

MESSAGE N° 224 25 octobre 2005
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi
sur l'enfance et la jeunesse (LEJ)

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message à l'appui d'un projet de loi sur l'enfance et la jeunesse.

Le présent message est structuré de la manière suivante:

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

- 1.1 Origine de la proposition
- 1.2 Nécessité d'une loi sur l'enfance et la jeunesse
- 1.3 Déroulement des travaux et contenu général du projet

2. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS

- 2.1 Chapitre premier: Principes généraux
- 2.2 Chapitre 2: Responsabilités
- 2.3 Chapitre 3: Politique de l'enfance et de la jeunesse
- 2.4 Chapitre 4: Protection de l'enfance et de la jeunesse
- 2.5 Chapitre 5: Dispositions finales

3. CONSÉQUENCES ET AUTRES ASPECTS DU PROJET (ART. 66 LRGC)

- 3.1 Conséquences financières et en personnel
- 3.2 Répartition des tâches Etat-communes
- 3.3 Constitutionnalité, conformité et eurocomptabilité

4. CONCLUSION

1. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1.1 Origine de la proposition

Le canton de Fribourg s'est doté d'éléments de législation sur la protection de l'enfance, notamment par l'article 28 de la loi du 23 novembre 1949 d'organisation tutélaire. En 1989, des dispositions spécifiques d'application de la législation fédérale sur le placement d'enfants étaient adoptées par la modification de l'article 86 de la loi d'application du Code civil suisse pour le canton de Fribourg. Le 1^{er} janvier 1997, la loi du 28 septembre 1995 sur les structures d'accueil de la petite enfance entrainait en vigueur. En dehors de ces actes législatifs concrets, trois projets de loi sur la jeunesse ont été proposés au travers d'un avant-projet de loi (1975) et deux interventions parlementaires: la motion Cyril Brügger (1978) et la motion Michel Jordan (1989).

C'est depuis le début des années 1990, suite aux changements socio-économiques structurels, à la ratification de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant par la Suisse le 27 mars 1997 et par l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999, qu'une prise de conscience importante a eu lieu face à l'ampleur des phénomènes liés à la jeunesse, qu'il s'agisse d'élaborer des politiques permettant un développement plus harmonieux des enfants et des jeunes ou qu'il s'agisse de problématiques graves telles que les mauvais traitements.

Cette sensibilisation s'est concrétisée par la prise de position du rapport du 19 août 1997 portant sur le programme gouvernemental et le plan financier de la législature 1997–2001, soit:

«La politique classique de la jeunesse d'un Etat responsable et soucieux du futur est celui de la mise à disposition d'un système scolaire, accessible à toutes et à tous, visant un développement optimal de la jeunesse. Ce domaine doit être garanti, voire renforcé. Mais la politique de la jeunesse concerne toutes les directions du Conseil d'Etat et chaque service est appelé à se demander ce qu'il fait pour la jeunesse. Une politique familiale digne de ce nom fait autant partie des objectifs du Conseil d'Etat que la création de structures d'accueil extrafamilial. Il y a également lieu de mettre sur pied, voire de renforcer, des structures d'aide, de conseil et de traitement destinées aux enfants et jeunes en difficulté. Ces difficultés consistent, entre autres, en des problèmes psychiques ou d'abus sexuels. Avec l'élaboration d'une loi sur la jeunesse, l'Etat souhaite se doter d'un instrument de coordination des domaines extrascolaires pour une politique de la jeunesse.»

Afin de réaliser ces objectifs, un arrêté du Conseil d'Etat instituait, le 11 avril 2000, une Commission chargée d'élaborer un avant-projet de loi sur la jeunesse.

Le rapport du 29 octobre 2002 portant sur le programme gouvernemental et le plan financier de la législature 2002–2006, fixait le thème de la jeunesse comme premier des dix objectifs prioritaires de la législature et affirmait que:

«La protection et la promotion de l'enfance et de la jeunesse relèvent des collectivités publiques dans leur ensemble. Les communes et l'Etat sont appelés à y veiller ensemble et à mettre en œuvre les moyens adéquats. Ainsi, par exemple, les activités générales (petite enfance, structures d'accueil extrascolaire, animations de jeunesse, etc.) incombent aux communes, alors que le canton assume la responsabilité de la protection, notamment dans un souci d'égalité de traitement.»

«Cette coresponsabilité des pouvoirs publics ne saurait cependant faire oublier que c'est la famille qui conserve le rôle déterminant dans l'essor de l'enfance et de la jeunesse; il convient de la soutenir dans l'accomplissement de cette tâche fondamentale.»

De plus, les moyens concrets suivants ont été proposés pour prendre en charges les jeunes en difficulté:

- utilisation des ressources scolaires et extrascolaires de prévention, d'intervention, de traitement et de répression;
- réalisation de nouvelles structures répondant aux demandes des personnes ayant à suivre des jeunes en difficultés;
- ouverture d'une unité spécialisée pour le traitement des jeunes présentant de graves troubles psychiatriques;
- mise en place et renforcement des structures d'accueil cantonales pour les jeunes atteints de dysfonctionnements comportementaux: projet «Time-Out» et unité d'action éducative en milieu ouvert (AEMO);
- mise sur pied d'un programme d'éducation familiale dans le cadre de la promotion de la santé;

- récolte et étude de toutes les propositions sous les angles structurel, financier et législatif.

En 2003 et 2004, plusieurs commissions et groupes de travail ont été constitués suite à des interventions parlementaires devant le Grand Conseil fribourgeois et ont proposé des mesures à mettre en place pour enrayer les problématiques particulières touchant un nombre restreint d'enfants, d'adolescents ou encore de jeunes adultes dans le domaine de la délinquance juvénile, de comportement d'incivilité, de troubles graves du comportement dans le cadre scolaire. L'ensemble de ces travaux a démontré qu'il est devenu urgent de légiférer afin d'enrayer ces problématiques et d'élaborer une politique permettant à la jeunesse du canton de se développer plus harmonieusement.

Ce besoin d'établir une politique de l'enfance et de la jeunesse a été également compris dans le cadre des travaux de la Constituante. Le peuple fribourgeois a adopté sa nouvelle constitution le 16 mai 2004. Celle-ci précise que:

«¹ Les enfants et les jeunes ont le droit, subsidiairement au rôle de la famille, d'être aidés, encouragés et encadrés dans leur développement afin de devenir des personnes responsables.

² Ils ont droit à une protection particulière de leur intégrité physique et psychique, y compris au sein de leur famille.

³ Dans la mesure où ils sont capables de discernement, ils exercent eux-mêmes leurs droits.» (art. 34)

et que:

«L'Etat et les communes favorisent l'intégration sociale et politique des jeunes.» (art. 61)

Il faut également citer les travaux menés par la Commission chargée d'élaborer une politique familiale globale pour le canton de Fribourg. Ils constituent, eux aussi, un point d'ancrage justifiant la mise en place d'une politique familiale à laquelle peut se rattacher la politique de l'enfance et de la jeunesse.

1.2 Nécessité d'une loi sur l'enfance et la jeunesse

Il existe un grand nombre d'éléments de politique en faveur de l'enfance et de la jeunesse dans le canton de Fribourg.

Ainsi la formation scolaire et formation professionnelle sont clairement mises en place et jouent également leur rôle comme lieu de promotion et de développement personnel et agissent comme éléments clefs au sein d'un réseau qui s'établit avec la famille et la société.

Le rôle de l'école est important:

- au niveau du contexte de formation et d'éducation où les notions de climat de classe et d'école, de promotion de la santé et de prévention, de gestion des conflits, d'éducation et de santé sexuelle, de prévention de la drogue, l'alimentation ou l'activité physique sont des éléments intégrés aujourd'hui à la vie scolaire;
- au niveau du rôle social de l'école par les réponses apportées aux difficultés rencontrées par les élèves en décrochage. L'école prend alors le relais des situations familiales rencontrant des difficultés sur le plan édu-

catif, car elle est parfois la dernière structure sociale à laquelle tient le jeune en difficulté et c'est aussi vers elle qu'il se tourne pour demander de l'aide.

- la présence d'un réseau de professionnels autour de l'enfant et du jeune durant sa scolarité: maître de classe, adjoint de direction, médiateur scolaire, conseiller en orientation, psychologue scolaire sont autant de personnes ressources directement à disposition au sein des établissements scolaires, des moyens attribués spécifiquement à l'école (information, structures d'accueil, ...) contribuent également à apporter l'aide nécessaire.

Etant donné que ces aspects sont clairement développés dans le cadre de la législation scolaire, ils ne sont pas repris dans le présent projet de loi.

L'encouragement aux activités de loisirs ou du sport est aussi bien soutenu par l'Etat que par les communes et les associations.

La promotion économique, l'aménagement du territoire et la promotion des cadres de vie contribuent également au développement de l'enfance et de la jeunesse. Plus spécifiquement et grâce aux éléments de la politique familiale cantonale déployés par le canton, un soutien est apporté aux parents que ce soit au travers d'un régime d'allocations familiales des plus favorables en regard de la situation générale en Suisse, ou par la mise en place depuis plus de dix ans d'une législation pionnière dans le cadre des structures d'accueil du jeune enfant. Enfin, dans les domaines de la protection et de la santé de l'enfance, le canton est doté, d'une part, de services et d'institutions spécialisées qui offrent un large éventail de prestations permettant de prendre en charge les enfants et les jeunes présentant des difficultés d'adaptation sociale ou de santé mentale et, d'autre part, d'écoles et d'une université assurant la formation d'une grande partie des professionnels en sciences psychologiques, sociales, éducatives et pédagogiques.

Il apparaît que toutes les Directions du Conseil d'Etat ont un rôle à jouer dans les activités de promotion et de protection de la jeunesse. Leurs modes d'action doivent passer par la prévention, les soins et le contrôle. Ces responsabilités sont partagées avec les communes qui ont également à se préoccuper de ces domaines. L'Etat et les communes s'appuient, pour réaliser leurs obligations, sur des réseaux d'institutions publiques et privées qui agissent dans les différents domaines de la promotion et de la protection de la jeunesse. Enfin, la population qui compose notre société a également son rôle à jouer dans cette matière.

L'ensemble de la réflexion sur l'enfance et la jeunesse ne peut pas se concevoir aujourd'hui sans que la jeunesse soit associée à ces démarches. Il est indispensable de prévoir le plus tôt possible dans le processus de réflexion l'intégration de représentants de la jeunesse.

Cependant, un grand nombre d'observations récentes menées aussi bien par les professionnels de l'enfance et de la jeunesse, que par les élus et les particuliers, ont mis en évidence et confirmé que des difficultés importantes sont présentes chez un nombre grandissant d'enfants, d'adolescents et de jeunes adultes. Ainsi, qu'il s'agisse de problèmes éducatifs ou relationnels au sein de la famille, de conflits consécutifs à la séparation et au divorce des parents, de maltraitances et d'abus infligés par des adultes

ou d'autres enfants, de troubles du comportement, d'incivilités, d'actes de délinquance, de fugues, de ruptures de scolarité ou de formation professionnelle, de troubles psychiques ou de tentatives de suicide, ces éléments démontrent la réalité des difficultés et des malaises grandissants pour les enfants et les jeunes.

Pour la plupart des intervenants et des personnes concernées par le domaine de l'enfance, deux aspects doivent impérativement être renforcés au travers d'une législation pour l'enfance et la jeunesse.

En premier lieu, il est indispensable de mieux coordonner l'action des collectivités publiques et de tous les nombreux services et institutions qui agissent dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse. L'impact de cette coordination doit pouvoir s'appuyer notamment sur une meilleure information du public.

En second lieu, il est impératif de privilégier et de renforcer les moyens de promotion et de prévention de l'enfance et de la jeunesse tels que le soutien éducatif apporté dans leurs milieux naturels de vie le plus précocement possible aux parents et aux enfants (programmes d'éducation familiale, action éducative en milieu ouvert, service éducatif itinérant), ou encore l'offre de places d'accueil de la petite enfance et d'accueil parascolaires. Ces modes d'interventions permettent d'enrayer et, si possible, d'éliminer les causes de ces problématiques inacceptables et pour le moins de les affronter différemment.

Enfin, il est évident que des solutions spécifiques, immédiates et urgentes doivent être apportées pour remédier à des problèmes aussi graves, que ceux cités ci-dessus.

Ainsi, la mise en œuvre d'une politique de l'enfance et de la jeunesse, intégrée à l'ensemble plus vaste que constitue la politique familiale, apparaît être la solution qui rencontre l'assentiment du plus grand nombre.

1.3 Déroulement des travaux et contenu général du projet

1.3.1 Travaux de la Commission et avant-projet de loi

Par arrêté du 11 avril 2000, une Commission a été chargée d'élaborer un avant-projet de loi sur la jeunesse. Cet avant-projet de loi devait contenir le regroupement dans une loi-cadre des dispositions légales concernant la protection des mineurs et l'ajout d'éléments manquants; des dispositions quant à l'organisation et les tâches du Service de l'enfance et de la jeunesse, anciennement Office cantonal des mineurs, voire d'autres services si nécessaire; des dispositions définissant une politique de la jeunesse du canton; des dispositions d'exécution de la législation générale et des accords internationaux ainsi qu'un examen des incidences financières.

La Commission s'est réunie à 18 reprises de juin 2000 à janvier 2004 et a proposé un avant-projet de loi sur la jeunesse accompagné d'un rapport retenant plusieurs thèses importantes.

- Il est proposé de retenir pour la définition de l'enfant celle de l'article 1 de la Convention des Nations Unies du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant: *«Au sens de la présente convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de 18 ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt en vertu de la législation qui lui est applicable».*

Par contre, le terme de jeune est un concept essentiellement sociologique. Il décrit avant tout un état dans lequel se trouve un certain nombre de personnes au sein de la société. Ainsi, aucune notion juridique ne définit cet état. La jeunesse regroupe autant les pré-adolescents, les adolescents que les jeunes adultes. Le concept de jeune s'applique donc à des personnes âgées de 13 à 25 ans. Le jeune, parce qu'il est susceptible encore d'évoluer dans un cadre de formation et de dépendance économique, peut avoir besoin d'aides spécifiques et ciblées.

- Les droits et les obligations des parents définis par les dispositions du Code civil suisse constituent la référence indiscutable. En effet, qu'il s'agisse de l'établissement de la filiation (le cas des enfants nés hors mariage, l'adoption de l'enfant), des effets de la filiation concernant les droits et les obligations des père et mère ainsi que de l'enfant, ou encore des dispositions relatives au divorce et à la séparation de corps, le législateur a mis en place le cadre suffisant pour décrire et délimiter les éléments primordiaux que les premiers «protecteurs» de l'enfant, les père et mère, doivent respecter.
- La politique et la promotion de l'enfance et de la jeunesse se basent sur 11 indicateurs formulés par la Direction de la jeunesse et du sport du Conseil de l'Europe et qui permettent de déterminer la mise en place d'une politique de la jeunesse:
 - l'éducation non formelle qui est caractérisée par tout apprentissage se déroulant en dehors des institutions mises en place par les collectivités publiques doit être soutenue;
 - la formation de la jeunesse dans le domaine extrascolaire doit être encouragée;
 - la législation sur la jeunesse doit reconnaître la participation des jeunes et des organisations de jeunesse dans les prises de décision politique;
 - des budgets «jeunesse» doivent être alloués en étant composés, d'une part, des subventions administratives aux organisations de jeunesse afin que celles-ci puissent disposer de moyens en secrétariat et en communication et, d'autre part, des subventions pour permettre la réalisation d'activités à entreprendre;
 - une politique d'information de la jeunesse doit être mise en place au travers de canaux qui doivent être reconnus, soutenus et aidés;
 - la mise en place de la politique de la jeunesse doit être axée sur les besoins existants et sur la participation active des autorités présentes à chaque niveau, aussi bien sur le plan national que régional ou communal;
 - le développement de la recherche en matière de jeunesse doit permettre de procéder systématiquement à une évaluation des moyens mis en place tant pour la promotion que pour l'aide accordée;
 - la participation active des jeunes à la société doit être défendue et soutenue, notamment par l'inclusion des jeunes dans les processus de décision;
 - le développement de la politique de la jeunesse doit reposer sur une approche intersectorielle au niveau des exécutifs;

- la promotion de l'innovation doit permettre de stimuler les jeunes à la créativité.
- Des travaux effectués jusqu'en septembre 1999 par la Conférence suisse des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (ci-après la Conférence) précisent également comment les niveaux d'intervention en politique de l'enfance et de la jeunesse doivent s'articuler en Suisse. Ainsi, pour assurer la consultation et le partenariat entre le gouvernement et les jeunes, une structure doit être établie sur le modèle d'une commission consultative. Une telle structure pouvant exister à plusieurs niveaux: national, régional ou communal.
Cette Conférence précise encore que l'encouragement des activités de jeunesse est fondamentalement du ressort des communes, puisque c'est là que les jeunes vivent et qu'ils expriment leurs besoins, là aussi que leurs problèmes se manifestent. C'est également dans les communes que leur participation peut être la plus directe.
Ensuite, la Conférence estime que collaborer au niveau régional peut s'avérer nécessaire, particulièrement dans le cas de petites communes, mais aussi dans la périphérie de centres urbains, ou encore pour des tâches et des projets spécifiques; une telle collaboration régionale serait adaptée au mode de vie des jeunes.
La Conférence considère que le canton a surtout une fonction subsidiaire par rapport aux communes, il est également le garant de la collaboration avec les niveaux supérieurs (Confédération, Europe) dont il est l'interlocuteur. De plus, c'est également aux cantons que revient la tâche de soumettre les requêtes de l'encouragement des activités de jeunesse à l'administration et aux divers organes politiques et de veiller à ce qu'elles y soient bien accueillies.
Concernant la Confédération et l'Europe, la Conférence estime que ces deux niveaux doivent avant tout soutenir et coordonner les activités des cantons ou, respectivement, des différents pays. Cependant, ils ont également des tâches importantes qui leur sont propres, notamment la définition d'indicateurs tels que ceux présentés précédemment.
- La création d'une Commission de l'enfance et de la jeunesse, la constitution d'un observatoire de l'enfance et de la jeunesse et la mise sur pied d'un service de coordination sont motivées par le fait que la «planète enfance et jeunesse» a été décrite comme multiforme et très diversifiée. Les attitudes et les besoins sont très différents selon les individus. Néanmoins, il est nécessaire de mettre en place une plateforme permettant d'observer les phénomènes de modes qui évoluent rapidement chez les jeunes et de repérer le plus tôt possible les nouveaux besoins présentés par les enfants et les jeunes, que ce soit à l'âge préscolaire ou au moment de la formation au niveau secondaire II.
Dans le rapport accompagnant l'avant-projet de loi, il est jugé indispensable de créer, au niveau cantonal, non seulement un organe de consultation pour le gouvernement sur les questions relatives à la jeunesse (une commission consultative sur l'enfance et la jeunesse), mais encore une unité de coordination qui serait chargée de la mise en œuvre concrète des projets découlant de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Cette unité de coordination pourrait également agir comme secrétariat permanent de la commission consultative de l'enfance et de la jeunesse et pourrait encore assu-

mer la coordination et l'administration des collaborations interprofessionnelles dans les domaines touchant directement l'enfance et la jeunesse. Elle peut constituer le référent direct, pour le gouvernement, de l'observatoire des questions de jeunesse et permettre le développement de la politique sociale en travaillant avec les différents acteurs et intervenants dans le secteur de l'enfance et de la jeunesse. Cette unité doit également utiliser les synergies existantes en mettant en œuvre une vraie et intense collaboration interdépartementale. Enfin, il est précisé que des montants doivent être inscrits au budget de cette unité de coordination afin de lui permettre la réalisation de ses tâches.

- En Suisse, les principes de la protection d'enfants sont les suivants:
Le *principe primordial* est d'éviter que la santé, la sécurité ou la moralité de l'enfant soient gravement compromises, indépendamment des causes de cette menace et en particulier de l'attribution de la faute.
Le *principe de la subsidiarité* demande d'intervenir lorsque les parents ne remédient pas eux-mêmes à la situation ou ne sont pas en état de le faire et n'ont pas recours non plus à l'aide facultative de la jeunesse. L'autorité de tutelle doit également intervenir pour protéger un enfant placé chez des parents nourriciers ou en dehors de la communauté domestique (homes, grande famille, etc.).
Le *principe de la complémentarité* demande que les capacités existantes des parents soient complétées et non pas supplantées.
Le *principe de la proportionnalité* dicte que les mesures prises doivent être en accord avec le degré de menace pour l'enfant. L'autorité parentale est à limiter aussi peu que possible mais autant que nécessaire.
Le système de protection de l'enfant en Suisse se répartit sur cinq niveaux qui sont l'autorité parentale, la protection facultative procurée, par exemple, par la mise à disposition de places d'accueil de la petite enfance, la protection de l'enfant au travers des dispositions du Code civil suisse, la protection publique de l'enfant par des législations telles que les lois scolaires ou le droit pénal des mineurs, et la protection internationale au travers des Conventions ou d'organismes internationaux.
- Le Service de l'enfance et de la jeunesse est chargé d'assurer la protection des mineurs et la coopération entre les autorités de tutelle, les autorités judiciaires et administratives et les institutions publiques et privées dans les domaines concernant les mineurs et l'administration des tutelles et curatelles.
- L'existence des offres socio-éducatives ambulatoires ou en milieu ouvert telles que, l'accès à un lieu neutre pour l'exercice du droit de visite difficile tel qu'offert par le Point rencontre fribourgeois, ou encore la Maison de la petite enfance, le programme Choice du Release ou l'Action éducative en milieu ouvert de la Fondation Transit, doit désormais être assurée par une reconnaissance de l'Etat.
- Une offre de consultation de première ligne doit être proposée aux jeunes âgés de 18 à 25 ans afin de pouvoir les diriger vers les services spécialisés susceptibles de prendre en charge leurs difficultés.

1.3.2 Résultats de la consultation

L'avant-projet de loi sur la jeunesse a été mis en consultation en mai 2004. 47 autorités, services, collectivités

publiques et associations ont fait part de leurs observations et ont, pour un bon nombre de ces organismes, complété leurs remarques en répondant aux cinq questions qui accompagnaient les textes soumis à la consultation.

C'est très majoritairement que les organes consultés ont approuvé le principe d'édicter une loi sur l'enfance et la jeunesse pour le canton de Fribourg. De manière générale, le besoin d'instituer une politique de l'enfance et de la jeunesse est reconnu et soutenu par la plupart des organismes consultés. Cependant, de nombreuses remarques permettent de préciser les propositions avancées dans le rapport et l'avant-projet de loi. Les avis exprimés plus précisément vis-à-vis des textes présentés sont relativement contrastés et recouvrent plusieurs approches:

- l'avant-projet de loi est trop timide du point de vue des autorités, services et institutions œuvrant quotidiennement avec les enfants et les jeunes;
- l'avant-projet de loi n'apporte pas suffisamment de nouveauté dans le domaine de la prévention et ne statue pas dans des domaines essentiels tels que ceux de la politique familiale ou de l'accueil de la petite enfance;
- l'avant-projet ne tient pas suffisamment compte des bases légales existantes et, notamment, de la nouvelle constitution fribourgeoise;
- les propositions relatives à la coordination dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse sont jugées trop floues et les avis sont très divergents quant à la manière de réaliser cette coordination;
- l'avant-projet propose la constitution de trop d'organes: commission de l'enfance et de la jeunesse, observatoire, secteur de la coordination.

Les éléments relatifs à la protection de l'enfance et de la jeunesse sont, quant à eux, soutenus de manière quasi unanime.

Les réponses aux cinq questions qui accompagnaient la consultation sur le rapport et l'avant-projet de loi ont été majoritairement favorables. Cependant, beaucoup de remarques telles que celles citées précédemment accompagnaient ces prises de position positives.

29 organismes ont fait part de leur accord avec la conception générale du projet présenté. Si les services de l'Etat, les autorités de protection de l'enfance insistaient sur l'urgence de mettre en place une telle législation, les représentants des communes ont eu plus de réserve concernant l'ampleur des mesures à mettre en place. Les institutions et services privés ont regretté la timidité des propositions avancées en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse.

L'idée de constituer un organe de coordination interdépartementale a été approuvée clairement par 32 organismes. Cependant, plusieurs avis ont émis des doutes quant à l'efficacité de constituer un échelon supplémentaire dans ce domaine. Dans ce cadre, l'idée de renforcer les coordinations existantes a été défendue.

La constitution d'un observatoire de la jeunesse est soutenue par 24 organismes dont certains s'interrogent sur la manière dont il pourra être articulé avec l'organe de coordination proposé dans le projet. Les opposants à l'observatoire craignent avant tout l'importance des coûts qu'engendrerait une telle structure. Certains d'entre eux craignent également que l'observatoire fasse doublon

avec l'organe de coordination, car ce dernier devrait pouvoir effectuer des observations ponctuelles nécessaires à la conduite d'une politique de l'enfance et de la jeunesse.

25 réponses soutiennent la répartition des compétences entre les parents, les communes et l'Etat en matière de politique et de protection de l'enfance et de la jeunesse. Ce soutien est accompagné de remarques qui suscitent un débat très important. Si la responsabilité des parents dans l'éducation des enfants est reconnue, il est souvent proposé de renforcer les aspects de politique familiale afin que ces responsabilités puissent être mieux exercées. La subsidiarité de l'intervention des communes face à la responsabilité des parents est largement relevée et soutenue. Enfin, le risque d'inégalité de traitement est souvent mis en évidence si la responsabilité de la conduite d'une politique de la jeunesse est laissée aux seules communes.

30 organismes consultés soutiennent les lignes directrices de la politique de la jeunesse qui sont présentées dans le rapport et l'avant-projet de loi. Néanmoins, bon nombre d'entre eux estiment que la mise en œuvre de ces lignes devrait être précisée. Plusieurs avis demandent également que l'aspect de la prévention soit mis beaucoup plus en évidence que ne le fait l'avant projet de loi.

1.3.3 Contenu général du projet

Les résultats de la consultation ont démontré qu'un projet de loi sur l'enfance et la jeunesse devait être élaboré en tenant compte de données nouvelles.

Cet assentiment est concrétisé au travers de la ratification par la Suisse de conventions internationales telles que la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (1989), les Conventions de La Haye concernant la protection des mineurs (1961), l'enlèvement international d'enfants (1980) ou encore l'adoption internationale d'enfants (1993).

En matière de participation des enfants et des jeunes, les articles 12 à 17 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant considèrent que les éléments suivants doivent être pris en compte aussi bien au niveau d'une politique de l'enfance et de la jeunesse que dans le fonctionnement des institutions:

- le droit d'exprimer librement leur opinion sur toute question les intéressant (art. 12);
- la liberté d'expression (art. 13);
- la liberté de pensée, de conscience et de religion (art. 14);
- la liberté d'association et la liberté de réunion pacifique (art. 15);
- la protection contre les immixtions arbitraires ou illégales dans leur vie privée, leur famille, leur domicile ou leur correspondance, ainsi que contre des atteintes illégales à leur honneur et à leur réputation (art. 16);
- l'accès à une information et à des matériels provenant de sources nationales et internationales diverses, notamment ceux qui visent à promouvoir leur bien-être social, spirituel et moral ainsi que leur santé physique et mentale (art. 17).

Le droit suisse contient également ces éléments au travers des articles 11 et 67 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 qui définissent respectivement à l'article 11 les dispositions relatives à la protection des enfants et des jeunes:

«¹ Les enfants et les jeunes ont droit à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement.

² Ils exercent eux-mêmes leurs droits dans la mesure où ils sont capables de discernement.»

et à l'article 67, les dispositions relatives aux besoins des jeunes et à la formation des adultes:

«¹ Dans l'accomplissement de leurs tâches, la Confédération et les cantons tiennent compte des besoins de développement et de protection propres aux enfants et aux jeunes.

² En complément des mesures cantonales, la Confédération peut favoriser les activités extrascolaires des enfants et des jeunes et la formation des adultes.»

Ce sont ensuite les dispositions du Code civil suisse en relation avec le droit de la famille, le droit du divorce, le droit de la tutelle et les dispositions complémentaires en matière d'adoption et d'autorité parentale ainsi que les dispositions du Code pénal suisse relatives aux enfants, aux adolescents et aux jeunes adultes qui précisent concrètement les éléments régissant les droits et obligations des enfants et des jeunes.

1.3.3.1 L'influence de la Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004

L'adoption par le peuple fribourgeois d'une nouvelle Constitution cantonale le 16 mai 2004 permet d'asseoir définitivement le devoir de mettre en place une politique de l'enfance et de la jeunesse, de renforcer la protection des enfants et des jeunes et de respecter les principes généraux relatifs aux droits de l'enfant et du jeune. Nul ne saurait désormais contester cette nécessité.

La Constitution cantonale précise encore des domaines importants en relation avec l'enfance et la jeunesse, mais ils dépassent le cadre du projet de loi et sont ou seront régis par des législations spécifiques. Ce sont les domaines suivants:

- famille (principes de la politique familiale et mesures: art. 59 et 60),
- situations de détresse (enfants et jeunes victimes d'infraction: art. 36 al. 3),
- formation (enseignement de base, formation supérieure et recherche: art. 64 et 65),
- santé (promotion de la santé: art. 68),
- société civile (promotion du civisme et de la citoyenneté: art. 137).

Enfin, la Constitution cantonale apporte l'éclairage nécessaire permettant la répartition des tâches entre l'Etat, les communes et les particuliers dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse.

1.3.3.2. Les rapports publiés en 2004

Les résultats des travaux des commissions et des groupes de travail évoqués au chapitre 1.1. (page 3) ont également largement influencé le projet de loi sur l'enfance et la jeunesse présenté ici. En effet, le besoin de coordination en matière d'enfance et de jeunesse est très largement relevé ainsi que le besoin de mettre en place des interventions auprès des enfants et des jeunes le plus précocement et préventivement possible et en respectant les principes de

la proportionnalité et de la subsidiarité. Cependant, ces rapports, hormis celui sur la politique familiale globale, se sont attachés à présenter des mesures pour répondre à des problématiques bien circonscrites: délinquance de certains enfants et jeunes, troubles graves du comportement de certains élèves dans le cadre scolaire. A elles seules, ces mesures très spécifiques ne sauraient constituer la politique de l'enfance et de la jeunesse.

1.3.3.3. Les propositions relatives à la politique de l'enfance et de la jeunesse

Le projet de loi précise les organes à mettre sur pied pour animer la politique de l'enfance et de la jeunesse pour le canton. Il propose la constitution d'une Commission de l'enfance et de la jeunesse, l'attribution d'une base légale solide pour le Conseil des jeunes et la création d'un poste de délégué-e à l'enfance et à la jeunesse. Cette organisation doit permettre de réaliser les objectifs de la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau des collectivités publiques et des particuliers en tenant compte des principes énoncés plus haut et de coordonner les actions sur le terrain.

La Commission de l'enfance et de la jeunesse, dont le Conseil d'Etat devra établir le règlement, aura pour tâches de conseiller l'Etat et de soutenir le ou la délégué-e, d'étudier les questions relatives aux enfants et aux jeunes et de faire les propositions de réalisation au Conseil d'Etat, de proposer les éléments permettant la coordination des actions en faveur de l'enfance et de la jeunesse.

Afin de consacrer les principes de participation de l'enfance et de la jeunesse, le projet de loi prévoit d'inscrire définitivement le Conseil des jeunes que le Conseil d'Etat a institué le 3 novembre 1999 dans la nouvelle législation sur l'enfance et la jeunesse.

Le projet de loi propose encore la création d'un poste de délégué-e à l'enfance et à la jeunesse afin de permettre la réalisation concrète des projets découlant de la politique de l'enfance et de la jeunesse et d'assurer la coordination entre les différents acteurs.

Le cahier des charges du ou de la délégué-e à l'enfance et à la jeunesse doit être élaboré en s'appuyant sur la liste de tâches suivantes:

- soutien, conseil et coordination en matière d'encouragement des activités de jeunesse dans les communes;
- organisation de manifestations et de colloques au niveau cantonal (également à l'intention des responsables communaux);
- établissement de contacts avec et entre associations et organisations cantonales concernées;
- mise en place, accompagnement et financement de projets;
- dépôt de requêtes auprès des services et du Conseil d'Etat;
- relations publiques en faveur de l'encouragement des activités de jeunesse;
- collaboration avec d'autres cantons et divers organismes au niveau interrégional et national;
- obligation de rendre des comptes aux mandants, aux organismes responsables et éventuellement au parlement cantonal;
- activités de conseil en faveur du gouvernement cantonal.

1.3.3.4. L'articulation de la protection de l'enfance

La totalité des spécialistes de l'enfance et de la jeunesse ont exprimé l'avis selon lequel l'avant-projet de loi sur la jeunesse ne faisait pas une place suffisante à la prévention. En effet, certaines tâches telles que l'accueil de la prime enfance, par exemple, ne sont pas prise en compte car elles doivent être réglées par des législations spécifiques. Par contre, il existe un bon nombre de services qui se sont développés ces dix dernières années et qui œuvrent dans le champ de l'action socio-éducative ambulatoire ou en milieu ouvert auprès des enfants, des jeunes et de leurs parents. Il s'agit, par exemple du programme de motivation Choice de l'association Release, du Point Rencontre fribourgeois qui permet l'exercice du droit de visite lors de circonstances très difficiles, de la Maison de la petite enfance qui offre un lieu de rencontre informel entre parents de jeunes enfants et une équipe de spécialistes de l'enfance, ou encore les prises en charge de l'Association pour l'Education familiale ou de l'Action éducative en milieu ouvert (AEMO) de la Fondation Transit. Le recours à ces modes d'intervention, qui sont des auxiliaires précieux et dont le caractère préventif est évident, n'est cependant pas appuyé par des règles de financement précises. Certains de ces services sont subventionnés depuis longtemps et avec des montants qui peuvent être importants.

Le projet de loi sur l'enfance et la jeunesse introduit donc la notion d'action socio-éducative en complément des mesures de protection de l'enfant existantes. Ceci permet de prendre en compte les types d'intervention qui sont décrits ici, tant sur le plan du dispositif de protection que sur celui de la mise en place de la base légale permettant de soutenir financièrement ces services et institutions.

Concernant les tâches relatives à la protection de l'enfance, le projet de loi renvoie systématiquement à la législation fédérale ou cantonale spéciale. Seuls des éléments très spécifiques sont précisés afin de résoudre les interrogations constantes qu'ils posent quotidiennement sur le terrain: nombre de mandats assumés par un ou une assistant-e social-e, articulation du financement des mesures de protection, soutien des familles d'accueil non professionnelles ou encore procédures relatives à l'adoption d'enfants nés sur le territoire cantonal.

Enfin, le projet de loi propose d'associer la mission du ou de la délégué-e à l'enfance et à la jeunesse ainsi que le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau cantonal, au service en charge de la protection de l'enfance et de la jeunesse. Ceci est justifié par le fait que l'activité de ce service concerne toutes les personnes âgées de 0 à 18 ans et est donc susceptible de toucher tous les aspects de la vie de l'enfant en collaborant avec tous les autres intervenants que ce soit dans le domaine de la petite enfance, dans celui de l'enseignement de base ou dans celui de la formation professionnelle. De grandes synergies peuvent ainsi être mises en place à moindre coût.

2. COMMENTAIRE DES DISPOSITIONS

2.1 Chapitre premier: Principes généraux

Article 1 *Champ d'application*

Conformément à la Convention du 20 novembre 1989 des Nations Unies relative aux droits de l'enfant, le Conseil

d'Etat retient la notion d'enfant comme étant la personne âgée de moins de 18 ans. Cette personne a droit à une protection imprescriptible. Le ou la jeune est la personne âgée de 13 à 25 ans.

La Constitution fribourgeoise parle explicitement à son article 34 des enfants et des jeunes. Le projet de loi s'attache à fixer un cadre légal pour ces deux populations pour lesquelles une définition est ainsi donnée.

Article 2 *Buts de la loi*

Cet article permet de concrétiser les objectifs visés aux articles 34, 36 al. 3, 61 et 137 al. 2 de la Constitution cantonale: politique et mesures d'intégration sociale en faveur de l'enfance et de la jeunesse et protection de l'enfance et de la jeunesse. Ainsi, les aspects de promotion de l'article 2 sont pris en compte dans les conditions d'un développement harmonieux (lit. a, b et c) et de protection subsidiaire (lit. d et e).

En ce qui concerne la coordination et le soutien de prestations spécialisées socio-éducatives ambulatoires ou en milieu ouvert (lit. f), le projet de loi propose de soutenir les institutions et services qui apportent des solutions concrètes dans un cadre d'aide, de soutien et d'interventions à caractère précoce et préventif.

Article 3 *Intérêt supérieur de l'enfant*

Cet article répond aux principes fixés dans la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et dans la Constitution cantonale.

L'article 3 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant précise que:

«1. Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.

2. Les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être, compte tenu des droits et des devoirs de ses parents, de ses tuteurs ou des autres personnes légalement responsables de lui, et ils prennent à cette fin toutes les mesures législatives et administratives appropriées.

3. Les Etats parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié.»

Article 4 *Droits de participation des enfants et des jeunes*

Cet article permet l'application des principes de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant. Ces principes sont liés aux droits de participation des enfants et sont applicable tels quels. Les articles 12 à 17 ont la teneur suivante:

Art. 12

1. Les Etats parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement

son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

2. A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'un organisme approprié, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale.

Art. 13

1. L'enfant a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen du choix de l'enfant.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires:

a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui; ou

b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

Art. 14

1. Les Etats parties respectent le droit de l'enfant à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

2. Les Etats parties respectent le droit et le devoir des parents ou, le cas échéant, des représentants légaux de l'enfant, de guider celui-ci dans l'exercice du droit susmentionné d'une manière qui corresponde au développement de ses capacités.

3. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut être soumise qu'aux seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires pour préserver la sûreté publique, l'ordre public, la santé et la moralité publiques, ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui.

Art. 15

1. Les Etats parties reconnaissent les droits de l'enfant à la liberté d'association et à la liberté de réunion pacifique.

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions qui sont prescrites par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique ou de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui.

Art. 16

1. Nul enfant ne fera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation.

2. L'enfant a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

Art. 17

Les Etats parties reconnaissent l'importance de la fonction remplie par les médias et veillent à ce que

l'enfant ait accès à une information et à des matériels provenant de sources nationales et internationales diverses, notamment ceux qui visent à promouvoir son bien-être social, spirituel et moral ainsi que sa santé physique et mentale. A cette fin, les Etats parties:

a) Encouragent les médias à diffuser une information et des matériels qui présentent une utilité sociale et culturelle pour l'enfant et répondent à l'esprit de l'art. 29;

b) Encouragent la coopération internationale en vue de produire, d'échanger et de diffuser une information et des matériels de ce type provenant de différentes sources culturelles, nationales et internationales;

c) Encouragent la production et la diffusion de livres pour enfants;

d) Encouragent les médias à tenir particulièrement compte des besoins linguistiques des enfants autochtones ou appartenant à un groupe minoritaire;

e) Favorisent l'élaboration de principes directeurs appropriés destinés à protéger l'enfant contre l'information et les matériels qui nuisent à son bien-être, compte tenu des dispositions des art. 13 et 18.

2.2 Chapitre 2: Responsabilités

Article 5 Responsabilités envers les enfants et les jeunes

Dans cet article, les principes découlant de la Constitution fribourgeoise sont repris. Avec la mention à l'alinéa 2 de la société civile, il est démontré que ce ne sont pas uniquement les parents et les pouvoirs publics qui ont des responsabilités envers les enfants et les jeunes, mais également, par exemple, les associations culturelles et sportives. Comme le dit si bien le proverbe africain: «Il faut tout un village pour éduquer un enfant».

Article 6 Responsabilités des parents

Les principes contenus dans les articles 301 et 302 du Code civil suisse sont rappelés.

Article 7 Responsabilités des communes

L'attribution des responsabilités des communes en matière d'enfance et de jeunesse est donnée conformément aux principes établis par la Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004. Ainsi, les tâches concourant au développement général de l'enfance et de la jeunesse doivent être développées au niveau local ou régional par les communes. Cela correspond également aux recommandations émises par les travaux de la Conférence suisse des délégués à la promotion de l'enfance et de la jeunesse.

Article 8 Responsabilités de l'Etat

Les tâches particulières de protection et d'aides spécifiques reviennent plutôt au canton qui doit avoir notamment le souci de l'égalité de traitement dans les mesures proposées. L'Etat a, en tenant compte de ce principe d'égalité de traitement, une responsabilité prépondérante dans la coordination des mesures d'intégration sociale et politique en faveur des jeunes.

2.3 Chapitre 3: Politique de l'enfance et de la jeunesse

Article 9 Principes

Cet article reprend les principes de bases énoncés aussi bien sur le plan international et national que dans la Constitution fribourgeoise.

Article 10 Moyens

Cet article propose des éléments concrets qui doivent servir de lignes directrices dans la mise en œuvre d'une politique en faveur de l'enfance et de la jeunesse, que ce soit au niveau local, régional ou cantonal. La prise en compte de ces indicateurs s'appuie sur les travaux qui ont été menés aussi bien par la Direction de la jeunesse et des sports du Conseil de l'Europe que par la Commission fédérale de promotion de l'enfance et de la jeunesse.

Le soutien actif au développement de la politique de la famille prescrit sous la lettre a reprend la volonté de la Constitution cantonale qui inscrit le développement de l'enfance et de la jeunesse comme étant indissociable du fonctionnement de la famille (art. 34, 59 et 60).

Conformément aux principes et indicateurs de mise en place d'une politique de la jeunesse, les collectivités publiques, l'Etat et les communes, doivent mettre à disposition des montants dans leurs budgets respectifs pour allouer les subventions administratives et le soutien aux projets des organismes de l'enfance et de la jeunesse.

Article 11 Organisation

Le Conseil d'Etat doit garantir la cohérence de la politique de l'enfance et de la jeunesse et de sa mise en place sur le terrain. Cette organisation garantit les synergies et permet le regroupement des moyens à disposition, tant sur le plan des ressources humaines que des éléments financiers.

Les aspects de la collaboration et de la mise en perspective avec le domaine de la politique familiale renforcent encore la cohérence du modèle d'organisation choisi.

Article 12 Commission de l'enfance et de la jeunesse **a) Composition et buts**

Cet organe est l'instrument qui doit permettre au Conseil d'Etat de détenir les informations nécessaires et de mettre en œuvre la politique de l'enfance et de la jeunesse. Le projet de loi propose encore de statuer sur le Conseil des jeunes et de lui donner l'assise nécessaire en l'inscrivant dans la législation qui le concerne. Ceci renforce sans équivoque la volonté de respecter la nécessité de participation des jeunes à la vie publique.

Article 13 b) Tâches

La Commission doit embrasser un domaine de grande ampleur et très varié. Elle devra se pencher sur ces nombreuses matières transversales dans un monde qui connaît de constantes évolutions. Elle doit être également à la disposition des communes et pouvoir leur faire des recommandations.

Article 14 Conseil des jeunes **a) Organisation**

Cet article permet de donner une base légale définitive au Conseil des jeunes institué en 1999 et d'instituer formel-

lement l'un des canaux permettant aux jeunes de participer à l'élaboration de la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Article 15 b) Composition

Cette disposition veut assurer que la composition du Conseil des jeunes tienne compte des différents milieux, mais également des différents groupes d'intérêts des jeunes dans le Canton.

Article 16 c) Tâches

Cet article consacre le rôle que doit jouer le Conseil des jeunes comme relais, comme organe consultatif et quelles sont ses compétences pour entreprendre des actions de sensibilisation.

Article 17 Délégué-e à l'enfance et à la jeunesse **a) Organisation**

La proposition de nommer une personne déléguée à l'enfance et à la jeunesse doit permettre d'agir sur le terrain et de mettre en œuvre la politique en faveur de l'enfance et de la jeunesse. A l'image des animateurs de jeunesse engagés dans certaines communes, cette personne doit être au contact direct des organismes animés notamment par des enfants et des jeunes.

Afin de respecter les principes de la politique de l'enfance et de la jeunesse, le ou la délégué-e doit disposer d'un montant inscrit au budget du service dont il dépend, afin de pouvoir apporter l'aide et le soutien concret à des projets.

La Conférence suisse des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse estime encore que dans tout le domaine de l'animation socio-éducative et de l'encouragement des activités de jeunesse – quel que soit le niveau où l'on se situe – il est essentiel d'établir des réseaux de collaboration. Ce d'autant plus qu'il n'est pas simple de ranger le thème de la «jeunesse» dans un des domaines traditionnels de la vie publique, comme on peut le remarquer par le fait que, d'un canton à l'autre, ils dépendent de départements différents (instruction publique, affaires sociales, sports, etc.). De plus, de par leur nature même, les domaines de l'animation socioculturelle et de l'encouragement des activités de jeunesse sont soumis à des changements importants et rapides, ce qui suppose une répartition des responsabilités et des procédures non bureaucratiques.

Ainsi, il est nécessaire d'envisager une collaboration aussi bien horizontale (par exemple entre les différentes organisations de jeunesse) que verticale (par exemple commune-canton) et «diagonale» (par exemple entre les centres de rencontre de jeunes au niveau local et le service cantonal de contact).

Article 18 b) Tâches

Cet article consacre la base de l'activité du ou de la délégué-e qui a pour premier mandat de coordonner les actions permettant le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse du canton de Fribourg.

2.4 Chapitre 4: Protection de l'enfance et de la jeunesse

Article 19 Principes de protection

Cet article introduit la notion de précocité des interventions. En effet, force est de constater que la plupart des

mesures de protection sont appliquées alors que des difficultés sont déjà bien présentes chez certains enfants. En développant une obligation d'intervention la plus précoce et la plus préventive possible, il est possible de penser influencer sur les difficultés avant qu'elles ne soient trop graves. De plus, les principes régis par d'autres législations cantonales telles que la loi sur la santé qui institue notamment la nécessité de la promotion de la santé, doivent être considérés dans cette approche de protection générale.

Article 20 *Conseil d'Etat et Direction compétente*

Cet article permet de respecter les principes définis par la loi du 16 novembre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA). En effet, conformément à cette loi, il est de la compétence du Conseil d'Etat de surveiller et d'organiser la protection de l'enfance et de la jeunesse dans le canton de Fribourg. Il est prévu de confier cette tâche, comme c'est déjà le cas aujourd'hui à la Direction de la santé et des affaires sociales.

Article 21 *Service spécialisé*

L'inscription dans la loi de tâches générales à remplir par un service spécialisé dans le cadre de la protection de l'enfance et de la jeunesse permet de délimiter le cadre d'intervention. Il s'agit en l'occurrence du Service de l'enfance et de la jeunesse.

Outre les tâches découlant de l'application directe du droit fédéral – mesures de protection, autorisation et surveillance des milieux d'accueil, aide aux victimes d'infractions – la définition de nouvelles tâches à caractère préventif sont proposées dans cet article sous les notions d'action socio-éducative et d'information sur les moyens d'aide.

Article 22 *(Action socio-éducative) Définition*

En introduisant l'action socio-éducative comme moyen à disposition de la protection des enfants et des jeunes, il est possible de reconnaître et de s'appuyer sur des structures qui offrent des modes d'intervention ciblés et spécifiques à une problématique. Ces mesures ont une efficacité qui permet d'influer sur une difficulté et de prévenir une dégradation de la situation (Point Rencontre fribourgeois, Education familiale ou AEMO, par exemple).

Articles 23 *Coordination dans les situations*

Il est nécessaire de vérifier l'application des moyens d'action socio-éducative afin d'éviter leur utilisation simultanée et désorganisée puisqu'en principe ce sont les «utilisateurs» qui expriment leur demande.

Article 24 *Révision périodique*

L'évaluation continue des actions socio-éducatives est nécessaire et cet élément de contrôle doit être garanti en respect des principes édictés à l'article 25 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant qui spécifie que:

«Les Etats parties reconnaissent à l'enfant qui a été placé par les autorités compétentes pour recevoir des soins, une protection ou un traitement physique ou mental, le droit à un examen périodique dudit traitement et de toute autre circonstance relative à son placement.»

Article 25 *Jeunes adultes*

Cette disposition reconnaît la situation particulière des jeunes adultes qui, ayant atteint l'âge de la majorité, voient s'éteindre les mesures de protection dont ils ont bénéficié jusque-là. Leur situation en cours de formation doit pouvoir être protégée et la loi inscrit définitivement les éléments qui ne font aujourd'hui que l'objet de directives.

Article 26 *Soutien financier*

Cet article institue le principe permettant à l'Etat de financer les structures offrant des actions socio-éducatives spécifiques conduisant à une prévention des situations difficiles. Le recours systématique au mandat de prestation correspond à ce type de prise en charge spécifique et très spécialisé.

Articles 27 *(Mesures de protection civiles et pénales) Définition*

Les mesures de protection découlent d'une application du droit fédéral qu'il n'est pas nécessaire de réécrire sur le plan cantonal.

Article 28 *Nombre de mandats*

Afin de garantir la qualité des suivis dans le cadre des mandats ordonnés par les autorités tutélaires ou judiciaires, il est important d'en limiter le nombre. Cette mesure est prise dans d'autres cantons (Vaud). La consultation démontre que le service exécutant les mesures de protection doit disposer de moyens suffisants. Cette disposition semble être la plus adéquate pour répondre à cette préoccupation.

Article 29 *Financement des mesures de protection*

Cette disposition permet de résoudre le problème des interprétations divergentes existant quant à l'intervention subsidiaire des collectivités publiques lorsque les parents ne peuvent ou ne veulent pas contribuer financièrement aux frais découlant des mesures de protection instituées par une autorité ainsi que le prévoit l'article 276 du Code civil suisse.

Article 30 *(Milieux d'accueil extrafamiliaux) Définition*

Cette disposition permet l'application du droit fédéral et cantonal spécifique relatif au placement d'enfants. Elle permet la prise en compte des principes définis par la Constitution fribourgeoise en matière d'accueil de la prime enfance et d'accueil parascolaire (art. 60 al. 3).

Articles 31 et 32 *Familles d'accueil professionnelles et non professionnelles*

Ces dispositions permettent d'asseoir le mode de prise en charge offert par ces milieux d'accueil et de statuer clairement sur l'implication de l'Etat dans ce mode d'accueil indispensable et dont il faut respecter les spécificités.

Le problème de la contribution des père et mère est réglé à l'article 29.

Article 33 *Adoption nationale*

Le phénomène de l'adoption nationale est particulier et se révèle très fluctuant quant au nombre de situations qui se

présentent. Néanmoins, le statut de l'enfant, avant qu'il soit confié à sa famille adoptive, doit être assuré. Actuellement, afin de réaliser la meilleure prise en charge possible, le Service de l'enfance et de la jeunesse coordonne les interventions et assume les mandats de représentation de l'enfant proposé à l'adoption. Le service s'appuie également sur des intermédiaires cantonaux expérimentés dans le domaine de l'adoption et cette structure doit pouvoir être soutenue financièrement par des mandats de prestations qui fixent leur cadre d'intervention.

Article 34 *(Consultation des victimes d'infractions) Définition*

Cette disposition renvoie aux travaux à mener dans le cadre de la mise en œuvre de la Constitution fribourgeoise (art. 36 al. 3).

2.5 Chapitre 5: Dispositions finales

Article 35 *Modifications*
a) Loi d'application du Code civil suisse pour le canton de Fribourg

Avec l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 22 juin 2001 relative à la Convention de La Haye sur l'adoption et aux mesures de protection de l'enfant en cas d'adoption internationale (LF-CLaH), le canton n'a plus la compétence pour reconnaître les intermédiaires en matière d'adoption. Il est nécessaire d'abroger l'article 72^{bis} al. 2 de la loi du 22 novembre 1911 d'application du Code civil suisse pour le canton de Fribourg.

Article 36 *Modifications*
b) Loi d'organisation tutélaire

Concernant les articles 28 et 29 de la loi du 23 novembre 1949 d'organisation tutélaire, ceux-ci peuvent être abrogés puisque le projet de loi sur l'enfance et la jeunesse fixe la mission du service chargé d'assumer la protection de l'enfant dans le canton de Fribourg.

Article 37 *Entrée en vigueur*

Pas de commentaire.

3. CONSÉQUENCES ET AUTRES ASPECTS DU PROJET (ART. 66 LRCG)

3.1 Conséquences financières et en personnel

Le projet de loi propose la mise en place d'une politique de l'enfance et de la jeunesse pour le canton de Fribourg et le renforcement de la protection des enfants et des jeunes.

3.1.1. Coûts estimés pour la politique de l'enfance et de la jeunesse

Pour réaliser une politique globale de l'enfance et de la jeunesse, l'Etat institue la Commission de l'enfance et de la jeunesse, il consolide l'existence du Conseil des jeunes et il propose la création d'un poste de délégué-e à l'enfance et à la jeunesse.

Ainsi, le coût de la mise en place de la politique de l'enfance et de la jeunesse est constitué par l'ouverture de deux postes, le ou la déléguée et son ou sa secrétaire. Les données concernant ces fonctions sont les suivantes:

Fonctions	Fr.
1 poste EPT délégué-e à l'enfance et à la jeunesse (fonction de référence: 410 collaborateur scientifique universitaire, classe 22, échelon 11)	95 810.00
0,50 poste EPT secrétaire (fonction de référence: 090 Secrétaire, classe 10, échelon 5)	29 346.50
Total	125 156.50

D'autre part, pour réaliser les objectifs de la politique de l'enfance et de la jeunesse, un budget global de 250 000 francs est mis à disposition du service désigné dès 2007, afin de couvrir les frais relatifs au fonctionnement administratif de la Commission de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que du bureau du ou de la délégué-e. Ce budget couvre également l'octroi des aides financières pour la mise en œuvre de projets pour les mesures au sens de l'article 25 de la loi. Le Conseil des jeunes dispose déjà d'un budget auprès de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts. La justification de ces financements respecte le principe de l'allocation de budgets «jeunesse», l'un des 11 indicateurs de la mise en place d'une politique de l'enfance et de la jeunesse.

L'octroi de ces montants se fera sous réserve de la procédure budgétaire de l'Etat.

3.1.2. Coûts actuels de l'action socio-éducative

C'est essentiellement dans le cadre de la reconnaissance et de la mise en œuvre de l'action socio-éducative que des développements financiers nouveaux doivent être prévus pour l'Etat. En effet, le système de protection de l'enfance et de la jeunesse fonctionne selon des critères financiers établis depuis longtemps.

A titre d'exemple, la situation de départ qui doit être considérée est celle du budget 2005. En premier lieu, les actions socio-éducatives actuellement subventionnées par l'Etat et inscrites au budget du Service de l'enfance et de la jeunesse sont décrites dans le tableau suivant.

INTITULÉS	2005
Subventions pour les situations difficiles ou des cas spéciaux	75 000.00
Point-Rencontre fribourgeois	45 000.00
Activité d'intermédiaire en matière d'adoption	15 000.00
Projet de prévention «CHOICE»	410 000.00
Maison de la Petite enfance	10 000.00
Groupe interprofessionnel contre la maltraitance et les abus sexuels sur l'enfant (GRIMABU)	20 000.00
TOTAL	575 000.00

Des nouveaux projets, tels que l'action éducative en milieu ouvert (AEMO) ou l'association pour l'éducation familiale, soutenus par l'Etat mais subventionnés par des organismes tels que la Loterie Romande et la Fondation Promotion Santé Suisse devront bénéficier d'un soutien financier stable à terme. En effet, les activités déployées par ces services entrent totalement dans le dispositif d'action socio-éducative prévu par le projet de loi. De plus, il y a lieu de prévoir un montant permettant d'aider à la mise en place de nouveaux services d'action socio-éducative. Cependant, les moyens apportés par des tiers tels que la Loterie Romande continueront d'être utilisés. Tout développement ultérieur dépendra de l'évolution des besoins et des possibilités budgétaires.

3.2 Répartition des tâches Etat-communes

Le présent projet respecte la répartition des tâches entre l'Etat et les communes ainsi que le veut la Constitution fribourgeoise du 16 mai 2004 dans ses articles 53 et 61.

3.3 Constitutionnalité, conformité et eurocomptabilité

Le projet de loi sur l'enfance et la jeunesse s'appuie notamment sur la nouvelle constitution cantonale.

Le projet est conforme au droit européen.

4. CONCLUSION

Nous vous invitons dès lors à adopter le présent projet de loi sur l'enfance et la jeunesse.

BOTSCHAFT Nr. 224 25. Oktober 2005 **des Staatsrats an den Grossen Rat** **zum Entwurf des Jugendgesetzes (JuG)**

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Entwurf des Jugendgesetzes.

Sie gliedert sich wie folgt:

1. ALLGEMEINE VORSTELLUNG

- 1.1 Vorgeschichte
- 1.2 Notwendigkeit eines Jugendgesetzes
- 1.3 Ablauf der Arbeiten und allgemeiner Inhalt des Entwurfs

2. ERLÄUTERUNG DER BESTIMMUNGEN

- 2.1 1. Kapitel: Allgemeine Grundsätze
- 2.2 2. Kapitel: Verantwortlichkeiten
- 2.3 3. Kapitel: Jugendpolitik
- 2.4 4. Kapitel: Jugendschutz
- 2.5 5. Kapitel: Schlussbestimmungen

3. AUSWIRKUNGEN UND WEITERE ASPEKTE DES ENTWURFS (ART. 66 LRGC)

- 3.1 Auswirkungen auf finanzieller und personeller Ebene
- 3.2 Aufgabenverteilung Staat-Gemeinden
- 3.3 Verfassungsmässigkeit, Konformität und Europakompatibilität

4. ANTRAG

1. ALLGEMEINE VORSTELLUNG

1.1 Vorgeschichte

Mit dem Artikel 28 des Gesetzes vom 23. November 1949 über die Organisation des Vormundschaftswesens versah sich der Kanton Freiburg mit Gesetzgebungselementen zum Jugendschutz. 1989 wurden in Änderung von Artikel 86 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg spezifische Bestimmungen zur Anwendung der Bundesgesetzgebung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege erlassen. Am 1. Januar 1997 trat das Gesetz vom 28. September 1995 über die Einrichtungen zur Betreuung von Kindern im Vorschulalter in Kraft. Ausserhalb dieser konkreten Gesetzgebungsakte wurden drei Projekte für ein Jugendgesetz vorgeschlagen, durch einen Gesetzesvorentwurf (1975) und zwei parlamentarische Vorstösse:

die Motion Cyril Brügger (1978) und die Motion Michel Jordan (1989).

Seit Beginn der Neunzigerjahre – infolge des strukturellen sozioökonomischen Wandels, der Ratifizierung der UN-Kinderschutzkonvention durch die Schweiz am 27. März 1997 und mit dem Erlass der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 – wurde man sich der Tragweite der mit der Jugend verbundenen Phänomene stark bewusst, ob es sich nun um die Notwendigkeit einer Politik handelt, die eine harmonischere Entwicklung von Kindern und Jugendlichen ermöglicht, oder um schwere Probleme wie zum Beispiel Misshandlungen. Diese Sensibilisierung schlug sich in der Stellungnahme des Berichts vom 19. August 1997 zum Regierungsprogramm und Finanzplan der Legislaturperiode 1997–2001 nieder:

«Die klassische Jugendpolitik eines verantwortungsvollen und zukunftsorientierten Staates besteht in der Bereitstellung eines für alle zugänglichen Schulsystems, das auf die bestmögliche Entwicklung der Jugend hinzielt. Dieser Bereich muss garantiert beziehungsweise verstärkt werden. Jedoch betrifft die Jugendpolitik alle Direktionen des Staatsrats und jeder Staatsdienst muss sich fragen, was er für die Jugend tut. Eine Familienpolitik, die diesen Namen verdient, gehört ebenso zu den Zielen des Staatsrats wie die Schaffung von familienexternen Betreuungseinrichtungen. Ebenso ist es angebracht, Einrichtungen für die Unterstützung, Beratung und Behandlung von Kindern und Jugendlichen in Schwierigkeiten zu erstellen oder zu verstärken. Solche Schwierigkeiten bestehen unter anderem in psychischen Problemen oder sexueller Ausbeutung. Mit der Ausarbeitung eines Jugendgesetzes möchte der Staat sich ein Instrument verschaffen, mit dem sich die ausserschulischen Bereiche für eine Jugendpolitik koordinieren lassen.»

Für die Verwirklichung dieser Ziele setzte der Staatsrat mit Beschluss vom 11. April 2000 eine Kommission ein mit dem Auftrag, einen Vorentwurf für ein Jugendgesetz zu erarbeiten.

Der Bericht vom 29. Oktober 2002 über das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Legislaturperiode 2002–2006 räumte dem Thema Jugend die erste Stelle unter den zehn vorrangigen Zielen der Legislaturperiode ein:

«Der Schutz und die Förderung von Kindheit und Jugend sind Sache der Gemeinwesen insgesamt. Die Gemeinden und der Staat haben zusammen dafür zu sorgen und die geeigneten Mittel einzusetzen. So zum Beispiel sind die Gemeinden für die allgemeinen Tätigkeiten zuständig (Vorschulalter, Einrichtungen für die ausserschulische Betreuung, Freizeitbetätigung Jugendlicher usw.), wohingegen der Kanton die Verantwortung für den Schutz trägt, vor allem im Sinne der Gleichbehandlung.»

«Diese gemeinsame Verantwortung der öffentlichen Hand darf jedoch nicht vergessen lassen, dass nach wie vor die Familie eine massgebliche Rolle in der Entwicklung der Kinder und Jugendlichen spielt; sie muss daher in der Wahrnehmung dieser grundlegenden Aufgabe unterstützt werden.»

Ausserdem wurden die folgenden konkreten Mittel für die Betreuung von Jugendlichen in Schwierigkeiten vorgeschlagen:

- Nutzung der schulischen und ausserschulischen Ressourcen der Prävention, der Intervention, der Behandlung und der Repression;

- Verwirklichung neuer Strukturen, die der Nachfrage von Personen, die sich mit der Betreuung von Jugendlichen in Schwierigkeiten befassen, gerecht werden;
- Eröffnung einer spezialisierten Abteilung für die Behandlung Jugendlicher mit schweren psychiatrischen Störungen;
- Einsetzung und Verstärkung der kantonalen Betreuungsstrukturen für Jugendliche mit Verhaltensstörungen: Projekt «Time-Out» und Erziehungshilfe im offenen Umfeld (EHOU);
- Aufstellung eines Programms für Familienbegleitung im Rahmen der Gesundheitsförderung;
- Zusammenstellung und Prüfung aller Vorschläge unter strukturellem, finanziellem und gesetzgeberischem Aspekt.

2003 und 2004 wurden infolge parlamentarischer Vorstösse im Freiburger Grosse Rat mehrere Kommissionen und Arbeitsgruppen gebildet, die Massnahmen zur Behebung besonderer Probleme bei einer begrenzten Anzahl von Kindern, Jugendlichen oder jungen Erwachsenen – Jugenddelinquenz, rüpelhaftes Benehmen, schwere Verhaltensstörungen in der Schule – vorschlugen. Diese Arbeiten zeigten insgesamt einen dringenden Gesetzgebungsbedarf auf, um solche Probleme bekämpfen und eine Politik aufbauen zu können, dank der die Jugend des Kantons sich harmonischer entwickeln kann.

Diesem Bedarf nach einer Jugendpolitik wurde auch im Rahmen der Arbeiten an der Verfassung Rechnung getragen. Das Freiburger Volk hat am 16. Mai 2004 seine neue Verfassung angenommen. Diese präzisiert:

«¹ Kinder und Jugendliche haben subsidiär zur Rolle der Familie Anspruch auf Hilfe, Ermutigung und Betreuung auf ihrem Weg zu verantwortungsbewussten Menschen.

² Sie haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer körperlichen und geistigen Unversehrtheit, auch innerhalb ihrer Familie.

³ Sie üben ihre Rechte nach Massgabe ihrer Urteilsfähigkeit selber aus.» (Art. 34)

und:

«Staat und Gemeinden fördern die soziale und politische Integration der Jugendlichen.» (Art. 61)

Zu nennen sind auch die Arbeiten der Kommission für die Erarbeitung einer umfassenden Familienpolitik für den Kanton Freiburg. Sie begründen und rechtfertigen die Einführung einer Familienpolitik, in die sich die Jugendpolitik einfügen kann.

1.2 Notwendigkeit eines Jugendgesetzes

Die Politik im Kanton Freiburg enthält zahlreiche Elemente zugunsten der Jugend.

So hat die Schul- und Berufsbildung ihren klaren Platz, spielt ebenfalls ihre Rolle in der Förderung der persönlichen Entwicklung und wirkt als Schlüsselement in einem Netz, das sich mit der Familie und der Gesellschaft herausbildet.

Die Rolle der Schule ist wichtig:

- in Bezug auf den Ausbildungs- und Erziehungskontext, wo Begriffe wie Klassen- und Schulklima, Gesundheitsförderung und Prävention, Konfliktbewälti-

gung, Sexualerziehung und sexuelle Gesundheit, Drogenprävention, Ernährung oder körperliche Aktivität als Schlüsselemente in das schulische Leben eingegangen sind;

- in Bezug auf die soziale Rolle der Schule, durch die Antworten auf die Schwierigkeiten von Schülerinnen und Schülern, die sich nicht mehr zurechtfinden. Die Schule springt dann in Situationen ein, wo die Familie sich mit der Erziehung schwer tut, denn sie ist zuweilen die letzte Sozialstruktur, an der die oder der Jugendliche in Schwierigkeiten noch hängt und an die sie oder er sich wendet, um Hilfe zu verlangen;
- das Vorhandensein eines Netzes von Berufspersonen rund um die Kinder und Jugendlichen während ihrer Schulzeit: KlassenlehrerIn, VorsteherIn, SchulmediatorIn, BerufsberaterIn, SchulpsychologIn sind lauter direkt in den Schulen verfügbare Ressourcen-Personen, der Schule spezifisch zugeteilte Mittel (Information, Betreuungseinrichtungen usw.) tragen ebenfalls dazu bei, dass die nötige Hilfe geleistet werden kann.

Da diese Aspekte im Rahmen der Schulgesetzgebung klar entwickelt sind, werden sie in diesem Gesetzesentwurf nicht aufgegriffen.

Die Förderung von Freizeitbetätigungen und Sport erfolgt von Seiten des Staates, der Gemeinden und der Vereine.

Auch die Wirtschaftsförderung, die Raumplanung und die Schaffung eines förderlichen Lebensrahmens tragen zur Entwicklung der Jugend bei. Dank der vom Kanton entfalteten Familienpolitik werden zudem die Eltern unterstützt, über eine Familienzulagenregelung, die landesweit zu den günstigsten zählt, sowie durch die vor mehr als zehn Jahren eingeführte und wegbereitende Gesetzgebung auf dem Gebiet der Betreuungseinrichtungen für Vorschulkinder. Auf den Gebieten schliesslich des Kinderschutzes und der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen hat sich der Kanton zum einen mit Diensten und Sondereinrichtungen versehen, die ein breites Leistungsspektrum für die Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit sozialen Anpassungsschwierigkeiten oder psychischen Störungen anbieten, und zum anderen mit Schulen und einer Universität, welche die Ausbildung eines grossen Teils der Berufspersonen im Psychologie-, Sozial-, Erziehungs- und Pädagogikbereich sicherstellen.

Es zeigt sich, dass alle Direktionen des Staatsrats in den Tätigkeiten des Jugendschutzes und der Jugendförderung eine Rolle zu spielen haben und dass sie über die Prävention, die Pflege und die Kontrolle handeln müssen. Diese Verantwortung wird mit den Gemeinden geteilt, die sich gleichfalls um diese Gebiete kümmern müssen. Für die Wahrnehmung ihrer Verpflichtungen stützen sich der Staat und die Gemeinden auf ein Netz öffentlicher und privater Einrichtungen, die auf den verschiedenen Gebieten des Jugendschutzes und der Jugendförderung tätig sind. Die Bevölkerung schliesslich, aus der unsere Gesellschaft besteht, hat hier ebenfalls ihre Rolle zu spielen.

Sämtliche Diskussionen über Jugendfragen sind heute nicht denkbar ohne den Einbezug der Jugend selbst. In den Überlegungsprozess müssen unbedingt so früh wie möglich Vertreterinnen und Vertreter der Jugend einbezogen werden.

Nun haben unlängst zahlreiche Beobachtungen sowohl von Berufspersonen, die sich mit Kindern und Jugendlichen befassen, als auch von gewählten Volksvertretern

und Privatpersonen ergeben und bestätigt, dass bei einer wachsenden Anzahl von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen erhebliche Schwierigkeiten anzutreffen sind. Ob Erziehungs- oder Beziehungsprobleme in der Familie, Konflikte infolge Trennung oder Scheidung der Eltern, Misshandlungen oder Missbrauch durch Erwachsene oder andere Kinder, Verhaltensstörungen, rüpelhaftes Benehmen, Delikte, Weglaufen von zu Hause, Schul- und Berufsbildungsabbrüche, psychische Störungen oder Suizidversuche – all dies verweist auf die Realität der Schwierigkeiten und auf ein wachsendes Unbehagen bei Kindern und Jugendlichen.

Für die Mehrzahl all jener, die im Jugendbereich zum Einsatz gelangen oder mit ihm zu tun haben, müssen unbedingt zwei Aspekte über eine Jugendgesetzgebung verstärkt werden.

An erster Stelle bedarf es einer besseren Koordination des Handelns der Gemeinwesen und der zahlreichen Dienste und Institutionen, die im Jugendbereich tätig sind. Mit dieser Koordination eng verbunden ist namentlich eine bessere Information der Öffentlichkeit.

Zweitens müssen die Mittel der Jugendförderung und -prävention privilegiert und verstärkt werden, wie die sozialpädagogische Betreuung, die Eltern und Kindern so frühzeitig wie möglich in ihrem natürlichen Lebensumfeld erteilt wird (Programme der Familienbegleitung, Erziehungshilfe im offenen Umfeld, Frühberatungsdienst), oder auch das Angebot an Betreuungsplätzen für Vorschulkinder und an ausserschulischer Betreuung. Mit diesen Interventionsarten können die Ursachen der Probleme bekämpft, wenn möglich ausgeschaltet oder zumindest anders angegangen werden.

Auf der Hand schliesslich liegt, dass es spezifischer und unverzüglicher Notlösungen bedarf, um bei so schweren Problemen, wie sie oben genannt wurden, Abhilfe zu schaffen.

Somit erscheint die Einsetzung einer Jugendpolitik, die sich in den ganzen Bereich der Familienpolitik einfügt, als die Lösung, welcher die meisten beipflichten.

1.3 Ablauf der Arbeiten und allgemeiner Inhalt des Entwurfs

1.3.1 Arbeiten der Kommission und Gesetzesvorentwurf

Mit Beschluss vom 11. April 2000 wurde eine Kommission mit der Erarbeitung eines Vorentwurfs für das Jugendgesetz beauftragt. Dieser Gesetzesvorentwurf sollte die Gesetzesbestimmungen über den Jugendschutz in einem Rahmengesetz vereinigen, unter Beifügung bisher fehlender Elemente, von Bestimmungen über die Organisation und die Aufgaben des Jugendamtes (früher Kantonales Jugendamt) beziehungsweise wenn nötig weiterer Dienststellen, von Bestimmungen über eine Jugendpolitik des Kantons sowie von Ausführungsbestimmungen zur allgemeinen Gesetzgebung und zu internationalen Abkommen. Ferner sollten die finanziellen Auswirkungen geprüft werden.

Die Kommission trat von Juni 2000 bis Januar 2004 zu 18 Sitzungen zusammen und unterbreitete einen Gesetzesvorentwurf zusammen mit einem Bericht, der mehrere wichtige Thesen festhielt.

– Für die Definition des Begriffs «Kind» wird vorgeschlagen, sich an den Artikel 1 der UN-Kinderrechts-

konvention vom 20. November 1989 zu halten. Dort heisst es:

«Im Sinne dieses Übereinkommens ist ein Kind jeder Mensch, der das achtzehnte Lebensjahr noch nicht vollendet hat, soweit die Volljährigkeit nach dem auf das Kind anzuwendenden Recht nicht früher eintritt».

Der Begriff «Jugendliche» hingegen ist ein wesentlich soziologisches Konzept. Er umschreibt vor allem einen Zustand, in dem sich eine bestimmte Anzahl von Personen innerhalb der Gesellschaft befindet. Somit gibt es keinen Rechtsbegriff für diesen Zustand. Die Jugend umfasst sowohl Personen vor und während der Adoleszenz als auch junge Erwachsene. Das Jugendkonzept gilt somit für Personen zwischen 13 und 25 Jahren. Jugendliche können, weil sie im Allgemeinen noch in einem Rahmen leben, welcher durch ihre Ausbildung und wirtschaftliche Abhängigkeit bestimmt ist, spezifischer und gezielter Hilfestellungen bedürfen.

- Die Rechte und Pflichten der Eltern nach den Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches stellen einen unbestreitbaren Bezugsrahmen dar. Ob es nun um die Entstehung des Kindesverhältnisses geht (bei ausserhehlich geborenen Kindern, bei Adoption), die Wirkungen des Kindesverhältnisses (Rechte und Pflichten von Mutter und Vater sowie des Kindes) oder um die Bestimmungen über Trennung und Scheidung – der Gesetzgeber hat einen ausreichenden Rahmen gesetzt für die Beschreibung und Abgrenzung der Hauptelemente, die von den ersten «Schutzinstanzen», dem Vater und der Mutter des Kindes, respektiert werden müssen.
- Jugendpolitik und Jugendförderung stützen sich auf 11 Indikatoren, die von der Direktion für Jugend und Sport des Europarats formuliert wurden und mit deren Hilfe die Merkmale einer Jugendpolitik definiert werden können:
 - Die informelle Erziehung, die sich durch alles Lernen ausserhalb der von den Gemeinwesen eingesetzten Institutionen auszeichnet, muss unterstützt werden.
 - Die Ausbildung der Jugend im ausserschulischen Bereich muss gefördert werden.
 - Die Jugendgesetzgebung muss die Beteiligung der Jugendlichen und der Jugendorganisationen an politischen Entscheiden anerkennen.
 - «Jugend»-Budgets müssen erteilt werden, die zum einen aus Verwaltungsbeiträgen für die Jugendorganisationen bestehen, damit diese über die Mittel für Sekretariatsführung und Kommunikation verfügen können, und zum anderen aus Beiträgen für die Durchführung geplanter Aktivitäten.
 - Eine Informationspolitik für die Jugend muss eingeführt werden, über Kanäle, die anerkannt und unterstützt werden müssen.
 - Die Einsetzung einer Jugendpolitik muss auf den vorhandenen Bedürfnissen basieren und auf der aktiven Mitwirkung der Behörden auf allen Stufen, sowohl auf nationaler als auch regionaler und kommunaler Ebene.
 - Die Entwicklung der Forschung in Jugendbelangen muss eine systematische Beurteilung der für die Förderung und die erteilte Hilfe eingesetzten Mittel ermöglichen.

- Die aktive Teilhabe der Jugendlichen an der Gesellschaft muss vertreten und unterstützt werden, insbesondere durch den Einbezug der Jugendlichen in Entscheidungsprozesse.
 - Die Entwicklung der Jugendpolitik muss auf einem sektionsübergreifenden Ansatz auf der Exekutiv-ebene beruhen.
 - Durch die Förderung von Neuerungen soll die Kreativität der Jugendlichen stimuliert werden.
- Arbeiten, mit denen sich die Schweizerische Konferenz der kantonalen Beauftragten für Jugendförderung (die Konferenz) im September 1999 befasste, präzisieren ebenfalls, wie die Interventionsebenen in der Jugendpolitik sich untereinander verbinden müssen. So müsse eine Struktur nach dem Modell einer beratenden Kommission erstellt werden, um die Anhörung und die Partnerschaft zwischen der Regierung und den Jugendlichen sicherzustellen. Eine solche Struktur könne auf mehreren Ebenen bestehen: national, regional oder kommunal.
- Die Konferenz präzisiert ferner, die Jugendförderung sei grundlegend Sache der Gemeinden, denn in ihnen spiele sich das Leben der Jugendlichen ab, äussern die Jugendlichen ihre Bedürfnisse, zeigen sich auch ihre Probleme. Auch können sie in den Gemeinden am direktesten mitwirken.
- Ferner ist die Konferenz der Auffassung, dass sich die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene als nötig erweisen kann, vor allem im Fall kleiner Gemeinden, aber auch in der Peripherie von Stadtzentren oder für spezifische Aufgaben und Projekte; eine solche regionale Zusammenarbeit entspreche überdies dem Lebensstil der Jugendlichen.
- Gemäss der Konferenz hat der Kanton vor allem eine subsidiäre Funktion gegenüber den Gemeinden, auch ist er Garant für die Zusammenarbeit mit höheren Ebenen (Bund, Europa), für die er Ansprechpartner ist. Ausserdem ist es auch Sache der Kantone, der Verwaltung und den verschiedenen politischen Organen die Gesuche in Verbindung mit der Jugendförderung zu unterbreiten und dafür zu sorgen, dass diese wohlwollend aufgenommen werden.
- Was den Bund und Europa angeht, so müssen diese beiden Ebenen nach Auffassung der Konferenz vor allem die Tätigkeiten der Kantone beziehungsweise der verschiedenen Länder unterstützen und koordinieren. Sie haben aber auch ihre eigenen wichtigen Aufgaben, namentlich die Definition von Indikatoren wie den oben vorgestellten.
- Die Schaffung einer Kommission für Jugendfragen, die Errichtung eines Jugend-Observatoriums und die Einsetzung eines Koordinationsdienstes sind durch die Tatsache begründet, dass der «Planet Kindheit und Jugend» vielförmig und reich an Unterschieden ist. Die Einstellungen und Bedürfnisse unterscheiden sich stark nach den Einzelpersonen. Nichtsdestoweniger ist es nötig, eine Plattform zu errichten, die es erlaubt, Modeerscheinungen zu beobachten, die sich schnell unter den Jugendlichen entwickeln, und so früh wie möglich die neuen Bedürfnisse von Kindern und Jugendlichen zu erfassen, ob nun im Vorschulalter oder in der Zeit der Ausbildung auf Sekundarstufe II.
- Im Bericht zum Gesetzesvorentwurf gilt es als unverzichtbar, auf Kantonsebene nicht nur ein Beratungsorgan für die Regierung in Jugendfragen zu schaffen (eine beratende Kommission für Jugendfragen), son-

dern auch eine Koordinationseinheit mit dem Auftrag, die sich aus der Jugendpolitik ableitenden Projekte konkret umzusetzen. Diese Koordinationseinheit könnte auch als ständiges Sekretariat der beratenden Kommission für Jugendfragen tätig sein und auch die Koordination und die Verwaltung im Rahmen der berufsübergreifenden Zusammenarbeit auf den die Jugend direkt betreffenden Gebieten übernehmen. Sie kann der Regierung als direkte Referentin des Jugend-Observatoriums dienen und die Entwicklung der Sozialpolitik ermöglichen, indem sie mit den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren im Jugendsektor arbeitet. Diese Einheit muss auch die vorhandenen Synergien nutzen, indem sie eine echte und intensive Zusammenarbeit zwischen den Departementen ins Werk setzt.

Präzisiert schliesslich wird, dass Beträge ins Budget dieser Koordinationseinheit eingetragen werden müssen, die es ihr erlauben, ihre Aufgaben durchzuführen.

- In der Schweiz gelten die folgenden Grundsätze des Jugendschutzes:
 - Der *Hauptgrundsatz* besteht darin zu verhüten, dass die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit des Kindes ernsthaft gefährdet werden, unabhängig von den Ursachen dieser Gefährdung und insbesondere von Schuldzuweisungen.
 - Der *Grundsatz der Subsidiarität* verlangt, dass interveniert wird, wenn die Eltern der Situation nicht selbst abhelfen oder dies nicht können und auch nicht um Hilfe bei den zuständigen Stellen ersuchen. Die Vormundschaftsbehörde muss auch intervenieren, um ein bei Pflegeeltern oder ausserhalb der Hausgemeinschaft (Heim, Grossfamilie usw.) untergebrachtes Kind zu schützen.
 - Der *Grundsatz der Komplementarität* verlangt, dass die vorhandenen Fähigkeiten der Eltern ergänzt und nicht ersetzt werden.
 - Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass die ergriffenen Massnahmen dem Grad entsprechen müssen, in welchem das Kind gefährdet ist. Das elterliche Sorgerecht ist so wenig wie möglich, aber so weit wie nötig einzuschränken.
 - Das Jugendschutzsystem in der Schweiz verteilt sich auf fünf Ebenen: die elterliche Sorge, der fakultative Schutz (zum Beispiel durch die Bereitstellung von Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschulalter), der Schutz des Kindes über die Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, der öffentliche Schutz des Kindes durch Gesetzgebungen wie Schulgesetze oder das Jugendstrafrecht und schliesslich der internationale Schutz durch Vereinbarungen oder internationale Organismen.
- Das Jugendamt ist betraut mit der Sicherstellung des Minderjährigenschutzes und der Zusammenarbeit zwischen Vormundschafts-, Gerichts- und Verwaltungsbehörden und den öffentlichen und privaten Institutionen, wo es um Minderjährige und die Anordnung von Vormundschaft und Verbeiständung geht.
- Die Berücksichtigung ambulanter oder im offenen Umfeld angesiedelter sozialpädagogischer Angebote wie etwa die Bereitstellung eines neutralen Ortes für die Ausübung eines sich schwierig gestaltenden Besuchsrechts («Treffpunkt») oder die «Maison de la petite enfance», das Programm Choice des Release oder die Erziehungshilfe im offenen Umfeld (Stiftung Transit) muss künftig durch eine Anerkennung des Staates sichergestellt werden.

- Ein Beratungsangebot im Sinne einer Anlaufstelle muss den Jugendlichen von 18 bis 25 Jahren angeboten werden, damit man sie an die Fachstellen weiterleiten kann, die sich mit ihren Schwierigkeiten befassen können.

1.3.2 Ergebnisse der Vernehmlassung

Der Vorentwurf des Jugendgesetzes gelangte im Mai 2004 in die Vernehmlassung. 47 Behörden, Dienststellen, Gemeinwesen und Vereinigungen teilten ihre Bemerkungen mit, und viele von ihnen ergänzten diese durch die Beantwortung der fünf Fragen, die den in die Vernehmlassung geschickten Texten beigelegt worden waren.

Die grosse Mehrheit der befragten Organe hiess den Grundsatz gut, wonach ein Jugendgesetz für den Kanton Freiburg zu erlassen sei. Allgemein wird der Bedarf an einer Jugendpolitik von den meisten befragten Organismen anerkannt und unterstützt. Zahlreiche Bemerkungen jedoch ermöglichen eine präzisere Ausformulierung der im Bericht und im Gesetzesvorentwurf enthaltenen Vorschläge. Die Kommentare zu den unterbreiteten Texten sind relativ kontrastreich und decken mehrere Betrachtungsweisen ab:

- Der Gesetzesvorentwurf ist zu zaghaft aus der Sicht der Behörden, Dienste und Institutionen, die sich tagtäglich mit Kindern und Jugendlichen befassen.
- Der Gesetzesvorentwurf bringt nicht genug Neues auf dem Gebiet der Prävention und statuiert nicht auf wesentlichen Gebieten wie demjenigen der Familienpolitik oder der Betreuung von Kindern im Vorschulalter.
- Der Vorentwurf trägt den bestehenden gesetzlichen Grundlagen und insbesondere der neuen Kantonsverfassung nicht genügend Rechnung.
- Die die Koordination in Jugendbelangen betreffenden Vorschläge werden als zu verschwommen beurteilt, und die Meinungen, wie diese Koordination zu verwirklichen sei, sind sehr geteilt.
- Der Vorentwurf schlägt die Einsetzung von zuviel Organen vor: Kommission für Jugendfragen, Observatorium, Koordinationssektor.

Die den Jugendschutz betreffenden Elemente werden quasi einhellig unterstützt.

Die Antworten auf die fünf der Vernehmlassung beigelegten Fragen waren mehrheitlich positiv. Doch flossen viele Bemerkungen wie die oben aufgeführten in diese positiven Stellungnahmen ein.

29 Organismen teilten ihre Zustimmung zum allgemeinen Konzept des unterbreiteten Entwurfs mit. Die Dienststellen des Staates, die Jugendschutzbehörden insistierten auf der Notwendigkeit einer solchen Gesetzgebung, wohingegen die Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden eher Vorbehalte äusserten, was die Tragweite der einzusetzenden Massnahmen angeht. Die Institutionen und privaten Dienste bedauerten die Zaghaftheit der Vorschläge in Sachen Jugendpolitik.

Die Idee der Errichtung eines departementsübergreifenden Koordinationsorgans wurde von 32 Organismen klar gutgeheissen. Jedoch enthielten mehrere Stellungnahmen Zweifel, ob es effizient sei, hier eine weitere Stufe zu schaffen. In diesem Zusammenhang wurde der Gedanke vertreten, die bestehenden Koordinationen seien zu verstärken.

Die Errichtung eines Jugend-Observatoriums wird von 24 Organismen unterstützt. Von diesen fragten sich einige

nach dessen möglicher Artikulation mit dem vorgeschlagenen Koordinationsorgan. Die Gegner des Observatoriums fürchten vor allem die hohen Kosten, die eine solche Struktur nach sich ziehen könnte. Einige unter ihnen befürchten auch eine Doppelspurigkeit zwischen Observatorium und Koordinationsorgan, denn auch letzteres müsste punktuelle Beobachtungen durchführen, die für die Führung einer Jugendpolitik nötig sind.

25 Antworten unterstützen die Kompetenzverteilung zwischen Eltern, Gemeinden und Staat in Sachen Jugendpolitik und Jugendschutz, doch werden sie von Bemerkungen begleitet, die eine erhebliche Debatte auf den Plan rufen. Die Verantwortung der Eltern in der Erziehung wird anerkannt, aber es wird häufig vorgeschlagen, die familienpolitischen Aspekte zu verstärken, damit diese Verantwortung besser wahrgenommen werden kann. Die Subsidiarität des Einsatzes der Gemeinden gegenüber der elterlichen Verantwortung wird weitgehend hervorgehoben und unterstützt. Schliesslich wird häufig auf die Gefahr von Ungleichbehandlung hingewiesen, wenn die Verantwortung für die Führung einer Jugendpolitik allein den Gemeinden überlassen wird.

30 befragte Organismen unterstützen die im Bericht und im Gesetzesvorentwurf vorgestellten Leitlinien der Jugendpolitik. Etliche von ihnen sind jedoch der Meinung, dass die Umsetzung dieser Leitlinien präzisiert werden müsste. Mehrere Stellungnahmen fordern auch, der Aspekt der Prävention müsse viel mehr herausgestellt werden als im Gesetzesvorentwurf geschehen.

1.3.3 Allgemeiner Inhalt des Entwurfs

Die Ergebnisse der Vernehmlassung haben gezeigt, dass ein Entwurf des Jugendgesetzes neuen Gegebenheiten Rechnung tragen muss.

Konkret handelt es sich um die durch die Schweiz erfolgte Ratifizierung internationaler Vereinbarungen wie: die UN-Kinderrechtskonvention (1989), die Haager Abkommen über den Minderjährigenschutz (1961), über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführungen (1980) oder auch über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (1993).

In Sachen Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen enthalten die Artikel 12–17 der UN-Kinderrechtskonvention die folgenden Punkte, die sowohl in einer Jugendpolitik als auch im Betrieb von Institutionen berücksichtigt werden müssen:

- das Recht des Kindes, seine Meinung in allen es betreffenden Angelegenheiten frei zu äussern (Art. 12);
- die Freiheit in der Wahl der Ausdrucksmittel (Art. 13);
- die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit (Art. 14);
- die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit (Art. 15);
- der Schutz des Kindes vor willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung oder seinen Schriftverkehr und vor rechtswidrigen Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes (Art. 16);
- das Recht des Kindes auf den Zugang zu Informationen und Material aus einer Vielfalt nationaler und internationaler Quellen, insbesondere denjenigen, welche die Förderung seines sozialen, seelischen und sittlichen Wohlbefindens sowie seiner körperlichen und geistigen Gesundheit zum Ziel haben (Art. 17).

Das Schweizer Recht enthält diese Elemente ebenfalls, in den Artikeln 11 und 67 der Bundesverfassung vom 18. April 1999. Der Artikel 11 betrifft den Schutz von Kindern und Jugendlichen. Er lautet wie folgt:

«¹ Kinder und Jugendliche haben Anspruch auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung.

² Sie üben ihre Rechte im Rahmen ihrer Urteilsfähigkeit aus.»

Der Artikel 67 enthält Bestimmungen über die Bedürfnisse Jugendlicher und die Erwachsenenbildung:

«¹ Bund und Kantone tragen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben den besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnissen von Kindern und Jugendlichen Rechnung.

² Der Bund kann in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen sowie die Erwachsenenbildung unterstützen.»

Sodann sind es die Bestimmungen des Schweizerischen Zivilgesetzbuches im Zusammenhang mit dem Familienrecht, Scheidungsrecht, Vormundschaftsrecht sowie die Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches über Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene, die konkret die Elemente präzisieren, welche für die Rechte und Pflichten von Kindern und Jugendlichen massgeblich sind.

1.3.3.1 Einfluss der Freiburger Verfassung vom 16. Mai 2004

Indem das Freiburger Volk am 16. Mai 2004 eine neue Kantonsverfassung annahm, ergab sich endgültig die Pflicht zur Einführung einer Jugendpolitik, zur Verstärkung des Jugendschutzes und zur Wahrung der allgemeinen Grundsätze für die Rechte von Kindern und Jugendlichen. Niemand kann künftig diese Notwendigkeit in Abrede stellen.

Die Kantonsverfassung präzisiert noch wichtige Gebiete im Zusammenhang mit der Jugend, sie gehen aber über den Rahmen des Gesetzesentwurfs hinaus und sind oder werden durch spezifische Gesetzgebungen geregelt:

- Familien (Grundsätze der Familienpolitik und Massnahmen: Art. 59 und 60),
- Notlagen (Kinder und Jugendalter als Opfer von Straftaten: Art. 36 Abs. 3),
- Ausbildung (Grundausbildung, höhere Bildung und Forschung: Art. 64 und 65),
- Gesundheit (Gesundheitsförderung: Art. 68),
- zivile Gesellschaft (Förderung der Organisation der zivilen Gesellschaft und des staatsbürgerlichen Bewusstseins: Art. 137).

Schliesslich gibt die Kantonsverfassung auch den notwendigen Aufschluss über die Aufgabenteilung zwischen Staat, Gemeinden und Privatpersonen im Jugendbereich.

1.3.3.2 Die im Jahr 2004 veröffentlichten Berichte

Die Ergebnisse der Arbeiten der in Kapitel 1.1 (S. 3) erwähnten Kommissionen und Arbeitsgruppen haben den hier unterbreiteten Gesetzesentwurf ebenfalls stark beeinflusst. Der Koordinationsbedarf in Jugendbelangen wird allgemein hervorgehoben sowie das Bedürfnis nach möglichst frühzeitigen und vorbeugenden Interventionen

bei Kindern und Jugendlichen, in Wahrung der Grundsätze von Verhältnismässigkeit und Subsidiarität. In dessen befassten sich diese Berichte mit Ausnahme desjenigen über die umfassende Familienpolitik mit der Vorstellung von Massnahmen als einer Antwort auf gut umschriebene Probleme: Delinquenz bestimmter Kinder und Jugendlicher, schwere Verhaltensstörungen im Rahmen der Schule. Für sich allein können diese sehr spezifischen Massnahmen keine Jugendpolitik bilden.

1.3.3.3 Vorschläge für die Jugendpolitik

Der Gesetzesentwurf nennt die einzusetzenden Organe für die Belegung der Jugendpolitik. Er schlägt die Einsetzung einer Kommission für Jugendfragen vor, eine feste gesetzliche Grundlage für den Jugendrat und die Schaffung der Stelle einer oder eines Jugend-Beauftragten. Diese Organisation soll es erlauben, die Ziele der Jugendpolitik auf der Ebene der Gemeinwesen und Privater in Berücksichtigung der oben genannten Grundsätze zu erreichen und die Aktionen auf dem Terrain zu koordinieren.

Die Aufgaben der Kommission für Jugendfragen, deren Reglement der Staatsrat erstellen soll, werden darin bestehen, den Staat zu beraten und die Beauftragte oder den Beauftragten zu unterstützen, Fragen in Verbindung mit Kindern und Jugendlichen zu prüfen und dem Staatsrat Verwirklichungsvorschläge zu machen, Elemente vorzuschlagen, welche die Koordination der Aktionen zugunsten der Jugend ermöglichen.

Um die Grundsätze der Mitwirkung der Jugend festzuschreiben, sieht der Gesetzesentwurf die endgültige Aufnahme des Jugendrates, den der Staatsrat am 3. November 1999 eingesetzt hat, in die neue Jugendgesetzgebung vor.

Der Gesetzesentwurf sieht ferner die Schaffung der Stelle einer oder eines Jugend-Beauftragten vor, um die konkrete Verwirklichung der Projekte zu ermöglichen, die sich aus der Jugendpolitik ableiten, und die Koordination unter den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren sicherzustellen.

Das Pflichtenheft der oder des Jugend-Beauftragten muss gestützt auf die Liste der folgenden Aufgaben erstellt werden:

- Unterstützung, Beratung und Koordination auf dem Gebiet der Jugendförderung in den Gemeinden;
- Organisation von Veranstaltungen und Kolloquien auf Kantonsebene (auch für Gemeindeverantwortliche);
- Herstellung von Kontakten mit und unter Vereinigungen und betroffenen kantonalen Organisationen;
- Einsetzung, Begleitung und Finanzierung von Projekten;
- Einreichung von Gesuchen bei den Dienststellen und beim Staatsrat;
- Public Relation für die Jugendförderung;
- Zusammenarbeit mit anderen Kantonen und verschiedenen Organismen auf interregionaler und nationaler Ebene;
- Rechenschaftspflicht gegenüber Mandanten, verantwortlichen Organismen und gegebenenfalls dem Kantonsparlament;
- Beratungstätigkeit für die Kantonsregierung.

1.3.3.4 Artikulation des Jugendschutzes

Sämtliche Jugend-Fachleute äusserten, der Vorentwurf zum Jugendgesetz räume der Prävention zu wenig Platz ein. Bestimmte Aufgaben wie zum Beispiel die Betreuung im Vorschulalter werden nicht berücksichtigt, da sie durch spezifische Gesetzgebungen geregelt werden müssen. Hingegen gibt es zahlreiche Dienste, die sich in den letzten zehn Jahren entwickelt haben und in der ambulanten oder im offenen Umfeld angesiedelten sozialpädagogischen Betreuung bei Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern tätig sind. Es handelt sich zum Beispiel um das Motivationsprogramm Choice der Vereinigung Release, um den Freiburger Treffpunkt, der die Ausübung eines sich schwierig gestaltenden Besuchsrechts ermöglicht, die *Maison de la petite enfance*, die einen informellen Begegnungsort für Eltern kleiner Kinder und ein Team von Fachleuten für Kinderbelange anbietet, oder auch die Tätigkeit des Vereins für Familienbegleitung oder die Erziehungshilfe im offenen Umfeld (EHO) der Stiftung Transit. Zwar sind diese Interventionsarten eine wertvolle Hilfe und von offensichtlicher präventiver Art, doch stützt sich der Rückgriff auf sie auf keine präzisen Finanzierungsregeln. Einige dieser Dienstleistungen werden seit langem subventioniert, mit zum Teil hohen Beträgen.

Der Entwurf des Jugendgesetzes führt somit in Ergänzung der bestehenden Jugendschutzmassnahmen den Begriff der sozialpädagogischen Betreuung ein. Dies ermöglicht die Berücksichtigung der hier beschriebenen Interventionstypen, sowohl auf der Ebene des Schutzdispositivs als auch im Hinblick auf die finanzielle Unterstützung dieser Dienstleistungen und Institutionen.

Was die Aufgaben des Jugendschutzes angeht, so verweist der Gesetzesentwurf systematisch auf die eidgenössische oder kantonale Gesetzgebung. Nur sehr spezifische Elemente werden präzisiert, um immer wiederkehrende Fragen zu beantworten, die sich in der Praxis stellen: Anzahl der von einer Sozialarbeiterin oder einem Sozialarbeiter übernommenen Mandate, Artikulation der Finanzierung der Schutzmassnahmen, Unterstützung der nicht professionellen Pflegefamilien oder auch das Adoptionsverfahren für Kinder, die auf Kantonsgebiet geboren sind.

Schliesslich schlägt der Gesetzesentwurf vor, den Auftrag der oder des Jugend-Beauftragten sowie die Entwicklung der Jugendpolitik auf Kantonsgebiet der Amtsstelle zuzuordnen, die mit dem Jugendschutz betraut ist. Dies rechtfertigt sich damit, dass die Tätigkeit dieser Amtsstelle alle Personen zwischen 0 bis 18 Jahren betrifft und somit alle Lebensaspekte des Kindes berühren kann, indem sie mit allen anderen Akteurinnen und Akteuren zusammenarbeitet, ob nun auf dem Gebiet des Vorschulalters, der Grundausbildung oder der Berufsbildung. Grosse Synergien können auf diese Weise zu geringeren Kosten eingesetzt werden.

2. ERLÄUTERUNG DER BESTIMMUNGEN

2.1 1. Kapitel: Allgemeine Grundsätze

Artikel 1 **Geltungsbereich**

Gemäss der UN-Kinderrechtskonvention vom 20. November 1989 hält der Staatsrat fest, dass als «Kind» jede Person unter 18 Jahren gelten soll. Diese Person hat An-

spruch auf einen unantastbaren Schutz. Die oder der Jugendliche ist eine Person zwischen 13 und 25 Jahren.

Die Freiburger Verfassung spricht in Artikel 34 ausdrücklich von Kindern und Jugendlichen. Der Gesetzesentwurf will einen gesetzlichen Rahmen für diese beiden derart definierten Populationen geben.

Artikel 2 **Zweck des Gesetzes**

Dieser Artikel ermöglicht die Konkretisierung der Ziele nach den Artikeln 34, 36 Abs. 3, 61 und 137 Abs. 2 der Kantonsverfassung: Politik und Massnahmen der sozialen Integration zugunsten der Jugend und Jugendschutz. Somit trägt der Artikel 2 den Voraussetzungen für eine harmonische Entwicklung (litt. a, b und c) und für den subsidiären Schutz (litt. d und e) Rechnung.

Was die Koordination und Unterstützung spezialisierter sozialpädagogischer Leistungen angeht, die ambulant oder im offenen Umfeld erteilt werden (litt. f), so schlägt der Gesetzesentwurf die Unterstützung der Institutionen und Dienste vor, die konkrete Lösungen im Rahmen der Hilfe, Unterstützung und frühzeitiger, präventiver Intervention bringen.

Artikel 3 **Höheres Interesse des Kindes**

Dieser Artikel entspricht den Grundsätzen in der UN-Kinderrechtskonvention und der Kantonsverfassung.

Der Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention präzisiert:

«1. Bei allen Massnahmen, die Kinder betreffen, gleichviel ob sie von öffentlichen oder privaten Einrichtungen der sozialen Fürsorge, Gerichten, Verwaltungsbehörden oder Gesetzgebungsorganen getroffen werden, ist das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist.

2. Die Vertragsstaaten verpflichten sich, dem Kind unter Berücksichtigung der Rechte und Pflichten seiner Eltern, seines Vormunds oder anderer für das Kind gesetzlich verantwortlicher Personen den Schutz und die Fürsorge zu gewährleisten, die zu seinem Wohlergehen notwendig sind; zu diesem Zweck treffen sie alle geeigneten Gesetzgebungs- und Verwaltungsmassnahmen.

3. Die Vertragsstaaten stellen sicher, dass die für die Fürsorge für das Kind oder dessen Schutz verantwortlichen Institutionen, Dienste und Einrichtungen den von den zuständigen Behörden festgelegten Normen entsprechen, insbesondere im Bereich der Sicherheit und der Gesundheit sowie hinsichtlich der Zahl und der fachlichen Eignung des Personals und des Bestehens einer ausreichenden Aufsicht.»

Artikel 4 **Recht der Kinder und Jugendlichen auf Mitwirkung**

Dieser Artikel ermöglicht die Anwendung der Grundsätze der UN-Kinderrechtskonvention. Diese Grundsätze sind an das Recht der Kinder auf Mitwirkung gebunden und sind als solche anzuwenden. Die Artikel 12 – 17 der Konvention lauten wie folgt:

Art. 12

1. Die Vertragsstaaten sichern dem Kind, das fähig ist, sich eine eigene Meinung zu bilden, das Recht zu, diese Meinung in allen das Kind berührenden Angelegenheiten frei zu äussern, und berücksichtigen die

Meinung des Kindes angemessen und entsprechend seinem Alter und seiner Reife.

2. Zu diesem Zweck wird dem Kind insbesondere Gelegenheit gegeben, in allen das Kind berührenden Gerichts- oder Verwaltungsverfahren entweder unmittelbar oder durch einen Vertreter oder eine geeignete Stelle im Einklang mit den innerstaatlichen Verfahrensvorschriften gehört zu werden.

Art. 13

1. Das Kind hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht schliesst die Freiheit ein, ungeachtet der Staatsgrenzen Informationen und Gedankengut jeder Art in Wort, Schrift oder Druck, durch Kunstwerke oder andere vom Kind gewählte Mittel sich zu beschaffen, zu empfangen und weiterzugeben.

2. Die Ausübung dieses Rechts kann bestimmten, gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die erforderlich sind

a) für die Achtung der Rechte oder des Rufes anderer oder

b) für den Schutz der nationalen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit.

Art. 14

1. Die Vertragsstaaten achten das Recht des Kindes auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit.

2. Die Vertragsstaaten achten die Rechte und Pflichten der Eltern und gegebenenfalls des Vormunds, das Kind bei der Ausübung dieses Rechts in einer seiner Entwicklung entsprechenden Weise zu leiten.

3. Die Freiheit, seine Religion oder Weltanschauung zu bekunden, darf nur den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die zum Schutz der öffentlichen Sicherheit, Ordnung, Gesundheit oder Sittlichkeit oder der Grundrechte und -freiheiten anderer erforderlich sind.

Art. 15

1. Die Vertragsstaaten erkennen das Recht des Kindes an, sich frei mit anderen zusammenzuschliessen und sich friedlich zu versammeln.

2. Die Ausübung dieses Rechts darf keinen anderen als den gesetzlich vorgesehenen Einschränkungen unterworfen werden, die in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen oder der öffentlichen Sicherheit, der öffentlichen Ordnung (ordre public), zum Schutz der Volksgesundheit oder der öffentlichen Sittlichkeit oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer notwendig sind.

Art. 16

1. Kein Kind darf willkürlichen oder rechtswidrigen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, seine Wohnung oder seinen Schriftverkehr oder rechtswidrigen Beeinträchtigungen seiner Ehre und seines Rufes ausgesetzt werden.

2. Das Kind hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen solche Eingriffe oder Beeinträchtigungen.

Art. 17

Die Vertragsstaaten erkennen die wichtige Rolle der Massenmedien an und stellen sicher, dass das Kind Zugang hat zu Informationen und Material aus einer Vielfalt nationaler und internationaler Quellen, insbesondere derjenigen, welche die Förderung seines sozialen, seelischen und sittlichen Wohlergehens sowie seiner körperlichen und geistigen Gesundheit zum Ziel haben. Zu diesem Zweck werden die Vertragsstaaten

a) die Massenmedien ermutigen, Informationen und Material zu verbreiten, die für das Kind von sozialem und kulturellem Nutzen sind und dem Geist des Artikels 29 entsprechen;

b) die internationale Zusammenarbeit bei der Herstellung, beim Austausch und bei der Verbreitung dieser Informationen und dieses Materials aus einer Vielfalt nationaler und internationaler kultureller Quellen fördern;

c) die Herstellung und Verbreitung von Kinderbüchern fördern;

d) die Massenmedien ermutigen, den sprachlichen Bedürfnissen eines Kindes, das einer Minderheit angehört oder Ureinwohner ist, besonders Rechnung zu tragen;

e) die Erarbeitung geeigneter Richtlinien zum Schutz des Kindes vor Informationen und Material, die sein Wohlergehen beeinträchtigen, fördern, wobei die Artikel 13 und 18 zu berücksichtigen sind.

2.2.2. Kapitel: Verantwortlichkeiten

Artikel 5 Verantwortung gegenüber Kinder und Jugendlichen

Dieser Artikel greift die sich aus der Freiburger Verfassung ableitenden Grundsätze auf. Mit der Nennung der zivilen Gesellschaft in Absatz 2 wird aufgezeigt, dass nicht nur die Eltern und die Gemeinwesen Verantwortung für die Kinder und Jugendlichen tragen, sondern zum Beispiel auch die Kultur- und Sportvereine. Wie es in einem afrikanischen Sprichwort heisst: «Um ein Kind zu erziehen, braucht es ein ganzes Dorf.»

Artikel 6 Verantwortung der Eltern

In Erinnerung gerufen werden die Grundsätze nach den Artikeln 301 und 302 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches.

Artikel 7 Verantwortung der Gemeinden

Die den Gemeinden in Jugendbelangen erteilte Verantwortung entspricht den Grundsätzen der Freiburger Verfassung vom 16. Mai 2004. So müssen die Aufgaben im Hinblick auf die allgemeine Entfaltung der Jugend von den Gemeinden auf lokaler oder regionaler Ebene entwickelt werden. Dies entspricht auch den Empfehlungen in den Arbeiten der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Beauftragten für Jugendförderung.

Artikel 8 Verantwortung des Staates

Die besonderen Aufgaben des Schutzes und spezifischer Hilfestellungen obliegen eher dem Staat, der vor allem für eine Gleichbehandlung in den vorgeschlagenen Massnahmen sorgen muss. Der Staat hat, in Berücksichtigung

dieses Grundsatzes der Gleichbehandlung, eine überwiegende Verantwortung in der Koordination der den Jugendlichen geltenden Massnahmen der sozialen und politischen Integration.

2.3 3. Kapitel: Jugendpolitik

Artikel 9 Grundsätze

Dieser Artikel übernimmt die Grundsätze, die sowohl auf internationaler und nationaler Ebene als auch durch die Freiburger Verfassung gegeben sind.

Artikel 10 Mittel

Dieser Artikel schlägt konkrete Elemente vor, die als Richtlinien in der Umsetzung einer Politik zugunsten der Jugend dienen müssen, ob nun auf lokaler, regionaler oder kantonaler Ebene. Die Berücksichtigung dieser Indikatoren stützt sich sowohl auf die Arbeiten der Direktion für Jugend und Sport des Europarats als auch der Eidgenössischen Kommission für Jugendförderung.

Die unter litt. a vorgeschriebene aktive Unterstützung der Entwicklung der Familienpolitik übernimmt den Willen der Kantonsverfassung, aus der hervorgeht, dass die Entwicklung der Jugend untrennbar mit dem Funktionieren der Familie verbunden ist (Art. 34, 59 und 60).

Gemäss den Grundsätzen und Indikatoren für die Einführung einer Jugendpolitik müssen die Gemeinwesen, der Staat und die Gemeinden, Beiträge in ihren jeweiligen Budgets bereitstellen, die der Erteilung administrativer Subventionen und der Unterstützung von Projekten der Jugendorganisationen dienen.

Artikel 11 Organisation

Der Staatsrat muss die Kohärenz der Jugendpolitik und ihrer Umsetzung auf dem Terrain gewährleisten. Diese Organisation gewährleistet Synergien und erlaubt die Bündelung der verfügbaren Mittel in Bezug auf die menschlichen Ressourcen und auf die Finanzen.

Die Aspekte Zusammenarbeit und perspektivische Verknüpfung mit dem Gebiet der Familienpolitik verstärken die Kohärenz des gewählten Organisationsmodells.

Artikel 12 Kommission für Jugendfragen a) Zusammensetzung und Zweck

Dieses Organ soll dem Staatsrat als Instrument für den Zugang zu den nötigen Informationen und die Umsetzung der Jugendpolitik dienen. Der Gesetzesentwurf schlägt noch vor, die Frage des Jugendrats zu regeln und diesem durch die Aufnahme in die ihn betreffende Gesetzgebung die nötige Grundlage zu geben. Dies bekräftigt unzweideutig den Willen, der Notwendigkeit einer Mitwirkung Jugendlicher am öffentlichen Leben Rechnung zu tragen.

Artikel 13 b) Aufgaben

Die Kommission muss sich mit einem sehr weiten und vielfältigen Gebiet abgeben. Sie muss sich mit zahlreichen transversalen Gegenständen befassen, in einer Welt, die ständigem Wandel unterworfen ist. Sie muss auch den Gemeinden zur Verfügung stehen und in der Lage sein, diesen Empfehlungen abzugeben.

Artikel 14 Jugendrat a) Organisation

Mit diesem Artikel erhält der 1999 eingesetzte Jugendrat eine endgültige gesetzliche Grundlage. Damit wird formell einer der Kanäle eingesetzt, die es den Jugendlichen ermöglichen, bei der Ausarbeitung einer Jugendpolitik mitzuwirken.

Artikel 15 b) Zusammensetzung

Diese Bestimmung soll sicherstellen, dass die Zusammensetzung des Jugendrats die verschiedenen Kreise, aber auch die verschiedenen Interessengruppen der Jugendlichen des Kantons berücksichtigt.

Artikel 16 c) Aufgaben

Dieser Artikel verankert die Rolle, die der Jugendrat als Verbindungsglied, als beratendes Organ zu spielen hat und welches seine Kompetenzen für die Durchführung von Sensibilisierungsaktionen sind.

Artikel 17 Jugendbeauftragte/ a) Organisation

Der Vorschlag, eine oder einen Jugend-Beauftragte/n zu ernennen, soll es ermöglichen, auf dem Terrain zu handeln und die Politik zugunsten der Jugend ins Werk zu setzen. Nach dem Vorbild der in gewissen Gemeinden eingesetzten Jugendarbeiterinnen und -arbeiter muss diese Person im direkten Kontakt mit den Organisationen stehen, die namentlich von Kindern und Jugendlichen animiert werden.

Damit die Grundsätze der Jugendpolitik gewahrt sind, muss die oder der Beauftragte über einen Betrag im Budget der Amtsstelle verfügen, von der sie oder er abhängt, um bei Projekten konkret helfen und unterstützen zu können.

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Beauftragten für Jugendförderung vertritt die Auffassung, dass es im ganzen Bereich der Jugendarbeit und Jugendförderung – auf welcher Stufe auch immer – wesentlich ist, vernetzt vorzugehen. Dies umso mehr, als es nicht einfach ist, das Thema «Jugend» in eines der traditionellen Gebiete des öffentlichen Lebens einzuordnen. Dies zeigt sich schon daran, dass Jugendarbeit und Jugendförderung von einem Kanton zum anderen von verschiedenen Departementen abhängen (Erziehung, Soziales, Sport usw.). Ausserdem unterliegen diese Bereiche von ihrer Art her grossen und schnellen Veränderungen, und dies setzt eine Verteilung der Verantwortlichkeiten sowie unbürokratische Verfahren voraus.

Somit muss eine sowohl horizontale (z. B. unter den verschiedenen Jugendorganisationen) als auch vertikale (z. B. Gemeinde–Kanton) und diagonale Zusammenarbeit (z. B. unter den Begegnungszentren Jugendlicher auf lokaler Ebene und der kantonalen Kontaktstelle) vorgesehen werden.

Artikel 18 b) Aufgaben

Dieser Artikel legt den Grundstein zur Tätigkeit der oder des Beauftragten. Ihr oder sein erstes Mandat besteht in der Koordination der Aktionen für die Umsetzung der Jugendpolitik des Kantons Freiburg.

2.4 4. Kapitel: Jugendschutz

Artikel 19 Grundsätze des Schutzes

Dieser Artikel führt den Aspekt der Frühzeitigkeit von Interventionen ein. Es ist festzustellen, dass die meisten Schutzmassnahmen erst dann zur Anwendung gelangen, wenn die Schwierigkeiten bei bestimmten Kindern schon erheblichen Umfang angenommen haben. Mit einer möglichst frühzeitigen und präventiven Intervention ist es möglich, auf Schwierigkeiten Einfluss zu nehmen, bevor sie zu schwerwiegend sind. Zudem müssen die Grundsätze nach weiteren kantonalen Gesetzestexten wie zum Beispiel dem Gesundheitsgesetz, das vor allem die Notwendigkeit der Prävention und Gesundheitsförderung verankert, in diesem allgemeinen Schutzkonzept berücksichtigt werden.

Artikel 20 Staatsrat und zuständige Direktion

Dieser Artikel erlaubt die Wahrung der Grundsätze nach dem Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrats und der Verwaltung (SVOG). Nach diesem Gesetz ist der Staatsrat zuständig für die Aufsicht und die Organisation des Jugendschutzes im Kanton Freiburg. Es ist vorgesehen, die Direktion für Gesundheit und Soziales mit dieser Aufgabe zu betrauen, wie dies schon heute der Fall ist.

Artikel 21 Spezialisierte Dienststelle

Die gesetzliche Verankerung allgemeiner Aufgaben, die eine spezialisierte Dienststelle im Rahmen des Jugendschutzes wahrzunehmen hat, ermöglicht die Festlegung des Interventionsrahmens. Konkret handelt es sich um das Jugendamt.

Ausser den Aufgaben, die sich aus der direkten Anwendung des Bundesrechts ableiten – Schutzmassnahmen, Bewilligung und Beaufsichtigung der Betreuungsstätten, Hilfe an Opfer von Straftaten – werden in diesem Artikel neue Aufgaben präventiver Art – sozialpädagogische Betreuung und Information über die Mittel der Hilfe – genannt.

Artikel 22 (Sozialpädagogische Betreuung) Begriff

Mit der Einführung der sozialpädagogischen Betreuung als Mittel im Jugendschutz ist es möglich, Strukturen anzuerkennen, die gezielte und für ein Problem spezifische Interventionsarten anbieten, und sich auf sie zu stützen. Diese Massnahmen wirken dahin gehend, dass Schwierigkeiten beeinflusst und einer Verschlimmerung der Situation vorgebeugt wird (zum Beispiel Freiburger Treffpunkt, Familienbegleitung oder EHOÜ).

Artikel 23 Koordination in Situationen

Es ist nötig, die Anwendung der Massnahmen sozialpädagogischer Betreuung zu überprüfen, um ihre gleichzeitige und unorganisierte Verwendung zu vermeiden, sind es doch grundsätzlich die «Benützer», die ihre Nachfrage äussern.

Artikel 24 Regelmässige Beurteilung

Die laufende Beurteilung der sozialpädagogischen Betreuungsmassnahmen ist notwendig, und dieses Kontrollelement muss gemäss den Grundsätzen von Artikel 25

der UN-Kinderrechtskonvention gewährleistet werden. Dort heisst es:

«Die Vertragsstaaten erkennen an, dass ein Kind, das von den zuständigen Behörden wegen einer körperlichen oder geistigen Erkrankung zur Betreuung, zum Schutz der Gesundheit oder zur Behandlung untergebracht worden ist, das Recht hat auf eine regelmässige Überprüfung der dem Kind gewährten Behandlung sowie aller anderen Umstände, die für seine Unterbringung von Belang sind.»

Artikel 25 Junge Erwachsene

Hier geht es um die besondere Situation junger Erwachsener, die bisher in den Genuss von Schutzmassnahmen gekommen sind und nach Erreichung der Volljährigkeit keinen Anspruch mehr darauf haben. Ihre Situation in noch laufender Ausbildung muss geschützt werden können, und das Gesetz verankert definitiv Elemente, die bisher nur Gegenstand von Richtlinien gewesen sind.

Artikel 26 Finanzielle Unterstützung

Dieser Artikel verankert den Grundsatz, der es dem Staat erlaubt, Strukturen zu finanzieren, die spezifische sozialpädagogische Betreuungsmassnahmen zur Prävention schwieriger Situationen anbieten. Die systematische Anwendung des Leistungsvertrags entspricht diesem spezifischen und sehr spezialisierten Betreuungstyp.

Artikel 27 (Zivil- und strafrechtliche Schutzmassnahmen) Begriff

Die Schutzmassnahmen leiten sich aus der Anwendung des Bundesrechts ab, das auf kantonaler Ebene nicht erneut festgeschrieben werden muss.

Artikel 28 Anzahl Mandate

Um die Qualität der Betreuung im Rahmen der von Vormundschafts- oder Gerichtsbehörden erteilten Mandate sicherzustellen, muss die Anzahl der Mandate begrenzt werden. Diese Massnahme ist in anderen Kantonen ergriffen worden (Waadt). Die Vernehmlassung zeigt, dass der mit der Ausführung der Schutzmassnahmen betraute Dienst über ausreichende Mittel verfügen muss. Diese Bestimmung scheint diesem Anliegen am besten zu entsprechen.

Artikel 29 Finanzierung der Schutzmassnahmen

Mit dieser Bestimmung kann das Problem divergierender Auslegungen gelöst werden, die heute hinsichtlich des subsidiären Einsatzes der öffentlichen Hand auftreten, wenn die Eltern sich nicht, wie in Artikel 276 ZGB vorgeschrieben, an den Kosten, die sich aus den von einer Behörde eingesetzten Schutzmassnahmen ergeben, beteiligen können oder wollen.

Artikel 30 (Familienexterne Betreuung) Begriff

Diese Bestimmung erlaubt die Anwendung des spezifischen Bundes- und kantonalen Rechts über die Aufnahme von Kindern. Sie erlaubt es, den Grundsätzen der Freiburger Verfassung in Sachen Betreuung im Vorschulalter und ausserschulische Betreuung Rechnung zu tragen (Art. 60 Abs. 3).

Artikel 31 und 32 Professionelle und nicht professionelle Pflegefamilien

Diese Bestimmungen geben der Betreuung durch diese Aufnahmestätten eine gesetzliche Grundlage und halten fest, wie der Staat in diese Betreuungsform, die unentbehrlich ist und deren Besonderheiten zu beachten sind, impliziert ist.

Die Frage des Beitrags von Vater und Mutter ist in Artikel 29 geregelt.

Artikel 33 Nationale Adoption

Hierbei handelt es sich um ein besonderes und hinsichtlich der Anzahl Fälle stark fluktuierendes Phänomen. Doch muss die Stellung des Kindes sichergestellt werden, bevor es seiner Adoptivfamilie anvertraut wird. Für eine bestmögliche Betreuung koordiniert das Jugendamt heute die Interventionen und versieht die Mandate für die Vertretung des zur Adoption vorgeschlagenen Kindes. Das Amt stützt sich auch auf die kantonalen Vermittlungsstellen, die auf dem Gebiet der Adoption erfahren sind, und diese Struktur muss durch Leistungsverträge, die den Interventionsrahmen festsetzen, finanziell unterstützt werden können.

Artikel 34 (Beratung von Opfern von Straftaten) Begriff

Diese Bestimmung verweist auf die in der Umsetzung der Freiburger Verfassung (Art. 36 Abs. 1) zu tätigen Arbeiten.

2.5 5. Kapitel: Schlussbestimmungen

Artikel 35 Änderung geltenden Rechts a) Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg

Mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes vom 22. Juni 2001 zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen (BG-HAÜ) hat der Kanton nicht mehr die Befugnis zur Anerkennung der Adoptions-Vermittlungsstellen. Somit muss der Artikel 72^{bis} Abs. 2 des Einführungsgesetzes vom 22. November 1911 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg aufgehoben werden.

Artikel 36 Änderung geltenden Rechts b) Gesetz über die Organisation des Vormundschaftswesens

Die Artikel 28 und 29 des Gesetzes vom 23. November 1949 über die Organisation des Vormundschaftswesens können aufgehoben werden, da der Entwurf des Jugendgesetzes den Auftrag der Amtsstelle, die mit dem Kinderschutz im Kanton Freiburg betraut ist, festsetzt.

Artikel 37 Inkrafttreten

Keine Erläuterung.

3. AUSWIRKUNGEN UND WEITERE ASPEKTE DES ENTWURFS (ART. 66 LRGC)

3.1 Auswirkungen auf finanzieller und personeller Ebene

Der Gesetzesentwurf schlägt die Einsetzung einer Jugendpolitik für den Kanton Freiburg und die Verstärkung des Schutzes von Kindern und Jugendlichen vor.

3.1.1 Veranschlagte Kosten für die Jugendpolitik

Für die Realisierung einer umfassenden Jugendpolitik setzt der Staat die Kommission für Jugendfragen ein, konsolidiert das Bestehen des Jugendrats und schafft die Stelle einer oder eines Jugend-Beauftragten.

Somit ergeben sich die Kosten für die Einführung der Jugendpolitik aus der Schaffung zweier Stellen: die oder der Jugendbeauftragte und eine dazugehörige Sekretariatsstelle. Die diese Funktionen betreffenden Daten sind:

Funktionen	Fr.
1 Vollzeitstelle Jugendbeauftragte/r (Referenzfunktion: 410 wissenschaftliche/r MitarbeiterIn HS, Klasse 22, Stufe 11)	95 810.00
0,50 Vollzeitstelle Sekretariat (Referenzfunktion: 090 SekretärIn, Klasse 10, Stufe 5)	29 346.50
Insgesamt	125 156.50

Zum anderen wird der bezeichneten Amtsstelle ab 2007 für die Verwirklichung der Ziele der Jugendpolitik ein Globalbudget von 250 000 Franken zur Verfügung gestellt, um die Kosten für den Verwaltungsbetrieb der Kommission für Jugendfragen sowie des Büros der oder des Jugendbeauftragten zu decken. Dieses Budget deckt auch die finanziellen Hilfen an die Umsetzung von Projekten für die Massnahmen im Sinne von Artikel 25 des Gesetzes. Der Jugendrat verfügt schon über ein Budget bei der Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft. Die Rechtfertigung dieser Finanzierungen leitet sich aus dem Grundsatz einer Erteilung von «Jugend»-Budgets ab, einem der 11 Indikatoren für die Einsetzung einer Jugendpolitik.

Diese Beträge werden unter dem Vorbehalt des Budgetverfahrens des Staates gesprochen.

3.1.2 Heutige Kosten der sozialpädagogischen Betreuung

Vor allem im Rahmen der Anerkennung und Umsetzung der sozialpädagogischen Betreuung sind neue Entwicklungen finanzieller Art für den Staat vorzusehen. Das System des Jugendschutzes funktioniert nach schon lange feststehenden finanziellen Kriterien.

Zum Beispiel muss als Ausgangssituation diejenige des Budgets 2005 berücksichtigt werden. An erster Stelle werden die Aktionen der sozialpädagogischen Betreuung, die heute vom Staat subventioniert werden und im Budget des Jugendamts eingetragen sind, in der folgenden Tabelle beschrieben.

BEZEICHNUNG	2005
Beiträge für schwierige Situationen oder Sonderfälle	75 000.00
Freiburger Treffpunkt	45 000.00
Vermittlungstätigkeit auf dem Gebiet der Adoption	15 000.00
Präventionsprojekt «CHOICE»	410 000.00
Maison de la Petite enfance	10 000.00
Berufsübergreifende Arbeitsgruppe gegen Misshandlung und sexuelle Ausbeutung von Kindern (GRIMABU)	20 000.00
INSGESAMT	575 000.00

Neue Projekte wie die Erziehungshilfe im offenen Umfeld (EHOU) oder der Verein für Familienbegleitung, die vom Staat unterstützt, jedoch von Organismen wie der Loterie Romande und der Stiftung Gesundheitsförderung Schweiz subventioniert werden, bedürfen längerfristig einer stabilen finanziellen Unterstützung. Die Tätigkeiten

dieser Dienste fügen sich vollständig in das System der sozialpädagogischen Betreuung gemäss dem Gesetzesentwurf ein. Zudem muss ein Betrag vorgesehen werden, der es erlaubt, bei der Einführung neuer Dienstleistungen der sozialpädagogischen Betreuung behilflich zu sein. Jedoch werden weiterhin Mittel von Seiten Dritter wie der Loterie Romande verwendet werden. Jeder spätere Ausbau hängt von der Entwicklung der Bedürfnisse und der budgetären Möglichkeiten ab.

3.2 Aufgabenverteilung Staat-Gemeinden

Dieser Entwurf hält sich an die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gemeinden, wie die Freiburger Verfassung vom 16. Mai 2004 dies in ihren Artikeln 53 und 61 verlangt.

3.3 Verfassungsmässigkeit, Konformität und Europakompatibilität

Der Entwurf für das Jugendgesetz stützt sich namentlich auf die neue Kantonsverfassung.

Der Entwurf entspricht dem europäischen Recht.

4. ANTRAG

Wir ersuchen Sie somit um die Annahme dieses Entwurfs für das Jugendgesetz.

Loi

du

sur l'enfance et la jeunesse (LEJ)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 34 et 61 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu la loi du 22 novembre 1911 d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg;

Vu la loi du 27 novembre 1973 sur la juridiction pénale des mineurs;

Vu le message du Conseil d'Etat du 25 octobre 2005;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

CHAPITRE PREMIER

Principes généraux

Art. 1 Champ d'application

La présente loi s'applique aux enfants et aux jeunes domiciliés dans le canton de Fribourg.

Art. 2 Buts de la loi

La loi a pour buts:

- a) de promouvoir des conditions favorisant un développement harmonieux des enfants et des jeunes;
- b) de favoriser, par l'intermédiaire de l'école et des autres collectivités publiques, l'intégration sociale et politique des jeunes;
- c) de coordonner et de soutenir des projets intéressant les enfants et les jeunes ou conçus par eux;

Jugendgesetz (JuG)

vom

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 34 und 61 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf das Einführungsgesetz vom 22. November 1911 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg;

gestützt auf das Gesetz vom 27. November 1973 über die Jugendstrafrechtspflege;

nach Einsicht in die Botschaft des Staatsrats vom 25. Oktober 2005;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

1. KAPITEL

Allgemeine Grundsätze

Art. 1 Geltungsbereich

Dieses Gesetz gilt für Kinder und Jugendliche mit Wohnsitz im Kanton Freiburg.

Art. 2 Zweck des Gesetzes

Das Gesetz bezweckt:

- a) günstige Voraussetzungen für eine harmonische Entwicklung der Kinder und Jugendlichen zu fördern;
- b) die soziale und politische Integration Jugendlicher über die Schule und die übrigen Gemeinwesen zu fördern;
- c) Projekte, die die Kinder und Jugendlichen interessieren oder von ihnen konzipiert werden, zu koordinieren und zu unterstützen;

- d) de prévenir les situations et les facteurs pouvant mettre en danger les enfants et les jeunes;
- e) de protéger les enfants menacés dans leur intégrité physique, intellectuelle et psychique, vivant dans le milieu familial et hors de celui-ci;
- f) de coordonner et de favoriser, notamment par l'attribution de ressources financières, des prestations spécialisées d'aide et de soutien ambulatoires ou en milieux ouverts à l'intention des enfants, des jeunes, de leurs parents et des autres intervenants.

Art. 3 Intérêt supérieur de l'enfant

¹ Toute mesure prise doit l'être dans l'intérêt supérieur de l'enfant, dans le respect du principe de subsidiarité.

² Elle doit en outre respecter les droits fondamentaux de toutes les personnes concernées.

Art. 4 Droits de participation des enfants et des jeunes

Le canton de Fribourg se soumet aux dispositions des articles 12 à 17 de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant.

CHAPITRE 2

Responsabilités

Art. 5 Responsabilités envers les enfants et les jeunes

¹ Afin de favoriser le développement harmonieux des enfants et des jeunes, les parents, les communes et l'Etat assument les responsabilités qui leur sont dévolues par la loi.

² La société civile s'efforce de contribuer à la réalisation de cet objectif.

Art. 6 Responsabilités des parents

¹ Les responsables, au premier chef, des soins, de l'éducation, de l'entretien et de la protection de l'enfant sont son père et sa mère.

² Ils sont tenus d'assurer son développement et doivent, à ce titre, collaborer de façon appropriée avec les institutions publiques et d'utilité publique, l'école en particulier.

- d) Situationen und Faktoren zu verhüten, die Kinder und Jugendliche gefährden können;
- e) die in oder ausserhalb der Familie lebenden Kinder, die in ihrer physischen, intellektuellen und psychischen Unversehrtheit bedroht sind, zu schützen;
- f) fachspezifische Leistungen, mit denen ambulant oder im offenen Umfeld Kindern, Jugendlichen, ihren Eltern und weiteren Akteurinnen und Akteuren Hilfe und Unterstützung gewährt wird, zu koordinieren und namentlich durch finanzielle Mittel zu unterstützen.

Art. 3 Höheres Interesse des Kindes

¹ Jede Massnahme muss im höheren Interesse des Kindes erfolgen, wobei der Grundsatz der Subsidiarität zu wahren ist.

² Sie muss ausserdem die Grundrechte aller betroffenen Personen wahren.

Art. 4 Recht der Kinder und Jugendlichen auf Mitwirkung

Der Kanton Freiburg hält sich an die Bestimmungen der Artikel 12–17 des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes.

2. KAPITEL

Verantwortlichkeiten

Art. 5 Verantwortung gegenüber Kindern und Jugendlichen

¹ Um die harmonische Entwicklung der Kinder und Jugendlichen zu fördern, nehmen die Eltern, die Gemeinden und der Staat die Verantwortung wahr, die ihnen vom Gesetz her zukommt.

² Die zivile Gesellschaft bemüht sich, zur Verwirklichung dieses Ziels beizutragen.

Art. 6 Verantwortung der Eltern

¹ Verantwortlich für die Pflege, die Erziehung, den Unterhalt und den Schutz des Kindes sind in erster Linie Vater und Mutter.

² Diese sind gehalten, die Entwicklung des Kindes sicherzustellen und hierfür in geeigneter Weise mit den öffentlichen und gemeinnützigen Institutionen, insbesondere mit der Schule, zusammenzuarbeiten.

Art. 7 Responsabilités des communes

¹ Les communes assument la responsabilité du développement des activités générales concernant les enfants et les jeunes domiciliés sur leur territoire. Pour réaliser ces tâches, elles peuvent développer des collaborations au niveau régional.

² Elles collaborent avec l'Etat et les particuliers dans l'organisation de l'accueil de la prime enfance et participent à l'attribution de ressources dans ce domaine.

³ Elles mettent sur pied et soutiennent un accueil parascolaire, en collaboration avec l'Etat et les particuliers. Les autres tâches prévues par la législation scolaire sont réservées.

Art. 8 Responsabilités de l'Etat

¹ L'Etat assume la responsabilité de la protection de l'enfance.

² Il organise l'aide spéciale en faveur des enfants et des jeunes victimes d'infractions.

³ Il coordonne les mesures d'intégration sociale et politique en faveur des enfants et des jeunes.

CHAPITRE 3

Politique de l'enfance et de la jeunesse

Art. 9 Principes

¹ Les collectivités publiques, conformément à leurs responsabilités définies aux articles 7 et 8, mènent une politique qui permet d'assurer à chaque enfant et à chaque jeune protection, éducation et instruction.

² Cette politique doit permettre également à chaque enfant et à chaque jeune de développer ses propres facultés, de s'ouvrir au monde, d'acquérir son autonomie et le sens des responsabilités.

Art. 10 Moyens

La politique de l'enfance et de la jeunesse s'appuie sur les fondements suivants:

- a) le soutien actif au développement de la politique familiale;
- b) l'offre de possibilités d'éducation non formelle;
- c) la mise à disposition de lieux de rencontre par les communes;

Art. 7 Verantwortung der Gemeinden

¹ Die Gemeinden sind verantwortlich für die Entwicklung der allgemeinen Aktivitäten für die auf ihrem Gebiet wohnenden Kinder und Jugendlichen. Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben können sie auf regionaler Ebene zusammenarbeiten.

² Sie arbeiten mit dem Staat und Privaten in der Organisation der Betreuung im Vorschulalter zusammen und beteiligen sich an der Zuteilung von Mitteln auf diesem Gebiet.

³ Sie errichten und unterstützen in Zusammenarbeit mit dem Staat und Privaten eine ausserschulische Betreuung. Die übrigen von der Schulgesetzgebung vorgesehenen Aufgaben sind vorbehalten.

Art. 8 Verantwortung des Staates

¹ Der Staat trägt die Verantwortung für den Jugendschutz.

² Er organisiert die spezifische Hilfe zugunsten von Kindern und Jugendlichen, die Opfer von Straftaten sind.

³ Er koordiniert die Massnahmen für die soziale und politische Integration von Kindern und Jugendlichen.

3. KAPITEL

Jugendpolitik

Art. 9 Grundsätze

¹ Die Gemeinwesen betreiben entsprechend ihrer Verantwortung nach den Artikeln 7 und 8 eine Politik, die es ermöglicht, für alle Kinder und Jugendlichen Schutz, Erziehung und Bildung zu gewährleisten.

² Diese Politik muss es auch allen Kindern und Jugendlichen ermöglichen, ihre eigenen Fähigkeiten zu entwickeln, sich der Welt zu öffnen und selbständige und verantwortungsbewusste Menschen zu werden.

Art. 10 Mittel

Die Jugendpolitik stützt sich auf:

- a) die aktive Unterstützung der Entwicklung der Familienpolitik;
- b) das Angebot von Möglichkeiten ausserschulischer Bildung;
- c) die Bereitstellung von Begegnungsstätten durch die Gemeinden;

- d) l'application systématique des principes de la législation fédérale sur l'encouragement des activités extrascolaires;
- e) l'allocation par l'Etat et les communes, d'une part, de subventions administratives aux organisations de jeunesse afin que celles-ci puissent disposer de moyens en secrétariat et en communication et, d'autre part, de subventions permettant la réalisation d'activités à entreprendre;
- f) la mise sur pied de stratégies d'information dont les canaux doivent être reconnus, soutenus et aidés;
- g) l'évaluation des moyens mis en place;
- h) l'intégration des enfants et des jeunes dans les processus de décision par la mise sur pied d'organes permettant la consultation et le partenariat au travers notamment de commissions, de conseils ou de parlements;
- i) le développement de l'approche intersectorielle au niveau des collectivités publiques;
- j) la stimulation des enfants et des jeunes à la créativité et à l'innovation.

Art. 11 Organisation

¹ Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance sur l'organisation et le fonctionnement des institutions publiques chargées d'appliquer la présente loi.

² En collaboration avec les autres collectivités publiques et les organisations privées, il prend les mesures utiles afin de conduire une politique de l'enfance et de la jeunesse respectueuse des besoins de celles-ci et intégrée à la politique familiale.

Art. 12 Commission de l'enfance et de la jeunesse
a) Composition et buts

¹ Le Conseil d'Etat nomme une Commission de l'enfance et de la jeunesse (ci-après: la Commission) composée de onze membres.

² Elle représente tous les milieux intéressés, notamment les Directions concernées, les communes, les jeunes, les associations et les organes représentant les enfants et les jeunes.

Art. 13 b) Tâches

¹ La Commission doit permettre aux enfants et aux jeunes de faire valoir leurs aspirations et leurs préoccupations.

- d) die systematische Anwendung der Grundsätze der Bundesgesetzgebung über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit;
- e) die Erteilung von Verwaltungssubventionen durch Staat und Gemeinden an die Jugendorganisationen, damit diese über Mittel für Sekretariatsführung und Kommunikation verfügen, sowie von Subventionen für die Durchführung von geplanten Tätigkeiten;
- f) die Einführung von Strategien der Information, deren Kanäle anerkannt und unterstützt werden müssen;
- g) die Evaluation der eingesetzten Mittel;
- h) den Einbezug der Kinder und Jugendlichen in Entscheidungsprozesse durch die Einsetzung von Organen, die die Anhörung und die Partnerschaft namentlich auf dem Weg über Kommissionen, Räte oder Parlamente ermöglichen;
- i) die Entwicklung des interdisziplinären Ansatzes auf der Ebene der Gemeinwesen;
- j) die Anregung der Kinder und Jugendlichen zu Kreativität und innovativem Denken und Handeln.

Art. 11 Organisation

¹ Der Staatsrat hat die Oberaufsicht über die Organisation und den Betrieb der öffentlichen Institutionen, die mit der Anwendung dieses Gesetzes betraut sind.

² In Zusammenarbeit mit den übrigen Gemeinwesen und privaten Organisationen ergreift er zweckmässige Massnahmen für eine Jugendpolitik, die den Bedürfnissen der Kinder und Jugendlichen gerecht wird und sich in die Familienpolitik einfügt.

Art. 12 Kommission für Jugendfragen
a) Zusammensetzung und Zweck

¹ Der Staatsrat ernennt eine Kommission für Jugendfragen (die Kommission), die aus elf Mitgliedern besteht.

² Die Kommission vertritt alle interessierten Kreise, namentlich die betroffenen Direktionen, die Gemeinden, die Jugendlichen und die die Kinder und Jugendlichen vertretenden Verbände und Organe.

Art. 13 b) Aufgaben

¹ Die Kommission soll es den Kindern und Jugendlichen ermöglichen, ihre Anliegen geltend zu machen.

² Elle étudie les questions relatives aux enfants et aux jeunes et fait des propositions de réalisation au Conseil d'Etat et émet des recommandations à l'intention des communes.

³ Elle propose les éléments permettant la coordination des actions en faveur de l'enfance et de la jeunesse.

⁴ Le Conseil d'Etat règle l'organisation de la Commission.

Art. 14 Conseil des jeunes
a) Organisation

¹ Le Conseil d'Etat institue le Conseil des jeunes (ci-après: le Conseil).

² Celui-ci est rattaché administrativement à la Direction désignée par le Conseil d'Etat.

³ Cette Direction lui alloue les moyens nécessaires à son fonctionnement.

Art. 15 b) Composition

Le Conseil se compose de neuf à quinze membres représentant les différents milieux professionnels et scolaires, les différentes régions du canton ainsi que les deux communautés linguistiques.

Art. 16 c) Tâches

¹ Le Conseil représente les jeunes auprès des autorités politiques et administratives du canton.

² Il participe par ses représentants aux travaux de la Commission.

³ Il peut, avec l'accord de la Direction dont il dépend, entreprendre des actions concrètes de sensibilisation sur les préoccupations de l'enfance et de la jeunesse.

⁴ La Direction règle l'organisation du Conseil.

Art. 17 Délégué-e à l'enfance et à la jeunesse
a) Organisation

Le Conseil d'Etat désigne la Direction chargée de nommer un ou une délégué-e à l'enfance et à la jeunesse (ci-après: le ou la délégué-e) et d'allouer, dans le cadre du budget de l'Etat, les moyens financiers spécifiques pour la réalisation de cette mission.

² Sie prüft die Fragen im Zusammenhang mit Kindern und Jugendlichen, unterbreitet dem Staatsrat Realisierungsvorschläge und erlässt Empfehlungen zuhanden der Gemeinden.

³ Sie macht Vorschläge für die Koordination der Aktionen zugunsten der Jugend.

⁴ Der Staatsrat regelt die Organisation der Kommission.

Art. 14 Jugendrat
a) Organisation

¹ Der Staatsrat setzt den Jugendrat ein (der Rat).

² Dieser ist administrativ der vom Staatsrat bezeichneten Direktion zugewiesen.

³ Die Direktion erteilt ihm die für seine Arbeit nötigen Mittel.

Art. 15 b) Zusammensetzung

Der Rat setzt sich aus neun bis fünfzehn Mitgliedern zusammen, die die verschiedenen Berufs- und Schulkreise, die verschiedenen Regionen des Kantons sowie die beiden Sprachgemeinschaften vertreten.

Art. 16 c) Aufgaben

¹ Der Rat vertritt die Jugendlichen bei den politischen und Verwaltungsbehörden des Kantons.

² Durch seine Vertreterinnen und Vertreter wirkt er bei den Arbeiten der Kommission mit.

³ Mit Zustimmung der Direktion, der er zugewiesen ist, kann er konkrete Aktionen unternehmen, um für die Anliegen der Jugend zu sensibilisieren.

⁴ Die Direktion regelt die Organisation des Rates.

Art. 17 Jugendbeauftragte/r
a) Organisation

Der Staatsrat bezeichnet die Direktion, die eine Jugendbeauftragte oder einen Jugendbeauftragten ernennt und im Rahmen des Staatsvoranschlags die spezifischen Finanzmittel für die Wahrnehmung dieses Auftrags erteilt.

Art. 18 b) Tâches

¹ Le ou la délégué-e:

- a) s'appuie sur les propositions de la Commission acceptées par le Conseil d'Etat;
- b) coordonne les projets mis en place par les organismes s'occupant d'enfants et de jeunes;
- c) propose des projets cantonaux en faveur de l'enfance et de la jeunesse et peut participer à leur élaboration;
- d) peut participer à la création de structures en faveur de l'enfance et de la jeunesse dans les régions et les communes;
- e) représente le canton au sein des organismes intercantonaux et fédéraux œuvrant pour l'enfance et la jeunesse;
- f) informe la population sur les moyens d'aide aux enfants et aux jeunes.

² Le cahier des charges du ou de la délégué-e est établi par la Direction qui a procédé à sa nomination.

CHAPITRE 4

Protection de l'enfance et de la jeunesse

Art. 19 Principes de protection

¹ Lorsque la santé et le développement physique, psychique, moral ou social d'enfants ou de jeunes sont menacés, les mesures nécessaires de protection doivent être prises dans les plus brefs délais, si possible en collaboration avec les parents.

² Ces mesures, qui doivent être appliquées le plus précocement possible, visent à prévenir, atténuer, éliminer le danger qui menace ces enfants ou jeunes.

1. Organisation

Art. 20 Conseil d'Etat et Direction compétente

¹ Le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance cantonale sur la protection de l'enfance et de la jeunesse.

² Les tâches que la loi attribue à l'Etat en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse sont placées sous la responsabilité de la Direction compétente (ci-après: la Direction); celle-ci dispose à cet effet d'un service spécialisé.

Art. 18 b) Aufgaben

¹ Die oder der Jugendbeauftragte:

- a) stützt sich auf die vom Staatsrat angenommenen Vorschläge der Kommission;
- b) koordiniert die Projekte von Organisationen, die sich mit Kindern und Jugendlichen befassen;
- c) schlägt kantonale Projekte zugunsten der Jugend vor und kann bei ihrer Ausarbeitung mitwirken;
- d) kann bei der Errichtung von Strukturen für Kinder und Jugendliche in den Regionen und Gemeinden mitwirken;
- e) vertritt den Kanton in interkantonalen oder eidgenössischen Organisationen, die für die Jugend tätig sind;
- f) informiert die Bevölkerung über die Mittel der Hilfe an Kinder und Jugendliche.

² Die Direktion erstellt das Pflichtenheft der oder des Jugendbeauftragten.

4. KAPITEL

Jugendschutz

Art. 19 Grundsätze des Schutzes

¹ Ist die Gesundheit, die körperliche, psychische, moralische oder soziale Entwicklung einzelner Kinder oder Jugendlicher bedroht, so müssen die nötigen Schutzmassnahmen unverzüglich ergriffen werden, wenn möglich in Zusammenarbeit mit den Eltern.

² Diese Massnahmen, die so frühzeitig wie möglich angewendet werden müssen, zielen darauf hin, der Gefährdung von Kindern oder Jugendlichen vorzubeugen, sie zu mindern oder auszuschalten.

1. Organisation

Art. 20 Staatsrat und zuständige Direktion

¹ Der Staatsrat übt die kantonale Oberaufsicht über den Jugendschutz aus.

² Die gesetzlichen Aufgaben des Staates auf dem Gebiet des Jugendschutzes werden der Verantwortung der zuständigen Direktion (die Direktion) unterstellt; diese verfügt hierfür über eine spezialisierte Dienststelle.

Art. 21 Service spécialisé

¹ Le service spécialisé chargé de la protection de l'enfance et de la jeunesse (ci-après: le service) est l'organe d'exécution de la Direction.

² A ce titre, il accomplit en particulier les tâches suivantes:

- a) la mise en œuvre des actions socio-éducatives nécessaires, d'entente avec les parents ou les représentants légaux pour les enfants en danger dans leur développement, ou pour les jeunes adultes;
- b) l'exécution des mesures civiles et pénales de protection de l'enfant ordonnées par les autorités tutélaires ou judiciaires, la représentation provisoire des enfants séjournant dans le canton ainsi que la coordination cantonale dans les cas d'enlèvement international d'enfants;
- c) l'évaluation, l'autorisation et la surveillance de milieux d'accueil extrafamiliaux ainsi que la responsabilité d'autorité centrale cantonale dans le domaine de l'adoption;
- d) la consultation des victimes au sens de la législation sur l'aide aux victimes d'infractions;
- e) la mise en œuvre des éléments de politique de l'enfance et de la jeunesse, notamment en soutenant la mission du ou de la délégué-e;
- f) l'information à toute la population sur les moyens d'aide aux enfants et aux jeunes, en coordination avec le ou la délégué-e;

³ Le service exerce en outre les compétences que lui attribue la présente loi.

⁴ Le Conseil d'Etat règle l'organisation du service.

2. Action socio-éducative

Art. 22 Définition

¹ Par action socio-éducative on entend les conseil, soutien ou aide apportés aux enfants et aux jeunes en difficulté et à leurs familles. Il peut s'agir d'un appui social, psychosocial et éducatif en milieu ouvert, d'un placement de ces enfants ou jeunes hors du milieu familial ou de toute autre mesure utile.

Art. 21 Spezialisierte Dienststelle

¹ Die mit dem Jugendschutz beauftragte Dienststelle (die Dienststelle) ist das Ausführungsorgan der Direktion.

² Als solches nimmt sie insbesondere die folgenden Aufgaben wahr:

- a) Im Einvernehmen mit den Eltern oder der gesetzlichen Vertretung setzt sie die nötige sozialpädagogische Betreuung für Kinder, die in ihrer Entwicklung gefährdet sind, und für junge Erwachsene ein.
- b) Sie führt die von den Vormundschafts- oder Gerichtsbehörden angeordneten zivil- und strafrechtlichen Massnahmen für den Schutz des Kindes aus, übernimmt die vorläufige Vertretung von Kindern, die sich im Kanton aufhalten, und befasst sich mit der kantonalen Koordination in Fällen internationaler Kindesentführung.
- c) Sie beurteilt, bewilligt und beaufsichtigt die familienexternen Betreuungsstätten und trägt die Verantwortung als kantonale Zentralbehörde auf dem Gebiet der Adoption.
- d) Sie befasst sich mit der Opferberatung nach der Gesetzgebung über die Hilfe an Opfer von Straftaten.
- e) Sie beteiligt sich an der Umsetzung der Jugendpolitik, indem sie namentlich den Auftrag der oder des Jugendbeauftragten unterstützt.
- f) Sie informiert in Koordination mit der oder dem Jugendbeauftragten die ganze Bevölkerung über die Mittel der Hilfe an Kinder und Jugendliche.

³ Die Dienststelle übt ausserdem die Kompetenzen aus, die ihr durch dieses Gesetzes übertragen werden.

⁴ Der Staatsrat regelt die Organisation der Dienststelle.

2. Sozialpädagogische Betreuung

Art. 22 Begriff

¹ Als sozialpädagogische Betreuung gilt jede Beratung, Unterstützung und Hilfe, die Kindern und Jugendlichen in Schwierigkeiten und ihren Familien erteilt wird. Es kann sich um eine soziale, psychosoziale und erzieherische Unterstützung im offenen Umfeld, um eine Unterbringung von Kindern oder Jugendlichen ausserhalb der Familie oder um jede weitere zweckmässige Massnahme handeln.

² L'action socio-éducative peut avoir lieu soit sans mandat d'une autorité tutélaire ou d'une autorité judiciaire, soit à la suite d'une décision de l'une de ces instances.

³ Les mesures d'action socio-éducative sont dispensées par des institutions publiques ou des organismes privés.

Art. 23 Coordination dans les situations

Sous réserve des compétences des autorités tutélares ou judiciaires, la Direction veille à la coordination des actions menées par les divers intervenants.

Art. 24 Evaluation périodique

L'action socio-éducative mise en place pour un enfant ou un ou une jeune fait l'objet d'une évaluation périodique, soit d'office, soit à la demande de l'enfant ou du ou de la jeune capable de discernement ou de ses parents.

Art. 25 Jeunes adultes

¹ La Direction peut prolonger l'action socio-éducative en faveur des jeunes adultes aux conditions suivantes:

- a) l'action socio-éducative doit avoir débuté au plus tard dans le courant de l'année précédant la majorité;
- b) dans les trois mois précédant la majorité, une évaluation doit démontrer la nécessité de la prolongation de l'action socio-éducative;
- c) les jeunes adultes concernés doivent donner leur accord écrit à cette prolongation.

² L'action socio-éducative peut être prolongée jusqu'à la fin de la première formation et au plus tard jusqu'à 25 ans. Elle est non remboursable.

³ L'action socio-éducative, au sens de l'alinéa 1, est coordonnée avec les mesures prévues dans les législations fédérale ou cantonale en faveur des jeunes adultes, notamment en matière de droit pénal des mineurs.

Art. 26 Soutien financier

¹ L'Etat peut accorder un soutien financier aux organismes ou institutions privés qui dispensent des mesures d'action socio-éducative dans le milieu familial des enfants ou des jeunes.

² Die sozialpädagogische Betreuung kann ohne Auftrag einer Vormundschafts- oder Gerichtsbehörde oder gestützt auf einen Entscheid einer dieser Instanzen erfolgen.

³ Die Massnahmen der sozialpädagogischen Betreuung werden von öffentlichen Institutionen oder privaten Organisationen erteilt.

Art. 23 Koordination in Situationen

Unter Vorbehalt der Zuständigkeit von Vormundschafts- oder Gerichtsbehörden sorgt die Direktion für die Koordination der von den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren durchgeführten Massnahmen.

Art. 24 Regelmässige Beurteilung

Die für ein Kind oder eine jugendliche Person eingeführte sozialpädagogische Betreuung wird entweder von Amtes wegen oder auf Verlangen der urteilsfähigen Kinder oder Jugendlichen oder ihrer Eltern regelmässig beurteilt.

Art. 25 Junge Erwachsene

¹ Die Direktion kann die sozialpädagogische Betreuung für junge Erwachsene unter folgenden Voraussetzungen verlängern:

- a) Die sozialpädagogische Betreuung muss spätestens im Jahr vor Erreichen der Volljährigkeit eingesetzt haben.
- b) In den drei Monaten vor Erreichen der Volljährigkeit muss eine Beurteilung erweisen, dass die Verlängerung der sozialpädagogischen Betreuung nötig ist.
- c) Die oder der betroffene junge Erwachsene muss schriftlich in die Verlängerung einwilligen.

² Die sozialpädagogische Betreuung kann bis zum Ende der Erstausbildung und höchstens bis zum Alter von 25 Jahren verlängert werden. Sie muss nicht zurückerstattet werden.

³ Die sozialpädagogische Betreuung nach Absatz 1 wird mit den Massnahmen nach der eidgenössischen oder kantonalen Gesetzgebung für junge Erwachsene, namentlich auf dem Gebiet des Jugendstrafrechts, koordiniert.

Art. 26 Finanzielle Unterstützung

¹ Der Staat kann private Organisationen und Institutionen, die Massnahmen der sozialpädagogischen Betreuung im Familienumfeld des Kindes oder der jungen Person erteilen, finanziell unterstützen.

² La Direction conclut des mandats de prestations avec les organismes ou institutions privés qui dispensent ces mesures.

3. Mesures de protection civiles et pénales

Art. 27 Définition

L'exécution des mesures de protection civiles et pénales pour les enfants et les jeunes est régie par les législations fédérale et cantonale spéciales.

Art. 28 Nombre de mandats

Afin de garantir l'application de mesures de protection efficaces, la Direction veille à ce que les intervenants suivent un nombre de mandats adéquat.

Art. 29 Financement des mesures de protection

¹ Les règles relatives à l'obligation d'entretien des père et mère demeurent réservées.

² Lorsque l'entretien des enfants ou des jeunes doit être assumé selon les principes de l'aide sociale par la collectivité publique, celle-ci exerce son droit de subrogation à l'encontre des père et mère.

4. Milieux d'accueil extrafamiliaux

Art. 30 Définition

Les législations fédérale et cantonale sur le placement d'enfants demeurent réservées.

Art. 31 Familles d'accueil a) professionnelles

Le statut et la reconnaissance des familles d'accueil professionnelles sont régis par la législation spéciale.

Art. 32 b) non professionnelles

L'Etat met en place un réseau cantonal de familles d'accueil non professionnelles:

² Die Direktion schliesst mit den privaten Organisationen und Institutionen, die diese Massnahmen erteilen, Leistungsaufträge ab.

3. Zivil- und strafrechtliche Schutzmassnahmen

Art. 27 Begriff

Der Vollzug der zivil- und strafrechtlichen Schutzmassnahmen für Kinder und Jugendliche richtet sich nach der eidgenössischen und kantonalen Spezialgesetzgebung.

Art. 28 Anzahl Mandate

Um die Anwendung wirksamer Schutzmassnahmen zu gewährleisten, sorgt die Direktion dafür, dass die Akteurinnen und Akteure eine angemessene Anzahl von Mandaten wahrnehmen.

Art. 29 Finanzierung der Schutzmassnahmen

¹ Die Vorschriften über die Unterhaltspflicht von Vater und Mutter bleiben vorbehalten.

² Wenn der Unterhalt von Kindern oder Jugendlichen nach den Grundsätzen der Sozialhilfe vom Gemeinwesen übernommen werden muss, geht die Unterhaltsförderung gegenüber Vater und Mutter an das Gemeinwesen über.

4. Familienexterne Betreuung

Art. 30 Begriff

Die eidgenössische und die kantonale Gesetzgebung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege bleibt vorbehalten.

Art. 31 Pflegefamilien a) Professionelle Pflegefamilien

Die Stellung und die Anerkennung von professionellen Pflegefamilien werden durch die Spezialgesetzgebung geregelt.

Art. 32 b) Nicht professionelle Pflegefamilien

Der Staat errichtet ein kantonales Netz nicht professioneller Pflegefamilien, indem er:

- a) en mettant sur pied des cours d'information et de formation;
- b) en édictant des tarifs de rémunération;
- c) en établissant des règles pour la prise en charge des frais accessoires.

Art. 33 Adoption nationale

¹ Le Conseil d'Etat fixe les principes de prise en charge des enfants nés sur le territoire cantonal et confiés à l'adoption, sous réserve de la législation fédérale.

² A cet effet, il soutient, par des mandats de prestations, les services spécialisés en cette matière.

5. *Consultation des victimes d'infractions*

Art. 34 Définition

La prise en charge des enfants et des jeunes victimes d'infractions contre leur intégrité physique, psychique ou sexuelle fait l'objet de la législation spéciale.

CHAPITRE 5

Dispositions finales

Art. 35 Modifications

- a) Loi d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg

La loi du 22 novembre 1911 d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg (RSF 210.1) est modifiée comme il suit:

Art. 72^{bis} al. 2

Abrogé

Art. 36 b) Loi d'organisation tutélaire

La loi du 23 novembre 1949 d'organisation tutélaire (RSF 212.5.1) est modifiée comme il suit:

Art. 28 et 29

Abrogés

- a) Informations- und Ausbildungskurse organisiert,
- b) Tarife für die Bezahlung dieser Pflegefamilien erlässt,
- c) Regeln für die Übernahme der Nebenkosten festsetzt.

Art. 33 Nationale Adoption

¹ Unter Vorbehalt der Bundesgesetzgebung bestimmt der Staatsrat die Grundsätze für die Betreuung von Kindern, die auf Kantonsgebiet geboren und zur Adoption freigegeben worden sind.

² Zu diesem Zweck unterstützt er durch Leistungsaufträge die auf diesem Gebiet spezialisierten Dienste.

5. *Beratung der Opfer von Straftaten*

Art. 34 Begriff

Die Betreuung von Kindern und Jugendlichen, die Opfer von Straftaten gegen ihre physische, psychische oder sexuelle Integrität sind, richtet sich nach der Spezialgesetzgebung.

5. KAPITEL

Schlussbestimmungen

Art. 35 Änderung bestehenden Rechts

- a) Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg

Das Einführungsgesetz vom 22. November 1911 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch für den Kanton Freiburg (SGF 210.1) wird wie folgt geändert:

Art. 72^{bis} Abs. 2

Aufgehoben

Art. 36 b) Gesetz über die Organisation des Vormundschaftswesens

Das Gesetz vom 23. November 1949 über die Organisation des Vormundschaftswesens (SGF 212.5.1) wird wie folgt geändert:

Art. 28 und 29

Aufgehoben

Art. 37 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 37 Inkrafttreten

Der Staatsrat setzt den Zeitpunkt für das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.