

**du Conseil d'Etat au Grand Conseil
accompagnant le projet de loi sur la
statistique cantonale (LStat)**

Nous avons l'honneur de vous soumettre un message à l'appui d'un projet de loi sur la statistique cantonale.

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES**1.1 Pourquoi une loi sur la statistique cantonale?**

Dans une société moderne, ouverte et démocratique, la statistique publique joue un rôle reconnu dans la production et la diffusion d'informations statistiques sur la population, l'économie, la société, l'espace et l'environnement. A tous les niveaux politiques – Confédération, cantons, communes –, la statistique prend une importance croissante dans la conduite des affaires publiques. Elle est devenue une base objective indispensable au débat démocratique et à la prise de décision politique.

La raison principale de créer une base légale moderne pour la statistique publique cantonale réside précisément dans l'instauration d'une politique de la statistique publique qui la place au service de la démocratie, la définit comme une fonction de l'Etat et en fait une mission politique. Cela exige un débat public permanent sur les besoins de l'Etat et de la société en informations statistiques.

Concevoir la statistique comme mission politique implique qu'une statistique financée par l'argent du contribuable constitue un bien public, élaboré dans le respect de la protection des données, indépendamment d'intérêts particuliers, et accessible à tous, en principe sans restriction. L'interprétation restrictive, selon laquelle le mandat de la statistique se limite à un service destiné uniquement à l'administration et au gouvernement, doit être abandonnée. Dans une conception moderne, l'information statistique publique, comme toute information, fait partie des droits démocratiques fondamentaux.

Contrairement à la statistique privée, la statistique publique, comme toute activité de l'Etat, n'est légitime que si elle repose sur une base légale. Ce principe de la légalité, universellement admis, réunit plusieurs notions fondamentales de l'Etat de droit démocratique. Il apporte à chacun la sécurité du droit et l'égalité de traitement devant la loi et garantit une activité de l'Etat exempte de tout arbitraire. Finalement, il sert à protéger la liberté du citoyen et de la citoyenne vis-à-vis de l'emprise étatique et à doter l'activité administrative d'une légitimité démocratique.

Même aujourd'hui, la statistique cantonale n'évolue pas dans un vide juridique. En effet, elle est étroitement imbriquée dans le système statistique suisse. La loi sur la statistique fédérale, entrée en vigueur en 1993, règle la statistique au niveau de la Confédération et, le cas échéant, la participation des cantons et des communes à l'exécution de relevés fédéraux. En revanche, en ce qui concerne la production statistique autonome du canton, le cadre légal cantonal actuel ne correspond plus aux exigences de la statistique publique moderne. Du point de vue juridique, il s'agit de rassembler et d'harmoniser, dans une nouvelle loi, une multitude d'articles statistiques hétérogènes, disséminés dans plusieurs lois. La législation actuelle ne prend pas assez en considération les

derniers développements, tels que les registres ou les nouveaux systèmes d'information. De plus, il s'agit de régler la question de la protection des données sous l'angle spécifique de la statistique publique.

Une autre ambition importante de la loi est de promouvoir la cohérence, la coordination et la coopération à l'intérieur du système statistique suisse. D'ailleurs, même au sein de la statistique cantonale, la coordination entre les différents producteurs de statistiques est d'un intérêt capital. Le champ d'application de la loi dépasse l'unité administrative que représente un service de statistique et s'étend à toute la production de statistique publique cantonale.

Comme la statistique publique cantonale est en mutation permanente et se voit sans cesse confrontée à de nouvelles exigences, les aspects concrets ne peuvent pas être définis dans la loi. Celle-ci doit plutôt veiller à ce que la statistique publique se déroule selon un processus transparent et ordonné, la détermination du contenu de la statistique cantonale étant à régler au niveau de l'exécution. Le projet de loi jette les bases d'une statistique cantonale, conçue comme un instrument démocratique, scientifiquement indépendant, efficace et professionnel, apte à se développer en coordination avec la statistique suisse.

1.2 Définitions

Les principales notions de la statistique publique, utilisées dans cette loi, sont expliquées dans ce paragraphe.

1.2.1 Données

Cette notion doit être prise dans son sens large. Dans son activité, la statistique publique est confrontée à toutes sortes de données. Contrairement au sens entendu par la protection des données, la notion de «données» ne se limite pas à des informations se rapportant à des personnes (données personnelles) et méritant protection, mais comprend aussi des informations sans rapport avec des personnes comme, par exemple, des données géographiques, climatologiques, d'infrastructure ou sur les réseaux de communication, ainsi que les données agrégées. Lorsque la loi fait mention de données personnelles et soumises à la protection des données, elle le signale expressément. Il est à relever que la statistique publique utilise occasionnellement des données, non anonymes, se rapportant à des personnes. En règle générale, celles-ci sont rendues anonymes dès la fin des travaux de relevé. Elles sont conservées, sous forme de données individuelles anonymes, tout en étant soumises aux mêmes dispositions de la protection des données que les données non anonymes.

La statistique connaît en outre les données sous forme agrégée, utilisée notamment pour la publication de résultats statistiques. En règle générale, les données agrégées ne permettent pas d'obtenir, par déduction, des informations sur la situation individuelle des personnes. Ce n'est qu'à cette condition qu'elles peuvent être publiées.

1.2.2 Informations statistiques

On entend par informations statistiques les résultats, sous toutes leurs formes (tableaux, graphiques, cartes, analyses), tirés de relevés statistiques. Contrairement aux données brutes, obtenues par relevé, les informations statistiques sont le fruit de traitements découlant de méthodes statistiques et représentent une valeur ajoutée.

1.2.3 Secret statistique

Bien avant que les lois sur la protection des données ne soient entrées en vigueur en Suisse, la statistique publique s'est imposé un secret statistique correspondant au secret professionnel traditionnel. Pour l'essentiel, la notion de secret statistique peut être considérée comme synonyme de celle de protection des données.

1.3 Profil des exigences, rôle et tâches de la statistique publique moderne

La statistique est une science des méthodes, d'application universelle. Elle sert à obtenir des informations empiriques sur la réalité, à l'aide de procédés quantitatifs. Elle est la science des phénomènes de masse. Elle permet, grâce à un processus d'agrégation des informations, de tirer des affirmations générales d'une multitude d'observations systématiques. Une activité, pour être qualifiée de «statistique» au sens moderne du terme, ne peut consister uniquement à comparer quantitativement plusieurs états, enregistrés à la même époque ou à des époques différentes. Elle doit également permettre de tirer des conclusions sur les relations entre diverses caractéristiques relevées.

La statistique publique fournit des informations relatives à tous les domaines de la vie, tels que la population, l'économie, la société, l'espace et l'environnement. Son but consiste à mettre à disposition des informations permettant de:

- renseigner le public;
- préparer des décisions à tous les échelons de l'activité de l'Etat;
- se faire une opinion; cette fonction est utile aux milieux consultés avant certaines décisions officielles (associations, partis, citoyennes et citoyens);
- permettre une gestion en fonction d'objectifs quantitatifs;
- quantifier et évaluer les objectifs à atteindre;
- mesurer le degré de réalisation des objectifs et évaluer les mesures à prendre;
- élaborer des scénarios et des prévisions;
- fonder sur une base empirique des projets de recherche concernant la société, l'économie, et l'environnement;
- servir de base à la planification dans les entreprises privées;
- diffuser le savoir dans le domaine de la formation.

La statistique publique est reconnue comme une infrastructure, essentielle à la transparence, que l'Etat doit offrir. D'un côté, la statistique est une source d'information à disposition du gouvernement, de l'administration et du parlement; de l'autre, elle est un instrument incontournable pour la formation de l'opinion publique, dans une démocratie moderne. Elle fait également partie de la mémoire collective. Pour atteindre les objectifs précités, les informations statistiques doivent répondre aux exigences suivantes:

- actualité;
- comparabilité dans le temps (continuité);
- comparabilité géographique (régionale, nationale, internationale);

- comparabilité du contenu;
- transparence dans l'élaboration des résultats (critères clairs et objectifs, documentation);
- représentativité;
- flexibilité en matière d'exploitation des données;
- accessibilité des résultats;
- diffusion des résultats sous une forme adaptée aux besoins des utilisateurs;
- interdisciplinarité;
- crédibilité.

En plus des exigences à satisfaire du côté des utilisateurs, il faut considérer, au même titre, celles des fournisseurs de données, en particulier celles relatives à:

- la légitimité de la collecte des données;
- la proportionnalité dans la collecte des données, la procédure devant être aussi transparente, parcimonieuse et respectueuse de la personnalité que possible;
- la garantie de la protection des données.

Pour donner une base solide à une statistique cantonale de conception moderne, le Conseil d'Etat estime judicieux que le législateur considère, dans son ensemble, la problématique de la statistique publique et de ses bases légales.

1.4 La statistique en tant que processus de production

La statistique n'attire généralement l'attention du public que lorsqu'elle publie des résultats ou qu'elle demande de remplir des questionnaires. Les travaux en amont et en aval ne sont souvent pas perceptibles de l'extérieur. Et pourtant, la mise à disposition d'informations statistiques est un processus de production complexe, comparable à ceux d'autres biens.

On peut décrire ce processus en le subdivisant en sept phases.

1.4.1 Mandat d'information

Pour chaque statistique, il faut définir un mandat d'information. Par exemple, dans le cas d'une statistique des élèves au niveau national, un des objectifs essentiels du mandat d'information serait de permettre une comparaison intercantonale de la répartition des élèves du degré secondaire I par type d'enseignement. Pour le canton lui-même, la statistique des élèves pourrait avoir pour objectif de fournir les bases de la planification scolaire, mais aussi de donner des réponses à d'autres questions, comme la répartition des enfants par langue maternelle dans les écoles ou l'hétérogénéité de certaines classes du point de vue de la nationalité. La statistique doit rassembler ces besoins d'information – vagues dans certains cas, très précis dans d'autres – et les transformer en concepts quantifiables et opérationnels.

1.4.2 Conception

Dans cette phase, il s'agit d'établir si un objectif d'information est atteignable, de déterminer les meilleurs moyens pour y parvenir et de trouver le modèle théorique

approprié. Sous l'angle méthodologique, il s'agit de dresser le catalogue des caractéristiques et des nomenclatures, de choisir le type de relevé (exhaustif, par échantillon, etc.) et de définir l'obligation de renseigner (obligatoire ou volontaire). Il faut également opter entre le relevé indirect, sans questionner la personne concernée, et le relevé direct. La conception de la collecte des données doit assurer la coordination avec les autres relevés, tant du point de vue du contenu que du point de vue de l'organisation. Cette phase de conception doit se faire selon un processus de décision, impliquant les cercles concernés, tout en respectant, sur le plan méthodologique, des exigences scientifiques élevées. C'est dans cette phase que se prennent les décisions qui font qu'à la fin du processus de production, les résultats statistiques sont représentatifs, c'est-à-dire qu'ils donnent une image non biaisée, proche de la réalité.

1.4.3 Collecte des données

Pour pouvoir procéder à l'exécution d'un relevé, il faut disposer des supports de relevé adéquats, sans oublier que la collecte peut également se faire sous une forme électronique. Il faut définir les instances concernées, rédiger les explications et prévoir l'instruction des instances participant au relevé. La collecte des données peut aussi s'effectuer sous la forme d'un relevé secondaire, c'est-à-dire en extrayant les données de fichiers administratifs existants, comme c'est le cas pour la statistique des enseignants. Comme les relevés doivent être conduits de manière à minimiser la charge sur les personnes interrogées, il faut toujours donner la priorité aux informations administratives à disposition. Durant cette phase de collecte des données, il est primordial de soutenir activement les fournisseurs de données.

1.4.4 Traitement des données

Les données relevées doivent être enregistrées, contrôlées, validées et épurées. Cette étape prend souvent beaucoup de temps. Il faut éclaircir les cas douteux en vue de les corriger et combler les lacunes en demandant des compléments d'information aux fournisseurs de données. De plus, les informations recueillies doivent être transposées dans la forme convenue. Lors de relevés par échantillonnage, il faut en plus recourir à des méthodes complexes d'estimation, exigeant un haut niveau de qualification. C'est dans cette phase également que l'on procède à une première analyse en vue de vérifier les résultats. Sont-ils plausibles? Y a-t-il des variations inexplicables par rapport aux années précédentes? Pour cette vérification, on utilise des données de références provenant d'autres relevés.

1.4.5 Analyse et interprétation

Le processus statistique n'est de loin pas terminé avec l'élaboration des résultats sous forme de chiffres. Ceux-ci doivent encore être soumis à divers traitements statistiques, interprétés et traduits en constatations utiles. Les résultats sont fournis sous forme de tableaux et de graphiques, dont l'élaboration fait appel à des méthodes et à des directives statistiques établies. L'analyse et l'interprétation des résultats doivent être effectuées en tenant compte du contexte dans lequel les données ont été collectées. L'interprétation des résultats statistiques exige une connaissance approfondie des méthodes statistiques, mais aussi du domaine concerné (économie, démographie, etc.).

1.4.6 Diffusion

Dans une démocratie, la tâche principale de la statistique publique est de produire les éléments d'information fondamentaux sur la situation et l'évolution de la société et de les mettre à disposition de tous les intéressés afin de leur permettre de se former une opinion. En d'autres termes, la statistique publique est au service de la transparence et la diffusion des résultats en est sa tâche centrale. La transmission des résultats peut se faire à travers différents médias et sur différents supports. La publication en constitue un moyen (communiqués de presse, publications thématiques, annuaire statistique, internet). La communication de résultats peut aussi se faire sur demande. C'est notamment le cas s'ils doivent servir de base de travail ou de décision.

1.4.7 Conservation des données

Les données statistiques produites doivent être documentées et archivées afin de pouvoir être exploitées à nouveau (garantie contre toute perte ou destruction). En veillant à cela, on assure également la contribution de la statistique à la mémoire collective.

1.5 Principes fondamentaux de la statistique publique

Des principes ont été formulés pour toutes les phases du processus de production de la statistique publique. Reconnus tant au plan national qu'international, ils servent de lignes de conduite pour l'élaboration et la diffusion des informations statistiques. C'est également un des objectifs du projet de loi de constituer un cadre pour l'application de ces principes au niveau cantonal. Essentiels à l'exécution du mandat d'une statistique publique moderne, voici les principes fondamentaux généralement reconnus et applicables au niveau cantonal:

1.5.1 Principe de scientificité

Compte tenu de la complexité des structures et de l'évolution de la société, le système statistique doit utiliser les méthodes et infrastructures les plus modernes pour la collecte des données, l'analyse et la diffusion des informations. Autrement dit, pour répondre aux exigences actuelles, le système statistique doit faire preuve d'un grand professionnalisme à toutes les étapes de la production. Pour une production statistique de haute qualité, il est indispensable de recourir à des méthodes scientifiques, en tenant compte de l'interdisciplinarité de la statistique publique et en collaborant avec les milieux scientifiques. Cela implique que les instances de la statistique cantonale doivent elles-mêmes bénéficier d'une indépendance professionnelle et scientifique.

1.5.2 Principe de publicité

Le fort degré d'interdépendance dans la société actuelle ainsi que la dissolution des structures et valeurs établies ont conduit à une grande complexité de la vie sociale et économique. Il faut donc que le système statistique reflète les aspects les plus représentatifs de l'évolution de la société. Il faut également que l'information statistique soit accessible à tous les milieux de la collectivité. La reconnaissance de la statistique comme bien public et l'accès à l'information statistique comme droit démocratique fondamental impliquent que le mandat d'information de

la statistique publique soit exercé de manière autonome, indépendante de tout intérêt particulier.

1.5.3 Principe de la transparence

Pour améliorer la compréhension de l'information statistique et éviter une interprétation erronée ou biaisée, il faut veiller à la plus grande transparence possible quant à son champ d'application, aux méthodes utilisées, aux définitions, etc. Si elle veut être crédible et digne de confiance, l'information statistique diffusée doit être accompagnée d'une documentation (métadonnées).

1.6 Protection et sécurité des données

En matière de protection des données, la loi sur la statistique cantonale ne contient que des dispositions particulières propres aux spécificités de l'activité statistique. Pour cette raison, dans cette présentation générale, il est utile de passer en revue quelques-uns des principes généraux de protection des données qui n'apparaissent pas dans la loi, mais qui déploient des effets notables sur l'activité statistique.

1.6.1 Principes généraux de la protection des données

Une fonction étatique, comme la statistique cantonale, doit s'exercer dans le respect des libertés, des droits fondamentaux et des principes généraux qui garantissent l'ordre démocratique. Cette conception de l'Etat se retrouve dans les principes fondamentaux de la protection des données. Parmi ces derniers, certains imposent nombre d'obligations diverses à l'activité statistique.

En premier lieu, il y a le principe de la légalité. Comme toute activité de l'Etat, la statistique cantonale doit être fondée sur une base légale qui expose, d'une manière claire et précise, la fin d'intérêt public visée, les buts particuliers poursuivis et les moyens pour les atteindre. Le projet de loi sur la statistique cantonale est une des réponses à cette obligation.

En deuxième lieu, la statistique cantonale est soumise au principe de la proportionnalité qui veut que la collecte, le traitement et le stockage des données, ainsi que la publication des résultats, soient à la mesure de la tâche légitime à accomplir. L'objectif de ce principe est d'éviter toute démesure entre buts et moyens.

Parallèlement au principe de la proportionnalité, la statistique cantonale doit observer le principe de finalité qui veut que la tâche entreprise soit conforme et limitée au but poursuivi. En matière statistique, ce troisième principe veut surtout éviter que des données relevées dans une intention précise soient utilisées pour atteindre d'autres objectifs que ceux qui ont été prévus.

La statistique cantonale faisant partie du système suisse de statistique publique, il est naturel pour elle de suivre un quatrième principe, celui de l'intérêt public. Selon ce principe, une tâche statistique doit satisfaire un intérêt public prépondérant et non répondre à un besoin privé. Ce principe peut servir de justification à une statistique. Il permet également de légitimer le choix des priorités.

Cinquième et dernier principe évoqué ici, le principe de qualité est au cœur des préoccupations des statisticiens publics et fait partie de la déontologie de la profession. Résumée à l'extrême, cette norme veut qu'en statistique, les données utilisées correspondent à la réalité du mo-

ment et soient complètes, tout comme les résultats doivent être exacts et adaptés aux utilisateurs.

1.6.2 Les spécificités de l'activité statistique

La statistique cantonale présente plusieurs particularités par rapport à l'activité administrative.

Les experts en matière de protection des données reconnaissent généralement que la statistique présente une spécificité quant à son but. Contrairement aux autres activités administratives, l'activité statistique poursuit un but général et non un objectif particulier concernant une personne déterminée sur laquelle elle détient des informations. A cet égard, l'activité statistique présente un degré de dangerosité moindre en matière de protection des données que l'activité administrative. Cette situation lui confère le privilège de traiter, conformément à sa vocation, un large éventail de données individuelles et justifie une disposition particulière en matière de protection des données, le secret statistique.

La statistique cantonale présente également une spécificité quant à sa relation avec ses partenaires. Pour que la statistique publique soit en mesure de remplir sa mission, il est primordial qu'une relation de confiance existe entre le fournisseur d'information, l'utilisateur des résultats statistiques et le statisticien.

Le fournisseur ne livrera des informations véridiques et complètes que s'il a l'assurance qu'elles ne seront jamais utilisées à son détriment. La pratique statistique confirme tous les jours que les obligations légales, si elles sont indispensables, ne suffisent pas à assurer le succès d'une collecte de données.

L'utilisateur de résultats statistiques ne les utilisera que s'il est certain qu'ils reposent sur des informations fiables.

Le statisticien ne peut remplir sa mission d'information que s'il dispose de la confiance de ses deux partenaires, le fournisseur et l'utilisateur.

Les autres particularismes de la statistique cantonale en matière de protection des données sont propres à certaines phases du processus statistique lui-même, comme la collecte, le traitement, la communication et la conservation des données. Ces aspects sont abordés dans le commentaire des articles.

1.7 Le système statistique suisse

La statistique publique de la Suisse – aussi appelée statistique officielle de la Suisse – correspond au système fédératif du pays. Des relevés sont décidés et exécutés aux trois niveaux politiques (Confédération, cantons, communes). Au niveau régional, l'actuel système statistique suisse est le résultat d'un long processus historique. Aussi vieux que l'histoire de l'Etat fédéral, il en est indissociable.

Créé à l'instigation du Conseiller fédéral Stefano Franscini – qui n'a pu en voir la réalisation –, l'Office fédéral de la statistique (OFS), institutionnalisé en 1860, n'a pas mis un terme au développement de la statistique régionale. En effet, la Confédération ne prend pas toujours – ou n'est pas tenue de prendre – les besoins des cantons et des villes en considération.

A ce jour, dix-sept cantons et sept villes disposent de leur propre structure de production, d'analyse et de publication d'informations statistiques. Huit cantons ou demicantons ne possèdent d'unités administratives spécialisées ni pour l'exécution des relevés statistiques fédéraux et cantonaux ni pour l'analyse et la diffusion d'informations statistiques.

La statistique suisse repose principalement sur les recensements fédéraux de la population, exécutés tous les dix ans depuis 1850. Comme relevés exhaustifs, on trouve également, depuis 1905, les recensements fédéraux des entreprises. Ces deux relevés fournissent des résultats à l'échelon de la Confédération, des cantons et même des communes. Ils constituent les piliers de la statistique publique.

Le besoin d'organiser la statistique de la Suisse, dans des structures adéquates et aussi bien à l'échelon national que régional, s'est fait ressentir à la fin des années septante. Au cours des vingt dernières années, les structures ont constamment été améliorées et la statistique fédérale a fait l'objet d'une refonte fondamentale, notamment sous l'effet de la loi sur la statistique fédérale de 1992. Cette évolution a permis à la statistique fédérale de jouer un rôle prédominant dans le développement du système statistique suisse tout entier.

Ce leadership a également été reconnu par la statistique régionale en raison de la complexité et des interdépendances croissantes. Un nombre croissant de relevés statistiques sont conçus et réalisés au niveau du pays pour des raisons tenant aux compétences professionnelles, à la méthodologie et à la nécessité de garantir la comparabilité spatiale. Il est cependant primordial de veiller à ce que les intérêts des cantons ne soient pas négligés. La statistique fédérale couvre les besoins essentiels en informations statistiques. En particulier, elle offre aux cantons la possibilité d'augmenter les échantillons lors d'enquêtes par sondage – de plus en plus fréquentes – et d'obtenir ainsi des résultats représentatifs pour leur territoire.

La collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes est réglée dans l'ordonnance concernant l'organisation de la statistique fédérale. En application de cette ordonnance, l'Office fédéral de la statistique a instauré REGIOSTAT. Cet organe de contact réunit plusieurs fois par année les représentants des cantons et des villes pour discuter en commun des problèmes de la statistique publique suisse. De son côté, FEDESTAT est l'organe de coordination de la statistique au sein de l'administration fédérale, alors que l'Office fédéral de la statistique veille à la coordination avec les instances internationales de statistique (par exemple EUROSTAT, OCDE, ONU).

Avec l'entrée en vigueur de la loi sur la statistique fédérale et l'instauration des nouvelles structures de coordination de la statistique publique suisse, les offices régionaux de statistique ont reconnu la nécessité de collaborer plus étroitement pour renforcer la position de la statistique régionale. A cet effet, ils ont fondé en 1998 la Conférence suisse des offices régionaux de statistique (CORSTAT), dont les buts principaux sont la représentation des intérêts régionaux vis-à-vis de la statistique fédérale, la collaboration entre les offices régionaux et la participation au développement de la statistique publique suisse. C'est par ce canal que les cantons et villes sont représentés dans les organes de la statistique fédérale, tels que la Commission de la statistique fédérale, les groupes

d'experts, les groupes de travail et les groupes d'accompagnement. De cette manière, la position des régions est renforcée. Les offices de statistique des cantons et des villes sont reconnus par la Confédération comme partenaires et comme centres de compétences.

La participation des cantons à une nouvelle conception du système statistique suisse va dans le sens d'une meilleure cohérence de la statistique publique et d'une représentation adéquate des intérêts cantonaux.

Pour accomplir leurs tâches, les offices des cantons et des villes disposent ensemble d'un effectif d'environ 218 équivalents plein temps. Dans certains cas, les fonctions statistiques sont assurées par d'autres services de l'administration, notamment dans les domaines de la formation, de la santé et de l'agriculture. Dans les cantons sans office spécialisé, la mission statistique est décentralisée.

2. COMMENTAIRE DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 Buts

L'article premier énumère les principaux buts de la loi.

Il définit en premier lieu (lettre a) les missions de la statistique cantonale, c'est-à-dire les fonctions qui lui sont assignées et qu'elle doit remplir ainsi que son rôle dans et hors de l'administration cantonale.

La disposition de la lettre b) stipule que la loi vise à organiser la statistique cantonale. Des activités statistiques étant conduites dans plusieurs services de l'administration cantonale, il est indispensable d'organiser et de coordonner ces activités afin d'éviter les redondances et de promouvoir une information réciproque entre les divers partenaires. Des mesures efficaces de coordination sont gage d'économies.

Le souci de coopération avec la Confédération, les cantons, les communes et d'autres organismes internes ou externes au canton est souligné à la lettre c). Cette coopération participe aux mesures d'organisations citées précédemment et marque aussi que, dans le domaine statistique comme dans d'autres, le canton souhaite faire preuve d'ouverture et d'initiative.

Garantir l'accès à l'information statistique disponible (lettre d) ne fait qu'affirmer le droit démocratique de chacun de pouvoir accéder aux résultats du traitement d'informations qu'il a souvent permis de collecter. La statistique s'affirme ainsi comme un bien public.

La garantie de la protection des données (lettre e), respectivement du secret statistique (art. 16) est un objectif prioritaire. Cet engagement doit trouver son fondement dans un texte légal afin de souligner l'importance accordée à la protection des personnes interrogées lors d'enquêtes statistiques. Cet aspect est primordial pour maintenir la confiance des fournisseurs de données et du public en général dans la statistique cantonale.

Art. 2 Champ d'application

Le champ d'application de la loi est défini de manière institutionnelle par l'article 2. La loi s'applique donc aussi bien aux activités statistiques ordonnées par le Conseil d'Etat, qu'à celles réalisées par les services de

l'administration cantonale. Elle s'applique aussi aux activités des organismes, publics ou privés, mandatés par l'Etat.

On entend ici par activités statistiques les diverses étapes de la production de l'information statistique, soit les travaux liés à la définition d'un besoin, la conception d'une statistique, la collecte de données, leur validation, leur traitement, leur analyse, leur diffusion, leur stockage et leur documentation.

Le Conseil d'Etat peut déclarer tout ou partie de la loi applicable à des collectivités ne faisant pas partie de l'administration cantonale et à des organismes qui entretiennent avec l'Etat des liens privilégiés, par exemple, de nature financière ou relatifs à une activité soumise à autorisation ou concession (al. 2).

Ces partenaires de l'Etat cantonal sont des sources importantes de données statistiques utiles, si ce n'est indispensables, pour permettre de décrire et de prévoir l'évolution du canton. Soumettre l'ensemble de ces acteurs, sous réserve d'une décision du Conseil d'Etat, aux dispositions de la loi est donc une manière de reconnaître leur importance pour la statistique cantonale et est aussi indispensable pour garantir la cohérence de l'ensemble de l'information collectée.

L'alinéa 3 de l'article 2 soumet l'activité statistique des communes au respect des principes fondamentaux et de la collecte des données, de même qu'à la protection des données.

La collecte et l'usage interne de données à des fins exclusivement administratives ne doivent pas être considérées comme des activités statistiques et ne sont par conséquent pas soumis à la loi. En revanche, l'utilisation de données administratives à des fins statistiques y est soumise.

Art. 3 Mission

Les missions de la statistique cantonale s'articulent autour de quatre axes: ses destinataires, ses méthodes, ses collaborations et sa participation au développement d'autres systèmes d'information statistique.

L'alinéa 1 rappelle que la statistique cantonale se doit d'informer aussi bien les autorités cantonales et communales que l'ensemble de la collectivité. On pense ici aux médias, aux partenaires sociaux, aux milieux scientifiques ou économiques, aux membres d'un corps législatif et au public en général. Cette mission de mise à disposition d'information n'a un sens que si la qualité de l'information produite est indiscutable, ce qui implique que les diverses étapes du processus de production de la statistique soient conduites de manière rigoureuse dans le respect des principes scientifiques et déontologiques propres à cette activité, et en toute indépendance (al. 2). Il semble évident que la production d'une information statistique biaisée ne peut être d'aucune utilité et que son coût s'apparenterait à du gaspillage.

Pour relever de tels défis, la statistique cantonale se doit évidemment de collaborer étroitement avec la Confédération, les autres cantons, les communes et tout autre organisme œuvrant dans son champ d'activité. Cette collaboration vise autant à profiter des apports des partenaires cités ci-dessus qu'à participer à l'élaboration de systèmes d'information statistique supracantonaux. Ces échanges sont aussi le gage d'une évolution de la statistique cantonale qui tienne compte des développements méthodologiques et conceptuels de cette discipline (al. 3).

Le champ de la statistique est vaste et englobe potentiellement presque toutes les activités liées à la vie d'une communauté (population, économie, vie sociale, environnement, espace); à cela, on peut ajouter l'évaluation de politiques publiques et des travaux prospectifs.

Les objectifs assignés à la statistique sont ambitieux puisqu'elle doit participer à la connaissance et à l'analyse des phénomènes collectifs, contribuer à la préparation et à l'évaluation des actions gouvernementales et aussi répondre aux besoins d'informations du citoyen et de la collectivité. Cette dernière tâche se doit toutefois d'être abordée avec, à la fois, un esprit d'ouverture et de clairvoyance afin de pondérer raisonnablement les efforts consentis à l'une de l'intérêt général.

Art. 4 Principes fondamentaux

Les principes contenus dans le projet de loi s'inspirent

- de la «Déclaration de principes de l'Union des offices suisses de statistique» adopté en 1982;
- de la «Déclaration de l'Institut international de statistique sur l'éthique professionnelle» datant de 1985;
- des «Principes fondamentaux de la statistique officielle» des Nations Unies, Commission économique pour l'Europe (45^e session de la Conférence des statisticiens européens de juin 1997);
- des «Recommandations du comité des ministres aux états de l'Union européenne concernant la protection des données à caractère personnel collectées et traitées à des fins statistiques» de septembre 1997;
- du règlement du Conseil de l'Union européenne du 17 février 1997 relatif à la statistique communautaire;
- de la «Charte de la statistique publique de la Suisse» de septembre 2002.

Parmi les nombreux principes et recommandations énoncés dans ces documents, le projet de loi ne retient que les trois principes considérés comme universellement acceptés, indépendamment de l'organisation du système statistique cantonal et de la dimension du Service de la statistique.

Le premier principe concerne la scientificité de l'activité statistique, un principe dont l'application implique indistinctement l'autonomie de la fonction et la qualité de la production. L'activité statistique doit être exercée par des professionnels qui garantissent l'utilisation de méthodes rigoureuses et la réalisation d'un produit statistique avec un «label» officiellement reconnu. Toute personne occupée à une tâche statistique est tenue de respecter ce principe.

Le deuxième principe concerne la publicité de l'information statistique, une information qui ne peut être en aucun cas gardée dans les tiroirs de l'administration mais qui doit être distribuée, sous une forme adéquate, aux utilisateurs. Ce principe est très important parce qu'il permet de tracer une limite claire entre la statistique publique et les statistiques administratives. Trop souvent il y a confusion entre ces deux activités.

Le troisième principe découle des deux premiers et concerne la fiabilité et la transparence de l'information statistique. Il ne suffit pas de produire une information scientifique et de la rendre accessible aux utilisateurs, encore faut-il qu'elle soit diffusée de façon à faciliter une utilisation correcte, en fournissant une documentation

complète sur les méthodes utilisées, la sphère de validité, les définitions et les sources.

Art. 5 Principes de collecte des données

Les statisticiens distinguent entre deux modalités de récolte des données: les relevés indirects et les enquêtes directes.

Par relevé indirect, on entend tout relevé effectué auprès de n'importe quel fournisseur de données qui n'est pas une personne physique et qui porte sur des données collectées par ce dernier mais qui concernent des tiers. Le côté indirect de ce type de relevé ne dépend donc pas des caractéristiques du fournisseur mais du lien entre le fournisseur et les données relevées.

Par enquête directe, on entend toute enquête (exhaustive ou par sondage) pour laquelle les unités interrogées, les ménages privés, les entreprises et les établissements, qu'ils soient de droit privé ou de droit public, fournissent des renseignements, généralement sur eux-mêmes.

La collecte des données est gouvernée par un principe de subsidiarité qui prévoit de privilégier le recours aux informations existantes afin de limiter les enquêtes directes et, partant, la charge de travail des personnes interrogées.

D'une manière générale, tous les organismes cités à l'article 2, susceptibles de réaliser des statistiques, chercheront d'abord à utiliser leurs propres données administratives ou des informations disponibles auprès de la Confédération, du canton, des communes ou d'un autre partenaire de la statistique cantonale ou fédérale avant d'envisager des enquêtes.

La régionalisation de statistiques fédérales (al. 4) consiste soit à utiliser des données produites par la Confédération à l'échelon régional, soit à enrichir l'échantillon d'une enquête fédérale exécutée par sondage, de manière à obtenir des résultats représentatifs à l'échelle cantonale.

CHAPITRE II Compétence et participation

Art. 6 Compétence d'ordonner des relevés

Par principe, tous les relevés statistiques prévus sur la base de cette loi sont de la compétence du Conseil d'Etat.

A l'alinéa 1, le fait d'obliger le Conseil d'Etat à se prononcer sur chaque relevé assure la cohérence des activités statistiques sur le plan cantonal et évite leur dispersion. De plus, cette disposition assure la protection des personnes interrogées et leur sécurité juridique. Elle permet également de garantir les principes de la collecte des données de l'article 5 qui ont pour but, entre autres, de limiter au strict nécessaire la charge des personnes interrogées.

Les ordonnances du Conseil d'Etat doivent remplir un minimum d'exigences quant à leur contenu. Elles doivent déterminer l'objet du relevé, les unités interrogées, les obligations de renseigner et de participer. Elles doivent aussi désigner le service cantonal responsable et fixer la manière dont le relevé devra être exécuté ainsi que, le cas échéant, les règles régissant la communication, la publication et la protection des données.

Les lois et ordonnances contiennent souvent des dispositions autorisant de manière générale la réalisation d'enquêtes scientifiques ou de statistiques. Ces dispositions devront être complétées par des ordonnances dans les-

quelles le Conseil d'Etat spécifiera la nature des relevés en question, sauf si ceux-ci sont régis par les alinéas 2 à 4. Les relevés que le canton réalise sur ordre de la Confédération ne sont pas soumis à ordonnance du Conseil d'Etat. En revanche, si, pour des besoins de régionalisation, le canton ajoute des caractéristiques au relevé fédéral ou s'il étend le nombre de personnes interrogées, les extensions du relevé doivent faire l'objet d'une ordonnance du Conseil d'Etat.

L'alinéa 2 énumère les possibilités qu'a le Conseil d'Etat de déléguer la compétence d'ordonner des relevés. Pour ne pas affaiblir le principe de l'alinéa 1, ces possibilités sont limitées à des unités administratives et à des institutions ou corporations de droit public. De plus, la possibilité de déléguer est limitée à des relevés ne portant pas sur des données personnelles, à des relevés ne portant que sur un petit nombre d'entreprises et d'établissements de droit public ou privé et à des relevés uniques ne portant que sur un petit nombre de personnes. Dans tous les cas, la délégation n'est possible que si les personnes questionnées ne sont pas obligées de répondre et que si les communes et autres instances ne sont pas obligées à participer, leur participation impliquant des frais.

Les alinéas 3 et 4 contiennent une énumération exhaustive des compétences autonomes d'ordonner des relevés, autrement dit des compétences qui ne sont pas déléguées par le Conseil d'Etat. Dans tous les cas, il s'agit d'instances soumises à la présente loi. Ainsi les exigences en matière de coordination des relevés statistiques du canton (art. 11) et de protection des données (chap. IV) sont remplies. L'alinéa 3 règle la compétence pour les établissements de recherche d'ordonner des relevés. Cette compétence est accordée à condition que ces relevés soient uniques ou limités dans le temps et sans obligation de renseigner. Cette légitimation garantit l'indépendance de la recherche. De leur propre compétence, les organismes, visés par l'alinéa 4, ne sont autorisés qu'à ordonner des relevés sans données personnelles, des relevés à participation obligatoire prévus par une autre loi ou des relevés à participation facultative effectués auprès des personnes physiques ou morales avec lesquelles ces organismes collaborent dans l'exercice de leurs activités.

Art. 7 Obligations des personnes interrogées

Cette disposition définit et règle l'obligation de renseigner. Il ne s'agit pas d'une répétition de la liste des organes soumis à la présente loi selon l'article 2 (Champ d'application), mais d'une désignation des personnes soumises à l'obligation de renseigner, par ordonnance du Conseil d'Etat, pour un relevé déterminé.

L'alinéa 1 prévoit une obligation générale de renseigner pour toutes les unités de l'administration cantonale et d'autres collectivités de droit public. Pour ces organismes, une déclaration spécifique du Conseil d'Etat n'est donc pas nécessaire.

L'alinéa 2 en revanche énumère de manière exhaustive et restrictive les critères permettant au Conseil d'Etat d'imposer l'obligation de renseigner aux personnes physiques ou morales, de droit public ou privé. Un tel élargissement de l'obligation de renseigner ne peut se justifier que si l'exhaustivité, la représentativité, la comparabilité et l'actualité d'une statistique l'exigent. Lorsque les personnes interrogées ne peuvent pas elles-mêmes fournir les renseignements requis, l'obligation s'étend aux représentants appropriés.

L'alinéa 3 régit les exigences élémentaires auxquelles doit répondre la fourniture de renseignements obligatoires. Les personnes soumises à l'obligation de renseigner doivent fournir des informations complètes, véridiques, dans les délais fixés et sous la forme prescrite. Ces exigences visent à rendre efficace l'exécution des relevés statistiques et sont indispensables pour assurer la qualité des résultats. En règle générale, les informations doivent être fournies gratuitement. Dans ce contexte, le non-respect de l'obligation de renseigner soulève la question des sanctions éventuelles. Celles-ci sont réglées dans le chapitre VII. Dans la pratique des relevés statistiques, on utilisera d'abord la motivation pour obtenir les informations manquantes et compléter ou corriger des informations fausses ou invraisemblables. Il va de soi que l'obligation de renseigner se limite à l'objet défini expressément dans l'ordonnance sur le relevé.

L'alinéa 4 souligne que les renseignements fournis à titre volontaire doivent également être véridiques.

Art. 8 Participation des communes et d'autres services

Pour garantir l'application des principes de collecte de données (art. 5), les instances chargées d'exécuter des enquêtes statistiques doivent pouvoir compter sur la collaboration d'autres unités administratives de l'Etat et des communes. Particulièrement dans les cas où la reprise de leurs fichiers permet d'éviter un relevé direct, l'exploitation de ces données est essentielle. L'alinéa 1 donne au Conseil d'Etat la compétence de désigner, dans l'ordonnance de l'exécution d'un relevé, les instances appelées à collaborer. Cette participation peut même être déclarée obligatoire pour les communes si l'utilisation de leurs fichiers ou registres apporte un gain appréciable ou si l'exécution du relevé s'avère impossible ou trop chère sans leur collaboration.

Le Conseil d'Etat peut ordonner le recours à des fichiers et des registres pour autant que leur utilisation à des fins statistiques ne soit pas expressément interdite. L'utilisation de tels fichiers, prévue dans l'alinéa 2, n'a pas pour but de passer outre, par voie d'ordonnance, aux prescriptions fondamentales de maintien du secret qui peuvent exister dans leurs propres bases légales. En règle générale, l'utilisation pour la statistique publique est permise. Le Conseil d'Etat peut ordonner l'utilisation de données en vue de la réalisation d'un relevé cantonal déterminé sans être lié par d'éventuelles prescriptions exigeant que chaque personne concernée ait donné son accord préalable. Conformément à l'article 17 du projet de loi et à la loi cantonale sur la protection des données, l'alinéa 2 interdit expressément la communication de telles données.

Par analogie avec la loi sur la statistique fédérale, les alinéas 3 et 4 règlent la répartition des coûts dans le sens que les communes et d'autres services qui participent à un relevé cantonal prennent à leur charge les coûts résultant de leur participation.

Art. 9 Participation d'instituts de recherche

Les services cantonaux et les communes ne sont pas les seuls organismes qui participent à la statistique cantonale; celle-ci bénéficie aussi de l'appui des instituts de recherche ou d'autres organismes privés, comme les associations, instituts de sondage et bureaux d'études. Ces organismes ne participent pas seulement à la réalisation du relevé en tant que tel, mais aussi à sa conception et à

l'analyse des résultats. En règle générale, ils reçoivent une indemnité convenue par contrat. Les organes collaborateurs sont tenus de respecter les dispositions sur la protection des données. Lorsqu'il s'agit de mandats rémunérés, il faut en outre s'assurer par contrat que les organisations mandatées ne traitent les données livrées que dans les limites de leur mandat, ne les mélangent pas aux données tirées d'autres travaux statistiques et les rendent toutes au Service de la statistique, sans en faire de copies.

CHAPITRE III Organisation de la statistique cantonale

Art. 10 Service de la statistique

Le chapitre III porte sur l'organisation de la statistique cantonale, c'est-à-dire sur les responsabilités des diverses instances cantonales chargées d'accomplir des tâches statistiques et d'intervenir à titre de consultants, ainsi que sur leurs relations mutuelles. Le modèle d'organisation basé sur la concentration des relevés auprès du Service de la statistique et sur une coordination efficace avec les autres unités administratives détentrices de données transparaît dans tous les articles de ce chapitre, dans la mesure où il précise les droits et les devoirs du Service de la statistique et des autres unités administratives, comme il est de règle au niveau d'une loi.

L'alinéa 1 formule le principe selon lequel le Service de la statistique (ci-après: le Service) est l'organe central en matière de statistique au niveau de l'administration cantonale. Il appartient au Service de fournir aux divers cercles d'utilisateurs les prestations de nature statistique dont il est chargé; autrement dit, il doit disposer de l'infrastructure nécessaire pour garantir la production de statistiques courantes et occasionnelles et transmettre l'information. Cette infrastructure doit être conçue de telle sorte qu'elle puisse aussi être utilisée, en cas de besoin, par les autres unités administratives. Le Service est aussi l'interlocuteur privilégié en matière de consultation des informations statistiques.

Les alinéas 2 et 3 dressent l'inventaire des principales fonctions du Service. Selon le principe de la coordination des relevés, il est chargé des relevés directs, soit prescrits par la loi sur la statistique fédérale, soit ordonnés par le Conseil d'Etat. Ce principe peut faire l'objet d'exceptions, notamment dans le cas de relevés directs effectués par des organes extérieurs au Service avant la mise en application de la loi. Comme le Service ne travaille pas pour lui-même mais pour les utilisateurs, une collaboration étroite et durable avec ces derniers s'avère indispensable dans la conception des relevés.

Outre sa fonction de première instance en matière de statistique, le Service a d'autres missions:

- La coordination: il s'agit, d'une part, des instruments de l'article 11, qui sont censés garantir l'organisation fonctionnelle et cohérente de l'ensemble des activités statistiques à l'intérieur de l'administration cantonale et vers l'extérieur, notamment avec les services fédéraux. En coordination avec la statistique fédérale et avec le concours d'autres services de l'administration détentrices de données, le Service élabore un programme pluriannuel qui couvre l'ensemble des activités statistiques du canton (art. 15).
- La création de bases homogènes, c'est-à-dire des définitions, des nomenclatures et des principes méthodologiques à caractère obligatoire pour l'ensemble des

organes de statistique et des unités administratives détentrices de données, en vue de garantir la comparabilité des diverses données.

- La garantie de la comparabilité nationale et internationale, c'est-à-dire la coordination avec les bases de la statistique fédérale et les normes en vigueur à l'échelle internationale concernant les conceptions, les méthodes et les échanges de données.

L'alinéa 4 formule le principe selon lequel les relevés statistiques au niveau cantonal sont effectués en règle générale par le Service. La centralisation de l'ensemble des relevés statistiques dans une seule instance est un moyen efficace pour éviter les collectes parallèles de données identiques et réduire la charge des services d'information, notamment des communes. Par ailleurs, ce principe permet de garantir au mieux que toutes les données soient collectées selon les mêmes normes qualitatives.

A l'intérieur et à l'extérieur de l'administration cantonale, des partenaires différents ont des besoins d'information différents. Dans la réalisation de ses relevés, le Service doit tenir compte de cette réalité (al. 5). Il peut en résulter que ses propres relevés ainsi que les relevés effectués pour le compte de la Confédération soient complétés. Le programme pluriannuel donne une vue d'ensemble de tous les relevés. Comme ce programme doit être approuvé par le Conseil d'Etat, un mécanisme est en place qui garantit que seules les caractéristiques absolument nécessaires soient relevées.

En principe, toute donnée statistique doit pouvoir être consultée librement, afin de garantir la représentativité de données administratives avant leur communication. Il en va de même pour la diffusion d'informations provenant de données collectées par les communes.

Art. 11 Coordination

La mission de coordination est réglée sur le plan légal, car elle ne concerne pas seulement le domaine interne de l'administration mais aussi les collectivités de droit public (conformément à l'art. 2 al. 2) ainsi que, dans une moindre mesure, les communes (conformément à l'art. 2 al. 3). La coordination a surtout pour objet l'activité de collecte des données et l'élaboration de vues d'ensemble à partir de diverses statistiques. Le Service a notamment pour mission d'harmoniser les activités statistiques des services cantonaux avec la statistique fédérale.

Les relevés, évaluations et analyses statistiques effectués au niveau cantonal sont surtout nécessaires là où des informations importantes pour le canton font défaut dans la statistique fédérale. Ces activités statistiques complémentaires doivent s'effectuer en collaboration avec les autres cantons dans la mesure où des intérêts communs entrent en jeu. Cette collaboration peut concerner aussi bien la prise en compte d'intérêts communs vis-à-vis de services fédéraux, notamment l'Office fédéral de la statistique, que la réalisation de projets communs.

L'alinéa 1 mentionne également l'interface de collaboration importante avec la science. Une collaboration avec l'éducation et la science revêt aussi de l'importance du point de vue de la formation. Les instituts de recherche scientifique devraient davantage prendre en compte le point de vue spécifique de la statistique publique et le recours aux chiffres de la statistique publique.

Le deuxième alinéa prescrit que le Service soit consulté pour tous les projets, études et publications statistiques.

C'est la seule manière d'empêcher les doubles emplois et de défendre au mieux les intérêts cantonaux en matière d'informations statistiques.

Pour atteindre ces objectifs, il importe d'intégrer le Service dans l'élaboration de bases légales régissant la collecte et l'exploitation de données statistiques (al. 3). Il est ainsi possible de garantir que de nouveaux relevés soient effectués dans les seuls cas où les informations souhaitées font encore défaut. Si la collecte ou la compilation de données s'avère nécessaire, elle devrait être élaborée, dans la mesure du possible, par le Service.

L'alinéa 4 fait référence aux exigences spécifiques de la statistique concernant les systèmes d'information. Le Service ne peut être comparé à d'autres unités administratives; l'accomplissement de sa mission requiert parfois d'autres moyens. Il est donc indispensable de consulter le Service lorsqu'il s'agit d'acquérir de nouveaux systèmes d'information.

Art. 12 Collaboration

Pour accomplir ses tâches, le Service a besoin d'une multitude de données. L'activité administrative engendre la production de données dans de nombreux services cantonaux. Si celles-ci remplissent les conditions requises pour la réalisation d'évaluations statistiques, les services en question fourniront régulièrement leurs données au Service (al. 1). L'utilisation de données provenant de l'administration contribue à réduire au strict minimum le nombre des relevés. Les communes sont aussi des fournisseurs de données importants et elles constituent une base essentielle pour l'exécution des tâches cantonales.

Les évaluations statistiques de vastes collectes de données exigent parfois un travail considérable sur le plan de la méthodologie et de la saisie des données, dont ne voudra généralement pas se charger un service avant tout compétent pour des tâches administratives. Dans bien des cas, il s'agit d'indicateurs constituant un produit de synthèse de plusieurs bases de relevés. C'est aussi pour ces raisons que le Service doit assumer cette fonction en accord avec le Conseil d'Etat ou sur sa décision. Cette prise en charge est d'autant plus indiquée que, souvent, des corrélations très étroites existent avec d'autres statistiques du Service et que des statistiques doivent être établies pour plusieurs domaines à partir des mêmes données. Il est ainsi possible de garantir une diffusion en rapport avec l'importance et la quantité des résultats.

Art. 13 Activités de conseil

Cette disposition enjoint le Service de conseiller les unités de l'administration cantonale et les communes et de mettre à leur disposition les données et les résultats requis. Les données personnelles ne peuvent faire l'objet d'une diffusion, conformément à cet article, que dans des cas exceptionnels et en vertu des dispositions du projet de loi en matière de protection des données. L'information par le biais du Service est censée garantir que les intéressés puissent obtenir, avec la plus grande efficacité possible, les informations dont ils ont besoin pour l'accomplissement de leur mission.

Art. 14 Gestion de registres

Les registres administratifs apparaissent en général là où des mesures légales doivent être mises en application. Les registres sont des instruments visant à optimiser leur

exécution. Il s'agit de données collectées, aujourd'hui le plus souvent sous forme de banques de données, contenant des informations sur divers particuliers, objets ou événements et gérés selon des règles bien définies. Les registres constituent le noyau d'une gestion systématisée des données dans un Etat de droit, prestataire de services. Ils sont indispensables s'il s'agit de gérer des informations personnelles d'une façon complète, claire et la plus actuelle possible. Cet article crée des règles précises, au niveau de la législation cantonale, concernant la gestion de registres à des fins statistiques et clarifie ainsi le principe inscrit à l'alinéa 2 de l'article 65 de la Constitution fédérale relatif à l'utilisation et à l'organisation de registres administratifs pour la statistique.

L'alinéa 1 donne au Service les bases légales lui permettant de constituer lui-même des registres ou de participer à la création de registres à des fins statistiques, à condition que des dispositions légales autorisent explicitement la création de ces registres. L'utilisation optimale de registres existants ou nouveaux à des fins statistiques requiert un rôle actif de la part du Service. Cela permet de prévenir ou de corriger des lacunes telles que la prédominance de la politique sectorielle, la multiplicité de systèmes hétérogènes sur le plan technique et conceptuel, la participation insuffisante de la statistique publique à la constitution de registres administratifs et l'absence de stratégie cohérente en matière de création de registres à des fins statistiques.

Le Service est autorisé à recourir à des identificateurs et à des caractères pour gérer ses registres (al. 2). L'emploi de caractères et d'identificateurs homogènes revêt une importance capitale pour la mise à jour. Il conditionne également la possibilité d'effectuer facilement un échange de données entre les registres communaux et les registres cantonaux ainsi qu'entre les registres cantonaux et les registres correspondants à l'échelle fédérale. La réglementation de l'échange des données est une contribution essentielle à l'harmonisation des registres et elle permet d'éviter que les différents services prennent des initiatives mal coordonnées pour mettre à jour leurs registres.

L'alinéa 3 prévoit que le Service est consulté lors de la création et la mise à jour des registres. Le suivi des données et leur mise à jour correcte et homogène sont très importants pour la garantie à long terme de la qualité des registres. Des données erronées ou désuètes en réduisent la valeur et l'utilité.

Art. 15 Programme pluriannuel

Le programme pluriannuel oblige l'Etat à établir une planification d'ensemble transparente des activités statistiques. Il est présenté avec le programme de législature et donne ainsi au Grand Conseil la possibilité de vérifier la corrélation entre la statistique et les priorités politiques et de prendre position sur les activités prévues. Le programme pluriannuel contient une vue d'ensemble de la situation de la statistique dans les différents domaines, des informations sur les principales activités statistiques prévues pendant la législature (en particulier le lancement, la suppression et la révision de relevés) de même que le coût financier et en personnel occasionné par les statistiques du canton pendant la même période, ce qui fait apparaître les activités statistiques prioritaires; il révèle également les répercussions pour les parties prenantes et les personnes interrogées.

La mise sur pied d'un programme pluriannuel se situe donc sur un plan légal et permet au Conseil d'Etat de définir des priorités dans les activités statistiques de l'administration cantonale. Le programme pluriannuel comporte, d'une part, l'activité statistique du canton, dont le contenu relève de la compétence décisionnelle du Conseil d'Etat, et il informe, d'autre part, sur l'activité statistique de la Confédération pour autant qu'elle fournisse des informations utiles au canton. Par ailleurs, il renseigne sur la collaboration avec la Confédération, les autres cantons et les communes.

CHAPITRE IV Protection et sécurité des données

En matière de protection des données, la loi sur la statistique cantonale ne contient que des dispositions particulières propres aux spécificités de l'activité statistique.

Art. 16 Secret statistique

Cet article introduit le principe du secret statistique et en définit l'étendue. La première phrase est fondamentale: «Les données recueillies ou communiquées à des fins statistiques ne peuvent être utilisées à d'autres fins».

Dans ce libellé, deux expressions sont à préciser d'emblée. Par données, on comprend les observations (caractères, modalités et mesures), récoltées au niveau de l'unité statistique (personne, ménage, établissement, bâtiment, etc.). Par fins statistiques, on entend l'utilisation des données en vue d'obtenir des résultats ne se rapportant pas à des personnes, mais une utilisation permettant de tirer des conclusions valables pour l'ensemble de la population observée; on entend également l'utilisation des données pour renouveler le relevé à une date ultérieure ou pour en préparer d'autres.

Cette première disposition, claire, précise et compréhensible pour le citoyen, entérine une volonté de transparence de l'activité statistique, comme c'est le cas dans toutes les activités dans lesquelles l'Etat joue un rôle prépondérant et qui concernent potentiellement l'ensemble de la population.

Cette disposition implique que toute personne exerçant une activité statistique se porte garante qu'aucune donnée, non anonyme, se rapportant à des personnes et recueillie à des fins statistiques, ne sera transmise à un tiers ou à un autre service de l'administration.

En se fondant sur cette disposition, le Service refusera de communiquer à des tiers les données personnelles qui peuvent lui être demandées, telles que des listes contenant des informations au niveau des unités enquêtées, comme, par exemple, des listes d'entreprises ou de personnes.

Le respect de la protection des données, respectivement du secret statistique implique aussi que l'Etat renonce volontairement à utiliser des données recueillies à des fins statistiques pour exécuter des tâches de contrôle sur la situation individuelle d'une personne physique ou morale. Ainsi, par exemple, les données comptables d'une entreprise, recueillies à des fins statistiques, ne peuvent être comparées à des informations fiscales fournies par la même entreprise. Il en va de même pour le revenu des individus.

Si, exceptionnellement, l'autorité cantonale compétente entend exécuter un relevé qui comprend une partie administrative et une partie purement statistique, son intention

doit clairement être mise en évidence lors de la collecte des données; il y a lieu, dans ce cas, d'indiquer également les bases juridiques en vertu desquelles les données pourront être utilisées à des fins non statistiques. Les personnes interrogées seront ainsi toujours informées de l'utilisation qui sera faite des données recueillies à leur sujet.

L'interdiction de faire un usage abusif des données s'applique à toutes les étapes de la production statistique: lors de la préparation et de l'exécution de relevés, lors du traitement des données par les différents services. Cette interdiction s'étend aussi aux offices de statistique et aux instituts de recherche auxquels l'organe chargé du relevé est autorisé à transmettre des résultats pour leurs propres besoins statistiques. En ce qui concerne ce dernier groupe, il est précisé à l'article 17 al. 3 que la transmission de données statistiques anonymes se rapportant à des personnes, sous forme de fichier, n'est possible qu'à l'intention d'un autre service officiel de statistique ou à des organismes de recherche et, cela, uniquement à des fins d'analyse statistique. Ces partenaires s'engagent par écrit à respecter les dispositions cantonales en matière de secret statistique.

L'article 16 al. 2 précise que le respect du secret statistique s'applique aussi à la publication des résultats. Il en constitue d'ailleurs la restriction majeure. En effet, les résultats détaillés publiés ne doivent pas permettre à un lecteur de faire des déductions quant aux personnes concernées ou à leur situation, car celles-ci seraient indirectement identifiables. Cette disposition ne s'applique pas si les données en question ont été rendues publiques en application d'une disposition légale, si elles sont accessibles au public d'une autre manière, si elles ont été rendues publiques par les personnes directement concernées ou, encore, si celles-ci y ont expressément consenti.

A propos de l'alinéa 3, il faut noter que le respect du secret statistique ne fait que renforcer l'obligation de discrétion à laquelle est soumis chaque agent des services publics. L'obligation de discrétion s'étend également à toutes les personnes appelées à participer aux relevés effectués dans le canton et dans les communes ou auprès d'autres services. Elle s'applique également aux personnes ou organismes qui reçoivent des données conformément à l'article 17 al. 3.

Art. 17 Collecte, traitement et communication des données

Le premier alinéa de cet article rappelle que toute instance, entité ou personne effectuant une activité statistique est tenue d'observer les dispositions cantonales concernant la protection des données personnelles. De même, lorsqu'elle exécute ou participe à un relevé statistique fédéral, elle respecte les dispositions de la loi sur la statistique fédérale.

L'alinéa 2 réserve le traitement du matériel de relevé qui contient des noms ou des numéros personnels d'identification, de personnes physiques ou morales, à des instances ou personnes dûment autorisées qui, de ce fait, offrent toutes garanties quant au respect du secret statistique et aux exigences de qualité.

Cet article offre aussi aux services officiels de statistique et aux organismes de recherche la possibilité d'exploiter des données, à deux conditions. La première est que les données soient rendues anonymes et la deuxième que l'exploitation des données ne vise que des fins statis-

tiques. Concernant la première condition, il faut relever que l'anonymat est un moyen non négligeable pour prévenir une utilisation abusive des données mais qu'il n'offre toutefois pas de garantie absolue. C'est la raison pour laquelle un engagement écrit est exigé.

Art. 18 Sécurité et conservation des données

La sécurité et la conservation des données sont deux volets techniques qui participent directement à la protection des données. Il est en effet indispensable de matérialiser le respect du secret statistique par des mesures organisationnelles et techniques qui garantissent que, d'une part, les données sont correctement stockées et qu'elles ne peuvent donc pas être détruites involontairement ou accidentellement et, d'autre part, que les données ne peuvent pas être consultées ou modifiées par des personnes non autorisées.

L'article régleme aussi la conservation des données. Les caractéristiques individuelles (nom, adresse) utilisées, quand c'est indispensable, pour réaliser les phases de collecte et de validation de l'information sont détruites dès la fin de ces opérations et avant le stockage. Les données statistiques ainsi stockées sont alors réputées anonymes et il n'est matériellement plus possible d'établir un lien direct entre un individu et les informations le concernant.

Afin de rendre matériellement impossible l'établissement de tout lien entre une personne physique ou morale et les informations qu'elle a fournies, les données statistiques sont stockées de manière parfaitement anonyme. Deux conséquences découlent de cette mesure: le statisticien ne peut pas offrir, à une personne physique ou morale, un droit d'accès à ses propres données stockées, ni un droit de rectification. La statistique ne s'intéresse pas aux personnes pour elles-mêmes mais aux caractéristiques des populations et à des agrégats. Les individus ne sont pris en compte que pour leur apport à un ensemble statistique.

CHAPITRE V Diffusion et prestations de services

Art. 19 Publications

Par diffusion, on entend la distribution des informations statistiques aux différents destinataires. On peut en distinguer trois catégories: les lecteurs, les utilisateurs et les spécialistes. Les lecteurs prennent connaissance des informations statistiques, par exemple, de la dernière valeur de l'indice des prix à la consommation, généralement par les médias. Les utilisateurs se servent d'informations statistiques existantes, par exemple pour la planification hospitalière (données démographiques et données sur les hôpitaux). Enfin, les spécialistes traitent les informations statistiques pour leurs propres exploitations, calculs et analyses.

Selon l'alinéa 1, les informations statistiques sont à mettre à disposition des différents groupes d'utilisateurs en tenant compte de leurs besoins. Il y a plusieurs moyens pour permettre l'accès aux informations statistiques. Les données peuvent être mises à disposition sous forme, entre autres, de communications aux médias, de publications, d'annuaires statistiques et de CD. A l'avenir, les données seront de plus en plus diffusées sur l'Internet. Selon les besoins, il est envisageable de mettre à disposition du public ou de certains groupes d'utilisateurs des informations statistiques stockées dans un entrepôt de données (data warehouse).

La publication des données ayant des limites d'ordre pratique, il faut également garantir l'accès aux données non publiées. Le Service met à disposition l'infrastructure nécessaire à un accès aisé aux données (al. 2). Celle-ci s'étend aussi bien aux imprimés qu'aux supports électroniques comme les CD ou les bases de données. Outre le Service, d'autres unités de l'administration établissent des statistiques propres à leur domaine. Ils devraient également pouvoir profiter de l'infrastructure mise à disposition par le Service pour publier leurs résultats.

En même temps que l'accès aux données, il faut garantir aux différents utilisateurs d'informations statistiques l'accès aux métadonnées. Une analyse des données pré-suppose la connaissance des possibilités d'interprétation. A cet effet, il est nécessaire de connaître les bases méthodologiques, les caractéristiques, les limites et les définitions.

Généralement, les résultats statistiques sont des informations obtenues par l'agrégation d'une multitude de données individuelles. Lorsque les informations sont très différenciées, il est possible qu'elles permettent la déduction d'informations sur la situation individuelle de personnes physiques ou morales. Il est évident que de telles informations ne doivent pas être rendues accessibles. En règle générale, il faut disposer d'au moins trois cas pour pouvoir publier une information.

Art. 20 Autres prestations de services

Cet article autorise le Service à exécuter des mandats d'exploitation et d'analyse pour le compte d'autres unités de l'administration ou de tiers. Cette disposition est judicieuse compte tenu des compétences professionnelles élevées des collaborateurs et collaboratrices en matière d'analyse de données.

L'alinéa 2 permet au Service d'accepter des mandats limités dans le temps, à condition que le mandataire prenne en charge les coûts ou mette à disposition le personnel nécessaire.

Art. 21 Utilisation par des tiers

Les informations statistiques constituent un service public. Dès lors, il est de l'intérêt de l'Etat de les diffuser le plus largement possible. A quelques exceptions près, l'utilisation des résultats statistiques ne doit pas connaître de restriction, à condition d'en citer les sources. Parmi les exceptions, on peut citer l'utilisation d'un jeu complet de données à des fins commerciales. Dans ce cas, c'est au Conseil d'Etat qu'il incombe de donner l'autorisation et de fixer les conditions.

Art. 22 Emoluments

Les prestations spéciales comme la réalisation de publications et d'exploitations spécifiques de données sont à régler par le Conseil d'Etat dans un tarif des émoluments et des prestations. A cet égard, il faut distinguer plusieurs cercles d'utilisateurs. Parmi ceux-ci, les communes, qui sont d'importants fournisseurs de données, doivent pouvoir bénéficier d'une position privilégiée pour l'obtention d'informations statistiques. De même, les institutions appartenant aux domaines de l'enseignement et de la recherche doivent pouvoir profiter de conditions favorables pour obtenir des informations dans le cadre de leur mission, tandis que les privés et les entreprises doivent supporter les frais de publication ou d'élaboration occasionnés.

CHAPITRE VI

Voies de droit

Art. 23 Recours

Les voies de recours sont réglées conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

CHAPITRE VII

Dispositions pénales

Art. 24 Violation de l'obligation de renseigner

La violation de l'obligation de renseigner n'entraîne une sanction que si elle est intentionnelle. Afin d'obtenir une information de bonne qualité, le statisticien s'efforcera de poser des questions formulées dans un langage accessible et adapté au répondant.

Pour l'obligation de renseigner, les sanctions prévues doivent surtout avoir un effet persuasif sur les personnes interrogées.

Des sanctions ne seront appliquées que si la base légale, qui justifie l'obligation de renseigner, est clairement indiquée au fournisseur d'information. Les dispositions qui garantissent le secret statistique devraient avoir pour effet de limiter le nombre de cas de refus manifeste de participer correctement à un relevé statistique ou à une enquête.

Art. 25 Violation du secret statistique

L'importance qu'il faut accorder au respect du secret statistique implique que tout manquement dans ce domaine doit être puni sévèrement.

S'agissant de la violation du secret statistique, la négligence est aussi pénalement répréhensible.

Art. 26 Poursuite et jugement

Le libellé de cet article est celui qu'on retrouve généralement en pareil cas.

3. INCIDENCES FINANCIÈRES ET EN PERSONNEL

Le programme statistique pluriannuel sera l'instrument adéquat pour maîtriser le coût de la statistique cantonale dans son ensemble et, en particulier, celui des activités statistiques décentralisées.

L'établissement du programme statistique pluriannuel et la coordination de l'activité de tous les producteurs de la statistique publique cantonale sont des tâches nouvelles. Néanmoins, cet accroissement de travail devrait rester dans des proportions gérables par le personnel en place. Il ne devrait donc pas entraîner de besoins en personnel supplémentaire.

4. INFLUENCE SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ÉTAT-COMMUNES

Le projet de loi sur la statistique cantonale précise la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, mais ne modifie pas la situation actuelle.

5. CONSTITUTIONNALITÉ, CONFORMITÉ AU DROIT FÉDÉRAL ET EUROCOMPATIBILITÉ

Le projet de loi est conforme à la nouvelle Constitution cantonale, notamment en ce qui concerne le droit à l'information et la protection des données personnelles.

Vu la forte intégration des tâches statistiques fédérales, cantonales et communales, le projet a été élaboré en tenant compte de la loi sur la statistique fédérale de 1992. Il y est conforme.

En favorisant la coordination des activités décentralisées de la statistique publique fribourgeoise, le projet facilitera, le cas échéant, l'application des dispositions de l'accord entre la Communauté européenne et la Suisse sur la coopération en matière de statistique (Accords bilatéraux II).

En conclusion, nous vous invitons à adopter ce projet de loi.

BOTSCHAFT Nr. 223 25. Oktober 2005
des Staatsrats an den Grossen Rat
zum Gesetzesentwurf über die kantonale Statistik
(StatG)

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf über die kantonale Statistik.

1. ALLGEMEINE AUSFÜHRUNGEN

1.1 Weshalb ein kantonales Statistikgesetz?

In einer modernen, offenen und demokratischen Gesellschaft erfüllt die öffentliche Statistik eine anerkannte Rolle in der Produktion und Vermittlung statistischer Informationen über Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt. Auf allen Staatsebenen – Bund, Kantone, Gemeinden – erlangt die öffentliche Statistik zunehmende Bedeutung für die Steuerung der Staatswesen und ist als objektive Grundlage für die demokratische Diskussion und politische Entscheidungsfindung unverzichtbar geworden.

Das zentrale Motiv zur Schaffung einer modernen Rechtsgrundlage für die kantonale öffentliche Statistik besteht denn auch darin, eine Politik der öffentlichen Statistik zu realisieren, die sich in den Dienst der Demokratie stellt, Statistik als eine Staatsaufgabe definiert und als politischen Auftrag thematisiert. Dies erfordert eine permanente öffentliche Diskussion über die Bedürfnisse von Staat und Gesellschaft nach statistischer Information.

Statistik als politischen Auftrag zu verstehen, impliziert den Kerngedanken, dass eine mit Steuergeldern finanzierte Statistik ein öffentliches Gut darstellt, das im Prinzip ohne Einschränkung, ohne Beeinflussung von Partikularinteressen entwickelt und, unter Wahrung des Datenschutzes, für alle zugänglich sein muss. Die enge Auslegung, wonach sich der Leistungsauftrag der Statistik in der Dienstleistung für die Verwaltung und die Regierung erschöpft, soll aufgebrochen werden. Im modernen Verständnis gehört öffentliche statistische Information, wie jede Information, zu den zentralen demokratischen Grundrechten.

Im Gegensatz zur privaten Statistik kann die öffentliche Statistik wie jede Staatstätigkeit nur auf einer gesetzlichen Grundlage legitimiert werden. Im allgemein anerkannten Gesetzmässigkeitsprinzip drücken sich verschiedene Grundanliegen des demokratischen Rechtsstaates aus. Es gewährt die Rechtssicherheit und die Rechtsgleichheit, bildet die Grundlage des willkürfreien Han-

delns des Staates und dient schliesslich dem Schutz der Freiheit der Bürgerin und des Bürgers vor staatlichen Eingriffen und überdies der demokratischen Legitimation des Verwaltungshandelns.

Zwar steht auch heute die kantonale Statistik nicht im rechtsfreien Raum. Die Regionale Statistik ist mit dem Statistiksistem Schweiz eng verwoben. Auf Bundesebene wurde 1993 das Bundesstatistikgesetz in Kraft gesetzt, das die Bundesstatistik regelt und, soweit notwendig, den Einbezug der Kantone und Gemeinden beim Vollzug bundesstatistischer Erhebungen. Für die autonome Statistikproduktion des Kantons genügt jedoch der aktuelle kantonale Gesetzesrahmen den Anforderungen an eine moderne öffentliche Statistik nicht mehr. Aus juristischer Sicht gilt es, mit einem neuen Gesetzeswerk die Heterogenität der verschiedenen Statistikartikel in anderen Gesetzen in eine harmonisierte Form zu überführen. Die aktuelle Gesetzgebung berücksichtigt neue Themen wie etwa die Registerfrage oder neue Informationssysteme zu wenig. Ausserdem ist auch die Frage des Datenschutzes in der spezifischen Bedeutung für die öffentliche Statistik zu regeln.

Es ist ein weiteres wichtiges Anliegen des Gesetzes, Kohärenz, Koordination und Kooperation im Rahmen des schweizerischen Statistiksystems zu fördern. Auch innerhalb der kantonalen Statistik hat die Koordination zwischen verschiedenen Statistikproduzenten einen zentralen Stellenwert. Die Reichweite des Gesetzes geht über die Organisationseinheit eines Amtes für Statistik hinaus und betrifft die gesamte kantonale öffentliche Statistikproduktion.

Da die öffentliche Statistik auch auf kantonaler Ebene einem permanenten Wandel unterworfen und mit immer neuen Herausforderungen konfrontiert ist, können mit diesem Gesetz nicht die konkreten Inhalte der kantonalen Statistik geregelt werden.

Vielmehr geht es bei diesem Rahmengesetz in erster Linie um die Sicherstellung eines transparenten und geordneten Prozesses der öffentlichen Statistik. Die inhaltliche Ausgestaltung der kantonalen Statistik kann nur beim Vollzug geregelt werden. Mit diesem Gesetzesentwurf werden die Grundlagen gelegt, damit sich die kantonale Statistik im Sinne eines demokratischen Instrumentes in professioneller, wissenschaftlich unabhängiger, effizienter Weise und in Koordination mit der Statistik Schweiz weiter entwickeln kann.

1.2 Begriffe

Einige zentrale im Gesetz verwendete Begriffe der öffentlichen Statistik sollen in diesem Abschnitt erläutert werden.

1.2.1 Daten

Dieser Begriff wird in einem übergeordneten Sinne verstanden. Die öffentliche Statistik ist bei ihrer Arbeit mit unterschiedlichen Arten von Daten konfrontiert. Im Gegensatz zum Verständnis der Datenschutzstellen werden in der öffentlichen Statistik unter dem Begriff «Daten» nicht ausschliesslich schützenswerte personenbezogene Daten (Personendaten) verstanden, sondern auch nicht personenbezogene Daten wie etwa geografische Angaben, Klimawerte, Infrastrukturdaten, Verkehrsnetze usw.,

aber auch aggregierte Daten. Ist im Gesetz von Personendaten die Rede, die dem Datenschutz unterliegen, so werden diese explizit als solche benannt. Denn bei bestimmten Erhebungen kann sich die öffentliche Statistik teilweise nicht anonymisierter Personendaten bedienen, die in der Regel anonymisiert werden, sobald der Abschluss der Erhebung dies zulässt. Sie bleiben dann in der Form von anonymisierten Individualdaten gespeichert, unterliegen jedoch den gleichen Datenschutzbestimmungen wie nicht anonymisierte Personendaten.

Ausserdem kennt die Statistik die Form aggregierter Daten, die insbesondere bei der Veröffentlichung statistischer Ergebnisse verwendet wird. Die aggregierten Daten lassen in der Regel keinen Rückschluss auf Einzelpersonen zu und dürfen nur unter dieser Bedingung veröffentlicht werden.

1.2.2 Statistische Informationen

Als statistische Informationen gelten alle aus statistischen Erhebungen gewonnenen Resultate in Form von Tabellen, Grafiken, Karten und Interpretationen. Im Gegensatz zu den durch Erhebungen gewonnenen so genannten Rohdaten basieren statistische Informationen auf statistischen Auswertungen nach bestimmten statistischen Methoden und implizieren einen Mehrwert.

1.2.3 Statistikgeheimnis

Beim Begriff des Statistikgeheimnisses handelt es sich um ein traditionelles Berufsgeheimnis, das sich die öffentliche Statistik auferlegt hat, bevor Datenschutzgesetze in der Schweiz in Kraft waren. Im Wesentlichen kann der Begriff Statistikgeheimnis synonym mit dem Begriff Datenschutz verwendet werden.

1.3 Anforderungsprofil, Rolle und Aufgaben der modernen öffentlichen Statistik

Statistik ist eine universell anwendbare Methodenwissenschaft. Sie dient der Gewinnung empirischer Informationen über die Wirklichkeit und bedient sich hierzu quantitativer Verfahren. Als Statistik wird der wissenschaftliche Zweig bezeichnet, der sich mit Massenerscheinungen befasst. Über die Beobachtung von Einzelercheinungen gelangt Statistik durch deren systematische Gliederung und einen Verdichtungsprozess zu allgemeinen Aussagen. Nach heutiger Auffassung muss eine Tätigkeit, um als statistisch zu gelten, verschiedene Zustände – gleichzeitig oder im Zeitablauf – nicht nur quantitativ miteinander vergleichen, sondern auch Schlussfolgerungen über die Beziehungen zwischen Zustandsmerkmalen erlauben.

Die öffentliche Statistik ermittelt in allen Lebensbereichen wie Bevölkerung, Wirtschaft, Gesellschaft, Raum und Umwelt statistische Informationen. Ziele dieser Informationen sind unter anderem:

- Orientierung der Öffentlichkeit;
- Entscheidungsvorbereitung für die Entscheidungsinstanzen auf allen Staatsebenen;
- Beurteilungshilfe für andere Kreise, die an staatlichen Entscheiden beteiligt sind (Verbände, Parteien, Bürgerinnen und Bürger);
- Führung durch Zielvorgaben;
- Messung von Zielvorgaben und Evaluation;

- Messung des Grads der Zielerreichung und Evaluation von Massnahmen;
- Erarbeiten von Szenarien und Prognosen;
- empirische Abstützung von Forschungsprojekten über Gesellschaft, Wirtschaft, Umwelt;
- Planungsgrundlagen für private Unternehmungen;
- Wissensvermittlung im Bildungsbereich.

Die öffentliche Statistik wird als staatliche Infrastrukturaufgabe anerkannt, die wesentlich zur Transparenz beiträgt. Einerseits steht sie der Regierung, der Verwaltung und dem Parlament als Informationsquelle zur Verfügung, andererseits bildet sie in der modernen Demokratie ein unverzichtbares Instrument für die politische Willensbildung auch in der breiten Öffentlichkeit. Statistik ist auch ein Teil des kollektiven Gedächtnisses. Damit die statistischen Informationen die genannten Ziele erreichen können, müssen folgende Kriterien erfüllt sein:

- Aktualität;
- Vergleichbarkeit in der Zeit (Kontinuität);
- Vergleichbarkeit im Raum (regional, national, international);
- Inhaltliche Vergleichbarkeit;
- Nachvollziehbarkeit der Ermittlung der Ergebnisse (Objektivität und Dokumentation);
- Repräsentativität;
- Flexibilität der Auswertungen;
- Sicherstellung des Zugangs zu den Ergebnissen;
- Verbreitung der Ergebnisse in benutzergerechter Form;
- Interdisziplinarität;
- Glaubwürdigkeit.

Ausser diesen benutzerseitigen Anforderungen sind mit gleichem Gewicht auch die Anforderungen der Datenlieferanten zu berücksichtigen, insbesondere hinsichtlich der

- Rechtmässigkeit der Datenbeschaffung;
- Verhältnismässigkeit der Datenbeschaffung im Sinne eines möglichst schonenden, transparenten und die Persönlichkeit der Betroffenen schützenden Vorgehens;
- Sicherung des Datenschutzes.

Der Staatsrat erachtet es als notwendig, dass sich der Gesetzgeber eingehend mit dem Thema der Funktion und der Rechtsgrundlagen der öffentlichen Statistik in seiner ganzen Breite befasst und eine tragfähige Basis für die moderne Konzeption einer kantonalen Statistik schafft.

1.4 Statistik als Produktionsprozess

Die Statistik wird in der Öffentlichkeit oft nur als Veröffentlichung der Ergebnisse oder als das Ausfüllen von Fragebögen wahrgenommen. Die vor- und nachgelagerten Arbeiten sind von aussen oft nicht erkennbar. Dabei ist die Bereitstellung statistischer Informationen ein vielfältiger Prozess, der sich durchaus mit einem Produktionsprozess anderer Güter vergleichen lässt.

Um diesen Prozess zu veranschaulichen, wird dieser in sieben Phasen dargestellt.

1.4.1 Informationsauftrag

Für jede Statistik ist der Informationsauftrag zu bestimmen. Ein wesentlicher Informationszweck beispielsweise einer Schülerstatistik auf schweizerischer Ebene besteht in den interkantonalen Vergleichen bezüglich der Verteilung auf die einzelnen Schularten aufgrund der Selektion der Sekundarstufe I. Im Kanton selbst dient die Schülerstatistik als Grundlage für die Schulplanung, aber auch für weitere Fragestellungen wie die Verteilung der Kinder nach ihrer Muttersprache auf die einzelnen Schulen oder die Heterogenität der einzelnen Schulklassen bezüglich schweizerischer oder ausländischer Herkunft. Die Statistik hat diese teils nur vage definierten, teils sehr präzisen Informationsbedürfnisse zu sammeln und in operationale, der Quantifizierung zugängliche Konzepte umzusetzen.

1.4.2 Konzept

In dieser Phase gilt es zu klären, ob und mit welchen Mitteln der Informationszweck am besten erreicht werden kann. Es gilt, ein theoretisches Gerüst zu finden, das für die Beantwortung der Fragestellung geeignet ist. Bei der Methodenfrage geht es darum, den Merkmalskatalog und die Merkmalsausprägungen zu definieren, die Erhebungsart (Vollerhebung, Stichprobe etc.) und die Auskunftspflicht (obligatorisch oder freiwillig) zu bestimmen. Weiter ist die Frage zu klären, ob eine Indirekterhebung (d.h. nicht die betroffene Person wird selbst befragt) oder eine Direkterhebung durchzuführen sei. Das Erhebungskonzept muss mit anderen Erhebungen sowohl aus inhaltlicher wie organisatorischer Sicht koordiniert sein. Diese Konzeptphase durchläuft einen Entscheidungsprozess, in den die betroffenen Kreise involviert sein müssen und der gleichzeitig hohen wissenschaftlichen Ansprüchen in methodischer Hinsicht genügen muss. Hier werden die Weichen dafür gestellt, dass die statistischen Resultate am Ende des Produktionsprozesses repräsentativ sind, d.h. die Wirklichkeit im Sinne einer besten Annäherung verzerrungsfrei abbilden.

1.4.3 Datenerhebung

Die Durchführung einer Erhebung bedingt die Bereitstellung der notwendigen Erhebungsmedien, wobei die Datenerhebung auch in elektronischer Form erfolgen kann. Schnittstellen müssen definiert, Wegleitungen verfasst und Instruktionen für die Erhebungsstellen organisiert werden. Die Erhebung kann auch als so genannte Sekundärerhebung erfolgen, d.h. die Daten werden über bereits bestehende Administrativdaten erfasst (typisch bei der Lehrkräftestatistik). Die Daten sind möglichst ohne grössere Belastung der befragten Personen zu erheben. Deshalb sind stets bereits vorhandene Administrativdaten in Betracht zu ziehen. In dieser Phase der Datenerhebung müssen die Datenlieferanten unterstützend begleitet werden.

1.4.4 Datenaufbereitung

Die erhobenen Daten müssen sodann erfasst, kontrolliert, plausibilisiert und bereinigt werden. Dieser Arbeitsschritt ist oft sehr zeitintensiv, weil Abklärungen für allfällige Korrekturen vorgenommen und in der Regel Rückfragen bei den Datenlieferanten notwendig werden. Ausserdem

müssen die erhobenen Daten in die gewünschte Form umgewandelt werden. Bei Stichprobenerhebungen kommen hierfür komplexe Methoden der Hochrechnung zum Einsatz, die fundierte Fachkenntnisse erfordern. Zu dieser Phase gehört auch eine erste Datenanalyse, die hier der Überprüfung der Resultate dient. Sind die Resultate plausibel? Sind unerklärliche Veränderungen gegenüber den Vorjahren eingetreten? Für diese Überprüfung dienen Referenzdaten auch aus anderen Erhebungen.

1.4.5 Datenanalyse und Interpretation

Mit der Ermittlung von Resultaten in Zahlenform ist der statistische Prozess aber bei weitem nicht abgeschlossen. Diese müssen vom Statistiker ausgewertet, interpretiert und in Aussagen umgewandelt werden. Die Datenauswertung erfolgt in Tabellen und Grafiken, für deren Produktion wiederum statistische Methoden und Richtlinien eingesetzt werden. Die Analyse und Interpretation der Daten müssen im Bezug auf den begrifflichen Gesamtzusammenhang, der hinter den Daten steht, erfolgen. Die Interpretation statistischer Ergebnisse erfordert eine enge Verbindung von statistisch-methodischen und fachwissenschaftlichen (ökonomischen, demografischen usw.) Kenntnissen.

1.4.6 Datendiffusion

Die Hauptaufgabe der öffentlichen Statistik in einer Demokratie besteht darin, Grundkenntnisse über die gesellschaftliche Situation und Entwicklung zu erarbeiten und diese allen Interessierten für ihre Meinungsbildung verfügbar zu machen. Sie dient damit der Transparenz. Die Verbreitung der statistischen Ergebnisse, die Datendiffusion, ist deshalb eine zentrale Aufgabe der öffentlichen Statistik. Für die Datenweitergabe können verschiedene Medien gewählt werden. Ein Weg besteht in der Publikation (Medienmitteilungen, Fachpublikationen, Statistisches Jahrbuch, Internet). Die Weitergabe kann auch in Form von Sonderauswertungen für Stellen erfolgen, die diese als Arbeits- und Entscheidungsgrundlage benötigen.

1.4.7 Datenaufbewahrung

Die statistischen Daten, die produziert worden sind, werden dokumentiert und archiviert. Dabei ist sicherzustellen, dass sie auch später jederzeit ausgewertet werden können (Sicherheit vor Verlust, Vernichtung). Damit wird auch sichergestellt, dass die Funktion der Statistik als Teil des kollektiven Gedächtnisses erfüllt werden kann.

1.5 Grundprinzipien der öffentlichen Statistik

In allen Phasen des geschilderten Produktionsprozesses gelten für die öffentliche Statistik schweizerisch und international anerkannte Prinzipien, die als Leitlinien für die Erstellung und Verbreitung statistischer Informationen dienen. Eines der Ziele dieses Gesetzesentwurfs ist es denn auch, den Prinzipien der öffentlichen Statistik auf kantonaler Ebene Nachachtung zu verschaffen. Im Folgenden werden einige Grundprinzipien vorgestellt, die allgemein anerkannt sind und auch im Rahmen der kantonalen Statistik umgesetzt werden können. Sie sind zentral für die Erfüllung eines modern gefassten Auftrags der öffentlichen Statistik.

1.5.1 Prinzip der Wissenschaftlichkeit

Angesichts der Komplexität gesellschaftlicher Strukturen und Entwicklungen muss sich das Statistiksytstem auf

modernste Methoden und Infrastrukturen für die Datenerhebung, Analyse und Informationsverbreitung abstützen können. Eine hohe Professionalität auf allen Produktionsstufen bildet folglich die Voraussetzung für eine den heutigen Ansprüchen angemessene öffentliche Statistik. Die Verwendung wissenschaftlicher Methoden ist unabdingbar für die Sicherstellung einer qualitativ hoch stehenden Statistikproduktion und erfordert die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft und die Interdisziplinarität der öffentlichen Statistik. Deshalb ist für die mit der Produktion kantonaler Statistik beauftragten Fachinstanzen die wissenschaftliche und fachliche Unabhängigkeit sicherzustellen.

1.5.2 Prinzip der Öffentlichkeit

Die starke Vernetzung der heutigen Gesellschaft, die Auflösung der lange Zeit gültigen Strukturen und Werte haben zu einer stärkeren Differenzierung des sozialen und wirtschaftlichen Lebens geführt. Die für die gesellschaftliche Entwicklung wesentlichen Bestimmungsfaktoren sollen mit einem kohärenten Statistiksysteem abgebildet werden können. Allen gesellschaftlichen Kreisen ist der Zugang zu diesen statistischen Informationen zu ermöglichen. Indem die Statistik als öffentliches Gut und der Zugang zur statistischen Information als demokratisches Grundrecht anerkannt wird, kann die kantonale Statistik ihren Informationsauftrag in autonomer, von Partikularinteressen unabhängiger Weise erfüllen.

1.5.3 Prinzip der Transparenz

Für das Verständnis der statistischen Information und zur Verminderung der Gefahr, dass statistische Informationen falsch interpretiert oder verzerrt dargestellt werden, ist eine grösstmögliche Transparenz über Geltungsbereich, Methoden, Definitionen usw. unabdingbar. Die Verbreitung statistischer Informationen muss mit einer Dokumentation über diese Metadaten einhergehen. Diese ist unverzichtbar für die Glaubwürdigkeit und eine Voraussetzung für das Vertrauen in die öffentliche Statistik.

1.6 Datenschutz und Datensicherheit

Zur Thematik Datenschutz enthält das Gesetz über die kantonale Statistik nur einschlägige Bestimmungen, die sich auf die Eigenheiten der statistischen Tätigkeit beziehen. Aus diesem Grund – und bevor die Artikel dieses Kapitels kommentiert werden – ist es angebracht, ein paar allgemeine Prinzipien des Datenschutzes zu erwähnen, die zwar im Gesetzesentwurf nicht aufgeführt sind, aber die statistische Tätigkeit dennoch massgeblich beeinflussen.

1.6.1 Allgemeine Prinzipien des Datenschutzes

Eine staatliche Tätigkeit wie die kantonale Statistik hat unter Beachtung der Freiheiten, Grundrechte und allgemeinen Prinzipien zu erfolgen, die eine demokratische Ordnung garantieren. Diese Auffassung des Staatswesens lässt sich auch in den grundlegenden Prinzipien des Datenschutzes finden, von denen einige der statistischen Tätigkeit Verpflichtungen verschiedener Art auferlegen.

Als erstes wäre das Prinzip der Gesetzmässigkeit zu nennen. Wie jede staatliche Tätigkeit bedarf auch die statistische Tätigkeit einer gesetzlichen Grundlage, die klar und deutlich definiert, welchem öffentlichen Interesse entsprochen wird, welche Ziele im Einzelnen verfolgt wer-

den und mit welchen Mitteln sie erreicht werden sollen. Mit dem Entwurf eines kantonalen Statistikgesetzes wird dieser Verpflichtung nachgekommen.

Des Weiteren hat die kantonale Statistik dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu genügen. Dieses Prinzip verlangt, dass die Mittel zur Erhebung, Aufarbeitung und Aufbewahrung der Daten auf die laut Gesetz zu erfüllende Aufgabe abgestimmt sind. Jegliches Ungleichgewicht zwischen dem angestrebten Zweck und den verwendeten Mitteln soll vermieden werden.

Parallel zum Prinzip der Verhältnismässigkeit soll die kantonale Statistik auch dem Prinzip der Zweckmässigkeit folgen, wonach die vorgenommenen Arbeiten ihrem Zweck entsprechen und nur diesem Zweck dienen sollen. Im statistischen Bereich soll dieses dritte Prinzip verhindern, dass Daten, die zu einem bestimmten Zweck erhoben worden sind, für andere Zwecke als die vorgesehenen verwendet werden.

Als Bestandteil des schweizerischen Systems der öffentlichen Statistik ist es selbstverständlich, dass die kantonale Statistik einem vierten Prinzip entsprechen soll, nämlich dem des öffentlichen Interesses. Gemäss diesem Prinzip muss eine statistische Aufgabe einem überwiegenden öffentlichen Interesse dienen, also nicht privaten Bedürfnissen. Dieser Grundsatz dürfte an sich bereits reichen, um die Wahl der Prioritäten zu legitimieren.

Fünfter und letzter Grundsatz ist das Prinzip der Qualität. Diese Anforderung ist das Hauptanliegen der öffentlichen Statistik und gehört zu ihrer Berufsethik. Grob zusammengefasst verlangt diese Norm, dass die in der Statistik verwendeten Daten der Realität zur Zeit der Erhebung entsprechen und vollständig sind. Die Resultate sollen ausserdem exakt und an die Bedürfnisse der Benutzer angepasst sein.

1.6.2 Die Eigenheiten der statistischen Tätigkeit

Gegenüber der allgemeinen Verwaltungstätigkeit weist die kantonale Statistik verschiedene Eigenheiten auf.

Allgemein anerkennen die Datenschutzexperten, dass bereits im Zweck der Statistik eine Eigenheit liegt. Im Gegensatz zu anderen Verwaltungstätigkeiten, die gestützt auf zur Verfügung stehende Informationen konkrete Amtshandlungen vornehmen, welche die einzelnen Personen betreffen, verfolgt die statistische Tätigkeit ein allgemeines Ziel. Aus Sicht des Datenschutzes ist das Risiko einer Gefährdung der Persönlichkeitsrechte bei der statistischen Tätigkeit somit geringer als bei den anderen Verwaltungstätigkeiten. Aufgrund dieses Sachverhalts wird der Statistik eine Vielzahl von Personendaten zur Aufarbeitung anvertraut, was ja ihrer Berufung entspricht. Dies wiederum verlangt nach einer besonderen Datenschutzbestimmung, nämlich dem Statistikgeheimnis.

Eine weitere Eigenheit der kantonalen Statistik liegt in der Beziehung zu ihren Partnern. Zwischen dem Datenlieferanten, dem Benutzer der statistischen Resultate und dem Statistiker muss ein Vertrauensverhältnis existieren, damit die öffentliche Statistik ihre Aufgabe überhaupt erfüllen kann.

Nur wenn er die Gewissheit hat, dass seine Angaben niemals gegen ihn verwendet werden, wird der Datenlieferant vollständige und wahrheitsgetreue Informationen preisgeben. Die Erfahrung im statistischen Alltag zeigt, dass gesetzliche Verpflichtungen zwar notwendig sind,

aber alleine nicht ausreichen, um eine erfolgreiche Erhebung zu garantieren.

Der Benützer wird den statistischen Resultaten nur dann Beachtung schenken, wenn er sicher sein kann, dass diese auf vertrauenswürdigen Informationen basieren.

Der Statistiker kann seinem Informationsauftrag nur gerecht werden, wenn er das Vertrauen beider Partner hat: das des Lieferanten wie das des Benützers.

Weitere Eigenheiten der kantonalen Statistik in Sachen Datenschutz ergeben sich im Rahmen der einzelnen Phasen des Statistikprozesses, namentlich bei der Erhebung, Aufarbeitung, Diffusion und Aufbewahrung von Daten. Diese Aspekte werden im Kommentar zu den einzelnen Artikeln behandelt.

1.7 Das statistische System Schweiz

Die öffentliche Statistik, oder – wie sie auch genannt wird – die amtliche Statistik der Schweiz, entspricht dem föderativen Aufbau der Schweiz. Auf allen drei staatlichen Ebenen werden statistische Erhebungen angeordnet und durchgeführt. Das derzeitige schweizerische Statistiksysteem ist auf regionalem Niveau das Resultat eines langen historischen Prozesses, so alt wie die Geschichte des Bundesstaates, von der er nicht losgelöst denkbar ist.

Auch nach der Gründung des 1860 institutionalisierten Bundesamtes für Statistik (BFS) – mit Nachdruck gefordert von Bundesrat Stefano Franscini, der dessen Realisierung nicht mehr erlebte – hat die Weiterentwicklung der regionalen Statistik kein Ende gefunden, unter anderem auch weil die Optik des Bundes nicht immer die Bedürfnisse von Kantonen und Städten berücksichtigt oder berücksichtigen muss.

Heute haben siebzehn Kantone und sieben Städte ihre eigenen Strukturen für die Produktion, Analyse und Veröffentlichung statistischer Informationen. Acht Kantone oder Halbkantone verfügen noch heute über keine spezialisierten Organisationseinheiten für die Durchführung eidgenössischer und kantonalen statistischer Erhebungen, für die Analyse und die Verbreitung statistischer Informationen.

Als wichtigste Grundlage der schweizerischen Statistik dürfen die Volkszählungen, die seit 1850 alle zehn Jahre durchgeführt wurden, erwähnt werden. Ebenfalls als Vollerhebungen werden die eidgenössischen Betriebszählungen seit 1905 durchgeführt. Beide Erhebungen ermitteln neben Bundes- und Kantonsergebnissen auch Gemeindeergebnisse und stellen nach wie vor wichtige Eckpfeiler der öffentlichen Statistik dar.

Die Erkenntnis, dass es notwendig ist, die gesamte Statistik der Schweiz sowohl auf Bundes- als auch auf regionaler Ebene in adäquaten Strukturen zu organisieren, kam gegen Ende der Siebzigerjahre zum Durchbruch, und die Strukturen wurden im Laufe der letzten zwanzig Jahre permanent verbessert. Diese zwanzig Jahre waren geprägt durch eine fundamentale Umwandlung der Bundesstatistik, nicht zuletzt beeinflusst durch das Bundesstatistikgesetz von 1992. Dabei erlangte die Bundesstatistik eine führende Rolle bei der Weiterentwicklung der gesamten schweizerischen Statistik.

Auch die regionale Statistik anerkennt angesichts der zunehmenden Komplexität und Vernetzung diese Führungsrolle. Konzeption und Realisierung statistischer Erhebungen werden aus Gründen der Professionalität, Methoden

und räumlichen Vergleichbarkeit zunehmend auf schweizerischer Ebene angesiedelt. Es ist aber sicherzustellen, dass die Interessen der Kantone gewahrt bleiben.

Die Bundesstatistik deckt wesentliche Bereiche der statistischen Informationen ab. Insbesondere bei Stichprobenerhebungen, die in zunehmendem Masse zur Anwendung kommen, haben die Kantone Gelegenheit, durch Stichprobenerhöhungen zu repräsentativen kantonalen Ergebnissen zu gelangen.

In der Verordnung über die Organisation der Bundesstatistik wird die Zusammenarbeit des Bundes mit den Kantonen und Gemeinden geregelt. Auf dieser Basis setzte das Bundesamt für Statistik das Kontaktgremium REGIOSTAT ein, in dem alle Kantone und Städte vertreten sind und das mehrmals im Jahr die gemeinsamen Probleme der öffentlichen Statistik in der Schweiz behandelt. Während ein weiteres Gremium (FEDESTAT) die Koordination innerhalb des Bundes sicherstellt, ist das Bundesamt für Statistik auch dafür besorgt, dass die schweizerische Statistik mit den internationalen Statistikstellen koordiniert wird (z.B. EUROSTAT, OECD, UNO).

Mit Inkrafttreten des Bundesstatistikgesetzes und der Einführung neuer Organisationsstrukturen zur Koordination im Rahmen der Statistik Schweiz erkannten die regionalen Statistikstellen, dass die Stellung der regionalen Statistik durch Zusammenarbeit gestärkt werden musste. Dies führte zur Gründung der Konferenz der regionalen statistischen Ämter der Schweiz KORSTAT im Jahre 1998. Hauptziele der KORSTAT sind die gemeinsame Vertretung regionaler Interessen im Rahmen der Bundesstatistik, die Zusammenarbeit und die Mitwirkung an der Weiterentwicklung des Statistiksystems der Schweiz. Über diesen Kanal werden auch die Vertretungen der Kantone und Städte in den Gremien der Bundesstatistik geregelt, so etwa in der Bundesstatistikkommission, in Experten-, Arbeits- und Begleitgruppen. Damit wird die Stellung der Regionen gestärkt. Die Statistischen Ämter der Kantone und Städte sind vom Bund als Kompetenzzentren und Partner anerkannt.

Die Mitwirkung des Kantons an der weiteren Ausgestaltung des Statistiksystems Schweiz erfüllt die Funktion einer besseren Kohärenz der öffentlichen Statistik und einer adäquaten Vertretung der kantonalen Interessen.

Für diese Aufgaben steht in den regionalen statistischen Ämtern von Kantonen und Städten ein Stellenetat von rund 218 Vollzeitäquivalenten zur Verfügung. Vereinzelt werden statistische Funktionen auch von anderen Abteilungen wahrgenommen, so etwa in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Landwirtschaft. In Kantonen ohne spezialisierte Fachstelle ist die statistische Aufgabe dezentralisiert.

2. ERLÄUTERUNG ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

1. KAPITEL Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Ziele

Im Artikel 1 werden die wichtigsten Ziele des Gesetzes formuliert.

Als erstes (Buchstabe a) werden die Aufgaben der kantonalen Statistik definiert, das heisst, die der kantonalen

Statistik übertragenen und von ihr wahrgenommenen Funktionen sowie ihre Rolle innerhalb und ausserhalb der kantonalen Verwaltung.

Unter Buchstabe b wird präzisiert, dass das Gesetz die Organisation der kantonalen Statistik anstrebt. Da verschiedene Stellen der Kantonsverwaltung Statistiken führen, müssen diese Aktivitäten organisiert und koordiniert werden, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und einen optimalen Informationsfluss zwischen den verschiedenen Stellen zu gewährleisten. Eine effiziente Koordination wirkt Kosten dämpfend.

Die Zusammenarbeit mit Bund, Kantonen, Gemeinden und anderen Stellen in- und ausserhalb des Kantons wird unter Buchstabe c betont. Die Zusammenarbeit erstreckt sich auch auf die bereits erwähnten organisatorischen Massnahmen und steht für die Offenheit und Initiative des Kantons sowohl im Bereich der Statistik als auch in anderen Gebieten.

Das unter Buchstabe d erwähnte Ziel, den Zugang zu den verfügbaren statistischen Informationen zu garantieren, steht im Einklang mit dem demokratischen Recht jeder Person, die Ergebnisse von Erhebungen einzusehen, für die sie häufig auch selbst Daten geliefert hat. Die Statistik wird somit als ein öffentliches Gut verstanden und bejaht.

Die Einhaltung des Datenschutzes bzw. des Statistikgeheimnisses (Buchstabe e) gehört zu den vordringlichen Zielen (Art. 16). Durch die gesetzliche Verankerung dieses Grundsatzes wird deutlich, dass dem Schutz der bei statistischen Erhebungen befragten Personen grösste Aufmerksamkeit geschenkt wird. Dieser Aspekt ist im Hinblick auf das Vertrauen der Befragten und der breiten Öffentlichkeit in die kantonale Statistik von zentraler Bedeutung.

Art. 2 Geltungsbereich

Der Geltungsbereich des Gesetzes ist im Artikel 2 auf institutionelle Weise geregelt. Das Gesetz findet sowohl für die vom Staatsrat angeordneten statistischen Arbeiten Anwendung als auch für solche, die von kantonalen Verwaltungseinheiten realisiert werden. Das Gesetz gilt zudem für statistische Arbeiten öffentlicher oder privater Stellen, die vom Kanton beauftragt sind.

Unter statistischen Arbeiten sind die verschiedenen Phasen im Rahmen der Bereitstellung statistischer Informationen zu verstehen. Dazu gehören folgende Arbeiten: Bedarfsabklärung, Konzeption einer Statistik, Datenerhebung und Datenvalidierung sowie Auswertung, Analyse, Verbreitung, Speicherung und Dokumentation der Daten.

Der Staatsrat kann dieses Gesetz ganz oder teilweise auch für öffentlich-rechtliche Körperschaften, juristische oder natürliche Personen anwendbar erklären, die nicht Teil der kantonalen Verwaltung sind, aber in einer privilegierten Beziehung zum Kanton stehen, zum Beispiel weil sie finanzielle Beiträge erhalten oder eine auf eine Konzession oder Bewilligung des Kantons gestützte Tätigkeit ausüben (Absatz 2).

Diese Stellen sind wichtige oder sogar unersetzliche Quellen bei der Erhebung statistischer Daten, auf deren Grundlage die Entwicklung des Kantons beschrieben und vorausgesehen werden kann. Indem diese Akteure – unter Vorbehalt eines entsprechenden Entscheides des Staatsrates – vollständig den Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes unterstellt werden, kann einerseits deren Stel-

lenwert für die kantonale Statistik anerkannt, gleichzeitig aber auch die Kohärenz aller erhobenen Daten gewährleistet werden.

Gemäss Artikel 2 Absatz 3 sind die statistischen Aktivitäten der Gemeinden den Grundprinzipien, den Grundsätzen der Datenbeschaffung sowie dem Datenschutz unterstellt.

Die Erhebung und interne Nutzung von Daten alleine zu Verwaltungszwecken gelten nicht als statistische Aktivitäten und sind folglich nicht diesem Gesetz unterstellt. Die Nutzung administrativer Daten zu statistischen Zwecken dagegen ist diesem Gesetz unterstellt.

Art. 3 Aufgaben

Die Aufgaben der kantonalen Statistik bewegen sich auf vier Achsen: Zielpublikum, Methoden, Zusammenarbeit mit anderen Stellen und Mitwirkung an der Entwicklung anderer statistischer Informationssysteme.

Absatz 1 hält fest, dass die kantonale Statistik sowohl den kantonalen und kommunalen Behörden als auch der breiten Öffentlichkeit Informationen bereitzustellen hat. Angesprochen sind Medien, Sozialpartner, Wissenschaft und Wirtschaft, Gesetzgeber und die Allgemeinheit. Die Bereitstellung von Informationen ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn die Datenqualität ausser Zweifel steht, was voraussetzt, dass sämtliche Phasen des Statistikprozesses streng nach wissenschaftlichen Kriterien, berufsethischen Grundsätzen folgend und in aller Unabhängigkeit durchgeführt werden (Absatz 2). Fehlerhafte Statistiken wären nutzlos und kämen einer Verschwendung öffentlicher Gelder gleich.

Damit die kantonale Statistik diese Kriterien erfüllen kann, ist eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen, Gemeinden und mit statistischer Tätigkeit verbundenen Institutionen unabdingbar. Eine derartige Zusammenarbeit zielt einerseits darauf ab, vom Beitrag dieser Partner zu profitieren und andererseits an der Entwicklung interkantonaler Statistiksysteme beteiligt zu werden. Dieser Austausch gewährleistet zudem, dass bei den Arbeiten der kantonalen Statistik stets die aktuellsten Erkenntnisse über Methoden und Konzepte dieser Disziplin berücksichtigt werden (Absatz 3).

Die Statistik ist ein äusserst breit gefächertes Gebiet und umfasst grundsätzlich praktisch alle in Zusammenhang mit einer Gemeinschaft stehenden Bereiche wie Bevölkerung, Bildung, Gesundheit, soziale Sicherheit, Wirtschaft, öffentliche Finanzen, Raum und Umwelt. Hinzu kommen die Evaluation der öffentlichen Politik sowie Prognosen.

Mit der Statistik werden anspruchsvolle Ziele verfolgt: Statistische Arbeiten sollen zum besseren Verständnis und zur Analyse kollektiver Aspekte sowie zur Bereitstellung und Evaluation der Regierungstätigkeit beitragen, gleichzeitig aber auch die Informationsbedürfnisse der Bevölkerung befriedigen. Den Wünschen der Allgemeinheit ist dabei unter angemessener Gewichtung der dafür erforderlichen Mittel mit Offenheit und Weitsicht zu begegnen.

Art. 4 Grundprinzipien

Die im Gesetzesentwurf enthaltenen Prinzipien stützen sich auf folgende Grundlagen:

- «Grundsatzerklärung des Verbands Schweizerischer Statistischer Ämter», verabschiedet 1982;

- «Erklärung des Internationalen Statistischen Instituts zur Berufsethik», 1985;
- «Grundprinzipien der amtlichen Statistik», Europäische Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen (45. Vollversammlung der Konferenz europäischer Statistiker vom Juni 1997);
- «Empfehlung des Ministerkomitees an die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zum Schutz von zu statistischen Zwecken gesammelten und bearbeiteten personenbezogenen Daten», September 1997;
- Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates vom 17. Februar 1997 über die Gemeinschaftsstatistiken;
- «Charta der öffentlichen Statistik der Schweiz», September 2002.

Von den zahlreichen in diesen Dokumenten erwähnten Grundsätzen und Empfehlungen werden im vorliegenden Gesetzesentwurf lediglich die drei Prinzipien berücksichtigt, die allgemein akzeptiert und von Organisation und Grösse der kantonalen Statistik unabhängig sind.

Ein erster Grundsatz betrifft die Verwendung wissenschaftlich anerkannter Methoden. Die Umsetzung dieses Grundsatzes impliziert indirekt eine unabhängige Position sowie eine hohe Datenqualität. Für die Durchführung der statistischen Arbeiten sind Fachpersonen einzusetzen, die nach streng wissenschaftlichen Methoden vorgehen und damit gewährleisten, dass die vom Kanton erstellten Statistiken einen guten Ruf geniessen. An diesen Grundsatz sind alle mit statistischen Aufgaben betrauten Personen gebunden.

Der zweite Grundsatz betrifft die Veröffentlichung statistischer Informationen. Diese müssen in geeigneter Form für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Dies dient dazu, das Vertrauen in die öffentliche Statistik zu fördern und zu stärken.

Der dritte Grundsatz ergibt sich aus den beiden ersten Prinzipien und betrifft die Transparenz der statistischen Information. Es genügt nicht, wissenschaftliche Informationen zu erstellen und zugänglich zu machen. Wichtig ist bei der Veröffentlichung auch, dass die Voraussetzungen für eine korrekte Verwendung geschaffen werden, indem eine umfassende Dokumentation über Methoden, Vertrauensbereich, Definitionen und Quellen mitgeliefert wird.

Art. 5 Grundsätze der Datenbeschaffung

In der Statistik wird zwischen zwei Arten von Datenerhebungen unterschieden:

Von einer Indirekterhebung wird gesprochen, wenn die Daten nicht von einer natürlichen Person geliefert werden, sondern bei einer Stelle in Erfahrung gebracht werden, die Daten über Dritte sammelt. Ob es sich um eine Indirekterhebung handelt, ist deshalb nicht von den Eigenschaften des Datenlieferanten abhängig, sondern davon, ob die Angaben vom Datenlieferanten selbst gemacht wurden.

Unter einer Direkterhebung versteht man alle Umfragen (Vollerhebungen oder Stichprobenerhebungen), bei denen die befragten Einheiten – Privathaushalte, Unternehmen, privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Institutionen – selbst Angaben liefern, in der Regel über die eigene Person oder Organisation.

Die Datenerhebung wird durch einen Subsidiaritätsgrundsatz geregelt, der vorsieht, dass nach Möglichkeit

auf bestehende Informationen zurückgegriffen wird, um die Zahl der Direkterhebungen und damit den Aufwand der Befragten gering zu halten.

Die für die Erstellung von Statistiken zuständigen und in Artikel 2 erwähnten Institutionen sind verpflichtet, zuerst eigene Verwaltungsdaten zu verwenden oder Informationen von Bund, Kantonen, Gemeinden oder anderen Partnern der kantonalen Statistik oder der Bundesstatistik auszuschöpfen, bevor eigene Umfragen in Betracht gezogen werden.

Die Regionalisierung der Bundesstatistik (Absatz 4) besteht entweder darin, die vom Bund zu einer bestimmten Region erhobenen Daten zu verwenden oder die Daten einer Stichprobenerhebung des Bundes im Hinblick auf kantonal repräsentative Ergebnisse zu erweitern.

2. KAPITEL

Anordnungsbefugnisse und Mitwirkung

Art. 6 Anordnung von Erhebungen

Grundsätzlich sollen alle auf der Basis dieses Gesetzes geplanten statistischen Erhebungen durch den Staatsrat angeordnet werden.

Der in Absatz 1 formulierte Grundsatz eines staatsrätlichen Anordnungsobligatoriums soll die Kohärenz der statistischen Aktivitäten innerhalb des Kantons sicherstellen und einer Zersplitterung entgegenwirken. Ausserdem dient das Obligatorium einer staatsrätlichen Verordnung dem Schutz der Befragten und ihrer Rechtssicherheit sowie der Sicherstellung der in Artikel 5 formulierten Grundsätze der Datenbeschaffung, die unter anderem das Ziel verfolgen, die Belastung der Befragten auf ein Minimum zu beschränken.

Die Verordnungen des Staatsrats müssen inhaltliche Minimalanforderungen erfüllen. Sie müssen Angaben über den Erhebungsgegenstand, den Kreis der Befragten, die Auskunfts- und Mitwirkungspflichten, die verantwortliche kantonale Stelle, die Art der Durchführung und die allfälligen erhebungsspezifischen Regeln der Datenweitergabe, der Veröffentlichung und des Datenschutzes enthalten.

Ermächtigungen genereller Art für wissenschaftliche Untersuchungen oder Führung von Statistiken, wie sie oft auf Gesetzes- und Verordnungsstufe vorkommen, müssen durch erhebungsspezifische Verordnungen ergänzt werden, sofern es sich nicht um Erhebungen gemäss Absatz 2 bis 4 handelt. Statistische Erhebungen, an deren Durchführung der Kanton im Auftrag des Bundes mitzuwirken hat, benötigen nicht unbedingt eine staatsrätliche Anordnung. Falls aber der Merkmalskatalog oder der Umfang des Befragtenkreises einer statistischen Erhebung des Bundes zum Zweck der Regionalisierung erweitert wird, so sind diese erweiterten Teile ebenfalls durch den Staatsrat anzuordnen.

Absatz 2 enthält Delegationsmöglichkeiten des Staatsrates für die Anordnung von Erhebungen. Um den Grundsatz von Absatz 1 nicht zu gefährden, sind diese Möglichkeiten bewusst beschränkt auf Verwaltungseinheiten sowie auf öffentlich-rechtliche Institutionen oder Körperschaften. Ausserdem ist die Delegationsmöglichkeit begrenzt auf Erhebungen, bei denen keine Personendaten erhoben werden, auf Erhebungen über einen kleinen Befragtenkreis von privaten und öffentlich-rechtlichen Unternehmen sowie auf einmalige Erhebungen bei einem

kleinen Kreis von Befragten. Voraussetzung ist in jedem Fall die Freiwilligkeit der Auskunftserteilung sowie das Fehlen von Mitwirkungspflichten für Gemeinden und andere Stellen, da eine solche Mitwirkungspflicht mit Kostenfolgen für die betroffenen Stellen verbunden ist.

In den Absätzen 3 und 4 sind abschliessend die autonomen, das heisst nicht vom Staatsrat delegierten, Anordnungsbefugnisse für Erhebungen aufgezeichnet. Bei den zur selbständigen Erhebungsanordnung autorisierten Stellen handelt es sich in jedem Fall um Instanzen, die diesem Gesetz unterstellt sind. Dadurch ist auch die Erfüllung der Anforderungen an die Koordination statistischer Erhebungen des Kantons gemäss Artikel 11 sichergestellt und ebenso die Datenschutzgrundsätze gemäss Kapitel IV. Absatz 3 regelt die Anordnungsbefugnis für Forschungsstätten, wobei die Anordnungsbefugnis lediglich für zeitlich befristete oder einmalige Erhebungen ohne Auskunftspflicht gegeben ist. Mit dieser Legitimation wird dem Grundsatz der Forschungsfreiheit entsprochen. Die in Absatz 4 angesprochenen, dem Gesetz unterstellten Organisationen können Erhebungen in eigener Kompetenz nur dann anordnen, wenn keine Personendaten erhoben werden, wenn der Befragtenkreis sich auf natürliche oder juristische Personen beschränkt, mit denen die Organisation zur Erfüllung ihrer übrigen Aufgaben zusammenarbeitet und keine Auskunftspflicht besteht, oder wenn ein anderes Gesetz Erhebungen mit Auskunftspflicht vorsieht.

Art. 7 Pflichten der Befragten

In Artikel 7 wird umschrieben, wie die Auskunftspflicht zu regeln und auszugestalten ist. Es geht dabei nicht um die Wiederholung der in Artikel 2 (Geltungsbereich) aufgeführten, dem Gesetz unterstellten Organe, sondern um die Personenkreise, die mittels staatsrätlicher Erhebungsanordnung für eine spezifische Erhebung als auskunftspflichtig erklärt werden.

In Absatz 1 wird eine generelle Auskunftspflicht für kantonale Verwaltungseinheiten und andere Institutionen des öffentlichen Rechts festgeschrieben. Für diese Organe bedarf es keiner spezifischen Deklaration der Auskunftspflicht durch den Staatsrat.

In Absatz 2 hingegen wird abschliessend und relativ restriktiv umschrieben, in welchen Fällen der Staatsrat die Auskunftspflicht auf natürliche Personen oder auf andere juristische Personen des privaten und öffentlichen Rechts erstrecken kann. Eine solche Ausdehnung der Auskunftspflicht im Rahmen der Anordnung einer Erhebung durch den Staatsrat darf nur dann erfolgen, wenn es die Vollständigkeit, Repräsentativität, Vergleichbarkeit und Aktualität einer Statistik erfordert. Sind die Befragten nicht selber zur Erteilung der Auskünfte befähigt, erstreckt sich die Auskunftspflicht auf geeignete Vertreter.

Absatz 3 regelt die Grundanforderungen an die Auskunftserteilung für auskunftspflichtige Personen. Die Auskünfte müssen vollständig, wahrheitsgetreu, fristgemäss und in der vorgeschriebenen Form erteilt werden.

Diese Anforderungen stehen in direktem Zusammenhang mit der effizienten Durchführung statistischer Erhebungen und sind unabdingbar für die Qualität der Resultate. In der Regel sind die Auskünfte unentgeltlich zu erteilen. Im Zusammenhang mit der Auskunftspflicht steht die Frage allfälliger Sanktionen bei Nichteinhalten. Diese sind im 7. Kapitel geregelt. Es gilt aber im Rahmen statistischer Erhebungen die Praxis, zunächst auf Motivati-

onsbasis zu den ausstehenden Daten zu gelangen oder unvollständige, falsche oder unwahrscheinliche Antworten zu ergänzen und zu berichtigen. Es versteht sich von selbst, dass die Auskunftspflicht nur auf den in der Erhebungsanordnung ausdrücklich definierten Gegenstand der Erhebung anwendbar ist.

Für freiwillige Auskünfte wird in Absatz 4 der Grundsatz formuliert, dass diese wahrheitsgetreu und nach bestem Wissen zu erteilen sind.

Art. 8 Mitwirkung der Gemeinden und übrigen Stellen

Um den Grundsätzen der Datenbeschaffung (Art. 5) Rechnung zu tragen, können die mit der Erhebung statistischer Daten beauftragten Stellen auf die Mitwirkung anderer kantonaler Verwaltungseinheiten und der Gemeinden in hohem Masse angewiesen sein. Insbesondere wenn sich durch die Übernahme von Daten aus bereits bestehenden Datensammlungen eine Direkterhebung vermeiden lässt, ist die Nutzung solcher Datensammlungen notwendig. In Absatz 1 wird deshalb dem Staatsrat die Kompetenz eingeräumt, bei der Anordnung einer Erhebung diejenigen Stellen zu bezeichnen, die zur Mitwirkung an der Erhebung verpflichtet werden. Diese Mitwirkung kann auch für Gemeinden obligatorisch erklärt werden, wenn aus ihren Datensammlungen und Registern unverzichtbarer Gewinn gezogen werden kann, bzw. wenn die Durchführung einer Erhebung ohne ihre Mithilfe unmöglich oder zu aufwändig wäre.

Die Nutzung von Datensammlungen und Registern für statistische Erhebungen kann vom Staatsrat angeordnet werden, sofern deren Verwendung zu statistischen Zwecken nicht ausdrücklich verboten ist. Die in Absatz 2 vorgesehene Nutzung von Datensammlungen zielt nicht darauf ab, die für solche Datensammlungen in deren Rechtsgrundlagen bestehenden Geheimhaltungspflichten auf dem Verordnungswege zu umgehen. In aller Regel wird die Verwendung für die öffentliche Statistik als zulässig erachtet. Der Staatsrat kann deshalb den Zugriff auf diese Daten für eine genau bestimmte Erhebung der kantonalen Statistik anordnen, ohne an Vorschriften gebunden zu sein, die das vorgängige Einholen der Zustimmung zur Bekanntgabe bei allen Betroffenen vorschreiben. Mit Absatz 2 wird in Übereinstimmung mit Artikel 17 des Gesetzesentwurfs und dem kantonalen Datenschutzgesetz für diese aus Datensammlungen gewonnenen Informationen eine Weitergabe ausdrücklich verboten.

In Analogie zur Bundesstatistik wird in Absatz 3 und 4 die Kostenteilung so geregelt, dass die Gemeinden und andere an statistischen Erhebungen mitwirkende Stellen die Kosten selber tragen, die aus ihrer Mitwirkung entstehen.

Art. 9 Mitwirkung von Forschungsinstituten

Neben kantonalen Stellen und Gemeinden können bei Erhebungen auch Forschungsinstitute oder private Organe wie Verbände, Befragungsinstitute oder Planungsbüros beteiligt sein. Die Mitwirkung zielt hier nicht nur auf die Mithilfe bei der Erhebung, sondern auch auf konzeptionelle oder analytische Arbeiten. Bei einer Mitwirkung dieser Art ist eine vertragliche Entschädigung die Regel. Für alle mitwirkenden Organe gelten die datenschutzrechtlichen Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes. Handelt es sich um bezahlte Mandate, muss zusätzlich

vertraglich sichergestellt sein, dass die beigezogenen Institutionen die anfallenden Daten nur im Rahmen ihres Mandates bearbeiten, sie nicht mit Daten aus anderen statistischen Erhebungen vermischen, und dass – nach Abschluss des Mandates – alle Daten der kantonalen Statistikstelle übergeben werden, ohne dass bei der mandatierten Stelle Kopien angelegt werden.

3. KAPITEL

Organisation der kantonalen Statistik

Art. 10 Amt für Statistik

Das dritte Kapitel befasst sich mit der Organisation der kantonalen Statistik, d.h. mit den Verantwortlichkeiten und gegenseitigen Beziehungen der verschiedenen kantonalen Stellen, die statistische Arbeiten ausführen oder beratend mitwirken. Das Organisationsmodell, das die Konzentration der Erhebungen beim Amt für Statistik und die wirksame Koordination mit anderen datenhaltenden Verwaltungseinheiten im Kanton beinhaltet, durchzieht die Artikel dieses Kapitels, das die Rechte und Pflichten des Amtes für Statistik und der anderen Verwaltungseinheiten insoweit präzisiert, wie dies auf Gesetzesstufe nötig ist.

Absatz 1 hält den Grundsatz fest, dass das Amt für Statistik (das Amt) die zentrale Statistikstelle auf der Ebene der kantonalen Verwaltung ist. Es ist verantwortlich dafür, dass die ihm übertragenen statistischen Dienstleistungen an die verschiedenen Benutzerkreise erbracht werden, d.h. dass die Infrastruktur zur Verfügung steht, um die laufende und nach Bedarf anfallende Statistikproduktion und -diffusion sicherzustellen. Diese Infrastruktur muss so gestaltet sein, dass sie bei Bedarf auch von den übrigen datenhaltenden Verwaltungseinheiten benützt werden kann. Das Amt ist auch der erste Ansprechpartner bei der Benützung von statistischen Informationen.

Absatz 2 und 3 definieren die wichtigsten Aufgaben des Amtes. Gemäss dem Prinzip der Koordination der Erhebungen ist das Amt grundsätzlich für alle Direkterhebungen verantwortlich, die entweder gemäss Bundesgesetzgebung (Bundesstatistikgesetz) vorgeschrieben sind oder vom Staatsrat angeordnet werden. Ausnahmen von diesem Zuweisungsprinzip sind möglich. Dies betrifft etwa Direkterhebungen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes von Erhebungsstellen ausserhalb des Amtes durchgeführt wurden. Da das Amt nicht für sich selbst, sondern für die Benutzer produziert, ist eine enge und dauernde Zusammenarbeit mit diesen bei der Gestaltung der Erhebungen unerlässlich.

Neben seiner Funktion als zentrale Erhebungsstelle des Kantons sind dem Amt ausserdem folgende Aufgaben zugewiesen:

- Koordination: Dazu gehören einerseits die Instrumente von Artikel 11, mit denen die zweckmässige und kohärente Ausgestaltung der gesamten Statistiktätigkeit innerhalb der kantonalen Verwaltung und gegen aussen, insbesondere in Zusammenarbeit mit den Bundesstellen sichergestellt werden soll. In Koordination mit der Bundesstatistik und in Zusammenarbeit mit anderen datenhaltenden Verwaltungseinheiten erarbeitet das Amt ein Mehrjahresprogramm (Art. 15), das alle Statistiktätigkeiten des Kantons abdeckt.
- Die Erarbeitung einheitlicher Grundlagen, d.h. für alle Statistikproduzenten und datenhaltenden Verwaltungseinheiten verbindliche Definitionen, Nomenkla-

turen und Methodengrundsätze, damit die Vergleichbarkeit zwischen den verschiedenen Datensätzen gesichert ist.

- Die Sicherung der nationalen und internationalen Vergleichbarkeit, d.h. die Koordination mit den Grundlagen der Bundesstatistik und den international gültigen Normen bezüglich Konzepte, Methoden und Datenaustausch.

Absatz 4 enthält den Grundsatz, dass statistische Erhebungen auf kantonalen Ebene in der Regel vom Amt durchgeführt werden. Die Zentralisierung sämtlicher Erhebungen mit statistischen Daten bei einer einzigen Stelle ist ein wirksames Mittel zur Verhinderung von Doppel- oder Mehrfachbefragungen gleicher Daten und kann die Belastung der Meldestellen, unter anderem der Gemeinden, verringern. Ausserdem kann so am ehesten sichergestellt werden, dass alle Daten nach den gleichen, hoch angesetzten Qualitätsnormen erhoben werden.

Verschiedene Partnerinnen und Partner innerhalb und ausserhalb der Kantonsverwaltung haben unterschiedliche Informationsbedürfnisse. Diese hat das Amt bei der Durchführung von Erhebungen angemessen zu berücksichtigen (Absatz 5). Dies kann dazu führen, dass eigene Erhebungen des Kantons oder Erhebungen, die das Amt im Auftrag des Bundes durchführt, ergänzt werden können. Eine Übersicht über alle Erhebungen gibt das Mehrjahresprogramm. Da dieses vom Staatsrat genehmigt werden muss, ist ein Mechanismus vorhanden, der sicherstellt, dass nur absolut wichtige Merkmale erhoben werden.

Grundsätzlich sollen alle Informationen, die für statistische Arbeiten benötigt werden, dem Amt zugänglich gemacht werden. Dies ist nötig, um die Repräsentativität der auf diesem Wege erhaltenen Daten sicherzustellen. Analoges gilt auch für die Weitergabe von Daten aus Datensammlungen der Gemeinden.

Art. 11 Koordination

Die Koordinationsaufgabe wird auf Gesetzesstufe geregelt, da sie nicht nur den verwaltungsinternen Bereich – und hierbei alle Statistikproduzenten des Kantons – erfasst, sondern auch die gemäss Artikel 2 Absatz 2 öffentlich-rechtlichen Körperschaften, sowie in abgeschwächter Form durch Artikel 2 Absatz 3 die Gemeinden betrifft. Gegenstand der Koordination sind insbesondere die Erhebungstätigkeit und die Erarbeitung von Gesamtdarstellungen aus verschiedenen Einzelstatistiken. Das Amt hat insbesondere den Auftrag, die statistischen Tätigkeiten der kantonalen Stellen auf die Bundesstatistik abzustimmen.

Kantonale statistische Erhebungen, Auswertungen und Analysen sind insbesondere dort notwendig, wo in der Bundesstatistik für den Kanton relevante Informationen fehlen. Solche ergänzende statistische Tätigkeiten haben, soweit gemeinsame Interessen vorhanden sind, in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen zu erfolgen. Diese Zusammenarbeit kann sowohl die Wahrnehmung gemeinsamer Interessen gegenüber Bundesstellen, insbesondere gegenüber dem Bundesamt für Statistik betreffen, als auch die Realisierung gemeinsamer Projekte umfassen.

In diesem Kontext ist auch die Vertretung des Amtes in Gremien der schweizerischen Statistik von grossem kantonalem Interesse.

In Absatz 1 wird zudem als wichtige Schnittstelle die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft angesprochen. Eine Zusammenarbeit mit Bildung und Wissenschaft ist auch bezüglich der Ausbildung von Bedeutung. Der spezifische Blickwinkel der öffentlichen Statistik und der Umgang mit den Zahlen der öffentlichen Statistik sollte an wissenschaftlichen Forschungsstätten verstärkt und in Koordination mit der kantonalen Statistik berücksichtigt werden.

Absatz 2 verlangt, dass das Amt bei allen statistischen Projekten, Studien und Publikationen konsultiert wird. So kann unter anderem verhindert werden, dass unnötige Doppelspurigkeiten auftreten, und es kann erwirkt werden, dass die Interessen des Kantons bezüglich statistischer Informationen optimal vertreten werden können. Mit dieser Konsultationspflicht wird das Ziel verfolgt, dass die notwendige Professionalität in der Statistikproduktion sichergestellt ist.

Um diese Ziele zu erreichen, ist das Amt bei der Ausarbeitung von gesetzlichen Grundlagen, welche die Sammlung oder Auswertung von statistischen Daten vorsehen, beizuziehen (Absatz 3). Auf diese Art kann sichergestellt werden, dass nur dann neue Daten erhoben werden, wenn noch keine entsprechenden Informationen vorhanden sind. Mit dem rechtzeitigen Einbezug des Amtes kann sichergestellt werden, dass optimale Voraussetzungen für die Auswertbarkeit der Daten geschaffen werden.

Absatz 4 nimmt Bezug auf die spezifischen Anforderungen der Statistik an Informationssysteme. Das Amt kann beurteilen, ob bei Informationssystemen die notwendigen Vorkehrungen getroffen werden, damit die Erfüllung statistischer Aufgaben in effizienter Weise gewährleistet ist. Zumindest eine Anhörung des Amtes bei der Neuanschaffung von Informationssystemen ist damit unerlässlich. Es geht dabei insbesondere auch um die Berücksichtigung einheitlicher, offizieller Nomenklaturen und Systematiken.

Art. 12 Zusammenarbeit

Für die Erfüllung seiner Aufgaben benötigt das Amt eine Vielzahl von Daten. Aufgrund der Verwaltungstätigkeit fallen bei vielen kantonalen Stellen Daten an. Soweit diese Daten die Voraussetzungen für die Durchführung von statistischen Auswertungen erfüllen, liefern diese Stellen ihre Daten regelmässig dem Amt (Absatz 1). Die Verwendung von Verwaltungsdaten trägt dazu bei, die Zahl der Erhebungen möglichst gering zu halten. Wichtige Datenlieferanten sind ausserdem die Gemeinden, denn für die Erfüllung von Aufgaben der Kantonsverwaltung bilden ihre Daten eine zentrale Grundlage.

Statistische Auswertungen von umfangreichen Datensammlungen verlangen unter Umständen einen beträchtlichen Methodik- und Erfassungsaufwand, mit dem sich eine primär für Verwaltungsaufgaben zuständige Stelle in der Regel nicht belasten will. In vielen Fällen handelt es sich um Indikatoren, die oft ein Syntheseprodukt aus verschiedenen Erhebungsgrundlagen sind. Auch aus diesen Gründen soll im Einvernehmen oder auf Beschluss des Staatsrates das Amt diese Aufgabe übernehmen. Eine solche Übernahme ist auch darum angezeigt, weil häufig sehr enge Verbindungen mit anderen Statistiken des Amtes bestehen und weil aus den Daten häufig Statistiken für mehrere Bereiche erstellt werden. Dadurch wird es möglich, eine der Bedeutung und der Menge der Resultate entsprechende Verbreitung der Daten zu gewährleisten.

Art. 13 Beratung

Dieser Artikel verpflichtet das Amt, datenhaltende Verwaltungseinheiten des Kantons und der Gemeinden zu beraten und ihnen seinerseits die erforderlichen Ergebnisse und Daten zur Verfügung zu stellen. Personendaten können gemäss diesem Artikel aber nur in Ausnahmefällen und unter Beachtung der Datenschutzbestimmungen dieses Gesetzesentwurfs bekannt gegeben werden. Die Beratung durch das Amt soll sicherstellen, dass diese Stellen möglichst effizient die Informationen erhalten, welche sie zur Erfüllung ihres Auftrages benötigen.

Art. 14 Registerführung

Verwaltungsregister entstehen in der Regel dort, wo gesetzliche Aufgaben umgesetzt werden müssen. Register sind Hilfsmittel, die auf die Optimierung des jeweiligen Vollzugs ausgerichtet sind. Es handelt sich um Datensammlungen, heute meist Datenbanken, welche Informationen über einzelne Personen, Objekte oder Ereignisse enthalten, die nach bestimmten Regeln geführt und bearbeitet werden. Register bilden den Kern der systematischen Datenverwaltung des modernen Rechts- und Leistungsstaates. Sie sind unerlässlich, wenn es darum geht, personenbezogene Informationen vollständig, eindeutig und möglichst aktuell zu verwalten. Dieser Artikel schafft auf der kantonalen Gesetzesebene eindeutige Regeln für die Führung von Registern zu statistischen Zwecken und präzisiert damit den in Absatz 2 von Artikel 65 der Bundesverfassung festgehaltenen Grundsatz zur Nutzung und Organisation von Verwaltungsregistern für die Statistik.

Absatz 1 gibt dem Amt die rechtliche Grundlage, selber Register aufzubauen oder sich beim Aufbau von Registern für statistische Zwecke zu beteiligen. Voraussetzung dafür ist, dass rechtliche Bestimmungen die Führung solcher Register explizit zulassen. Die optimale Nutzung vorhandener oder neu aufzubauender Register für statistische Zwecke verlangt eine aktive Rolle des Amtes für Statistik. Damit können vorhandene Mängel wie die Dominanz der Sektoralpolitik, die Vielfalt von technisch und konzeptionell heterogenen Systemen, die ungenügende Beteiligung der öffentlichen Statistik beim Aufbau von Verwaltungsregistern und das Fehlen einer kohärenten Strategie zur Erschliessung von Registern für statistische Zwecke verhindert oder behoben werden.

Dem Amt wird für die Führung der Register die Verwendung von Identifikatoren und Namen erlaubt (Absatz 2). Für eine korrekte und nachvollziehbare Nachführung sind einheitliche Namen und Identifikatoren von zentraler Bedeutung. Sie sind auch Voraussetzung dafür, dass sowohl ein Datenaustausch zwischen den Registern der Gemeinden mit kantonalen Registern als auch ein Datenaustausch der kantonalen Register mit den entsprechenden Registern auf Bundesebene möglich und einfach durchführbar sind. Der geregelte Datenaustausch ist ein wesentlicher Beitrag für die Harmonisierung der Register und verhindert unkoordinierte Aktionen einzelner Stellen zur Aktualisierung ihrer Register.

Absatz 3 sieht vor, dass das Amt beim Aufbau und bei der Pflege von Registern um Stellungnahme gebeten wird. Wesentlich für die langfristige Sicherstellung der Qualität der Register sind die Pflege der Daten und eine korrekte und einheitliche Nachführung. Falsche oder nicht aktuelle Datensätze vermindern den Wert und die Verwendbarkeit von Registern.

Art. 15 Mehrjahresprogramm

Das Mehrjahresprogramm verpflichtet den Kanton zu einer offenen und transparenten Gesamtplanung der Statistiktätigkeiten (Absatz 1). Es wird zusammen mit der Legislaturplanung vorgelegt und gibt damit dem Grossen Rat die Möglichkeit, den Bezug von Statistik und politischen Schwerpunkten zu überprüfen und zu den geplanten Tätigkeiten Stellung zu nehmen. Das statistische Mehrjahresprogramm enthält eine Übersicht über den Stand der Statistik in den einzelnen Bereichen, Informationen zu den wichtigsten Erhebungsaktivitäten (insbesondere neue, wegfallende und zu revidierende Erhebungen) für die Planungsperiode sowie den gesamten finanziellen und personellen Aufwand des Kantons für die Statistik im gleichen Zeitraum, woraus die Schwerpunkttätigkeiten der Statistik ersichtlich sind; es gibt ferner Auskunft über die Auswirkungen für Mitwirkende und Befragte.

Die Erstellung eines Mehrjahresprogramms wird damit auf Gesetzesstufe gestellt und erlaubt dem Staatsrat, Prioritäten bei den statistischen Arbeiten der kantonalen Verwaltung zu setzen. Das Mehrjahresprogramm enthält gemäss Absatz 2 einerseits die Statistiktätigkeit des Kantons, deren Ausgestaltung in die Entscheidungskompetenz des Staatsrates fällt, und informiert andererseits über die Statistiktätigkeit des Bundes, soweit diese für den Kanton relevante Informationen liefert. Ausserdem gibt es Auskunft über die Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und den Gemeinden.

4. KAPITEL Datenschutz und Datensicherheit

In Sachen Datenschutz enthält das Gesetz über die kantonale Statistik bloss spezifische Bestimmungen, die sich auf die Eigenheiten der statistischen Tätigkeit beziehen.

Art. 16 Statistikgeheimnis

In diesem Artikel wird das Prinzip des Statistikgeheimnisses definiert und dessen Geltungsbereich festgelegt. «Zu statistischen Zwecken erhobene oder weitergegebene Daten dürfen nicht zu anderen Zwecken verwendet werden.» Dieser erste Satz ist fundamental.

Zwei Ausdrücke müssen in diesem Wortlaut präzisiert werden. Unter Daten versteht man Beobachtungen (Charakteristiken, Modalitäten und Messungen), die zu einer statistischen Einheit (Person, Haushalt, Unternehmung, Gebäude usw.) gesammelt werden. Unter statistischen Zwecken versteht man die Verwendung der Daten, um Resultate zu gewinnen, die sich nicht auf Personen beziehen, sondern die es erlauben, gültige Rückschlüsse auf die beobachtete Bevölkerung als Ganzes zu ziehen; dies beinhaltet ebenfalls die Verwendung der Daten, um dieselbe Befragung zu einem späteren Zeitpunkt zu wiederholen oder um andere Befragungen vorzubereiten.

Diese erste Bestimmung ist für die Bürgerin und den Bürger klar, präzise und verständlich und zeugt von der Bemühung um Transparenz in der statistischen Tätigkeit, wie dies bei allen Aktivitäten der Fall ist, bei denen der Staat eine massgebliche Rolle spielt und welche Auswirkungen auf die gesamte Bevölkerung haben können.

Diese Bestimmung fordert, dass jede Person, die statistische Arbeiten ausführt, dafür bürgt, dass keine nicht anonymisierten Personendaten, die zu statistischen Zwecken

gesammelt worden sind, an Dritte oder andere Verwaltungsstellen weitergegeben werden.

Gestützt auf diese Bestimmung kann das Amt die Weitergabe von Personendaten an Dritte verweigern, die in Form von Listen mit Informationen zu den Erhebungseinheiten von ihm verlangt werden könnten (z. B. Personen- oder Unternehmenslisten).

Die Einhaltung des Datenschutzes bzw. Statistikgeheimnisses bedeutet auch, dass der Staat freiwillig darauf verzichtet, die für statistische Zwecke gesammelten Daten zur Kontrolle der persönlichen Verhältnisse einer natürlichen oder juristischen Person zu verwenden. Somit dürften zum Beispiel buchhalterische Angaben einer Firma, die zu statistischen Zwecken gesammelt worden sind, nicht mit deren Steuerdaten verglichen werden. Dasselbe gilt für das Einkommen der natürlichen Personen.

Sollte die zuständige kantonale Behörde ausnahmsweise eine Erhebung durchführen wollen, die einen administrativen mit einem rein statistischen Teil verbindet, so muss sie ihre Absicht anlässlich der Erhebung deutlich hervorheben; in diesem Fall müssen ebenfalls die rechtlichen Grundlagen angegeben werden, kraft derer die Daten zu anderen als statistischen Zwecken verwendet werden dürfen. Auf diese Art sind die befragten Personen stets darüber informiert, wozu die von ihnen erhaltenen Daten gebraucht werden.

Das Verbot des Datenmissbrauchs erstreckt sich über sämtliche Etappen der statistischen Produktion: sowohl über die Vorbereitung und Durchführung von Erhebungen als auch über die Bearbeitung der Daten durch verschiedene Dienststellen. Dieses Verbot erstreckt sich auch auf statistische Ämter und Forschungsinstitute, denen das mit der Erhebung beauftragte Organ die Resultate für eigene statistische Zwecke zu übermitteln berechtigt ist. Zu dieser letzteren Gruppe wird im Artikel 17 Absatz 3 präzisiert, dass anonymisierte statistische Personendaten in Form von Dateien nur an andere öffentliche Statistikstellen oder Forschungsstellen weitergegeben werden dürfen, und dies auch nur zu statistischen Zwecken. Diese Partner verpflichten sich schriftlich zur Einhaltung der kantonalen Bestimmungen bezüglich des Statistikgeheimnisses.

Artikel 16 Absatz 2 schreibt vor, dass das Statistikgeheimnis auch auf die Veröffentlichung von Resultaten anwendbar ist. Das Statistikgeheimnis stellt im Übrigen deren wichtigste Einschränkung dar. Die Veröffentlichung detaillierter Resultate darf es einem Leser nicht erlauben, Rückschlüsse auf die befragten Personen oder ihre Verhältnisse zu ziehen und sie so indirekt identifizieren zu können. Diese Bestimmung kommt nicht zur Anwendung, wenn die betreffenden Daten aufgrund einer gesetzlichen Grundlage veröffentlicht worden sind, wenn sie der Öffentlichkeit auf andere Weise zugänglich sind, wenn die betroffenen Personen sie selbst veröffentlicht haben bzw. der Veröffentlichung ausdrücklich zugestimmt haben.

Zu Absatz 3 ist zu bemerken, dass die Einhaltung des Statistikgeheimnisses lediglich das Amtsgeheimnis verstärkt, dem eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes ohnehin untersteht. Dieses Statistikgeheimnis erstreckt sich auch auf alle Personen, die zur Durchführung von Erhebungen im Kanton, in den Gemeinden oder bei anderen Dienststellen herangezogen werden. Es gilt auch für die Personen oder Stellen, welche Daten gemäss Art. 17 Abs. 3 erhalten.

Art. 17 Erhebung, Bearbeitung und Weitergabe von Daten

Der erste Absatz dieses Artikels erinnert daran, dass jede Instanz, Stelle oder Person, die statistische Arbeiten ausführt, die kantonalen Erlasse zum Schutz von Personendaten einzuhalten hat. Desgleichen befolgt sie die Bestimmungen des Bundesstatistikgesetzes, wenn sie eine eidgenössische statistische Erhebung durchführt oder an deren Durchführung mitwirkt.

Absatz 2 behält die Bearbeitung von Erhebungsunterlagen, die Namen oder Identifikationsnummern von natürlichen oder juristischen Personen enthalten, den zuständigen Erhebungsstellen oder Personen vor. Diese bieten die nötigen Garantien bezüglich der Einhaltung des Statistikgeheimnisses und bezüglich der Qualitätsanforderungen.

Dieser Artikel gestattet öffentlichen Statistikstellen und Forschungsstellen die Verwendung von Daten unter zwei Bedingungen. Erstens müssen die Daten anonymisiert sein und zweitens darf die Verwendung nur statistischen Zwecken dienen. Zur ersten Bedingung ist zu sagen, dass die Anonymisierung zwar ein geeignetes Mittel ist, um einen Datenmissbrauch zu verhindern, aber keine absolute Garantie bietet. Aus diesem Grund wird eine schriftliche Verpflichtungserklärung verlangt.

Art. 18 Datensicherheit und Datenaufbewahrung

Datensicherheit und Datenaufbewahrung sind die zwei technischen Aspekte, die direkt im Zusammenhang mit dem Datenschutz stehen. Selbstverständlich muss die statistische Geheimhaltungspflicht mittels organisatorischer und technischer Massnahmen, die eine sichere Aufbewahrung der Daten garantieren, in die Tat umgesetzt werden. Einerseits dürfen sie nicht unabsichtlich oder infolge einer Panne vernichtet werden können und andererseits dürfen Unbefugte sie weder lesen noch verändern können.

Dieser Artikel regelt auch die Aufbewahrung von Daten. Persönliche Merkmale (Name, Adresse) werden – wenn unbedingt nötig – verwendet, um die Phasen des Einsammelns und der Validierung der Information durchzuführen. Nach Abschluss dieser Arbeiten und vor Aufbewahrung der Daten sind sie zu vernichten. Die so gespeicherten Daten gelten als anonymisiert und es besteht keine Möglichkeit mehr, einen direkten Bezug zwischen einer Person und sie betreffenden Daten herzustellen.

Um jegliche Verknüpfung einer natürlichen oder juristischen Person mit den Angaben zu verunmöglichen, die sie gemacht hat, werden statistische Daten vollkommen anonymisiert gespeichert. Diese Massnahme hat zwei Konsequenzen: Der Statistiker kann einer natürlichen oder juristischen Person keine Einsicht in ihre eigenen Daten, geschweige denn ein Recht zur Korrektur gewähren. Die Statistik interessiert sich nicht für Personen an sich, sondern für Merkmale von Bevölkerungsgruppen und Aggregaten. Personen werden bloss als Element eines statistischen Ganzen betrachtet.

5. KAPITEL Veröffentlichungen und Dienstleistungen

Art. 19 Veröffentlichungen

Die Verbreitung (Diffusion) statistischer Informationen an die verschiedenen Informationsempfänger unterscheidet zwischen Beachtern, Benutzern und Bearbeitern von

statistischen Informationen. Die Beachter nehmen die statistischen Informationen z.B. über die Medien entgegen, d.h. sie nehmen etwa die neusten Zahlen über den Landesindex der Konsumentenpreise zur Kenntnis. Die Benutzer verwenden bestehende statistische Informationen, z.B. für ihre Planung im Spitalbereich (Bevölkerungsdaten, Daten über die Spitäler etc.). Die Bearbeiter schliesslich bearbeiten statistische Informationen, indem sie sie für eigene Auswertungen, Berechnungen und Analysen weiter verwenden.

Absatz 1 legt fest, dass die statistischen Informationen für die unterschiedlichen Benutzergruppen entsprechend ihren Bedürfnissen aufzubereiten sind. Für den Zugang zu den statistischen Informationen stehen verschiedene Möglichkeiten offen. So können die Daten in Form von Medienmitteilungen, Publikationen, Statistischen Jahrbüchern, CDs etc. bereitgestellt werden. Weiter werden in Zukunft vermehrt die Daten auf dem Internet verfügbar sein. Auch sind je nach Bedürfnis die statistischen Informationen in einem Datawarehouse der Öffentlichkeit oder bestimmten Benutzergruppen zur Verfügung zu stellen.

Da es aus praktischen Gründen bei der Veröffentlichung der Daten Grenzen gibt, ist für nicht veröffentlichte Daten der Zugang ebenfalls sicherzustellen. Damit ein effizienter Zugriff auf die Daten möglich ist, stellt das Amt die entsprechende Infrastruktur zur Verfügung (Absatz 2). Sie kann sowohl Printmedien als auch elektronische Medien wie CDs und Datenbanken umfassen. Neben dem Amt gibt es andere Verwaltungsstellen, die in ihrem Fachbereich Statistiken erstellen. Ihnen soll die Infrastruktur des Amtes für die Veröffentlichung ihrer eigenen Daten ebenfalls zur Verfügung stehen.

Mit dem Zugang zu den Daten ist sicherzustellen, dass die verschiedenen Interessenten statistischer Informationen auch Zugriff auf die methodischen Grundlagen haben. Eine Datenanalyse setzt jeweils Kenntnisse über die Interpretationsmöglichkeiten voraus. Dazu müssen die methodischen Grundlagen über Merkmale, Abgrenzungen, Definitionen bekannt sein.

Statistische Ergebnisse sind Informationen, die sich in der Regel aus einer Vielzahl von Einzeldaten zusammensetzen. Bei stark differenzierten Informationen kann es vorkommen, dass Daten Rückschlüsse auf eine einzelne natürliche oder juristische Person zulassen. Diese Informationen dürfen deshalb nicht zugänglich gemacht werden. In der Regel werden mindestens drei Fälle vorausgesetzt, damit eine Veröffentlichung erfolgen kann.

Art. 20 Besondere Dienstleistungen

Dieser Artikel erlaubt dem Amt für Statistik, Aufträge für Auswertungen und Analysen zu erfüllen, und zwar für verwaltungsinterne Stellen wie auch für Dritte (Absatz 1). Dies ist deshalb sinnvoll, weil das Amt bzw. seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über ein entsprechend hohes Mass an Fachkompetenzen im Bereich der Datenanalyse verfügen.

Absatz 2 ermöglicht dem Amt zudem, befristete Aufträge entgegen zu nehmen. Hier müssen die Auftraggeber die Kosten übernehmen oder das notwendige Personal zur Verfügung stellen.

Art. 21 Wiederverwendung durch Dritte

Die statistischen Informationen stellen ein öffentliches Gut dar. Es ist deshalb im Interesse des Staates, dass statistische Informationen möglichst breit gestreut werden.

Entsprechend soll – von Ausnahmen abgesehen – die Weiterverwendung der Ergebnisse unter Quellenhinweis ohne Einschränkung möglich sein. Ausnahme bildet allenfalls die Verwendung ganzer Datensätze für kommerzielle Zwecke, über deren Weitergabe und Bedingungen der Staatsrat entscheidet.

Art. 22 Gebühren

Spezielle Dienstleistungen wie der Bezug von Veröffentlichungen und die Erstellung von speziellen Auswertungen werden durch den Staatsrat in einer Gebührenordnung geregelt. Zu den Benutzern gehören verschiedene Kreise. So sind Gemeinden selbst oft wichtige Datenlieferanten und können auch beim Bezug von statistischen Informationen eine Vorrangstellung einnehmen. Ebenso können den verschiedenen Bildungseinrichtungen für Lehr- und Forschungszwecke Informationen zu Vorzugsbedingungen abgegeben werden, während Private und Unternehmungen zur Erstattung der entstehenden Kosten für Publikationen und Auswertungen verpflichtet werden.

6. KAPITEL Rechtsmittel

Art. 23 Beschwerde

Das Beschwerdeverfahren richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege.

7. KAPITEL Strafbestimmungen

Art. 24 Verletzung der Auskunftspflicht

Eine Verletzung der Auskunftspflicht wird nur geahndet, wenn sie vorsätzlich begangen wurde. Um qualitativ gute Angaben zu erhalten, bemüht sich der Statistiker, die Fragen in einer möglichst verständlichen Sprache zu verfassen, die auf die befragte Zielgruppe abgestimmt ist.

Die bei der Auskunftspflicht vorgesehenen Sanktionen sollen in erster Linie einen Überzeugungseffekt auf die befragten Personen haben.

Sanktionen werden nur verhängt, wenn der auskunftspflichtigen Person die rechtliche Grundlage deutlich angegeben wurde, auf der diese Pflicht beruht. Die das Statistikgeheimnis garantierenden Bestimmungen sollten helfen, die Zahl der Fälle zu begrenzen, in denen die korrekte Teilnahme an einer statistischen Erhebung oder Umfrage verweigert wird.

Art. 25 Verletzung des Statistikgeheimnisses

Aufgrund der Bedeutung, die der Einhaltung des Statistikgeheimnisses zukommt, ist jeglicher Verstoss auf diesem Gebiet streng zu ahnden.

Bei Verletzung des Statistikgeheimnisses ist auch fahrlässiges Handeln strafbar.

Art. 26 Verfolgung und Beurteilung

Der Wortlaut dieser Bestimmung entspricht der üblichen Formulierung.

3. AUSWIRKUNGEN IN FINANZIELLER UND PERSONELLER HINSICHT

Mit dem statistischen Mehrjahresprogramm wird es möglich, sich einen Überblick über die Kosten der kantonalen Statistik zu verschaffen, insbesondere auch über jene von dezentralisierten Statistiken.

Die Erarbeitung des statistischen Mehrjahresprogramms und die Koordination der Tätigkeit sämtlicher Produzenten von öffentlichen kantonalen Statistiken sind neue Aufgaben. Die zusätzliche Arbeitslast sollte indes mit dem gegenwärtigen Personalbestand bewältigt werden können und sollte folglich keinen zusätzlichen Personalbedarf verursachen.

4. EINFLUSS AUF DIE AUFGABENVERTEILUNG ZWISCHEN KANTON UND GEMEINDEN

Die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden wird mit dem Gesetzesentwurf über die kantonale Statistik nicht verändert, sondern lediglich darin verankert.

5. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT, BUNDESRECHTSKONFORMITÄT UND EUROPAVERTRÄGLICHKEIT

Der Gesetzesentwurf entspricht der neuen Kantonsverfassung, insbesondere bezüglich Informationsrecht und Datenschutz.

Angesichts des hohen Integrationsgrads zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden bei statistischen Aufgaben wurde der Gesetzesentwurf unter Berücksichtigung des Bundesstatistikgesetzes von 1992 erarbeitet und ist folglich bundesrechtskonform.

Der Gesetzesentwurf fördert die Koordination der dezentralisierten Tätigkeiten im Bereich der öffentlichen Statistik des Kantons und sollte gegebenenfalls die Umsetzung der Bestimmungen des Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz über die Zusammenarbeit im Bereich der Statistik (bilaterale Abkommen II) erheblich erleichtern.

Wir beantragen Ihnen, den Gesetzesentwurf anzunehmen.

Projet du 25.10.2005

Entwurf vom 25.10.2005

Loi

du

sur la statistique cantonale (LStat)

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 12 et 88 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004;

Vu les articles 14 et suivants de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD);

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

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

CHAPITRE PREMIER

Dispositions générales

Art. 1 Buts

La présente loi a pour but de:

- a) définir les missions de la statistique cantonale;
- b) organiser la statistique cantonale;
- c) favoriser la coopération avec la Confédération, les cantons, les communes et les organismes internes ou externes au canton dans le domaine de la statistique publique;
- d) garantir l'accès à l'information statistique disponible;
- e) garantir le respect de la protection des données dans le domaine de la statistique.

Gesetz

vom

über die kantonale Statistik (StatG)

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 12 und 88 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004;

gestützt auf die Artikel 14 ff. des Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG);

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

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

1. KAPITEL

Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Ziele

Dieses Gesetz hat zum Ziel:

- a) die Aufgaben der kantonalen Statistik zu definieren;
- b) die kantonale Statistik zu organisieren;
- c) die Zusammenarbeit mit dem Bund, den Kantonen, den Gemeinden sowie den internen und externen Stellen auf dem Gebiet der öffentlichen Statistik zu fördern;
- d) den Zugang zur verfügbaren statistischen Information zu garantieren;
- e) die Einhaltung des Datenschutzes im Bereich der Statistik zu garantieren.

Art. 2 Champ d'application

¹ La loi s'applique aux activités statistiques:

- a) ordonnées par le Conseil d'Etat;
- b) réalisées par les unités de l'administration cantonale;
- c) réalisées par les collectivités publiques, personnes morales ou personnes physiques auxquelles l'autorité compétente confie l'exécution d'un mandat dans le domaine de la statistique.

² Le Conseil d'Etat peut déclarer tout ou partie de la présente loi applicable aux activités statistiques d'autres collectivités publiques, personnes morales ou personnes physiques:

- a) qui reçoivent des subventions de l'Etat;
- b) qui exercent une activité fondée sur une concession ou une autorisation de l'Etat.

³ Les activités statistiques réalisées par les communes sont en tout cas régies par les articles 4, 5, 6 al. 4 et 16 à 21 de la présente loi.

⁴ La collecte et l'usage interne de données destinées exclusivement à la gestion ou à l'administration ne sont pas des activités statistiques.

Art. 3 Mission

¹ La statistique cantonale fournit aux autorités cantonales, aux communes et à la collectivité dans son ensemble des informations, obtenues en toute indépendance, pertinentes, significatives et cohérentes, notamment sur la population, l'espace et l'environnement, l'économie, les finances publiques, la protection sociale, la santé, l'éducation et la culture, la vie sociale et politique.

² Elle collecte, traite, stocke, analyse et diffuse des données statistiques dans le respect des principes énoncés aux articles 4 et 5 de la présente loi.

³ Dans son activité statistique, l'Etat contribue au développement du Système suisse d'information statistique, en collaborant avec la Confédération, les autres cantons, les communes, les organismes régionaux, les milieux scientifiques, les milieux économiques, les partenaires sociaux et la corporation statistique internationale.

⁴ Les informations de la statistique cantonale servent à:

- a) préparer, réaliser et évaluer les tâches de l'Etat;

Art. 2 Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz gilt für alle statistischen Arbeiten:

- a) die der Staatsrat anordnet;
- b) die kantonale Verwaltungseinheiten ausführen;
- c) die öffentliche Körperschaften, juristische oder natürliche Personen ausführen, denen die zuständige Behörde die Ausübung eines Mandats im Bereich der Statistik anvertraut.

² Der Staatsrat kann dieses Gesetz vollständig oder teilweise für statistische Aktivitäten anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften, juristischer oder natürlicher Personen für anwendbar erklären, wenn diese:

- a) Subventionen vom Kanton erhalten;
- b) eine auf eine Konzession oder Bewilligung des Kantons gestützte Tätigkeit ausüben.

³ Für die statistischen Aktivitäten der Gemeinden gelten in jedem Fall die Artikel 4, 5 und 16–21 dieses Gesetzes.

⁴ Die Erhebung und die interne Nutzung von Daten alleine zu Verwaltungszwecken gelten nicht als statistische Aktivitäten.

Art. 3 Aufgaben

¹ Die kantonale Statistik liefert den kantonalen Behörden, den Gemeinden und der breiten Öffentlichkeit in aller Unabhängigkeit erhobene, wichtige, repräsentative und kohärente statistische Informationen insbesondere über Bevölkerung, Raum und Umwelt, Wirtschaft, öffentliche Finanzen, soziale Sicherheit, Gesundheit, Bildung und Kultur, Gesellschaft und Politik.

² Sie erhebt, bearbeitet, speichert, analysiert und verbreitet statistische Daten unter Beachtung der in den Artikeln 4 und 5 formulierten Prinzipien.

³ Mit seiner statistischen Tätigkeit trägt der Kanton zur Entwicklung des schweizerischen statistischen Informationssystems bei, indem er mit dem Bund, den anderen Kantonen, den Gemeinden, den regionalen Organisationen, der Wissenschaft, der Privatwirtschaft, den Sozialpartnern und internationalen statistischen Organisationen zusammenarbeitet.

⁴ Die Informationen der kantonalen Statistik dienen dazu:

- a) kantonale Aufgaben vorzubereiten, zu realisieren und zu überprüfen;

- b) répondre, dans la mesure du possible, aux besoins d'information des collectivités publiques, des milieux scientifiques, de l'économie, des partenaires sociaux, de divers groupes d'intérêts, des médias et du public en général;
- c) réaliser des projets de recherche et des études prospectives d'intérêt général.

Art. 4 Principes fondamentaux

¹ Toutes les personnes impliquées dans la collecte, le traitement et la diffusion de l'information statistique travaillent en totale indépendance et obéissent à des considérations purement professionnelles, relevant de principes et méthodes scientifiques.

² Les informations statistiques sont publiques dans les limites du respect du secret statistique.

³ Les informations statistiques publiées sont documentées afin que soient facilitées leur compréhension et leur utilisation correcte; des indications sont fournies sur leur sphère de validité ainsi que sur les sources et les méthodes de collecte et de traitement des données.

⁴ Les résultats des relevés sont, autant que possible, traduits en constatations utiles.

Art. 5 Principes de collecte des données

¹ La collecte des données respecte les principes généraux de proportionnalité et de nécessité; elle est conforme à l'article 14 de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données.

² L'autorité compétente renonce à organiser des relevés pour la statistique publique (relevés directs, indirects ou fondés sur des observations ou des mesures) si elle dispose des données requises ou qu'un organisme soumis à la présente loi les obtienne en application du droit cantonal (données administratives de l'administration cantonale).

³ Lorsque les données relatives à des tiers et servant à la statistique cantonale ne peuvent être obtenues auprès de l'administration cantonale, elles sont relevées auprès des communes ou d'autres personnes morales de droit public, si les données peuvent être fournies par ces entités ou ces personnes (relevé indirect).

⁴ Si les sources de données prévues aux alinéas 1 et 2 se révèlent insuffisantes, l'autorité compétente s'efforce d'obtenir des résultats représentatifs pour le canton par la régionalisation de la statistique fédérale.

- b) im Rahmen des Möglichen die Informationsbedürfnisse der öffentlichen Gemeinwesen, der Wissenschaft, der Privatwirtschaft, der Sozialpartner, anderer Interessengruppen, der Medien und der Öffentlichkeit zu befriedigen;
- c) Forschungsprojekte und Prognosestudien von allgemeinem Interesse zu realisieren.

Art. 4 Grundprinzipien

¹ Alle an der Erhebung, Bearbeitung und Verbreitung statistischer Informationen beteiligten Personen arbeiten in aller Unabhängigkeit und nach professionellen Grundsätzen auf der Basis wissenschaftlicher Prinzipien und Methoden.

² Unter Wahrung des Statistikgeheimnisses sind statistische Informationen öffentlich.

³ Die veröffentlichten statistischen Informationen werden zur Erleichterung des Verständnisses und der korrekten Verwendung mit Angaben über den Geltungsbereich, die Quellen sowie die Erhebungs- und Auswertungsmethoden dokumentiert.

⁴ Die Erhebungsergebnisse werden wenn immer möglich in verwendbare Aussagen übertragen.

Art. 5 Grundsätze der Datenbeschaffung

¹ Die Daten werden nach den Grundprinzipien der Verhältnismässigkeit und der Notwendigkeit sowie in Beachtung von Artikel 14 des Datenschutzgesetzes vom 25. November 1994 erhoben.

² Verfügt die zuständige Behörde über die notwendigen Daten oder fallen diese bei einer anderen diesem Gesetz unterstellten Organisation durch den Vollzug kantonalen Rechts an (Verwaltungsdaten des Kantons), so verzichtet sie auf besondere Erhebungen für die kantonale Statistik (Direkterhebung, Indirekterhebung oder Erhebungen mittels Beobachtung und Messung).

³ Sind die von der kantonalen Statistik benötigten Daten über Dritte bei der Kantonsverwaltung nicht verfügbar, so werden sie bei den Gemeinden oder anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts erhoben, falls die Daten bei diesen verfügbar sind (Indirekterhebung).

⁴ Erweisen sich die in den Absätzen 1 und 2 vorgesehenen Quellen als ungenügend, so bemüht sich die zuständige Behörde, durch Regionalisierung der Bundesstatistik zu repräsentativen Ergebnissen für den Kanton zu gelangen.

⁵ Est réputée relevé direct (enquête) la collecte à la source de données nouvelles, effectuée par questionnement des personnes physiques ou morales, aux seules fins définies par la présente loi.

⁶ Pour tout relevé direct, effectué en application de la présente loi, l'autorité compétente précise, par voie d'ordonnance, l'objet du relevé, son but, les milieux interrogés, l'organisme responsable, l'obligation de renseigner et le coût du relevé.

CHAPITRE II

Compétence et participation

Art. 6 Compétence d'ordonner des relevés

¹ Le Conseil d'Etat ordonne l'exécution des relevés nécessaires et en règle les modalités.

² Il peut déléguer la compétence d'ordonner des relevés à l'une de ses Directions, à un service de l'administration cantonale ou à une institution ou corporation de droit public, à condition que la participation soit facultative, c'est-à-dire qu'il n'y ait ni obligation de renseigner ni obligation de collaborer pour les personnes ou instances concernées, lorsqu'il s'agit de:

- a) relevés qui ne contiennent pas de données personnelles;
- b) relevés qui portent sur un petit nombre d'entreprises et d'établissements, de droit public ou privé;
- c) relevés uniques qui portent sur un petit nombre de personnes.

³ Les établissements de recherche qui sont soumis à la présente loi peuvent ordonner des relevés à participation facultative, à condition qu'il s'agisse de relevés uniques ou limités dans le temps.

⁴ D'autres organismes soumis à la présente loi selon l'article 2 al. 2 et 3 sont habilités à ordonner eux-mêmes:

- a) des relevés à participation facultative qui ne contiennent pas de données personnelles;
- b) des relevés à participation facultative, à effectuer auprès de personnes physiques ou morales, de droit public ou de droit privé, avec lesquelles les organismes collaborent dans l'exercice de leurs activités;
- c) des relevés à participation obligatoire, si une autre loi les y autorise.

⁵ Als Direkterhebung gilt das Erheben neuer Daten an der Quelle durch Befragung von natürlichen und juristischen Personen allein zu den in diesem Gesetz definierten Zielen.

⁶ Für jede Direkterhebung im Rahmen dieses Gesetzes bezeichnet die zuständige Behörde in einer Verordnung den Gegenstand und den Zweck der Erhebung, die befragten Kreise, die für die Erhebung verantwortlichen Erhebungsstellen, die Auskunftspflicht und die Kosten der Erhebung.

2. KAPITEL

Anordnungsbefugnisse und Mitwirkung

Art. 6 Anordnung von Erhebungen

¹ Der Staatsrat ordnet die erforderlichen Erhebungen an und regelt die Einzelheiten.

² Er kann, falls die Teilnahme freiwillig ist, also keine Auskunftspflicht besteht, und die betroffenen Personen oder Instanzen nicht zur Zusammenarbeit verpflichtet sind, die Anordnungsbefugnis an eine seiner Direktionen, eine Dienststelle der Kantonsverwaltung oder an eine Institution oder Körperschaft des öffentlichen Rechts delegieren:

- a) für Erhebungen, bei denen keine Personendaten erhoben werden;
- b) für Erhebungen über einen kleinen Kreis von Unternehmen und Betrieben des privaten und des öffentlichen Rechts;
- c) für einmalige Erhebungen bei einem kleinen Kreis von Befragten.

³ Die diesem Gesetz unterstehenden Forschungsstätten können einmalige oder zeitlich befristete Erhebungen ohne Auskunftspflicht anordnen.

⁴ Andere diesem Gesetz nach Artikel 2 Abs. 2 und 3 unterstehende Organisationen können selbstständig anordnen:

- a) Erhebungen ohne Auskunftspflicht, bei denen keine personenbezogenen Daten erhoben werden;
- b) Erhebungen ohne Auskunftspflicht bei natürlichen und juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts, mit denen die Organisation zur Erfüllung ihrer übrigen Aufgaben zusammenarbeitet;
- c) Erhebungen mit Auskunftspflicht, wenn ein anderes Gesetz dies vorsieht.

Art. 7 Obligations des personnes interrogées

¹ Les unités de l'administration cantonale et les collectivités de droit public cantonal sont soumises à l'obligation de renseigner.

² Lorsqu'il ordonne l'exécution d'un relevé, le Conseil d'Etat peut, si l'exhaustivité, la représentativité, la comparabilité ou l'actualité d'une statistique l'exigent, obliger des personnes physiques ou morales de droit public ou de droit privé, ou leurs représentants, à fournir les renseignements demandés.

³ Les personnes soumises à l'obligation de renseigner doivent fournir des informations complètes, véridiques, dans le délai fixé, sous la forme prescrite et gratuitement.

⁴ Toute personne qui répond à titre volontaire aux questions posées lors d'un relevé doit fournir des renseignements véridiques.

Art. 8 Participation des communes et d'autres services

¹ Lorsqu'il ordonne l'exécution d'un relevé, le Conseil d'Etat détermine dans quelle mesure les communes et d'autres services, soumis à la présente loi, doivent être associés.

² Il peut exiger le transfert de données figurant dans leurs fichiers si la base juridique applicable à ces données n'en interdit pas expressément l'utilisation à des fins statistiques. Si ces données sont soumises à une obligation légale de maintien du secret, leur communication est interdite, conformément à l'article 17 de la présente loi et aux dispositions de la législation sur la protection des données.

³ Les communes et autres services supportent les frais découlant de leur participation à un relevé statistique.

Art. 9 Participation d'instituts de recherche

¹ Le Conseil d'Etat peut mandater des instituts de recherche ou d'autres organismes compétents pour participer à l'exécution de relevés ou d'autres activités statistiques, à condition que la protection des données soit garantie.

² Une indemnité peut leur être versée.

Art. 7 Pflichten der Befragten

¹ Kantonale Verwaltungseinheiten und Institutionen des öffentlichen Rechts sind zur Auskunft verpflichtet.

² Wenn es die Vollständigkeit, Repräsentativität, Vergleichbarkeit oder Aktualität einer Statistik erfordert, kann der Staatsrat bei der Anordnung einer Erhebung natürliche und juristische Personen des privaten und des öffentlichen Rechts und deren Vertreter zur Auskunft verpflichten.

³ Die Auskunftspflichtigen müssen die Auskünfte vollständig, wahrheitsgetreu, fristgemäss, in der vorgeschriebenen Form und unentgeltlich erteilen.

⁴ Wer für eine Erhebung freiwillig Auskunft gibt, muss diese wahrheitsgetreu und nach bestem Wissen erteilen.

Art. 8 Mitwirkung der Gemeinden und übrigen Stellen

¹ Der Staatsrat legt bei der Anordnung einer Erhebung fest, in welchem Ausmass die Gemeinden und andere diesem Gesetz unterstellte Stellen bei der Durchführung mitwirken.

² Er kann dabei die Übernahme von Daten aus Datensammlungen anordnen, sofern die Rechtsgrundlage der Datensammlungen die Verwendung für statistische Zwecke nicht ausdrücklich ausschliesst. Unterliegen diese Daten einer gesetzlich verankerten Geheimhaltungspflicht, so dürfen sie gemäss Artikel 17 des vorliegenden Gesetzes sowie den gesetzlichen Bestimmungen über den Datenschutz nicht weitergegeben werden.

³ Die Gemeinden und andere an statistischen Erhebungen mitwirkende Stellen tragen die aus ihrer Mitwirkung entstehenden Kosten selber.

Art. 9 Mitwirkung von Forschungsinstituten

¹ Forschungsinstitute und andere geeignete Organisationen können vom Staatsrat zur Mitwirkung an Erhebungen oder anderen statistischen Arbeiten herangezogen werden, sofern der Datenschutz gewährleistet ist.

² Eine Entschädigung kann ausgerichtet werden.

CHAPITRE III

Organisation de la statistique cantonale

Art. 10 Service de la statistique

¹ Le service chargé de la statistique (ci-après: le Service) est l'organe central de la statistique cantonale; subordonné à la Direction chargée des statistiques, il a pour tâche de fournir des prestations de nature statistique aux services et établissements de l'Etat, aux communes et au public.

² Le Service coordonne la statistique cantonale et crée des bases homogènes qui en assurent la comparabilité cantonale, régionale, nationale et internationale.

³ A l'occasion du programme de législature, il établit un programme pluriannuel avec le concours des autres services chargés de tâches statistiques, après consultation des milieux intéressés et en coordination avec la statistique fédérale.

⁴ En principe, le Service effectue les relevés et élabore des aperçus et des statistiques de synthèse.

⁵ Dans la mesure de ses possibilités, il tient compte des besoins d'information de ses partenaires.

Art. 11 Coordination

¹ Afin d'assurer la coordination de la statistique publique, le Service collabore avec la Confédération, les autres cantons, les autres unités de l'administration cantonale, les communes, les instituts de recherche, les partenaires sociaux, les milieux politiques et les autres organismes statistiques.

² Le Service doit être informé sur tout projet de relevés, d'études et de publications statistiques.

³ Il est également consulté lors de l'élaboration de bases légales ou réglementaires qui prévoient la collecte ou l'exploitation de données de nature statistique.

⁴ Dans le but de faciliter le relevé, l'utilisation et l'exploitation de données administratives, le Service est informé des projets de création de systèmes d'information.

3. KAPITEL

Organisation der kantonalen Statistik

Art. 10 Amt für Statistik

¹ Das für Statistik zuständige Amt (das Amt) ist die zentrale Statistikstelle im Kanton und untersteht der für Statistik zuständigen Direktion. Es erbringt statistische Dienstleistungen für die Dienststellen und Anstalten des Kantons, für die Gemeinden und die Öffentlichkeit.

² Das Amt koordiniert die kantonale Statistik und erstellt einheitliche Grundlagen im Interesse der kantonalen, regionalen, nationalen und internationalen Vergleichbarkeit.

³ Zum Zeitpunkt der Legislaturplanung erstellt es ein Mehrjahresprogramm in Zusammenarbeit mit den anderen Statistikstellen, nach Anhören der interessierten Kreise und in Koordination mit der Bundesstatistik.

⁴ Das Amt führt in der Regel die Erhebungen durch und erarbeitet Gesamtdarstellungen.

⁵ Es berücksichtigt nach Möglichkeit die Informationsbedürfnisse seiner Partner.

Art. 11 Koordination

¹ Um die Koordination der öffentlichen Statistik sicherzustellen, arbeitet das Amt mit dem Bund, anderen Kantonen, anderen kantonalen Dienststellen, den Gemeinden, den Forschungsinstituten, den Sozialpartnern, der Politik sowie anderen statistischen Organisationen zusammen.

² Das Amt ist über alle statistischen Projekte, Studien und Publikationen zu informieren.

³ Es ist ebenfalls bei der Ausarbeitung von gesetzlichen oder reglementarischen Grundlagen beizuziehen, die die Sammlung oder Auswertung von statistischen Daten vorsehen.

⁴ Um die Erhebung, den Gebrauch und die Auswertung von Verwaltungsdaten zu erleichtern, ist das Amt bei Neuanschaffungen von Informationssystemen anzuhören.

Art. 12 Collaboration

¹ Pour permettre au Service d'accomplir ses tâches, les unités administratives, les communes et les autres organismes, pour autant qu'ils soient soumis à l'article 2 de la présente loi, lui communiquent les bases et les résultats de leurs activités statistiques.

² Au besoin, ils lui fournissent aussi des données provenant de leurs fichiers et de leurs relevés, en indiquant également la méthode utilisée et les traitements effectués.

Art. 13 Activités de conseil

¹ Le Service conseille les unités de l'administration cantonale et les communes.

² Il met à leur disposition, dans le cadre de l'article 17 de la présente loi, les données dont elles ont besoin.

Art. 14 Gestion de registres

¹ Le Service peut constituer des registres ou participer à la constitution de registres servant à des fins statistiques et à des fins d'intérêt public se rapportant à des personnes physiques ou morales, à condition que des dispositions légales l'autorisent expressément.

² Il peut utiliser des identificateurs et des noms pour mettre à jour et corriger les registres dont il a la charge.

³ Dans un but de coordination, il est consulté lors de la création et de la mise à jour des registres.

Art. 15 Programme pluriannuel

Le programme pluriannuel est approuvé par le Conseil d'Etat et porté à la connaissance du Grand Conseil à l'occasion de la présentation du programme de législature; il renseigne sur:

- a) les principaux travaux de la statistique cantonale;
- b) les coûts financiers et en personnel prévus pour le canton;
- c) les conséquences pour les milieux participant aux relevés et les milieux interrogés;
- d) la coopération avec la Confédération, d'autres cantons et les communes.

Art. 12 Zusammenarbeit

¹ Die Verwaltungseinheiten, die Gemeinden sowie, nach Massgabe ihrer Unterstellung nach Artikel 2, die übrigen Organisationen liefern dem Amt zur Erfüllung seiner Aufgaben die Ergebnisse und Grundlagen ihrer Statistiktätigkeit.

² Bei Bedarf liefern sie auch Daten aus ihrer Datensammlung und geben an, nach welcher Methode die Erhebung erfolgte und wie die Daten behandelt wurden.

Art. 13 Beratung

¹ Das Amt berät die Dienststellen der Kantonsverwaltung und die Gemeinden.

² Es stellt ihnen die benötigten Daten im Rahmen von Artikel 17 dieses Gesetzes zur Verfügung.

Art. 14 Registerführung

¹ Das Amt kann Register über natürliche oder juristische Personen aufbauen oder sich an deren Aufbau beteiligen, sofern die Register statistischen Zwecken dienen, einem öffentlichen Interesse entsprechen und rechtliche Bestimmungen deren Führung explizit zulassen.

² Es kann Identifikatoren und Namen verwenden, um die Register nachzuführen, mit deren Führung es beauftragt ist.

³ Beim Aufbau und bei der Pflege von Registern wird es zur Stellungnahme eingeladen, damit eine einheitliche Behandlung ermöglicht wird.

Art. 15 Mehrjahresprogramm

Das Mehrjahresprogramm wird vom Staatsrat genehmigt und dem Grosse Rat gleichzeitig mit dem Legislaturplan zur Kenntnisnahme vorgelegt. Es gibt Auskunft über:

- a) die wichtigsten Arbeiten der kantonalen Statistik;
- b) den voraussichtlichen finanziellen und personellen Aufwand des Kantons;
- c) die Auswirkungen von Erhebungen für Mitwirkende und Befragte;
- d) die Zusammenarbeit mit dem Bund, anderen Kantonen und den Gemeinden.

CHAPITRE IV

Protection et sécurité des données

Art. 16 Secret statistique

¹ Les données recueillies ou communiquées à des fins statistiques ne peuvent être utilisées à d'autres fins, à moins qu'une loi ne l'autorise expressément ou que la personne concernée n'y ait consenti par écrit.

² L'accès à des données personnelles ou des résultats qui permettent l'identification ou la déduction d'informations sur la situation individuelle des personnes physiques ou morales concernées est interdit, conformément à l'article 16 de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données.

³ Les données recueillies à des fins statistiques sont traitées confidentiellement et conformément à l'article 16 de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données.

⁴ Les personnes chargées des travaux statistiques doivent garder le secret sur les données et les faits se rapportant à des personnes physiques ou morales et dont elles ont eu connaissance dans l'exercice de leur fonction.

⁵ Sont soumises à cette obligation notamment les personnes appelées à participer aux relevés effectués dans le canton et dans les communes ou auprès d'autres services et celles qui reçoivent des données conformément à l'article 17 al. 3 de la présente loi.

Art. 17 Collecte, traitement et communication des données

¹ Toute instance, entité ou personne effectuant une activité statistique est tenue d'observer les dispositions cantonales concernant la protection des données; lorsqu'elle exécute ou participe à un relevé statistique fédéral, elle respecte les dispositions de la législation fédérale sur la statistique traitant de la protection et de la sécurité des données.

² Le matériel de relevé qui contient des noms ou des numéros personnels d'identification, en plus des données faisant l'objet du relevé, ne doit être traité que par les instances ou personnes dûment autorisées.

³ Des données individuelles anonymes se rapportant à des personnes peuvent être communiquées à des services officiels de statistique ou des organismes de recherche à des fins exclusivement statistiques.

⁴ Ces derniers doivent s'engager par écrit à respecter les dispositions cantonales en matière de secret statistique et de protection des données.

4. KAPITEL

Datenschutz und Datensicherheit

Art. 16 Statistikgeheimnis

¹ Zu statistischen Zwecken erhobene oder weitergegebene Daten dürfen nicht zu anderen Zwecken verwendet werden, es sei denn, ein anderes Gesetz ordne eine andere Verwendung ausdrücklich an oder die betroffene Person stimme ihr schriftlich zu.

² Personenbezogene Daten oder Resultate, die eine Identifikation oder einen Rückschluss auf die persönliche Situation einzelner natürlicher oder juristischer Personen erlauben, dürfen gemäss Artikel 16 des Datenschutzgesetzes vom 25. November 1994 niemandem zugänglich gemacht werden.

³ Zu statistischen Zwecken erhobene Daten sind gemäss Artikel 16 des Datenschutzgesetzes vom 25. November 1994 vertraulich zu behandeln.

⁴ Die mit statistischen Aufgaben betrauten Personen müssen über die Daten und alle mit natürlichen und juristischen Personen zusammenhängenden Tatbestände, von denen sie im Rahmen dieser Tätigkeit Kenntnis erlangt haben, Stillschweigen bewahren.

⁵ Diese Pflicht gilt insbesondere auch für die Personen, die zur Mitwirkung an Erhebungen im Kanton, in den Gemeinden oder bei anderen Dienststellen beigezogen werden oder die Daten gemäss Artikel 17 Abs. 3 dieses Gesetzes beziehen.

Art. 17 Erhebung, Bearbeitung und Weitergabe von Daten

¹ Alle mit statistischen Aufgaben betrauten Instanzen, Stellen und Personen beachten die kantonalen Erlasse über den Datenschutz. Wer eine eidgenössische statistische Erhebung durchführt oder an deren Durchführung mitwirkt, beachtet die Bestimmungen der Statistikgesetzgebung des Bundes über den Datenschutz und die Datensicherheit.

² Erhebungsmaterial, das neben den erfragten Angaben Namen oder persönliche Identifikationsnummern der Betroffenen enthält, darf nur von den zuständigen Erhebungsstellen und Personen bearbeitet werden.

³ Anonymisierte Personendaten dürfen öffentlichen Statistikstellen und Forschungsstellen zu ausschliesslich statistischen Zwecken weitergegeben werden.

⁴ Diese Stellen haben schriftlich zu bestätigen, dass sie die kantonalen Bestimmungen des Datenschutzes und des Statistikgeheimnisses respektieren.

Art. 18 Sécurité et conservation des données

¹ Les données personnelles, détenues à des fins statistiques, sont protégées contre toute utilisation abusive par des mesures techniques et d'organisation adéquates.

² Les données se rapportant à des personnes sont notamment stockées de telle sorte qu'elles ne peuvent être consultées, modifiées ou détruites par des personnes non autorisées.

³ Les listes de noms et d'adresses établies pour la collecte de données ou la coordination de relevés ainsi que les documents d'enquête contenant l'indication des noms de personnes interrogées ne peuvent être conservés; ils sont détruits dès qu'ils ne sont plus indispensables à la réalisation des travaux statistiques, sous réserve de l'article 14 de la présente loi.

CHAPITRE V

Diffusion et prestations de services

Art. 19 Publications

¹ Les bases et les principaux résultats sont publiés sous une forme adaptée aux besoins des utilisateurs et utilisatrices; les résultats non publiés leur sont rendus accessibles sous une forme appropriée.

² A cet effet, le Service met à la disposition des autres producteurs de statistiques l'infrastructure nécessaire à la diffusion de leurs propres résultats.

³ Sous réserve des publications prescrites par la loi, les résultats doivent être présentés sous une forme qui rende impossible toute déduction sur la situation d'une personne physique ou morale, sauf si les données traitées ont été rendues publiques par la personne concernée.

⁴ Le Service consulte les instances concernées avant toute publication d'étude statistique particulière; l'indépendance de la publication doit être assurée.

⁵ Les instances concernées ne doivent tirer aucun avantage des informations dont elles ont connaissance par la consultation.

Art. 20 Autres prestations de services

En plus des tâches prévues aux articles 10, 13, 14 al. 1 et 19 al. 2 de la présente loi, le Service:

Art. 18 Datensicherheit und Datenaufbewahrung

¹ Zu statistischen Zwecken gesammelte Personendaten sind durch geeignete technische und organisatorische Massnahmen gegen jede missbräuchliche Bearbeitung zu schützen.

² Personendaten sind so aufzubewahren, dass sie durch nicht befugte Personen weder konsultiert noch verändert, noch vernichtet werden können.

³ Zum Zweck der Datenerhebung oder Koordination von Erhebungen angelegte Namens- und Adresslisten sowie Erhebungsmaterial mit persönlichen Identifikationsnummern dürfen nicht aufbewahrt werden. Sie sind unter Vorbehalt von Artikel 14 dieses Gesetzes zu vernichten, sobald sie für die statistischen Arbeiten nicht mehr unbedingt benötigt werden.

5. KAPITEL

Veröffentlichungen und Dienstleistungen

Art. 19 Veröffentlichungen

¹ Die wichtigsten statistischen Ergebnisse und Grundlagen werden in benützergerechter Form veröffentlicht; nicht veröffentlichte Ergebnisse werden auf geeignete Weise zugänglich gemacht.

² Das Amt stellt die zu diesem Zweck erforderliche Infrastruktur auch den übrigen Statistikproduzenten zur Verbreitung ihrer Ergebnisse zur Verfügung.

³ Unter Vorbehalt einer gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichung dürfen die Ergebnisse keine Rückschlüsse auf die Verhältnisse einzelner natürlicher oder juristischer Personen erlauben, welche die betroffene Person nicht schon allgemein zugänglich gemacht hat.

⁴ Das Amt konsultiert die betroffenen Instanzen vor der Veröffentlichung von besonderen statistischen Studien. Die Unabhängigkeit der Veröffentlichung muss gewährleistet sein.

⁵ Die betroffenen Instanzen dürfen die Informationen, von denen sie im Rahmen der Vernehmlassung Kenntnis erhalten, nicht zu ihrem Vorteil nutzen.

Art. 20 Besondere Dienstleistungen

Neben den Aufgaben nach den Artikeln 10, 13, 14 Abs. 1 und 19 Abs. 2 dieses Gesetzes:

- a) procède à des exploitations statistiques particulières de données, pour les services et les établissements de l'Etat et, dans la mesure de ses possibilités, pour les communes et les tiers;
- b) peut exécuter des travaux de durée limitée (recherches, analyses, conseils), si le mandant ou la mandante supporte les frais ou fournit le personnel nécessaire.

Art. 21 Utilisation par des tiers

¹ L'utilisation ou la reproduction de résultats publiés, rendus accessibles ou élaborés à partir de données de la statistique publique est libre, moyennant l'indication de la source.

² Le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions lorsque les résultats sont utilisés à des fins lucratives.

Art. 22 Emoluments

Le Conseil d'Etat fixe les émoluments des publications, des prestations et des autorisations en tenant compte des principes d'utilité publique et d'accessibilité de la statistique.

CHAPITRE VI

Recours

Art. 23

Les décisions prises en application de la présente loi sont sujettes à recours conformément au code de procédure et de juridiction administrative.

CHAPITRE VII

Dispositions pénales

Art. 24 Violation de l'obligation de renseigner

La personne qui fournit intentionnellement des indications fausses ou trompeuses lors d'un relevé exécuté sur la base de la présente loi ou qui, malgré un rappel écrit, ne respecte pas l'obligation légale de renseigner ou le fait de manière insatisfaisante est passible d'une amende de 100 à 10 000 francs.

- a) erstellt das Amt besondere statistische Auswertungen und Analysen für kantonale Verwaltungseinheiten und Anstalten und, im Rahmen seiner Möglichkeiten, für Gemeinden und Dritte;
- b) kann das Amt befristete Forschungs-, Analyse- und Beratungsaufgaben ausführen, wenn der Auftraggeber oder die Auftraggeberin die Kosten übernimmt oder das notwendige Personal zur Verfügung stellt.

Art 21 Wiederverwendung durch Dritte

¹ Die veröffentlichten, zugänglich gemachten oder aus Daten der öffentlichen Statistik erarbeiteten statistischen Ergebnisse können mit Quellenhinweis ohne urheberrechtliche Bewilligung verwendet und wiedergegeben werden.

² Der Staatsrat kann für die Verwendung zu kommerziellen Zwecken Ausnahmen vorsehen.

Art. 22 Gebühren

Der Staatsrat legt die Gebühren für die Veröffentlichungen, Dienstleistungen und Bewilligungen fest; dabei berücksichtigt er die Grundsätze der Gemeinnützigkeit und der Zugänglichkeit der Statistik.

6. KAPITEL

Beschwerde

Art. 23

Die in Anwendung dieses Gesetzes getroffenen Entscheide sind mit Beschwerde gemäss dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege anfechtbar.

7. KAPITEL

Strafbestimmungen

Art. 24 Verletzung der Auskunftspflicht

Wer bei einer aufgrund dieses Gesetzes angeordneten Erhebung vorsätzlich falsche oder irreführende Angaben macht oder trotz schriftlicher Mahnung der gesetzlichen Auskunftspflicht nicht oder nicht richtig nachkommt, wird mit einer Busse von 100 bis 10 000 Franken bestraft.

Art. 25 Violation du secret statistique

¹ La personne qui a, intentionnellement ou par négligence, enfreint les dispositions de l'article 16 de la présente loi, en révélant des données dont la communication est interdite ou en les utilisant à des fins autres que statistiques, sera punie d'une amende de 100 à 10 000 francs.

² L'article 320 du code pénal suisse demeure réservé.

Art. 26 Poursuite et jugement

La poursuite et le jugement des infractions ont lieu conformément au code de procédure pénale.

CHAPITRE VIII

Entrée en vigueur

Art. 27

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

Art. 25 Verletzung des Statistikheimnisses

¹ Wer vorsätzlich oder fahrlässig die Bestimmungen von Artikel 16 dieses Gesetzes verletzt, indem er geheim zu haltende Daten weitergibt oder zu andern als statistischen Zwecken verwendet, wird mit einer Busse von 100 bis 10 000 Franken bestraft.

² Vorbehalten bleibt der Artikel 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuchs.

Art. 26 Verfolgung und Beurteilung

Zuwiderhandlungen werden nach der Strafprozessordnung verfolgt und beurteilt.

8. KAPITEL

Inkrafttreten

Art. 27

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.