

## **RAPPORT**

**sur l'activité de l'Autorité de surveillance en matière de protection  
des données pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2006**

## **BERICHT**

**über die Tätigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörde für Datenschutz  
vom 1. Januar bis 31. Dezember 2006**

**AU GRAND CONSEIL**  
**DU CANTON DE FRIBOURG**

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Député-es,

Conformément à l'art. 30 al. 3 de la loi cantonale sur la protection des données (LPrD), nous avons l'honneur de vous adresser notre onzième rapport sur l'activité de l'Autorité de surveillance en matière de protection des données pour l'année 2006.

Après un bref rappel de quelques généralités concernant les bases de fonctionnement de notre Autorité (I.), il convient de distinguer les activités de la Commission proprement dite (II.) et celles de la Préposée (III.), les tâches étant quelque peu différentes (art. 30 et 31 LPrD). Nous concluons avec quelques remarques finales (IV.).

Nous vous en souhaitons bonne réception et vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Député-es, l'expression de notre haute considération.

Fribourg, mars 2007

La Présidente de la Commission

La Préposée

A. Rumo-Jungo

D. Nouveau Stoffel

**AN DEN GROSSEN RAT  
DES KANTONS FREIBURG**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 30 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes über den Datenschutz (DSchG) den elften Tätigkeitsbericht der Aufsichtsbehörde für Datenschutz für das Jahr 2006.

Nach einem kurzen Überblick über die allgemeinen Grundlagen für die Arbeit unserer Behörde (I.) gehen wir im Besonderen auf die Tätigkeiten der Datenschutzkommission (II.) und diejenigen der Datenschutzbeauftragten (III.) ein, die für unterschiedliche Aufgaben zuständig sind (Art. 30 und 31 DSchG), und schliessen mit einigen Schlussbemerkungen ab (IV.).

Mit vorzüglicher Hochachtung.

Freiburg, März 2007

Die Präsidentin der Kommission

A. Rumo-Jungo

Die Datenschutzbeauftragte

D. Nouveau Stoffel

## TABLE DES MATIERES

I.	BASE LEGALE, TÂCHES ET ORGANISATION DE L'AUTORITE	7
1.	En général	7
2.	Relations avec le public	7
3.	Organisation	8
3.1.	Commission cantonale de surveillance	8
3.2.	Préposée	8
3.3.	Communes	8
3.4.	Rapports avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence et avec l'Association des commissaires suisses à la protection des données privatim	9
II.	ACTIVITES PRINCIPALES DE LA COMMISSION	9
1.	Prises de position, en particulier sur des projets législatifs	9
1.1.	En général	9
1.2.	Quelques exemples de prises de position particulières	11
1.2.1.	<i>Avant-projet de loi concernant l'impôt sur les successions et les donations (LISD) et avant-projet de loi cantonale sur les eaux (LCEaux)</i>	11
1.2.2.	<i>Avant-projet de loi sur l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière</i>	11
1.2.3.	<i>Avant-projet de révision de la loi sur le droit de cité fribourgeois</i>	12
1.2.4.	<i>Avant-projet de loi sur le Grand Conseil</i>	12
1.2.5.	<i>Avant-projet de loi modifiant certaines dispositions légales en matière de chasse (LCha)</i>	12
1.2.6.	<i>Avant-projet de loi concernant la gestion par prestations</i>	12
2.	Protection des données et tâches étatiques de contrôle	13
3.	Sécurité et contrôles	13
4.	Autres activités	14
III.	ACTIVITES PRINCIPALES DE LA PREPOSEE	14
1.	Statistiques et appréciation générale	14
2.	Conseils et avis fournis aux autorités	15
2.1.	Généralités	15
2.2.	Avis et renseignements	15
3.	Exemples de réponses/d'avis rendus par la Préposée	16
3.1.	Accès aux données personnelles des services sociaux par la commission financière, respectivement l'organe de révision	16
3.2.	Politique d'information du Conseil d'Etat et de l'administration du canton de Fribourg	17
3.3.	Communication des procès-verbaux par courrier électronique	17
3.4.	Préavis du conseil communal et communication des dossiers du service social	17
3.5.	Communication des rapports de psychologues à la direction de l'institution	17
3.6.	Questionnaire adressé aux élèves	17
4.	Travaux pour la Commission	18
5.	Registre des fichiers	18
IV.	REMARQUES FINALES	18
	ANNEXE : statistiques 2006	21

## INHALT

---

I.	GESETZLICHE GRUNDLAGEN, AUFGABEN UND ORGANISATION DER AUFSICHTSBEHÖRDE	23
1.	Allgemeines	23
2.	Öffentlichkeitsarbeit	24
3.	Organisation	24
3.1.	Kantonale Aufsichtskommission	24
3.2.	Datenschutzbeauftragte	24
3.3.	Gemeinden	24
3.4.	Beziehungen zum Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten und zum Verein der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten privatim	25
II.	HAUPTTÄTIGKEITEN DER KOMMISSION	26
1.	Stellungnahmen insbesondere zu Erlassentwürfen	26
1.1.	Im Allgemeinen	26
1.2.	Einige Beispiele besonderer Stellungnahmen	27
1.2.1.	<i>Vorentwurf des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuer (ESchG) und Vorentwurf des kantonalen Gesetzes über die Gewässer</i>	27
1.2.2.	<i>Vorentwurf des Gesetzes über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung</i>	28
1.2.3.	<i>Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht</i>	28
1.2.4.	<i>Vorentwurf des Grossratsgesetzes</i>	28
1.2.5.	<i>Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung gewisser Bestimmungen des Jagdgesetzes (JaG)</i>	28
1.2.6.	<i>Vorentwurf des Gesetzes über die leistungsorientierte Führung</i>	29
2.	Datenschutz und staatliche Kontrollaufgaben	29
3.	Sicherheit und Kontrolle	29
4.	Weitere Tätigkeiten	30
III.	HAUPTAKTIVITÄTEN DER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTEN	31
1.	Statistiken und Gesamtbeurteilung	31
2.	Beratung der Behörden und Stellungnahmen	31
2.1.	Allgemeines	31
2.2.	Stellungnahmen und Auskünfte	32
3.	Beispiele von Antworten/Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten	32
3.1.	Zugriff der Finanzkommission bzw. der Revisionsstelle auf Personendaten der Sozialdienste	32
3.2.	Informationspolitik des Staatsrates und der Verwaltung des Kantons Freiburg	33
3.3.	Weitergabe von Protokollen per E-Mail	33
3.4.	Stellungnahme des Gemeinderats und Übermittlung der Dossiers des Sozialdienstes	33
3.5.	Weitergabe psychologischer Berichte an die Heimleitung	34
3.6.	Schülerfragebogen	34
4.	Arbeiten für die Kommission	34
5.	Register der Datensammlungen	35
IV.	SCHLUSSBEMERKUNGEN	35
	ANHANG: Statistiken 2006	37



## I. BASE LEGALE, TÂCHES ET ORGANISATION DE L'AUTORITE

### 1. En général

La loi fribourgeoise sur la protection des données (LPrD) vise à protéger les **droits fondamentaux** des administrés lorsque des organes publics du canton traitent des données à leur sujet. La Loi fédérale sur la protection des données (LPD) quant à elle s'applique au traitement des données par des organes publics fédéraux ou des personnes privées.

La surveillance de la protection des données dans le canton est assurée par une **Autorité** cantonale, formée d'une Commission et d'un(e) Préposé(e).

En vertu de l'art. 30 LPrD, la **Commission** a notamment les tâches suivantes :

- diriger l'activité de la Préposée;
- donner son avis sur les projets d'actes législatifs touchant à la protection des données ainsi que dans les cas prévus par la loi;
- inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires, en cas de violation ou de risque de violation de prescriptions légales;
- exercer la haute surveillance sur les autorités communales de surveillance, dont elle reçoit le rapport d'activité.

Conformément à l'art. 31 LPrD, la **Préposée** a pour l'essentiel les tâches suivantes :

- contrôler l'application de la législation relative à la protection des données, notamment en procédant systématiquement à des vérifications auprès des organes concernés;
- conseiller les organes concernés, notamment lors de l'étude de projets de traitement;
- renseigner les personnes concernées sur leurs droits;
- exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- tenir le registre des fichiers (art. 21 al. 3 LPrD).

La loi ne répartit pas de manière stricte les tâches de surveillance entre la Commission et la Préposée. Comme jusqu'ici (cf. les rapports annuels précédents), la Commission s'est réservé les tâches liées à des affaires de caractère **législatif** et les dossiers dans lesquels il importe de définir une **politique générale** de protection des données; la Commission considère que cette pratique a globalement fait ses preuves, moyennant les aménagements nécessaires dans l'un ou l'autre cas concret.

Finalement, il importe de rappeler que le législateur n'a accordé aucun pouvoir de **décision** à l'Autorité de surveillance; ce pouvoir appartient aux autorités administratives; le citoyen qui entend s'en plaindre peut recourir devant les juridictions administratives ordinaires.

### 2. Relations avec le public

L'art. 30 al. 3 LPrD statue que la Commission peut, dans la mesure où l'intérêt général le justifie, **informer** le public de ses constatations. La Commission a toujours utilisé cette

compétence avec circonspection de façon à ne pas dévaloriser l'impact de cette mesure. En 2005, l'Autorité a tenu sa traditionnelle conférence de presse et a répondu à l'une ou l'autre occasion à des journalistes, notamment en matière de surveillance vidéo et de droit de vote des étrangers.

Le **site** propre de l'Autorité de surveillance en matière de protection des données du canton [www.fr.ch/sprd](http://www.fr.ch/sprd) connaît une bonne fréquentation. La fréquentation moyenne était de 4192 sessions par mois. La durée moyenne de la session est d'environ 3 ½ minutes pour une consultation moyenne de 2 pages.

### **3. Organisation**

#### **3.1. Commission cantonale de surveillance**

La Commission est présidée par Mme *Alexandra Rumo-Jungo*, professeure de droit privé à la Faculté de droit de l'Université de Fribourg. Les autres membres de la Commission sont les personnes suivantes : M. *Joseph Eigenmann*, médecin, à Corminboeuf; M. *Johannes Froehlicher*, greffier-rapporteur au Tribunal administratif, à Fribourg, M. *Philippe Gehring* (depuis le mois de mai 2006), ingénieur en informatique EPFL, à Villars-sur-Glâne et Mme *Catherine Yesil-Huguenot*, juriste, à Estavayer-le-Gibloux.

La Commission a tenu 8 séances pendant l'année 2006. Un procès-verbal détaillé fait état des délibérations et des décisions prises par la Commission. Mme *Katharina Jeger*, juriste, a tenu les procès-verbaux.

Hors séances, la Présidente a assuré le suivi des dossiers, la correspondance, les discussions avec la Préposée de quelque 60 heures sur l'ensemble de l'année.

#### **3.2. Préposée**

La Préposée travaille à mi-temps; il en va de même de la secrétaire.

Durant l'année, l'Autorité a pu bénéficier successivement de l'aide de trois stagiaires juristes, à temps partiel, pour les travaux nécessitant des recherches juridiques (instruction des dossiers, préparation d'avis, élaboration d'aide-mémoire), ainsi que pour la mise en œuvre du nouveau logiciel de déclaration des fichiers ReFi.

#### **3.3. Communes**

En vertu de l'art. 29 al. 2 LPrD, les communes peuvent instituer leur propre autorité de surveillance. La Commission cantonale n'exerce alors plus qu'une haute surveillance sur ces autorités communales dont elle reçoit les rapports d'activité.

Depuis plusieurs années, les communes de *Bulle*, *Fribourg*, *Marly* et *Villars-sur-Glâne* ont institué leur propre autorité de surveillance sur la base d'un règlement à l'élaboration duquel l'Autorité cantonale a participé activement. Ces règlements communaux doivent garantir

l'**indépendance** de l'Autorité communale par rapport à l'administration communale et à l'exécutif communal.

Au moment de rédiger le présent rapport annuel, la Commission cantonale a reçu pour l'année 2006 les rapports des quatre communes précitées. Ils satisfont aux exigences de la LPrD et l'Autorité cantonale remercie toutes les personnes qui ont accepté de s'engager dans les divers organes communaux mis en place.

### **3.4. Rapports avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence et avec l'Association des commissaires suisses à la protection des données privatim**

Dans un souci de coordination et d'efficacité, la Préposée s'attache à collaborer avec le **Préposé fédéral** à la protection des données et à la transparence (PFPDT) et avec les autorités en la matière dans les autres cantons. Elle fait partie du Bureau de l'Association des commissaires suisses à la protection des données **DSB+CPD.CH** dont le nouveau nom est maintenant **privatim** <http://www.dsb-cpd.ch>.

- Outre les échanges sur des questions ponctuelles, la Préposée a participé à une rencontre organisée par le Préposé fédéral pour préparer une prise de position commune avec privatim sur le thème controversé de l'utilisation élargie du nouveau numéro AVS (NAS) dans les cantons.
- Sur des questions générales d'importance nationale ou intercantonale, la Préposée a apporté sa collaboration et pu profiter des travaux effectués dans le cadre de privatim. Le président actuel est le Préposé à la protection des données du canton de Zurich. Le volume de travail est considérable. Dans le cadre du Bureau, des travaux ont été approfondis sur les **sujets d'actualité** tels que les accords de Schengen/Dublin, les données biométriques, le nouveau numéro NAS, l'harmonisation des registres, la sécurité intérieure. L'assemblée générale du printemps a eu lieu à Delémont sur le thème de l'hooliganisme; celle d'automne s'est passée à Coire sur des questions relatives à la santé, à savoir le médecin-conseil et la carte du patient.
- La collaboration avec l'association est très fructueuse, tant sur le plan de la protection des données du canton de Fribourg, que sur le plan national, permettant ainsi de coordonner les efforts, d'être informé et formé en temps voulu, ainsi que de travailler de façon plus efficace. Depuis 1994, la Préposée s'est beaucoup investie pour la création de l'association, puis dans son Bureau. Néanmoins, la Préposée s'est résolue, pour des raisons de surcharge, à renoncer à se remettre à disposition lors de la prochaine assemblée générale de juin 2007.

## **II. ACTIVITES PRINCIPALES DE LA COMMISSION**

### **1. Prises de position, en particulier sur des projets législatifs**

#### **1.1. En général**

La Commission s'est prononcée sur les différents projets législatifs de la Confédération et du canton.

- La Commission a donné son avis sur des projets transmis par la **Confédération** :
  - projet de modification des ordonnances 1 à 3 relatives au Code pénal suisse;
  - projet de modification de l'ordonnance sur le casier judiciaire informatisé;
  - modification de l'ordonnance sur les armes, de l'ordonnance sur le matériel de guerre, de l'ordonnance sur l'exportation, l'importation et le transit de biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques et de l'ordonnance sur le système de traitement des données relatives à la protection de l'Etat.
- La Commission s'est aussi prononcée sur divers autres projets **cantonaux** :
  - projet d'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire – Projet de convention scolaire romande;
  - avant-projet de loi cantonale sur les eaux (LCEaux);
  - avant-projet de loi sur la sécurité alimentaire;
  - avant-projet de loi concernant l'impôt sur les successions et les donations (LISD);
  - avant-projet de loi modifiant la loi d'application du code civil suisse pour le canton de Fribourg (mesures urgentes en cas de violence, de menaces ou de harcèlement);
  - projet d'ordonnance relative au maintien des situations acquises suite à un abaissement de la classification d'une fonction;
  - avant-projet de règlement modifiant le règlement du 28 décembre 1981 d'exécution de la loi sur les communes (RELCo – RSF 140.11);
  - avant-projet de loi sur l'Office cantonal du matériel scolaire (octroi d'un statut autonome);
  - avant-projet de règlement concernant la procédure et la juridiction administrative ecclésiastiques;
  - avant-projet de loi sur l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière;
  - accès aux données personnelles des services sociaux par la commission financière;
  - avant-projet de loi d'adaptation à la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (organisation du pouvoir judiciaire);
  - avant-projet de révision de la loi sur le droit de cité fribourgeois;
  - conversion d'amendes par les juges d'instruction – Mise sur pied d'une procédure d'appel au profit du Service de l'exécution des peines (Programme Tribuna – 2000);
  - avant-projet de loi sur la protection des données (Canton de Vaud);
  - avant-projet de la nouvelle loi sur le Grand Conseil;
  - révision totale de la loi du 9 mai 1983 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATEC);
  - projet d'ordonnance relative à l'indemnité de repas au lieu de travail;
  - avant-projet de loi modifiant certaines dispositions légales en matière de chasse (LCha);
  - consultation du concept de sécurité systèmes d'information de l'Etat de Fribourg;
  - projet de règlement sur l'énergie (REn);
  - politique d'information du Conseil d'Etat et de l'administration du canton de Fribourg;
  - avant-projet d'ordonnance sur les prisons;
  - avant-projet d'ordonnance concernant l'application des sanctions pénales;
  - projet d'ordonnance sur l'exécution du travail d'intérêt général (OTIG);
  - projet d'ordonnance concernant la violence lors de manifestations sportives.

- La Commission s'est encore prononcée sur d'**autres projets particuliers** :
  - motion Weber-Gobet/Steiert concernant un règlement sur la surveillance vidéo (base légale);
  - référence à la protection des données – loi Grand Conseil;
  - avant-projet de loi sur la protection des données – PrD Vaud;
  - communication de données personnelles sensibles;
  - règlement d'utilisation.

De manière générale, l'Autorité de surveillance a constaté que la protection des données est en principe **prise en compte** par le législateur cantonal et les projets importants lui sont normalement communiqués. La Commission reçoit également d'autres projets relativement éloignés de la protection des données; elle se limite alors à une prise de position ponctuelle. Elle estime cependant très important qu'elle soit informée et consultée largement car les projets de loi dans les domaines les plus divers ont souvent une influence sur les solutions que la Commission ou la Préposée préconise dans d'autres dossiers; en outre, il est nécessaire que l'Autorité de surveillance soit au courant de l'évolution législative générale dans le canton. De surcroît la Commission a donné son avis sur différents sujets en dehors de la procédure législative « ordinaire ». La Commission se prononce le plus souvent à la demande de la Préposée ou suite à des interpellations concrètes de la part des personnes et/ou autorités intéressées.

## 1.2. Quelques exemples de prises de position particulières

### *1.2.1. Avant-projet de loi concernant l'impôt sur les successions et les donations (LISD) et avant-projet de loi cantonale sur les eaux (LCEaux)*

Le projet prévoyait la procédure d'appel (en ligne) pour les données nécessaires à la mise en œuvre de la loi lorsqu'elles sont traitées par système informatique. La Commission a maintes fois déjà eu l'occasion de dire qu'il faut éviter dans la législation des notions floues telles « pièces/informations/documents **nécessaires** », ce d'autant plus s'il est prévu d'introduire des procédures d'appel. Il faudrait au minimum indiquer dans la loi les catégories de données et les destinataires, puis élaborer un règlement d'utilisation contenant les éléments prévus à l'art. 21 RSD (personnes autorisées, données mises à disposition, fréquence des interrogations, procédures d'authentification, mesures de sécurité, etc.).

### *1.2.2. Avant-projet de loi sur l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière*

La Commission a souligné que si l'orientation professionnelle est amenée à communiquer des données personnelles dans le cadre de la collaboration avec des institutions de formation, des milieux professionnels ou des autorités responsables du marché de l'emploi, elle ne peut le faire qu'avec l'accord et dans l'intérêt des personnes qui consultent l'orientation professionnelle. Pour chaque situation concrète, il faudra demander un **consentement explicite** à la personne concernée, un accord général donné à la première consultation n'étant pas suffisant.

### *1.2.3. Avant-projet de révision de la loi sur le droit de cité fribourgeois*

Le projet prévoyait diverses conditions, dont celle de jouir d'une bonne réputation pour que le droit de cité fribourgeois puisse être accordé à l'étranger. La Commission a estimé que la notion de « **bonne réputation** » est très vague et constitue une porte ouverte à l'arbitraire en autorisant des collectes indéfinies de données personnelles. Il faudrait dès lors préciser les catégories d'informations autorisées. De plus, la notion pourrait permettre de se fonder sur des appréciations ou des jugements de valeur proches des « profils de personnalité ». Si tel devait être l'objectif, il faudrait le prévoir expressément dans la loi et le réglementer soigneusement. La Commission s'est exprimée également sur le **rapport d'enquête** que le Service compétent doit établir en récoltant les renseignements utiles avec la coopération de la Police cantonale. Le rapport de police pourrait alors contenir des informations récoltées dans le cadre de l'accomplissement des tâches propres à la Police et sans que la Police ne connaisse le suivi de ses interventions. D'une part, il s'impose pour la Police de ne transmettre que les informations qui répondent aux principes généraux (de finalité, de proportionnalité, d'exactitude, etc.) et d'autre part, le Service compétent doit vérifier si les informations de la Police sont utiles sous l'angle de ces principes généraux et veiller à ce que ces informations ne soient pas communiquées à d'autres organes publics.

### *1.2.4. Avant-projet de loi sur le Grand Conseil*

La Commission a attiré l'attention sur le fait que l'obligation faite aux membres du Grand Conseil de donner les **motifs** de leurs absences peut entraîner la communication de données sensibles à la présidence. Des dispositions doivent être prises pour prévenir le risque accru d'atteinte qu'implique le traitement de telles données.

### *1.2.5. Avant-projet de loi modifiant certaines dispositions légales en matière de chasse (LCha)*

La Commission s'est demandée comment se passera en pratique la collaboration de l'administration publique avec les chasseurs qui ne seraient **pas membres** de la Fédération cantonale des chasseurs fribourgeoise. Si la Fédération devait être en possession d'une liste de chasseurs lui permettant de repérer ceux qui ne sont pas membres de la Fédération (par ex. pour pouvoir accomplir la tâche de formation des chasseurs), cela poserait des problèmes de liberté d'association. Si un tel procédé devait être prévu, il faudrait que les principes généraux de la protection des données soient respectés, notamment celui de finalité qui interdirait de tirer d'autres informations de ces listes et d'en faire une autre utilisation que celle prévue lors de la collecte.

### *1.2.6. Avant-projet de loi concernant la gestion par prestations*

La Commission a attiré l'attention sur le fait que le mandat de prestations est aussi utilisé pour charger une organisation privée d'accomplir des tâches publiques et que, dès lors, les principes de la protection des données doivent aussi être appliqués. Se référant à l'aide-mémoire no 5 de la Préposée (<http://www.fr.ch/sprd>), la Commission a souligné que les problèmes de l'« outsourcing » sont souvent sous-estimés. Il ne faut pas oublier que la **responsabilité** reste auprès du mandant. Il est alors indispensable de régler les questions de la

protection des données dans les clauses contractuelles et de faire, le cas échéant, signer une charte de confidentialité.

## 2. Protection des données et tâches étatiques de contrôle

La **procédure** que la Préposée doit respecter lorsqu'elle est interpellée et qu'on lui demande son avis (art. 31 a. 2 lit. b et c LPrD) est satisfaisante en matière d'interventions. Le fonctionnement reste cependant **informel** puisqu'il n'existe pas de règles édictées à cet effet. Il suit le schéma suivant. La Préposée sollicite dans la mesure du possible des renseignements à l'organe public cantonal ou communal. Elle recourt si possible systématiquement aux personnes de contact en matière de protection des données, même si parfois ces personnes sont impliquées dans certains dossiers ou projets, voire sont chargées par la hiérarchie administrative d'en assurer le succès. Ce procédé, auquel la Préposée a eu l'occasion de recourir de façon réitérée, permet une meilleure intégration des différents avis en présence et une rationalisation du travail.

## 3. Sécurité et contrôles

En 2006, un contrôle et deux inspections ont été effectués (art. 31 al. 2 let. a LPrD).

- Un contrôle, de grande envergure, a porté sur le **fonctionnement concret** en matière de protection des données d'un établissement médical et a concerné l'ensemble du fonctionnement de l'établissement. Un questionnaire a été rempli avec la direction de l'établissement et des collaborateurs choisis. Ces personnes y ont répondu au cours d'un entretien avec la responsable de l'entreprise mandatée, accompagnée d'une collaboratrice chargée du procès-verbal, et en présence de la Préposée. Ceci a abouti à des rapports contenant des recommandations à l'attention des organes concernés. Ces contrôles ont mis en évidence des aspects qui méritaient d'être réexaminés, modifiés ou améliorés. Un suivi est effectué pour vérifier la mise en œuvre des recommandations.
- Suite à ce contrôle, la Commission a décidé de demander à l'entreprise mandatée de préparer un document de recommandations à l'attention du **réseau hospitalier**. Ce document se veut « préventif » en ce sens que les personnes responsables de la mise en œuvre du réseau hospitalier soient averties suffisamment tôt des aspects dont il faut tenir compte pour respecter les principes de la protection des données.
- La Préposée a encore effectué une inspection d'installations de **surveillance vidéo** dans un parking de l'Etat et a fourni un rapport à la Commission. Cette dernière a constaté l'absence de bases légales formelles et même de bases légales matérielles suffisantes. Elle a dès lors recommandé au service compétent de prendre les mesures en vue d'établir des bases légales et d'ici là au minimum de faire édicter des directives par le supérieur hiérarchique pour régler clairement les points indispensables.

En 2007, de nouveaux contrôles sont programmés dans le cadre du budget prévu à cet effet.

#### 4. Autres activités

La Commission (respectivement l'un ou l'autre de ses membres à titre individuel ou sa Présidente) a eu en outre de nombreuses autres activités ponctuelles. Les exemples suivants peuvent être cités :

- La Présidente préside le **groupe de travail** chargé de faire des propositions pour l'adaptation de la LPrD aux exigences Schengen/Dublin, ainsi qu'aux modifications de la LPD révisée et à l'introduction de dispositions législatives en matière de surveillance vidéo. En raison des délais très serrés dictés par la Confédération et les évaluations de l'UE, le premier domaine est traité en priorité. La Préposée est également membre du groupe de travail.
- La Commission a continué à se préoccuper des problèmes liés à la **surveillance vidéo** à laquelle de plus en plus d'organes publics souhaitent avoir ou ont déjà recours sans base légale. Elle considère que le recours à de tels moyens dits invasifs de surveillance doit être soigneusement soupesé eu égard au principe général de la proportionnalité et qu'au minimum il soit clairement réglementé dans des bases légales matérielles en attendant de futures dispositions formelles.
- La question de la **communication** de données personnelles sensibles par les **organes publics** est toujours à l'ordre du jour des travaux de la Commission (et de la Préposée). Des réflexions approfondies ont été menées dans le cadre des travaux législatifs préparatoires en matière d'information du public. Dans un cas d'espèce, un membre de la Commission a été désigné pour remplacer la Préposée récusée pour le traitement de la communication de données personnelles délicates à un organe fédéral.
- De manière régulière, la Commission, respectivement l'un de ses membres ou la Présidente, discute et prend position par rapport à certains dossiers gérés par la Préposée qui soulèvent **des questions de principe** (par ex. les publications sur internet, la procédure d'appel, le cryptage des données sensibles, accès aux données personnelles des services sociaux par la commission financière). Des rencontres ont lieu entre le membre spécialiste en informatique de la Commission, la Préposée et le collaborateur chargé de la **sécurité** informatique auprès du SITel.

### III. ACTIVITES PRINCIPALES DE LA PREPOSEE

#### 1. Statistiques et appréciation générale

Durant la période considérée, **154 dossiers** ont été introduits, dont 29 sont pendants. 12 dossiers de longue durée sont encore ouverts. Ce sont par ex. la surveillance vidéo, l'information du public, la politique de sécurité informatique, le dossier informatique du patient, le contenu des registres des contrôles des habitants, la mise sur internet du registre des fichiers, la révision de la LPrD, la conservation et destruction des données de police. 101 conseils et renseignements, 41 examens de dispositions législatives, 3 contrôles, 9 présentations et rapports. 78 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 25 des communes et paroisses, 14 d'autres organismes publics (cantons, autorités de protection des données) et 37 des particuliers ou institutions privées (cf. statistiques annexées). 29 dossiers pendants des années précédentes ont été liquidés.

## 2. Conseils et avis fournis aux autorités

### 2.1. Généralités

Le nouveau « **guide à l'attention des organes publics – concept** » a paru en avril 2006. Il fait une présentation sélective destinée aux organes publics cantonaux et communaux confrontés à la question « Comment la protection des données est-elle assurée dans mon service ? ». A considérer comme ligne de conduite, le guide a pour buts d'aider à élaborer un concept en matière de la protection des données et de servir d'aide-mémoire ou de « check-list » pour toute question fondamentale en liaison avec la protection des données. La traduction allemande a un peu tardé pour des raisons budgétaires, mais est maintenant à disposition.

La Préposée a également élaboré un **règlement-type** avec commentaire explicatif sur la **procédure d'appel**. Ces documents visent à aider les organes publics qui doivent documenter la procédure d'appel dans un règlement d'utilisation (art. 21 al. 3 Règlement 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles, RSD). Ils sont publiés sur le site internet <http://www.fr.ch/sprd>.

Le réseau d'une vingtaine de personnes dites « **personnes de contact** en matière de protection des données » des directions, services et établissements principaux est régulièrement réuni par la Préposée pour des échanges d'informations, des discussions, de la formation personnelle dans divers domaines. En 2006, cela a été plus particulièrement le cas sur la mise en œuvre du nouveau logiciel de déclaration de fichiers ReFi, l'harmonisation des registres et le NAS, les modifications législatives en relation avec les bilatérales II. Les personnes de contact ont été également appelées à donner leur avis sur le règlement-type d'utilisation pour les procédures d'appel.

La Préposée fait son possible pour intégrer les **autorités communales** dans son travail d'information (réunions régulières); l'expérience montre en effet qu'une protection des données ne peut être efficace que si les autorités qui en ont la charge assument leur tâche de manière active et échangent leurs réflexions et procédés respectifs. C'est ainsi que ces autorités, outre les thèmes cités ci-dessous, se sont occupées du recensement 2010, de la communication de données par courrier électronique, de la LATeC avec l'accès aux dossiers de mise à l'enquête publique (avant la publication dans la Feuille officielle) et les demandes préalables (autorisations de construire).

La Préposée est membre de la Commission des Archives.

### 2.2. Avis et renseignements

Une première partie des questions touchait des services de l'administration publique. D'abord, certaines demandes proviennent de services cantonaux qui souhaitent avoir un **examen préalable** (art. 31 al. 2 let. b LPrD) avant la fin des travaux législatifs ou informatiques, par ex. le traitement des données des apprenants (loi sur la formation professionnelle). C'est un mode de faire que la Préposée souhaite développer. En effet, il permet d'intervenir à un stade préliminaire permettant une meilleure prise en compte des questions liées à la protection des données. Ensuite, les demandes portaient sur des **questions générales**, par ex. la surveillance vidéo, les publications sur internet, la collecte d'informations pour la détermination du domicile fiscal, la prévention du tabagisme, et sur des **points précis**, par ex. la communication d'avis de taxation à

l'ex-époux, à l'Office des poursuites, des projets particuliers de recherche scientifique dans les écoles, la communication de rapports de psychologues, la communication de données sensibles en assemblée communale, la communication des noms des parties sur les quittances de tribunal.

La Préposée a régulièrement l'occasion de souligner que la protection des données ne doit pas être comprise comme un frein à l'accomplissement des tâches, ni au développement, mais comme une nécessité pour pondérer les différents intérêts en présence et permettre un accès légitime à l'information tout en préservant les droits des individus. Le cadre légal doit être suffisant pour assurer l'équilibre entre les besoins des utilisateurs, respectivement les intérêts publics, et le respect de la vie privée des individus.

D'autres avis portaient sur des questions posées par des personnes et des organismes privés qui voulaient être renseignés sur leurs droits et leurs obligations face à l'administration cantonale et communale.

### **3. Exemples de réponses/d'avis rendus par la Préposée**

#### **3.1. Accès aux données personnelles des services sociaux par la commission financière, respectivement l'organe de révision**

La Préposée a estimé que la commission financière ne peut avoir accès qu'aux pièces comptables qu'elle entend effectivement contrôler (pas de collecte « en prévision de »). Le droit de voir les pièces est restreint aux **pièces comptables** et ne s'étend pas aux dossiers des services sociaux. Si une pièce comptable devait ne pas suffire, on pourrait donner accès à des pièces complémentaires, par ex. un dispositif de décision, mais pas à la décision dans son entier, ni au dossier complet, parce que la commission financière n'a pas de tâches d'appréciation à accomplir sur les dossiers et les montants attribués.

Dans la mesure du possible, les pièces transmises devraient être **anonymisées**. Si cela ne peut pas être le cas, les membres de la commission financière ne peuvent pas utiliser les informations dont ils ont connaissance à d'autres fins, par ex. politiques. La commission financière est une commission interne, soumise au **secret de fonction** (art. 320 CPS et art. 83 bis LCo). En revanche, un organe de révision n'est pas soumis au secret de fonction parce qu'il n'exerce pas une fonction publique. Il peut cependant être soumis à l'art. 321 CPS s'il s'agit d'un organe de révision en vertu du Code des obligations. L'art. 321 CPS ne s'applique qu'aux sociétés commerciales et pas à des organes communaux. Si l'organe de révision est une société indépendante qui agit sur la base d'un mandat, il relève de l'art. 321 CPS. En revanche, s'il fait partie de l'administration publique, il n'est pas un organe de contrôle au sens du CO et l'art. 321 CPS ne s'applique pas. Dès lors, les éléments déterminants seront l'**indépendance** de la société et sa **non appartenance** à l'administration publique. Dans l'appréciation de l'indépendance, il faudra non seulement examiner si l'organe de révision est indépendant du conseil communal, mais aussi de l'assemblée communale, respectivement du conseil général.

### **3.2. Politique d'information du Conseil d'Etat et de l'administration du canton de Fribourg**

La Préposée a fait remarquer que l'**information sur internet** pose des problèmes spécifiques de protection des données. Il n'est pas contesté que cet outil peut être nécessaire, facile et permet d'atteindre un large public. Néanmoins, ce moyen comporte des risques pour les droits fondamentaux; il faut par conséquent éviter de mettre sur internet des informations qui ne sont pas nécessaires à l'accomplissement de la tâche surtout lorsqu'elles sont sensibles (par ex. des décisions, des réponses du Conseil d'Etat contenant des données personnelles sensibles). Il convient dès lors mettre en place des techniques spéciales de sécurité.

### **3.3. Communication des procès-verbaux par courrier électronique**

La Préposée a répondu qu'il faut **éviter** de transmettre les procès-verbaux qui contiennent des données sensibles par courrier électronique. Si l'on doit renoncer au courrier postal, il faut alors mettre en place des moyens sécurisés par ex. des sites à contrôle d'accès, un cryptage suffisant (128 bites) des documents.

### **3.4. Préavis du conseil communal et communication des dossiers du service social**

La Préposée a répondu que la question de savoir qui est compétent pour donner le **préavis communal** relève de l'organisation de la commune. Quant à la communication à la commune des dossiers de la part du Service social, il n'est pas admissible. Le préavis n'est pas explicité dans les dispositions législatives, mais il s'agit pour la commune de répondre aux éventuelles questions précises posées par le service social et/ou de donner des informations connues de la commune et susceptibles d'apporter les outils utiles à la prise de décision de la Commission sociale sur l'octroi d'une aide matérielle. Une consultation des dossiers par la commune n'est pas nécessaire parce que ce n'est pas elle, mais la Commission sociale, qui décide de l'attribution des aides matérielles.

### **3.5. Communication des rapports de psychologues à la direction de l'institution**

La Préposée a répondu que les psychologues-psychothérapeutes sont légalement soumis au secret professionnel. Les parents qui placent un enfant dans une institution doivent être informés que des informations sont transmises à la direction dans le cadre de l'accomplissement des tâches de l'institution. On peut déduire un **consentement** des parents de par leur volonté de faire prendre leur enfant en charge par l'institution, mais un accord écrit serait néanmoins bienvenu. La communication d'informations peut avoir lieu sous diverses formes à définir par l'institution, par ex. des rapports rédigés sur la base de directives ou d'un questionnaire préparés par la direction en vue d'obtenir les informations nécessaires à l'accomplissement de la tâche.

### **3.6. Questionnaire adressé aux élèves**

La Préposée a répondu qu'un questionnaire intitulé « pour mieux se connaître » constitue une **collecte** de données personnelles au sens de l'art. 9 LPrD. Pour effectuer systématiquement une telle collecte, le **but** et la **base légale** du traitement ainsi que les **destinataires** des données doivent être indiqués (al. 3). Dans le cas particulier, il n'existe pas de base légale

explicite pour cette collecte, mais l'enseignant l'effectue dans le cadre de l'accomplissement de sa tâche légale. Ceci pourrait être admissible sous l'angle du principe de la légalité (art. 4 LPrD), mais il faudrait en tout cas indiquer que les réponses sont **facultatives**. Si le procédé devait perdurer, le questionnaire devrait être complété par certaines indications dans le respect des principes de finalité et de la bonne foi (art. 5 LPrD), à savoir : de qui provient le questionnaire, le but, le destinataire (l'enseignant exclusivement) en indiquant que les données ne sont destinées qu'à l'usage exclusif de l'enseignant (ne sont dès lors transmises à personne) et sont détruites à la fin de l'année.

Quant au **contenu** du questionnaire, les données personnelles doivent être **nécessaires** et **appropriées** par rapport au but du traitement (principe de proportionnalité, art. 6 LPrD). Dans le cas d'espèce, on ne voit pas pourquoi l'enseignant aurait besoin de la profession des père et mère, des prénoms des frères et sœurs, de l'assurance RC de la famille, des activités extra-scolaires. Puisqu'elles sont extra-scolaires, elles n'ont pas besoin d'être connues sauf si l'enfant ou les parents veulent en faire état de leur propre chef pour des raisons par ex. d'organisation (libérer l'enfant ponctuellement pour lui permettre d'arriver à l'heure à un cours, etc.). Certaines questions portent sur des données sensibles (art. 3 LPrD, religion) ou à tout le moins délicates (classes répétées). Le fait de ne pas disposer d'un ordinateur pourrait être ressenti comme discriminatoire. L'enseignant devrait conserver les questionnaires dans un endroit sûr, fermé à clé, etc. S'il devait en faire une saisie informatique, les mesures de sécurité (par ex. protection par un mot de passe) devraient être strictes en ce sens que les données ne devraient pas pouvoir être accessibles à des personnes qui ne sont pas autorisées.

#### 4. Travaux pour la Commission

La Préposée a assuré la préparation des séances et des dossiers y relatifs (notamment plus de 30 procédures de consultation et examens de dispositions législatives) et la diffusion aux membres de documents, informations et études sur des questions générales ou particulières.

#### 5. Registre des fichiers

Les travaux effectués par l'entreprise mandatée par l'Autorité et en collaboration avec le SITel pour la publication du **registre des fichiers sur internet « ReFi »** sont arrivés à terme et les directions sont actuellement en cours de travail de déclaration. Ce mode de faire répond au souci de simplification du travail et de meilleur accès à l'information pour les personnes (internauts) qui souhaitent exercer leur droit d'accès (art. 23 LPrD). Le site est accessible <http://www.fr.ch/refi>.

### IV. REMARQUES FINALES

En l'an 2007, l'Autorité de surveillance prévoit de mettre l'accent sur les tâches suivantes :

- effectuer des *contrôles*, dans les limites du budget à disposition;
- examiner avec le réseau hospitalier les questions concernant la protection des données liées à la *circulation des informations*, notamment au dossier informatisé du patient;

- assurer la suite des déclarations par les organes publics de leurs fichiers dans le *ReFi* au service du public grâce à internet;
- poursuivre les travaux de préparation à la *révision* de la loi cantonale de la protection des données dans le cadre de la mise en œuvre des bilatérales *Schengen/Dublin*, l'adaptation à la loi fédérale révisée et l'introduction de dispositions en matière de surveillance vidéo;
- s'attacher à une meilleure communication, notamment par son *site internet* qu'il faudra mettre à jour.

L'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données souhaite **remercier** tous les organes publics pour l'excellente collaboration développée jusqu'ici et l'attitude positive qu'ils manifestent envers leur obligation de respecter les dispositions légales sur la protection des données personnelles et par là les personnes; ces remerciements s'adressent en particulier aux personnes de contact au sein de l'administration ou des établissements cantonaux qui aident efficacement la Préposée dans l'accomplissement de ses tâches ainsi qu'aux communes qui ont mis en place des autorités communales de surveillance en matière de protection des données personnelles.



## Statistiques 2006

<b>Demandes / interventions</b>	
Avis	101 (123) *
Contrôles	3 (3) *
Législations	41 (37) *
Présentations	9 (12) *
<b>Total</b>	<b>154 (175) *</b>

- Les avis sont rendus par la Préposée; ils comprennent les conseils aux organes publics, les renseignements aux particuliers. Les avis touchent notamment la collecte et la communication, la publication sur internet, le droit d'accès, la conservation, la destruction et l'archivage, la sécurité, le secret de fonction et le secret professionnel.
- Le terme « législations » comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- La notion de « présentations » recouvre les exposés, rapports, études, participations à des colloques de la Préposée.
- L'ensemble comprend des dossiers de longue durée qui sont par ex. la loi sur l'information du public, la surveillance vidéo, le dossier informatique du patient, le contenu des registres des contrôles des habitants, la mise sur internet du registre des fichiers.

<b>Provenance des demandes / destinataires des interventions</b>			
Offices cantonaux	Communes/Paroisses	Particuliers et institutions privées	Autres organismes de droit public
78 (62)*	25 (44)*	37 (41)*	14 (28)*

- Les particuliers comprennent aussi les collaborateurs/trices de l'Etat.
- Les autres organismes de droit public englobent les autorités communales, cantonales, fédérale de protection des données, ainsi que les institutions chargées de tâches publiques.

\*Les chiffres entre parenthèses représentent les dossiers traités en 2005.



# I. GESETZLICHE GRUNDLAGEN, AUFGABEN UND ORGANISATION DER AUFSICHTSBEHÖRDE

## 1. Allgemeines

Das freiburgische Gesetz über den Datenschutz (DSchG) bezweckt den Schutz der **Grundrechte** von Personen, wenn öffentliche Organe des Kantons Daten über sie bearbeiten. Das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG) gilt hingegen für das Bearbeiten von Daten durch Bundesorgane und Privatpersonen.

Die Aufsicht über den Datenschutz wird im Kanton Freiburg von einer kantonalen **Behörde** ausgeübt, die sich aus einer Kommission und einem(r) Beauftragten zusammensetzt.

Die **Kommission** hat gemäss Artikel 30 DSchG insbesondere folgende Aufgaben:

- sie leitet die Tätigkeit der Datenschutzbeauftragten;
- sie nimmt Stellung zu Entwürfen von Erlassen, die den Datenschutz betreffen, sowie in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen;
- sie fordert die zuständige Behörde auf, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, wenn gesetzliche Vorschriften verletzt werden oder verletzt werden könnten;
- sie übt die Oberaufsicht über die kommunalen Aufsichtsbehörden aus, die ihr einen Tätigkeitsbericht zustellen.

Die **Datenschutzbeauftragte** hat gemäss Artikel 31 DSchG hauptsächlich folgende Aufgaben:

- sie überwacht die Anwendung der Gesetzgebung über den Datenschutz, namentlich durch systematische Überprüfungen bei den betreffenden Organen;
- sie berät die betreffenden Organe, namentlich bei der Planung von Datenbearbeitungsvorhaben;
- sie informiert die betroffenen Personen über ihre Rechte;
- sie führt die ihr von der Kommission übertragenen Aufgaben aus;
- sie führt das Register der Datensammlungen (Art. 21 Abs. 3 DSchG).

Das Gesetz sieht keine strikte Aufteilung der Aufsichtsaufgaben zwischen der Kommission und der Datenschutzbeauftragten vor. Die Kommission hat sich wie bisher (vgl. Tätigkeitsberichte der Vorjahre) die Aufgaben **gesetzgeberischer** Natur und die Dossiers vorbehalten, bei denen eine **allgemeine Datenschutzpolitik** festgelegt werden muss. Die Kommission ist der Ansicht, dass sich diese Praxis mit den erforderlichen Anpassungen im einen oder anderen konkreten Fall insgesamt bewährt hat.

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber der Aufsichtsbehörde keine **Entscheidungsbefugnis** eingeräumt hat; diese steht den Verwaltungsbehörden zu, und die Bürgerinnen und Bürger, die sich beschweren wollen, können an die ordentliche Verwaltungsgerichtsbarkeit gelangen.

## 2. Öffentlichkeitsarbeit

Nach Artikel 30 Abs. 3 DSchG kann die Kommission, soweit das allgemeine Interesse es rechtfertigt, die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeiten oder Empfehlungen **informieren**. Bislang hat die Kommission hier Zurückhaltung geübt, um die Wirkung dieser Möglichkeit nicht zu schmälern. Im Jahr 2006 führte die Kommission ihre traditionelle Pressekonferenz durch und beantwortete bei der einen oder anderen Gelegenheit Fragen von Journalisten insbesondere zur Videoüberwachung und zum Ausländerstimmrecht.

Die **Website** der Aufsichtsbehörde für Datenschutz des Kantons Freiburg [www.fr.ch/sprd](http://www.fr.ch/sprd) wird oft besucht, und zwar durchschnittlich 4 192 Mal pro Monat. Die durchschnittliche Zugriffsdauer beträgt rund 3 ½ Minuten für die Konsultation von durchschnittlich zwei Seiten.

## 3. Organisation

### 3.1. Kantonale Aufsichtskommission

Die Kommission wird von *Alexandra Rumo-Jungo* präsiert, Professorin für Privatrecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg. Die übrigen Kommissionsmitglieder sind: *Joseph Eigenmann*, Arzt, Corminboeuf, *Johannes Froelicher*, Gerichtsschreiber-Berichterstatter am Verwaltungsgericht Freiburg, *Philippe Gehring* (seit Mai 2006), Informatikingenieur ETHL, Villars-sur-Glâne, und *Catherine Yesil-Huguenot*, Juristin, Estavayer-le-Gibloux.

Die Kommission hielt im Jahr 2006 acht Sitzungen ab. Ein ausführliches Protokoll hält die Beratungen und die Entscheide der Kommission fest. Protokoll führte *Katharina Jeger*, Juristin.

Neben den Sitzungen betreute die Präsidentin die Dossiers, erledigte die Korrespondenz und besprach sich mit der Datenschutzbeauftragten. Der Arbeitsumfang machte über das ganze Jahr gesehen insgesamt rund 60 Stunden aus.

### 3.2. Datenschutzbeauftragte

Die Datenschutzbeauftragte und ihre Sekretärin arbeiten zu je 50 %.

Im Berichtsjahr halfen nacheinander drei Juristinnen in Teilzeitarbeit als Praktikantinnen der Datenschutzbeauftragten bei den Arbeiten, die juristische Recherchen erforderten (Instruktion der Dossiers, Vorbereitung von Stellungnahmen, Verfassen von Merkblättern) sowie bei der Einrichtung der neuen Software für die Anmeldung der Datensammlungen ReFi.

### 3.3. Gemeinden

Die Gemeinden können laut Artikel 29 Abs. 2 DSchG eine eigene Aufsichtsbehörde bestellen. Die kantonale Kommission übt in diesem Fall nur noch die Oberaufsicht über diese Gemeindebehörden aus, die ihr einen Tätigkeitsbericht unterbreiten.

Die Gemeinden *Bulle*, *Freiburg*, *Marly* und *Villars-sur-Glâne* haben schon seit einigen Jahren auf der Grundlage eines Reglements, bei dem die kantonale Behörde aktiv mitwirkte, eine eigene Aufsichtsbehörde. Diese Gemeindereglemente müssen jeweils die **Unabhängigkeit** der Gemeindebehörde gegenüber der Gemeindeverwaltung und der Gemeindeexekutiven garantieren.

Bis zur Fertigstellung dieses Tätigkeitsberichts wurden der kantonalen Kommission die Berichte dieser vier Gemeindebehörden für das Jahr 2006 unterbreitet. Sie erfüllen die Anforderungen des DSchG, und die kantonale Aufsichtsbehörde dankt allen, die sich in den verschiedenen Gemeindeorganen engagieren.

### **3.4. Beziehungen zum Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten und zum Verein der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten privatim**

Im Bestreben um Koordination und Effizienz arbeitet die Datenschutzbeauftragte mit dem **Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB)** und den mit dem Datenschutz befassten Behörden in den anderen Kantonen zusammen. Sie ist Mitglied des Büros des Vereins der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten **DSB+CPD.CH**, der sich neu **privatim** nennt (<http://dsb-cpd.ch>)

- Neben Gesprächen zu punktuellen Fragen nahm die Datenschutzbeauftragte an einem vom Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten organisierten Treffen teil, um eine gemeinsame Stellungnahme mit privatim zum kontroversen Thema der breite Verwendung der neuen AHV-Nummer (Sozialversicherungsnummer) in den Kantonen vorzubereiten.
- Die Datenschutzbeauftragte leistete zu allgemeinen Fragen von nationaler oder kantonsübergreifender Bedeutung ihren Beitrag und konnte von den im Rahmen von privatim geleisteten Arbeiten profitieren. Präsident von privatim ist gegenwärtig der Datenschutzbeauftragte des Kantons Zürich. Der Arbeitsaufwand ist beträchtlich. Im Rahmen des Büros wurde vertieft auf **aktuelle Themen** eingegangen wie Schengen/Dublin-Abkommen, biometrische Daten, neue Sozialversicherungsnummer, Harmonisierung der Register und innere Sicherheit. Die Generalversammlung fand im Frühjahr in Delémont zum Thema Hooliganismus statt und im Herbst in Chur zu Gesundheitsfragen, das heisst Vertrauensarzt und Versichertenkarte.
- Die Zusammenarbeit mit privatim ist sehr fruchtbar, sowohl in Hinblick auf den Datenschutz des Kantons Freiburg als auch auf gesamtschweizerischer Ebene, und ermöglicht die Koordination der gemeinsamen Anstrengungen, jederzeitige Information sowie eine effizientere Arbeitsweise. Die Datenschutzbeauftragte hat sich seit 1994 sehr für die Schaffung des Vereins und anschliessend in dessen Büro eingesetzt. Sie hat nun aber wegen Arbeitsüberlastung beschlossen, sich an der nächsten Generalversammlung im Juni 2007 nicht mehr zur Verfügung zu stellen.

## II. HAUPTTÄTIGKEITEN DER KOMMISSION

### 1. Stellungnahmen insbesondere zu Erlassentwürfen

#### 1.1. Im Allgemeinen

Die Kommission äusserte sich zu verschiedenen Erlassentwürfen des Bundes und des Kantons.

- Sie nahm zu den folgenden Entwürfen des **Bundes** Stellung:
  - Änderungsentwurf der Verordnungen 1 – 3 zum Strafgesetzbuch;
  - Änderungsentwurf der Verordnung über das automatisierte Strafregister;
  - Änderung der Waffenverordnung, der Verordnung über das Kriegsmaterial, der Verordnung über die Aus-, Ein- und Durchfuhr zivil und militärisch verwendbarer Güter sowie besonderer militärischer Güter und der Verordnung über das Staatsschutz-Informationen-System.
- Sie hat auch zu verschiedenen anderen **kantonalen** Entwürfen Stellung genommen:
  - Entwurf der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der obligatorischen Schule – Entwurf der «convention scolaire romande»;
  - Vorentwurf des Gesetzes über die Gewässer;
  - Vorentwurf des Gesetzes über die Lebensmittelsicherheit;
  - Vorentwurf des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuer (ESchG);
  - Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Notmassnahmen bei Gewalt, Bedrohung oder Belästigung);
  - Entwurf der Verordnung über die Wahrung des Besitzstandes bei tieferer Einreihung einer Funktion;
  - Vorentwurf der Verordnung zur Änderung des Ausführungsreglements vom 28. Dezember 1981 zum Gesetz über die Gemeinden (ARGG - SGF 140.11);
  - Vorentwurf des Gesetzes über die kantonale Lehrmittelverwaltung (Status einer öffentlich-rechtlichen Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit);
  - Vorentwurf des Reglements über die Verwaltungsrechtspflege im Kirchenrecht;
  - Vorentwurf des Gesetzes über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung;
  - Zugriff der Finanzkommission auf Personendaten der Sozialdienste;
  - Vorentwurf des Gesetzes über die Anpassung an die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (Organisation der richterlichen Gewalt);
  - Vorentwurf zur Änderung des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht;
  - Umwandlung von Bussen durch die Untersuchungsrichter – Einrichtung eines Abruferfahrens für das Amt für Strafvollzug (Programm Tribuna – 2000);
  - Vorentwurf des Datenschutzgesetzes des Kantons Waadt;
  - Vorentwurf des neuen Gesetzes über den Grossen Rat;
  - Totalrevision des Raumplanungs- und Baugesetzes vom 9. Mai 1983 (RPBG);
  - Entwurf der Verordnung über die Entschädigung der obligatorischen Verpflegung am Arbeitsort;

- Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Jagd sowie den Schutz wild lebender Säugetiere und Vögel und ihrer Lebensräume und zur Genehmigung einer Vereinbarung über die Jagd;
  - Vernehmlassung zum Sicherheitskonzept der Informationssysteme des Staates Freiburg;
  - Entwurf der Verordnung zur Änderung des Energiereglements (EnR);
  - Informationspolitik des Staatsrates und der Verwaltung des Kantons Freiburg;
  - Vorentwurf der Verordnung über die Gefängnisse;
  - Vorentwurf der Verordnung über den Vollzug der strafrechtlichen Sanktionen;
  - Entwurf der Verordnung über die Vollstreckung der gemeinnützigen Arbeit (GAV);
  - Entwurf der Verordnung über Massnahmen gegen Gewalt bei Sportveranstaltungen.
- Die Kommission hat auch zu anderen **besonderen Entwürfen** Stellung genommen:
    - Motion Weber-Gobet/Steiert über ein Gesetz zur Regelung der Videoüberwachung im öffentlichen Raum;
    - Verweis auf den Datenschutz – Grossratsgesetz;
    - Vorentwurf des Datenschutzgesetzes des Kantons Waadt;
    - Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten;
    - Benutzerreglement.

Ganz allgemein hat die Aufsichtsbehörde festgestellt, dass dem Datenschutz vom kantonalen Gesetzgeber **Rechnung getragen** wird, und es werden ihr normalerweise alle wichtigen Entwürfe unterbreitet. Der Kommissarin werden aber auch Entwürfe zugestellt, für die der Datenschutz kaum relevant ist. In diesen Fällen beschränkt sie sich jeweils auf eine punktuelle Stellungnahme. Sie hält es jedoch für sehr wichtig, weitgehend informiert und konsultiert zu werden, da Gesetzesentwürfe in den verschiedensten Bereichen oft einen Einfluss auf die Lösungen haben, für die sich die Kommission oder die Datenschutzbeauftragte in anderen Dossiers ausspricht. Ausserdem muss die Aufsichtsbehörde über die allgemeine gesetzgeberische Entwicklung im Kanton auf dem Laufenden sein. Die Kommission nahm zudem auch zu verschiedenen Themen ausserhalb des «gewöhnlichen» Gesetzgebungsverfahrens Stellung. Sie äussert sich sehr oft auf Verlangen der Datenschutzbeauftragten oder zu konkreten Fragen von betroffenen Personen und/oder Behörden.

## 1.2. Einige Beispiele besonderer Stellungnahmen

### *1.2.1. Vorentwurf des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuer (ESchG) und Vorentwurf des kantonalen Gesetzes über die Gewässer*

Vorgesehen war ein Abrufverfahren (online) für die für die Anwendung des Gesetzes erforderlichen Daten, wenn sie mit einem Informatiksystem bearbeitet werden. Die Kommission hat schon oft darauf hingewiesen, dass in der Gesetzgebung unbestimmte Begriffe wie «**notwendige** Belege/Informationen/Dokumente» zu vermeiden sind, umso mehr wenn Abrufverfahren eingeführt werden sollen. Im Gesetz müsste mindestens angegeben werden, um welche Kategorien von Daten und um welche Adressaten es sich handelt, und dann wäre ein Benutzerreglement mit den in Artikel 21 DSR vorgesehenen Elementen zu erlassen (Zugriffsberechtigte, verfügbare Daten, Abfragehäufigkeit, Authentifikationsverfahren, Sicherheitsmassnahmen usw.)

### *1.2.2. Vorentwurf des Gesetzes über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung*

Die Kommission betonte, dass die Berufsberatung im Rahmen der Zusammenarbeit mit den Bildungsinstitutionen, den Berufskreisen und den für den Arbeitsmarkt verantwortlichen Behörden nur dann Personendaten nur mit der Zustimmung und im Interesse der Personen, die in die Berufsberatung kommen, bekannt geben darf. Im konkreten Einzelfall ist jeweils die **ausdrückliche Einwilligung** der betroffenen Person einzuholen, eine allgemeine Zustimmung bei der Erstberatung reicht nicht.

### *1.2.3. Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das freiburgische Bürgerrecht*

Der Entwurf sah diverse Bedingungen vor, die erfüllt sein müssen, damit das freiburgische Bürgerrecht einer ausländischen Person gewährt wird, unter anderem, dass diese einen guten Ruf geniessen muss. Die Kommission ist der Ansicht, dass der Begriff «**guter Ruf**» sehr vage ist und es der Willkür Tür und Tor öffnet, wenn auf nicht definierte Weise Personendaten gesammelt werden dürfen. Es müsste also genauer angegeben werden, welche Kategorien von Informationen erlaubt sind. Ausserdem könnte dieser Begriff dazu verleiten, sich auf Vorstellungen oder Werturteile zu stützen, die «Persönlichkeitsprofilen» nahe kommen. Sollte dies das Ziel sein, so müsste dies ausdrücklich im Gesetz vorgesehen und genau geregelt werden.

Die Kommission äusserte sich ebenfalls zum **Erhebungsbericht**, den das zuständige Amt verfassen muss und der die in Mitwirkung der Kantonspolizei gesammelten sachdienlichen Angaben enthält. Der Polizeibericht könnte also Informationen enthalten, die im Rahmen der polizeilichen Aufgaben erhoben worden sind und ohne dass die Polizei weiss, was weiter damit geschieht. So darf einerseits die Polizei wirklich nur die Informationen weitergeben, die den allgemeinen Grundsätzen entsprechen (Zweckmässigkeit, Verhältnismässigkeit, Richtigkeit usw.), und das zuständige Amt muss andererseits prüfen, ob die Informationen der Polizei im Hinblick auf diese allgemeinen Grundsätze zweckmässig sind, und dafür sorgen, dass diese Informationen nicht anderen öffentlichen Organen bekannt gegeben werden.

### *1.2.4. Vorentwurf des Grossratsgesetzes*

Die Kommission wies darauf hin, dass die Pflicht der Mitglieder des Grossen Rats zu **begründen**, weshalb sie an der Teilnahme an einer Sitzung verhindert sind, dazu führen kann, dass der Präsidentin oder dem Präsidenten besonders schützenswerte Daten bekannt gegeben werden. Es müssen also Vorkehrungen getroffen werden, um die erhöhte Gefahr der Persönlichkeitsverletzung zu bannen, die die Bearbeitung solcher Daten birgt.

### *1.2.5. Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung gewisser Bestimmungen des Jagdgesetzes (JaG)*

Die Kommission fragte sich, wie die Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung mit den Jägern, die **nicht Mitglieder** des kantonalen Freiburgerischen Jägerverbands sind, in der Praxis aussehen würde. Sollte der Verband im Besitz einer Liste der Jäger sein, anhand deren herausgefunden werden kann, wer nicht Verbandsmitglied ist, (z.B. um die Aufgabe der Ausbildung der Jäger erfüllen zu können), so wäre dies hinsichtlich der Vereinsfreiheit problematisch. Sollte dies so vorgesehen werden, so müssten die allgemeinen Datenschutzgrundsätze eingehalten werden, insbesondere der Grundsatz der Zweckmässigkeit, wonach es

untersagt wäre, aus solchen Listen andere Informationen herauszunehmen und sie zu anderen Zwecken zu verwenden als für den mit der Beschaffung dieser Daten vorgesehenen.

### ***1.2.6. Vorentwurf des Gesetzes über die leistungsorientierte Führung***

Die Kommission machte darauf aufmerksam, dass der Leistungsauftrag auch eingesetzt wird, um eine private Organisation mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu beauftragen, und demnach die Datenschutzgrundsätze ebenfalls angewendet werden müssen. Mit Hinweis auf das Merkblatt Nr. 5 der Datenschutzbeauftragten (<http://www.fr.ch/sprd>) betonte die Kommission, dass die «Outsourcing»-Probleme oft unterschätzt werden. Es darf nicht vergessen werden, dass die **Verantwortlichkeit** beim Auftraggeber bleibt. Die Datenschutzfragen müssen also unbedingt vertraglich geregelt und gegebenenfalls eine Datenschutzvereinbarung unterzeichnet werden.

## **2. Datenschutz und staatliche Kontrollaufgaben**

Das **Vorgehen**, nach dem sich die Datenschutzbeauftragte zu richten hat, wenn ihr Fragen gestellt werden oder sie um eine Stellungnahme gebeten wird (Art. 31 Abs. 2 Bst. b und c DSchG), funktioniert gut, bleibt jedoch **formlos**, da keine diesbezüglichen Vorschriften erlassen wurden. Es läuft folgendermassen ab: Die Datenschutzbeauftragte holt soweit möglich beim öffentlichen kantonalen oder kommunalen Organ Auskünfte ein und wendet sich möglichst immer an die Kontaktperson für den Datenschutz, auch wenn diese Personen manchmal mit gewissen Dossiers oder Vorhaben befasst sind und von ihren Vorgesetzten den Auftrag haben, für die entsprechende Erledigung bzw. Durchführung zu sorgen. Dadurch lassen sich die verschiedenen Ansichten besser einbeziehen, und es kann rationeller gearbeitet werden, was offenbar auch bestens funktioniert.

## **3. Sicherheit und Kontrolle**

Im Jahr 2006 wurden eine Kontrolle und zwei Inspektionen durchgeführt (Art. 31 Abs. 2 Bst. a DSchG).

- Eine gross angelegte Kontrolle bezog sich auf die **konkrete datenschutztechnische Funktionsweise** in einer medizinischen Einrichtung und betraf deren ganzen Betrieb. Ein Fragebogen wurde mit der Direktion der medizinischen Einrichtung und ausgewählten Mitarbeitenden in einem Gespräch mit der Verantwortlichen der beauftragten Firma beantwortet. Bei diesem Gespräch waren auch eine Mitarbeiterin, die Protokoll führte, sowie die Datenschutzbeauftragte anwesend. Im Anschluss daran wurden entsprechende Berichte mit Empfehlungen an die betreffenden Organe verfasst. Mit diesen Kontrollen konnte festgestellt werden, dass einige Aspekte überprüft, geändert oder verbessert werden sollten. Es wird nachkontrolliert, ob diese Empfehlungen umgesetzt werden.
- Im Anschluss an diese Kontrolle beschloss die Kommission, die beauftragte Firma zu bitten, ein Empfehlungsdokument zuhanden des **Spitalnetzes** vorzubereiten. Dieses Dokument soll in dem Sinn präventiv sein, als die für die Umsetzung des Spitalnetzes verantwortlichen Personen frühzeitig über die Aspekte in Kenntnis gesetzt werden, die zur Einhaltung der Datenschutzgrundsätze zu berücksichtigen sind.

- Die Datenschutzbeauftragte führte auch eine Inspektion von Anlagen zur **Videüberwachung** in einem Parking des Staates durch und erstattete der Kommission darüber Bericht. Die Kommission stellte fest, dass formelle Rechtsgrundlagen fehlten und auch die materiellen Rechtsgrundlagen ungenügend waren. Sie empfahl daher dem zuständigen Amt, Massnahmen zur Aufstellung entsprechender Rechtsgrundlagen zu treffen und bis dahin zumindest vom direkten Vorgesetzten Weisungen ausgehen zu lassen, um die allerwichtigsten Punkte klar zu regeln.

Im Jahr 2007 sind im Rahmen des dazu vorgesehenen Budgets weitere Kontrollen geplant.

#### 4. Weitere Tätigkeiten

Die Kommission – bzw. das eine oder andere ihrer Mitglieder oder ihre Präsidentin - war auch noch in vielen anderen Bereichen tätig, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- Die Präsidentin hat den Vorsitz der Arbeitsgruppe inne, die Vorschläge zur Anpassung des DSchG an die Anforderungen von Schengen/Dublin sowie an die Änderungen des revidierten DSG und an die Einführung von Gesetzesbestimmungen im Bereich Videoüberwachung machen soll. Aufgrund der vom Bund diktierten sehr knappen Fristen und der Evaluationen der EU wird der erste Bereich vorrangig behandelt. Die Datenschutzbeauftragte ist ebenfalls Mitglied der Arbeitsgruppe.
- Die Kommission befasste sich weiter mit den Problemen in Zusammenhang mit der **Videüberwachung**, auf die immer mehr öffentliche Organe zurückgreifen wollen oder dies bereits ohne entsprechende Rechtsgrundlage tun. Sie ist der Ansicht, dass solche schweren Eingriffe in die Privatsphäre nach Massgabe des allgemeinen Grundsatzes der Verhältnismässigkeit sorgfältig abgewägt und im Minimum in den materiellen Rechtsgrundlagen klar geregelt werden müssen, bis später einmal die formellen Bestimmungen vorliegen.
- Die Frage der **Bekanntgabe** besonders schützenswerter Personendaten durch **öffentliche Organe** steht immer noch auf der Tagesordnung der Kommission (und der Datenschutzbeauftragten). Im Rahmen der Gesetzgebungsvorarbeiten bezüglich der Information der Öffentlichkeit wurden eingehende Überlegungen dazu angestellt. In einem Einzelfall wurde ein Kommissionsmitglied als Ersatz für die Datenschutzbeauftragte bezeichnet, die für die Behandlung der Bekanntgabe heikler Personendaten an eine Bundesstelle in Ausstand getreten war.
- Die Kommission bzw. eines ihrer Mitglieder oder die Präsidentin diskutiert regelmässig bestimmte Dossiers, mit denen die Datenschutzbeauftragte befasst ist und die **Grundsatzfragen** aufwerfen, und nimmt dazu Stellung (z.B. Veröffentlichungen auf dem Internet, Abrufverfahren, Verschlüsselung besonders schützenswerter Personendaten, Zugriff der Finanzkommission auf die Personendaten der Sozialdienste). Es finden auch Treffen zwischen dem auf Informatik spezialisierten Mitglied der Kommission, der Datenschutzbeauftragten und dem Beauftragten für **Informatiksicherheit** des ITA statt.

### III. HAUPTAKTIVITÄTEN DER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTEN

#### 1. Statistiken und Gesamtbeurteilung

Im Berichtszeitraum wurden **154 Dossiers** eingereicht, wovon 29 noch hängig sind. Auch 12 langfristige Dossiers aus den Vorjahren sind noch offen. Dazu gehören z.B. Videoüberwachung, Information der Öffentlichkeit, Informatiksicherheitspolitik, elektronisches Patientendossier, Inhalt der Register der Einwohnerkontrollen, Veröffentlichung der Register der Datensammlungen auf dem Internet, Revision des DSchG, Aufbewahrung und Vernichtung polizeilicher Daten. Die Datenschutzbeauftragte war in 101 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, befasste sich in 41 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, nahm 3 Kontrollen vor und verfasste 9 Präsentationen und Berichte. 78 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 25 Gemeinden, 14 andere staatliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden) und 37 Privatpersonen oder private Institutionen (s. Statistiken im Anhang). 29 hängige Dossiers aus den Vorjahren wurden erledigt.

#### 2. Beratung der Behörden und Stellungnahmen

##### 2.1. Allgemeines

Der neue Leitfaden für ein Datenschutzkonzept für die öffentlichen Organe ist im April 2006 erschienen. Es umfasst eine selektive Präsentation speziell für die öffentlichen Organe des Kantons und der Gemeinden, die sich mit der Frage konfrontiert sehen, wie Personendaten in ihrem Dienst geschützt werden. Als eigentliche Richtlinie aufzufassen soll der Leitfaden dabei helfen, ein Datenschutzkonzept aufzustellen und als Orientierungshilfe oder Checkliste für alle Grundsatzfragen in Zusammenhang mit dem Datenschutz dienen. Die deutsche Übersetzung steht mit etwas Verspätung nun ebenfalls zur Verfügung.

Die Datenschutzbeauftragte hat auch ein Musterreglement mit erläuterndem Kommentar über das **Abrufverfahren** verfasst. Diese Dokumente sollen den öffentlichen Organen helfen, die das Abrufverfahren in einem Benutzerreglement dokumentieren müssen (Art. 21 Abs. 3 Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten, DSR). Sie sind auf der Website <http://www.fr.ch/sprd> veröffentlicht.

Die rund 20 so genannten «**Kontaktpersonen** für den Datenschutz» der Direktionen und wichtigsten Dienststellen und Anstalten werden von der Datenschutzbeauftragten regelmässig zu einem Informations- und Meinungsaustausch sowie zu Schulungszwecken in verschiedenen Bereichen eingeladen. Im Jahr 2006 betraf dies insbesondere die Einrichtung der neuen Software für die Anmeldung der Datensammlungen ReFi, die Registerharmonisierung und die Sozialversicherungsnummer, die Gesetzgebungsänderungen in Zusammenhang mit den Bilateralen II. Die Kontaktpersonen wurden auch aufgefordert, zum Benutzer-Musterreglement für die Abrufverfahren Stellung zu nehmen.

Die Datenschutzbeauftragte versucht so gut wie möglich, die **Gemeindebehörden** in ihre Informationsarbeit mit einzubeziehen (regelmässige Zusammenkünfte); die Erfahrung hat nämlich gezeigt, dass der Datenschutz nur dann wirksam sein kann, wenn die damit

beauftragten Behörden ihre Aufgabe aktiv wahrnehmen und sich über ihre Überlegungen und das entsprechende Vorgehen austauschen. So haben sich diese Behörden ausser mit den unten aufgeführten Themen mit der Volkszählung 2010, der Bekanntgabe von Daten per E-Mail, dem RPBG mit dem Zugriff auf öffentlich aufgelegte Dossiers (vor Veröffentlichung im Amtsblatt) und den Vorprüfungsgesuchen (Baubewilligungen) befasst.

Die Datenschutzbeauftragte ist auch Mitglied der Kommission des Staatsarchivs.

## 2.2. Stellungnahmen und Auskünfte

Ein erster Teil der Fragen betrafen Dienststellen der öffentlichen Verwaltung. Einige Fragen kommen von kantonalen Dienststellen, die vor Abschluss der Gesetzgebungs- oder Informatikarbeiten eine **Vorprüfung** (Art. 31 Abs. 2 Bst. b DSchG) möchten, z.B. für die Bearbeitung der Daten der Lernenden (Berufsbildungsgesetz). Diese Möglichkeit möchte die Datenschutzbeauftragte weiter ausbauen. So kann nämlich in einem frühen Stadium bereits eingegriffen und dafür gesorgt werden, dass den Datenschutzbelangen besser Rechnung getragen wird. Dann gab es auch **allgemeine Fragen** wie z.B. Videoüberwachung, Veröffentlichungen auf dem Internet, Beschaffung von Informationen zur Bestimmung des steuerrechtlichen Wohnsitzes, Tabakprävention, aber auch Fragen zu ganz **bestimmten Punkten** wie z.B. Bekanntgabe von Veranlagungsanzeigen an den Ex-Ehegatten, an das Betreibungsamt, spezieller Forschungsprojekte in den Schulen, Bekanntgabe von Psychologenberichten, Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten an einer Gemeindeversammlung, Bekanntgabe der Namen der Parteien auf den Gerichtsquittungen.

Die Datenschutzbeauftragte betont immer wieder, dass der Datenschutz nicht als Hindernis bei der Aufgabenerfüllung verstanden werden darf, sondern als Notwendigkeit, um die verschiedenen bestehenden Interessen abzuwägen, einen legitimen Informationszugang zu ermöglichen und dabei die Rechte der Einzelnen zu wahren. Es muss ein ausreichender gesetzlicher Rahmen gegeben sein, um ein Gleichgewicht zwischen den Bedürfnissen der Benutzer bzw. zwischen den öffentlichen Interessen und der Wahrung der Privatsphäre der Einzelnen zu schaffen.

Weitere Stellungnahmen bezogen sich auf Fragen von Privatpersonen und privaten Institutionen, die sich über ihre Rechte und Pflichten gegenüber der kantonalen und kommunalen Verwaltung erkundigen wollten.

## 3. Beispiele von Antworten/Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten

### 3.1. Zugriff der Finanzkommission bzw. der Revisionsstelle auf Personendaten der Sozialdienste

Die Datenschutzbeauftragte war der Ansicht, die Finanzkommission dürfe nur auf die Buchungsbelege zugreifen können, die sie effektiv kontrollieren will (keine «vorsorgliche» Datenbeschaffung). Das Recht, die Belege einzusehen, beschränkt sich auf **Buchungsbelege** und erstreckt sich nicht auf die Dossiers der Sozialdienste. Sollte ein Buchungsbeleg nicht ausreichen, könnte der Zugang zu weiteren Belegen gewährt werden, z.B. zu einem Entscheiddispositiv, aber nicht zum Entscheid als Ganzes und auch nicht zum vollständigen

Dossier, weil die Finanzkommission das Dossier und die zugesprochenen Beträge nicht zu beurteilen hat.

Die übermittelten Belege müssten möglichst **anonymisiert** werden. Ist dies nicht möglich, dürfen die Mitglieder der Finanzkommission die Informationen, von denen sie Kenntnis haben, nicht zu anderen Zwecken, z.B. politischen Zwecken verwenden. Die Finanzkommission ist eine interne Kommission, die dem **Amtsgeheimnis** untersteht (Art. 320 StGB und Art. 83 bis GG). Eine Revisionsstelle hingegen untersteht nicht dem Amtsgeheimnis, weil sie keine öffentliche Funktion ausübt. Sie kann jedoch Artikel 321 StGB unterstehen, wenn es sich um eine Revisionsstelle nach Obligationenrecht handelt. Artikel 321 StGB gilt nur für Geschäftsfirmen, nicht für Gemeindeorgane. Ist die Revisionsstelle eine unabhängige Gesellschaft, die auf Auftragsbasis arbeitet, so untersteht sie Artikel 321 StGB. Ist sie hingegen Teil der öffentlichen Verwaltung, so ist sie keine Kontrollstelle nach Obligationenrecht und Artikel 321 StGB gilt nicht für sie. Massgebend werden also die **Unabhängigkeit** der Gesellschaft und ihre **Nichtzugehörigkeit** zur öffentlichen Verwaltung sein. Bei der Beurteilung der Unabhängigkeit wird nicht nur zu prüfen sein, ob die Revisionsstelle vom Gemeinderat unabhängig ist, sondern auch von der Gemeindeversammlung beziehungsweise vom Generalrat.

### **3.2. Informationspolitik des Staatsrates und der Verwaltung des Kantons Freiburg**

Die Datenschutzbeauftragte wies darauf hin, dass die **Information auf dem Internet** spezifische Datenschutzprobleme mit sich bringt. Es ist unbestritten, dass dieses Werkzeug notwendig und einfach ist und es ermöglicht eine breite Öffentlichkeit zu erreichen. Es birgt jedoch Gefahren für die Grundrechte; deshalb sollten möglichst keine Informationen ins Netz gestellt werden, die zur Erfüllung der Aufgabe nicht notwendig sind, vor allem wenn es sich um besonders schützenswerte Daten handelt (z.B. Verfügungen oder Antworten des Staatsrates, die besonders schützenswerte Personendaten enthalten). Es sind also spezielle Sicherheitstechniken vorzusehen.

### **3.3. Weitergabe von Protokollen per E-Mail**

Die Datenschutzbeauftragte antwortete, es sei zu **vermeiden**, Protokolle, die besonders schützenswerte Daten enthalten, per E-Mail zu versenden. Ist ein Postversand nicht möglich, so sind Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, z.B. Websites mit Zugriffskontrolle, ausreichende Verschlüsselung (128 Bites) der Dokumente.

### **3.4. Stellungnahme des Gemeinderats und Übermittlung der Dossiers des Sozialdienstes**

Die Datenschutzbeauftragte antwortete, die Beantwortung der Frage, wer für die Stellungnahme der Gemeinde zuständig sei, hänge davon ab, wie die Gemeinde organisiert ist. Was die Weitergabe der Dossiers des Sozialdienstes an die Gemeinde betrifft, so ist dies nicht zulässig. Auf die Stellungnahme wird in den Gesetzesbestimmungen nicht ausdrücklich eingegangen, aber es geht für die Gemeinde darum, eventuelle präzise Fragen des Sozialdienstes zu beantworten und/oder Auskunft über ihr bekannte Informationen zu erteilen, die für den Entscheid der Sozialkommission über die Gewährung materieller Hilfe hilfreich sein könnten. Die Gemeinde braucht nicht Einsicht in die Dossiers zu nehmen, weil nicht sie, sondern die Sozialkommission entscheidet, ob materielle Hilfe gewährt wird.

### 3.5. Weitergabe psychologischer Berichte an die Heimleitung

Die Datenschutzbeauftragte antwortete, dass die Psychologen-Psychotherapeuten von Gesetzes wegen dem Berufsgeheimnis unterstehen. Eltern, die ihre Kinder in ein Heim einweisen, müssen darüber in Kenntnis gesetzt werden, dass im Rahmen der Erfüllung der Aufgaben des Heims Informationen an die Heimleitung weitergegeben werden. Das **Einverständnis** der Eltern lässt sich dadurch ableiten, dass sie ihr Kind in die Obhut des Heims geben wollen, aber eine schriftliche Einwilligung wäre trotzdem begrüssenswert. Die Informationsübermittlung kann auf unterschiedliche Weise erfolgen, in einer vom Heim zu definierenden Form, z.B. als auf der Grundlage von Weisungen verfasste Berichte oder als von der Heimleitung vorbereitete Fragebogen zur Beschaffung der für die Erfüllung der Aufgabe erforderlichen Informationen.

### 3.6. Schülerfragebogen

Die Datenschutzbeauftragte antwortete, ein solcher Schülerfragebogen zur besseren Selbstkenntnis sein ein **Beschaffen** von Personendaten im Sinne von Artikel 9 DSchG. Werden Daten systematisch erhoben, so sind der **Zweck** und die **gesetzliche Grundlage** des Bearbeitens sowie die Empfänger der Daten anzugeben (Abs. 3). In diesem Fall gibt es keine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für diese Datenbeschaffung, aber die Lehrperson führt sie im Rahmen der Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgabe durch. Dies könnte im Hinblick auf den Grundsatz der Gesetzmässigkeit (Art. 4 DSchG) zulässig sein, aber es müsste in jedem Fall gesagt werden, dass die Antworten **freiwillig** sind. Sollte sich das Ganze weiterziehen, müsste der Fragebogen mit gewissen Angaben ergänzt werden, damit die Grundsätze von Zweckbindung sowie Treu und Glauben erfüllt sind (Art. 5 DSchG), und zwar: von wem kommt der Fragebogen, Zweck, Adressat (ausschliesslich Lehrperson), mit der Angabe, dass die Daten zur für die ausschliessliche Verwendung durch die Lehrperson bestimmt sind (also an niemand anderen weitergegeben werden) und Ende Jahr vernichtet werden.

Was den **Inhalt** des Fragebogens betrifft, so müssen die Personendaten für den Zweck des Bearbeitens **erforderlich** und **geeignet** sein (Grundsatz der Verhältnismässigkeit, Art. 6 DSchG). In diesem Fall ist nicht einzusehen, weshalb die Lehrperson wissen müsste, was für einen Beruf die Eltern ausüben, wie die Vornamen der Geschwister lauten, was für eine Haftpflichtversicherung die Familie hat und was für ausserschulische Aktivitäten ausgeübt werden. Da sie ausserhalb der Schule ausgeübt werden, braucht nicht Auskunft darüber gegeben zu werden, ausser wenn die Eltern dies von sich aus wollen, z.B. aus organisatorischen Gründen (das Kind pünktlich aus der Schule entlassen, damit es pünktlich zu einem Kurs kommt, usw.). Einige Fragen betreffen besonders schützenswerte Daten (Art. 3 DSchG, Religion) oder zumindest heikle Belange (Klassenwiederholungen). Hat jemand keinen Computer, könnte dies als diskriminierend aufgefasst werden. Die Lehrperson müsste die Fragebogen an einem sicheren und abschliessbaren Ort aufbewahren, usw. Sollten die Daten elektronisch erfasst werden, so wären strenge Sicherheitsvorkehrungen erforderlich (z.B. passwortgeschützter Zugriff), damit die Daten für Unbefugte nicht zugänglich wären.

## 4. Arbeiten für die Kommission

Die Datenschutzbeauftragte bereitete die Sitzungen und entsprechenden Dossiers vor (namentlich mehr als 30 Vernehmlassungsverfahren und Prüfungen von Gesetzesbestimmungen)

und sorgte dafür, dass den Kommissionsmitgliedern die Unterlagen, Informationen und Studien zu allgemeinen oder besonderen Fragen zugestellt wurden.

## 5. Register der Datensammlungen

Die Arbeiten der von der Aufsichtsbehörde beauftragten Firma in Zusammenarbeit mit dem ITA für die Veröffentlichung des **Registers der Datensammlungen auf dem Internet «ReFi»** sind abgeschlossen, und die Direktionen sind an der Arbeit mit den Anmeldungen. Diese neue Möglichkeit erleichtert die Arbeit und verschafft den Personen (Internetbenutzern), die ihr Auskunftsrecht geltend machen wollen (Art. 23 DSchG), einen besseren Zugang zur den entsprechenden Informationen. Die Anwendung steht auf dem Internet unter folgender Adresse zur Verfügung: <http://www.fr.ch/refi>.

## IV. SCHLUSSBEMERKUNGEN

Im Jahr 2007 will sich die Aufsichtsbehörde schwerpunktmässig mit den folgenden Aufgaben befassen:

- Durchführung verschiedener *Kontrollen*, in den Grenzen des zur Verfügung stehenden Budgets;
- mit dem Freiburger Spitalnetz Prüfung der Datenschutzfragen in Zusammenhang mit dem *Informationsfluss*, insbesondere mit dem elektronischen Patientendossier;
- Gewährleistung weiterer Anmeldungen von Datensammlungen durch die öffentlichen Organe im *ReFi*, damit diese über das Internet von der Bevölkerung genutzt werden können;
- Fortsetzung der Vorbereitungen für die *Revision* des kantonalen Datenschutzgesetzes im Rahmen der Umsetzung der bilateralen Abkommen *Schengen/Dublin*, für die Anpassung des revidierten Bundesgesetzes und die Einführung von Bestimmungen über die Videoüberwachung;
- Bemühen um bessere Kommunikation, namentlich über ihre *Website*, die aktualisiert werden muss.

Die kantonale Aufsichtsbehörde für Datenschutz **dankt** allen öffentlichen Organen für die ausgezeichnete Zusammenarbeit und ihre bisherige positive Haltung gegenüber ihrer Datenschutzpflicht. Dieser Dank geht besonders an alle Kontaktpersonen in der Kantonsverwaltung und den kantonalen Anstalten, die die Datenschutzbeauftragte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützen, sowie an alle Gemeinden, die sich für eine eigene Aufsichtsbehörde für Datenschutz entschieden haben.

Anhang: Statistiken



## Statistiken 2006

<b>Anfragen / Interventionen</b>	
Stellungnahmen	101 (123) *
Kontrollen	3 (3) *
Gesetzgebung	41 (37) *
Präsentationen	9 (12) *
Total	154 (175) *

- Die Stellungnahmen werden von der Datenschutzbeauftragten abgegeben. Sie umfassen auch die Beratung der öffentlichen Organe und die Auskünfte an Privatpersonen. Sie beziehen sich insbesondere auf die Datenbeschaffung und -bekanntgabe, die Veröffentlichung auf dem Internet, das Auskunftsrecht, die Aufbewahrung, die Vernichtung und die Archivierung, die Sicherheit, das Amts- und das Berufsgeheimnis.
- Der Begriff « Gesetzgebung » umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und Antworten auf Vernehmlassungen.
- Der Begriff « Präsentationen » beinhaltet Referate, Berichte, Studien der Datenschutzbeauftragten sowie ihre Teilnahme an Kolloquien.
- Im Ganzen enthalten sind auch langfristige Dossiers wie beispielsweise das Gesetz über die Information der Öffentlichkeit, Videoüberwachung, elektronisches Patientendossier, Inhalt der Register der Einwohnerkontrollen, Veröffentlichung des Registers der Datensammlungen auf dem Internet.

<b>Herkunft der Anfragen / Adressaten der Interventionen</b>			
Kant. Ämter	Gemeinden und Kirchgemeinden	Privatpersonen und private Institutionen	Andere öffentlich-rechtliche Organe
78 (62)*	25 (44)*	37 (41)*	14 (28)*

- Zu den Privatpersonen gehören auch die Staatsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter.
- Zu den anderen öffentlich-rechtlichen Organen gehören die kommunalen, kantonalen und die Eidgenössische Datenschutzbehörde sowie die mit öffentlichen Aufgaben betrauten Institutionen.

\* Die Zahlen in Klammern stehen für die im Jahr 2005 bearbeiteten Dossiers

