

**KONFERENZ DER KANTONALEN AUFSICHTSBEHÖRDEN IM ZIVILSTANDSWESEN
CONFERENCE DES AUTORITES CANTONALES DE SURVEILLANCE DE L'ETAT CIVIL
CONFERENZA DELLE AUTORITÀ CANTONALI DI VIGILANZA SULLO STATO CIVILE**

Weiterbildungskurs für Instruktoren und Instruktoren der kantonalen Aufsichtsbehörden vom 26./27. November 1997 in Brunnen SZ

**Die Teilrevision der Zivilstandsverordnung vom 13. August 1997¹
(Ziele und Systematik)**

von Rolf Reinhard²

1 Vorbemerkung

Im folgenden geht es mir darum, die Teilrevision der Zivilstandsverordnung in groben Zügen darzustellen. Vor allem von der Systematik, den Zielen und den wesentlichen Inhalten soll die Rede sein. Die Ausführungen sollen für Sie als Instruktoren und Instruktoren eine Grundlage für die Ausbildung der bei den Zivilstandsämtern tätigen Personen bieten. Zu diesem Zweck erarbeitete ich 20 Folienvorlagen für den Hellraumprojektor, die Ihnen und mir die Aufgabe erleichtern sollen.

2 Grundlagen

Der Bundesrat beschloss die Änderung der Zivilstandsverordnung am 13. August 1997. Noch am gleichen Tag übermittelten wir den kantonalen Aufsichtsbehörden für sich und zuhanden der Zivilstandsämter in den drei Amtssprachen des Bundes ein Kreisschreiben³ mit den wichtigsten Informationen. Als Beilagen erhielten Sie den Revisionstext und Erläuterungen in synoptischer Darstellung.

3 Ziele der Revision

Zunächst geht es darum, die Verordnung umfassend an den heutigen Entwicklungsstand der datenschutzrechtlichen Grundsätze anzupassen⁴. Wie Sie wissen, ist das Datenschutzgesetz des Bundes auf die öffentlichen Register, also auch auf die Zivilstandsregister nicht anwendbar⁵. Es gilt eine eigenständige Regelung festzulegen, die sich allerdings ebenfalls an den allgemeinen anerkannten Rechtsgrundsätzen

¹ AS (Amtliche Sammlung des Bundesrechts) 1997 2006.

² lic. iur., Stellvertreter des Chefs des Eidg. Amtes für das Zivilstandswesen.

³ Kreisschreiben (KS) 97-08-01.

⁴ Vgl. dazu Michel Montini, "La protection des données de l'état civil, système en vigueur dès le 1er janvier 1998", abgedruckt in "Mélanges édités à l'occasion de la 50e Assemblée générale de la Commission Internationale de l'Etat Civil", Neuchâtel 1997, S. 186-204.

⁵ Art. 2 Abs. 2 Bst. d des Bundesgesetzes über den Datenschutz (DSG, SR 235.1).

orientieren muss⁶. Dieser Forderung entsprechen die bisherigen Vorschriften und die im allgemeinen bewährte Praxis schon recht weitgehend. Erwarten Sie demnach keine umwälzenden Neuerungen. Weiterentwicklung und Differenzierung lauten die Leitmotive. Vereinzelte Bestimmungen wurden schon bei früheren Teilrevisionen der Zivilstandsverordnung in diesem Sinne angepasst⁷.

Die Änderungen einzelner Vorschriften im Abschnitt über die elektronische Verarbeitung von Personendaten soll den kantonalen Behörden die Ausübung der Aufsichtsaufgaben erleichtern. Nicht selten soll bei den Kantonen die Übersicht etwas verlorengegangen sein. Einige Kantone ersuchten den Bund formell um Unterstützung bei der Bekämpfung einer allzu "wild wuchernden" Entwicklung.

Auf den Inhalt dieser grundlegenden sowie weiterer materieller Neuerungen werde ich im folgenden noch näher eingehen, nicht aber auf rein formelle Folgeänderungen.

4 Systematische Hinweise zur Neuregelung beim Datenschutz

Die Zivilstandsverordnung wird mehr und mehr zu einem "Flickwerk". So kann es nicht erstaunen, dass unter systematischen Aspekten die Anpassung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen eigentlich nicht befriedigt. Übersichtliche Lösungen werden erst mit der Neukonzeption der Ausführungserlasse nach der Revision der Grundlagen der Beurkundung des Personenstandes im Zivilgesetzbuch möglich sein.

Artikel 7 in der neuen Fassung bekräftigt, dass der Bund die Hoheit über die Zivilstandsregister bis auf das Jahr 1850 zurück beansprucht. Nach ausdrücklicher Regelung werden die Register neu nach 120 Jahren aus der Hoheit der Zivilstandsbehörden entlassen. Der Bund schreibt allerdings eine sichere Aufbewahrung an einem geeigneten Ort vor. Interessierte sollen schonend Einsicht nehmen können. Die datenschutzrechtlichen Vorschriften der Zivilstandsverordnung sind auf über 120 Jahre alte Register nicht mehr anwendbar. Die Kantone können den Übergang als Kulturgüter in die kantonalen Archive vorsehen und die kantonalen Archivierungsvorschriften anwendbar erklären⁸.

Artikel 15 bestätigt das Amtsgeheimnis. Es wird ausdrücklich auf alle beim Zivilstandsamt beschäftigten Personen ausgedehnt. Personendaten dürfen allgemein nur bekanntgegeben werden, wenn eine Rechtsgrundlage vorliegt.

Die Artikel 29 bis 30b regeln die Bekanntgabe der Personendaten umfassend und grundsätzlich. Die Artikel 138 bis 144 enthalten besondere Vorschriften für die Abgabe von Dokumenten. Im Verhältnis zu den Grundsatzartikeln 29 bis 30b werden hier Einzelheiten festgehalten. Bei der Anwendung der Artikel 138 bis 144 sind stets die Grundsätze der Bekanntgabe von Personendaten zu beachten.

⁶ Vgl. etwa den in Art. 8 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Schutz der Privatsphäre (EMRK, SR 0.101) und den in den Art. 28 ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) geregelten Schutz der Persönlichkeit; vgl. im weiteren auch "Recommandation du 5 septembre 1984 relative à la publicité des registres et des actes de l'état civil", abgedruckt in "Commission Internationale de l'Etat Civil, Conventions et Recommandations (1956-1987)", Strasbourg 1988.

⁷ Vgl. Art. 122 (Mitteilungen an ausländische Behörden), 128 (Weitere Mitteilungen oder Meldungen nach dem Recht des Bundes oder der Kantone), 138a (Auszüge an ausländische Behörden in Ausnahmefällen).

⁸ Die kantonalen Vorschriften müssen nach Bundesrecht (Art. 7 Abs. 2 ZStV in der neuen Fassung) die sichere Aufbewahrung und die allgemeine Zugänglichkeit für Interessierte gewährleisten (schonende Einsichtnahme).

Die Artikel 35, 35a und 188k enthalten besondere Regeln für die Daten der Personenverzeichnisse, die unter Vorbehalt einer Bewilligung der kantonalen Aufsichtsbehörde Daten der Heimatschein- und Vormundschaftskontrolle umfassen können.

5 Grundzüge des Datenschutzes

5.1 Bekanntgabe von Personendaten

Artikel 29 legt fest, wer in welchem Umfang die Bekanntgabe von Personendaten verlangen kann. Rechtsansprüche bestehen für:

- Private (Kenntnis der Daten des eigenen Personenstandes; darüber hinaus gilt das "Subsidiaritätsprinzip", das heisst das Erfordernis der Unmöglichkeit oder offensichtlichen Unzumutbarkeit der Datenbeschaffung bei den direkt betroffenen Personen sowie das Erfordernis des Nachweises eines unmittelbaren und schutzwürdigen Interesses),
- bei gesetzlicher oder vertraglicher Vertretung (im Rahmen der Vertretungsbefugnisse und unter Vorbehalt der Berechtigungsgrundsätze dieser Verordnung⁹), sowie für
- schweizerische Gerichte und Verwaltungsbehörden (soweit die Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben unerlässlich sind).

Artikel 29a regelt die Forschung. Absatz 1 umschreibt die Bedingungen für die nicht personenbezogene, Absatz 2 für die personenbezogene Forschung (genealogische Forschung). In beiden Fällen ist eine schriftliche Bewilligung der kantonalen Aufsichtsbehörde erforderlich. Das "Subsidiaritätsprinzip" gilt zwingend (Nachweis der Unmöglichkeit oder der offensichtlichen Unzumutbarkeit der Datenbeschaffung bei den direkt betroffenen Personen). Im Rahmen der "Kann"-Formel hat die Aufsichtsbehörde vor allem die wissenschaftliche Qualität des Forschungsprojektes (bzw. die Ernsthaftigkeit bei der genealogischen Forschung) und die Fachkunde der Forschenden zu überprüfen und entsprechende Nachweise (Gutachten, Diplome) zu verlangen. Die Bewilligung soll Auflagen zur Sicherung des Datenschutzes enthalten. Bei der nicht personenbezogenen Forschung werden ausdrücklich Auflagen vorgeschrieben, die allerdings nicht abschliessend sind (Anonymisierung der Daten, sobald es der Bearbeitungszweck erlaubt; Weitergabe der Daten nur mit Zustimmung der kantonalen Aufsichtsbehörde; betroffene Personen dürfen bei der Veröffentlichung von Daten nicht bestimmbar sein). Es empfiehlt sich, in der Bewilligung auch die Form der Bekanntgabe der Daten festzulegen¹⁰.

⁹ Mit diesem Hinweis ist die Bekanntgabe bei vertraglicher Vertretung gemeint. Mit dem Vertretungsmandat können nicht mehr Rechte zur Kenntnisnahme von Personendaten abgetreten werden, als die vertretene Person selber besitzt. Die Zivilstandsbehörden müssen die Vertretungsvollmacht entsprechend prüfen und sicherstellen, dass die Berechtigungsgrundsätze der Zivilstandsverordnung eingehalten werden..

¹⁰ Damit können Unsicherheiten für die Zivilstandsämter und allenfalls der Erlass einer separaten Bewilligung für die Einsicht in die Register vermieden werden (vgl. Art. 30a ZStV, neu).

Die Formen der Bekanntgabe von Personendaten durch die Zivilstandsämter entsprechen dem geltenden Recht (Mitteilungen, Auszüge, Abschriften, Familienbüchlein, schriftliche Auskünfte). Neu und wohl teilweise in Abweichung von der Praxis dürfen mündliche Auskünfte ausdrücklich nur noch an Zivilstandsbehörden erteilt werden¹¹.

Die Bekanntgabe von Personendaten durch Einsichtnahme in die Zivilstandsregister regelt Artikel 30a restriktiver als das geltende Recht. Auch gegenüber Behörden kommt diese Form nur in Ausnahmefällen zur Anwendung. Sie ist nur zulässig, wenn die Bekanntgabeformen nach Artikel 30 offensichtlich nicht zumutbar sind. Die Bewilligung durch die kantonale Aufsichtsbehörde wird beibehalten. Mit der Bewilligung sind die nötigen Auflagen zur Sicherung des Datenschutzes zu verbinden¹².

Nach Artikel 30b können die Kantone weiterhin vorsehen, Geburten, Todesfälle, Eheverkündungen und Trauungen zu veröffentlichen. Neu legt Absatz 2 ausdrücklich fest, wer ein voraussetzungslos zu gewährendes Recht auf Sperrung der Veröffentlichung im Einzelfall hat. Es empfiehlt sich für die Zivilstandsämter, standardisierte Erklärungen unterzeichnen zu lassen und diese den amtlichen Mitteilungen des Zivilstandsfalles¹³, den Verkündakten¹⁴ und einer allfälligen Trauungsermächtigung¹⁵ in Kopie beizulegen, damit die Sperrung der Veröffentlichung allgemein wirksam wird.

5.2 Abgabe von Dokumenten

Die wichtigste Änderung in den Artikeln 138 bis 144 stellt wohl die Einführung des abgekürzten Familienscheines dar. Artikel 140c ist ausschliesslich seiner Regelung gewidmet. Er muss als solcher bezeichnet werden und Angaben über den Verwendungszweck und das Datum des Beurkundungsstandes enthalten. Nach geltendem Recht können nur vollständige Familienscheine ausgestellt werden, die auch Daten enthalten, an denen für die Person, die einen spezifischen Nachweis zu liefern hat, keine Berechtigung besteht¹⁶.

Abschriften¹⁷ von Registereintragungen und Belegen setzen neu zur Sicherstellung des Datenschutzes eine Bewilligung der kantonalen Aufsichtsbehörde voraus¹⁸.

¹¹ Abschliessend erwähnt sind die Zivilstandsämter, die kantonalen Aufsichtsbehörden und das Eidg. Amt für das Zivilstandswesen.

¹² Etwa die Pflicht zur Geheimhaltung bestimmter Daten (zum Beispiel Angaben über Adoptionen) oder das Verbot, Fotokopien oder vollständige Abschriften zu erstellen.

¹³ Art. 120 ff. ZStV.

¹⁴ Art. 153 ZStV.

¹⁵ Art. 162 ZStV.

¹⁶ Vgl. etwa den Fall einer geschiedenen Frau, welche die Kinder aus der früheren Ehe nachzuweisen hat. Auf dem zu diesem Zweck nötigen (vollständigen) Familienschein des früheren Ehegatten, werden nicht selten eine neue Eheschliessung und Kinder aus dieser Ehe eingetragen sein.

¹⁷ Abschriften gleichgestellt sind entsprechende Fotokopien oder Ausdrucke mit Systemen der informatisierten Registerführung (vgl. Art. 143 Abs. 4 und Art. 144 Abs. 1 ZStV in der neuen Fassung sowie Art. 177i Abs. 1 ZStV).

¹⁸ Abschriften, welche nur Randanmerkungen über Vornamensänderungen getrennt wiedergeben, im übrigen aber den gleichen Inhalt wie Auszüge ausweisen, verbleiben in der ausschliesslichen Kompetenz der Zivilstandsämter, das heisst, es ist keine Bewilligung der kantonalen Aufsichtsbehörde erforderlich (Art. 143 Abs. 3 ZStV in der neuen Fassung).

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung ist die Änderung in Artikel 138a Absatz 4: Die amtliche Zustellung von Todesurkunden ausländischer Staatsangehöriger an die Behörden des Heimatstaates unterliegt nicht mehr den strengen Voraussetzungen von Artikel 138a Absatz 3. Ausländische Behörden, denen der Tod eines Staatsangehörigen nach dem Wiener Übereinkommen über die konsularischen Beziehungen¹⁹ zu melden ist²⁰, sollen auf Verlangen grundsätzlich auch einen formellen Todesschein erhalten können.

5.3 Personenverzeichnisse

Auch konventionell geführte Personenverzeichnisse sind "Datenbanken". Nach datenschutzrechtlichen Grundsätzen ist deshalb eine Rechtsgrundlage für die gesammelten Daten unerlässlich. Welche Daten in die Zivilstandsregister einzutragen sind, schreibt die Verordnung abschliessend vor. Bei den Personenverzeichnissen besteht nach geltendem Recht nur für die Namen und die Fundstellen eine Grundlage. Entsprechend den praktischen Bedürfnissen werden in den meisten Personenverzeichnissen mehr Angaben eingetragen. Artikel 35 legt neu abschliessend fest, welche Daten Personenverzeichnisse enthalten und welche Daten nach kantonaler Anordnung weggelassen werden dürfen. Es ist verboten, zusätzliche Angaben aufzunehmen. Ebenfalls nicht zulässig ist es, über die kantonale Anordnung hinaus Daten wegzulassen.

Artikel 35a legt die Daten abschliessend fest, die mit kantonaler Bewilligung zusätzlich in die Personenverzeichnisse aufgenommen werden dürfen. Es sind dies das Datum der Ausstellung und der Zustellort des Heimatscheines²¹ sowie das Datum der Entmündigung und ihrer Aufhebung²².

Artikel 188k gewährt für die Umsetzung der Neuerung nach den Artikeln 35 und 35a eine zweijährige Übergangsfrist. Ab 1. Januar 2000 sind die neuen Vorschriften zwingend.

In der Praxis taucht immer wieder die Frage auf, welchen besonderen Vorschriften elektronisch geführte Personenverzeichnisse unterliegen. Nach dem Sinn und Zweck der Bestimmungen der Zivilstandsverordnung über die elektronische Verarbeitung von Personendaten kann kein Zweifel bestehen, dass eine Bewilligung der kantonalen Aufsichtsbehörde erforderlich ist²³.

6 Änderung der Vorschriften über die elektronische Datenverarbeitung

Zur Unterstützung der kantonalen Behörden in ihren Aufsichtsaufgaben²⁴ wird in Artikel 177e Absatz 1 eine erweiterte Pflicht für die Zivilstandsämter stipuliert, die Absicht zur Beschaffung von Informatikmitteln mit oder ohne dauernde Speicherung frühzeitig zu melden. Artikel 188g verschafft dieser Meldepflicht rückwirkende Kraft:

¹⁹ SR 0.211.112.112.

²⁰ Vgl. Art. 127b ZStV.

²¹ Heimatscheinkontrolle, vgl. Verordnung vom 22. Dezember 1980 über den Heimatschein (SR 143.12).

²² Vormundschaftskontrolle, vgl. Art. 136 Abs. 3 ZStV.

²³ Art. 177e ZStV bzw. Art. 177e^{bis} Abs. 1-3 ZStV in der neuen Fassung.

²⁴ Vgl. oben Ziff. 3, 2. Abschnitt.

Informatikmittel, für die keine Bewilligung vorliegt und für die auch kein entsprechendes Verfahren hängig ist, sind der kantonalen Aufsichtsbehörde bis spätestens am 31. Juli 1998 zu melden. Diese Behörde prüft, welche Bewilligung nötig ist und erteilt die nötigen Weisungen für die Gesuchstellung²⁵. Nach Artikel 177e^{bis} Absatz 4 unterliegt neu auch die Verwendung von Informatikmitteln ohne dauernde Speicherung der Bewilligungspflicht.

Neu legt Artikel 177e^{bis} Absatz 3 den Schutzwert der gespeicherten Daten ausdrücklich fest: Sie gelten in ihrer Gesamtheit als besonders schützenswerte Daten, sofern kein Zugriffsschutz nach dem spezifischen Schutzwert der einzelnen Daten besteht.

Schliesslich sieht Artikel 177i Absatz 4 neu die regelmässige elektronische Übermittlung nicht ausgedruckter Daten an das Bundesamt für Statistik vor. Das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen erteilt die Bewilligung auf Gesuch des Zivilstandsamtes und im Einvernehmen mit der kantonalen Aufsichtsbehörde. Das Zivilstandsamt muss vor allem nachweisen, dass das Informationssystem durch angemessene technische und organisatorische Massnahmen gegen unbefugte Bearbeitung und Kenntnissnahme geschützt ist.

7 Übrige materielle Änderungen

Artikel 33 Absatz 1 und Artikel 53 sehen im Zusammenhang mit dem Übergang vom Format A3 auf das Format A4 bei den Einzelregistern die Möglichkeit vor, Registerblätter einseitig zu bedrucken und Randanmerkungen auf der unbedruckten Rückseite anzubringen, da beim Format A4 auf der Vorderseite nicht mehr genügend Platz zur Verfügung steht.

Mit den Änderungen in den Artikeln 78 und 79 sollen die kantonalen Restrukturierungsbemühungen²⁶ unterstützt werden. Wenn die Zivilstandsämter durch Zusammenlegung von Zivilstandskreisen weiter weg zu liegen kommen, sollen Todesfälle bei einer von der Gemeinde bezeichneten Stelle zuhanden des zuständigen Zivilstandsamtes gemeldet werden können, sofern der Tod in der Wohnsitzgemeinde erfolgt ist.

Artikel 126a stipuliert eine neue Mitteilungspflicht. Zivilstandsfälle, die asylsuchende, vorläufig aufgenommene oder als Flüchtlinge anerkannte Personen betreffen, sollen dem Bundesamt für Flüchtlinge umgehend gemeldet werden. Es handelt sich um einen bescheidenen Beitrag zur Bewältigung der akuten Vollzugsprobleme im Asylbereich. Personen, die einer der genannten Kategorien angehören, verfügen über einen entsprechenden Ausweis, der vom Zivilstandsamt eingesehen werden kann. Es empfiehlt sich, für die Meldung an das Bundesamt für Flüchtlinge ein amtliches, eventuell im Fotokopierverfahren hergestelltes Mitteilungsformular zu benützen.

²⁵ Bei dauernder Speicherung ist die "grosse" (Art. 177e^{bis} Abs. 1-3 ZStV in der neuen Fassung), bei nicht dauernder Speicherung die "kleine" (Art. 177e^{bis} Abs. 4 ZStV in der neuen Fassung) Bewilligung erforderlich.

²⁶ Damit ist das Bestreben gemeint, die Zahl der Zivilstandskreise durch Zusammenlegung herabzusetzen und den Beschäftigungsgrad der Zivilstandsbeamtinnen und Zivilstandsbeamten zu erhöhen (Verwaltungsreformen mit dem Ziel der Konzentration der Kräfte und der Senkung der Kosten).

8 Instruktion, Dokumentation, Ausführungsweisungen und Auskünfte

8.1 Instruktion

Einzelne Bereiche der Revision der Zivilstandsverordnung werden im Rahmen der Ausbildungskurse 1997 der Konferenz der kantonalen Aufsichtsbehörden vertieft und praxisorientiert behandelt. Herr Heussler stellt die neuen Vorschriften über die elektronische Bearbeitung von Personendaten eingehend dar, Herr Wunderli aus den datenschutzrechtlichen Neuerungen vor allem die Formen der Bekanntgabe von Personendaten und die Auskunftspflichten der Zivilstandsämter und Herr Sigrist die geänderten organisatorischen Vorschriften zur Registerführung, zu den Mitteilungen, zu den Personenverzeichnissen und zur Todesanzeige.

8.2 Dokumentation

Neben den unter Ziffer 2 erwähnten Grundlagen steht das vorliegende Referat mit den Folienvorlagen für den Hellraumprojektor zur Verfügung. Die unter Ziffer 8.1 genannten Referenten geben ebenfalls Ausbildungsunterlagen ab. Ende Jahr stellt die Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale den Zivilstandsbehörden nach dem üblichen Verteiler die vom Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen vorbereitete Ergänzungslieferung für das Handbuch "Gesetzliche Grundlagen" zu.

8.3 Ausführungsweisungen

Voraussichtlich bis Ende Jahr wird das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen den kantonalen Aufsichtsbehörden zuhanden der Zivilstandsämter ein in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Flüchtlinge erarbeitetes Kreisschreiben zur neuen Mitteilungspflicht nach Artikel 126a zustellen.

Ein weiteres Kreisschreiben mit Beispielen zum abgekürzten Familienschein nach Artikel 140c soll nach Möglichkeit ebenfalls bis Ende Jahr übermittelt werden.

Die Bereinigung und Ergänzung der bestehenden Kreisschreiben zur elektronischen Bearbeitung von Personendaten, für die eine enge Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Informatik und dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten nötig ist, und die Bereitstellung einer Ergänzungslieferung für die Handbücher "Beispiele" werden erst im Verlaufe des nächsten Jahres möglich sein. Wir werden uns bemühen, die Zustellung vor den Sommerferien zu veranlassen.

8.4 Auskünfte

Im Eidgenössischen Amt für das Zivilstandswesen steht der Referent²⁷ für Auskünfte gerne zur Verfügung. Dies gilt auch für Herrn Jäger²⁸ und Herrn Montini²⁹. Es liegt

²⁷ 031 322 5348; Betrachten Sie meinen Telefonbeantworter als eine "Hotline". Ich bemühe mich um einen umgehenden Rückruf. Internet: rolf.reinhard@mbox.gsejpd.admin.ch.

²⁸ 031 322 4765. Internet: martin.jaeger@bj.admin.ch.

²⁹ 031 322 5861. Internet: michel.montini@mbox.gsejpd.admin.ch.

uns daran, Sie bei der Umsetzung der recht umfassenden Teilrevision der Zivilstandsverordnung nach Kräften zu unterstützen.

9 Abschliessende Bemerkung

Beim Datenschutz erscheint es mir wichtig, die erheblichen Beurteilungs- und Ermessensspielräume in Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalles und in Abwägung der Interessen verantwortungsvoll wahrzunehmen. Hüten wir uns vor allzu schematischen Kriterien, die der Vielfalt der praktischen Fälle nicht gerecht werden und unsere Entscheidungsspielräume unnötig einengen.

Im Bereich der elektronischen Verarbeitung von Personendaten sollen in einfachen und raschen Bewilligungsverfahren in angemessener Weise der Datenschutz und die Datensicherheit gewährleistet werden. Es soll der Weg bereitet werden zu einer umfassenden Informatisierung des schweizerischen Zivilstandswesens im Sinne einer optimalen staatlichen Aufgabenerfüllung im Dienste der Bevölkerung und ihrer Institutionen.

**KONFERENZ DER KANTONALEN AUFSICHTSBEHÖRDEN IM ZIVILSTANDSWESEN
CONFÉRENCE DES AUTORITÉS CANTONALES DE SURVEILLANCE DE L'ÉTAT CIVIL
CONFERENZA DELLE AUTORITÀ CANTONALI DI VIGILANZA SULLO STATO CIVILE**

Cours de perfectionnement pour instructeurs et instructrices des autorités cantonales de surveillance de l'état civil du 19/20.11.1997 à Jongny sur Vevey VD

**La révision partielle de l'ordonnance sur l'état civil du 13 août 1997¹
(Buts et systématique)**

par Rolf Reinhard²

(traduit de l'allemand par Michel Montini³)

1 Remarque préliminaire

Je vais vous présenter ci-après les grandes lignes de la révision partielle de l'ordonnance sur l'état civil. Il sera avant tout question de la systématique, des buts et du contenu essentiel des modifications apportées. Ces réflexions sont censées constituer pour vous une base pour la formation des collaborateurs des offices de l'état civil. J'ai préparé dans cette optique 20 transparents qui doivent servir de support dans l'accomplissement de notre tâche.

2 Bases

Par arrêté du 13 août 1997, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance sur l'état civil. Nous avons édicté le même jour une circulaire qui est parue dans les trois langues officielles et qui présentait les modifications les plus importantes et était adressée aux autorités cantonales de surveillance pour elles-mêmes et à l'intention de leurs offices⁴. Vous avez en outre reçu en annexe à ladite circulaire le texte de la révision ainsi que les commentaires correspondants sous forme de tableau synoptique.

3 Buts de la révision

Il s'agit en premier lieu d'adapter l'ordonnance entièrement aux standards actuels en matière de protection des données⁵. Ainsi que vous le savez, la loi fédérale sur la protection des données n'est pas applicable aux registres publics, et donc non plus

¹ RO (Recueil officiel des lois fédérales) 1997 2006.

² lic. en droit, chef suppléant de l'Office fédéral de l'état civil.

³ avocat, fonctionnaire scientifique à l'Office fédéral de l'état civil.

⁴ Circulaire (circ.) 97-08-01.

⁵ cf. à cet égard Michel Montini, "La protection des données de l'état civil, système en vigueur dès le 1er janvier 1998", paru in "Mélanges édités à l'occasion de la 50e Assemblée générale de la Commission Internationale de l'Etat Civil", Neuchâtel 1997, p. 186-204.

aux registres de l'état civil⁶. Il y a lieu de réglementer cette matière de manière indépendante en s'inspirant toutefois des principes juridiques généralement reconnus⁷. Les prescriptions actuelles et la pratique observée en général sont pour l'essentiel déjà conformes à ces principes. Dès lors, ne vous attendez pas à des innovations bouleversantes. La révision est davantage marquée par le développement et la précision du droit en vigueur. Certaines dispositions ont d'ailleurs déjà été adaptées lors de révisions partielles antérieures de l'ordonnance sur l'état civil⁸.

La modification de certaines dispositions contenues dans le chapitre sur le traitement électronique des données personnelles doit faciliter l'exercice des fonctions de surveillance des autorités cantonales. Il n'est sans doute pas rare que les cantons perdent un peu la vue d'ensemble dans ce domaine. Certains d'entre eux ont demandé formellement à la Confédération de les soutenir dans leur lutte contre une évolution par trop „sauvage“.

Je donnerai ci-après des précisions sur le contenu de ces innovations importantes ainsi que sur d'autres modifications matérielles. Je laisserai en revanche de côté les adaptations consécutives de nature purement formelle.

4 Systématique des nouvelles prescriptions en matière de protection des données

L'ordonnance sur l'état civil ressemble de plus en plus à un ouvrage rapiécé. Il n'est dès lors pas étonnant que l'adaptation des prescriptions sur la protection des données ne soit pas satisfaisante d'un point de vue systématique. L'on ne pourra prévoir un texte bien structuré que lorsque l'on élaborera une nouvelle conception des dispositions d'exécution dans le cadre de la révision du Code civil qui concerne également les bases de l'état civil.

L'article 7 dans sa nouvelle teneur confirme que la Confédération revendique la „souveraineté“ sur les registres de l'état civil remontant à l'année 1850. Il ressort désormais expressément de l'ordonnance que les registres sortent de la souveraineté des autorités de l'état civil après 120 ans. La Confédération prévoit néanmoins que les registres doivent être conservés en un lieu sûr et approprié. Les personnes intéressées doivent en outre pouvoir les consulter avec ménagements. Par principe, les prescriptions de protection des données de l'ordonnance ne sont plus applicables aux registres de plus de 120 ans. Les cantons peuvent prévoir leur transfert aux archives cantonales comme bien culturel et les soumettre aux prescriptions cantonales sur l'archivage⁹.

⁶ art. 2 al. 2 let. d de la loi fédérale sur la protection des données (LPD, RS 235.1).

⁷ cf. par ex. la garantie de la sphère privée contenue à l'art. 8 al. 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, RS 0.101) et la protection de la personnalité régie par les art. 28 ss. du Code civil suisse (CC, RS 210); cf. en outre la "Recommandation du 5 septembre 1984 relative à la publicité des registres et des actes de l'état civil", publiée in "Commission Internationale de l'Etat Civil, Conventions et Recommandations (1956-1987)", Strasbourg 1988.

⁸ cf. les art. 122 (Communications aux autorités étrangères), 128 (Autres communications ou avis effectués en vertu du droit fédéral ou cantonal), 138a (Transmission exceptionnelle d'extraits à des autorités étrangères).

⁹ En vertu du droit fédéral (art. 7 al. 2 OEC dans sa nouvelle teneur), les prescriptions cantonales doivent garantir que les registres sont conservés de manière sûre et que les personnes intéressées ont un droit général à les consulter (avec ménagements).

L'article 15 confirme le secret de fonction qui est étendu expressément à tous les collaborateurs de l'office de l'état civil. De manière générale, il n'est permis de divulguer des données personnelles que s'il existe une base légale.

La divulgation des données personnelles est régie par principe et de manière globale par les articles 29 à 30b. Les articles 138 à 144 comportent des dispositions particulières sur la délivrance de documents. Par rapport à la réglementation de principe des articles 29 à 30b, il s'agit ici de prescriptions de détails. Il faut ainsi toujours observer les principes relatifs à la divulgation des données personnelles lorsqu'on applique les articles 138 à 144.

Les articles 35, 35a et 188k contiennent des règles sur les indications du répertoire des personnes, qui peuvent englober des données sur l'acte d'origine et l'état des interdictions si cela a été autorisé par l'autorité cantonale de surveillance.

5 Traits fondamentaux de la protection des données

5.1 Divulgation de données personnelles

L'article 29 détermine le cercle des ayant droits à la divulgation de données personnelles et son étendue.

Les ayant droits sont

- les particuliers (ceux-ci ont le droit de connaître les données qui concernent leur propre état civil; pour le surplus, on applique le "principe de subsidiarité", c'est-à-dire que la divulgation s'effectue lorsque l'obtention des données auprès des personnes concernées est impossible ou ne peut manifestement pas être exigée et qu'un intérêt direct et digne de protection est établi);
- les représentants légaux et conventionnels (dans les limites de leurs pouvoirs et des principes de légitimation prévus dans l'ordonnance¹⁰) et
- les tribunaux et autorités administratives suisses (dans la mesure où cela est indispensable à l'accomplissement de leurs tâches légales).

L'article 29a a trait à la recherche. L'alinéa 1 définit les conditions de la recherche ne se rapportant pas à des personnes alors que l'alinéa 2 concerne la recherche se rapportant à des personnes (recherche généalogique). Dans les deux cas, une autorisation écrite de l'autorité cantonale de surveillance est nécessaire. Le „principe de subsidiarité“ s'applique obligatoirement (il faut démontrer que l'obtention des données auprès des personnes concernées est impossible ou ne peut manifestement pas être exigée). Dans le cadre de la formulation facultative de la disposition, l'autorité cantonale de surveillance doit avant tout examiner la qualité scientifique du projet de recherche (resp. le sérieux de la recherche généalogique) et les connaissances techniques des chercheurs et exiger les preuves correspondantes (expertises, diplômes). L'autorisation doit être assortie de charges afin d'assurer la protection des

¹⁰ Cette remarque concerne la divulgation à des représentants conventionnels. Le mandat ne peut conférer plus de droits que n'en a la personne concernée. L'office de l'état civil doit veiller à ne divulguer au mandataire que des données que pourrait obtenir la personne concernée elle-même.

données. S'agissant de la recherche ne se rapportant pas à des personnes, l'on prévoit expressément des charges qui ne sont toutefois pas exhaustives („anonymisation“ des données dès que le but du traitement le permet; communication des données à des tiers uniquement avec le consentement de l'autorité cantonale de surveillance; pas de possibilité d'identifier les personnes concernées en cas de publication des données). Il est recommandé de définir également le mode de divulgation dans l'autorisation¹¹.

Les modes de divulgation des données personnelles correspondent au droit actuel (communications, extraits, copies, livret de famille, renseignements écrits). En revanche, et l'on se départ à cet égard de la pratique observée en partie jusqu'à ce jour, les renseignements oraux ne doivent plus être fournis qu'aux autorités de l'état civil¹².

L'article 30a règle la divulgation de données personnelles effectuée par la consultation des registres de l'état civil de manière plus restrictive que le droit actuel. Ce mode de divulgation entre en ligne de compte à titre exceptionnel, même à l'égard des autorités. Il n'est admis que lorsque l'un des modes prévus à l'article 30 ne peut manifestement pas être exigé. L'autorisation de l'autorité cantonale de surveillance est maintenue; elle doit être assortie des charges nécessaires à la protection des données¹³.

Selon l'article 30b, les cantons ont toujours la possibilité de prévoir la publication des naissances, des décès, des publications et des célébrations de mariage. Désormais, l'alinéa 2 définit expressément quelles personnes bénéficient d'un droit inconditionnel à s'opposer à la publication dans chaque cas particulier. Il est recommandé aux offices de l'état civil de faire signer des déclarations standardisées et d'en annexer une copie aux communications officielles du fait d'état civil¹⁴, aux actes de publication¹⁵ et le cas échéant à l'autorisation de célébrer le mariage¹⁶ afin que la publication soit partout bloquée de manière efficace.

5.2 Délivrance de documents

L'introduction de l'acte abrégé de famille constitue sans aucun doute la modification la plus importante parmi les articles 138 à 144. L'article 140c lui est entièrement consacré. L'acte de famille abrégé doit être désigné comme tel et comporter des indications relatives à son utilisation et à la date de l'état qu'il reflète. Selon le droit en vigueur, seuls des actes de famille complets peuvent être délivrés; or ceux-ci compor-

¹¹ Afin d'éviter toutes incertitudes pour les offices de l'état civil et la délivrance éventuelle d'une autorisation séparée pour la consultation des registres (cf. le nouvel art. 30a OEC).

¹² L'ordonnance mentionne à titre exhaustif les offices de l'état civil, les autorités cantonales de surveillance et l'Office fédéral de l'état civil.

¹³ Telles que l'obligation de garder le secret sur certaines données (par exemple les indications relatives aux adoptions) ou l'interdiction de délivrer des copies ou des photocopies.

¹⁴ art. 120 ss. OEC.

¹⁵ art. 153 OEC.

¹⁶ art. 162 OEC.

tent parfois des données que la personne qui doit justifier d'un fait particulier n'est pas légitimée à connaître¹⁷.

Afin de garantir la protection des données, la délivrance de copies¹⁸ d'inscriptions et de pièces justificatives est désormais soumise à une autorisation de l'autorité cantonale de surveillance¹⁹. La modification de l'article 138a alinéa 4 ne doit pas être sous-estimée non plus: La remise officielle de titres de décès concernant des étrangers aux autorités du pays d'origine n'est plus soumise aux prescriptions sévères de l'article 138a alinéa 3. Lorsqu'elles en font la demande, les autorités étrangères auxquelles le décès d'un ressortissant doit être annoncé²⁰, conformément à la Convention de Vienne sur les relations consulaires²¹ doivent par principe également pouvoir obtenir un acte de décès formel.

5.3 Répertoires des personnes

Les répertoires des personnes tenus conventionnellement sont également des « banques de données ». Selon les principes en matière de protection des données, il est dès lors nécessaire de prévoir une base légale pour la collecte des données. L'ordonnance prescrit de manière exhaustive les données qui doivent être inscrites dans les registres de l'état civil. S'agissant des répertoires des personnes, il n'y a en droit actuel qu'une base légale pour les noms et les références. Pour répondre aux besoins de la pratique, l'on inscrit plus d'indications dans la plupart des répertoires des personnes. Désormais, l'article 35 détermine de façon exhaustive quelles données figurent dans les répertoires des personnes et lesquelles de ces données peuvent être omises selon les prescriptions cantonales. Il est interdit de saisir des indications supplémentaires. De même, il n'est pas permis d'omettre des données en transgressant des prescriptions cantonales.

L'article 35a énumère exhaustivement les données qui peuvent être saisies en plus avec l'autorisation de l'autorité cantonale de surveillance. Il s'agit de la date de délivrance et du lieu de dépôt de l'acte d'origine²² ainsi que la date de l'interdiction et de sa mainlevée²³. L'article 188k octroie un délai transitoire de deux ans pour la mise en œuvre de la modification prévue aux articles 35 et 35a. La nouvelle réglementation est contraignante dès le 1^{er} janvier 2000.

Les praticiens nous demandent souvent quelles dispositions particulières régissent les répertoires des personnes tenus électroniquement. Selon le but et le sens des prescriptions de l'ordonnance sur l'état civil relatives au traitement électronique des

¹⁷ Cf. par exemple le cas d'une femme divorcée qui doit prouver les enfants issus du mariage dissous. Il n'est pas rare que le document requis, savoir un acte de famille (complet) de l'ex-époux, comporte des inscriptions relatives à un nouveau mariage et aux enfants issus de cette union.

¹⁸ Les photocopies et les tirages issus de systèmes de tenue informatisée des registres (cf. les art. 143 al. 4 et 144 al. 1 OEC dans leur nouvelle teneur ainsi que l'art. 177i al. 1 OEC) sont assimilés aux copies.

¹⁹ La délivrance de copies qui reproduisent les mentions marginales relatives aux changements de prénoms, mais qui présentent pour le surplus le même contenu que les extraits, restent de la compétence exclusive des offices de l'état civil, ce qui signifie qu'une autorisation de l'autorité cantonale de surveillance n'est pas nécessaire (art. 143 al. 3 OEC dans sa nouvelle teneur).

²⁰ cf. l'art. 127b OEC.

²¹ RS 0.211.112.112.

²² Etat des actes d'origine, cf. l'ordonnance du 22 décembre 1980 sur l'acte d'origine (RS 143.12).

²³ Etat des interdictions, cf. l'art. 136 al. 3 OEC.

données personnelles, il ne fait aucun doute qu'une autorisation de l'autorité cantonale de surveillance est nécessaire²⁴.

6 Modification des prescriptions relatives au traitement électronique des données

Afin de soutenir les autorités cantonales dans leurs tâches de surveillance²⁵, l'on a introduit à l'article 177e alinéa 1 l'obligation pour les offices de l'état civil d'annoncer assez tôt leur intention d'utiliser des moyens informatiques pour le traitement électronique de données personnelles avec ou sans conservation durable. L'article 188g fait rétroagir ce devoir d'annonce: il faut en effet annoncer à l'autorité cantonale de surveillance jusqu'au 31 juillet 1998, au plus tard, les moyens informatiques qui ne font pas l'objet d'une autorisation délivrée ou requise. L'autorité cantonale examine quelle autorisation est sollicitée et donne les instructions nécessaires pour engager la procédure²⁶. Selon l'article 177e^{bis} alinéa 4, l'utilisation de systèmes électroniques de traitement sans conservation durable des données est désormais également soumise à autorisation.

Par ailleurs, l'article 177e^{bis} alinéa 3 définit expressément le degré de protection des données enregistrées: celles-ci sont toutes considérées comme sensibles jusqu'à la mise en place d'un dispositif permettant la gradation de la protection de l'accès en fonction des différentes données.

L'article 177i alinéa 4 prévoit enfin le transfert électronique de données non imprimées effectué régulièrement à l'Office fédéral de la statistique. L'Office fédéral de l'état civil octroie l'autorisation en ce sens, en accord avec l'autorité cantonale de surveillance et sur demande de l'office de l'état civil. Celui-ci doit avant tout démontrer que le système d'information est protégé contre les traitements et les accès prohibés grâce à des mesures techniques et organisationnelles appropriées.

7 Autres modifications matérielles

En relation avec le passage du format A3 au format A4 des registres spéciaux, les articles 33 alinéa 1 et 53 prévoient la possibilité d'imprimer les feuilles des registres sur un seul côté et de porter les mentions marginales sur le verso non imprimé étant donné qu'il n'y a plus suffisamment de place au recto des feuilles de formats A4.

La modification des articles 78 et 79 doit soutenir les efforts de restructurations dans les cantons²⁷. Lorsqu'ensuite du regroupement d'arrondissements, les offices de l'état civil se trouvent par trop éloignés, il doit pouvoir être possible de déclarer le décès auprès d'un service administratif désigné par la commune à l'intention de l'office de l'état civil dans la mesure où le décès est survenu dans la commune de domicile.

²⁴ Art. 177e OEC, resp. art. 177e^{bis} al. 1-3 OEC dans leur nouvelle teneur.

²⁵ Cf. le ch. 3., § 2 ci-dessus.

²⁶ Lorsque les données sont conservées durablement, une « grande » autorisation s'impose (art. 177e^{bis} al. 1-3 OEC dans sa nouvelle teneur) alors qu'une « petite » autorisation est requise pour les traitements sans conservation durable des données (art. 177e^{bis} al. 4 OEC dans sa nouvelle teneur).

²⁷ L'on entend par là l'objectif de réduire le nombre d'arrondissements de l'état civil et d'augmenter le degré d'occupation des officiers de l'état civil (réformes de l'administration destinées à concentrer les forces et à limiter les coûts).

L'article 126a introduit une nouvelle communication obligatoire. Les faits d'état civil qui concernent des personnes qui requièrent l'asile, qui ont été admises provisoirement ou qui ont été reconnues réfugiées, doivent être communiqués sans retard à l'Office fédéral des réfugiés. Il s'agit d'une contribution modeste à la résolution du problème difficile de l'exécution des décisions en matière d'asile. Les personnes qui appartiennent à l'une des catégories susmentionnées disposent d'un document correspondant qui peut être examiné par l'office de l'état civil. Pour l'annonce à l'Office fédéral des réfugiés, il est recommandé d'utiliser une formule officielle de communication, éventuellement établie par photocopie.

8 Instruction, documentation, directives d'exécution et renseignements

8.1 Instruction

Certains domaines de la révision de l'ordonnance sur l'état civil doivent être approfondis et traités en fonction des besoins de la pratique dans le cadre du cours de formation de la Conférence des autorités cantonales de surveillance. Monsieur Heussler présente les nouvelles dispositions sur le traitement électronique des données personnelles en détails tandis que Monsieur Haefliger expose parmi les nouveautés de la protection des données avant tout les formes de communication des données personnelles et les devoirs de renseigner des offices de l'état civil. Monsieur Lava traite pour sa part les modifications intervenues dans les dispositions d'organisation relatives à la tenue des registres, aux communications, aux répertoires des personnes et à la déclaration du décès.

8.2 Documentation

Le présent exposé et les transparents pour rétroprojecteur (sur papier) sont à votre disposition en plus des autres documents mentionnés sous chiffre 2. Les conférenciers nommés au chiffre précédent distribuent également une documentation de formation correspondante. En fin d'année, l'Office central fédéral des imprimés et du matériel enverra aux autorités de l'état civil selon la liste habituelle des destinataires les livraisons complémentaires du Manuel «Législation», préparées par l'Office fédéral de l'état civil.

8.3 Directives d'exécution

L'Office fédéral de l'état civil enverra vraisemblablement pour la fin de l'année une circulaire relative à la nouvelle communication obligatoire au sens de l'article 126a. Cette circulaire élaborée avec l'Office fédéral des réfugiés sera adressée aux autorités cantonales de surveillance à l'intention des offices de l'état civil.

Une autre circulaire et des exemples concernant l'acte de famille abrégé selon l'article 140c doivent également être transmis en fin d'année.

Il ne sera en revanche possible de mettre à jour et compléter les circulaires actuelles sur le traitement électronique des données personnelles et de mettre sur pied une

livraison complémentaire des Manuels « Exemples » que dans le courant de l'an prochain. L'actualisation des circulaires nécessite en effet l'étroite collaboration de l'Office fédéral de l'informatique et du Préposé fédéral à la protection des données. Nous allons nous efforcer d'organiser l'expédition avant les vacances d'été.

8.4 Renseignements

Au sein de l'Office fédéral de l'état civil, je suis volontiers à votre disposition pour tout renseignement²⁸. Cela vaut également pour Messieurs Jäger²⁹ et Montini³⁰. Il nous tient à cœur de vous soutenir dans la mise en œuvre de la révision partielle de l'ordonnance sur l'état civil qui est assez étendue.

9 Perspectives

Dans le domaine de la protection des données, il me paraît important de garantir de manière responsable une marge d'appréciation considérable afin de tenir compte des circonstances particulières de chaque cas d'espèce et de permettre une pesée des intérêts en présence. Gardons-nous d'édicter des critères par trop schématiques qui ne peuvent couvrir la diversité des cas de la réalité et réduisent inutilement notre pouvoir de décision.

En matière de traitement électronique des données personnelles, il faut pouvoir garantir la protection et la sécurité des données de manière appropriée au cours de procédures d'autorisation simples et rapides. Il faut préparer le terrain en vue d'une informatisation globale de l'état civil suisse. Celle-ci doit permettre d'accomplir les tâches étatiques de manière optimale afin de servir la population et nos institutions.

²⁸ 031 322 5348 : Veuillez considérer mon répondeur téléphonique comme une « Hotline ». Je m'efforce de vous rappeler sans délai. Internet : rolf.reinhard@mbox.gsejpd.admin.ch.

²⁹ 031 322 4765. Internet : martin.jaeger@bj.admin.ch.

³⁰ 031 322 5861. Internet : michel.montini@mbox.gsejpd.admin.ch.