée devrait assurer aux autorités concernées un accès rapide et efficace aux informations sur l'autorité parentale. À cet effet, on pourrait étendre, à l'art. 43a, al. 4, CC, la liste des autorités autorisées à accéder en ligne aux données nécessaires à la vérification de l'identité d'une personne, même s'il ne s'agit pas d'une recherche directe dans la

¹¹⁸ Jusqu'ici, l'office de l'état civil se contente de réceptionner ces déclarations sans les inscrire dans Infostar.

¹¹⁹ Pour de plus amples détails, voir l'annexe 2, tableau sur les modes de fonctionnement actuel, et les dispositions correspondantes.

¹²⁰ Art. 43a, al. 4, ch. 6, CC.

¹²¹ Non encore en vigueur (état au 04.02.2021).

base de données. Comme l'autorité parentale n'est pas une donnée nécessaire à la vérification de l'identité d'une personne, il faudrait compléter la phrase introductive de la liste figurant à cet alinéa.

Avantages et inconvénients

Avantages

- En principe, la structure et le fonctionnement actuels d'Infostar, et surtout les futures interfaces avec d'autres autorités, autoriseraient l'ajout de la mention de l'autorité parentale. Diverses obligations de communiquer et interfaces pour la consultation de données existent déjà.
- Dans certaines configurations, les offices de l'état civil reçoivent aujourd'hui des déclarations d'autorité parentale conjointe, si bien que l'autorité parentale n'est en rien un élément nouveau dans le système de l'état civil.

Inconvénients

- Infostar ne couvre pas l'ensemble de la population résidente de Suisse. La base de données intègre tous les citoyens suisses et n'inclut les ressortissants étrangers vivant en Suisse que si un fait d'état civil les concernant (naissance, décès ou mariage¹²²) a eu lieu en Suisse. En sont donc exclus la plupart des ressortissants étrangers entrés en Suisse pour y exercer une activité professionnelle et qui ont aussi des enfants mineurs scolarisés en Suisse. Intégrer ces personnes dans Infostar représente un immense travail et coûterait très cher pour les intéressés (authentification et légalisation des documents d'état civil étrangers en vue d'entrer les données d'état civil dans Infostar).
- Seuls les services et autorités tributaires d'informations pour vérifier l'identité d'une personne dans l'accomplissement de leurs tâches légales peuvent consulter la base de données en ligne. Diverses autorités qui auraient besoin d'en savoir plus sur l'autorité parentale, notamment les APEA, la police, les écoles, les hôpitaux et les tribunaux, ne peuvent aujourd'hui faire de recherches en ligne. Une ouverture dans ce sens nécessiterait une nouvelle base légale.
- L'autorité parentale ne figure pas parmi les données nécessaires à la vérification de l'identité d'une personne auxquelles les autorités énumérées à l'art. 43a, al. 4, CC peuvent avoir accès. Étendre l'accès à des données allant au-delà de l'identité personnelle telles que l'autorité parentale impliquerait d'étendre la fonction d'Infostar. L'opération n'est pas impossible, mais il faudrait en étudier les effets en détail avant d'engager des mesures dans ce sens.

5.5.2.3 SYMIC

Mise en œuvre

Le SYMIC recense les données personnelles de tous les étrangers vivant ou travaillant en Suisse. Selon l'option envisagée, les offices cantonaux de la migration, mais aussi les centres fédéraux pour ce qui est du domaine de l'asile, devraient saisir en plus les informations sur l'autorité parentale. Les APEA (réception de déclarations/décisions) et les juges (décisions) ou les offices d'état civil (réception de déclarations) devraient communiquer tout

¹²² Seuls ces trois événements sont considérés comme des faits d'état civil donnant lieu à une inscription dans Infostar. Les divorces et adoptions sont bien sûr signalés au registre, mais n'y sont pas intégrés en l'absence d'un profil de la personne.

changement du régime de l'autorité parentale au SEM en vue d'adapter les données entrées dans le SYMIC.

Plusieurs autorités et institutions ont d'ores et déjà accès aux données du SYMIC¹²³. Les services de police cantonaux, ainsi que l'Office fédéral de la police (fedpol), les services des habitants et les services sociaux sont particulièrement concernés par le sujet du présent rapport. À l'avenir, il y aurait en outre lieu d'accorder un accès au SYMIC aux APEA et aux tribunaux civils pour consulter les données relatives à l'autorité parentale.

Adaptations légales nécessaires

La saisie du régime de l'autorité parentale doit être réglée en principe dans le code civil de même que dans d'autres bases légales, notamment la LDEA et l'ordonnance SYMIC. Il faudrait ancrer dans la loi une obligation de communiquer pour toutes les autorités appelées à statuer sur l'autorité parentale ou recevant les déclarations d'autorité parentale conjointe, c'est-à-dire les tribunaux civils, les APEA et les autorités d'état civil. Par ailleurs, l'accès au SYMIC devrait être élargi aux APEA et aux tribunaux civils.

Avantages et inconvénients

Avantages

- Il existe déjà plusieurs interfaces avec les autorités au niveau fédéral, cantonal et communal.
- Les données sont principalement traitées par le SEM et par les autorités cantonales de la migration ; les mutations peuvent s'effectuer directement dans l'application web ou sont automatiquement échangées via des interfaces ou des programmes batch¹²⁴. En d'autres termes, le système est alimenté directement, ce qui garantit l'actualité des données. C'est dans cette optique que les APEA, les juges et les offices de l'état civil devraient aussi communiquer sans délai au SEM tout changement concernant l'autorité parentale.

Inconvénients

- Ce registre se limite aux ressortissants étrangers vivant ou travaillant en Suisse.

5.5.2.4 Appréciation

Le recours à la base de données UPI pour enregistrer l'autorité parentale présente l'avantage de couvrir l'ensemble de la population résidente de Suisse. Toutefois, comme cette base de données ne collecte pas les données par elle-même, mais est tributaire de leur livraison par Infostar, SYMIC, E-VERA et Ordipro, ces quatre registres devraient précédemment saisir le régime de l'autorité parentale pour transmettre ensuite l'information à la base de données UPI. Or, cette démarche suppose des obligations de communiquer les données en question aux autorités de ces registres. Au final, la solution passant par la base de données UPI se révèle une entreprise très fastidieuse du fait des obligations de communiquer qu'elle requiert et de la nécessité d'une saisie préalable de l'autorité parentale par les autres registres mentionnés.

La solution via Infostar est une solution partielle qui n'assure pas une saisie globale des régimes de l'autorité parentale. Ainsi, les familles étrangères avec des enfants mineurs ne figurent pas dans Infostar si elles n'ont pas enregistré d'événement d'état civil durant leur séjour en Suisse. Le même problème se pose pour les parents étrangers, éventuellement divorcés,

¹²³ Voir annexe 2.

¹²⁴ Selon le service informatique du SEM.

élevant seuls en Suisse leurs enfants nés à l'étranger. Si aucun événement d'état civil (mariage, naissance ou décès) ne se produit en Suisse, ces étrangers ne sont pas inscrits au registre de l'état civil.

Une base légale est nécessaire pour intégrer ces personnes dans Infostar. L'incorporation de leurs données d'état civil requiert un énorme investissement en travail et en argent de la part de toutes les personnes et offices concernés, sachant que les données d'état civil conservées dans ce registre obéissent à de strictes exigences et ont une valeur probante élevée. Il ne serait en effet pas possible d'identifier ces personnes sur la seule base des documents d'identité qu'elles présentent, comme c'est le cas pour d'autres registres officiels de personnes (par ex. registre des habitants, SYMIC) qui ne prétendent pas à une valeur probante supérieure. Les intéressées devraient en effet prouver leurs données d'état civil au moyen de documents d'état civil étrangers qu'il leur faudrait faire authentifier le cas échéant dans une démarche longue et coûteuse. Les efforts requis de la part des autorités de l'état civil et des intéressés sont sans commune mesure avec l'objectif recherché, à savoir prouver la détention de l'autorité parentale, sans compter que certains étrangers ne séjournent que peu de temps en Suisse et que leurs données dans le registre de l'état civil ne sont pas mises à jour par la suite. À titre de comparaison internationale, notons que dans deux des douze pays européens examinés, l'Espagne et le Portugal¹²⁵, l'autorité parentale figure au registre d'état civil. Dans ces deux pays cependant, les registres ne couvrent pas systématiquement l'ensemble de la population, car s'agissant des étrangers, les événements d'état civil obligatoirement saisis ne le sont que s'ils se sont produits dans le pays. En somme, les deux systèmes de registres étrangers souffrent de la même faiblesse qu'Infostar et ne satisfont donc pas au critère d'une saisie complète.

À lui seul, le système SYMIC n'offre pas non plus de solution globale puisqu'il n'intègre que les étrangers vivant (et travaillant) en Suisse. En revanche, il est doté d'interfaces avec des autorités et services aux différents échelons (Confédération, canton, commune). Le système SYMIC, en tant que solution déjà en place, ne présente d'intérêt qu'en liaison avec Infostar et avec Ordipro (qui contient le personnel des ambassades) ainsi que, le cas échéant, avec E-VERA, car il couvrirait alors la population suisse dans son entier. Les devoirs de diligence mentionnés à propos de l'option UPI et portant sur l'actualité des données saisies valent ici aussi. Il faudrait en tous les cas créer de nouvelles interfaces avec certaines autorités non encore intégrées, telles que les APEA et les tribunaux civils, ou prévoir de nouvelles obligations de communiquer et de nouveaux droits d'accès.

De l'avis du Conseil fédéral, l'intégration de l'autorité parentale dans la base de données UPI est une procédure laborieuse qui requiert des efforts disproportionnés. Elle se révèle au surplus fort complexe comparée aux autres options. En revanche, l'approche consistant à combiner une saisie par Infostar et SYMIC (ainsi que par Ordipro et, le cas échéant, E-VERA) est en principe praticable et couvrirait la population suisse dans sa totalité. Pour rendre les informations accessibles à toutes les autorités qui en ont besoin pour accomplir leurs tâches légales, il faudrait encore mettre sur pied un service indépendant qui aurait en quelque sorte fonction de plaque tournante et via lequel seraient mises à disposition les données sur l'autorité parentale¹²⁶.

¹²⁵ Voir l'avis de l'ISDC concernant l'Espagne p. 47 et le Portugal p. 53

¹²⁶ Un problème identique a été rencontré avec le SNA, ce qui précisément a motivé sa création.

5.5.3 Option 4b : création d'un nouveau registre à l'échelon fédéral

5.5.3.1 Mise en œuvre

Remarques d'ordre général

La création d'un registre séparé destiné à recueillir, au niveau fédéral, les informations sur l'autorité parentale suppose que l'on soit au clair sur la responsabilité de ce registre, autrement dit que l'on sache qui est responsable de la gestion des données. Comme c'est le cas pour les registres officiels de personnes (SYMIC, Ordipro, E-Vera, Infostar), le développement, l'implémentation et l'exploitation du registre pourraient être confiés à la Confédération.

La conception d'un nouveau registre doit également prendre en compte les critères énoncés en début de chapitre, à savoir (1) le recensement dans toute la mesure du possible de tous les parents de Suisse et de leurs enfants mineurs (2) la garantie de l'actualité des données et (3) l'accès simple, rapide et sécurisé aux données pour toutes les autorités qui ont besoin de connaître le régime d'autorité parentale.

Les données de base pour l'identification des parents et des enfants pourraient être reprises directement via les interfaces qui relient le nouveau registre aux registres fédéraux existants¹²⁷ et au SNA, s'il voit le jour, ou référencées au moyen de clés communes.

S'agissant de l'alimentation du registre, il convient d'examiner si les informations sur l'autorité parentale peuvent être obtenues à partir de l'annonce des naissances à l'office de l'état civil (autorité parentale conjointe dans le cas de parents mariés ou autorité parentale exclusive attribuée aux mères non mariées dont l'enfant n'a pas été reconnu par ex.) et si les décisions en la matière (tribunal/APEA) et les déclarations communes d'autorité parentale conjointe (office de l'état civil, APEA) peuvent être directement transmises ou inscrites au registre par les autorités compétentes. Il faudrait aussi régler le flux de l'information concernant l'autorité parentale entre le système E-VERA et le nouveau registre. Et déterminer l'autorité sur le registre.

L'accès au nouveau registre fédéral sera ouvert à toutes les autorités cantonales et fédérales qui ont besoin de connaître le régime de l'autorité parentale pour accomplir les tâches que leur assigne la loi (services des habitants, bureau des passeports, police, secteur de la santé, APEA, tribunaux, écoles, etc.). Il faudrait en plus examiner le problème du flux d'information vers les autorités étrangères pour les configurations parentales à caractère international¹²⁸.

Adaptations légales nécessaires

Un nouveau registre appelle une nouvelle base légale, probablement sous la forme d'une loi spécifique régissant la fourniture des données et déterminant les autorités responsables. On devrait également régler la responsabilité en matière de gestion des données et les droits d'accès. Le nouveau registre devrait être intégré en outre dans la loi sur l'harmonisation des registres.

Coûts

En comparaison avec les autres options, le développement et la mise en place d'un nouveau registre impliquent des *coûts uniques très élevés*, de même que des *charges d'exploitation*

¹²⁷ Il est renvoyé ici à titre d'exemple au projet de loi fédérale du 27 septembre 2019 sur les services d'identification électronique (LSIE), art. 24, al. 3 (FF **2019** 6227), qui prévoit des interfaces entre le système d'information et d'autres registres de personnes, tel que Infostar, SYMIC, Ordipro, E-VERA et la base de données UPI, mise à disposition par la CdC, afin d'obtenir et de mettre en concordance des données d'identification personnelles.

¹²⁸ Notons que le futur SNA ne prévoit pas l'accès au système par des autorités étrangères ou des organisations et personnes qui ne sont pas en Suisse. Voir OFS, rapport explicatif SNA concernant l'art. 6, al. 2, LSAdr.

récurrentes pour l'infrastructure informatique. À ce stade cependant, il n'est pas possible de les chiffrer.

5.5.3.2 Avantages et inconvénients

Avantages

- Les interfaces avec les autres registres fédéraux considérés permettent de garantir la saisie de tous les parents et de leurs enfants mineurs en Suisse.
- Un tel registre indépendant a l'avantage d'être évolutif. Ainsi pourrait-il servir dans un deuxième temps à collecter d'autres données en lien avec l'autorité parentale encore non enregistrées à l'heure actuelle au niveau national. On songera ici à certains compléments qui découleront de la révision en cours du droit de la filiation¹²⁹ ou d'autres domaines du droit de la famille.
- Un registre indépendant, qui permettra aux autorités d'assurer à la population et à l'administration des services transparents, intégralement électroniques, correspond en tout point à la « Stratégie suisse de cyberadministration » de la Confédération. Cette solution s'inscrit aussi dans la droite ligne de sa Stratégie informatique 2020-2023, qui définit des domaines d'action et des objectifs directeurs, notamment en matière gestion des informations, des données et des processus, ainsi que dans la focalisation sur les clients et les services¹³⁰.

Inconvénients

- Malgré les interfaces créées avec d'autres registres fédéraux et le stock de données d'identification des personnes en résultant, les coûts uniques et périodiques seront probablement très élevés.
- La mise en place d'un tel registre comporte de nombreuses incertitudes et prendra beaucoup de temps.

5.5.3.3 Appréciation

La création d'un registre fédéral spécial de l'autorité parentale éliminerait sans doute les problèmes existants et permettrait en principe à toutes les autorités et personnes intéressées d'accéder aux informations sur l'autorité parentale. Son fonctionnement repose essentiellement sur les interfaces créées avec les registres fédéraux existants et sur la livraison des informations utiles par les autorités compétentes (offices de l'état civil, APEA, tribunaux, services des habitants, etc.). La responsabilité du registre devrait être établie au niveau fédéral. Quant aux modalités d'accès, elles seraient fixées en fonction de l'autorité et de ses tâches légales.

Un tel registre spécial mis en place au niveau fédéral a l'avantage d'être évolutif et pourrait donc répondre ultérieurement à de nouveaux besoins. On songera ici principalement aux informations relevant du droit de la filiation révisé, notamment à propos de la parentalité sociale.

Une variante plus modeste pourrait consister à n'inclure dans le nouveau registre que les situations qui s'écartent de l'autorité parentale conjointe, qu'elles résultent d'un mariage ou

¹²⁹ Voir www.ofj.admin.ch > Société > Projets législatifs en cours > Parenté et filiation.

¹³⁰ Voir ch. 5.1.2.

d'une déclaration commune. En d'autres termes, seule serait prise en compte l'autorité parentale exclusive accordée aux mères non mariées d'un enfant non reconnu ou attribuée sur la base d'une décision du juge ou de l'APEA. Au sens d'un registre négatif, on pourrait présumer l'autorité parentale conjointe chaque fois que le registre ne livre aucune information. Avec cette variante, il appartiendrait aussi aux autorités susmentionnées d'alimenter le registre, mais avec l'avantage d'un volume de données notablement réduit. L'investissement initial pour créer le registre serait néanmoins identique.

Pour la comparaison internationale, on se référera aux registres d'autorité parentale indépendants que connaissent l'Allemagne et les Pays-Bas¹³¹. Le modèle néerlandais est géré par les tribunaux et consiste à enregistrer toutes les situations d'autorité parentale qui s'écartent de la norme. Ce registre ancré au niveau régional est celui qui répond le mieux à l'exigence d'une saisie globale. Les Pays-Bas ont estimé qu'un registre recensant toutes les situations était trop lourd et trop coûteux. En Allemagne, le registre de l'autorité parentale est géré par le service de la jeunesse (Jugendamt), c'est-à-dire au niveau local. Il vise à donner à la mère détentrice de l'autorité exclusive les moyens de prouver son statut. Son actualité n'est cependant pas garantie, puisque les suppressions de l'autorité parentale conjointe n'y sont pas enregistrées.

Pour des considérations liées aux coûts, aux ressources et aux délais, et avant tout pour des raisons de proportionnalité, le Conseil fédéral estime qu'il faut renoncer à l'option 4b qui prévoit la création d'un nouveau registre.

6 Conclusions

Il ressort clairement de ce qui précède qu'il n'existe pas de solution simple au problème considéré. Dans certains cas de figure, l'accès aux informations sur les détenteurs de l'autorité parentale pose de grosses difficultés dans la pratique.

On observera tout d'abord qu'une certaine confusion semble encore régner chez nombre de personnes en ce qui concerne les droits et obligations rattachés à l'autorité parentale. Cela vaut en premier lieu pour les parents, mais aussi pour les autorités et institutions, et pour les tiers dans leurs relations avec les parents (enseignants, médecins, hôpital, etc.). C'est assurément une tâche difficile que de bien informer et sensibiliser les acteurs concernés, mais le Conseil fédéral part du principe que depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit régissant l'autorité parentale, les autorités concernées connaissent de mieux en mieux la situation juridique et mesurent mieux les difficultés, et que les choses iront encore s'améliorant.

Le véritable problème tient selon le Conseil fédéral à l'impossibilité, à l'heure actuelle, de connaître avec certitude le détenteur de l'autorité parentale quand le temps presse et que l'on ne peut entendre les deux parents. En pareil cas, l'autorité doit généralement se fonder sur la déclaration de l'un des parents, que ce dernier étayera peut-être par un document officiel (jugement, décision de l'APEA ou d'une autre autorité, parfois établi à l'étranger) qui ne permet toutefois pas de savoir si la décision est à jour ou si elle a été modifiée entre-temps. La situation s'est certes améliorée à cet égard, puisque depuis la révision de l'autorité parentale, les tiers et les autorités peuvent présumer l'autorité parentale conjointe qui est désormais la règle ; cette présomption n'apporte cependant pas une totale certitude, si bien que dans les cas critiques précisément, la situation n'a pas vraiment progressé.

¹³¹ Voir l'avis de l'ISDC, p. 10 (Allemagne) et p. 44 (Pays-Bas), ainsi que les commentaires comparatifs, p. 64 ss.

La mise en place d'une solution simple bute surtout sur le fait que selon les particularités juridiques, les spécificités locales et les circonstances, il incombe non pas à une, mais à plusieurs autorités de statuer sur l'autorité parentale tout au long de la minorité de l'enfant. Il arrive aussi qu'aucune autorité ne soit jamais intervenue pour régler l'autorité parentale, en raison notamment de la présomption d'autorité parentale conjointe prévue par la loi ou lorsqu'il s'agit d'enfants nés de mères non mariées qui n'ont pas été reconnus. Dans ces cas, il est bien souvent impossible d'obtenir d'une autorité une confirmation ferme du régime de l'autorité parentale sans entendre les deux parents.

Pour remédier à ces difficultés, la solution a priori la plus rationnelle consiste à créer un registre central recensant toutes les procédures en lien avec l'autorité parentale et pouvant être consulté en ligne. Il devrait couvrir si possible tous les parents et leurs enfants mineurs de Suisse, afin que les autorités qui ont besoin de savoir comment l'autorité parentale est réglée disposent d'un outil simple, rapide et sécurisé. Mais la création d'un registre censé rendre compte de toutes les configurations implique un investissement considérable, et surtout des coûts importants de développement et d'implémentation, sans compter les frais d'exploitation périodiques de la structure informatique, qui serait à la charge de la Confédération. Aussi, le Conseil fédéral juge-t-il cette solution disproportionnée. Il en va de même pour l'introduction d'une attestation d'autorité parentale examinée dans le présent rapport, puisque celle-ci suppose également la création d'un registre central.

Sachant que la Suisse ne dispose pas d'un registre central des habitants et que les registres de personnes existant à l'échelon fédéral ne reflètent chacun qu'une partie de la population résidente, il ne semble guère possible de conserver les informations sur l'autorité parentale dans un de ces registres. Enfin, la solution consistant à combiner plusieurs bases de données fédérales actuelles qui couvriraient ensemble une large partie de la population résidente apparaît également trop complexe et trop coûteuse aux yeux du Conseil fédéral. Quant aux possibilités ouvertes par le futur Service national de consultation des adresses, actuellement en discussion, il faut attendre que le projet soit plus avancé pour étudier cette voie qui pourrait receler un certain potentiel à exploiter pour la problématique qui nous occupe.

La mise en place d'un nouveau registre national central ne pouvant aujourd'hui se réaliser à un coût raisonnable, le Conseil fédéral est d'avis qu'il faut voir si les registres communaux et cantonaux existants peuvent faire l'affaire, dans l'idée précisément d'y enregistrer les données sur l'autorité parentale. Cette solution exploiterait des structures de collecte de données implantées à l'échelon communal et cantonal, de sorte que toutes les autorités communales et cantonales pourraient y accéder en cas de besoin avéré. Sur le plan juridique, il faudrait prévoir une obligation pour les autorités concernées de communiquer leurs données au service des habitants compétent, lequel serait tenu de les entrer dans son registre. La faisabilité technique de cette approche demande encore à être étudiée en détail, mais à ce stade des travaux, rien ne semble s'y opposer sur le fond. Cette solution pragmatique permettrait de résoudre une grande partie des difficultés à un coût raisonnable et avec un calendrier prévisible. De plus, l'ASSH a déjà manifesté son adhésion de principe à cette solution.

Notons pour terminer que nous nous sommes attachés dans le présent rapport à examiner les différentes options dans leur orientation générale, mais que de nombreux détails restent encore à clarifier. Si une décision de principe devait être prise en faveur de la solution que le rapport préconise, une inscription du régime de l'autorité parentale dans le registre des habitants, il serait nécessaire dans un second temps d'examiner plus à fond les conditions d'ordre technique, structurel et financier et les conséquences de cette solution. Il faudrait soumettre les détails concrets de sa mise en œuvre à une étude de faisabilité, en se focalisant sur l'échange de données entre les différents registres cantonaux et communaux et sur

la question de savoir si et comment le flux d'information peut être assuré techniquement entre les services des habitants et E-VERA.

7 Matériaux et bibliographie

7.1 Matériaux

Rapport de l'OFJ, Entrée en vigueur de la révision du droit de l'autorité parentale, mai 2014, à consulter à l'adresse www.ofj.admin.ch > Société > Projets législatifs en cours > Projets législatifs terminés > Autorité parentale, Documentation relative à la mise en œuvre (cité rapport de l'OFJ, révision de l'autorité parentale)

Rapport du Conseil fédéral en exécution du postulat 12.3957 Candinas du 4 juillet 2018, à consulter à l'adresse www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2012/20123957/Be-richt%20BR%20F.pdf

Message du 28 juin 2000 concernant la loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses, FF **2000** 4391 (cité Message sur la loi sur les documents d'identité 2000)

Message du 23 novembre 2005 concernant l'harmonisation de registres officiels de personnes, FF **2006** 439 (cité Message sur l'harmonisation des registres 2005)

Office fédéral de la statistique (OFS), Harmonisation de registres officiels de personnes, Catalogue officiel des caractères, 2014

Office fédéral de la statistique (OFS), Rapport explicatif du 14 août 2019 sur la loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques, à consulter à l'adresse www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-76062.html (cité OFS, rapport explicatif SNA)

Office fédéral de la statistique OFS, procédure de consultation concernant la loi fédérale sur le système national de consultation des adresses des personnes physiques (loi sur le service des adresses, LSAdr), Rapport sur les résultats de la consultation du 11 décembre 2020, à consulter à l'adresse www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/64418.pdf (cité OFS, Rapport consultation LSAdr)

E-Government Suisse, Stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023, à consulter à l'adresse www.egovernment.ch/fr/umsetzung/e-government-strategie/

Stratégie informatique de la Confédération 2020-2023, à consulter à l'adresse www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-78679.html

THURNHERR BERTRAM, Nationale Adressdienste (NAD), Bericht zur technischen, wirtschaftlichen und organisatorischen Machbarkeit vom 8. Januar 2016, à consulter à l'adresse : www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/actualite/news/2017/2017-04-12.html (non disponible en français) (cité étude de faisabilité SNA)

7.2 Bibliographie

GEISER THOMAS/FOUNTOULAKIS CHRISTIANA (éd.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch, tome I, 6^e éd., Bâle 2018 (cité BSK CC I-AUTEUR, art. ... n. ...)

HECKENDORN L. / ARONOVITZ A. / CURRAN J. / DE DYCKER S. / DOS REIS LEITE M. / KÜHNEL V. / PRETELLI I. / WESTERMARK H., Vergleichende Studie über Mechanismen der behördlichen Information über die elterliche Sorge, état au 26.06.2020, E-Avis ISDC 2019-16, à consulter à l'adresse www.isdc.ch (cité avis de l'ISDC)

COPMA (éd.), Droit de la protection de l'enfant – Guide pratique, Zurich/Saint-Gall 2017 (cité COPMA, Droit de la protection de l'enfant – Guide pratique, ch. ...)

CONFÉRENCE DE LA HAYE DE DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ, Manuel pratique sur le fonctionnement de la Convention de La Haye de 1996 sur la protection des enfants, 2014 (cité Conférence de la Haye)

MARTI ARNOLD, Rechtsgutachten zur Entwicklung und zum aktuellen Stand des Einwohnerkontroll- und -meldewesens in der Schweiz und damit zusammenhängenden Fragen, 1^{er} octobre 2019, réalisé pour le compte de l'ASSH. A consulter à l'adresse www.vsed.ch/fachthemen/rechtsgutachten-meldewesen/ (cité MARTI)

PICHONNAZ PASCAL/ FOËX BÉNÉDICT (éd.), Commentaire Romand Code civil I, Bâle 2010 (cité Commentaire Romand CC I-AUTEUR-E, art. ... n. ...).

Annexe 1 : droits et devoirs des parents détenteurs, ou non, de l'autorité parentale

	Parents/Parent détenteur de l'autorité parentale (AP)		Parents/Parent <u>sans AP</u> ¹³²
	AP conjointe	AP exclusive	
1. Droits et devoirs des parents concernant les décisions <u>importantes</u>, envers les autorités et entre eux, dans les cas de parents non mariés, de parents divorcés et de mesures protectrices de l'union conjugale¹³³			
Détermination du lieu de résidence (art. 301a CC)	Décision de modifier le lieu de résidence Devoir de requérir l'accord de l'autre parent ou décision du juge ou de l'APEA en cas de - nouveau lieu de résidence à <i>l'étranger</i> (= changement de juridiction !¹³⁴) - conséquences <i>importantes</i> pour l'exercice de l'autorité parentale ou les relations personnelles entre les parents	Décision de modifier le lieu de résidence Devoir d'informer l'autre parent (art. 272, 275a, al. 1, CC) : le Tribunal fédéral estime toutefois que ce devoir peut être inexigible dans les cas hautement litigieux (ATF 140 III 343 : limitation du droit à l'information (critiqué par Meier/Häberli, RMA 2014, p. 341 s.) Devoir d'entendre l'autre parent, non détenteur de l'AP : contesté (la doctrine est partagée, le droit d'être entendu n'est pas prévu à l'art. 301a CC, pourrait être déduit de l'art. 275a, al. 1, CC)	Pas de compétence décisionnelle Droit d'être informé (art. 275a, al. 1, CC ¹³⁵) Droit d'être entendu ? (la <i>doctrine</i> est <i>partagée</i> , le droit d'être entendu n'est pas prévu à l'art. 301a CC, pourrait être déduit de l'art. 275a, al. 1, CC). Ne peut se défendre contre un déménagement, sauf en cas de menace pour le bien de l'enfant ou d'abus manifeste (ATF 136 III 353, 357 ss., consid. 3.3 ; ATF 144 III 10, consid. 6)

¹³² Ils ont toutefois une obligation d'entretien (art. 276 CC) et le droit à des relations personnelles (art. 273 s. CC), à l'information et aux renseignements (art. 275a CC) ainsi qu'un devoir d'aide et de bienveillance réciproques (art. 272, 274, al. 1, CC).

¹³³ Sont énumérées ici les situations où la décision a des conséquences importantes (non les décisions courantes ou urgentes au sens de l'art. 301, al. 1bis, CC), c'est-à-dire celles qui nécessitent une décision commune en cas d'autorité parentale conjointe.

¹³⁴ D'où le devoir systématique de requérir l'accord, quelle que soit la distance du nouveau lieu de résidence.

¹³⁵ En prévoyant un droit d'être informé et d'être renseigné, le législateur voulait permettre à ce parent de s'intéresser au bien de l'enfant (arrêt du Tribunal fédéral 5A_609/2016, consid.4.1).

	Parents/Parent détenteur de l'autorité parentale (AP)		Parents/Parent <u>sans AP</u> ¹³²
	AP conjointe	AP exclusive	
Santé/soins médicaux (art. 302 CC) : <i>Interventions médicales (sauf urgence)/traitement/examen</i>	Compétence décisionnelle conjointe → Obligation de s'entendre, sinon instructions de l'APEA, médiation, curatelle, en cas de désaccord, de conflit entre les parents qui menace le bien de l'enfant → Limite de la compétence décisionnelle : décision de l'enfant capable de discernement (droit strictement personnel)	Compétence décisionnelle → Limite de la compétence décisionnelle : décision de l'enfant capable de discernement (droit strictement personnel) Obligation d'informer et d'entendre le parent non détenteur de l'autorité parentale au sens de l'art. 275a CC	Pas de compétence décisionnelle En vertu de l'art. 275a CC : - Droit d'être informé par le parent détenteur de l'AP - Droit d'être entendu par le parent détenteur de l'AP - Droit d'être renseigné par l'hôpital/le médecin sur l'état de santé et le développement de l'enfant, de la même manière que le parent détenteur de l'AP (<u>mais pas</u> sans limite, ne peut servir de droit de contrôle abusif selon l'arrêt du Tribunal fédéral 5A_889/2014)
Éducation (art. 302 CC) : <i>École/formation : changement d'école, scolarisation, changement de niveau, orientation professionnelle ou choix des études</i>	Compétence décisionnelle conjointe ou consentement lorsque la décision est prise par l'autorité scolaire (art. 302, al. 2 et 3, CC, collaboration avec l'école) → Obligation de s'entendre, sinon instructions de l'APEA, médiation, curatelle	Compétence décisionnelle ou consentement lorsque la décision est prise par l'autorité scolaire (art. 302, al. 2 et 3, CC, collaboration avec l'école) Obligation d'informer et d'entendre le parent non détenteur de l'autorité parentale au sens de l'art. 275a CC	Pas de compétence décisionnelle En vertu de l'art. 275a CC : - Droit d'être informé par le parent détenteur de l'AP - Droit d'être entendu par le parent détenteur de l'AP - Droit d'être renseigné par l'école sur le développement de l'enfant, de la même manière que le parent détenteur de l'AP

	Parents/Parent détenteur de l'autorité parentale (AP)		Parents/Parent <u>sans AP</u> ¹³²
	AP conjointe	AP exclusive	
Religion : choix de la confession (art. 303 CC, avant le 16^e anniversaire)	Compétence décisionnelle conjointe ➔ Obligation de s'entendre, sinon instructions de l'APEA, médiation, curatelle, en cas de désaccord, de conflit entre les parents qui menace le bien de l'enfant	Compétence décisionnelle Obligation d'informer et d'entendre le parent non détenteur de l'autorité parentale au sens de l'art. 275a CC	Pas de compétence décisionnelle En vertu de l'art. 275a CC : - Droit d'être informé par le parent détenteur de l'AP - Droit d'être entendu par le parent détenteur de l'AP - Droit d'être renseigné non clarifié
Questions relatives au nom (art. 270, 270a, 301, al. 4, CC)	Compétence décisionnelle conjointe	Compétence décisionnelle Obligation d'informer et d'entendre le parent non détenteur de l'autorité parentale au sens de l'art. 275a CC	Pas de compétence décisionnelle En vertu de l'art. 275a CC : - Droit d'être informé par le parent détenteur de l'AP - Droit d'être entendu par le parent détenteur de l'AP - Droit de renseigner non clarifié
Administration des biens de l'enfant : placement, acceptation/réputation de la succession	Compétence décisionnelle conjointe	Compétence décisionnelle	L'application de l'art. 275a, al. 1, CC n'est pas claire (il ne s'agit probablement pas d'un « événement particulier survenant dans la vie de l'enfant », d'une « décision importante pour le développement de celui-ci ») ; l'al. 2 ne s'applique clairement pas, car les « renseignements sur l'état et le développement de l'enfant » ne concernent pas sa situation économique.

	Parents/Parent détenteur de l'autorité parentale (AP)		Parents/Parent <u>sans AP</u> ¹³²
	AP conjointe	AP exclusive	
2. Situation lors de l'établissement de documents d'identité et la sortie de Suisse			
<i>Demande de documents d'identité</i> ¹³⁶ <i>(art. 5, al. 1, LDI et art. 11 OLDI)</i>	Consentement écrit du représentant légal Principe : il est supposé que les parents agissent d'un commun accord, il suffit donc qu'un des parents signe la demande (art. 304, al. 2, CC, art. 11, al. 1, OLDI) Mais : si l'autorité sait qu'un des parents s'oppose à l'établissement du document d'identité, aucun document ne peut être établi faute de bonne foi (voir aussi art. 11, al. 2, OLDI) Pratique ¹³⁷ : Parents non mariés, séparés, divorcés : - preuve de l'AP et - consentement de l'autre parent	Consentement écrit du représentant légal Preuve de l'AP !	Pas de consentement possible

¹³⁶ Un document d'identité est en principe valable cinq ans. Un passeport est donc commandé au maximum quatre fois pendant la minorité de l'enfant.

¹³⁷ Exigences énoncées à l'adresse www.ch.ch/fr/demander-passeport-carte-identite/.

	Parents/Parent détenteur de l'autorité parentale (AP)		Parents/Parent <u>sans AP</u> ¹³²
	AP conjointe	AP exclusive	
Inscription dans le passeport de l'enfant mineur (art. 2, al. 5, LDI) (complément officiel)	Droit (et non devoir¹³⁸) de faire inscrire le nom du représentant légal dans le passeport du mineur. L'inscription se fait à la demande du représentant légal. Modification possible sur demande en cas de changement de situation et sur présentation des documents actuels.	Droit (et non devoir) de faire inscrire le nom du représentant légal dans le passeport du mineur. L'inscription se fait à la demande du représentant légal. Modification possible sur demande en cas de changement de situation et sur présentation des documents actuels.	Pas de droit à une inscription
Sortie de Suisse (passage de frontière, notamment à l'aéroport) Autorités : - Corps des gardes-frontière : possibilité d'accéder aux données du représentant légal de mineurs dans le système d'information relatif aux documents d'identité (ISA) (art. 30 OLDI et annexe I). - (à l'avenir : signalement préventif dans le système d'information Schengen SIS139 par l'APEA)	Pas d'obligation légale de prouver l'AP MAIS : en pratique, la preuve est exigée pour prévenir les enlèvements d'enfant + procuration de l'autre parent détenteur de l'AP	Pas d'obligation légale de prouver l'AP MAIS : en pratique, la preuve est exigée pour prévenir les enlèvements d'enfant	Présentation de la procuration du représentant légal lors de la sortie de Suisse, avec copie du document d'identité dudit représentant

¹³⁸ L'obligation a été refusée, voir le message concernant la loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses, FF 2000 4391, 4399 et le chiffre 5.3.3 du rapport.

¹³⁹ Voir le communiqué du 6 mars 2020, « Sécurité supplémentaire dans l'espace Schengen : deux messages pour le SIS et l'ETIAS », à consulter à l'adresse www.admin.ch/gov/fr/accueil/documenta-tion/communiqués.msg-id-78374.html.

Annexe 2 : indications comparées sur les modes de fonctionnement de CdC-UI, Infostar et SYMIC

Légende : X = saisi ; -- = pas de saisie

	CdC-UI	Infostar	SYMIC
Personnes saisies	- Tous les citoyens suisses - Tous les étrangers vivant en Suisse - Les étrangers vivant à l'étranger qui paient des cotisations AVS ou demandent ou perçoivent des prestations.	- Tous les citoyens suisses - Les ressortissants étrangers liés avec un Suisse en vertu du droit de la famille - Les étrangers vivant en Suisse ayant enregistré un fait d'état civil à notifier en Suisse (par ex. naissance, décès ou mariage).	Tous les étrangers vivant ou travaillant en Suisse
Motif de la saisie	Il n'est fait aucune saisie de données, la banque de données UPI repose sur les données Infostar, SYMIC, VERA et Ordipro. Le NAVS13 est attribué automatiquement. Les utilisateurs systématiques¹⁴⁰ du NAVS13 peuvent en outre demander qu'un NAVS13 soit créé pour d'autres personnes (art. 50c, al. 2, let. b, LAVS).	Inscription à la suite d'une naissance ou, pour les étrangers, lorsqu'ils sont concernés par un fait d'état civil qui doit être enregistré en Suisse (voir le détail des motifs à l'art. 15a OEC). L'inscription des ressortissants étrangers se fait sur la base des documents d'état civil étrangers ou autres documents officiels (et pas seulement un document d'identité).	Entrée en Suisse, demande d'asile, annonce d'une activité lucrative
Données saisies	Selon l'art. 133bis OAVS	Selon l'art. 39 CC et 8 OEC	Selon l'art. 4, al. 2, de l'ordonnance SYMIC et l'art. 4 LDEA
Noms	Nom de famille, nom de célibataire, prénoms	Nom de famille, nom de célibataire, prénoms, autres noms officiels	Nom de famille, prénoms, alias
Sexe	X	X	X

¹⁴⁰ Les organisations appartenant à l'institution des assurances sociales fédérales (caisses de compensation, agences AVS, offices AI et PC) sont autorisées à utiliser systématiquement le NAVS13 dans l'application du droit des assurances concerné. Les organisations qui n'appartiennent pas à cette institution ne le sont en revanche que si elles remplissent les conditions énoncées aux art. 50d et 50e LAVS. Pour plus d'informations, voir www.zas.admin.ch/zas/fr/home/partenaires-et-institutions/-navs13/utilisation-systematique-du-navs13.html.

	CdC-UPI	Infostar	SYMIC
Naissance	Date, lieu	Date, heure, lieu	Date, lieu
État civil	--	Mis à jour, date	X
Décès	Date	Date, heure, lieu	Date
Domicile	--	X (au moment de l'enregistrement du fait d'état civil, aucune mise à jour n'est faite ensuite)	X
Lieu de séjour	--	X (au moment de l'enregistrement du fait d'état civil, aucune mise à jour n'est faite ensuite)	X
Statut	--	X	--
Protection de l'enfant ou de l'adulte	--	Inscription de l'incapacité durable de discernement et, à la demande des intéressés, de la constitution et du lieu de dépôt d'un mandat pour cause d'incapacité (art. 361, al. 3, et 449c CC)	Dans le domaine de l'asile, inscription du curateur des mineurs non accompagnés ; dans le domaine de la citoyenneté, curatelle et tutelle éventuelles sont saisies dans la rubrique « Relations ».
Parents	Nom de famille, prénoms de la mère et du père	Nom de famille, prénoms et autres noms officiels de la mère et du père	Nom de famille, prénoms de la mère et du père et tous les alias
Parents adoptifs	--	Seulement pour l'adoption simple : nom de famille, prénoms, autres noms officiels de la mère et du père adoptifs	Pas de saisie directe ; dans le domaine de la citoyenneté, le cas échéant, dans la rubrique « Relations »
Citoyenneté / Nationalité	X	X (mis à jour seulement pour les citoyens CH, sinon date de l'enregistrement du fait d'état civil)	X (mis à jour)

	CdC-UPI	Infostar	SYMIC
Relation	--	Nature (mariage/partenariat enregistré/filiation), date, motif de dissolution	--
Documents à présenter pour la saisie	Aucun document ne doit en principe être présenté puisqu'il n'y a pas de saisie directe. Exception : copie d'un document officiel pour l'annonce d'utilisateurs systématiques, aux fins de contrôle d'identité (art. 133 ^{bis} , al. 6, OAVS)	Pour être inscrits au registre de l'état civil, les étrangers doivent fournir, outre une preuve de leur identité (passeport, carte d'identité), des documents récents (pas plus de 6 mois) sur leur état civil (acte de naissance, acte de mariage, jugement de divorce, etc.). Les documents étrangers doivent être accompagnés d'une traduction dans une des langues officielles de la Suisse et légalisés par le service compétent. En cas de doute sur l'authenticité du document, l'autorité peut ordonner une vérification. Ensuite seulement, l'étranger peut être inscrit au registre de l'état civil (voir en particulier les art. 15a et 16 OEC). Force probante accrue (art. 9 CC).	Actes de naissance étrangers, documents de voyage (passeport, carte d'identité)
Banque de données alimentée par	Pas d'alimentation directe, mais via Infostar, SYMIC, Ordipro, VERA Lorsque l'annonce est faite par un utilisateur systématique, l'alimentation dépend de son organisation interne (caisse de compensation, école, caisse d'allocations familiales, etc.)	Les offices d'état civil des cantons.	Principalement le SEM et les autorités cantonales des migrations. Une partie des annonces émanant d'entreprises en Suisse ou à l'étranger concernent l'engagement de courte durée de travailleurs étrangers en Suisse.

	CdC-UPI	Infostar	SYMIC
Accès (qui et comment)	Droit de consulter les données, avec fonction de recherche : Infostar, SYMIC, Ordipro, VERA, et les utilisateurs systématiques Autres possibilités d'accès : les demandes d'obtention d'un NAVS13 et de modification de données.	Accès en ligne via une interface exclusivement pour la vérification par les autorités de l'identité d'une personne conformément à l'art. 43a CC (notamment autorités délivrant les documents d'identité, police, casier judiciaire, services des habitants, Service de renseignement) Communication d'office¹⁴¹ à différentes autorités, notamment l'administration communale du domicile ou lieu de séjour d'une personne, l'APEA d'enfants mineurs de mères non mariées et dont le père est inconnu et l'Office fédéral de la police Communication sur demande¹⁴² notamment aux tribunaux et autorités administratives et autorités étrangères	Accès en ligne (art. 9 LDEA)¹⁴³ Autorités cantonales des migrations Autorités cantonales de police Administration fédérale des douanes (CGF, douanes) Offices cantonaux de l'état civil, communes, services des habitants Offices cantonaux du travail fedpol (Police judiciaire fédérale, AFIS, SIRENE, SAP) Ministère public de la Confédération Offices cantonaux de prévoyance sociale Département fédéral des finances (CdC, CDF), Commission de recours en matière d'asile OFJ (Entraide judiciaire internationale, Infostar) Mais aussi communication de données selon les art. 12 à 15 LDEA

¹⁴¹ Art. 48a OEC. Les autorités mentionnées aux art. 49 à 55 OEC pourraient être complétées par d'autres services conformément à l'art. 56 OEC.

¹⁴² Art. 58 à 61 OEC.

¹⁴³ Voir aussi l'art. 10, al. 2, LDEA : « Les agents d'une autorité autorisée à accéder au système d'information obtiennent, sur demande, l'accès aux seules données dont ils ont besoin pour accomplir les tâches visées à l'art. 9. »