

## **RAPPORT**

**sur l'activité de l'Autorité de surveillance en matière de protection  
des données pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2002**

## **BERICHT**

**über die Tätigkeit der kantonalen Aufsichtsbehörde für Datenschutz  
vom 1. Januar bis 31. Dezember 2002**

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

Monsieur le Président,  
Mesdames et Messieurs les Députés,

Conformément à l'art. 30 al. 3 de la loi cantonale sur la protection des données (LPrD), nous avons l'honneur de vous adresser notre septième rapport sur l'activité de l'Autorité de surveillance en matière de protection des données pour l'année 2002.

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

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

Fribourg, le 4 mars 2003

La Présidente de la Commission

A. Epiney

La Préposée

D. Nouveau Stoffel

**AN DEN GROSSEN RAT  
DES KANTONS FREIBURG**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 30 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes über den Datenschutz (DSchG) den siebten Tätigkeitsbericht der Aufsichtsbehörde für Datenschutz für das Jahr 2002.

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

Mit vorzüglicher Hochachtung.

Freiburg, den 4. März 2003

Die Präsidentin der Kommission

A. Epiney

Die Datenschutzbeauftragte

D. Nouveau Stoffel



## TABLE DES MATIERES / INHALT

---

I.	BASE LEGALE, TÂCHES ET ORGANISATION DE L'AUTORITE	7
1.	En général	7
2.	Relations avec le public	7
3.	Organisation	8
3.1.	<i>Commission cantonale de surveillance</i>	8
3.2.	<i>Préposée</i>	8
3.3.	<i>Communes</i>	9
3.4.	<i>Association DSB + CPD.CH et rapports avec la Confédération</i>	9
II.	ACTIVITES PRINCIPALES DE LA COMMISSION	10
1.	Prises de position sur des projets législatifs	10
2.	Protection des données et tâches étatiques de contrôle	11
3.	Sécurité et contrôle	11
4.	Autres activités	12
III.	ACTIVITES PRINCIPALES DE LA PREPOSEE	13
1.	Statistiques et appréciation générale	13
2.	Conseils et avis fournis aux autorités	14
2.1.	<i>Généralités</i>	14
2.2.	<i>Avis</i>	14
3.	Renseignements donnés à des particuliers	15
4.	Travaux pour la Commission	15
5.	Registre des fichiers	15
IV.	REMARQUES FINALES	15
	ANNEXE : statistiques 2002	17

---

I.	GESETZLICHE GRUNDLAGEN, AUFGABEN UND ORGANISATION DER AUFSICHTSBEHÖRDE	19
1.	Allgemeines	19
2.	Öffentlichkeitsarbeit	19
3.	Organisation	20
	3.1. <i>Kantonale Aufsichtskommission</i>	20
	3.2. <i>Datenschutzbeauftragte</i>	21
	3.3. <i>Gemeinden</i>	21
	3.4. <i>Verein DSB + CPD.CH und Beziehungen zum Bund</i>	21
II.	HAUPTTÄTIGKEITEN DER KOMMISSION	22
1.	Stellungnahme zu Entwürfen von Erlassen	22
2.	Datenschutz und staatliche Kontrollaufgaben	23
3.	Sicherheit und Kontrolle	23
4.	Weitere Tätigkeiten	24
III.	HAUPTAKTIVITÄTEN DER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTEN	25
1.	Statistiken und Gesamtbeurteilung	25
2.	Beratung der Behörden und Stellungnahmen	26
	2.1. <i>Allgemeines</i>	26
	2.2. <i>Stellungnahmen</i>	27
3.	Auskünfte an Privatpersonen	27
4.	Arbeiten für die Kommission	27
5.	Register der Datensammlungen	27
V.	SCHLUSSBEMERKUNGEN	28
	ANHANG : Statistiken 2002	29

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

### **1. En général**

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

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

En vertu de l'art. 30 LPrD, la Commission a notamment les tâches suivantes : diriger l'activité de la Préposée; donner son avis sur les projets d'actes législatifs touchant à la protection des données ainsi que dans les cas prévus par la loi; inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires, en cas de violation ou de risque de violation de prescriptions légales; exercer la haute surveillance sur les autorités communales de surveillance, dont elle reçoit le rapport d'activité.

Conformément à l'art. 31 LPrD, la Préposée a pour l'essentiel les tâches suivantes : conseiller les organes concernés, notamment lors de l'étude de projets de traitement; renseigner les personnes concernées sur leurs droits; contrôler l'application de la législation relative à la protection des données, notamment en procédant systématiquement à des vérifications auprès des organes concernés; exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission; participer à la tenue du registre des fichiers.

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

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

### **2. Relations avec le public**

L'art. 30 al. 3 LPrD statue que la Commission peut, dans la mesure où l'intérêt général le justifie, informer le public de ses constatations. La Commission a toujours utilisé cette compétence avec beaucoup de retenue, de façon à ne pas dévaloriser l'impact de cette mesure. En l'an 2002, la Commission n'a pas jugé utile de se prononcer en public à des occasions autres que lors de la traditionnelle conférence de presse qui accompagne chaque année la publication du présent rapport. Lors de cette réunion, la Préposée présente un certain nombre de ses avis.

En revanche, la Présidente de la Commission et la Préposée ont eu par deux fois l'occasion de répondre à des journalistes sur des questions générales de protection des données. L'une de ces rencontres a en outre donné l'occasion à l'Autorité de se saisir d'une question relative aux moyens informatiques de communication d'informations sensibles (cf. ci-dessous II 4.).

Un site propre à la protection des données du canton de Fribourg, mis en place et géré par les soins du personnel à disposition de la protection des données a fait ses preuves et répond à un besoin. Le site a connu une fréquentation moyenne de 1'500 à 2'000 sessions par mois jusqu'au milieu de l'année 2002, puis une moyenne de 3'000 sessions par mois pour les cinq derniers mois. La durée moyenne de la session est d'environ 3 minutes pour une consultation moyenne de 2,5 pages par session. Ce site est accessible à l'adresse suivante : [www.fr.ch/sprd](http://www.fr.ch/sprd)

### **3. Organisation**

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

Durant l'année 2002, la Commission a été présidée par M. Jean-Baptiste Zufferey, professeur de droit administratif à la Faculté de droit de l'Université de Fribourg, jusqu'au 10 avril 2002. Mme Astrid Epiney, professeure de droit européen, de droit international public et de droit public et directrice administrative de l'Institut de droit européen à la même Faculté, lui a succédé. Les autres membres de la Commission ont été les personnes suivantes : Me Patrik Gruber, avocat, à Guin (désigné par la Commission comme suppléant de la Présidente); M. Jean-René Haag, médecin/informaticien et chef d'entreprise, à Avry-sur-Matran; M. François-Dominique Meyer, médecin, à Villars-sur-Glâne et Mme Catherine Yesil-Huguenot, juriste, à Estavayer-le-Gibloux.

La Commission a tenu 6 séances pendant l'année 2002. Un procès-verbal détaillé fait état des délibérations et des décisions prises par la Commission; Mme Michèle Sierro, économiste, l'a régulièrement tenu tout au long de l'année.

En raison du changement à la présidence, la Commission a momentanément réduit son activité. Cette réduction est due essentiellement au fait qu'en été 2001, le président de la Commission a présenté sa démission. Il a par la suite accepté de prolonger son mandat jusqu'en mars 2002, date à laquelle le Grand Conseil a procédé à l'élection de la nouvelle Présidente. D'entente avec la Direction de la justice, de la police et des affaires militaires, la Commission s'est limitée entre-temps aux affaires courantes et aux prises de position sur les projets législatifs les plus importants.

Hors séances, le Président, puis la Présidente a assuré le suivi des dossiers, la correspondance, les discussions avec la Préposée et les rencontres avec les tiers pour un total d'une septantaine heures sur l'ensemble de l'année.

#### ***3.2. Préposée***

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



Deux juristes, l'une engagée dans le cadre de programme d'emploi temporaire, l'autre sur le crédit prévu pour la Commission, ont effectué des travaux pour la Commission, ainsi que pour résorber une partie des dossiers pendants. Ce ne sont là que des solutions d'appoint et la Préposée aurait besoin d'un demi-poste de juriste pour la seconder et effectuer les recherches juridiques de moyenne et longue haleine (instruction des dossiers, préparations d'avis).

### **3.3. Communes**

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

Dans ses précédents rapports, l'Autorité de surveillance a expliqué que cette possibilité de délégation aux communes correspondait à l'intérêt de la protection des données dans le canton; les moyens à disposition de l'Autorité cantonale ne sont en effet pas suffisants pour accomplir toutes les tâches qui s'avèrent nécessaires. A ce jour, les communes de Fribourg, Bulle, Villars-sur-Glâne et Marly ont institué leur propre autorité de surveillance sur la base d'un règlement à l'élaboration duquel l'Autorité cantonale a participé activement. Ce règlement garantit à chaque fois l'indépendance de l'Autorité communale par rapport à l'administration communale et à l'exécutif communal.

Au moment de rédiger le présent rapport annuel, la Commission cantonale a reçu pour l'année 2002 les rapports des quatre communes précitées. Ils satisfont aux exigences de la LPrD et l'Autorité cantonale remercie toutes les personnes qui ont accepté de s'engager dans les divers organes communaux mis en place.

La Préposée fait son possible pour intégrer les autorités communales dans son travail d'information (réunions régulières); l'expérience montre en effet qu'une protection des données ne peut être efficace que si les autorités qui en ont la charge assument leur tâche de manière active. Cet intéressement des autorités communales serait encore amélioré si elles devaient utiliser la possibilité offerte par les statuts d'adhérer à l'association nationale en qualité de membres observateurs (cf. paragraphe qui suit).

### **3.4. Association DSB + CPD.CH et rapports avec la Confédération**

Depuis que l'Autorité de surveillance existe, elle collabore avec le Préposé fédéral à la protection des données et avec les autorités en la matière dans les autres cantons. La Préposée s'attache constamment à soigner ces contacts.

Dans des cas d'espèce, la Préposée a eu des échanges de vue et d'information avec le Préposé fédéral, dans un souci de coordination et d'efficacité. Sur des questions générales d'importance nationale ou intercantonale, elle a apporté sa collaboration et pu profiter des travaux effectués dans le cadre de l'Association des commissaires suisses à la protection des données, nommée DSB+CPD.CH. Le président est actuellement le Préposé à la protection des données du canton de Berne. Il effectue un travail considérable. Dans le cadre du Bureau (sept séances durant l'année), dont fait partie la Préposée du canton de Fribourg, des travaux ont été approfondis par ex. sur les procédures de consultation pour lesquelles l'association a pris des positions. Le plénum du printemps a eu lieu à Lausanne et la 9<sup>e</sup> Conférence des commissaires suisses à la

protection des données a été organisée en automne à Zoug par le préposé de ce canton. Les groupes de travail y ont présenté leur activité. C'était aussi le cas du groupe « Santé », dont la Préposée est la présidente, et qui a planché durant toute l'année sur l'examen d'un système appelé RAI/RUG en cours d'introduction dans plusieurs cantons pour les homes pour personnes âgées. Le rapport critique est publié sur le site internet [www.dsb-cpd.ch](http://www.dsb-cpd.ch) et donne les bases pour préparer une analyse plus générale des systèmes utilisés actuellement ou à l'avenir dans les cantons.

La collaboration est très fructueuse, tant sur le plan de la protection des données du canton de Fribourg, que sur le plan national, permettant ainsi de mieux coordonner les efforts, mais surtout d'être informé et formé en temps voulu, ainsi que de travailler de façon plus efficace, notamment dans les réponses aux procédures de consultation, les grands projets en cours ou les actions nécessitant une coordination, par ex. l'harmonisation des registres des personnes et l'introduction d'un NIP, la poursuite pénale et la protection des données, la sécurité notamment suite aux événements du 11 septembre et de Zoug.

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

### **1. Prises de position sur des projets législatifs**

La Commission s'est prononcée sur les projets suivants transmis par la Confédération : (1) Consultation relative à l'ordonnance concernant la loi fédérale sur les documents d'identité des ressortissants suisses (Ordonnance sur les documents d'identité, OLDI); (2) ordonnance concernant la loi fédérale du 23.03.01 sur le crédit à la consommation; (3) révision de la loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions; (4) avant-projet de loi sur les professions médicales universitaires.

La Commission s'est encore prononcée sur divers autres projets cantonaux : (1) projet d'ordonnance relative à l'utilisation d'Internet par le personnel de l'Etat; (2) projet de directives en matière de surveillance des fondations; (3) avant-projet de loi sur les écoles libres publiques; (4) projet de règlement d'exécution de la loi sur le personnel de l'Etat; (5) avant-projet de loi portant sur l'adaptation de la législation cantonale (LOCEA); (6) avant-projet d'ordonnance sur la procédure en matière d'interruption de grossesse IVG; (7) avant-projet de loi modifiant la loi du 21.06.94 sur l'Ecole du personnel soignant; (8) avant-projet d'ordonnance relative aux médecins des établissements hospitaliers et des services cantonaux de soins psychiatriques; (9) avant-projet de loi sur l'approvisionnement en énergie (LAEE); (10) projet d'ordonnance d'application de l'art. 55a LAMal; (11) avant-projet de l'ordonnance sur le casier judiciaire informatisé.

Cette année, la Commission a également eu l'occasion de se prononcer sur diverses interventions parlementaires (exemples : politique immobilière et politique des loyers pratiqués dans le canton ; communication sur le comportement dans le cadre scolaire lors de la naturalisation des mineurs ; extrait du casier judiciaire pour les candidats aux élections).

De manière générale, l'Autorité de surveillance peut affirmer que la protection des données est entrée dans les mœurs du législateur cantonal : les projets importants lui sont désormais

communiqués. L'Autorité reçoit également d'autres projets relativement éloignés de la protection des données; elle se limite alors à une prise de position très ponctuelle. Elle estime cependant très important qu'elle soit informée et consultée largement car les projets de loi dans les domaines les plus divers ont souvent une influence sur les solutions que la Commission ou la Préposée préconise dans d'autres dossiers; en outre, il est nécessaire que l'Autorité de surveillance soit au courant de l'évolution législative générale dans le canton.

Les avis de l'Autorité de surveillance au sujet des projets de loi cantonaux sont globalement pris en compte. L'Autorité le constate ultérieurement lors de la publication des textes définitifs.

Pour ce qui est des projets de loi fédéraux, les opinions de l'Autorité de surveillance sont systématiquement repris par le Conseil d'Etat, qui les intègre dans ses prises de position ou les transmet à part à la Confédération.

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

Lors d'une rencontre en 2001, le Conseil d'Etat et l'Autorité de surveillance avaient constaté d'un commun accord qu'il fallait préciser la procédure que la Préposée doit respecter lorsqu'elle est interpellée et qu'on lui demande son avis (art. 31 a. 2 lit. b et c LPrD).

Une façon de procéder a été mise en place en matière d'interventions. Le fonctionnement reste cependant informel puisqu'il n'existe pas de règles édictées à cet effet. Il suit le schéma suivant. La préposée sollicite dans la mesure du possible des renseignements à l'organe public cantonal ou communal et recourt si possible systématiquement aux personnes de contact en matière de protection des données. Ceci même si parfois ces personnes sont impliquées dans certains dossiers ou projets, voire sont chargées par la hiérarchie administrative d'en assurer le succès. Ce procédé a permis une rationalisation du travail et paraît fonctionner à satisfaction.

## **3. Sécurité et contrôle**

La commission du Grand Conseil qui avait examiné le rapport d'activité 1999 de l'Autorité de surveillance avait suggéré que des contrôles soient effectués sur la base de l'art. 31 al. 2 lit. a LPrD; elle s'inquiétait en effet des risques accrus liés au piratage informatique et aux autres abus du même type. Sur cette base, l'Autorité de surveillance, en concertation avec le Centre informatique de l'Etat (CIEF), a élaboré durant l'année 2000 un procédé général de tests d'intrusion (objectifs, déroulement, types de cible).

Suite au premier test d'envergure (intrusion par internet), l'Autorité de surveillance a décidé en 2002 d'effectuer deux contrôles. Le premier a porté sur la bonne tenue des mots de passe dans l'administration cantonale et l'autre a été consacré à un test restreint d'intrusion intranet de l'Etat sur la base du procédé général précédemment établi.

Le contrôle sur les mots de passe a eu lieu en été 2002. Il a mis au jour des lacunes importantes dans la discipline des utilisateurs et utilisatrices des moyens informatiques puisque plus de 60 % des mots de passe ont été « crackés » (env. 2000 sur 3000 places de travail). Ceci a amené le

Directeur des finances à prendre des directives, auxquelles l'Autorité de surveillance a été associée et qui sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003. Un nouveau test sera effectué en 2003 pour déterminer si les directives sont suffisantes et si elles sont respectées.

Le test restreint d'intrusion intranet a été exécuté en se plaçant dans le réseau des écoles. Fait par une entreprise externe en collaboration avec le CIEF, il a permis de mettre en évidence que des mesures de types techniques et organisationnels devaient être prises dans les meilleurs délais. La plupart des mesures peuvent être effectuées par le CIEF sans entraîner de coûts particulièrement importants.

#### **4. Autres activités**

Parmi les nombreuses autres activités ponctuelles que la Commission - ou sa Présidente - ont accomplies pendant l'année 2002, le présent rapport souhaite mentionner les éléments suivants:

- De manière régulière, la Commission et/ou la Présidente discute et prend position par rapport à certains dossiers gérés par la Préposée qui soulèvent des questions de principes (p.ex. formules d'admission dans les écoles, annuaire des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat, communication d'un jugement civil à la Police des étrangers, ou encore les exigences pour les formules avec lesquelles des données personnelles sont collectées).
- Le suivi des questions en relation avec les procédures d'appel et leurs règlements d'utilisation (art. 21 du règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles, RSD).
- Notamment suite à un entretien entre un journaliste, la Présidente et la Préposée, la Commission a été interpellée sur la question de la sécurité lors de transmissions de données sensibles par courrier électronique, sur la nécessité de telles communications ainsi que sur les bases légales nécessaires à cet effet. La Commission continue ses réflexions et ses contacts à ce sujet.
- A l'occasion de situations concrètes, la Commission a également été interpellée par rapport à la question de savoir à quelles conditions les autorités publiques sont autorisées à communiquer des données personnelles sensibles aux médias. Il est évident que la réponse à cette question requiert une prise en compte des différents intérêts en jeu. Une entrevue à ce sujet qui a eu lieu au mois de décembre 2002 avec Mme Isabelle Chassot, Conseillère d'Etat, directrice de la direction de l'instruction publique, de la culture et du sport, a été très fructueuse. Les réflexions à ce sujet seront poursuivies en 2003, également au sein d'un groupe de travail à créer.
- Finalement, il convient de mentionner que l'Autorité de surveillance a repris contact avec l'Eglise catholique afin de déterminer si celle-ci souhaite se soumettre à la LPrD et si elle veut se doter de son propre organe de surveillance (art. 2 al. 3 LPrD).

### III. ACTIVITES PRINCIPALES DE LA PREPOSEE

#### 1. Statistiques et appréciation générale

Durant la période considérée, 138 dossiers ont été introduits. 60 ont fait l'objet d'un traitement écrit et 50 oral. 28 sont pendants (voir annexe). 13 dossiers des années précédentes sont encore ouverts.

Les dossiers se répartissent comme il suit :

- 64 dossiers concernent l'administration cantonale et ses établissements. Les dossiers touchent toutes les directions. La Préposée s'est occupée de questions concernant le plus souvent la Direction de la santé publique et des affaires sociales (19), suivie de la Direction de l'instruction publique et des affaires culturelles (12), de la Direction de la justice, de la police et des affaires militaires (10), de la Direction des finances (8), de la Direction de l'intérieur et de l'agriculture (5), de la Direction des travaux publics (3), de la Chancellerie (3), du Pouvoir judiciaire (3) et de la Direction de l'économie, des transports et de l'énergie (1).
- 30 dossiers concernent les communes.
- 12 dossiers ont été traités en collaboration ou sur instigation de l'Association des commissaires suisses à la protection des données et avec le Préposé fédéral (tels que le guichet virtuel, e-voting, la vidéo surveillance, la révision de la loi fédérale de protection des données, les professions médicales universitaires, l'influence des bilatérales UE sur les législations fédérale et cantonales).
- 24 dossiers ont été introduits par des particuliers. 2 collaborateurs ou collaboratrices du secteur public se sont adressés à la Préposée sur des questions qui les touchaient personnellement; 6 institutions ont souhaité un exposé en matière de protection des données, ainsi que des rencontres avec leur personnel ou posé des questions en relation avec leur gestion administrative générale, la communication, le secret de fonction et le secret professionnel, le droit d'accès, la conservation et la sécurité, l'obligation de témoigner en justice.

On constate une baisse des demandes ponctuelles (cf. annexe), ce qui a permis de traiter des dossiers de longue haleine. L'année a été consacrée principalement à la protection des données dans l'informatique (contrôles sur les mots de passe dans l'administration cantonale et le test d'intrusion intranet). L'utilisation d'Internet (par ex. les mises sur pied de sites d'organes publics cantonaux et communaux, FRI-TIC, la surveillance de l'utilisation d'internet, le dépliant sur la sécurité et outils modernes de communication) est un domaine de l'informatique auquel il a fallu consacrer du temps. D'autres besoins se sont manifestés de façon prononcée dans les domaines médical (surtout les homes pour personnes âgées), scolaire et de la vidéo surveillance.

## **2. Conseils et avis fournis aux autorités**

### **2.1. Généralités**

Le guide à l'attention des communes, paru en 1999 (pratiquement épuisé), avait réduit le volume de leurs questions de façon importante. Néanmoins, on constate que si les communes ont intégré pour une bonne part la protection des données dans leur travail quotidien, elles ont encore besoin de vérifier leurs réflexions et leurs conclusions par un contact oral ou écrit avec la Préposée, ce d'autant plus que le personnel communal change et que de nouvelles questions se présentent. Il serait dès lors nécessaire de faire un nouveau guide réactualisé.

Le réseau d'une vingtaine de personnes dites "personnes de contact en matière de protection des données" des directions, services et établissements principaux a été réuni deux fois par la Préposée pour des échanges d'informations, des discussions, de la formation personnelle dans divers domaines, les deux enquêtes sur les procédures d'appel existantes et les formules officielles de l'administration, ainsi que la réglementation de l'utilisation d'internet (surveillance des collaborateurs et collaboratrices de l'Etat). L'enquête sur les formules et questionnaires a été limitée à un contrôle purement formel ; il a permis de constater que la plupart de ces documents ne respectent pas les exigences légales de la protection des données, notamment l'indication des bases légales, du but de la collecte et des destinataires. Ces documents seront modifiés dans un laps de temps à définir avec les responsables, mais avec pour objectif que tous soient conformes d'ici la fin 2004.

Deux rencontres entre les quatre Autorités communales de surveillance et la Préposée ont été organisées dans les locaux de l'Autorité cantonale de surveillance pour des échanges de vues et d'informations (par ex., la sécurité informatique, les conditions de légalité des questionnaires officiels, la surveillance informatique, la vidéosurveillance, les procédures d'appel notamment entre les offices de poursuites et les contrôles des habitants, les questionnaires scolaires).

Plusieurs rencontres ont eu lieu entre la Préposée et le collaborateur chargé de la sécurité informatique auprès du CIEF surtout dans le cadre des deux contrôles effectués sur les mots de passe et intranet.

La Préposée est membre de la Commission des Archives. Un projet de révision du règlement des archives est pendant.

### **2.2. Avis**

Une grande partie des questions touchait des services de l'administration cantonale et communale. Les demandes portaient sur des questions générales (par ex. l'examen de sites Internet, de formules d'admission dans une école, communication d'informations entre services sociaux et conseils communaux, statistiques scolaires, liste des alcooliques à l'AI) et sur des points précis, tels que la communication de données personnelles à des services publics (par ex. des avis de taxation aux services sociaux, à l'office des mineurs ; d'adresses à des services de recouvrement ; à la commune concernant une personne à l'AI ; à la police, aux paroisses, aux assureurs par les hôpitaux ; de photocopies de pièces d'identité à une banque dans le cadre des vérifications « blanchiment d'argent », les expéditeurs et destinataires d'e-mails), la consultation

de procès-verbaux, la publication des candidats à la naturalisation, des naissances, arrivées et départs, le filmage de mises aux enchères, la conservation des pièces des justices de paix, les recherches scientifiques et généalogiques.

### **3. Renseignements donnés à des particuliers**

Les autres avis portaient sur des questions posées par des personnes et des organismes privés qui voulaient être renseignés sur leurs droits et leurs obligations face à l'administration cantonale et communale. Les questions se rapportaient surtout à l'examen de questionnaires, au droit d'obtenir des listes d'adresses (par des entreprises privées, par des associations à but idéal), les contrôles effectués par le service des contributions, le droit de blocage dans l'autoindex, le secret médical, d'une adresse en matière de recherche du père, configuration des mots de passe des utilisateurs et utilisatrices de la bibliothèque, communication hors canton des enquêtes de police, affichage de qualité du lait et droit d'accès aux dossiers des producteurs de lait.

### **4. Travaux pour la Commission**

La Préposée a assuré la préparation des séances et des dossiers y relatifs (notamment 18 procédures de consultation et examens de dispositions législatives) et la diffusion aux membres de documents, informations et études sur des questions générales ou particulières.

### **5. Registre des fichiers**

Après les services cantonaux, les communes, les préfetures, les offices de poursuites et faillite, les tribunaux, ce sont maintenant les justices de paix qui ont effectué leurs déclarations de fichiers. A l'heure actuelle, le registre contient 1486 fichiers, dont 739 pour les communes. Les institutions chargées de tâches publiques et les associations de communes seront abordées dans un proche avenir.

## **IV. REMARQUES FINALES**

En l'an 2003, l'Autorité de surveillance prévoit de mettre l'accent sur les tâches suivantes :

1. La sécurité des données personnelles en informatique, notamment le courrier électronique (instructions, recommandations éventuelles).
2. Divers contrôles, dans les limites du budget à disposition.
3. La mise en accord avec les dispositions de la LPrD des questionnaires et formules utilisés dans l'administration. Ce grand travail est effectué avec l'appui important des personnes de contact.
4. Réflexion sur des lignes directrices en matière de communication de données sensibles aux médias.

5. Décisions des Eglises de rester ou non soumises à la LPrD (art. 2 al. 3) et mise en place des mesures nécessaires.

L'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données souhaite remercier tous les organes publics pour l'excellente collaboration développée jusqu'ici et l'attitude positive qu'ils ont manifestée envers leur obligation de protéger les données; ces remerciements s'adressent en particulier à toutes les personnes de contact au sein de l'administration ou des établissements cantonaux qui aident la Préposée dans l'accomplissement de ses tâches ainsi qu'à toutes les communes qui ont décidé de s'auto-surveiller.

Annexe : Statistiques



## Statistiques 2002

<b>Demandes / interventions</b>						
	Ecrit		Oral		Pendant	Total
Conseils	26	(44)	37	(45)	13 (17)	76 (106)
Renseignements	14	(19)	10	(14)	5 (3)	29 (36)
Contrôles	-	(1)	-	(-)	3 (-)	3 (1)
Consultations/examens de textes législatifs	18	(23)	-	(1)	- (2)	18 (26)
Présentations, exposés	-	(1)	1	(6)	1 (2)	3 (9)
Rapports/études/colloques	2	(8)	1	(-)	6 (8)	9 (16)
	60	(96)	50	(66)	28 (32)	138 (194)

<b>Provenance des demandes/destinataires des interventions</b>					
Offices cant.	Communes	Agents et agentes des services publics	Particuliers	Institutions	Autorités communales, cantonales, fédérales de prot.données
64 (74)	30 (43)	2 (3)	24 (30)	6 (15)	12 (29)

<b>Matière concernée (certaines demandes/interventions touchent plusieurs problèmes)</b>	
Gestion en général, collecte, mesures de contrôle, surveillance systématique, vidéosurveillance	26
Communication - systématique (listes adresses, vente, données sensibles)	15
- cas d'espèce (données personnelles, sensibles)	34
- procédure d'appel	1
- secret (fonction, professionnel, devoir de discrétion)	14
- publication, (Internet, papier, panneaux affichage)	8
- mandat	1
Accès au dossier personnel	7
Blocage de données personnelles	2
Archivage, conservation, consultation, destruction	7
Recherches scientifiques, études	5
Fichiers, registres	2
Sécurité	18
Statistiques	2

\*Les chiffres entre parenthèses représentent les dossiers traités en 2001



# **I. GESETZLICHE GRUNDLAGEN, AUFGABEN UND ORGANISATION DER AUFSICHTSBEHÖRDE**

## **1. Allgemeines**

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

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

Die Kommission hat gemäss Artikel 30 DSchG insbesondere folgende Aufgaben: Sie leitet die Tätigkeit der Datenschutzbeauftragten; sie nimmt Stellung zu Entwürfen von Erlassen, die den Datenschutz betreffen, sowie in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen; sie fordert die zuständige Behörde auf, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, wenn gesetzliche Vorschriften verletzt werden oder verletzt werden könnten; sie übt die Oberaufsicht über die kommunalen Aufsichtsbehörden aus, die ihr einen Tätigkeitsbericht zustellen.

Die Datenschutzbeauftragte hat gemäss Artikel 31 DSchG hauptsächlich folgende Aufgaben : Sie berät die betreffenden Organe, namentlich bei der Planung von Datenbearbeitungsvorhaben; sie informiert die betroffenen Personen über ihre Rechte; sie überwacht die Anwendung der Gesetzgebung über den Datenschutz, namentlich durch systematische Überprüfungen bei den betreffenden Organen; sie führt die ihr von der Kommission übertragenen Aufgaben aus; sie wirkt bei der Führung des Registers der Datensammlungen mit.

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

Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber der Aufsichtsbehörde keine Entscheidungsbefugnisse eingeräumt hat; dies ist Sache der Verwaltungsbehörden, und die Bürgerinnen und Bürger, die sich beschweren wollen, können an die ordentliche Verwaltungsgerichtsbarkeit gelangen.

## **2. Öffentlichkeitsarbeit**

Nach Artikel 30 Abs. 3 DSchG kann die Kommission, soweit das allgemeine Interesse es rechtfertigt, die Öffentlichkeit über ihre Arbeit und Einschätzungen informieren. Bisher hat die Kommission hier Zurückhaltung geübt, um die Wirkung dieser Möglichkeit nicht zu schmälern. Im Jahr 2002 hielt es die Kommission nicht für sinnvoll, sich in der Öffentlichkeit zu anderen Gelegenheiten als an der traditionellen Pressekonferenz zu äussern, die alljährlich

anlässlich der Veröffentlichung des Tätigkeitsberichts stattfindet. Dabei äussert sich die Datenschutzbeauftragte jeweils auch zu einigen ihrer Stellungnahmen.

Allerdings hatten die Präsidentin der Datenschutzkommission und die Datenschutzbeauftragte zweimal Gelegenheit, Journalisten zu allgemeinen Fragen zum Datenschutz Rede und Antwort zu stehen. Bei einem dieser Treffen konnte sich die Datenschutzbehörde zudem zu einer Frage über die Informatikhilfsmittel zur Bekanntgabe besonders schützenswerter Informationen äussern (s. Punkt II 4. weiter unten).

Die Website für den Datenschutz des Kantons Freiburg, die vom für den Datenschutz zuständigen Personal betreut wird, hat sich bewährt und entspricht einem echten Bedürfnis. Die Website wurde bis Mitte des Jahres 2002 durchschnittlich 1 500 bis 2 000-mal pro Monat besucht, in den letzten fünf Monaten durchschnittlich 3 000-mal monatlich. Die durchschnittliche Zugriffsdauer betrug rund 3 Minuten für die Konsultation von durchschnittlich 2,5 Seiten. Zu finden ist diese Website unter folgender Adresse: [www.fr.ch/sprd](http://www.fr.ch/sprd).

### **3. Organisation**

#### ***3.1. Kantonale Aufsichtskommission***

Die Kommission wurde bis zum 10. April 2002 von Jean-Baptiste Zufferey, Professor für Verwaltungsrecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg, präsiert. Seine Nachfolgerin ist Astrid Epiney, Professorin für Völkerrecht, Europarecht und schweizerisches öffentliches Recht, geschäftsführende Direktorin des Instituts für Europarecht ebenfalls an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg. Die übrigen Mitglieder der Kommission waren: Patrik Gruber, Rechtsanwalt, Düdingen (von der Kommission zum Stellvertreter der Präsidentin ernannt), Jean-René Haag, Arzt/Informatiker und Firmenchef, Avry-sur-Matran, François-Dominique Meyer, Arzt, Villars-sur-Glâne, und Catherine Yesil-Huguenot, Juristin, Estavayer-le-Gibloux.

Die Kommission hielt im Jahr 2002 sechs Sitzungen ab. Ein ausführliches Protokoll hält die Beratungen und die Entscheide der Kommission fest; Michèle Sierro, Ökonomin, war während des ganzen Jahres Protokollführerin.

Wegen des Wechsels im Präsidium schränkte die Kommission ihre Tätigkeit vorübergehend ein, was hauptsächlich darauf zurückzuführen war, dass der Präsident der Kommission im Sommer 2001 seinen Rücktritt bekanntgegeben hatte. Er erklärte sich jedoch bereit, sein Mandat bis im März 2002 zu verlängern, bis der Grosse Rat die neue Präsidentin wählte. Im Einvernehmen mit der Justiz-, Polizei und Militärdirektion konzentrierte sich die Kommission in dieser Zeit nur noch auf die laufenden Geschäfte und Stellungnahmen zu den wichtigsten Gesetzesentwürfen.

Neben den Sitzungen betreute der Präsident und anschliessend die Präsidentin die Dossiers, erledigte die Korrespondenz, besprach sich mit der Datenschutzbeauftragten und traf sich mit Dritten. Diese Arbeit machte über das ganze Jahr gesehen rund 70 Stunden aus.

### **3.2. Datenschutzbeauftragte**

Die Datenschutzbeauftragte und ihre Sekretärin sind zu 50 % beschäftigt.

Zwei Juristinnen, von denen die eine im Rahmen eines temporären Beschäftigungsprogramms und die andere mit dem für die Kommission vorgesehenen Kredit angestellt wurde, haben Arbeiten für die Kommission und einen Teil der hängigen Dossier erledigt. Dies ist jedoch nur eine Notlösung. Die Datenschutzbeauftragte bräuchte zu ihrer Unterstützung und für mittel- und langfristige juristische Recherchen (Instruktion der Dossiers, Vorbereitung von Stellungnahmen) eine halbe Juristenstelle.

### **3.3. Gemeinden**

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

In ihren früheren Berichten hatte die Aufsichtsbehörde darauf hingewiesen, dass diese Möglichkeit der Delegation an die Gemeinden im Interesse des Datenschutzes im Kanton liege. Die Mittel der Aufsichtsbehörde reichen nicht aus, um alle eigentlich erforderlichen Kontrollaufgaben wahrzunehmen. Bisher haben die Gemeinden Freiburg, Bulle, Villars-sur-Glâne und Marly auf der Grundlage eines Reglements, bei dem die kantonale Behörde aktiv mitwirkte, eine eigene Aufsichtsbehörde eingesetzt. Diese Reglemente garantieren jeweils die Unabhängigkeit der Gemeindebehörde gegenüber der Gemeindeverwaltung und der Gemeindeexekutiven.

Bis zur Fertigstellung dieses Tätigkeitsberichts wurden der kantonalen Kommission die Berichte dieser vier Gemeindebehörden für das Jahr 2002 unterbreitet. Sie erfüllen die Anforderungen des DSchG vollumfänglich, und die kantonale Aufsichtsbehörde dankt allen, die sich in den verschiedenen Gemeindeorganen engagierten.

Die Datenschutzbeauftragte tut ihr Möglichstes, um die Gemeindebehörden in ihre Informationsarbeit einzubeziehen (regelmässige Treffen). Die Erfahrung hat nämlich gezeigt, dass der Datenschutz nur dann effektiv sein kann, wenn die damit betrauten Behörden aktiv daran mitarbeiten. Diese Einbindung der Gemeindebehörden wäre noch enger, wenn diese die in nach den Statuten gebotene Möglichkeit nutzen würden, dem Verein der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten als Beobachter beizutreten (s. folgender Abschnitt).

### **3.4. Verein DSB + CPD.CH und Beziehungen zum Bund**

Seit die Aufsichtsbehörde besteht, arbeitet sie mit dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten und den mit dem Datenschutz befassten Behörden in den anderen Kantonen zusammen. Die Datenschutzbeauftragte bemüht sich ständig, diese Kontakte zu pflegen.

In Einzelfällen tauschte die Datenschutzbeauftragte im Bestreben um Koordination und Effektivität mit dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten Meinungen und Informationen aus. Sie leistete zu allgemeinen Fragen nationaler oder interkantonalen Bedeutung ihren Beitrag und konnte von den im Rahmen des Vereins der Schweizerischen Datenschutz-

beauftragten (DSB+CPD.CH) geleisteten Arbeiten profitieren. Präsident des Vereins ist gegenwärtig der Datenschutzbeauftragte des Kantons Bern, der beachtliche Arbeit leistet. Im Rahmen des Büros (sieben Sitzungen im Berichtsjahr), dem die Datenschutzbeauftragte des Kantons Freiburg angehört, wurden gewisse Fragen vertieft, beispielsweise über die Vernehmlassungsverfahren, wozu der Verein Stellungnahmen abgegeben hat. Die Plenumsversammlung fand im Frühjahr in Lausanne statt, und die 9. Schweizerische Konferenz der Datenschutzbeauftragten wurde im Herbst in Zug vom Datenschutzbeauftragten des Kantons Zug organisiert. Die Arbeitsgruppen haben dort über ihre Tätigkeit berichtet, so auch die Arbeitsgruppe "Gesundheit", die von der Datenschutzbeauftragten des Kantons Freiburg präsiert wird und sich das ganze Jahr mit der Prüfung eines Informatiksystems namens RAI/RUG befasste, das in mehreren Kantonen in Altersheimen eingeführt wird. Der kritische Bericht dazu ist auf der Website [www.dsb-cpd.ch](http://www.dsb-cpd.ch) veröffentlicht und liefert die Grundlagen zur Vorbereitung einer allgemeineren Analyse der in den Kantonen gegenwärtig oder künftig verwendeten Systeme.

Diese Zusammenarbeit ist sowohl für den Datenschutz des Kantons Freiburg als auch auf gesamtschweizerischer Ebene sehr fruchtbar. Sie ermöglicht eine bessere Koordination der gemeinsamen Anstrengungen, vor allem aber jederzeitige Information und Ausbildung sowie eine effizientere Arbeitsweise, insbesondere bei den Antworten auf Vernehmlassungen, laufenden Grossprojekten oder Aktionen, die eine gewisse Koordination verlangen, z.B. die Harmonisierung der Personenregister und die Einführung einer PIN, die Strafverfolgung und der Datenschutz, die Sicherheit insbesondere nach den Ereignissen vom 11. September und in Zug.

## **II. HAUPTTÄTIGKEITEN DER KOMMISSION**

### **1. Stellungnahme zu Entwürfen von Erlassen**

Die Kommission nahm zu folgenden Vorlagen des Bundes Stellung: (1) Vernehmlassung zur Verordnung zum Bundesgesetz über die Ausweise für Schweizer Staatsangehörige (Ausweisverordnung, VAwG); (2) Verordnung zum Bundesgesetz vom 23.03.01 über den Konsumkredit; (3) Revision des Bundesgesetzes über Waffen, Waffenzubehör und Munition; (4) Vorentwurf eines Gesetzes über die universitären Medizinalberufe.

Die Kommission hat sich im Berichtsjahr auch zu verschiedenen kantonalen Entwürfen geäußert: (1) Entwurf der Verordnung über die Nutzung des Internets durch das Staatspersonal; (2) Entwurf von Richtlinien über die Aufsicht über die Stiftungen; (3) Vorentwurf des Gesetzes über die Freien öffentlichen Schulen; (4) Entwurf des Ausführungsreglements zum Gesetz über das Staatspersonal; (5) Vorentwurf des Gesetzes zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an das SVOG; (6) Vorentwurf der Verordnung über das Verfahren bei Schwangerschaftsabbruch; (7) Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes vom 21.06.94 über die Krankenpflegeschule; (8) Vorentwurf der Verordnung über die Ärzteschaft der Spitäler und kantonalen Dienste für psychiatrische Pflege; (9) Vorentwurf des Energieversorgungsgesetz (EVG); (10) Entwurf der Verordnung über die Anwendung von Art. 55a KVG; (11) Vorentwurf der Verordnung über das automatisierte Strafregister.

Im Berichtsjahr konnte sich die Kommission auch zu verschiedenen parlamentarischen Vorstössen äussern (zum Beispiel: Immobilienpolitik und Mietzinspolitik im Kanton; Auskunft über das Verhalten in der Schule bei Einbürgerung Minderjähriger; Auszug aus dem Strafregister für Wahlkandidaten).

Ganz allgemein kann die Aufsichtsbehörde bestätigen, dass die Beachtung datenschutzrechtlicher Anforderungen nunmehr ein selbstverständliches Anliegen des kantonalen Gesetzgebers darstellt. Die Aufsichtsbehörde wird über alle wichtigen Entwürfen informiert. Ihr werden aber auch Entwürfe zugestellt, für die der Datenschutz kaum relevant ist. In diesen Fällen beschränkt sie sich jeweils auf eine sehr punktuelle Stellungnahme. Sie hält es jedoch für sehr wichtig, weitgehend informiert und konsultiert zu werden, da Gesetzesentwürfe in den verschiedensten Bereichen oft einen Einfluss auf die Lösungen haben, die die Kommission oder die Datenschutzbeauftragte in anderen Dossiers befürwortet. Ausserdem muss die Aufsichtsbehörde über die allgemeine gesetzgeberische Entwicklung im Kanton auf dem Laufenden sein.

Den Stellungnahmen der Aufsichtsbehörde zu Entwürfen kantonalen Gesetze wird im Allgemeinen Rechnung getragen. Die Aufsichtsbehörde kann dies später jeweils feststellen, wenn die definitiven Texte veröffentlicht werden.

Die Stellungnahmen der Aufsichtsbehörde zu den eidgenössischen Gesetzesvorlagen werden jeweils vom Staatsrat übernommen und in seine Stellungnahmen einbezogen oder gesondert dem Bund überwiesen.

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

Bei einem Treffen im Jahr 2001 waren der Staatsrat und die Aufsichtsbehörde einhellig zur Feststellung gelangt, dass genau festgelegt werden muss, wie die Datenschutzbeauftragte vorzugehen hat, wenn ihr Fragen gestellt oder sie um Stellungnahmen gebeten wird (Art. 31 Abs. 2 Bst. b und c DSchG).

Diesbezüglich wurde folgende Vorgehensweise beschlossen, wobei dieses jedoch – mangels der Existenz einschlägiger Vorschriften – weiterhin informeller Natur ist. Die Datenschutzbeauftragte holt soweit möglich beim öffentlichen kantonalen oder kommunalen Organ Auskünfte ein und wendet sich möglichst immer an die Kontaktpersonen für den Datenschutz, auch wenn diese durch ihre Beschäftigung mit den betreffenden Dossiers oder Vorhaben manchmal befangen sind und im Rahmen der Verwaltungshierarchie auch die erfolgreiche Durchführung garantieren müssen. Mit diesem Vorgehen konnte rationeller gearbeitet werden, und es dürfte bestens zu funktionieren.

## **3. Sicherheit und Kontrolle**

Die Kommission des Grossen Rates, die den Tätigkeitsbericht 1999 der Aufsichtsbehörde geprüft hatte, schlug vor, dass auf der Grundlage von Art. 31 Abs. 2 Bst. a DSchG Kontrollen durchgeführt werden sollten; sie befürchtete nämlich ein erhöhtes Risiko in Zusammenhang mit Informatikpiraterie und anderen Missbräuchen dieser Art. Auf dieser Grundlage hat die

Aufsichtsbehörde in Absprache mit dem Informatikzentrum des Staates im Jahr 2000 ein generelles Testverfahren für sogenannte elektronische Einbrüche (intrusion) erarbeitet (Ziele, Ablauf).

Nach dem ersten grossangelegten Test (Einbruch über das Internet) beschloss die Aufsichtsbehörde im Jahr 2002, zwei Kontrollen durchzuführen. Die erste Kontrolle bezog sich auf die Passwortverwendung in der Kantonsverwaltung und die zweite bestand in einem beschränkten Test des Intraneteinbruchs beim Staat nach dem zuvor festgelegten generellen Vorgehen.

Die Passwortkontrolle fand im Sommer 2002 statt. Sie ergab, dass es bei den Informatikbenutzerinnen und -benutzern erheblich an Disziplin mangelt, da mehr als 60 % der Passwörter "geknackt" werden konnten (rund 2 000 von 3 000 Arbeitsplätzen). Dies veranlasste den Finanzdirektor, unter Mitwirkung der Aufsichtsbehörde entsprechende Weisungen zu erlassen, die am 1. Januar 2003 in Kraft getreten sind. Im Jahr 2003 soll ein weiterer Test durchgeführt werden um festzustellen, ob die Weisungen ausreichen und auch eingehalten werden.

Der beschränkte Intranet-Einbruchstest wurde im Netz der Schulen durchgeführt, und zwar von einer externen Firma in Zusammenarbeit mit dem Informatikzentrum. Der Test ergab, dass möglichst rasch technische und organisatorische Massnahmen getroffen werden müssen. Die meisten dieser Massnahmen können vom Informatikzentrum ohne grössere Kostenfolge durchgeführt werden.

#### **4. Weitere Tätigkeiten**

Von den vielen weiteren punktuellen Aktivitäten der Kommission - oder ihrer Präsidentin - im Jahr 2002 seien hier folgende erwähnt:

- Die Kommission und/oder die Präsidentin bespricht und nimmt regelmässig Stellung zu bestimmten Dossiers, mit denen die Datenschutzbeauftragte befasst ist und die Grundsatzfragen aufwerfen (z.B. Schulaufnahmeformulare, Verzeichnis der Staatsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, Bekanntgabe eines Zivilurteils an die Fremdenpolizei oder die Anforderungen an die Formulare, mit denen Personendaten beschafft werden).
- Beschäftigung mit Fragen im Zusammenhang mit den Abrufverfahren und den Nutzungsreglementen (Art. 21 des Reglements vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten, DSR).
- Insbesondere nach einem Gespräch zwischen einem Journalisten, der Präsidentin und der Datenschutzbeauftragten wurde die Kommission auf die Frage der Sicherheit bei Übermittlung besonderen schützenswerter Daten per E-Mail angesprochen, auf die Notwendigkeit solcher Bekanntgaben sowie auf die zu diesem Zweck erforderlichen Rechtsgrundlagen. Die Kommission wird sich auch weiterhin mit diesem Thema befassen.



- Anhand konkreter Fälle wurde die Kommission auch auf die Frage angesprochen, unter welchen Voraussetzungen die staatlichen Behörden befugt sind, den Medien besonders schützenswerte Personendaten bekanntzugeben. Bei der Beantwortung dieser Frage muss natürlich den verschiedenen Interessen Rechnung getragen werden. Im Dezember 2002 fand ein sehr fruchtbares Gespräch zu diesem Thema mit Staatsrätin Isabelle Chassot, der Vorsteherin der Direktion für Erziehung, Kultur und Sport, statt. Die Beschäftigung mit diesem Thema soll im Jahr 2003 fortgesetzt werden, auch in einer Arbeitsgruppe, die dafür eingesetzt werden soll.
- Schliesslich hat die Aufsichtsbehörde auch wieder mit der Katholischen Kirche Kontakt aufgenommen um die Frage zu erörtern, ob die Kirche sich dem DSchG unterstellen und ob sie ein eigenes Aufsichtsorgan einsetzen will (Art. 2 Abs. 3 DSchG).

### **III. HAUPTAKTIVITÄTEN DER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTEN**

#### **1. Statistiken und Gesamtbeurteilung**

Im Berichtsjahr wurden 138 Dossiers eingereicht. 60 wurden schriftlich und 50 mündlich behandelt. 28 Dossiers sind noch hängig (s. Anhang). Aus den Vorjahren sind noch 13 Dossiers hängig.

Die Dossiers verteilen sich wie folgt:

- 64 Dossiers betrafen die Kantonsverwaltung und ihre Anstalten, und zwar alle Direktionen. Die Datenschutzbeauftragte hatte sich am meisten mit Fragen in Bezug auf die Gesundheits- und Sozialfürsorgedirektion (19) zu befassen, gefolgt von der Direktion für Erziehung und kulturelle Angelegenheiten (12), der Direktion für Justiz, Polizei und Militär (10), der Finanzdirektion (8), der Direktion des Innern und der Landwirtschaft (5), der Baudirektion (3), der Kanzlei (3), der Gerichtsbehörde (3) und der Volkswirtschafts-, Verkehrs- und Energiedirektion (1).
- 30 Dossiers betrafen die Gemeinden.
- 12 Dossiers wurden in Zusammenarbeit oder auf Anregung des Vereins der Schweizerischen Datenschutzbeauftragten und mit dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten behandelt (wie das Guichet virtuel, E-Voting Videoüberwachung, Revision des eidgenössischen Datenschutzgesetzes, universitäre Medizinalberufe, Einfluss der "Bilateralen Abkommen" mit der EU auf die Gesetzgebung von Bund und Kantonen).
- 24 Dossiers wurden von Privatpersonen eingereicht. 2 Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes wandten sich mit Fragen, die sie persönlich betrafen, an die Datenschutzbeauftragte; 6 Institutionen wünschten ein Referat über den Datenschutz sowie Treffen mit ihrem Personal oder stellten Fragen in Zusammenhang mit ihrer allgemeinen Verwaltungsführung, der Bekanntgabe, dem Amtsgeheimnis oder sonstiger

Pflicht zur Verschwiegenheit, dem Auskunftsrecht, der Aufbewahrung und der Sicherheit, der Aussagepflicht vor Gericht.

Bei den punktuellen Anfragen war ein Rückgang zu verzeichnen (s. Anhang), wodurch sich die Datenschutzbeauftragte mehr mit den zeitaufwändigeren Dossiers befassen konnte. Dabei nahm der Datenschutz im Zusammenhang mit der Informatiknutzung einen wichtigen Stellenwert ein (Kontrolle der Passwörter in der Kantonsverwaltung und Intranet-Einbruchstests). Auch die Internetnutzung (z.B. Aufschalten von Websites öffentlicher kantonaler und kommunaler Organe, FR-IKT, Überwachung der Internetnutzung, Faltprospekt "Der sichere Umgang mit Informations- und Kommunikationsgeräten") ist ein Bereich der Informatik, mit dem sich die Datenschutzbeauftragte eingehend beschäftigen musste. Weitere Bedürfnisse zeigten sich ganz ausgeprägt im Gesundheitswesen (vor allem Altersheime), im Schulwesen und im Bereich Videoüberwachung.

## **2. Beratung der Behörden und Stellungnahmen**

### **2.1. Allgemeines**

Der Leitfaden zuhanden der Gemeinden, der 1999 erschienen war (praktisch vergriffen), hatte einen erheblichen Rückgang der von den Gemeinden gestellten Fragen zur Folge. Festzustellen ist, dass die Gemeinden oft noch ihre Überlegungen und Schlussfolgerungen in mündlichem oder schriftlichem Kontakt mit der Datenschutzbeauftragten verifizieren müssen, auch wenn sie den Datenschutz grösstenteils in ihre tägliche Arbeit einbezogen haben, dies um so mehr, als das Gemeindepersonal immer wieder wechselt und so auch neue Fragen gestellt werden. Es wäre daher notwendig, einen neuen, aktualisierten Leitfaden herauszugeben.

Das Netz der rund 20 sogenannten "Kontaktpersonen für den Datenschutz" der Direktionen und der wichtigsten Dienststellen und Anstalten wurde von der Datenschutzbeauftragten zweimal zu einem Informations- und Meinungsaustausch, zu Weiterbildungszwecken in verschiedenen Bereichen, für die beiden Umfragen zu den bestehenden Abrufverfahren und den amtlichen Formularen der Verwaltung sowie für die Regelung der Internetnutzung (Überwachung der Staatsmitarbeiterinnen und –mitarbeiter) eingeladen. Die Umfrage zu den Formularen und Fragebogen beschränkte sich auf eine rein formale Kontrolle. Dabei stellte sich heraus, dass die meisten dieser Dokumente nicht den gesetzlichen Anforderungen des Datenschutzes entsprechen, insbesondere was die Angabe der Rechtsgrundlagen, des Zwecks der Datensammlung und der Adressaten betrifft. Diese Dokumente sollen in einer mit den Verantwortlichen noch festzulegenden Frist entsprechend geändert werden, allerdings mit dem Ziel, dass sie alle bis Ende 2004 datenschutzkonform sind.

In den Räumlichkeiten der kantonalen Aufsichtsbehörde wurden zwei Zusammenkünfte der vier kommunalen Aufsichtsbehörden mit der Datenschutzbeauftragten für einen Gedanken- und Informationsaustausch organisiert (z.B. Informatiksicherheit, Bedingungen für die Gesetzmässigkeit amtlicher Fragebogen, Informatiküberwachung, Videoüberwachung, Abrufverfahren insbesondere zwischen den Betreibungsämtern und der Einwohnerkontrolle, schulische Fragebogen).

Es fanden auch mehrere Treffen der Datenschutzbeauftragten mit dem Mitarbeiter beim Informatikzentrum statt, der für die Informatiksicherheit verantwortlich ist, insbesondere im Rahmen der beiden Kontrollen bezüglich Passwörter und Intranet.

Die Datenschutzbeauftragte ist auch Mitglied der Kommission des Staatsarchivs. Ein Entwurf zur Revision des Reglements des Staatsarchivs ist hängig.

## **2.2. *Stellungnahmen***

Viele Fragen betrafen die Dienststellen der Kantons- und Gemeindeverwaltung. Die Anfragen bezogen sich auf allgemeine Fragen (z.B. Prüfung von Websites, von Schulaufnahmeformularen, Informationsbekanntgabe zwischen Sozialdiensten und Gemeinderäten, Schulstatistiken, Liste der Alkoholiker mit IV), aber auch auf ganz bestimmte Punkte wie die Bekanntgabe von Personendaten an öffentliche Dienststellen (z.B. Veranlagungsanzeigen an die Sozialdienste, an das Jugendamt; Adressen an Inkassodienste; an die Gemeinde über eine Person mit IV; an die Polizei, an die Pfarreien, von Spitälern an Versicherer; von Ausweiskopien an eine Bank im Rahmen von Überprüfungen wegen Geldwäscherei, von E-Mail-Absendern und -Empfängern), die Einsichtnahme in Protokolle, die Veröffentlichung von Einbürgerungsanwärtern, von Geburten, Zuzüglern und Wegzählern, das Filmen von Versteigerungen, die Aufbewahrung von Unterlagen der Friedensgerichte, wissenschaftliche und genealogische Forschungsarbeiten.

## **3. *Auskünfte an Privatpersonen***

Die übrigen Stellungnahmen betrafen Fragen von Privatpersonen und privaten Vereinigungen, die sich über ihre Rechte und Pflichten gegenüber der Kantons- und Gemeindeverwaltung informieren wollten. Die Fragen bezogen sich vor allem auf die Prüfung von Fragebogen, das Recht auf Erhalt von Adresslisten (von privaten Unternehmen, gemeinnützigen Vereinen), die von der Steuerverwaltung durchgeführten Kontrollen, das Sperrecht im Autoindex, das Arztgeheimnis, eine Adresse bei der Suche nach dem Vater, die Konfiguration der Passwörter der Bibliotheksbenutzerinnen und -benutzer, die Bekanntgabe von Polizeiermittlungen an andere Kantone, Aushang der Milchqualität und Zugriffsrecht auf die Dossiers der Milchproduzenten.

## **4. *Arbeiten für die Kommission***

Die Datenschutzbeauftragte bereitete die Sitzungen und entsprechenden Dossiers vor (namentlich 18 Vernehmlassungsverfahren und Prüfungen von Gesetzesbestimmungen) und sorgte dafür, dass den Kommissionsmitgliedern die Unterlagen, Informationen und Studien zu allgemeinen oder besonderen Fragen zugestellt wurden.

## **5. *Register der Datensammlungen***

Nach den kantonalen Dienststellen, den Gemeinden, den Oberämtern, den Betreibungsämtern und dem Konkursamt sowie den Gerichten haben nun auch die Friedensgerichte ihre Datensammlungen angemeldet. Gegenwärtig umfasst das Register der Datensammlungen

1 486 Datensammlungen, wovon 739 bei den Gemeinden anzusiedeln sind. Demnächst werden die mit öffentlichen Aufgaben betrauten Institutionen und die Gemeindeverbände an die Reihe kommen.

#### **IV. SCHLUSSBEMERKUNGEN**

Im Jahr 2003 will die Aufsichtsbehörde den Schwerpunkt auf die folgenden Bereiche legen:

1. Sicherheit der Personendaten in der Informatik, insbesondere im E-Mail-Verkehr (Weisungen, allfällige Empfehlungen).
2. Verschiedene Kontrollen, in den Grenzen des zur Verfügung stehenden Budgets.
3. Anpassung der in der Verwaltung verwendeten Fragebogen und Formulare an die Bestimmungen des DSchG. Dieses umfangreiche Vorhaben wird mit der Unterstützung der Kontaktpersonen ausgeführt, die von grosser Bedeutung ist.
4. Beschäftigung mit den Richtlinien für die Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten an die Medien.
5. Entscheid der Kirchen, ob sie dem DSchG unterstellt bleiben wollen oder nicht (Art. 2 Abs. 3), und Ergreifen der notwendigen Massnahmen.

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

Anhang: Statistiken

## Statistiken 2002

<b>Anfragen / Interventionen</b>				
	Schriftlich	Mündlich	Hängig	Total
Beratung	26 (44)	37 (45)	13 (17)	76 (106)
Empfehlungen	14 (19)	10 (14)	5 (3)	29 (36)
Kontrollen	- (1)	- (-)	3 (-)	3 (1)
Vernehmlassungen/Prüfung von Erlassen	18 (23)	- (1)	- (2)	18 (26)
Vorstellungen/Referate	- (1)	1 (6)	1 (2)	3 (9)
Berichte/Studien/Kolloquien	2 (8)	1 (-)	6 (8)	9 (16)
	60 (96)	50 (66)	28 (32)	138 (194)

<b>Herkunft der Anfragen / Adressaten der Interventionen</b>					
Kant. Ämter	Gemeinden	Mitarbeiter/ Mitarbeiterinnen des öffentlichen Dienstes	Private	Institutionen	Kommunale, kantonale, eidg. Datenschutz- behörden
64 (74)	30 (43)	2 (3)	24 (30)	6 (15)	12 (29)

<b>Bereich (gewisse Anfragen/Interventionen betreffen mehrere Probleme)</b>	
Verwaltung allgemein, Beschaffung, Kontrollmassnahmen, systematische Überwachung, Videoüberwachung	26
Bekanntgabe - systematisch (Adresslisten, Verkauf, schützenswerte Daten)	15
- konkrete Fälle (Personendaten, besonders schützenswerte)	34
- Abrufverfahren	1
- Geheimhaltungspflicht (Amts-, Berufsgeheimnis, Schweigepflicht)	14
- Veröffentlichung (Internet, Papier, Anschlagbrett)	8
- Auftrag	1
Auskunft	7
Sperrung der Bekanntgabe	2
Archivierung, Aufbewahrung, Einsichtgewährung, Vernichtung	7
Forschung, Studien, Untersuchungen	5
Datensammlungen, Register	2
Sicherheit	18
Statistiken	2

\* Die Zahlen in Klammern stehen für die im Jahr 2001 bearbeiteten Dossiers