



Evaluation des Bundesgesetzes über internationale Kindesentführungen (20.4448 Po. Feri)

Datum:

30. November 2021

Aktenzeichen: 246.1-359/2/1/6

Pflichtenheft

Inhaltsverzeichnis

1	Hintergrund	3
1.1	Völkervertragsrechtliche Zusammenarbeit bei internationalen Kindesentführungen ..	3
1.2	Internationale Zusammenarbeit bei Kindesentführungen ausserhalb völkervertraglicher Regelungen.....	4
2	Gegenstand	4
2.1	Das Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen	5
2.2	Kindesentführungen in Nicht-Vertragsstaaten	7
2.2.1	Rechtsgrundlage und Antragstellung durch das EDA (wenn das Kind die Schweizer Staatsangehörigkeit hat, ein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist)	7
2.2.2	Kindesentführungen in Nicht-Vertragsstaaten bei fehlender Schweizer Staatsangehörigkeit (und Kind ist weder ein anerkannter Flüchtling noch ein anerkannter Staatenloser).....	8
3	Evaluationsauftrag	8
3.1	Fragen des Postulats 20.4448.....	8
3.2	Fragen, die im Rahmen der Beantwortung des Postulats zu stellen sind	9
3.2.1	Fragen zur Umsetzung und Wirksamkeit des BG-KKE.....	9
3.2.2	Fragen zu internationalen Kindesentführungsfällen mit Nicht-Vertragsstaaten.....	14
3.2.2.1	Internationale Kindesentführungsfälle in Nicht-Vertragsstaaten, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist	14
3.2.2.2	Internationale Kindesentführungen in und von Nicht-Vertragsstaaten, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist	14



3.2.3	Fragen zur Auswirkung der 2014 in Kraft getretenen neuen Regeln des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zur gemeinsamen elterlichen Sorge.....	15
3.2.4	Fragen zu den Ressourcen der Bundesverwaltung	15
3.3	Adressaten und Verbreitung der Evaluationsergebnisse	16
3.3.1	Adressaten.....	16
3.3.2	Verbreitung der Evaluationsergebnisse.....	16
4	Organisatorische Vorgaben	17
4.1	Anforderungen an die Auftragsnehmerin	17
4.2	Methodik	17
4.2.1	Persönliche Befragungen	17
4.2.2	Kantone	18
4.3	Laufzeit und Zwischenberichterstattung	18
4.4	Vorgesehener Kostenrahmen.....	18
4.5	Begleit- und Steuerungsgruppe	18
4.6	Inhalt der Offerten, Zeitpunkt der Einreichung, Kontaktperson	19
5	Weitere Hinweise und Dokumentation	19

1 Hintergrund

Am 10. Dezember 2020 reichte Nationalrätin Yvonne Féri das Postulat 20.4448 ein, mit welchem sie den Bundesrat bittet, eine Evaluation des Bundesgesetzes über internationale Kindesentführungen (BG-KKE¹) und der Bearbeitung von Kindesentführungsfällen durch die Bundesbehörden durchzuführen. Der Bundesrat beantragte am 17. Februar 2021 die Annahme des Postulates. Der Nationalrat folgte in seiner Sitzung vom 19. März 2021 dem Antrag des Bundesrates und nahm das Postulat an.

1.1 Völkervertragsrechtliche Zusammenarbeit bei internationalen Kindesentführungen

Wird ein Kind durch einen Elternteil oder eine andere Person gegen den Willen des andern Elternteils ins Ausland verbracht oder dort – beispielsweise nach den Ferien – eigenmächtig zurückbehalten, sind die Betroffenen oft verzweifelt und ratlos. Die Schweiz hat daher verschiedene internationale Übereinkommen unterzeichnet, welche die Lösung internationaler Familienkonflikte erleichtern.

Am 1. Januar 1984 traten für die Schweiz das Haager Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung (HKÜ)² sowie das Europäische Übereinkommen vom 20. Mai 1980 über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgerechts (ESÜ)³ in Kraft. Ziel beider Übereinkommen ist es die langwierigen Verfahren zur Vollstreckbarerklärung von Sorgerechtsentscheidungen zu vereinfachen und die rasche Wiederherstellung des Sorgerechts für ins Ausland verbrachte und widerrechtlich zurückgehaltene Kinder zu veranlassen. Während das ESÜ insbesondere die Anerkennung und Vollstreckung von Sorgerechtsentscheiden erleichtert, setzt das HKÜ beim Tatbestand der Kindesentführung an und bemüht sich um eine vereinfachte Rückgabe des Kindes an dasjenige Elternteil, bei dem das Kind vor seiner Entführung lebte.⁴ Beide Übereinkommen sind rein zivilrechtlicher Natur.⁵

Die Anwendung insbesondere des HKÜ führte zu diversen parlamentarischen Vorstössen⁶ und kritischen Berichterstattungen in den Medien. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) setzte deshalb am 10. März 2005 eine Expertenkommission ein, die unter anderem den Auftrag erhielt, gesetzgeberische und praktische Verbesserungsvorschläge bei der Behandlung von Fällen internationaler Kindesentführungen zu unterbreiten. Im Fokus stand dabei vor allem die kindesgerechtere Anwendung der Bestimmungen des HKÜ.⁷ Gestützt auf den Expertenbericht vom 6. Dezember 2005 wurde das BG-KKE erarbeitet.

Das BG-KKE sieht eine beschleunigte und kindeswohlgerechtere Behandlung von Rückführungsgesuchen von in die Schweiz entführten Kindern vor. Zudem wird der Kindesschutz verstärkt, namentlich durch die Anhörung des Kindes, der Bestellung eines Kindesvertreters, der Verkürzung der Verfahren vor einer einzigen kantonalen Instanz, der Vollstreckbarkeit von

¹ Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen vom 21. Dezember 2007, SR 211.222.32

² SR 0.211.230.02.

³ SR 0.211.230.01.

⁴ Botschaft betreffend die Ratifikation von zwei internationalen Übereinkommen, die dazu dienen, Fälle internationaler Entführung von Kindern durch einen Elternteil oder eine dem Kind nahestehende Person zu lösen vom 24. November 1982, BBl 1983 I 106 f.

⁵ Wird eine strafrechtliche Verfolgung oder eine polizeiliche Fahndung gewünscht, muss direkt bei der Polizei Strafanzeige erstattet werden.

⁶ Siehe Fn. 6, BBl 2007 2600.

⁷ BBl 2007 2601.

Rückführungsentscheiden in der ganzen Schweiz und der Förderung einer gütlichen Konfliktbeilegung mit Fachpersonen und Institutionen sowie der Durchführung eines Vermittlungsverfahrens oder einer Mediation.⁸ Das BG-KKE ist am 1. Juli 2009 in Kraft getreten.

1.2 Internationale Zusammenarbeit bei Kindesentführungen ausserhalb völkervertraglicher Regelungen

Die juristischen Möglichkeiten bei einer Entführung in einen Staat, der kein Vertragsstaat der genannten Übereinkommen ist, sind sehr beschränkt, weil unter anderem die Erleichterungen im internationalen Behördenverkehr anders als bei Anwendbarkeit des HKÜ und ESÜ wegfallen. Im weitesten Sinne kann die internationale Zusammenarbeit durch die Teilnahme an internationalen Konferenzen (z.B. die Malta-Verhandlungen der Haager Konferenz für internationales Privatrecht) gefördert und verbessert werden.⁹

Die Unterstützungsleistungen an den betroffenen Elternteil oder den gesetzlichen Vertreter des entführten Kindes in den vom EDA bearbeiteten Fälle von Kindesentführung von Schweizer Kindern sind im Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 26. September 2014 (Auslandsschweizergesetz, ASG)¹⁰ sowie in der Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 7. Oktober 2015 (Auslandsschweizerverordnung, V-ASG)¹¹ festgelegt. Beide Rechtsgrundlagen traten am 1. November 2015 in Kraft. Es gibt keine vordefinierten Modelle für die Zusammenarbeit.

Wenn das Kind keine schweizerische Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist, sich betroffene Eltern aber dennoch an die Bundesbehörden wenden, können diese lediglich über die Möglichkeiten im In- sowie im Ausland informieren (Verweis an einen Rechtsanwalt, an die zuständige Schweizer Behörde, die Botschaft ihres Landes oder den Internationalen Sozialdienst [SSI]¹²).

2 Gegenstand

Das Postulat 20.4448 befasst sich hauptsächlich mit dem BG-KKE. Dieses Gesetz regelt das Rückführungsverfahren bei internationalen Kindesentführungen aus Vertragsstaaten des HKÜ oder des ESÜ in die Schweiz. Das Gesetz soll die praktische Anwendung dieser Übereinkommen klären und eine dem Kindeswohl besser entsprechende Anwendung ermöglichen.

Die Evaluation soll aufzeigen, wie das BG-KKE umgesetzt wird und welche verwaltungsinternen Ressourcen vorhanden sind. Konkret sollen die Fragen geklärt werden, ob und wie das Gesetz umgesetzt wird, ob das Gesetz bzw. dessen Umsetzung das Kindeswohl in allen Bereichen des Verfahrens entsprechend berücksichtigt, ob die verwaltungsinternen Ressourcen ausreichend sind oder ob es an Fachkompetenz fehlt. Darüber hinaus soll die Evaluation aufzeigen, ob ein Handlungsbedarf besteht, das Gesetz bzw. dessen Umsetzung anzupassen.

Das Postulat verlangt sodann keine Beurteilung der Behandlung von Entführungsfällen aus der Schweiz in Vertragsstaaten der Übereinkommen durch die Zentrale Behörde des Bundes.

⁸ BBl 2007 2601 f.

⁹ <https://www.hcch.net/de/publications-and-studies/details4/?pid=5317&dtid=52>.

¹⁰ SR 195.1.

¹¹ SR 195.1.1

¹² Der Internationale Sozialdienst Schweiz ist die Schweizer Zweigstelle des Internationalen Sozialdienstes (SSI). Der SSI setzt sich für die individuellen Rechte von Kindern, Familien und Migranten ein und bietet ihnen Unterstützung bei sozialen, rechtlichen und beruflichen Angelegenheiten. Er verfügt über ein internationales Netzwerk in 120 Ländern (<https://www.ssi-suisse.org/de>).

Dies dürfte daran liegen, dass die Möglichkeiten der Bundesbehörden, auf ein Rückführungsverfahren im Ausland Einfluss zu nehmen, begrenzt sind. Lediglich die vierte Frage des Postulats nimmt indirekt darauf Bezug, indem danach gefragt wird, wie sich die am 1. Juli 2014 in Kraft getretene Revision der Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zur gemeinsamen elterlichen Sorge¹³ (die zur Regel geworden ist) auf internationale Kindesentführungsfälle ausgewirkt hat.

Das Postulat enthält auch Fragen zum rechtlichen Rahmen und zur Zusammenarbeit in internationalen Kindesentführungsfällen mit Nicht-Vertragsstaaten, also ausserhalb der Kooperationsmechanismen der genannten Übereinkommen und somit auch ausserhalb des Anwendungsbereichs des BG-KKE. Die Zuständigkeit in diesem Bereich liegt grundsätzlich bei der Konsularischen Direktion des EDA, soweit es sich um ein Kind mit Schweizer Staatsangehörigkeit, einen anerkannten Flüchtling oder anerkannten Staatenlosen handelt. Hat bei einer Kindesentführung in einen Nicht-Vertragsstaat das Kind keine schweizerische Staatsangehörigkeit, ist es kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser, können die Bundesbehörden die betroffenen Personen nur mit allgemeinen Auskünften unterstützen. Die Evaluation soll auch hier aufzeigen, welche Kooperationsmöglichkeiten bestehen. Die Konsularische Direktion des EDA wird die Fragen und Antworten für die in ihre Zuständigkeit fallenden Fälle bereitstellen. Um diesen Teil des Berichts zu verfassen, wird das Evaluierungsbüro die Antwortelemente gemeinsam mit dem EDA prüfen und diskutieren.

2.1 Das Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen

Gemäss Artikel 1 Absatz 1 und 2 ist das BJ die **Zentrale Behörde des Bundes**, die für den Vollzug des HKÜ und des ESÜ zuständig ist und die in diesen Abkommen vorgesehenen Befugnisse ausübt. Innerhalb des BJ wird die Funktion der Zentralen Behörde vom Fachbereich Internationales Privatrecht, Direktionsbereich Privatrecht wahrgenommen. Dies war bereits vor dem Inkrafttreten des BG-KKE der Fall.

Das BG-KKE befasst sich auch mit der Umsetzung der Haager Übereinkommen über den internationalen Schutz von Kindern¹⁴ und Erwachsenen¹⁵ (Art. 1 Abs. 3 und 2). Die mit dem Postulat beantragte Evaluation betrifft aber nur internationale Kindesentführungen, weshalb vorliegend nur der 2. Abschnitt des Gesetzes (Art. 3 ff.) von Bedeutung ist.

Gemäss Artikel 3 sorgt die Zentrale Behörde des Bundes gemeinsam mit den Kantonen für die Errichtung eines **Netzwerks von Fachleuten und Institutionen**, die für Beratung, Vermittlung und Mediation sowie für die Kindesvertretung zur Verfügung stehen und in der Lage sind, mit der gebotenen Eile zu handeln. Ziel ist es, ein Netzwerk von Experten aufzubauen und zu pflegen, und einen Erfahrungsaustausch zu gewährleisten. Die Zentrale Behörde des Bundes kann eine private Einrichtung mit dieser Aufgabe betrauen.

Mit Artikel 4 beginnen die konkreten Bestimmungen zum Rückführungsverfahren. Wenn die betroffenen Personen zustimmen, kann die Zentrale Behörde des Bundes ein **Vermittlungsverfahren oder eine Mediation** einleiten, um die freiwillige Rückführung des Kindes zu erreichen oder eine einvernehmliche Lösung herbeizuführen. Es liegt in der Verantwortung der

¹³ Vgl. dazu auch das Merkblatt des BJ betr. die Bedeutung der neuen Bestimmungen des Zivilgesetzbuches über die gemeinsame elterliche Sorge bei internationalen Fällen (abrufbar auf der Website des BJ unter <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/de/data/gesellschaft/kinde-entfuhrung/mb-elterliche-sorge-und-kindeentfuhrung-d.pdf.download.pdf/mb-elterliche-sorge-und-kindeentfuhrung-d.pdf>).

¹⁴ Haager Übereinkommen vom 19. Oktober 1996 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, SR 0.211.231.011).

¹⁵ Haager Übereinkommen vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen (HEsÜ, SR 0.211.232.1).

Zentralen Behörde des Bundes, geeignete Anreize für die betroffenen Personen zur Teilnahme am Vermittlungs- oder Mediationsverfahren zu schaffen.

Artikel 5 präzisiert den Anwendungsbereich von Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b HKÜ und listet Fälle auf, in denen **von einer Rückführung des Kindes abgesehen werden muss**, weil die Rückführung das Kind in eine unzumutbare Situation bringen würde. Es handelt sich um Fälle, in denen die Unterbringung bei der antragstellenden Partei offensichtlich nicht dem Wohl des Kindes entspricht (Bst. a), die entführende Partei in Anbetracht der Umstände nicht in der Lage ist, das Kind in dem Staat zu betreuen, in dem das Kind zum Zeitpunkt der Entführung seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, oder ihr dies nicht zugemutet werden kann (Bst. b), und die Unterbringung bei Drittpersonen offensichtlich nicht dem Wohl des Kindes entspricht (Bst. c). Die Bedingungen von Artikel 5 müssen kumulativ erfüllt sein, damit der Artikel greift und von einer Rückführung abgesehen wird. Artikel 5 soll Artikel 13 HKÜ aber nicht ersetzen und verhindert auch nicht, dass letzterer herangezogen wird.

Artikel 6 regelt mögliche **Schutzmassnahmen**, die im Rahmen eines Rückführungsverfahrens erforderlich sein können. Absatz 1 erlaubt dem mit dem Antrag auf Rückführung befassten Gericht, für die Dauer des Rückführungsverfahrens den Umgang des Kindes mit seinen Eltern zu regeln und die zu seinem Schutz erforderlichen Massnahmen anzuordnen. Gemäss Absatz 2 kann das zuständige Gericht, sobald das Rückführungsersuchen bei der Zentralen Behörde des Bundes eingegangen ist, auf Antrag der Zentralen Behörde des Bundes oder einer Partei die Vertretung des Kindes, eine Beistandschaft oder andere Schutzmassnahmen anordnen, selbst wenn das Rückführungsersuchen beim Gericht selbst noch nicht eingereicht worden ist.

Um das Rückführungsverfahren zu beschleunigen, sieht Artikel 7 Absatz 1 **eine einzige kantonale Instanz** vor: das obere Gericht des Kantons, in dem sich das Kind zum Zeitpunkt der Einreichung des Rückführungsantrags aufhält. Dieses Gericht ist zuständig für alle Entscheidungen, die in Bezug auf ein unrechtmässig in die Schweiz verbrachtes oder dort zurückgehaltenes Kind zu treffen sind, und zwar während der gesamten Dauer des Rückführungsverfahrens (von der Einreichung des Antrags bei der Zentralen Behörde des Bundes bis zur Vollstreckung eines eventuellen Rückführungsentscheids). Das mit dem Antrag befasste Gericht bleibt auch bei einem Umzug des Kindes innerhalb der Schweiz zuständig. Artikel 7 Absatz 2 sieht jedoch vor, dass das zuständige Gericht das Verfahren an das obere Gericht eines anderen Kantons abtreten kann, wenn die Parteien und das ersuchte Gericht zustimmen.

Artikel 8 Absatz 1 verpflichtet das Gericht, ein **Vermittlungsverfahren oder eine Mediation** einzuleiten, um eine gütliche Beilegung der Streitigkeit herbeizuführen, soweit die Zentrale Behörde des Bundes dies nicht bereits getan hat. Anders als die Zentrale Behörde des Bundes, die nach Artikel 4 ein Vermittlungs- oder Mediationsverfahren einleiten kann, muss das Gericht ein Vermittlungs- oder Mediationsverfahren einleiten. Führt die Vermittlung/Mediation nicht zu einer Einigung, beginnt das eigentliche Gerichtsverfahren und das Gericht hat in einem **summarischen Verfahren** über die Rückführung zu entscheiden. Damit die Zentrale Behörde ihre Aufgaben ordnungsgemäss wahrnehmen kann, sieht Artikel 8 Absatz 3 vor, dass das Gericht die Zentrale Behörde des Bundes über die wesentlichen Verfahrensabschnitte informiert.

Nach Artikel 9 soll das Gericht, soweit möglich, die Parteien **persönlich anhören**. Es ist verpflichtet, das Kind persönlich anzuhören (es sei denn, das Alter des Kindes oder andere gute Gründe stehen dem entgegen) und ihm einen **Vertretung** zu bestellen.

Artikel 10 wurde eingeführt, um die **Kommunikation und Zusammenarbeit** des Gerichts mit den Behörden des Staates, in dem das Kind zum Zeitpunkt der Entführung seinen gewöhnlichen Aufenthalt hatte, zu erleichtern und zu fördern. Dies kann insbesondere dann nützlich sein, wenn Informationen zur Situation beim antragstellenden Elternteil oder zur Organisation einer sicheren Rückkehr erforderlich sind.

Um das Verfahren zu verkürzen, sieht Artikel 11 Absatz 1 vor, dass der Entscheid über die Rückführung bereits mit **Vollstreckungsmassnahmen** zu verbinden und der Vollstreckungsbehörde sowie der Zentralen Behörde des Bundes mitzuteilen ist. Zudem kann der Rückführungsentscheid nicht wegen eines allfälligen Umzugs in einen anderen Kanton in Frage gestellt werden. Der Rückführungsentscheid sowie die Vollstreckungsmassnahmen gelten gemäss Artikel 11 Absatz 2 für die ganze Schweiz.

Artikel 12 regelt die **Vollstreckung** des Rückführungsentscheids. Absatz 1 sieht vor, dass in jedem Kanton eine einzige Behörde bestimmt wird, die für den Vollzug eines Rückführungsentscheids zuständig ist. Im Rahmen der Vollstreckung muss diese Behörde das Kindeswohl berücksichtigen und auf einen freiwilligen Vollzug hinwirken.

Gemäss Artikel 13 muss eine **Überprüfung des Rückführungsentscheids** möglich sein, darf aber den durch das HKÜ sowie das ESÜ vorgegebenen Rahmen für Ausnahmen nicht sprengen. Die Umstände müssen sich entscheidend verändert haben. Dies setzt in der Regel voraus, dass seit dem Erlass des Entscheids eine gewisse Zeit verstrichen ist, ohne dass dieser vollstreckt wurde.

Artikel 14 bestimmt, dass die durch das HKÜ und das ESÜ vorgesehene **Kostenlosigkeit** nicht nur das Gerichtsverfahren selbst betrifft, sondern auch die Kosten der Mediation und des Vermittlungsverfahrens sowie die der Vollstreckung auf kantonaler als auch auf Bundesebene umfasst.

2.2 Kindesentführungen in Nicht-Vertragsstaaten

2.2.1 Rechtsgrundlage und Antragstellung durch das EDA (wenn das Kind die Schweizer Staatsangehörigkeit hat, ein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist)

Ein Teil der Kindesentführungsfälle in Nicht-Vertragsstaaten wird von der Konsularischen Direktion des EDA bearbeitet, namentlich Entführungen aus der Schweiz in Länder, die keine Vertragsstaaten der vorgenannten Konventionen sind und wenn das Kind die Schweizer Staatsangehörigkeit hat, ein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist.

Gemäss Art. 55 V-ASG kann in «Fällen von Kindesentführung die Unterstützung des betroffenen Elternteils oder seines gesetzlichen Vertreters durch das EDA darin bestehen:

- a. sie über die Möglichkeiten der Unterstützung durch das EDA zu beraten;
- b. sie über Handlungsmöglichkeiten in der Schweiz und im Ausland zu informieren
- c. Adressen lokaler Hilfsorganisationen, Kontaktpersonen und Anwälten bereitzustellen;
- d. mit einer Organisation zusammenzuarbeiten, die in diesem Bereich tätig ist;
- e. versuchen, Kontakt mit dem entführenden Elternteil und dem Kind herzustellen;

- f. auf diplomatischem Wege bei den zuständigen Behörden des Staates zu intervenieren, in dem das Kind zurückgehalten wird.»

2.2.2 Kindesentführungen in Nicht-Vertragsstaaten bei fehlender Schweizer Staatsangehörigkeit (und Kind ist weder ein anerkannter Flüchtling noch ein anerkannter Staatenloser)

Nicht eingreifen kann die konsularische Direktion des EDA bei internationalen Kindesentführungen in Nicht-Vertragsstaaten, bei denen das Kind keine schweizerische Staatsangehörigkeit hat und es weder ein anerkannter Flüchtling noch ein anerkannter Staatenloser ist. Auch das Bundesamt für Justiz hat keine Rechtsgrundlage, um in diesen Fällen von internationalen Kindesentführungen aus oder in Nicht-Vertragsstaaten einzugreifen.

Wenn sich in solchen Fallkonstellationen dennoch betroffene Eltern an die Bundesbehörden wenden, informieren diese, an wen sich die Eltern wenden können und welche Möglichkeiten im In- sowie im Ausland zur Verfügung stehen. Bei Fragen, die die Schweiz betreffen, verweist die Zentrale Behörde des Bundes in der Regel an einen Rechtsanwalt oder an die örtlich zuständige Behörde. Bei Fragen zu den Möglichkeiten im Ausland wird der betroffenen Person geraten, sich an einen Rechtsanwalt im Ausland, die Botschaft ihres Landes oder den SSI zu wenden.

3 Evaluationsauftrag

3.1 Fragen des Postulats 20.4448

Mit dem Postulat wird der Bundesrat beauftragt, das BG-KKE und die Behandlung von Kindesentführungsfällen durch die Bundesbehörden zu evaluieren. Anbei der Postulatstext und die Fragen, die der Bundesrat zu beantworten hat:

"2013 wiesen die Bundesbehörden 106 registrierte Fälle von internationalen Kindesentführungen aus. Gemäss Statistik 2014 des Bundesamtes für Justiz (BJ) wurden im Rahmen des Haager Kindesentführungsübereinkommens von 1980 (HKÜ) 38 Anträge auf Rückführung von widerrechtlich aus dem Ausland in die Schweiz verbrachten Kindern gestellt (2013: 36 Fälle; 2012: 25). Im Jahr 2019 waren es 107 Fälle und 61 Anträge.

Bei meiner Anfrage aus dem Jahr 2015 gab es laut Antwort des Bundesrats noch zu wenig Fallzahlen für eine Bilanz über die Umsetzung des Rechts auf Anhörung nach Artikel 12 der Kinderrechtskonventionen der Vereinten Nationen. Zwischenzeitlich liegen mehr Fälle auf dem Tisch.

In der Bearbeitung von aus dem Ausland an die Schweiz gerichteten Rückführungsanträgen im Rahmen des HKÜ besteht die Problematik hauptsächlich darin, dass der HKÜ-Mechanismus nur wenig Spielraum für den Einzelfall und die Berücksichtigung des spezifischen Kindeswohls lässt. Im Falle von aus der Schweiz rechtswidrig in einen Nicht-Haager Staat entführten Kindern stellt sich die Frage, ob die Bundesbehörden alle diplomatischen und sonstigen Möglichkeiten ausschöpfen, um die Interessen von ins Ausland entführten Schweizer Kindern im "Entführungsstaat" wahrnehmen.

Folgenden Aspekten soll bei der Evaluation besondere Beachtung geschenkt werden:

1. Wie wird das Gesetz zur Kindsentführung umgesetzt? Was sind die Erfolge und Misserfolge?

2. Wie gestaltet sich rechtlicher Rahmen für Kooperationen mit nicht Haager Staaten? Was wurde verbessert? Welche Fortschritte wurden erzielt? Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit und Kooperation im konkreten Fall?
3. Welche zusätzlichen konkreten Möglichkeiten hat das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten angewendet?
4. Wie ist der Stand über letztinstanzliche Entscheide im Sorgerecht für Mütter bzw. Väter? Was wird dafür getan?
5. Warum nimmt das Bundesamt für Justiz nicht bereits am Kindsentführungsverfahren vor Gericht teil?
6. Welche verwaltungsinternen Ressourcen sind vorhanden? Welche Fachkompetenzen fehlen?"

3.2 Fragen, die im Rahmen der Beantwortung des Postulats zu stellen sind

Zum besseren Verständnis der im Postulat 20.4448 gestellten Fragen, sollten auch das frühere Postulat 15.3190 und die frühere Interpellation 14.3415 von Nationalrätin Feri zum gleichen Thema sowie die Antworten des Bundesrates dazu herangezogen werden.

3.2.1 Fragen zur Umsetzung und Wirksamkeit des BG-KKE

Um die erste und fünfte Frage des Postulats beantworten zu können, ist es notwendig, die Art und Weise der Umsetzung des BG-KKE und dessen Wirksamkeit (Ergebnisse und Misserfolge) zu bewerten. Eine Vielzahl der Regelungen des BG-KKE sind zudem direkt von den zuständigen Schweizer Gerichten anzuwenden und umzusetzen. Wenn immer auf die Schweizer Gerichte verwiesen wird, sind sämtliche zuständige Gerichtsbehörden, also die oberen kantonalen Gerichte (Art. 7 Abs. 1 BG-KKE) sowie das Bundesgericht als Beschwerdeinstanz gemeint. Für jeden Artikel des BG-KKE wird es notwendig sein, nachfolgende Fragen zu klären:

- Wird die gesetzliche Regelung tatsächlich umgesetzt und wenn ja, wie; und
- Ist die Regelung in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren wirksam?

Konkret müssen folgende Fragen beantwortet werden:

1. *Netzwerk von Experten und Institutionen (Art. 3 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 1.1. Hat die Zentrale Behörde ein solches Netzwerk eingerichtet und gepflegt? Auf welche Weise?
- 1.2. Wurde das Netzwerk in Zusammenarbeit mit den Kantonen erstellt? Wie sehen die Zusammenarbeit und der Austausch mit den Kantonen aus?
- 1.3. Was ist die Rolle und der Mehrwert dieses Netzwerks? Wie wird es im Einzelfall eingesetzt?
- 1.4. Wie werden die Experten ausgewählt? Wie werden die Experten ausgebildet?

Wirksamkeit:

- 1.5. Hat sich die Umsetzung der gesetzlichen Regelung durch das BJ als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt?

2. *Vorgerichtliches Vermittlungsverfahren oder Mediation (Art. 4 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 2.1. Nach welchen Kriterien entscheidet die Zentrale Behörde eine Mediation oder ein Vermittlungsverfahren einzuleiten oder es nicht zu tun?
- 2.2. Auf welche Weise werden die betroffenen Personen dazu veranlasst, an einem Vermittlungsverfahren oder an einer Mediation teilzunehmen? Werden die betroffenen Personen genügend sensibilisiert bzw. ermutigt?
- 2.3. In wie vielen Fällen (in %) kommt es zu einer Mediation?
- 2.4. Wie leitet die Zentrale Behörde des Bundes bei einer internationalen Kindesentführung in die Schweiz ein Vermittlungsverfahren oder eine Mediation ein? Wie entscheidet die Zentrale Behörde wer die Mediation durchführen wird?
- 2.5. Spielt die Anforderung eines Kostenbeitrags dabei eine Rolle (vgl. Art. 14 BG-KKE)?
- 2.6. Wird das Kind bei einer solchen Mediation mit einbezogen?

Wirksamkeit:

- 2.7. Hat sich diese Regelung in der Praxis als wirksam erwiesen, um die Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren zu verbessern?
- 2.8. Gab es eine Zunahme von gütlichen Lösungen als Folge der Umsetzung dieser Bestimmung?

3. *Rückführung und Kindeswohl (Art. 5 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 3.1. Wird Artikel 5 von den Schweizer Gerichten berücksichtigt und effektiv angewendet? Wenn ja, wie?
- 3.2. Inwiefern wird eine Beurteilung des Kindeswohls einbezogen?

Wirksamkeit:

- 3.3. Hat sich diese Regelung in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt?
- 3.4. Hat diese Bestimmung eine dem Kindeswohl besser entsprechende Anwendung von Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b HKÜ ermöglicht?
- 3.5. Setzen sich die Gerichte mit den weiteren, in diesem Bereich relevanten völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz auseinander (EMRK, KRK, etc.)?

4. *Schutzmassnahmen (Art. 6 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 4.1. Wird Artikel 6 (Absatz 1 und 2) von Schweizer Gerichten effektiv angewendet? Wenn ja, wie?
- 4.2. Macht die Zentrale Behörde des Bundes von der in Artikel 6 Absatz 2 vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, vor der Einleitung des gerichtlichen Rückführungsverfahrens Kindesschutzmassnahmen zu beantragen insbesondere, dass bereits vorgängig zum gerichtlichen Verfahren eine Kindesvertretung eingesetzt wird? Falls nein, warum wird von dieser Bestimmung nicht systematisch Gebrauch gemacht?
- 4.3. Welche Massnahmen werden für die Lokalisierung von Kindern ergriffen? Sind diese wirksam? Wer setzt sie um?

Wirksamkeit:

- 4.4. Hat sich diese gesetzliche Regelung in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt?
- 4.5. Hat diese Bestimmung zu einem befriedigenden und raschen Schutz des Kindes im Rückführungsverfahren geführt?

5. *Einzige kantonale Instanz (Art. 7 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 5.1. Wie wurde Artikel 7 Absatz 1 in den Kantonen umgesetzt?
- 5.2. Werden in der Praxis das Rückführungsgesuch und die Regelung der Schutzmassnahmen für das Kind im gleichen Verfahren vereinigt?
- 5.3. Wird Artikel 7 Absatz 2 von den Schweizer Gerichten angewendet? Wenn ja, wie?

Wirksamkeit:

- 5.4. Hat sich diese Regelung in der Praxis als wirksam erwiesen, um die Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren zu verbessern?
- 5.5. Hat diese Bestimmung zu einer Verkürzung der Dauer der Rückführungsverfahren geführt?
- 5.6. Hat sich bei den zuständigen Gerichten eine Praxis etabliert?

6. *Gerichtsverfahren, insb. Schlichtung oder Mediation (Art. 8 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 6.1. Wird Artikel 8 von den Schweizer Gerichten effektiv angewendet? Wenn ja, wie?
- 6.2. Leiten die Gerichte neben (gerichtsinternen) Vermittlungsverfahren auch Mediationen ein und wenn ja, greifen sie dafür auf das Netzwerk der Zentralen Behörde zurück (Art. 3 BG-KKE)?
- 6.3. Wird das Gebot der Kostenbefreiung gemäss Art. 14 BG-KKE beachtet?
- 6.4. Gibt es Fälle, in denen die Zentrale Behörde an Gerichtsverfahren teilnimmt?
- 6.5. Wird das HKÜ bei Flüchtlingen angewandt?

Wirksamkeit:

- 6.6. Hat sich diese Regelung in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt?
- 6.7. Wie häufig werden durch Vermittlungsverfahren oder Mediationen die freiwillige Rückführung des Kindes oder eine gütliche Regelung der Angelegenheiten erreicht? Ist es zu einer Zunahme von einvernehmlichen Lösungen bei gerichtlichen Rückführungsverfahren gekommen, die auf die Umsetzung dieser Vorschrift zurückzuführen wäre?
- 6.8. Wird die Sichtweise des Kindes in der Mediation oder der Schlichtung während des Gerichtsverfahrens berücksichtigt und wenn ja, wie?
- 6.9. Hat diese Vorschrift dazu geführt, dass sich die Dauer der Rückführungsverfahren durch die Einführung des summarischen Verfahrens verkürzt hat?

7. *Anhörung und Vertretung des Kindes (Art. 9 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 7.1. Wird Artikel 9 (Anhörung der Parteien; Anhörung des Kindes; Vertretung des Kindes) von den Schweizer Gerichten effektiv umgesetzt? Wenn ja, wie?
- 7.2. Zu welchem Zeitpunkt werden die Kindesvertretungen eingesetzt?
- 7.3. Welche Aufgaben hat die Kindesvertretung? Kommen der Kindesvertretung auch im Vollzugsstadium Aufgaben zu?
- 7.4. Unter welchen Voraussetzungen, bzw. in welchem Setting wird ein Kind angehört? Wird das betroffene Kind im gerichtlichen Rückführungsverfahren durch das Gericht angehört? Wenn ja, durch wen innerhalb des Gerichts? Wenn nein, weshalb nicht? Kommt es auch zu einer an eine Fachperson delegierte Anhörung und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen?
- 7.5. Zu welchem Zeitpunkt wird das Kind angehört (vor oder an der der Stellungnahme der Kindesvertreter)?

- 7.6. Wie werden Kinder zur Anhörung eingeladen?
- 7.7. Werden Geschwister getrennt oder gemeinsam angehört? Weshalb?
- 7.8. Sind die Kindesvertretungen bei den Anhörungen der Kinder anwesend bzw. dürfen sie anwesend sein?

Wirksamkeit:

- 7.9. Hat sich diese Regelung in der Praxis als wirksames Mittel erwiesen, um die Berücksichtigung des Kindeswohls in Rückführungsverfahren zu verbessern?
- 7.10. Sind die Richter und Richterinnen für die Anhörung von Kindern ausgebildet?
- 7.11. Welche Anforderungen werden an die Qualifikation der möglichen Kindesvertretungen gestellt?
- 7.12. Stehen den Kindesvertretungen vor ihren Stellungnahmen die Anträge und Ausführungen beider Elternparteien zur Verfügung?
- 7.13. Ab welchem Alter werden Kinder angehört?
- 7.14. Wird der Wille des Kindes ausreichend berücksichtigt? Welche Rolle spielt dabei das Alter des Kindes?

8. *Internationale Zusammenarbeit (Art. 10 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 8.1. Wird Artikel 10 BG-KKE von den Schweizer Gerichten effektiv angewendet? Wenn ja, wie? Gibt es Unterschiede bei den Instanzen?
- 8.2. Bemühen sich die Gerichte, mit den zuständigen ausländischen Behörden im Rückkehrstaat zusammenzuarbeiten? Welche Massnahmen werden ergriffen, um die Rückkehr im Sinne des Kindeswohls vorzubereiten und zu vollziehen?
- 8.3. Wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit der Zentralen Behörde des Bundes?
- 8.4. Welches ist der Beitrag der beiden Schweizer Verbindungsrichter? In wie vielen Fällen wurden sie beigezogen?

Wirksamkeit:

- 8.5. Hat sich diese Regelung in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt? Inwieweit bestehen Verbesserungsmöglichkeiten?
- 8.6. Kann diese Regelung dazu beitragen, dass die im Rahmen des Rückführungsverfahrens getroffenen Besuchsrechte nach Abschluss des Verfahrens international beachtet werden?

9. *Rückführungsentscheid (Art. 11 BG-KKE)*

Umsetzung:

- 9.1. Wird Artikel 11 von den Schweizer Gerichten und Vollstreckungsbehörden effektiv angewendet?
- 9.2. In wie vielen Fällen (in %) enthalten Rückführungsurteile Regelungen betreffend Vollstreckungsmassnahmen? Wenn solche Massnahmen vorgesehen sind, was ist im Wesentlichen deren Inhalt? Welches ist der Sinn und Nutzen von Strafandrohungen gemäss Artikel 292 StGB?
- 9.3. Wird die Zentrale Behörde von den Gerichten beigezogen?

Wirksamkeit:

- 9.4. Hat sich diese Regelung in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt?
- 9.5. Wie wird in Rückführungsentscheiden der gewöhnliche Aufenthalt bei vereinbarten befristeten Aufenthalten bewertet? Wie wird bei derartigen Sachverhalten dem Kindeswohl Rechnung getragen?

10. *Vollstreckung des Rückführungsentscheids (Art. 12 BG-KKE)*

Umsetzung:

10.1. Wurde Artikel 12 Absatz 1 von den Kantonen umgesetzt?

10.2. Setzt die Vollstreckungsbehörde Artikel 12 Absatz 2 effektiv um? Auf welche Weise?

10.3. Wird das Kindeswohl beim Vollzug von Rückführungen beachtet (Verabschiedung, Beendigung Schulsemester, etc.)? Wird im Zusammenhang mit dem Vollzug die Wohnsituation des Kindes im Rückführungsstaat überprüft? Wird mit den Behörden im Rückführungsstaat die Rückführung vorbereitet?

10.4. Wird beim Rückführungszeitpunkt auf die laufende (sehr kurze) Rechtsmittelfrist Rücksicht genommen?

10.5. Kann die Zentrale Behörde oder die Konsularische Direktion nach einer Rückführung weitere Unterstützung gewähren?

Wirksamkeit:

10.6. Hat sich diese Regelung in der Praxis als wirksam erwiesen, um die Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren zu verbessern? Ist die Vollstreckung von Rückführungsentscheiden seit der Einführung dieser Bestimmung besser mit dem Kindeswohl vereinbar?

10.7. Gibt es mehr freiwillige oder behördlich unterstützte Rückführungen als tatsächliche Zwangsvollstreckungen?

10.8. Werden Zwangsvollstreckungen, wenn nötig, unter Berücksichtigung des Kindeswohls durchgeführt? Werden/würden Zwangsmittel eingesetzt, wenn sich ein Kind gegen die Rückführung zur Wehr setzt? Wenn ja, welche? Werden Begleitpersonen eingesetzt/organsiert? Wenn ja, wer?

10.9. Werden, und wenn ja wie, die Zentrale Behörde, andere Behörden, Institutionen oder Organisationen (z.B. SSI) sowie die Verbindungsrichter beigezogen?

10.10. Gibt es eine einheitliche Praxis der (kantonalen) Polizeikorps, wie bei deutlichem Widerstand des Kindes vorzugehen ist?

10.11. Wie ist die Situation im Besonderen bei Entscheiden des Bundesgerichts, mit denen kantonale Urteile, die die Rückkehr abgelehnt haben, umgeworfen werden?

11. *Änderung des Rückführungsentscheids (Art. 13 BG-KKE)*

Umsetzung:

11.1. Wie wird Artikel 13 von den Schweizer Gerichten angewendet?

Wirksamkeit:

11.2. Hat sich diese Möglichkeit in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt?

12. *Kosten (Art. 14 BG-KKE)*

Umsetzung:

12.1. Auf welche Weise und in welchem Umfang wird Artikel 14 von den Schweizer Behörden (einschliesslich der Zentralen Behörde des Bundes für das vorgerichtliche Schlichtungs-/Mediationsverfahren) und Gerichten effektiv angewendet? Welche Behörden gewähren die Kostenlosigkeit für welche Verfahrensschritte?

Wirksamkeit:

12.2. Hat sich diese Regelung in der Praxis als Mittel zur besseren Berücksichtigung des Kindeswohls im Rückführungsverfahren bewährt?

12.3. Ist diese Regelung bei den beteiligten Personen und Behörden bekannt?

3.2.2 Fragen zu internationalen Kindesentführungsfällen mit Nicht-Vertragsstaaten

3.2.2.1 Internationale Kindesentführungsfälle in Nicht-Vertragsstaaten, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist

Die zweite und dritte Frage des Postulats fallen in den Zuständigkeitsbereich der Konsularischen Direktion des EDA. Anders als bei den Fragen mit den Ziffern 1 bis 12 und 14 bis 16 wird die Konsularische Direktion des EDA die Antworten für die in seine Zuständigkeit fallenden Fälle bereitstellen. Um diesen Teil des Berichts erstellen zu können, wird das Evaluationsbüro diese Antworten prüfen und mit dem EDA besprechen.

Die folgenden Fragen wird die konsularische Direktion des EDA direkt beantworten:

- 13.1. Wie sieht der rechtliche Rahmen für die Zusammenarbeit mit Nicht-Vertragsstaaten des HKÜ aus, wenn Kinder mit Schweizer Staatsangehörigkeit, anerkannte Flüchtlinge oder anerkannte Staatenlose beteiligt sind?
- 13.2. Gibt es eine Statistik über die vom EDA bearbeiteten Fälle? Wie hoch ist die Erfolgsquote für eine Rückführung?
- 13.3. Welche Leistungen erbringt das EDA im Falle einer (möglichen) Entführung in einen Nicht-Vertragsstaat? Wird der Elternteil vom EDA über die Entwicklung seines Falles informiert?
- 13.4. Wie geht das EDA mit einem Fall um, an dem ein Nicht-Vertragsstaat beteiligt ist?
- 13.5. Gab es in den letzten Jahren Verbesserungen?
- 13.6. Gibt es für die Bundesbehörden Möglichkeiten, die Zusammenarbeit in solchen Fällen zu verbessern?
- 13.7. Welche Mittel stehen für die Ausbildung des EDA-Personals zur Verfügung? Hat das EDA Zugang zu den Experten auf der Liste des BJ oder zu einem anderen Netzwerk? Wenn ja, welche?
- 13.8. Gibt es Länder, mit denen eine erhöhte Zusammenarbeit besteht? Gibt es mehr Interventionsmöglichkeiten mit solchen Ländern?

3.2.2.2 Internationale Kindesentführungen in und von Nicht-Vertragsstaaten, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist

Auch bei internationalen Kindesentführungen in und von Nicht-Vertragsstaaten, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist der rechtliche Rahmen zu erläutern. Dabei sind die in den letzten Jahren allfällig erzielten Verbesserungen darzustellen sowie die Möglichkeiten im Rahmen der gesetzlichen Kompetenzen zur weiteren Verbesserung der aktuellen Situation aufzuzeigen.

- 14.1. Wie sieht der rechtliche Rahmen für die Zusammenarbeit bei internationalen Kindesentführungen in Nicht-Vertragsstaaten aus, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist?

- 14.2. Welche Leistungen erbringen die Bundesbehörden im Falle einer internationalen Kindesentführung in einen Nicht-Vertragsstaat bzw. von einem Nicht-Vertragsstaat in die Schweiz, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist?
- 14.3. Gab es in den letzten Jahren Verbesserungen?
- 14.4. Gibt es Möglichkeiten, wie die Bundesbehörden die Zusammenarbeit in diesen Fällen verbessern könnten?
- 14.5. Wie verhalten sich die Bundesbehörden in der Praxis in einem Fall einer internationalen Kindesentführung mit einem Nicht-Vertragsstaat, wenn das Kind keine Schweizer Staatsangehörigkeit hat, kein anerkannter Flüchtling oder anerkannter Staatenloser ist?
- 14.6. Besteht ein Handlungsbedarf für die Bundesbehörden? Welchen Anteil haben die Schweizer Behörden an den sog. Malta-Verhandlungen der Haager Konferenz?

3.2.3 Fragen zur Auswirkung der 2014 in Kraft getretenen neuen Regeln des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zur gemeinsamen elterlichen Sorge

Die vierte Frage des Postulats ist vage formuliert. Auf eine Nachfrage bestätigte Nationalrätin Feri, dass ihre Frage im Zusammenhang mit der Antwort des Bundesrates auf das Postulat 15.3190 zu lesen sei, und zwar mit folgender Aussage: "Angesichts der erst kürzlich in Kraft getretenen Neuregelung der gemeinsamen elterlichen Sorge in der Schweiz ist es noch zu früh zu sagen, ob und welche Auswirkungen diese Änderung auf internationale Kindesentführungen haben wird."

Diese Frage betrifft internationale Kindesentführungen generell. Folgende Fragen müssen beantwortet werden:

- 15.1. Hat die 2014 erfolgte Revision des Schweizerischen Zivilgesetzbuches zur elterlichen Sorge Auswirkungen auf internationale Kindesentführungsfälle? Wenn ja, welche?
- 15.2. Gibt es ein Bedürfnis die zuständigen Behörden betreffend Prävention einer Kindesentführung zu sensibilisieren (Aufklärung, Schutzmassnahmen, etc.)?
- 15.3. Hat sich die Anzahl der Anträge, die die Zentrale Behörde des Bundes an das Ausland weiterleitet, erhöht, seit die neuen Bestimmungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge in Kraft getreten sind? Falls ja, ist dieser Anstieg auf die Revision zurückzuführen?
- 15.4. Hat sich die Anzahl der Anfragen, die das EDA und die Zentrale Behörde des Bundes im Zusammenhang mit Nicht-Vertragsstaaten behandeln, erhöht, seit die neuen Bestimmungen zur gemeinsamen elterlichen Sorge in Kraft getreten sind? Falls ja, ist dieser Anstieg auf die Revision zurückzuführen?

3.2.4 Fragen zu den Ressourcen der Bundesverwaltung

Um die sechste und letzte Frage des Postulats beantworten zu können, muss evaluiert werden, welche Ressourcen der Bundesverwaltung zur Verfügung stehen und welche Kompe-

tenzen ihr fehlen könnten, um eine bessere Bearbeitung von internationalen Kindesentführungsfällen zu gewährleisten. Es wird hingegen angenommen, dass sich die sechste Frage auf die direkt mit den zivilrechtlichen Aspekten von internationalen Kindesentführungen befassten Bundesbehörden beschränkt. Die nachfolgenden Fragen betreffen daher das Bundesamt für Justiz als Zentrale Behörde des Bundes sowie auch die Konsularische Direktion des EDA. Weiterer Bundesbehörden, welche von den vorgenannten Behörden allenfalls zur Unterstützung beigezogen werden (Bundesamt für Polizei [Fedpol], Staatssekretariat für Migration [SEM], Schweizer Vertretungen im Ausland, etc.), sollen hier nicht betrachtet werden.

- 16.1. Verfügt die Bundesverwaltung über ausreichend Stellenprozente, um internationale Kindesentführungsfälle zufriedenstellend zu bearbeiten?
- 16.2. Welche Art von Ausbildung haben die Mitarbeiter/innen, die sich mit internationalen Kindesentführungsfällen befassen? Gibt es eine Schulung/Weiterbildung für diese Mitarbeiter/innen? Ist die Ausbildung für die erfolgreiche Bearbeitung von internationalen Kindesentführungsfällen geeignet? Welche beruflichen oder spezifischen Fähigkeiten fehlen?
- 16.3. Gibt es Massnahmen in Bezug auf Ressourcen und professionelle Fähigkeiten, die die Bundesbehörden umsetzen könnte, um die Bearbeitung von internationalen Kindesentführungsfällen zu verbessern?
- 16.4. Reichen die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel aus, um die Aufgaben im Rahmen ihrer Zuständigkeit zu erfüllen?

3.3 Adressaten und Verbreitung der Evaluationsergebnisse

3.3.1 Adressaten

Die Adressaten des Evaluationsergebnisses sind in erster Linie die Parlamentarier/innen. Der Auftrag stammt vom Parlament und das Ergebnis wird ein Bericht des Bundesrates an das Parlament in Erfüllung des Postulates 20.4448 sein.

Darüber hinaus dürften die Evaluationsergebnisse auch weitere Adressaten interessieren, so insbesondere die Praktiker/innen (obere Gerichte und Vollstreckungsbehörden der Kantone, Kindesvertreter/innen, Mediator/innen, Fachanwälte/innen, Verbindungsrichter/innen). Da internationale Kindesentführungen auch immer wieder mediale Aufmerksamkeit erlangen, dürfte der Evaluationsbericht auch für die Medien von einem gewissen Interesse sein. Betreffend die Nicht-Vertragsstaaten werden die Evaluationsergebnisse auch für die schweizerischen Vertretungen im Ausland von Bedeutung sein.

3.3.2 Verbreitung der Evaluationsergebnisse

Der Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.4448, welchem die Evaluationsergebnisse als Anlage beigelegt werden, wird zunächst auf der Website des Parlamentes publiziert und somit der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden.

Das Bundesamt für Justiz plant darüber hinaus auf seiner eigenen Website (www.bj.admin.ch) eine Themenseite zu erstellen, auf welcher von Beginn an transparent über die Arbeiten berichtet wird.

4 Organisatorische Vorgaben

4.1 Anforderungen an die Auftragsnehmerin

Von der Auftragsnehmerin wird erwartet, dass mindestens zwei Landessprachen beherrscht werden. Zusätzlich muss die Auftragsnehmerin mindestens über eine Person mit fundierten juristischen Kenntnissen auf dem Gebiet der internationalen Kindesentführung verfügen oder von einem Experten mit fundierten juristischen Kenntnissen auf dem Gebiet der internationalen Kindesentführung unterstützt werden.

4.2 Methodik

Anhand verschiedener Methoden soll eine Ist-Aufnahme der Umsetzung des BG-KKE sowie der Bearbeitung von Kindesentführungsverfahren durch die Bundesbehörden gemacht und dabei aufgezeigt werden, wo die Stärken und Schwächen bzw. Defizite des Gesetzes und der aktuellen Praxis liegen. Wahl und Begründung des methodischen Vorgehens zur Erhebung der für die Beantwortung der Fragestellungen notwendigen Daten sind Bestandteil der Offerte. Es kann mit Fallbeispielen, Befragungen, Dokumentenanalyse (Rechtsprechung und Literatur), einem Rechtsvergleich oder anderen Methoden vorgegangen werden. Die Offerte soll die Methodik, idealerweise ein Methodenmix, vorschlagen und aufzeigen. Das BJ wird dem Evaluationsbüro sämtliche für die Evaluation erforderliche Informationen und Unterlagen zur Verfügung stellen. Dies beinhaltet ebenfalls den Zugang zu den Fallakten, unter Vorbehalt der Wahrung der Vertraulichkeit. Das EDA wird die Antwortelemente für seine Fragestellungen liefern. Für diesen Teil des Berichts wird die Auftragsnehmerin die Antwortelemente mit dem EDA prüfen und diskutieren.

Es scheint für die Evaluation sodann unerlässlich, dass die Rechtsprechung analysiert wird. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Evaluation nicht zur Überprüfung der Organisation und der Tätigkeit der Gerichte gedacht ist. Die Analyse der Rechtsprechung soll dazu dienen zu beurteilen, ob Ziel und Zweck des BG-KKE erfüllt werden.

4.2.1 Persönliche Befragungen

Im vorliegenden Kontext erscheint es sinnvoll vertiefende persönliche Befragungen relevanter Fachpersonen durchzuführen. Bei den Befragungen soll die Sichtweise aller beteiligten Akteure (Personen/Behörden/Gerichte) ermittelt werden. Zu befragen sind insbesondere die im Rahmen des BG-KKE in ein Rückführungsverfahren involvierten Behörden und Experten, namentlich:

- die Oberen Gerichte der Kantone;
- die Vollstreckungsbehörden der Kantone;
- die Kindesvertreter/innen;
- die Mediator/innen;
- die Parteianwälte/innen;
- die Verbindungsrichter/innen;
- der SSI;
- Missing Children Switzerland;
- die Zentrale Behörde des Bundes;
- das EDA;
- weitere Fachpersonen.

4.2.2 Kantone

Um ein möglichst repräsentatives Ergebnis der Evaluation sicherzustellen, sind bei der Auswahl der Kantone die verschiedenen Landesteile bzw. Landessprachen zu berücksichtigen. Die Kantone sind aufgrund ihrer ausgewiesenen Fallzahlen auszusuchen und haben sowohl die beiden Pole (viele bzw. fast keine Fälle) als auch die Mitte zu repräsentieren. Die Evaluation sollte in mindestens sieben Kantonen durchgeführt werden.

4.3 Laufzeit und Zwischenberichterstattung

Ab Auftragserteilung ist für die Evaluation ein Zeitrahmen von ca. sechs bis acht Monaten vorgesehen. Ziel ist, dass im Winter 2022 die Evaluationsergebnisse vorliegen und bis Frühjahr 2023 ein Schlussbericht in deutscher und französischer Sprache abgegeben wird. Bis Sommer 2023 wird das Bundesamt für Justiz den Bericht in Erfüllung des Postulates 20.4448 erarbeiten, mit welchem auch die Evaluationsergebnisse nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat öffentlich zugänglich werden. Konkret soll folgender Zeitplan angestrebt werden:

Ausschreibung des Auftrags	1. Dezember 2021
Frist für die Einreichung der Offerten	18. Februar 2022
Entscheid über Offerten; Vergabe des Auftrags	April 2022
Vertragsunterzeichnung	April 2022
Zwischenbericht	Terminvorschlag Offertstellerin
Vorbesprechung Schlussbericht	Winter 2022
Schlussbericht	Frühjahr 2023

Betreffend Zwischenberichterstattung wird darüber hinaus davon ausgegangen, dass Auftragnehmerin und Auftraggeberin regelmässig in Kontakt stehen und sich gegenseitig auf dem Laufenden halten.

4.4 Vorgesehener Kostenrahmen

Für die Evaluation sind beim Bundesamt für Justiz insgesamt CHF 100'000 budgetiert (einschliesslich Mehrwertsteuer).

4.5 Begleit- und Steuerungsgruppe

Innerhalb des Bundesamtes für Justiz ist der Fachbereich Internationales Privatrecht für die Evaluation zuständig. Anna Alfieri, Koordinatorin der Zentralen Behörde des Bundes, ist für das Projekt verantwortlich. Unterstützt wird sie von Francine Hungerbühler, die auch ihre Stellvertreterin ist. Für die Begleitung der Evaluation im engeren Sinn werden die genannten Personen sowie Vertreter der Konsularischen Direktion des EDA, namentlich Herr Hans Peter Heiniger, stellvertretender Leiter des Konsularischen Schutzes, verantwortlich sein. Diese Steuerungsgruppe begleitet die gesamte Evaluation und steht dem beauftragten Unternehmen für Fragen zur Verfügung.

Zudem wird die Evaluation von einer Begleitgruppe unterstützt. Die Begleitgruppe ist aus "Anwender/innen" (Richter/innen, Mediator/innen, Kindesvertreter/innen, Anwälte/innen, Vollstreckungsbehörden) und "Experten" (Vertreter/innen aus der Expertengruppe zum Erlass des BG-KKE und aus der Wissenschaft) des BG-KKE sowie Mitarbeiter/innen des BJ und des EDA zusammengesetzt. Sie hat vorab das Pflichtenheft zu begutachten, damit sichergestellt ist, dass die Fragestellungen umfassend erfasst sind und die Evaluation folglich den Ansprüchen der Praxis genügt. Die Begleitgruppe wird ebenfalls den Zwischenbericht sowie den Entwurf des Evaluationsberichts hinsichtlich der Beantwortung der gestellten Fragen durchsehen. Die Begleitgruppe besteht aus nachfolgend aufgeführten Personen:

- Élodie Antony (für den SSI)
- Daniel Bähler (Obergericht BE, Verbindungsrichter)
- Andreas Bucher (Universität Genf, Honorarprofessor)
- Ersilia Gianella (Inspektorin, Camera di protezione del Tribunale d'appello TI)
- Hans Peter Heiniger (Stellvertretender Leiter der Abteilung Konsularischer Schutz der Konsularischen Direktion des EDA)
- Christophe Herzig (Anwalt und Kindsvertreter)
- Katarina Jeger (Mediatorin)
- Marie-Pierre de Montmollin (Kantonsgericht NE, Verbindungsrichterin)
- Jonas Schweighauser (Professor an der Universität Basel, Anwalt und Kindsvertreter)
- Jeannette Wöllenstein und Lucie Zimmiti (Missing Children Switzerland)
- Anna Claudia Alfieri (BJ)
- Francine Hungerbühler (BJ)
- Joëlle Schickel (BJ)

4.6 Inhalt der Offerten, Zeitpunkt der Einreichung, Kontaktperson

Die Offerten sollen Aufschluss geben über

- Methodik;
- zuständige Personen und ihre Verantwortungen im Team;
- Zeitplan;
- Umfang des Schlussberichts;
- Kostenbestandteile und Modalitäten der Abrechnung.

Die Offerten sind bis 18. Februar 2022 an das Bundesamt für Justiz, Fachbereich Internationales Privatrecht, Bundesrain 20, 3003 Bern einzureichen.

Kontaktpersonen im Hinblick auf die Offerteneinreichung sind Frau Anna Alfieri (Tel. 058 462 45 78, anna-claudia.alfieri@bj.admin.ch) und Frau Francine Hungerbühler (Tel. 058 462 41 08, francine.hungerbuehler@bj.admin.ch).

5 Weitere Hinweise und Dokumentation

Postulatstext und verwandte parlamentarische Vorstösse:

- [20.4448. Postulat Feri vom 10. Dezember 2020. Evaluation des Bundesgesetzes über internationale Kindesentführungen](#)
- [15.3190. Postulat Feri vom 18. März 2015. Evaluation des Bundesgesetzes über Kindesentführungen](#)
- [14.3415. Interpellation Feri vom 05. Juni 2014. Bundesgesetz über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen](#)

Gesetzliche Grundlagen:

- [Übereinkommen vom 25. Oktober 1980 über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung](#) (HKÜ, SR 0.211.230.02)
- [Europäisches Übereinkommen vom 20. Mai 1980 über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgerechtes](#) (ESU, SR 0.211.230.01)
- [Bundesgesetz vom 21. Dezember 2007 über internationale Kindesentführung und die Haager Übereinkommen zum Schutz von Kindern und Erwachsenen](#) (BG-KKE, SR 211.222.32)
- [Bundesgesetz über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 26. September 2014](#) (Auslandsschweizergesetz, ASG, SR 195.1)
- [Verordnung über Schweizer Personen und Institutionen im Ausland vom 7. Oktober 2015](#) (Auslandsschweizerverordnung, V-ASG, SR 195.11)

Botschaften und Berichte des Bundesrates:

- [Botschaft des Bundesrates vom 28. Februar 2007 zur Umsetzung der Übereinkommen über internationale Kindesentführung sowie zur Genehmigung und Umsetzung der Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und Erwachsenen](#) (BBI 2007 2595)
- [Botschaft des Bundesrates vom 24. November 1982 zum Haager und zum Europäischen Übereinkommen](#) (BBI 1983 Bd. I 101)
- [Schlussbericht der Eidgenössischen Experten-Kommission über den Kinderschutz bei Kindesentführungen vom 6. Dezember 2005](#)
- [Parlamentarische Initiative. Für ein Auslandsschweizergesetz. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates](#) (BBI 2014 1915)

Internetseiten:

- [Haager Konferenz für Internationales Privatrecht; Abschnitt Kindesentführung](#)
- [Bundesamt für Justiz, Internationale Kindesentführungen - Ausübung des Besuchsrechts](#)
- [Konsularische Direktion](#)
- [Internationaler Sozialdienst Schweiz](#)
- [Missing Children Switzerland](#)

Weitere Dokumente

- Mediation in Verfahren des Haager Kindesentführungsübereinkommens, Empfehlungen des Netzwerkes BG-KKE vom Oktober 2018
- Kindesvertretung in Verfahren des Haager Kindesentführungsübereinkommens, Empfehlungen des Netzwerkes BG-KKE vom Oktober 2018



Evaluation de la loi fédérale sur l'enlèvement international d'enfants (20.4448 Po. Feri)

Date :

30 novembre 2021

Numéro de dossier : 246.1-359/1

Cahier des charges

Table des matières

1	Contexte	3
1.1	La coopération en matière d'enlèvement d'enfant sur la base des conventions internationales.....	3
1.2	La coopération en matière d'enlèvement d'enfant en dehors des conventions internationales.....	4
2	Objet du mandat	4
2.1	La loi fédérale sur l'enlèvement international d'enfants et les Conventions de La Haye sur la protection des enfants et des adultes (LF-EEA)	5
2.2	Les cas d'enlèvement international d'enfant impliquant des États non parties à l'une des conventions.....	7
2.2.1	Bases légales et application par le DFAE (enfant suisse, réfugié ou apatride reconnu).....	7
2.2.2	En cas de nationalité étrangère (et l'enfant n'est ni réfugié ni apatride reconnu).....	7
3	Mandat de l'évaluation	7
3.1	Questions du postulat 20.4448.....	7
3.2	Questions à se poser pour répondre au postulat.....	8
3.2.1	Questions portant sur l'application et l'efficacité de la LF-EEA	8
3.2.2	Questions sur les cas d'enlèvement international d'enfant impliquant des États non parties à l'une des conventions	13
3.2.2.1	Enfant enlevé en Suisse et emmené dans un État non partie à l'une des conventions, enlèvement n'impliquant pas d'enfants suisses, réfugiés ou apatrides reconnus	13
3.2.2.2	Enfant enlevé en Suisse et emmené dans un Etat non partie à l'une des conventions ou amené en Suisse depuis un Etat non partie à l'une des conventions, enlèvement n'impliquant pas d'enfants suisses, réfugiés ou apatrides reconnus	14



3.2.3	Questions sur l'effet des nouvelles règles du code civil sur l'autorité parentale conjointe entrées en vigueur en 2014	14
3.2.4	Questions concernant les ressources de l'administration fédérale	15
3.3	Destinataires des résultats de l'évaluation et diffusion	15
3.3.1	Destinataires	15
3.3.2	Diffusion des résultats de l'évaluation	16
4	Consignes sur l'organisation de la procédure	16
4.1	Exigences posées au mandataire	16
4.2	Méthode	16
4.2.1	Entretiens personnels	16
4.2.2	Choix des cantons.....	17
4.3	Echéancier et rapport intermédiaire.....	17
4.4	Cadre financier prévu	17
4.5	Groupes de suivi et de supervision de l'évaluation	17
4.6	Contenu et délai de remise des offres ; personne à contacter	18
5	Documentation.....	18

1 Contexte

Le 10 décembre 2020, la Conseillère nationale Yvonne Feri a déposé le postulat 20.4448 demandant au Conseil fédéral d'évaluer la 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)¹ ainsi que le traitement par les autorités fédérales des cas d'enlèvement international d'enfant. Le Conseil fédéral a proposé d'accepter ce postulat le 17 février 2021 et le Conseil national l'a accepté lors de sa séance du 19 mars 2021.

1.1 La coopération en matière d'enlèvement d'enfant sur la base des conventions internationales

Lorsqu'un enfant est emmené à l'étranger par l'un de ses parents ou par un tiers ou lorsqu'il y est retenu contre la volonté de l'autre parent – par exemple, après les vacances –, les intéressés sont souvent désemparés et désespérés. Aussi la Suisse a-t-elle signé plusieurs conventions internationales destinées à faciliter la résolution des conflits familiaux internationaux.

Le 1^{er} janvier 1984, sont entrées en vigueur pour la Suisse la Convention de La Haye du 25 octobre 1980 sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants (CLaH 80)² et la Convention européenne du 20 mai 1980 sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants (CE 80)³. Le but de ces deux traités, de caractère exclusivement civil,⁴ est de simplifier la longue procédure visant à constater la force exécutoire des décisions en matière de garde d'enfant et d'accélérer le rétablissement de ce droit pour les enfants qui ont été enlevés et retenus illicitement à l'étranger. Tandis que la Convention européenne facilite la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde d'enfant, la Convention de La Haye s'applique en cas de rapt d'enfant et vise à simplifier le retour de l'enfant auprès du parent avec lequel il vivait.⁵

L'application de ces conventions, surtout de la CLaH 80, a donné lieu à plusieurs interventions parlementaires⁶ et à des reportages critiques dans les médias. C'est pourquoi le Département fédéral de justice et police (DFJP) a institué le 10 mars 2005 une commission d'experts qui a notamment reçu pour tâche de proposer des amendements législatifs et des conseils pratiques afin d'améliorer le traitement des affaires de rapt d'enfant. Il s'agissait en particulier d'appliquer la CLaH 80 en tenant mieux compte de l'intérêt des enfants⁷. La LF-EEA a été élaborée en s'appuyant sur ce rapport d'experts en date du 6 décembre 2005.

Pour les enfants enlevés à l'étranger et se trouvant en Suisse, la LF-EEA prévoit un traitement des demandes de retour plus rapide et plus attentif à l'intérêt de l'enfant, dont elle renforce la protection, puisqu'il doit être entendu et bénéficie d'un représentant : procédure devant une instance cantonale unique, donc moins longue, force exécutoire de la décision de retour dans

¹ RS 211.222.32

² RS 0.211.230.02

³ RS 0.211.230.01

⁴ Pour engager des poursuites pénales ou lancer une recherche, il faut porter plainte directement à la police.

⁵ Message du 24 novembre 1982 concernant la ratification de deux conventions internationales destinées à faciliter la solution des cas d'enlèvement international d'enfants par un de leurs parents ou de leurs proches, FF 1983 I 105 ss.

⁶ Voir n. 6 du message, FF 2007 2439

⁷ FF 2007 2440

toute la Suisse, soutien à un règlement amiable du conflit avec l'aide de spécialistes et d'institutions, et mise en œuvre d'une procédure de conciliation ou d'une médiation⁸. La LF-EEA est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2009.

1.2 La coopération en matière d'enlèvement d'enfant en dehors des conventions internationales

En cas d'enlèvement dans un Etat qui n'est pas partie aux deux conventions citées, les moyens juridiques à disposition sont très limités, car les facilités qu'elles prévoient pour la coopération internationale des autorités ne s'appliquent pas.

Dans le cas d'un enlèvement d'un enfant suisse, réfugié ou apatride reconnu, les prestations d'aide fournie par le DFAE au parent concerné ou à son représentant légal sont définies dans la Loi fédérale sur les Suisses de l'étranger⁹ et l'Ordonnance sur les Suisses de l'étranger¹⁰. La loi et l'ordonnance sont entrées en vigueur le 1^{er} novembre 2015. Il n'existe pas de modèles de coopération prédéfinis.

Si l'enfant n'est pas suisse, réfugié ou apatride reconnu, et que les parents se tournent néanmoins vers les autorités fédérales, celles-ci ne peuvent que les informer sur les moyens dont ils disposent en Suisse comme à l'étranger (s'adresser à un avocat, à l'autorité suisse compétente, à l'ambassade de leur pays ou au Service social international [SSI¹¹]).

2 Objet du mandat

Le postulat 20.4448 concerne surtout la LF-EEA, qui régit la procédure de retour des enfants se trouvant en Suisse après avoir été enlevés dans un Etat partie à la CLaH 80 ou à la CE 80. La loi vise à préciser l'application pratique de ces deux conventions en favorisant l'intérêt de l'enfant.

L'évaluation doit porter sur l'application de la LF-EEA et sur les ressources à disposition de l'administration : comment la loi est-elle appliquée, la loi et sa mise en œuvre prennent-elles correctement en compte l'intérêt de l'enfant dans toutes les étapes de la procédure, les ressources de l'administration sont-elles suffisantes ou manque-t-on de certaines compétences spécialisées. L'évaluation doit établir, en outre, s'il est nécessaire ou non de réviser la loi ou d'ajuster son application.

Le postulat ne demande pas une évaluation du traitement par l'autorité centrale fédérale des cas où un enfant a été enlevé en Suisse pour être emmené dans un Etat partie à la CLaH 80 ou à la CE 80. La cause en est probablement que les autorités fédérales n'ont que très peu d'influence sur les procédures de retour instruites à l'étranger. Seule la quatrième question du postulat s'y rapporte indirectement : elle s'enquiert des effets que les nouvelles dispositions du code civil sur l'autorité parentale conjointe (maintenant devenue la règle)¹², entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2014, ont pu avoir sur les affaires d'enlèvement international d'enfant.

Le postulat contient aussi des questions sur le cadre juridique et sur la coopération en matière d'enlèvement international d'enfant impliquant des pays non parties aux deux conventions

⁸ FF 2007 2440 s

⁹ Loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (LSEtr ; RS 195.1)

¹⁰ Ordonnance sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger (OSEtr ; 195.11)

¹¹ Le Service social international Suisse est membre du Service social international (SSI). Le SSI s'engage pour les droits individuels des enfants, des familles et des migrants en leur offrant son soutien dans le domaine social, juridique et professionnel. Il dispose d'un réseau qui couvre 120 pays (ssi-suisse.org).

¹² Voir aussi la fiche de l'OFJ (téléchargeable sur son site), <https://www.bj.admin.ch/dam/bj/fr/data/gesellschaft/kindesenftuehrung/mb-elterliche-sorge-und-kindesenftuehrung-f.pdf.download.pdf/mb-elterliche-sorge-und-kindesenftuehrung-f.pdf>.

mentionnées, en dehors donc des mécanismes de coopération qu'elles prévoient et du champ d'application de la LF-EEA. Ces cas relèvent en principe de la Direction consulaire (DC) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), pour autant qu'il s'agisse d'enfants suisses, réfugiés ou apatrides reconnus. Si les intéressés sont exclusivement des ressortissants étrangers, ou s'il s'agit d'enfants étrangers, les autorités fédérales ne peuvent apporter d'autre aide que des informations générales. L'évaluation doit déterminer s'il existe des possibilités de coopération et lesquelles. La Direction Consulaire du DFAE se chargera de fournir les questions ainsi que les éléments de réponse pour les cas relevant de sa compétence. Afin de pouvoir rédiger cette partie du rapport, le bureau d'évaluation examinera et discutera ces éléments de réponse avec le DFAE.

2.1 La loi fédérale sur l'enlèvement international d'enfants et les Conventions de La Haye sur la protection des enfants et des adultes (LF-EEA)

Aux termes de l'art. 1, al. 1 et 2, c'est l'Office fédéral de la justice (OFJ) qui est **l'autorité centrale fédérale** chargée de la mise en œuvre de la CLaH 80 et de la CE 80 et qui exerce les attributions prévues dans ces conventions. Au sein de l'OFJ, cette responsabilité est assurée par l'Unité Droit privé du Domaine de direction Droit international privé, comme c'était déjà le cas avant l'entrée en vigueur de la LF-EEA.

La LF-EEA vise aussi l'application des Conventions de La Haye sur la protection internationale des enfants¹³ et des adultes¹⁴ (art. 1, al. 3 et art. 2). L'évaluation demandée par le postulat ne concernant toutefois que les enlèvements internationaux d'enfants, seule nous intéresse ici la section 2 de la loi (art. 3 et ss).

Aux termes de l'art. 3, « l'autorité centrale fédérale veille à établir, en collaboration avec les cantons, un **réseau d'experts et d'institutions** aptes à fournir des conseils, à procéder à une conciliation ou à une médiation ainsi qu'à représenter l'enfant et disposés à intervenir d'urgence ». Il s'agit d'établir et d'entretenir un réseau d'experts et de permettre un échange d'expériences. L'autorité centrale fédérale peut confier cette tâche à une institution privée.

À l'art. 4 commencent les dispositions relatives à la procédure de retour. En accord avec les personnes concernées, « l'autorité centrale fédérale peut engager une procédure de **conciliation ou une médiation** » en vue d'obtenir la remise volontaire de l'enfant ou de faciliter une solution consensuelle et il est de sa responsabilité d'inciter de manière appropriée les intéressés à y participer.

L'art. 5 précise la portée de l'art. 13, al. 1, let. b, CLaH 80, en énumérant trois **circonstances dans lesquelles le retour de l'enfant est exclu**, car il se retrouverait placé dans une situation intolérable : le placement auprès de la partie requérante « n'est manifestement pas dans l'intérêt de l'enfant » (let. a), la partie ravisseuse, eu égard aux circonstances, « n'est pas en mesure de prendre soin de l'enfant dans l'État où l'enfant avait sa résidence habituelle au moment de l'enlèvement » ou on ne peut pas l'exiger d'elle (let. b), « le placement auprès de tiers n'est manifestement pas dans l'intérêt de l'enfant » (let. c). Ces trois conditions sont cumulatives : l'article ne s'applique que lorsqu'elles sont toutes remplies et on doit alors renoncer au retour. L'art. 5 LF-EEA ne remplace pas l'art. 13 CLaH 80 et n'empêche pas que l'on s'en prévale.

L'art. 6 traite des **mesures de protection** éventuellement nécessaires dans le cadre d'une demande de retour. L'art. 6, al. 1, permet au tribunal saisi de la demande de retour de l'enfant

¹³ Convention de La Haye du 19 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 (CLaH 96 ; RS 0.211.231.011)

¹⁴ Convention de La Haye du 13 janvier 2000 sur la protection internationale des adultes (CLaH 2000 ; RS 0.211.232.1)

de « régler pour la durée de la procédure, autant que de besoin, les relations de l'enfant avec ses parents » et d'« ordonner des mesures pour sa protection ». Si la demande de retour a été déposée auprès de l'autorité centrale fédérale, l'art. 6, al. 2, autorise le tribunal compétent, sur requête de cette autorité ou de l'une des parties, à « ordonner la représentation de l'enfant, une curatelle ou d'autres mesures de protection », avant même d'avoir été saisi de la demande.

Dans le but d'accélérer la procédure de retour, l'art. 7, al. 1, prévoit une **instance cantonale unique** : il s'agit du « tribunal supérieur du canton où l'enfant résidait au moment du dépôt de la demande de retour. Relèvent de sa compétence toutes les décisions concernant un enfant amené ou retenu illicitement en Suisse, pour toute la durée de la procédure (du moment où la demande a été déposée auprès de l'autorité centrale fédérale jusqu'à l'exécution d'une éventuelle décision de retour). Le tribunal saisi de la demande reste compétent même en cas de déménagement de l'enfant en Suisse. Il peut cependant « transférer la cause au tribunal supérieur d'un autre canton », en accord avec les parties et le tribunal requis (art. 7, al. 2).

L'art. 8, al. 1, impose au tribunal de mettre en place une **conciliation ou une médiation** afin de régler le litige à l'amiable, si l'autorité centrale fédérale ne l'a pas déjà fait. Contrairement à l'autorité centrale, qui selon l'art. 4 peut engager une conciliation ou une médiation, le tribunal doit engager une procédure de conciliation ou une médiation. Si la conciliation/médiation n'aboutit pas à un accord, commence alors la procédure judiciaire proprement dite. « Le tribunal statue selon une **procédure sommaire** » (art. 8, al. 2) et informe l'autorité centrale fédérale des principales étapes de la procédure, afin de lui permettre de remplir correctement ses fonctions (art. 8, al. 3).

Aux termes de l'art. 9, le tribunal **entend personnellement les parties** dans la mesure du possible, de même que **l'enfant** (à moins que son âge ou d'autres justes motifs ne s'y opposent), et il est tenu de nommer un **curateur** qui le représente.

L'art. 10 a été introduit pour favoriser et faciliter la **communication** et la **collaboration** du tribunal avec les autorités de l'État dans lequel l'enfant avait sa résidence habituelle au moment de l'enlèvement. Cela peut être utile notamment afin d'obtenir les renseignements nécessaires sur la situation du parent demandeur ou d'organiser un retour sûr de l'enfant.

Afin d'abrégier la procédure, l'art. 11, al. 1, dispose que la décision ordonnant le retour de l'enfant doit être assortie de **mesures d'exécution** et communiquée à l'autorité chargée de l'exécution ainsi qu'à l'autorité centrale. En outre, elle ne peut être contestée du fait d'un déménagement dans un autre canton, car en vertu de l'art. 11, al. 2, elle est exécutoire sur tout le territoire suisse.

L'art. 12 régit l'**exécution** de la décision ordonnant le retour. L'al. 1 prévoit la désignation dans chaque canton d'une autorité unique chargée d'exécuter les décisions de retour. Cette autorité doit tenir compte de l'intérêt de l'enfant et s'efforcer d'obtenir une exécution volontaire de la décision.

L'art. 13 autorise le tribunal à **réviser une décision** sans toutefois sortir du cadre posé par la CLaH 80 et la CE 80. Il faut que les circonstances qui s'opposaient au retour aient changé de manière déterminante. Cela suppose en général qu'un certain laps de temps se soit écoulé depuis le prononcé de la décision, sans que celle-ci ait été exécutée.

L'art. 14 précise que la **gratuité** imposée par la CLaH 80 et par la CE 80 ne concerne pas uniquement la procédure judiciaire proprement dite, mais s'applique aussi aux frais de conciliation et de médiation ainsi qu'aux frais d'exécution, au niveau tant cantonal que fédéral.

2.2 Les cas d'enlèvement international d'enfant impliquant des États non parties à l'une des conventions

2.2.1 Bases légales et application par le DFAE (enfant suisse, réfugié ou apatride reconnu)

Une partie de ces cas est traitée par la Direction consulaire (DC) du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), à savoir ceux des enfants enlevés en Suisse et emmenés dans un pays non partie à l'une des conventions, à condition que l'enfant soit suisse, réfugié ou apatride reconnu.

Selon l'art. 55 OSetr, en « cas d'enlèvement d'enfants, les prestations d'aide fournies par le DFAE au parent concerné ou à son représentant légal peuvent consister à:

- a. le conseiller sur les possibilités d'assistance par le DFAE;
- b. l'informer sur la marche à suivre possible en Suisse et à l'étranger;
- c. lui fournir des adresses d'organismes d'aide, de personnes de contact et d'avocats sur place;
- d. collaborer avec une organisation intervenant dans ce domaine;
- e. chercher à établir le contact avec le parent auteur de l'enlèvement et l'enfant;
- f. intervenir, par la voie diplomatique, auprès des autorités compétentes de l'Etat dans lequel l'enfant est retenu. »

2.2.2 En cas de nationalité étrangère (et l'enfant n'est ni réfugié ni apatride reconnu)

La DC du DFAE ne peut pas intervenir dans les affaires d'enlèvement international d'enfant impliquant un pays non partie à l'une des conventions, lorsque l'enfant n'est pas ressortissant suisse, réfugié ou apatride reconnu et dans ces cas-là, l'Office fédéral de la justice ne dispose pas de base légale lui non plus.

Si en de tels cas les parents concernés s'adressent néanmoins aux autorités fédérales, celles-ci leur disent vers qui se tourner et quelles sont les moyens à leur disposition en Suisse et à l'étranger. Pour les questions concernant la Suisse, l'OFJ renvoie en général à un avocat ou à l'autorité cantonale compétente. En revanche, pour toutes les questions concernant les moyens d'action dans l'autre État, il est conseillé à la personne de s'adresser à un avocat du pays ou à l'ambassade de son État ou au Service social international.

3 Mandat de l'évaluation

3.1 Questions du postulat 20.4448

Le postulat demande au Conseil fédéral d'évaluer la LF-EEA et la façon dont les autorités fédérales traitent les cas d'enlèvement d'enfant. En voici le texte avec les questions auxquelles le Conseil fédéral doit répondre :

« En 2013, les autorités fédérales ont enregistré 106 cas d'enlèvement international d'enfants. Selon la statistique 2014 de l'Office fédéral de la justice (OFJ), 38 demandes ont été déposées en vertu de la Convention de La Haye de 1980 sur l'enlèvement international d'enfants (CLaH 80) afin d'obtenir le retour d'enfants déplacés illicitement vers la Suisse ; ce chiffre était de 36 en 2013 et de 25 en 2012. En 2019, 107 cas au total, dont 61 étaient des demandes concernant un retour vers la Suisse, ont été relevés.

En réponse à ma requête d'évaluer la mise en œuvre du droit de participation au sens de l'article 12 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, le Conseil fédéral avait estimé en 2015 qu'un tel examen n'était pas justifié compte tenu du faible nombre de cas. Aujourd'hui ce nombre est bien plus élevé.

En ce qui concerne le traitement des demandes de retour présentées à la Suisse par un Etat étranger dans le cadre de la CLaH 80, le principal problème qui se pose est que le dispositif de la convention ne laisse qu'une faible marge de manœuvre pour les cas particuliers et pour la prise en compte de l'intérêt de l'enfant dans le cas d'espèce. En ce qui concerne les cas d'enfants déplacés illicitement de la Suisse vers un Etat non partie à la Convention de La Haye, on doit se demander si les autorités fédérales exploitent tous les moyens diplomatiques ou autres à leur disposition pour défendre les intérêts de l'enfant suisse dans l'Etat vers lequel il a été enlevé.

Dans son évaluation, le Conseil fédéral portera une attention particulière aux points suivants :

1. Comment la loi sur l'enlèvement international d'enfants est-elle mise en œuvre ? Quels résultats a-t-elle permis d'obtenir et pour quels échecs ?
2. Dans quel cadre juridique la coopération avec les Etats non contractants s'inscrit-elle ? Quelles améliorations ont-elles été opérées ? Comment la coopération se déroule-t-elle concrètement ?
3. Quels sont concrètement les moyens supplémentaires auxquels le Département fédéral des affaires étrangères a recours ?
4. Qu'en est-il des décisions de dernière instance rendues en matière d'autorité parentale ? Qu'est-ce qui est entrepris à cet égard ?
5. Pourquoi l'Office fédéral de la justice n'intervient-il pas déjà au moment de la procédure judiciaire en matière d'enlèvements internationaux d'enfants ?
6. De quelles ressources l'administration dispose-t-elle ? Quelles sont les compétences techniques qui lui manquent ? »

3.2 Questions à se poser pour répondre au postulat

Pour mieux comprendre les questions posées dans le postulat 20.4448, il est utile de se référer au postulat 15.3190 ainsi qu'à l'interpellation 14.3415 de la Conseillère nationale Feri sur le même sujet, ainsi qu'aux réponses alors apportées par le Conseil fédéral.

3.2.1 Questions portant sur l'application et l'efficacité de la LF-EEA

Pour répondre aux questions 1 et 5 du postulat, il convient d'étudier la manière dont la LF-EEA est appliquée et d'évaluer son efficacité (résultats positifs et échecs). En outre, une grande partie des règles de la LF-EEA doit être appliquée et mise en œuvre directement par les tribunaux suisses compétents : lorsque dans ce document on se réfère aux « tribunaux suisses », on entend tous les tribunaux compétents, donc les tribunaux supérieurs (art. 7 al. 1 LF-EEA) ainsi que le Tribunal fédéral en tant qu'instance de recours. Article par article, voici les deux points qu'il convient toujours d'analyser.

- La disposition est-elle vraiment appliquée et si oui, comment ? et
- La disposition dans la pratique est-elle efficace pour mieux tenir compte de l'intérêt de l'enfant lors de la procédure de retour ?

Concrètement, il faut répondre aux questions suivantes :

1. *Réseau d'experts et d'institutions (art. 3 LF-EEA)*

Mise en œuvre

- 1.1. L'autorité centrale a-t-elle établi et entretenu un tel réseau ? De quelle manière ?
- 1.2. Le réseau a-t-il été établi en collaboration avec les cantons ? Qu'en est-il de la collaboration et de l'échange avec les cantons ?
- 1.3. Quels sont le rôle et la plus-value de ce réseau ? Comment y recourt-on au cas par cas ?
- 1.4. Comment sont choisis les experts ? Comment les experts sont-ils formés ?

Efficacité :

- 1.5. La mise en œuvre de cette disposition par l'OFJ s'est-elle avérée efficace pour mieux prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans la procédure de retour ?

2. *Conciliation ou médiation avant la procédure judiciaire (art. 4 LF-EEA)*

Mise en œuvre

- 2.1. Selon quels critères l'autorité centrale décide-t-elle d'organiser une médiation ou une conciliation ou de ne pas le faire ?
- 2.2. De quelle manière les personnes concernées sont-elles incitées à participer à une conciliation ou à une médiation ? Les personnes concernées sont-elles suffisamment informées sur la procédure de conciliation ou la médiation et encouragées à l'entreprendre ?
- 2.3. Dans combien de cas (en %) une médiation a-t-elle lieu ?
- 2.4. Comment l'autorité centrale fédérale engage-t-elle une procédure de conciliation ou une médiation dans le cas où un enfant se trouve en Suisse après avoir été enlevé à l'étranger ? Comment l'autorité centrale décide-t-elle qui va conduire la médiation ?
- 2.5. Le fait qu'on demande aux parents une contribution financière joue-t-il un rôle (cf. art. 14 LF-EEA) ?
- 2.6. L'enfant est-il impliqué dans une telle médiation ?

Efficacité

- 2.7. Cette pratique s'est-elle avérée efficace pour mieux prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans la procédure de retour ?
- 2.8. Y a-t-il eu davantage de solutions amiables grâce à la mise en œuvre de cette disposition ?

3. *Retour et intérêt de l'enfant (art. 5 LF-EEA)*

Mise en œuvre

- 3.1. L'art. 5 LF-EEA est-il effectivement pris en considération et appliqué par les tribunaux suisses ? Si oui, comment ?
- 3.2. Dans quelle mesure l'appréciation de l'intérêt de l'enfant est-elle prise en considération ?

Efficacité

- 3.3. Cette disposition s'est-elle avérée efficace pour mieux prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans la procédure de retour ?
- 3.4. Cette disposition a-t-elle permis une application de l'art. 13, al. 1, let. b, CLaH 80 plus conforme à l'intérêt de l'enfant ?
- 3.5. Les tribunaux suisses se penchent-ils sur les autres obligations de droit international de la Suisse qui sont pertinentes dans ce domaine (CEDH, CDE, etc.) ?

4. *Mesures de protection (art. 6 LF-EEA)*

Mise en œuvre

- 4.1. L'art. 6 (al. 1 et 2) est-il effectivement appliqué par les tribunaux suisses ? Si oui, comment ?

- 4.2. L'autorité centrale fédérale demande-t-elle des mesures de protection de l'enfant au tribunal avant la procédure judiciaire de retour, comme l'y autorise l'art. 6, al. 2, tout particulièrement la nomination d'un représentant d'enfant avant l'introduction de la procédure judiciaire ? Le cas échéant, pourquoi ne fait-elle pas systématiquement usage de cette disposition ?
- 4.3. Quelles mesures sont prises afin de localiser les enfants ? Ces mesures sont-elles efficaces ? Qui les met en œuvre ?

Efficacité

- 4.4. Cette disposition s'est-elle avérée efficace en pratique pour mieux prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans la procédure de retour ?
- 4.5. Cette disposition a-t-elle permis d'offrir à l'enfant une protection satisfaisante et rapide dans le cadre de la procédure de retour ?

5. *Instance cantonale unique (art. 7 LF-EEA)*

Mise en œuvre

- 5.1. Comment l'art. 7, al. 1, a-t-il été mis en œuvre dans les cantons ?
- 5.2. Dans la pratique, la demande de retour et les mesures de protection de l'enfant sont-elles réunies dans une seule procédure ?
- 5.3. L'art. 7, al. 2, est-il effectivement appliqué par les tribunaux suisses ? Si oui, comment ?

Efficacité

- 5.4. Cette disposition s'est-elle avérée efficace en pratique pour mieux prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans la procédure de retour ?
- 5.5. Cette disposition a-t-elle permis de réduire la durée des procédures de retour ? Une pratique s'est-elle établie auprès des tribunaux suisses ?

6. *Procédure judiciaire, en particulier conciliation ou médiation pendant la procédure judiciaire (art. 8 LF-EEA)*

Mise en œuvre

- 6.1. L'art. 8 est-il effectivement appliqué par les tribunaux suisses ? Si oui, comment ?
- 6.2. Outre des conciliations menées par le tribunal, les tribunaux engagent-ils aussi des médiations ? Dans l'affirmative, ont-ils recours au réseau de l'art. 3 LF-EEA ?
- 6.3. Le principe de la gratuité (art. 14 LF-EEA) est-il respecté ?
- 6.4. Y a-t-il des cas dans lesquels l'autorité centrale participe à la procédure judiciaire ?
- 6.5. La CLaH 80 est-elle appliquée aux enfants réfugiés ?

Efficacité

- 6.6. Cette disposition s'est-elle avérée efficace en pratique pour mieux prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans la procédure de retour ?
- 6.7. À quelle fréquence une médiation ou une conciliation aboutissent-elles au retour volontaire ou à une solution amiable ? Y a-t-il eu davantage de solutions consensuelles lors de la procédure judiciaire de retour grâce à la mise en œuvre de cette disposition ?
- 6.8. Le point de vue de l'enfant est-il pris en considération dans la médiation ou dans la conciliation, et dans l'affirmative, comment ?
- 6.9. L'instauration de la procédure sommaire a-t-elle permis de réduire la durée des procédures de retour ?

7. *Audition et représentation de l'enfant (art. 9 LF-EEA)*

Mise en œuvre

- 7.1. L'art. 9 est-il effectivement appliqué par les tribunaux suisses (audition des parties ; audition et représentation de l'enfant) ? Si oui, comment ?
- 7.2. À quel moment la représentation de l'enfant est-elle mise en place ?
- 7.3. Quelles sont les tâches du/de la représentant(e) d'enfant ? A-t-il/elle des tâches aussi au stade de l'exécution de la décision de retour ?
- 7.4. Dans quelles conditions l'audition a-t-elle lieu ? Dans le cadre de la procédure judiciaire de retour, l'enfant concerné est-il entendu par le tribunal ? Dans l'affirmative, par qui, au sein du tribunal ? Si ce n'est pas le cas, pourquoi ? L'audition est-elle parfois déléguée à un(e) spécialiste et, dans l'affirmative, à quelles conditions ?
- 7.5. À quel moment l'enfant est-il entendu (avant ou après la prise de position du/de la représentant(e) d'enfant) ?
- 7.6. Comment les enfants sont-ils convoqués à l'audition ?
- 7.7. Les frères et sœurs sont-ils entendus ensemble ou séparément ? Pourquoi ?
- 7.8. Le/la représentant(e) d'enfant est-il/elle présent(e), resp. peut-il/elle être présent(e) lors de l'audition de l'enfant ?

Efficacité

- 7.9. Cette disposition s'est-elle avérée efficace en pratique pour mieux prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans la procédure de retour ?
- 7.10. Le juge sont-ils/elles formés pour entendre des enfants ?
- 7.11. Quelles sont les exigences au regard des qualifications des représentant(e)s d'enfant ?
- 7.12. Les représentant(e)s d'enfants ont-ils/elles accès aux demandes et conclusions des deux parents avant d'introduire leur prise de position ?
- 7.13. À partir de quel âge les enfants sont-ils entendus ?
- 7.14. La volonté de l'enfant est-elle suffisamment prise en considération ? Quel rôle l'âge de l'enfant joue-t-il dans ce contexte ?

8. *Collaboration internationale (art. 10 LF-EEA)*

Mise en œuvre

- 8.1. L'art. 10 est-il effectivement appliqué par les tribunaux suisses ? Si oui, comment ? Y a-t-il des différences entre les instances ?
- 8.2. Les tribunaux s'efforcent-ils de collaborer avec les autorités de l'État requérant ? Quelles mesures sont prises afin de préparer et exécuter le retour conformément à l'intérêt de l'enfant ?
- 8.3. Comment se présente la collaboration avec l'autorité centrale fédérale ?
- 8.4. Quel est la contribution des deux juges de liaison suisses ? Dans combien de cas ceux-ci sont-ils impliqués ?

Efficacité

- 8.5. Cette disposition s'est-elle avérée efficace en pratique pour mieux prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans la procédure de retour ? Dans quelle mesure y aurait-il des possibilités d'amélioration ?
- 8.6. Cette disposition peut-elle contribuer au respect du droit de visite transnational mis en place dans le cadre de la procédure de retour ?

9. *Décision ordonnant le retour (art. 11 LF-EEA)*

Mise en œuvre

- 9.1. L'art. 11 est-il effectivement appliqué par les tribunaux suisses et par les autorités de l'exécution ?

- 9.2. Dans combien de cas (en %) les décisions de retour sont-elles assorties de mesures d'exécution ? Lorsque de telles mesures sont effectivement prévues dans la décision, quel est en substance leur contenu ? Quel est le sens et l'utilité de la menace de la peine prévue à l'art. 292 CP ?
- 9.3. L'autorité centrale est-elle impliquée par les tribunaux ?
Efficacité
- 9.4. Cette disposition s'est-elle avérée efficace en pratique pour mieux prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans la procédure de retour ?
- 9.5. Comment la résidence habituelle est-elle évaluée dans la décision de retour lorsque les parents étaient convenus d'un séjour de l'enfant en Suisse limité dans le temps ? Comment l'intérêt de l'enfant est-il pris en compte dans ce genre de situations ?

10. *Exécution de la décision de retour (art. 12 LF-EEA)*

Mise en œuvre

- 10.1. L'art. 12, al. 1, a-t-il été mis en œuvre par les cantons ?
- 10.2. L'autorité de l'exécution applique-t-elle effectivement l'art. 12, al. 2 ? Si oui, comment ?
- 10.3. L'intérêt de l'enfant est-il pris en considération lors de l'exécution des décisions de retour, (possibilité de saluer la famille/les amis, de terminer le semestre à l'école, etc.) ? Dans le cadre de l'exécution du retour, vérifie-t-on les conditions de logement de l'enfant après le retour ? Le retour est-il préparé avec les autorités de l'État requérant ?
- 10.4. Le délai très court de recours est-il pris en considération pour la fixation de la date du retour ?
- 10.5. L'autorité centrale et les services consulaires suisses peuvent-ils fournir leur soutien une fois que l'enfant est rentré dans l'État requérant ?

Efficacité

- 10.6. Cette disposition s'est-elle avérée efficace en pratique pour mieux prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans la procédure de retour ? Depuis l'introduction de cette disposition, l'exécution des décisions de retour est-elle devenue plus conforme à l'intérêt de l'enfant ?
- 10.7. Y a-t-il eu davantage d'exécutions volontaires ou soutenues par les autorités que de véritables exécutions forcées ?
- 10.8. Les exécutions forcées, lorsqu'elles sont nécessaires, sont-elles menées en prenant en considération l'intérêt de l'enfant ? Des moyens coercitifs sont-ils/ont-ils été utilisés lorsqu'un enfant s'oppose au retour ? Dans l'affirmative, lesquels ? Organise-t-on une personne qui accompagne l'enfant ? Dans l'affirmative, qui ?
- 10.9. L'autorité centrale, d'autres autorités, institutions ou organismes (p.ex. le SSI) ainsi que les juges de liaison sont-ils impliqués ?
- 10.10. Y a-t-il une pratique uniforme des corps de police cantonaux concernant la manière d'agir en cas de résistance claire de l'enfant ?
- 10.11. Quelle est la situation dans le cadre des décisions du Tribunal fédéral renversant des décisions cantonales qui refusent le retour ?

11. *Modification de la décision de retour (art. 13 LF-EEA)*

Mise en œuvre

- 11.1. De quelle manière l'art. 13 est-il appliqué par les tribunaux suisses ?

Efficacité

- 11.2. Cette possibilité s'est-elle avérée efficace en pratique pour mieux prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans la procédure de retour ?

12. *Frais (art. 14 LF-EEA)*

Mise en œuvre

- 12.1. De quelle manière et dans quelle mesure l'art. 14 est-il effectivement appliqué par les autorités (y compris par l'autorité centrale fédérale en ce qui concerne les procédures de médiation pré-judiciaire) et les tribunaux suisses ? Quelles autorités accordent la gratuité et pour quelles étapes de la procédure ?

Efficacité

- 12.2. Cette mesure en pratique s'est-elle avérée efficace pour mieux prendre en compte l'intérêt de l'enfant dans la procédure de retour ?
- 12.3. Cette disposition est-elle connue des autorités et personnes intéressées ?

3.2.2 **Questions sur les cas d'enlèvement international d'enfant impliquant des États non parties à l'une des conventions**

- 3.2.2.1 Enfant enlevé en Suisse et emmené dans un État non partie à l'une des conventions, enlèvement n'impliquant pas d'enfants suisses, réfugiés ou apatrides reconnus

Les deuxième et troisième questions du postulat relèvent de la DC du DFAE. À la différence des questions 1-12 et 14-16, pour les questions 13.1.-13.8., c'est la DC du DFAE qui se chargera de fournir les éléments de réponse pour les cas de sa compétence. Afin de pouvoir rédiger cette partie du rapport, le bureau d'évaluation examinera et discutera ces éléments de réponse avec la DC du DFAE.

La DC du DFAE répondra directement aux questions suivantes :

- 13.1. Quel est le cadre juridique dans lequel s'inscrit la coopération avec les États non contractants à la CLaH 80 dans lesquels sont impliqués des enfants suisses, réfugiés ou apatrides reconnus ?
- 13.2. Y a-t-il une statistique des cas traités par le DFAE ? Quel est le taux de réussite en matière de retour d'enfants ?
- 13.3. Quels sont les services que fournit le DFAE en cas de (possible) enlèvement dans un État non contractant ? La parent est-il informé par le DFAE de l'évolution de son cas ?
- 13.4. Comment le DFAE agit-il concrètement dans un cas avec un État non contractant ?
- 13.5. Y a-t-il eu des améliorations ces dernières années ?
- 13.6. Les autorités fédérales ont-elles des moyens pour améliorer la collaboration dans ces cas ?
- 13.7. Quels moyens le DFAE a-t-il à sa disposition pour la formation de son personnel ? Le DFAE a-t-il accès aux réseaux d'experts de l'art. 3 LF-EEA ou à un autre réseau et dans l'affirmative lequel ?
- 13.8. Y a-t-il des États, avec lesquels la collaboration est plus intense ? Y a-t-il des possibilités supplémentaires d'intervention avec ces États ?

3.2.2.2 Enfant enlevé en Suisse et emmené dans un Etat non partie à l'une des conventions ou amené en Suisse depuis un Etat non partie à l'une des conventions, enlèvement n'impliquant pas d'enfants suisses, réfugiés ou apatrides reconnus

Il conviendra aussi d'expliquer le cadre juridique en cas d'enlèvement d'enfant impliquant la Suisse et un Etat non partie à l'une des conventions, mais n'impliquant pas d'enfants suisses, réfugiés ou apatrides reconnus. Il faudra exposer les améliorations éventuellement obtenues ces dernières années ainsi que les moyens à disposition des autorités fédérales pour améliorer la situation actuelle.

- 14.1. Dans quel cadre juridique s'inscrit la coopération en cas d'enfant enlevé en Suisse et emmené dans un État non partie à l'une des conventions, lorsque l'enfant n'est pas suisse, réfugié ou apatride reconnu ?
- 14.2. Quels sont les services que fournissent les autorités fédérales en cas d'enlèvement international d'enfant impliquant la Suisse et un État non partie à l'une des conventions, lorsque l'enfant n'est pas suisse, réfugié ou apatride reconnu ?
- 14.3. Y a-t-il eu des améliorations ces dernières années ?
- 14.4. Les autorités fédérales ont-elles des moyens d'améliorer la collaboration dans ce genre de cas ?
- 14.5. Comment les autorités fédérales agissent-elles concrètement en cas d'enlèvement international d'enfant impliquant un État non partie à l'une des conventions lorsque l'enfant n'est pas suisse, réfugié ou apatride reconnu ?
- 14.6. Les autorités fédérales estiment-elles qu'il faut faire quelque chose en la matière ? Quel est le rôle des autorités suisses dans le cadre du Processus de Malte de la Conférence de La Haye de droit international privé ?

3.2.3 Questions sur l'effet des nouvelles règles du code civil sur l'autorité parentale conjointe entrées en vigueur en 2014

La quatrième question du postulat est formulée de manière vague. Interrogée à ce sujet, la Conseillère nationale Feri a confirmé que sa question est à lire en lien avec la réponse du Conseil fédéral à son postulat 15.3190, en particulier avec l'affirmation suivante : « Vu l'entrée en vigueur très récente des nouvelles règles sur l'autorité parentale conjointe en Suisse, il est encore trop tôt pour dire si ce changement aura un effet sur l'enlèvement international d'enfant et, le cas échéant, lequel ».

Cette question concerne les enlèvements internationaux d'enfant en général. Il convient de répondre aux questions suivantes :

- 15.1. La révision des dispositions du code civil suisse sur l'autorité parentale en 2014 a-t-elle eu des conséquences sur les cas d'enlèvement international d'enfants ? Si oui, lesquels ?
- 15.2. Y a-t-il un besoin de sensibilisation des autorités compétentes eu égard à la prévention de l'enlèvement (information, mesures préventives, etc.) ?
- 15.3. Les requêtes transmises par l'autorité centrale fédérale à l'étranger ont-elles augmenté depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sur l'autorité

parentale conjointe ? Si oui, cette augmentation est-elle imputable à la révision du code civil ?

- 15.4. Le nombre de dossiers traités par le DFAE et l'autorité centrale fédérale impliquant des Etats non parties à l'une des conventions a-t-il augmenté depuis l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sur l'autorité parentale conjointe ? Si oui, cette augmentation est-elle imputable à la révision du code civil ?

3.2.4 Questions concernant les ressources de l'administration fédérale

Pour répondre à la sixième et dernière question du postulat, il faut évaluer les ressources à disposition de l'administration fédérale et les compétences qui lui font éventuellement défaut pour mieux traiter les cas d'enlèvement international d'enfant. Cette question porte uniquement sur les autorités fédérales directement en charge des aspects civils des enlèvements internationaux d'enfant, donc l'OFJ comme autorité centrale fédérale et la DC du DFAE. On laissera ici de côté les autres autorités fédérales sur lesquelles ils peuvent s'appuyer (Office fédéral de la police [fedpol], Secrétariat d'Etat aux migrations [SEM], représentations diplomatiques suisses à l'étranger, etc.).

- 16.1. L'administration fédérale dispose-t-elle d'assez de personnel pour traiter convenablement les cas d'enlèvement international d'enfants ?
- 16.2. De quel genre de formation disposent les collaborateurs de l'OFJ et de la DC du DFAE chargés des dossiers d'enlèvement international d'enfant ? Leur formation est-elle adaptée pour bien résoudre les cas qu'ils ont à traiter ? Disposent-ils d'un complément de formation spécifique ? Quelles compétences professionnelles ou particulières leur font défaut ?
- 16.3. L'administration fédérale pourrait-elle prendre des mesures dans le domaine des ressources et des compétences professionnelles afin d'améliorer le traitement des cas d'enlèvement international d'enfants ?
- 16.4. Les moyens financiers à disposition de l'OFJ et de la DC du DFAE suffisent-ils pour remplir les tâches relevant de leur compétence ?

3.3 Destinataires des résultats de l'évaluation et diffusion

3.3.1 Destinataires

Les premiers destinataires des résultats de l'évaluation sont les parlementaires, le mandat provenant du Parlement. Ces résultats seront présentés dans un rapport du Conseil fédéral à l'attention du Parlement en réponse au postulat 20.4448.

Les résultats de l'évaluation peuvent intéresser d'autres cercles, en particulier les professionnels du domaine amenés à appliquer la LF-EEA (tribunaux supérieurs et autorités cantonales de l'exécution, représentants d'enfants, médiateurs, avocats spécialisés, magistrats de liaison). Le sujet des enlèvements internationaux d'enfants ayant toujours un fort écho médiatique, le rapport d'évaluation devrait aussi susciter l'intérêt des médias. L'évaluation des procédures impliquant des Etats non parties aux deux conventions pourra être utile aux représentations suisses à l'étranger.

3.3.2 Diffusion des résultats de l'évaluation

Le rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 20.4448, auquel seront joints en annexe les résultats de l'évaluation, sera d'abord publié sur le site internet du Parlement et ainsi mis à la disposition du public.

L'OFJ envisage de rédiger une page sur la question, qui sera consultable sur son propre site internet (www.bj.admin.ch), afin d'informer dès le début de manière transparente sur l'avancement des travaux.

4 Consignes sur l'organisation de la procédure

4.1 Exigences posées au mandataire

Le mandataire doit maîtriser au moins deux langues nationales. En outre, il doit avoir au moins une personne disposant de solides connaissances juridiques en matière d'enlèvement international d'enfants ou se faire assister par un(e) expert(e) disposant de solides connaissances juridiques en matière d'enlèvement international d'enfants.

4.2 Méthode

Il s'agit, grâce à différentes méthodes, de fournir un instantané de l'application de la LF-EEA et du traitement par les autorités fédérales des procédures de rapt d'enfant, en montrant les forces et les faiblesses, voire les défauts, de la législation et de la pratique actuelles. Le choix et la justification de la méthode suivie pour collecter les données nécessaires afin de répondre aux questions sont partie intégrante de l'offre. Il est loisible de procéder en prenant des cas concrets, en utilisant des questionnaires, en analysant des documents (jurisprudence et doctrine), en menant une étude de droit comparée, etc. L'offre doit proposer et illustrer la méthode retenue, de préférence une combinaison de plusieurs méthodes. L'OFJ mettra à disposition du bureau d'évaluation les informations et les documents nécessaires à l'évaluation. Cela comprend également l'accès aux dossiers, sous réserve d'un engagement de confidentialité. Le DFAE se chargera de fournir les éléments de réponse pour les cas relevant de sa compétence. Afin de pouvoir rédiger cette partie du rapport, le bureau d'évaluation examinera et discutera ces éléments de réponse avec le DFAE.

Il paraît indispensable pour l'évaluation que la jurisprudence soit analysée. Dans ce contexte il faut souligner que l'évaluation ne porte pas sur l'organisation ou sur l'activité des tribunaux. L'analyse de la jurisprudence vise à permettre d'évaluer si les objectifs de la LF-EEA sont atteints.

4.2.1 Entretiens personnels

Dans ce contexte, il semble pertinent de mener des entretiens personnels approfondis avec des spécialistes pour obtenir le point de vue de tous les acteurs (personnes, autorités, tribunaux). Il convient notamment d'interroger les experts et autorités impliqués dans les procédures de retour visées par la LF-EEA, c'est-à-dire :

- des tribunaux supérieurs cantonaux ;
- des autorités cantonales de l'exécution ;
- des représentants d'enfants ;
- des médiateurs ;
- des avocats des parties ;
- des magistrats de liaison ;

- le SSI ;
- Missing Children Switzerland;
- l'autorité centrale fédérale.
- le DFAE
- des autres spécialistes.

4.2.2 Choix des cantons

Afin que les résultats de l'évaluation soient le plus représentatifs possible, il faut choisir les cantons en tenant compte des différentes régions du pays et langues nationales, ainsi que du nombre de cas qu'ils ont à traiter (tant les deux extrêmes, beaucoup ou très peu de cas, que les cantons médians). L'évaluation doit porter sur au moins sept cantons.

4.3 Echancier et rapport intermédiaire

L'évaluation devra être menée à bien dans les six à huit mois suivant l'adjudication. L'objectif est de disposer des résultats à l'hiver 2022 afin de remettre le rapport final en français et en allemand au printemps 2023. D'ici l'été 2023, l'OFJ élaborera le rapport en réponse au postulat 20.4448, qui sera rendu public en même temps que les résultats de l'évaluation, après que le Conseil fédéral en aura pris acte. Concrètement, voici le calendrier souhaitable :

Lancement de l'appel d'offres	1 ^{er} décembre 2021
Délai pour la remise des offres	18 février 2022
Décision d'adjudication	avril 2022
Signature du contrat	avril 2022
Rapport intermédiaire	date proposée par le soumissionnaire
Discussion préalable du rapport final	hiver 2022
Rapport final	printemps 2023

Concernant le rapport intermédiaire, on part du principe que l'adjudicateur et l'adjudicataire restent en contact et se tiennent régulièrement au courant de l'avancement des travaux.

4.4 Cadre financier prévu

Pour cette évaluation, l'OFJ a inscrit à son budget la somme de 100 000 francs (TVA incluse).

4.5 Groupes de suivi et de supervision de l'évaluation

Au sein de l'OFJ, c'est le Domaine de direction Droit international privé qui est responsable de l'évaluation. La cheffe de projet est Anna Alfieri, coordinatrice de l'autorité centrale fédérale, assistée par Francine Hungerbühler en tant que suppléante. C'est elles qui seront chargées de superviser l'évaluation proprement dite, avec Hans-Peter Heiniger, Chef suppléant de la Division Protection consulaire de la Direction consulaire du DFAE en tant que représentant du DFAE, et qui se tiendront à disposition de l'entité adjudicataire pour répondre à ses questions.

Cette évaluation sera aussi soutenue par un groupe de suivi composé d'« usagers » (juges, médiateurs, représentants d'enfants, avocats, autorités de l'exécution) et d'« experts » (spécialistes consultés pour la LF-EEA et représentants du monde académique), outre des collaborateurs de l'OFJ et du DFAE. Ce groupe aura pour tâche de valider le cahier des charges pour être sûr que les questions posées couvrent tout le champ souhaité et que l'évaluation réponde ensuite aux exigences pratiques. Il examinera également le rapport intermédiaire ainsi que le projet de rapport de l'évaluation pour voir s'il apporte des réponses à ces questions. Les personnes suivantes feront partie du groupe d'accompagnement :

- Élodie Antony (pour le SSI)
- Daniel Bähler (Tribunal cantonal BE, juge de liaison)
- Andreas Bucher (Professeur honoraire, Université de Genève)
- Ersilia Gianella (Inspectrice, Chambre de protection du Tribunal d'appel TI)
- Hans Peter Heiniger (Chef suppléant de la Division Protection consulaire de la Direction consulaire du DFAE)
- Christophe Herzig (avocat et représentant d'enfants)
- Katarina Jeger (médiatrice)
- Marie-Pierre de Montmollin (Tribunal cantonal NE, juge de liaison)
- Jonas Schweighauser (Professeur à l'Université de Bâle, avocat et représentant d'enfants)
- Jeannette Wöllenstein et Lucie Zimmiti (Missing Children Switzerland)
- Anna Claudia Alfieri (OFJ)
- Francine Hungerbühler (OFJ)
- Joëlle Schickel (OFJ)

4.6 Contenu et délai de remise des offres ; personne à contacter

Les offres doivent fournir des indications détaillées sur :

- la méthode employée ;
- les personnes qui réaliseront l'évaluation, avec leurs responsabilités respectives dans l'équipe ;
- le calendrier de l'étude ;
- les grandes lignes du rapport final ;
- les différents postes de dépenses et les modalités de facturation.

Les offres doivent être adressées à l'Office fédéral de la justice, Domaine de direction Droit international privé, Bundesrain 20, 3003 Berne, d'ici le 18 février 2022.

Les personnes à contacter pour la remise des offres sont Madame Anna Alfieri (tél. 058 462 45 78, anna-claudia.alfieri@bj.admin.ch) et Madame Francine Hungerbühler (tél. 058 462 41 08, francine.hungerbuehler@bj.admin.ch).

5 Documentation

Texte du postulat et interventions parlementaires voisines :

- [20.4448. Postulat Feri du 10 décembre 2020. Evaluer la loi fédérale sur l'enlèvement international d'enfants](#)
- [15.3190. Postulat Feri du 18 mars 2015. Evaluer la loi sur l'enlèvement d'enfants](#)
- [14.3415. Interpellation Feri du 5 juin 2014. Loi fédérale sur l'enlèvement international d'enfants et les Conventions de La Haye sur la protection des enfants et des adultes](#)

Bases légales :

- [Convention sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants \(CLaH 80, RS 0.211.230.02\)](#)
- [Convention européenne sur la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière de garde des enfants et le rétablissement de la garde des enfants \(CE 80, RS 0.211.230.01\)](#)
- [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 \(LF-EEA, RS 211.222.32\)](#)
- [Loi fédérale du 26 septembre 2014 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger \(LSetr, RS 195.1\)](#)
- [Ordonnance du 7 octobre 2015 sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger \(OSetr, RS 195.11\)](#)

Messages et rapports du Conseil fédéral :

- [Message du Conseil fédéral du 28 février 2007 concernant la mise en œuvre des conventions sur l'enlèvement international d'enfants ainsi que l'approbation et la mise en œuvre des conventions de La Haye en matière de protection des enfants et des adultes \(FF 2007 2433\)](#)
- [Message du Conseil fédéral du 24 novembre 1982 concernant la ratification de deux conventions internationales destinées à faciliter la solution des cas d'enlèvement international d'enfants par un de leurs parents ou de leurs proches \(FF 1983 I 101\)](#)
- [Rapport final de la Commission fédérale d'experts en matière de protection des enfants en cas d'enlèvement du 6 décembre 2005](#)
- [Initiative parlementaire pour une loi sur les Suisses de l'étranger. Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats \(FF 2014 1851\)](#)

Sites internet :

- [Conférence de La Haye de droit international privé - Espace enlèvement d'enfants](#)
- [Office fédéral de la justice, Enlèvement international d'enfants – Exercice du droit de visite](#)
- [Direction consulaire](#)
- [Service social international Suisse](#)
- [Missing Children Switzerland](#)

Autres documents

- Médiation dans la procédure de retour sous la CLaH 80, Recommandations du réseau LF-EEA, octobre 2018

- Représentation d'enfant dans la procédure de retour sous la CLaH 80, Recommandations du réseau LF-EEA, octobre 2018