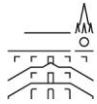


N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers Verschiedenes	Communications Mitteilungen				
2.	2013-GC-40	Divers Verschiedenes	Assermentation Vereidigung				
3.	2023-GC-230	Requête Eingabe	Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion 2022-GC-202 "Pour une limitation de vitesse de 50 km/h minimum garantie sur les routes cantonales" <i>Antrag auf ein beschleunigtes Verfahren für die Motion 2022-GC-202 „Für eine Geschwindigkeitsbegrenzung im Minimum auf 50 km/h auf den Kantonsstrassen“</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Jean-Daniel Chardonnens Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> François Genoud (Braillard) Auteur-e / <i>Urheber/-in</i>		
4.	2023-DFIN-6	Loi Gesetz	LICD 2024 : révision <i>DStG 2024 : Revision</i>	Entrée en matière, 1re et 2e lectures <i>Eintreten, 1. und 2. Lesungen</i>	Claude Brodard Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i> Jean-Pierre Siggen Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
5.	2023-CE-149	Loi Gesetz	Révision totale de la loi sur la protection des données <i>Gesetzesentwurf über die Totalrevision des Gesetzes über den Datenschutz</i>	2e lecture 2. Lesung	Christian Clément Rapporteur-e / Berichterstatter/-in Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		I
6.	2022-DFAC-52	Rapport Bericht	Développer la formation professionnelle continue pour un public adulte peu qualifié (Rapport sur le postulat 2021-GC-170) <i>Verbesserung der beruflichen Weiterbildung für gering- oder unqualifizierte Erwachsene (Bericht zum Postulat 2021-GC-170)</i>	Discussion Diskussion	Sylvie Bonvin-Sansonnens Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		
7.	2022-DFAC-48	Rapport Bericht	Soutien financier à la reconversion professionnelle d'adultes (Rapport sur le postulat 2021-GC-65) <i>Finanzielle Unterstützung für die berufliche Umschulung Erwachsener (Bericht zum Postulat 2021-GC-65)</i>	Discussion Diskussion	Sylvie Bonvin-Sansonnens Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		
8.	2023-DFAC-10	Rapport Bericht	Pour plus d'efficience des mesures d'aides en milieu scolaire (Rapport sur le postulat 2021-GC-148) <i>Für mehr Effizienz bei schulischen Unterstützungsmassnahmen (Bericht zum Postulat 2021-GC-148)</i>	Discussion Diskussion	Sylvie Bonvin-Sansonnens Représentant-e du Gouvernement / Regierungsvertreter/-in		

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
9.	2023-GC-66	Postulat <i>Postulat</i>	Introduction d'un Pass culturel cantonal <i>Einführung eines kantonalen Kulturpasses</i>	Prise en considération <i>Erheblicherklärung</i>	Antoinette de Weck Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Laurent Dietrich Auteur-e / <i>Urheber/-in</i> Sylvie Bonvin-Sansonnens Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
10.	2023-DFAC-18	Rapport <i>Bericht</i>	Préparation des étudiants fribourgeois au test d'aptitudes AMS pour l'entrée en Section de médecine à l'Université de Fribourg (Rapport sur le postulat 2021-GC-206) <i>Vorbereitung der Freiburger Studierenden auf den Eignungstest für das Medizinstudium (EMS) in der Abteilung Medizin an der Universität Freiburg (Bericht zum Postulat 2021-GC-206)</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Sylvie Bonvin-Sansonnens Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		



Chardonnens Jean-Daniel, Genoud (Brillard) François

Demande de procédure accélérée pour le traitement de la motion 2022-GC-202 "Pour une limitation de vitesse de 50 km/h minimum garantie sur les routes cantonales"

Cosignataires :

Réception au SGC : 05.10.23

Dépôt

Nous demandons la procédure accélérée (art. 147 LGC) pour le traitement de la motion intitulée « Pour une limitation de vitesse de 50 km/h minimum garantie sur les routes cantonales » de sorte que celle-ci puisse être traitée au plus tard lors de la session de novembre 2023 du Grand Conseil.

En effet, cette motion a été déposée le 18 novembre 2022. Le Conseil d'Etat devait par conséquent y répondre au plus tard le 18 avril 2023 (art. 72 al. 1 LGC). Or, il n'a pas respecté ce délai. Sur le site Parlinfo, il est indiqué que « Le projet de réponse sera en principe soumis au Conseil d'Etat avant la pause estivale ». Or, à ce jour, la réponse ne nous est toujours pas parvenue. Le 6 septembre 2023, nous avons demandé à la direction concernée, par courriel, à quel moment une réponse sera donnée. A ce jour, notre courriel est resté sans réponse.

Dans l'intervalle, la Ville de Fribourg a légitimement imposé, sur la majorité de son réseau routier communal, une limitation à 30 km/h. Cette situation sème le doute et inquiète les automobilistes de tout le canton.

Il est regrettable que le Conseil d'Etat n'ait pas répondu dans les délais légaux à cette motion. Le Grand Conseil aurait pu se positionner préalablement et garantir le 50 km/h sur nos routes cantonales.

Par conséquent, nous demandons, par cette requête, une réponse immédiate afin que le Grand Conseil puisse traiter cette motion lors de sa session de novembre 2023.

—



Message 2023-DFIN-6

22 août 2023

LICD 2024 : révision

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs. Après une brève introduction, le message explique les motifs, l'étendue et les conséquences de la révision. Il commente également les dispositions modifiées.

Ce document donne suite à la :

Motion 2021-GC-126 Revalorisation des revenus des proches aidants – modification de la défiscalisation des revenus des proches aidants

Auteurs : Gaillard Bertrand / Sudan Stéphane

Table des matières

1	Introduction	3
2	Consultation et suivi	3
2.1	Contenu de l'avant-projet	3
2.2	Procédure	3
2.3	Résultat de la consultation	4
2.3.1	Assainissement du cadre juridique en relation avec la tenue du registre fiscal des personnes morales	4
2.3.2	Création d'un registre fiscal des immeubles	4
2.3.3	Introduction d'une base légale dans le cadre de la collaboration avec l'OCN	4
2.3.4	Procédure d'exécution forcée	5
3	Modifications proposées	5
3.1	Adaptation de la déduction sociale en lien avec l'aide et les soins à domicile (art. 36 al. 1 let. j)	5
3.2	Assainissement du cadre juridique en relation avec la tenue du registre fiscal des personnes morales (art. 137a)	5
3.3	Création d'un registre des immeubles (art. 137b)	6
3.4	Formalisation de la collaboration avec l'OCN (art. 142 al. 2a)	7
3.5	Procédure d'exécution forcée (art. 217 al. 2)	8
4	Commentaire des dispositions proposées (LICD)	8

5	Incidences de la révision	10
5.1	Incidences financières de la révision pour l'Etat	10
5.2	Incidences informatiques	10
6	Aspects juridiques	10
6.1	Référendum	10
7	Développement durable	10

1 Introduction

La présente révision a pour objectif d'introduire les bases légales nécessaires à la conceptualisation et la mise en œuvre d'un registre fiscal des immeubles ainsi que de définir un cadre juridique pour la transmission des données concernant les permis de construire au Service cantonal des contributions (SCC). Les nouvelles dispositions doivent également permettre au SCC de tenir à jour un registre fiscal des personnes morales dont les données sont alimentées par le registre du commerce, le registre foncier et à terme le référentiel cantonal. Cette révision formalise en outre la collaboration avec l'Office de la circulation et de la navigation (OCN). Elle met par ailleurs en œuvre la motion Gaillard/Sudan 2021-GC-126 relative à la revalorisation des revenus accordés aux proches aidant-e-s. Des corrections de nature purement formelles sont en outre apportées à certaines dispositions de la LICD.

2 Consultation et suivi

2.1 Contenu de l'avant-projet

L'avant-projet de loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs mis en consultation correspondait largement au présent projet et portait sur les éléments suivants :

- > Correction d'une erreur de plume en ce qui concerne l'une des tranches de fortune pour le calcul de l'impôt sur la fortune ;
- > Assainissement du cadre juridique relatif à la tenue du registre fiscal des personnes morales par le SCC ;
- > Création de bases légales en vue de la tenue d'un registre fiscal des immeubles ;
- > Formalisation de la collaboration entre le SCC et l'OCN en matière d'accès aux données relatives aux véhicules et à leur détenteur ;
- > Possibilité d'engager une procédure en recouvrement contre l'aliénateur ou l'aliénatrice d'un immeuble ne s'acquittant pas de l'impôt résultant d'une vente immobilière.

Le présent projet prévoit en outre la mise en œuvre de la motion Gaillard/Sudan 2021-GC-126 concernant la revalorisation des revenus accordés aux proches aidant-e-s ainsi que des corrections de nature purement formelle s'agissant de l'intérêt compensatoire supprimé au 1^{er} janvier 2023 ainsi qu'en lien avec la mise à la charge du contribuable des frais de mesures d'instruction.

Par ailleurs, il a été relevé dans l'avant-projet de loi que conformément à la loi sur les procédures électroniques dans le domaine fiscal (art. 38b de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs, LHID – RS 642.14), les cantons doivent prévoir la possibilité de recourir à des procédures électroniques. Dans la mesure où le développement et l'extension des prestations fiscales sur le guichet virtuel interviendront en fonction de l'avancement technique, des moyens budgétaires et de la priorisation des projets, et considérant que des projets d'harmonisation informatique sont actuellement menés par la Conférence suisse des impôts (CSI), la mise en œuvre d'une procédure entièrement électronique dans la LICD paraît prématurée.

2.2 Procédure

L'avant-projet de loi a fait l'objet d'une consultation externe au sens de l'article 22 al. 1 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL – RSF 122.0.21) entre le 14 mars et le 14 juin 2023.

Au total, 41 avis ont été déposés :

- > 15 autorités cantonales
- > 11 communes, l'ACF, l'AFAAC, la Conférence des syndicats des chefs-lieux et des grandes communes ainsi que le Service des communes

-
- > 2 paroisses
 - > 4 partis politiques
 - > 5 organisations et entreprises privées

Le détail des prises de position et la liste des participant-e-s à la consultation se trouvent dans le rapport sur le résultat de la consultation visualisable sur le site des consultations cantonales. En substance, les participant-e-s à la consultation soutiennent largement l'avant-projet. Les critiques formulées sont relevées ci-après :

2.3 Résultat de la consultation

2.3.1 Assainissement du cadre juridique en relation avec la tenue du registre fiscal des personnes morales

L'Autorité de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrD) relève que les dispositions légales doivent préciser les finalités de la tenue des nouveaux registres, les catégories de données traitées, les modalités de traitement et prévoir l'établissement d'un régime de responsabilités avec les autres services concernés. Elle précise également que l'architecture informatique choisie devrait de surcroît être clarifiée dans la loi matérielle.

Tant l'ATPrD que le Service de la législation (SLeg) considèrent que la terminologie utilisée pour ce nouvel alinéa porte à confusion et devrait par conséquent être clarifiée. La Chancellerie (CHA) précise qu'une coordination est nécessaire sur l'utilisation des termes « référentiel » et « registre » en vue de la future mise en consultation de la révision de la loi sur la cyberadministration,

2.3.2 Création d'un registre fiscal des immeubles

Certain-e-s participant-e-s à la consultation (Association fribourgeoise des conservatrices et des conservateurs du Registre foncier (AFCRF), Direction de la formation et des affaires culturelles, Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments, Parti Les Libéraux-Radicaux du canton de Fribourg (PLR-FR)) soulignent que la transmission des informations et données doit respecter le principe de proportionnalité et doit répondre aux besoins du SCC dans l'accomplissement de ses tâches, le contribuable devant être sollicité en premier lieu pour obtenir les renseignements utiles aux fins de taxation.

L'AFCRF souligne en outre que les registres fonciers collaborent d'ores et déjà avec le SCC et lui transmettent sur demande les informations dont il a besoin pour la taxation.

L'Administration des finances (AFin) a émis le souhait que le coût total des incidences informatiques liées à la création du registre des immeubles soit estimé, notamment afin de permettre au Grand Conseil de se prononcer en connaissance de cause sur la question du référendum financier.

L'Association des communes fribourgeoises (ACF) souligne que la création d'un registre fiscal et la transmission de données par les services concernés doivent permettre de décharger les communes de certaines tâches.

L'Eglise catholique de Fribourg et l'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg relèvent l'intérêt pour les paroisses que le SCC dispose d'une base de données optimisée.

Les observations formulées par l'ATPrD et le SLeg décrites au point 2.2.1. ci-dessus (protection des données et terminologie) ont également été exprimées dans le cadre de la création d'un registre fiscal des immeubles.

2.3.3 Introduction d'une base légale dans le cadre de la collaboration avec l'OCN

L'OCN précise que les modalités et l'indemnisation des prestations fournies au SCC devront encore être définies dans une convention de collaboration.

L'ACF considère que ce nouvel alinéa doit permettre de soulager les communes dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches.

Le PLR-FR s'oppose à ce que les données soient transmises de manière automatique. Le Parti socialiste fribourgeois (PSF) estime que les données qui seront transmises doivent être précisées dans la base légale.

Les observations formulées par l'ATPrD décrites au point 2.2.1. ci-dessus (protection des données et terminologie) ont également été exprimées en lien avec la collaboration du SCC et de l'OCN. La Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) s'est ralliée à la position de l'ATPrD en ce qui concerne la nécessité de préciser la finalité et les modalités de la collaboration avec l'OCN.

2.3.4 Procédure d'exécution forcée

Le PLR-FR souhaite que lors de la vente d'un bien immobilier, une réserve soit retenue par le notaire afin de garantir le paiement de l'impôt sur les gains immobiliers.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat propose de maintenir les dispositions telles que proposées dans l'avant-projet, à l'exception des articles 137a al. 1-2 et 137b al. 1 à 4 qui sont modifiées en fonction des avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation.

3 Modifications proposées

Le préambule n'est pas modifié dans le présent projet. En effet, la référence à la Constitution cantonale du 16 mai 2004 n'est pas adaptée dans le préambule des lois antérieures à 2005.

3.1 Adaptation de la déduction sociale en lien avec l'aide et les soins à domicile (art. 36 al. 1 let. j)

Par motion du 10 septembre 2021 (GC 2021-GC-126), les députés Bertrand Gaillard et Stéphane Sudan ont demandé au Conseil d'Etat d'augmenter, dans une fourchette de 35 à 50 francs, le montant alloué par jour aux proches aidant-e-s et de défiscaliser l'intégralité de l'augmentation de l'indemnité forfaitaire. Selon les motionnaires, ces mesures doivent principalement permettre de tenir compte de l'augmentation du coût de la vie, d'une part, et, de reconnaître l'importance de ce service à la communauté d'autre part. Ils relèvent en outre qu'elles contribueront également à éviter une explosion de la hausse des lits dans les établissements médico-sociaux du canton.

Dans sa réponse du 7 juin 2022, le Conseil d'Etat reconnaît certes le rôle essentiel assumé par les proches aidant-e-s au sein du système sanitaire fribourgeois, mais relève que l'octroi et le financement des indemnités forfaitaires, puis, à terme, dans le cadre du premier volet du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes (DETTEC), la fixation de leur montant sont de la compétence des communes, notamment par l'intermédiaire des associations de communes et des commissions de district. Le Conseil d'Etat précise en outre que la déduction sociale pour l'aide et les soins à domicile prévue à l'article 36 al. 1 let. j LICD permet de neutraliser la totalité de l'indemnité touchée annuellement. Les déductions sociales prévues à l'article 36 LICD n'ont toutefois pas pour objectif d'exonérer des revenus – les exonérations fiscales étant prévues de manière exhaustive dans le droit fédéral – mais de tenir compte de la situation personnelle des contribuables. Le Conseil d'Etat a dès lors proposé au Grand Conseil de rejeter la motion.

Lors des débats au Grand Conseil, la discussion a pour l'essentiel porté sur la compétence des communes et des associations de communes en matière de fixation des indemnités forfaitaires et de l'opportunité de revaloriser les revenus des proches aidant-e-s avant la mise en œuvre du premier paquet du DETTEC.

Le Grand Conseil a adopté la motion à une large majorité le 9 septembre 2022.

3.2 Assainissement du cadre juridique en relation avec la tenue du registre fiscal des personnes morales (art. 137a)

Depuis de nombreuses années, le SCC tient à jour un registre fiscal des personnes morales imposées dans le canton qui, jusqu'à présent, était alimenté par les données du registre du commerce, respectivement par celles du registre foncier en ce qui concerne les immeubles sis dans le canton de Fribourg mais dont la propriété est détenue par des sociétés ayant leur siège hors canton.

Dans le cadre de la stratégie de cyberadministration de l'Etat de Fribourg, un référentiel cantonal des entreprises et établissements (EE) est en cours d'élaboration et devrait être mis à disposition des utilisateurs et utilisatrices dans le courant du premier trimestre 2024. Aussi, le SCC devrait pouvoir alimenter le registre fiscal des personnes morales avec des données provenant du référentiel cantonal des personnes morales. Il est cependant apparu au cours des travaux menés en vue de la mise en service de ce référentiel que le SCC ne disposait pas de bases légales pour la tenue de son registre.

Sous l'angle technique, grâce à un interfaçage, le registre des personnes morales pourra communiquer et échanger des données avec les registres concernés ainsi que du futur référentiel cantonal.

En termes de protection et de traitement des données, l'article 143 al. 1 LICD dispose que le SCC gère, pour l'accomplissement des tâches qui lui incombent, des systèmes d'information, qui peuvent contenir des données sensibles portant notamment sur des sanctions administratives ou pénales importantes en matière fiscale. Le deuxième alinéa de l'article 143 LICD prévoit en outre la communication par des autorités administratives de l'Etat au sens de l'article 142 al. 1 LICD au SCC de données importantes dans le cadre de l'accomplissement de tâches incombant à l'autorité fiscale. Les modalités quant au traitement et à la transmission des données concernées sont en outre définies à l'article 143 LICD ainsi que dans le Règlement sur la sécurité des données personnelles (RSD – RSF 17.15).

3.3 Création d'un registre des immeubles (art. 137b)

Le SCC tient déjà deux registres des contribuables, l'un pour les personnes physiques et l'autre pour les personnes morales. Ceux-ci contiennent des données essentielles pour alimenter les applications de taxation. En ce qui concerne les personnes physiques, la commune communique au SCC les données dont elle dispose pour la gestion du contrôle de l'habitant (art. 137 al. 2 LICD). Quant aux personnes morales, le SCC dispose des données du registre du commerce. Toutefois, ces registres des contribuables, tant sur les plans fonctionnels que technologiques, sont obsolètes depuis de nombreuses années et doivent faire l'objet d'une refonte.

Historiquement, le SCC disposait également d'un registre des immeubles qui était alimenté par les données des registres fonciers. Cependant, à la suite de la migration de l'application Capitastra en 2015, et pour des raisons inhérentes au SCC, la reprise des données mises à disposition du SCC par les registres fonciers n'est plus effectuée. Les avis d'aliénation sont toutefois encore communiqués au SCC aux fins de l'imposition des gains immobiliers, sans toutefois être centralisés.

Par ailleurs, les registres fonciers collaborent déjà actuellement pleinement avec les secteurs concernés du SCC en leur fournissant, sur demande, les pièces dont ils ont besoin. Il convient toutefois de rappeler que les renseignements doivent être obtenus par le SCC en premier lieu auprès du ou de la contribuable qui, en application de l'article 159 LICD en particulier, a vis-à-vis de l'autorité fiscale des obligations de collaborer.

En ce qui concerne les données, il convient de rappeler que les immeubles n'ont aucune existence propre dans le système d'information du SCC mais sont rattachés à un-e contribuable. Dès lors, à chaque transfert immobilier, les données existantes dans l'application au moment de l'aliénation restent attachées au chapitre de l'ancien propriétaire avec pour conséquences que l'historique est perdu avec chaque vente, respectivement il ne peut être réconcilié qu'avec une charge de travail disproportionnée, mais aussi qu'il est impossible d'avoir une vision complète du cycle de vie des immeubles. Dans certains cas, il peut même arriver qu'un immeuble ne soit fiscalement plus appréhendé après une aliénation. Le SCC n'est par ailleurs pas en mesure de fournir des statistiques probantes, de manière automatisée, au sujet des immeubles. Les comparaisons entre la valeur fiscale et le prix de vente, ou entre les frais d'entretien revendiqués et frais d'entretien admis doivent être effectuées manuellement au prix d'efforts considérables.

Ainsi, en l'absence de données relatives aux immeubles et considérant l'interdépendance entre les biens immobiliers et le ou la contribuable concerné-e, le registre dont dispose actuellement le SCC est lacunaire. Cette situation est à la fois insatisfaisante et en contradiction avec l'état actuel de la technique. De surcroît, la situation du canton de Fribourg est à l'opposé des pratiques des autorités fiscales des autres cantons, qui disposent toutes d'un registre des immeubles, voire d'un référentiel cantonal des immeubles. La mise en place d'un tel registre devrait en outre faciliter

les travaux de taxation en matière de taxe sur la plus-value, tâche nouvellement dévolue au SCC. La création d'un registre des immeubles a dès lors pour objectif de permettre au SCC d'assurer l'exhaustivité des taxations en matière d'impôts sur le revenu et la fortune, respectivement sur le bénéficiaire et le capital, ainsi que d'impôts sur les gains immobiliers et de taxe sur la plus-value.

Concrètement, le registre des immeubles devrait répertorier tous les immeubles imposés dans le canton de Fribourg. A cet égard, les immeubles appartenant aux collectivités publiques ou à des institutions exonérées – à l'exception d'immeubles de placement – n'étant pas imposables, ils ne sont pas intégrés de manière systématique dans le registre.

Le registre des immeubles devrait comporter les informations suivantes en respectant le principe de proportionnalité :

- > Les valeurs fiscales et, le cas échéant, vénales ;
- > La valeur locative et/ou la valeur de rendement ;
- > Les frais d'entretien revendiqués et ceux admis en déduction ;
- > Les droits et les charges qui ont une incidence sur ces différentes valeurs.

S'agissant de la possibilité, pour le SCC, de disposer des valeurs vénales, il convient de préciser, d'une part, que le but pour le SCC de connaître les valeurs vénales des immeubles ne s'inscrit pas dans la perspective d'une évaluation de l'ensemble du parc immobilier du canton de Fribourg. Ce champ sera renseigné dans la mesure où l'information est disponible, comme c'est le cas par exemple à la suite de transactions immobilières. D'autre part, ces valeurs vénales lui permettront de vérifier si le prix d'achat convenu correspond à la valeur vénale de l'immeuble au jour de la conclusion de l'acte, notamment en cas de transferts immobiliers entre parents, par partage ou par succession.

Les sources de certaines données, notamment les frais d'entretien et les valeurs fiscales, peuvent être le ou la contribuable, la commune ou le SCC. Les registres fonciers transmettraient quant à eux, par le biais des applications Capitastra, respectivement Intercapi, les informations concernant les immeubles eux-mêmes ainsi que leur propriétaire.

En outre, pour permettre au SCC de compléter le registre des immeubles et de disposer des éléments de fait et de droit permettant une taxation complète et exacte au titre des impôts directs, de l'impôt sur les gains immobiliers et de la taxe sur la plus-value, les informations contenues dans les actes notariés peuvent parfois s'avérer nécessaires. Le SCC devrait néanmoins être en mesure de disposer de ces renseignements du registre foncier sur demande uniquement et de manière subsidiaire, en ce sens qu'il ne peut les obtenir de la part du ou de la contribuable.

Par ailleurs, sur demande motivée et dans les cas particuliers résultant de l'absence d'informations fournies par le ou la contribuable, les secteurs compétents du SCC devraient pouvoir obtenir les procès-verbaux d'estimation de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB) afin notamment de définir l'étendue de travaux de rénovation.

En conséquence, par cette révision, le Conseil d'Etat souhaite créer le cadre juridique nécessaire à la création d'un registre fiscal des immeubles, dont la mise en œuvre devrait toutefois prendre de nombreuses années et dépendra notamment des budgets accordés. Il est toutefois important que, le moment venu, les bases légales soient suffisantes pour débiter le projet. En outre, la disposition faisant l'objet du présent projet doit permettre de réinstaurer la transmission automatique de données qui existait jusqu'en 2014. Le Conseil d'Etat règlera par ordonnance les modalités relatives au registre des immeubles.

Sous l'angle technique, les données du registre foncier seraient obtenues par un interfaçage lequel pourrait être effectué à des fins de tenue, de vérification de l'exhaustivité du registre et d'investigation fiscale.

3.4 Formalisation de la collaboration avec l'OCN (art. 142 al. 2a)

Dans le cadre des travaux de taxation, il incombe régulièrement au SCC de vérifier les frais de déplacement revendiqués en déduction au titre de frais professionnels (en particulier la plausibilité de la déduction demandée en contrôlant le permis de circulation) ainsi que la propriété d'un véhicule (notamment pour le contrôle de l'évolution de fortune). Par le passé, une collaboration existait entre l'OCN et le SCC, permettant à ce dernier d'obtenir les informations pertinentes et nécessaires dans l'accomplissement de ses tâches.

La directive n° 5 publiée par l'Association des services des automobiles (asa) relative à la communication d'informations extraites des registres de données de conducteurs et véhicules donne depuis 2002 (actualisée en 2019) des détails en lien avec la loi sur la circulation routière (LCR) et l'ordonnance sur le système d'information relatif à l'admission à la circulation routière (OSIAC). Se référant à l'article 89e LCR, qui énumère de manière exhaustive les services disposant d'accès aux données des dossiers et des registres, cette directive précise que les administrations fiscales n'y ont pas un accès général. Ce dernier peut toutefois leur être accordé en lien avec un cas particulier et dans l'accomplissement de leurs tâches si d'autres dispositions légales fédérales ou cantonales le prévoient expressément.

Pour l'administration fiscale, l'accès aux informations concernant les véhicules et leur détenteur ainsi que les données du permis de circulation sont importants pour garantir une taxation complète et exacte au sens de l'article 154 al. 1 LICD. Ces informations permettent également aux taxateurs et taxatrices de mieux analyser les dossiers de manière à prévenir la fraude fiscale (voir dans ce sens également le rapport du Conseil d'Etat 2022-DFIN-45 du 20 décembre 2022 sur le postulat Steiert/Flechtner « Contrôler davantage les risques de fraude »).

Par conséquent, le présent projet aménage la base légale requise dans la directive n° 5 de l'asa pour permettre au SCC de disposer des informations nécessaires aux travaux de taxation et de contrôle. Il est toutefois précisé qu'en cas d'adoption de l'article 142 al. 2a, le SCC et l'OCN régleront par convention les modalités de collaboration ainsi que l'indemnisation au sens de l'article 24 al. 3 de la loi sur l'Office de la circulation et de la navigation (LOCN) des prestations fournies.

3.5 Procédure d'exécution forcée (art. 217 al. 2)

L'article 217 LICD dispose que les immeubles imposables sont grevés d'une hypothèque légale qui garantit le paiement de l'impôt sur les gains immobiliers et les bénéfices immobiliers réalisés dans un délai de trois ans depuis le jour où l'aliénation a déployé ses effets juridiques. Cette hypothèque garantit également le paiement de l'impôt sur le revenu, la fortune et le bénéfice afférent aux immeubles de l'année courante et des deux années précédentes.

En dépit de la possibilité dont il dispose de requérir la réalisation de l'immeuble en cas de défaut de paiement de l'impôt sur les gains immobiliers par le débiteur, et conformément à sa pratique constante, le SCC a toujours introduit une procédure en recouvrement contre le débiteur de l'impôt de manière à préserver l'acquéreur-euse de bonne foi. La réalisation du gage n'intervient qu'à titre subsidiaire. Une récente décision du Tribunal fédéral (5A_572/2022) a toutefois considéré que cette pratique n'était pas conforme au droit.

Le Conseil d'Etat estime cependant que la réalisation du gage doit rester une mesure de dernier recours, raison pour laquelle la disposition proposée prévoit expressément qu'en cas de non-paiement de l'impôt en lien avec la vente d'un immeuble, le SCC introduit une procédure en recouvrement contre le débiteur de l'impôt malgré l'existence d'une hypothèque légale.

4 Commentaire des dispositions proposées (LICD)

Art. 36 al. 1 let. j

La disposition actuelle prévoit que le montant effectivement reçu à titre d'indemnités forfaitaires en matière d'aide et de soins à domicile peut être déduit du revenu net, mais au maximum 9'000 francs par an. A la suite de la mise en œuvre de la motion Gaillard/Sudan 2021-GC-126 relative à la revalorisation des revenus accordés aux proches aidant-e-s, le plafond de la déduction doit être adapté. Au moment de la rédaction du présent message, l'adaptation de l'indemnité forfaitaire journalière n'a pas encore été arrêtée par le Conseil d'Etat selon l'article 6 de la loi sur l'indemnité forfaitaire (LIF). Afin de mettre en œuvre la motion Gaillard/Sudan, la déduction maximale est ainsi portée à 12'600 francs qui correspondent à une indemnité journalière de 35 francs multipliée par 360 jours.

Le Conseil d'Etat relève qu'un des buts de la motion susmentionnée est de neutraliser fiscalement la totalité de l'indemnité. Or les déductions sociales ont pour vocation de tenir compte de la situation personnelle des contribuables mais non d'exonérer les revenus. La loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes

(LHID) prévoit de manière exhaustive les exonérations fiscales, dont ne font pas partie les indemnités forfaitaires en matière d'aide et de soins à domicile. La déduction maximale de 12'600 francs, comme celle actuelle de 9'000 francs, prévue dans le présent projet n'est par conséquent pas conforme à la LHID.

Art. 62 al. 1a

Lors de la modification du barème d'impôt sur la fortune, une erreur de plume s'est glissée dans le barème d'impôt sur la fortune. Dès lors que la tranche prévue à la lettre f comprend également un million de francs, la tranche de la lettre g débute à 1'000'001 francs.

Art. 119 al. 2

La disposition en vigueur prévoit que pour les sociétés de capitaux et les coopératives en liquidation, la fortune nette est déterminée conformément aux dispositions applicables aux personnes physiques. Cette disposition n'a plus aucune portée et peut être abrogée.

Art. 137a

La disposition a pour objectif de combler l'absence de base légale nécessaire au SCC pour tenir un registre fiscal des personnes morales mise en lumière lors des travaux menés en vue de la mise en place d'un référentiel cantonal des entreprises et établissements dans le cadre de la stratégie de cyberadministration de l'Etat de Fribourg.

Art. 137b

L'article constitue la base légale permettant au SCC de tenir un registre des immeubles devant être imposés dans le canton.

L'alinéa 5 formalise la collaboration avec l'ECAB.

Art. 142 al. 2a

Cette disposition formalise la collaboration entre le SCC et l'OCN.

Art. 194 al. 3

La disposition prévoit que les frais de mesures d'instruction peuvent être mis à la charge du contribuable en application de l'article 155 al. 2 LICD, qui a été abrogé. Elle doit être adaptée et renvoyer à l'article 228 al. 2 LICD.

Art. 205 al. 5

La disposition précise que les montants encore dus sont exigés avec intérêts compensatoires à partir du terme général d'échéance de l'impôt. Toutefois, depuis l'année civile 2023, l'intérêt compensatoire est définitivement supprimé. Cet alinéa n'a dès lors plus aucune portée et peut être abrogé.

Art. 208 al. 3

Depuis l'année civile 2023 l'intérêt compensatoire étant supprimé, la disposition doit être adaptée.

Art. 217 al. 2

La disposition consacre la pratique selon laquelle en cas de défaut de paiement de l'impôt en lien avec une vente immobilière, une procédure en recouvrement contre le débiteur dudit impôt doit être engagée, la réalisation du gage, en l'occurrence d'une hypothèque légale, demeurant une mesure de dernier recours.

Entrée en vigueur

La loi n'est pas soumise au référendum financier. En revanche, elle est soumise au référendum législatif.

Le Conseil d'Etat propose une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024.

5 Incidences de la révision

5.1 Incidences financières de la révision pour l'Etat

Les dispositions proposées dans le présent projet n'ont pas d'impact direct sur les recettes fiscales du canton et des communes. L'amélioration des bases de données et l'extension de la collaboration avec les services devrait permettre d'améliorer la qualité des contrôles des taxateurs et taxatrices et de mettre en lumière certaines lacunes d'imposition, ce qui devrait permettre, à terme, de tendre vers une augmentation des recettes fiscales. Il n'est toutefois pas possible en l'état d'en évaluer le montant.

En outre, les dispositions du présent projet devraient aussi, à terme, faciliter la procédure de taxation en matière de taxe sur la plus-value.

5.2 Incidences informatiques

La mise en place de registres nécessite des développements informatiques qui s'inscrivent dans la stratégie de cyberadministration de l'Etat de Fribourg. Le registre des immeubles sera développé et déployé progressivement en fonction des moyens financiers à disposition. Une certaine urgence existe cependant en raison de l'obsolescence de l'application de gestion des registres.

6 Aspects juridiques

Les mesures proposées visent à améliorer la qualité des données du SCC.

La transmission des données ainsi que la communication de renseignements nécessaires à l'accomplissement des tâches du SCC prévues dans le présent projet sont conformes aux principes posés aux articles 39 al. 3 et 39a LHID.

6.1 Référendum

La question du référendum financier est réglée aux articles 45 et 46 de la Constitution cantonale. L'article 45 prévoit que les actes du Grand Conseil entraînant une dépense nette nouvelle supérieure à 1% du total des dépenses des derniers comptes arrêtés par le Grand Conseil sont soumis au référendum financier obligatoire. L'article 46 prévoit que les actes du Grand Conseil entraînant une dépenses nette nouvelle supérieure à 0.25% du total des dépenses des derniers comptes font l'objet d'un référendum financier facultatif. Le présent projet n'induit ni diminutions de recettes fiscales, ni nouvelles dépenses. En ce qui concerne les coûts liés aux développements informatiques du registre des immeubles, ceux-ci sont estimés à environ 1,3 million de francs. Ils n'atteindront dès lors pas les seuils susmentionnés, de sorte que le présent projet n'est pas soumis au référendum financier. En revanche, il est soumis au référendum législatif.

7 Développement durable

La présente révision permet d'améliorer la digitalisation du SCC et la qualité des données contenues dans les bases de données. Elle contribue de ce fait à la stratégie du Conseil d'Etat Fribourg 4.0, tout en garantissant un standard important en matière de protection des données.

Loi modifiant la loi sur les impôts cantonaux directs

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –
Modifié(s): **631.1**
Abrogé(s): –

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu les articles 39 al. 3 et 39a de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID);

Vu le message 2023-DFIN-6 du Conseil d'Etat du 22 août 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décète:

I.

L'acte RSF [631.1](#) (Loi sur les impôts cantonaux directs (LICD), du 06.06.2000) est modifié comme il suit:

Art. 36 al. 1

¹ Sont déduits du revenu net:

- j) (*modifié*) le montant effectivement reçu à titre d'indemnités forfaitaires en matière d'aide et de soins à domicile, au maximum 12'600 francs par an.

Art. 62 al. 1a

^{1a} L'impôt sur la fortune est calculé d'après l'échelle suivante, laquelle fixe le taux selon la grandeur de la fortune imposable:

- g) (*modifié*) pour la tranche de fortune comprise entre
1'000'001 et 1'200'000 francs: 3,7 ‰

Art. 119 al. 2 (abrogé)

² Abrogé

Art. 137a (nouveau)

Registre des personnes morales

¹ Le Service cantonal des contributions établit et tient à jour un registre des personnes morales qui ont leur siège ou un établissement stable dans le canton de Fribourg afin d'assurer l'exhaustivité de la taxation et de la perception des impôts prévus dans la présente loi.

² Le registre des personnes morales est établi et mis à jour par interfaçage:

- a) avec les données du registre du commerce, pour les personnes morales domiciliées dans le canton;
- b) avec les données du registre foncier, pour les personnes morales imposées de manière limitée dans le canton en raison d'un immeuble.

³ Le Service cantonal des contributions peut en outre, à des fins d'investigation fiscale, procéder à des appariements de données entre le registre des personnes morales, le registre du commerce et le registre foncier.

Art. 137b (nouveau)

Registre des immeubles

¹ Le Service cantonal des contributions établit et tient à jour un registre des immeubles situés dans le canton de Fribourg afin d'assurer l'exhaustivité de la taxation et de la perception des impôts prévus dans la présente loi, ainsi que la taxe sur la plus-value prévue à l'article 113a de la loi du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions.

² Le registre comporte les immeubles imposés dans le canton de Fribourg, leurs valeurs fiscale, locative, de rendement ainsi que, le cas échéant, leur valeur vénale. Il comporte également les données concernant le ou la propriétaire, les charges et droits pour autant qu'ils soient pertinents pour la détermination des valeurs précitées ainsi que les informations liées aux frais d'entretien d'immeuble.

³ Le registre des immeubles est établi et mis à jour par interfaçage avec les données du registre foncier. Cet interfaçage peut être effectué à des fins de tenue et de vérification de l'exhaustivité du registre ainsi qu'à des fins d'investigation fiscale. Le Conseil d'Etat précise les données qui sont transmises de manière automatique.

⁴ En sus des données transmises automatiquement, le Service cantonal des contributions peut obtenir, de manière subsidiaire et sur demande, les actes notariés contenus dans les bases de données du registre foncier lorsque cela est nécessaire pour déterminer les données mentionnées à l'alinéa 2.

⁵ Il peut également obtenir les informations liées aux permis de construire octroyés par le Service des constructions et de l'aménagement ainsi que les estimations des valeurs d'assurance de l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments lorsque ces informations sont nécessaires à la taxation et qu'elles ne sont pas transmises spontanément ou sur demande par le ou la contribuable.

Art. 142 al. 2a (nouveau)

^{2a} L'Office de la circulation et de la navigation fournit sur demande les renseignements relatifs à un véhicule et à son détenteur ainsi que les renseignements tirés du permis de circulation.

Art. 194 al. 3 (modifié)

³ Les frais de mesures d'instruction peuvent être mis à la charge du contribuable en application de l'article 228 al. 2.

Art. 205 al. 5 (abrogé)

⁵ Abrogé

Art. 208 al. 3 (modifié)

³ Des intérêts moratoires sont dus en cas de paiement tardif ou insuffisant de l'impôt. Les montants payés en trop sont restitués avec intérêts rémunérateurs. Les intérêts sont perçus aux conditions fixées par la Direction.

Art. 217 al. 2 (nouveau)

² Lorsque le débiteur de l'impôt ne s'acquitte pas de l'impôt sur les gains immobiliers ou de l'impôt sur le revenu ou le bénéfice dus suite à l'aliénation de l'immeuble et qu'il n'est plus propriétaire des immeubles grevés, le Service cantonal des contributions introduit une procédure d'exécution forcée contre ce dernier. Le gage n'est réalisé que si cette procédure échoue.

II.

Aucune modification d'actes dans cette partie.

III.

Aucune abrogation d'actes dans cette partie.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au référendum financier.

Elle entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024.



Botschaft 2023-DFIN-6

22. August 2023

DStG 2024: Revision

Wir unterbreiten Ihnen einen Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern. Nach einer kurzen Einleitung wird in dieser Botschaft auf die Gründe, die Tragweite und die Folgen der Revision eingegangen. Die Botschaft enthält auch einen Kommentar der geänderten Bestimmungen.

Dieses Dokument ist eine Folge der:

Motion 2021-GC-126	Aufwertung der Einkünfte von betreuenden Angehörigen – Änderung der Steuerbefreiung der Einkünfte von betreuenden Angehörigen
Urheber:	Gaillard Bertrand / Sudan Stéphane

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Vernehmlassung und weiteres Vorgehen	3
2.1	Inhalt des Gesetzesvorentwurfs	3
2.2	Verfahren	3
2.3	Vernehmlassungsergebnisse	4
2.3.1	Bereinigung des rechtlichen Rahmens bezüglich Führung des Steuerregisters der juristischen Personen	4
2.3.2	Anlegung eines Steuerregisters für Grundstücke	4
2.3.3	Einführung einer Gesetzesgrundlage im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem ASS	4
2.3.4	Zwangsvollstreckungsverfahren	5
3	Beantragte Änderungen	5
3.1	Anpassung des Sozialabzugs für die Hilfe und Pflege zuhause (Art. 36 Abs. 1 Bst. j)	5
3.2	Bereinigung des rechtlichen Rahmens bezüglich Führung des Steuerregisters der juristischen Personen (Art. 137a)	6
3.3	Anlegung eines Steuerregisters für Grundstücke (Art. 137b)	6
3.4	Formalisierung der Zusammenarbeit mit dem ASS (Art. 142 Abs. 2a)	8
3.5	Zwangsvollstreckungsverfahren (Art. 217 Abs. 2)	8
4	Kommentar der einzelnen Bestimmungen (DStG)	9

5	Auswirkungen der Revision	10
5.1	Finanzielle Auswirkungen der Revision für den Staat	10
5.2	Auswirkungen in Bezug auf die IT	10
6	Juristische Aspekte	10
6.1	Referendum	10
7	Nachhaltige Entwicklung	11

1 Einleitung

Mit dieser Revision sollen in erster Linie die notwendigen Rechtsgrundlagen für die Konzeptualisierung und Einführung eines Registers der Grundstücke geschaffen werden sowie ein rechtlicher Rahmen für die Weitergabe der Daten über die Baubewilligungen an die Kantonale Steuerverwaltung (KSTV) definiert werden. Die neuen Bestimmungen sollen es der KSTV auch ermöglichen, ein Register der juristischen Personen zu führen, das mit Handelsregister-, Grundbuchdaten und über kurz oder lang mit Daten des kantonalen Bezugssystems alimentiert wird. Zudem wird auch die Zusammenarbeit mit dem Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt formalisiert (ASS). Mit dieser Revision wird übrigens die Motion Gaillard/Sudan 2021-GC-126 über die Aufwertung der Einkünfte von betreuenden Angehörigen umgesetzt. Dazu kommen noch einige rein formale Korrekturen an gewissen DStG-Bestimmungen.

2 Vernehmlassung und weiteres Vorgehen

2.1 Inhalt des Gesetzesvorentwurfs

Der in die Vernehmlassung geschickte Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern entsprach weitgehend dem vorliegenden Entwurf und umfasste folgende Punkte:

- > Korrektur eines Schreibfehlers in Bezug auf eine der Vermögenstranchen für die Berechnung der Vermögenssteuer;
- > Bereinigung des rechtlichen Rahmens bezüglich Führung des Steuerregisters der juristischen Personen durch die KSTV;
- > Schaffen von Rechtsgrundlagen hinsichtlich der Führung eines Steuerregisters für Grundstücke;
- > Formalisieren der Zusammenarbeit zwischen der KSTV und dem ASS bezüglich Zugang zu den Fahrzeug- und Halterdaten;
- > Möglichkeit, ein Inkassoverfahren gegen die Veräusserin oder den Veräusserer eines Grundstücks einzuleiten, die oder der die mit dem Grundstückverkauf anfallenden Steuern nicht bezahlt.

Mit diesem Entwurf sollen ausserdem die Motion Gaillard/Sudan 2021-GC-126 über die Aufwertung der Einkünfte von betreuenden Angehörigen umgesetzt und noch einige rein formale Korrekturen bezüglich des per 1. Januar 2023 aufgehobenen Ausgleichzinses sowie der Überwälzung der Kosten der Untersuchungsmassnahmen auf die steuerpflichtige Person vorgenommen werden.

Im Übrigen wurde im Gesetzesvorentwurf darauf hingewiesen, dass gemäss Bundesgesetz über elektronische Verfahren im Steuerbereich (Art. 38b Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern [SR 642.14; StHG]) die Kantone die Möglichkeit elektronischer Verfahren vorsehen müssen. Da die Entwicklung und Erweiterung der Steuerdienstleistungen im virtuellen Schalter vom technischen Fortschritt, den Budgetmitteln und der Priorisierung der Projekte abhängen wird und die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) derzeit Projekte zur Harmonisierung der Informatik durchführt, erscheint die Einführung eines vollständig elektronischen Verfahrens im DStG verfrüht.

2.2 Verfahren

Der Gesetzesvorentwurf wurde vom 14. März bis 14. Juni 2023 in eine externe Vernehmlassung gemäss Artikel 22 Abs. 1 des Reglements vom 24. Mai 2005 über die Ausarbeitung der Erlasse (AER - SGF 122.0.21) geschickt.

Insgesamt gingen 41 Stellungnahmen ein von:

- > 15 kantonalen Behörden
- > 11 Gemeinden, vom Freiburger Gemeindeverband (FGV), der Vereinigung der Verwaltungsangestellten der Gemeinden des Kantons Freiburg, der Konferenz der Ammänner der Hauptorte und der grossen Gemeinden des Kantons Freiburg sowie vom Amt für Gemeinden
- > 2 Pfarreien
- > 4 politischen Parteien
- > 5 privaten Organisationen und Privatunternehmen

Die Einzelheiten der Stellungnahmen und die Liste der Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer finden sich im Bericht über das Ergebnis der Vernehmlassung, der auf der Website der kantonalen Vernehmlassungen eingesehen werden kann (auf Französisch). Im Wesentlichen befürworten die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer den Vorentwurf weitgehend. Die Kritikpunkte werden im Folgenden aufgeführt:

2.3 Vernehmlassungsergebnisse

2.3.1 Bereinigung des rechtlichen Rahmens bezüglich Führung des Steuerregisters der juristischen Personen

Die Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) weist darauf hin, dass die gesetzlichen Bestimmungen die Zwecken der Führung der neuen Register, die Kategorien der bearbeiteten Daten und die Art und Weise der Datenbearbeitung festlegen und die Aufstellung einer Verantwortlichkeitsregelung mit anderen betroffenen Ämtern vorsehen müssen. Weiter sollte im materiellen Gesetz auch die gewählte IT-Architektur geklärt werden.

Sowohl die ÖDSMB als auch das Amt für Gesetzgebung (GeGA) sind der Auffassung, dass die Terminologie dieses neuen Absatzes verwirrend ist und daher geklärt werden sollte. Die Staatskanzlei (SK) weist darauf hin, dass im Hinblick auf die bevorstehende Vernehmlassung zur Revision des E-Government-Gesetzes eine Absprache über die Verwendung der Begriffe «Bezugssystem» und «Register» notwendig ist.

2.3.2 Anlegung eines Steuerregisters für Grundstücke

Einige Vernehmlassungsteilnehmende (Vereinigung der Freiburger Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter, Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten, Kantonale Gebäudeversicherung, Partei Die Liberalen des Kantons Freiburg (FDP-FR)) betonen, dass die Weitergabe von Informationen und Daten dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen muss und den Bedürfnissen der KSTV bei der Erfüllung ihrer Aufgaben entsprechen muss, wobei primär die Steuerpflichtigen um die für die Besteuerung relevanten Informationen gebeten werden sollte.

Die Vereinigung der Freiburger Grundbuchverwalterinnen und Grundbuchverwalter merkt ausserdem an, dass die Grundbuchämter schon jetzt mit der KSTV zusammenarbeiten und ihr auf Antrag die Auskünfte erteilen, die sie für die Veranlagung benötigt.

Die Finanzverwaltung möchte eine Schätzung der Gesamtkosten für den IT-Aufwand mit der Einrichtung des Registers der Grundstücke, insbesondere damit der Grosse Rat in Kenntnis des Sachverhalts über die Frage des Finanzreferendums entscheiden kann.

Der Freiburger Gemeindeverband (FGV) betont, dass die Gemeinden durch die Einrichtung eines Steuerregisters und die Übermittlung von Daten durch die entsprechenden Stellen von bestimmten Aufgaben entlastet werden sollen.

Die Katholische Kirche Freiburg und die Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Freiburg bemerken, dass es für die Pfarreien und Kirchengemeinden von grossem Interesse ist, dass die KSTV über eine optimierte Datenbank verfügt.

Die Bemerkungen der ÖDSMB und des GeGA in Punkt 2.2.1. oben (Datenschutz und Terminologie) wurden auch in Bezug auf die Einrichtung eines Steuerregisters der Grundstücke vorgebracht.

2.3.3 Einführung einer Gesetzesgrundlage im Rahmen der Zusammenarbeit mit dem ASS

Das ASS merkt an, dass die Einzelheiten und die Vergütung der Dienstleistungen an die KSTV noch in einer Zusammenarbeitsvereinbarung geregelt werden müssen.

Der FGV ist der Ansicht, dass die Gemeinden mit diesem neuen Absatz bei der Erfüllung ihrer Aufgaben entlastet werden können sollen.

Die FDP-FR ist gegen eine automatische Datenübermittlung nach Ansicht der Sozialdemokratischen Partei des Kantons Freiburg (SPF) muss in der Rechtsgrundlage angegeben werden, welche Daten übermittelt werden.

Die Bemerkungen der ÖDSMB und des GeGA in Punkt 2.2.1. oben (Datenschutz und Terminologie) wurden auch in Bezug auf die Zusammenarbeit von KSTV und ASS vorgebracht. Die Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJSD) war gleicher Meinung wie die ÖDSMB, was die Notwendigkeit der Präzisierung der Zweckbindung und der Modalitäten der Zusammenarbeit mit dem ASS betrifft.

2.3.4 Zwangsvollstreckungsverfahren

Die FDP-FR möchte, dass die Notarin oder der Notar beim Verkauf eines Grundstücks eine Rücklage bildet, um die Bezahlung der Grundstückgewinnsteuer zu gewährleisten.

In Anbetracht dessen schlägt der Staatsrat vor, die Bestimmungen wie in der Vorentwurfsfassung zu belassen, mit Ausnahme der Artikel 137a Abs. 1-2 und 137b Abs. 1-4, die entsprechend den Vernehmlassungsantworten geändert werden.

3 Beantragte Änderungen

Die Präambel wird im vorliegenden Entwurf nicht geändert, denn der Verweis auf die Kantonsverfassung vom 16. Mai 2004 wird in der Präambel der Gesetze vor 2005 nicht angepasst.

3.1 Anpassung des Sozialabzugs für die Hilfe und Pflege zuhause (Art. 36 Abs. 1 Bst. j)

Mit einer Motion vom 10. September 2021 (GC 2021-GC-126) forderten die Grossräte Bertrand Gaillard und Stéphane Sudan den Staatsrat des Kantons Freiburg auf, den Betrag, der betreuenden Angehörigen pro Tag zugesprochen wird, um 35 bis 50 Franken zu anzuheben und den Mehrbetrag vollständig von der Steuer zu befreien. Den Motionären zufolge soll damit einerseits den gestiegenen Lebenshaltungskosten Rechnung getragen und andererseits die Bedeutung dieses Dienstes an der Gemeinschaft anerkannt werden. Ausserdem könne dies auch dazu beitragen, einen explosionsartigen Anstieg der Bettenzahl in den Pflegeheimen des Kantons zu verhindern.

In seiner Antwort vom 7. Juni 2022 anerkennt der Staatsrat zwar die wichtige Rolle der pflegenden Angehörigen im Freiburger Gesundheitssystem, gibt aber zu bedenken, dass für die Gewährung und Finanzierung von Pauschalentschädigungen und dann längerfristig im Rahmen des ersten Teils der Aufgabenentflechtung zwischen Staat und Gemeinden (DETTEC) für die Festsetzung des Betrags die Gemeinden zuständig sind, insbesondere über die Gemeindeverbände und die Bezirkskommissionen. Der Staatsrat weist ausserdem darauf hin, dass mit dem Sozialabzug für die Hilfe und Pflege zuhause nach Artikel 36 Abs. 1 Bst. j DStG die gesamte jährlich erhaltene Entschädigung neutralisiert werden kann. Ziel der in Artikel 36 DStG vorgesehenen Sozialabzüge ist es nicht, Einkommen von der Steuer zu befreien – die Steuerbefreiungen sind im Bundesrecht abschliessend aufgeführt –, sondern der persönlichen Situation der Steuerpflichtigen Rechnung zu tragen. Der Staatsrat beantragte deshalb die Ablehnung der Motion.

Bei den Beratungen im Grossen Rat ging es im Wesentlichen um die Zuständigkeit der Gemeinden und Gemeindeverbände für die Festlegung von Pauschalentschädigungen und um die Frage, ob die Einkommen von pflegenden Angehörigen vor der Umsetzung des ersten DETTEC-Pakets aufgewertet werden sollten.

Der Grosse Rat nahm die Motion am 9. September 2022 mit grosser Mehrheit an.

3.2 Bereinigung des rechtlichen Rahmens bezüglich Führung des Steuerregisters der juristischen Personen (Art. 137a)

Die KSTV führt schon seit Jahren ein Steuerregister der im Kanton steuerpflichtigen juristischen Personen, das bisher mit Handelsregisterdaten beziehungsweise Grundbuchdaten für im Kanton Freiburg gelegene Grundstücke im Eigentum von Unternehmen mit Sitz ausserhalb des Kantons alimentiert worden ist.

Im Rahmen der E-Government-Strategie des Staates Freiburg ist ein kantonales Bezugssystem für Unternehmen und Anstalten (UA) in Arbeit und dürfte den Nutzerinnen und Nutzern im ersten Quartal 2024 zur Verfügung gestellt werden. Die KSTV sollte dann das Steuerregister der juristischen Personen mit Daten aus dem kantonalen Bezugssystem der juristischen Personen alimentieren können. Im Laufe der Arbeiten zur Inbetriebsetzung dieses Bezugssystems hat sich jedoch gezeigt, dass die KSTV nicht über die entsprechenden Rechtsgrundlagen für die Führung ihres Registers verfügte.

In technischer Hinsicht wird das Register der juristischen Personen dank einer Schnittstelle mit den betroffenen Registern sowie mit dem künftigen kantonalen Bezugssystem kommunizieren und Daten austauschen können.

Bezüglich Datenschutz und Datenbearbeitung betreibt die KSTV nach Artikel 143 Abs. 1 DStG zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz Informationssysteme, die besonders schützenswerte Personendaten namentlich über administrative und strafrechtliche Sanktionen enthalten können, die steuerrechtlich wesentlich sind. Nach Absatz 2 von Artikel 143 DStG geben die Verwaltungsbehörden des Staates im Sinne von Artikel 142 Abs. 1 DStG der KSTV die Daten weiter, die für die Erfüllung der der Steuerbehörde zukommenden Aufgaben von Bedeutung sein können. Die Einzelheiten der Bearbeitung und der Weitergabe der betreffenden Daten sind ausserdem in Artikel 143 DStG sowie im Reglement über die Sicherheit der Personendaten (DSR – SGF 17.15) festgehalten.

3.3 Anlegung eines Steuerregisters für Grundstücke (Art. 137b)

Die KSTV führt schon zwei Register für Steuerpflichtige, eines für die natürlichen Personen und das andere für die juristischen Personen. Sie enthalten wesentlichen Daten, die in die Veranlagungsapplikationen eingespeist werden. Für die natürlichen Personen übermittelt die Gemeinde der KSTV die Daten, über die sie zur Führung der Einwohnerkontrolle verfügt (Art. 137 Abs. 2 DStG). Für die juristischen Personen verfügt die KSTV über die Daten des Handelsregisters. Diese Register der Steuerpflichtigen sind jedoch sowohl in funktionaler als auch in technologischer Hinsicht seit vielen Jahren veraltet und müssen überarbeitet werden.

Ursprünglich verfügte die KSTV auch über ein Register der Grundstücke, das mit Grundbuchdaten alimentiert wurde. Nach der Migration der Anwendung Capitastra im Jahr 2015 und aus KSTV-internen Gründen wurden jedoch die der KSTV bereitgestellten Grundbuchdaten nicht mehr übernommen. Die Veräusserungsanzeigen werden der KSTV allerdings noch zur Erhebung der Grundstückgewinnsteuer übermittelt, jedoch nicht zentral erfasst.

Im Übrigen arbeiten die Grundbuchämter schon jetzt vollumfänglich mit den betroffenen Sektoren der KSTV zusammen und stellen ihnen auf Anfrage die benötigten Unterlagen zur Verfügung. Allerdings müssen die Auskünfte von der KSTV in erster Linie bei der steuerpflichtigen Person eingeholt werden, die insbesondere gemäss Artikel 159 DStG gegenüber der Steuerbehörde Mitwirkungspflichten hat.

Was die Daten betrifft, so ist darauf hinzuweisen, dass die Grundstücke nicht eigenständig im Informationssystem der KSTV erfasst sind, sondern an eine steuerpflichtige Person gebunden sind. Bei jeder Grundstücksübertragung bleiben daher die im Zeitpunkt der Veräusserung vorhandenen Daten mit dem Steuerkapitel der bisherigen Eigentümerin oder des bisherigen Eigentümers verbunden, wodurch mit jedem Verkauf der Verlauf verloren geht beziehungsweise nur mit einem unverhältnismässigen Arbeitsaufwand nachvollzogen werden kann, es aber es auch unmöglich ist, sich einen Gesamtüberblick über den gesamten Lebenszyklus der Grundstücke zu verschaffen. Es kommt sogar vor, dass ein Grundstück nach einer Veräusserung steuerlich nicht mehr erfasst wird. Die KSTV ist auch nicht in der Lage, automatisch generierte aussagekräftige Statistiken zu den Grundstücken zu liefern. Vergleiche zwischen Steuerwert und Verkaufspreis oder zwischen geltend gemachten und zugelassenen Unterhaltskosten müssen mit erheblichem Aufwand manuell angestellt werden.

Ohne Daten zu den Grundstücken und in Anbetracht der Interdependenz zwischen den Grundstücken und der betreffenden steuerpflichtigen Person ist das Register, über das die KSTV derzeit verfügt, lückenhaft. Dies ist unbefriedigend und entspricht nicht dem Stand der Technik. Ausserdem hinkt der Kanton Freiburg auch hinter den Steuerverwaltungen der anderen Kantone hinterher, die alle über ein Register der Grundstücke oder sogar über ein kantonales Bezugssystem für Grundstücke verfügen. Ein solches Register dürfte ausserdem auch die Erhebung der Mehrwertabgabe erleichtern, für die neu die KSTV zuständig sein wird. Die Schaffung eines Registers der Grundstücke hat daher zum Ziel, dass die KSTV die Vollständigkeit der Veranlagungen im Bereich der Einkommens- und Vermögenssteuern bzw. der Gewinn- und Kapitalsteuern sowie der Grundstückgewinnsteuern und der Mehrwertabgabe gewährleisten kann.

Konkret sollte das Register der Grundstücke alle im Kanton Freiburg besteuerten Grundstücke aufführen. Die Grundstücke im Eigentum von Gemeinwesen oder steuerbefreiten Einrichtungen – mit Ausnahme der Anlageimmobilien – sind nicht steuerbar und werden daher nicht systematisch ins Register aufgenommen.

Das Register der Grundstücke sollte in Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit die folgenden Angaben enthalten:

- > Steuerwert und gegebenenfalls Verkehrswert;
- > Mietwert und/oder Ertragswert;
- > geltend gemachte und zum Abzug zugelassene Unterhaltskosten;
- > Rechte und Lasten, die diese verschiedenen Werte beeinflussen.

Die Kenntnis der Verkehrswerte bedeutet nicht, dass die KSTV den gesamten Immobilienbestand im Kanton Freiburg bewerten können soll. Diese Angaben werden nur gemacht, wenn die entsprechenden Informationen vorliegen, wie es beispielsweise nach Immobilientransaktionen der Fall ist. Andererseits kann die KSTV anhand dieser Verkehrswerte überprüfen, ob der vereinbarte Kaufpreis dem Verkehrswert der Immobilie am Tag des Vertragsabschlusses entspricht, insbesondere bei Grundstücksübertragungen zwischen Verwandten, durch Teilung oder Erbschaft.

Gewisse Angaben, namentlich die Unterhaltskosten und die Steuerwerte können von der steuerpflichtigen Person, der Gemeinde oder der KSTV gemacht werden. Die Grundbuchämter würden ihrerseits über die Anwendungen Capitastra beziehungsweise Intercapi die Informationen über die Grundstücke an sich sowie ihre Eigentümer/innen übermitteln.

Damit die KSTV das Register der Grundstücke vervollständigen und über die tatsächlichen und rechtlichen Elemente verfügen kann, die eine vollständige und genaue Veranlagung für die direkten Steuern, die Grundstückgewinnsteuer und die Mehrwertabgabe ermöglichen, können sich die in den notariellen Urkunden enthaltenen Informationen manchmal auch als notwendig erweisen. Die KSTV sollte diese Grundbuchauskünfte jedoch nur auf Antrag und subsidiär anfordern können, insofern sie sie nicht von der steuerpflichtigen Personen erhalten kann.

Ausserdem sollten die zuständigen Sektoren der KSTV auf begründeten Antrag und in besonderen Fällen, die sich aus dem Ausbleiben von Informationen seitens des Steuerpflichtigen ergeben, die Schätzungsprotokolle der Kantonale Gebäudeversicherung (KGV) anfordern können, insbesondere zur Bestimmung des Umfangs von Renovierungsarbeiten.

Folglich möchte der Staatsrat mit dieser Revision den rechtlichen Rahmen für die Anlegung eines Steuerregisters für Grundstücke schaffen, dessen Umsetzung jedoch viele Jahre in Anspruch nehmen dürfte und insbesondere von den bewilligten Budgets abhängen wird. Es ist jedoch wichtig, dass dann, wenn es so weit ist, die gesetzlichen Grundlagen ausreichen, um mit dem Projekt zu starten. Ausserdem soll mit der Bestimmung, die Gegenstand dieses Entwurfs ist, die automatische Datenübermittlung, die bis 2014 bestanden hat, wieder eingeführt werden. Der Staatsrat wird die Einzelheiten in Bezug auf das Register der Grundstücke auf dem Verordnungsweg regeln.

In technischer Hinsicht würden die Grundbuchdaten über eine Schnittstelle gewonnen, die zu Zwecken der Registerführung, der Überprüfung der Vollständigkeit des Registers und der Steueruntersuchung genutzt werden könnte.

3.4 Formalisierung der Zusammenarbeit mit dem ASS (Art. 142 Abs. 2a)

Die KSTV muss bei ihren Veranlagungsarbeiten regelmässig den geltend gemachten Fahrkostenabzug (insbesondere die Plausibilität des verlangten Abzugs mit der Kontrolle des Fahrzeugausweises) und das Eigentum an einem Fahrzeug überprüfen (namentlich für die Kontrolle der Vermögensentwicklung). Es gab in der Vergangenheit eine Zusammenarbeit zwischen dem ASS und der KSTV, so dass sich die KSTV die einschlägigen und für ihre Arbeit notwendigen Informationen beschaffen konnte.

Die von der Vereinigung der Strassenverkehrsämter (asa) herausgegebene Richtlinie Nr. 5 zur Erteilung von Auskünften aus Registern über Führer- und Fahrzeugdaten enthält seit 2002 (aktualisiert 2019) Einzelheiten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehrsgesetz (SVG) und der Verordnung über das Informationssystem Verkehrszulassung (IVZV). Mit Verweis auf Artikel 89e SVG, der abschliessend aufzählt, welche Behörden in welchem Umfang Einsicht in die Akten und Register nehmen können, stellt diese Richtlinie klar, dass die Steuerbehörden kein generelles Einsichtsrecht haben. Ihnen kann jedoch im Einzelfall in Erfüllung ihrer Aufgaben Einsicht gewährt werden, wenn dies in anderen eidgenössischen oder kantonalen Gesetzesbestimmungen ausdrücklich vorgesehen ist.

Der Zugang zu Informationen über die Fahrzeuge und ihre Halter/innen sowie zu den Informationen des Fahrzeugausweises ist jedoch für die Gewährleistung einer korrekten und vollständigen Besteuerung gemäss Artikel 154 Abs. 1 DStG verweisen. Anhand dieser Informationen können die Steuereinschätzerinnen und Steuereinschätzer die Dossiers auch besser analysieren mit Blick auf Betrugsverhinderung (siehe in diesem Sinne auch den Bericht des Staatsrats 2022-FIND-45 vom 20. Dezember 2022 zum Postulat Steiert/Flehtner « Verstärkte Kontrollen von Betrugsrisiken »).

Daher wird in diesem Entwurf die nach der asa-Richtlinie Nr. 5 erforderliche Rechtsgrundlage geschaffen, damit die KSTV über die für die Veranlagungs- und Kontrollarbeiten erforderlichen Informationen verfügen kann. Dazu ist allerdings zu sagen, dass bei Annahme von Artikel 142 Abs. 2a die KSTV und das ASS die Einzelheiten der Zusammenarbeit in einer Vereinbarung regeln werden, wie auch die Vergütung der Dienstleistungen nach Artikel 24 Abs. 3 des Gesetzes über das Amt für Strassenverkehr und (ASSG).

3.5 Zwangsvollstreckungsverfahren (Art. 217 Abs. 2)

Nach Artikel 217 DStG besteht auf den der Steuer unterliegenden Grundstücken ein gesetzliches Grundpfandrecht für die Steuer auf den Grundstücksgewinnen, die innert 3 Jahren seit dem Tag erzielt wurden, an dem die Veräusserung rechtswirksam geworden ist. Dieses Pfandrecht garantiert auch die Zahlung der auf die Grundstücke entfallenden Einkommens-, Vermögens- und Gewinnsteuer des laufenden und der letzten 2 Jahre.

Obwohl bei Nichtbezahlen der Grundstückgewinnsteuer durch die Schuldnerin oder den Schuldner die Verwertung des Grundstücks beantragt werden kann, hat die KSTV nach ihrer ständigen Praxis immer ein Inkassoverfahren gegen die Schuldnerin oder den Schuldner eingeleitet, um die Person, die das Grundstück gutgläubig erworben hat, zu schonen. Eine Pfandverwertung erfolgt nur subsidiär. Ein kürzlicher Bundesgerichtsentscheid (5A_572/2022) kam jedoch zum Schluss, dass diese Praxis nicht rechtskonform sei.

Nach Auffassung des Staatsrats soll die Pfandverwertung jedoch ein letztes Mittel bleiben, weshalb die vorgeschlagene Bestimmung ausdrücklich vorsieht, dass im Falle der Nichtbezahlung der Steuer bei einem Grundstückverkauf die KSTV trotz des Bestehens eines gesetzlichen Grundpfandrechts ein Inkassoverfahren gegen die Steuerschuldnerin oder den Steuerschuldner einleitet.

4 Kommentar der einzelnen Bestimmungen (DStG)

Art. 36 Abs. 1 Bst. j

Die geltende Bestimmung sieht vor, dass die effektiv erhaltenen Pauschalentschädigungen für die Hilfe und Pflege zu Hause, bis zum Betrag von jährlich 9000 Franken vom Reineinkommen abgezogen werden können. Mit der Umsetzung der Motion Gaillard/Sudan 2021-GC-126 über die Aufwertung der Einkünfte von betreuenden Angehörigen muss diese Obergrenze angepasst werden. Zum Zeitpunkt der Abfassung dieser Botschaft hat der Staatsrat die Anpassung der Pauschalentschädigung noch nicht gemäss Artikel 6 des Gesetzes über die Pauschalentschädigung (PEG) beschlossen. Zur Umsetzung der Motion Gaillard/Sudan wird der Maximalabzug somit auf 12 600 Franken festgesetzt, was einem Taggeld von 35 Franken multipliziert mit 360 Tagen entspricht.

Der Staatsrat weist darauf hin, dass eines der Ziele dieser Motion darin besteht, die gesamte Entschädigung steuerlich zu neutralisieren. Sozialabzüge sollen jedoch die persönliche Situation der steuerpflichtigen Person berücksichtigen, nicht aber Einkommen von der Steuer befreien. Im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) sind die Steuerbefreiungen abschliessend aufgeführt, und die Pauschalentschädigungen für die Hilfe und Pflege zu Hause gehören nicht dazu. Der in diesem Entwurf vorgesehene Maximalabzug von 12 600 Franken - wie der aktuelle von 9000 Franken - ist also nicht StHG-konform.

Art. 62 Abs. 1a

Bei der Änderung des Vermögenssteuertarifs hat sich ein Fehler eingeschlichen. Da die Vermögenstranche von Buchstabe f bis zum Betrag von Millionen Franken reicht, muss die Vermögenstranche von Buchstabe g mit dem Betrag von 1'000'001 Franken beginnen.

Art. 119 Abs. 2

Nach der geltenden Bestimmung richtet sich für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften, die sich in Liquidation befinden, die Ermittlung des Reinvermögens nach den für die natürlichen Personen geltenden Vorschriften. Diese Bestimmung hat keine Relevanz und kann aufgehoben werden.

Art. 137a

Die Bestimmung zielt darauf ab, die Rechtsgrundlage für die Führung eines Steuerregister der juristischen Personen durch die KSTV zu schaffen, deren Fehlen bei den Arbeiten im Hinblick auf die Einführung eines kantonalen Bezugssystems für Unternehmen und Anstalten im Rahmen der E-Government-Strategie des Staates Freiburg bemerkt wurde.

Art. 137b

Dieser Artikel schafft die gesetzliche Grundlage dafür, dass die KSTV ein Register der im Kanton zu steuernden Grundstücke führen kann.

Absatz 5 formalisiert die Zusammenarbeit mit der KGV.

Art. 142 Abs. 2a

Diese Bestimmung formalisiert die Zusammenarbeit zwischen der KSTV und dem ASS.

Art. 194 Abs. 3

Die Bestimmung sieht vor, dass die Kosten für Untersuchungsmassnahmen in Anwendung von Artikel 155 Abs. 2 DStG, der aufgehoben wurde, der steuerpflichtigen Person auferlegt werden können. Sie muss angepasst werden und auf Artikel 228 Abs. 2 DStG verweisen.

Art. 205 Abs. 5

Die Bestimmung besagt, dass die noch ausstehenden Beträge ab dem allgemeinen Fälligkeitstermin der Steuer mit Ausgleichszinsen eingefordert werden. Seit dem Kalenderjahr 2023 ist der Ausgleichszins jedoch endgültig abgeschafft. Dieser Absatz hat daher keine Relevanz mehr und kann aufgehoben werden.

Art. 208 Abs. 3

Da es seit dem Kalenderjahr 2023 keinen Ausgleichszins mehr gibt, muss diese Bestimmung angepasst werden.

Art. 217 Abs. 2

Die Bestimmung verankert die Praxis, dass bei Nichtzahlung der Steuer im Zusammenhang mit einem Grundstücksverkauf ein Inkassoverfahren gegen die Schuldnerin oder den Schuldner dieser Steuer eingeleitet werden muss, wobei die Verwertung des Pfandes, in diesem Fall eines gesetzlichen Grundpfandes, eine letzte Massnahme bleibt.

Inkrafttreten

Das Gesetz untersteht nicht dem Finanzreferendum, aber dem Gesetzesreferendum.

Der Staatsrat schlägt eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2024 vor.

5 Auswirkungen der Revision

5.1 Finanzielle Auswirkungen der Revision für den Staat

Die Bestimmungen dieses Entwurfs haben keine direkten Auswirkungen auf die Steuereinnahmen des Kantons und der Gemeinden. Die Verbesserung der Datenbanken und die Erweiterung der Zusammenarbeit mit den Ämtern dürften die Qualität der Kontrollen der Steuereinschätzerinnen und Steuereinschätzer verbessern und gewisse Besteuerungslücken aufdecken, was längerfristig tendenziell zu höheren Steuereinnahmen führen könnte. Dies lässt sich jedoch vorläufig betragsmässig nicht abschätzen.

Ausserdem dürften die Bestimmungen dieses Entwurfs langfristig auch die Veranlagung der Mehrwertabgabe vereinfachen.

5.2 Auswirkungen in Bezug auf die IT

Für die Einführung von Datenregistern braucht es IT-Entwicklungen im Rahmen der E-Government-Strategie des Staates Freiburg. Das Register der Grundstücke wird schrittweise entwickelt und implementiert, je nach den verfügbaren finanziellen Mitteln. Eine gewisse Dringlichkeit besteht jedoch aufgrund der Obsoleszenz der Anwendung zur Verwaltung der Register.

6 Juristische Aspekte

Mit den beantragten Massnahmen soll die Qualität der KSTV-Daten verbessert werden.

Die Übermittlung der Daten sowie die Erteilung von Auskünften, die für die Erfüllung der in diesem Entwurf vorgesehenen Aufgaben der KSTV erforderlich sind, entsprechen den Grundsätzen nach den Artikeln 39 Abs. 3 und 39a StHG.

6.1 Referendum

Das Finanzreferendum ist in Artikel 45 und 46 der Kantonsverfassung (KV) geregelt. Nach Artikel 45 KV unterliegen Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die 1 % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt, dem obligatorischen Finanzreferendum. Artikel 46 KV bestimmt, dass Erlasse des Grossen Rates, die eine neue Nettoausgabe zur Folge haben, die ¼ % der Gesamtausgaben der letzten vom Grossen Rat genehmigten Staatsrechnung übersteigt, dem fakultativen Finanzreferendum unterliegen. Die vorliegende Vorlage führt weder zu geringeren Steuereinnahmen noch zu neuen Ausgaben. Die Kosten für die IT-Entwicklungen des Registers der Grundstücke, werden auf rund 1,3 Millionen Franken geschätzt. Sie erreichen damit

die oben genannten Grenzbeträge nicht, weshalb dieser Entwurf nicht unter das Finanzreferendum fällt. Er unterliegt jedoch dem Gesetzesreferendum.

7 Nachhaltige Entwicklung

—

Mit der vorliegenden Revision lassen sich die Digitalisierung der KSTV vorantreiben und die Qualität der Daten in den Datenbanken verbessern. Damit wird ein Beitrag zur Strategie des Staatsrats Freiburg 4.0 geleistet und gleichzeitig ein hoher Datenschutzstandard gewährleistet.

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die direkten Kantonssteuern

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –
Geändert: **631.1**
Aufgehoben: –

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf die Artikel 39 Abs. 3 und 39a des Bundesgesetzes

vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG);

nach Einsicht in die Botschaft 2023-DFIN-6 des Staatsrats vom 22. August 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

Der Erlass SGF [631.1](#) (Gesetz über die direkten Kantonssteuern (DStG), vom 06.06.2000) wird wie folgt geändert:

Art. 36 Abs. 1

¹ Vom Reineinkommen werden abgezogen:

- j) (*geändert*) die effektiv erhaltenen Pauschalentschädigungen für die Hilfe und Pflege zu Hause, bis zum Betrag von jährlich 12'600 Franken.

Art. 62 Abs. 1a

^{1a} Die Vermögenssteuer wird gemäss nachstehender Abstufung berechnet, wobei sich der Steuersatz nach dem gesamten steuerbaren Vermögen richtet:

g) (geändert) für die Vermögenstranche von 1'000'001 bis 1'200'000 Franken:

3,7 ‰

Art. 119 Abs. 2 (aufgehoben)

² Aufgehoben

Art. 137a (neu)

Register der juristischen Personen

¹ Die Kantonale Steuerverwaltung erstellt und führt ein Register der juristischen Personen, die ihren Sitz oder eine Betriebsstätte im Kanton Freiburg haben, um eine vollständige Veranlagung und den vollständigen Bezug der in diesem Gesetz vorgesehenen Steuern zu gewährleisten.

² Das Register der juristischen Personen wird über eine Schnittstelle zur Verknüpfung mit folgenden Daten erstellt und nachgeführt:

- a) Daten des Handelsregisters, für die im Kanton domizilierten juristischen Personen;
- b) Grundbuchdaten, für die juristischen Personen, die im Kanton aufgrund eines Grundstücks beschränkt besteuert werden.

³ Die Kantonale Steuerverwaltung kann zudem zu Steuerprüfungszwecken Daten des Registers der juristischen Personen, des Handelsregisters und des Grundbuchs untereinander abgleichen.

Art. 137b (neu)

Register der Grundstücke

¹ Die Kantonale Steuerverwaltung erstellt und führt ein Register der im Kanton Freiburg gelegenen Grundstücke, um eine vollständige Veranlagung und den vollständigen Bezug der in diesem Gesetz vorgesehenen Steuern sowie der Mehrwertabgabe nach Artikel 113a des Raumplanungs- und Baugesetzes zu gewährleisten.

² Das Register enthält die im Kanton Freiburg besteuerten Grundstücke, ihren Steuerwert, ihren Mietwert, ihren Ertragswert und gegebenenfalls ihren Verkehrswert. Es enthält auch Angaben über den Eigentümer, zu Grundlasten und Rechten, soweit sie für die Bestimmung der oben genannten Werte relevant sind, und Informationen über die Liegenschaftsunterhaltskosten.

³ Das Register der Grundstücke wird über eine Schnittstelle zur Verknüpfung mit den Grundbuchdaten erstellt und nachgeführt. Diese Verknüpfung kann zur Registerführung und Prüfung der Vollständigkeit des Registers sowie zu Steuerprüfungszwecken erfolgen. Der Staatsrat bestimmt, welche Daten automatisch übertragen werden.

⁴ Zusätzlich zu den automatisch übertragenen Daten kann sich die Kantonale Steuerverwaltung subsidiär und auf Antrag auch notarielle Urkunden aus den Grundbuchdatenbanken verschaffen, wenn dies zur Bestimmung der Angaben nach Absatz 2 erforderlich ist.

⁵ Die Kantonale Steuerverwaltung kann auch Informationen zu Baubewilligungen des Bau- und Raumplanungsamts und Schätzungen der Versicherungswerte der Kantonalen Gebäudeversicherung einholen, wenn diese Informationen für die Veranlagung erforderlich sind und nicht spontan oder auf Anfrage von der steuerpflichtigen Person übermittelt werden.

Art. 142 Abs. 2a (neu)

^{2a} Das Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt erteilt auf Anfrage Auskünfte zu einem Fahrzeug und zum Fahrzeughalter und Auskünfte aus dem Fahrzeugausweis.

Art. 194 Abs. 3 (geändert)

³ Die Kosten von Untersuchungsmassnahmen können der steuerpflichtigen Person in Anwendung von Artikel 228 Abs. 2 auferlegt werden.

Art. 205 Abs. 5 (aufgehoben)

⁵ *Aufgehoben*

Art. 208 Abs. 3 (geändert)

³ Verzugszinsen werden im Fall einer verspäteten oder unvollständigen Bezahlung der Steuer geschuldet. Zuviel bezahlte Beträge werden mit einem Vergütungszins zurückerstattet. Die Zinsen werden gemäss den von der Direktion festgelegten Bedingungen erhoben.

Art. 217 Abs. 2 (neu)

² Entrichtet der Steuerschuldner die nach einer Grundstückveräusserung anfallende Grundstückgewinnsteuer bzw. Einkommens- oder Gewinnsteuer nicht und ist er nicht mehr Eigentümer der belasteten Grundstücke, so leitet die Kantonale Steuerverwaltung ein Zwangsvollstreckungsverfahren gegen ihn ein. Die Grundpfandverwertung erfolgt nur, wenn dieses Verfahren scheitert.

II.

Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.

III.

Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Es tritt am 1. Januar 2024 in Kraft.

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-DFIN-6

Projet de loi :
LICD 2024 : révision

Propositions de la Commission des finances et de gestion CFG

Présidence : Claude Brodard

Vice-présidence : Bruno Boschung

Membres : Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo

Entrée en matière

Par décision tacite, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 1 abstention (3 membres sont excusés), la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi selon la version initiale du Conseil d'Etat.

Catégorisation du débat

La commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Anhang

GROSSER RAT

2023-DFIN-6

Gesetzesentwurf:
DStG 2024 : Revision

Antrag der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission FGK

Präsidium: Claude Brodard

Vize-Präsidium: Bruno Boschung

Mitglieder: Christel Berset, Laurent Dietrich, Andreas Freiburghaus, Benoît Glasson, Nadine Gobet, François Ingold, Armand Jaquier, Gabriel Kolly, Marie Levrat, Luana Menoud-Baldi, Stéphane Peiry, Benoît Rey, Bruno Riedo

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung (3 Mitglieder sind entschuldigt) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der ursprünglichen Fassung des Staatsrats anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

Art. 36 al. 1

¹ Sont déduits du revenu net:

j) (*modifié*) le montant effectivement reçu à titre d'indemnités forfaitaires en matière d'aide et de soins à domicile, ~~au maximum 12'600 francs par an.~~

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1, est acceptée par 9 voix contre 3 et 0 abstentions.

Le 25 septembre 2023

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Änderungsanträge

Art. 36 Abs. 1

¹ Vom Reineinkommen werden abgezogen:

j) (*geändert*) die effektiv erhaltenen Pauschalentschädigungen für die Hilfe und Pflege zu Hause, ~~bis zum Betrag von jährlich 12'600 Franken.~~

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

CE Antrag AX obsiegt gegen Antrag AY
A1 mit 9 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltungen.

Den 25. September 2023



Message 2023-CE-149

26 juin 2023

—
accompagnant le projet de loi sur la protection des données (révision totale)

Table des matières

En bref	3
1 Généralités	4
1.1 Contexte et origine du projet	4
1.2 Déroulement des travaux	5
1.3 Grandes lignes du-projet	6
1.3.1 Contenu en général	6
1.3.2 Liens avec le droit de l'Union européenne et la Convention STE 108 modernisée	7
1.3.3 Droits des personnes concernées	8
1.3.4 Obligations des responsables du traitement	9
1.3.5 Autorité de surveillance en matière de protection des données	10
1.4 Changements apportés suite à la consultation de 2019	10
1.5 Conséquences du projet	11
1.6 Conformité au droit supérieur et développement durable	12
2 Commentaire des dispositions	13
2.1 Section 1, Dispositions générales	13
2.2 Section 2, Principes régissant le traitement de données personnelles	16
2.2.1 Section 2.1 : Conditions générales de licéité du traitement	16
2.2.2 Section 2.2 : Conditions supplémentaires applicables à certaines formes de traitement	18
2.2.3 Section 2.3 : Traitement de données à des fins ne se rapportant pas à la personne	25
2.3 Section 3, Droits de la personne concernée	25
2.4 Section 4, Mise en œuvre de la protection des données	27
2.5 Section 5, Surveillance	31
2.5.1 Section 5.1 : Autorité de surveillance en matière de protection des données	31
2.5.2 Section 5.2 : Pouvoir de contrôle et d'intervention de l'Autorité de surveillance	34

2.6	Section 6, Dispositions transitoires	35
2.7	Modification d'autres lois	36
2.7.1	Adaptation de la LStat	36
2.7.2	Adaptation de la LOCEA	36
2.7.3	Adaptation de la LJ	36
2.7.4	Adaptation de la LCo	37
2.7.5	Adaptation du CPJA	37
2.7.6	Adaptation de la LVid	38
2.7.7	Adaptation de la LInf	38
2.7.8	Adaptation de la LMéd	38
2.7.9	Adaptation de la LCyb	38
2.7.10	Adaptation de la LS	39
2.7.11	Adaptation de la LESS	39
2.7.12	Adaptation de la LFE	39
2.7.13	Adaptation de la LSan	42
3	Liste des principales abréviations	42
3.1	Actes législatifs	42
3.2	Autres abréviations	44

En bref

1. La loi actuelle sur la protection des données (LPrD) date du 25 novembre 1994. A cette époque, le *World Wide Web* venait d'éclorre, *Google*, *Facebook*, *Twitter* et consorts n'existaient pas, les collectivités publiques du canton ne disposaient pas encore d'une messagerie électronique instantanée et aucun guichet virtuel permettant d'accomplir des démarches administratives en ligne 24 h/24, 7 j/7 n'était à disposition du public.
2. Avec le recul, on peut dire que la LPrD a permis d'atteindre un niveau de protection appréciable dans les domaines où les défis étaient déjà connus au moment de son entrée en vigueur et qu'elle a montré une étonnante capacité d'adaptation face aux changements rapides auxquels elle a été confrontée. Mais, à l'instar des autres lois sur la protection des données ayant été adoptées au début des années 1990, les dispositions qu'elle contient sont aujourd'hui en partie dépassées par les développements techniques et sociétaux survenus au cours des 30 dernières années. C'est pourquoi elles nécessitent d'être modernisées et complétées.
3. Cette volonté de modernisation n'est pas propre au canton de Fribourg. Elle s'inscrit dans un mouvement général en Europe et en Suisse tendant, d'une part, à renforcer les droits et les libertés des personnes concernées face aux traitements toujours plus nombreux et complexes de leurs données personnelles et, d'autre part, à améliorer la sécurité des infrastructures, des processus et de l'organisation qui soutiennent ces traitements. La nouvelle loi fédérale sur la protection des données a été adoptée le 25 septembre 2020 et entre en vigueur le 1^{er} septembre 2023. Du côté des cantons, la moitié a d'ores et déjà procédé à la révision de leur propre loi et l'autre moitié est en train de le faire.
4. Le projet proposé vise à mettre en conformité le droit cantonal fribourgeois avec les nouveaux standards en matière de protection des données. Il est fortement inspiré par la nouvelle loi fédérale sur la protection des données, laquelle a elle-même pour objectif de rendre le droit fédéral compatible avec la Convention STE 108+ du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et avec les nouvelles exigences du droit de l'Union européenne en matière de protection des données.
5. Quand bien même la nouvelle loi fédérale sur la protection des données a exercé une influence importante sur la réalisation du présent projet, celui-ci n'en constitue pas pour autant une simple copie. Il tient compte notamment de particularités propres au canton de Fribourg et aussi des expériences menées par le canton en matière de digitalisation. On peut citer à titre d'exemple les éléments suivants :
 - > les règles introduites en 2020 par la loi adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation au sujet de l'externalisation du traitement de données ont fait leur preuve et ont été reprises quasiment à l'identique dans le projet ;
 - > pour respecter la composition bipartite de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation, les nouveaux pouvoirs qui sont accordés à l'Autorité ne sont pas concentrés dans les seules mains du ou de la préposé-e mais ont été répartis entre celui-ci/celle-ci et la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation ;
 - > contrairement à la nouvelle loi fédérale sur la protection des données, le projet ne prévoit pas de supprimer la protection des données des personnes morales pour des raisons à la fois juridiques et de praticabilité.
6. Néanmoins, il faut préciser que le projet s'inscrit dans un cadre relativement strict qui ne laisse pas beaucoup de marge de manœuvre. En plus d'offrir une meilleure protection, les nouveaux droits en faveur des personnes dont les données sont traitées et les nouvelles obligations auxquelles seront désormais astreints les responsables du traitement visent de manière générale à aligner la législation fribourgeoise en matière de protection des données sur les nouveaux standards applicables dans ce domaine à l'ère de la digitalisation. La mise en œuvre de ces

standards est aussi une condition nécessaire de la réussite et du succès du passage à la cyberadministration dans la mesure où il ne peut y avoir de digitalisation sans confiance numérique.

1 Généralités

1.1 Contexte et origine du projet

1.1.1. En matière de protection des données, plusieurs générations de législations se sont succédé afin d'encadrer les nouvelles pratiques et définir les garde-fous nécessaires aux traitements de données personnelles face aux développements constants des outils numériques :

- a) La première génération de ces législations s'étend des années 1980 à 2000. Inspirée principalement par l'ancienne Convention STE 108 pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel (Convention STE 108 ; RSF 0.235.1), elle est caractérisée par une approche fondée sur des grands principes (licéité, proportionnalité, finalité, bonne foi, exactitude *etc.*) qui doivent servir à encadrer des pratiques et des risques encore mal connus. Dans l'Union européenne, le premier texte de référence en la matière est l'ancienne Directive 95/46/CE sur la protection des données promulguée en 1995. En Suisse, la Confédération adopte en 1992 la loi fédérale sur la protection des données (LPD ; RS 235.1). Certains cantons l'avaient précédée à l'image du canton de Berne dont la loi sur la protection des données (LCPD ; RSB 152.04) remonte à 1986 ; les autres lui emboîtent le pas dans les années qui suivent, à l'instar du canton de Fribourg dont la LPrD date de 1994.
- b) La deuxième génération se développe peu à peu à partir des années 2000 et s'étend sur une période d'environ quinze ans durant lesquelles le numérique va connaître un essor sans précédent. Le droit de la protection des données commence à se matérialiser sous l'effet conjugué des apports de la doctrine et des décisions de justice qui se succèdent. Les grands principes sont complétés par des règles plus précises. La Convention STE 108 évolue : un Protocole additionnel est adopté en 2001 qui impose de nouvelles obligations aux Etat membres, notamment celle de renforcer les pouvoirs de leurs autorités de protection des données. Durant cette période, la Confédération adhère aux Accords de Schengen et de Dublin et s'engage dans ce contexte à respecter la Décision-cadre 2008/977/JAI. Elle procède également à deux révisions de la LPD : la première, qui date de 2007, avait pour but de moderniser le contenu de la loi sur quelques points ; la deuxième, qui remonte à 2010, visait à adapter le droit fédéral aux nouvelles exigences de la Convention STE 108, en particulier son Protocole additionnel, et à celles du droit de l'UE. A l'échelon cantonal, les changements apportés sont variables. Certains cantons, à l'instar de Fribourg, se limitent à reprendre le droit supérieur. Mais d'autres cantons vont plus loin et procèdent à des améliorations plus substantielles de leur législation.
- c) La troisième génération débute avec l'adoption en 2016 du Règlement général sur la protection des données de l'Union européenne (RGPD) et de la Directive sur la protection des données en matière de poursuite pénale ; cette première série de textes se poursuit en 2018 avec la promulgation de la nouvelle Convention STE 108 révisée (Convention STE 108+). Sans faire table rase des anciennes règles qui ont fait leur preuve, cette dernière génération aborde la question de la protection des données de manière plus large et dynamique que les précédentes en y intégrant la technique et l'organisation. On y trouve en particulier des indications sur la façon dont les systèmes d'information doivent être conçus avec l'introduction des principes de la protection des données dès la conception (*privacy-by-design*) et par défaut (*privacy-by-default*), ainsi que l'instauration de nouveaux droits en faveur des personnes concernées comme le droit à l'oubli et le droit à la portabilité des données. C'est dans ce contexte que la Confédération adopte le 25 septembre 2020 la nouvelle loi révisée sur la protection des données (FF 2020 7397) qui entre en vigueur le 1^{er} septembre 2023. Elle est suivie par l'ensemble des cantons qui procèdent à leur tour à la révision de leur propre loi sur la protection des données.

1.1.2. Adoptée en 1994, la loi fribourgeoise sur la protection des données (LPrD ; RSF 17.1) a connu à ce jour deux révisions d'une certaine importance :

La première, par la loi du 8 mai 2008 sur la protection des données (adaptation au droit international, en particulier aux accords Schengen/Dublin ; ROF 2008_053). A l'origine, le projet de révision comptait trois volets (Message du 4 mars 2008, in : BGC 2008 657) :

- > adaptation de la loi cantonale aux accords de Schengen/Dublin et au Protocole additionnel du 8 novembre 2001 à la Convention STE 108 ;
- > adaptations aux autres corrections apportées dans la loi fédérale sur la protection des données ;
- > prise en compte des expériences faites avec la LPrD depuis son entrée en vigueur.

Mais, au final, la révision s'est limitée au premier volet. Selon le Message d'alors du Conseil d'Etat, « il est [...] apparu qu'il ne serait pas possible de réaliser les trois volets de cette révision dans les délais impartis par la Confédération pour l'adaptation des lois cantonales aux accords Schengen/Dublin. Le mandat du groupe de travail a par conséquent été limité au premier volet, à savoir l'adaptation de la LPrD aux exigences du droit international. Les deux autres volets d'adaptations seront réalisés ultérieurement ».

La seconde, en 2020, dans le cadre de la loi du 18 décembre 2020 adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation (ROF 2020_195). Même si cette seconde révision avait déjà pour objectif d'adapter le cadre légal à certaines pratiques nouvelles, elle était néanmoins concentrée sur la question spécifique du recours au *cloud computing*. Son objectif n'était pas de procéder à une révision de la LPrD pour la mettre en conformité avec les nouvelles exigences apparues dans ce domaine.

1.1.3. Autrement dit, la LPrD se situe aujourd'hui globalement à mi-chemin entre la première et la deuxième génération des législations sur la protection des données. C'est pourquoi l'exercice consistant à procéder à sa révision totale semble difficilement évitable à ce stade. Il doit servir à doter le canton de Fribourg d'un cadre juridique moderne qui non seulement offre aux citoyens et aux citoyennes une protection adaptée et cohérente en matière de protection des données, mais qui répond aussi aux exigences et aux standards du droit fédéral, du droit européen et de la Convention STE 108+ du Conseil de l'Europe (sur les aspects de droit international, voir § 1.3.2).

1.2 Dérroulement des travaux

1.2.1. A la fin de l'été 2017, le Conseil fédéral a adopté son projet de révision totale de la LPD. Dans la foulée, la Chancellerie d'Etat a demandé à l'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données (ATPrD ; aujourd'hui Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation, ATPrDM) de constituer un groupe de travail afin de procéder à l'analyse des dispositions de la législation fribourgeoise sur la protection des données et de proposer les adaptations qui s'imposent à la lumière des modifications de la LPD proposées par le Conseil fédéral et des nouvelles normes de droit international qui ont un impact sur la Suisse dans ce domaine.

1.2.2. Le groupe de travail constitué par l'ancienne préposée à la protection des données comprenait des personnes représentant chacune des Directions, le pouvoir judiciaire, le Ministère public, la Police, le Service de l'informatique et des télécommunications (ci-après : SITel), les communes ainsi que le Service de législation (ci-après : SLeg). Il a remis un avant-projet d'acte qui a fait l'objet d'une consultation à la fin de l'année 2019.

1.2.3. Les retours de la consultation ont montré que, sur le fond, personne ne conteste la nécessité de réviser la LPrD dans sa globalité. Toutefois, plusieurs organes des collectivités publiques redoutent une surcharge de travail liée à la mise en œuvre de la nouvelle loi et réclament pour ce faire l'octroi de ressources supplémentaires. Certains ont relevé le caractère compliqué du projet et ont demandé que celui-ci soit simplifié, tandis que d'autres, à l'inverse, ont dénoncé l'usage de nombreux principes généraux formulés de manière vague et ont demandé plus de précisions sur ce qui était concrètement attendu. De nombreuses remarques ciblées ont été formées par rapport à des dispositions spécifiques.

1.2.4. Suite à la consultation, le projet a volontairement été mis en *stand-by* le temps de connaître le texte définitif de la loi fédérale. L'apparition de la pandémie de COVID-19 a prolongé ce statut dans la mesure où elle a exigé de nombreuses ressources juridiques pendant la période 2020-2021. Ce n'est qu'à la fin de l'année 2021 que le groupe de travail chargé de la révision de la LPrD a été reconstitué sous une forme plus restreinte réunissant des représentants et des représentantes des Directions (DFIN, DAEC et DSJS), de l'ATPrDM, du SITel et des communes. Le groupe de travail a par ailleurs été placé sous la responsabilité d'un membre du SLeg. Le nouveau groupe de travail a terminé ses travaux en septembre 2022.

1.2.5. Lors des travaux de mise au point du texte, le groupe de travail a le plus possible tenu compte des remarques ciblées émises lors de la consultation de 2019 et a tenté d'y donner suite lorsque c'était possible et opportun. En revanche, il n'a pu que constater, sans réelle possibilité d'action, que la mise en œuvre des nouveaux standards en matière de protection des données allait logiquement exiger des efforts mais aussi des ressources supplémentaires. Afin de répondre aux critiques sur le caractère compliqué de l'acte, le groupe de travail a procédé à plusieurs adaptations visant à retirer ce qui paraissait inutile et non indispensable et à simplifier certaines formulations. Il n'en résulte pas forcément un texte plus court, mais un texte plus lisible et facile à manipuler en dépit d'une matière qui, elle, reste forcément complexe.

1.2.6. En septembre 2022, l'ancienne préposé-e à la protection des données a quitté ses fonctions. L'ATPrDM a alors annoncé qu'elle désirait saisir cette occasion pour expérimenter un nouveau mode d'organisation réunissant auprès d'une seule et même personne les deux fonctions de préposé-e à la transparence et de préposé-e à la protection des données. A cette fin, le Conseil d'Etat a nommé la préposée à la transparence préposée à la protection des données *ad interim* et a octroyé un délai pour tester cette nouvelle configuration. La Chancellerie d'Etat en a profité pour organiser dans l'intervalle une nouvelle consultation interne sur le texte remanié. Cette deuxième consultation interne s'est déroulée du 25 octobre 2022 au 27 janvier 2023.

1.2.7. Les résultats de la deuxième consultation ont globalement révélé des résultats assez semblables à ceux de la première consultation de 2019. Même si les critiques contre le nouveau texte se sont globalement estompées, les organes de l'administration continuent de craindre une surcharge de travail et réclament de nouvelles ressources. Certaines remarques ciblées ont conduit à apporter d'ultimes précisions ou corrections soit dans le texte de l'acte, soit dans le Message qui l'accompagne.

1.2.8. Il convient encore de noter que l'ATPrDM a participé à toutes les phases du projet. Cette participation appréciée et constructive a permis au projet d'évoluer dans de bonnes conditions et d'apporter les meilleures solutions possibles là où c'était nécessaire. Le projet reçoit ainsi un écho favorable de la part de l'Autorité.

1.3 Grandes lignes du-projet

1.3.1 Contenu en général

1.3.1.1. Le contenu des dispositions proposées s'inspire en grande partie de la nouvelle loi fédérale, laquelle est elle-même fortement inspirée par la Convention STE 108+, le RGPD et la Directive (UE) 680/2016. Ces réglementations ont influencé le contenu du projet principalement à trois niveaux :

- a) Le projet reprend l'approche fondée sur les risques qui caractérise les nouvelles législations sur la protection des données. Selon cette approche, les obligations en matière de protection des données sont plus strictes pour les responsables de traitement dont les activités présentent un risque accru d'atteinte aux droits fondamentaux que pour ceux dont les activités sont moins risquées (cf. FF 2017 6565, p. 6593). Cela est notamment illustré à l'article 11 du projet.
- b) Le projet conserve aussi le caractère technologiquement neutre des règles proposées. Ceci ne l'empêche pas pour autant de réglementer certaines pratiques plus récentes qui sont étroitement liées à l'utilisation des nouvelles technologies comme c'est le cas, en particulier, de l'externalisation de certains types ou de certaines formes de traitements (art. 18 à 21 du projet). Le caractère technologiquement neutre de la réglementation est certes

important si on veut éviter qu'elle ne devienne rapidement dépassée par les progrès de la technologie, mais il ne doit pas amener non plus à ignorer cette dernière au risque que la loi n'atteigne pas ses objectifs.

- c) La terminologie employée dans le projet a finalement été modernisée afin d'être plus en phase avec les évolutions du droit de la protection des données et d'améliorer aussi la compatibilité de la loi avec les nouvelles pratiques et les derniers textes légaux de rang fédéral et international dans ce domaine. La notion statique de « fichier » est remplacée par l'expression plus dynamique d'« activité de traitement ». Les données dites sensibles incluent les « données génétiques » et les « données biométriques ». La notion de « profilage » a été spécialement introduite.

1.3.1.2. En comparaison avec le projet du Conseil fédéral, le projet compte cependant une différence importante qui mérite d'être soulignée. Il ne prévoit pas de supprimer la protection des données des personnes morales. Deux raisons expliquent principalement ce choix :

- a) Sous l'angle strictement juridique, l'article 12 al. 2 de la Constitution fribourgeoise prévoit que toute personne a le droit d'être protégée contre l'usage abusif des données qui la concernent. La norme est semblable à l'article 13 al. 2 de la Constitution fédérale. Or les auteurs en droit public reconnaissent à ce jour, semble-t-il de manière unanime, que le droit constitutionnel à la protection des données vaut tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales¹. Cette position semble également partagée par le Tribunal fédéral dans plusieurs arrêts récents². De ce point de vue, il peut paraître problématique de se servir d'une révision de la loi pour restreindre le champ d'application d'une norme de rang constitutionnel.
- b) Sous l'angle pratique, le fait de supprimer la protection des données des personnes morales aurait pour conséquence, selon le Conseil fédéral, que les bases légales qui habilite aujourd'hui les organes publics à traiter des données personnelles deviendraient caduques s'agissant des données de personnes morales (Cf. FF 2017 6565, p. 6595 et 6603 s et 6633). Pour le Conseil fédéral, cette situation est problématique sous l'angle du principe de la légalité en vertu duquel toute activité de l'Etat doit être fondée sur la loi (Cf. FF 2017 6565, p. 6722 et 6733). Afin de permettre aux organes publics de continuer de traiter les données de personnes morales, il a jugé nécessaire de réintroduire toute une série de dispositions dans la LOGA qui reprennent, au bout du compte, sous une forme très proche le contenu des dispositions de la LPD mais pour les personnes morales (cf. les articles 57h^{bis}, 57i, 57j, 57k, 57l, 57r, 57s, 57t LOGA tels qu'introduits par la n-LPD). Il a procédé au même exercice avec la législation spéciale où les règles qui autorisent le traitement des données personnelles ont été doublées pour autoriser aussi le traitement des données de personnes morales (p. ex. : art. 9 LTrans ; art. 15b LSR ; art. 5, 14a, 15 et 19 LSF ; art. 17a LTN, tels qu'introduits par la n-LPD). Dans ce contexte, il semble que la suppression des données des personnes morales s'apparente, dans le domaine du droit public en tout cas, plus à un exercice de style qu'à un véritable changement de pratique. C'est pourquoi, elle n'a pas été reprise dans le projet fribourgeois. D'autres cantons, à l'instar des cantons de Genève ou de Zurich, ont fait la même analyse et ont renoncé à supprimer la protection des personnes morales dans leur propre loi sur la protection des données.

1.3.2 Liens avec le droit de l'Union européenne et la Convention STE 108 modernisée

1.3.2.1. Plusieurs textes de droit international ont influencé le présent projet à des degrés divers. Il s'agit du RGPD, de la Directive (UE) 2016/680 sur la protection des données dans le domaine de la police et de la justice et de la Convention STE 108+.

1.3.2.2. Parmi ces textes, seule la Directive (UE) 2016/680 présente à ce jour une portée obligatoire pour la Suisse, car elle constitue un développement de l'acquis de Schengen (FF 2017 6565, p. 6587 et 6613 ss). Son champ d'application est toutefois limité à certains domaines tels que la justice, la police ou l'asile. La Directive (UE)

¹ DUBEY Jacques, *Droits fondamentaux, vol. II*, Bâle 2018, n° 1766 ; BIAGGINI / GIOVANNI, *BV Kommentar*, Zurich, 2^e éd., 2017, ad art. 13, n° 12 ; SCHWEIZER Rainer J., in Ehrenzeller Bernhard *et alii* (édit.), *St.Galler Kommentar der Schweizerische Bundesverfassung*, 3^e éd., Zurich / Bâle / Genève 2014, ad art. 13, n° 73 ; MALINVERNI / HOTTELIER, HERTIG RANDALL / FLÜCKIGER, *Droit constitutionnel suisse, vol. II*, 4^e éd., Berne 2021, n° 408 ; MÜLLER / SCHEFER, *Grundrechte in der Schweiz*, 4^e éd., Berne 2008, p. 166 ; DIGGELMAN Oliver, in Waldmann Bernhard / Belser Eva Maria / Epiney Astrid (édit.), *Basler Kommentar Bundesverfassung*, Bâle 2015, ad art. 13, n° 33.

² ATF 144 II 77, consid. 5 ; ATF 144 II 91, consid. 4.4.

2016/680 n'étant pas directement applicable ni pour les Etats membres de l'Union européenne, ni pour la Suisse, elle doit être transposée en droit interne. Cela implique pour le canton de Fribourg d'adapter non seulement son droit de la protection des données mais aussi certaines autres lois cantonales qui entrent dans le champ d'application de la Directive.

1.3.2.3. Selon le Conseil fédéral, la Suisse n'est en revanche pas directement liée par le contenu du RGPD (cf. FF 2017 6565, p. 6587 et 6613 ss). Il n'empêche toutefois que celui-ci exerce une influence indirecte non-négligeable. Car l'échange sans condition de données entre des responsables du traitement européens et suisses est soumis à la condition que l'Union européenne rende une décision d'adéquation attestant que la législation suisse en matière de protection des données offre un niveau de protection équivalent à la législation européenne (cf. art. 45 RGPD). En l'absence d'une telle décision, chaque échange de données entre l'Europe et la Suisse serait conditionné à l'application de garanties supplémentaires qui devraient à chaque fois être négociées avec le responsable du traitement européen. Pour un pays comme le nôtre qui se trouve au cœur de l'Europe, cette situation serait très difficile tant pour le secteur public que pour les entreprises du secteur privé. Actuellement, la Suisse est au bénéfice d'une décision d'adéquation datant du 26 juillet 2000 (cf. FF 2017 6565, p. 6588). L'Union européenne procède en ce moment à une nouvelle évaluation du droit suisse afin de vérifier sa compatibilité avec le RGPD. Dans le cadre de cette évaluation, elle examine le droit fédéral mais aussi certains droits cantonaux de manière aléatoire. Il est donc essentiel que le canton de Fribourg, à l'instar des autres cantons suisses, adapte sa législation en matière de protection des données.

1.3.2.4. La Convention STE 108 du Conseil de l'Europe représente le premier texte de droit international en matière de protection des données. Conclue à Strasbourg le 28 janvier 1981, elle a été ratifiée par la Suisse le 2 octobre 1997, avec une entrée en vigueur le 1^{er} février 1998. En 2018, la Convention STE 108 a été entièrement modernisée dans le but de mieux répondre aux défis que représentent la globalisation, les évolutions technologiques et l'augmentation des flux transfrontières de données pour la protection de la sphère privée et les droits fondamentaux des personnes concernées. Même si elle est moins détaillée et moins dense que le RGPD et que la Directive (UE) 2016/680, la Convention STE 108+ a un contenu très semblable à ces deux textes. L'Assemblée fédérale a adopté le 19 juin 2020 l'arrêté fédéral autorisant le Conseil fédéral à ratifier la version révisée de la Convention STE 108 (FF 2020 5559). Le processus de ratification est cependant toujours en suspens. Jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau texte, la Convention STE 108 de 1981 reste applicable.

1.3.3 Droits des personnes concernées

1.3.3.1. La question des droits des personnes concernées est traitée à la section 3 du projet. L'un des buts de la révision est de renforcer le contrôle et la maîtrise des personnes concernées sur les informations qu'elles partagent avec les collectivités publiques. Le projet introduit dans ce but de nouveaux droits mieux adaptés aux évolutions des usages numériques et facilite les conditions et les modalités de leur exercice.

1.3.3.2. Les nouveaux droits introduits sont notamment les suivants :

- a) La possibilité pour toute personne de s'opposer préventivement à la communication de données déterminées la concernant à des tiers (droit de blocage ou d'opposition). A l'heure actuelle, pareil droit est prévu dans le canton de Fribourg uniquement en lien avec les données du contrôle des habitants (cf. art. 18 LCH). Or le droit d'opposition appartient aux droits de défense traditionnels en matière de protection des données sans égard au type de traitement en cause. C'est pourquoi il est introduit à l'article 31 du projet. Le droit d'opposition n'est toutefois pas absolu. Il ne peut pas être invoqué contre une communication de données qui est prévue par la loi et il peut être mis en échec lorsqu'il existe un intérêt public ou privé prépondérant à la communication des données visées.
- b) L'introduction d'un nouveau droit à la limitation du traitement qui permet à la personne concernée de geler temporairement certaines utilisations de certaines de ses données tout en permettant au responsable du traitement de continuer de les conserver (art. 33 al. 2 let. b). Le droit à la limitation du traitement constitue une alternative moins radicale au droit à la suppression et à la rectification des données. Il pourra être utilisé notamment dans le

cas où la personne concernée conteste l'exactitude de ses données, la façon dont elles sont traitées ou bien demande leur suppression, lorsque des vérifications sont nécessaires pour vérifier le bien-fondé d'une telle demande.

- c) Des moyens de défense spécifiques et adaptés sont introduits dans le CPJA concernant le traitement automatisé des données dans le cadre de procédures. Le premier cas envisagé à l'article 66a CPJA est celui où des algorithmes sont utilisés en soutien à la prise d'une décision soit pour établir des faits, soit pour appuyer un raisonnement en droit. L'autorité qui rend la décision devra expressément en faire mention dans celle-ci et la personne concernée pourra demander, le cas échéant, à connaître la logique et les critères des algorithmes utilisés. Le second cas envisagé est celui où une décision est prise exclusivement sur la base d'un traitement automatisé de données. Cette disposition qui figurait déjà dans l'avant-projet a néanmoins été déplacée à l'article 4a de l'annexe au CPJA sur le traitement électronique des données. Les raisons de ce changement sont expliquées dans le commentaire de l'article concerné.
- d) Par rapport à l'avant-projet, le projet introduit, en plus, le principe d'un droit à la portabilité des données mais sans en faire un droit subjectif (art. 32). En raison des conditions techniques particulières qui sont requises pour la mise en œuvre d'un tel droit, il reviendra à la législation spéciale de le prévoir ou directement aux responsables du traitement de le concrétiser dans les infrastructures et/ou les applications qu'ils gèrent.

1.3.3.3. Pour le reste, les changements apportés constituent des améliorations et des adaptations ponctuelles des normes existantes, visant à préciser le sens et à faciliter la mise en œuvre des droits existants, notamment le droit d'accéder à ses propres données et les différentes actions défensives dont dispose la personne concernée face à un traitement potentiellement illicite de ses données.

1.3.4 Obligations des responsables du traitement

1.3.4.1. Les obligations du responsable du traitement sont définies à la section 4 du projet. Il fixe les mesures d'organisation et de sécurité encadrant le traitement de données personnelles par les organes publics et les responsabilités y relatives.

1.3.4.2. De manière générale, chaque organe qui traite des données à quelque niveau que ce soit est responsable de leur protection (art. 36). Comme c'est le cas déjà actuellement, cette responsabilité est assurée et mise en œuvre de manière transparente et systématique. Sous réserve de quelques exceptions, tout traitement de données doit faire l'objet d'une annonce auprès du registre des activités de traitement (art. 38 et 39). Il est placé sous la responsabilité d'un ou plusieurs organes responsables qui sont tenus d'assurer la protection et la sécurité des données par des mesures concrètes et adaptées aux circonstances (art. 40). Des règles sont prévues pour régler le cas où un responsable du traitement sous-traite tout ou partie d'un traitement auprès d'une entité tierce (art. 37).

1.3.4.3. Par rapport à la situation actuelle, les responsables du traitement se voient imposer des nouvelles mesures à mettre en œuvre dans les différentes phases de traitement mais aussi en amont de celles-ci :

- a) Les notions de protection des données dès la conception (en anglais : « *privacy by design* ») et par défaut (en anglais : « *privacy by default* ») sont intégrées dans les dispositions en matière de sécurité (art. 40). La première signifie que des mesures techniques et organisationnelles adaptées doivent être discutées et mises en place dès les premières étapes de la conception d'un nouveau traitement de données afin de préserver le plus tôt possible les droits et les libertés des personnes concernées. La deuxième implique que les données personnelles doivent être traitées avec les moyens et selon les modalités qui, par défaut, assurent le niveau le plus élevé de protection.
- b) Avant de débiter un nouveau traitement de données qui est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et les libertés des personnes concernées, le responsable du traitement est tenu d'accomplir préalablement une analyse d'impact relative à la protection des données (art. 41). Le but de cette analyse d'impact est double : d'une part, aider les responsables du traitement à construire des traitements de données respectueux de la vie privée et, d'autre part, démontrer leur conformité à la loi sur la protection des données.

-
- c) En cas de violation de la sécurité des données, le responsable du traitement est tenu de prendre les mesures nécessaires pour remédier à la situation. En fonction de la situation et de la gravité de la violation, il peut être tenu d'informer le ou la préposé-e, voire, si cela est nécessaire, directement la ou les personnes concernées (art. 43 et 44).
- d) Chaque Direction sera tenue de nommer pour elle-même et ses unités administratives un correspondant ou une correspondante à la protection des données (art. 45). Cette personne aura pour fonction, d'une part, de sensibiliser le personnel aux questions et aux enjeux de protection des données au sein de la Direction et, d'autre part, de fournir des conseils et une assistance de première ligne dans ce domaine. A l'ère de la cyberadministration et du tout numérique, il est essentiel que les Directions acquièrent un savoir-faire et une certaine autonomie par rapport à cette thématique. Il en résultera aussi un allègement de la charge de travail de l'ATPrDM et une concentration plus marquée sur son rôle de contrôle et de surveillance.

1.3.5 Autorité de surveillance en matière de protection des données

1.3.5.1. Selon le droit actuel, l'Autorité de surveillance en matière de protection des données ne dispose pas de pouvoir décisionnel dans son domaine de compétence. Elle peut uniquement effectuer des enquêtes et rendre des recommandations à l'attention des organes publics ne respectant pas ou pas complètement leurs obligations en matière de protection des données en les invitant à remédier aux manquements constatés. La recommandation n'a cependant pas de caractère contraignant. Mais si l'organe public refuse d'y donner suite, il doit en informer l'Autorité qui a la possibilité de porter l'affaire en justice (cf. art. 22a LPrD dans sa version actuelle).

1.3.5.2. Le projet renforce la position de l'Autorité de surveillance. Il s'agit là d'une obligation contraignante qui résulte directement de l'article 47 par. 2 de la Directive (UE) 2016/680 et de l'article 15 § 2 let. a et d de la Convention STE 108+. A l'instar des autorités de surveillance de la Confédération et des autres cantons, l'ATPrDM doit disposer non seulement de pouvoirs d'investigation mais aussi de pouvoirs d'intervention lui permettant d'ordonner, le cas échéant, que des mesures soient prises en cas de non-respect des prescriptions en matière de protection des données.

1.3.5.3. Afin d'éviter toutefois de concentrer un trop gros pouvoir entre les mains d'une seule personne, le projet prévoit de répartir celui-ci entre le ou la préposé-e et la Commission de la transparence, de la protection des données et de la médiation. Le pouvoir de recommandation, tel qu'il existe aujourd'hui dans la loi, est ainsi attribué au ou à la préposé-e. S'il ou elle constate une violation de la protection des données, le ou la préposé-e pourra, comme c'est le cas déjà actuellement, adresser au responsable du traitement une recommandation (art. 57). Cette recommandation devra indiquer clairement les motifs pour lesquelles le traitement querellé n'est, du point de vue du ou de la préposé-e, pas conforme aux exigences en vigueur et quel type de mesures le responsable du traitement devrait prendre pour y remédier. Ce n'est que si le responsable du traitement refuse de donner suite à la recommandation que le ou la préposé-e pourra saisir la Commission afin que cette dernière prononce une décision contraignante (art. 58). Dans ce cas, le responsable du traitement dispose des droits de partie à la procédure. Il a le droit d'être entendu et il peut aussi recourir contre la décision qui lui est adressée (art. 59).

1.4 Changements apportés suite à la consultation de 2019

Par rapport au texte mis en consultation, le projet compte quelques modifications de fond. Il faut dire que la ligne tracée par le droit supérieur ne laisse pas aux cantons une marge de manœuvre particulièrement large. Les changements apportés correspondent ainsi à des corrections ponctuelles motivées le plus souvent par le souhait d'un alignement sur le droit fédéral.

Il existe néanmoins quelques changements qui méritent d'être mentionnés spécifiquement :

- a) Le principe de la collecte des données directement auprès de la personne concernée a été supprimé, car il ne correspond plus entièrement à la pratique actuelle (cf. commentaire des art. 12 et 13 LPrD).
- b) Une nouvelle exception au champ d'application de la loi a été introduite pour les procédures civiles, pénales et de juridiction administrative en cours. L'avant-projet proposait de renoncer à cette exception générale au profit de

deux exceptions ciblées prévoyant dans ce cas la prévalence des règles de procédure et l'incompétence de l'ATPrDM mais le Pouvoir judiciaire et le Tribunal cantonal n'étaient pas favorables à cette solution qu'ils estimaient peu lisible (cf. commentaire de l'article 3).

- c) Les règles sur les projets pilotes ont été entièrement repensées (cf. commentaire de l'art. 22 LPrD et commentaire relatif aux articles 35 à 35b LCyb).
- d) Le droit de la personne concernée de disposer du sort de ses données après sa mort a été supprimé, car difficilement applicable en pratique (cf. commentaire des art. 27 à 30 LPrD).
- e) Le projet fixe les bases concernant l'introduction d'un droit à la portabilité des données mais sans en faire directement un droit justiciable (cf. commentaire de l'art. 32 LPrD).
- f) Les règles concernant les décisions individuelles automatisées ont été déplacées de la LPrD au CPJA (cf. commentaire relatif aux adaptations du CPJA).
- g) L'obligation de désigner un correspondant ou une correspondante à la protection des données n'incombe plus à chaque responsable du traitement mais aux Directions (cf. commentaire de l'art. 45 LPrD).
- h) A la demande de l'ATPrDM, les fonctions de préposé-e à la transparence et de préposé-e à la protection des données ne sont plus séparées mais sont réunies auprès d'une seule et même personne qui occupera la fonction de préposé-e à la transparence et à la protection des données.
- i) A l'instar de la Confédération et des autres cantons et conformément aux règles de l'Union européenne, le ou la préposé-e à la transparence et à la protection des données n'est plus engagé-e pour une durée indéterminée mais est nommé-e pour une période de cinq ans, renouvelable (cf. commentaire de l'art. 51 LPrD). En outre, la répartition des tâches entre le ou la préposé-e et la Commission de la transparence, de la protection des données et de la médiation a été revue et clarifiée (commentaire des art. 48 ss).

1.5 Conséquences du projet

a) *Changements dans la pratique administrative*

1.5.1. Le renforcement des droits des personnes concernées et des obligations à charge des responsables de traitement aura inmanquablement un certain impact sur le mode de fonctionner des organes des collectivités publiques.

L'impact réel des changements apportés sur le comportement des personnes concernées comme des organes de l'administration est toutefois difficilement prévisible à ce stade. Si l'on en croit les premiers retours de l'entrée en vigueur dans l'Union européenne du RGPD et de la Directive (UE) 2016/680, un véritable bouleversement des pratiques administratives semble néanmoins peu probable.

1.5.2. Contrairement à ce qui s'est passé lors l'entrée en vigueur de la LPrD en 1995, les organes des collectivités publiques n'auront pas à revoir en profondeur leur mode de fonctionner pour se conformer aux nouvelles exigences de la protection des données. La plupart d'entre eux étant d'ores et déjà sensibilisés depuis longtemps aux questions de protection des données, les changements apportés ne constituent pour l'essentiel que des ajustements ponctuels venant compléter 30 ans d'acquis dans ce domaine. En outre, conformément à l'approche fondée sur les risques, ce sont surtout les responsables de traitement qui traitent régulièrement de grandes quantités de données qui seront le plus impactés. Or ces derniers ont, par la force des choses, acquis une expertise renforcée dans ce domaine depuis l'entrée en vigueur de la loi en 1995.

b) *Conséquences financières et en personnel*

1.5.3. Dans la mesure où le projet procède pour l'essentiel à une adaptation à du droit supérieur qui est de toute manière obligatoire, il entraîne peu, de par lui-même, de nouvelles dépenses. Mais il est vrai que, pour se conformer aux nouvelles exigences du projet, les différents organes de l'Etat devront ponctuellement puiser dans leurs ressources disponibles, notamment lorsqu'il s'agira d'accomplir une analyse d'impact relative à la protection des données ou d'assurer le suivi d'un incident de sécurité. Au niveau de l'administration, c'est essentiellement l'obligation pour les Directions de désigner au minimum un correspondant ou une correspondante à la protection des données qui représentera la charge nouvelle la plus claire. La charge de travail supplémentaire se monte à 0,25 EPT par Direction plus la Chancellerie d'Etat, soit 2 EPT au total. Le projet réserve la possibilité pour le Conseil d'Etat de

prévoir, en plus, la nomination d'un correspondant ou d'une correspondante dans des services ou des établissements qui ont des besoins particuliers dans ce domaine. Mais comme il s'agit seulement d'une faculté, elle n'entraîne pas de conséquences financières directes tant qu'elle n'a pas été utilisée. L'introduction des correspondants et des correspondantes à la protection des données conduit ainsi à une dépense nouvelle de CHF 345'000.- par année. Il est, par ailleurs, proposé de coupler cette nouvelle tâche à celle de l'accompagnement de la sécurité de l'information, sujet connexe à celui de la protection des données.

1.5.4. Sous l'angle de la technique, il est à noter que le canton de Fribourg s'est engagé dans la voie de la digitalisation dans le cadre de sa stratégie Fribourg 4.0. Certaines initiatives ont d'ores et déjà été lancées dans ce contexte afin de maîtriser au mieux la gestion, la centralisation et la standardisation de certaines catégories de données (p. ex. : le projet Référentiel cantonal). La révision de la loi, associée à la mise en œuvre de la stratégie Fribourg 4.0, s'accompagne inévitablement de nouvelles exigences techniques. Mais ces exigences s'inscrivent pleinement dans les objectifs de standardisation et de concentration des paysages informatiques actuellement à l'œuvre, lesquels conduisent à une révision profonde du traitement de l'information au sein de l'Etat. Il est donc normal d'y associer la protection des données, même si ça n'est pas cette dernière qui en est la cause première. Pour répondre de manière efficace aux nouveaux besoins comme aux nouvelles obligations de l'administration, il sera nécessaire dans certains domaines d'automatiser les processus afin d'alléger les traitements manuels. La mise en œuvre de ces processus automatisés exigera des efforts et aussi un temps d'adaptation. Il faudra en effet construire ou paramétrer les environnements nécessaires à l'exécution des demandes. Cela ne pourra se faire qu'en tenant compte des cycles budgétaires internes à l'administration et aussi de la vétusté de certains systèmes qui devront être remplacés. Dans ce contexte, il y a lieu de s'attendre à moyen ou à long terme à des coûts indirectement induits par l'application de la loi, mais qui correspondent aussi et surtout aux coûts liés à une bonne gestion des ressources et des infrastructures électroniques de l'Etat. Chiffrer ces coûts n'est par conséquent ni faisable, ni vraiment pertinent.

1.5.5. Le projet introduit de nouvelles tâches pour l'ATPrDM, en particulier pour le ou la préposé-e à la transparence et à la protection des données. Ces nouvelles tâches viennent s'ajouter à une augmentation générale de la charge de travail à laquelle l'Autorité doit déjà faire face depuis plusieurs années dans le cadre de la digitalisation de l'Etat à laquelle elle participe soit directement en prenant part à plusieurs groupes de travail, soit indirectement au travers des conseils qu'elle rend ainsi que dans le cadre des consultations législatives. Or, depuis sa création en 1994, les ressources en personnel de l'ATPrDM consacrées à la protection des données ont peu augmenté. En 2009, l'ATPrDM a obtenu l'octroi de 0.5 EPT pour un poste de juriste et, en 2020, le poste de préposé-e à la protection des données a été augmenté de 0.3 EPT, passant de 0.5 à 0.8 EPT. L'ATPrDM dispose en sus d'une collaboratrice administrative (0,8 EPT) et d'un ou d'une stagiaire juriste à 100%. Cette dotation a été légèrement remaniée durant la phase d'essai où la préposée à la transparence a été nommée simultanément préposée à la protection des données ad interim (cf. § 1.2.6). La préposée travaillant à un taux de 0.8 EPT, il a été possible de convertir les 0.5 EPT de poste de préposé-e restant en 0.5 EPT de poste de juriste permettant ainsi de disposer d'un poste de juriste à 100%. En outre, la Chancellerie prête actuellement à l'Autorité 0.6 EPT de juriste et 1 EPT de juriste stagiaire. Il est certain que le passage à la nouvelle loi engendrera une augmentation des besoins en personnel de l'Autorité, mais cette augmentation est pour l'heure difficile à chiffrer. Dans tous les cas, un nouvel EPT supplémentaire est d'ores et déjà prévu pour la présente législature. Dans la mesure où cette augmentation est une conséquence de la mise en œuvre d'obligations de droit international qui lient la Suisse, il ne s'agit pas d'une dépense nouvelle mais d'une dépense liée ; elle ne compte pas dans le calcul du referendum financier.

1.5.6. Au total, on peut estimer les frais nouvellement et directement imputables à la nouvelle loi à la création de 2 nouveaux EPT. Sur une période de cinq ans, il en résulte une dépense d'environ CHF 1'725'000.-. La présente loi n'est ainsi pas soumise au referendum financier facultatif ni au referendum financier obligatoire.

1.6 Conformité au droit supérieur et développement durable

1.6.1. Le projet actualise les conditions-cadre du droit à la protection des données garanti à l'article 12 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004. Il fait également en sorte de respecter les engagements pris par la Suisse dans le cadre des accords de Schengen et de Dublin avec l'Union européenne et il satisfait aux exigences de la

Convention STE 108+ que la Confédération a d'ores et déjà ratifiée. Le projet a ainsi précisé pour ambition de mettre la législation fribourgeoise en conformité avec le droit supérieur.

1.6.2. Le projet a fait l'objet d'une analyse complète selon la méthode Boussole 21 dans le but d'en dresser les forces et les faiblesses dans les trois dimensions du développement durable (économique, environnementale et sociétale). Il est ressorti de cette analyse que le projet aura un impact sociétal largement positif dès lors qu'il fixe un cadre rassurant au traitement des données personnelles par les organes de l'administration. Du point de vue économique aussi les impacts sont globalement positifs. Il est vrai que les exigences liées à la protection des données sont susceptibles à court terme de freiner l'avancement de certains projets. Mais ces efforts qui participent d'une bonne gouvernance seront récompensés à moyen et à long terme, car ils permettent de disposer d'infrastructures et d'applications robustes et durables. De plus, l'harmonisation du droit cantonal avec les lois de la Confédération, des autres cantons et de l'UE facilitera les échanges entre le canton de Fribourg et l'extérieur. Pour que la future loi puisse atteindre ses objectifs, l'analyse a cependant mis en évidence un fort besoin d'accompagnement induit par la densité et la complexité du texte. La création d'un réseau au sein de l'administration de correspondants et de correspondantes à la protection des données ainsi que la mise en place de formations a été jugé comme l'un des éléments clé nécessaire au succès du projet. Cet accompagnement permettra à moyen terme d'identifier les besoins de soutien existant au sein des Directions pour assurer cette mise en œuvre.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Section 1, Dispositions générales

Art. 1, But

L'augmentation continue du nombre de traitements de données et le perfectionnement des moyens à disposition dans ce domaine ont entraîné de profondes modifications du régime juridique de plusieurs droits fondamentaux au premier rang desquels figurent la liberté personnelle et la protection de la sphère privée. Mais d'autres droits sont aussi directement visés tels que la liberté d'expression, la liberté d'opinion ou encore la liberté d'association. Le Tribunal fédéral a, dans ce contexte, reconnu l'existence d'un nouveau droit fondamental à l'autodétermination informationnelle, lequel a pour fonction de donner à la personne concernée une plus grande maîtrise sur les informations qui la concernent³. C'est pourquoi, à l'instar de la loi actuelle, le projet indique que la loi vise à protéger les *droits fondamentaux* des personnes concernées, sans préciser lesquels.

Art. 2, Champ d'application personnel

1. Le champ d'application personnel du projet est pour l'essentiel calqué sur celui de la loi actuelle. Il recouvre :
 - a) L'ensemble des organes qui relèvent des autorités législatives, exécutives et judiciaires aux échelons cantonal, communal et intercommunal, y compris les autres personnes de droit public tels que les établissements de droit public (personnalisés ou non) ou les sociétés de droit public fondées sous la forme d'une société anonyme. Sont également visés des organismes particuliers comme le Conseil de la magistrature.
 - b) Certaines personnes privées, physiques ou morales, lorsqu'elles sont chargées de l'accomplissement de tâches publiques. La formule reprend celle utilisée à l'article 2 let. d CPJA . La loi leur sera toutefois applicable uniquement pour la partie de leurs activités relevant de la tâche publique en question. Parmi les institutions visées, on peut citer l'Union fribourgeoise du tourisme ou la ligue fribourgeoise contre le cancer concernant l'exploitation du registre cantonal des tumeurs.

³ Notamment : ATF 145 IV 42, consid. 4.2 ; ATF 144 I 126 consid. 4 ; ATF 143 I 253 consid. 4.

-
2. Comme c'est déjà le cas sous l'empire de la loi actuelle, l'alinéa 2 traite la question des Eglises reconnues. Conformément à la LEE, les paroisses, les corporations ecclésiastiques et les personnes juridiques canoniques sont des personnes morales de droit public. Pour cette raison, elles entrent dans le champ d'application de la législation cantonale en matière de protection des données. Le projet réserve toutefois la possibilité pour les Eglises d'adopter leurs propres dispositions et d'instituer leur propre autorité de surveillance en matière de protection des données. A ces conditions, elles peuvent demander à sortir du champ d'application de la loi cantonale et à s'autogérer.

Art. 3, Champ d'application matériel

1. Le champ d'application matériel de la loi est volontairement le plus vaste possible (cf. al. 1). Certains types de traitement particuliers y échappent cependant. C'est le cas :
- a) *Des traitements de données effectués dans le cadre de procédures civiles, pénales et de juridiction administrative en cours.* Initialement, l'avant-projet prévoyait d'abandonner ce motif d'exception général en faveur de deux exceptions plus ciblées. Durant toute la durée de la procédure, les prétentions prévues par la présente loi auraient été gelées et l'ATPrDM aurait été déclarée incompétente. Cela permettait en particulier de garantir que les règles relatives à la sécurité des données restent applicables. Mais le Pouvoir judiciaire et le Tribunal cantonal n'étaient pas convaincus par cette solution qui s'écarte du standard des autres lois sur la protection des données en Suisse. C'est pourquoi l'exception relative aux procédures juridictionnelles en cours a été réintroduite. Ce motif d'exception concerne uniquement les traitements de données relatifs à une procédure pendante. Les organes judiciaires restent ainsi soumis à la loi sur la protection des données pour les autres traitements qu'ils accomplissent (gestion du personnel, correspondance hors procédure, communication avec le reste de l'administration, etc.) ou une fois la procédure terminée. En droit administratif, l'exception ne s'applique pas aux procédures administratives de première instance qui restent intégralement soumises à la loi sur la protection des données. Seules les procédures devant les autorités de la juridiction administrative au sens de l'article 3 CPJA tombent ainsi sous le coup de ce motif d'exception.
 - b) *Des traitements de données qui servent à l'usage exclusivement personnel de celui ou celle qui les effectue.* Ce motif d'exception ne figurait pas dans l'avant-projet. Il concerne les traitements de données accomplis par une personne au service de l'Etat pour son usage exclusivement personnel. L'introduction de cette exception, qu'on retrouve à l'article 2 al. 2 let. a n-LPD comme dans d'autres lois cantonales, a expressément été demandée dans le cadre de la consultation. Elle présente toutefois une portée limitée. Elle ne peut plus être invoquée sitôt que les données en question sont utilisées de manière officielle, qu'elles sont partagées avec une tierce personne ou qu'elles sont simplement mises à disposition sur un serveur partagé. Concrètement, cette exception se limite aux réflexions individuelles qu'un individu mène pour forger sa propre opinion dans une affaire et qu'il ou elle ne partage pas.
 - c) *Les traitements de données accomplis par un organe public en situation de concurrence économique avec des personnes de droit privé.* Pareille exception est nécessaire pour ne pas créer de distorsion en matière de concurrence. Les traitements de données concernés sont soumis à la partie de la loi fédérale sur la protection des données réservée aux personnes privées. Le champ d'application de cette exception est toutefois limité. Seuls peuvent s'en prévaloir les organes publics qui mènent des activités en situation de concurrence économique et pour *autant* qu'ils n'agissent pas en qualité d'organes investis de la puissance publique. C'est le cas, en principe, de la Banque cantonale, sauf dans les activités où elle dispose d'un monopole de droit public (p. ex. : art. 7 al. 1 LBCF). Contrairement à l'avant-projet, le projet renonce à confier la surveillance de ce type de traitements à l'ATPrDM comme c'est le cas, notamment, dans le canton de Berne (cf. art. 4 al. 2 let. a, 2^e phr. LCPD/BE). D'une part, le Préposé fédéral à la protection des données a fait valoir lors de la consultation qu'il n'était pas favorable à cette solution, car il estime qu'elle empiète sur ses propres compétences. D'autre part, vu les ressources limitées dont dispose l'Autorité, il est préférable que celle-ci se concentre sur ses tâches primaires.

-
2. Par rapport à la situation actuelle, l'exception fixe concernant les délibérations du Grand Conseil, des assemblées communales ou des conseils généraux, des assemblées bourgeoises ainsi que de leurs commissions (art. 2 al. 2 let. a LPrD) tombe. Cette exception était motivée autrefois par le principe du secret qui prévalait à l'intérieur de l'Etat et la volonté en découlant de bloquer la possibilité pour une personne d'exercer son droit d'accès à ses propres données lorsqu'elles étaient traitées par ce type d'organes. Or ce principe a depuis largement été battu en brèche notamment avec l'adoption en 2009 de la LInf, qui a introduit le principe de la transparence. De plus, cette règle fait l'objet en doctrine de plusieurs critiques⁴ et ne subsiste en Suisse que dans une minorité de cantons (GE ; VD ; NW et BE). Sa suppression semble de ce fait parfaitement viable pour les organes visés. Du reste, elle n'a donné lieu à aucune contestation dans le cadre de la consultation. Concernant l'application dans ce domaine du droit d'accès à ses propres données et des autres droits connexes, il sera toujours possible, dans des cas justifiés, de restreindre ou de refuser leur exercice mais uniquement de manière motivée et sur la base d'une pesée d'intérêts dûment réalisée.

Art. 4, Définitions

La quasi-totalité des définitions contenues dans cet article sont reprises textuellement ou presque de la n-LPD au niveau fédéral. On peut donc se référer globalement aux explications données à ce sujet dans le Message du Conseil fédéral (cf. FF 2017 6565, p. 6639 ss.) et se contenter ici des précisions suivantes :

- > La notion de procédure d'appel qu'on retrouve à l'article 14 al. 4 du projet est introduite dans les définitions (let. e). Cette forme particulière de communication de données était jusqu'ici décrite uniquement dans un acte du Conseil d'Etat. Vu son importance, il a été jugé opportun d'insérer cette définition à l'échelon de la loi.
- > A l'instar de la nouvelle loi fédérale (art. 5 let. f LPD) et du droit de l'UE (art. 3 par. 4 de la Directive (UE) 2016/680 et art. 4 par. 4 RGPD), le projet introduit la notion de profilage (let. f). Il s'agit d'un nouveau type de traitement automatisé de données considéré comme particulièrement intrusif. Il consiste à mettre volontairement en évidence ou à prédire certaines caractéristiques personnelles essentielles d'une personne, notamment dans le but de lui appliquer un traitement particulier. C'est pourquoi le profilage est soumis aux mêmes conditions que le traitement de données sensibles.
- > Conformément aux modifications introduites lors de l'adoption de la loi du 18 décembre 2020 adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation (RO 2020_195), le projet inclut une définition de l'externalisation du traitement de données (let. g). Cette définition vient en soutien des articles 18 à 21 qui énoncent les conditions auxquelles une externalisation est permise. Par rapport à la définition introduite en 2021, la nouvelle définition a toutefois été précisée sur deux points. Premièrement, elle indique que l'externalisation est une forme de sous-traitance qualifiée. Ceci justifie qu'elle soit soumise à des règles spéciales. Deuxièmement, pour permettre de bien différencier l'externalisation de la sous-traitance, le projet précise en toutes lettres que l'externalisation concerne ici le recours à des outils d'informatique en nuage (*cloud computing*).
- > A l'instar de la n-LPD et de la Convention STE 108+, le projet abandonne la notion de « *fichier* » devenue désuète au regard du caractère ubiquitaire des données. Celle-ci est remplacée de manière générale par l'expression plus large et dynamique d'« *activité de traitement* ». De ce fait, le « responsable du fichier » mentionné à l'art. 4 al. 1 let. g de la loi actuelle devient le « responsable du traitement » (let. h) et le registre des fichiers qu'on trouve actuellement à l'article 21 LPrD est renommé dans le projet « registre des activités de traitement » (let. j et art. 38 du projet). Globalement, ces changements restent néanmoins avant tout d'ordre terminologique et ne devraient pas avoir d'incidences pratiques importantes.

⁴ MAURER-LAMBROU Urs / KUNZ Simon, op. cit., n° 23. Egalement : ZUFFEREY Jean-Baptiste, *Les règles de la procédure administrative face à la protection des données – Combat ou complémentarité ?*, in RFJ, numéro spécial : « Le droit en mouvement », 2002 169, p. 176.

-
- > Vu son rôle central dans la mise en œuvre de la protection des données, il est proposé de donner une définition du « *registre des activités de traitement* » (let. j). Celui-ci constitue à la fois un outil de transparence et de gouvernance. Il implique notamment que le responsable d'un traitement de données soit à même de déterminer, pour chaque traitement, qui traite des données, quelles sont les catégories de personnes concernées, quelles sont les données traitées, dans quel but, selon quelles modalités, qui a accès à ces données, combien de temps elles sont conservées, quelles mesures de sécurité ont été prises etc.
 - > Contrairement à l'avant-projet, le projet introduit la définition de ce qu'est une « *violation de la sécurité des données* » (let. k) et s'aligne ainsi sur l'article 5 let. h n-LPD et sur le droit de l'UE (art. 3 ch. 12 de la Directive (UE) 2016/680 et art. 4 ch. 11 RGPD). Cette définition vient en appui des articles 43 et 44 qui indiquent les mesures à prendre si un tel évènement se produit.

Par rapport à l'avant-projet, le projet renonce à définir les identifiants de personnes et, par voie de conséquence, à réglementer cette thématique dans la loi. Depuis la libéralisation du numéro AVS prévue par le droit fédéral et la création de l'identificateur cantonal de personne (ICP) prévu dans la LCyb, la nécessité de légiférer sur ce thème n'est plus avérée.

2.2 Section 2, Principes régissant le traitement de données personnelles

2.2.1 Section 2.1 : Conditions générales de licéité du traitement

Art. 5, Base légale

1. Le traitement de données personnelles par des organes publics est une activité étatique soumise au principe de la légalité (al. 1). La question de savoir quel degré de précision doit avoir la disposition légale et à quel niveau elle doit se situer dépend de l'importance des risques d'atteintes aux droits des personnes que représente le traitement prévu.
2. S'alignant sur la pratique de la Confédération et des autres cantons, le projet pose des exigences plus sévères sous l'angle de la légalité à l'égard des traitements de données personnelles qui présentent des risques accrus pour les droits des personnes (données sensibles, profilage, création de risques particuliers). Ce type de traitements n'est licite généralement que si une base légale au sens formel l'autorise expressément (al. 2 let. a et al. 3). Au niveau des communes, cela correspond à un règlement de portée générale. Pour les traitements de données sensibles, une base légale indirecte peut toutefois être suffisante dans certaines situations, si le traitement est indispensable à l'exécution d'une tâche prévue dans une loi au sens formel et qu'il n'en résulte pas de risques particuliers pour les personnes concernées (al. 2 let. b). Cette règle découle du fait que le législateur ne peut pas toujours prévoir en amont l'ensemble des traitements de données sous-jacents à l'accomplissements d'une certaine tâche.
3. L'Autorité cantonale de surveillance a, jusqu'ici, toujours exigé une base légale au sens formel pour ces types de traitement même en l'absence d'une telle exigence explicite dans la loi. Vu la bonne acceptation de cette pratique au sein de l'administration, ce changement ne devrait pas exercer une influence pratique considérable. Il exigera néanmoins de vérifier que les traitements en cours sont en adéquation avec la règle. Un délai transitoire de deux ans est spécialement prévu à cette fin (cf. art. 63 du projet).
4. S'agissant de la manière de rédiger les bases légales nécessaires au traitement des données, le Service de législation a rédigé un document qui vise à fournir aux juristes de l'administration cantonale un outil et une méthode les aidant dans cette tâche. Ce document est disponible sur la page Internet du Service de législation (<https://www.fr.ch/cha/sleg>). Dans la mesure où il s'agit d'un document du Service de législation, son contenu ne lie naturellement pas l'ATPrDM. Il constitue simplement une aide à la rédaction.
5. Exceptionnellement, une base légale n'est pas nécessaire lorsqu'un traitement de données, en particulier une communication, est rendue indispensable pour sauvegarder des intérêts essentiels de la personne concernée ou d'un tiers, comme la vie ou l'intégrité corporelle (al. 4). Il s'agit d'une exception dont le champ d'application est

toutefois très étroit et dont l'utilisation en pratique devrait être limitée au domaine des urgences médicales, voire, éventuellement, policières.

Art. 6, Consentement

1. Le consentement de la personne concernée constitue le fait justificatif extra-légal le plus important en droit de la protection des données. Il n'y a, en principe, pas d'atteinte aux droits de la personne concernée lorsque cette dernière accepte que des données personnelles la concernant soient récoltées et traitées à des fins qu'elle a elle-même choisies. En droit public, le consentement ne peut toutefois intervenir généralement que dans un cas d'espèce et ne peut pas remplacer l'adoption d'une base légale (al. 1).
2. L'alinéa 2 fixe les conditions de validité du consentement. Pour être valable, le consentement doit tout d'abord être libre et éclairé. Cela signifie, d'une part, que la personne qui consent doit avoir été dûment informée du but et des modalités du traitement de manière transparente et compréhensible et, d'autre part, que la personne conserve la possibilité de refuser le consentement sans subir de préjudice. Pour les traitements de données sensibles et les activités de profilage le consentement doit être exprès. C'est le cas, en particulier, lorsque la personne concernée accepte une déclaration de consentement en bonne et due forme. On trouve déjà ce type de déclarations pour certaines prestations proposées sur le guichet virtuel. Cela exclut les consentements par actes concluants. Par rapport à l'avant-projet, le projet ajoute que le consentement est présumé lorsque la personne a elle-même rendu ses données librement accessibles. Cet ajout se retrouve en droit fédéral (cf. art. 17 al. 2 let. c LPD / 34 al. 4 let. b n-LPD) et dans presque toutes les lois cantonales. Il concerne, par exemple, les données que la personne concernée a postées sur LinkedIn et qui peuvent être traitées par l'autorité d'engagement dans le cadre d'une postulation.
3. Les alinéas 3 à 5 fixent différentes conditions auxquelles les responsables du traitement qui se basent sur le consentement de la personne concernée doivent satisfaire. Le fait de devoir mentionner le caractère facultatif d'un traitement de données qui n'est pas prévu par la loi (al. 3) est une concrétisation du consentement libre et éclairé. La conservation d'un moyen capable de démontrer l'existence du consentement (al. 4) est requise pour des raisons de preuve. Quant à la révocation du consentement (al. 5), elle va de pair avec la faculté de le donner.

Art. 7, Finalité

1. Le principe de finalité est caractéristique du droit de la protection des données. Il se divise en deux volets : *a)* détermination d'une finalité préalable au traitement (principe de détermination du but) et *b)* utilisation des données en fonction de cette finalité ou, du moins, pour une finalité compatible avec celle-ci (principe de compatibilité du but). Ensemble, les principes de détermination et de compatibilité limitent les possibilités d'une ré-utilisation des données en excluant notamment que les données soient collectées de manière illimitée et stockées « en prévision de... ».
2. Le principe de finalité n'est cependant pas immuable. La personne concernée peut valablement consentir à un changement de finalité de ses données si elle y voit un intérêt (al. 2). En principe, une loi peut également déroger au principe de finalité en prévoyant la réutilisation des données à des fins différentes que celles prévues initialement.
3. Par rapport à l'avant-projet, le projet a supprimé l'exigence selon laquelle la finalité prévue doit être légitime. Il est tout à fait possible de parvenir au même résultat sur la base des principes de légalité et de bonne foi comme aussi sur celle de l'interdiction de l'arbitraire.

Art. 8, Proportionnalité

1. Le principe de proportionnalité est un instrument clé de l'ensemble de l'ordre juridique. De façon générale, il postule que les moyens déployés par les pouvoirs publics en vue d'atteindre un certain but ne doivent pas se montrer excessifs et empiéter plus que de raison sur les droits et les libertés des individus.

-
2. En droit de la protection des données, le principe de proportionnalité signifie que seules les données aptes et nécessaires à atteindre les finalités du traitement peuvent être traitées. Par ailleurs, il doit exister un rapport raisonnable entre les finalités et les moyens utilisés. Les principes d'évitement et de minimisation des données constituent deux expressions du principe de proportionnalité propres au droit de la protection des données. Le premier implique que si le but du traitement peut être atteint sans collecte de données nouvelles, cette option doit être privilégiée. Le second veut que seules les données pertinentes et strictement nécessaires au but poursuivi soient traitées à l'exclusion des autres. En principe, ces deux lignes directrices devraient être respectées dès la conception de nouveaux traitements. Elles sont étroitement liées aux principes de protection des données dès la conception et de protection des données par défaut (cf. art. 40 du projet).

Art. 9, Exactitude

L'exactitude dont il est question ici est une exactitude relative : en pratique, il est clair que les données qui sont conservées par les différentes collectivités publiques ne peuvent pas être à jour en permanence. Même si elle doit demeurer un objectif plus ou moins constant, l'obligation d'exactitude et de mise à jour des données est avant tout une obligation de moyen et non de résultat. Son étendue dépend des circonstances du cas d'espèce, soit notamment des buts du traitement, de la nature des données traitées et de leur caractère plus ou moins sensible.

Art. 10, Délai de conservation

1. La conservation des données ne doit pas excéder la durée nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont enregistrées. Une fois que l'objectif poursuivi par le traitement des données est atteint, il n'y a, en principe, plus lieu de les conserver et elles doivent être supprimées (ou anonymisées). Cela implique pour les responsables du traitement de vérifier à intervalles réguliers que les données en leur possession sont toujours pertinentes par rapport aux buts visés. Une réserve existe toutefois pour les données qui présentent une valeur archivistique. Ces données ne doivent pas être supprimées mais versées aux Archives⁵. Des précisions supplémentaires à ce sujet figurent aux articles 23 et 24 du projet.
2. Conformément à l'alinéa 2, les données personnelles qui présentent une valeur particulière dans le cadre de recherches, de planifications ou de statistiques n'ont pas besoin d'être supprimées de la même manière, mais peuvent être conservées plus longtemps si des mesures sont prises qui assurent la protection des droits des personnes concernées.

Art. 11, Devoir de diligence accru

Le devoir de diligence accru qui est demandé face au traitement de données présentant des risques plus importants pour les droits des personnes figure déjà dans le texte de la loi actuelle. Il est une spécialité fribourgeoise qui ne figure dans aucune autre loi en Suisse en matière de protection des données. Même si la règle ne définit pas concrètement quelles sont les mesures à prendre, elle a été maintenue car elle représente une concrétisation de l'approche fondée sur les risques voulant que les plus gros efforts à fournir en matière de protection des données sont à effectuer là où le potentiel de risque est le plus élevé. En pratique, il est question de prendre des mesures techniques et/ou organisationnelles de façon appropriée à la situation et de manière graduelle en fonction du risque.

2.2.2 Section 2.2 : Conditions supplémentaires applicables à certaines formes de traitement

Art. 12 et 13, Collecte de données

1. Comme pour tout traitement, la collecte de données requiert l'existence d'un motif justificatif. Néanmoins, comme cette exigence ressort déjà des articles 5 et 6, le projet renonce à la répéter une deuxième fois ici. C'est la raison pour laquelle l'article 12 al. 1 de l'avant-projet a été supprimé.
2. Par rapport à l'avant-projet, le projet supprime aussi le principe de la collecte des données directement auprès de la personne concernée. Si ce principe était valable au début des années 1990 lorsque la LPrD a été élaborée et qu'il reste aujourd'hui applicable dans plusieurs secteurs d'activité de l'administration, certaines catégories de

⁵ Sur la portée de cette réserve : ATF 148 I 233, consid. 4 à 6.

données sont dorénavant collectées une seule fois et ensuite mises à disposition des unités administratives qui en ont besoin pour l'accomplissement de leurs tâches. Cela correspond au principe *Once-Only* que la Confédération et les cantons sont en train de développer. Vu cette évolution, il a semblé inadéquat de conserver ce principe dans la loi.

3. Dans le but d'améliorer la transparence et la reconnaissabilité des traitements, le projet introduit une obligation pour les responsables d'informer les personnes concernées de la collecte de leurs données (art. 12). Cette règle constitue aujourd'hui un standard unanimement reconnu en matière de protection des données, qu'on retrouve en droit fédéral (cf. art. 19 n-LPD) et dans les autres lois cantonales. Les informations à fournir doivent permettre à la personne concernée de comprendre rapidement qui traite des données à son sujet, dans quel but, à qui ses données pourront en principe être communiquées et quels sont ses droits. Les données facultatives qui sont recueillies – par exemple, au moyen d'un questionnaire – doivent être indiquées comme telles. Le débiteur du devoir d'informer est toujours l'organe qui collecte les données et non celui qui les communique. L'organe qui communique les données doit s'assurer que la communication est licite mais n'est pas tenu d'informer la personne concernée de la communication de ses données. Est toutefois réservé l'article 31 al. 3 du projet lorsque la personne a exercé son droit d'opposition.
4. La forme que doit revêtir l'information n'est pas précisée. Le responsable du traitement doit veiller à ce que la personne concernée puisse effectivement prendre connaissance de la collecte des données par un moyen facilement accessible, mais pas à ce qu'elle s'informe effectivement. Un contact direct avec la personne concernée n'est pas exigé. Une information standardisée, par exemple au moyen d'une déclaration de protection des données jointe sur un formulaire ou sur une page Internet, peut être suffisante.
5. Le devoir d'information n'est pas absolu : le responsable du traitement peut être dispensé de son devoir d'information aux différentes conditions mentionnées à l'article 13. Le motif d'exception qui s'appliquera le plus souvent sera alors logiquement l'exécution d'une tâche légale. Dans ce cas, le devoir d'information est réalisé par la publication de la loi. Le devoir d'information peut également être limité ou retardé aux mêmes conditions que celles prévues en matière de droit d'accès à l'article 29 al. 1 (cf. art. 13 al. 2).

Art. 14 à 17, Communications de données ordinaires et transfrontières

1. Une communication de données consiste à rendre des données personnelles accessibles, par exemple en autorisant leur consultation, en les transmettant, en les diffusant ou en les publiant. Cette notion recouvre aussi bien la communication régulière que la communication dans un cas d'espèce. Les conditions de licéité ne sont cependant pas les mêmes selon que l'on se trouve dans l'un ou l'autre cas :
 - a) Conformément à l'article 14 al. 1, les communications systématiques, c'est-à-dire les communications d'un même type de données qui sont adressées aux mêmes destinataires sur une base régulière, doivent être prévues au moyen d'une base légale au sens de l'article 5 du projet ;
 - b) En vertu de l'article 14 al. 2, les communications de données qui ont lieu dans un cas d'espèce n'ont pas besoin d'être obligatoirement prévues au moyen d'une disposition légale. Elles peuvent aussi avoir lieu si elles correspondent à l'un des motifs indiqués aux lettres a à c.
2. Le projet règlemente une troisième catégorie de communication de données : les communications par voie d'appel (art. 14 al. 4). On entend par là un mode d'accès automatisé aux données par lequel le destinataire des données, en vertu d'une autorisation du responsable du traitement, décide de son propre chef, sans contrôle préalable, du moment et de l'étendue de la communication dans les limites de l'autorisation rendue. Au vu des particularités de ce type de communication, il se justifie, pour des raisons à la fois de transparence, de gouvernance et de sécurité, de le mentionner spécifiquement afin de le distinguer des autres formes de communication. Cette exigence n'est pas une nouveauté. Elle est reprise de l'article 10 al. 2 de la loi actuelle.

-
3. Des exigences supplémentaires s'appliquent en cas de communication de données à l'étranger (art. 15) :
 - a) les transferts de données personnelles vers des Etats à l'étranger ne sont en principe autorisés que si l'Etat destinataire offre un niveau de protection des données jugé adéquat. Pour savoir si un Etat offre ou non un niveau de protection adéquat, il est possible de se référer à la liste établie par le Conseil fédéral conformément à l'article 16 al. 1 n-LPD.
 - b) Lorsque le pays destinataire est un pays tiers qui n'offre pas un niveau de protection adéquat ou en cas de doute à ce sujet, une communication de données transfrontière reste malgré tout possible en présence d'autres garanties suffisantes ou s'il existe un motif justificatif à la communication (al. 2). Par rapport à l'avant-projet et à la loi actuelle, la liste des garanties suffisantes a été précisée par la mention des mesures techniques et/ou organisationnelles en plus des mesures contractuelles. En pratique, il peut s'avérer nécessaire suivant les cas de cumuler plusieurs types de mesures entre elles.

Ces règles spéciales ne s'appliquent cependant qu'à la communication de données personnelles se rapportant à des personnes physiques. L'exclusion des personnes morales est nécessaire afin d'assurer que le canton de Fribourg ne se trouve pas soumis à des contraintes supplémentaires dans ses échanges avec l'étranger par rapport aux Etats qui ont sorti du champ d'application de leur loi la protection des données des personnes morales.

- 3.1. Par rapport à l'avant-projet, le projet renonce à conserver une disposition spéciale sur les pouvoirs de l'ATPrDM en lien avec les communications transfrontières. Cet article faisait inutilement doublon avec la section 5 de la loi consacrée aux pouvoirs de l'Autorité. Il n'en résulte aucune différence sur le fond. Le devoir d'informer le ou la préposé-e des garanties mises en place et la possibilité pour cet organe de se renseigner au sujet des motifs prévus aux lettres b à e ont été maintenus (cf. art. 15 al. 3).
- 3.2. Les publications de données personnelles sur Internet ou sur d'autres plateformes qui sont destinées à informer le public en général ne sont pas assimilées à une communication de données à l'étranger (art. 15 al. 4), quand bien même ces informations peuvent aussi être consultées à l'étranger. Cette règle se justifie afin d'éviter l'application de mesures disproportionnées à des situations qui n'en ont pas besoin. Toutefois, il va de soi que de telles publications correspondent à un traitement de données et qu'elles doivent satisfaire aux règles ordinaires de la loi sur la protection des données.
4. Les restrictions à la communication de données personnelles formulées à l'article 16 du projet restent globalement inchangées par rapport à la loi actuelle (comp. : art. 11 LPrD). La licéité d'une communication dépend non seulement du respect des principes généraux de protection des données, mais également de l'absence de restrictions au sens du présent article. La règle vaut aussi bien pour les communications de données ordinaires que pour les communications de données à l'étranger.
5. L'article 17 du projet réserve expressément certaines règles provenant d'autres législations qui peuvent déroger en partie aux règles de la loi sur la protection des données. A titre d'exemple, les règles sur la communication des données du contrôle des habitants prévues à l'article 17 LCH se suffisent à elles-mêmes et n'impliquent pas de demander en supplément son accord à la personne concernée comme pourrait l'exiger l'article 14 al. 3 du projet. D'autres lois peuvent naturellement aussi déroger à la LPrD, mais celles qui sont citées ici constituent deux exemples clairs par leur importance.

Art. 18 à 21, Externalisation

1. Les articles 18 à 21 reprennent quasiment à l'identique les bases légales sur l'externalisation du traitement de données telles qu'introduites par la loi du 18 décembre 2020 adaptant la législation cantonale à certains aspects de la digitalisation (ROF 2020_195). Pour rappel, ces bases légales ont été introduites suite à un projet pilote mené entre 2018 et 2020 (ROF 2018_112). Depuis leur entrée en vigueur le 1^{er} mars 2021, elles ont fourni un cadre clair et utile à l'utilisation de services en nuage (services *cloud*) par les autorités cantonales. Elles ont permis le développement de pratiques harmonisées et cohérentes tant sur le plan technique que contractuel.

-
2. A l'heure actuelle, seuls quelques cantons disposent de règles spécifiques concernant l'usage du *cloud computing* (Glaris, Lucerne, Zurich). Au niveau de la Confédération et des autres cantons, le *cloud computing* est généralement assimilé à un simple cas de sous-traitance et, partant, soumis aux règles y relatives (cf. art. 37 du projet). Mais comme ces règles sont relativement modestes et qu'elles ne tiennent pas compte des spécificités propres au *cloud computing* (localisation ubiquitaire des données, caractère généralement durable de l'externalisation, aspects contractuels spécifiques, maîtrise et responsabilité partagées sur les données, législation étrangère...), il en résulte qu'elles ne sont pas vraiment adaptées pour réguler l'usage de cette technologie. En outre, la licéité du recours au *cloud computing* basée sur les règles en matière de sous-traitance n'est pas admise unanimement à ce jour. Un recours à ce sujet déposé par un particulier contre la Chancellerie fédérale est en ce moment pendant devant le Tribunal administratif fédéral⁶. Cette situation crée une forte insécurité juridique qui pèse sur les responsables du traitement, qui ne savent pas s'ils risquent ou non d'engager leur responsabilité en cas de recours à une solution *cloud*. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat a proposé de réguler l'usage du *cloud computing* dans le canton de Fribourg au moyen de règles qui non seulement autorisent cet usage, mais qui en fixent également les prérequis techniques et juridiques. L'externalisation au moyen d'une solution *cloud* est ainsi considérée comme une forme qualifiée de sous-traitance qui répond à un corpus de règles spéciales ayant pour but d'appréhender cette technologie de la meilleure manière possible.
 3. L'article 18 constitue la base légale permettant aux collectivités publiques de procéder à l'externalisation du traitement de leurs données personnelles (al. 1). Il fixe un cadre géographique aux lieux de traitement autorisés. Seul le territoire suisse ou celui d'un Etat dont la législation en matière de protection des données est jugée adéquate au sens de l'article 15 al. 1 sont éligibles à une externalisation (al. 2). La réserve de l'article 54 Cst./FR est prévue pour le cas où l'externalisation du traitement équivaldrait à une délégation complète d'une tâche de l'Etat (p.ex. si un service *cloud* fourni par un prestataire externe venait à rendre lui-même une décision sans que l'administration n'intervienne). Ce type de situation n'est pas couvert par cet article et nécessiterait, en vertu de la Constitution, l'adoption d'une base légale spécifique (al. 3). L'exigence d'un rapport sur l'externalisation à remettre tous les deux ans à la Commission des finances et de gestion a été expressément demandée par le Grand Conseil lors des débats parlementaires relatifs à la loi adaptant la législation à certains aspects de la digitalisation (al. 4). Elle a été reprise telle quelle dans le projet.
 4. Les règles sur la responsabilité sont énoncées à l'article 19.
 - 4.1. Le principe de base est que l'organe qui externalise le traitement de ses données sur les infrastructures d'un sous-traitant reste responsable de leur conservation, de leur exploitation et de leur confidentialité (al. 1). La disposition énonce un certain nombre de points importants à prendre en considération. En particulier, l'organe qui externalise le traitement de ses données doit choisir son sous-traitant avec soin, l'instruire sur les tâches à accomplir au moyen d'un contrat suffisamment précis et surveiller qu'il respecte les éléments du contrat.
 - 4.2. On peut donner ici, à titre d'exemple, une *check-list* des différents éléments qu'un contrat d'externalisation devrait, selon les circonstances, inclure :
 - a) l'objet, la nature et la finalité du traitement ;
 - b) les catégories des données traitées et leur degré de confidentialité ;
 - c) l'emplacement des serveurs assurant l'hébergement des données ;
 - d) les mesures mises en place afin de garantir la sécurité et la confidentialité des données ;
 - e) les personnes ou les catégories de personnes ayant accès aux données ou aux applications concernées ;
 - f) les droits et les possibilités de contrôle ;

⁶ <https://www.bvger.ch/bvger/fr/home/medias/medienmitteilungen-2022/public-clouds.html>. Dernière vérification effectuée le 15 mars 2023.

-
- g) l'interdiction faite au sous-traitant de sous-traiter à son tour le traitement de données sans l'accord préalable de l'autorité responsable et la signature d'un contrat d'externalisation posant les mêmes exigences que celui passé entre l'autorité responsable et le sous-traitant ;
 - h) les devoirs d'annonce du sous-traitant en cas d'incident, de perte ou de vol de données, ou en cas de demandes émanant d'autorités étrangères ;
 - i) les possibilités de récupérer les données et les applications concernées en cours de contrat ;
 - j) les processus à respecter en cas de résiliation du contrat, en particulier la restitution des données ainsi que leur destruction chez le sous-traitant ;
 - k) dans la mesure du possible, l'applicabilité du droit suisse et la désignation d'un for en Suisse en cas de litige.

Ces éléments pourront toutefois évoluer avec le temps et en fonction des types d'externalisation.

- 4.3. Par rapport à la loi actuelle, l'article 19 al. 1 let. b ch. 4 mentionne dorénavant les droits et les possibilités de contrôle sur le sous-traitant sans préciser à qui ces droits doivent revenir. Il s'agit alors non plus seulement des droits de contrôle de l'Autorité de surveillance, comme le prévoit la loi actuelle, mais aussi du responsable du traitement. Différentes possibilités de contrôle peuvent être envisagées en fonction des sous-traitants. En pratique, peu nombreux sont les sous-traitants qui acceptent une inspection sur site de leurs infrastructures. D'une part, cette solution les expose à un risque de violation des secrets commerciaux. D'autre part, elle peut également s'avérer peu concluante suivant la taille du sous-traitant. Souvent, les contrats *cloud* prévoient que le sous-traitant se fait régulièrement auditer par une entreprise spécialisée dans ce type d'audit et au bénéfice de connaissances et de moyens très poussés. Les résultats de l'audit sont alors transmis au responsable du traitement. Il va sans dire qu'ils sont alors aussi accessibles à l'Autorité de surveillance.
- 4.4. Au sein de l'administration cantonale, le respect des dispositions en matière d'externalisation est assuré conjointement par l'organe compétent à raison de la matière et le SITel (al. 2). Cette manière de procéder permet de développer une pratique cohérente et autant que possible uniforme. Le SITel veille notamment que le processus d'externalisation suive les étapes indiquées et que le contrat d'externalisation contienne toutes les clauses nécessaires pour garantir la sécurité et la protection des données personnelles externalisées. La disposition réserve toutefois le cas des organes publics qui gèrent leur informatique de façon autonome, à l'instar de l'Université, de l'Office de la circulation et de la navigation ou encore de l'Hôpital fribourgeois. Ces organes sont seuls responsables de l'externalisation de leurs données et de leurs outils informatiques.
- 4.5. Certaines solutions de *cloud computing* ne sont pas limitées à un seul organe d'une collectivité publique mais peuvent s'étendre à plusieurs d'entre eux, voire à tous. Il est évident alors que chaque organe public concerné ne peut pas personnellement s'assurer que le sous-traitant respecte ses engagements. Dans ce cas, le Conseil d'Etat désigne un organe principalement responsable (al. 3). Il s'agit, en principe, de l'organe qui introduit la solution et en impose l'utilisation à l'intérieur de l'Etat. Il devient alors responsable de la solution pour l'ensemble de l'administration. Il répond de manière générale de sa conformité avec les exigences de la protection des données ; il est tenu de fournir des instructions d'utilisation et un support de première ligne aux autres utilisateurs de l'Etat concernant son fonctionnement et c'est lui aussi le principal interlocuteur du fournisseur au sein de l'administration. Les autres organes utilisateurs sont quant à eux responsables uniquement des opérations de traitement qu'ils accomplissent eux-mêmes au moyen de la solution. En cas de problème qu'ils ne peuvent pas résoudre eux-mêmes, ils doivent s'adresser à l'organe principalement responsable qui va s'adresser, si nécessaire, au fournisseur de la solution. Lorsque le service principalement responsable n'est pas le SITel, l'article 19 al. 2 reste applicable cumulativement avec l'article 19 al. 3. La mise en œuvre et le suivi des règles en matière d'externalisation sont assumés conjointement par l'organe principalement responsable et par le SITel. Lorsque l'organe principalement

responsable est le SITel lui-même, l'article 19 al. 2 n'a logiquement plus d'objet. A titre d'exemple de solution visée par cette disposition, on peut citer la suite M365 fournie par Microsoft. Elle a été déployée par le SITel pour l'ensemble des services de l'administration. Le SITel en a été désigné organe principalement responsable.

5. Les mesures de sécurité à mettre en place lors d'une externalisation sont réglées de manière générale à l'article 20. La loi ne cite toutefois volontairement pas de mesures spécifiques, celles-ci devant être prévues au cas par cas dans le contrat d'externalisation. Cela est justifié pour deux raisons. D'une part, chaque type de traitement de données susceptible d'être externalisé ne répond pas nécessairement aux mêmes besoins de sécurité. D'autre part, la loi doit rester technologiquement neutre afin de ne pas entraver l'utilisation de techniques et de technologies additionnelles ou futures. Même si les mesures de sécurité à mettre en place poursuivent généralement plusieurs buts différents, l'alinéa 2 rappelle le besoin d'accorder une place particulière à la protection des personnes concernées et de leurs droits fondamentaux. Pour prévenir le risque que l'Etat ne se trouve complètement paralysé en cas de dysfonctionnement survenant chez le fournisseur de service *cloud*, la loi impose finalement l'adoption de mécanismes de remplacement en cas d'incident si les données concernées sont indispensables au fonctionnement de l'Etat (al. 3). Ces mécanismes doivent servir à minimiser autant que faire se peut les conséquences d'une défaillance du fournisseur de service *cloud* entraînant la perte ou l'indisponibilité prolongée des données. Comme de tels inconvénients peuvent aussi entraîner des conséquences importantes pour la personne concernée, il se justifie d'introduire une telle règle également dans la loi sur la protection des données.
6. L'externalisation de données sensibles et de secrets est traitée à l'article 21 du projet.
 - 6.1. Les mesures prescrites reprennent les recommandations de la Conférence des préposé-e-s à la protection des données (PRIVATIM). Ces dernières prévoient la mise en place de mesures supplémentaires de sécurité :
 - > Les données doivent être chiffrées et le chiffrement doit être réalisé par l'organe public. Les clés ne doivent être disponibles que pour l'organe public. Elles doivent être protégées de la perte et de la soustraction, ainsi que de l'utilisation et de la prise de connaissance abusives (al. 1).
 - > Un chiffrement peut être envisagé chez le fournisseur de service *cloud* seulement si cela ne fait pas encourir des risques inacceptables aux droits fondamentaux des personnes concernées. Dans ce cas, il faut tenir compte du niveau auquel le chiffrement a lieu (application, banque de données ou disque dur). Le fournisseur de service *cloud* peut conserver les clés de déchiffrement s'il s'engage par contrat à les utiliser uniquement avec le consentement exprès de l'organe public. Les accès doivent, en outre, être tracés et consignés dans un journal des accès. Finalement, le fournisseur de service *cloud* doit protéger les clés de déchiffrement de la perte et de la soustraction, ainsi que de l'utilisation et de la prise de connaissance abusives. Il doit aussi garantir que les données ne soient pas compromises lors du processus de chiffrement (al. 2).
 - > Pour les secrets, les exigences sont globalement les mêmes. Il faut toutefois dans ce cas veiller en plus à ce que le fournisseur de service *cloud* puisse être qualifié d'auxiliaire du détenteur du secret (al. 3). Cette qualification qui découle du droit pénal est prévue à l'article 321 CP pour le secret professionnel et sera introduite en cours d'année 2023 à l'article 320 CP pour le secret de fonction⁷. Sont visés les professionnel-le-s qui assistent une personne soumise au secret dans l'accomplissement de ses tâches. La transmission d'informations soumises au secret à un auxiliaire n'est pas punissable. Dans un arrêt concernant le secret de l'avocat, le Tribunal fédéral a jugé qu'un fournisseur de service *cloud* peut être considéré comme un auxiliaire de l'avocat⁸.

⁷ Modification de l'article 320 CP introduite lors de l'adoption de la loi fédérale du 18 décembre 2020 sur la sécurité de l'information au sein de la Confédération (LSI), in : RO 2020 232.

⁸ ATF 145 II 229, consid. 7.3.

6.2. La disposition prévue retranscrit ces exigences au niveau de la loi dans un langage qui est neutre sur le plan de la technologie.

Art. 22, Essais pilotes

1. La disposition sur les essais pilotes a fait l'objet de certaines adaptations. Son contenu a été réparti entre la LCyb pour les projets pilotes généraux et la LPrD pour les projets pilotes incluant certains traitements de données personnelles présentant un caractère plus délicat. Si ces traitements de données ont lieu dans le cadre d'un projet pilote, leur traitement pourra momentanément reposer sur une ordonnance du Conseil d'Etat plutôt que sur une loi adoptée par le Grand Conseil.
2. Les conditions de fond à la réalisation d'un projet pilote sont décrites aux articles 35 à 35b LCyb. Il faut, en particulier, une tâche à accomplir, un besoin d'expérimentation, la nécessité d'une phase d'essai, la constitution d'un dossier complet, l'adoption par le Conseil d'Etat d'une ordonnance expérimentale d'une durée limitée et un rapport d'évaluation rétrospective. L'article 21 p-LPrD ajoute des conditions particulières pour les projets pilotes qui incluent le traitement de données sensibles ou d'autres types de traitement présentant un risque plus élevé d'atteinte aux droits fondamentaux. D'une part, le dossier du projet pilote et le rapport d'évaluation qui clôture la phase pilote doivent obligatoirement contenir une partie consacrée au traitement des données personnelles ainsi qu'à leur protection (al. 2). Lors de la constitution du dossier du projet, il s'agit d'identifier les risques induits par le projet pilote et les mesures à prendre pour les réduire. A la fin du projet pilote, au moment de l'évaluation, il faut analyser rétrospectivement si les risques identifiés ont pu ou non être suffisamment contenus par les mesures prises, si d'autres risques sont apparus qui n'avaient pas été identifiés, si ces risques ont pu être contenus et, plus généralement, de mettre en balance les risques résiduels avec les avantages constatés par le projet. D'autre part, l'Autorité de surveillance doit obligatoirement être consultée au moment de la constitution du dossier et au moment de l'évaluation rétrospective (al. 3). L'Autorité reçoit les deux documents avant leur transmission au Conseil d'Etat et est invitée à se prononcer. Sa prise de position est ensuite communiquée au Conseil d'Etat.
3. Il va sans dire qu'en dehors de ces deux phases, l'Autorité de surveillance conserve toute possibilité d'intervenir durant la phase pilote. En pratique, des échanges ponctuels, voire réguliers, sont même encouragés dans les limites des ressources de l'Autorité.

Art. 23, Archivage

Dès lors qu'elles présentent une valeur archivistique, les données personnelles traitées par les pouvoirs publics sont soumises à la législation sur l'archivage. Elles ne peuvent pas être effacées ou détruites (cf. commentaire de l'article 10). Pour que l'obligation de supprimer les données qui ne poursuivent plus aucune finalité conserve un sens, il conviendra de mettre en place des mécanismes permettant de déterminer la valeur archivistique d'un document dans des délais raisonnables.

Art. 24, Effacement et destruction de données

1. Sous réserve des données qui ont été identifiées comme présentant une valeur archivistique, les données personnelles conservées auprès d'un organe public doivent être effacées ou détruites lorsque leur conservation ne poursuit plus aucune finalité. Il en résulte le devoir de procéder périodiquement à un examen des données personnelles conservées.
2. Pendant la durée d'utilisation du support par un organe public – soit aussi longtemps que celui-ci est sous le contrôle de l'administration – les données personnelles qui y sont conservées doivent être effacées régulièrement conformément à l'alinéa 1er. Au moment de recycler ou de remplacer du matériel informatique, le responsable du traitement devra s'assurer qu'il n'existe pas un risque que des données sensibles ayant été effacées puissent être retrouvées et exploitées par une personne non-autorisée. Si tel est le cas, le support en question (p. ex. le disque dur) devra être physiquement détruit (al. 2). La destruction des supports est de la responsabilité du SITel.

Art. 25, Vidéosurveillance

Pas de commentaire.

2.2.3 Section 2.3 : Traitement de données à des fins ne se rapportant pas à la personne

Art. 26, Règles

L'allègement des exigences en matière de protection des données s'agissant des traitements à des fins ne se rapportant pas à la personne se justifie du fait que ces traitements présentent des risques moindres dans la mesure, précisément, où ils ne se rapportent pas à des personnes et où certaines prescriptions spécifiques sont respectées. Par ailleurs, ces prescriptions tiennent compte de l'intérêt public que représentent la recherche, la planification et la statistique.

2.3 Section 3, Droits de la personne concernée

Art. 27 à 30, Droit d'accès

1. Le droit d'accès (art. 27) est et reste l'institution centrale du droit de la protection des données. Sans droit d'accès, la personne concernée ne serait pas en mesure d'exercer ses droits en la matière. Seul celui ou celle qui a connaissance d'un traitement de données le ou la concernant est à même, le cas échéant, d'en vérifier le but ou de demander la rectification ou la suppression des données inexacts ou sans lien avec le but du traitement. Le débiteur du droit d'accès est toujours le responsable du traitement au sens de l'article 4 al. 1 let. h. Le fait que celui-ci confie le traitement à un tiers ne change rien à cet égard (al. 3).
2. Le droit d'accès est la manifestation la plus concrète du droit fondamental à la protection des données. Il appartient à toute personne qui fait l'objet d'un traitement et ne dépend d'aucun intérêt particulier. Cela signifie qu'il n'y a aucune restriction liée à la nationalité, au domicile ou à l'âge, voire à la personnalité du demandeur ou à ses motivations et à l'usage qu'il compte faire de ses données. Le demandeur n'a, en outre, pas à motiver sa demande. La seule obligation qui lui incombe est de fournir son identité afin que seules ses propres données lui soient effectivement transmises (art. 28 al. 1). Pour rappel, il existe une règle particulière en matière de droit d'accès à l'article 60 al. 3 LSan. Pour les demandes d'accès auprès de professionnel-le-s de la santé, le responsable du traitement (en principe le médecin traitant ou la médecin traitante) peut proposer à la personne concernée qu'elle consulte ses données en présence d'un spécialiste de son choix. Il ne s'agit cependant que d'une proposition que la personne concernée est libre d'accepter ou de refuser.
3. Le droit d'accès n'est pas absolu. L'article 29 du projet énonce les conditions auxquelles il peut être restreint. L'invocation d'un motif de restriction au droit d'accès doit toutefois rester l'exception. Elle ne peut avoir lieu que de manière restrictive sur la base d'une pesée des intérêts en présence et conformément au principe de proportionnalité. Par rapport à l'avant-projet, le projet prévoit deux motifs de restriction supplémentaires. Le premier, la loi, est mentionné à titre indicatif dans la mesure où une loi peut, de manière générale, toujours déroger à une autre loi. Le second, l'invocation du caractère abusif de la demande, est un alignement sur le droit fédéral et celui des autres cantons. Il correspond à une concrétisation de l'abus de droit. Toutefois, il ne pourra, en pratique, être invoqué que restrictivement, si l'abus est manifeste.
4. L'article 30 n'est pas directement une manifestation du droit d'accès de la personne concernée, mais énonce divers principes concernant la consultation de certaines de ses données après la mort. Même si on peut discuter son emplacement, celui-ci peut néanmoins se justifier pour des raisons didactiques et aussi de systématique. Dans tous les cas, l'élément essentiel qui ressort de cette disposition est la pesée des intérêts qui doit être faite au moment de décider de transmettre à des tiers des données du défunt ou de la défunte.

Art. 31, Opposition à la communication de données personnelles

1. Le droit d'opposition (ou droit de blocage) permet à la personne concernée de s'opposer par avance à la communication de certaines données la concernant. Il fait partie des prétentions que le droit de la protection des données reconnaît aux personnes concernées de manière générale sans égard au type de données visées (cf. art. 20 LPD et 37 n-LPD ; voir aussi art. 21 RGPD ; art. 9 § 1 let. d Convention STE 108+).

-
2. Selon le droit actuel, le droit de blocage est uniquement prévu pour les données du registre des habitants à l'article 18 LCH. En 2003, l'ancienne Commission fédérale de la protection des données a rendu un jugement concernant le canton de Fribourg dans lequel elle a déclaré que le fait de limiter le droit d'opposition à certaines catégories de données uniquement est contraire au droit de la protection des données (Jugement de l'ancienne Commission fédérale de la protection des données du 22 mai 2003, in JAAC 68.69). Le projet prévoit par conséquent l'introduction d'un droit d'opposition élargi qui ne dépend pas du type de données en cause.
 3. Le droit d'opposition n'est toutefois ni général, ni absolu. Premièrement, il ne peut porter que sur des données préalablement définies par la personne concernée (al. 1 *in fine*). Il n'existe donc pas de droit de blocage général portant sur l'ensemble des données d'une personne. Deuxièmement, le blocage des données peut être mis en échec aux conditions énoncées à l'alinéa 2 let. a à c. Tel sera le cas à chaque fois que la communication est expressément ordonnée par la loi (let. a), lorsque le blocage de la communication risque de sensiblement entraver l'organe public dans l'accomplissement de ses tâches (let. b) ou qu'il aurait pour conséquence d'empêcher une tierce personne de défendre ses intérêts légitimes alors qu'aucun obstacle juridique ne s'oppose à la communication (let. c). Dans ce dernier cas, l'autorité saisie d'une requête de communication doit trancher entre refuser la communication à celui ou celle qui en a fait la demande ou lever le droit d'opposition de la personne concernée. Comme ce choix s'accompagne nécessairement de conséquences juridiques pour chacune des deux parties, l'autorité saisie doit se prononcer au moyen d'une décision qui est sujette à recours (al. 3).
 4. L'alinéa 4 réserve les règles concernant le devoir d'informer des autorités et l'accès à des documents officiels prévus la LInf. Par défaut, le droit de blocage au sens de la LPrD ne peut pas à lui seul constituer un motif de restriction face aux exigences de transparence de l'administration. En cas de communication active des autorités ou de demande d'accès à un document officiel contenant des données personnelles pour lesquelles la personne concernée a fait valoir son droit de blocage, le traitement de la demande d'accès devra se faire conformément aux règles prévues aux articles 11 et 26 ss LInf.

Art. 32, Portabilité des données

1. Le droit à la portabilité des données ne faisait volontairement pas partie de l'avant-projet car il était jugé prématuré et peu adapté au traitement des données dans le domaine public. Néanmoins, il a été ajouté dans le projet afin de disposer d'une législation complète en matière de protection des données et afin d'anticiper de nouvelles évolutions possibles.
2. Tel qu'il est formulé, le droit à la portabilité des données n'est cependant pas directement justiciable, mais nécessite d'être concrétisé dans la législation spéciale ou d'être proposé volontairement par le responsable du traitement. La raison à cela est que toutes les bases de données ne permettent pas de procéder sur demande à une extraction automatisée d'une partie de leur contenu. Pour parvenir à un tel résultat, il faut un certain nombre de prérequis techniques. Il faut que les données soient structurées et qu'elles soient enregistrées dans des formats adaptés. Or ces prérequis ne sont pas appropriés pour toutes les bases de données. C'est la raison pour laquelle l'article 32 se limite à définir un cadre au droit à la portabilité des données.

Art. 33, Actions défensives

1. L'alinéa 1^{er} énonce les trois moyens défensifs traditionnels face à un traitement de données illicite. Il s'agit des mêmes moyens prévus en droit civil dans le domaine de la protection de la personnalité.
2. L'expression « quiconque a un intérêt digne de protection » en début de phrase reprend celle prévue à l'article 41 n-LPD. Elle ne vise pas uniquement la personne directement concernée par le traitement effectif de ses données. En plus de cette dernière, certaines associations peuvent, en outre, aussi être habilitées à invoquer l'une ou l'autre prétention prévues à l'article 30 al. 1, lorsqu'elles agissent pour défendre leurs intérêts propres ou ceux de leurs membres (« recours égoïste » ; en allemand « egoistische Verbandsbeschwerde »). Pour savoir si une personne dispose d'un intérêt digne de protection lui permettant de s'opposer à un traitement de données, il est possible de se référer à la jurisprudence du Tribunal fédéral (not. ATF 147 I 280, consid. 6.2).

-
3. L'alinéa 2 énonce différents moyens propres au droit de la protection des données qui peuvent être invoqués dans un cas concret afin de remédier à une atteinte provoquée par un traitement illicite de données. La personne peut, en particulier, demander de supprimer ou de rectifier des données inutiles ou inexactes ; elle peut aussi demander l'ajout d'une mention du caractère litigieux de certaines données, lorsque ni leur exactitude, ni leur inexactitude ne peut être établie. La communication à des tiers ou la publication de la suppression, de la rectification de données personnelles ou de l'ajout de la mention de leur caractère litigieux font également partie des moyens à disposition. La nouveauté par rapport au droit actuel est l'introduction d'un droit à la limitation du traitement. Moins radicale que la rectification ou que la suppression des données, la limitation du traitement permet de geler temporairement les possibilités de traitement liées à certaines données généralement dans l'attente de clarification soit sur leur exactitude, soit sur la licéité des traitements querellés. Pendant la mesure, le responsable du traitement peut – respectivement doit – continuer de conserver intactes les données visées, mais il ne peut plus les traiter pour des fins nouvelles.
 4. L'alinéa 3 rappelle le principe d'intégrité des fonds d'archives ou des fonds ouverts au public, y compris lorsqu'ils contiennent des données personnelles. Ces fonds et leur contenu ne peuvent être ni détruits ni rectifiés. Dans certaines situations, leur accès peut toutefois être restreint et/ou il peut être ajouté une note dans laquelle la personne concernée ou un proche réfute, voire éventuellement complète, des données la concernant.

Art. 34, Procédure et voies de droit

Depuis la révision de la LPrD de 2008, toutes les décisions rendues par les organes publics en application de la présente section doivent systématiquement être transmises à l'Autorité de surveillance. Cela lui permet d'en vérifier la conformité à la loi et, en cas de besoin, de recourir. Ce système peut cependant engendrer une atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées si ces dernières ne souhaitent pas pareille communication. C'est pourquoi, par rapport à la loi actuelle, le projet introduit la possibilité pour les intéressé-e-s de s'opposer à la communication des décisions qui les concernent.

Art. 35, Réparation du dommage et du tort moral

La violation des dispositions de la loi sur la protection des données peut constituer un acte illicite au sens de de l'article 6 al. 1 LResp. Elle peut donner lieu à réparation aux conditions fixées dans la loi.

2.4 Section 4, Mise en œuvre de la protection des données

Art. 36 et 37, Responsabilités

1. L'article 36 pose le principe selon lequel l'organe public qui traite des données personnelles est responsable de leur protection et de leur sécurité (al. 1). Cette règle et les conséquences en découlant sont précisées à d'autres endroits de la LPrD comme dans d'autres types d'actes.
2. La responsabilité d'un traitement de données peut toutefois être partagée entre différents acteurs (al. 2) qui en deviennent alors co-responsables. En de telles circonstances, il importe que le partage des responsabilités soit suffisamment défini entre les acteurs concernés (p. ex. : périmètre, catégories de données, types de traitement *etc.*). Cela peut soit être fait au moyen de la déclaration prévue à l'article 38, soit ressortir d'une ou plusieurs dispositions légales. Dans tous les cas, la répartition des responsabilités en interne n'a aucune influence sur la situation des personnes concernées qui sont toujours admises à faire valoir l'ensemble de leurs droits et de leurs prétentions auprès de l'Etat.
3. L'article 37 règle les questions de responsabilité lorsqu'un organe public fait appel à un sous-traitant. Par rapport à l'avant-projet, la disposition a subi un alignement sur le droit fédéral. On y retrouve ainsi les conditions ordinaires en Suisse relatives à ce domaine. Une précision a toutefois été ajoutée à l'alinéa 5. Elle prévoit que, sauf disposition contraire, il n'y a pas de sous-traitance entre plusieurs organes appartenant à une même collectivité. On préfère dans ce cas l'application des règles sur la co-responsabilité. Cela n'a pas d'impact sur les personnes concernées, puisque la responsabilité reste de toute manière celle de l'Etat. Mais cela évite d'avoir à élaborer des constructions juridiques compliquées et peu utiles.

-
4. L'externalisation de données constituant dans le projet une forme de sous-traitance qualifiée, elle fait l'objet de règles spéciales prévues dans la section 2 de la loi consacrée aux formes particulières de traitement (cf. art. 18 à 21). Les règles de base prévues à l'article 37 restent cependant applicables aussi longtemps qu'elles ne contredisent pas les règles spéciales en matière d'externalisation.

Art. 38 à 39, Registre des activités de traitements et déclarations de traitement

1. La déclaration des activités de traitement et le registre des activités de traitement sont des instruments de gouvernance en matière de protection des données qui assurent à la fois la transparence et le contrôle des activités de traitement des organes publics. Même si des évolutions sont probables, il faut partir de l'idée que cette fonction continuera d'être assumée par l'actuel Registre des fichiers (REFI) tenu par l'ATPrDM.
2. Le remplacement du terme « fichier » par « activité de traitement » correspond à une adaptation terminologique et ne devrait pas amener de changements pratiques majeurs. En particulier, il n'est pas question de déclarer chaque opération de traitement individuellement. Le terme fichier est jugé obsolète car les données nécessaires à l'accomplissement d'une tâche ne sont aujourd'hui plus nécessairement stockées dans un espace délimité mais peuvent être entreposées à différents endroits alors qu'elles servent à une même activité. C'est pourquoi le législateur fédéral, la Convention STE 108+ et les nouvelles lois cantonales ont remplacé le terme « fichier » par « activité de traitement ». Cela ne veut pas dire pour autant que les deux termes soient forcément identiques à 100 % et qu'ils recouvrent exactement la même réalité. Même s'il ne devrait pas en résulter une augmentation des déclarations, la déclaration des activités de traitement exigera qu'il faudra à l'avenir réfléchir non plus par rapport au lieu de stockage mais par rapport à l'activité devant être accomplie (généralement celle prévue par la loi). Il peut donc en résulter certaines différences.
3. L'article 38 énonce la liste des informations que le responsable du traitement doit fournir au moment de procéder à la déclaration. L'article 39 fixe un certain nombre d'exceptions à l'obligation de déclarer. Ces dispositions sont largement similaires à ce que prévoit la LPrD actuellement.
4. Le registre des activités de traitement est tenu par l'ATPrDM⁹. Il est public et consultable gratuitement. Le projet renonce toutefois à préciser qu'il doit être publié en ligne dans la mesure où cela correspond déjà à la pratique actuelle et qu'on n'imagine pas qu'il pourrait en être autrement. Il renonce aussi à préciser que les communes doivent conserver une liste de leurs traitements en plus de les annoncer à l'ATPrDM.
5. L'avant-projet prévoyait qu'un traitement de données devait obligatoirement être annoncé à l'Autorité de surveillance avant de pouvoir démarrer (cf. art. 38 al. 1 ap-LPrD). Cette obligation a été abandonnée, car elle n'est pas réalisable en pratique. Elle aurait aussi constitué une mesure totalement unique en Suisse.

Art. 40, Mesures organisationnelles et techniques

1. L'article 40 qui évoque les mesures organisationnelles et techniques à mettre en place a été fusionné dans le projet avec l'article 42 de l'avant-projet qui introduisait les principes de la protection des données dès la conception et par défaut (*Privacy by design* et *Privacy by default*). Ces derniers consacrent une approche proactive de la protection de la vie privée tout au long du processus de traitement des données.
2. Les responsables du traitement doivent prendre tout au long du cycle de vie des données les mesures organisationnelles et techniques appropriées à leur situation, aux traitements qu'ils accomplissent et au type de données qu'ils traitent. Différents critères doivent être pris en considération. Il s'agit non seulement de la confidentialité mais aussi de la disponibilité, de l'authenticité, de l'intégrité, de la traçabilité et de la pérennité. Des indications plus précises à ce sujet figureront dans la législation sur la sécurité de l'information actuellement en cours de préparation et auquel renvoie notamment l'alinéa 2.

⁹ Le Registre des Fichiers (ReFi) est accessible en ligne sur la page : <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/registre-des-fichiers-refs>.

-
3. Conformément à l'approche fondée sur les risques, la loi ne fixe pas directement de mesures spécifiques à mettre en place mais reprend à son compte le principe d'« *accountability* » que l'on retrouve dorénavant dans la plupart des lois modernes de protection des données (art. 4 § 4 de la Directive (UE) 2016/680 ; art. 5 § 2 RGPD et art. 10 § 1 de la Convention STE 108+). Difficilement traduisible en français, ce nouveau principe implique pour les responsables du traitement deux choses :
- Mettre en œuvre des mesures effectives, appropriées et adaptées aux circonstances visant à garantir la protection et la sécurité des données personnelles qu'ils traitent. Outre la mise en place de solutions techniques, il peut s'agir de mesures de sensibilisation et de formation, de mesures de protection des locaux ou encore de mécanismes pour limiter les conséquences d'une perte ou d'un vol de matériel fixe ou mobile.
 - Etre en mesure de démontrer l'existence et la mise en œuvre de ces mesures au travers d'une documentation adaptée (cf. al. 4). L'ampleur du devoir de documenter dépend des circonstances. Il peut prendre, en particulier, les formes suivantes : simple liste régulièrement actualisée des mesures, charte, politique, concept SIPD, règlement d'utilisation, *etc.*

Art. 41 et 42, Analyse d'impact relative à la protection des données

- L'analyse d'impact relative à la protection des données est un outil important pour la responsabilisation des auteurs de traitement. Elle les aide non seulement à construire des traitements de données respectueux de la vie privée, mais aussi à démontrer leur conformité à la loi sur la protection des données. L'analyse d'impact doit être menée par le responsable du traitement avant la mise en œuvre du traitement ; elle doit ensuite être régulièrement évaluée pour s'assurer de son actualité tout au long de la vie du traitement.
- A l'instar de ce que prévoient le droit européen (art. 27 § 1 Directive (UE) 2016/680 et art. 35 § 1 RGPD), la Convention STE 108+ (art. 10 § 2) et la n-LPD (art. 22), l'analyse d'impact est obligatoire pour les traitements susceptibles d'engendrer des risques élevés pour les droits et les libertés des personnes concernées (art. 41 al. 1). Le risque doit être analysé au cas par cas en termes de gravité et de vraisemblance. La loi fournit à titre d'exemple une liste de cas pour lesquels la réalisation d'une telle analyse est obligatoire (al. 2). Le contenu minimum de l'analyse d'impact est décrit à l'article 41 al. 3. Sa réalisation doit être menée sans formalités excessives dans le respect du principe de proportionnalité.
- Lorsqu'il ressort de l'analyse d'impact que le traitement envisagé présente un risque élevé pour les droits des personnes concernées et nécessite de ce fait de prendre des mesures de protection particulières, le responsable du traitement doit consulter l'Autorité de surveillance avant d'être en droit de débiter le traitement (art. 42 al. 1). Cette dernière peut communiquer au responsable du traitement ses éventuelles objections et recommandations concernant le traitement envisagé (al. 2). Selon le projet, l'Autorité dispose d'un délai de deux mois, prolongeable d'un mois, pour rendre sa prise de position. Sans retour de la part de l'Autorité, le responsable du traitement peut partir de l'idée que l'Autorité renonce à se positionner et qu'il peut donc démarrer le traitement. Cela n'empêche toutefois pas l'Autorité d'intervenir ultérieurement.
- Le responsable du traitement est libre de mettre en pratique ou non les recommandations formulées par l'Autorité de surveillance, mais il doit dans tous les cas l'informer des suites données au plus tard au moment de débiter le traitement (al. 3). Si le responsable du traitement décide de ne pas suivre les recommandations de l'Autorité et que cette dernière estime que le traitement n'est pas conforme aux exigences de la protection des données, elle peut alors faire usage de tous les pouvoirs mis à sa disposition conformément aux articles 56 ss. Les mêmes règles s'appliquent au niveau fédéral.

Art. 43 et 44, Violations de la sécurité des données

- Les mesures à prendre en cas d'incident entraînant une violation de la confidentialité, de la disponibilité ou de l'intégrité des données portent sur trois niveaux : *a)* identification de la violation et correction (art. 43 al. 1) ; *b)* consignation de la violation dans un document écrit (art. 43 al. 2) et *c)* lorsque cela est nécessaire, annonce de

-
- la violation au ou à la préposé-e à la protection des données, voire aux personnes concernées (art. 43 al. 3 et art. 44).
2. La loi n'exige pas que tout incident en matière de protection des données soit systématiquement notifié au ou à la préposé-e à la protection des données. Seuls sont visés les incidents entraînant vraisemblablement un risque élevé pour les droits des personnes concernées. Pour qu'un risque élevé soit reconnu, il faut qu'un dommage, par exemple un vol, une usurpation d'identité ou encore une discrimination, soit susceptible de se produire. Il n'est, en revanche, pas nécessaire qu'un nombre minimum de personnes soient concernées.¹⁰ La loi renonce à fixer le délai durant lequel la communication doit avoir lieu. Celui-ci doit toutefois rester aussi bref que possible. Il ne devrait, en principe, pas excéder 72 heures (comp. : art. 30 § 1 Directive (UE) 2016/680 ; art. 33 § 1 RGPD).
 3. Lorsque cette mesure s'impose pour des motifs de transparence et/ou pour permettre aux personnes concernées de prendre les mesures utiles à la sauvegarde de leurs intérêts (p. ex., en changeant leur mot de passe, en bloquant un accès ou en prenant contact avec l'autorité), les personnes concernées doivent être averties personnellement de la violation (art. 44 al. 1). En cas d'inaction du responsable du traitement, l'annonce peut aussi être ordonnée par le ou la préposé-e à la protection des données (art. 44 al. 4). Exceptionnellement, le devoir d'annonce aux personnes concernées peut néanmoins être différé ou restreint. Il est aussi possible d'y renoncer aux conditions usuelles (al. 2). Les motifs d'exception ne s'appliquent, en revanche, jamais à l'annonce au ou à la préposé-e si les conditions d'une communication sont remplies. Pour les cas de violations qui touchent un grand nombre de personnes, le projet prévoit la possibilité d'une annonce publique généralement dans un média (al. 3). Dans pareil cas, on veillera à offrir aux personnes concernées la possibilité d'obtenir des informations suffisamment précises par la création d'une page Internet dédiée ou la mise sur pied d'un point de contact.
 4. Conformément à l'article 43 al. 4, toute violation de la sécurité des données survenant chez un sous-traitant doit être annoncée au responsable du traitement (peuvent toutefois faire exception les cas bagatelles ne présentant à l'évidence aucun risque pour la ou les personnes concernées). Lorsqu'il est informé d'une telle violation, le responsable du traitement décide, conformément aux règles exposées ci-dessus, s'il y a lieu ou non de notifier la violation au ou à la préposé-e ou aux personnes concernées.

Art. 45, Correspondants et correspondantes en matière de protection des données

1. L'obligation de désigner un correspondant ou une correspondante à la protection des données vient de la volonté de professionnaliser la compréhension et l'application du droit de la protection des données au sein de l'administration cantonale, compte tenu de son caractère transversal et ubiquitaire.
2. Un profil type n'est pas défini même si, au départ, des connaissances de base de la législation sur la protection des données et un certain intérêt pour les questions informatiques semblent incontournables. Cette fonction peut ainsi être occupée par des juristes, des économistes, des personnes issues de l'informatique ou d'autres cadres de l'administration. Vu le caractère nouveau de ce profil, il faudra surtout au départ que les personnes désignées soient disposées à se former et à se perfectionner dans ce domaine et qu'elles s'intéressent à cette matière. Le pendant est qu'il appartiendra à l'administration de donner à ces personnes les possibilités de se former.
3. Contrairement à l'avant-projet, le projet n'impose plus aux services de désigner des correspondants ou correspondantes mais fait remonter cette obligation à l'échelon des Directions. Le Conseil d'Etat pourra néanmoins obliger d'autres organes cantonaux à désigner un tel rôle au sein d'un service lorsqu'il existe un besoin particulier (al. 5). Le but est de mettre sur pied un pôle de compétences de première ligne à même de résoudre les principales questions en matière de protection des données au sein de l'administration. Les personnes désignées seront réunies dans un réseau au sein duquel elles recevront des formations et pourront

¹⁰ MÉTILLE / MEYER, Annonce des violations de la sécurité des données: une nouvelle obligation de la nLPD, in : RSDA 2021 23, p. 26.

échanger des connaissances et des expériences liées à la protection des données (al. 4). Elles pourront aussi, au besoin, solliciter le soutien et des conseils auprès du ou de la préposé-e.

4. Les correspondants ou les correspondantes assument avant toute chose une fonction de conseil et de soutien. Ils ne sont pas une autorité de surveillance mais interviennent principalement à la demande des responsables du traitement eux-mêmes ou si une affaire l'exige (p. ex. s'ils ont vent d'une violation). Toutefois, même si la loi ne l'exige pas, rien ne les empêche d'agir de manière proactive. Cependant, ils ne sont jamais personnellement responsables de la conformité des traitements à la place du responsable du traitement. Dans toutes leurs interventions, leur rôle est uniquement consultatif.
5. L'autonomie reconnue aux correspondants et correspondantes (al. 3) est une condition nécessaire à l'exercice de leur fonction. Pour accomplir efficacement leur rôle, ces personnes doivent pouvoir prendre clairement position à propos des traitements sur lesquels ils interviennent sans limitation d'ordre hiérarchique ni crainte de subir un préjudice.

2.5 Section 5, Surveillance

2.5.1 Section 5.1 : Autorité de surveillance en matière de protection des données

Art. 46, Autorité de surveillance

La désignation d'une autorité de surveillance est une condition indispensable du système de contrôle de la protection des données dans une société démocratique. A l'échelon cantonal, cette fonction est assumée par l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (en abrégé : APrDM ou Autorité de surveillance). Par rapport à la loi actuelle, le projet renonce à prévoir la possibilité pour les communes de constituer leur propre autorité. Outre le fait que cette faculté n'est actuellement utilisée par aucune commune, la pratique a démontré qu'elle posait de nombreuses difficultés. Ce changement n'a soulevé aucune opposition auprès des communes.

Art. 47, Organisation

1. Le projet modifie partiellement la structure actuelle de l'Autorité de surveillance. Comme c'est le cas aujourd'hui, l'Autorité reste composée d'une Commission élue par le Grand Conseil qui chapeaute les personnes en charge de la transparence, de la protection des données et de la médiation. Ce système permet de concilier la légitimité tirée d'une commission élue par le Grand Conseil et le professionnalisme ainsi que la disponibilité de spécialistes des domaines concernés. Il n'est pas modifié.
2. Toutefois, en comparaison avec la situation actuelle, le projet propose d'abandonner la séparation entre préposé-e à la transparence et préposé-e à la protection des données et de créer à la place un nouveau poste de préposé-e à la transparence et à la protection des données. D'une solution avec deux préposés, on évolue donc vers une nouvelle solution avec plus qu'un ou une préposé-e agissant dans les deux domaines de la transparence et de la protection des données. Initialement, le choix d'instituer une séparation entre les deux fonctions visait à octroyer la même importance à chaque domaine bien qu'ils répondent parfois à des intérêts antagonistes. Globalement, ce système a toujours bien fonctionné et le Conseil d'Etat n'avait pas prévu de le modifier. Mais suite au départ de l'ancienne préposé-e à la protection des données, l'APrDM a annoncé vouloir tester un nouveau mode de fonctionnement avec une personne occupant simultanément la fonction de préposé-e à la transparence et à la protection des données, notamment afin d'améliorer l'efficacité du fonctionnement de l'Autorité. L'actuelle préposée à la transparence a dans ce but été nommée préposée à la protection des données *ad interim*. A l'issue d'une période d'essai de trois mois, l'APrDM s'est déclarée satisfaite de ce changement et a demandé qu'il puisse être pérennisé dans le cadre de la révision actuelle de la loi. Plusieurs dispositions de la LPrD et de la LInf ont été modifiées dans ce but.

Art. 48, Statut

1. L'Autorité de surveillance bénéficie d'un statut particulier au sein de l'administration. La garantie d'indépendance qui lui est reconnue (al. 1) est une exigence fondamentale qui figure déjà dans le texte actuel de la loi (art. 29 al. 3 LPrD) et que l'on retrouve de manière générale dans la réglementation suisse et européenne en

matière de protection des données (cf. art. 26 al. 3 LPD et art. 43 al. n-LPD ; art. 42 de la Directive (UE) 2016/680 ; art. 52 du RGPD ; art. 15 § 5 de la Convention STE 108+). Elle suppose des garanties organisationnelles adaptées portant notamment sur la position de l'Autorité au sein de l'administration, sur les ressources dont elle dispose et sur la désignation et le statut juridique du ou de la préposé-e.

2. Pour assurer son indépendance, l'Autorité de surveillance n'est directement soumise à aucune Direction mais est uniquement rattachée administrativement à l'une d'entre elles (al. 2). Elle ne peut donc pas recevoir d'instructions dans l'exercice de ses fonctions. Cette position ne signifie néanmoins pas que l'Autorité serait « hors de l'Etat » comme le serait un particulier ou une organisation privée et qu'elle pourrait s'autogérer intégralement. L'Autorité de surveillance accomplit ses tâches dans les locaux et avec les moyens que l'Etat lui fournit. Comme toute unité administrative, elle est soumise aux règles relatives à l'utilisations de ces locaux et de ces moyens.
3. L'enveloppe budgétaire remise chaque année à l'Autorité lui confère une très grande autonomie d'exécution et de gestion budgétaire. Elle permet à l'Autorité de décider librement de l'utilisation des deniers reçus dans la mesure où ceux-ci sont liés à l'exécution de ses tâches et/ou à son fonctionnement. En respectant les règles générales applicables aux unités administratives, l'Autorité peut acquérir le matériel qu'elle juge utile, s'inscrire à des formations, financer des campagnes de sensibilisation sur des questions de protection des données, de transparence ou de médiation ou encore commander des avis ou des expertises auprès de spécialistes. Dans les limites de l'enveloppe reçue, elle n'a pas besoin d'obtenir une autorisation préalable pour engager une dépense. L'Autorité peut participer à l'élaboration de son propre budget en adressant une proposition de budget au Conseil d'Etat. Cette proposition est alors présentée par la personne à la tête de la Direction à laquelle l'Autorité est rattachée administrativement, qui peut faire valoir son point de vue lors de sa présentation devant le Conseil d'Etat (cf. art. 61 al. 1 let. a LOCEA).

Art. 49 et 50, Commission de la transparence, de la protection des données et de la médiation

1. L'article 49 règle la composition et l'organisation de la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation. Cette dernière est un organe pluridisciplinaire réunissant plusieurs métiers et autant de compétences nécessaires à une compréhension la plus large possible des enjeux liés aux domaines d'activité de l'Autorité. Les membres de la Commission sont élus par le Grand Conseil sur proposition du Conseil d'Etat (al. 1). Cette solution qui a fait ses preuves depuis l'entrée en vigueur de la loi actuelle garantit, d'une part, l'indépendance de l'Autorité de surveillance vis-à-vis de l'exécutif cantonal et de l'administration qui en dépend et, d'autre part, favorise un choix des membres effectué prioritairement sur la base des compétences requises. Par rapport à la situation actuelle, la composition de la Commission est légèrement modifiée pour inclure également un ou une juriste et un ou une spécialiste en informatique et en sécurité des données (al. 2). Cette composition correspond déjà à celle actuellement en place, même si la loi ne le prévoit pas expressément.
2. Les attributions de la Commission sont énoncées à l'article 50. Il s'agit des fonctions dirigeantes de l'Autorité, qui exigent une légitimation accrue. La Commission remet, en outre, chaque année au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, le rapport d'activité de l'Autorité. La faculté qu'elle a d'informer le public de ses constatations, lorsque l'intérêt général le justifie, est une conséquence de son indépendance.
3. Le projet prévoit que la procédure de nomination du ou de la préposé-e est menée par la Commission en collaboration avec la Direction à laquelle l'Autorité est rattachée. C'est toutefois à la Commission que revient la tâche d'émettre le préavis à l'attention du Conseil d'Etat. Ce mode de nomination respecte les exigences du droit supérieur qui laissent aux Etats membres une assez grande latitude de jugement à cet égard. Selon le droit européen, il importe surtout que la procédure de nomination des membres de l'Autorité soit transparente. Celle-ci peut toutefois être conduite tant par le parlement que par le gouvernement, le chef de l'Etat ou un organisme indépendant (cf. comp. art. 43 Directive UE/2016/680 ; 53 RGPD). En Suisse, la nomination du ou de la préposé-e suit plusieurs schémas différents. Dans certains cantons, il ou elle est nommé-e par le parlement sur la

base d'une proposition du Conseil d'Etat (p. ex. : BE ; BL ; GE ; GL ; LU ; SO), d'une commission (AI ; BS) ou directement (VS ; ZH). Dans d'autres cantons, c'est le gouvernement qui nomme le ou la préposé-e (AG ; AR ; GR ; NE et JU ; OW ; SG ; SH ; TI ; UR ; VD ; ZG).

4. Eu égard à la composition de l'Autorité qui compte à la fois une commission spécialisée et un ou une préposé-e, la situation à Fribourg est différente de celle des autres cantons. Puisque la Commission est déjà nommée par le Grand Conseil, il ne paraît pas pertinent de soumettre également à la compétence du Grand Conseil la nomination du ou de la préposé-e qui est l'organe opérationnel de l'Autorité. Dans ce cas, une nomination par le Conseil d'Etat est tout à fait appropriée. D'une part, cette solution correspond à ce que permet le droit européen. D'autre part, c'est aussi la solution appliquée par près de la moitié des cantons en Suisse.
5. En fin de compte, le régime proposé présente de nombreux avantages. Il offre pour la Commission toute la légitimité tirée d'une élection par le Grand Conseil et garantit pour le ou la préposé-e l'intervention d'une autorité indépendante dans le processus de sélection. Ce régime tout à fait unique au sein de l'administration souligne le statut spécial de l'Autorité et de ses membres. Il va largement plus loin que le régime minimal prévu en droit européen. En comparaison intercantonale, il est également tout aussi sinon plus protecteur que la plupart des régimes en place.

Art. 51 à 54, Préposé-e

1. Le ou la préposé-e est l'organe opérationnel de l'Autorité dans le domaine de la protection des données. Afin de lui laisser accomplir ses missions de manière efficace, la loi lui réserve un statut particulier.
2. Selon l'article 51, le ou la préposé-e est nommé-e par le Conseil d'Etat pour une période de cinq ans, reconductible. Le choix d'un engagement pour une période limitée dans le temps s'aligne sur le droit fédéral (cf. art. 44 n-LPD) et le droit européen (cf. art. 44 par. 1 let. e Directive (UE) 2016/680 ; 54 par. 1 let. e RGPD). Il se retrouve également, semble-t-il, à ce jour auprès de l'ensemble des cantons qui ont d'ores et déjà procédé à la révision de leur propre loi. Il est le pendant du régime spécial qui protège le ou la préposé-e durant sa période de fonction. Durant cette période, l'article 52 prévoit que les rapports de travail du ou de la préposé-e ne peuvent être résiliés qu'en cas de faute ou de négligence grave, ou en cas d'incapacité de longue durée (al. 3). La décision de relever le ou la préposé-e de ses fonctions est prise par le Conseil d'Etat de sa propre initiative ou à l'initiative de la Commission. Dans les deux cas, le Conseil d'Etat demande le préavis de la Commission (al. 4). Ce statut unique dans l'administration vise à permettre au ou à la préposé-e d'accomplir ses missions de manière efficace et indépendante. A la fin de la période d'engagement, c'est-à-dire tous les cinq ans, les rapports de travail du ou de la préposé-e à la protection des données sont, en principe, reconduits tacitement (art. 52 al. 1). Le Conseil d'Etat peut néanmoins par voie de décision décider de ne pas reconduire les rapports de travail. Dans ce cas, il doit toutefois solliciter d'abord le préavis de la Commission. La décision de non-reconduction doit parvenir au ou à la préposé-e six mois au moins avant la fin de la période de fonction. Elle doit être suffisamment motivée et elle est susceptible de recours. L'article 53 énonce les règles à suivre en cas d'empêchement de la part du ou de la préposé-e. Tant que le projet ou son ordonnance d'exécution ne prévoient rien de contraire, la législation sur le personnel de l'Etat reste applicable aux rapports de travail du ou de la préposé-e (art. 51 al. 4).
3. La liste des tâches du ou de la préposé-e à la protection des données est énoncée à l'article 54. L'augmentation de cette liste par rapport à la loi actuelle est due, en partie, aux nouvelles tâches dans le domaine de la protection des données, mais aussi, en partie, à la volonté de mieux répartir les tâches entre la Commission et le ou la préposé-e.

Art. 55, Autocontrôle de l'Autorité de surveillance

Cette disposition oblige l'Autorité de surveillance à s'assurer par des mesures de contrôle appropriées portant notamment sur l'organisation et la sécurité des données personnelles du respect et de la bonne application des dispositions de protection des données en son sein.

2.5.2 Section 5.2 : Pouvoir de contrôle et d'intervention de l'Autorité de surveillance

Art. 56 à 59, Contrôle par le ou la préposé-e

1. Conformément aux exigences du droit supérieur, le projet renforce les moyens d'intervention de l'Autorité de surveillance en les alignant sur les nouveaux standards des lois de protection des données.
2. Les moyens d'intervention de l'Autorité de surveillance ont été répartis en deux catégories : ceux qui reviennent directement au ou à la préposé-e et ceux qui sont du ressort de la Commission.
 - 2.1. Le ou la préposé-e est l'organe compétent pour mener une enquête auprès d'un responsable du traitement ou d'un sous-traitant afin de vérifier qu'il respecte les dispositions de protection des données (art. 56 al. 1). Il ou elle peut le faire d'office ou suite à une dénonciation de la part d'un tiers. Dans le cadre de ses enquêtes, le ou la préposé-e dispose d'un accès illimité à toutes les informations utiles à l'accomplissement de ses tâches ; il ou elle peut en particulier exiger la production de documents, procéder à des auditions ou réaliser une inspection sur place (al. 2). Les obligations de confidentialité ne lui sont pas opposables, sous réserve du secret professionnel (al. 3). Les personnes concernées qui dénoncent une situation problématique à l'Autorité n'ont pas qualité de partie à la procédure. Elles sont toutefois informées des suites données à leur plainte et, sous une forme appropriée, du résultat d'une éventuelle enquête. Dans les cas les plus graves ou persistants, le ou la préposé-e a la possibilité de prononcer une recommandation dans laquelle il ou elle invite le responsable du traitement à se mettre en conformité dans un délai déterminé (art. 57). La recommandation doit alors être suffisamment précise pour comprendre quels sont les reproches formulés et quel type de mesures doivent être prises pour y remédier. Dans le délai imparti, le destinataire rend une détermination sur la suite qu'il entend donner à la recommandation. En cas de refus total ou partiel de la recommandation, le ou la préposé-e peut saisir la Commission.
 - 2.2. En tant qu'organe collégial élu par le Grand Conseil, la Commission de la transparence, de la protection des données et de la médiation est l'organe compétent pour rendre des décisions contraignantes à l'égard des responsables du traitement (art. 58). Sous réserve des cas de menaces graves et imminentes (al. 3), la Commission ne peut intervenir pour rendre une décision que sur la base d'une saisine du ou de la préposé-e à la protection des données suite à une recommandation infructueuse. La Commission peut ordonner différentes mesures allant de la suspension ou la modification du traitement jusqu'à sa mise à l'arrêt et à la destruction des données déjà collectées. Dans les décisions qu'elle rend, la Commission respecte le principe de proportionnalité. Le ou la préposé-e participe avec voix consultative à la procédure devant la Commission. Il ou elle peut être chargé-e de l'instruction de l'affaire (al. 4). Le fait que le ou la préposé-e ait déjà rendu une recommandation dans la même affaire ne constitue pas un motif de partialité l'empêchant d'instruire l'affaire pour la Commission. A noter que le prononcé d'une recommandation ou d'une décision n'est jamais une fin en soi. Si le responsable du traitement remédie au problème dans le cadre de la procédure devant le ou la préposé-e ou devant la Commission, les deux peuvent classer l'affaire et renoncer à se prononcer (art. 57 al. 5 et 58 al. 5). La Commission a aussi la possibilité de se limiter à un avertissement.
3. L'article 59 rappelle que tant le ou la préposé-e que la Commission respectent, dans leurs interventions, les règles du CPJA. En plus du droit d'être entendu de l'organe visé, qui est expressément mentionné, cela inclut le respect des principes de la légalité, de l'égalité de traitement, de la proportionnalité, de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire, le droit à une décision suffisamment motivée ou encore les règles en matière de représentation.

Art. 60, Coopération avec d'autres autorités de protection des données

La disposition fixe les règles à suivre lorsque l'Autorité de surveillance est amenée à coopérer avec d'autres autorités de protection des données et à échanger dans ce cadre des données personnelles ou, éventuellement, des données soumises à un secret (entraide administrative). En revanche, elle ne concerne pas les différentes formes de

collaboration informelles qui ne portent pas sur des affaires particulières (organisation de manifestations, formations, séminaires, *etc.*).

2.6 Section 6, Dispositions transitoires

Art. 61, Réglementation d'exécution

La disposition prévoit une délégation de compétence en faveur du Conseil d'Etat pour qu'il complète le projet sur différents aspects dès lors qu'il existe un besoin pour ce faire.

Art. 62, Droit transitoire

1. Le passage au nouveau droit, notamment le renforcement des exigences en matière de sécurité à l'égard des responsables du traitement, serait difficile sans un temps d'adaptation. Il ne semble pas non plus exigible d'appliquer l'ensemble des nouvelles exigences à tous les traitements sans exception, alors que certains d'entre eux ont débuté à une époque où ce type d'exigences n'avait pas cours. C'est pourquoi le projet prévoit certaines dérogations et introduit des délais pour que les responsables du traitement se mettent en conformité avec le nouveau droit.
2. Un délai général de deux ans est prévu pour permettre aux responsables du traitement de se mettre en conformité avec les nouvelles exigences de la LPrD ; les annonces relatives à une violation de la sécurité des données devront cependant être annoncées à l'Autorité de surveillance ou aux personnes concernées dès l'entrée en vigueur de la loi (al. 1).
3. Tant que la finalité du traitement reste inchangée et qu'il n'y a pas de nouvelles collectes de données qui justifieraient une telle analyse, les obligations relatives à la réalisation d'une analyse d'impact en matière de protection des données ne s'appliquent pas aux traitements qui ont débuté sous l'ancien droit et qui perdurent après l'entrée en vigueur du nouveau droit (al. 2). La réalisation d'une analyse d'impact représente une charge de travail importante. Exiger de l'administration qu'elle rattrape une telle obligation alors que les traitements concernés ont débuté sous l'empire d'autres règles serait déloyal et disproportionné.
4. Une règle spéciale est prévue pour les traitements ayant débuté sous l'ancien droit et qui sont terminés au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (al. 3). Ils continueront d'être soumis aux exigences de la LPrD de 1994. En revanche, dans la mesure où cela est techniquement réalisable, les personnes concernées sont autorisées à invoquer les nouveaux droits prévus à la section 3 de la loi dès l'entrée en vigueur de celle-ci (droit d'accès élargi, droit d'opposition).
5. Pour se mettre en conformité avec la Directive (UE) 2016/680 qui est devenue contraignante pour la Suisse à partir du 1^{er} août 2018 (cf. FF 2017 6565, p. 6783), les responsables de traitement qui entrent dans le champ d'application de la Directive devront tout mettre en œuvre afin de satisfaire dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi au devoir d'informer la personne concernée de la collecte de ses données et aux obligations relatives à la mise en œuvre de la loi prévues à la section 4 du projet (al. 4).

Art. 63, Adaptation de la législation

L'article 5 du projet modifie en partie les exigences sur la manière de rédiger les bases légales en matière de protection des données. L'article 63 octroie un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi pour que les Directions procèdent aux éventuelles adaptations de leur portefeuille législatif. Le délai prévu initialement était d'une année. Les retours de la consultation ont toutefois montré que ce délai n'était pas assez long notamment eu égard à la lenteur du processus législatif.

Art. 64, Rapports de service du ou de la préposé-e

Vu la réunification des fonctions de préposé-e à la transparence et de préposé-e à la protection des données (cf. commentaire de l'art. 47) et le passage vers un engagement d'une durée limitée dans le temps (cf. commentaire de l'art. 51), les rapports de service du ou de la préposé-e doivent être adaptés. Même si le passage d'un contrat de durée indéterminée vers un contrat de durée déterminée peut, de prime abord, sembler moins favorable pour la

personne en poste, dans les faits, il n'en résulte pour elle aucune véritable pérégration. Le ou la préposé-e bénéficiera d'une protection renforcée durant toute la durée des rapports de fonction (cinq ans) et retombera tous les cinq ans dans un régime proche de celui applicable à tout employé-e de l'Etat tout en restant plus protecteur. En effet, la décision de ne pas reconduire le mandat du ou de la préposé-e doit être fondée sur de justes motifs et parvenir au ou à la préposé-e six mois avant la fin de son mandat ; elle requiert, en outre, impérativement le préavis de la Commission (cf. art. 52 al. 1). Pour le reste, le Conseil d'Etat veillera à insérer dans la réglementation d'exécution une disposition garantissant le droit au traitement du ou de la préposé-e en cas de maladie ou d'accident survenant durant les rapports de fonction pendant le délai de protection de 730 jours prévu dans la législation sur le personnel de l'Etat (cf. art. 110 al. 4 LPers).

2.7 Modification d'autres lois

2.7.1 Adaptation de la LStat

Les modifications apportées aux articles 5 al. 1 et 16 al. 2 et 3 ont essentiellement pour but de renvoyer à la nouvelle version de la loi sur la protection des données qui sera adoptée par le Grand Conseil. Le projet propose toutefois, en plus, de corriger une erreur de plume qui s'est glissée à l'article 16 al. 2. Ce n'est pas l'accès aux données qui est interdit mais bien leur publication, lorsqu'elles permettent l'identification ou la déduction d'informations sur la situation individuelle de personnes. Le fait qu'il s'agisse d'une erreur de plume ressort très clairement du Message du Conseil d'Etat du 25 octobre 2005 ayant accompagné le projet de loi sur la statistique cantonale¹¹.

2.7.2 Adaptation de la LOCEA

A la demande de l'ATPrDM et sur le modèle de la Confédération (cf. art. 57h et 57h^{bis} LOGA), le projet propose d'introduire un nouvel article 58a dans la LOCEA permettant aux organes de l'administration de gérer un système de gestion des affaires pouvant contenir des données personnelles, y compris des données sensibles. Cette disposition ne vise pas à remplacer les différentes règles exigées pour le traitement des données dans la législation spéciale mais fournit une base légale pour l'enregistrement et la conservation des données récoltées sur les infrastructures électroniques de l'administration.

2.7.3 Adaptation de la LJ

Art. 46a et 71a

1. Le projet prévoit l'introduction d'un correspondant ou d'une correspondante à la protection des données auprès du Tribunal cantonal (art. 46a) et du Ministère public (71a).
2. Ces deux entités tombent sous le coup de la Directive (UE) 2016/680 sur la protection des données dans le domaine de la police et de la justice. Cette Directive représente pour la Suisse un développement de l'acquis de Schengen (cf. § 1.3.2.2). Conformément à l'article 32 de la Directive, une personne répondante en matière de protection des données doit être désignée. La personne à désigner doit avoir des connaissances suffisantes de la législation en matière de protection des données et une position assurant que ses prises de position seront respectées. Comme à l'article 45 LPrD, le correspondant ou la correspondante en matière de protection des données doit être en mesure d'exercer ses fonctions de manière autonome. Il ou elle n'est toutefois pas habilité-e à s'immiscer dans une affaire juridictionnelle en cours. La fonction de correspondant ou de correspondante à la protection des données peut être cumulée avec une autre fonction au service des entités concernées.

Art. 140

La modification de l'article 140 al. 1 let. b anticipe l'adoption d'une nouvelle législation en matière de sécurité de l'information. La modification de l'article 140 al. 1 let. c relève de la cosmétique législative. Elle aurait, en principe, dû être introduite au moment de l'adoption de la LArch.

¹¹ BGC 2006 p. 13.

2.7.4 Adaptation de la LCo

L'article 102a reprend l'article 58a LOCEA pour les communes.

2.7.5 Adaptation du CPJA

Art. 66a

Sans pour autant se substituer au pouvoir d'appréciation de l'autorité, des algorithmes peuvent servir parfois comme outil d'aide à la décision dans le cadre d'une procédure. Pour des raisons de transparence et de loyauté, l'article 66a prévoit que le recours à ce type d'outils doit systématiquement être mentionné dans la décision qui est rendue et permet au destinataire de la décision de recevoir une information appropriée sur leur mode de fonctionnement.

Art. A-4a

1. Par rapport à l'avant-projet, la disposition sur les décisions individuelles automatisées a été déplacée de la LPrD au CPJA. La raison est qu'il s'agit d'une règle de procédure avant tout. Or, en matière de procédure, le canton est uniquement compétent pour la procédure administrative. Les procédures civiles et pénales sont, en revanche, de la compétence exclusive de la Confédération qui a réglé cette matière de manière exhaustive dans le code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC ; RS 272) et le code de procédure pénale du 5 octobre 2007 (CPP ; RS 312.0). Une règle de procédure cantonale – même placée dans la LPrD – ne peut par conséquent pas avoir d'effets sur ces deux types de procédure. Comme le Tribunal cantonal exclut à ce stade de recourir à des décisions individuelles automatisées dans le cadre de procédures juridictionnelles et ne voit pas l'utilité d'une telle règle lui étant applicable¹², la disposition a été placée dans l'Annexe I sur la procédure électronique, car cette annexe s'applique uniquement aux autorités administratives de première instance.
2. La particularité des décisions individuelles automatisées est d'être rendues exclusivement sur la base d'un traitement automatisé de données. Il n'y a donc aucun humain qui prend part à l'élaboration de la décision. Les domaines qui se prêtent à ce type de décision restent néanmoins à ce jour encore très limités, car seules des opérations de subsomption très succinctes et rudimentaires peuvent être accomplies par une machine. Il existe malgré tout un certain potentiel dans le domaine de l'administration de masse lorsque des milliers de décisions relativement semblables sont rendues régulièrement sur la base de simples opérations de calcul. A titre d'exemple, les amendes d'ordre pour excès de vitesse pourront certainement un jour être rendues de manière entièrement automatisée. On peut aussi imaginer que certaines autorisations peu complexes pourront être rendues à l'avenir de cette manière.
3. Comme les algorithmes à la base de ces décisions ne sont pas infaillibles et qu'ils peuvent se tromper, il importe de compenser ce risque par des garanties de procédure adaptées. Une décision individuelle prise sur le seul fondement d'un traitement automatisé de données doit obligatoirement être présentée comme telle au moyen d'une mention explicite (al. 1). A la demande du destinataire de la décision, l'administration doit, au surplus, lui communiquer la logique et les critères du traitement ayant généré la décision. Cette garantie est nécessaire pour permettre à la personne concernée d'apprécier le bien-fondé de la décision avant d'éventuellement la contester. Un réexamen extrajudiciaire rapide et gratuit des opérations de traitement liées à une décision automatisée peut être demandé lorsqu'il apparaît de manière claire que celle-ci est entachée d'un vice manifeste et non juridique qui est entièrement imputable à la machine. Sous l'angle procédural, la demande de réexamen suit les mêmes règles qu'en cas de réclamation au sens de l'article 103 CPJA. Toutefois, un réexamen ne peut pas être demandé lorsque l'autorité n'est pas tenue d'entendre une partie avant de rendre sa décision. La règle renvoie à l'article 58 CPJA.

¹² Cf. Prise de position du Tribunal cantonal du 17 mai 2022 en réponse à une question posée.

2.7.6 Adaptation de la LVid

L'installation d'un système de surveillance à grande échelle couvrant de grandes parties du domaine public représente une atteinte grave aux droits et aux libertés des personnes concernées. C'est pourquoi elle requiert, entre autres conditions, de procéder à chaque fois à une étude d'impact relative à la protection des données au sens des articles 41 et 42 du projet LPrD (art. 4 al. 3 et 5 al. 1 let. c). La loi ne définit pas à partir de quand un système de surveillance couvre de grandes parties du domaine public. La règle est toutefois reprise de l'article 22 al. 2 let. b n-LPD, si bien qu'il sera possible de se baser pour répondre à cette question sur les commentaires et la jurisprudence relatifs à cette disposition.

2.7.7 Adaptation de la Llnf

Art. 33 et 39

Les modifications apportées à l'article 33 al. 1 et 2 et 39 sont une conséquence de la réunion des fonctions de préposé-e à la transparence et de préposé-e à la protection des données.

Art. 40

La modification de l'alinéa 1 let. b est une conséquence de la réunion des fonctions de préposé-e à la transparence et de préposé-e à la protection des données. C'est aussi le cas de la suppression de l'alinéa 1 let. b^{bis} puisque la question de la nomination et du statut du ou de la préposé-e est déjà réglée dans la LPrD.

Art. 41

L'alinéa 1^{er} est supprimé car la question de l'engagement du ou de la préposé-e à la protection des données et à la transparence est réglée dans la LPrD. L'alinéa 2 est adapté en conséquence.

Art. 42a

Cf. Commentaire de l'article 64 LPrD.

2.7.8 Adaptation de la LMéd

Art. 5, 6 al. 2 let. b, 8 et 9

Toujours dans l'objectif d'unifier le régime juridique applicable aux trois membres de l'ATPrDM, les articles 5 et 6 al. 2 let. b sont modifiés et les articles 8 et 9 sont supprimés, car le contenu de ces derniers se retrouve déjà dans la réglementation applicable au ou à la préposé-e à la transparence et à la protection des données.

Art. 27

Cf. Commentaire de l'article 64 LPrD.

2.7.9 Adaptation de la LCyb

Art. 30

Cf. Commentaire de l'article 19 al. 2 et 3 LPrD.

Art. 35 à 35b

1. Le passage à la cyberadministration est un processus complexe nécessitant parfois de passer par des phases d'apprentissage avant de retenir définitivement la solution souhaitée¹³. Ces phases d'apprentissage peuvent requérir de déroger momentanément à une règle existante avant de proposer, le cas échéant, son abrogation ou sa modification définitive. Selon la loi actuelle, un projet pilote permet uniquement de déroger à l'obligation de s'appuyer sur une base légale au sens formel pour traiter des données personnelles sensibles. Avec la modification proposée, il sera dorénavant possible de déroger momentanément à d'autres types de normes, lorsque celles-ci contiennent des références à un objet ou à un procédé analogique susceptibles de constituer une entrave à la digitalisation.

¹³ MONTAVON Michael, *De la planification à la codification de la cyberadministration*, in : RSJ/SJZ 16-17/2022 803-812.

-
2. La tenue d'un projet pilote est strictement encadrée par des conditions de fond et de forme réparties aux articles 35 à 35b. Sur le fond, un projet pilote doit nécessairement servir à l'accomplissement de tâches publiques ou qui poursuivent un intérêt public avéré, la sécurité des personnes doit être assurée par des mesures appropriées et il doit exister un besoin d'expérimentation reconnu justifiant la tenue d'un projet pilote avant l'adoption des bases légales définitives. Sur la forme, un projet pilote doit suivre un protocole clairement établi composé de plusieurs étapes. Sa durée ne devrait, en principe, pas excéder cinq ans et il nécessite impérativement la préparation préalable d'un dossier complet, un rapport d'évaluation à la fin de la phase pilote et l'intervention de différents acteurs aux différentes étapes de son déroulement. Surtout, un projet pilote doit être prévu au moyen d'une ordonnance (expérimentale) dont la durée et le champ d'application sont limités afin d'assurer une publicité et un encadrement suffisants au projet. Ce n'est qu'à l'issue du projet pilote qu'un projet de loi sera, le cas échéant, finalement soumis au Grand Conseil. L'avantage de ce procédé est qu'il permet d'augmenter la sécurité et la précision de la loi, car les normes proposées ont pu être élaborées de manière empirique plutôt que sur la base uniquement d'hypothèses. Leur qualité s'en trouve renforcée.
 3. L'article 35 al. 3 contient un renvoi exprès vers l'article 22 LPrD qui traite des projets pilotes portant sur le traitement de données sensibles, la conduite d'activités de profilage ou d'autres types de traitements susceptibles de présenter un risque élevé pour les droits des personnes concernées. Il s'agit alors de coordonner les deux dispositions. Pour cette catégorie de projets, on applique les règles générales de la LCyb applicables à tous les projets pilotes et les règles supplémentaires de la LPrD applicables aux projets pilotes portant sur des traitements de données particuliers. Concrètement, ces règles supplémentaires portent sur l'implication de l'ATPrDM aux différentes étapes du projet.
 4. L'administration recourt parfois à des tiers pour l'accomplissement de certaines tâches. Cela peut aussi être le cas en matière de cyberadministration où des partenariats public-privé peuvent constituer des solutions adaptées. Or, selon l'article 54 Cst. cant., toute délégation de tâches publiques à des tiers requiert d'être prévue dans une loi. Dans l'hypothèse où la tenue d'un projet pilote impliquerait le recours à un tiers, l'article 35b al. 2 constituerait alors la base légale requise durant toute la durée du projet pilote mais pas au-delà (al. 1).
 5. Selon l'article 35b al. 2, la possibilité de mener un essai pilote est étendue aux communes dans leurs domaines de compétence.

2.7.10 Adaptation de la LS

L'article 43 al. 3a constitue la base légale pour la transmission de certaines données relatives aux élèves, au corps enseignant et au personnel administratif à la Fédération des services d'identité de l'espace suisse de formation (Edulog) afin de pouvoir accéder notamment à des moyens d'enseignement en ligne. Edulog utilise le NAVS 13 uniquement pour fédérer et défédérer une identité. Un identificateur technique est attribué de manière aléatoire et le NAVS n'est jamais enregistré.

La modification de l'article 43 al. 4 a pour seul but de renvoyer à la nouvelle version de la loi qui sera adoptée par le Grand Conseil.

2.7.11 Adaptation de la LESS

Même commentaire que pour la LS s'agissant de la modification de l'article 43.

2.7.12 Adaptation de la LFE

Le progiciel SAP (ci-après : le système de gestion intégré) est utilisé par les services et établissements de l'Etat depuis de nombreuses années. La gestion financière et la comptabilité sont en principe réalisées au moyen de cet outil mis à disposition des diverses unités administratives par l'Administration des finances. L'utilisation de ce système donne entière satisfaction. Pour satisfaire aux exigences de la protection des données (nécessité d'une base légale formelle), le présent projet ancre l'utilisation d'un tel progiciel dans la législation sur les finances de l'Etat.

Section 6a

Il est prévu d'insérer les dispositions régissant le système de gestion intégré des finances de l'Etat dans une nouvelle subdivision de la LFE, numérotée 6a, et suivant les dispositions d'organisation. Les trois articles composant cette subdivision énoncent les dispositions de base requises par la législation sur la protection des données. Ces articles précisent quelles sont les catégories de données traitées et la finalité du traitement des données. Ils décrivent en outre le fonctionnement et les modalités d'accès au système de gestion intégré. Le projet de loi renvoie aux dispositions d'exécution s'agissant de la répartition des responsabilités et des mesures de sécurité à mettre en place.

Art. 47a

1. Cette disposition décrit les finalités de l'utilisation du système de gestion intégré par les services et établissements de l'Etat, ainsi que le contenu de ce système d'information.
2. Les finalités sont énoncées à l'alinéa 1. Il s'agit de la gestion financière et opérationnelle, ainsi que de la planification financière et du suivi budgétaire.
3. L'énoncé des buts poursuivis par l'utilisation du système de gestion intégré est exhaustif et correspond à la pratique actuelle. L'utilisation du mot « notamment » dans le projet de loi vise simplement à ne pas alourdir inutilement la procédure dans l'hypothèse, peu probable, où la liste devrait être complétée, à l'avenir, par une opération nouvelle connexe, non envisagée actuellement.
4. L'alinéa 2 fixe pour sa part les catégories de données traitées par le truchement du système de gestion intégré. Il s'agit des éléments suivants :
 - a) identités et adresses des personnes physiques et des personnes morales qui ont des relations financières avec l'Etat ;
 - b) informations sur les coordonnées financières des personnes visées par la lettre a) et sur leurs transactions financières avec l'Etat.
5. L'identité des personnes physiques englobe les informations relatives à leurs noms, prénoms, adresses, données de contact, dates de naissance et, le cas échéant, de décès, nationalité, lieu d'origine, sexe, langue de correspondance, coordonnées bancaires (IBAN), numéro AVS, numéro d'identifiant cantonal de personne (ICP) et autres identifiants nécessaires à la gestion financière du dossier de la personne concernée (Symic [numéro utilisé dans le domaine de la migration], PID Gelan [Identifiant des exploitations agricoles du système de gestion des exploitations agricoles et des paiements directs], No RegEdu [numéro utilisé dans le domaine de l'éducation], etc.
6. L'identité des personnes morales comprend quant à elle les données sur la raison sociale, le statut juridique, l'adresse, les données de contact, la date de création et, le cas échéant, celle de liquidation, la langue de correspondance, les coordonnées bancaires (IBAN), les numéros TVA, IDE (identifiant des entreprises suisse), REE (registre des entreprises et établissements) et ICP, ainsi que les autres identifiants nécessaires à la gestion financière du dossier de la personne morale concernée.
7. Ici également, l'utilisation du mot « notamment » dans le projet de loi vise simplement à ne pas alourdir inutilement la procédure si, par hypothèse, il devait être nécessaire de compléter à l'avenir la liste des catégories de données traitées. A l'heure actuelle, seules les données des deux catégories visées par le projet sont traitées dans le système de gestion intégré.
8. Conformément au droit de la protection des données, il est mentionné à l'alinéa 3 que des données sensibles peuvent être traitées au moyen du système de gestion intégré des finances. Certains établissements et services de l'Etat qui utilisent ce logiciel pour leur facturation sont actifs dans des domaines « sensibles » au sens du droit de la protection des données, ainsi les domaines de la police, de l'action sociale, etc. L'alinéa 3 donne une assise légale formelle à ces traitements de données. A cet égard, il est important de noter que les mesures techniques et organisationnelles pour garantir la sécurité des traitements sont d'ores et déjà prises. En effet, le système est

construit « en silo », de sorte que chaque utilisateur ou utilisatrice n'ait accès qu'aux données qui le ou la concernent et dont il ou elle a besoin pour l'exercice de ses tâches. A cet égard, l'alinéa 3 précise que le traitement de données sensibles par le truchement du système de gestion intégré n'est autorisé que si l'accomplissement des tâches « financières », telles que précisées à l'alinéa 1, en dépend.

Art. 47b

1. L'alinéa 1 précise quels sont les organes utilisateurs du système de gestion intégré. Il s'agit principalement des unités administratives de l'Etat, soit les établissements et les services. Ces entités ont la possibilité, mais pas l'obligation, d'utiliser le système de gestion intégré. En pratique, seules quelques unités sont autorisées à ne pas utiliser ce système pour leur comptabilité. Il s'agit par exemple des hautes écoles et des universités. En ce qui concerne les communes, elles peuvent avoir accès au système de gestion intégré dans la mesure où elles doivent pouvoir consulter leur compte courant par le biais de Platcom (plateforme de communication entre l'Etat et les communes). Il est important de noter que les communes ont uniquement accès aux données qui les concernent directement en lien avec leur gestion financière et comptable.
2. Les alinéas 2 et 3 précisent les flux de données : les établissements et services utilisent le système de gestion intégré pour leur comptabilité et facturation ainsi que pour les opérations liées à la planification financière et à la procédure budgétaire. L'Administration des finances peut accéder, dans le cadre des attributions qui lui sont conférées par la législation sur les finances de l'Etat (encaissement des factures et gestion du contentieux/planification financière et procédure budgétaire), à l'ensemble des données contenues dans le logiciel. Des mesures particulières sont prises s'agissant des services traitant des données personnelles particulièrement sensibles.
3. Conformément aux exigences du droit de la protection des données, l'alinéa 4 ancre dans la loi la possibilité d'interfacer le système de gestion intégré avec d'autres systèmes d'information. Il n'est pas souhaitable d'énumérer et fixer dans la loi les systèmes concernés. En effet, le domaine est particulièrement évolutif et il ne serait pas efficient de devoir modifier la LFE lors de chaque nouvel interfaçage ou de chaque suppression d'un interfaçage existant. Cela dit, pour écarter les risques d'abus, l'alinéa 4 est formulé de manière restrictive. Les interfaçages doivent respecter le principe de finalité prévu par la législation sur la protection des données et ne peuvent être réalisés qu'en lien avec la gestion financière et la comptabilité de l'Etat.
4. Le système de gestion intégré des finances est déjà actuellement interfacé avec d'autres systèmes d'information, tels que le système de gestion de l'éducation (HAE), egov ou encore e-kogu (système utilisé dans le domaine des hospitalisations hors canton). Il sera prochainement interfacé avec le Référentiel cantonal selon la procédure et les modalités prévues par les dispositions régissant le Référentiel cantonal.
5. L'alinéa 5 prescrit que l'accès aux données du système de gestion intégré par procédure d'appel est autorisé. Ce type d'accès est soumis aux règles spéciales du droit de la protection des données : il doit ainsi être formalisé par un règlement d'utilisation qui précise les personnes autorisées à accéder aux données, les données mises à leur disposition, la fréquence des interrogations, la procédure d'authentification, les autres mesures de sécurité ainsi que les mesures de contrôle (art. 21 al. 3 du règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles ; RSF 17.15). Comme pour l'interfaçage, la finalité du traitement doit être conforme à la législation sur les finances de l'Etat.
6. L'alinéa 6 règle la communication à d'autres autorités ou à des tiers. Ces traitements de données répondent aux mêmes exigences que l'interfaçage et la procédure d'appel. Ils ne sont autorisés que dans un but conforme à la législation sur les finances de l'Etat. Les cas envisagés sont par exemple la transmission aux communes des données relatives à la perception des émoluments du registre foncier, pour leur permettre le prélèvement des centimes additionnels, ou des données nécessaires à la perception de l'impôt sur les chiens. Les utilisateurs et utilisatrices ne sauraient en aucun cas s'appuyer sur cette disposition pour transmettre à des tiers des données dans un but sans lien avec la gestion financière et la comptabilité de l'Etat.

Art. 47c

1. Pour tenir compte du caractère évolutif du domaine de la sécurité informatique, le projet de loi délègue au Conseil d'Etat la compétence de fixer les mesures de sécurité, d'ordre organisationnel et techniques, qui devront être prises pour garantir la sécurité des données en lien avec l'utilisation du système de gestion intégré.
2. Comme déjà indiqué, le système de gestion intégré est mis à disposition des établissements et services de l'Etat par l'Administration des finances. De nombreuses entités sont ainsi appelées à utiliser cet instrument. Il importe que les responsabilités des divers intervenants soient clairement établies. Dès lors qu'il s'agit en l'espèce d'une question essentiellement organisationnelle, le projet prévoit également de déléguer au Conseil d'Etat la tâche de répartir les responsabilités entre les diverses entités concernées.
3. Le projet précise néanmoins que le détail des mesures de sécurité à mettre en œuvre ainsi que celui de la répartition des responsabilités peut faire l'objet de conventions passées entre l'Administration des finances et les entités utilisatrices du système de gestion intégré et que, le cas échéant, les conventions doivent être transmises à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation pour assurer sa bonne information.

2.7.13 Adaptation de la LSan

Selon la modification apportée à l'article 60 al. 3 LSan, le droit d'accéder à ses données personnelles dans le domaine de la santé ne pourra plus être conditionné à la présence d'un ou d'une professionnel-le de la santé, ce mode de consultation pouvant uniquement être proposé à la personne concernée. Ce changement va dans le sens d'un meilleur respect de l'autonomie de la personne concernée et de son droit à l'autodétermination informationnelle.

3 Liste des principales abréviations

3.1 Actes législatifs

Ancienne Directive (UE) 95/46/CE : Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données du 24 octobre 1995

ap-LPrD : avant-projet de révision de la loi cantonale sur la protection des données du 27 novembre 2019

Convention STE 108 : Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel du 28 janvier 1981 (RS 0.235.1)

Convention STE 108+ : Convention modernisée du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel des 17 et 18 mai 2018

CPC : Code de procédure civile suisse du 19 décembre 2008 (RS 272)

Cst. cant. : Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004

CPJA : Code de procédure et de juridiction administrative du canton de Fribourg du 23 mai 1991 (CPJA ; RSF 150.1)

CPP : Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0)

Décision-cadre 2008/977/JAI : Décision-cadre 2008/977/JAI relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale du 27 novembre 2008 (journal officiel de l'Union européenne (L 350/60))

Directive (UE) 2016/680 : Directive (UE) 2016/680 du 27 avril 2017 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel à des fins de prévention et de détection des infractions pénales,

d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil

LArch : Loi du 10 septembre 2015 sur l'archivage et les Archives de l'Etat (RSF 17.6)

LBCF : Loi du 22 novembre 1988 sur la Banque cantonale de Fribourg

LCH : Loi du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (RSF 114.21.1)

LCo : Loi du 25 septembre 1980 sur les communes (RSF 140.1)

LCyb : Loi du 18 décembre 2020 sur la cyberadministration (RSF 184.1)

LEE : Loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (RSF 190.1)

LFE : Loi du 25 novembre 1994 sur les finances de l'Etat (RSF 610.1)

LInf : Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (RSF 17.5)

LJ : Loi du 31 mai 2010 sur la justice (RSF 130.1)

LMéd : Loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative (RSF 181.1)

LOCEA : Loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (RSF 122.0.1)

LOGA : Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)

LPD : Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)

LPD, 1^{ère} modification : Modification du 24 mars 2006 de la loi fédérale sur la protection des données (RO 2007 4983)

LPD, 2^e modification : Loi fédérale portant mise en œuvre de la décision-cadre 2008/977/JAI relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (RO 2010 3387)

LPers : Loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (RSF 122.70.1)

LPrD : Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (RSF 17.1)

LResp : Loi cantonale sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents (RSF 16.1)

LS : Loi du 9 septembre 2014 sur la scolarité obligatoire (RSF 411.0.1)

LESS : Loi du 11 décembre 2018 sur l'enseignement secondaire supérieur (RSF 412.0.1)

LSan : Loi du 16 novembre 1999 sur la santé (RSF 821.0.1)

LSF : Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (RS 431.01)

LSR : Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur l'agrément et la surveillance des réviseurs (RS 221.302)

LStat : Loi du 7 février 2006 sur la statistique cantonale (RSF 110.1)

LTN : Loi fédérale du 17 juin 2005 concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (RSF 822.41)

LTrans : Loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration (RS 152.3)

LVid : Loi du 7 décembre 2012 sur la vidéosurveillance (RSF 17.3)

n-LPD : Nouvelle loi fédérale du 25 septembre 2020 sur la protection des données (FF 2020 7397 ; entrée en vigueur prévue en septembre 2023)

RGPD : Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)

RSI : Règlement sur la sécurité de l'information (en cours de préparation)

3.2 Autres abréviations

al. : alinéa

art. : article

ATF : Arrêt du Tribunal fédéral

AVS : Assurance-vieillesse et survivants

BGC : Bulletin officiel des séances du Grand Conseil

ch : chiffre

CHF : franc suisse

cf. : confer

comp. : comparaison

consid. : considérant

éd. : édition

EPT : équivalent plein temps

FF : Feuille fédérale

JAAC : Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération

let. : lettre

NAVS : Numéro d'assurance vieillesse et survivants

Par. : paragraphe

RO : Recueil officiel fédéral

ROF : Recueil officiel fribourgeois

RSB : Recueil systématique bernois

RSDA : Revue suisse de droit des affaires et du marché financier

RSF : Recueil systématique de la législation fribourgeoise

RSJ : Revue suisse de jurisprudence

UE : Union Européenne

Loi sur la protection des données (LPrD)

du ...

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: **17.1**

Modifié(s): 110.1 | 122.0.1 | 130.1 | 140.1 | 150.1 | 17.3 | 17.5 | 181.1 |
184.1 | 411.0.1 | 412.0.1 | 610.1 | 821.0.1

Abrogé(s): 17.1

Le Grand Conseil du canton de Fribourg

Vu l'article 12 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst.);

Vu le message 2023-CE-149 du Conseil d'Etat du 26 juin 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

Décrète:

I.

1 Dispositions générales

Art. 1 But

¹ La présente loi vise à protéger les droits fondamentaux des personnes dont les données personnelles font l'objet d'un traitement.

Art. 2 Champ d'application personnel

¹ La loi s'applique aux organes publics suivants:

- a) les organes de l'Etat, des communes et les autres personnes morales de droit public;
- b) les personnes privées et les organes d'institutions privées lorsqu'ils accomplissent des tâches de droit public.

² Elle s'applique aux Eglises reconnues à moins qu'elles aient adopté des dispositions en matière de protection des données garantissant un niveau de protection adéquat et qu'elles aient institué leur propre autorité de surveillance.

Art. 3 Champ d'application matériel

¹ La présente loi s'applique à tous les traitements de données personnelles accomplis par un organe public au sens de l'article 2.

² Font exception:

- a) les traitements de données effectués dans le cadre de procédures civiles, pénales et de juridiction administrative en cours;
- b) les traitements de données qui servent à l'usage exclusivement personnel de celui ou de celle qui les effectue;
- c) les traitements de données accomplis par un organe public en situation de concurrence économique avec des personnes de droit privé.

Art. 4 Définitions

¹ On entend par:

- a) données personnelles: toutes les informations qui se rapportent à une personne identifiée ou identifiable;
- b) personne concernée: la personne physique ou morale au sujet de laquelle des données sont traitées;
- c) données personnelles sensibles (données sensibles):
 - 1. les données sur les opinions ou les activités religieuses, philosophiques, politiques ou syndicales;
 - 2. les données sur la santé, la sphère intime ou l'origine raciale ou ethnique;
 - 3. les données génétiques;
 - 4. les données biométriques identifiant une personne physique de manière univoque;
 - 5. les données sur des mesures d'aide sociale;
 - 6. les données sur des poursuites ou des sanctions pénales et administratives.
- d) traitement: toute opération relative à des données personnelles – quels que soient les moyens et procédés utilisés – notamment la collecte, l'enregistrement, la conservation, l'exploitation, la modification, la communication, l'interconnexion, l'externalisation, l'effacement, l'archivage ou la destruction;

- e) procédure d'appel: le mode de communication automatisé des données par lequel les destinataires, en vertu d'une autorisation du responsable du traitement, décident de leur propre chef, sans contrôle préalable, du moment et de l'étendue de la communication;
- f) profilage: toute forme de traitement automatisé de données personnelles consistant à utiliser ces données pour évaluer certains aspects personnels relatifs à une personne, notamment pour analyser ou prédire des éléments concernant le rendement au travail, la situation économique, la santé, les préférences personnelles, les intérêts, la fiabilité, le comportement, la localisation ou les déplacements de cette personne;
- g) externalisation: une forme qualifiée de sous-traitance impliquant l'utilisation de ressources informatiques accessibles à distance, via un réseau de communication, pour stocker, traiter et partager des données (informatique en nuage);
- h) responsable du traitement: l'organe public qui, seul ou conjointement avec d'autres, détermine les finalités et les moyens du traitement de données personnelles;
- i) sous-traitant: la personne privée ou l'organe public qui traite des données personnelles pour le compte du responsable du traitement;
- j) registre des activités de traitement: répertoire en ligne inventoriant les activités de traitement réalisées par les organes publics;
- k) violation de la sécurité des données personnelles: toute violation de la sécurité entraînant de manière accidentelle ou illicite la perte de données personnelles, leur modification, leur effacement ou leur destruction, leur divulgation ou un accès non autorisé à ces données.

2 Principes régissant le traitement de données personnelles

2.1 Conditions générales de licéité du traitement

Art. 5 Base légale

¹ L'organe public n'est en droit de traiter des données personnelles que si une disposition légale le prévoit ou si l'accomplissement d'une tâche légale l'exige.

² Le traitement de données sensibles ne peut avoir lieu que si:

- a) une loi au sens formel le prévoit expressément, ou
- b) l'accomplissement d'une tâche clairement définie dans une loi au sens formel l'exige absolument et la finalité du traitement ne présente pas de risques particuliers pour les droits fondamentaux des personnes concernées.

³ Les activités de profilage et les traitements de données personnelles, dont les finalités ou les modalités présentent un risque élevé pour les droits fondamentaux des personnes concernées, ne peuvent avoir lieu que si une loi au sens formel le prévoit expressément.

⁴ Exceptionnellement, une base légale n'est pas exigée pour traiter des données personnelles, y compris sensibles, lorsque le traitement est nécessaire pour sauvegarder les intérêts essentiels de la personne concernée ou d'un tiers.

Art. 6 Consentement

¹ En dehors des cas prévus à l'article 5, la personne concernée peut, dans un cas d'espèce, consentir au traitement de ses données personnelles.

² La personne concernée ne consent valablement que si elle exprime sa volonté librement et après avoir été dûment informée sur les finalités du traitement. Le consentement doit être exprès lorsqu'il porte sur un traitement de données sensibles ou sur des activités de profilage. Toutefois, le consentement est présumé lorsque la personne a elle-même rendu ses données librement accessibles.

³ Tout traitement de données qui ne repose pas sur l'un des fondements prévus à l'article 5 doit s'accompagner d'une mention visible et facilement compréhensible de son caractère facultatif.

⁴ Lorsque le traitement est fondé sur le consentement de la personne concernée, le responsable du traitement doit être en mesure de démontrer l'existence d'un tel consentement.

⁵ Le consentement peut être révoqué en tout temps et sans motif. La mise en œuvre effective du retrait du consentement peut toutefois requérir un délai raisonnable pour des raisons techniques.

Art. 7 Finalité

¹ Les données personnelles ne peuvent être collectées que pour un usage déterminé et reconnaissable. Elles ne peuvent être traitées ultérieurement que dans ce but ou dans un but qui, selon les règles de la bonne foi, est compatible avec lui.

² Sont réservés les cas dans lesquels la personne concernée a consenti à un changement de finalité.

Art. 8 Proportionnalité

¹ Les données et les modes de traitement doivent être nécessaires, appropriés et non excessifs par rapport au but du traitement.

Art. 9 Exactitude

¹ L'organe public qui traite des données personnelles veille à leur exactitude. Il prend toute mesure appropriée permettant de rectifier, d'effacer ou de détruire les données inexactes ou incomplètes au regard de la finalité de leur traitement.

Art. 10 Délai de conservation

¹ Les données personnelles qui ne sont plus nécessaires au regard des finalités du traitement sont détruites ou anonymisées. Sont réservées les dispositions en matière d'archivage.

² Moyennant des mesures de protection appropriées, des données peuvent être conservées pour des durées plus longues dans la mesure où, conformément à l'article 26, elles servent exclusivement à des fins ne se rapportant pas à la personne.

Art. 11 Devoir de diligence accru

¹ L'organe public qui traite des données sensibles, exerce des activités de profilage ou traite des données pour des finalités ou selon des modalités présentant un risque accru d'atteinte aux droits fondamentaux doit prendre toutes les dispositions nécessaires pour diminuer les risques.

2.2 Conditions supplémentaires applicables à certaines formes de traitement

Art. 12 Collecte – Devoir d'informer

¹ Le responsable du traitement informe la personne concernée de manière adéquate de la collecte de données personnelles.

² Lorsque la collecte de données personnelles s'effectue directement auprès de la personne concernée, le responsable du traitement veille à lui fournir au moins les informations suivantes:

- a) le responsable du traitement et ses coordonnées;
- b) la finalité du traitement;
- c) cas échéant, les destinataires ou les catégories de destinataires auxquels les données personnelles sont transmises;
- d) le caractère obligatoire ou facultatif de la collecte des données.

³ Si les données personnelles sont collectées auprès d'un autre organe ou de tiers, le responsable du traitement communique à la personne concernée, dans les meilleurs délais mais au plus tard lors de leur première utilisation, les informations mentionnées à l'alinéa 1, ainsi que le type de données collectées.

Art. 13 Collecte – Exceptions au devoir d'informer

¹ Le responsable de traitement est délié de son devoir d'information dans les cas suivants:

- a) lorsque la personne concernée dispose déjà des informations correspondantes;
- b) lorsqu'il est impossible d'informer la personne concernée ou que cela impliquerait des efforts disproportionnés;
- c) lorsque la collecte résulte d'une obligation légale à moins qu'elle ne soit réalisée directement auprès de la personne concernée.

² Il peut en outre être dérogé au devoir d'informer aux mêmes conditions et pour les mêmes motifs que ceux indiqués à l'article 29 al. 1.

Art. 14 Communication – Conditions

¹ Des données personnelles ne peuvent être communiquées, transmises, diffusées ou rendues accessibles de manière systématique que si une disposition légale le prévoit.

² Des données personnelles peuvent être communiquées dans un cas d'espèce si:

- a) la communication est indispensable à l'accomplissement des tâches légales du responsable du traitement ou du ou de la destinataire des données;
- b) la personne concernée a consenti à la communication;
- c) la personne privée qui demande les données justifie d'un intérêt à la communication primant celui de la personne concernée à ce que les données ne soient pas communiquées.

³ Dans le cas prévu à l'alinéa 2 let. c, la personne concernée sera préalablement invitée à se prononcer à moins que cela ne s'avère impossible ou ne nécessite des efforts disproportionnés.

⁴ L'accès à des données personnelles au moyen d'une procédure d'appel, notamment un accès en ligne, ne peut être accordé que si une disposition légale le prévoit.

Art. 15 Communication – Conditions supplémentaires pour les communications transfrontières

¹ Les données personnelles d'une personne physique peuvent être communiquées vers un Etat étranger ou vers un organisme international dans la mesure où il existe une décision du Conseil fédéral attestant que l'Etat ou l'organisme international destinataire des données garantit un niveau de protection adéquat.

² En l'absence d'une telle décision, la communication ne peut avoir lieu que si:

- a) des garanties suffisantes, notamment contractuelles, conventionnelles, techniques et/ou organisationnelles, permettent d'assurer un niveau de protection adéquat à l'étranger;
- b) la communication est, en l'espèce, indispensable soit à la sauvegarde d'un intérêt public prépondérant, soit à la constatation, l'exercice ou la défense d'un droit en justice;
- c) la personne concernée a, en l'espèce, donné son consentement explicite à la communication;
- d) le traitement est en relation directe avec la conclusion ou l'exécution d'un contrat, et les données traitées concernent une partie au contrat;
- e) la communication est, en l'espèce, nécessaire à la protection de la vie ou de l'intégrité corporelle de la personne concernée ou d'un tiers.

³ Avant la communication des données personnelles à l'étranger, le ou la préposé-e à la transparence et à la protection des données (ci-après: le ou la préposé-e) est informé-e à temps des garanties prévues à l'alinéa 2 let. a. Sur demande, il ou elle peut en tout temps obtenir des informations visant à vérifier qu'une communication de données à l'étranger répond aux exigences formulées aux lettres b à e.

⁴ Ne sont pas considérées comme faisant l'objet d'une communication à l'étranger les données qui sont simplement publiées au moyen d'un site Internet ouvert au public.

Art. 16 Communication – Restrictions

¹ La communication est refusée, restreinte ou assortie de charges:

- a) si un intérêt public prépondérant ou un intérêt digne de protection de la personne concernée ou d'un tiers le commande, ou
- b) si une obligation légale de garder le secret ou une disposition particulière de protection des données l'exige.

Art. 17 Communication – Réserves

¹ La communication des données personnelles qui sont inscrites au contrôle des habitants et dans le Référentiel cantonal est régie par les lois y relatives.

² La communication de données personnelles au public est régie par la législation sur l'information et l'accès aux documents.

Art. 18 Externalisation – Principes

¹ Le traitement de données personnelles, y compris de données sensibles, peut être externalisé aux conditions posées par la présente loi.

² Les lieux de traitement doivent être situés en tout temps sur le territoire suisse ou sur le territoire d'un Etat garantissant un niveau de protection des données adéquat.

³ Lorsque l'externalisation implique une délégation de tâches à des tiers au sens de l'article 54 Cst., les exigences particulières prévues par cette disposition sont applicables.

⁴ Le Conseil d'Etat présente tous les deux ans à la Commission des finances et de gestion un rapport sur l'externalisation.

Art. 19 Externalisation – Responsabilités

¹ L'organe public qui procède à une externalisation demeure responsable de la protection des données personnelles, en particulier de leur confidentialité ainsi que de la pérennité de leur conservation et de leur exploitation. En particulier:

- a) il prend les précautions commandées par les circonstances quant au choix du sous-traitant, à son instruction et à sa surveillance;
- b) il assure la protection et la sécurité des données et de ses propres systèmes d'information par la conclusion d'un contrat qui décrit au minimum:
 1. l'objet, la nature, la finalité et la durée de l'externalisation;
 2. les catégories de données concernées;
 3. les obligations et les droits de chaque partie;
 4. les droits et les possibilités de contrôle sur le sous-traitant;
 5. l'interdiction faite au sous-traitant de sous-traiter à son tour un traitement sans l'autorisation préalable du responsable du traitement;
 6. le devoir du sous-traitant d'informer immédiatement le responsable du traitement lorsque, en vertu d'une loi étrangère ou d'une décision de justice, il est tenu de communiquer des données à une autorité étrangère ou risque de devoir le faire.
- c) il ne confie pas au sous-traitant des traitements qu'il ne serait pas en droit d'effectuer lui-même;
- d) il veille à ce que les données concernées par une externalisation puissent être récupérées en temps utile, notamment dans le but de changer de sous-traitant, de procéder à leur réinternalisation ou de les verser aux archives historiques;
- e) il rend le sous-traitant attentif à ses obligations en matière de confidentialité, notamment au regard du secret de fonction et/ou du secret professionnel.

² Au sein de l'administration cantonale, la responsabilité de la mise en œuvre et du suivi des règles en matière d'externalisation est assumée conjointement par l'organe compétent à raison de la matière et par le service en charge de l'informatique ¹⁾. Sont réservés les cas dans lesquels l'organe compétent à raison de la matière gère de manière autonome tout ou partie de ses systèmes informatiques.

³ Lorsque l'externalisation concerne plusieurs organes différents au sein d'une même collectivité publique, un organe principalement responsable est désigné. L'alinéa 2 s'applique pour le surplus.

Art. 20 Externalisation – Mesures de sécurité

¹ L'intégrité, l'authenticité, la disponibilité et la confidentialité des données personnelles externalisées ainsi que la pérennité de leur conservation et de leur exploitation doivent être garanties par des mesures organisationnelles et techniques appropriées et adaptées à l'évolution des technologies disponibles.

² La définition des mesures de sécurité tient compte des risques que le traitement des données en question présente pour les droits fondamentaux des personnes concernées.

³ Lorsque l'externalisation concerne des données indispensables au fonctionnement de l'administration, la continuité des activités externalisées doit, en cas d'incident, être garantie par un dispositif adéquat.

Art. 21 Externalisation – Mesures relatives aux données sensibles

¹ Le traitement de données personnelles sensibles et le traitement de données qui font l'objet d'une obligation légale ou contractuelle de garder le secret peuvent être externalisés si la confidentialité à l'égard du sous-traitant est assurée de manière que ce dernier ne puisse avoir accès à leur contenu.

² Lorsque le sous-traitant doit impérativement avoir accès aux données pour des raisons techniques, le contrat d'externalisation fixe les exigences particulières nécessaires, en particulier l'engagement du sous-traitant de n'accéder au contenu des données qu'avec le consentement exprès de l'organe public qui procède à l'externalisation et l'obligation de tenir un journal des accès.

³ Lors de l'externalisation de données soumises à une obligation légale de garder le secret, le responsable du traitement s'assure que le sous-traitant ait le statut d'auxiliaire du détenteur du secret.

¹⁾ Actuellement: Service de l'informatique et des télécommunications.

Art. 22 Projets pilotes incluant le traitement de certaines catégories de données

¹ Lorsqu'un projet pilote au sens de l'article 35 de la loi du 18 décembre 2020 sur la cyberadministration (LCyb) inclut le traitement de données sensibles ou d'autres types de traitement au sens de l'article 5 al. 3, l'organe responsable du projet pilote:

- a) transmet le dossier prévu à l'article 35 al. 2 let. d LCyb à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ci-après: l'Autorité de surveillance) au plus tard un mois avant sa transmission au Conseil d'Etat;
- b) transmet le rapport d'évaluation au sens de l'article 35a al. 2 LCyb à l'Autorité de surveillance au plus tard un mois avant sa transmission au Conseil d'Etat;
- c) prend les mesures nécessaires afin d'assurer la protection des droits fondamentaux et des données personnelles des personnes concernées durant tout le déroulement du projet pilote.

² Le dossier du projet pilote et le rapport d'évaluation doivent contenir chacun au minimum une partie consacrée au traitement des données personnelles ainsi qu'à leur protection.

³ L'Autorité de surveillance peut prendre position sur le contenu du dossier du projet pilote et du rapport d'évaluation. Sa prise de position est communiquée au Conseil d'Etat.

Art. 23 Archivage

¹ Les données personnelles sont soumises à la législation sur l'archivage; leur valeur archivistique est déterminée en collaboration avec les organes en charge des archives historiques.

Art. 24 Effacement et destruction

¹ Les données personnelles dont la conservation ne poursuit plus aucune finalité et qui n'ont pas de valeur archivistique sont effacées ou détruites dès que possible par des moyens appropriés qui assurent leur élimination sécurisée.

² Les supports de données sont détruits au moment de leur recyclage ou de leur remplacement lorsqu'il existe un risque que des données sensibles ayant été effacées puissent être consultées par des personnes non autorisées.

Art. 25 Vidéosurveillance

¹ Les règles en matière de vidéosurveillance sont énoncées dans la législation y relative.

2.3 Traitements de données à des fins ne se rapportant pas à la personne

Art. 26 Règles

¹ Les organes publics sont en droit de traiter des données personnelles et de les communiquer à des fins ne se rapportant pas à la personne – notamment dans le cadre de la recherche, de la planification ou de la statistique – aux conditions suivantes:

- a) les données sont détruites ou rendues anonymes dès que la finalité du traitement le permet;
- b) le ou la destinataire ne communique les données à des tiers qu'avec le consentement de la personne ou de l'organe qui les lui a transmises;
- c) les données sensibles ne sont transmises à des personnes privées que sous une forme ne permettant pas d'identifier les personnes concernées;
- d) les résultats du traitement sont publiés sous une forme ne permettant pas d'identifier les personnes concernées.

² Les articles 5 al. 2 et 3, 7 et 14 al. 1 ne sont pas applicables.

³ Les personnes privées qui reçoivent des données personnelles de la part d'un organe public en vue d'un traitement à des fins ne se rapportant pas à la personne s'engagent par écrit à prendre toutes les précautions nécessaires pour protéger la personnalité des personnes concernées.

3 Droits de la personne concernée

Art. 27 Droit d'accès – Principes

¹ Toute personne peut demander au responsable du traitement si des données personnelles la concernant sont traitées.

² Le droit d'accès porte en particulier sur les informations suivantes:

- a) le responsable du traitement et ses coordonnées;
- b) les données personnelles traitées;
- c) la finalité et, le cas échéant, les bases juridiques du traitement;
- d) le délai de conservation des données personnelles ou, si cela n'est pas possible, les critères pour fixer ce dernier;
- e) les informations disponibles sur l'origine des données personnelles;
- f) le cas échéant, la logique et les critères d'une mesure ou d'une décision prise sur la base d'un traitement automatisé de données;

g) le cas échéant, les destinataires ou les catégories de destinataires auxquels des données ont été ou seront communiquées, ainsi que les informations prévues à l'article 15 al. 3.

³ L'organe public qui fait traiter des données par un sous-traitant demeure tenu de communiquer les données et de fournir les renseignements demandés.

⁴ Nul ne peut renoncer par avance à son droit d'accès.

Art. 28 Droit d'accès – Modalités

¹ La personne qui fait valoir son droit d'accès doit justifier de son identité.

² Les renseignements sont, en règle générale, fournis par écrit sur un support physique ou de façon électronique. En accord avec le responsable du traitement, la personne concernée peut également consulter ses données sur place.

³ La procédure est gratuite. Le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions.

Art. 29 Droit d'accès – Restrictions

¹ Le responsable du traitement peut refuser, restreindre ou différer la communication des données si et dans la mesure où :

- a) une loi au sens formel le prévoit;
- b) un intérêt public prépondérant le commande, notamment si la communication des renseignements risque de compromettre une procédure ou une enquête en cours;
- c) l'intérêt prépondérant d'un tiers le commande;
- d) la demande d'accès est manifestement abusive, notamment en raison de son caractère répétitif.

² La communication des données versées aux archives historiques peut également être refusée, restreinte ou différée lorsque le traitement de la demande est incompatible avec une gestion administrative rationnelle et que la personne concernée ne fait pas valoir un intérêt digne de protection à son exécution.

³ Le responsable du traitement doit indiquer pour quel motif il refuse, restreint ou diffère la communication des renseignements.

Art. 30 Données des personnes décédées

¹ Sur demande, le responsable du traitement accorde la consultation gratuite des données personnelles d'une personne décédée si :

- a) la personne demanderesse a un intérêt à obtenir ces renseignements, et
- b) aucun intérêt public ou privé prépondérant, notamment celui de la personne décédée ou de ses proches, ne s'y oppose.

² Un intérêt à la consultation des données est établi en présence d'un lien de parenté proche, d'un mariage ou d'une communauté de vie analogue au mariage avec la personne décédée.

³ Pour l'accès aux données soumises au secret professionnel, l'article 321 du code pénal suisse est réservé.

Art. 31 Opposition à la communication de données personnelles

¹ La personne concernée peut s'opposer par avance à ce que le responsable du traitement communique des données personnelles déterminées.

² Malgré l'opposition de la personne concernée, la communication peut néanmoins avoir lieu lorsque:

- a) elle est prévue par la loi;
- b) le défaut de communication risque de compromettre l'accomplissement de tâches de l'organe public;
- c) la personne qui requiert les données est une personne privée et les deux conditions ci-après sont remplies:
 1. il n'existe aucun obstacle juridique à la communication;
 2. le requérant ou la requérante rend vraisemblable que la personne concernée ne s'oppose à la communication que dans le but de l'empêcher de se prévaloir de prétentions juridiques ou de faire valoir d'autres intérêts légitimes.

³ Dans les situations visées à l'alinéa 2 let. c, la personne concernée sera préalablement entendue dans la mesure du possible. Le responsable du traitement statue sur la communication au moyen d'une décision.

⁴ Les articles 11 et 27 al. 1 let. c et al. 2 de la loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf) sont réservés.

Art. 32 Portabilité des données

¹ La personne concernée peut demander au responsable du traitement qu'il lui remette sous un format électronique couramment utilisé les données personnelles la concernant lorsque les conditions suivantes sont réunies:

- a) le responsable du traitement traite les données personnelles de manière automatisée, et
- b) la législation spéciale prévoit expressément l'existence d'un droit à la portabilité ou le responsable du traitement a, de son propre chef, décidé d'introduire une telle possibilité.

² Pour autant que les conditions de l'alinéa 1 soient remplies et que cela n'exige pas des efforts disproportionnés, la personne concernée peut en outre demander au responsable du traitement qu'il transmette les données personnelles la concernant à un autre responsable du traitement.

³ Le responsable du traitement remet ou transmet gratuitement les données personnelles. La législation spéciale est réservée.

Art. 33 Actions défensives

¹ Quiconque a un intérêt digne de protection peut exiger du responsable du traitement qu'il:

- a) s'abstienne de procéder à un traitement illicite;
- b) mette un terme à un traitement illicite;
- c) constate le caractère illicite d'un traitement.

² En particulier, il ou elle peut demander au responsable du traitement qu'il:

- a) rectifie les données inexactes le ou la concernant ou supprime les données dont la conservation ne poursuit plus aucune finalité;
- b) limite temporairement le traitement de certaines données déterminées le ou la concernant, notamment leur modification ou leur communication à des tiers;
- c) fasse figurer une mention appropriée à propos de données le ou la concernant dont ni l'exactitude ni l'inexactitude ne peuvent être prouvées;
- d) publie une décision qui le ou la concerne ou la communique à des tiers.

³ Les données personnelles contenues dans des fonds d'archive ou des fonds ouverts au public ne peuvent être ni rectifiées ni détruites. La personne concernée ou toute personne qui dispose d'un intérêt digne de protection peut cependant demander que l'institution limite l'accès aux données litigieuses et/ou insère au dossier l'inscription d'une mention appropriée.

Art. 34 Procédure et voies de droit

¹ Le code de procédure et de juridiction administrative est applicable aux décisions prises en application de la présente section. Ces décisions sont sujettes à recours.

² A moins que la personne concernée ne s'y oppose, l'organe qui a rendu une décision au sens de l'alinéa 1 la communique à l'Autorité de surveillance.

³ L'Autorité de surveillance a qualité pour recourir contre la décision.

Art. 35 Réparation du dommage et du tort moral

¹ La personne qui subit un préjudice en raison d'une violation des dispositions de la présente loi peut faire valoir des prétentions en dommages-intérêts et en réparation du tort moral conformément à la loi sur la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents.

² Elle peut demander que le ou la juge ordonne la publication ou la communication à des tiers de tout ou partie de son jugement.

4 Mise en œuvre de la protection des données

Art. 36 Responsabilité – En général

¹ Tout organe public qui traite des données personnelles est responsable de la protection des données.

² Lorsque plusieurs organes publics traitent conjointement des données, la répartition de leurs obligations relatives à la protection des données est réglée dans la déclaration prévue à l'article 38, à moins qu'elle ne résulte expressément d'une disposition légale.

³ La répartition des responsabilités établie conformément à l'alinéa 2 n'est pas opposable à la personne concernée.

Art. 37 Responsabilité – Sous-traitance

¹ L'organe public qui fait traiter des données personnelles par un sous-traitant demeure responsable des obligations prévues par la législation en matière de protection des données.

² Le traitement de données personnelles peut être confié à un sous-traitant pour autant qu'un contrat ou une convention le prévoit et que les conditions suivantes soient réunies:

- a) seuls sont effectués les traitements que le responsable du traitement serait en droit d'effectuer lui-même;
- b) aucune obligation légale ou contractuelle de garder le secret ne l'interdit;
- c) le sous-traitant n'est pas autorisé à confier à son tour le traitement à un tiers sans l'autorisation préalable du responsable du traitement.

³ Le responsable du traitement doit en particulier s'assurer que le sous-traitant est en mesure de garantir la sécurité des données.

⁴ Le sous-traitant peut faire valoir les mêmes motifs justificatifs que le responsable du traitement.

⁵ A moins que la loi ou une convention entre organes n'en dispose autrement, les règles en matière de sous-traitance ne s'appliquent pas entre organes appartenant à une même collectivité. L'article 36 al. 2 est applicable.

Art. 38 Registre des activités de traitement – Principes

¹ L'Autorité de surveillance tient un registre public des activités de traitement de l'administration cantonale, des communes et, sauf si elles ont fait usage de la possibilité prévue à l'article 2 al. 1 let. c, des Eglises reconnues.

² Pour chaque activité de traitement, ce registre contient les informations suivantes:

- a) le responsable du traitement auprès duquel les personnes concernées peuvent faire valoir leurs droits à titre principal et ses coordonnées;
- b) le cas échéant, les autres responsables du traitement, leurs coordonnées et la répartition des responsabilités;
- c) le cas échéant, les sous-traitants et leurs coordonnées;
- d) la dénomination, la base légale et la finalité du traitement;
- e) une description des catégories de personnes concernées et des catégories de données personnelles traitées;
- f) les destinataires réguliers de données.

³ Chaque responsable du traitement déclare à l'Autorité de surveillance les activités de traitement qu'il accomplit et leurs modifications successives.

⁴ En cas de traitements conjoints de données, le responsable du traitement qui remplit la déclaration du traitement adresse une copie de cette dernière aux autres responsables du traitement.

Art. 39 Registre des activités de traitement – Exceptions

¹ Dans la mesure où ils sont exécutés exclusivement à des fins administratives internes propres à un organe public déterminé, les traitements suivants ne sont pas soumis à l'obligation de déclarer:

- a) les annuaires publics de données personnelles;
- b) l'enregistrement et la gestion de la correspondance;
- c) la tenue de listes d'adresses;
- d) la tenue de listes de fournisseurs et fournisseuses et de clients et clientes;
- e) la tenue et la gestion des pièces comptables lorsqu'elles contiennent des données personnelles;
- f) la gestion et la tenue des documents qui ont été déposés aux archives historiques;
- g) les activités de traitement concernant des fins ne se rapportant pas aux personnes, notamment dans le cadre de la recherche, de la planification ou de la statistique.

² Sur préavis de l'Autorité de surveillance, le Conseil d'Etat peut prévoir des exceptions à l'obligation de déclarer pour d'autres catégories de traitements qui ne présentent manifestement pas de risques pour les droits des personnes concernées.

Art. 40 Mesures organisationnelles et techniques

¹ Le responsable du traitement est tenu de mettre en place des mesures techniques et organisationnelles appropriées afin que le traitement respecte la présente loi, en particulier les principes énoncés à la section 2.1. Il le fait dès la conception du traitement.

² Les mesures mises en place sont harmonisées avec celles visant à assurer la sécurité des informations de l'administration en général, ainsi qu'avec les mesures de sécurité informatique.

³ Le responsable du traitement est tenu de garantir, par le biais de préréglages appropriés, que le traitement est limité au minimum requis par la finalité poursuivie.

⁴ Les mesures mises en place et le choix des réglages sont documentés.

Art. 41 Analyse d'impact – Principes

¹ Lorsqu'un nouveau traitement de données est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits fondamentaux de la personne concernée, le responsable du traitement procède préalablement à une analyse d'impact relative à la protection des données personnelles.

² L'existence d'un risque élevé dépend de la nature, de l'étendue, des circonstances et de la finalité du traitement. Présentent notamment un risque élevé:

- a) les traitements de données sensibles à grande échelle;
- b) les activités de profilage;
- c) la surveillance systématique de grandes parties du domaine public;
- d) les traitements d'une ampleur ou d'une intensité particulière recourant à des technologies, à des mécanismes ou à des procédures accentuant le risque d'atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées.

³ L'analyse d'impact contient une description du traitement envisagé, une évaluation des risques du point de vue technique et juridique ainsi qu'une description des mesures prévues pour protéger les droits fondamentaux des personnes concernées.

Art. 42 Analyse d'impact – Consultation de l'Autorité de surveillance

¹ Le responsable du traitement consulte l'Autorité de surveillance lorsque le résultat de l'analyse d'impact confirme l'existence d'un risque élevé pour les droits fondamentaux des personnes concernées nécessitant de prendre des mesures de précaution particulières.

² L'Autorité de surveillance communique ses éventuelles objections et recommandations concernant le traitement envisagé dans un délai de deux mois. Exceptionnellement, ce délai peut être prolongé d'un mois, lorsqu'il s'agit d'un traitement de données complexe.

³ Le responsable du traitement informe l'Autorité de surveillance de la suite donnée au plus tard au moment de débiter le traitement ayant fait l'objet de l'analyse d'impact.

Art. 43 Violations de la sécurité des données – Mesures à prendre

¹ Lorsqu'il constate une violation de la sécurité des données personnelles, le responsable du traitement prend immédiatement les mesures appropriées afin de mettre fin à la violation et d'en minimiser les effets.

² Il consigne dans un document interne la nature de la violation, le type de données concernées et les catégories de personnes touchées, les conséquences probables pour ces dernières et les mesures prises pour y remédier.

³ Le responsable du traitement annonce dans les plus brefs délais au ou à la préposé-e les cas de violation de la sécurité des données personnelles entraînant vraisemblablement un risque élevé pour les droits fondamentaux de la personne concernée.

⁴ Le responsable du traitement fait en sorte que le sous-traitant lui annonce sans tarder toute violation de la sécurité des données personnelles survenue chez lui.

Art. 44 Violations de la sécurité des données – Annonce à la personne concernée

¹ Lorsque cette mesure s'impose pour des motifs de transparence et/ou pour permettre à la personne concernée de prendre les mesures utiles à la sauvegarde de ses intérêts, le responsable du traitement informe cette dernière de la survenance d'une violation de la sécurité des données.

² Exceptionnellement, il peut restreindre l'information de la personne concernée, la différer ou y renoncer, dans les cas suivants:

- a) les intérêts prépondérants d'un tiers l'exigent;
- b) un intérêt public prépondérant l'exige, en particulier la sécurité intérieure ou l'ordre public;

- c) l'information est susceptible de compromettre une enquête, une instruction ou une procédure judiciaire ou administrative en cours;
- d) le devoir d'informer est impossible à respecter ou nécessite des efforts disproportionnés.

³ Lorsque la violation de la sécurité des données touche un grand nombre de personnes, l'information peut avoir lieu sous la forme d'une communication publique. Le responsable du traitement veille dans ce cas à fournir une information aussi complète que possible.

Art. 45 Correspondants et correspondantes en matière de protection des données

¹ Chaque Direction désigne au minimum un correspondant ou une correspondante à la protection des données. Cette fonction peut être cumulée avec d'autres fonctions, notamment dans le domaine de la sécurité de l'information.

² Le correspondant ou la correspondante à la protection des données exerce notamment les tâches suivantes:

- a) il ou elle sensibilise les responsables de traitements au domaine de la protection des données;
- b) il ou elle conseille et assiste les responsables de traitements sur demande de ceux-ci ou si une affaire l'exige;
- c) il ou elle participe avec le responsable du traitement à la réalisation des analyses d'impact relatives à la protection des données prévues à l'article 41;
- d) il ou elle est l'interlocuteur ou l'interlocutrice privilégié-e de l'Autorité de surveillance pour toutes les questions de protection des données;
- e) il ou elle accomplit toutes les autres tâches que la loi lui confie.

³ Le correspondant ou la correspondante à la protection des données exerce ses fonctions de manière autonome. Les responsables du traitement lui communiquent d'office ou sur demande toutes les informations utiles à l'accomplissement de ses tâches.

⁴ Les correspondants et les correspondantes à la protection des données forment entre eux un réseau de compétence. Le Conseil d'Etat règle l'organisation et le fonctionnement du réseau.

⁵ Le Conseil d'Etat peut étendre l'obligation de désigner un correspondant ou une correspondante à la protection des données à d'autres entités de l'administration cantonale que les Directions.

5 Surveillance

Art. 46 En général

¹ La surveillance de la protection des données à l'échelle du canton et des communes est assurée par l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (en abrégé: l'Autorité de surveillance).

5.1 Autorité de surveillance

Art. 47 Organisation

¹ L'Autorité de surveillance comprend la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ci-après: la Commission), le ou la préposé-e à la transparence et à la protection des données (en abrégé: le ou la préposé-e) et le médiateur ou la médiatrice cantonal-e.

² Elle exerce les tâches qui lui incombent en vertu de la présente loi par l'intermédiaire de la Commission et du ou de la préposé-e.

³ Les tâches qu'elle exerce dans les domaines du droit d'accès aux documents et de la médiation administrative sont régies par les législations y relatives.

Art. 48 Statut

¹ L'Autorité de surveillance est indépendante dans l'exercice de ses fonctions.

² Elle est rattachée administrativement à la Direction dont elle relève. Elle a son propre secrétariat et dispose des ressources nécessaires à l'accomplissement effectif de ses fonctions et à l'exercice de ses pouvoirs.

³ L'Autorité dispose d'une enveloppe budgétaire dont le montant est déterminé chaque année à l'occasion de l'adoption du budget de l'Etat. Elle adresse auparavant sa propre proposition de budget au Conseil d'Etat. Cette proposition est traitée conformément à l'article 61 al. 1 let. a de la loi du 16 octobre 2001 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration.

⁴ Les membres de l'Autorité de même que ses collaborateurs et collaboratrices sont soumis au secret de fonction et à l'obligation de discrétion.

⁵ Au moment de leur entrée en fonction et lors de chaque changement de situation, les membres de l'Autorité signalent les liens particuliers qui les rattachent à des intérêts privés ou publics. L'article 14 al. 1 let. b et al. 2 et 3 LInf s'appliquent par analogie.

⁶ Les articles 21 à 25 du code de procédure et de juridiction administrative du 23 mai 1991 sont applicables à la récusation des membres de l'Autorité.

Art. 49 Commission – Composition et organisation

¹ La Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation est formée d'un président ou d'une présidente et de six membres, élus par le Grand Conseil à la suite d'une proposition du Conseil d'Etat.

² Le président ou la présidente et les membres doivent posséder, dans leur ensemble, les connaissances nécessaires à l'accomplissement des tâches de la Commission; celle-ci comprend, en particulier, un ou une juriste, un ou une professionnel-le de la santé, un ou une spécialiste en informatique et en sécurité des données et un ou une professionnel-le des médias.

³ Le secrétariat de la Commission est assuré par le ou la préposé-e; pour les dossiers en lien avec les activités de médiation, le secrétariat peut être assuré par le médiateur ou la médiatrice cantonal-e.

⁴ En cas de besoin, la Commission peut consulter des experts ou des expertes et inviter des tierces personnes à assister à tout ou partie de ses séances et, le cas échéant, à s'y exprimer avec voix consultative.

⁵ Pour le surplus, la Commission règle son organisation et son fonctionnement.

Art. 50 Commission – Attributions

¹ La Commission exerce une surveillance générale dans le domaine de la protection des données. Elle a notamment pour attributions:

- a) de mener en collaboration avec la Direction à laquelle elle est rattaché la procédure de nomination du ou de la préposé-e pour le Conseil d'Etat et de préavisier à son intention la ou les candidatures privilégiées;
- b) de diriger l'activité du ou de la préposé-e;
- c) de donner son avis sur les projets d'actes législatifs touchant à la protection des données ainsi que dans les cas prévus par la loi;
- d) de donner son avis sur les projets pilotes menés conformément à l'article 22;
- e) d'interjeter les recours prévus à l'article 34 al. 3;
- f) de prononcer des décisions en matière de protection des données conformément à l'article 58;
- g) de veiller à la coordination entre les exigences de la protection des données et l'exercice du droit d'accès aux documents officiels.

² La Commission adresse chaque année au Grand Conseil, par l'intermédiaire du Conseil d'Etat, un rapport sur son activité ainsi que sur celle du ou de la préposé-e et du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e. Dans la mesure où l'intérêt général le justifie, elle peut informer le public de ses constatations.

Art. 51 Préposé-e – Nomination et statut

¹ Le ou la préposé-e à la transparence et à la protection des données est nommé-e pour une période individuelle de 5 ans par le Conseil d'Etat. Cet engagement est reconductible.

² Durant toute la durée de son engagement, le ou la préposé-e ne peut exercer aucune activité susceptible de porter atteinte à l'indépendance de sa fonction ou qui serait d'une autre manière incompatible avec les tâches de l'Autorité de surveillance. L'exercice d'une charge publique accessoire ou d'une activité lucrative accessoire est soumis à autorisation de la Commission.

³ Au moment de son engagement et durant toute la durée de ses rapports de service, le ou la préposé-e doit posséder les qualifications et/ou l'expérience nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

⁴ Pour autant que la présente loi ou son ordonnance d'exécution n'en dispose pas autrement, les rapports de fonction du ou de la préposé-e sont régis par la législation sur le personnel de l'Etat. Son évaluation annuelle au sens de cette législation est réalisée par la Commission.

Art. 52 Préposé-e – Reconduction et fins des rapports de fonction

¹ La période de fonction du ou de la préposé-e est reconduite tacitement. Toutefois, le Conseil d'Etat peut, au plus tard six mois avant l'échéance de la période de fonction, rendre une décision de non-reconduction. Il demande à cet effet le préavis de la Commission. Cette décision doit être fondée sur de justes motifs.

² Moyennant un préavis de trois mois, le ou la préposé-e peut demander au Conseil d'Etat de mettre fin à la période de fonction pour la fin d'un mois.

³ Le ou la préposé-e peut être révoqué-e de ses fonctions dans les cas suivants:

- a) il ou elle est durablement incapable d'exercer ses tâches au sens de la législation sur le personnel;
- b) il ou elle a violé gravement ses devoirs de fonction de manière intentionnelle ou par négligence grave.

⁴ La décision de relever le ou la préposé-e de ses fonctions conformément à l'alinéa 3 let. b est de la compétence du Conseil d'Etat. Cette décision peut être prise à l'initiative du Conseil d'Etat ou de la Commission. Dans tous les cas, le Conseil d'Etat sollicite le préavis de la Commission.

Art. 53 Préposé-e – Empêchement

¹ En cas d'empêchement durable du ou de la préposé-e, le Conseil d'Etat désigne une personne ad interim. La procédure de désignation est menée conjointement par la Commission et la Direction à laquelle l'Autorité est rattachée.

² En cas d'empêchement ponctuel, il ou elle est remplacé-e par une personne désignée à cet effet par la Commission.

Art. 54 Préposé-e – Tâches

¹ Le ou la préposé-e a notamment pour tâches:

- a) de contrôler l'application de la législation relative à la protection des données, notamment en procédant à des vérifications auprès des organes concernés;
- b) de rendre des avis et des conseils sur les traitements de données qui lui sont présentés, du point de vue juridique et/ou technique;
- c) de prendre position et, au besoin, de proposer des mesures appropriées lorsque l'Autorité de surveillance est consultée suite à la réalisation d'une analyse d'impact relative à la protection des données;
- d) d'informer et de conseiller les organes publics dans le domaine de la protection des données et de les assister, notamment lors de l'étude de projets de traitement;
- e) de participer à la formation des organes publics aux questions de protection des données;
- f) de sensibiliser le public aux questions de protection des données et de renseigner les personnes concernées sur leurs droits;
- g) de traiter les demandes et les plaintes adressées par les personnes concernées à l'Autorité de surveillance lorsqu'elles concernent des questions de protection des données;
- h) de tenir le registre des activités de traitement prévu à l'article 38;
- i) d'apporter son concours lors de violations de la sécurité des données personnelles faisant l'objet d'une annonce conformément à l'article 43 al. 3;
- j) de veiller à ce que les échanges transfrontières de données se fassent dans un cadre qui respecte les droits des personnes concernées;
- k) de rendre des recommandations à l'attention des organes publics qui traitent des données personnelles, lorsqu'il apparaît qu'une ou plusieurs dispositions de protection des données ne sont pas respectées;
- l) de collaborer avec le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence ainsi qu'avec les autorités de surveillance de la protection des données des autres cantons et avec celles de l'étranger;
- m) d'exécuter tous les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- n) de faire rapport à la Commission sur son activité et ses constatations.

Art. 55 Autocontrôle de l'Autorité de surveillance

¹ L'Autorité de surveillance s'assure, par des mesures de contrôle appropriées portant notamment sur la sécurité des données personnelles, du respect et de la bonne application des dispositions cantonales de protection des données en son sein.

5.2 Pouvoir de contrôle et d'intervention

Art. 56 Contrôle par le ou la préposé-e

¹ Le ou la préposé-e est habilité-e à effectuer d'office ou sur plainte un contrôle auprès d'un responsable du traitement ou d'un sous-traitant afin de vérifier qu'il respecte les dispositions de protection des données.

² Il ou elle peut notamment demander des renseignements, exiger la production de documents, procéder à des inspections et se faire présenter des traitements de données.

³ Le secret de fonction et les autres obligations de confidentialité ne peuvent pas lui être opposés. Le secret professionnel demeure toutefois réservé.

⁴ Lorsque le ou la préposé-e procède à un contrôle sur la base d'une plainte de la personne concernée, il ou elle informe cette dernière des suites données à sa plainte et du résultat d'une éventuelle enquête. La personne concernée n'a pas qualité de partie à la procédure.

Art. 57 Recommandations du ou de la préposé-e

¹ En cas de violation ou de risque de violation des prescriptions sur la protection des données, le ou la préposé-e peut adresser une recommandation à l'organe public concerné l'invitant à prendre, dans un délai déterminé, les mesures nécessaires pour remédier à la situation.

² Lorsque l'organe concerné est une unité subordonnée, la recommandation est directement adressée à l'organe hiérarchiquement supérieur.

³ L'organe destinataire de la recommandation adopte, dans le délai imparti par le ou la préposé-e, une détermination sur la suite qu'il entend donner à la recommandation et la communique au ou à la préposé-e. L'absence de détermination est considérée comme un rejet de la recommandation.

⁴ En cas de rejet, total ou partiel, de la recommandation, le ou la préposé-e peut transmettre l'affaire à la Commission pour qu'elle rende une décision.

⁵ Lorsque, durant la procédure, l'organe public a pris les mesures nécessaires au rétablissement d'une situation conforme aux prescriptions de protection des données, le ou la préposé-e met un terme à la procédure et renonce à émettre une recommandation.

Art. 58 Décision de la Commission

¹ La Commission statue dans les affaires que le ou la préposé-e lui transmet conformément à l'article 57 al. 4.

² Lorsqu'un organe soumis à la présente loi ne respecte pas des dispositions de protection des données, la Commission peut ordonner la suspension, la modification ou la cessation de tout ou partie du traitement ainsi que l'effacement ou la destruction de tout ou partie des données personnelles.

³ En cas de menace grave imminente ou de violation de la protection des données susceptible de causer une atteinte grave aux droits d'une ou plusieurs personnes concernées, la Commission peut ordonner, d'office ou sur demande du ou de la préposé-e, des mesures provisionnelles urgentes pour limiter ou suspendre le traitement des données litigieux jusqu'à ce qu'elle se soit prononcée sur le fond.

⁴ Le ou la préposé-e participe avec voix consultative à la procédure devant la Commission. Il ou elle peut être chargé-e de l'instruction de l'affaire.

⁵ Lorsque, durant la procédure, l'organe public concerné a pris les mesures nécessaires au rétablissement d'une situation conforme aux prescriptions de protection des données, la Commission peut classer l'affaire ou se limiter à prononcer un avertissement

Art. 59 Procédure

¹ La procédure est régie par le code de procédure et de juridiction administrative. Sous réserve de l'article 58 al. 3, l'organe concerné bénéficie, en particulier, du droit d'être entendu.

² L'organe public visé par une décision de la Commission a qualité pour recourir contre celle-ci.

Art. 60 Coopération avec d'autres autorités de protection des données en Suisse et à l'étranger

¹ Dans l'exercice de ses fonctions, l'Autorité de surveillance peut coopérer avec les autorités cantonales, fédérales et étrangères chargées de la protection des données.

² Elle peut échanger des informations ou des données personnelles avec une autre autorité chargée de la protection des données pour l'accomplissement de leurs tâches légales respectives, pour autant que les conditions suivantes soient réunies:

- a) la réciprocité en matière d'assistance administrative est garantie;
- b) les informations et les données personnelles échangées ne sont utilisées que dans le cadre de la procédure liée à la protection des données personnelles à la base de la demande de collaboration;

- c) les informations et les données personnelles ne sont communiquées à des tiers qu'avec l'accord préalable de l'autorité qui les a transmises;
- d) l'autorité destinataire s'engage à ne pas communiquer plus loin les secrets professionnels, d'affaires ou de fabrication;
- e) l'autorité destinataire s'engage à respecter les charges et les restrictions d'utilisation exigées par l'autorité qui lui a transmis les informations et les données à caractère personnel.

³ Avant de transmettre à une autre autorité chargée de la protection des données des informations susceptibles de contenir des secrets professionnels, de fabrication ou d'affaires, l'Autorité informe les personnes détentrices de ces secrets et les invite à prendre position, à moins que cela ne s'avère impossible ou ne nécessite des efforts disproportionnés.

6 Dispositions finales et transitoires

Art. 61 Règlementation d'exécution

¹ Le Conseil d'Etat adopte les dispositions nécessaires à la mise en œuvre de la présente loi. Celles-ci concernent notamment:

- a) les mesures de sécurité;
- b) l'exercice des droits des personnes concernées;
- c) la réalisation de projets pilotes;
- d) le statut et les tâches des correspondants et des correspondantes à la protection des données;
- e) les rapports de travail des membres de l'Autorité de surveillance.

Art. 62 Droit transitoire

¹ Pour les traitements déjà en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, les responsables de traitements disposent d'un délai de deux ans pour se mettre en conformité avec les nouvelles exigences prescrites. Les articles 43 et 44 sont directement applicables.

² Pour autant que les finalités du traitement restent inchangées et que de nouvelles données ne soient pas collectées justifiant la réalisation d'une analyse d'impact, les articles 41 et 42 ne sont pas applicables aux traitements qui ont débuté avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

³ Les traitements achevés au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont régis par l'ancien droit, sauf en ce qui concerne les droits de la personne concernée (section 3).

⁴ Les articles 12, 13, 40, 41 et 42 sont applicables aux activités de traitement régis par la directive (UE) 2016/680 ²⁾ dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 63 Adaptation de la législation

¹ Les Directions disposent d'un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi pour adapter la législation dont elles sont en charge aux exigences de l'article 5.

Art. 64 Rapports de service du ou de la préposé-e

¹ Au moment de l'entrée en vigueur de la loi, l'autorité d'engagement adapte le contrat de travail de la personne en poste aux exigences de la nouvelle loi conformément à la législation sur le personnel.

² En cas de refus de la proposition visant à transformer le contrat de travail, la situation est réglée conformément aux dispositions en matière de suppression de poste au sens de la législation sur le personnel.

II.

1.

L'acte RSF [110.1](#) (Loi sur la statistique cantonale (LStat), du 07.02.2006) est modifié comme il suit:

Art. 5 al. 1 (*modifié*)

¹ La collecte des données respecte les principes généraux de proportionnalité et de nécessité; elle est conforme à la législation sur la protection des données.

Art. 16 al. 2 (*modifié*), **al. 3** (*modifié*)

² La publication de données personnelles ou de résultats qui permettent l'identification ou la déduction d'informations sur la situation individuelle des personnes physiques ou morales concernées est interdite conformément à l'article 26 al. 1 let. d de la loi du xx.xx.xxxx sur la protection des données.

³ Les données recueillies à des fins statistiques sont traitées confidentiellement et conformément à la législation sur la protection des données.

²⁾ Note d'auteur: Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil, JO L 119 du 4.5.2016, p. 89.

2.

L'acte RSF [122.0.1](#) (Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration (LOCEA), du 16.10.2001) est modifié comme il suit:

Art. 58a (nouveau)

Systèmes de gestion des affaires

¹ Les Directions et les unités administratives peuvent gérer des systèmes d'information et de documentation permettant d'assurer le bon déroulement de leurs processus opérationnels ainsi que la gestion de la correspondance et d'autres documents.

² Ces systèmes peuvent contenir des données personnelles, y compris des données personnelles sensibles, dans le but de:

- a) traiter des affaires qui sont du ressort de l'organe concerné;
- b) organiser le déroulement du travail;
- c) constater si des données se rapportant à une personne déterminée sont traitées;
- d) faciliter l'accès à la documentation.

³ Le Conseil d'Etat édicte des dispositions d'exécution concernant le fonctionnement du système de gestion des affaires centralisé de l'Etat.

3.

L'acte RSF [130.1](#) (Loi sur la justice (LJ), du 31.05.2010) est modifié comme il suit:

Art. 46a (nouveau)

Correspondant ou correspondante à la protection des données

¹ Le Tribunal cantonal désigne un correspondant ou une correspondante à la protection des données au sens de l'article 45 de la loi du xx.xx.xxxx sur la protection des données (LPrD).

² Il ou elle a pour tâches de:

- a) conseiller et sensibiliser les cours et les services centraux du Tribunal cantonal en matière de protection des données;
- b) collaborer à l'élaboration des analyses d'impact au sens de la législation sur la protection des données;
- c) traiter les demandes des personnes concernées relatives au traitement de leurs données;
- d) répondre aux demandes de l'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données.

³ Le correspondant ou la correspondante à la protection des données n'intervient pas dans les affaires juridictionnelles en cours.

Art. 71a (nouveau)

Correspondant ou correspondante à la protection des données

¹ Le Ministère public désigne un correspondant ou une correspondante à la protection des données au sens de l'article 45 LPrD.

² Il ou elle a pour tâches de:

- a) conseiller et sensibiliser le personnel du Ministère public en matière de protection des données;
- b) collaborer à l'élaboration des analyses d'impact au sens de la législation sur la protection des données;
- c) traiter les demandes des personnes concernées relatives au traitement de leurs données;
- d) répondre aux demandes de l'Autorité cantonale de surveillance en matière de protection des données.

³ Le correspondant ou la correspondante à la protection des données n'intervient pas dans les affaires juridictionnelles en cours.

Art. 140 al. 1

¹ Après la clôture de la procédure pénale, le traitement et la conservation des données sont régis par les dispositions fédérales et au surplus:

- a) (*modifié*) par la législation cantonale sur la protection des données;
- b) (*modifié*) par la législation cantonale sur la sécurité de l'information;
- c) (*modifié*) par la législation cantonale sur l'archivage, y compris les directives du Tribunal cantonal dans ce domaine.

4.

L'acte RSF [140.1](#) (Loi sur les communes (LCo), du 25.09.1980) est modifié comme il suit:

Art. 102a (nouveau)

Systèmes de gestion des affaires

¹ Les communes peuvent gérer des systèmes d'information et de documentation permettant d'assurer le bon déroulement de leurs processus opérationnels ainsi que la gestion de leur correspondance et d'autres documents.

² Ces systèmes peuvent contenir des données personnelles, y compris des données personnelles sensibles, dans le but:

- a) de traiter des affaires qui sont du ressort de l'organe concerné;
- b) d'organiser le déroulement du travail;
- c) de constater si des données se rapportant à une personne déterminée sont traitées;
- d) de faciliter l'accès à la documentation.

³ La législation sur la protection des données est réservée.

Art. 126 al. 1 (modifié)

¹ Les dispositions de la présente loi relatives au personnel communal (art. 69 à 76), à la représentation (art. 83), au secret de fonction (art. 83b), à la responsabilité civile (art. 83c), aux actes communaux (art. 84 à 86), aux travaux, fournitures et services (art. 99), à la tenue de systèmes de gestion des affaires (art. 102a), aux archives (art. 103) et au droit de consultation (art. 103^{bis}) sont applicables aux associations de communes.

5.

L'acte RSF [150.1](#) (Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA), du 23.05.1991) est modifié comme il suit:

Art. 66a (nouveau)

Soutien automatisé à la prise de décision

¹ Si une autorité utilise des algorithmes pour l'aider à former son raisonnement en fait ou en droit lors de la prise d'une décision, elle est tenue d'en faire mention systématiquement dans la partie de la décision qui contient la motivation.

² A la demande du ou de la destinataire de la décision, l'autorité lui communique sous une forme intelligible la logique et les critères des algorithmes utilisés.

³ La demande n'a pas d'effet suspensif, sauf décision contraire de l'autorité, et elle n'entraîne aucune interruption de délai.

Art. AI-4a (nouveau)

Décisions individuelles automatisées

¹ Si une décision au sens de l'article 4 est prise sur le seul fondement d'un traitement de données personnelles automatisé, elle doit obligatoirement être présentée comme telle.

² A la demande de la personne faisant l'objet d'une décision automatisée, l'organe qui a émis la décision lui communique sous une forme intelligible la logique et les critères à la base de celle-ci.

³ Sauf dans les cas où il n'existe pas de droit d'être entendu avant la décision, toute personne faisant l'objet d'une décision individuelle automatisée peut, dans les 30 jours, déposer une réclamation auprès de l'organe qui l'a émise, lorsque:

- a) la décision est selon toute vraisemblance entachée d'une erreur non juridique, et
- b) l'erreur en question est imputable à la machine qui l'a rendue.

⁴ L'organe qui a émis la décision procède à un réexamen sommaire et gratuit des opérations de traitement accomplies.

6.

L'acte RSF [17.3](#) (Loi sur la vidéosurveillance (LVid), du 07.12.2010) est modifié comme il suit:

Art. 3 al. 2 (modifié)

² Les systèmes de vidéosurveillance sans enregistrement doivent, avant leur mise en service, être annoncés au préfet ou à la préfète ainsi qu'au ou à la préposé-e à la transparence et à la protection des données (ci-après: le ou la préposé-e).

Art. 4 al. 3 (nouveau)

³ Une analyse d'impact au sens de l'article 41 de la loi du xx.xx.xxxx sur la protection des données doit être réalisée avant toute installation d'un nouveau système de surveillance systématique de grandes parties du domaine public.

Art. 5 al. 1, al. 2 (modifié) [DE: (inchangé)]

¹ L'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement doit en outre faire l'objet d'une autorisation dont l'octroi est subordonné aux conditions suivantes:

- b) (inchangé) [DE: (modifié)] les mesures énoncées dans le règlement d'utilisation paraissent suffisantes pour assurer le respect des exigences générales et la protection des données.
- c) (nouveau) dans les cas visés à l'article 4 al. 3, l'analyse d'impact a été réalisée et ses conclusions sont connues.

² Le préfet ou la préfète est l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation; il ou elle statue après avoir pris le préavis de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation et, le cas échéant, de la commune sur le territoire de laquelle l'installation est envisagée. Les organes de préavis reçoivent une copie de la décision.

Art. 6 al. 1 (modifié) [DE: (inchangé)]

¹ Le préfet ou la préfète exerce un contrôle général sur les systèmes de vidéo-surveillance soumis à autorisation.

Art. 7 al. 1 (modifié)

¹ Les organes publics et les personnes privées qui veulent mettre en place une vidéosurveillance d'observation sans enregistrement doivent en informer au préalable le préfet ou la préfète et le ou la préposé-e. Les organes publics informent simultanément la Direction du Conseil d'Etat dont ils dépendent ou à laquelle ils sont rattachés ou dont relève l'activité exercée dans les lieux placés sous vidéosurveillance.

7.

L'acte RSF [17.5](#) (Loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf), du 09.09.2009) est modifié comme il suit:

Art. 33 al. 1 (modifié), **al. 2** (modifié)

¹ La personne qui a demandé l'accès et les tiers qui ont fait opposition peuvent, dans les trente jours qui suivent la détermination de l'organe public, déposer contre celle-ci une requête en médiation auprès du ou de la préposé-e à la transparence et à la protection des données (ci-après: le ou la préposé-e).

² Lorsque la médiation n'aboutit pas, le ou la préposé-e établit à l'intention des parties une recommandation écrite.

Art. 39 al. 2 (modifié)

² L'Autorité cantonale exerce les tâches qui lui incombent en vertu de la présente loi par l'intermédiaire de la Commission cantonale et du ou de la préposé-e; pour le reste et sous réserve des dispositions qui suivent, elle est régie par la législation sur la protection des données.

Art. 40 al. 1

¹ Dans le domaine du droit d'accès aux documents officiels, la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation a pour tâches:

b) (modifié) de diriger l'activité du ou de la préposé-e;

b^{bis}) *Abrogé*

Art. 41 al. 1 (abrogé), **al. 2** (modifié)

Organes spécialisés – Préposé-e à la transparence et à la protection des données (*titre médian modifié*)

¹ *Abrogé*

² En vertu de la présente loi, le ou la préposé-e au sens de l'article 52 de la loi du xx.xx.xxxx sur la protection des données a en particulier pour tâches:

... (énumération inchangée)

Art. 42a (nouveau)

Droit transitoire relatif à la modification du xx.xx.xxxx – Rapports de service du ou de la préposé-e

¹ Au moment de l'entrée en vigueur de la loi, l'autorité d'engagement adapte le contrat de travail de la personne en poste aux exigences de la nouvelle loi conformément à la législation sur le personnel.

² En cas de refus de la proposition visant à transformer le contrat de travail, la situation est réglée conformément aux dispositions en matière de suppression de poste au sens de la législation sur le personnel.

8.

L'acte RSF [181.1](#) (Loi sur la médiation administrative (LMéd), du 25.06.2015) est modifié comme il suit:

Art. 5 al. 1 (modifié)

Nomination et statut (*titre médian modifié*)

¹ Le médiateur ou la médiatrice cantonal-e est nommé-e pour une période individuelle de 5 ans, reconductible. Les articles 51 à 53 de la loi du xx.xx.xxxx sur la protection des données lui sont applicables par analogie.

Art. 6 al. 2 (modifié) [DE: (inchangé)]

² Dans le domaine de la médiation, la Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ci-après: la Commission) a pour tâches:

- b) (*modifié*) de mener en collaboration avec la Direction à laquelle elle est rattachée la procédure de nomination du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e pour le Conseil d'Etat et de préavisier à son intention la ou les candidatures privilégiées;

Art. 8

Abrogé

Art. 9

Abrogé

Art. 27 (nouveau)

Droit transitoire relatif à la modification du xx.xx.xxxx – Rapports de service du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e

¹ Au moment de l'entrée en vigueur de la loi, l'autorité d'engagement adapte le contrat de travail de la personne en poste aux exigences de la nouvelle loi conformément à la législation sur le personnel.

² En cas de refus de la proposition visant à transformer le contrat de travail, la situation est réglée conformément aux dispositions en matière de suppression de poste au sens de la législation sur le personnel.

9.

L'acte RSF [184.1](#) (Loi sur la cyberadministration (LCyb), du 18.12.2020) est modifié comme il suit:

Art. 3 al. 1

¹ Dans la présente loi, le terme ou l'expression:

- g) (*modifié*) «externalisation» désigne une forme qualifiée de sous-traitance impliquant l'utilisation de ressources informatiques accessibles à distance, via un réseau de communication, pour stocker, traiter et partager des données;

Art. 30 al. 2 (*modifié*), **al. 3** (*modifié*)

² Au sein de l'administration cantonale, la responsabilité de la mise en œuvre et du suivi des règles de la présente section est assumée conjointement par l'autorité administrative et par le service en charge de l'informatique³). Sont réservés les cas dans lesquels l'autorité administrative gère de manière autonome tout ou partie de ses systèmes informatiques.

³ Lorsque l'externalisation concerne plusieurs autorités différentes au sein d'une même collectivité publique, une autorité principalement responsable est désignée. L'alinéa 2 s'applique pour le surplus.

Art. 35 al. 1 (*modifié*), **al. 2** (*nouveau*), **al. 3** (*nouveau*)

Projets pilotes – Principes (*titre médian modifié*)

¹ Dans le but d'expérimenter l'intégration de nouveaux processus électroniques et/ou de nouvelles technologies dans le fonctionnement et l'organisation de l'administration, le Conseil d'Etat est autorisé par le biais d'une ordonnance pilote à déroger temporairement et de manière limitée à une règle de droit qui entrerait en conflit avec la poursuite de l'expérimentation.

³) Actuellement: Service de l'informatique et des télécommunications.

² La réalisation d'un projet pilote est soumise aux conditions suivantes:

- a) le projet sert à l'accomplissement d'une tâche décrite dans une loi au sens formel, poursuit un intérêt public avéré et/ou fait partie d'un projet stratégique mené conjointement entre les organes de la Confédération, des cantons et/ou des communes;
- b) des mesures appropriées sont prises aux fins de prévenir les risques d'atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées;
- c) une phase d'essai s'avère indispensable avant l'entrée en vigueur de la loi au sens formel, en particulier pour des raisons organisationnelles et/ou techniques;
- d) le projet pilote fait l'objet d'un dossier complet qui décrit son but, son périmètre, le besoin d'évaluation, les normes auxquelles il déroge, les mesures prises pour prévenir les éventuels risques d'atteinte aux droits fondamentaux des personnes concernées, l'organe responsable, la planification et les conséquences financières envisagées.

³ Le traitement automatisé de données personnelles dans des projets pilotes est en outre régi par la loi sur la protection des données, en particulier son article 22.

Art. 35a (nouveau)

Projets pilotes – Phase d'essai

¹ Une phase d'essai peut être considérée comme indispensable lorsque:

- a) l'accomplissement d'une tâche nécessite des innovations techniques dont les effets doivent d'abord être évalués, ou
- b) l'accomplissement d'une tâche requiert des mesures organisationnelles ou techniques importantes dont l'efficacité doit d'abord être évaluée, notamment dans le cadre de la collaboration entre organes publics.

² L'organe responsable transmet, au plus tard deux ans après la mise en œuvre de la phase d'essai, un rapport d'évaluation au Conseil d'Etat. Dans ce rapport, il lui propose la poursuite ou l'interruption de l'expérimentation.

³ Si le Conseil d'Etat autorise la poursuite de l'expérimentation, il engage immédiatement la procédure législative visant à adopter les bases légales formelles nécessaires. Il transmet au Grand Conseil un projet de loi, en principe, dans un délai de cinq ans suivant le début du projet pilote.

Art. 35b (nouveau)

Projets pilotes – Dispositions diverses

¹ Dans la mesure où elle est exigée, l'article 35 vaut base légale au sens de l'article 54 de la Constitution cantonale sur l'accomplissement de tâches par des tiers pour toute la durée du projet.

² Des essais pilotes peuvent également être menés par les communes aux mêmes conditions. La réalisation d'un essai pilote doit être prévue dans un règlement de portée générale.

10.

L'acte RSF [411.0.1](#) (Loi sur la scolarité obligatoire (loi scolaire, LS), du 09.09.2014) est modifié comme il suit:

Art. 43 al. 3a (nouveau), **al. 4** (modifié)

^{3a} Le NAVS13 peut également être transmis à des fins d'identification à la Fédération des services d'identité de l'espace suisse de formation mandatée par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution nécessaires.

⁴ Les données personnelles peuvent être rendues accessibles au moyen d'une procédure d'appel électronique au sens de l'article 14 al. 4 de la loi du xx.xx.xxxx sur la protection des données. Le Conseil d'Etat en fixe les modalités d'application.

11.

L'acte RSF [412.0.1](#) (Loi sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS), du 11.12.2018) est modifié comme il suit:

Art. 43 al. 3a (nouveau), **al. 4** (modifié)

^{3a} Le numéro AVS (NAVS 13) peut également être transmis à des fins d'identification à la Fédération des services d'identité de l'espace suisse de formation mandatée par la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). Le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution nécessaires.

⁴ Les données personnelles peuvent être rendues accessibles au moyen d'une procédure d'appel électronique au sens de l'article 14 al. 4 de la loi du xx.xx.xxxx sur la protection des données. Le Conseil d'Etat en fixe les modalités d'application.

12.

L'acte RSF [610.1](#) (Loi sur les finances de l'Etat (LFE), du 25.11.1994) est modifié comme il suit:

Intitulé de section après Art. 47 (nouveau)

6a Système de gestion intégré des finances

Art. 47a (nouveau)

But et contenu du système de gestion intégré des finances

¹ L'Administration des finances exploite un système de gestion intégré des finances pour l'accomplissement des tâches et attributions découlant de la présente loi (ci-après: le système de gestion intégré), notamment en lien avec:

- a) la gestion financière et opérationnelle;
- b) la planification financière et le suivi budgétaire.

² Le système de gestion intégré contient les données financières ainsi que les données personnelles nécessaires à l'accomplissement des tâches et attributions visées par le précédent alinéa. Les catégories de données personnelles suivantes peuvent notamment être traitées:

- a) identités et adresses des personnes physiques et des personnes morales qui ont des relations financières avec l'Etat;
- b) informations sur les coordonnées financières des personnes visées par la lettre a et sur leurs transactions financières avec l'Etat.

³ Le système de gestion intégré peut contenir des données personnelles sensibles, pour autant que l'accomplissement des tâches mentionnées à l'alinéa 1 en dépende.

Art. 47b (nouveau)

Accès au système de gestion intégré des finances

¹ Le système de gestion intégré est mis à la disposition des établissements et services pour leur permettre d'effectuer les opérations financières et comptables relevant de leurs domaines de compétence. Les communes y ont également accès pour consulter leur propre compte courant.

² Les établissements et services utilisateurs du système de gestion intégré peuvent y saisir les données, y compris des données personnelles sensibles, qu'ils traitent en lien avec la gestion et la planification financières.

³ L'Administration des finances dispose d'un accès direct et permanent à la totalité des données introduites dans le système de gestion intégré par les établissements et services utilisateurs.

⁴ Si l'accomplissement des tâches et attributions découlant de la présente loi le requiert, le système de gestion intégré peut être interfacé avec d'autres systèmes d'information de l'Etat. Une autorisation préalable est requise et les droits d'accès doivent être strictement délimités.

⁵ Les données personnelles peuvent être rendues accessibles au moyen d'une procédure d'appel au sens de la loi cantonale sur la protection des données.

⁶ Les données personnelles contenues dans le système de gestion intégré peuvent, sur demande, être communiquées à d'autres autorités ou à des tiers lorsque cette communication est nécessaire à l'accomplissement des tâches et attributions découlant de la présente loi.

Art. 47c (nouveau)

Mesures de sécurité et responsabilité

¹ Le Conseil d'Etat précise les mesures de sécurité de l'information à appliquer ainsi que la répartition des responsabilités entre les diverses entités concernées.

² Le détail des mesures de sécurité à mettre en œuvre ainsi que celui de la répartition des responsabilités peut être fixé dans des conventions passées entre l'Administration des finances et les établissements et services utilisateurs du système de gestion intégré. Les conventions sont transmises pour information à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation.

13.

L'acte RSF [821.0.1](#) (Loi sur la santé (LSan), du 16.11.1999) est modifié comme il suit:

Art. 60 al. 3 (modifié)

³ Si le ou la professionnel-le de la santé a des raisons de craindre que la consultation du dossier ne puisse avoir de graves conséquences pour le patient ou la patiente, il ou elle peut proposer que la consultation n'ait lieu qu'en sa présence ou celle d'un ou d'une autre professionnel-le désigné-e par le patient ou la patiente.

III.

L'acte RSF [17.1](#) (Loi sur la protection des données (LPrD), du 25.11.1994) est abrogé.

IV.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

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



Botschaft 2023-CE-149

26. Juni 2023

zum Gesetzesentwurf über die Totalrevision des Gesetzes über den
Datenschutz

Inhaltsverzeichnis

In Kürze	3
1 Allgemeines	4
1.1 Hintergrund und Ursprung des Entwurfs	4
1.2 Ablauf der Arbeiten	5
1.3 Grundzüge des Entwurfs	6
1.3.1 Inhalt im Allgemeinen	6
1.3.2 Verbindungen zum Recht der Europäischen Union und dem (modernisierten) Übereinkommen SEV 108+	7
1.3.3 Rechte der betroffenen Personen	8
1.3.4 Verpflichtungen der Verantwortlichen für die Bearbeitung	9
1.3.5 Aufsichtsbehörde für den Datenschutz	10
1.4 Änderungen nach der Vernehmlassung von 2019	10
1.5 Folgen des Entwurfs	11
1.6 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und nachhaltige Entwicklung	13
2 Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen	13
2.1 Abschnitt 1, Allgemeine Bestimmungen	13
2.2 Abschnitt 2, Grundsätze für die Bearbeitung von Personendaten	16
2.2.1 Abschnitt 2.1: Allgemeine Bedingungen für die Rechtmässigkeit der Bearbeitung	16
2.2.2 Abschnitt 2.2: Zusätzliche Bedingungen für bestimmte Formen der Bearbeitung	19
2.2.3 Abschnitt 2.3. Bearbeitung von Daten für nicht personenbezogene Zwecke	25
2.3 Abschnitt 3, Rechte der betroffenen Person	25
2.4 Abschnitt 4, Durchführung des Datenschutzes	28
2.5 Abschnitt 5, Aufsicht	32
2.5.1 Abschnitt 5.1: Aufsichtsbehörde für Datenschutz	32
2.5.2 Abschnitt 5.2: Kontroll- und Eingriffsbefugnis der Aufsichtsbehörde	34
2.6 Abschnitt 6, Übergangsbestimmungen	36
2.7 Änderung anderer Gesetze	37

2.7.1	Anpassung des StatG	37
2.7.2	Anpassung des SVOG	37
2.7.3	Anpassung des JG	37
2.7.4	Anpassung des GG	37
2.7.5	Anpassung des VRG	38
2.7.6	Anpassung des VidG	38
2.7.7	Anpassung des InfoG	39
2.7.8	Anpassung des MedG	39
2.7.9	Anpassung des E-GovG	39
2.7.10	Anpassung des SchG	40
2.7.11	Anpassung des MSG	40
2.7.12	Anpassung des FHG	40
2.7.13	Anpassung des GesG	43
3	Liste der wichtigsten Abkürzungen	43
3.1	Erlasse	43
3.2	Andere Abkürzungen	45

In Kürze

1. Das geltende Gesetz über den Datenschutz (DSchG) stammt vom 25. November 1994. Zur damaligen Zeit kam das *World Wide Web* eben gerade auf, *Google*, *Facebook*, *Twitter* und Konsorten existierten noch nicht, die Gemeinwesen des Kantons verfügten noch nicht über E-Mail, und es stand noch kein virtueller Schalter zum Bezug und zur Abwicklung von Verwaltungsleistungen während 24 Stunden an 7 Tagen in der Woche zur Verfügung.
2. Im Rückblick kann man sagen, dass mit dem DSchG ein ansprechendes Schutzniveau erreicht werden konnte, in den Bereichen, für welche die Herausforderungen bei seiner Inkraftsetzung bereits bekannt waren, und dass das Gesetz eine erstaunliche Fähigkeit zur Anpassung aufwies, wenn man an die raschen Veränderungen denkt, mit denen es konfrontiert war. Aber wie andere Gesetze im Bereich Datenschutz, die zu Beginn der 90-er-Jahre angepasst wurden, sind die darin enthaltenen Bestimmungen aufgrund der technischen und sozialen Entwicklungen, die in den vergangenen 30 Jahren abliefen, teilweise veraltet. Dies ist die Begründung dafür, dass sie modernisiert und ergänzt werden müssen.
3. Dieser Modernisierungswille betrifft nicht nur den Kanton Freiburg. Vielmehr ist er vor dem Hintergrund der generellen Entwicklung in Europa und der Schweiz zu sehen, die einerseits dazu tendiert, die Rechte und die Freiheiten der betroffenen Personen angesichts von immer mehr und komplexeren Bearbeitungen ihrer Daten zu stärken, und andererseits, die Sicherheit der Infrastrukturen, der Prozesse und der Organisation, die diese Bearbeitungen unterstützen, zu verbessern. Das neue Datenschutzgesetz des Bundes wurde am 25. September 2020 verabschiedet und wird am 1. September 2023 in Kraft treten. Auf Seiten der Kantone hat die Hälfte bereits ihre eigenen Gesetze revidiert und die andere Hälfte ist daran, dies zu tun.
4. Dieser Entwurf zielt darauf ab, das Freiburger kantonale Recht mit diesen neuen Standards im Bereich des Datenschutzes in Einklang zu bringen. Er lehnt sich stark an das neue Bundesgesetz über den Datenschutz an, das seinerseits zum Ziel hat, das Bundesrecht mit dem Übereinkommen ETS 108+ des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Bearbeitung personenbezogener Daten und den neuen Anforderungen des EU-Rechts an den Datenschutz in Einklang zu bringen.
5. Wenngleich das neue Datenschutzgesetz des Bundes einen wesentlichen Einfluss auf die Erstellung dieses Entwurfs hatte, ist dieser nicht eine einfache Kopie. Er berücksichtigt insbesondere die Besonderheiten des Kantons Freiburg sowie die Erfahrungen des Kantons mit der Digitalisierung. Als Beispiele können folgende Elemente zitiert werden:
 - > Die Vorschriften zur Auslagerung der Datenbearbeitung, die im Jahr 2020 vom Gesetz zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung eingeführt wurden, haben sich bewährt und wurden fast wortgleich in den Entwurf übernommen.
 - > Um die bipartite Zusammensetzung der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation zu berücksichtigen, werden die neuen Zuständigkeiten, die der Behörde übertragen werden, nicht allein in den Händen der oder des Beauftragten für den Datenschutz konzentriert, sondern zwischen dieser Person und der kantonalen Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission aufgeteilt.
 - > Im Gegensatz zum neuen Datenschutzgesetz des Bundes sieht der Entwurf aus sowohl rechtlichen als auch praktischen Gründen nicht vor, den Datenschutz für juristische Personen aufzuheben.
6. Nichtsdestotrotz ist zu erwähnen, dass sich der Entwurf in einem relativ strikten Rahmen, der nicht viel Handlungsspielraum ermöglicht, bewegt. Abgesehen davon, dass ein besserer Schutz ermöglicht werden soll, sollen die neuen Rechte der Personen, deren Daten bearbeitet werden, und die neuen Pflichten der Verantwortlichen für die Bearbeitung im Allgemeinen auf eine Angleichung des Freiburger Rechts an die neuen anzuwendenden Standards in diesem Bereich im Digitalisierungszeitalter hinauslaufen. Die Umsetzung dieser Standards ist insofern eine notwendige Bedingung für die erfolgreiche Umsetzung des E-Governments des Staates Freiburg, als es ohne digitales Vertrauen keine Digitalisierung geben kann.

1 Allgemeines

1.1 Hintergrund und Ursprung des Entwurfs

1.1.1. Im Bereich Datenschutz folgten mehrere Generationen der Gesetzgebung aufeinander, um die neuen Praktiken zu begleiten und angesichts der ständigen Weiterentwicklung der digitalen Anwendungen die erforderlichen Leitplanken für die Bearbeitung von Personendaten festzulegen:

- a) Die erste Generation dieser Gesetzgebungen erstreckt sich über die Jahre 1980 bis 2000. Sie wurde hauptsächlich vom früheren Übereinkommen SEV 108 inspiriert und zeichnet sich durch einen Ansatz aus, der auf wichtigen Grundsätzen (Rechtmässigkeit, Verhältnismässigkeit, Zweckbestimmung, Treu und Glauben, Genauigkeit *usw.*) beruht, die dazu dienen sollen, einen Rahmen für noch wenig bekannte Praktiken und Risiken zu schaffen. In der Europäischen Union ist der erste Referenztext zu diesem Thema die alte Datenschutzrichtlinie 95/46/EG, die 1995 promulgiert wurde. In der Schweiz verabschiedete der Bund 1992 das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG; SR 235.1). Einige Kantone sind dem Bund vorangegangen, so etwa der Kanton Bern mit seinem Datenschutzgesetz (KDSG; BSG 152.04), das auf das Jahr 1986 zurück geht; die anderen folgen in den kommenden Jahren, so auch der Kanton Freiburg, dessen Gesetz über den Datenschutz (DSchG, SGF 17.1) aus dem Jahre 1994 datiert.
- b) Die zweite Generation entwickelt sich nach und nach ab dem Jahr 2000 und erstreckt sich über eine Periode von etwa 15 Jahren, während der die Digitalisierung einen beispiellosen Aufschwung erfährt. Das Datenschutzrecht beginnt sich unter der kombinierten Wirkung der Beiträge der Lehre und die darauffolgenden Gerichtsentscheide langsam zu materialisieren. Die wichtigsten Grundsätze werden durch präzisere Regeln ergänzt. Das Übereinkommen SEV 108 entwickelt sich: Ein zusätzliches Protokoll wird 2001 angenommen und erlegt den Mitgliedstaaten neue Pflichten auf, namentlich die Stärkung der Befugnisse ihrer Datenschutzbehörden. In dieser Zeit tritt der Bund dem Schengen/Dublin-Abkommen bei und verpflichtet sich in diesem Zusammenhang zur Einhaltung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI. Zudem führt er zwei Revisionen des DSG durch: die erste im Jahr 2007 hatte zum Ziel, den Inhalt des Gesetzes in einigen Punkten zu modernisieren; mit der zweiten im Jahr 2010 sollte eine Anpassung des Bundesrechts an die neuen Anforderungen des Übereinkommens zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28.01.1981 (SEV 108), insbesondere an das Zusatzprotokoll, und an die Gesetzgebung der EU erreicht werden. Auf der kantonalen Ebene sind die Veränderungen unterschiedlich. Gewisse Kantone, so auch der Kanton Freiburg, beschränken sich strikte darauf, das übergeordnete Recht zu übernehmen. Andere Kantone gehen jedoch weiter und nehmen substantziellere Verbesserungen ihrer Gesetzgebung vor.
- c) Die dritte Generation beginnt mit der Annahme der Datenschutz-Grundverordnung der Europäischen Union (DSGVO) 2016 und der Richtlinie zum Datenschutz im Rahmen der Strafverfolgung; dieser ersten Serie von Gesetzestexten folgt 2018 die Promulgierung des revidierten Übereinkommens SEV 108 (Übereinkommens SEV 108+). Ohne die alten Regelungen, die sich bewährten, über Bord zu werfen, befasst sich diese neuste Generation mit dem Thema Datenschutz auf eine erweiterte und dynamischere Art als die vorhergehenden und integriert darin auch die Technik und die Organisation. Man findet darin insbesondere Antworten auf die Frage, wie Informationssysteme mit der Einführung von Datenschutzgrundsätzen ab der Konzeption (nach Massgabe des Prinzips *privacy-by-design*) und standardmässig (nach Massgabe des Prinzips *privacy-by-default*) gestaltet werden müssen; ferner werden neue Rechte für die betroffenen Personen, wie etwa das Recht auf Vergessen und das Recht auf Datenübertragbarkeit, eingeführt. Vor diesem Hintergrund verabschiedet der Bund am 25. September 2020 das neue, überarbeitete Bundesgesetz über den Datenschutz (BB1 2020 7639), das am 1. September 2023 in Kraft treten wird. Es wird von allen Kantonen befolgt, die ihrerseits ihre eigenen Datenschutzgesetze überarbeiten.

1.1.2. Das 1994 verabschiedete DSchG (SGF 17.1) hat bislang zwei Revisionen von einiger Bedeutung erfahren:

Das erste Mal durch das Gesetz vom 8. Mai 2008 über den Datenschutz (Anpassung an das internationale Recht, insbesondere an das Schengen/Dublin-Abkommen; ASF 2008_053). Ursprünglich bestand der Revisionsentwurf aus drei Elementen (siehe dazu die Botschaft vom 4. Mai 2008, in TGR 2008 664):

- > Anpassung des kantonalen Gesetzes an das Schengen/Dublin-Abkommen und an das Zusatzprotokoll vom 8. November 2001 zum Übereinkommen SEV 108;
- > Anpassung an die übrigen Korrekturen im Bundesgesetz über den Datenschutz;
- > Berücksichtigung der Erfahrungen mit dem DSchG seit dessen Inkrafttreten.

Schliesslich hat sich die Revision insbesondere auf das erste Element beschränkt. Gemäss der Botschaft des Staatsrats zeigte es sich jedoch rasch, *«dass es nicht möglich war, alle drei Ziele innerhalb der Frist zu verwirklichen, die der Bund zur Anpassung der kantonalen Gesetze an die Abkommen von Schengen und Dublin gesetzt hatte. Daher wurde der Auftrag der Arbeitsgruppe auf den ersten Punkt beschränkt, d. h. die Anpassung des DSchG an das internationale Recht. Die beiden anderen Aspekte werden im Rahmen einer späteren Revision behandelt werden»*.

Eine zweite Anpassung erfolgte im Jahr 2020 im Rahmen des Gesetzes vom 18. Dezember 2020 zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung (ASF 2020_195). Obwohl diese zweite Revision bereits das Ziel hatte, den gesetzlichen Rahmen an einige neue Praktiken anzupassen, konzentrierte sie sich dennoch auf die spezifische Frage der Nutzung von *Cloud Computing*. Das Ziel war nicht, das DSchG zu überarbeiten, um es mit den neuen Anforderungen, die in diesem Bereich entstanden, in Einklang zu bringen.

1.1.3. Mit anderen Worten: Das DSchG ist heute als auf halbem Weg zwischen der ersten und der zweiten Generation der Datenschutzgesetzgebung. Aus diesem Grund scheint die Durchführung einer Totalrevision zum jetzigen Zeitpunkt kaum vermeidbar zu sein. Sie soll dazu dienen, den Kanton Freiburg mit einem modernen Rechtsrahmen auszustatten, der nicht nur den Bürgerinnen und Bürgern einen angemessenen und kohärenten Datenschutz bietet, sondern auch den Anforderungen und Standards des Bundesrechts, des Europarechts und des Übereinkommens SEV 108+ des Europarats entspricht (vgl. zu den völkerrechtlichen Aspekten § 1.3.2).

1.2 Ablauf der Arbeiten

1.2.1. Im Spätsommer 2017 verabschiedete der Bundesrat seinen Entwurf für eine Totalrevision des DSG. In der Folge beauftragte die Staatskanzlei die kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz (ÖDSB; heute kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation, ÖDSMB), eine Arbeitsgruppe einzusetzen, um die Bestimmungen der Freiburger Datenschutzgesetzgebung zu analysieren und die Anpassungen vorzuschlagen, die angesichts der vom Bundesrat vorgeschlagenen Änderungen des DSG und der neuen Normen des internationalen Rechts, die sich in diesem Bereich auf die Schweiz auswirken, erforderlich sind.

1.2.2. Die von der ehemaligen Datenschutzbeauftragten eingesetzte Arbeitsgruppe bestand aus: je einer Vertreterin oder einem Vertreter jeder Direktion, der Gerichtsbehörde, der Staatsanwaltschaft, der Polizei, des Amtes für Informatik und Telekommunikation (ITA), der Gemeinden und des Amtes für Gesetzgebung (GeGA). Sie legte einen Vorentwurf des Erlasses vor, der Ende 2019 Gegenstand einer Vernehmlassung war.

1.2.3. Die Rückmeldungen aus der Vernehmlassung zeigten, dass niemand die Notwendigkeit einer Gesamtüberarbeitung des DSchG inhaltlich bestreitet. Mehrere Organe der öffentlichen Hand befürchteten jedoch, dass die Umsetzung des neuen Gesetzes viel Arbeit mit sich bringen würde, und forderten deshalb die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen. Einige wiesen auf den komplizierten Charakter des Entwurfs hin und forderten eine Vereinfachung, während andere wiederum die Verwendung vieler allgemeiner, vage formulierter Prinzipien bemängelten und mehr Klarheit darüber verlangten, was konkret erwartet würde. Es wurden zahlreiche gezielte Hinweise zu bestimmten Bestimmungen formuliert.

1.2.4. Im Anschluss an die Vernehmlassung wurde das Projekt freiwillig auf *Standby* gesetzt, bis der endgültige Text des DSG des Bundes bekannt war. Der Ausbruch der COVID-19-Pandemie verlängerte diesen Status insofern, als er im Zeitraum 2020-2021 zahlreiche rechtliche Ressourcen erforderte. Erst Ende 2021 wurde die mit der Revision des DSchG beauftragte Arbeitsgruppe in einer kleineren Form wieder eingesetzt, der Vertreterinnen und Vertreter der

Direktionen (FIND, RUBD und SJSD), der ÖDSMB, des ITA und der Gemeinden angehörten. Die Arbeitsgruppe wurde zudem unter die Leitung eines Mitglieds des GeGA gestellt. Die neue Arbeitsgruppe schloss ihre Arbeit im September 2022 ab.

1.2.5. Bei der Arbeit am Text berücksichtigte die Arbeitsgruppe so weit wie möglich die gezielten Bemerkungen, die bei der Vernehmlassung 2019 geäußert wurden, und versuchte, sie umzusetzen, wo dies möglich und angebracht war. Andererseits konnte sie ohne wirkliche Handlungsmöglichkeiten nur feststellen, dass die Umsetzung der neuen Datenschutzstandards logischerweise zusätzliche Anstrengungen, aber wahrscheinlich auch zusätzliche Ressourcen erfordern würde. Um der Kritik an der Kompliziertheit des Erlasses zu begegnen, nahm die Arbeitsgruppe mehrere Anpassungen vor, um scheinbar Unnötiges und Nichtnotwendiges zu entfernen und einige Formulierungen zu vereinfachen. Das Ergebnis ist nicht unbedingt ein kürzerer Text, sondern ein besser lesbarer und leichter zu handhabender Text, trotz der Materie, die zwangsläufig komplex bleibt.

1.2.6. Im September 2022 verliess die ehemalige Datenschutzbeauftragte ihre Stelle. Die ÖDSMB kündigte damals an, dass sie die Gelegenheit ergreifen werde, um eine neue Arbeitsweise, bei der die beiden Funktionen der Öffentlichkeits- und der Datenschutzbeauftragten in einer einzigen Person vereint sind, auszuprobieren. Dazu hat der Staatsrat die Öffentlichkeitsbeauftragte zur Datenschutzbeauftragten *ad interim* ernannt und eine Frist verlangt, um diese neue Zusammensetzung zu testen. Die Staatskanzlei hiess diesen Vorschlag gut und nutzte die Gelegenheit, um in der Zwischenzeit eine neue Vernehmlassung zum geänderten Text zu organisieren. Diese zweite Vernehmlassung dauerte vom 25. Oktober 2022 bis zum 27. Januar 2023.

1.2.7. Die Ergebnisse der zweiten Vernehmlassung waren im Grossen und Ganzen ähnlich wie diejenigen der ersten Vernehmlassung 2019. Obwohl die Kritik am neuen Text insgesamt abflaute, fürchten die Organe der Verwaltung weiterhin eine Arbeitsüberlastung und verlangen neue Ressourcen. Einige gezielte Bemerkungen führten zu letzten Präzisierungen und Korrekturen am Text des Erlasses und an der dazugehörigen Botschaft.

1.2.8. Es sei noch darauf hingewiesen, dass die ÖDSMB eng an allen Phasen des Projekts beteiligt war. Diese konstruktive Mitwirkung, die sehr geschätzt wurde, trug dazu bei, dass sich das Projekt unter guten Voraussetzungen entwickeln konnte, und bot dort, wo es notwendig war, die bestmöglichen Lösungen. Das Projekt stösst deshalb auf ein positives Echo seitens der Behörde.

1.3 Grundzüge des Entwurfs

1.3.1 Inhalt im Allgemeinen

1.3.1.1. Der Inhalt der beantragten Bestimmungen orientiert sich grösstenteils am neuen DSG des Bundes, das wiederum stark vom Übereinkommen SEV 108+, der DSGVO und der Richtlinie (EU) 680/2016 inspiriert ist. Diese Regelungen beeinflussten den Inhalt des Entwurfs im Wesentlichen auf drei Ebenen:

- a) Der Entwurf nimmt den risikobasierten Ansatz wieder auf, der die neuen Gesetzgebungen zum Datenschutz charakterisiert. Gemäss diesem Ansatz sind die Verpflichtungen im Bereich Datenschutz bei den Verantwortlichen für die Datenbearbeitung, deren Aktivitäten ein Risiko von Grundrechtsverletzungen aufweisen, strikter als bei Personen, deren Tätigkeiten weniger riskant sind (vgl. BBl 2017 6941, 6970). Dies wird insbesondere in Artikel 11 des Entwurfs veranschaulicht.
- b) Der Entwurf behält auch den technologieneutralen Charakter der vorgeschlagenen Regeln bei. Dies hinderte aber nicht daran, gewisse Praktiken der jüngeren Zeit zu reglementieren, die direkt mit der Nutzung neuer Technologien verbunden sind, wie dies etwa bei der Auslagerung gewisser Typen und Formen der Datenbearbeitung der Fall ist (Art. 18-21 des Entwurfs). Der technologieneutrale Charakter der Bestimmungen ist zwar wichtig, um zu verhindern, dass sie schnell von den Fortschritten der Technologie überholt werden, er darf aber auch nicht dazu führen, dass die Technologie ignoriert wird und das Gesetz seine Ziele nicht erreicht.
- c) Die im Entwurf verwendete Terminologie wurde schliesslich modernisiert, um besser mit den Entwicklungen im Datenschutzrecht Schritt zu halten und auch die Vereinbarkeit des Gesetzes mit neuen Praktiken und den neuesten Gesetzestexten auf Bundes- und internationaler Ebene in diesem Bereich zu verbessern. Die statische Bedeutung des Begriffs «Datensammlung» wird durch den dynamischeren Begriff «Bearbeitungstätigkeit»

ersetzt. Die als sensibel bezeichneten Daten schliessen nun auch «genetische Daten» und «biometrische Daten» mit ein. Speziell neu eingeführt wurde der Begriff «Profiling».

1.3.1.2. Im Vergleich zum Entwurf des Bundesrats weist der Entwurf einen wesentlichen Unterschied auf, der besonders erwähnenswert scheint. Er sieht nicht vor, den Datenschutz juristischer Personen aufzuheben. Zwei Gründe erklären dieses Vorgehen hauptsächlich:

- a) Aus streng juristischer Sicht sieht Artikel 12 Abs. 2 der Freiburger Kantonsverfassung vor, dass jede Person das Recht darauf hat, gegen die missbräuchliche Verwendung von Daten, die sie betreffen, geschützt zu werden. Die Norm entspricht Artikel 13 Abs. 2 der Bundesverfassung. Allerdings erkennen die Autoren des öffentlichen Rechts derzeit offenbar einstimmig an, dass der verfassungsrechtlich verankerte Datenschutz sowohl für natürliche als auch für juristische Personen gilt.¹ Dieser Ansicht scheint, in mehreren aktuellen Urteilen, auch das Bundesgericht zu sein². Aus dieser Sicht scheint es problematisch zu sein, sich einer Gesetzesrevision zu bedienen, um den Anwendungsbereich einer Norm von Verfassungsrang einzuschränken.
- b) Aus praktischer Sicht hat die Tatsache, dass der Datenschutz bei juristischen Personen wegfallen soll, gemäss Bundesrat zur Konsequenz, dass die rechtliche Grundlagen, die derzeit öffentlichen Stellen die Bearbeitung von Personendaten ermöglicht, bei den Personendaten juristischer Personen obsolet würde (s. BBl 2017 6941, S. 6972, 6981 und 7011). Für den Bundesrat ist diese Situation aus der Perspektive des Legalitätsprinzips problematisch, nach dem alles staatliche Handeln sich auf das Gesetz stützen muss (s. BBl 2017 6941, S. 7107 und 7118 f). Um Behörden die weitere Bearbeitung von Daten von juristischen Personen zu ermöglichen, hielt er es für notwendig, eine ganze Reihe von Bestimmungen im RVOG, die am Ende in sehr ähnlicher Form den Inhalt der Bestimmungen des DSGVO widerspiegeln, jedoch nicht für juristische Personen, einzuführen (siehe hierzu die Artikel 57h^{bis}, 57i, 57j, 57k, 57l, 57r, 57s, 57t RVOG, die vom DSGVO eingeführt werden). Er hat die gleiche Übung mit der Spezialgesetzgebung gemacht, wo die Regelungen, welche die Bearbeitung von Personendaten erlauben, ergänzt wurden, um auch die Bearbeitung von Daten von juristischen Personen zu erlauben (z. B.: Art. 9 BGÖ; Art. 15b RAG; Art. 5, 14a, 15 und 19 BStatG; Art. 17a BGSA, die vom DSGVO eingeführt werden). Vor diesem Hintergrund scheint es, dass die Weglassung der Daten juristischer Personen zumindest im Bereich des öffentlichen Rechts eher einer Stilübung als einer echten Veränderung der Praxis gleicht. Das ist der Grund, weshalb sie im Vorentwurf nicht übernommen wurde. Andere Kantone wie die Kantone Genf oder Zürich haben die gleiche Analyse vorgenommen und darauf verzichtet, den Schutz juristischer Personen in ihren eigenen Datenschutzgesetzen zu streichen.

1.3.2 Verbindungen zum Recht der Europäischen Union und dem (modernisierten) Übereinkommen SEV 108+

1.3.2.1. Mehrere internationale Rechtstexte haben diesen Entwurf in unterschiedlichsten Massen beeinflusst. Es handelt sich hierbei um die DSGVO, die Richtlinie (EU) 2016/679 über den Datenschutz in den Bereichen Polizei und Justiz und das Übereinkommen SEV 108+.

1.3.2.2. Unter diesen Rechtstexten ist bisher nur die Richtlinie (EU) 2016/680 verbindlich für die Schweiz, weil sie eine Entwicklung des Schengen-Besitzstands darstellt (BBl 2017 6941, S. 6963 und S. 6991 ff.). Der Anwendungsbereich ist jedoch auf bestimmte Bereiche wie Justiz, Polizei oder Asyl beschränkt. Die Richtlinie (EU) 2016/680 ist weder für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union noch für die Schweiz unmittelbar anwendbar, sie muss in internes Recht umgewandelt werden. Das bedeutet für den Kanton Freiburg, dass nicht nur sein Datenschutzrecht, sondern auch bestimmte kantonale Gesetze, die in den Geltungsbereich der Richtlinie fallen, angepasst werden müssen.

¹ DUBEY Jacques, *Droits fondamentaux, Band II*, Basel 2018, Nr. 1766; BIAGGINI / GIOVANNI, *BV Kommentar*, Zürich, 2. Auflage., 2017, ad Art. 13, Nr. 12; SCHWEIZER Rainer J., in Ehrenzeller Bernhard *et al.* (Hrsg.), *St.Galler Kommentar der Schweizerische Bundesverfassung*, 3. Auflage, Zürich / Basel / Genf 2014, ad Art. 13, Nr. 73; MALINVERNI / HOTTELIER, HERTIG RANDALL / FLÜCKIGER, *Droit constitutionnel suisse, Band II*, 4. Auflage, Bern 2021, Nr. 408; MÜLLER / SCHEFER, *Grundrechte in der Schweiz*, 4. Auflage, Bern 2008, S. 166; DIGGELMAN Oliver, in Waldmann Bernhard / Belsler Eva Maria / Epiney Astrid (Hrsg.), *Basler Kommentar Bundesverfassung*, Basel 2015, ad Art. 13, Nr.33.

² BGE 144 II 77, Erw. 5; BGE 144 II 91, Erw. 4.4.

1.3.2.3. Gemäss dem Bundesrat ist die Schweiz nicht unmittelbar an die DSGVO (siehe BBl 2017 6941, S. 6963 und S. 6991 ff.) gebunden. Dennoch übt sie einen nicht zu vernachlässigenden indirekten Einfluss aus. Denn der bedingungslose Austausch von Daten zwischen europäischen und schweizerischen Verantwortlichen für die Datenbearbeitung ist an die Bedingung geknüpft, dass die Europäische Union einen Angemessenheitsbeschluss erlässt, der bescheinigt, dass die schweizerische Datenschutzgesetzgebung ein der Europäischen Gesetzgebung gleichwertiges Schutzniveau bietet (s. Art. 45 DSGVO). Liegt kein solcher Beschluss vor, so wird jeder Austausch von Daten zwischen Europa und der Schweiz von der Anwendung zusätzlicher Garantien abhängig gemacht, die mit dem europäischen Bearbeitungsverantwortlichen jedes Mal aufs Neue ausgehandelt werden müssten. Für ein Land wie das unsere, das sich im Herzen Europas befindet, wäre eine solche Situation sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Sektor sehr schwierig. Zurzeit profitiert die Schweiz von einem Angemessenheitsbeschluss vom 26. Juli 2000 (s. BBl 2017 6941, S. 6964). Die Europäische Union nimmt derzeit eine weitere Bewertung des Schweizer Rechts vor, um dessen Vereinbarkeit mit der DSGVO zu überprüfen. Im Rahmen dieser Bewertung prüft sie das Bundesrecht, aber auch das Recht von einigen zufällig ausgewählten Kantonen. Es ist somit wesentlich, dass der Kanton Freiburg, wie die anderen Kantone auch, seine Gesetzgebung im Bereich Datenschutz entsprechend anpasst.

1.3.2.4. Das Übereinkommen SEV 108 des Europarates stellt den ersten internationalen Rechtstext im Bereich Datenschutz dar. Er wurde am 28. Januar 1981 in Strassburg abgeschlossen und von der Schweiz am 2. Oktober 1997 mit Inkrafttreten am 1. Oktober 1998 ratifiziert. Im Jahr 2018 wurde das Übereinkommen SEV 108 mit dem Ziel vollständig modernisiert, besser auf die Herausforderungen reagieren zu können, welche die Globalisierung, technologische Entwicklungen und das Steigen des grenzüberschreitenden Datenverkehrs für den Schutz der Privatsphäre und die Grundrechte der betroffenen Person darstellen. Auch wenn es weniger detailliert und weniger dicht ist als die DSGVO und die Richtlinie (EU) 2016/680, hat das Übereinkommen SEV 108+ einen sehr ähnlichen Inhalt wie die beiden Rechtstexte. Die Bundesversammlung hat am 19. Juni 2020 den Bundesbeschluss zur Ermächtigung des Bundesrates, die revidierte Fassung des Übereinkommens SEV 108 zu ratifizieren, angenommen (BBl 2020 599). Der Ratifizierungsprozess ruht aber immer noch. Bis zum Inkrafttreten des neuen Texts gilt das Übereinkommen SEV 108 von 1981 weiterhin.

1.3.3 Rechte der betroffenen Personen

1.3.3.1. Die Frage der Rechte der betroffenen Personen wird in Abschnitt 3 des Entwurfs behandelt. Eines der Ziele des Vorentwurfes ist es, die Kontrolle und die Herrschaft der betroffenen Personen über die Informationen, die sie mit dem Gemeinwesen teilen, zu stärken. Zu diesem Zweck werden neue Rechte eingeführt, die besser an die Entwicklung der digitalen Anwendungen angepasst sind, und die Bedingungen und Modalitäten ihrer Ausübung werden erleichtert.

1.3.3.2. Zu den neu eingeführten Rechten gehören unter anderem die Folgenden:

- a) Die Möglichkeit einer jeden Person, sich vorbeugend der Übermittlung von Daten zu widersetzen, die sie betreffen (Recht auf Sperrung oder auf Widerspruch). Bis jetzt ist ein solches Recht im Kanton Freiburg nur im Zusammenhang mit Daten der Einwohnerkontrolle vorgesehen (vgl. Art. 18 EKG). Das Widerspruchsrecht gehört jedoch zu den traditionellen Verteidigungsrechten im Bereich des Datenschutzes, ohne Rücksicht auf die Art der betreffenden Bearbeitung. Dies ist der Grund dafür, dass dieses in Artikel 31 des Entwurfs eingeführt wurde. Das Widerspruchsrecht ist nicht als absolut zu verstehen. Es kann nicht gegen eine gesetzlich vorgeschriebene Übermittlung von Daten geltend gemacht und nicht ins Feld geführt werden, wenn ein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse an der Offenlegung der betreffenden Daten besteht.
- b) Die Einführung eines neuen Rechts auf Einschränkung der Bearbeitung, das der betroffenen Person ermöglicht, gewisse Nutzungen ihrer Daten einzufrieren, und es dem Verantwortlichen für die Bearbeitung ermöglicht, die Daten weiterhin aufzubewahren (Ar. 33 Abs. 2 Bst. b). Das Recht auf Einschränkung der Bearbeitung stellt eine weniger radikale Alternative zum Recht auf Löschung und Berichtigung der Daten dar. Es kann namentlich eingesetzt werden, wenn die betroffene Person die Richtigkeit ihrer Daten oder die Art, in der sie bearbeitet werden, bestreitet oder ihre Löschung beantragt, während Überprüfungen erforderlich sind, um zu prüfen, ob das Gesuch begründet ist.

-
- c) Für die automatisierte Bearbeitung von Daten in Verwaltungsverfahren werden spezifische und angemessene Verteidigungsmittel in das VRG eingeführt. Der erste Fall, der in Art. 66a VRG in Betracht gezogen wird, ist derjenige, in dem Algorithmen zur Unterstützung der Entscheidungsfindung eingesetzt werden, sei es, um den Sachverhalt zu erforschen oder um die rechtlichen Überlegungen zu unterstützen. Die Behörde, welche den Entscheid trifft, muss dies im Entscheid ausdrücklich erwähnen, und die betroffene Person kann gegebenenfalls verlangen, die Logik und die Kriterien der verwendeten Algorithmen zu erfahren. Der zweite in Betracht gezogene Fall ist derjenige, dass ein Entscheid ausschliesslich auf der Grundlage einer automatisierten Datenbearbeitung getroffen wird. Diese Bestimmung, die bereits im Vorentwurf enthalten war, wurde dennoch in Artikel 4a des Anhangs zum VRG über die elektronische Datenverarbeitung verschoben. Die Gründe für diese Änderung werden in den Kommentaren zu den jeweiligen Artikeln erläutert.
- d) Im Vergleich zum Vorentwurf führt der Entwurf zusätzlich den Grundsatz eines Rechts auf Datenübertragbarkeit ein, ohne daraus jedoch ein subjektives Recht zu machen (Art. 32). Aufgrund der besonderen technischen Voraussetzungen, die für die Umsetzung eines solchen Rechts erforderlich sind, wird es Aufgabe der Sondergesetzgebung sein, dies vorzusehen, oder direkt den Verantwortlichen für die Bearbeitung obliegen, es in den von ihnen betriebenen Infrastrukturen und/oder Anwendungen zu konkretisieren.

1.3.3.3. Im Übrigen stellen die vorgenommenen Änderungen Verbesserungen und punktuelle Anpassungen bestehender Normen dar, mit dem Ziel, die Bedeutung zu präzisieren und die Umsetzung bestehender Regelungen zu erleichtern, namentlich das Recht auf den Zugang zu den eigenen Daten und die verschiedenen Abwehrmassnahmen, über welche die betroffene Person verfügt, um sich gegen eine unrechtmässige Datenbearbeitung zu wehren.

1.3.4 Verpflichtungen der Verantwortlichen für die Bearbeitung

1.3.4.1. Die Pflichten des Verantwortlichen für die Bearbeitung werden in Abschnitt 4 des Entwurfs festgelegt. Darin werden die organisatorischen und sicherheitsspezifischen Massnahmen bei der Bearbeitung von Personendaten durch öffentliche Stellen und die damit verbundene Verantwortung festgelegt.

1.3.4.2. Generell gesehen ist jedes Organ, das Daten auf welcher Ebene auch immer bearbeitet, für den Schutz seiner Daten verantwortlich (Art. 36). Wie es bereits heute der Fall ist, wird diese Verantwortung transparent und systematisch sichergestellt und umgesetzt: Abgesehen von einigen Ausnahmen muss jede Datenbearbeitung dem Register der Bearbeitungen gemeldet werden (Art. 38 und 39). Sie untersteht einer oder mehreren verantwortlichen Stellen, die verpflichtet sind, den Schutz und die Sicherheit der Daten durch konkrete und den Umständen angepasste Massnahmen zu gewährleisten (Art. 40). Vorschriften sind geplant, um den Fall, in dem ein Verantwortlicher für die Bearbeitung die ganze Bearbeitung oder einen Teil davon an einen Dritten weitervergift (Art. 37).

1.3.4.3. Gegenüber der jetzigen Situation werden den Verantwortlichen für Bearbeitung neue Massnahmen auferlegt, die in den verschiedenen Phasen und auch davor umgesetzt werden sollen:

- a) Der Grundsatz des Datenschutzes durch Technikgestaltung (im Englischen: *«privacy by design»*) und der Grundsatz des Datenschutzes durch Voreinstellungen (im Englischen: *«privacy by default»*) werden in die Sicherheitsbestimmungen aufgenommen (Art. 40). Ersteres bedeutet, dass technische und angemessene organisatorische Massnahmen ab den ersten Schritten zu einer neuen Datenbearbeitung diskutiert und umgesetzt werden müssen, damit so früh wie möglich die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person sichergestellt werden können. Zweiteres bedeutet, dass die Personendaten mit den Default-Mitteln und gemäss den Default-Modalitäten, die standardmässig das höchstmögliche Schutzniveau sicherstellen, bearbeitet werden müssen.
- b) Vor Beginn einer neuen Datenbearbeitung, bei der ein höheres Risiko für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person besteht, ist die oder der Verantwortliche für die Bearbeitung gehalten, vorgängig eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchzuführen (Art. 41). Das Ziel dieser Folgenabschätzung ist doppelter Natur: Mit ihr wird angestrebt, der oder dem Verantwortlichen für die Bearbeitung dazu zu verhelfen, einerseits Datenbearbeitungen zu konstruieren, die das Privatleben respektieren, und andererseits zu beweisen, dass dabei das Datenschutzgesetz eingehalten wird.

-
- c) Im Falle einer Verletzung der Datensicherheit ist die oder der Verantwortliche für die Bearbeitung verpflichtet, die erforderlichen Abhilfemassnahmen zu ergreifen. Je nach Situation und Schwere der Verletzung kann sie oder er verpflichtet sein, die Beauftragte oder den Beauftragten oder, falls nötig, direkt die betroffene/n Person/en zu informieren (Art. 43 und 44).
 - d) Jede Direktion wird verpflichtet, für sich und ihre Verwaltungseinheiten eine Ansprechperson für den Datenschutz zu ernennen (Art. 45). Diese Person wird die Aufgabe haben, einerseits das Personal für die Fragen und Herausforderungen des Datenschutzes innerhalb der Direktion zu sensibilisieren und andererseits in diesem Bereich Beratung und Unterstützung an vorderster Front zu leisten. Im Zeitalter des E-Governments und der Digitalisierung ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Direktionen Know-how und eine gewisse Autonomie bei dieser Thematik erwerben. Dies wird auch zu einer Verringerung der Arbeitsbelastung der ÖDSMB und zu einer ausgeprägteren Konzentration auf ihre Kontroll- und Aufsichtsfunktion führen.

1.3.5 Aufsichtsbehörde für den Datenschutz

1.3.5.1. Gemäss geltendem Recht hat die Aufsichtsbehörde für den Datenschutz keine Entscheidbefugnisse in ihrem Kompetenzbereich. Sie kann nur Untersuchungen anstellen und Empfehlungen zuhanden der öffentlichen Stellen abgeben, die ihren Verpflichtungen beim Datenschutz nicht oder nicht vollständig nachkommen, und sie dazu einladen, die festgestellten Mängel zu beheben. Die Empfehlungen haben aber keinen verbindlichen Charakter. Falls das öffentliche Organ der Empfehlung nicht Folge leistet, hat die Aufsichtsbehörde aber die Möglichkeit, die Sache der Justiz zu übergeben (s. Art. 22a DSchG in der geltenden Version).

1.3.5.2. Der Entwurf stärkt die Position der Aufsichtsbehörde. Es handelt sich dabei um eine verbindliche Verpflichtung, die sich direkt aus Artikel 47 Abs. 2 der EU-Richtlinie 2016/680 und Artikel 15 Abs. 2 Bst a und d des Übereinkommens SEV 108+ ergibt. Wie die Aufsichtsbehörden des Bundes und der anderen Kantone muss auch die ÖDSMB nicht nur über Untersuchungsbefugnisse, sondern auch über Eingriffsbefugnisse verfügen, die es ihr ermöglichen, bei Nichteinhaltung der Datenschutzvorschriften gegebenenfalls Massnahmen anzuordnen.

1.3.5.3. Um jedoch zu vermeiden, dass zu viel Macht auf einer Person konzentriert wird, sieht der Entwurf eine Aufteilung der Macht zwischen der oder dem Beauftragten und der kantonalen Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission vor. Die Empfehlungsbefugnis, wie sie heute im Gesetz besteht, wird somit der oder dem Beauftragten zugewiesen. Wenn sie oder er eine Verletzung des Datenschutzes feststellt, kann die oder der Beauftragte, wie bereits heute, eine Empfehlung an den Verantwortlichen für die Bearbeitung richten (Art. 57). Diese Empfehlung muss klar angeben, aus welchen Gründen die beanstandete Bearbeitung nach Auffassung der oder des Beauftragten nicht den geltenden Anforderungen entspricht und welche Art von Massnahmen der Verantwortliche für die Bearbeitung ergreifen müsste, um der Verletzung abzuhelpen. Nur wenn der Verantwortliche für die Bearbeitung sich weigert, der Empfehlung Folge zu leisten, kann die oder der Beauftragte die Kommission anrufen, damit diese einen verbindlichen Entscheid trifft (Art. 58). In diesem Fall hat der Verantwortliche für die Bearbeitung die Rechte einer Verahrengspartei. Er hat das Recht, angehört zu werden und kann auch gegen die an ihn gerichteten Entscheide Beschwerde einlegen (Art. 59).

1.4 Änderungen nach der Vernehmlassung von 2019

Im Vergleich zum Text, der in die Vernehmlassung gegeben wurde, enthält der Entwurf nur einige inhaltliche Änderungen. Es muss gesagt werden, dass die vom übergeordneten Recht gezogene Linie den Kantonen keinen besonders grossen Spielraum lassen. Die vorgenommenen Änderungen entsprechen somit punktuellen Korrekturen, die meist durch den Wunsch nach einer Angleichung an das Bundesrecht motiviert sind.

Es gibt jedoch einige Änderungen, die besonders erwähnt werden sollen:

- a) Der Grundsatz, dass die Daten direkt bei der betroffenen Person erhoben werden, wurde gestrichen, denn er entspricht nicht mehr ganz der derzeitigen Praxis (siehe Kommentar zu Art. 12 und 13 DSchG).
- b) Für laufende zivilrechtliche, strafrechtliche und verwaltungsrechtliche Verfahren wurde eine neue Ausnahme vom Geltungsbereich des Gesetzes eingeführt. Im Vorentwurf wurde beantragt, auf diese allgemeine Ausnahme zugunsten von zwei gezielten Ausnahmen zu verzichten; in diesem Fall sollte vorgesehen werden, dass die

Verfahrensregeln vorgehen und dass die ÖDSMB nicht zuständig ist, aber die Gerichtsbehörde und das Kantonsgericht waren nicht für dieses Lösung, denn sie waren der Meinung, dass sie nur schwer lesbar sei (s. Kommentar zu Artikel 3).

- c) Die Vorschriften für Pilotprojekte wurden völlig neu gestaltet (siehe Kommentar zu Art. 22 DSchG und Kommentar zu den Art. 35-35b E-GovG).
- d) Das Recht der betroffenen Person, über den Verbleib ihrer Daten nach ihrem Tod zu bestimmen, wurde gestrichen, denn es kann in Praxis kaum angewendet werden (siehe Kommentar zu Art. 27-30 DSchG).
- e) Der Entwurf legt die Grundlagen zur Einführung eines Rechts auf Datenübertragbarkeit fest, aber ohne daraus direkt ein justiziables Recht zu machen (siehe Kommentar zu Art. 32 DSchG).
- f) Die Vorschriften zu automatisierten Einzelentscheiden wurden vom DSchG ins VRG verschoben (siehe Kommentar zu den Anpassungen des VRG).
- g) Die Pflicht, eine Ansprechperson für den Datenschutz zu ernennen, obliegt nicht mehr jedem Verantwortlichen für die Bearbeitung, sondern den Direktionen (siehe Kommentar zu Art. 46 DSchG).
- h) Auf Anfrage der ÖDSMB sind die Funktionen der oder des Öffentlichkeitsbeauftragten und der oder des Datenschutzbeauftragten nicht mehr getrennt, sondern werden in einer Person zusammengelegt, welche die Funktion Öffentlichkeitsbeauftragte und Datenschutzbeauftragte innehat.
- i) Nach dem Vorbild des Bundes und der anderen Kantone und gemäss den Vorschriften der Europäischen Union wird die oder der Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte nicht mehr auf unbestimmte Zeit angestellt, sondern für einen Zeitraum von fünf Jahren ernannt, der verlängert werden kann (siehe Kommentar zu Art. 51 DSchG). Zudem wurde die Aufgabenteilung zwischen der oder dem Beauftragten und der kantonalen Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission überprüft und geklärt (Kommentar zu Art. 48 ff. DSchG).

1.5 Folgen des Entwurfs

a) Veränderungen im Verwaltungshandeln

1.5.1. Die Stärkung der Rechte der betroffenen Person und der Pflichten der oder des Verantwortlichen für die Bearbeitung wird sich zwangsläufig auf die Funktionsweise der Organe der Gemeinwesen auswirken. Die tatsächlichen Auswirkungen der vorgenommenen Änderungen auf das Verhalten der betroffenen Personen und der Organe der Verwaltung sind im aktuellen Stadium jedoch schwierig vorherzusehen. Wenn man den ersten Rückmeldungen über das Inkrafttreten der DSGVO und der Richtlinie (EU) 2016/680 in der Europäischen Union Glauben schenkt, scheint eine echte Umwälzung der Verwaltungspraxis dennoch unwahrscheinlich.

1.5.2. Im Gegensatz zu dem, was nach dem Inkrafttreten des DSchG im Jahr 1995 eintrat, werden die Organe des Gemeinwesens nicht gründlich überprüfen müssen, wie sie funktionieren, um sich den neuen Anforderungen im Datenschutz anzupassen. Die Mehrheit unter ihnen ist bereits seit Langem für Fragen des Datenschutzes sensibilisiert. Die erforderlichen Anpassungen dürften für die Mehrheit von ihnen also, auch in Anbetracht der 30 Jahre Erfahrung in diesem Bereich, nur zu punktuellen Veränderungen führen. Weiter gilt, dass, gemäss dem risikobasierten Ansatz, vor allem die Verantwortlichen für die Bearbeitung, die regelmässig grosse Mengen von Daten bearbeiten, am meisten davon betroffen sind. Jedoch haben gerade Letztere seit dem Inkrafttreten des Gesetzes 1995 gezwungenermassen verstärkt Erfahrung in diesem Bereich erworben.

b) *Finanzielle und personelle Konsequenzen*

1.5.3. Da der Entwurf im Wesentlichen eine Anpassung an übergeordnetes Recht vornimmt, die ohnehin zwingend ist, führt er von sich aus kaum zu neuen Ausgaben. Aber Tatsache ist, dass die verschiedenen Organe des Staates wohl punktuell auf ihre verfügbaren Ressourcen zurückgreifen müssen, insbesondere, wenn es darum geht, eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchzuführen oder sicherzustellen, dass eine korrekte Nachbearbeitung eines Sicherheitsvorfalls erfolgt. Auf Verwaltungsebene wird vor allem die Verpflichtung der Direktionen, mindestens eine Ansprechperson für den Datenschutz zu ernennen, die deutlichste neue Belastung darstellen. Die zusätzliche

Arbeitsbelastung beläuft sich auf 0,25 VZÄ pro Direktion plus Staatskanzlei, d. h. insgesamt 2 VZÄ. Im Entwurf wird zusätzlich die Möglichkeit vorbehalten, dass der Staatsrat die Ernennung von Ansprechpersonen in den Ämtern und in den Anstalten vorsieht, die in diesem Bereich besonderen Bedarf haben. Aber da es sich nur um eine Möglichkeit handelt, hat sie keine finanziellen Folgen, solange sie nicht genutzt wird. Die Einführung der Ansprechpersonen für Datenschutz führt so zu einer neuen Ausgabe von 345 000 Franken pro Jahr. Es wird beantragt, dass diese neue Aufgabe an diejenige der Begleitung der Informationssicherheit, ein Thema, das mit dem Datenschutz verbunden ist, gekoppelt wird.

1.5.4. Aus technischer Sicht ist anzumerken, dass der Kanton Freiburg im Rahmen seiner Strategie Freiburg 4.0 den Weg der Digitalisierung eingeschlagen hat. In diesem Zusammenhang wurden bereits einige Initiativen gestartet, um die Verwaltung, Zentralisierung und Standardisierung bestimmter Datenkategorien so gut wie möglich zu beherrschen (siehe hierzu z. B. das Projekt des kantonalen Bezugssystems). Die Gesetzesrevision bringt in Verbindung mit der Umsetzung der Strategie Freiburg 4.0 unweigerlich neue technische Anforderungen mit sich. Diese Anforderungen stehen jedoch voll und ganz im Einklang mit den derzeit verfolgten Zielen der Standardisierung und Konzentration von IT-Architekturen, die zu einer grundlegenden Überarbeitung der Informationsverarbeitung innerhalb des Staates führen. Es ist daher normal, den Datenschutz damit in Verbindung zu bringen, obwohl er nicht die erste Ursache dafür ist. Um den neuen Bedürfnissen und den neuen Pflichten der Verwaltung gerecht zu werden, wird es in einigen Bereichen notwendig sein, die Prozesse zu automatisieren, um die manuelle Bearbeitung zu verringern. Die Umsetzung dieser automatisierten Prozesse wird einige Anstrengungen und auch eine gewisse Anpassungszeit erfordern. So müssen namentlich die notwendigen Umgebungen für die Ausführung der Anfragen aufgebaut oder parametrisiert werden. Dies kann nur unter Berücksichtigung der verwaltungsinternen Haushaltszyklen und auch der Tatsache geschehen, dass einige Systeme veraltet sind und ersetzt werden müssen. In diesem Zusammenhang ist mittel- bis langfristig mit Kosten zu rechnen, die indirekt durch die Anwendung des Gesetzes verursacht werden, die aber auch und vor allem den Kosten entsprechen, die mit einer guten Verwaltung der elektronischen Ressourcen und Infrastrukturen des Staates verbunden sind. Diese Kosten zu beziffern, ist daher weder machbar noch wirklich relevant.

1.5.5. Der Entwurf führt neue Aufgaben für die ÖDSMB und insbesondere für die oder den Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte/n ein. Diese neuen Aufgaben kommen zu einer allgemeinen Zunahme der Arbeitsbelastung hinzu, welche die Behörde bereits seit mehreren Jahren im Rahmen der Digitalisierung des Staates bewältigen muss, an der sie entweder direkt durch die Mitwirkung in mehreren Arbeitsgruppen oder indirekt durch ihre Beratung sowie im Rahmen von Vernehmlassungen von Gesetzen beteiligt ist. Seit ihrer Gründung im Jahr 1994 sind die Personalressourcen der ÖDSMB für den Datenschutz jedoch nur leicht gestiegen. 2009 wurden der ÖDSMB 0,5 VZÄ für eine Juristenstelle bewilligt, und im Jahr 2020 wurde die Stelle der oder des Datenschutzbeauftragten um 0,3 VZÄ von 0,5 auf 0,8 VZÄ aufgestockt. Die ÖDSMB verfügt zudem über eine Verwaltungsmitarbeiterin (0,8 VZÄ) und eine juristische Praktikantenstelle zu 100 %. Diese Dotation wurde während der Versuchsphase, in der die Öffentlichkeitsbeauftragte gleichzeitig zur Datenschutzbeauftragten ad interim ernannt wurde (s. § 1.2.6), leicht umgestaltet. Da die Beauftragte 0,8 VZÄ arbeitete, war es möglich, die restlichen 0,5 VZÄ für die Beauftragte in 0,5 VZÄ für eine Juristin oder einen Juristen umzuwandeln und so eine 100 %-Stelle zu erhalten. Ausserdem leiht die Staatskanzlei der Behörde derzeit 0,6 VZÄ für eine Juristin oder einen Juristen und 1 VZÄ für eine juristische Praktikantenstelle. Sicherlich wird die Umstellung auf das neue Gesetz zu einem höheren Personalbedarf der Behörde führen, doch lässt sich dieser Anstieg derzeit nur schwer beziffern. In jedem Fall ist für diese Legislaturperiode bereits ein neues, zusätzliches VZÄ vorgesehen. Da diese Erhöhung eine Folge der Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen ist, die für die Schweiz bindend sind, handelt es sich nicht um eine neue, sondern um eine gebundene Ausgabe; sie wird bei der Berechnung des Finanzreferendums nicht berücksichtigt.

1.5.6. Insgesamt können die neu und direkt auf das neue Gesetz zurückzuführenden Kosten somit auf die Schaffung von 2 neuen VZÄ geschätzt werden. Über einen Zeitraum von fünf Jahren ergibt sich daraus eine Ausgabe von rund 1 725 000 Franken. Dieses Gesetz unterliegt somit weder dem fakultativen noch dem obligatorischen Finanzreferendum.

1.6 Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht und nachhaltige Entwicklung

1.6.1. Der Entwurf aktualisiert die Rahmenbedingungen des Rechts auf Datenschutz, das in Artikel 12 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 garantiert wird. Es stellt auch sicher, dass die Verpflichtungen, welche die Schweiz im Rahmen der Abkommen von Schengen und Dublin mit der Europäischen Union eingegangen ist, eingehalten werden, und erfüllt die Anforderungen des Übereinkommens SEV 108+, das der Bund bereits ratifiziert hat. Das Projekt hat somit genau das Ziel, die Gesetzgebung des Kantons Freiburg mit dem übergeordneten Recht in Einklang zu bringen.

1.6.2. Der Entwurf wurde einer umfassenden Analyse nach der Methode Kompass 21 unterzogen, um die Stärken und Schwächen des Entwurfs in den drei Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung (Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft) zu ermitteln. Diese Analyse ergab, dass der Entwurf eine weitgehend positive gesellschaftliche Auswirkung haben wird, da er einen beruhigenden Rahmen für die Bearbeitung personenbezogener Daten durch Verwaltungsorgane schafft. Auch aus wirtschaftlicher Sicht sind die Auswirkungen insgesamt positiv. Es ist richtig, dass die Anforderungen des Datenschutzes kurzfristig den Fortschritt einiger Projekte bremsen können. Diese Bemühungen, die Teil einer guten Regierungsführung sind, werden jedoch mittel- und langfristig belohnt, da sie zu robusten und nachhaltigen Infrastrukturen und Anwendungen führen. Zudem wird die Harmonisierung des kantonalen Rechts mit den Gesetzen des Bundes, der anderen Kantone und der EU den Austausch zwischen dem Kanton Freiburg und der Aussenwelt erleichtern. Damit das künftige Gesetz seine Ziele erreichen kann, hat die Analyse jedoch einen hohen Bedarf an Begleitung aufgezeigt, der durch die Dichte und Komplexität des Gesetzestextes induziert wird. Die Schaffung eines Netzwerks von Ansprechpersonen für den Datenschutz innerhalb der Verwaltung und die Durchführung von Schulungen wurde als eines der Schlüsselemente angesehen, die für den Erfolg des Entwurfs notwendig sind. Diese Begleitung wird es mittelfristig ermöglichen, den Bedarf an bestehender Unterstützung innerhalb der Direktionen zu ermitteln, um diese Umsetzung zu gewährleisten.

2 Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

2.1 Abschnitt 1, Allgemeine Bestimmungen

Art. 1, Zweck

Die kontinuierliche Zunahme der Zahl der Datenbearbeitungen und die Verbesserung der Mittel in diesem Bereich haben zu tiefgreifenden Veränderungen in der Rechtsordnung mehrerer Grundrechte geführt, zu denen in erster Linie die persönliche Freiheit und der Schutz der Privatsphäre gehören. Aber auch andere Rechte sind direkt betroffen, so etwa die Meinungsäusserungsfreiheit, die Meinungsfreiheit und die Vereinsfreiheit. Das Bundesgericht hat vor diesem Hintergrund die Existenz eines neuen Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung anerkannt, das die Funktion hat, der betroffenen Person eine bessere Kontrolle über die sie betreffenden Informationen zu gewähren³. Aus diesem Grund sieht der Entwurf wie das geltende Gesetz vor, dass die *Grundrechte* der betroffenen Person geschützt werden, ohne indes zu präzisieren, welche das genau sind.

Art. 2, Persönlicher Geltungsbereich

1. Der persönliche Geltungsbereich des Entwurfs basiert im Wesentlichen auf dem geltenden Gesetz. Er deckt ab:
 - a) alle Organe, die der Legislative, Exekutive und Judikative auf kantonaler, kommunaler und interkommunaler Ebene unterstehen, einschliesslich anderer Personen des öffentlichen Rechts wie öffentlich-rechtliche Anstalten (mit oder ohne Rechtspersönlichkeit) oder öffentlich-rechtliche Gesellschaften in Form einer Aktiengesellschaft. Hierunter fallen auch besondere Einrichtungen wie der Justizrat.

³ Namentlich: BGE 145 IV 42, Erw. 4.2; BGE 144 I 126 Erw. 4; BGE 143 I 253 Erw. 4.

-
- b) bestimmte natürliche oder juristische Privatpersonen, wenn sie mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben betraut sind. Die Formel entspricht der in Artikel 2 Bst. d VRG verwendeten. Das Gesetz ist jedoch nur auf den Teil ihrer Tätigkeit anwendbar, der mit der betreffenden öffentlichen Aufgabe zusammenhängt. Als Institutionen werden beispielsweise der Freiburger Tourismusverband oder die Freiburger Krebsliga, für den Betrieb des kantonalen Krebsregisters verstanden.
2. Wie bereits unter dem geltenden Gesetz wird in Absatz 2 die Frage der anerkannten Kirchen behandelt. Gemäss dem KSG sind Pfarreien und Kirchgemeinden, kirchliche Körperschaften und kirchenrechtliche Personen juristische Personen des öffentlichen Rechts. Aus diesem Grund fallen sie in den Anwendungsbereich der kantonalen Datenschutzgesetzgebung. Der Entwurf behält für die Kirchen jedoch die Möglichkeit vor, ihre eigenen Bestimmungen zu erlassen und eine eigene Aufsichtsbehörde für den Datenschutz einzusetzen. Unter diesen Bedingungen können sie beantragen, aus dem Geltungsbereich des kantonalen Gesetzes herausgenommen zu werden und sich selbst zu verwalten.

Art. 3, Materieller Geltungsbereich

1. Der materielle Geltungsbereich des Gesetzes ist absichtlich so weit wie möglich gehalten (s. Abs. 1). Gewisse Arten von Bearbeitungen fallen jedoch nicht darunter. Das betrifft insbesondere:
 - a) *Datenbearbeitungen im Rahmen von laufenden Zivil-, Straf- und Verwaltungsverfahren.* Im Vorentwurf war ursprünglich vorgesehen, dass dieser Grund für eine Ausnahme zugunsten von zwei gezielteren Ausnahmen aufgegeben wird. Während der Dauer des Verfahrens wären die Anforderungen nach diesem Gesetz auf Eis gelegt worden, und die ÖDSMB wär für unzuständig erklärt worden. Damit konnte sichergestellt werden, dass die Vorschriften über die Datensicherheit weiterhin gegolten hätten. Aber die richterliche Gewalt und das Kantonsgericht waren von dieser Lösung, die von den Standards von anderen Datenschutzgesetzen in der Schweiz abweicht, nicht überzeugt. Deshalb wurde die Ausnahme bei den laufenden rechtlichen Verfahren wieder eingeführt. Dieser Grund für eine Ausnahme betrifft ausschliesslich die Bearbeitungen von Daten zu einem hängigen Verfahren. Die gerichtlichen Organe bleiben damit für die übrigen Bearbeitungen, die sie ausführen (Personalmanagement, Korrespondenz ausserhalb der Verfahren, Kommunikation mit der übrigen Verwaltung usw.) oder wenn das Verfahren beendet ist, dem Datenschutzgesetz unterstellt. Im Verwaltungsrecht gilt die Ausnahme nicht für erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, die vollständig dem Datenschutzgesetz unterstellt bleiben. Nur die Verfahren vor den Verwaltungsgerichtsbehörden im Sinn von Artikel 3 VRG fallen unter diesen Grund für eine Ausnahme.
 - b) *Datenbearbeitungen, die für den ausschliesslich persönlichen Gebrauch durchgeführt werden.* Dieser Grund für eine Ausnahme stand nicht im Vorentwurf. Er betrifft die Datenbearbeitungen, die von einer Person im Dienst des Staats ausschliesslich für den persönlichen Gebrauch durchgeführt werden. Die Einführung dieser Ausnahme, die man in Artikel 2 Abs. 2 Bst. a n-DSG und in verschiedenen kantonalen Gesetzen findet, wurde im Vernehmlassungsverfahren ausdrücklich gefordert. Sie hat aber nur beschränkte Wirkung, denn sie kann nicht mehr geltend gemacht werden, sobald die fraglichen Daten amtlich verwendet, mit einer Drittperson geteilt oder auf einem geteilten Server zur Verfügung gestellt werden. Konkret beschränkt sich diese Ausnahme auf die persönlichen Überlegungen, die eine Einzelperson anstellt, um sich in einer Angelegenheit ihre eigene Meinung zu bilden, und die sie nicht teilt.
 - c) *Datenbearbeitungen, die von öffentlichen Organen im wirtschaftlichen Wettbewerb mit Personen des Privatrechts durchgeführt werden.* Diese Ausnahme ist nötig, damit keine Wettbewerbsverzerrung geschaffen wird. Die betreffenden Datenbearbeitungen unterstehen dem Teil des Bundesgesetzes über den Datenschutz, der Privatpersonen vorbehalten ist. Der Geltungsbereich dieser Ausnahme ist jedoch begrenzt. Darauf berufen können sich nur öffentliche Organe, die Aktivitäten in einer Situation des wirtschaftlichen Wettbewerbs ausüben und soweit sie nicht als von der öffentlichen Hand eingesetzte Organe handeln. Das ist beispielsweise grundsätzlich bei der Kantonalbank der Fall, ausser bei den Tätigkeiten, bei denen sie ein öffentlich-rechtliches Monopol hat (z. B. Art. 7 Abs. 1 FKBG). Im Gegensatz zum Vorentwurf verzichtet der Entwurf darauf, die Überwachung dieser Art von Bearbeitungen der ÖDSMB zu übertragen, wie das namentlich im Kanton Bern der Fall (s. Art. 4 Abs. 2 Bst. a, 2. Satz KDSG/BE). Einerseits hat der

Eidgenössische Datenschutzbeauftragte in der Vernehmlassung geltend gemacht, dass er nicht für diese Lösung ist, denn er ist der Meinung, dass sie in seine eigenen Kompetenzen eingreift. Andererseits ist es besser, wenn sich die Behörde auf ihre Hauptaufgabe konzentriert, da sie über beschränkte Ressourcen verfügt.

2. Gegenüber dem Vorentwurf entfällt die feste Ausnahme bei den Verhandlungen des Grossen Rates, der Gemeindeversammlungen, der Generalräte sowie der Bürgerversammlungen und ihrer Kommissionen (Art. 2 Abs. 2 DSchG). Diese Ausnahme wurde früher mit dem Grundsatz der Geheimhaltung begründet, der innerhalb des Staates herrschte, und dem daraus resultierenden Wunsch, die Möglichkeit einer Person zu blockieren, ihr Recht auf Zugang zu ihren eigenen Daten auszuüben, wenn diese von solchen Organen bearbeitet wurden. Dieses Prinzip wurde jedoch seither weitgehend durchbrochen, insbesondere durch die Verabschiedung des InfoG im Jahr 2009, mit dem das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt wurde.⁴ Im Weiteren wurde diese Regelung in der Lehre kritisiert und überlebte nur in einer Minderheit von Kantonen (GE, VD, NW und BE). Die Aufhebung scheint daher für die betroffenen Organe durchaus machbar zu sein. Im Übrigen wurde sie im Rahmen der Vernehmlassung nicht angefochten. Was die Anwendung des Rechts auf Zugang zu den eigenen Daten und anderer damit verbundener Rechte in diesem Bereich betrifft, so wird es weiterhin möglich sein, in gerechtfertigten Fällen die Ausübung dieser Rechte einzuschränken oder zu verweigern, jedoch nur in begründeten Fällen und auf der Grundlage einer ordnungsgemässen Interessenabwägung.

Art. 4, Definitionen

Fast alle Definitionen in diesem Artikel wurden wörtlich oder fast wörtlich aus dem neuen DSG des Bundes übernommen. Wir können uns daher generell auf die Erläuterungen zu diesem Thema in der Botschaft des Bundesrats berufen (siehe BBI 2017 6941, S. 7019 ff.) und dazu die folgenden Präzisierungen anbringen:

- > Der Begriff Abrufverfahren, den man in Artikel 14 Abs. 4 des Entwurfs wiederfindet, wird in den Definitionen eingeführt (Bst. e). Diese besondere Form der Datenbekanntgabe wurde bisher lediglich in einem Erlass des Staatsrats beschrieben. Angesichts seiner Bedeutung schien es angebracht, diese Definition auf Gesetzesebene einzuführen.
- > Nach dem Vorbild des neuen Bundesgesetzes (Art. 5 Bst. f DSG) und des EU-Rechts (Art. 3 Abs. 4 der EU-Richtlinie 2016/680 und Art. 4 Abs. 4 DSGVO) führt der Entwurf den Begriff des Profilings ein. Dabei handelt es sich um einen automatisierten Bearbeitungstyp von Daten, der als besonders eindringlich zu betrachten ist. Er besteht darin, absichtlich bestimmte persönliche Merkmale hervorzuheben oder vorherzusagen, die für eine Person bedeutend sind, namentlich mit dem Zweck, der betreffenden Person eine Sonderbehandlung zuteilwerden zu lassen. Aus diesem Grund unterliegt das Profiling denselben Bedingungen wie die Bearbeitung besonders schützenswerter Daten.
- > Gemäss den Änderungen, die bei der Verabschiedung des Gesetzes vom 18. Dezember 2020 zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung (AS 2020_195) eingeführt wurden, enthält der Entwurf eine Definition der Auslagerung der Datenbearbeitung. Diese Definition unterstützt die Artikel 18 – 21, in denen die Bedingungen aufgeführt sind, unter denen eine Auslagerung zulässig ist. Gegenüber der Definition, die 2021 eingeführt wurde, wird die neue Definition in zwei Punkten genauer. Erstens gibt sie an, dass die Auslagerung eine Form der qualifizierten Auftragsbearbeitung ist. Dadurch ist es gerechtfertigt, dass sie besonderen Vorschriften unterworfen wird. Zweitens wird im Entwurf wortwörtlich festgehalten, dass die Auslagerung die Zuhilfenahme von Informatikinstrumenten in der Cloud (*cloud computing*) betrifft, damit klar zwischen Auslagerung und Weitervergabe unterschieden werden kann.
- > Wie das neue DSG und das Übereinkommen SEV 108+ verzichtet der Entwurf auf den Begriff der «Datensammlung»; der angesichts des allgegenwärtigen Charakters der Daten veraltet ist. Er wird generell ersetzt durch den weiteren und dynamischeren Begriff der «Bearbeitungstätigkeit». Aus diesem Grund wird der

⁴ MAURER-LAMBROU Urs / KUNZ Simon, op. cit., Nr. 23; ebenfalls: ZUFFEREY Jean-Baptiste, *Les règles de la procédure administrative face à la protection des données – Combat ou complémentarité?*, in FZR, Spezialnummer: «Le droit en mouvement, 2002 169, S. 176.

«Verantwortliche der Datensammlung», der im Art. 4 Bst. g des geltenden Gesetzes erwähnt wird, zum «Verantwortlichen für die Bearbeitung (Bst. h) und der Begriff Register der Datensammlungen, den man derzeit in Art. 21 DSchG findet, im Entwurf zum «Bearbeitungsregister» (Art. 38 des Entwurfs) umbenannt (Bst. j). Insgesamt bleiben diese Änderungen jedoch in erster Linie terminologischer Art und dürften keine besonderen praktischen Auswirkungen haben.

- > Angesichts seiner zentralen Rolle bei der Durchsetzung des Datenschutzes wird vorgeschlagen, eine Definition des «Bearbeitungsregisters» (Bst. j) zu geben. Dieses stellt zugleich ein Werkzeug zur Sicherung der Transparenz und der Governance dar. Das bedeutet insbesondere, dass die oder der Verantwortliche für die Bearbeitung in der Lage sein muss, für jede Bearbeitung zu bestimmen, wer die Daten bearbeitet, welche Kategorien von Personen betroffen sind, welche Daten zu welchem Zweck und auf welche Weise bearbeitet werden, wer Zugang zu diesen Daten hat, wie lange sie aufbewahrt werden, welche Sicherheitsmassnahmen ergriffen wurden usw.
- > Im Gegensatz zum Vorentwurf führt der Entwurf eine Definition der «*Verletzung der Sicherheit von Personendaten*» ein (Bst. k) und passt sich damit an Artikel 5 Bst. h des neuen DSG und an das EU-Recht an (Art. 3 Ziff. 12 der Richtlinie (EU) 2016/680 und Art. 4 Ziff. 11 DSGVO). Diese Definition unterstützt die Artikel 43 und 44 des Entwurfs des DSchG, in denen die Massnahmen aufgeführt sind, die zu ergreifen sind, wenn ein solches Ereignis eintritt.

Im Vergleich zum Vorentwurf verzichtet der Entwurf auf die Definition von Personenidentifikatoren und damit auf eine gesetzliche Regelung dieser Thematik. Seit der im Bundesrecht vorgesehenen Liberalisierung der AHV-Nummer und der Schaffung des im E-GovG vorgesehenen kantonalen Personenidentifikators (KPI) scheint die Notwendigkeit, dieses Thema gesetzlich zu regeln, nicht mehr erwiesen zu sein.

2.2 Abschnitt 2, Grundsätze für die Bearbeitung von Personendaten

2.2.1 Abschnitt 2.1: Allgemeine Bedingungen für die Rechtmässigkeit der Bearbeitung

Art. 5, Gesetzliche Grundlage

1. Die Bearbeitung von Personendaten durch öffentliche Organe ist eine staatliche Tätigkeit, die dem Legalitätsprinzip unterliegt (Abs. 1). Die Frage, wie präzise die gesetzliche Bestimmung sein muss und auf welcher Ebene sie liegen sollte, hängt davon ab, wie gross das Risiko der Verletzung der Rechte von Personen durch die geplante Bearbeitung ist.
2. In Anlehnung an die Praxis des Bundes und anderer Kantone stellt der Entwurf höhere Anforderungen an die Rechtmässigkeit der Bearbeitung von Personendaten, die ein erhöhtes Risiko für die Rechte von Personen darstellen (besonders schützenswerte Daten, Profiling, Schaffung besonderer Risiken). Diese Art der Bearbeitung ist generell nur dann zulässig, wenn eine Rechtsgrundlage im formellen Sinne dies ausdrücklich erlaubt (Abs. 2 Bst. a und Abs. 3). Auf Gemeindeebene entspricht dies einem allgemeinverbindlichen Reglement. Für die Bearbeitung besonders schützenswerter Daten kann jedoch in bestimmten Situationen eine indirekte gesetzliche Grundlage ausreichen, wenn die Bearbeitung für die Erfüllung einer in einem Gesetz im formellen Sinne vorgesehenen Aufgabe unerlässlich ist und sich daraus keine besonderen Risiken für die betroffenen Personen ergeben (Abs. 2 Bst. b). Diese Regel ergibt sich aus der Tatsache, dass der Gesetzgeber nicht immer alle Datenbearbeitungen, die der Erfüllung einer bestimmten Aufgabe zugrunde liegen, im Voraus vorhersehen kann.
3. Die kantonale Aufsichtsbehörde hat bisher immer eine formalrechtliche Grundlage für diese Arten der Bearbeitung verlangt, auch wenn es keine solche ausdrückliche Anforderung im Gesetz gibt. Angesichts der guten Akzeptanz dieser Praxis innerhalb der Verwaltung dürfte diese Änderung keinen erheblichen praktischen Einfluss haben. Es ist jedoch zu überprüfen, ob diese Vorschrift bei den laufenden Bearbeitungen eingehalten wird. Eine Übergangsfrist von zwei Jahren ist speziell für diesen Zweck vorgesehen (vgl. Art. 65 des Entwurfs).
4. Das Amt für Gesetzgebung hat ein Dokument verfasst, das den Juristinnen und Juristen ein Instrument und eine Methode zum Verfassen der nötigen gesetzlichen Grundlage für die Bearbeitung der Personendaten geben soll. Dieses Dokument kann auf der Website des Amtes für Gesetzgebung abgerufen werden

(<https://www.fr.ch/cha/sleg>). Insofern, als es sich um ein Dokument des Amts für Gesetzgebung handelt, ist der Inhalt für die ÖDSMB natürlich nicht verbindlich. Es bildet einfach eine Redaktionshilfe.

5. Ausnahmsweise ist eine gesetzliche Grundlage nicht nötig, wenn eine Datenbearbeitung, insbesondere eine Bekanntgabe, unerlässlich ist, um die erheblichen Interessen der betroffenen Person oder einer oder eines Dritten, wie das Leben oder die körperliche Integrität, zu wahren (Abs. 4). Es handelt sich um eine Ausnahme, deren Geltungsbereich jedoch sehr eng gefasst ist, deren Nutzung sollte sich in der Praxis auf die Bereiche medizinische oder allenfalls polizeiliche Notfälle beschränken.

Art. 6, Einwilligung

1. Die Einwilligung der betroffenen Person ist der wichtigste aussergesetzliche Rechtfertigungsgrund im Datenschutzrecht. Grundsätzlich werden die Rechte der betroffenen Person nicht verletzt, wenn sie einwilligt, dass ihre Personendaten für Zwecke, die sie selbst gewählt hat, gesammelt und bearbeitet werden. Im öffentlichen Recht kann die Einwilligung im Allgemeinen nur in einem konkreten Fall erfolgen und vermag den Erlass einer gesetzlichen Grundlage nicht zu ersetzen (Abs. 1).
2. In Absatz 2 werden die Bedingungen für die Gültigkeit der Einwilligung festgelegt. Um gültig zu sein, muss die Einwilligung zunächst einmal frei und aufgeklärt erfolgen. Das bedeutet zum einen, dass die einwilligende Person ordnungsgemäss, transparent und verständlich über den Zweck und die Modalitäten der Bearbeitung informiert worden sein muss, und zum anderen, dass die Person weiterhin die Möglichkeit hat, die Einwilligung ohne Nachteile zu verweigern. Bei der Bearbeitung besonders schützenswerter Daten und bei Profiling-Aktivitäten muss die Einwilligung ausdrücklich erfolgen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die betroffene Person einer ordnungsgemässen Einwilligungserklärung zustimmt. Diese Art von Erklärungen findet man bereits für bestimmte Leistungen, die im virtuellen Schalter angeboten werden. Dies schliesst Einwilligungen durch schlüssige Handlungen aus. Im Vergleich zum Vorentwurf fügt der Entwurf hinzu, dass die Einwilligung vermutet wird, wenn die Person ihre Daten selbst frei zugänglich gemacht hat. Dieser Zusatz findet sich im Bundesrecht (vgl. Art. 17 Abs. 2 Bst. c DSGVO / Art. 34 Abs. 4 Bst. b des neuen DSGVO) und in fast allen kantonalen Gesetzen. Er betrifft beispielsweise die Daten, welche die betroffene Person auf LinkedIn gepostet hat und die von der Anstellungsbehörde im Rahmen einer Bewerbung bearbeitet werden können.
3. In den Absätzen 3–5 werden verschiedene Bedingungen festgelegt, welche die Verantwortlichen für die Bearbeitung, die sich auf die Einwilligung der betroffenen Person stützen, erfüllen müssen. Die Tatsache, dass die Freiwilligkeit einer Datenbearbeitung, die nicht im Gesetz vorgesehen ist, erwähnt werden muss (Abs. 3), ist eine Konkretisierung der freien und aufgeklärten Einwilligung. Die Aufbewahrung eines Mittels, welches das Vorhandensein der Einwilligung nachweisen kann (Abs. 4), ist aus Beweisgründen erforderlich. Der Widerruf der Einwilligung (Abs. 5) geht Hand in Hand mit der Möglichkeit, die Einwilligung zu erteilen.

Art. 7, Zweckbindung

1. Der Grundsatz der Zweckbindung ist charakteristisch für das Datenschutzrecht. Er ist in zwei Teile gegliedert: *a*) Festlegung eines Zwecks vor der Bearbeitung (Grundsatz der Zweckbestimmung) und *b*) Verwendung der Daten für diesen Zweck oder zumindest für einen Zweck, der mit diesem Zweck vereinbar ist (Grundsatz der Vereinbarkeit des Zwecks). Zusammen schränken die Grundsätze der Bestimmtheit und der Vereinbarkeit die Möglichkeiten der Wiederverwendung von Daten ein, indem sie insbesondere ausschliessen, dass Daten unbegrenzt beschafft und «im Hinblick auf ...» gespeichert werden.
2. Das Prinzip der Zweckbindung ist jedoch nicht unumstösslich. Die betroffene Person kann einer Änderung des Zwecks ihrer Daten rechtswirksam zustimmen, wenn sie ein Interesse daran hat (Abs. 2). Grundsätzlich kann ein Gesetz auch vom Zweckbindungsgrundsatz abweichen, indem es die Weiterverwendung von Daten zu anderen Zwecken als den ursprünglich vorgesehenen vorsieht.
3. Im Vergleich zum Vorentwurf wurde im Entwurf die Anforderung gestrichen, dass die vorgesehene Zweckbindung legitim sein muss. Es ist absolut möglich, aufgrund von Legalitätsprinzipien und des Grundsatzes von Treu und Glauben und auch des Willkürverbots zu demselben Ergebnis zu gelangen.

Art. 8, Verhältnismässigkeit

1. Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit ist ein Schlüsselinstrument der gesamten Rechtsordnung. Im Allgemeinen fordert er, dass die Mittel, die von der öffentlichen Hand eingesetzt werden, um ein bestimmtes Ziel zu erreichen, nicht übermässig sein und nicht unangemessen in die Rechte und Freiheiten des Einzelnen eingreifen dürfen.
2. Im Datenschutzrecht bedeutet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass nur solche Daten bearbeitet werden dürfen, die geeignet und erforderlich sind, um den Zweck der Bearbeitung zu erreichen. Ausserdem muss ein vernünftiges Verhältnis zwischen den Zweckbindungen und den eingesetzten Mitteln bestehen. Die Grundsätze der Datenvermeidung und -minimierung sind zwei eigene Ausprägungen des Verhältnismässigkeitsprinzips im Datenschutzrecht. Aus dem ersten folgt, dass, wenn der Zweck der Bearbeitung ohne die Erhebung neuer Daten erreicht werden kann, diese Option bevorzugt werden sollte. Die zweite besagt, dass nur die für den Zweck relevanten und unbedingt notwendigen Daten bearbeitet werden dürfen, während andere ausgeschlossen sind. Grundsätzlich sollten diese beiden Leitlinien bereits bei der Entwicklung neuer Bearbeitungen beachtet werden. Sie sind eng mit den Grundsätzen des Datenschutzes durch Technikgestaltung und des Datenschutzes durch Voreinstellungen verknüpft (vgl. Art. 40 des Entwurfs).

Art. 9, Richtigkeit

Unter Richtigkeit, wie sie hier verwendet wird, ist eine relative Richtigkeit zu verstehen: In der Praxis ist klar, dass die Daten, die von den verschiedenen Gemeinwesen gespeichert werden, nicht laufend auf dem neuesten Stand sein können. Obgleich es ein mehr oder weniger konstantes Ziel bleiben muss, ist die Pflicht der Richtigkeit und der Aktualisierung der Daten vor allem eine Pflicht der Mittel und nicht des Ergebnisses. Ihr Umfang hängt von den Umständen des jeweiligen Falls, vom Zweck der Bearbeitung, der Natur der bearbeiteten Daten und ihrem mehr oder weniger besonders schützenswerten Charakter ab.

Art. 10, Aufbewahrungsfrist

1. Die Aufbewahrung der Daten darf die erforderliche Dauer für die Zwecke, für die sie gespeichert worden sind, nicht überschreiten. Ist der Zweck der Datenbearbeitung erreicht, dürfen sie nicht weiter gespeichert bleiben, sondern müssen gelöscht (oder anonymisiert) werden. Dies hat für die Verantwortlichen für die Bearbeitung zur Folge, dass sie in regelmässigen Abständen prüfen müssen, ob die Daten in ihrem Besitz für die angestrebten Zwecke noch relevant sind. Ein Vorbehalt existiert aber für Daten, die archivwürdig sind. Diese Daten dürfen nicht gelöscht werden, sondern müssen dem Archiv abgeliefert werden⁵. Zusätzliche Details zu diesem Thema finden sich in den Artikeln 23 und 24 des Entwurfs.
2. Gemäss Absatz 2 müssen Personendaten, die im Bereich der Forschung, der Planung oder der Statistik einen besonderen Wert haben, nicht in der gleichen Art gelöscht werden und können länger aufbewahrt werden, sofern Massnahmen zum Schutz der Rechte der betroffenen Personen ergriffen werden.

Art. 11, Besondere Sorgfaltspflicht

Die besondere Sorgfaltspflicht, die angesichts der Bearbeitung von Daten mit grösseren Risiken für die Rechte von Personen gefordert wird, ist bereits im Text des aktuellen Gesetzes enthalten. Es ist eine Freiburger Spezialität, die in keinem anderen Datenschutzgesetz in der Schweiz vorkommt. Auch wenn in der Vorschrift nicht konkret definiert wird, welche Massnahmen ergriffen werden müssen, blieb sie erhalten, da sie eine Konkretisierung des risikobasierten Ansatzes darstellt, mit dem erreicht werden soll, dass die grossen Anstrengungen, die im Bereich Datenschutz unternommen werden sollen, da erfolgen, wo das Risikopotenzial am grössten ist. Das heisst für die Praxis, dass technische und/oder organisatorische Massnahmen situationsspezifisch und risikoadäquat ergriffen werden sollen.

⁵ Zur Wirkung dieses Vorbehalts: BGE 148 I 233, Erw. 4–6.

2.2.2 Abschnitt 2.2: Zusätzliche Bedingungen für bestimmte Formen der Bearbeitung

Art. 12 und 13, Beschaffen von Daten

1. Wie bei jeder Bearbeitung muss auch für das Beschaffen von Daten ein Rechtfertigungsgrund vorliegen. Da diese Anforderung jedoch bereits aus den Artikeln 5 und 6 hervorgeht, verzichtet der Entwurf darauf, sie hier ein zweites Mal zu wiederholen. Aus diesem Grund wurde Artikel 12 Abs. 1 des Vorentwurfs gestrichen.
2. Im Vergleich zum Vorentwurf wird im Entwurf auch der Grundsatz gestrichen, dass die Daten direkt bei der betroffenen Person erhoben werden. Während dieser Grundsatz Anfang der 1990-er-Jahre, als das DSchG ausgearbeitet wurde, galt und auch heute noch in mehreren Tätigkeitsbereichen der Verwaltung anwendbar ist, werden bestimmte Datenkategorien künftig einmal beschafft und dann den Verwaltungseinheiten zur Verfügung gestellt, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Dies entspricht dem *Once-Only-Prinzip*, das der Bund und die Kantone derzeit entwickeln. Angesichts dieser Entwicklung erschien es unangemessen, diesen Grundsatz im Gesetz beizubehalten.
3. Mit dem Ziel, die Transparenz und Wiedererkennbarkeit der Datenbearbeitung zu verbessern, führt der Entwurf im Weiteren eine Pflicht für die Verantwortlichen ein, die betroffenen Personen über die Datenbeschaffung zu informieren (Art. 12). Diese Regel stellt heute einen einhellig anerkannten Standard im Datenschutz dar, der sich im Bundesrecht (vgl. Art. 19 des neuen DSG) und in anderen kantonalen Gesetzen wiederfindet. Die zu liefernden Informationen müssen es der betroffenen Person ermöglichen, rasch zu verstehen, wer Daten in ihrer Sache bearbeitet, zu welchem Zweck dies erfolgt, wem die Daten im Prinzip bekanntgegeben werden könnten und welches ihre Rechte sind. Daten, die freiwillig gewonnen werden – z. B. mit einem Fragebogen – müssen als solche ausgewiesen werden. Der Schuldner der Informationspflicht ist immer die Stelle, welche die Daten beschafft, nicht diejenige, die sie bekannt gibt. Die Stelle, welche die Daten bekannt gibt, muss sicherstellen, dass die Bekanntgabe rechtmässig ist, ist aber nicht verpflichtet, die betroffene Person über die Bekanntgabe ihrer Daten zu informieren. Artikel 31 Abs. 3 des Entwurfs bleibt aber vorbehalten, wenn die Person ihr Recht auf Einsprache ausübt.
4. Es wird nicht weiter präzisiert, welche Form die Information annehmen muss. Die oder der Verantwortliche für die Bearbeitung hat dafür zu sorgen, dass die betroffene Person über ein einfach zugängliches Mittel effektiv von der Datensammlung Kenntnis nehmen kann, aber nicht, dass sie sich tatsächlich danach erkundigt. Ein direkter Kontakt mit der betroffenen Person ist nicht erforderlich. Eine standardisierte Information, z. B. mit einer Datenschutzerklärung, die an ein Formular angehängt oder auf einer Webseite abrufbar ist, kann genügen.
5. Die Informationspflicht ist nicht als absolut zu verstehen: die oder der Verantwortliche für die Bearbeitung kann unter den verschiedenen Bedingungen nach Artikel 13 von der Informationspflicht befreit werden. Der Ausnahmegrund, der am häufigsten zutreffen wird, ist dann logischerweise die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe. In diesem Fall wird die Informationspflicht mit der Veröffentlichung des Gesetzes erfüllt. Die Informationspflicht kann auch unter denselben Bedingungen eingeschränkt oder verzögert werden, wie sie für das Auskunftsrecht in Artikel 29 Abs. 1 vorgesehen sind (vgl. Art. 13 Abs. 2).

Art. 14–17, Gewöhnliche und grenzüberschreitende Datenbekanntgabe

1. Die Bekanntgabe von Daten dient dazu, Personendaten zugänglich zu machen, z. B. indem ihre Einsichtnahme gestattet wird, sie weitergegeben, verbreitet oder veröffentlicht werden. Dieses Konzept umfasst sowohl die regelmässige Bekanntgabe als auch die Bekanntgabe im Einzelfall. Die Bedingungen der Rechtmässigkeit sind jedoch nicht dieselben, sondern hängen davon ab, in welchem Fall man sich befindet:
 - a) Nach Artikel 14 Abs. 1 des Entwurfs muss die systematische Bekanntgabe, d. h. die Bekanntgabe eines Datentyps, der regelmässig an die gleichen Empfänger gerichtet wird, in einer gesetzlichen Grundlage im Sinne von Artikel 5 des Entwurfs vorgesehen sein.
 - b) Nach Artikel 14 Abs. 2 müssen Datenbekanntgaben, die im Einzelfall stattfinden, nicht zwingend in einer gesetzlichen Bestimmung vorgesehen werden. Sie können auch stattfinden, wenn sie einem der Gründe nach den Buchstaben *a* bis *c* entsprechen.

-
2. Im Entwurf wird eine dritte Kategorie der Bekanntgabe von Daten geregelt: die Bekanntgabe im Abrufverfahren (Art. 14 Abs. 4). Die Bekanntgabe im Abrufverfahren ist ein automatisierter Datenbekanntgabemodus, bei dem die Empfängerin oder der Empfänger der Daten aufgrund einer Bewilligung des Verantwortlichen der Datensammlung selber und ohne vorherige Kontrolle über den Zeitpunkt und den Umfang der Bekanntgabe entscheidet. Angesichts der Besonderheiten dieser Art von Bekanntgabe ist es sowohl aus Gründen der Transparenz als auch der Governance und der Sicherheit gerechtfertigt, sie eigens zu erwähnen, um sie von anderen Formen der Bekanntgabe zu unterscheiden. Diese Forderung ist nicht neu. Sie wurde aus Artikel 10 Abs. 2 des geltenden Gesetzes übernommen.
 3. Bei der grenzüberschreitenden Bekanntgabe von Daten gelten zusätzliche Anforderungen (Art. 15):
 - a) Übermittlungen von Personendaten an Staaten im Ausland sind grundsätzlich nur zulässig, wenn der Empfängerstaat ein als angemessen erachtetes Datenschutzniveau bietet. Um festzustellen, ob ein Staat ein angemessenes Schutzniveau bietet, kann die vom Bundesrat gemäss Artikel 16 Abs. 1 des neuen DSG erstellte Liste herangezogen werden.
 - b) Wenn der Empfängerstaat ein Drittstaat ist, der kein angemessenes Schutzniveau bietet, oder wenn diesbezüglich Zweifel bestehen, bleibt eine grenzüberschreitende Bekanntgabe von Daten trotzdem möglich, wenn andere ausreichende Garantien vorhanden sind oder wenn es einen Rechtfertigungsgrund für die Bekanntgabe gibt (Abs. 2). Im Vergleich zum Vorentwurf und zum geltenden Gesetz wurde die Liste der ausreichenden Garantien durch die Erwähnung technischer und/oder organisatorischer Massnahmen neben der vertraglichen Massnahmen genauer. In der Praxis kann es je nach Fall notwendig sein, mehrere Arten von Massnahmen miteinander zu verknüpfen.

Diese besonderen Vorschriften gelten aber nur für Bekanntgabe von Personendaten natürlicher Personen. Der Ausschluss juristischer Personen ist nötig, damit sichergestellt wird, dass der Kanton Freiburg beim Austausch mit dem Ausland keine Nachteile gegenüber Staaten erleidet, welche die juristischen Personen vom Geltungsbereich ihres Datenschutzgesetzes ausgenommen haben.

- 3.1. Im Vergleich zum Vorentwurf verzichtet der Entwurf auf die Beibehaltung einer besonderen Bestimmung über die Befugnisse der ÖDSMB im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Bekanntgabe von Daten. Dieser Artikel überschneidet sich unnötigerweise mit Abschnitt 5 des Gesetzes, der den Befugnissen der Behörde gewidmet ist. Daraus ergibt sich kein inhaltlicher Unterschied. Die Pflicht, der oder dem Beauftragten über die gegebenen Garantien zu informieren, und die Möglichkeit dieses Organs, sich über die Gründe nach den Buchstaben b–e zu erkundigen, wurden beibehalten (vgl. Art. 15 Abs. 3).
- 3.2. Veröffentlichungen von Personendaten im Internet oder auf anderen Plattformen, die der Information der allgemeinen Öffentlichkeit dienen, sind nicht mit einer grenzüberschreitenden Bekanntgabe gleichzusetzen (Art. 15 Abs. 4), selbst wenn diese Informationen auch im Ausland abgerufen werden können. Diese Regel ist gerechtfertigt, um die Anwendung unverhältnismässiger Vorschriften in Situationen zu vermeiden, für die dies nicht nötig ist. Nichtsdestotrotz versteht es sich von selbst, dass solche Veröffentlichungen einer Datenbearbeitung entsprechen und den allgemeinen Regelungen des DSchG entsprechen müssen.
4. Die Einschränkungen der Bekanntgabe von Personendaten, die in Artikel 16 des Entwurfs formuliert werden, bleiben gegenüber der geltenden Gesetzgebung unverändert (vgl. Art. 11 DSchG). Die Rechtmässigkeit der Bekanntgabe hängt nicht nur von der Einhaltung der generellen Prinzipien des Datenschutzes ab, sondern auch davon, dass es keine Einschränkungen im Sinne dieses Artikels gibt. Die Regelung gilt ebenso sehr für die normale Datenbekanntgabe wie für die Bekanntgabe ins Ausland.
5. In Artikel 17 des Entwurfs werden gewisse gesetzliche Bestimmungen aus anderen Gesetzgebungen, die teilweise von den gesetzlichen Bestimmungen des DSchG abweichen können, ausdrücklich vorbehalten. Beispielsweise sind die Vorschriften über die Bekanntgabe von Daten der Einwohnerkontrolle in Artikel 17 EKG für sich selbst ausreichend und erfordern nicht, dass die betroffene Person zusätzlich um ihre Zustimmung gebeten wird, wie es in Artikel 14 Abs. 3 des Entwurfs verlangt werden könnte. Natürlich können auch andere

Gesetze vom DSchG abweichen, aber die hier genannten sind zwei Beispiele, die aufgrund ihrer Bedeutung klar sind.

Art. 18–21, Auslagerung

1. Die Artikel 18–21 übernehmen fast wortgleich die gesetzlichen Grundlagen für die Auslagerung der Datenbearbeitung, die mit dem Gesetz vom 18. Dezember 2020 zur Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung (ASF 2020_195) eingeführt wurden. Zur Erinnerung: Diese gesetzlichen Grundlagen wurden nach einem Pilotprojekt, das von 2018 bis 2020 durchgeführt wurde, eingeführt (ASF 2018_112). Seit ihrem Inkrafttreten am 1. März 2021 haben sie einen klaren und nützlichen Rahmen für die Nutzung der *Cloud* (*Cloud-Dienste*) durch die kantonalen Behörden geschaffen. Sie haben die Entwicklung harmonisierter und kohärenter Praktiken sowohl auf technischer als auch auf vertraglicher Ebene ermöglicht.
2. Derzeit verfügen nur einige Kantone über besondere Vorschriften über die Nutzung von *cloud computing* (Glarus, Luzern, Schwyz, Zürich). Auf Bundesebene und in den übrigen Kantonen wird *cloud computing* im Allgemeinen einer einfachen Auftragsbearbeitung gleichgestellt und folglich den entsprechenden Vorschriften unterstellt (s. Art. 37 des Entwurfs). Aber da diese Regeln ziemlich bescheiden sind und den Besonderheiten des *cloud computing* nicht Rechnung tragen (allgegenwärtige Lokalisierung der Daten, im Allgemeinen dauerhafte Natur der Auftragsbearbeitung, besondere vertragliche Aspekte, geteilte Kontrolle über die Daten und geteilte Verantwortung für sie, ausländische Gesetzgebung ...), sind sie nicht wirklich angemessen, um die Nutzung dieser Technologie zu regeln. Ausserdem ist Rechtmässigkeit der Zuhilfenahme des *cloud computing*, die sich auf die Vorschriften im Bereich der Auftragsbearbeitung stützt, bis heute nicht einstimmig anerkannt. Eine Beschwerde zu diesem Thema, die von einer Privatperson gegen die Bundeskanzlei eingereicht wurde, ist derzeit vor dem Bundesverwaltungsgericht hängig⁶. Diese Situation schafft eine grosse rechtliche Unsicherheit, die auf den Verantwortlichen für die Bearbeitung lastet, da sie nicht wissen, ob sie riskieren, dass sie bei der Zuhilfenahme einer Cloud-Lösung haftbar werden. Aus diesem Grund hat der Staatsrat beschlossen, die Nutzung des *cloud computing* im Kanton Freiburg mit Vorschriften zu regeln, die diese Nutzung nicht nur bewilligen, sondern auch die technischen und rechtlichen Voraussetzungen festlegen. Die Auslagerung mit einer Cloud-Lösung wird also als qualifizierte Art der Auftragsbearbeitung betrachtet; sie entspricht einer Reihe von Sondervorschriften, mit denen man diese Technologie so gut wie möglich in den Griff bekommen will.
3. Artikel 18 bildet die gesetzliche Grundlage dafür, dass Gemeinwesen die Bearbeitung ihrer personenbezogenen Daten auslagern können (Abs. 1). Er legt einen geografischen Perimeter für die zugelassenen Bearbeitungsorte fest. Nur das Hoheitsgebiet der Schweiz oder eines Staates, dessen Datenschutzgesetzgebung nach Artikel 15 Abs. 1 als angemessen gilt, kommt für eine Auslagerung in Frage (Abs. 2). Der Vorbehalt von Artikel 54 KV/FR ist für den Fall vorgesehen, dass die Auslagerung der Bearbeitung einer vollständigen Übertragung einer staatlichen Aufgabe gleichkäme (z. B. wenn ein von einem externen Anbieter bereitgestellter *Cloud-Dienst* selbst einen Entscheid fällen würde, ohne dass die Verwaltung eingreift). Diese Art von Situation wird von diesem Artikel nicht abgedeckt und würde nach der Verfassung den Erlass einer speziellen gesetzlichen Grundlage erfordern (Abs. 3). Die Forderung nach einem Bericht über die Auslagerung, der alle zwei Jahre der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission vorzulegen ist, wurde vom Grossen Rat während der parlamentarischen Debatten über das Gesetz zur Anpassung der Gesetzgebung an bestimmte Aspekte der Digitalisierung ausdrücklich gefordert (Abs. 4). Sie wurde unverändert in den Entwurf übernommen.
4. Die Vorschriften über die Verantwortung werden in Artikel 19 festgelegt.
 - 4.1. Das Grundprinzip ist, dass das Organ, das seine Datenbearbeitung auf die Infrastruktur eines Auftragsbearbeiters auslagert, weiterhin verantwortlich für die Aufbewahrung, Nutzung und Vertraulichkeit seiner Daten bleibt (Abs. 1). Die Bestimmung nennt eine Reihe wichtiger Punkte, die es zu beachten gilt. Insbesondere muss die Stelle, welche die Bearbeitung ihrer Daten auslagert, ihren Auftragsbearbeiter

⁶ <https://www.bvger.ch/bvger/de/home/medien/medienmitteilungen-2022/public-clouds.html>. Letzte Überprüfung erfolgte am 15. März 2023.

sorgfältig auswählen, ihn mithilfe eines hinreichend genauen Vertrags über die auszuführenden Aufgaben unterrichten und die Einhaltung der Vertragsbestandteile überwachen.

- 4.2. Als Beispiel kann hier eine *Checkliste* der verschiedenen Elemente angeführt werden, die ein Auslagerungs-Vertrag je nach den Umständen enthalten sollte:
- a) den Gegenstand, die Art und den Zweck der Bearbeitung;
 - b) die Kategorien der bearbeiteten Daten und deren Vertraulichkeitsstufe;
 - c) den Standort der Server, auf denen die Daten gehostet werden;
 - d) die Massnahmen, die ergriffen wurden, um die Sicherheit und Vertraulichkeit der Daten zu gewährleisten;
 - e) die Personen oder Kategorien von Personen, die Zugang zu den betreffenden Daten oder Anwendungen haben;
 - f) die Rechte und Kontrollmöglichkeiten;
 - g) das Verbot für den Auftragsbearbeiter, das Bearbeiten von Daten ohne vorherige Zustimmung der verantwortlichen Behörde weiter zu vergeben, und die Unterzeichnung eines Auslagerungs-Vertrags, der die gleichen Anforderungen stellt wie der Vertrag zwischen der verantwortlichen Behörde und dem Auftragsbearbeiter;
 - h) die Meldepflichten des Auftragsbearbeiters im Falle eines Datenvorfalles, -verlusts oder -diebstahls oder bei Anfragen ausländischer Behörden;
 - i) die Möglichkeiten, die betreffenden Daten und Anwendungen während der Laufzeit des Vertrags wiederherzustellen;
 - j) die Prozesse, die bei Beendigung des Vertrags einzuhalten sind, insbesondere die Rückgabe von Daten und deren Vernichtung beim Auftragsbearbeiter;
 - k) soweit möglich, die Anwendbarkeit des Schweizer Rechts und die Bestimmung eines Gerichtsstands in der Schweiz im Falle von Streitigkeiten.

Diese Elemente können sich jedoch im Laufe der Zeit und je nach Art der Auslagerung ändern.

- 4.3. Gegenüber dem geltenden Gesetz werden künftig in Artikel 19 Abs. 1 Bst. b Ziff. 4 die Rechte und die Möglichkeiten zur Kontrolle über den Auftragsbearbeiter erwähnt, ohne dass genau gesagt wird, wem diese Rechte zukommen sollen. Es handelt sich also nicht mehr nur um die Rechte der Aufsichtsbehörde, wie dies im geltenden Gesetz vorgesehen wird, sondern auch des Verantwortlichen für die Bearbeitung. Je nach Auftragsbearbeiter können verschiedene Kontrollmöglichkeiten ins Auge gefasst werden. In der Praxis stimmen nur wenige Auftragsbearbeiter einer Inspektion am Standort ihrer Infrastrukturen zu. Einerseits setzt diese Lösung sie dem Risiko einer Verletzung der Geschäftsgeheimnisse aus. Andererseits kann sie je nach Grösse des Auftragsbearbeiters wenig Aufschluss geben. Oft wird in den Cloud-Verträgen vorgesehen, dass sich der Auftragsbearbeiter regelmässig einem Audit unterzieht, das von einer Firma, die auf diese Art Audits spezialisiert ist und über eingehende Kenntnisse und Mittel verfügt, durchgeführt wird. Die Ergebnisse des Audits werden dann dem Verantwortlichen für die Bearbeitung übermittelt. Es versteht sich von selbst, dass auch die Aufsichtsbehörde Zugang zu ihnen hat.
- 4.4. Innerhalb der Kantonsverwaltung sorgen das fachlich zuständige Organ und das ITA gemeinsam dafür, dass die Bestimmungen bei einer Auslagerung eingehalten werden (Abs. 2). Diese Vorgehensweise ermöglicht die Entwicklung einer kohärenten und möglichst einheitlichen Praxis. Das ITA achtet darauf, dass der Auslagerungsvertrag alle notwendigen Klauseln enthält, um die Sicherheit und den Schutz der ausgelagerten Personendaten zu gewährleisten. Die Bestimmung behält jedoch den Fall von öffentlichen Organen vor, die ihre Informatik autonom verwalten, wie zum Beispiel die Universität, das Amt für

Verkehr und Schifffahrt oder das Freiburger Spital. Diese Organe sind allein für die Auslagerung ihrer Daten und IT-Werkzeuge verantwortlich.

- 4.5. Einige *Cloud-Computing-Lösungen* sind nicht auf ein einzelnes Organ eines Gemeinwesens beschränkt, sondern können sich auf mehrere oder sogar alle Organe erstrecken. Es ist dann offensichtlich, dass nicht jedes betroffene öffentliche Organ persönlich sicherstellen kann, dass der Auftragsbearbeiter seine Verpflichtungen einhält. In diesem Fall bezeichnet der Staatsrat ein hauptsächlich verantwortliches Organ (Abs. 3). Es handelt sich grundsätzlich um das Organ, das die Lösung einführt und deren Nutzung innerhalb des Staats durchsetzt. Es wird damit zum Verantwortlichen für die Lösung für die ganze Verwaltung. Es haftet allgemein dafür, dass es mit den Anforderungen des Datenschutzes übereinstimmt; es muss die Bedienungsanleitungen und in erster Linie einen Support zu seinem Betrieb für die übrigen Benutzerinnen und Benutzer beim Staat liefern und ist auch hauptsächlich Ansprechperson für den Lieferanten bei der Verwaltung. Die übrigen benutzenden Organe sind nur für die Bearbeitungshandlungen, die sie mit der Lösung selber durchführen verantwortlich. Bei einem Problem, das sie nicht selbst lösen können, müssen sie sich an das hauptsächlich verantwortliche Organ wenden, das sich wiederum wenn nötig an den Lieferanten der Lösung wenden wird. Wenn das hauptsächlich verantwortliche Amt nicht das ITA ist, gilt Artikel 19 Abs. 2 zusammen mit Artikel 19 Abs. 3 weiterhin. Die Umsetzung und die Kontrolle der Vorschriften über die Auslagerung werden gemeinsam vom hauptsächlich verantwortlichen Organ und vom ITA übernommen. Wenn das ITA das hauptsächlich verantwortliche Organ ist, wird Artikel 19 Abs. 2 logischerweise gegenstandslos. Als Beispiel für eine Lösung, für die diese Bestimmung gilt, kann man die Suite M365, die von Microsoft geliefert wird, anführen. Sie wurde vom ITA für alle Dienststellen der Verwaltung installiert. Das ITA wurde als hauptsächlich dafür verantwortliches Organ bezeichnet.
5. Die Sicherheitsmassnahmen, die bei einer Auslagerung getroffen werden müssen, werden in Artikel 20 allgemein geregelt. Das Gesetz nennt jedoch absichtlich keine spezifischen Massnahmen, da diese von Fall zu Fall im Auslagerungsvertrag vorgesehen werden müssen. Dies ist aus zwei Gründen gerechtfertigt. Zum einen entspricht nicht jede Art von Datenbearbeitung, die ausgelagert werden kann, notwendigerweise denselben Sicherheitsbedürfnissen. Andererseits muss das Gesetz technologisch neutral bleiben, um die Nutzung zusätzlicher oder zukünftiger Techniken und Technologien nicht zu behindern. Auch wenn die einzurichtenden Sicherheitsmassnahmen in der Regel mehrere unterschiedliche Ziele verfolgen, erinnert Absatz 2 an die Notwendigkeit, dem Schutz der betroffenen Personen und ihren Grundrechten einen besonderen Stellenwert einzuräumen. Um der Gefahr vorzubeugen, dass der Staat bei einer Fehlfunktion, die beim *Cloud-Anbieter* auftritt, völlig lahmgelegt wird, schreibt das Gesetz schliesslich die Einführung von Ersatzmechanismen für den Fall eines Zwischenfalls vor, wenn die betroffenen Daten für das Funktionieren des Staates unerlässlich sind (Abs. 3). Diese Mechanismen sollten dazu dienen, die Folgen eines Versagens des *Cloud-Anbieters*, das zu einem Verlust oder einer längeren Nichtverfügbarkeit von Daten führt, so weit wie möglich zu minimieren. Da solche unangenehme Folgen auch bedeutende Auswirkungen für die betroffene Person haben können, ist es gerechtfertigt, eine solche Vorschrift auch im Datenschutzgesetz einzuführen.
6. Die Auslagerung von besonders schützenswerten und geheimen Daten wird in Artikel 21 des Entwurfs behandelt.
- 6.1. Die vorgeschriebenen Massnahmen greifen die Empfehlungen der Konferenz der Datenschutzbeauftragten (PRIVATIM) auf. Diese sehen die Einführung zusätzlicher Sicherheitsmassnahmen vor:
- > Die Daten sind zu verschlüsseln, und die Verschlüsselung hat durch das öffentliche Organ zu erfolgen. Die Schlüssel dürfen nur für das öffentliche Organ verfügbar sein. Sie sind vor Verlust, Entwendung sowie unrechtmässiger Bearbeitung und Kenntnisnahme zu schützen (Abs. 1).
 - > Nur wenn sich daraus keine untragbaren Risiken für die Grundrechte der betroffenen Personen ergeben (was vom öffentlichen Organ nachvollziehbar darzulegen ist), kann eine Verschlüsselung beim *Cloud-Anbieter* geprüft werden. Hierbei muss die Ebene, auf welcher die Verschlüsselung erfolgt (Applikation, Datenbank oder Festplatte), berücksichtigt werden. Die Schlüssel können beim *Cloud-Anbieter* aufbewahrt werden, wenn dieser sich vertraglich verpflichtet, sie nur mit der ausdrücklichen

Zustimmung des öffentlichen Organs zu verwenden. Zugriffe sind zu protokollieren. Ausserdem muss der Cloud-Anbieter die Schlüssel vor Verlust, Entwendung sowie unrechtmässiger Bearbeitung und Kenntnisnahme schützen und sicherstellen, dass die Daten beim Verschlüsselungsvorgang nicht kompromittiert werden können (Abs. 2).

- > Bei Geheimnissen sind die Anforderungen im Grossen und Ganzen dieselben. In diesem Fall muss jedoch zusätzlich darauf geachtet werden, dass der Anbieter des *Cloud-Dienstes* als Hilfsperson des Geheimnisträgers bezeichnet werden kann (Abs. 3). Diese Bezeichnung, die aus dem Strafrecht stammt, wird in Artikel 321 StGB für das Berufsgeheimnis vorgesehen und im Verlauf des Jahres in Artikel 320 StGB für das Amtsgeheimnis eingeführt⁷. Sie gilt für Berufsleute, die einer Person, die dem Geheimnis unterstellt ist, bei der Erfüllung ihrer Aufgaben helfen. Die Weitergabe von Informationen an eine Hilfsperson ist nicht strafbar. In einem Entscheid zum Anwaltsgeheimnis urteilte das Bundesgericht, dass ein Lieferant einer Cloud-Dienstleistung als Hilfsperson des Anwalts betrachtet werden kann.⁸

6.2. Die vorgesehene Bestimmung überträgt diese Anforderungen auf Gesetzesebene in eine Sprache, die technologieneutral ist.

Art. 22, Pilotprojekte

1. Die Bestimmung über Pilotprojekte wurde in einigen Punkten angepasst. Ihr Inhalt wurde zwischen dem E-GovG für allgemeine Pilotprojekte und dem DSchG für Pilotprojekte, die bestimmte heiklere Datenbearbeitungen beinhalten, aufgeteilt. Wenn diese Datenbearbeitungen im Rahmen eines Pilotprojekts stattfinden, kann ihre Bearbeitung vorübergehend auf einer Verordnung des Staatsrats anstatt auf einem vom Grossen Rat verabschiedeten Gesetz beruhen.
2. Die Grundvoraussetzungen für die Durchführung eines Pilotprojekts werden in den Artikeln 35-35b E-GovG beschrieben. Insbesondere bedarf es einer zu erfüllenden Aufgabe, eines Experimentierbedarfs, der Notwendigkeit einer Versuchsphase, der Zusammenstellung eines vollständigen Dossiers, der Verabschiedung einer zeitlich begrenzten Versuchsverordnung durch den Staatsrat und eines Berichts über die rückblickende Bewertung. Artikel 21 des Entwurfs fügt besondere Bedingungen für Pilotprojekte bei, welche die Bearbeitung besonders schützenswerter Daten oder andere Arten der Bearbeitung mit einem höheren Risiko der Verletzung von Grundrechten beinhalten. Einerseits müssen die Unterlagen des Pilotprojekts und der Evaluierungsbericht, mit dem die Pilotphase abgeschlossen wird, obligatorisch einen Teil enthalten, der sich mit Bearbeitung der Personendaten und deren Schutz befasst (Abs. 2). Bei der Zusammenstellung der Unterlagen müssen die Risiken, die das Pilotprojekt mit sich bringt, und die Massnahmen, die ergriffen werden müssen, um sie zu vermindern, identifiziert werden. Am Ende des Pilotprojekts, bei der Evaluierung muss rückwirkend untersucht werden, ob die identifizierten Risiken mit den ergriffenen Massnahmen genügend in den Griff zu bekommen waren, ob andere Risiken aufgetaucht sind, die nicht identifiziert worden waren, ob diese Risiken in den Griff zu bekommen waren, und ganz allgemein muss eine Bilanz der Restrisiken und der Vorteile, die beim Projekt festgestellt werden konnten, gezogen werden. Andererseits muss die Aufsichtsbehörde bei der Zusammenstellung der Unterlagen und der rückwirkenden Evaluierung obligatorisch angehört werden (Abs. 3). Die Behörde erhält beide Dokumente vor ihrer Überweisung an den Staatsrat und wird um Stellungnahme gebeten. Ihre Stellungnahme wird anschliessend dem Staatsrat mitgeteilt.
3. Es versteht sich von selbst, dass die Aufsichtsbehörde ausserhalb dieser beiden Phasen weiterhin jede Möglichkeit hat, während der Pilotphase einzugreifen. In der Praxis wird sogar ein einmaliger oder sogar regelmässiger Austausch innerhalb der Grenzen der Ressourcen der Behörde gefördert.

⁷ Änderung von Artikel 320 StGB, die beim Erlass des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 2020 über die Informationssicherheit beim Bund (ISG) eingeführt wurde, in: AS 2020 232.

⁸ BGE 145 II 229, Erw. 7.3.

Art. 23, Archivierung

Wenn die Personendaten, die von den öffentlichen Behörden bearbeitet werden, Archivwürdigkeit haben, unterstehen die der Gesetzgebung über die Archivierung. Sie dürfen weder gelöscht noch vernichtet werden (s. Kommentar zu Artikel 10). Damit die Verpflichtung, Daten, die keinem Zweck mehr dienen, zu vernichten, einen Sinn behält, sollten Mechanismen, mit denen die Archivwürdigkeit eines Dokuments innert vernünftiger Frist bestimmt werden kann, geschaffen werden.

Art. 24, Löschen und Vernichten

1. Die Personendaten, die bei einem öffentlichen Organ aufbewahrt werden, müssen gelöscht oder vernichtet werden, wenn ihre Aufbewahrung keinen Zweck mehr hat; vorbehalten bleiben die Daten welche als archivwürdig identifiziert wurden. Die aufbewahrten Personendaten müssen also periodisch überprüft werden.
2. Während der Dauer der Unterstützungsnutzung eines öffentlichen Organs – oder solange dieses unter der Kontrolle der Verwaltung steht – müssen die Personendaten, die dort gespeichert sind, gelöscht werden (Abs. 1). Im Moment des Rezyklierens oder des Ersetzens von Informatikmaterial muss die oder der Verantwortliche für die Datenbearbeitung sich versichern, dass kein Risiko für besonders schützenswerte Personendaten existiert, die gelöscht wurden, aber durch unbefugte Dritte wiedergefunden und ausgewertet werden können. Falls dies der Fall ist, muss der Datenträger – z. B. die Harddisk – physisch vernichtet werden (Abs. 2). Die Vernichtung der Medien liegt in der Verantwortung des ITA.

Art. 25, Videoüberwachung

Kein Kommentar.

2.2.3 Abschnitt 2.3. Bearbeitung von Daten für nicht personenbezogene Zwecke

Art. 26, Vorschriften

Die Lockerung der Datenschutzerfordernungen bei der Bearbeitung für nicht personenbezogene Zwecke ist dadurch gerechtfertigt, dass diese Bearbeitung wesentlich weniger riskant ist, da sie eben nicht personenbezogen ist und bestimmte spezifische Anforderungen erfüllt werden. Darüber hinaus berücksichtigen diese Vorschriften das öffentliche Interesse an Forschung, Planung und Statistik.

2.3 Abschnitt 3, Rechte der betroffenen Person

Art. 27–30, Auskunftsrecht

1. Das Auskunftsrecht (Art. 27) ist und bleibt die zentrale Einrichtung des Datenschutzrechts. Ohne Auskunftsrecht wäre die betroffene Person nicht in der Lage, ihre Rechte in diesem Bereich auszuüben. Nur die- oder derjenige, die oder der Kenntnis einer Datenbearbeitung hat, die sie oder ihn betrifft, ist gegebenenfalls in der Lage, den Zweck der Bearbeitung zu überprüfen oder die Berichtigung oder Löschung unrichtiger oder nicht mit dem Zweck des Bearbeitungsvorgangs zusammenhängender Daten zu verlangen. Schuldner des Auskunftsrechts ist immer die oder der Verantwortliche für die Bearbeitung im Sinne von Artikel 4 Abs. 1 Bst. h. Die Tatsache, dass diese oder dieser die Bearbeitung einer oder einem Dritten überträgt, ändert daran nichts (Abs. 3).
2. Das Auskunftsrecht ist die konkreteste Ausprägung des Grundrechts auf Datenschutz. Es ist im Besitz jeder Person, die Gegenstand einer Datenbearbeitung ist, und ist nicht von einem bestimmten Interesse abhängig. Dies bedeutet, dass keinerlei Einschränkungen aufgrund von Nationalität, Wohnort oder Alter oder auch verbunden mit der Persönlichkeit der Antragstellerin oder des Antragstellers oder der Nutzung, die sie oder er mit ihren oder seinen Daten vorhat, gegeben sind. Die Antragstellerin oder der Antragsteller muss den Antrag im Weiteren auch nicht begründen. Die einzige Pflicht, die ihr oder ihm obliegt, ist die Angabe ihrer oder seiner Identität, damit ihr oder ihm effektiv die eigenen Daten zugestellt werden (Art. 28 Abs. 1). Zur Erinnerung: Es gibt eine besondere Vorschrift über das Auskunftsrecht in Artikel 60 Abs. 3 GesG. Für die Anträge auf Auskunft bei Gesundheitsfachpersonen kann die oder der Verantwortliche für die Bearbeitung (im Grunde genommen die behandelnde Ärztin oder der behandelnde Arzt) der betroffenen Person vorschlagen, dass sie ihre Daten in Anwesenheit einer Expertin oder eines Experten ihrer oder seiner Wahl einsehen könne. Es handelt sich hierbei jedoch nur um einen Vorschlag, den die betroffene Person akzeptieren oder ablehnen kann.

-
3. Das Auskunftsrecht ist nicht als absolut zu verstehen. Artikel 29 des Entwurfs zeigt die Bedingungen auf, gemäss denen es eingeschränkt werden kann. Die Berufung auf einen Grund für die Einschränkung des Auskunftsrechts muss jedoch die Ausnahme bleiben. Sie kann nur sehr eingeschränkt nach einer Interessenabwägung und in Übereinstimmung mit dem Verhältnismässigkeitsprinzip stattfinden. Im Vergleich zum Vorentwurf sieht der Entwurf zwei zusätzliche Gründe für Einschränkungen vor. Der erste, das Gesetz, wird insofern als Hinweis erwähnt, als ein Gesetz allgemein stets von einem anderen Gesetz abweichen kann. Der zweite, die Berufung auf die Missbräuchlichkeit des Gesuchs ist eine Angleichung an das Bundesrecht und das Recht der anderen Kantone. Er entspricht einer Konkretisierung des Rechtsmissbrauchs. In der Praxis wird er jedoch nur restriktiv geltend gemacht werden können, wenn der Missbrauch offensichtlich ist.
 4. Artikel 30 gehört nicht direkt zum Auskunftsrecht der betroffenen Person, sondern legt verschiedene Grundsätze für die Einsichtnahme in einige ihrer Daten nach dem Tod fest. Auch wenn man über ihre Platzierung streiten kann, kann sie dennoch aus didaktischen und auch systematischen Gründen gerechtfertigt sein. In jedem Fall ist das wesentliche Element, das aus dieser Bestimmung hervorgeht, die Interessenabwägung, die bei der Entscheidung über die Weitergabe von Daten der Verstorbenen oder des Verstorbenen an Dritte vorgenommen werden muss.

Art. 31, Einsprache gegen die Bekanntgabe von Personendaten

1. Das Recht auf Einsprache (oder Recht auf Sperrung) ermöglicht es der betroffenen Person, sich im Voraus der Bekanntgabe gewisser sie betreffender Daten zu widersetzen. Es ist Teil der Forderungen, die das Datenschutzrecht den betroffenen Personen allgemein, unabhängig von der Art der betroffenen Daten, zuerkennt (s. Art. 20 DSG und 37 n-DSG; siehe auch Art. 21 DSGVO; Art. 9 § 1 Bst. d Übereinkommen SEV 108+).
2. Nach geltendem Recht ist das Recht auf Sperrung nur für Daten aus dem Einwohnerregister in Artikel 18 EKG vorgesehen. Im Jahr 2003 fällte die damalige Eidgenössische Datenschutzkommission ein Urteil, das den Kanton Freiburg betraf und in dem sie feststellte, dass die Beschränkung des Rechts auf Einsprache nur auf bestimmte Datenkategorien gegen das Datenschutzrecht verstösst (Urteil der damaligen Eidgenössischen Datenschutzkommission vom 22. Mai 2003, in VPB 68.69). Der Entwurf sieht folglich die Einführung eines erweiterten Rechts auf Einsprache vor, das unabhängig von den fraglichen Datenarten gegeben ist.
3. Das Recht auf Einsprache gilt weder generell noch absolut. Erstens darf es sich nur auf Daten, die zuvor von der betroffenen Person festgelegt wurden, beziehen (Abs. 1 *in fine*). Es gibt also kein generelles Recht auf Sperrung aller Daten einer Person. Zweitens kann die Sperrung von Daten unter den Bedingungen nach Absatz 2 Bst. a–c aufgehoben werden. Das ist jedes Mal der Fall, wenn die Bekanntgabe ausdrücklich gesetzlich vorgesehen ist (Bst. a), wenn die Erfüllung der Aufgaben des öffentlichen Organs ohne Bekanntgabe der Daten gefährdet ist (Bst. b) oder wenn sie dazu führen würde, dass eine Drittperson ihre legitimen Interessen nicht verteidigen kann, obwohl keine rechtlichen Hindernisse für die Bekanntgabe existieren (Bst. c). In letzterem Fall muss die Behörde, an die ein Gesuch um Bekanntgabe gerichtet wurde, einen Entscheid treffen: Entweder verweigert sie der Person, welche das Gesuch gestellt hat, die Bekanntgabe oder sie hebt das Recht der betroffenen Person auf Einsprache auf. Da diese Wahl notwendigerweise rechtliche Folgen für beide Parteien hat, muss die Behörde einen Entscheid, der mit Beschwerde angefochten werden kann, erlassen (Abs. 3).
4. Absatz 4 behält die Regeln über die Informationspflicht der Behörden und den Zugang zu amtlichen Dokumenten im InfoG vor. Standardmässig kann das Recht auf Sperrung im Sinne des DSchG allein keinen Grund für eine Einschränkung angesichts der Anforderungen der Transparenz der Verwaltung darstellen. Im Falle einer aktiven Bekanntgabe der Behörden oder eines Gesuchs um Zugang zu einem amtlichen Dokument, das Personendaten enthält, für welche die betroffene Person ihr Recht auf Sperrung geltend gemacht hat, muss das Zugangsgesuch gemäss den Vorschriften der Artikel 11 und 26 ff. InfoG bearbeitet werden.

Art. 32 Datenübertragbarkeit

1. Das Recht auf Datenübertragbarkeit war absichtlich nicht Teil des Vorentwurfs, da es als verfrüht und wenig geeignet für die Bearbeitung von Daten im öffentlichen Bereich angesehen wurde. Dennoch wurde es in den Entwurf aufgenommen, um über eine umfassende Datenschutzgesetzgebung zu verfügen und um möglichen neuen Entwicklungen vorzugreifen.
2. So wie es formuliert ist, ist das Recht auf Datenübertragbarkeit jedoch nicht direkt justiziabel, sondern bedarf der Konkretisierung in der Spezialgesetzgebung oder muss vom Verantwortlichen für die Bearbeitung freiwillig angeboten werden. Der Grund dafür ist, dass nicht alle Datenbanken auf Anfrage eine automatisierte Extraktion eines Teils ihres Inhalts ermöglichen. Um ein solches Ergebnis zu erzielen, bedarf es einer Reihe von technischen Voraussetzungen. Die Daten müssen strukturiert und in geeigneten Formaten gespeichert sein. Diese Voraussetzungen sind jedoch nicht für alle Datenbanken gegeben. Aus diesem Grund beschränkt sich Artikel 32 darauf, einen Rahmen für das Recht auf Datenübertragbarkeit festzulegen.

Art. 33, Abwehrklagen

1. Absatz 1 nennt die drei traditionellen Abwehrmittel gegen eine unrechtmässige Datenbearbeitung. Es handelt sich um die gleichen Mittel, die im Zivilrecht im Bereich des Persönlichkeitsschutzes vorgesehen sind.
2. Der Ausdruck «wer ein schutzwürdiges Interesse hat» am Anfang des Satzes übernimmt den Ausdruck von Artikel 41 des neuen DSG. Er bezieht sich nicht nur auf die Person, die von der tatsächlichen Bearbeitung ihrer Daten direkt betroffen ist. Neben dem letztgenannten Anspruch können darüber hinaus auch bestimmte Vereine und Verbände berechtigt sein, sich auf einen Anspruch nach Art. 30 Abs. 1 zu berufen, wenn sie zur Wahrung ihrer eigenen Interessen oder der Interessen ihrer Mitglieder handeln («egoistische Verbandsbeschwerde»; französisch «recours égoïste»). Bei der Frage, ob eine Person über ein schutzwürdiges Interesse verfügt, das es ihr ermöglicht, sich einer Datenbearbeitung zu widersetzen, kann auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts zurückgegriffen werden (insb. BGE 147 I 280, Erw. 6.2).
3. In Absatz 2 werden verschiedene datenschutzrechtliche Mittel vorgesehen, die im Einzelfall in Anspruch genommen werden können, um einen Verstoß durch rechtswidrige Datenbearbeitung zu beheben. Die Person kann im Einzelnen verlangen, dass unnütze oder unrichtige Daten gelöscht oder berichtigt werden müssen; sie kann auch die Hinzufügung eines Vermerks des strittigen Charakters gewisser Daten verlangen, wenn weder ihre Richtigkeit noch ihre Unrichtigkeit festgestellt werden kann. Weiter können die Bekanntgabe an Dritte oder die Veröffentlichung der Löschung, der Berichtigung der Personendaten oder der Hinzufügung der Erwähnung ihres strittigen Charakters verlangt werden. Neu gegenüber dem geltenden Recht ist die Einführung eines neuen Rechts auf Einschränkung der Bearbeitung. Die Einschränkung der Bearbeitung ist weniger radikal als die Berichtigung oder das Löschen von Daten und ermöglicht es, die mit bestimmten Daten verbundenen Bearbeitungsmöglichkeiten vorübergehend einzufrieren, in der Regel bis zur Klärung entweder der Richtigkeit oder der Rechtmässigkeit der angefochtenen Bearbeitung. Während der Massnahme kann – bzw. muss – der Verantwortliche für die Bearbeitung die betreffenden Daten weiterhin unverändert aufbewahren, darf sie aber nicht mehr für neue Zwecke bearbeiten.
4. In Absatz 3 wird auf den Grundsatz der Integrität der Archivbestände und der öffentlich zugänglichen Bestände, auch wenn sie Personendaten enthalten, hingewiesen. Diese Bestände und ihr Inhalt dürfen weder vernichtet noch berichtigt werden. In gewissen Situationen kann der Zugang zu ihnen beschränkt werden, und/oder es kann eine Notiz, in der die betroffene Person Daten über sie ablehnt oder ergänzt, angefügt werden.

Art. 34, Verfahren und Rechtsmittel

Seit der Revision des DSchG im Jahr 2008 müssen alle Entscheide, die von öffentlichen Organen in Anwendung dieses Abschnitts getroffen werden, systematisch an die Aufsichtsbehörde weitergeleitet werden. Dies ermöglicht es ihr, die Einhaltung der Gesetze zu überprüfen und gegebenenfalls Beschwerde zu erheben. Dieses System kann jedoch zu einem Eingriff in die Grundrechte der betroffenen Personen führen, wenn diese eine solche Mitteilung nicht wünschen. Aus diesem Grund führt der Entwurf im Vergleich zum geltenden Gesetz die Möglichkeit ein, dass die Betroffenen die Mitteilung von Entscheiden, die sie betreffen, ablehnen können.

Art. 35, Schadenersatz und Genugtuung

Die Verletzung der Bestimmungen des Gesetzes über den Datenschutz kann im Sinne von Artikel 6 Abs. 1 HGG eine rechtswidrige Handlung darstellen. Sie kann unter den im Gesetz festgelegten Bedingungen zu einer Entschädigung führen.

2.4 Abschnitt 4, Durchführung des Datenschutzes

Art. 36 und 37, Verantwortung

1. In Artikel 36 wird der Grundsatz festgelegt, dass das öffentliche Organ, das personenbezogene Daten bearbeitet, für den Schutz und die Sicherheit dieser Daten verantwortlich ist (Abs. 1). Diese Vorschrift und ihre Folgen werden in anderen Stellen des DSchG, wie in anderen Erlassarten näher erläutert.
2. Die Verantwortung für eine Datenbearbeitung kann jedoch auf verschiedene Akteure aufgeteilt werden (Abs. 2), die dann gemeinsam verantwortlich sind. Unter solchen Umständen ist es wichtig, dass die Aufteilung der Verantwortung zwischen den beteiligten Akteuren ausreichend definiert ist (z. B.: Umfang, Datenkategorien, Arten der Bearbeitung *usw.*). Dies kann entweder mit der Erklärung nach Artikel 38 geschehen oder sich aus einer oder mehreren gesetzlichen Bestimmungen ergeben. In jedem Fall hat die interne Verteilung der Zuständigkeiten keinen Einfluss auf die Situation der betroffenen Personen, die weiterhin berechtigt sind, alle ihre Rechte und Ansprüche gegenüber dem Staat geltend zu machen.
3. In Artikel 37 werden die Haftungsfragen geregelt, wenn eine öffentliche Einrichtung einen Auftragsbearbeiter beauftragt. Im Vergleich zum Vorentwurf hat die Bestimmung eine Anpassung an das Bundesrecht erfahren. Die in der Schweiz üblichen Bedingungen für diesen Bereich sind darin enthalten. In Absatz 5 wurde eine Präzisierung hinzugefügt. Sie besagt, dass es, sofern nichts anderes bestimmt ist, keine Auftragsbearbeitungen zwischen mehreren Organen, die derselben Körperschaft angehören, geben darf. In diesem Fall wird die Anwendung der Vorschriften über die gemeinsame Verantwortung vorgezogen. Dies hat keine Auswirkungen auf die betroffenen Personen, da die Verantwortung ohnehin beim Staat bleibt. Dadurch wird jedoch vermieden, dass komplizierte und wenig hilfreiche Rechtskonstrukte ausgearbeitet werden müssen.
4. Da die Auslagerung von Daten im Entwurf eine qualifizierte Form der Auftragsbearbeitung darstellt, gelangen in diesem Fall die zusätzlichen Regelungen der Artikel 18–21 zur Anwendung. Die Grundregeln nach Artikel 37 gelten, aber so lange, als sie den besonderen Regeln über die Auslagerung nicht widersprechen.

Art. 38-39, Bearbeitungsregister und Anmeldung der Bearbeitungen

1. Die Anmeldung der Bearbeitungen und das Bearbeitungsregister sind die beiden Governance-Instrumente im Bereich des Datenschutzes, mit denen die Transparenz und die Kontrolle bei der Datenbearbeitung der öffentlichen Organe sichergestellt werden. Selbst wenn Entwicklungen wahrscheinlich sind, muss man von der Idee ausgehen, dass diese Funktion weiterhin vom Register der Datensammlungen, das von der ÖDSMB geführt wird, wahrgenommen wird.
2. Der Ersatz des Ausdrucks «Datensammlung» durch «Bearbeitungstätigkeit» entspricht einer terminologischen Anpassung und dürfte nicht zu grösseren praktischen Änderungen führen. Insbesondere ist nicht davon die Rede, dass jede Bearbeitung einzeln gemeldet werden muss. Der Ausdruck Datensammlung wird als überholt betrachtet, denn die Daten, die es für die Erfüllung einer Aufgabe braucht, werden heute nicht mehr notwendigerweise in einem abgegrenzten Raum gespeichert, sondern können an verschiedenen Orten gelagert werden, obwohl sie derselben Tätigkeit dienen. Deswegen haben der eidgenössische Gesetzgeber, das Übereinkommen SEV 108 und die neuen kantonalen Gesetze den Ausdruck «Datensammlung» durch «Bearbeitungstätigkeit» ersetzt. Das soll aber nicht heissen, dass die beiden Ausdrücke zu 100 % deckungsgleich sind und dass die genau dieselbe Realität abbilden. Obwohl es deswegen nicht mehr Anmeldungen geben dürfte, die Anmeldung der Bearbeitungen macht es nötig, dass künftig nicht an den Ort der Aufbewahrung, sondern an die zu erfüllende Tätigkeit gedacht werden muss (im Allgemeinen, diejenige, die im Gesetz vorgesehen wird). Es kann also gewisse Unterschiede geben.

-
3. In Artikel 38 wird die Liste der Informationen erwähnt, welche die oder der Verantwortliche für die Bearbeitung zum Zeitpunkt liefern muss, wenn sie oder er mit der Bearbeitung beginnt. In Artikel 39 wird eine gewisse Anzahl von Ausnahmen von der Meldepflicht festgelegt. Diese Bestimmungen stimmen weitgehend mit denjenigen des geltenden DSchG überein.
 4. Das Bearbeitungsregister wird von der ÖDSMB geführt.⁹ Es ist öffentlich und kann kostenlos eingesehen werden. Im Entwurf wird jedoch darauf verzichtet, festzulegen, dass es online veröffentlicht werden muss, da dies bereits der aktuellen Praxis entspricht und man sich nicht vorstellen kann, dass es anders sein könnte. Auch wird darauf verzichtet, klarzustellen, dass die Gemeinden neben der Meldung an die ÖDSMB auch eine Liste ihrer Bearbeitungen führen müssen.
 5. Im Vorentwurf war vorgesehen, dass eine Datenbearbeitung zwingend bei der Aufsichtsbehörde angemeldet werden muss, bevor sie beginnen kann (vgl. Art. 38 Abs. 1 VE-DSchG). Diese Verpflichtung wurde aufgegeben, da sie in der Praxis nicht durchführbar ist. Sie hätte auch eine völlig einzigartige Massnahme in der Schweiz dargestellt.

Art. 40, Organisatorische und technische Massnahmen

1. Artikel 40, in dem auf die einzurichtenden organisatorischen und technischen Massnahmen eingegangen wird, wurde im Entwurf mit Artikel 42 des Vorentwurfs zusammengefasst, in dem der Grundsatz des Datenschutzes durch Technikgestaltung (*Privacy by design*) und der Grundsatz des Datenschutzes durch Voreinstellungen (*Privacy by default*) eingeführt werden. Letztere widmen sich einem proaktiven Ansatz zum Schutz der Privatsphäre während des gesamten Datenbearbeitungsprozesses.
2. Die Verantwortlichen für die Bearbeitung müssen während des gesamten Lebenszyklus der Daten die organisatorischen und technischen Massnahmen ergreifen, die ihrer Situation, den von ihnen durchgeführten Verarbeitungen und der Art der von ihnen bearbeiteten Daten angemessen sind. Dabei sind verschiedene Kriterien zu berücksichtigen. Dazu gehören nicht nur die Vertraulichkeit, sondern auch die Verfügbarkeit, Authentizität, Integrität, Nachvollziehbarkeit und Dauerhaftigkeit. Genauere Angaben dazu werden sich in der Gesetzgebung über die Informationssicherheit, die derzeit vorbereitet und auf die insbesondere in Absatz 2 verwiesen wird, finden.
3. In Übereinstimmung mit dem risikobasierten Ansatz werden im Gesetz keine spezifischen Massnahmen vorgelegt, die implementiert werden müssen, sondern das Prinzip der «Accountability», das man in den meisten modernen Gesetzen zum Datenschutz wiederfindet (Art. 4 § 4 der Richtlinie (EU) 2016/680; Art. 5 § 2 DSGVO und Art. 10 § 1 des Übereinkommens SEV 108+), wird übernommen. Dieser neue Grundsatz, der schwer ins Deutsche zu übersetzen ist, bedeutet für die Verantwortlichen zwei Dinge:
 - a) Wirksame, geeignete und den Umständen angemessene Massnahmen umsetzen, um den Schutz und die Sicherheit der von ihnen bearbeiteten personenbezogenen Daten zu gewährleisten. Neben der Einführung technischer Lösungen kann es sich dabei auch um Sensibilisierungs- und Schulungsmassnahmen, Massnahmen zum Schutz der Räumlichkeiten oder Mechanismen zur Begrenzung der Folgen eines Verlusts oder Diebstahls von festen oder mobilen Geräten handeln.
 - b) In der Lage sein, das Vorhandensein und die Umsetzung dieser Massnahmen anhand einer geeigneten Dokumentation nachzuweisen (vgl. Abs. 4). Das Ausmass der Dokumentationspflicht hängt von den Umständen ab. Es kann im Detail die folgenden Formen annehmen: einfache, regelmässig aktualisierte Liste von Massnahmen, Charta, Politik, ISDS-Konzept, Nutzungsreglement usw.

Art. 41 und 42, Datenschutz-Folgenabschätzung

1. Die Datenschutz-Folgenabschätzung ist ein wichtiges Instrument, um das Verantwortungsbewusstsein der Urheber der Bearbeitung zu wecken: Sie unterstützt sie nicht nur dabei, Datenbearbeitungen, die das Privatleben respektieren, zu erstellen, sondern auch dabei, aufzuzeigen, dass sie gemäss dem Gesetz über den Datenschutz

⁹ Das Register der Datensammlungen (frz. ReFi) ist online wie folgt verfügbar: <https://www.fr.ch/de/oedsb/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/register-der-datensammlungen>.

handeln. Die Folgenabschätzung muss vom Verantwortlichen für die Bearbeitung vor der Umsetzung der Datenbearbeitung durchgeführt werden. Schliesslich muss sie regelmässig evaluiert werden, damit sichergestellt ist, dass sie im Rahmen des Bearbeitungszyklus aktuell bleibt.

2. Nach dem Vorbild der Vorschriften im europäischen Recht (Art. 27 § 1 Richtlinie (EU) 2016/680 und Art. 35 § 1 Verordnung (EU), Übereinkommen SEV 108+ [Art. 10 § 2]) und im Entwurf zur Totalrevision des DSG (Art. 22) ist die Folgenabschätzung für die Bearbeitung von Daten obligatorisch, die voraussichtlich zu einem erhöhten Risiko für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person führen (Art. 41 Abs. 1). Das Risiko muss von Fall zu Fall auf Schwere und Wahrscheinlichkeit geprüft werden. Das Gesetz liefert eine beispielhafte Liste von Fällen, für die eine solche Abschätzung obligatorisch ist (Abs. 2). Der Mindestinhalt einer Folgenabschätzung wird in Artikel 41 Abs. 3 beschrieben. Sie soll ohne übertriebene Formalismen und unter Beachtung der Verhältnismässigkeit durchgeführt werden.
3. Wenn die Folgenabschätzung ergibt, dass die geplante Verarbeitung ein hohes Risiko für die Rechte der betroffenen Personen darstellt und daher besondere Schutzmassnahmen erforderlich sind, muss der Verantwortliche die Aufsichtsbehörde anhören, bevor er mit der Bearbeitung beginnen darf (Art. 42 Abs. 1). Die Aufsichtsbehörde kann ihm ihre möglichen Einwände und Empfehlungen zu der geplanten Bearbeitung mitteilen (Abs. 2). Gemäss dem Entwurf hat die Behörde zwei Monate Zeit, um ihre Stellungnahme abzugeben; diese Frist kann um einen Monat verlängert werden. Ohne Rückmeldung von der Behörde kann der Verantwortliche für die Bearbeitung davon ausgehen, dass die Behörde auf eine Stellungnahme verzichtet und sie oder er daher mit der Bearbeitung beginnen kann. Dies hindert die Behörde jedoch nicht daran, zu einem späteren Zeitpunkt einzugreifen.
4. Die oder der Verantwortliche für die Bearbeitung ist frei, die Empfehlungen der Aufsichtsbehörde in die Praxis umzusetzen, sie oder er muss sie aber in jedem Fall spätestens zum Zeitpunkt der Aufnahme der Bearbeitung über die getroffenen Massnahmen informieren (Abs. 3). Wenn die oder der Verantwortliche für die Bearbeitung beschliesst, den Empfehlungen der Behörde nicht zu folgen, und die Behörde der Ansicht ist, dass die Bearbeitung nicht den Anforderungen des Datenschutzes entspricht, dann kann sie von allen ihr gemäss Artikel 56 ff. zur Verfügung stehenden Befugnissen Gebrauch machen. Die gleichen Regeln gelten auch auf Bundesebene.

Art. 43 und 44, Verletzungen der Datensicherheit

1. Die zu ergreifenden Massnahmen bei einem Zwischenfall, der eine Verletzung der Vertraulichkeit, der Verfügbarkeit oder der Integrität der Daten zur Folge hat, decken drei Bereiche ab: a) Identifizierung der Verletzung und Korrektur (Art. 43 Abs. 1); b) Aufzeichnung der Verletzung in einem schriftlichen Dokument (Art. 43 Abs. 2) und c) wenn nötig Meldung der Verletzung an die oder den Datenschutzbeauftragten oder an die betroffene Person (Art. 43 Abs. 3 und Art. 44).
2. Im Gesetz wird nicht verlangt, dass jeder Zwischenfall im Bereich des Datenschutzes systematisch der oder dem Datenschutzbeauftragten gemeldet werden muss. Dies gilt nur für die Zwischenfälle, mit denen ein erhöhtes Risiko für die Rechte der betroffenen Personen verbunden ist. Damit ein hohes Risiko erkannt wird, muss wahrscheinlich ein Schaden, z. B. Diebstahl, Identitätsdiebstahl oder auch Diskriminierung, eintreten. Es ist hingegen nicht notwendig, dass eine Mindestzahl von Personen betroffen ist.¹⁰ Im Gesetz wird darauf verzichtet, die Frist festzulegen, innerhalb derer die Mitteilung erfolgen muss. Diese sollte jedoch so kurz wie möglich gehalten werden. Sie sollte grundsätzlich nicht länger als 72 Stunden dauern (Vgl.: Art. 30 § 1 Richtlinie (EU) 2016/680; Art. 33 § 1 DSGVO).
3. Wenn dies aus Gründen der Transparenz erforderlich ist und/oder um den betroffenen Personen die Möglichkeit zu geben, nützliche Massnahmen zur Wahrung ihrer Interessen zu ergreifen (z. B. Änderung des Passworts, Sperrung eines Zugangs oder Kontaktaufnahme mit der Behörde), müssen die betroffenen Personen persönlich über die Verletzung benachrichtigt werden (Art. 44 Abs. 1). Im Falle von Untätigkeit des Verantwortlichen für

¹⁰ MÉTILLE / MEYER, *Annonce des violations de la sécurité des données: une nouvelle obligation de la nLPD*, in: SZW 2021 23, S. 26.

die Bearbeitung kann das Bekanntmachen von der oder vom Datenschutzbeauftragten verordnet werden (Art. 44 Abs. 4). Ausnahmsweise kann aber die Pflicht zur Meldung an die betroffenen Personen aufgeschoben oder eingeschränkt werden. Es ist auch möglich, unter den üblichen Bedingungen darauf zu verzichten (Abs. 2). Die Ausnahmegründe gelten hingegen nie für die Meldung an die Datenschutzbeauftragte oder den Datenschutzbeauftragten, wenn die Voraussetzungen für eine Meldung erfüllt sind. Für Fälle von Verstössen, die eine grosse Anzahl von Personen betreffen, ist im Entwurf die Möglichkeit einer öffentlichen Bekanntmachung in der Regel in einem Medium vorgesehen (Abs. 3). In einem solchen Fall wird dafür gesorgt, dass die betroffenen Personen die Möglichkeit haben, über eine Webseite präzisere und persönlichere Informationen zu erhalten oder es wird eine geeignete Kontaktmöglichkeit zur Verfügung gestellt.

4. Gemäss Art. 43 Abs. 4 muss jede Verletzung der Datensicherheit, die bei einem Auftragsbearbeiter auftritt, der oder dem Verantwortlichen für die Bearbeitung gemeldet werden (Ausnahmen können jedoch Bagatellfälle sein, die offensichtlich kein Risiko für die betroffene Person oder die betroffenen Personen darstellen). Wenn die für die Datenbearbeitung verantwortliche Person über eine solche Verletzung benachrichtigt wird, entscheidet sie oder er gemäss den oben genannten Regeln, ob die Verletzung der oder dem Datenschutzbeauftragten und den betroffenen Personen gemeldet werden soll.

Art. 45 Ansprechperson für Datenschutz

1. Die Pflicht, eine Ansprechperson für den Datenschutz zu ernennen, entspringt der Absicht, das Verständnis und die Anwendung des Datenschutzrechts innerhalb der kantonalen Verwaltung angesichts seines transversalen und ubiquitären Charakters zu professionalisieren.
2. Ein typisches Profil ist nicht festgelegt, zunächst scheinen Grundkenntnisse der Datenschutzgesetzgebung und ein gewisses Interesse für Fragen der Informatik unabdinglich zu sein. So kann diese Funktion von Juristen, Wirtschaftswissenschaftlern, Personen aus dem IT-Bereich oder anderen Führungskräften aus der Verwaltung besetzt werden. Aufgrund der Neuartigkeit dieses Profils wird es zu Beginn vor allem darauf ankommen, dass die benannten Personen bereit sind, sich in diesem Bereich aus- und weiterzubilden und Interesse an der Materie haben. Im Gegenzug wird es Aufgabe der Verwaltung sein, diesen Personen die Möglichkeit zu geben, sich weiterzubilden.
3. Im Gegensatz zum Vorentwurf wird im Entwurf nicht mehr vorgeschrieben, dass die Ämter Ansprechpersonen benennen müssen, sondern diese Verpflichtung auf die Ebene der Direktionen verlagert. Der Staatsrat kann jedoch weitere kantonale Organe verpflichten, eine solche Rolle bei einem Amt zu bezeichnen, wenn ein besonderer Bedarf besteht (Abs. 5). Ziel ist es, ein Kompetenzzentrum an vorderster Front aufzubauen, das in der Lage ist, die wichtigsten Datenschutzfragen innerhalb der Verwaltung zu lösen. Die bezeichneten Personen werden in einem Netzwerk zusammengeführt, in dem sie Schulungen erhalten und Wissen und Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Datenschutz austauschen können (Abs. 4). Wenn nötig, können sie auch bei der oder dem Beauftragten um Unterstützung und Rat nachsuchen.
4. Die Ansprechpersonen übernehmen in erster Linie eine beratende und unterstützende Funktion. Sie sind keine Aufsichtsbehörde, sondern werden hauptsächlich auf Antrag der Verantwortlichen für die Bearbeitung selbst tätig oder wenn ein Fall dies erfordert (z. B., wenn sie von einer Verletzung erfahren). Doch auch wenn es gesetzlich nicht vorgeschrieben ist, hindert sie nichts daran, proaktiv zu handeln. Sie sind jedoch nie persönlich anstelle der Verantwortlichen für die Bearbeitung für die Einhaltung der Vorschriften verantwortlich. Bei all ihren Einsätzen ist ihre Rolle lediglich beratender Natur.
5. Die den Ansprechpersonen zuerkannte Autonomie (Abs. 3) ist eine notwendige Voraussetzung für die Ausübung ihrer Funktion. Um ihre Rolle effektiv erfüllen zu können, müssen diese Personen in der Lage sein, ohne hierarchische Einschränkungen oder Angst vor Nachteilen klar Stellung zu den Bearbeitungen zu beziehen, bei denen sie einschreiten.

2.5 Abschnitt 5, Aufsicht

2.5.1 Abschnitt 5.1: Aufsichtsbehörde für Datenschutz

Art. 46, Aufsichtsbehörde

Die Bezeichnung einer Aufsichtsbehörde ist eine zwingende Bedingung für ein System der Kontrolle des Datenschutzes in einer demokratischen Gesellschaft. Auf kantonaler Ebene ist diese Funktion der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB; Aufsichtsbehörde) zugeordnet. Im Vergleich zum geltenden Gesetz wird im Entwurf darauf verzichtet, die Möglichkeit vorzusehen, dass Gemeinden ihre eigene Aufsichtsbehörde bilden können. Abgesehen davon, dass diese Möglichkeit derzeit von keiner Gemeinde genutzt wird, hat sich in der Praxis gezeigt, dass sie zahlreiche Schwierigkeiten mit sich bringt. Diese Änderung stiess bei den Gemeinden auf keinerlei Widerstand.

Art. 47, Organisation

1. Der Entwurf ändert die aktuelle Struktur der Aufsichtsbehörde teilweise. Wie heute besteht die Aufsichtsbehörde aus einer von Grossen Rat gewählten Kommission, welche den Personen, die mit der Öffentlichkeit, dem Datenschutz und der Mediation beauftragt sind, übergeordnet ist. Dieses System ermöglicht es, die Legitimität einer vom Grossen Rat gewählten Kommission mit der Professionalität und der Verfügbarkeit von Fachleuten aus den jeweiligen Bereichen zu verbinden. Es wird nicht geändert.
2. Im Vergleich mit der jetzigen Situation wird im Entwurf beantragt, die Trennung zwischen Öffentlichkeitsbeauftragter oder Öffentlichkeitsbeauftragtem und Datenschutzbeauftragter oder Datenschutzbeauftragtem aufzugeben und anstatt dessen die Stelle einer oder eines Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten zu schaffen. Von einer Lösung mit zwei Beauftragten geht man über zu einer Lösung mit nur noch einer oder einem Beauftragten, die oder der in den Bereichen der Öffentlichkeit und des Datenschutzes tätig ist. Mit der Wahl, die beiden Funktionen zu trennen, sollte ursprünglich jedem Bereich die gleiche Bedeutung zugemessen werden, obwohl sie bisweilen gegensätzlichen Interessen entsprechen. Im Grossen und Ganzen hat dieses System immer gut funktioniert, und der Staatsrat hatte nicht geplant, es zu ändern. Nach dem Weggang der ehemaligen Datenschutzbeauftragten kündigte die ÖDSMB aber an, dass sie eine neue Arbeitsweise mit einer Person, die gleichzeitig die Funktion der oder des Öffentlichkeitsbeauftragten und der oder des Datenschutzbeauftragten ausüben sollte, testen wolle, namentlich um die Effizienz der Arbeitsweise der Behörde zu erhöhen. Die derzeitige Öffentlichkeitsbeauftragte wurde dazu zur Datenschutzbeauftragten *ad interim* ernannt. Nach einer dreimonatigen Versuchsphase, erklärte die ÖDSMB, dass sie mit dieser Änderung zufrieden ist, und hat darum ersucht, sie im Rahmen der Revision des jetzigen Gesetzes dauerhaft zu verankern. Zu diesem Zweck wurden mehrere Bestimmungen des DSchG und des InfoG geändert.

Art. 48, Status

1. Die Aufsichtsbehörde geniesst innerhalb der Verwaltung einen Sonderstatus. Die Garantie der Unabhängigkeit, die ihr zuerkannt wird (Abs. 1), ist eine grundlegende Anforderung, die bereits im geltenden Gesetz (Art. 29 Abs. 3 DSG) enthalten ist und die sich generell in den schweizerischen und europäischen Datenschutzvorschriften wiederfindet (vgl. Art. 26 Abs. 3 DSG und Art. 43 Abs. des neuen DSG, Art. 42 der Richtlinie (EU) 2016/680; Art. 52 der DSGVO; Art. 15 § 5 der Übereinkommen SEV 108+). Sie setzt angemessene organisatorische Garantien für die Stellung der Aufsichtsbehörde innerhalb der Verwaltung, die Ressourcen, über die sie verfügt, und die Bezeichnung und die rechtliche Stellung der oder des Beauftragten voraus.
2. Um ihre Unabhängigkeit zu gewährleisten, ist die Aufsichtsbehörde keiner Direktion direkt unterstellt, sondern nur administrativ einer von ihnen zugeordnet (Abs. 2). Sie darf daher bei der Ausübung ihres Amtes keine Anweisungen entgegennehmen. Diese Stellung bedeutet jedoch nicht, dass die Behörde «ausserhalb des Staates» stünde, wie eine Privatperson oder eine private Organisation, und dass sie sich vollständig selbst verwalten könnte. Die Aufsichtsbehörde erfüllt ihre Aufgaben in den Räumlichkeiten und mit den Mitteln, die der Staat ihr

zur Verfügung stellt. Wie jede Verwaltungseinheit unterliegt sie den Vorschriften über die Nutzung dieser Räumlichkeiten und Mittel.

3. Der der Behörde jedes Jahr zugewiesene Haushaltsrahmen verleiht ihr eine sehr grosse Autonomie bei der Ausführung und Verwaltung des Haushalts. Sie ermöglicht es der Behörde, frei über die Verwendung der erhaltenen Mittel zu entscheiden, sofern diese mit der Erfüllung ihrer Aufgaben und/oder ihrem Betrieb in Zusammenhang stehen. Gemäss den allgemeinen Vorschriften, die für die Verwaltungseinheiten gelten, kann die Behörde Material erwerben, das sie für nützlich hält, sich für Schulungen anmelden, Sensibilisierungskampagnen zu Fragen des Datenschutzes, der Transparenz oder der Mediation finanzieren oder Stellungnahmen oder Gutachten von Fachleuten in Auftrag geben. Innerhalb des erhaltenen Finanzrahmens muss sie keine vorherige Genehmigung einholen, um eine Ausgabe zu tätigen. Die Behörde kann an der Aufstellung ihres eigenen Voranschlags mitwirken und dem Staatsrat einen Voranschlagsantrag unterbreiten. Dieser Antrag wird dann von der Person, welche die Direktion, der die Behörde administrativ zugewiesen ist, leitet, vorgelegt, die ihren Standpunkt bei der Präsentation vor dem Staatsrat geltend machen kann (vgl. Art. 61 Abs. 1 Bst. a SVOG).

Art. 49 und 50, Kantonale Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission

1. Die Zusammensetzung und Organisation der kantonalen Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission wird in Artikel 49 geregelt. Sie ist ein multidisziplinäres Organ, das mehrere Berufsbilder und so viele Fähigkeiten, wie sie für ein möglichst breites Verständnis der mit den Tätigkeitsbereichen der Aufsichtsbehörde zusammenhängenden Herausforderungen erforderlich sind, vereint. Die Mitglieder der Kommission werden auf Vorschlag des Staatsrats vom Grossen Rat gewählt (Abs. 1). Diese Lösung, die sich seit dem Inkrafttreten des geltenden Gesetzes bewährt hat, stellt einerseits die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde gegenüber der kantonalen Exekutive und der Verwaltung, die von ihr abhängt, sicher und sorgt andererseits dafür, dass die Mitglieder vor allem aufgrund der erforderlichen Kompetenzen gewählt werden. Gegenüber der jetzigen Situation wird die Zusammensetzung der Kommission leicht geändert, um darin auch juristische, Informatik- und Datensicherheitskompetenz einzubinden (Abs. 2). Diese Zusammensetzung entspricht der derzeit bestehenden, auch wenn das Gesetz es nicht ausdrücklich vorsieht.
2. Die Befugnisse der Kommission werden in Artikel 50 geregelt. Dabei handelt es sich um die Leitungsfunktionen der Behörde, die einer stärkeren Legitimation bedürfen. Ausserdem legt die Kommission über den Staatsrat dem Grossen Rat jedes Jahr den Tätigkeitsbericht der Behörde vor. Die Möglichkeit der Aufsichtsbehörde, die Öffentlichkeit über ihre Feststellungen zu informieren, wenn das allgemeine Interesse dieses rechtfertigt, ist eine Folge ihrer Unabhängigkeit.
3. Im Entwurf ist vorgesehen, dass das Verfahren zur Ernennung der oder des Beauftragten von der Kommission in Zusammenarbeit mit der Direktion, der die Behörde zugewiesen ist, durchgeführt wird. Es ist aber Aufgabe der Kommission, eine Stellungnahme zuhanden des Staatsrats abzugeben. Diese Art der Ernennung entspricht den Anforderungen des übergeordneten Rechts, die den Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht einen relativ grossen Ermessensspielraum belassen. Nach europäischem Recht ist es vor allem wichtig, dass das Verfahren zur Ernennung der Mitglieder der Behörde transparent ist. Dieses kann jedoch sowohl vom Parlament als auch von der Regierung, dem Staatsoberhaupt oder einer unabhängigen Stelle durchgeführt werden (vgl. Erg. zu Art. 43 Richtlinie EU/2016/680; 53 DSGVO). In der Schweiz folgt die Ernennung des oder der Beauftragten mehreren unterschiedlichen Schemata. In einigen Kantonen wird sie oder er vom Parlament auf der Grundlage eines Antrags des Staatsrats (z. B.: BE; BL; GE; GL; LU; SO), einer Kommission (AI; BS) oder direkt (VS; ZH) ernannt. In anderen Kantonen ernennt die Regierung die Beauftragte oder den Beauftragten (AG; AR; GR; NE und JU; SG; SH; TI; UR; VD, ZG).
4. Aufgrund der Zusammensetzung der Behörde, die sowohl eine Fachkommission als auch eine Beauftragte oder einen Beauftragten umfasst, unterscheidet sich die Situation in Freiburg von derjenigen in anderen Kantonen. Da die Kommission bereits vom Grossen Rat ernannt wird, erscheint es nicht schlüssig, auch die Ernennung der oder des Beauftragten, die oder der das operative Organ der Behörde ist, der Zuständigkeit des Grossen Rates zu unterstellen. In diesem Fall ist eine Ernennung durch den Staatsrat durchaus angemessen. Zum einen entspricht

diese Lösung dem europäischen Recht. Zum anderen ist dies auch die Lösung, die in fast der Hälfte der Kantone in der Schweiz zur Anwendung gelangt.

5. Letztlich bietet die vorgeschlagene Regelung viele Vorteile. Sie bietet der Kommission die volle Legitimität einer Wahl durch den Grossen Rat und garantiert der oder dem Beauftragten, dass eine unabhängige Behörde in den Auswahlprozess eingreift. Diese innerhalb der Verwaltung völlig einzigartige Regelung unterstreicht den Sonderstatus der Behörde und ihrer Mitglieder. Sie geht weit über die im europäischen Recht vorgesehene Mindestregelung hinaus. Auch im interkantonalen Vergleich gewährt sie mindestens gleich viel, wenn nicht mehr Schutz als die meisten bestehenden Regelungen.

Art. 51–54, Beauftragte/r

1. Die oder der Beauftragte ist das operative Organ der Behörde im Bereich des Datenschutzes. Damit sie oder er ihre oder seine Aufgaben effizient erfüllen kann, hat sie oder er aufgrund des Gesetzes einen besonderen Status.
2. Gemäss Artikel 51 wird die oder der Beauftragte vom Staatsrat für einen Zeitraum von fünf Jahren ernannt, der erneuert werden kann. Die Wahl einer befristeten Anstellung lehnt sich an das Bundesrecht (vgl. Art. 44 des neuen DSG) und das EU-Recht (vgl. Art. 44 Abs. 1 Bst. e der EU-Richtlinie 2016/680; Art. 54 Abs. 1 Bst. e DSGVO) an. Sie findet sich scheinbar bis heute auch bei allen Kantonen, die ihr eigenes Gesetz bereits überarbeitet haben. Sie ist das Gegenstück zur Sonderregelung, welche die Beauftragte oder den Beauftragten während der Amtszeit schützt. In Artikel 52 wird vorgesehen, dass das Arbeitsverhältnis der oder des Beauftragten während dieser Zeit nur bei grobem Fehlverhalten oder grober Fahrlässigkeit oder bei längerer Arbeitsunfähigkeit gekündigt werden kann (Abs. 3). Der Entscheid, die Beauftragte oder den Beauftragten des Amtes zu entheben, wird vom Staatsrat auf eigene Initiative oder auf Initiative der Kommission getroffen. In beiden Fällen verlangt der Staatsrat die Stellungnahme der Kommission (Abs. 4). Dieser in der Verwaltung einzigartige Status soll es der oder dem Beauftragten ermöglichen, ihre oder seine Aufgaben effizient und unabhängig zu erfüllen. Am Ende der Anstellungsperiode, d. h. alle fünf Jahre, wird das Arbeitsverhältnis der oder des Datenschutzbeauftragten grundsätzlich stillschweigend erneuert (Art. 52 Abs. 1). Der Staatsrat kann jedoch per Entscheid beschliessen, das Arbeitsverhältnis nicht zu erneuern. In diesem Fall muss er aber die Stellungnahme der Kommission einholen. Der Entscheid, dass das Arbeitsverhältnis nicht erneuert wird, muss der oder dem Beauftragten sechs Monate vor Ablauf der Amtsperiode zukommen. Dieser Entscheid muss dann mindestens sechs Monate vor Ende der Amtszeit bei der oder dem Beauftragten eintreffen. Er muss ausreichend begründet sein und kann angefochten werden. In Artikel 53 werden die Regeln festgelegt, die im Falle einer Verhinderung der oder des Beauftragten zu befolgen sind. Soweit im Entwurf oder in der dazugehörigen Ausführungsverordnung nichts Gegenteiliges vorgesehen wird, gilt die Gesetzgebung über das Staatspersonal für das Arbeitsverhältnis der oder des Beauftragten (Art. 51 Abs. 4).
3. Die Liste der Aufgaben der oder des Datenschutzbeauftragten ist in Artikel 54 aufgeführt. Die Erweiterung dieser Liste im Vergleich zum aktuellen Gesetz ist zum Teil auf die neuen Aufgaben im Bereich des Datenschutzes zurückzuführen, zum Teil aber auch auf den Wunsch, die Aufgaben zwischen der Kommission und der oder dem Beauftragten für den Datenschutz besser zu verteilen.

Art. 55, Selbstkontrolle der Aufsichtsbehörde

Mit dieser Bestimmung wird die Aufsichtsbehörde verpflichtet, mit geeigneten Kontrollmassnahmen sicherzustellen, dass bei ihrer Tätigkeit die Organisation und die Sicherheit von Personendaten sowie die Einhaltung und die richtige Anwendung der Bestimmungen im Bereich des Datenschutzes gegeben sind.

2.5.2 Abschnitt 5.2: Kontroll- und Eingriffsbefugnis der Aufsichtsbehörde

Art. 56-59, Kontrolle durch die Beauftragte oder den Beauftragten

1. Gemäss den Anforderungen des übergeordneten Rechts verstärkt der Entwurf die Eingriffsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörde und passt sie den neuen Standards der Datenschutzgesetzgebung an.

-
2. Die Eingriffsmöglichkeiten der Aufsichtsbehörde können in zwei Kategorien aufgeteilt werden: diejenigen, die direkt der oder dem Beauftragten zur Verfügung stehen und diejenigen, für welche die Kommission zuständig ist:
 - 2.1. Die oder der Beauftragte ist die zuständige Stelle, um eine Untersuchung bei einem Verantwortlichen für die Bearbeitung oder gegenüber einer externen Auftragsbearbeiterin oder einem externen Auftragsbearbeiter durchzuführen, um zu prüfen, ob sie oder er die Bestimmungen zum Datenschutz einhält (Art. 56 Abs. 1). Sie oder er kann von Amtes wegen oder aufgrund einer Anzeige einer oder eines Dritten einschreiten. Im Rahmen der Untersuchungen verfügt die oder der Datenschutzbeauftragte über einen unbeschränkten Zugang zu allen erforderlichen Informationen zur Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben; sie oder er kann insbesondere die Herausgabe von Akten verlangen oder Anhörungen durchführen oder eine Inspektion vor Ort vornehmen (Abs. 2). Geheimhaltungspflichten können ihr oder ihm nicht entgegengehalten werden (Abs. 3); das Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten. Betroffene Personen, die der Behörde eine problematische Situation melden, haben im Verfahren keine Parteistellung. Sie werden jedoch über die Folgen, die ihrer Anzeige gegeben werden, und in geeigneter Form über das Ergebnis einer etwaigen Untersuchung informiert. In besonders schweren oder hartnäckigen Fällen hat die oder der Beauftragte die Möglichkeit, eine Empfehlung auszusprechen, in der sie oder er den Verantwortlichen für die Bearbeitung auffordert, innerhalb einer bestimmten Frist für die Einhaltung der Vorschriften zu sorgen (Art. 57). Die Empfehlung muss hinreichend präzise sein, damit der Verantwortliche für die Bearbeitung versteht, was ihm vorgeworfen wird und welche Art von Massnahmen ergriffen werden müssen, um Abhilfe zu schaffen. Innerhalb der gesetzten Frist legt die Empfängerin oder der Empfänger eine Bestimmung darüber vor, welche Folge sie oder er der Empfehlung geben will. Wird die Empfehlung ganz oder teilweise abgelehnt, so kann die oder der Beauftragte die Kommission anrufen.
 - 2.2. Als ein vom Grossen Rat gewähltes Kollegialorgan ist die kantonale Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission das zuständige Organ, um verbindliche Entscheide gegenüber den Verantwortlichen für die Bearbeitung zu treffen (Art. 58). Die Kommission kann nur tätig werden, um einen Entscheid zu fällen, wenn sie von der oder dem Datenschutzbeauftragten nach einer erfolglosen Empfehlung angerufen wird; Fälle einer schweren und unmittelbaren Bedrohung (Abs. 3) bleiben vorbehalten. Die Kommission kann verschiedene Massnahmen anordnen, diese reichen von der Aussetzung, der Änderung bis zur Einstellung der Bearbeitung oder bis zur Vernichtung der bereits gesammelten Daten. In ihren Entscheiden beachtet die Kommission das Prinzip der Verhältnismässigkeit. Die oder der Datenschutzbeauftragte wirkt mit beratender Stimme am Verfahren vor der Kommission mit. Sie oder er kann mit der Untersuchung des Falles beauftragt werden (Abs. 4). Die Tatsache, dass die oder der Beauftragte bereits eine Empfehlung in derselben Sache abgegeben hat, stellt keinen Befangenheitsgrund dar, der sie oder ihn daran hindert, den Fall für die Kommission zu untersuchen. Zu beachten ist, dass das Aussprechen einer Empfehlung oder eines Entscheids nie Selbstzweck ist. Wenn der Verantwortliche für die Bearbeitung das Problem im Rahmen des Verfahrens vor der oder dem Beauftragten oder vor der Kommission behebt, können beide den Fall abschreiben und auf einen Entscheid verzichten (Art. 57 Abs. 5 und 58 Abs. 5). Die Kommission hat auch die Möglichkeit, sich mit einer Verwarnung zu begnügen.
 3. Artikel 59 erinnert daran, dass sowohl die oder der Beauftragte als auch die Kommission bei ihren Interventionen die Regelungen des VRG einzuhalten haben. Neben dem ausdrücklich erwähnten Anspruch des betroffenen Organs auf rechtliches Gehör umfasst dies die Einhaltung der Grundsätze der Gesetzmässigkeit, der Gleichbehandlung, der Verhältnismässigkeit, des guten Glaubens und des Willkürverbots, das Recht auf einen ausreichend begründeten Entscheid oder die Vertretungsregeln.

Art. 60, Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzbehörden

Die Bestimmung legt die Regeln fest, die zu befolgen sind, wenn die Aufsichtsbehörde mit anderen Datenschutzbehörden zusammenarbeitet und in diesem Rahmen Personendaten oder allenfalls Daten, die einem Geheimnis unterliegen, austauschen muss (Amtshilfe). Sie betrifft jedoch nicht die verschiedenen Formen der

informellen Zusammenarbeit, die sich nicht auf einzelne Fälle beziehen (Organisation von Veranstaltungen, Weiterbildungen, Seminare usw.).

2.6 Abschnitt 6, Übergangsbestimmungen

Art. 61, Ausführungsreglement

Die Bestimmung sieht eine Kompetenzdelegation zugunsten des Staatsrats vor, damit dieser den Entwurf in verschiedenen Aspekten ergänzt, wenn dafür Bedarf besteht.

Art. 62, Übergangsrecht

1. Der Übergang zum neuen Recht, namentlich die Verschärfung der Anforderungen an die Sicherheit bei den Verantwortlichen für die Bearbeitung kann kaum ohne eine gewisse Anpassungszeit erfolgen. Es ist auch nicht möglich, die Gesamtheit der neuen Anforderungen ausnahmslos auf alle Bearbeitungen anzuwenden, insbesondere, wenn diese zu einem Zeitpunkt angefangen haben, zu dem noch die alten Anforderungen galten. Das ist der Grund dafür, dass im Entwurf gewisse Ausnahmegewilligungen und Fristen vorgesehen werden, damit die Verantwortlichen für die Bearbeitung ihre Arbeit an die neuen Bestimmungen anpassen können.
2. Es ist eine allgemeine Frist von zwei Jahren vorgesehen, um den Verantwortlichen für die Bearbeitung die Möglichkeit zu geben, die neuen Anforderungen des DSchG zu erfüllen; die Meldungen von Verletzungen der Datensicherheit müssen der Aufsichtsbehörde oder den betroffenen Personen bereits ab Inkrafttreten des neuen Gesetzes gemacht werden (Abs. 1).
3. Sofern der Zweck der Bearbeitung unverändert bleibt und keine neue Datenerhebungen, die eine solche Abschätzung rechtfertigen könnten, stattfinden, gelten die Verpflichtungen zur Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung nicht für Bearbeitungen, die unter dem alten Recht begonnen wurden und nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts fortbestehen (Abs. 2). Die Durchführung einer Folgenabschätzung stellt eine grosse Arbeitsbelastung dar. Von der Verwaltung zu verlangen, eine solche Verpflichtung nachzuholen, wenn die betreffenden Bearbeitungen unter anderen Vorschriften begonnen haben, wäre unfair und unverhältnismässig.
4. Eine Sonderregelung ist für Bearbeitungen vorgesehen, die unter dem alten Recht begonnen haben und zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Gesetzes beendet sind (Abs. 3). Sie werden weiterhin den Anforderungen des DSchG von 1994 unterliegen. Sofern es technisch machbar ist, dürfen sich die betroffenen Personen hingegen ab dem Inkrafttreten des Gesetzes auf die neuen Rechte in Abschnitt 3 des Gesetzes berufen (erweitertes Auskunftsrecht, Widerspruchsrecht).
5. Um gemäss der Richtlinie (EU) 2016/680, die für die Schweiz ab dem 1. August 2018 verbindlich ist (s. BBI 2017 6565, S. 6783), zu handeln, müssen die Verantwortlichen für die Bearbeitung, für welche die Richtlinie gilt, alles daransetzen, sicherzustellen, dass sie mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes der Pflicht, die betroffene Person über die Erhebung ihrer Daten zu informieren, und den Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Gesetzes gemäss Abschnitt 4 des Entwurfs nachkommen (Abs. 4).

Art. 63, Anpassung der Gesetzgebung

Artikel 5 des Entwurfs ändert teilweise die Anforderungen an die Art und Weise, wie gesetzliche Grundlagen zum Datenschutz zu verfassen sind. Artikel 63 räumt den Direktionen eine Frist von zwei Jahren ab Inkrafttreten des neuen Gesetzes ein, um allfällige Anpassungen in ihrem Gesetzesportfolio vorzunehmen. Ursprünglich war eine Frist von einem Jahr vorgesehen. Die Rückmeldungen bei der Vernehmlassung haben aber gezeigt, dass diese Frist nicht lange genug war, namentlich angesichts der Langsamkeit des Gesetzgebungsverfahrens.

Art. 64, Dienstverhältnis der oder des Beauftragten

Da die Funktionen der oder des Öffentlichkeitsbeauftragten und der oder des Datenschutzbeauftragten zusammengelegt werden (s. Kommentar zu Art. 47) und zu einer befristeten Anstellung (s. Kommentar zu Art. 51) übergegangen wird, muss das Dienstverhältnis der oder des Beauftragten angepasst werden. Auch wenn der Wechsel von einem unbefristeten Vertrag zu einem befristeten Vertrag für die amtierende Person auf den ersten Blick ungünstiger scheint, gibt es für sie tatsächlich keine Verschlechterung. Die oder der Beauftragte kommt in den Genuss eines erhöhten Schutzes während der Dauer des Dienstverhältnisses (fünf Jahre) und fällt alle fünf Jahre in

ein Verhältnis zurück, das ungefähr dem für alle Staatsangestellten geltenden entspricht, aber mehr Schutz bietet. Der Entscheid, den Auftrag der oder des Beauftragten nicht zu erneuern, muss sich auf triftige Gründe stützen und der oder dem Beauftragten sechs Monate vor Ablauf seines Auftrags zukommen; ausserdem braucht es dazu unbedingt die Stellungnahme der Kommission (s. Art. 52 Abs. 1). Zudem wird der Staatsrat dafür sorgen, dass im Ausführungsreglement eine Bestimmung aufgenommen wird, in der das Gehalt der oder des Beauftragten bei Krankheit und Unfall während des Dienstverhältnisses sichergestellt wird; das Gehalt wird in der Schutzfrist von 730 Tagen gemäss Gesetzgebung über das Staatspersonals weitergezahlt (s. Art. 110 Abs. 4 StPG).

2.7 Änderung anderer Gesetze

2.7.1 Anpassung des StatG

Die Änderungen an den Artikeln 5 Abs. 1 und 16 Abs. 2 und 3 haben im Wesentlichen zum Ziel, auf die neue Version des Gesetzes über den Datenschutz, das vom Grossen Rat verabschiedet wird, zu verweisen. Im Entwurf wird aber beantragt, dass ein Schreibfehler, der sich in Artikel 16 Abs. 3 eingeschlichen hat, korrigiert werden soll. Nicht der Zugang zu den Daten, sondern deren Veröffentlichung ist verboten, wenn sie eine Identifikation oder einen Rückschluss auf die persönliche Situation einzelner Personen erlauben. Dass es sich um einen Schreibfehler handelt, geht sehr klar aus der Botschaft des Staatsrats vom 25. Oktober 2005, die den Entwurf des Gesetzes über die kantonale Statistik begleitete, hervor¹¹.

2.7.2 Anpassung des SVOG

Auf Ersuchen der ÖDSMB und nach dem Vorbild des Bundes (vgl. Art. 57h und 57hbis RVOG) wird im Entwurf vorgeschlagen, im SVOG einen neuen Artikel 58a einzuführen, der es den Verwaltungsorganen ermöglicht, ein Geschäftsverwaltungssystem zu führen, das Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Daten, enthalten kann. Diese Bestimmung soll nicht die verschiedenen Regeln ersetzen, die für die Datenverarbeitung in der Spezialgesetzgebung gefordert werden, sondern eine Rechtsgrundlage für die Aufzeichnung und Speicherung von Daten bieten, die auf der elektronischen Infrastruktur der Verwaltung erhoben werden.

2.7.3 Anpassung des JG

Art. 46a und 71a

1. Im Entwurf wird die Einführung einer Ansprechperson für Datenschutz beim Kantonsgericht (Art. 46a) und bei der Staatsanwaltschaft (71a) vorgesehen.
2. Diese zwei Einheiten fallen unter die Richtlinie (EU) 2016/680 über den Datenschutz im Bereich der Polizei und der Justiz. Diese Richtlinien stellt für die Schweiz eine Entwicklung des Schengen-Besitzstands dar (s. § 1.3.2.2). Gemäss Artikel 32 der Richtlinie muss eine Ansprechperson für Datenschutz bezeichnet werden. Die zu bezeichnende Person muss genügende Kenntnisse der Gesetzgebung über den Datenschutz und eine Stellung, die sicherstellt, dass ihre Stellungnahmen beachtet werden, haben. Wie in Artikel 45 DSchG muss die Ansprechperson für Datenschutz in der Lage sein, ihr Amt selbständig auszuüben. Sie ist jedoch nicht befugt, sich in eine laufende richterliche Angelegenheit einzumischen. Das Amt der Ansprechperson für Datenschutz kann mit einem anderen Amt im Dienst der betreffenden Einheiten kumuliert werden.

Art. 140

Die Änderung von Artikel 140 Abs. 1 Bst. B nimmt eine Anpassung der neuen Gesetzgebung über Informationssicherheit vorweg. Die Änderung von Artikel 140 Abs. 1 Bst. c stellt eine kosmetische Änderung des Gesetzes dar. Sie hätte im Prinzip zum Zeitpunkt des Erlasses des ArchG eingeführt werden müssen.

2.7.4 Anpassung des GG

Artikel 102a übernimmt Artikel 58a SVOG für die Gemeinden.

¹¹ TGR 2006 S. 13.

2.7.5 Anpassung des VRG

Art. 66a

Ohne den Ermessensspielraum der Behörde zu ersetzen, können die Algorithmen manchmal als Entscheidungshilfe in einem Verfahren dienen. Aus Gründen der Transparenz und Loyalität wird in Artikel 66a vorgesehen, dass der Einsatz dieser Art von Werkzeugen systematisch im getroffenen Entscheid erwähnt werden muss und es dem Adressaten des Entscheids ermöglicht wird, angemessene Informationen über deren Funktionsweise zu erhalten.

Art. A-4a

1. Im Vergleich zum Vorentwurf wurde die Bestimmung über automatisierte Einzelentscheide vom DSchG ins VRG verschoben. Der Grund dafür ist, dass es sich hierbei in erster Linie um eine Verfahrensregel handelt. Der Kanton ist jedoch nur für das Verwaltungsverfahren zuständig. Zivil- und Strafverfahren fallen dagegen in die ausschliessliche Zuständigkeit des Bundes, der diese Materie umfassend in der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272) und der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) geregelt hat. Eine kantonale Verfahrensregel – selbst wenn sie im DSchG steht – kann sich daher nicht auf diese beiden Verfahrensarten auswirken. Da das Kantonsgericht zum jetzigen Zeitpunkt die Verwendung von automatisierten Einzelentscheiden in Gerichtsverfahren ausschliesst und keine Nützlichkeit einer solchen Vorschrift, die für es gilt, sieht¹², wurde die Bestimmung in Anhang I über das elektronische Verfahren platziert, da dieser Anhang nur für Verwaltungsbehörden der ersten Instanz gilt.
2. Die Besonderheit automatisierter Einzelentscheide besteht darin, dass sie ausschliesslich auf der Grundlage einer automatisierten Datenverarbeitung getroffen werden. Es gibt also keinen Menschen, der an der Entscheidungsfindung teilnimmt. Die Bereiche, die sich für diese Art von Entscheiden eignen, sind jedoch bis heute noch sehr begrenzt, da nur sehr kurze und rudimentäre Subsumtionsoperationen von einer Maschine durchgeführt werden können. Trotz allem besteht ein gewisses Potenzial im Bereich der Massenverwaltung, wenn regelmässig Tausende relativ ähnliche Entscheide auf der Grundlage einfacher Rechenoperationen getroffen werden. Zum Beispiel können Ordnungsbussen für Geschwindigkeitsüberschreitungen eines Tages sicher vollautomatisch ausgestellt werden. Schliesslich ist auch denkbar, dass bestimmte wenig komplexe Genehmigungen in Zukunft auf diese Weise erteilt werden können.
3. Da die Algorithmen, die diesen Entscheiden zugrunde liegen, nicht unfehlbar sind und sich irren können, ist es wichtig, dieses Risiko durch geeignete Verfahrensgarantien auszugleichen. Ein Einzelentscheid, der ausschliesslich auf der Grundlage einer automatisierten Datenbearbeitung getroffen wird, muss zwingend durch einen ausdrücklichen Hinweis als solcher dargestellt werden (Abs. 1). Auf Anfrage des Adressaten des Entscheids muss die Verwaltung ihm ausserdem die Logik und die Kriterien der Bearbeitung, die zum Entscheid führte, mitteilen. Diese Garantie ist erforderlich, um es der betroffenen Person zu ermöglichen, die Richtigkeit des Entscheids zu bewerten, bevor er gegebenenfalls angefochten wird. Eine schnelle und kostenlose aussergerichtliche Überprüfung von Bearbeitungsvorgängen im Zusammenhang mit einem automatisierten Entscheid kann beantragt werden, wenn klar ersichtlich ist, dass der Entscheid mit einem offensichtlichen, nicht rechtlichen Mangel behaftet ist, der vollständig der Maschine zuzuschreiben ist. Aus verfahrensrechtlicher Sicht gelten für den Antrag auf Überprüfung die gleichen Regeln wie bei einer Einsprache nach Art. 103 VRG. Eine Überprüfung kann jedoch nicht beantragt werden, wenn die Behörde nicht verpflichtet ist, eine Partei vor ihrem Entscheid anzuhören. Die Vorschrift verweist auf Artikel 58 VRG.

2.7.6 Anpassung des VidG

Die Installation eines flächendeckenden Überwachungssystems, das grosse Teile des öffentlichen Grunds abdeckt, stellt einen schweren Eingriff in die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen dar. Das ist der Grund dafür, dass, nebst anderen Bedingungen, in jedem Fall eine Datenschutz-Folgenabschätzung gemäss den Artikeln 41 und 42 des DSchG-Entwurfs erforderlich ist (Art. 4 Abs. 3 und 5 Abs. 1 Bst. c). Das Gesetz definiert nicht, ab wann ein Überwachungssystem grosse Teile des öffentlichen Bereichs erfasst. Die Regelung wird jedoch aus Artikel 22 Abs. 2

¹² Vgl. Stellungnahme des Kantonsgerichts vom 17. Mai 2022 als Antwort auf eine Frage.

Bst. *b* des neuen DSG übernommen, so dass zur Beantwortung dieser Frage die Kommentare und die Rechtsprechung zu dieser Bestimmung herangezogen werden können.

2.7.7 Anpassung des InfoG

Art. 33 und 39

Die Änderungen an Artikel 33 Abs. 1 und 2 und 39 sind eine Folge der Zusammenlegung der Funktionen der oder des Öffentlichkeitsbeauftragte und der oder des Datenschutzbeauftragten.

Art. 40

Die Änderung von Absatz 1 Bst. *b* ist eine Folge der Zusammenlegung der Funktionen der oder des Öffentlichkeitsbeauftragten und der oder des Datenschutzbeauftragten. Dies ist auch bei der Streichung von Absatz 1 Bst. *b*^{bis} der Fall, da die Frage der Ernennung und des Status des oder der Beauftragten bereits im DSchG geregelt ist.

Art. 41

Absatz 1 wird aufgehoben, denn die Frage der Anstellung der oder des Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten wird im DSchG geregelt. Absatz 2 wird in der Folge angepasst.

Art. 42a

S. Kommentar zu Artikel 64 DSchG.

2.7.8 Anpassung des MedG

Art. 5, 6 Abs. 2 Bst. *b*, 8 und 9

Immer mit dem Ziel, die rechtliche Regelung für die drei Mitglieder der ÖDSMB zu vereinheitlichen, werden die Artikel 5 und 6 Abs. 2 Bst. *b* geändert und die Artikel 8 und 9 gestrichen, da sich ihr Inhalt bereits in der Regelung für die Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte oder den Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten wiederfindet.

Art. 27

S. Kommentar zu Artikel 64 DSchG.

2.7.9 Anpassung des E-GovG

Art. 30

Siehe Kommentar zu Artikel 19 Abs. 2 und 3 DSchG.

Art. 35-35b

1. Der Übergang zum E-Government ist ein komplexer Prozess, der manchmal Lernphasen erfordert, bevor man sich endgültig für die gewünschte Lösung entscheidet¹³. Diese Lernphasen können es erforderlich machen, vorübergehend von einer bestehenden Regelung abzuweichen, bevor gegebenenfalls ihre Aufhebung oder endgültige Änderung vorgeschlagen wird. Nach dem geltenden Recht erlaubt ein Pilotprojekt lediglich eine Ausnahme von der Verpflichtung, sich auf eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinne zu stützen, um besonders schützenswerte Personendaten zu bearbeiten. Mit der vorgeschlagenen Änderung wird es künftig möglich sein, vorübergehend von anderen Arten von Normen abzuweichen, wenn diese Verweise auf einen analogen Gegenstand oder ein analoges Verfahren enthalten, die ein Hindernis für die Digitalisierung darstellen könnten.
2. Die Durchführung eines Pilotprojekts unterliegt strengen inhaltlichen und formalen Bedingungen, die auf die Artikel 35-35b aufgeteilt werden. Inhaltlich muss ein Pilotprojekt notwendigerweise der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen oder ein ausgewiesenes öffentliches Interesse verfolgen, die Sicherheit von Personen muss durch geeignete Massnahmen gewährleistet werden, und es muss ein anerkannter Experimentierbedarf bestehen, der die Durchführung eines Pilotprojekts vor der Verabschiedung der endgültigen gesetzlichen Grundlagen

¹³ MONTAVON Michael, *De la planification à la codification de la cyberadministration*, in: SJZ/RSJ 16-17/2022 803-812.

rechtfertigt. Formal muss ein Pilotprojekt einem klar festgelegten Protokoll folgen, das aus mehreren Schritten besteht. Es sollte grundsätzlich nicht länger als fünf Jahre dauern und erfordert zwingend die vorherige Erstellung eines umfassenden Dossiers, einen Evaluierungsbericht am Ende der Pilotphase und die Beteiligung verschiedener Akteure in den verschiedenen Phasen des Projektverlaufs. Vor allem aber muss ein Pilotprojekt mit einer (experimentellen) Verordnung vorgesehen werden, deren Dauer und Anwendungsbereich begrenzt sind, um eine ausreichende Publizität und Betreuung des Projekts zu gewährleisten. Erst nach Abschluss des Pilotprojekts wird dem Grossen Rat allenfalls schliesslich ein Gesetzesentwurf vorgelegt. Der Vorteil dieses Verfahrens ist, dass es die Sicherheit und Genauigkeit des Gesetzes erhöht, da die vorgeschlagenen Normen empirisch und nicht nur auf der Grundlage von Annahmen entwickelt werden konnten. Deren Qualität wird dadurch gesteigert.

3. Artikel 35 Abs. 3 enthält einen ausdrücklichen Verweis auf Artikel 22 DSchG, der sich mit Pilotprojekten befasst, welche die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten, die Durchführung von Profiling-Aktivitäten oder andere Arten der Bearbeitung, die ein hohes Risiko für die Rechte der betroffenen Personen darstellen können, beinhalten (Abs. 6). Es geht also darum, diese beiden Bestimmungen zu koordinieren. Für diese Projektkategorie gelten die allgemeinen Regelungen des E-GovG, die für alle Pilotprojekte gelten, und die zusätzlichen Regelungen des DSchG, die für Pilotprojekte gelten, die sich mit besonderen Datenbearbeitungen befassen. Konkret beziehen sich diese zusätzlichen Regelungen auf die Einbeziehung der ÖDSMB in die verschiedenen Phasen des Projekts.
4. Die Verwaltung greift bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben manchmal auf Dritte zurück. Dies kann auch im Bereich des E-Government der Fall sein, wo öffentlich-private Partnerschaften geeignete Lösungen darstellen können. Gemäss Artikel 54 der KV muss jedoch jede Übertragung öffentlicher Aufgaben an Dritte in einem Gesetz vorgesehen werden. Sollte die Durchführung eines Pilotprojekts die Inanspruchnahme von Dritten erfordern, so würde Artikel 35b Abs. 2 während der gesamten Dauer des Pilotprojekts, aber nicht darüber hinaus, die erforderliche gesetzliche Grundlage bilden (Abs. 1).
5. Gemäss Artikel 35b Abs. 2 wird die Möglichkeit, einen Pilotversuch durchzuführen, auf die Gemeinden, in ihren Zuständigkeitsbereichen, ausgeweitet.

2.7.10 Anpassung des SchG

Artikel 43 Abs. 3a bildet die gesetzliche Grundlage für die Übermittlung bestimmter Daten von Schülerinnen und Schülern, Lehrkräften und Verwaltungspersonal an die Föderation der Identitätsdienste im Bildungsraum Schweiz (Edulog), um insbesondere auf Online-Lehrmittel zugreifen zu können. Edulog verwendet die AHVN13 ausschliesslich zur Föderierung und Deföderierung einer Identität. Ein technischer Identifikator wird nach dem Zufallsprinzip zugewiesen, und die AHVN wird nie registriert.

Mit der Änderung von Artikel 43 Abs. 4 wird allein das Ziel verfolgt, auf die neue Version des Gesetzes, die vom Grossen Rat verabschiedet wird, zu verweisen.

2.7.11 Anpassung des MSG

Gleicher Kommentar wie beim SchG zur Änderung von Artikel 43.

2.7.12 Anpassung des FHG

Das Softwarepaket SAP (im Folgenden: das integrierte Finanzmanagementsystem) wird von den Dienststellen und Anstalten des Staates seit vielen Jahren eingesetzt. Haushaltsführung und Buchhaltung laufen grundsätzlich über dieses Tool, das den verschiedenen Verwaltungseinheiten von der Finanzverwaltung zur Verfügung gestellt wird. Die Nutzung dieses Systems verläuft zur vollen Zufriedenheit. Um den Anforderungen des Datenschutzes zu genügen (Erfordernis einer formellen gesetzlichen Grundlage), verankert der vorliegende Entwurf die Verwendung eines solchen Softwarepakets in der Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Staates.

Kapitel 6a

Die Bestimmungen über das integrierte Finanzmanagementsystem sollen in einem neuen Unterkapitel 6a des FHG eingefügt werden, im Anschluss an die organisatorischen Bestimmungen. Die drei Artikel dieses Unterkapitels enthalten die grundlegenden datenschutzrechtlich erforderlichen Bestimmungen. Darin wird angegeben, welche Kategorien von Daten bearbeitet werden, zu welchem Zweck und nach welchen besonderen Modalitäten. Sie beschreiben auch, wie und unter welchen Voraussetzungen auf das integrierte Finanzmanagementsystem zugegriffen werden kann. Hinsichtlich der Aufteilung der Verantwortlichkeiten und der zu treffenden Sicherheitsmassnahmen verweist der Gesetzesentwurf auf die Ausführungsbestimmungen.

Art. 47a

1. Diese Bestimmung beschreibt den Verwendungszweck des integrierten Finanzmanagementsystems für die Dienststellen und Anstalten des Staates sowie den Inhalt dieses Informationssystems.
2. Der Zweck wird in Absatz 1 beschrieben. Es geht dabei um die Haushaltsführung und die operative Führung sowie um die Finanzplanung und die Budgetkontrolle.
3. Die Angabe der Zwecke, die mit der Nutzung des integrierten Finanzmanagementsystems verfolgt werden, ist abschliessend und entspricht der aktuellen Praxis. Mit der Verwendung des Ausdrucks «namentlich» im Gesetzesentwurf soll lediglich ein unnötig schwerfälliges Verfahren vermieden werden für den unwahrscheinlichen Fall, dass die Liste in Zukunft durch eine damit zusammenhängende neue Aufgabe ergänzt werden müsste, die derzeit nicht in Betracht gezogen wird.
4. Absatz 2 legt die Kategorien von Daten fest, die mithilfe des integrierten Finanzmanagementsystems bearbeitet werden. Es handelt sich um folgende Elemente:
 - a) Identität und Adresse der natürlichen und juristischen Personen, die finanzielle Beziehungen zum Staat unterhalten;
 - b) Angaben zu Finanzinformationen der natürlichen und juristischen Personen nach Buchstabe a) und über ihre Finanztransaktionen mit dem Staat.
5. Die Identität der natürlichen Personen umfasst Informationen über Namen, Vornamen, Adressen, Kontaktdaten, Geburts- und gegebenenfalls Todesdatum, Nationalität, Heimatort, Geschlecht, AHV-Nummer, Korrespondenzsprache, Bankverbindungsdaten (IBAN), AHV-Nummer, kantonaler Personenidentifikator (KPI) und weitere Identifikatoren, die für die Verwaltung des Dossiers der betroffenen Person in finanzieller Hinsicht erforderlich sind (Symic [im Migrationswesen verwendete Nummer], PID Gelan [Persönliche Nummer des Bewirtschafters in der EDV-Gesamtlösung Landwirtschaft und Natur], RegEdu-Nr. [im Bildungswesen verwendete Nummer], usw.
6. Die Identität juristischer Personen umfasst die Daten über den Namen, die Rechtsform, die Adresse, die Kontaktdaten, das Datum der Gründung und gegebenenfalls der Liquidation, die Korrespondenzsprache, die Bankverbindung (IBAN), die Mehrwertsteuer-, UID- (Unternehmensidentifikationsnummer), BUR- (Betriebs- und Unternehmensregister) und KPI-Nummer sowie weitere Identifikatoren, die für die Verwaltung des Dossiers der betreffenden juristischen Person in finanzieller Hinsicht erforderlich sind.
7. Auch hier soll mit dem Ausdruck «namentlich» das Verfahren nicht unnötig schwerfällig gemacht werden, falls es in Zukunft hypothetisch notwendig sein sollte, die Liste der Kategorien von bearbeiteten Daten zu ergänzen. Zurzeit werden nur die Daten der zwei im Entwurf genannten Kategorien im Finanzmanagementsystem bearbeitet.
8. In Übereinstimmung mit dem Datenschutzrecht wird in Absatz 3 erwähnt, dass mit dem integrierten Finanzmanagementsystem besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet werden können. Einige Dienststellen und Anstalten des Staates, die die Software für ihre Rechnungsstellung verwenden, sind in «sensiblen» Bereichen im datenschutzrechtlichen Sinne tätig, wie etwa in den Bereichen Polizei, Sozialwesen usw. Absatz 3 verleiht solchen Datenbearbeitungen eine formelle gesetzliche Grundlage. In diesem Zusammenhang ist es wichtig zu erwähnen, dass die technischen und organisatorischen Massnahmen zur

Gewährleistung der Sicherheit der Datenverarbeitung bereits ergriffen wurden. Das System ist nämlich «siloartig» aufgebaut, so dass jede Benutzerin oder jeder Benutzer nur Zugang zu den Daten hat, die sie oder ihn betreffen und die sie oder er für die Ausübung ihrer oder seiner Aufgaben benötigt. In diesem Zusammenhang stellt Absatz 3 klar, dass die Verarbeitung sensibler Daten durch das integrierte Finanzmanagementsystem nur dann zulässig ist, wenn die Erfüllung der in Absatz 1 genannten «finanziellen» Aufgaben davon abhängt.

Artikel 47b

1. In Absatz 1 wird angegeben, welche Organe das integrierte Finanzmanagementsystem nutzen können. Es sind dies hauptsächlich die Verwaltungseinheiten des Staats, das heisst die Dienststellen und Anstalten. Diese Stellen können das integrierte Finanzmanagementsystem nutzen, müssen aber nicht. In der Praxis sind allerdings nur wenige Einheiten berechtigt, das System nicht für ihre Buchhaltung zu verwenden, so etwa beispielsweise die Hochschulen und Universitäten. Was die Gemeinden betrifft, so können sie insofern Zugriff auf das integrierte Finanzmanagementsystem haben, als sie ihr Kontokorrent über Platcom (Kommunikationsplattform zwischen Staat und Gemeinden) einsehen können müssen. Dazu ist zu sagen, dass die Gemeinden nur Zugang zu Daten haben, die sie im Zusammenhang mit ihrer Haushaltsführung und Buchhaltung direkt betreffen.
2. Die Absätze 2 und 3 spezifizieren den Datenfluss: Die Dienststellen und Anstalten nutzen das integrierte Finanzmanagementsystem für ihre Buchhaltung und Rechnungsstellung sowie für die Transaktionen im Zusammenhang mit der Finanzplanung und dem Voranschlagsverfahren. Die Finanzverwaltung kann im Rahmen der ihr durch die Gesetzgebung über den Finanzhaushalt des Staates übertragenen Befugnisse (Zahlungseingang von Rechnungen und Zahlungsausstände/Finanzplanung und Voranschlagsverfahren) auf alle in der Software enthaltenen Daten zugreifen. Für Abteilungen, die besonders sensible Personendaten bearbeiten, werden besondere Massnahmen getroffen.
3. In Übereinstimmung mit den datenschutzrechtlichen Vorgaben wird in Absatz 4 die Möglichkeit, das integrierte Finanzmanagementsystem mit anderen Informationssystemen zu verknüpfen, gesetzlich verankert. Es ist nicht sinnvoll, die betreffenden Systeme aufzuzählen und im Gesetz festzuschreiben. Der Bereich ist nämlich ausgesprochen entwicklungsfreudig, und es wäre nicht effizient, das FHG bei jeder neuen Schnittstelle oder bei jeder Aufhebung einer bestehenden Schnittstelle ändern zu müssen. Um das Risiko eines Missbrauchs auszuschliessen, ist Absatz 4 restriktiv formuliert. Die Verknüpfungen müssen dem in der Datenschutzgesetzgebung verankerten Grundsatz der Zweckbindung entsprechen und sind nur zwecks staatlicher Haushaltsführung und Buchhaltung erlaubt.
4. Das integrierte Finanzmanagementsystem verfügt bereits heute über Schnittstellen zu anderen Informationssystemen, wie z.B. zum Schulverwaltungs-Informationssystem (HAE), zu egov oder auch e-kogu (System, das im Bereich der ausserkantonalen Spitalaufenthalte eingesetzt wird). Es wird demnächst mit dem Kantonalen Bezugssystem über die Plattform Fripers (Plattform des kantonalen Einwohnerregisters) verbunden, gemäss dem Verfahren und den Modalitäten nach den Bestimmungen über das Kantonale Bezugssystem.
5. Nach Absatz 5 kann über ein Abrufverfahren auf die Daten des integrierten Finanzmanagementsystem zugegriffen werden. Für diese Art von Zugriff gelten datenschutzrechtliche Sonderregeln, das heisst er muss mit einem Benutzerreglement formalisiert werden, insbesondere mit der Bestimmung, wer Zugriff auf welche Daten hat, und Angaben zur Abfragehäufigkeit, zum Authentifikationsverfahren, zu den weiteren Sicherheitsmassnahmen sowie zu den Kontrollmassnahmen (Art. 21 Abs. 3 des Reglements vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten; SGF 17.15). Wie für die Datenverknüpfung muss der Bearbeitungszweck in Übereinstimmung mit der Finanzhaushaltsgesetzgebung stehen.
6. Absatz 6 regelt die Datenweitergabe an andere Behörden oder Dritte. Für eine solche Datenbearbeitung gelten dieselben Vorgaben wie für die Datenverknüpfung oder das Abrufverfahren. Sie ist nur für die im FHR genannten Daten und für einen gesetzeskonformen Zweck zulässig. In Betracht kommt dabei beispielsweise die Übermittlung von Daten über die Erhebung von Grundbuchgebühren an Gemeinden, um ihnen die Erhebung von Gemeinde-Zusatzabgaben zu ermöglichen, oder von Daten, die es für die Erhebung der Hundesteuer braucht. Die Nutzerinnen und Nutzer können sich auf keinen Fall auf diese Bestimmung berufen, um Daten zu einem

Zweck an Dritte weiterzugeben, der nicht mit der Finanzverwaltung und Buchhaltung des Staates in Verbindung steht.

Artikel 47c

1. Um der Weiterentwicklung der Informatiksicherheit Rechnung zu tragen, überträgt der Gesetzesentwurf dem Staatsrat die Kompetenz, die organisatorischen und technischen Sicherheitsmassnahmen festzulegen, die zur Gewährleistung der Sicherheit der Daten bei der Nutzung des integrierten Finanzmanagementsystems ergriffen werden müssen.
2. Wie schon erwähnt, wird das integrierte Finanzmanagementsystem den Dienststellen und Anstalten des Staates von der Finanzverwaltung zur Verfügung gestellt. Demnach wird dieses Tool von sehr vielen Einheiten genutzt werden. Es ist wichtig, dass die Verantwortlichkeiten der verschiedenen Beteiligten klar festgelegt werden. Da es sich in diesem Fall um eine hauptsächlich organisatorische Frage handelt, überträgt der Entwurf dem Staatsrat auch die Aufgabe, die Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen betroffenen Stellen aufzuteilen.
3. Der Entwurf präzisiert jedoch, dass die Einzelheiten der umzusetzenden Sicherheitsmassnahmen und der Aufteilung der Verantwortlichkeiten in Vereinbarungen zwischen der Finanzverwaltung und den das integrierte Finanzmanagementsystem nutzenden Stellen geregelt werden können und die Vereinbarungen gegebenenfalls an die kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation weitergeleitet werden müssen, damit diese entsprechend darüber informiert ist.

2.7.13 Anpassung des GesG

Gemäss der Änderung an Artikel 60 Abs. 3 des GesG darf der Zugang zu den eigenen Personendaten im Gesundheitsbereich nicht mehr an die Bedingung der Anwesenheit einer Fachperson aus dem Gesundheitswesen geknüpft werden; diese Art des Zugangs kann der betroffenen Person nur vorgeschlagen werden. Diese Änderung geht in die Richtung eines grösseren Respekts vor der Autonomie der betroffenen Person und ihres Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

3 Liste der wichtigsten Abkürzungen

3.1 Erlasse

Alte EU-Richtlinie 95/46/CE: Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr
Übereinkommen SEV Nr. 108: Übereinkommen des Europarats zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 28. Januar 1981 (SR 0.235.1)

ArchG: Gesetz vom 10. September 2015 über die Archivierung und das Staatsarchiv (SGF 17.6)

BGÖ: Bundesgesetz vom 17. Dezember 2004 über das Öffentlichkeitsprinzip in der Verwaltung (SR 152.3)

BGSA: Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit (SGF 822.41)

BStatG: Bundesstatistikgesetz vom 9. Oktober 1992 (SR 431.01)

DSchG: Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz (SGF 17.1)

DSG, 1. Änderung: Änderung des Bundesgesetzes über den Datenschutz vom 24. März 2006 (AS 2007 4983)

DSG, 2. Änderung: Bundesgesetzes über die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/977 /JI über den Schutz von Personendaten im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (AS 2010 3387)

DSG: Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz (SR 235.1)

DSGVO: Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr sowie zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutzgrundverordnung, DSGVO)

E-GovG: E-Government-Gesetz vom 18. Dezember 2020 (SGF 184.1)

EKG: Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (SGF 114.21.1)

EU-Rahmenbeschluss 2008/977/JAI: Rahmenbeschluss (EU) 2008/977/JAI über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden vom 27. November 2008 (Amtsblatt der Europäischen Union (L 350/60)

EU-Richtlinie 2016/680: Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2017 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates

FHG: Gesetz vom 25. November 1994 über den Finanzhaushalt des Staates (SGF 610.1)

FKBG: Gesetz vom 22. November 1988 über die Freiburger Kantonalbank (SGF 961.1)

GesG: Gesundheitsgesetz vom 16. November 1999 (SGF 821.0.1)

GG: Gesetz vom 25. September 1980 über die Gemeinden (SGF 140.1)

HGG: Gesetz vom 16. September 1986 über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger (SGF 16.1)

InfoG: Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (SGF 17.5)

ISR: Reglement über Informationssicherheit (in Vorbereitung)

JG: Justizgesetz vom 31. Mai 2010 (SGF 130.1)

KSG: Gesetz vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat (SGF 190.1)

LSR: Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (SR 221.302)

MedG: Gesetz vom 25. Juni 2015 über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (SGF 181.1)

MSG: Gesetz vom 11. Dezember 2018 über den Mittelschulunterricht (SGF 412.0.1)

Neues DSG: Neues Bundesgesetz vom 25. September 2020 über den Datenschutz (BBI 2020 7397; geplantes Inkrafttreten im September 2023)

RAG: Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Zulassung und Beaufsichtigung der Revisorinnen und Revisoren (SR 221.302)

RVOG: Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 des Bundes (SR 172.010)

SchG: Gesetz vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (SGF 411.0.1)

StatG: Gesetz vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik (SGF 110.1)

StPO: Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312.0)

SVOG: Gesetz vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SGF 122.0.1)

Übereinkommen (EU) SEV Nr. 108+: Modernisiertes Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten vom 17. und 18. Mai 2018

VE-DSchG: Vorentwurf der Revision des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 27. November 2019

VidG: Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (SGF 17.3)

VRG: Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Freiburg vom 23. Mai 1991 (VRG; SGF 150.1)

ZPO: Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272)

3.2 Andere Abkürzungen

Abs.: Absatz

AHVN: Alters- und Hinterlassenenversicherung-Nummer

Art.: Artikel

ASF: Amtliche Sammlung des Kantons Freiburg

Aufl.: Auflage

BBl: Bundesblatt

BGE: Bundesgerichtsentscheid

BSG: Bernische Systematische Gesetzessammlung

Bst.: Buchstabe

EU: Europäische Union

s.: siehe

SGF: Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg

SJZ: Schweizerische Juristen-Zeitung

SR: Systematische Sammlung des Bundesrechts

SZW: Schweizerische Zeitschrift für Wirtschafts- und Finanzmarktrecht

TGR: Amtliches Tagblatt der Sitzungen des Grossen Rates

Vgl.: Vergleiche

VPB: Verwaltungspraxis der Bundesbehörden

VZÄ: Vollzeitäquivalent

Ziff.: Ziffer

Gesetz über den Datenschutz (DSchG)

vom ...

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: **17.1**

Geändert: 110.1 | 122.0.1 | 130.1 | 140.1 | 150.1 | 17.3 | 17.5 | 181.1 |
184.1 | 411.0.1 | 412.0.1 | 610.1 | 821.0.1

Aufgehoben: 17.1

Der Grosse Rat des Kantons Freiburg

gestützt auf Artikel 12 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV);

nach Einsicht in die Botschaft 2023-CE-149 des Staatsrats vom 26. Juni 2023;
auf Antrag dieser Behörde,

beschliesst:

I.

1 Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Zweck

¹ Dieses Gesetz bezweckt den Schutz der Grundrechte von Personen, deren Daten bearbeitet werden.

Art. 2 Persönlicher Geltungsbereich

¹ Das Gesetz gilt für folgende öffentliche Organe:

- a) die Organe des Staates, der Gemeinden und der übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts;
- b) Privatpersonen und Organe privater Institutionen, soweit sie öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen.

² Es gilt für anerkannte Kirchen, es sei denn, sie haben Datenschutzbestimmungen erlassen, die ein angemessenes Schutzniveau gewährleisten, und eine eigene Aufsichtsbehörde eingesetzt.

Art. 3 Sachlicher Geltungsbereich

¹ Dieses Gesetz gilt für jegliche Bearbeitung von Personendaten, die von einem öffentlichen Organ im Sinne von Artikel 2 ausgeführt wird.

² Ausgenommen sind:

- a) die Bearbeitungen von Daten, die im Rahmen von laufenden Zivilverfahren, Strafverfahren und Verfahren der Verwaltungsjustizbehörden durchgeführt werden;
- b) die Bearbeitungen von Daten, die dem ausschliesslich persönlichen Gebrauch der Person dienen, die sie durchführt;
- c) die Bearbeitungen von Daten, die von einem öffentlichen Organ im wirtschaftlichen Wettbewerb mit Personen des Privatrechts durchgeführt werden.

Art. 4 Definitionen

¹ Die folgenden Ausdrücke bedeuten:

- a) Personendaten: alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbare Person beziehen;
- b) betroffene Person: natürliche oder juristische Person, über die Daten bearbeitet werden;
- c) besonders schützenswerte Personendaten:
 1. Daten zu den religiösen, weltanschaulichen, politischen oder gewerkschaftlichen Ansichten oder Tätigkeiten;
 2. Daten zur Gesundheit, zur Intimsphäre oder zur Zugehörigkeit zu einer Rasse oder Ethnie;
 3. genetische Daten;
 4. biometrische Daten, mit denen eine natürliche Person eindeutig identifiziert wird;
 5. Daten zu Massnahmen der Sozialhilfe;
 6. Daten zu Betreibungen oder zu strafrechtlichen und administrativen Sanktionen.
- d) Bearbeitung: jeder Umgang mit Personendaten, unabhängig von den angewandten Mitteln und Verfahren, insbesondere die Beschaffung, Speicherung, Aufbewahrung, Verwendung, Umarbeitung, Bekanntgabe, Verknüpfung, Auslagerung, Löschung, Archivierung und Vernichtung;

- e) Abrufverfahren: ein automatisierter Datenbekanntgabemodus, bei dem die Empfängerin oder der Empfänger der Daten aufgrund einer Bewilligung des Verantwortlichen für die Bearbeitung selber und ohne vorherige Kontrolle über den Zeitpunkt und den Umfang der Bekanntgabe entscheidet;
- f) Profiling: jede Art der automatisierten Verarbeitung personenbezogener Daten, die darin besteht, dass diese personenbezogenen Daten verwendet werden, um bestimmte persönliche Aspekte, die sich auf eine Person beziehen, zu bewerten, insbesondere um Aspekte bezüglich Arbeitsleistung, wirtschaftliche Lage, Gesundheit, persönliche Vorlieben, Interessen, Zuverlässigkeit, Verhalten, Aufenthaltsort oder Ortswechsel dieser Person zu analysieren oder vorherzusagen;
- g) Auslagerung: eine qualifizierte Form der Auftragsbearbeitung, welche die Nutzung von Computerressourcen beinhaltet, die über ein Kommunikationsnetz aus der Ferne zugänglich sind, um Daten zu speichern, zu bearbeiten und auszutauschen (Cloud Computing);
- h) Verantwortlicher: öffentliches Organ, das allein oder zusammen mit anderen über den Zweck und die Mittel der Bearbeitung von Personendaten entscheidet;
- i) Auftragsbearbeiter: private Person oder öffentliches Organ, die oder das im Auftrag des Verantwortlichen Personendaten bearbeitet;
- j) Bearbeitungsregister: Onlineverzeichnis, in dem die von den öffentlichen Organen ausgeführten Bearbeitungstätigkeiten verzeichnet sind;
- k) Verletzung der Sicherheit von Personendaten: jede Verletzung der Sicherheit, die dazu führt, dass Personendaten unbeabsichtigt oder widerrechtlich verlorengehen, gelöscht, vernichtet oder verändert werden oder Unbefugten offengelegt oder zugänglich gemacht werden.

2 Grundsätze für die Bearbeitung von Personendaten

2.1 Allgemeine Bedingungen der Rechtmässigkeit der Bearbeitung

Art. 5 Gesetzliche Grundlage

¹ Das öffentliche Organ darf Personendaten nur dann bearbeiten, wenn es in einer gesetzlichen Bestimmung vorgesehen wird oder wenn die Erfüllung einer gesetzlichen Aufgabe dies erfordert.

² Besonders schützenswerte Personendaten dürfen nur bearbeitet werden, wenn:

- a) es in einem Gesetz im formellen Sinn ausdrücklich vorgesehen wird oder

b) es für die Erfüllung einer Aufgabe, die in einem Gesetz im formellen Sinne klar definiert wird, unerlässlich ist und der Zweck des Bearbeitens keine besonderen Risiken für die Grundrechte der betroffenen Personen birgt.

³ Profiling-Aktivitäten und die Bearbeitung von Personendaten, deren Zwecke oder Modalitäten ein hohes Risiko für die Grundrechte der betroffenen Personen bergen, dürfen nur durchgeführt werden, wenn es in einem Gesetz im formellen Sinne ausdrücklich vorgesehen wird.

⁴ Ausnahmsweise ist keine gesetzliche Grundlage erforderlich, um Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerte, zu bearbeiten, wenn die Bearbeitung nötig ist, um wesentliche Interessen der betroffenen Person oder einer oder eines Dritten zu wahren.

Art. 6 Einwilligung

¹ Ausser in den Fällen nach Artikel 5 kann die betroffene Person im Einzelfall in die Bearbeitung ihrer Personendaten einwilligen.

² Die betroffene Person willigt nur gültig ein, wenn sie ihren Willen frei ausdrückt und nachdem sie in angemessener Weise über den Zweck der Bearbeitung aufgeklärt wurde. Die Einwilligung muss ausdrücklich sein, wenn sie sich auf die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten oder auf Profiling-Aktivitäten bezieht. Die Einwilligung wird jedoch vermutet, wenn die Person ihre Daten selbst frei zugänglich gemacht hat.

³ Jede Bearbeitung von Daten, die nicht auf den Grundlagen nach Artikel 5 beruht, muss von einem sichtbaren und leicht verständlichen Hinweis auf ihren freiwilligen Charakter begleitet werden.

⁴ Wenn sich die Bearbeitung auf die Einwilligung der betroffenen Person stützt, muss der Verantwortliche in der Lage sein, das Vorhandensein einer solchen Einwilligung zu beweisen.

⁵ Die Einwilligung kann jederzeit ohne Angabe von Gründen widerrufen werden. Aus technischen Gründen kann aber für die tatsächliche Umsetzung der Widerrufung der Einwilligung eine vernünftige Frist nötig sein.

Art. 7 Zweckbindung

¹ Personendaten dürfen nur für eine bestimmte und erkennbare Verwendung beschafft werden. Sie dürfen später nur zu diesem Zweck oder zu einem Zweck, der mit diesem nach Treu und Glauben vereinbar ist, bearbeitet werden.

² Die Fälle, in denen die betroffene Person in eine Änderung der Zweckbestimmung eingewilligt hat, bleiben vorbehalten.

Art. 8 Verhältnismässigkeit

¹ Die Daten und die Art ihrer Bearbeitung müssen für den Zweck der Bearbeitung nötig, geeignet und nicht übertrieben sein.

Art. 9 Richtigkeit

¹ Das öffentliche Organ, das Personendaten bearbeitet, achtet darauf, dass diese richtig sind. Es ergreift alle geeigneten Massnahmen, um falsche oder für den Zweck, für den sie beschafft und bearbeitet werden, unvollständige Daten zu berichtigen, zu ergänzen, zu löschen oder zu vernichten.

Art. 10 Aufbewahrungsfrist

¹ Personendaten, die für den Zweck die Bearbeitung nicht mehr nötig sind, werden vernichtet oder anonymisiert. Die Bestimmungen über die Archivierung bleiben vorbehalten.

² Mit geeigneten Schutzmassnahmen können sie insofern für längere Zeit aufbewahrt werden, soweit sie gemäss Artikel 26 ausschliesslich zu Zwecken, die sich nicht auf die Person beziehen, dienen.

Art. 11 Besondere Sorgfaltspflicht

¹ Das öffentliche Organ, das besonders schützenswerte Personendaten bearbeitet, Profiling betreibt oder Daten zu Zwecken oder nach Modalitäten, die ein erhöhtes Risiko der Verletzung der Grundrechte mit sich bringt, bearbeitet, muss alle nötigen Massnahmen ergreifen, um dieses Risiko zu verringern.

2.2 Zusätzliche Bedingungen für bestimmte Formen der Bearbeitung

Art. 12 Beschaffen von Daten – Informationspflicht

¹ Der Verantwortliche informiert die betroffene Person angemessen über das Beschaffen von Personendaten.

² Wenn die Personendaten direkt bei der betroffenen Person beschafft werden, gibt ihr der Verantwortliche mindestens folgende Informationen:

- a) der Verantwortlichen und seine Kontaktdaten;
- b) der Zweck der Bearbeitung;
- c) allenfalls die Empfängerinnen und Empfänger oder die Kategorien von Empfängerinnen und Empfängern, denen die Personendaten bekanntgegeben werden;
- d) Informationen dazu, ob das Beschaffen der Daten obligatorisch oder freiwillig ist.

³ Werden Personendaten bei einem anderen Organ oder bei Dritten beschafft, so teilt der Verantwortliche der betroffenen Person so bald wie möglich, aber spätestens bei ihrer ersten Verwendung die Informationen nach Absatz 1 und die Art der beschafften Daten mit.

Art. 13 Beschaffen von Daten – Ausnahmen von der Informationspflicht

¹ Der Verantwortliche ist von der Informationspflicht entbunden, wenn:

- a) die betroffene Person bereits über die entsprechenden Informationen verfügt;
- b) es unmöglich ist, die betroffene Person zu informieren, oder die Information nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich ist;
- c) die Daten aufgrund einer gesetzlichen Pflicht beschafft werden, ausser sie werden direkt bei der betroffenen Person beschafft.

² Ausserdem kann unter denselben Voraussetzungen und aus denselben Gründen wie denjenigen nach Artikel 29 Abs. 1 von der Informationspflicht abgewichen werden.

Art. 14 Bekanntgabe von Daten – Voraussetzung

¹ Personendaten dürfen nur dann systematisch bekanntgegeben, weitergegeben, verbreitet oder zugänglich gemacht werden, wenn es in einer gesetzlichen Bestimmung vorgesehen wird.

² Personendaten können im Einzelfall bekanntgegeben werden, wenn:

- a) das Bekanntgeben für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben des Verantwortlichen oder der Datenempfängerin oder des Datenempfängers unerlässlich ist;
- b) die betroffene Person in das Bekanntgeben eingewilligt hat;
- c) die private Person, welche die Daten anfordert, ein Interesse an der Bekanntgabe nachweisen kann, das dem Interesse der betroffenen Person an der Geheimhaltung der Daten vorgeht.

³ Im Fall nach Absatz 2 Bst. c wird die betroffene Person vorher aufgefordert, Stellung zu nehmen, es sei denn, dies erweist sich als unmöglich oder ist mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden.

⁴ Der Zugang zu Personendaten über ein Abrufverfahren, namentlich ein Online-Zugriff, darf nur gewährt werden, wenn es in einer gesetzlichen Bestimmung vorgesehen wird.

Art. 15 Bekanntgabe von Daten – Zusätzliche Bedingungen für die grenzüberschreitende Bekanntgabe

¹ Die Übermittlung personenbezogener Daten einer natürlichen Person an einen ausländischen Staat oder ein internationales Organ ist nur soweit zulässig, als in einem Entscheid des Bundesrats bezeugt wird, dass der Empfängerstaat oder das internationale Organ ein angemessenes Datenschutzniveau gewährleistet.

² Fehlt ein solcher Entscheid, so dürfen die Daten nur bekanntgegeben werden, wenn:

- a) hinreichende, insbesondere vertragliche, vereinbarte, technische und/oder organisatorische, Garantien einen angemessenen Schutz im Ausland gewährleisten;
- b) die Bekanntgabe im Einzelfall entweder für die Wahrung eines überwiegenden öffentlichen Interesses oder für die Feststellung, Ausübung oder Durchsetzung von Rechtsansprüchen vor Gericht unerlässlich ist;
- c) die betroffene Person im Einzelfall der Bekanntgabe ausdrücklich zugestimmt hat;
- d) die Bearbeitung in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Abschluss oder der Abwicklung eines Vertrags steht und es sich um Personendaten einer Vertragspartei handelt;
- e) die Bekanntgabe im Einzelfall nötig ist, um das Leben oder die körperliche Integrität der betroffenen Person oder einer Drittperson zu schützen.

³ Die oder der Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte (die oder der Beauftragte) wird vor der Bekanntgabe von Personendaten ins Ausland rechtzeitig über die Garantien nach Absatz 2 Bst. a informiert. Auf Anfrage kann sie oder er jederzeit Informationen erhalten, um zu überprüfen, ob eine Bekanntgabe von Daten ins Ausland den Anforderungen nach den Buchstaben b–e entspricht.

⁴ Nicht als Bekanntgabe ins Ausland wird die einfache Veröffentlichung von Daten auf einer Website, die der Öffentlichkeit offensteht, betrachtet.

Art. 16 Bekanntgabe von Daten – Einschränkungen

¹ Die Bekanntgabe wird abgelehnt, eingeschränkt oder mit Auflagen verbunden, wenn:

- a) ein überwiegendes öffentliches Interesse oder ein schutzwürdiges Interesse der betroffenen Person oder eines Dritten es gebietet, oder
- b) eine gesetzliche Geheimhaltungspflicht oder eine besondere Datenschutzbestimmung dies erfordert.

Art. 17 Bekanntgabe von Daten – Vorbehalte

¹ Die Bekanntgabe von Personendaten, die bei der Einwohnerkontrolle oder im Kantonalen Bezugssystem eingetragen sind, wird in den entsprechenden Gesetzen geregelt.

² Die öffentliche Bekanntgabe von Personendaten richtet sich ausserdem nach der Gesetzgebung über die Information und den Zugang zu Dokumenten.

Art. 18 Auslagerung – Grundsätze

¹ Die Bearbeitung von Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Daten, kann unter den in diesem Gesetz festgelegten Bedingungen ausgelagert werden.

² Die Daten müssen jederzeit auf dem Gebiet der Schweiz oder auf dem Gebiet eines Staates, der ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet, bearbeitet werden.

³ Wenn die Auslagerung eine Delegation von Aufgaben an Dritte im Sinne von Artikel 54 KV zur Folge hat, gelten die besonderen Anforderungen gemäss dieser Bestimmung.

⁴ Der Staatsrat unterbreitet der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Auslagerung.

Art. 19 Auslagerung – Verantwortung

¹ Das öffentliche Organ, das eine Auslagerung vornimmt, bleibt für den Schutz der Personendaten, insbesondere für die Vertraulichkeit und die Dauerhaftigkeit ihrer Aufbewahrung und Nutzung, verantwortlich. Insbesondere:

- a) ergreift es die Vorsichtsmassnahmen, die bei der Wahl des Auftragsbearbeiters, den Weisungen an diesen und der Aufsicht über diesen aufgrund der Umstände geboten sind;
- b) gewährleistet es den Schutz und die Sicherheit der Daten und seiner eigenen Informationssysteme, indem es einen Vertrag abschliesst, der mindestens Folgendes beschreibt:
 1. den Gegenstand, die Art, den Zweck und die Dauer der Auslagerung;
 2. die betroffenen Datenkategorien;
 3. die Pflichten und die Rechte jeder Partei;
 4. die Rechte und die Möglichkeiten der Kontrolle über den Auftragsbearbeiter;

5. das an den Auftragsbearbeiter gerichtete Verbot, ohne vorherige Genehmigung durch den Verantwortlichen seinerseits einen weiteren Auftragsbearbeiter mit der Bearbeitung zu beauftragen;
 6. die Pflicht des Auftragsbearbeiters, den Verantwortlichen unverzüglich zu informieren, wenn er aufgrund eines ausländischen Gesetzes oder einer richterlichen Entscheidung die Daten einer ausländischen Behörde bekanntgeben muss oder Gefahr läuft, dass er es tun muss.
- c) überträgt es dem Auftragsbearbeiter keine Bearbeitung, die es nicht selber ausführen darf;
 - d) sorgt es dafür, dass es die von einer Auslagerung betroffenen Daten rechtzeitig zurückbekommen kann, namentlich damit es den Auftragsbearbeiter wechseln, die Daten wieder bei sich bearbeiten oder sie dem Historischen Archiv abliefern kann;
 - e) macht es den Auftragsbearbeiter auf seine Geheimhaltungspflichten aufmerksam, insbesondere auf das Amtsgeheimnis und/oder das Berufsgeheimnis.

² Bei der Kantonsverwaltung übernehmen das sachlich zuständige Organ und das Amt, das für die Informatik zuständig ist ¹⁾, gemeinsam die Verantwortung für die Umsetzung und die Kontrolle der Vorschriften über die Auslagerung. Fälle, in denen das sachlich zuständige Organ seine Informatiksysteme ganz oder teilweise autonom verwaltet, bleiben vorbehalten.

³ Wenn die Auslagerung mehrere verschiedene Organe desselben Gemeinwesens betrifft, wird ein hauptverantwortliches Organ bezeichnet. Im Übrigen gilt Absatz 2.

Art. 20 Auslagerung – Sicherheitsmassnahmen

¹ Die Integrität, die Authentizität, die Verfügbarkeit und die Vertraulichkeit der ausgelagerten Personendaten sowie die Dauerhaftigkeit ihrer Aufbewahrung und Nutzung müssen durch geeignete organisatorische und technische Massnahmen, die der Entwicklung der verfügbaren Technologien angepasst sind, sichergestellt werden.

² Die Definition der Sicherheitsmassnahmen berücksichtigt das Risiko, welches das Bearbeiten der fraglichen Daten für die Grundrechte der betroffenen Personen mit sich bringt.

³ Wenn die Auslagerung Daten betrifft, die für den Betrieb der Verwaltung unentbehrlich sind, muss die Fortführung der ausgelagerten Tätigkeiten bei einem Zwischenfall mit einem angemessenen Dispositiv sichergestellt werden.

¹⁾ Heute: Amt für Informatik und Telekommunikation.

Art. 21 Auslagerung – Massnahmen für besonders schützenswerte
Personendaten

¹ Die Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten und die Bearbeitung von Daten, die einer gesetzlichen oder vertraglichen Geheimhaltungspflicht unterliegen, darf dann ausgelagert werden, wenn die Vertraulichkeit gegenüber dem Auftragsbearbeiter sichergestellt ist, so dass dieser auf deren Inhalt keinen Zugriff hat.

² Wenn der Auftragsbearbeiter aus technischen Gründen unbedingt Zugriff auf die Daten haben muss, werden im Auslagerungsvertrag die nötigen besonderen Anforderungen festgelegt, insbesondere die Verpflichtung des Auftragsbearbeiters, nur mit ausdrücklicher Zustimmung des öffentlichen Organs, das die Daten auslagert, auf den Inhalt der Daten zuzugreifen, und die Pflicht, ein Zugriffsjournal zu führen.

³ Bei der Auslagerung von Daten, die einer gesetzlichen Geheimhaltungspflicht unterliegen, stellt der Verantwortliche sicher, dass der Auftragsbearbeiter den Status einer Hilfsperson des Geheimnisträgers hat.

Art. 22 Pilotprojekte, welche die Bearbeitung bestimmter
Datenkategorien beinhalten

¹ Wenn ein Pilotprojekt im Sinne von Artikel 35 des E-Government-Gesetzes vom 18. Dezember 2020 (E-GovG) die Bearbeitung besonders schützenswerter Personendaten oder andere Arten der Bearbeitung im Sinn von Artikel 5 Abs. 3 beinhaltet, so unternimmt das für das Pilotprojekt verantwortliche Organ Folgendes:

- a) es übermittelt der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (Aufsichtsbehörde) spätestens einen Monat vor seiner Übermittlung an den Staatsrat das Dossier nach Artikel 35 Abs. 2 Bst. d E-GovG;
- b) es übermittelt der Aufsichtsbehörde spätestens einen Monat vor seiner Übermittlung an den Staatsrat den Evaluierungsbericht nach Artikel 35a Abs. 2 E-GovG;
- c) es ergreift die erforderlichen Massnahmen, um den Schutz der Grundrechte und der Personendaten der betroffenen Personen während der gesamten Dauer des Pilotprojekts zu gewährleisten.

² Die Unterlagen des Pilotprojekts und der Evaluierungsbericht müssen jeweils mindestens einen Teil enthalten, der sich mit der Bearbeitung von Personendaten und deren Schutz befasst.

³ Die Aufsichtsbehörde kann zum Inhalt der Unterlagen des Pilotprojekts und des Evaluierungsberichts Stellung nehmen. Ihre Stellungnahme wird dem Staatsrat mitgeteilt.

Art. 23 Archivierung

¹ Personendaten unterliegen der Gesetzgebung über die Archivierung; ihre Archivwürdigkeit wird in Zusammenarbeit mit den für das historische Archiv zuständigen Organen bestimmt.

Art. 24 Löschen und Vernichten

¹ Personendaten, deren Aufbewahrung keinem Zweck mehr dient und die nicht archivwürdig sind, werden so bald wie möglich mit geeigneten Mitteln, welche die gesicherte Beseitigung gewährleisten, gelöscht oder vernichtet.

² Die Datenträger werden beim Recycling oder beim Ersetzen zerstört, wenn das Risiko besteht, dass unbefugte Personen besonders schützenswerte Personendaten, die gelöscht wurden, einsehen könnten.

Art. 25 Videoüberwachung

¹ Die Vorschriften über die Videoüberwachung befinden sich in der einschlägigen Gesetzgebung.

2.3 Bearbeitung von Daten für nicht personenbezogene Zwecke

Art. 26 Vorschriften

¹ Die öffentlichen Organe dürfen Personendaten bearbeiten und für nicht personenbezogene Zwecke, namentlich für die Forschung, die Planung und die Statistik, unter folgenden Voraussetzungen bekanntgeben:

- a) die Daten werden vernichtet oder anonymisiert, sobald der Bearbeitungszweck dies erlaubt;
- b) die Empfängerin oder der Empfänger gibt die Daten nur mit dem Einverständnis der Person oder des Organs, die oder das sie ihm weitergegeben hat, Dritten bekannt;
- c) besonders schützenswerte Personendaten werden Privatpersonen nur in einer Form, in der es nicht möglich ist, die betroffenen Personen zu identifizieren, weitergegeben;
- d) die Ergebnisse müssen so veröffentlicht werden, dass die betroffenen Personen nicht bestimmbar sind.

² Die Artikel 5 Abs. 2 und 3, 7 und 14 Abs. 1 gelten nicht.

³ Privatpersonen, die von einem öffentlichen Organ Personendaten für die Bearbeitung zu nicht personenbezogenen Zwecken erhalten, verpflichten sich schriftlich, die nötigen Vorsichtsmassnahmen zu ergreifen, um die Persönlichkeit der betroffenen Personen zu schützen.

3 Rechte der betroffenen Personen

Art. 27 Auskunftrecht – Grundsätze

¹ Jede Person kann vom Verantwortlichen Auskunft darüber verlangen, ob Personendaten über sie bearbeitet werden.

² Das Auskunftrecht gilt namentlich für folgende Informationen:

- a) der Verantwortliche und seine Kontaktdaten;
- b) bearbeitete Personendaten;
- c) Zweck und allenfalls rechtliche Grundlagen der Bearbeitung;
- d) Aufbewahrungsfrist der Personendaten oder, wenn das nicht möglich ist, die Kriterien, um diese zu bestimmen;
- e) die verfügbaren Informationen über die Herkunft der Personendaten;
- f) allenfalls Logik und Kriterien einer Massnahme oder eines Entscheids, die oder der aufgrund einer automatisierten Bearbeitung von Daten ergriffen oder gefällt wurde;
- g) allenfalls Empfängerinnen und Empfänger oder die Empfängerkategorien, denen diese Daten bekanntgegeben werden, und die Informationen nach Artikel 15 Abs. 3.

³ Lässt ein öffentliches Organ Daten durch einen Auftragsbearbeiter bearbeiten, so bleibt es verpflichtet, die Daten bekanntzugeben und die verlangten Auskünfte zu erteilen.

⁴ Niemand darf im Voraus auf das Auskunftrecht verzichten.

Art. 28 Auskunftrecht – Modalitäten

¹ Wer das Auskunftrecht geltend macht, muss seine Identität nachweisen.

² Die Auskünfte werden in der Regel schriftlich auf einem physischen Träger oder elektronisch erteilt. Im Einvernehmen mit dem Verantwortlichen kann die betroffene Person ihre Daten auch vor Ort einsehen.

³ Das Verfahren ist kostenlos. Der Staatsrat kann Ausnahmen vorsehen.

Art. 29 Auskunftrecht – Einschränkungen

¹ Der Verantwortliche kann die Auskunft verweigern, einschränken oder aufschieben, wenn und soweit:

- a) es in einem Gesetz im formellen Sinn vorgesehen wird;
- b) ein überwiegendes öffentliches Interesse es gebietet, namentlich wenn die Auskunft ein laufendes Verfahren oder eine laufende Untersuchung beeinträchtigen könnte;
- c) das überwiegende Interesse eines Dritten es gebietet;

d) das Auskunftsgesuch offensichtlich missbräuchlich ist, namentlich aufgrund der Wiederholung.

² Die Bekanntgabe von Daten, die im historischen Archiv abgelegt sind, kann ebenfalls verweigert, eingeschränkt oder aufgeschoben werden, wenn die Behandlung des Gesuchs nicht mit einer rationellen Verwaltungsführung vereinbar ist und die betroffene Person kein schutzwürdiges Interesse geltend macht.

³ Der Verantwortliche muss angeben, aus welchem Grund er die Auskunft verweigert, einschränkt oder aufschiebt.

Art. 30 Daten verstorbener Personen

¹ Auf Verlangen gewährt der Verantwortliche kostenlos Einsicht in die Personendaten einer verstorbenen Person, wenn:

- a) die ersuchende Person ein Interesse daran hat, diese Auskünfte zu erhalten, und
- b) kein überwiegendes öffentliches oder privates Interesse, insbesondere der verstorbenen Person oder ihrer Angehörigen, entgegensteht.

² Ein Interesse an der Einsichtnahme besteht, wenn ein nahes Verwandtschaftsverhältnis, eine Ehe oder eine eheähnliche Gemeinschaft mit der verstorbenen Person vorliegt.

³ Für den Zugang zu Daten, die dem Berufsgeheimnis unterliegen, bleibt Artikel 321 StGB vorbehalten.

Art. 31 Einsprache gegen die Bekanntgabe von Personendaten

¹ Die betroffene Person kann gegen das Bekanntgeben bestimmter Personendaten durch den Verantwortlichen Einsprache einlegen.

² Personendaten dürfen trotz Einsprache von Seiten der betroffenen Person bekanntgegeben werden, wenn:

- a) es gesetzlich vorgesehen ist;
- b) die Unterlassung der Mitteilung die Erfüllung der Aufgaben des öffentlichen Organs gefährden könnte;
- c) die Person, welche die Daten anfordert, eine Privatperson ist und die beiden folgenden Bedingungen erfüllt sind:
 1. es existieren keine rechtlichen Hindernisse für die Bekanntgabe;
 2. die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller beweist, dass die betroffene Person sich wahrscheinlich der Bekanntgabe nur widersetzt, um sie oder ihn daran zu hindern, rechtliche Forderungen oder andere rechtmässige Interessen geltend zu machen.

³ In den Situationen nach Absatz 2 Bst. c wird die betroffene Person soweit möglich vorgängig angehört. Der Verantwortliche entscheidet über die Bekanntgabe mit einem Entscheid.

⁴ Die Artikel 11 und 27 Abs. 1 Bst. c und Abs. 2 des Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) bleiben vorbehalten.

Art. 32 Datenübertragbarkeit

¹ Die betroffene Person kann vom Verantwortlichen verlangen, dass er ihr die sie betreffenden Personendaten in einem häufig verwendeten elektronischen Format zur Verfügung stellt, wenn die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- a) der Verantwortliche bearbeitet Personendaten automatisiert; und
- b) in der Sondergesetzgebung ist ausdrücklich das Bestehen eines Rechts auf Übertragbarkeit vorgesehen, oder der Verantwortliche hat von sich aus beschlossen, eine solche Möglichkeit einzuführen.

² Sofern die Voraussetzungen nach Absatz 1 erfüllt sind und kein unverhältnismässiger Aufwand nötig ist, kann die betroffene Person ausserdem vom Verantwortlichen verlangen, dass er die sie betreffenden Personendaten einem anderen Verantwortlichen übermittelt.

³ Der Verantwortliche händigt die Personendaten kostenlos aus oder übermittelt sie. Die Spezialgesetzgebung bleibt vorbehalten.

Art. 33 Abwehrklagen

¹ Wer ein schutzwürdiges Interesse hat, kann vom Verantwortlichen verlangen, dass er:

- a) die widerrechtliche Bearbeitung von Personendaten unterlässt;
- b) die widerrechtliche Bearbeitung beendet;
- c) die Widerrechtlichkeit einer Bearbeitung feststellt.

² Sie oder er kann insbesondere verlangen, dass der Verantwortliche:

- a) falsche Daten über sie oder ihn berichtigt oder Daten löscht, deren Aufbewahrung keinem Zweck mehr dient;
- b) die Bearbeitung von bestimmten Daten über sie oder ihn, namentlich die Änderung und die Bekanntgabe an Dritte, vorübergehend einschränkt;
- c) bei Daten, die sie oder ihn betreffen und bei denen weder die Richtigkeit noch die Unrichtigkeit bewiesen werden kann, einen entsprechenden Vermerk anbringt;
- d) einen Entscheid über sie oder ihn veröffentlicht oder Dritten mitteilt.

³ Personendaten in Archivbeständen oder in öffentlich zugänglichen Beständen dürfen weder berichtigt noch vernichtet werden. Die betroffene Person oder jede Person, die ein schutzwürdiges Interesse hat, kann jedoch verlangen, dass die Einrichtung den Zugang zu den umstrittenen Daten einschränkt und/oder einen entsprechenden Vermerk anbringt.

Art. 34 Verfahren und Rechtsmittel

¹ Für Entscheide, die nach diesem Abschnitt getroffen werden, gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege. Gegen diese Entscheide kann Beschwerde eingereicht werden.

² Ausser wenn sich die betroffene Person dagegen wehrt, teilt das Organ, das den Entscheid gemäss Absatz 1 gefällt hat, ihn der Aufsichtsbehörde mit.

³ Die Aufsichtsbehörde kann gegen den Entscheid Beschwerde erheben.

Art. 35 Schadenersatz und Genugtuung

¹ Die Person, die einen Schaden erleidet, weil die Bestimmungen dieses Gesetzes verletzt wurden, kann Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche gemäss dem Gesetz über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger geltend machen.

² Sie kann von der Richterin oder vom Richter verlangen, dass sie oder er das Urteil vollständig oder teilweise veröffentlicht oder Dritten mitteilen lässt.

4 Durchführung des Datenschutzes

Art. 36 Verantwortung – Im Allgemeinen

¹ Jedes öffentliche Organ, das Personendaten bearbeitet, ist für den Datenschutz verantwortlich.

² Bearbeiten mehrere öffentliche Organe zusammen Daten, so ist die Verteilung ihrer Pflichten beim Datenschutz in der Meldung nach Artikel 38 zu regeln, es sei denn, dass sie ausdrücklich aus einer gesetzlichen Bestimmung hervorgeht.

³ Die Aufteilung der Verantwortung nach Absatz 2 kann der betroffenen Person nicht entgegengehalten werden.

Art. 37 Verantwortung – Auftragsbearbeitung

¹ Das öffentliche Organ, das Personendaten von einem Auftragsbearbeiter bearbeiten lässt, bleibt für die Verpflichtungen nach der Gesetzgebung über den Datenschutz verantwortlich.

² Die Bearbeitung von Personendaten kann einem Auftragsbearbeiter übertragen werden, sofern es in einem Vertrag oder einer Vereinbarung vorgesehen wird und die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- a) ausgeführt werden nur Bearbeitungen, welche der Verantwortliche selber durchführen dürfte;
- b) keine gesetzliche oder vertragliche Geheimhaltungspflicht verbietet es;
- c) der Auftragsbearbeiter darf nicht ohne vorherige Bewilligung des Verantwortlichen seinerseits einen Dritten mit dem Bearbeiten beauftragen.

³ Der Verantwortliche muss insbesondere sicherstellen, dass der Auftragsbearbeiter in der Lage ist, die Datensicherheit zu gewährleisten.

⁴ Der Auftragsbearbeiter kann die gleichen Rechtfertigungsgründe geltend machen wie der Verantwortliche.

⁵ Sofern das Gesetz oder eine Vereinbarung zwischen Organen nichts anderes vorsieht, gelten die Vorschriften über die Auftragsbearbeitung nicht zwischen Organen, die derselben Körperschaft angehören. Artikel 36 Abs. 2 ist anwendbar.

Art. 38 Bearbeitungsregister – Grundsätze

¹ Die Aufsichtsbehörde führt ein öffentliches Register der Bearbeitungstätigkeiten der Kantonsverwaltung, der Gemeinden und der anerkannten Kirchen, sofern diese nicht von der Möglichkeit nach Artikel 2 Abs. 1 Bst. c Gebrauch gemacht haben.

² Für jede Bearbeitungstätigkeit enthält dieses Register die folgenden Informationen:

- a) der Verantwortliche, bei dem die betroffenen Personen ihre Rechte hauptsächlich geltend machen können;
- b) allenfalls die übrigen Verantwortlichen und die Aufteilung der Verantwortung;
- c) allenfalls Auftragsbearbeiter und ihre Kontaktdaten;
- d) die Bezeichnung, die gesetzliche Grundlage und die Zweckbindung der Bearbeitung;
- e) Beschreibung der Kategorien der betroffenen Personen und der Kategorien der bearbeiteten Personendaten;
- f) die regelmässigen Datenempfängerinnen und Datenempfänger.

³ Alle Verantwortlichen melden der Aufsichtsbehörde die von ihnen durchgeführten Bearbeitungstätigkeiten und ihre jeweiligen Änderungen.

⁴ Bei der gemeinsamen Bearbeitung von Daten richtet der Verantwortliche, der die Erklärung für die Bearbeitung ausfüllt, eine Kopie an die übrigen Verantwortlichen.

Art. 39 Bearbeitungsregister – Ausnahmen

¹ Soweit sie ausschliesslich zu internen Verwaltungszwecken, die für ein öffentliches Organ typisch sind, durchgeführt werden, unterliegen die folgenden Bearbeitungen nicht der Meldepflicht:

- a) Datensammlungen, die nur öffentlich zugängliche Informationen enthalten;
- b) Korrespondenzablagen;
- c) Adressensammlungen;
- d) Lieferanten- und Kundendateien;
- e) Führen und Verwalten von Buchhaltungsbelegen, wenn sie Personendaten enthalten;
- f) Verwalten und Führen der Dokumente, die im Historischen Archiv abgelegt wurden;
- g) Bearbeitungstätigkeiten, die nicht personenbezogene Zwecke betreffen, insbesondere im Rahmen von Forschung, Planung und Statistik.

² Auf Stellungnahme der Aufsichtsbehörde kann der Staatsrat für andere Kategorien der Bearbeitung, die offensichtlich kein Risiko für die Rechte der betroffenen Personen darstellen, Ausnahmen von der Meldepflicht vorsehen.

Art. 40 Organisatorische und technische Massnahmen

¹ Der Verantwortliche ist verpflichtet, geeignete technische und organisatorische Massnahmen zu treffen, damit bei der Bearbeitung dieses Gesetz und insbesondere die Grundsätze nach Abschnitt 2.1 beachtet werden. Er tut dies bereits bei der Konzeption der Bearbeitung.

² Die getroffenen Massnahmen werden mit denjenigen, mit denen die Informationssicherheit der Verwaltung im Allgemeinen sichergestellt werden soll, und mit den Massnahmen zur Informatiksicherheit harmonisiert.

³ Der Verantwortliche muss durch geeignete Voreinstellungen sicherstellen, dass die Bearbeitung auf das für den verfolgten Zweck erforderliche Mindestmass beschränkt wird.

⁴ Die ergriffenen Massnahmen und die Wahl der Einstellungen werden dokumentiert.

Art. 41 Folgenabschätzung – Grundsätze

¹ Führt eine neue Bearbeitung von Daten voraussichtlich zu einem erhöhten Risiko für die Grundrechte der betroffenen Person, so muss der Verantwortliche vorgängig eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchführen.

² Ob das Risiko erhöht ist, hängt von der Art, vom Umfang, von den Umständen und von der Zweckbindung der Bearbeitung ab. Es ist namentlich in folgenden Fällen gegeben:

- a) grossflächige Bearbeitung von besonders schützenswerten Personendaten;
- b) Profiling-Tätigkeiten;
- c) systematische Überwachung von grossen Teilen des öffentlichen Raums;
- d) Bearbeitungen in einem Umfang oder in einer Intensität mit Technologien, Mechanismen und Verfahren, bei denen das Risiko, dass die Grundrechte der betroffenen Personen beeinträchtigt werden, besonders ausgeprägt ist.

³ Die Folgenabschätzung enthält eine Beschreibung der geplanten Bearbeitung, eine Bewertung der Risiken aus technischer und rechtlicher Sicht sowie eine Beschreibung der Massnahmen, die zum Schutz der Grundrechte der betroffenen Personen vorgesehen sind.

Art. 42 Folgenabschätzung – Anhörung der Aufsichtsbehörde

¹ Der Verantwortliche hört die Aufsichtsbehörde an, wenn das Ergebnis der Folgenabschätzung bestätigt, dass ein erhöhtes Risiko für die Grundrechte der betroffenen Personen besteht, bei den besondere Vorsichtsmassnahmen getroffen werden müssen.

² Die Aufsichtsbehörde teilt innerhalb von zwei Monaten Einwände und Empfehlungen zur geplanten Bearbeitung mit. Ausnahmsweise kann diese Frist um einen Monat verlängert werden, wenn es sich um eine komplexe Bearbeitung von Daten handelt.

³ Der Verantwortliche informiert die Aufsichtsbehörde spätestens darüber, welche Folge seinen Empfehlungen gegeben wird, wenn die Bearbeitung, für welche die Folgenabschätzung gemacht wurde, beginnt.

Art. 43 Verletzungen der Datensicherheit – Zu ergreifende Massnahmen

¹ Wenn der Verantwortliche eine Verletzung der Sicherheit der Personendaten feststellt, ergreift er unverzüglich geeignete Massnahmen, um die Verletzung zu beenden und ihre Auswirkungen zu minimieren.

² Er hält in einem internen Dokument die Art der Verletzung, die Art der betroffenen Daten und die betroffenen Personenkategorien, die wahrscheinlichen Folgen für letztere und die Massnahmen fest, die ergriffen wurden, um die Situation zu verbessern.

³ Der Verantwortliche meldet der oder dem Beauftragten so schnell wie möglich Fälle von Verletzungen der Sicherheit von Personendaten, die voraussichtlich ein hohes Risiko für die Grundrechte der betroffenen Person mit sich bringen.

⁴ Der Verantwortliche sorgt dafür, dass der Auftragsbearbeiter ihm unverzüglich jede Verletzung der Sicherheit der Personendaten meldet, die bei ihm aufgetreten ist.

Art. 44 Verletzungen der Datensicherheit – Meldung an die betroffene Person

¹ Wenn dies aus Gründen der Transparenz erforderlich ist und/oder um der betroffenen Person die Möglichkeit zu geben, geeignete Massnahmen zur Wahrung ihrer Interessen zu ergreifen, informiert der Verantwortliche die betroffene Person über das Auftreten einer Verletzung der Datensicherheit.

² In den folgenden Fällen kann er ausnahmsweise die Information der betroffenen Person einschränken, aufschieben oder darauf verzichten:

- a) überwiegende Interessen eines Dritten gebieten es;
- b) ein überwiegendes öffentliches Interesse, namentlich die innere Sicherheit und die öffentliche Ordnung, gebietet es;
- c) mit der Information kann eine laufende Untersuchung, Instruktion oder ein laufendes Justiz- oder Verwaltungsverfahren gefährdet werden;
- d) die Informationspflicht kann unmöglich erfüllt werden oder es braucht dazu einen unverhältnismässigen Aufwand.

³ Wenn eine grosse Anzahl Personen von einer Verletzung der Datensicherheit betroffen ist, kann die Information in Form einer öffentlichen Mitteilung erfolgen. Der Verantwortliche sorgt in diesem Fall dafür, dass die Informationen so umfassend wie möglich sind.

Art. 45 Ansprechperson für den Datenschutz

¹ Jede Direktion bezeichnet mindestens eine Ansprechperson für den Datenschutz. Diese Funktion kann mit anderen Funktionen, insbesondere im Bereich der Informationssicherheit, kombiniert werden.

² Die Ansprechperson für den Datenschutz erfüllt insbesondere folgende Aufgaben:

- a) sie sensibilisiert die Verantwortlichen für den Bereich des Datenschutzes;
- b) sie berät und unterstützt die Verantwortlichen auf deren Verlangen oder wenn ein Fall dies erfordert;
- c) sie wirkt zusammen mit dem Verantwortlichen an der Durchführung der Datenschutz-Folgenabschätzungen nach Artikel 41 teil;

- d) sie ist die Hauptansprechpartnerin der Aufsichtsbehörde in allen Fragen des Datenschutzes;
- e) sie erfüllt alle anderen Aufgaben, die das Gesetz ihr überträgt.

³ Die Ansprechperson für Datenschutz übt ihre Aufgaben selbstständig aus. Die Verantwortlichen geben ihr von Amtes wegen oder auf Verlangen alle Informationen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben braucht.

⁴ Die Ansprechpersonen für den Datenschutz bilden untereinander ein Kompetenznetzwerk. Der Staatsrat regelt die Organisation und die Arbeitsweise des Netzwerks.

⁵ Der Staatsrat kann die Pflicht zur Bezeichnung einer Ansprechperson für den Datenschutz über die Direktionen hinaus auch auf andere Einheiten der Kantonsverwaltung ausdehnen.

5 Aufsicht

Art. 46 Im Allgemeinen

¹ Die Aufsicht über den Datenschutz wird auf Kantonsebene und auf Gemeindeebene von der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (Aufsichtsbehörde) ausgeübt.

5.1 Aufsichtsbehörde

Art. 47 Organisation

¹ Die Aufsichtsbehörde setzt sich aus der Kantonalen Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission (der Kommission), der oder dem Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten (der oder dem Beauftragten) und der kantonalen Mediatorin oder dem kantonalen Mediator zusammen.

² Sie erfüllt die Aufgaben, die ihr aufgrund dieses Gesetzes übertragen werden, durch die Kommission und die Beauftragte oder den Beauftragten.

³ Die Aufgaben, die sie in den Bereichen des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten wahrnimmt, werden in den einschlägigen Gesetzgebungen geregelt.

Art. 48 Stellung

¹ Die kantonale Aufsichtsbehörde erfüllt ihre Aufgaben unabhängig.

² Sie ist der Direktion, der sie angehört, administrativ zugewiesen. Sie verfügt über ein eigenes Sekretariat und die notwendigen Ressourcen, um ihre Aufgaben und die Ausübung ihrer Befugnisse effektiv wahrzunehmen.

³ Die Behörde verfügt über ein Globalbudget, dessen Betrag alljährlich bei der Verabschiedung des Staatsvoranschlags festgelegt wird. Zuvor richtet sie ihren eigenen Voranschlagsantrag an den Staatsrat. Dieser Antrag wird gemäss Artikel 61 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 16. Oktober 2001 über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung behandelt.

⁴ Die Mitglieder der Behörde unterstehen ebenso wie deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dem Amtsgeheimnis und der Schweigepflicht.

⁵ Bei ihrem Amtsantritt und bei jeder späteren Änderung der Situation teilen die Mitglieder der Behörde ihre besonderen privaten und öffentlichen Interessenbindungen mit. Artikel 14 Abs. 1 Bst. b und 2 und 3 InfoG gelten sinngemäss.

⁶ Für den Ausstand von Mitgliedern der Behörde gelten die Artikel 21–25 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege.

Art. 49 Kommission – Zusammensetzung und Organisation

¹ Die kantonale Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission setzt sich aus der Präsidentin oder dem Präsidenten und sechs Mitgliedern zusammen, die vom Grossen Rat auf Vorschlag des Staatsrats gewählt werden.

² Die Präsidentin oder der Präsident und die Mitglieder müssen in ihrer Gesamtheit über die Kenntnisse verfügen, die zur Erfüllung der Aufgaben der Kommission erforderlich sind; dieser gehören insbesondere eine Juristin oder ein Jurist, eine Fachperson aus dem Gesundheitswesen, eine Informatik- und Datensicherheitsspezialistin oder ein Informatik- und Datensicherheitsspezialist und eine Fachperson aus dem Medienbereich an.

³ Das Sekretariat der Kommission wird von der oder dem Beauftragten geführt; für die Dossiers in Zusammenhang mit den Mediationstätigkeiten kann das Sekretariat von der kantonalen Mediatorin oder dem kantonalen Mediator geführt werden.

⁴ Wenn nötig kann die Kommission Sachverständige beziehen oder Drittpersonen zu einer Sitzung oder einem Teil einer Sitzung einladen und ihnen gegebenenfalls beratende Stimme geben.

⁵ Im Übrigen regelt die Kommission ihre Organisation und ihre Arbeitsweise.

Art. 50 Kommission – Befugnisse

¹ Die Kommission übt die allgemeine Aufsicht auf dem Gebiet des Datenschutzes aus. Sie hat namentlich folgende Befugnisse:

- a) sie führt in Zusammenarbeit mit der Direktion, der sie zugewiesen ist, für den Staatsrat das Verfahren zur Ernennung der oder des Beauftragten durch und nimmt zuhanden des Staatsrats Stellung zu den von ihr bevorzugten Kandidatinnen und Kandidaten;

- b) sie leitet die Tätigkeit der oder des Beauftragten;
- c) sie nimmt Stellung zu Entwürfen von Erlassen, die den Datenschutz berühren, und in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen;
- d) sie nimmt Stellung zu Pilotprojekten, die gemäss Artikel 22 durchgeführt werden;
- e) sie legt Beschwerde gemäss Artikel 34 Abs. 3 ein;
- f) sie fällt Entscheide über den Datenschutz gemäss Artikel 58;
- g) sie sorgt für die Koordination zwischen den Anforderungen des Datenschutzes und der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten.

² Die Kommission erstattet dem Staatsrat zuhanden des Grossen Rates alljährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit und über die Tätigkeit der oder des Beauftragten und der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators. Sie kann, sofern dies durch das öffentliche Interesse gerechtfertigt ist, die Öffentlichkeit über ihre Feststellungen informieren.

Art. 51 Beauftragte/r – Ernennung und Stellung

¹ Die oder der Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte wird vom Staatsrat für eine individuelle Amtszeit von fünf Jahren ernannt. Diese Anstellung kann erneuert werden.

² Während der gesamten Dauer ihrer oder seiner Anstellung darf die oder der Beauftragte keine Tätigkeit ausüben, welche die Unabhängigkeit des Amtes beeinträchtigen könnte oder die auf andere Weise mit den Aufgaben der Aufsichtsbehörde unvereinbar wäre. Die Ausübung eines öffentlichen Nebenamtes oder einer nebenberuflichen Erwerbstätigkeit bedarf der Genehmigung durch die Kommission.

³ Zum Zeitpunkt der Anstellung und während der gesamten Dauer des Dienstverhältnisses muss die oder der Beauftragte über die für die Ausübung ihrer oder seiner Aufgaben erforderlichen Qualifikationen und/oder Erfahrungen verfügen.

⁴ Soweit in diesem Gesetz oder in der dazugehörigen Ausführungsverordnung nichts anderes bestimmt wird, wird das Dienstverhältnis der oder des Beauftragten in der Gesetzgebung über das Staatspersonal geregelt. Die jährliche Beurteilung im Sinne dieser Gesetzgebung wird von der Kommission durchgeführt.

Art. 52 Beauftragte/r – Eneuerung und Beendigung des Dienstverhältnisses

¹ Die Amtszeit der oder des Beauftragten wird stillschweigend verlängert. Der Staatsrat kann jedoch spätestens sechs Monate vor Ablauf der Amtszeit einen Entscheid über die Nichterneuerung treffen. Er bittet zu diesem Zweck um die Stellungnahme der Kommission. Diesem Entscheid müssen triftige Gründe zugrunde liegen.

² Die oder der Beauftragte kann den Staatsrat unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist ersuchen, die Amtszeit auf das Ende eines Monats zu beenden.

³ Die oder der Beauftragte wird in folgenden Fällen des Amtes enthoben:

- a) sie oder er ist dauerhaft nicht in der Lage ihre oder seine Aufgaben im Sinn der Personalgesetzgebung zu erfüllen;
- b) sie oder er hat die Amtspflichten vorsätzlich oder grob fahrlässig in schwerwiegender Weise verletzt.

⁴ Der Entscheid, die Beauftragte oder den Beauftragten gemäss Absatz 3 Bst. b des Amtes zu entheben, liegt in der Kompetenz des Staatsrats. Dieser Entscheid kann auf Veranlassung des Staatsrats oder der Kommission getroffen werden. In jedem Fall holt der Staatsrat die Stellungnahme der Kommission ein.

Art. 53 Beauftragte/r – Verhinderung

¹ Ist die oder der Beauftragte dauerhaft verhindert, so ernennt der Staatsrat eine Person ad interim. Das Bezeichnungsverfahren wird gemeinsam von der Kommission und der Direktion, der die Behörde zugewiesen ist, durchgeführt.

² Bei punktueller Verhinderung wird er oder sie von einer Person, die von der Kommission dazu bestimmt wird, vertreten.

Art. 54 Beauftragte/r – Aufgaben

¹ Die oder der Beauftragte hat namentlich folgende Aufgaben:

- a) sie oder er überwacht die Anwendung der Gesetzgebung über den Datenschutz, namentlich durch systematische Überprüfungen bei den betreffenden Organen;
- b) sie oder er gibt Stellungnahmen und Ratschläge zu den ihr vorgelegten Datenbearbeitungen aus rechtlicher und/oder technischer Sicht ab;
- c) sie oder er nimmt Stellung und schlägt allenfalls geeignete Massnahmen vor, wenn die Aufsichtsbehörde nach der Durchführung einer Datenschutz-Folgenabschätzung angehört wird;

- d) sie oder er informiert und berät die öffentlichen Organe im Bereich des Datenschutzes und unterstützt sie, namentlich bei der Prüfung von Bearbeitungsprojekten;
- e) sie oder er wirkt an der Schulung öffentlicher Organe in Datenschutzfragen mit;
- f) sie oder er sensibilisiert die Öffentlichkeit für die Fragen des Datenschutzes und erteilt den betroffenen Personen Auskünfte über ihre Rechte;
- g) sie oder er behandelt Ersuchen und Anzeigen, die betroffene Personen an die Aufsichtsbehörde richten, wenn sie Datenschutzfragen betreffen;
- h) sie oder er führt das Bearbeitungsregister nach Artikel 38;
- i) sie oder er leistet ihren Beitrag bei Verletzungen der Sicherheit von Personendaten, die Gegenstand einer Meldung nach Artikel 43 Abs. 3 sind;
- j) sie oder er sorgt dafür, dass beim Datenaustausch über die Landesgrenzen hinweg die Rechte der betroffenen Personen beachtet werden;
- k) sie oder er gibt Empfehlungen zuhanden öffentlicher Organe ab, die Personendaten bearbeiten, wenn sich zeigt, dass eine oder mehrere Datenschutzbestimmungen nicht eingehalten werden;
- l) sie oder er arbeitet mit der oder dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten sowie mit den Aufsichtsbehörden über den Datenschutz der anderen Kantone und des Auslandes zusammen;
- m) sie oder er führt die Arbeiten aus, die ihr oder ihm von der Kommission übertragen werden;
- n) sie oder er erstattet der Kommission Bericht über ihre oder seine Tätigkeit und Feststellungen.

Art. 55 Selbstkontrolle der Aufsichtsbehörde

¹ Die Aufsichtsbehörde stellt durch geeignete Kontrollmassnahmen, insbesondere in Bezug auf die Datensicherheit, sicher, dass die Beachtung und die richtige Anwendung der kantonalen Datenschutzbestimmungen innerhalb ihrer Behörde gewährleistet ist.

5.2 Kontroll- und Eingriffsbefugnis

Art. 56 Kontrolle durch die Beauftragte oder den Beauftragten

¹ Die oder der Beauftragte ist befugt, von Amtes wegen oder auf Klage hin eine Kontrolle bei einem Verantwortlichen oder einem Auftragsbearbeiter durchzuführen, um zu prüfen, ob er die Datenschutzbestimmungen einhält.

² Sie oder er kann namentlich Auskünfte einholen, die Herausgabe von Akten verlangen, Inspektionen durchführen und sich Datenbearbeitungen vorführen lassen.

³ Gegenüber der kantonalen Aufsichtsbehörde können weder das Amtsgeheimnis noch weitere Geheimhaltungspflichten geltend gemacht werden. Das Berufsgeheimnis bleibt vorbehalten.

⁴ Wenn die oder der Beauftragte aufgrund einer Klage der betroffenen Person eine Kontrolle durchführt, informiert sie oder er diese Person über die Folge, die ihrer Klage gegeben wurde, und das Ergebnis einer allfälligen Untersuchung. Die betroffene Person hat keine Parteistellung im Verfahren.

Art. 57 Empfehlungen der oder des Beauftragten

¹ Bei einer Verletzung oder einer möglichen Verletzung der Datenschutzvorschriften kann die oder der Beauftragte eine Empfehlung an das betroffene öffentliche Organ richten und es auffordern, innert einer bestimmten Frist die nötigen Abhilfemassnahmen zu treffen.

² Handelt es sich um eine unterstellte Verwaltungseinheit, so ergeht die Empfehlung direkt an das hierarchisch übergeordnete Organ.

³ Das Organ, an das die Empfehlung gerichtet wird, gibt innert der von der oder dem Beauftragen gesetzten Frist eine Stellungnahme zur Folge ab, die es der Empfehlung leisten will, und teilt die Stellungnahme der oder dem Beauftragten mit. Eine fehlende Stellungnahme wird als Ablehnung der Empfehlung betrachtet.

⁴ Wird die Empfehlung ganz oder teilweise abgelehnt, so kann die oder der Beauftragte den Fall zum Entscheid an die Kommission weiterleiten.

⁵ Wenn das öffentliche Organ im Laufe des Verfahrens die notwendigen Massnahmen zur Wiederherstellung eines datenschutzkonformen Zustandes getroffen hat, stellt die oder der Beauftragte das Verfahren ein und verzichtet auf eine Empfehlung.

Art. 58 Entscheid der Kommission

¹ Die Kommission fällt in den Angelegenheiten, welche die oder der Beauftragte ihr gemäss Artikel 57 Abs. 4 übermittelt, einen Entscheid.

² Wenn ein Organ, das diesem Gesetz unterstellt ist, die Bestimmungen über den Datenschutz nicht beachtet, kann die Kommission verfügen, dass die ganze Bearbeitung oder ein Teil davon ausgesetzt, geändert oder eingestellt wird und dass alle Personendaten oder ein Teil davon gelöscht oder vernichtet werden.

³ Im Falle einer unmittelbar drohenden ernsthaften Bedrohung oder einer Datenschutzverletzung, welche die Rechte einer oder mehrerer betroffener Personen ernsthaft beeinträchtigen könnte, kann die Kommission von Amtes wegen oder auf Verlangen der oder des Beauftragten dringende vorsorgliche Massnahmen verfügen, um die strittige Datenbearbeitung einzuschränken oder auszusetzen, bis sie in der Sache entschieden hat.

⁴ Die oder der Beauftragte wirkt mit beratender Stimme am Verfahren vor der Kommission mit. Sie oder er kann mit der Instruktion der Angelegenheit beauftragt werden.

⁵ Wenn das betroffene öffentliche Organ im Laufe des Verfahrens die nötigen Massnahmen zur Wiederherstellung eines datenschutzkonformen Zustands ergriffen hat, kann die Kommission das Verfahren einstellen oder lediglich eine Verwarnung aussprechen

Art. 59 Verfahren

¹ Das Verfahren wird im Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege geregelt. Das betroffene Organ hat insbesondere das Recht, angehört zu werden; Artikel 58 Abs. 3 bleibt vorbehalten.

² Das öffentliche Organ, gegen das sich ein Entscheid der Kommission richtet, kann gegen diesen Entscheid Beschwerde einlegen.

Art. 60 Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzbehörden in der Schweiz und im Ausland

¹ Bei der Ausübung ihrer Funktionen kann die Aufsichtsbehörde mit den kantonalen, eidgenössischen und ausländischen Behörden, die mit dem Datenschutz beauftragt sind, zusammenarbeiten.

² Sie kann zur Erfüllung ihrer jeweiligen gesetzlichen Aufgaben mit anderen Behörden, die mit dem Datenschutz beauftragt sind, Informationen oder Personendaten austauschen, sofern die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- a) die Gegenseitigkeit der Amtshilfe ist sichergestellt;
- b) die ausgetauschten Informationen und Personendaten werden nur für das den Personendatenschutz betreffende Verfahren verwendet, das dem Amtshilfeersuchen zugrunde liegt;
- c) die Informationen und Personendaten werden Dritten nur bekanntgegeben, wenn die Behörde, die sie übermittelt hat, dies vorgängig genehmigt;
- d) die empfangende Behörde verpflichtet sich, das Berufsgeheimnis sowie Geschäfts- und Fabrikationsgeheimnisse zu wahren;

- e) die empfangende Behörde verpflichtet sich, die Auflagen und Einschränkungen der Behörde einzuhalten, die ihr die Informationen und Personendaten übermittelt hat.

³ Bevor die Behörde Informationen, die Berufs-, Fabrikations- oder Geschäftsgeheimnisse enthalten können, an eine andere Behörde, die mit dem Datenschutz beauftragt ist, weiterleitet, informiert sie die Inhaberinnen und Inhaber dieser Geheimnisse und fordert sie auf, Stellung zu nehmen, es sei denn, dies erweist sich als unmöglich oder ist mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden.

6 Schluss- und Übergangsbestimmungen

Art. 61 Ausführungsreglement

¹ Der Staatsrat erlässt die nötigen Bestimmungen zur Umsetzung dieses Gesetzes. Diese betreffen namentlich:

- a) die Sicherheitsmassnahmen;
- b) die Ausübung der Rechte der betroffenen Personen;
- c) die Durchführung von Pilotprojekten;
- d) die Stellung und die Aufgaben der Ansprechpersonen für den Datenschutz;
- e) das Arbeitsverhältnis der Mitglieder der Aufsichtsbehörde.

Art. 62 Übergangsrecht

¹ Für die Bearbeitungen, die bereits am Laufen sind, wenn dieses Gesetz in Kraft tritt, verfügen die Verantwortlichen über eine Frist von zwei Jahren, um die neu vorgeschriebenen Anforderungen zu erfüllen. Die Artikel 43 und 44 sind direkt anwendbar.

² Sofern die Zweckbindung des Bearbeitens unverändert bleibt und keine neuen Daten beschafft werden, welche die Durchführung einer Folgenabschätzung rechtfertigen, gelten die Artikel 41 und 42 nicht für Bearbeitungen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes begonnen wurden.

³ Die Bearbeitungen, die abgeschlossen sind, wenn dieses Gesetz in Kraft tritt, werden im alten Recht geregelt, ausser was die Rechte der betroffenen Person angeht (3. Abschnitt).

⁴ Die Artikel 12, 13, 40, 41 und 42 gelten für Bearbeitungstätigkeiten, die durch die Richtlinie (EU) 2016/680²⁾ ab dem Inkrafttreten dieses Gesetzes geregelt sind.

Art. 63 Anpassung der Gesetzgebung

¹ Die Direktionen verfügen über eine Frist von zwei Jahren ab Inkrafttreten dieses Gesetzes, um die Gesetzgebung, für die sie zuständig sind, an die Anforderungen von Artikel 5 anzupassen.

Art. 64 Dienstverhältnis der oder des Beauftragten

¹ Bei Inkrafttreten des Gesetzes passt die Anstellungsbehörde den Arbeitsvertrag der Stelleninhaberin oder des Stelleninhabers im Einklang mit der Personalgesetzgebung an die Anforderungen des neuen Gesetzes an.

² Wird der Vorschlag zur Umwandlung des Arbeitsvertrags abgelehnt, so wird die Situation gemäss den Bestimmungen über die Abschaffung von Stellen im Sinne der Personalgesetzgebung geregelt.

II.

1.

Der Erlass SGF [110.1](#) (Gesetz über die kantonale Statistik (StatG), vom 07.02.2006) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Daten werden nach den Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und der Notwendigkeit beschafft; dabei wird die Gesetzgebung über den Datenschutz eingehalten.

Art. 16 Abs. 2 (geändert), **Abs. 3** (geändert)

² Personendaten oder Resultate, die eine Identifikation oder einen Rückschluss auf die persönliche Situation einzelner natürlicher oder juristischer Personen erlauben, dürfen gemäss Artikel 26 Abs. 1 Bst. d des Gesetzes vom XX.XX.XXXX über den Datenschutz nicht veröffentlicht werden.

³ Daten, die zu Statistikzwecken erhoben wurden, werden vertraulich und gemäss der Gesetzgebung über den Datenschutz bearbeitet.

²⁾ Autorenhinweis: Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, JO L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

2.

Der Erlass SGF [122.0.1](#) (Gesetz über die Organisation des Staatsrates und der Verwaltung (SVOG), vom 16.10.2001) wird wie folgt geändert:

Art. 58a (neu)

Geschäftsverwaltungssysteme

¹ Direktionen und Verwaltungseinheiten können Informations- und Dokumentationssysteme betreiben, die den reibungslosen Ablauf ihrer Geschäftsprozesse und die Verwaltung von Korrespondenz und anderen Dokumenten ermöglichen.

² Diese Systeme können Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, enthalten, zwecks:

- a) Behandlung von Angelegenheiten, die in den Zuständigkeitsbereich des betroffenen Organs fallen;
- b) Organisation des Arbeitsablaufs;
- c) Feststellung, ob Daten verarbeitet werden, die sich auf eine bestimmte Person beziehen;
- d) Erleichterung des Zugangs zur Dokumentation.

³ Der Staatsrat erlässt Ausführungsbestimmungen über das Funktionieren des zentralen Geschäftsverwaltungssystems des Staates.

3.

Der Erlass SGF [130.1](#) (Justizgesetz (JG), vom 31.05.2010) wird wie folgt geändert:

Art. 46a (neu)

Ansprechperson für den Datenschutz

¹ Das Kantonsgericht bezeichnet eine Ansprechperson für den Datenschutz im Sinne von Artikel 45 des Gesetzes vom xx.xx.xxxx über den Datenschutz (DSchG).

² Sie hat folgende Aufgaben:

- a) sie berät und sensibilisiert die Höfe und die zentralen Dienste des Kantonsgerichts im Bereich des Datenschutzes;
- b) sie arbeitet bei der Erstellung von Folgenabschätzungen im Sinne der Datenschutzgesetzgebung mit;
- c) sie bearbeitet Anfragen von betroffenen Personen zur Bearbeitung ihrer Daten;
- d) sie beantwortet Anfragen der kantonalen Aufsichtsbehörde im Datenschutzbereich.

³ Die Ansprechperson für den Datenschutz greift nicht in laufende Gerichtsverfahren ein.

Art. 71a (neu)

Ansprechperson für den Datenschutz

¹ Die Staatsanwaltschaft ernennt eine Ansprechperson für den Datenschutz im Sinne von Artikel 45 des Gesetzes vom xx.xx.xxxx über den Datenschutz (DSchG).

² Sie hat folgende Aufgaben:

- a) sie berät und sensibilisiert das Personal der Staatsanwaltschaft im Bereich des Datenschutzes;
- b) sie arbeitet bei der Erstellung von Folgenabschätzungen im Sinne der Datenschutzgesetzgebung mit;
- c) sie bearbeitet Anfragen von betroffenen Personen zur Bearbeitung ihrer Daten;
- d) sie beantwortet Anfragen der kantonalen Aufsichtsbehörde im Datenschutzbereich.

³ Die Ansprechperson für den Datenschutz greift nicht in laufende Gerichtsverfahren ein.

Art. 140 Abs. 1

¹ Die Bearbeitung und Aufbewahrung von Daten nach Abschluss des Strafverfahrens richtet sich nach Bundesrecht und überdies nach:

- a) (*geändert*) der kantonalen Datenschutzgesetzgebung;
- b) (*geändert*) der kantonalen Gesetzgebung zur Informationssicherheit;
- c) (*geändert*) der kantonalen Gesetzgebung über die Archivierung, einschliesslich der einschlägigen Richtlinien des Kantonsgerichts.

4.

Der Erlass SGF [140.1](#) (Gesetz über die Gemeinden (GG), vom 25.09.1980) wird wie folgt geändert:

Art. 102a (neu)

Geschäftsverwaltungssysteme

¹ Die Gemeinden können Informations- und Dokumentationssysteme betreiben, die den reibungslosen Ablauf ihrer Geschäftsprozesse und die Verwaltung von Korrespondenz und anderen Dokumenten ermöglichen.

² Diese Systeme können Personendaten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, enthalten, für die:

- a) Behandlung von Angelegenheiten, die in den Zuständigkeitsbereich des betroffenen Organs fallen;
- b) Organisation des Arbeitsablaufs;
- c) Feststellung, ob Daten bearbeitet werden, die sich auf eine bestimmte Person beziehen;
- d) Erleichterung des Zugangs zur Dokumentation.

³ Die Datenschutzgesetzgebung ist vorbehalten.

Art. 126 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Bestimmungen dieses Gesetzes über das Gemeindepersonal (Art. 69–76), die Vertretung (Art. 83), das Amtsgeheimnis (Art. 83b), die Haftung (Art. 83c), die Gemeindeerlasse und -verfügungen (Art. 84–86), die Arbeiten, Lieferungen und Dienstleistungen (Art. 99), das Führen von Geschäftsverwaltungssystemen (Art. 102a), das Archiv (Art. 103) und das Einsichtsrecht (Art. 103^{bis}) gelten auch für Gemeindeverbände.

5.

Der Erlass SGF [150.1](#) (Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG), vom 23.05.1991) wird wie folgt geändert:

Art. 66a (neu)

Automatisierte Unterstützung bei der Entscheidungsfindung

¹ Verwendet eine Behörde Algorithmen zur Unterstützung ihrer faktischen oder rechtlichen Argumentation bei der Entscheidungsfindung, so muss sie dies im Begründungsteil des Entscheids systematisch erwähnen.

² Die Behörde teilt der Adressatin oder dem Adressaten des Entscheids auf Gesuch hin die Logik und die Kriterien der verwendeten Algorithmen in verständlicher Form mit.

³ Das Gesuch hat keine aufschiebende Wirkung, sofern die Behörde nichts anderes beschliesst, und bewirkt keine Fristunterbrechung.

Art. A1-4a (neu)

Automatisierte Einzelentscheide

¹ Wenn ein Entscheid im Sinne von Artikel 4 allein auf der Grundlage einer automatisierten Bearbeitung von Personendaten getroffen wird, muss er zwingend als solcher dargestellt werden.

² Auf Gesuch der Person, die von einem automatisierten Entscheid betroffen ist, teilt ihr das Organ, das den Entscheid gefällt hat, in verständlicher Form das Funktionieren und die Kriterien der Algorithmen, die dem Entscheid zugrundeliegen, mit.

³ Ausser in Fällen, in denen es kein Recht auf Anhörung vor dem Entscheid gibt, kann jede Person, die von einem automatisierten Einzelentscheid betroffen ist, innerhalb von 30 Tagen eine Beschwerde beim Organ einreichen, das den Entscheid gefällt hat, wenn:

- a) der Entscheid höchstwahrscheinlich einen nichtjuristischen Fehler enthält und
- b) ein Fehler der Maschine, die den Entscheid gefällt hat, zuzurechnen ist.

⁴ Das Organ, das den Entscheid gefällt hat, überprüft die durchgeführten Bearbeitungsoperationen summarisch und kostenlos.

6.

Der Erlass SGF [17.3](#) (Gesetz über die Videoüberwachung (VidG), vom 07.12.2010) wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 2 (*geändert*)

² Videoüberwachungsanlagen ohne Datenaufzeichnung müssen vor der Inbetriebnahme der Oberamtsperson und der oder dem Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten (der oder dem Beauftragten) gemeldet werden.

Art. 4 Abs. 3 (*neu*)

³ Vor jeder Installation einer neuen Anlage zur systematischen Videoüberwachung von grossen Teilen des öffentlichen Raums muss eine Datenschutz-Folgenabschätzung im Sinne von Artikel 41 des Gesetzes vom XX.XX.XXXX über den Datenschutz durchgeführt werden.

Art. 5 Abs. 1, Abs. 2 (*unverändert*) [FR: (*geändert*)]

¹ Wer eine Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung in Betrieb nehmen will, braucht eine Bewilligung. Die Bewilligung wird erteilt, wenn:

- b) (*geändert*) [FR: (*unverändert*)] die im Benutzungsreglement aufgeführten Massnahmen ausreichend erscheinen, um die allgemeinen Anforderungen und den Datenschutz einzuhalten;
- c) (*neu*) in den Fällen nach Artikel 4 Abs. 3 eine Datenschutz-Folgenabschätzung durchgeführt wurde und deren Schlussfolgerungen bekannt sind.

² Die Oberamtsperson ist für die Ausstellung der Bewilligung zuständig; sie entscheidet nach Einholen der Stellungnahme der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation und gegebenenfalls derjenigen Gemeinde, auf deren Gebiet die Einrichtung der Überwachungsanlage vorgesehen ist. Den Organen, die Stellung genommen haben, wird eine Kopie des Entscheides zugestellt.

Art. 6 Abs. 1 (unverändert) [FR: (geändert)]

¹ Die Oberamtsperson übt die allgemeine Aufsicht über die Videoüberwachungsanlagen aus.

Art. 7 Abs. 1 (geändert)

¹ Die Verwaltungsorgane und Privatpersonen, die eine Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung aufstellen wollen, müssen vorgängig die Oberamtsperson und die Beauftragte oder den Beauftragten benachrichtigen. Die Verwaltungsorgane informieren gleichzeitig die Direktion des Staatsrates, der sie angehören oder zugeordnet sind oder in deren Zuständigkeitsbereich die Tätigkeit fällt, die im zu überwachenden Raum ausgeübt wird.

7.

Der Erlass SGF [17.5](#) (Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG), vom 09.09.2009) wird wie folgt geändert:

Art. 33 Abs. 1 (geändert), **Abs. 2** (geändert)

¹ Die gesuchstellende Person und die Dritten, die Einspruch erhoben haben, können innert 30 Tagen nach der Stellungnahme des öffentlichen Organs gegen diese bei der oder dem Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragten (der oder dem Beauftragten) einen Schlichtungsantrag stellen.

² Kommt keine Schlichtung zustande, so gibt die oder der Beauftragte den Parteien eine schriftliche Empfehlung ab.

Art. 39 Abs. 2 (geändert)

² Die Kantonale Behörde übt die Aufgaben, die ihr aufgrund dieses Gesetzes übertragen sind, über die kantonale Kommission und die Beauftragte oder den Beauftragten aus; im Übrigen wird sie unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen durch die Datenschutzgesetzgebung geregelt.

Art. 40 Abs. 1

¹ Im Bereich des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten hat die kantonale Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission folgende Aufgaben:

b) (geändert) Sie leitet die Tätigkeit der oder des Beauftragten.

b^{bis}) *Aufgehoben*

Art. 41 Abs. 1 (aufgehoben), **Abs. 2** (geändert)

Fachorgane – Die oder der Öffentlichkeits- und Datenschutzbeauftragte (Artikelüberschrift geändert)

¹ *Aufgehoben*

² Nach diesem Gesetz hat der oder die Beauftragte im Sinne von Artikel 52 des Gesetzes vom xx.xx.xxxx über den Datenschutz insbesondere folgende Aufgaben:

... (*Aufzählung unverändert*)

Art. 42a (*neu*)

Übergangsrecht zur Änderung vom xx.xx.xxxx - Dienstverhältnis der oder des Beauftragten

¹ Bei Inkrafttreten des Gesetzes passt die Anstellungsbehörde den Arbeitsvertrag der Stelleninhaberin oder des Stelleninhabers im Einklang mit der Personalgesetzgebung an die Anforderungen des neuen Gesetzes an.

² Wird der Vorschlag zur Umwandlung des Arbeitsvertrags abgelehnt, so wird die Situation gemäss den Bestimmungen über die Abschaffung von Stellen im Sinne der Personalgesetzgebung geregelt.

8.

Der Erlass SGF [181.1](#) (Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (MedG), vom 25.06.2015) wird wie folgt geändert:

Art. 5 Abs. 1 (*geändert*)

Ernennung und Stellung (*Artikelüberschrift geändert*)

¹ Die kantonale Mediatorin oder der kantonale Mediator wird für eine individuelle Amtszeit von fünf Jahren ernannt, die verlängert werden kann. Die Artikel 51–53 des Gesetzes vom xx.xx.xxxx über den Datenschutz gelten für sie oder ihn sinngemäss.

Art. 6 Abs. 2 (*unverändert*) [*FR: (geändert)*]

² Im Bereich der Mediation hat die kantonale Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission (die Kommission) folgende Aufgaben:

b) (*geändert*) Sie führt in Zusammenarbeit mit der Direktion, der sie zugewiesen ist, für den Staatsrat das Verfahren zur Ernennung der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators durch und nimmt zuhanden des Staatsrats Stellung zu den von ihr bevorzugten Kandidatinnen und Kandidaten.

Art. 8

Aufgehoben

Art. 9

Aufgehoben

Art. 27 (neu)

Übergangsrecht zur Änderung vom xx.xx.xxxx - Dienstverhältnis der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators

¹ Bei Inkrafttreten des Gesetzes passt die Anstellungsbehörde den Arbeitsvertrag der Stelleninhaberin oder des Stelleninhabers im Einklang mit der Personalgesetzgebung an die Anforderungen des neuen Gesetzes an.

² Wird der Vorschlag zur Umwandlung des Arbeitsvertrags abgelehnt, so wird die Situation gemäss den Bestimmungen über die Abschaffung von Stellen im Sinne der Personalgesetzgebung geregelt.

9.

Der Erlass SGF [184.1](#) (E-Government-Gesetz (E-GovG), vom 18.12.2020) wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1

¹ In diesem Gesetz bezeichnet der Begriff oder der Ausdruck:

g) (*geändert*) «Auslagerung» eine qualifizierte Form der Bearbeitung durch Auftragsbearbeiter, bei der IT-Ressourcen genutzt werden, auf die über ein Kommunikationsnetz aus der Ferne zugegriffen wird, um Daten zu speichern, zu bearbeiten und auszutauschen;

Art. 30 Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

² Innerhalb der Kantonsverwaltung tragen die Verwaltungsbehörde und das für die Informatik zuständige Amt ³⁾ gemeinsam die Verantwortung für die Umsetzung und die Überwachung der Regeln dieses Abschnitts. Vorbehalten bleiben die Fälle, in denen die Verwaltungsbehörde alle oder einen Teil ihrer Informatiksysteme autonom verwaltet.

³ Wenn die Auslagerung mehrere verschiedene Behörden innerhalb eines Gemeinwesens betrifft, wird eine hauptsächlich verantwortliche Behörde bezeichnet. Im Übrigen gilt Absatz 2.

Art. 35 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (neu), Abs. 3 (neu)

Pilotprojekte – Grundsätze (*Artikelüberschrift geändert*)

³⁾ Heute: Amt für Informatik und Telekommunikation.

¹ Mit dem Ziel, die Integration neuer elektronischer Geschäftsprozesse und/oder neuer Technologien in die Arbeitsweise und Organisation der Verwaltung zu erproben, wird der Staatsrat mit einer Pilotverordnung ermächtigt, vorübergehend und in begrenztem Umfang von einer Rechtsnorm abzuweichen, die mit der Fortsetzung des Versuchs in Konflikt geraten würde.

² Für die Durchführung eines Pilotprojekts müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- a) das Projekt dient der Erfüllung einer Aufgabe, die in einem Gesetz im formellen Sinn umschrieben wird, mit ihm wird ein erwiesenes öffentliches Interesse verfolgt und/oder es gehört zu einem strategischen Projekt, das zusammen mit den Organen des Bundes, des Kantons und von Gemeinden durchgeführt wird;
- b) es werden ausreichende Massnahmen getroffen, um dem Risiko einer Verletzung der Grundrechte der betroffenen Personen vorzubeugen;
- c) eine Versuchsphase vor dem Inkrafttreten des Gesetzes im formellen Sinn ist insbesondere aus organisatorischen und/oder technischen Gründen unerlässlich;
- d) für das Pilotprojekt wird ein vollständiges Dossier erstellt, in dem der Zweck, der Umfang, der Evaluierungsbedarf, die Vorschriften, von denen es abweicht, die Massnahmen zur Abwendung möglicher Risiken einer Verletzung der Grundrechte der betroffenen Personen, das verantwortliche Organ, die Planung und die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen beschrieben werden.

³ Die automatisierte Bearbeitung von Personendaten in Pilotprojekten wird zudem im Gesetz über den Datenschutz, insbesondere dessen Artikel 22, geregelt.

Art. 35a (neu)

Pilotprojekte – Testphase

¹ Eine Testphase kann als unerlässlich angesehen werden, wenn:

- a) die Erfüllung einer Aufgabe technische Innovationen erfordert, deren Auswirkungen zunächst bewertet werden müssen, oder
- b) die Erfüllung einer Aufgabe bedeutende organisatorische oder technische Massnahmen erfordert, deren Wirksamkeit zuerst evaluiert werden muss, insbesondere im Rahmen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Organen.

² Das verantwortliche Organ übermittelt dem Staatsrat spätestens zwei Jahre nach der Durchführung der Testphase einen Evaluationsbericht. In diesem Bericht schlägt es ihm die Fortsetzung oder den Abbruch des Versuchs vor.

³ Genehmigt der Staatsrat die Fortsetzung des Versuchs, leitet er unverzüglich das Gesetzgebungsverfahren zur Verabschiedung der erforderlichen formellen gesetzlichen Grundlagen ein. Er übermittelt dem Grossen Rat grundsätzlich innerhalb von fünf Jahren nach Beginn des Pilotprojekts einen Gesetzesentwurf.

Art. 35b (neu)

Pilotprojekte – Verschiedene Bestimmungen

¹ Soweit nötig gilt Artikel 35 während der gesamten Dauer des Projekts als gesetzliche Grundlage im Sinne von Artikel 54 der Kantonsverfassung über die Aufgabenerfüllung durch Dritte.

² Auch die Gemeinden können unter denselben Voraussetzungen Pilotversuche durchführen. Die Durchführung eines Pilotversuchs muss in einem allgemeinverbindlichen Reglement vorgesehen werden.

10.

Der Erlass SGF [411.0.1](#) (Gesetz über die obligatorische Schule (Schulgesetz, SchG), vom 09.09.2014) wird wie folgt geändert:

Art. 43 Abs. 3a (neu), **Abs. 4** (geändert)

^{3a} Die AHVN13 kann zu Identifikationszwecken auch an die Föderation der Identitätsdienste im Bildungsraum Schweiz, die von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) beauftragt wurde, übermittelt werden. Der Staatsrat erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen.

⁴ Die Personendaten können über ein Abrufverfahren nach Artikel 14 Abs. 4 des Gesetzes vom XX.XX.XXXX über den Datenschutz zugänglich gemacht werden. Der Staatsrat legt die Ausführungsbestimmungen fest.

11.

Der Erlass SGF [412.0.1](#) (Gesetz über den Mittelschulunterricht (MSG), vom 11.12.2018) wird wie folgt geändert:

Art. 43 Abs. 3a (neu), **Abs. 4** (geändert)

^{3a} Die AHV-Nummer (AHVN13) kann zu Identifikationszwecken auch an die Föderation der Identitätsdienste im Bildungsraum Schweiz, die von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) beauftragt wurde, übermittelt werden. Der Staatsrat erlässt die notwendigen Ausführungsbestimmungen.

⁴ Die Personendaten können über ein Abrufverfahren nach Artikel 14 Abs. 4 des Gesetzes vom XX.XX.XXXX über den Datenschutz zugänglich gemacht werden. Der Staatsrat legt die Ausführungsbestimmungen fest.

12.

Der Erlass SGF [610.1](#) (Gesetz über den Finanzhaushalt des Staates (FHG), vom 25.11.1994) wird wie folgt geändert:

Abschnittsüberschrift nach Art. 47 (neu)

6a Integriertes Finanzmanagementsystem

Art. 47a (neu)

Zweck und Inhalt des integrierten Finanzmanagementsystems

¹ Die Finanzverwaltung betreibt ein integriertes Finanzmanagementsystem zur Wahrnehmung der Aufgaben und Befugnisse, die sich aus diesem Gesetz ergeben, namentlich in Zusammenhang mit:

- a) der Haushaltsführung und der operativen Führung;
- b) der Finanzplanung und der Budgetkontrolle.

² Das integrierte Finanzmanagementsystem enthält die zur Wahrnehmung der Aufgaben und Befugnisse nach Absatz 1 erforderlichen Finanz- und Personendaten. Es können namentlich folgende Kategorien von Personendaten bearbeitet werden:

- a) Identität und Adresse der natürlichen und juristischen Personen, die finanzielle Beziehungen zum Staat unterhalten;
- b) Informationen über die Finanzdaten der natürlichen und juristischen Personen nach Buchstabe a und über ihre Finanztransaktionen mit dem Staat.

³ Das integrierte Finanzmanagementsystem kann besonders schützenswerte Personendaten enthalten, sofern sie für die Erfüllung der Aufgaben nach Absatz 1 erforderlich sind.

Art. 47b (neu)

Zugriff auf das integrierte Finanzmanagementsystem

¹ Das integrierte Finanzmanagementsystem wird den Dienststellen und Anstalten des Staates zur Verfügung gestellt, damit sie die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden finanziellen und buchhalterischen Geschäfte durchführen können. Die Gemeinden haben ebenfalls Zugriff darauf, um ihr eigenes Kontokorrent einzusehen.

² Die Anstalten und Dienststellen, die das integrierte Finanzmanagementsystem nutzen, können die Daten, einschliesslich besonders schützenswerter Personendaten, die sie im Zusammenhang mit der Haushaltsführung und der Finanzplanung bearbeiten, in das integrierte Finanzmanagementsystem eingeben.

³ Die Finanzverwaltung kann direkt und ständig auf sämtliche von den Anstalten und Dienststellen im integrierten Finanzmanagementsystem erfassten Daten zugreifen.

⁴ Wenn es nötig ist, um die Aufgaben und Befugnisse, die sich aus diesem Gesetz ergeben, wahrzunehmen, können die Daten des integrierten Finanzmanagementsystems mit den Daten anderer Informationssysteme des Staates verknüpft werden. Dazu ist eine vorgängige Bewilligung erforderlich, und die Zugriffsrechte müssen streng begrenzt sein.

⁵ Die Personendaten können über ein Abrufverfahren im Sinne des kantonalen Gesetzes über den Datenschutz zugänglich gemacht werden.

⁶ Die im integrierten Finanzmanagementsystem enthaltenen Personendaten können auf Antrag an andere Behörden oder an Dritte bekanntgegeben werden, wenn diese Bekanntgabe nötig ist, um Aufgaben und Befugnisse, die sich aus diesem Gesetz ergeben, wahrzunehmen.

Art. 47c (neu)

Sicherheitsmassnahmen und Verantwortlichkeit

¹ Der Staatsrat legt fest, welche Informationssicherheitsmassnahmen getroffen werden müssen und wie die Verantwortlichkeiten unter den verschiedenen betroffenen Stellen aufgeteilt werden.

² Die Einzelheiten der Sicherheitsmassnahmen, die ergriffen werden müssen, und die Aufteilung der Verantwortlichkeiten können in Vereinbarungen zwischen der Finanzverwaltung und den Dienststellen und Anstalten, die das integrierte Finanzmanagementsystem nutzen, festgelegt werden. Die Vereinbarungen werden der kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation zur Kenntnisnahme übermittelt.

13.

Der Erlass SGF [821.0.1](#) (Gesundheitsgesetz (GesG), vom 16.11.1999) wird wie folgt geändert:

Art. 60 Abs. 3 (*geändert*)

³ Muss die Gesundheitsfachperson befürchten, dass die Einsichtnahme schwerwiegende Folgen für die Patientin oder den Patienten haben könnte, so kann sie vorschlagen, dass die Einsichtnahme nur in ihrer Gegenwart oder in Gegenwart einer anderen, von der Patientin oder vom Patienten bezeichneten Gesundheitsfachperson erfolgt.

III.

Der Erlass SGF [17.1](#) (Gesetz über den Datenschutz (DSchG), vom 25.11.1994) wird aufgehoben.

IV.

Dieses Gesetz untersteht dem Gesetzesreferendum. Es untersteht nicht dem Finanzreferendum.

Der Staatsrat legt das Inkrafttreten dieses Gesetzes fest.

Annexe

GRAND CONSEIL

2023-CE-149

Projet de loi :

Révision totale de la loi sur la protection des données

Proposition de la commission ad hoc CAH-2023-013

Présidence : Clément Christian

Membres : Barras Eric, Berset Christel, Chardonnens Jean-Daniel, de Weck Antoinette, Marmier Bruno, Meyer Loetscher Anne, Michellod Savio, Repond Brice, Rey Alizée, Roulin Daphné, Sudan Stéphane.

Entrée en matière

La commission propose au Grand Conseil tacitement d'entrer en matière sur ce projet de loi.

Propositions acceptées (projet bis)

La commission propose au Grand Conseil de modifier ce projet de loi comme suit :

I. Acte principal

Art. 18 al. 4

~~⁴ Le Conseil d'Etat présente tous les deux ans à la Commission des finances et de gestion un rapport sur l'externalisation. Une fois par législature, le Conseil d'Etat présente un état des lieux sur l'externalisation dans le cadre de son plan directeur de la digitalisation.~~

Anhang

GROSSER RAT

2023-CE-149

Gesetzesentwurf:

Totalrevision des Gesetzes über den Datenschutz

Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-013

Präsidium: Clément Christian

Mitglieder: Barras Eric, Berset Christel, Chardonnens Jean-Daniel, de Weck Antoinette, Marmier Bruno, Meyer Loetscher Anne, Michellod Savio, Repond Brice, Rey Alizée, Roulin Daphné, Sudan Stéphane.

Eintreten

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat stillschweigend, auf diesen Gesetzesentwurf einzutreten.

Angenommene Anträge (projet bis)

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf wie folgt zu ändern:

I. Haupterlass

Art. 18 Abs. 4

A2

~~⁴ Der Staatsrat unterbreitet der Finanz- und Geschäftsprüfungskommission alle zwei Jahre einen Bericht über die Auslagerung. Einmal pro Legislaturperiode legt der Staatsrat im Rahmen seines Richtplans der Digitalisierung eine Bestandesaufnahme zur Auslagerung vor.~~

Art. 38 al. 1

¹ L'Autorité de surveillance tient un registre public des activités de traitement accomplies par les organes soumis à la présente loi, de l'administration cantonale, des communes et, sauf si elles ont fait usage de la possibilité prévue à l'article 2 al. 1 let. e, des Eglises reconnues.

Art. 44 al. 4 (nouveau)

⁴ Une annonce de la violation de la sécurité des données peut également avoir lieu sur requête du ou de la préposé-e lorsqu'il ou elle estime que les conditions d'une telle annonce sont réunies.

II. Modifications accessoires

5. Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA)

Art. 66a al. 2

² A la demande du ou de la destinataire de la décision, l'autorité lui communique sous une forme intelligible la logique et les critères des algorithmes utilisés, à moins qu'un intérêt public prépondérant ne s'y oppose.

Art. A1-4a al. 2

A la demande de la personne faisant l'objet d'une décision automatisée, l'organe qui a émis la décision lui communique sous une forme intelligible la logique et les critères à la base de celle-ci, à moins qu'un intérêt public prépondérant ne s'y oppose.

Vote final

Par 11 voix contre 0 et 0 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi tel qu'il sort de ses délibérations (projet bis).

Catégorisation du débat

La Commission propose au Bureau que l'objet soit traité par le Grand Conseil selon la catégorie I (débat libre).

Art. 38 Abs. 1

A6 ¹ Die Aufsichtsbehörde führt ein öffentliches Register der Bearbeitungstätigkeiten, die von den diesem Gesetz unterstellten Organen ausgeführt werden, der Kantonsverwaltung, der Gemeinden und der anerkannten Kirchen, sofern diese nicht von der Möglichkeit nach Artikel 2 Abs. 1 Bst. e Gebrauch gemacht haben.

Art. 44 Abs. 4 (neu)

A7 ⁴ Eine Verletzung der Datensicherheit kann auch auf Ersuchen der oder des Beauftragten gemeldet werden, wenn sie oder er der Meinung ist, dass die Voraussetzungen für eine solche Meldung erfüllt sind.

II. Fremderlass

5. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG)

Art. 66a Abs. 2

A9 ² Die Behörde teilt der Adressatin oder dem Adressaten des Entscheids auf Gesuch hin die Logik und die Kriterien der verwendeten Algorithmen in verständlicher Form mit, sofern dem nicht ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht.

Art. A1-4a Abs. 2

A11 ² Auf Gesuch der Person, die von einem automatisierten Entscheid betroffen ist, teilt ihr das Organ, das den Entscheid gefällt hat, in verständlicher Form das Funktionieren und die Kriterien der Algorithmen, die dem Entscheid zugrundeliegen, mit, sofern dem nicht ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht.

Schlussabstimmung

Mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung beantragt die Kommission dem Grossen Rat, diesen Gesetzesentwurf in der Fassung, die aus ihren Beratungen hervorgegangen ist (Projet bis), anzunehmen.

Kategorie der Behandlung

Die Kommission beantragt dem Büro, dass dieser Gegenstand vom Grossen Rat nach der Kategorie I (freie Debatte) behandelt wird.

Propositions refusées

Les propositions suivantes ont été rejetées par la commission :

Amendements

I. Acte principal

Art. 7 al. 1

¹ Les données personnelles ne peuvent être collectées traitées que pour un usage déterminé et reconnaissable. ~~Elles ne peuvent être traitées ultérieurement que dans ce but ou dans un but qui, selon les règles de la bonne foi, est compatible avec lui.~~

Art. 18 al. 4

BIFFER

⁴ ~~Le Conseil d'Etat présente tous les deux ans à la Commission des finances et de gestion un rapport sur l'externalisation.~~

Art. 18 al. 4

⁴ Le Conseil d'Etat présente tous les ~~deux~~ trois ans à la Commission des finances et de gestion un rapport sur l'externalisation.

Art. 27 al. 2 let. f

² Le droit d'accès porte en particulier sur les informations suivantes:

[...]

f) le cas échéant, la logique et les critères d'une mesure ou d'une décision prise sur la base d'un traitement automatisé de données, à moins qu'un intérêt public prépondérant ne s'y oppose;

Abgelehnte Anträge

Folgende Anträge wurden von der Kommission verworfen:

Änderungsanträge

I. Haupterlass

Art. 7 Abs. 1

A1 Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. 18 Abs. 4

A3 Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. 18 Abs. 4

A4 Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. 27 Abs. 2 Bst. f

A5 Antrag in französischer Sprache eingereicht.

II. Modifications accessoires

5. Code de procédure et de juridiction administrative (CPJA)

Art. 66a al. 2

² A la demande du ou de la destinataire de la décision, l'autorité lui communique sous une forme intelligible la logique et les critères des algorithmes utilisés, sous réserve d'un intérêt public prépondérant.

Art. A1-4a al. 2

² A la demande de la personne faisant l'objet d'une décision automatisée, l'organe qui a émis la décision lui communique sous une forme intelligible la logique et les critères à la base de celle-ci, sous réserve d'un intérêt public prépondérant.

Résultats des votes

Les propositions suivantes ont été mises aux voix :

Première lecture

La proposition initiale du Conseil d'Etat, opposée à la proposition A1, est acceptée par 9 voix contre 1 et 0 abstention.

La proposition A6, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A7, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

La proposition A8, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

II. Fremderlass

5. Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (VRG)

Art. 66a Abs. 2

A8 Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Art. A1-4a Abs. 2

A10 Antrag in französischer Sprache eingereicht.

Abstimmungsergebnisse

Die Kommission hat über folgende Anträge abgestimmt:

Erste Lesung

CE Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats obsiegt gegen Antrag A1 mit 9 zu 1 Stimmen bei 0 Enthaltung.
A1

A6 Antrag A6 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.
CE

A7 Antrag A7 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.
CE

A8 Antrag A8 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.
CE

La proposition A10, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**A10
CE**

Antrag A10 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Deuxième lecture

Zweite Lesung

La proposition A2, opposée à la proposition A3, est acceptée par 9 voix contre 2 et 0 abstention.

**A2
A3**

Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A3 mit 9 zu 2 Stimmen bei 0 Enthaltung.

La proposition A2, opposée à la proposition A4, est acceptée par 8 voix contre 3 et 0 abstention.

**A2
A4**

Antrag A2 obsiegt gegen Antrag A4 mit 8 zu 3 Stimmen bei 0 Enthaltung.

La proposition A2, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 7 voix contre 4 et 0 abstention.

**A2
CE**

Antrag A2 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 7 zu 4 Stimmen bei 0 Enthaltung.

La proposition A5, opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**A5
CE**

Antrag A5 obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

La proposition A9, opposée à la proposition A8, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**A9
A8**

Antrag A9 obsiegt gegen Antrag A8 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

La proposition A11, opposée à la proposition A10, est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**A11
A10**

Antrag A11 obsiegt gegen Antrag A10 mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Troisième lecture

Dritte Lesung

La proposition A2 (2^{ème} lecture), opposée à la proposition initiale du Conseil d'Etat (1^{ère} lecture), est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**A2
CE**

Antrag A2 (2. Lesung) obsiegt gegen den ursprünglichen Antrag des Staatsrats (1. Lesung) mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

La proposition initiale du Conseil d'Etat (1^{ère} lecture), opposée à la proposition A5 (2^{ème} lecture), est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**CE
A5**

Der ursprüngliche Antrag des Staatsrats (1. Lesung) obsiegt gegen Antrag A5 (2. Lesung) mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

La proposition A9 (2^{ème} lecture), opposée à la proposition A8 (1^{ère} lecture), est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

**A9
A8**

Antrag A9 (2. Lesung) obsiegt gegen Antrag A8 (1. Lesung) mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

La proposition A11 (2^{ème} lecture), opposée à la proposition A10 (1^{ère} lecture), est acceptée par 11 voix contre 0 et 0 abstention.

A11
A10

Antrag A11 (2. Lesung) obsiegt gegen Antrag A10 (1. Lesung) mit 11 zu 0 Stimmen bei 0 Enthaltung.

Le 4 septembre 2023

Den 4. September 2023



Rapport 2022-DICS-52

30 mai 2023

Développer la formation professionnelle continue pour un public adulte peu qualifié (Rapport sur le postulat 2021-GC-170)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2021-GC-170 Emonet Gaétan / Aebischer Eliane.

Table des matières

1	Résumé du postulat	3
2	Cadre général	3
3	Contexte	4
3.1	Situation du public touché par les compétences de base	4
3.2	Déclin des compétences lié au temps qui passe et nouveaux risques sociaux	5
3.3	Elargissement du système de formation vers l'apprentissage tout au long de la vie	5
3.4	Difficultés d'accès au public touché par les compétences de base pour les adultes	5
3.5	Fracture numérique	6
4	Loi fédérale sur la formation continue : mise en œuvre	7
4.1	Contenu, conséquences et impact de la loi	7
4.2	Financement de la Confédération : modalités	7
4.3	Comparaison intercantonale	8
4.4	Mise en conformité cantonale : obligation de développement d'un programme cantonal	9
5	Programme cantonal pour l'encouragement et le maintien des compétences de base pour les adultes	9
5.1	Axe 1 : Maintien et développement de l'offre CBA existante à travers le subventionnement de prestataires de formation	10
5.2	Axe 2 : Information et sensibilisation	10
5.3	Axe 3 : Soutien financier à la participation aux cours à travers le chèque formation	10
5.4	Axe 4 : Instauration d'une culture d'échange et de coordination	11
5.5	Axe 5 : Mise en place d'un portail d'entrée pour les CBA dans le canton de Fribourg	11
5.6	Axe 6 : Adaptation et révision des bases légales	12
6	Analyse des modèles européens	12
7	Bilan du projet « Simplement mieux ! ...au travail »	14
7.1	Mise en œuvre et responsabilité du projet	14

7.2	Bilan du projet	14
8	Compétences de base pour les adultes : conclusions	15
9	Etat des lieux de la formation professionnelle continue pour les personnes peu ou pas qualifiées	16

1 Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 3 novembre 2021, les députés Gaétan Emonet et Eliane Aebischer précisent qu'en Suisse, la formation continue est très développée pour les personnes qualifiées, titulaires d'une formation supérieure. Ils font remarquer qu'à l'opposé, notre pays se situe parmi les plus mauvais élèves en Europe quand il s'agit de formation continue adressée à un public peu ou pas qualifié. Ils soulignent que, dans certains cantons, des mesures ont été prises, mais que le résultat et les moyens mis à disposition semblent peu conséquents. Ils rappellent que l'absence de formation professionnelle de base est l'un des premiers facteurs du recours à l'aide sociale. Pour résoudre ce problème, il est essentiel que l'ensemble des partenaires sociaux pallie ce manque.

Aussi, les députés Gaétan Emonet et Eliane Aebischer demandent un état des lieux de l'offre actuelle de formation professionnelle continue adressée aux personnes peu ou pas qualifiées (sans CFC) et demandent également d'en définir les conditions d'octroi.

Ils souhaitent aussi connaître le bilan fribourgeois du projet « simplement mieux au travail » (<https://www.fr.ch/formation-et-ecoles/formation-pour-adultes-et-formation-continue/acquerir-et-maintenir-des-competences-de-base/encouragement-des-competences-de-base-sur-le-lieu-de-travail>), financé par le Secrétariat d'Etat à la Formation, à la Recherche et à l'Innovation (SEFRI) et promu par le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA), notamment à la suite du rejet de la motion au Conseil national 19.3697 le 1^{er} juin 2021, sous les références internet : <https://www.parlament.ch/fr/-ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20193697>.

Ils demandent enfin que des modèles européens ayant fait leurs preuves soient examinés et que la possibilité de leur mise en œuvre dans notre canton soit étudiée, relevant qu'il serait bien que le canton de Fribourg soit pionnier en la matière, car de telles mesures contribuent grandement à diminuer le recours à l'aide sociale des personnes concernées.

Le Grand Conseil, sur la proposition du Conseil d'Etat, a accepté ce postulat lors de sa séance du 18 mai 2022 par 96 voix, sans opposition ni abstention, et a chargé le Conseil d'Etat de réaliser une étude à ce sujet.

2 Cadre général

L'acquisition d'un niveau suffisant en compétences de base ne va pas de soi, même en Suisse, pays possédant un système de formation bien développé. Une étude représentative¹ démontre que près de 15 % de la population active ne dispose pas de compétences suffisantes en lecture et en écriture et éprouve des difficultés à résoudre des problèmes de calculs courants. A l'échelle du canton de Fribourg, environ 30 000 personnes dans la classe d'âge de 20 à 64 ans sont concernées² en 2020, sans compter les personnes de plus de 65 ans pour lesquelles il manque des chiffres. S'y rajoute encore une population conséquente rencontrant des difficultés à utiliser les technologies de l'information et de la communication (TIC). Parmi les bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Fribourg, 61 % d'entre eux n'ont pas de formation au-delà de l'école obligatoire.³

Les entreprises occupant des employé-e-s avec des compétences de base insuffisantes ne peuvent pas pleinement exploiter leur potentiel de productivité. Pour ces employé-e-s, certaines situations courantes de leur quotidien professionnel peuvent représenter un véritable défi, car comprendre les instructions d'emploi d'une nouvelle

¹ BFS-OFS (2006). Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey (ALL), Neuchâtel 2006

² Donc 15 % de la population résidente permanente entre 20 et 64 ans, cf. [Annuaire statistique 2022 du canton de Fribourg](#) consulté le 08.06.2022.

³ BFS-OFS (2021) Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale du canton de Fribourg, Aide sociale économique ASE, p.16

machine, lire et rédiger des rapports, calculer un rabais simple ou utiliser un ordinateur ne vont pas de soi pour eux. Pour les employeurs/euses, la situation est également problématique en termes de production, de travail et de qualité.

Aujourd'hui, seul 0,5 % des personnes concernées par un besoin en compétences de base suit un cours⁴. Un enjeu majeur concerne la mise en place de mesures favorisant l'accès à la formation : sensibilisation des intermédiaires, réduction des coûts de formation, établissement de premiers contacts de confiance avec les personnes angoissées par le sujet et accompagnement des profils précaires.

La loi fédérale sur la formation continue (LFCo) entrée en vigueur en 2017 vise à renforcer la formation continue, en tant que partie intégrante de l'apprentissage tout au long de la vie, au sein de l'espace suisse de formation. Elle fixe les principes applicables à la formation continue, les conditions d'octroi d'aides financières par la Confédération, l'encouragement par la Confédération de la recherche en matière de formation continue et du développement de la formation continue, et règle l'encouragement de l'acquisition et du maintien des compétences de base chez l'adulte. La Confédération réglemente et encourage la formation continue dans la législation spéciale. (Art. 1 LFCo).

La loi cantonale sur la formation des adultes (LFAAd) portée par la DFAC est touchée par cette loi fédérale, soit l'acquisition et le maintien des compétences de base chez l'adulte.

3 Contexte

3.1 Situation du public touché par les compétences de base

En Suisse, le plus important mécanisme d'intégration au marché du travail est principalement le système de formation. Une absence ou un manque de formation de base, générale, puis spécifique rend non seulement plus difficile l'entrée sur le marché du travail mais conditionne également la carrière professionnelle ultérieure.

Tout d'abord, la rémunération du travail est très largement déterminée par le niveau de qualification que celui-ci requiert. Ensuite, la formation continue, et à travers elle les possibilités de promotion et d'avancement, dépendent largement du niveau de formation.

Le micro-recensement « formation de base et formation continue 2016 »⁵ de l'OFS le démontre : plus une personne a un niveau de formation élevé, plus elle se forme. 81 % des personnes les mieux qualifiées participent à de la formation continue. Ce taux tombe à 40 % pour les adultes sans formation postobligatoire.

Si ces adultes ne disposent pas de compétences de base suffisantes, ils ne peuvent pas ou difficilement participer à une formation ou à une formation continue ; ils ne le souhaitent parfois même pas, en particulier en lien avec la peur de ne pas réussir⁶. Aussi divergentes que puissent être les causes, les situations de vie des personnes concernées sont souvent similaires : elles travaillent dans des secteurs qui n'offrent que peu ou pas de formation en entreprise ou à leur compte, traversent des phases de chômage et / ou ont un faible revenu. Si elles risquent de perdre leur emploi et de ne plus en trouver un nouveau, elles peuvent dès lors être menacées ou touchées par la pauvreté.

En revanche, certaines personnes réussissent à se perfectionner ultérieurement malgré un manque partiel de compétences de base (ex. faiblesse d'écriture). Et pour terminer, dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), le manque de compétences peut toucher toute personne adulte, indépendamment de son niveau de qualification et ceci en lien avec l'évolution rapide des technologies, de la numérisation et de la

⁴ BFS-OFS (2006). Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey (ALL), Neuchâtel 2006

⁵ BFS-OFS (2016). La formation tout au long de la vie en Suisse. Résultats du Micro-Recensement formation de base et formation continue 2016, Neuchâtel 2016

⁶ Büro Bass (2007a). Massnahmen zur Ansprache bildungsbenachteiligter Personen. Schlussbericht im Auftrag der Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Mittelschul- und Berufsbildungsamt zuhanden des Fachrats Weiterbildung, Bern 2007

cyberadministration. Il en découle une fracture numérique pour les personnes faiblement équipées en moyens informatiques et ne disposant que de compétences faibles ou diminuées en la matière.

Le public visé est dès lors loin d'être homogène.

3.2 Déclin des compétences lié au temps qui passe et nouveaux risques sociaux

Les exigences professionnelles et sociétales en matière de compétences de base évoluent au fil des années. Or les déficits éventuels à l'âge adulte ne sont pas nécessairement dus à une formation insuffisante ou à des difficultés vécues à l'école obligatoire. Ces lacunes peuvent résulter d'une part de l'apparition de nouveaux domaines de compétences, par exemple en lien avec l'évolution du domaine numérique et des TIC : « Le passage au numérique abolit notamment des tâches routinières, qui n'exigent pas une formation formelle élevée. Il peut cependant aussi toucher des salariés au bénéfice d'une formation moyenne à élever qui assument des travaux comportant une grande part de routine. La disparition de ces tâches oblige les personnes concernées à en trouver d'autres. (...) »⁷.

D'autre part, des compétences de base rarement utilisées telles que les mathématiques élémentaires ou la lecture peuvent se détériorer : « Diverses évaluations des données issues du PIAAC⁸ révèlent en effet que, dans tous les pays étudiés, le niveau de compétence de personnes ayant achevé la même formation dans le système formel diminue lorsque ces personnes avancent en âge ». (CSRE 2018, p. 290).

Cela fait apparaître un nouveau risque social, dû notamment au déclin de compétences de base ou de formation adéquate et cela nécessite une nouvelle compréhension de la formation : l'apprentissage tout au long de la vie et le maintien des compétences de base servent alors comme moyen pour prévenir le chômage ou l'interruption d'une carrière et pour permettre aux personnes actives, dans le meilleur des cas, de bénéficier d'un revenu suffisant jusqu'à la retraite.

3.3 Elargissement du système de formation vers l'apprentissage tout au long de la vie

Le sort des adultes sans qualification professionnelle et/ou avec des compétences de base lacunaires est de plus en plus central ces dernières années. Deux tiers de ces adultes en difficulté ont entièrement accompli leur école obligatoire en Suisse⁹. L'environnement d'apprentissage scolaire, malgré ses bonnes approches didactiques et méthodologiques, n'a pas entièrement déployé l'effet souhaité chez eux. Leurs expériences scolaires ont créé des résistances contre la formation¹⁰ tandis qu'une part considérable d'entre eux apprend lentement et a besoin de temps pour rafraîchir leurs compétences de base.

Un certain nombre de jeunes adultes devra par conséquent combler ses lacunes après l'entrée dans la vie active.

Cela nécessite une orientation vers l'apprentissage tout au long de la vie et un système de formation moins linéaire et plus perméable. Les compétences acquises dans un cadre formel et non formel devront par exemple être prises en compte dans des formations formelles.

3.4 Difficultés d'accès au public touché par les compétences de base pour les adultes

Les cours, les mesures publicitaires, les structures d'apprentissage et d'accompagnement actuels ne permettent d'atteindre qu'une petite partie du public visé, tant dans le canton de Fribourg que dans l'ensemble de la Suisse. Les prestataires de cours fribourgeois actifs dans le domaine des compétences de base pour les adultes (ci-après CBA) sont innovants dans leurs tentatives d'acquisition, mais affirment devoir investir beaucoup d'efforts pour que le public visé ait le courage de s'inscrire à leurs cours. De ce fait, des nouvelles mesures de formation de bonne qualité proposées par des acteurs nouvellement actifs dans ce champ, n'ont souvent pas lieu en raison du nombre insuffisant de participantes et participants.

⁷ CSRE (2018). L'éducation en Suisse rapport 2018. Aarau

⁸ Program for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)

⁹ Büro Bass (2007b). Volkswirtschaftliche Kosten der Leseschwäche in der Schweiz. Eine Auswertung der Daten des Adult Literacy & Life Skills Survey (ALL), Bern 2007

¹⁰ Neuenschwander (2009). Bildungsferne Personen in der Weiterbildung des Kantons Zürich

Les raisons pour lesquelles ce public peine à s'inscrire à des cours malgré les efforts et les incitations sont les suivantes :

- > **Peu de ressources** : coûts, manque de temps, raisons de santé et stress familial important sont les obstacles à la participation les plus fréquemment cités par les adultes peu qualifiés. Les personnes faiblement qualifiées sont plus touchées par la pauvreté que la moyenne de la population.
- > **Tabou** : dans notre culture, toute personne qui ne sait pas lire, écrire et/ou calculer ou qui n'est plus en mesure d'effectuer son travail de manière satisfaisante en raison de l'évolution numérique, a du mal à l'exprimer publiquement et à demander de l'aide. Pour elle, mieux vaut donc rester discret et ne pas en parler.
- > **Expérience scolaire – résistances à l'éducation** : les possibilités de formation et l'environnement d'apprentissage avec ses approches didactiques et ses méthodes d'apprentissage ne sont pas adaptés à tous les apprenants adultes. Certains apprennent lentement. Certains adultes ne veulent tout simplement pas revivre certains souvenirs liés à leurs performances scolaires dans leur enfance et se mettre à nouveau en difficulté.
- > **Environnements de travail peu propices à la formation** : environ deux tiers des personnes concernées sont actives sur le marché du travail¹¹. Toutefois, la majorité est peu qualifiée et occupe des emplois peu rémunérés¹². La participation à la formation dépend fortement de la situation sur le marché du travail.

3.5 Fracture numérique

Les possibilités techniques et matérielles à avoir accès aux technologies de l'information et de la communication, mais également les compétences en la matière (littératie numérique) dans la vie quotidienne et au travail sont réparties inégalement dans la société.

Aujourd'hui, l'accès à toutes sortes de biens et de services, ainsi que de nombreuses interactions sociales, passent par le numérique et se font à distance. Si la numérisation comporte de nombreux avantages pour la vie sociale et économique, elle crée également une nouvelle fracture entre les groupes intégrés sur le plan numérique et ceux qui n'ont pas franchi cette barrière digitale. Tous les publics peuvent être concernés, et ce en raison de différents facteurs : situation de migration, manque de formation, absence d'un ordinateur personnel, déclin des compétences, âge avancé, etc.

La numérisation qui marque notre société et la vie professionnelle s'est encore plus fortement accélérée depuis le début des années 2020 avec la pandémie de Covid-19.

La fracture numérique génère des coûts pour les individus aussi bien que pour la société et l'économie.

Un groupe de travail composé de membres de la Commission cantonale pour l'intégration et de la Commission cantonale pour la formation des adultes a notamment constaté que les publics fragilisés rencontrent de plus en plus d'obstacles en lien avec la progression de la numérisation. Ces deux commissions ont élaboré des recommandations qui seront soumises prochainement au Conseil d'Etat, et qui spécifient par exemple un renforcement du service public, le développement des permanences numériques généralistes ou spécialisées et la garantie d'une offre de formation suffisante en CBA et TIC à l'ensemble des personnes concernées.

Le contexte décrit ci-dessus ainsi que les bases légales fédérales entrées en vigueur depuis 2017 obligent le canton de Fribourg à se positionner sur cette thématique, raison pour laquelle un concept est en cours d'élaboration en vue de la révision de la loi cantonale sur la formation des adultes.

¹¹ Adult Literacy and Lifeskills Survey, 2003-2006 / BFS, 2006: Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey

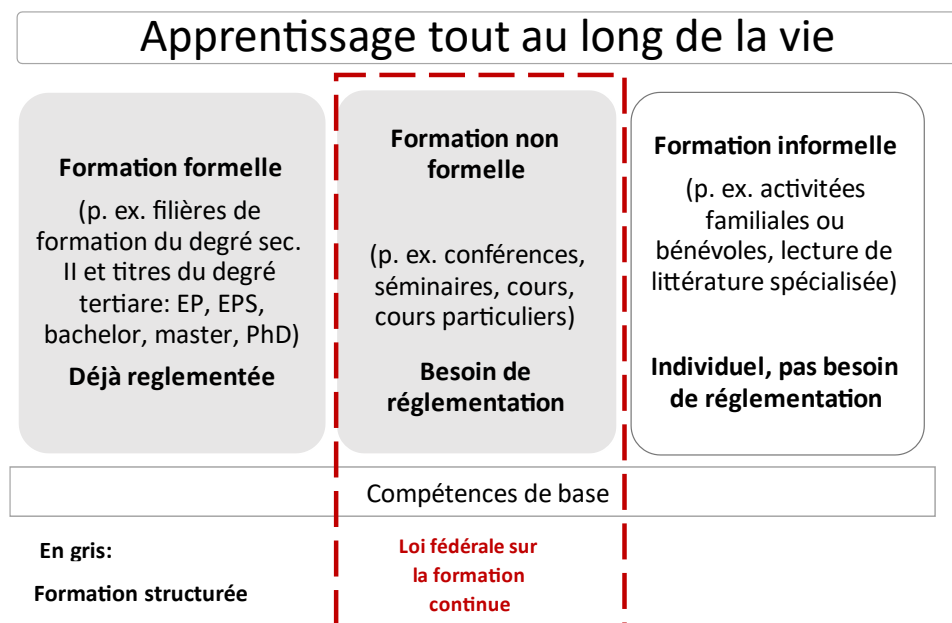
¹² Neuenschwander (2009). Bildungsferne Personen in der Weiterbildung des Kantons Zürich

4 Loi fédérale sur la formation continue : mise en œuvre

4.1 Contenu, conséquences et impact de la loi

La loi fédérale sur la formation continue (LFCo) définit les principes applicables à la formation continue, les conditions de l'octroi d'aides financières par la Confédération. Elle règle l'encouragement, par la Confédération de la recherche en matière de formation continue et du développement de la formation continue. Elle règle également l'encouragement de l'acquisition et du maintien de compétences de base chez l'adulte.

En conséquence, la Confédération, les cantons et les organisations actives dans le domaine de la formation continue s'épaulent pour soutenir les adultes dans l'acquisition et le maintien des compétences de base, afin qu'ils puissent faire face entre autres aux défis posés par la numérisation. Cela se traduit par des programmes pluriannuels conclus par le SEFRI avec les cantons et des conventions de prestations conclues avec les organisations susmentionnées, fondés sur la LFCo. La LFCo, entrée en vigueur en 2017, couvre et régit notamment la formation non formelle ainsi que les compétences de base.¹³



Le financement de cette thématique par la Confédération n'est donc pas un projet, mais est ancré dans la loi, avec une participation financière pérenne, qui se maintiendra dans le temps.

4.2 Financement de la Confédération : modalités

La Confédération, respectivement le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), a défini des modalités d'obtention de financements par les cantons. Sans aller dans des détails trop techniques et administratifs, les lignes principales sont décrites ci-dessous.

Dans son art. 16, la LFCo prévoit des soutiens financiers permanents pour les programmes cantonaux CBA. Pour la période 2021-2024 et pour l'ensemble des cantons participants, la Confédération y contribue avec près de 43 millions de francs. Selon le document de référence¹⁴ du SEFRI, le canton de Fribourg peut prétendre ainsi à :

¹³ www.sbf.admin.ch/sbfi/fr/home/formation/formation-continue.html consulté le 08.06.2022

¹⁴ Extrait du document de référence 2021-2024 en annexe, consultable intégralement sur le site du SEFRI : <https://www.sbf.admin.ch/sbfi/fr/home/formation/f-c/competences-de-base-des-adultes/promotion-competences-de-base-des-adultes.html>

- > en 2022 : 339 056 francs,
- > en 2023 : 424 338 francs,
- > en 2024 à 513 193 francs.

Ces montants doivent être utilisés dans le domaine des compétences de base pour les adultes exclusivement.

La convention de programme établie entre la Confédération et les cantons exige une participation financière à hauteur paritaire entre cantons et Confédération. En d'autres termes, pour respecter la LFCo, le SEFRI considère que l'Etat de Fribourg doit investir un montant équivalent. Sans participation paritaire, les montants mentionnés ci-dessus réservés par la Confédération au canton de Fribourg sont attribués à d'autres cantons.

En 2023, le canton de Fribourg parviendra juste à percevoir l'ensemble des montants qui lui sont réservés, le budget cantonal prévu pour assurer la mise en œuvre de la LFCo ayant été augmenté.

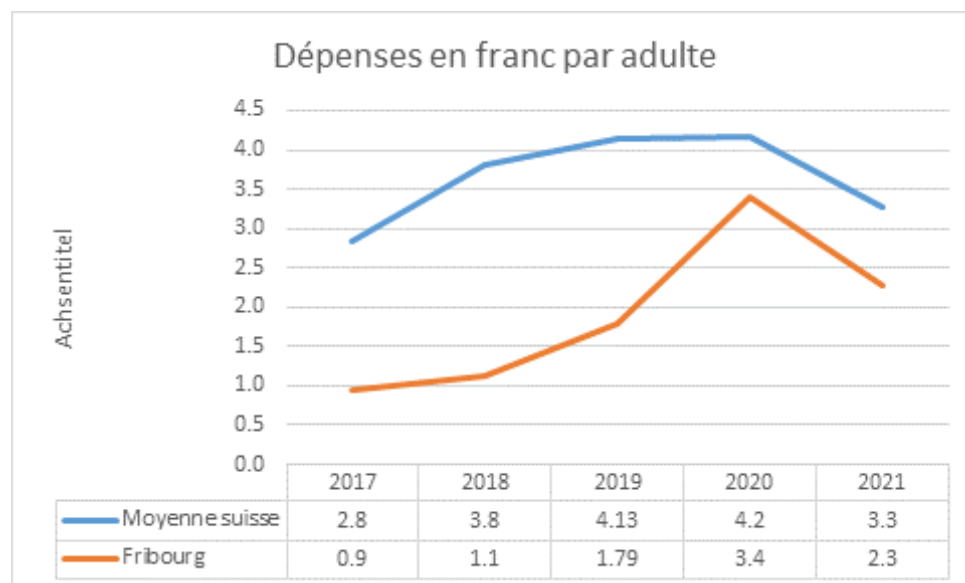
Le montant - à la hausse - prévu par le SEFRI pour le canton de Fribourg en 2024 semble hors de portée à moins d'une augmentation conséquente de près de 89 000 francs de la participation de l'Etat de Fribourg dans ce domaine. Ce montant réservé à notre canton devrait ainsi être redistribué à d'autres cantons.

Le détail des montants réservés par canton se trouve en annexe à ce rapport.

4.3 Comparaison intercantonale

En lien avec la loi fédérale sur la formation continue et aux financements qu'ils perçoivent, les cantons ont fourni au SEFRI les chiffres des montants dédiés au domaine des compétences de base aux adultes. Grâce à ces éléments, le SEFRI a pu établir une comparaison intercantonale.

La moyenne suisse des dépenses en franc par adulte pour cette thématique se trouve dans le tableau ci-dessous. Elle se monte par exemple à 3.30 francs par adulte en 2021. S'y trouve également la moyenne des montants dépensés par adulte pour le canton de Fribourg.



Concrètement, le canton de Fribourg a moins investi que la moyenne suisse pour les adultes touchés par la difficulté dans les compétences de base pour les adultes ces dernières années :

- > 2017 : - 68 %
- > 2018 : - 71 %
- > 2019 : - 57 %
- > 2020 : - 19 %
- > 2021 : - 30 %

Les chiffres détaillés par canton n'ont pas pu être obtenus auprès du SEFRI.

Ces comparaisons intercantionales mettent toujours à mal la situation des cantons aux capacités financières plus faibles. Le canton de Fribourg alloue une part importante de ses dépenses à la formation en général, mais reste dans des rangs plus modestes en francs par habitant. La plus faible dépense du canton s'explique aussi par le fait que l'Etat de Fribourg ne dispose d'aucun personnel dans ce domaine qu'il finance lui-même : les deux collaboratrices engagées pour la réalisation et la mise en œuvre du programme cantonal sont financées à 100 % par le SEFRI.

De même, on relèvera que les subventions allouées par l'Etat de Fribourg aux entités de formation dans le domaine ont bien augmenté ces dernières années, mais sont encore bien en-dessous des moyens alloués par les autres cantons.

4.4 Mise en conformité cantonale : obligation de développement d'un programme cantonal

Outre des investissements paritaires cantons/Confédération, les cantons ont dû développer un programme cantonal dans le domaine des compétences de base pour les adultes afin de pouvoir prétendre aux financements fédéraux du SEFRI.

Ce programme cantonal a été établi par le SOPFA et validé par la DFAC. Il a également été validé par le SEFRI afin de bénéficier des financements fédéraux. Le programme cantonal se constitue de six axes stratégiques qui sont décrits ci-après.

5 Programme cantonal pour l'encouragement et le maintien des compétences de base pour les adultes

L'Etat de Fribourg, par le biais de la DFAC, respectivement du SOPFA, a défini six axes stratégiques dans son programme cantonal pour l'encouragement des CBA durant la période 2021 à 2024. Ces axes s'appuient sur les objectifs nationaux découlant de la LFCo :

Offre et demande

- > Identifier et combler les manques en matière d'offres, en particulier les offres numériques et en matière d'inclusion numérique.
- > Favoriser la demande en mesures de formation dans le domaine des compétences de base (identification des groupes-cibles, information et sensibilisation) ; les mesures accueillent un nombre plus important de participants.
- > Examiner l'orientation et les accès aux groupes-cible dans le domaine des compétences de base, par exemple par l'intermédiaire de l'aide sociale, de portails pour la certification professionnelle pour adultes CPA, de l'intégration professionnelle, etc.

Coordination et conseil

- > Coordonner les offres entre elles, avec les programmes fédéraux et les offres cantonales et garantir qu'elles donnent accès à une formation formelle (par ex. certification professionnelle pour adultes CPA) ou à une formation continue.
- > Les services qui s'occupent de la sensibilisation, de l'information, du conseil et de l'orientation des participants vers les offres les mieux adaptées à la situation sont établis et connus des personnes concernées, des intermédiaires et du grand public.
- > Définir les interfaces à l'échelle cantonale, la collaboration entre tous les acteurs concernés est concluante.

Formulés différemment, ces axes sont développés comme suit :

5.1 Axe 1 : Maintien et développement de l'offre CBA existante à travers le subventionnement de prestataires de formation

Une enquête du SOPFA de 2018 a identifié des lacunes au niveau de l'étendue de l'offre de cours en compétences de base. Il s'agit de combler ces lacunes en termes de type de cours mais aussi de répartition géographique dans le canton, l'offre actuelle étant insuffisamment répartie dans les districts du canton.

L'objectif est de développer l'offre existante dans le domaine des CBA en collaboration régulière avec les prestataires de formation. Les subventions accordées aux prestataires de formation tiennent compte d'une offre de formation de qualité et des investissements pour l'organisation de ces cours dans l'ensemble des districts. Elles permettent un allègement des taxes de participation pour le public concerné.

5.2 Axe 2 : Information et sensibilisation

Le SOPFA communique avec les services cantonaux et régionaux concernés par l'intégration sociale et professionnelle des adultes, et avec les prestataires de formation actifs dans ce domaine.

La Confédération mandate l'association faitière Lire et Ecrire Suisse pour les sensibilisations dans les deux langues du canton.

L'Etat de Fribourg peut également mandater une entité externe en complément (actuellement Association Lire et Ecrire Fribourg) pour sensibiliser les intermédiaires à la thématique des adultes concernés par un besoin en CBA.

Le manque de compétences de base est souvent reconnu dans une crise personnelle (séparation, perte d'un membre de la famille, chômage, etc.) ou en cas de changement d'emploi (promotion ou réorganisation du contenu d'un travail existant, réintégration). Les intermédiaires qui sont directement en contact avec le public visé revêtent alors une fonction de facilitateurs et multiplicateurs importante.

Durant une formation continue, ces personnes sont informées de l'offre de cours et des prestations d'accompagnement CBA dans le canton de Fribourg. L'objectif est de pouvoir informer, conseiller et aiguiller le public visé de la meilleure manière. Ces professionnels de références sont encouragés à renvoyer ce public vers le portail CBA du SOPFA ou directement vers des offres de formation. L'aiguillage est facilité par des instruments partagés tels que la base de données cantonale de l'offre de cours CBA accessible sur www.simplement-mieux.ch/Fribourg.

Des actuels ou anciens participant-e-s aux cours de Lire et Ecrire, prennent part à ces sensibilisations en tant qu'ambassadeurs des groupes Romandie et Bern-Mittelland. Ceci permet aux intermédiaires de se confronter directement à la situation de vie des personnes concernées.

Les intermédiaires sont tenus informés de la campagne simplement-mieux (cf. www.simplement-mieux.ch) et incités à utiliser un langage simplifié pour leurs supports d'information afin de les rendre accessibles au public visé.

Le SOPFA est responsable de la coordination de ses activités de communication avec la sensibilisation des intermédiaires.

5.3 Axe 3 : Soutien financier à la participation aux cours à travers le chèque formation

Dans le canton de Fribourg, un projet-pilote appelé à introduire un chèque-formation a été mis en place en septembre 2010, suite à l'acceptation de la motion Ganiot-Siggen M1052.08 par le Grand Conseil en 2008 et grâce au soutien du Conseil d'Etat. Des critères d'octroi avaient été établis tels que le niveau de formation ou le niveau de revenu. Un montant de 50 000 francs avait été mis à disposition.

Durant la phase pilote de septembre à décembre 2010, 70 chèques formation ont été octroyés et une évaluation a mis en évidence son succès.

Ce projet a été réactivé sous forme de projet-pilote depuis 2021 grâce aux moyens mis à disposition par la Confédération. Le SOPFA a mandaté la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA) pour la gestion administrative. Il a créé – avec l'aide de l'Association faitière de Lire et Ecrire (AFLE) – une plateforme sur laquelle

les personnes intéressées peuvent s'inscrire à un cours CBA en profitant du chèque : www.simplement-mieux.ch/Fribourg. Des chèques formation sont distribués depuis 2022 en fonction du budget à disposition.

5.4 Axe 4 : Instauration d'une culture d'échange et de coordination

A part la coordination entre les acteurs de l'Etat de Fribourg et les prestataires de formation, les échanges entre les cantons et avec d'autres organisations sont également importants afin de profiter des synergies et des apprentissages faits dans d'autres contextes.

5.5 Axe 5 : Mise en place d'un portail d'entrée pour les CBA dans le canton de Fribourg

La mise en œuvre, en septembre 2022, d'un portail spécifique aux compétences de base part d'un constat propre au public concerné : plus une personne a un niveau de formation élevé, plus elle se forme ; et moins elle est formée, moins elle se forme. Par conséquent, très peu d'adultes avec des besoins pourtant très importants en CBA entrent en formation.

Un tel portail d'entrée vise donc à relever plusieurs défis majeurs :

- > Atteindre l'ensemble des publics concernés par les CBA par la mise en place de mesures diversifiées ;
- > Conseiller et orienter les personnes en tenant compte de leur profil ;
- > Renforcer l'atteinte d'objectifs personnels et/ou professionnels par un accompagnement sur la durée.

Pour ces personnes, il s'agit donc non seulement d'entrer en formation, mais d'apprendre à se projeter sur le moyen ou le long terme en définissant leurs besoins de formation. Ainsi, l'approche du portail CBA vise à soutenir une démarche permettant à chacun de se mettre en condition pour prendre une posture d'apprenant, et dépasser les freins, les contraintes et les peurs que cela peut représenter.

Une approche systémique tenant compte de la complexité des situations individuelles a été retenue pour répondre aux buts visés par le portail CBA. Elle est issue de travaux longitudinaux¹⁵ menés en France auprès d'adultes en situation d'illettrisme. Ces références théoriques servent en particulier à mener l'entretien individuel d'accueil au sein du portail CBA fribourgeois.

La synthèse obtenue sert de support à la coordination avec d'autres acteurs (intermédiaire, formateur/trice) impliqués dans le soutien de la personne, mais également à visibiliser l'évolution, la progression sur le moyen et le long terme de la personne concernée.

Le portail CBA a l'ambition de proposer des dispositifs différenciés non seulement pour orienter chaque individu vers une offre de formation la plus adaptée à ses besoins, mais également pour créer les conditions nécessaires à la persévérance dans un processus de formation. La prestation d'un accompagnement individuel est ainsi un élément-clé du portail. Il soutient chaque personne sur la durée, selon ses besoins et dans son parcours de formation.

D'autres moyens peuvent être mobilisés pour faciliter l'accès à la formation : l'usage du chèque formation, une permanence en présence au centre de carrières du SOPFA, la possibilité de commencer sa formation en individuel ou encore la rencontre d'un ambassadeur qui témoigne de son parcours de formation (projet des ambassadeurs romands de l'association Lire et Ecrire).

Le portail CBA vise à augmenter le nombre de personnes qui acquièrent des compétences de base, étape indispensable à la mise en place ultérieure d'un projet professionnel et à une démarche de qualification.

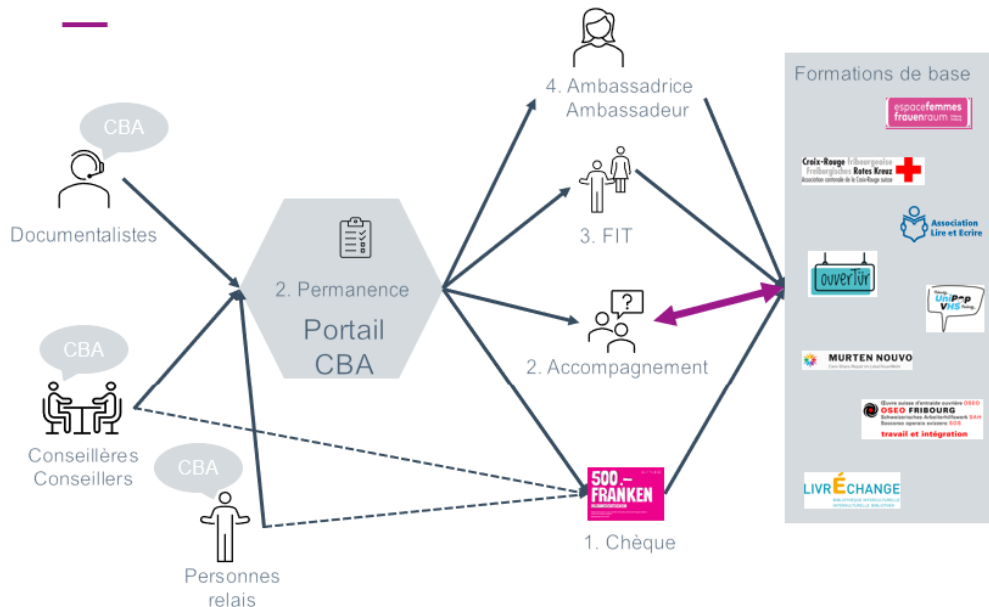
A terme, l'objectif est de permettre à ces adultes de s'assumer de manière autonome, et plus particulièrement d'accéder à une formation professionnelle qualifiante (tel qu'un CFC ou une AFP). Leur qualité de vie en sera améliorée et les charges sociales cantonales réduites. Ainsi, l'investissement financier dans le domaine des compétences de base est intéressant autant d'un point de vue humain qu'économique.

En résumé, le portail CBA propose quatre possibilités de soutien pour l'accès à la formation de base :

¹⁵ Vinérier, A. (2005). Des chemins de savoirs, l'hologramme. Editions SCEREN-CRDP Académie d'Orléans-Tours.

- > un chèque formation réduisant les coûts de cours ;
- > un accompagnement des personnes concernées à la permanence ;
- > une entrée en formation individuelle avant d'intégrer un cours ;
- > le contact avec un/e ambassadeur/drice, ancien/ne ou actuel/le participant/e à un cours Lire et Ecrire.

1 portail CBA - 4 propositions



5.6 Axe 6 : Adaptation et révision des bases légales

Comme annoncé dans le programme gouvernemental 2022-2026 du Conseil d'Etat, la loi sur la formation des adultes sera révisée durant la présente législature. Un concept est d'ailleurs en cours d'élaboration et de larges parties du présent rapport sont issues de ce concept.

La bonne réalisation de l'ensemble du programme cantonal mentionné plus haut dépendra entre autres de la révision de cette loi.

6 Analyse des modèles européens

Comme annoncé dans sa réponse au postulat, le Conseil d'Etat a émis des réserves quant à une recherche et à une analyse approfondie de modèles européens, ceci en raison du volume de travail à déployer.

La Conférence intercantonale de la formation continue (CIFC), l'une des conférences spécialisées de la Conférence suisse des directeurs et directrices de l'instruction publique (CDIP), a mandaté une entreprise de recherche indépendante sur la thématique. Cette entité de recherche, Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH, a produit un premier rapport (sur deux prévus) en 2022. C'est sur ce rapport qu'est basé l'ensemble de la partie concernant l'analyse des modèles européens demandée par les députés Emonet et Aebischer dans leur postulat.

Interface fait état de la difficulté d'effectuer une comparaison internationale en raison de concepts et d'approches très différentes entre pays.

Dans sa synthèse, Interface conclut en précisant ceci :

« L'étude réalisée sur les outils d'évaluation et de conseil disponibles pour la promotion des compétences de base montre que les évaluations se déroulent essentiellement dans le domaine d'encouragement relatif aux compétences linguistiques, et c'est là aussi que l'on trouve le plus d'outils. Par ailleurs, on notera que l'évaluation des compétences de base n'est généralement pas perçue comme faisant partie des tâches explicites, et ce dans tous les contextes. On constate également, surtout dans les domaines de l'orientation professionnelle et de l'aide sociale, que la promotion des compétences de base ne bénéficie pas encore d'un ancrage bien développé sur le plan structurel. L'étude menée relève également la nécessité de disposer d'une vue d'ensemble des outils adéquats, de même que d'instruments supplémentaires qui soient spécialement conçus pour les groupes cibles, notamment sous la forme d'autotests permettant d'évaluer les compétences de base dans tous les domaines d'encouragement. Ces constatations ont conduit à l'élaboration de recommandations, qui sont exposées ci-après. »

Dans le cadre de son étude, Interface établit ensuite six recommandations aux cantons :

Recommandation 1 :

Dresser une vue d'ensemble des outils déjà disponibles pour l'évaluation des compétences de base Il est conseillé d'articuler la vue d'ensemble en fonction des types d'outils et des fonctions qu'ils remplissent. Elle doit permettre de voir, pour un groupe cible donné, quels sont les outils appropriés pour quel domaine, dans quel contexte et pour l'évaluation de quelles compétences de base.

Recommandation 2 :

Elaborer de nouveaux outils dans les domaines de la lecture et de l'écriture, des TIC et des mathématiques élémentaires Il s'agit de développer de nouveaux outils ou d'adapter ceux qui existent déjà. À cet effet, il est nécessaire dans un premier temps de réaliser une étude qualitative approfondie, en complément à la présente étude quantitative, afin d'obtenir, en échangeant avec des professionnels du terrain, des éléments permettant d'évaluer l'adéquation des outils déjà existants.

Recommandation 3 :

Elargir l'offre d'autotests permettant d'évaluer les compétences de base Il est recommandé de développer encore davantage les autotests, qui peuvent constituer une bonne méthode d'évaluation des compétences de base dans tous les domaines d'encouragement.

Recommandation 4 :

Dresser une vue d'ensemble des prestations et des offres de conseil disponibles pour l'encouragement des compétences de base Il est recommandé d'établir une vue d'ensemble des prestations et des offres de conseil qui existent déjà, tant au niveau fédéral que sur le plan cantonal, à l'intention des différents acteurs. Cette vue d'ensemble devrait montrer quels sont les acteurs qui contribuent à la promotion des compétences de base, et par le biais de quelles offres.

Recommandation 5 :

Définir un ancrage explicite pour l'évaluation des compétences de base (en particulier dans les domaines de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (OPUC) et de l'aide sociale) Vu les différences importantes constatées, dans le domaine de l'OPUC en particulier, entre les bases conceptuelles (situation théorique) et la mise en œuvre effective (situation réelle) de l'évaluation des compétences de base, il est recommandé d'œuvrer pour que cette évaluation puisse, dans ce domaine, reposer sur un bon ancrage, structurel notamment.

Recommandation 6 :

Créer des espaces d'échange ouverts aux différents domaines Il est recommandé de créer, aux niveaux cantonal et national, des espaces d'échange intersectoriels dans lesquels les personnes qui s'occupent, dans différents contextes, de la promotion des compétences de base, puissent faire part de leurs expériences et échanger des informations sur les outils qu'elles trouvent appropriés pour l'évaluation des compétences de base.

La DFAC, respectivement le SOPFA, a d'ores et déjà pris note de ces recommandations. Certaines recommandations ont déjà été appliquées. D'autres ne pourront l'être qu'en fonction des disponibilités budgétaires de l'Etat.

Le second rapport d'Interface n'est pas encore disponible à l'heure où ce rapport est produit.

7 Bilan du projet « Simplement mieux ! ...au travail »

7.1 Mise en œuvre et responsabilité du projet

Depuis 2018, par l'intermédiaire de son programme de promotion des compétences de base sur le lieu de travail, le SEFRI soutient les entreprises dans la formation de leurs employé-e-s aux compétences de base. Un montant d'environ 13 millions de francs a été réservé par la Confédération pour ce projet, sans limite de date.

Concrètement, les entreprises peuvent bénéficier gratuitement de formations dans le domaine des compétences de base pour leurs collaborateurs/trices, pour autant que ces cours soient comptabilisés comme du temps de travail par l'entreprise pour les collaborateurs et collaboratrices concernés.

Le SEFRI a proposé plusieurs variantes de mise en œuvre aux cantons. Le canton de Fribourg a opté pour celle qui lui correspondait le mieux, qui n'implique aucune tâche à réaliser et sans dépenses cantonales complémentaires, le tout étant assumé par le SEFRI. Le point faible de cette variante est cependant l'absence de promotion active auprès des entreprises dans le canton de Fribourg.

Néanmoins, le SOPFA a tout de même effectué une séance d'information et invité les entreprises du canton pour annoncer le projet « Simplement mieux !... au travail ». Celle-ci a eu lieu en février 2019.

De même, le SOPFA fait ponctuellement la promotion de ce projet auprès de prestataires de formation ainsi qu'auprès d'entreprises du canton.

7.2 Bilan du projet

Le canton de Fribourg ne gérant pas le projet, des informations ont été demandées à la Confédération.

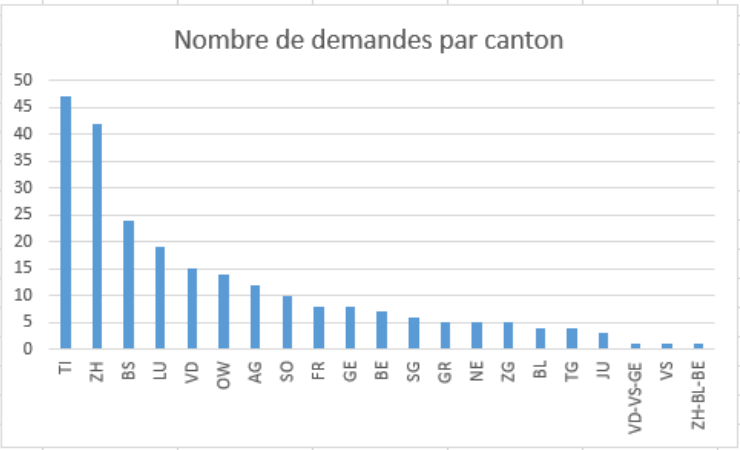
Dans sa réponse, le SEFRI précise que depuis le début du programme au 01.01.2018, le canton de Fribourg a vu huit demandes (dont une retirée – le cours a été annulé en raison de la pandémie et de restructurations internes) et 28 participant-e-s.

En sus, quatre cours ne sont pas terminés et comprennent au total 43 participant-e-s.

Au niveau suisse, on comptabilise à ce jour 241 demandes pour 2227 participant-e-s effectifs (cours terminés).

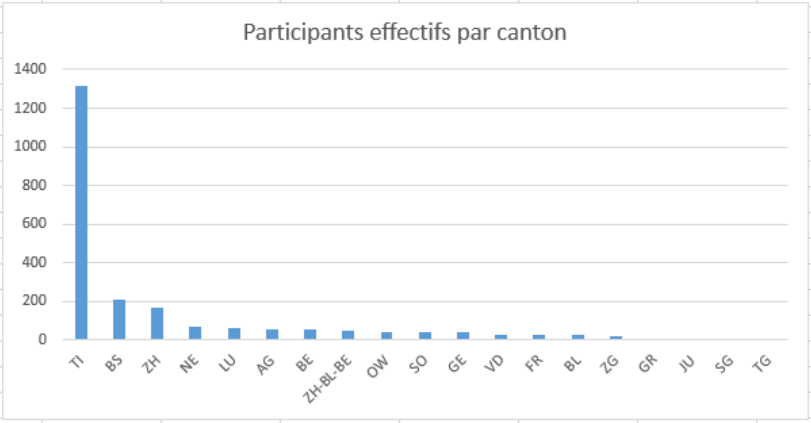
A titre de comparaison intercantonale, le tableau ci-dessous, fourni par le SEFRI, situe le canton de Fribourg en fonction du nombre de demandes.

Canton	Demandes
TI	47
ZH	42
BS	24
LU	19
VD	15
OW	14
AG	12
SO	10
FR	8
GE	8
BE	7
SG	6
GR	5
NE	5
ZG	5
BL	4
TG	4
JU	3
VD-VS-GE	1
VS	1
ZH-BL-BE	1
Total	241



Le tableau suivant permet de comparer le nombre de bénéficiaires par canton.

Canton	Participants effectifs ¹
TI	1315
BS	209
ZH	167
NE	68
LU	63
AG	59
BE	59
ZH-BL-BE	46
OW	43
SO	42
GE	40
VD	31
FR	28
BL	25
ZG	23
GR	9
JU	0
SG	0
TG	0
Total	2227



¹Seuls les participants des cours terminés dont le reporting a été envoyé sont comptés ici

Ce projet est toujours en cours, mais les conclusions cantonales que l'on peut tirer est que le résultat pour Fribourg est mitigé, et que l'usage de cette prestation reste confidentiel.

Une évaluation de la prestation sur le plan national a été commandée par le SEFRI et réalisée en 2020, mais aucun élément ne cite ou n'approche spécifiquement la situation du canton de Fribourg.

8 Compétences de base pour les adultes : conclusions

Au vu des éléments développés dans les points ci-dessus, force est de constater que de nombreuses prestations ont été développées ces dernières années afin d'accompagner et de soutenir les adultes peu ou pas qualifiés du canton dans le domaine des compétences de base, en particulier grâce aux financements du SEFRI, et que le programme cantonal est construit de manière structurée et pertinente.

Si l'on peut constater que des moyens financiers manquent à la réalisation de tous les objectifs souhaités et ne permettront pas de bénéficier de l'ensemble des montants réservés par le SEFRI pour le canton de Fribourg, tout est entrepris pour que ce public puisse malgré tout être accompagné et éviter le recours à l'aide sociale ou à d'autres mesures d'aides.

Grâce au programme cantonal, de nombreuses personnes peu ou pas qualifiées entrent à nouveau en formation et se mettent à niveau. A terme, l'idée est que ce public ayant mis à jour leur compétences de base puisse passer une seconde étape : entrer dans une formation professionnelle qualifiante (AFP ou CFC).

Enfin, de telles mesures contribuent grandement à diminuer le recours à l'aide sociale ou aux autres filets de sécurité sociale du canton.

9 Etat des lieux de la formation professionnelle continue pour les personnes peu ou pas qualifiées

Concernant les adultes n'ayant pas suivi une formation professionnelle initiale ou ne possédant pas le titre attestant de leurs connaissances, deux voies de qualification professionnelle sont offertes pour obtenir un CFC ou une AFP : la procédure de qualification standard en tant que candidat-e selon l'article 32 de l'ordonnance fédérale sur la formation professionnelle (OFPr ; RS 412.101) et la validation des acquis de l'expérience (VAE). A la rentrée scolaire 2022/23, 269 adultes se sont engagés dans l'une de ces procédures, à savoir 251 auditeurs ou auditrices se préparent aux examens selon l'article 32 OFPr et 18 personnes suivent une procédure de VAE au sens de l'article 31 OFPr. Il convient également de préciser que les personnes de plus de 40 ans en formation, sous contrat d'apprentissage, sont au nombre de 194 (191 lors de la rentrée scolaire 2021/22), 2/3 d'hommes et 1/3 de femmes.

L'obtention d'un CFC ou d'une AFP selon l'art. 32 OFPr prévoit de se présenter à la session d'examens, moyennant 5 ans d'expérience professionnelle. La préparation peut se faire individuellement ou par le suivi des cours dans une école professionnelle comme les autres personnes en formation. Depuis la rentrée scolaire 2021/22, le Service de la formation professionnelle (SFP), via deux de ses centres de formation professionnelle, propose des cours préparatoires, y compris dans le cadre de la culture générale, qui sont dispensés hebdomadairement sur deux soirées et le samedi, pour permettre aux adultes exerçant une activité professionnelle de suivre l'enseignement en dehors de leurs jours de travail. Cette offre tend à s'élargir avec l'avancement des projets mis en place dans le cadre de la Vision 2030 de la formation professionnelle. Concernant la culture générale « pour adultes » dispensée à l'Ecole professionnelle santé-social (ESSG), les cours sont ouverts depuis l'année scolaire 2019/20 (1 classe en 2019/20 ; 2 classes par année depuis 2020/21). Les cours ont lieu en soirée, sur 33 semaines, y compris la procédure de qualification. En ce qui concerne les effectifs, on peut relever que 10 personnes sont inscrites sous l'égide de l'article 32 OFPr (sur les 31 participant-e-s au cours en 2022/23). Dès l'année scolaire 2023/24, ces cours de culture générale seront également ouverts aux germanophones.

Pour les professions spécifiques à l'ESSG (dans le cas d'espèce : assistant-e en soins et santé communautaire CFC [ASSC] et assistant-e socio-éducatif/ve CFC [ASE]), il y a par ailleurs la possibilité de suivre le cours de culture générale en journée, dans le cadre des formations raccourcies. Dans ce cas, la formation est organisée sur 2 ans pour les personnes qui suivent l'intégralité des modules. Dans le cas où une personne choisirait de suivre seulement le module « Travail personnel d'approfondissement (TPA) », le cours est suivi sur une année scolaire.

La VAE est une procédure qui permet d'obtenir un titre officiel sur la base de l'analyse des parcours professionnel et personnel d'une personne, ainsi que sur l'évaluation de ses compétences, en fonction d'un profil de qualification réalisé sur la base du plan de formation de la profession concernée et pour lequel des conditions de réussite spécifiques ont été définies. Cette procédure n'est actuellement accessible que pour quelques professions, le métier gardant la responsabilité d'autoriser ou non les VAE.

Dans les deux cas, ces démarches sont indépendantes d'un contrat de travail quelconque. Les personnes intéressées devront justifier d'une expérience professionnelle d'au moins cinq ans pour être admises à la procédure de qualification, dont deux ans au minimum de cette expérience dans le domaine de qualification. La mise en œuvre de ces deux types de procédure de qualification est de la compétence des organisations du monde du travail (Ortra). Les cantons, en tant que partenaires, ont la charge de proposer l'offre pour les profils de compétences validés au niveau national.

De plus, afin de tenir compte des transformations constantes et dans le but de faire évoluer le système de formation professionnelle pour répondre aux exigences de demain, les partenaires de la formation professionnelle ont adopté, en 2018, la Vision 2030 ou « Formation professionnelle 2030 ». Parmi ces projets, plusieurs concerneront la formation des adultes.

Lors du Sommet national de la formation professionnelle de novembre 2022, réunissant les partenaires de la formation professionnelle (Confédération, cantons et organisations du monde du travail) conduit par le Chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche Guy Parmelin, un point important concernait la certification professionnelle pour adultes. Une déclaration d'engagement a été adoptée par la Confédération, les cantons et les partenaires sociaux afin d'améliorer les conditions-cadres dans ce domaine. Les partenaires de la formation professionnelle entendent ainsi faciliter l'obtention d'une certification professionnelle à l'âge adulte et, partant, mieux protéger le groupe cible visé contre le chômage. Dans ce contexte, il importe d'informer et de conseiller les adultes conformément à leurs besoins, de valider les compétences qu'ils ont déjà acquises et de veiller à ce que les personnes concernées aient plus facilement accès aux places d'apprentissage, aux offres de formation et aux procédures de qualification. Un certain nombre de mesures a déjà été mis en œuvre au cours des dernières années. A ce titre, il sied de noter l'analyse des coûts indirects de la formation, la stratégie nationale pour l'orientation professionnelle, l'établissement d'un guide sur la prise en compte des acquis, la culture générale dans la formation professionnelle des adultes et la mobilisation des entreprises en faveur de la certification professionnelle des adultes. Toutefois, les partenaires de la formation professionnelle entendent continuer à identifier les lacunes et à contribuer, par le biais de mesures spécifiques, à la mise en place de conditions optimales afin que les adultes puissent obtenir une certification professionnelle.

Annexe

—
Document de référence 2021-2024 du SEFRI

Annexe : Document de référence 2021-2024 du SEFRI

Contribution annuelle y compris contribution de base équivalent à cinq pourcents de la contribution fédérale annuelle aux cantons, à parts égales entre tous les cantons. La contribution de base d'élève à CHF 82'342 (2021 : 13'686, 2022 : 18'235, 2023 : 22'821, 2024 : 27'600). Montants sous réserve de l'adoption par le Parlement du message FRI 2021-2024.

Canton	Population résidente permanente ²⁸	Parts cantonales de la population	Contribution 2021	Contribution 2022	Contribution 2023	Contribution 2024	Total 2021-2024
Zurich	1'151'160	18.0%	1'228'305	1'636'606	2'048'257	2'477'151	7'390'319
Berne	786'728	12.3%	843'783	1'124'265	1'407'048	1'701'677	5'076'773
Lucerne	302'954	4.7%	333'340	444'146	555'861	672'255	2'005'602
Uri	27'234	0.4%	42'421	56'522	70'739	85'551	255'233
Schwyz	119'809	1.9%	140'099	186'670	233'622	282'541	842'932
Obwald	28'298	0.4%	43'544	58'018	72'611	87'815	261'987
Nidwald	33'157	0.5%	48'670	64'849	81'160	98'155	292'834
Glaris	30'527	0.5%	45'895	61'151	76'533	92'558	276'138
Zoug	96'470	1.5%	115'474	153'858	192'558	232'878	694'768
Fribourg	228'203	3.6%	254'469	339'056	424'338	513'193	1'531'056
Soleure	207'573	3.2%	232'701	310'054	388'040	469'294	1'400'089
Bâle-Ville	154'422	2.4%	176'620	235'331	294'523	356'194	1'062'668
Bâle-Campagne	218'907	3.4%	244'660	325'988	407'982	493'412	1'472'042
Schaffhouse	62'600	1.0%	79'736	106'242	132'964	160'806	479'749
Appenzell A.Rh.	40'986	0.6%	56'931	75'855	94'935	114'814	342'535
Appenzell I.Rh.	11'718	0.2%	26'050	34'709	43'439	52'535	156'732
St. Gall	374'398	5.8%	408'723	544'586	681'565	824'281	2'459'154
Grisons	157'633	2.5%	180'008	239'845	300'172	363'027	1'083'052
Argovie	507'136	7.9%	548'778	731'197	915'114	1'106'734	3'301'823
Thurgovie	205'692	3.2%	230'717	307'409	384'731	465'292	1'388'148
Tessin	272'337	4.3%	301'036	401'103	501'991	607'105	1'811'235
Vaud	578'372	9.0%	623'941	831'345	1'040'452	1'258'317	3'754'055
Valais	261'299	4.1%	289'389	385'585	482'570	583'618	1'741'161
Neuchâtel	129'369	2.0%	150'186	200'110	250'443	302'884	903'622
Genève	366'938	5.7%	400'852	534'099	668'439	808'407	2'411'796
Jura	53'515	0.8%	70'151	93'469	116'980	141'474	422'074
Total	6'407'435	100%	7'116'478	9'482'066	11'867'066	14'351'967	42'817'577



Bericht 2022-DICS-52

30. Mai 2023

Verbesserung der beruflichen Weiterbildung für gering- oder unqualifizierte Erwachsene (Bericht zum Postulat 2021-GC-170)

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat 2021-GC-170 Emonet Gaétan / Aebischer Eliane.

Inhalt

1	Zusammenfassung des Postulats	3
2	Übergeordneter Rahmen	3
3	Hintergrund	4
3.1	Grundkompetenzen: Situation der Zielgruppe	4
3.2	Rückgang der Kompetenzen im Laufe der Zeit und neue soziale Risiken	5
3.3	Erweiterung des Bildungssystems in Richtung lebenslanges Lernen	5
3.4	Schwieriger Zugang zur Zielgruppe der Förderung von Grundkompetenzen Erwachsener	5
3.5	Digitale Kluft	6
4	Bundesgesetz über die Weiterbildung: Umsetzung	7
4.1	Inhalt, Folgen und Auswirkungen des Gesetzes	7
4.2	Finanzierung durch den Bund: Modalitäten	7
4.3	Interkantonaler Vergleich	8
4.4	Kantonale Anpassung: Verpflichtung zur Erarbeitung eines kantonalen Programms	9
5	Kantonales Programm zur Förderung des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener	9
5.1	1. Stossrichtung: Aufrechterhaltung und Ausbau des bestehenden GKE-Angebots durch die Subventionierung von Bildungsanbietenden	10
5.2	2. Stossrichtung: Information und Sensibilisierung	10
5.3	3. Stossrichtung: Finanzielle Unterstützung für die Teilnahme an Kursen mittels Bildungsgutscheinen	10
5.4	4. Stossrichtung: Schaffung einer Kultur des Austausches und der Koordination	11
5.5	5. Stossrichtung: Aufbau eines Eingangsportals für die Grundkompetenzen (GKE) im Kanton Freiburg	11
5.6	6. Stossrichtung: Anpassung und Revision der Rechtsgrundlagen	12
6	Analyse der europäischen Modelle	13

7	Bilanz des Projekts «Einfach besser! ...am Arbeitsplatz»	14
7.1	Durchführung des Projekts und Zuständigkeit	14
7.2	Bilanz des Projekts	14
8	Grundkompetenzen Erwachsener: Schlussfolgerungen	16
9	Bestandsaufnahme der beruflichen Weiterbildung für Geringqualifizierte und Ungelernte	16

1 Zusammenfassung des Postulats

In einem am 3. November 2021 eingereichten und begründeten Postulat halten Grossrat Gaétan Emonet und Grossrätin Eliane Aebischer fest, dass in der Schweiz die Weiterbildung für qualifizierte Personen mit einer höheren Ausbildung sehr gut entwickelt ist. Bei der Weiterbildung, die sich an gering oder unqualifizierte Zielpersonen richtet, gehöre unser Land hingegen zu den schlechtesten Schülern Europas. Wohl seien in einigen Kantonen Massnahmen ergriffen worden, aber das Ergebnis und die zur Verfügung gestellten Mittel scheinen offenbar nicht zu genügen. Sie erinnern daran, dass das Fehlen einer beruflichen Grundausbildung einer der Hauptgründe dafür ist, dass Menschen auf Sozialhilfe angewiesen seien. Um dieses Problem zu lösen, müssen alle Sozialpartner sich gemeinsam dafür einsetzen, diese Lücken zu schliessen.

Die Grossratsmitglieder Gaétan Emonet und Eliane Aebischer fordern daher eine Bestandsaufnahme des bestehenden beruflichen Weiterbildungsangebots für gering oder unqualifizierte Personen (ohne EFZ). Zudem möchten sie, dass die Bedingungen für den Zugang zu solchen Weiterbildungsangeboten festgelegt werden.

Sie möchten ebenfalls einen Einblick in die Freiburger Bilanz des Projekts «Einfach besser!... am Arbeitsplatz» (<https://www.fr.ch/de/bildung-und-schulen/erwachsenen-und-weiterbildung/grundkompetenzen-auffrischen-und-ergaenzen/foerderung-der-grundkompetenzen-am-arbeitsplatz>) erhalten, das vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) finanziert und vom Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA) gefördert wird, insbesondere nachdem die Motion 19.3697 am 1. Juni 2021 im Nationalrat abgelehnt wurde, siehe unter: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20193697>.

Schliesslich fordern sie, dass bewährte europäische Modelle geprüft und die Möglichkeit, diese Modelle in unserem Kanton zu übernehmen, abgeklärt werden. Denn ihrer Ansicht nach wäre es gut, wenn der Kanton Freiburg in diesem Bereich eine Vorreiterrolle übernehmen würde, da solche Massnahmen wesentlich dazu beitragen, dass die betroffenen Personen weniger auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Auf Antrag des Staatsrats nahm der Grosse Rat dieses Postulat am 18. Mai 2022 mit 96 Ja ohne Gegenstimmen und Enthaltungen an und beauftragte den Staatsrat, dazu einen Bericht zu erarbeiten.

2 Übergeordneter Rahmen

Ausreichende Grundkompetenzen sind selbst in der Schweiz, einem Land mit einem gut entwickelten Bildungssystem, keine Selbstverständlichkeit. Eine repräsentative Studie¹ belegt, dass fast 15 % der Erwerbsbevölkerung nicht über ausreichende Lese- und Schreibkenntnisse verfügen und Schwierigkeiten haben, alltägliche Rechenaufgaben zu lösen. Im Kanton Freiburg waren im Jahr 2020 etwa 30 000 Personen in der Altersgruppe von 20 bis 64 Jahren betroffen², ohne die Personen über 65, für keine Zahlen verfügbar sind. Hinzu kommt, dass ein bedeutender Teil der Bevölkerung Schwierigkeiten mit der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) hat. Von den Sozialhilfebeziehenden im Kanton Freiburg haben 61 % keine Ausbildung, die über die obligatorische Schule hinausgeht³.

¹ BFS-OFS (2006). Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey (ALL), Neuenburg 2006.

² 15 % der ständigen Wohnbevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren, vgl. [Statistisches Jahrbuch 2022 des Kantons Freiburg](#) abgerufen am 08.06.2022.

³ BFS-OFS (2021) Sozialhilfeempfängerstatistik des Kantons Freiburg, Wirtschaftliche Sozialhilfe WSH, S. 16.

Unternehmen, die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ungenügenden Grundkompetenzen beschäftigen, können ihr Produktivitätspotenzial nicht voll ausschöpfen. Für diese Angestellten können einige alltägliche Situationen in ihrem Berufsalltag eine echte Herausforderung darstellen, da es für sie nicht selbstverständlich ist, die Bedienungsanleitung einer neuen Maschine zu verstehen, Berichte zu lesen und zu schreiben, einen einfachen Rabatt zu berechnen oder einen Computer zu bedienen. Auch für die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber ist die Situation problematisch, insbesondere in Hinsicht auf die Produktion, Arbeit und Qualität.

Heute besuchen lediglich 0,5 % der Personen, die ihre Grundkompetenzen verbessern sollten, einen Kurs⁴. Eine wichtige Aufgabe besteht in der Einführung von Massnahmen, die den Zugang zur Bildung fördern: Sensibilisierung von Vermittlungspersonen, Senkung der Ausbildungskosten, Aufbau einer Vertrauensbeziehung zu Personen, die Angst vor dem Thema haben, und Begleitung von Personen, die ein prekäres Profil aufweisen.

Mit dem 2017 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) soll die Weiterbildung als Teil des lebenslangen Lernens im Bildungsraum Schweiz gestärkt werden. Das Gesetz legt Grundsätze über die Weiterbildung und Voraussetzungen für die Ausrichtung von Finanzhilfen durch den Bund fest, bestimmt, wie der Bund die Erforschung und die Entwicklung der Weiterbildung fördert, und regelt die Förderung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener durch den Bund. Der Bund regelt und fördert die Weiterbildung über die Spezialgesetzgebung (Art. 1 WeBiG).

Von diesem Bundesgesetz betroffen ist das kantonale Gesetz über die Erwachsenenbildung (ErBG), für dessen Vollzug die BKAD verantwortlich ist, nämlich in Bezug auf den Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen bei Erwachsenen.

3 Hintergrund

3.1 Grundkompetenzen: Situation der Zielgruppe

In der Schweiz ist das Ausbildungssystem das wichtigste Instrument für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Eine fehlende oder mangelhafte Grundausbildung, Allgemeinbildung und ergänzende fachspezifische Ausbildung erschwert nicht nur den Einstieg in den Arbeitsmarkt, sondern beeinflusst auch die spätere berufliche Laufbahn.

Erstens hängt das Erwerbseinkommen sehr stark vom Qualifikationsniveau ab, das für die Arbeit erforderlich ist. Zweitens hängen die Weiterbildung und über sie die Beförderungs- und Aufstiegsmöglichkeiten stark vom Bildungsstand ab.

Der Mikrozensus «Aus- und Weiterbildung 2016»⁵ des BFS zeigt: Je höher der Bildungsstand einer Person ist, desto mehr bildet sie sich weiter. 81 % der bestausgebildeten Personen nehmen an Weiterbildungsaktivitäten teil. Bei Erwachsenen ohne nachobligatorische Ausbildung sinkt dieser Anteil auf 40 %.

Wenn diese Erwachsenen nicht über ausreichende Grundkompetenzen verfügen, können sie nicht oder nur schwer an einer Aus- oder Weiterbildung teilnehmen; bisweilen wollen sie es nicht einmal, vor allem weil sie befürchten, es nicht zu schaffen⁶. So verschieden die Ursachen auch sein mögen, die Lebenssituationen der Betroffenen sind oft ähnlich: Sie arbeiten in Branchen, die wenig oder keine betriebliche oder eigenständige Ausbildung anbieten, durchlaufen Phasen der Arbeitslosigkeit und/oder haben ein geringes Einkommen. Wenn sie Gefahr laufen, ihren Arbeitsplatz zu verlieren und keinen neuen mehr zu finden, können sie von Armut bedroht oder betroffen sein.

⁴ BFS-OFS (2006). Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey (ALL), Neuenburg 2006.

⁵ BFS-OFS (2016). Lebenslanges Lernen in der Schweiz. Ergebnisse des Mikrozensus Aus- und Weiterbildung 2016, Neuenburg 2016.

⁶ Büro Bass (2007a). Massnahmen zur Ansprache bildungsbenachteiligter Personen. Schlussbericht im Auftrag der Erziehungsdirektion des Kantons Bern, Mittelschul- und Berufsbildungsamt zuhanden des Fachrats Weiterbildung, Bern 2007.

Andererseits gelingt es manchen Menschen, sich trotz teilweise fehlender Grundkompetenzen (z. B. Schreibschwäche) später weiterzubilden. Im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (ICT) kann der Mangel an Kompetenzen jede erwachsene Person betreffen, unabhängig von ihrem Qualifikationsniveau, und zwar im Zusammenhang mit der raschen Entwicklung der Technologien, der Digitalisierung und des E-Government. Daraus ergibt sich eine digitale Kluft für Menschen, die nur über eine unzureichende Informatikausstattung und nur über geringe oder eingeschränkte IT-Kenntnisse verfügen. Die Zielgruppe ist daher alles andere als homogen.

3.2 Rückgang der Kompetenzen im Laufe der Zeit und neue soziale Risiken

Die beruflichen und gesellschaftlichen Anforderungen an die Grundkompetenzen ändern sich im Laufe der Jahre. Mögliche Defizite im Erwachsenenalter sind jedoch nicht unbedingt auf eine unzureichende Ausbildung oder auf Schwierigkeiten in der obligatorischen Schule zurückzuführen. Diese Lücken können einerseits durch die Entstehung neuer Kompetenzbereiche entstehen, z. B. im Zusammenhang mit der Digitalisierung und der Entwicklung der ICT: «So verschwinden im Zuge der Digitalisierung Routinetätigkeiten, die von Beschäftigten mit geringer formaler Bildung ausgeübt wurden. Dies kann aber auch Beschäftigte mit mittlerer und höherer Bildung betreffen, die Tätigkeiten mit einem hohen Routineanteil ausführen. Fallen diese weg, sind die betroffenen Beschäftigten gefordert, eine andere Aufgabe zu finden (...)»⁷.

Andererseits können selten genutzte Grundkompetenzen wie Alltagsmathematik oder Lesen mit der Zeit nachlassen: «Auswertungen der Daten aus dem «PIAAC-Programm»⁸ zeigen, dass in allen untersuchten Ländern das Kompetenzniveau von Personen mit demselben formalen Bildungsabschluss mit steigendem Alter abnimmt» (SKBF 2018, S. 288).

Dadurch entsteht ein neues soziales Risiko, das unter anderem auf die Abnahme der Grundkompetenzen oder fehlender adäquater Ausbildung zurückzuführen ist. Dies erfordert ein neues Verständnis von Bildung: Lebenslanges Lernen und der Erhalt der Grundkompetenzen dienen dann als Mittel, um Arbeitslosigkeit oder Karriereunterbrechungen zu verhindern und Erwerbstätigen im besten Fall bis zur Pensionierung ein ausreichendes Einkommen zu ermöglichen.

3.3 Erweiterung des Bildungssystems in Richtung lebenslanges Lernen

Das Schicksal von Erwachsenen ohne berufliche Qualifikation und/oder mit lückenhaften Grundkompetenzen ist in den letzten Jahren zunehmend in den Mittelpunkt gerückt. Zwei Drittel dieser Erwachsenen mit Schwierigkeiten haben die gesamte obligatorische Schulzeit in der Schweiz absolviert⁹. Bei ihnen hat die schulische Lernumgebung trotz ihrer guten didaktischen und methodischen Ansätze nicht vollständig die gewünschte Wirkung gezeigt. Die Erfahrungen, die sie an der Schule gemacht haben, erzeugten bei ihnen eine Abneigung gegenüber Bildung¹⁰; ein beträchtlicher Teil von ihnen lernt langsam und braucht Zeit, um ihre Grundkompetenzen aufzufrischen.

Ein Teil der jungen Erwachsenen wird daher seine Lücken nach dem Eintritt in das Berufsleben schliessen müssen.

Dies erfordert eine Ausrichtung auf lebenslanges Lernen und ein weniger lineares und stattdessen durchlässigeres Bildungssystem. So müssen z. B. Kompetenzen, die in einem formalen und informellen Rahmen erworben wurden, in formalen Ausbildungen berücksichtigt werden.

3.4 Schwieriger Zugang zur Zielgruppe der Förderung von Grundkompetenzen Erwachsener

Mit den aktuellen Kursen, PR-Massnahmen, Lern- und Begleitstrukturen wird im Kanton Freiburg wie auch in der gesamten Schweiz nur ein kleiner Teil der Zielgruppe erreicht. Die Freiburger Kursanbieterinnen und Kursanbieter, die im Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener (GKE) tätig sind, gehen bei der Anwerbung von

⁷ SKBF (2018). Bildungsbericht Schweiz 2018. Aarau, S. 288.

⁸ Program for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)

⁹ Büro Bass (2007b). Volkswirtschaftliche Kosten der Leseschwäche in der Schweiz. Eine Auswertung der Daten des Adult Literacy & Life Skills Survey (ALL), Bern 2007.

¹⁰ Neuenschwander (2009). Bildungsferne Personen in der Weiterbildung des Kantons Zürich.

Kursteilnehmenden innovativ vor, geben aber an, dass sie viel Aufwand betreiben müssen, damit die Zielgruppe den Mut fasst, sich für ihre Kurse anzumelden. Dies hat zur Folge, dass hochwertige neue Ausbildungsmassnahmen, die von neu in diesem Bereich tätigen Akteurinnen und Akteuren angeboten werden, oftmals nicht stattfinden, weil die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht ausreicht.

Es sind folgende Gründe sind zu nennen, warum diese Zielgruppe trotz aller Bemühungen und Anreize Schwierigkeiten hat, sich für Kurse anzumelden:

- > **Wenig Ressourcen:** Kosten, Zeitmangel, gesundheitliche Gründe und starker familiärer Stress sind die am häufigsten genannten Hindernisse für die Teilnahme von geringqualifizierten Erwachsenen. Geringqualifizierte sind stärker von Armut betroffen als der Durchschnitt der Bevölkerung.
- > **Tabu:** In unserer Kultur fällt es jedem, der nicht lesen, schreiben und/oder rechnen kann oder aufgrund der digitalen Entwicklung nicht mehr in der Lage ist, seine Arbeit zufriedenstellend zu erledigen, schwer, dies öffentlich zu äussern und um Hilfe zu bitten. Für sie ist es daher besser, diskret zu bleiben und nicht darüber zu sprechen.
- > **Schulerfahrungen – Abneigung gegenüber Bildung:** Die Lernmöglichkeiten und die Lernumgebung mit ihren didaktischen Ansätzen und Lernmethoden sind nicht für alle erwachsenen Lernenden geeignet. Manche Menschen lernen langsam. Einige Erwachsene wollen bestimmte Erinnerungen an ihre schulischen Leistungen in der Kindheit einfach nicht noch einmal durchleben und sich erneut in Schwierigkeiten bringen.
- > **Arbeitsumgebungen, die dem Lernen nicht förderlich sind:** Etwa zwei Drittel der Betroffenen sind erwerbstätig¹¹. Die Mehrheit ist jedoch geringqualifiziert und arbeitet in schlecht bezahlten Jobs¹². Die Beteiligung an der Bildung hängt stark von der Situation auf dem Arbeitsmarkt ab.

3.5 Digitale Kluft

Die technischen und materiellen Möglichkeiten, Zugang zu Informations- und Kommunikationstechnologien zu haben, aber auch die entsprechenden Fähigkeiten (digitale Kompetenz) im Alltag und am Arbeitsplatz sind in der Gesellschaft ungleich verteilt.

Der Zugang zu allen Arten von Waren und Dienstleistungen sowie viele soziale Interaktionen laufen heute über digitale Medien und werden online abgewickelt. Die Digitalisierung bringt zwar viele Vorteile für das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben mit sich, sie schafft aber auch eine neue Kluft zwischen digital integrierten Gruppen und solchen, die diese digitale Barriere nicht überwunden haben. Alle Zielgruppen können davon betroffen sein, was auf verschiedene Faktoren zurückzuführen ist: Migrationssituation, mangelnde Ausbildung, kein eigener Computer, nachlassende Kompetenzen, hohes Alter usw.

Die Digitalisierung, die unsere Gesellschaft und das Arbeitsleben prägt, hat sich seit Anfang der 2020er Jahre mit der Covid-19-Pandemie noch stärker beschleunigt.

Die digitale Kluft verursacht sowohl für die einzelnen Personen als auch für die Gesellschaft und die Wirtschaft Kosten.

Eine Arbeitsgruppe, die sich aus Mitgliedern der kantonalen Kommission für die Integration der Migrantinnen und Migranten und der kantonalen Kommission für Erwachsenenbildung zusammensetzte, stellte unter anderem fest, dass benachteiligte Bevölkerungsgruppen im Zusammenhang mit der fortschreitenden Digitalisierung zunehmend auf Hindernisse stossen. Diese beiden Kommissionen haben Empfehlungen erarbeitet, die dem Staatsrat in Kürze vorgelegt werden sollen. Darin wird beispielsweise eine Stärkung des öffentlichen Dienstes (Service Public), der Aufbau allgemeiner oder spezialisierter Hotlines und die Gewährleistung eines ausreichenden Ausbildungsangebots in GKE und ICT für alle Betroffenen spezifiziert.

¹¹ Adult Literacy and Lifeskills Survey, 2003-2006 / BFS, 2006: Lesen und Rechnen im Alltag. Grundkompetenzen von Erwachsenen in der Schweiz. Nationaler Bericht zu der Erhebung Adult Literacy & Lifeskills Survey.

¹² Neuenschwander (2009). Bildungsferne Personen in der Weiterbildung des Kantons Zürich.

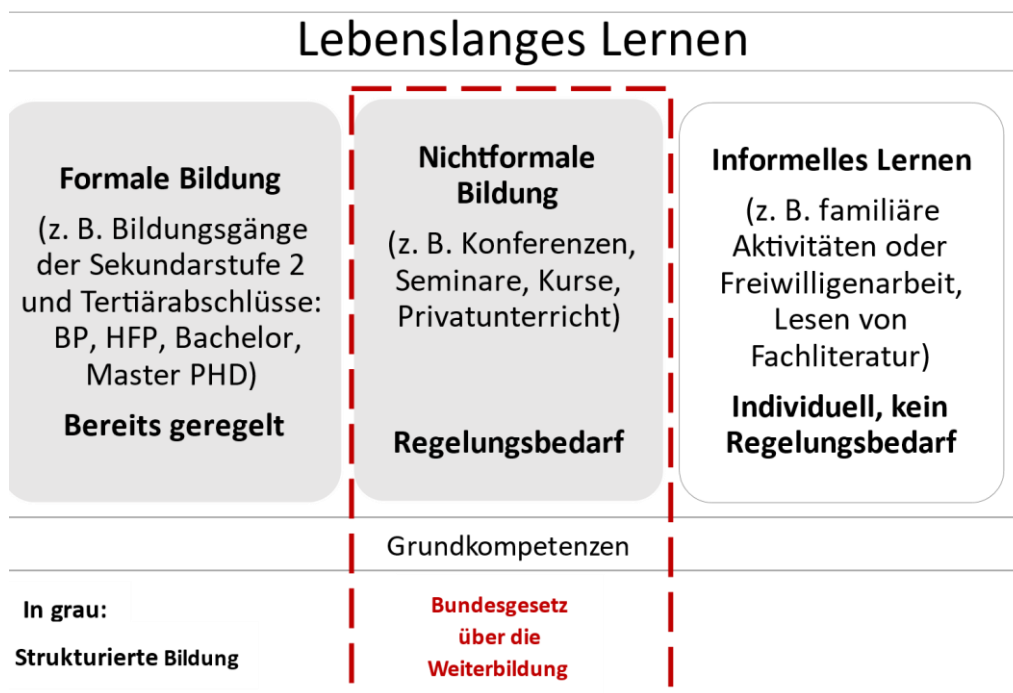
Aufgrund des oben beschriebenen Kontextes sowie die seit 2017 in Kraft getretenen eidgenössischen Gesetzesgrundlagen sieht sich der Kanton Freiburg gezwungen, zu dieser Thematik Stellung zu nehmen. Daher wird im Hinblick auf die Revision des kantonalen Gesetzes über die Erwachsenenbildung ein Konzept erarbeitet.

4 Bundesgesetz über die Weiterbildung: Umsetzung

4.1 Inhalt, Folgen und Auswirkungen des Gesetzes

Das Bundesgesetz über die Weiterbildung (WeBiG) legt die Grundsätze fest, die für die Weiterbildung gelten, sowie die Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen durch den Bund. Es bestimmt, wie der Bund die Erforschung und die Entwicklung der Weiterbildung fördert. Zudem regelt es die Förderung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener durch den Bund.

Dementsprechend unterstützen sich Bund, Kantone und im Bereich der Weiterbildung tätige Organisationen gegenseitig, um Erwachsene beim Erwerb und Erhalt von Grundkompetenzen zu unterstützen, damit sie unter anderem die Herausforderungen der Digitalisierung bewältigen können. Dies geschieht durch Mehrjahresprogramme, die das SBFI mit den Kantonen abschliesst, und durch Leistungsvereinbarungen mit den oben genannten Organisationen, die sich auf das WeBiG stützen. Das 2017 in Kraft getretene WeBiG umfasst und regelt unter anderem die nichtformale Bildung sowie die Grundkompetenzen.¹³



Die Finanzierung dieses Themas durch den Bund ist also kein Projekt, sondern gesetzlich verankert, mit einer dauerhaften finanziellen Beteiligung, die auch in Zukunft weitergeführt werden soll.

4.2 Finanzierung durch den Bund: Modalitäten

Der Bund bzw. das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) hat Kriterien für die Gewährung der Finanzhilfen an die Kantone festgelegt. Ohne zu sehr in technische und administrative Details zu gehen, werden im Folgenden die Grundzüge dieser Finanzhilfe beschrieben.

¹³ <https://www.sbfi.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/bwb/wb.html>, abgerufen am 08.06.2022.

In Artikel 16 des WeBiG sind dauerhafte Finanzhilfen an die Kantone für die kantonalen Programme zu den Grundkompetenzen Erwachsener (für die Förderung des Erwerbs und des Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener) vorgesehen. Für die Periode 2021–2024 und für alle teilnehmenden Kantone beteiligt sich der Bund mit fast 43 Millionen Franken an diesen Programmen. Gemäss dem Grundsatzpapier¹⁴ des SBFI hat der Kanton Freiburg somit Anspruch auf:

- > Im Jahr 2022: 339 056 Franken,
- > Im Jahr 2023: 424 338 Franken,
- > im Jahr 2024: 513 193 Franken.

Diese Beträge dürfen ausschliesslich im Bereich der Grundkompetenzen für Erwachsene verwendet werden.

Die zwischen dem Bund und den Kantonen abgeschlossene Programmvereinbarung verlangt eine paritätische finanzielle Beteiligung von Kantonen und Bund. Mit anderen Worten: Um das WeBiG einzuhalten, geht SBFI davon aus, dass der Staat Freiburg einen gleich hohen Betrag investiert. Ohne paritätische Beteiligung werden die oben erwähnten Beträge, die der Bund für den Kanton Freiburg reserviert hat, an andere Kantone vergeben.

Im Jahr 2023 wird es dem Kanton Freiburg knapp noch gelingen, alle für ihn reservierten Beträge zu beziehen, da das kantonale Budget, das für die Sicherstellung der Umsetzung des WeBiG vorgesehen ist, aufgestockt wurde.

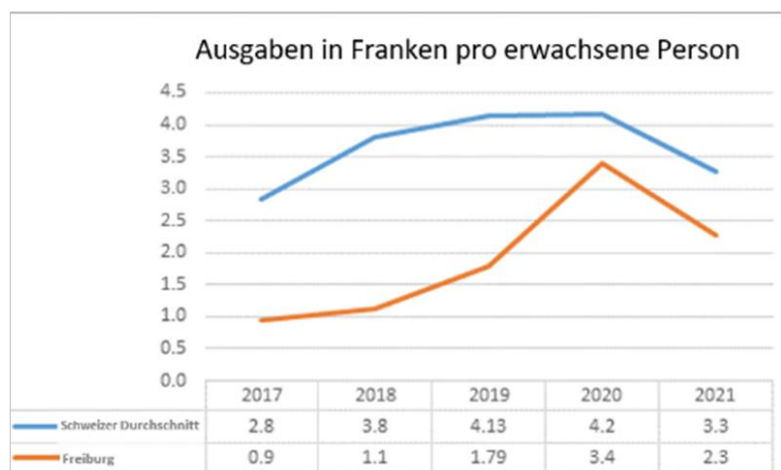
Der vom SBFI für den Kanton Freiburg im Jahr 2024 vorgesehene – erhöhte – Betrag scheint unerreichbar zu sein, es sei denn, die Beteiligung des Staates Freiburg in diesem Bereich wird entsprechend um fast 89 000 Franken erhöht. Dieser für unseren Kanton reservierte Betrag müsste somit an andere Kantone umverteilt werden.

Eine detaillierte Aufstellung der für die einzelnen Kantone reservierten Beträge findet sich im Anhang dieses Berichts.

4.3 Interkantonaler Vergleich

Im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über die Weiterbildung und den Finanzierungen, die sie erhalten, haben die Kantone dem SBFI Zahlen zu den Beträgen geliefert, die dem Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener gewidmet sind. Dank dieser Daten war es dem SBFI möglich, die Daten der Kantone zu vergleichen.

Der Schweizer Durchschnitt der Ausgaben in Franken pro erwachsene Person für dieses Thema findet sich in der untenstehenden Tabelle. Sie beläuft sich beispielsweise im Jahr 2021 auf 3.30 Franken pro erwachsene Person. Dort findet sich auch der Durchschnitt der Ausgaben pro erwachsene Person für den Kanton Freiburg.



Konkret hat der Kanton Freiburg in den letzten Jahren weniger als der Schweizer Durchschnitt für von Schwierigkeiten betroffene Erwachsene in die Förderung der Grundkompetenzen Erwachsener investiert:

¹⁴ Auszug aus dem Grundsatzpapier 2021–2024 im Anhang, vollständig einsehbar auf der Website des SBFI: <https://www.sbf.admin.ch/sbfi/de/home/bildung/wb/grundkompetenzen-erwachsener/foerderung-grundkompetenzen-erwachsener.html>

- > 2017: - 68 %
- > 2018: - 71 %
- > 2019: - 57 %
- > 2020: - 19 %
- > 2021: - 30 %

Detaillierte Zahlen für die einzelnen Kantone konnten beim SBFI nicht eingeholt werden.

Diese interkantonalen Vergleiche stellen die Situation der finanzschwächeren Kantone stets in ein schlechtes Licht. Der Kanton Freiburg stellt einen erheblichen Teil seiner Ausgaben für die Bildung im Allgemeinen bereit, bleibt aber in Franken pro Einwohner/in auf bescheidenerem Niveau. Die geringeren Ausgaben des Kantons erklären sich auch dadurch, dass der Staat Freiburg in diesem Bereich, den er selbst finanziert, über kein Personal verfügt: Die beiden Mitarbeiterinnen, die für die Durchführung und Umsetzung des kantonalen Programms angestellt sind, werden zu 100 % vom SBFI finanziert.

Ebenso ist festzuhalten, dass die Beiträge, die der Staat Freiburg den Bildungsinstitutionen in diesem Bereich gewährt, in den letzten Jahren zwar gestiegen sind, aber immer noch weit unter den Mitteln liegen, die von anderen Kantonen bereitgestellt werden.

4.4 Kantonale Anpassung: Verpflichtung zur Erarbeitung eines kantonalen Programms

Zusätzlich zu den paritätischen Investitionen von Kantonen und Bund mussten die Kantone ein kantonales Programm im Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener entwickeln, um Anspruch auf Bundesmittel des SBFI zu haben.

Dieses kantonale Programm wurde vom BEA erarbeitet und von der BKAD genehmigt. Es wurde vom SBFI ebenfalls bestätigt, um von der Bundesfinanzierung profitieren zu können. Das kantonale Programm besteht aus sechs strategischen Stossrichtungen, die im Folgenden beschrieben werden.

5 Kantonales Programm zur Förderung des Erwerbs und Erhalts von Grundkompetenzen Erwachsener

Der Staat Freiburg hat über die BKAD bzw. das BEA in seinem kantonalen Programm für die Förderung der GKE im Zeitraum 2021 bis 2024 sechs strategische Stossrichtungen festgelegt. Diese bauen auf den nationalen Zielen auf, die sich aus dem WeBiG ergeben:

Angebot und Nachfrage

- > Angebotslücken, insbesondere bei digitalen Angeboten und bezüglich der digitalen Inklusion, werden identifiziert und gezielt geschlossen.
- > Die Nachfrage nach Bildungsmassnahmen im Bereich Grundkompetenzen wird gefördert (Identifizierung der Zielgruppen, Information und Sensibilisierung); die Bildungsmassnahmen verzeichnen mehr Teilnehmende.
- > Vermittelbarkeit und Zugänge zu Zielgruppen im Bereich Grundkompetenzen z.B. durch Sozialhilfe, Portale Berufsabschluss für Erwachsene BAE, Arbeitsintegration usw. werden geprüft.

Koordination und Beratung

- > Die Bildungsmassnahmen sind miteinander sowie mit anderen Bundesprogrammen und kantonalen Angeboten koordiniert und gewähren Anschluss an eine formale Bildung (z. B. Berufsabschluss für Erwachsene BAE) oder eine Weiterbildung.
- > Die Stellen, die sich um die Sensibilisierung, Information, Beratung und Vermittlung von Teilnehmenden in adäquate Bildungsmassnahmen kümmern, sind etabliert und bei den betroffenen Personen, Vermittlungsstellen und bei der Bevölkerung bekannt.

> Die Schnittstellen auf kantonaler Ebene sind geklärt; die Zusammenarbeit aller involvierter Stellen funktioniert. Anders formuliert, werden diese Stossrichtungen wie folgt weiterentwickelt:

5.1 1. Stossrichtung: Aufrechterhaltung und Ausbau des bestehenden GKE-Angebots durch die Subventionierung von Bildungsanbietenden

Eine Umfrage des BEA aus dem Jahr 2018 zeigte auf, dass bei der Bandbreite des Kursangebots in Grundkompetenzen Lücken bestehen. Diese Lücken müssen geschlossen werden, und zwar nicht nur in Bezug auf die Art der Kurse, sondern auch in Bezug auf die geografische Verteilung im Kanton, da das derzeitige Angebot nicht ausreichend über die Bezirke des Kantons verteilt ist.

Ziel ist es, das bestehende Angebot im Bereich der GKE in regelmässiger Zusammenarbeit mit den Bildungsanbietenden auszubauen. Bei der Vergabe von Beiträgen an die Bildungsanbietenden wird auf ein hochwertiges Bildungsangebot und auf Investitionen für die Durchführung dieser Kurse in allen Bezirken geachtet. Sie ermöglichen es, die Teilnahmegebühren für die betroffene Zielgruppen zu verringern.

5.2 2. Stossrichtung: Information und Sensibilisierung

Das BEA steht in Verbindung mit den kantonalen und regionalen Stellen, die sich mit der sozialen und beruflichen Integration von Erwachsenen befassen, sowie mit Bildungsanbietenden, die in diesem Bereich tätig sind.

Der Bund beauftragt den Dachverband Lesen und Schreiben Schweiz mit der Sensibilisierung in den beiden Sprachen des Kantons.

Der Staat Freiburg kann zusätzlich eine externe Stelle beauftragen (derzeit der Verein Lesen und Schreiben Freiburg), um die Vermittlungspersonen für die Thematik der von einem Bedarf an GKE betroffenen Erwachsenen zu sensibilisieren.

Ein Mangel an Grundkompetenzen wird häufig in einer persönlichen Krise (Trennung, Verlust eines Familienmitglieds, Arbeitslosigkeit usw.) oder bei einem Arbeitsplatzwechsel (Beförderung oder inhaltliche Reorganisation einer bestehenden Arbeitsstelle, Wiedereingliederung) erkannt. Die Vermittlerinnen und Vermittler, die direkt mit der Zielgruppe in Kontakt stehen, übernehmen dann eine wichtige Vermittlungs- und Multiplikatorfunktion.

Während einer Weiterbildung werden diese Personen über das Kursangebot und die Unterstützungsleistungen zum GKE-Programm im Kanton Freiburg informiert. Ziel ist es, die Zielgruppe bestmöglich informieren, beraten und weiterleiten zu können. Diese Referenzfachkräfte werden ermutigt, dieses Publikum auf das GKE-Portal des BEA oder direkt auf Weiterbildungsangebote zu verweisen. Die Weiterweisung wird durch gemeinsam genutzte Instrumente wie die kantonale Datenbank des GKE-Kursangebots, die unter www.besser-jetzt.ch/Freiburg zugänglich ist, erleichtert.

Aktuelle oder ehemalige Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Kurse von Lesen und Schreiben nehmen als Botschafterinnen und Botschafter der Gruppen Romandie und Bern-Mittelland an diesen Sensibilisierungsaktionen teil. Dies ermöglicht es den Vermittlungspersonen, sich direkt mit der Lebenssituation der Betroffenen auseinanderzusetzen.

Die Vermittlungspersonen werden über die Kampagne «Einfach besser!» informiert (siehe www.besser-jetzt.ch) und dazu angehalten, für ihre Informationsmaterialien eine vereinfachte Sprache zu verwenden, um sie der Zielgruppe zugänglich zu machen.

Das BEA ist dafür verantwortlich, seine Kommunikationstätigkeit mit der Sensibilisierung der Vermittlungspersonen zu koordinieren.

5.3 3. Stossrichtung: Finanzielle Unterstützung für die Teilnahme an Kursen mittels Bildungsgutscheinen

Im Kanton Freiburg wurde im September 2010 ein Pilotprojekt zur Einführung eines Bildungsgutscheins gestartet, nachdem der Grosse Rat im Jahr 2008 die Motion Ganioz-Siggen M1052.08 angenommen und der Staatsrat dieses

Vorhaben unterstützt hatte. Es waren Kriterien für die Gewährung festgelegt worden, wie etwa der Bildungsstand oder die Höhe des Einkommens. Für die Bildungsgutscheine wurde ein Betrag von 50 000 Franken bereitgestellt.

Während der Versuchsphase von September bis Dezember 2010 wurden 70 Bildungsgutscheine ausgestellt und bei einer Evaluation wurde das Pilotprojekt als erfolgreich bewertet.

Dieses Projekt wurde dank der vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel im Jahr 2021 reaktiviert und läuft seither als Pilotprojekt weiter. Das BEA hat den Schweizerischen Verband für Weiterbildung (SVEB) mit der administrativen Leitung des Projekts beauftragt. Es hat – mit Hilfe des Schweizer Dachverbands Lesen und Schreiben (DVLS) – eine Plattform geschaffen, auf der sich Interessierte mit dem Bildungsgutschein für einen GKE-Kurs anmelden können: www.besser-jetzt.ch/Freiburg. Bildungsgutscheine werden seit 2022 nach Massgabe des zur Verfügung stehenden Budgets verteilt.

5.4 4. Stossrichtung: Schaffung einer Kultur des Austausches und der Koordination

Neben der Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren des Staates Freiburg und den Bildungsanbieterinnen und -anbietern ist auch der Austausch zwischen den Kantonen und mit anderen Organisationen wichtig, um Synergien und Lernerfahrungen aus anderen Bereichen zu nutzen.

5.5 5. Stossrichtung: Aufbau eines Eingangsportals für die Grundkompetenzen (GKE) im Kanton Freiburg

Der Grund, weshalb im September 2022 ein spezielles Fachportal für die Grundkompetenzen eingerichtet wurde, beruht auf einer Feststellung zur betroffenen Zielgruppe: Je höher der Bildungsstand einer Person ist, desto mehr bildet sie sich weiter; und je weniger gut sie ausgebildet wird, desto weniger bildet sie sich. Dies hat zur Folge, dass nur sehr wenige Erwachsene mit einem sehr hohen Bedarf an GKE eine Ausbildung beginnen.

Ein solches Eingangsportale soll dazu dienen, mehrere grosse Herausforderungen zu bewältigen:

- > Erreichen aller von den GKE betroffenen Zielgruppen durch die Einführung diversifizierter Massnahmen;
- > Personen unter Berücksichtigung ihres Profils beraten und weiterleiten;
- > Die Erreichung persönlicher und/oder beruflicher Ziele durch eine langfristige Begleitung stärken.

Für diese Personen geht es also nicht nur darum, eine Ausbildung zu beginnen, sondern auch zu lernen, sich mittel- bis langfristig zu orientieren und ihre Bedürfnisse zu definieren. Der Ansatz des GKE-Portals schafft die Voraussetzungen dafür, dass jede erwachsene Person die Haltung eines Lernenden einnehmen und die Hemmnisse, Zwänge und Ängste überwinden kann, die die Verbesserung der Grundkompetenzen mit sich bringen können.

Um den Zielen des GKE-Portals gerecht zu werden, wurde ein systemischer Ansatz gewählt, der die Komplexität der individuellen Situationen berücksichtigt. Dieser ist aus Längsschnittarbeiten¹⁵ hervorgegangen, die in Frankreich mit von funktionalem Analphabetismus betroffenen Erwachsenen durchgeführt wurden. Diese theoretischen Grundlagen dienen insbesondere dazu, das individuelle Aufnahmegespräch im Rahmen des Freiburger GKE-Portals durchzuführen.

Die so erhaltene Synthese dient als Unterstützung bei der Beratung und Koordination zwischen den Akteurinnen und Akteuren (Vermittlungs-, Ausbildungs- und Beratungspersonen), die am Bildungsprojekt der erwachsenen Person beteiligt sind. Sie ermöglicht es ausserdem, den Fortschritt des Bildungswegs über einen längeren Zeitraum hinweg sichtbar zu machen.

Mit dem GKE-Portal wird das ehrgeizige Ziel verfolgt, differenzierte Regelungen anzubieten, nicht nur um jede einzelne Person zu einem Bildungsangebot zu führen, das ihren Bedürfnissen am besten entspricht, sondern auch um die Voraussetzungen zu schaffen, damit sie in einem Bildungsprozess verbleibt. Das Angebot einer individuellen Begleitung ist somit ein Schlüsselement des Portals. Dabei wird jede Person über einen längeren Zeitraum unterstützt, entsprechend ihren Bedürfnissen und auf ihrem persönlichen Bildungsweg.

¹⁵ Vinérier, A. (2005). Des chemins de savoirs, l'hologramme. Editions SCEREN-CRDP Académie d'Orléans-Tours.

Es können auch andere Mittel und Wege eingesetzt werden, um den Zugang zur Bildung zu erleichtern: Die Verwendung des Bildungsgutscheins, eine Präsenzsprechstunde im Laufbahnzentrum des BEA, die Möglichkeit, die Ausbildung individuell zu beginnen, oder auch die Begegnung mit einer Person, die über ihren Bildungsweg berichtet (Projekt der Westschweizer Botschafterinnen und Botschafter des Vereins Lesen und Schreiben).

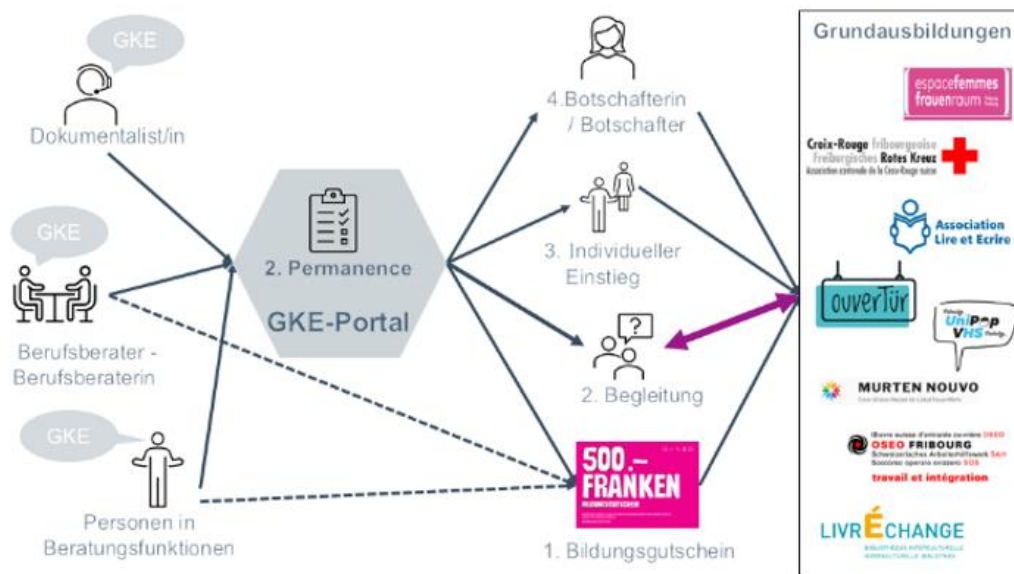
Das GKE-Portal zielt darauf ab, die Zahl der Personen zu erhöhen, die Grundkompetenzen erwerben. Denn diese sind für die spätere Entwicklung eines Berufsprojekts und für einen Qualifikationsprozess unerlässlich.

Langfristig sollen diese Erwachsenen in die Lage versetzt werden, ihren Lebensunterhalt eigenständig zu bestreiten und insbesondere eine qualifizierte Berufsausbildung (wie ein EFZ oder eine EBA) zu absolvieren. Ihre Lebensqualität wird dadurch verbessert und die kantonalen Soziallasten werden verringert. So lohnt sich eine finanzielle Investition in den Bereich der Grundkompetenzen sowohl aus menschlicher als auch aus wirtschaftlicher Sicht.

Zusammenfassend bietet das GKE-Portal vier Möglichkeiten, den Zugang zur Grundbildung zu unterstützen:

- > einen Bildungsgutschein zur Verringerung der Kurskosten;
- > eine Begleitung der Betroffenen zur Permanence für Grundkompetenzen;
- > ein individueller Einstieg in die Ausbildung vor der Aufnahme in einen Kurs;
- > Kontakt zu einer Botschafterin oder einem Botschafter, d. h. einer Person, die gegenwärtig einen Lese- und Schreibkurs besucht oder bereits besucht hat.

1 GKE-Portal – 4 Vorschläge



5.6 6. Stossrichtung: Anpassung und Revision der Rechtsgrundlagen

Wie im Regierungsprogramm 2022–2026 des Staatsrats angekündigt, wird das Gesetz über die Erwachsenenbildung in dieser Legislaturperiode revidiert. Im Übrigen ist ein Konzept in Arbeit, aus dem grosse Teile des vorliegenden Berichts hervorgegangen sind.

Die erfolgreiche Umsetzung des gesamten oben erwähnten kantonalen Programms wird unter anderem von der Revision dieses Gesetzes abhängen.

6 Analyse der europäischen Modelle

Wie in seiner Antwort auf das Postulat angekündigt, hat der Staatsrat aufgrund des hohen Arbeitsaufwands Vorbehalte gegenüber einer eingehenden Recherche und Analyse europäischer Modelle geäußert.

Die Interkantonale Konferenz für Weiterbildung (IKW), eine der Fachkonferenzen der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK), hat ein unabhängiges Forschungsunternehmen mit dieser Thematik beauftragt. Dieses Forschungsunternehmen, die Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH, erstellte 2022 einen ersten (von zwei geplanten) Berichten. Auf diesem Bericht basiert der gesamte Teil über die Analyse der europäischen Modelle, die von den Grossratsmitgliedern Emonet und Aebischer in ihrem Postulat gefordert wurde.

Interface berichtet von der Schwierigkeit, einen internationalen Vergleich durchzuführen, da die Konzepte und Ansätze in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich sind.

In seiner Zusammenfassung kommt Interface zu folgendem Schluss:

«Die durchgeführte Studie zu vorhandenen Abklärungs- und Beratungsinstrumenten im Bereich Grundkompetenzförderung zeigt auf, dass Abklärungen vor allem im Bereich Sprachkompetenzen vorgenommen werden und in diesem Förderbereich auch am meisten Instrumente vorhanden sind. Zudem wird die Aufgabe der Abklärung von Grundkompetenzen in allen Settings mehrheitlich nicht als expliziter Auftrag wahrgenommen. Vor allem in den Settings der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung und der Sozialberatung ist die Grundkompetenzförderung noch wenig strukturell verankert. Die Studie verdeutlicht zudem, dass ein Bedarf nach einer Übersicht über geeignete Instrumente sowie nach weiteren zielgruppenspezifischen Instrumenten unter anderem auch in Form von Selbsttests zur Abklärung von Grundkompetenzen in allen Förderbereichen besteht. Diese Befunde führen uns zu folgenden Empfehlungen.»¹⁶

Im Rahmen der Studie hat Interface sechs Empfehlungen für die Kantone formuliert:

Empfehlung 1:

Übersicht über bestehende Instrumente zur Abklärung von Grundkompetenzen erstellen.

Es wird als ratsam erachtet, die Übersicht nach Art und Funktion des Instruments zu gruppieren. Die Übersicht soll aufzeigen, welche Instrumente für welche Settings in welchem Kontext zur Abklärung welcher Grundkompetenzen für eine bestimmte Zielgruppe geeignet sind.

Empfehlung 2:

Neue Instrumente in den Bereichen Lesen und Schreiben, IKT und Alltagsmathematik erstellen.

Es gilt, neue Instrumente zu entwickeln oder bestehende Instrumente zu adaptieren. Dazu bedarf es in einem ersten Schritt in Ergänzung zur vorliegenden quantitativen Studie einer qualitativen Vertiefungsstudie, um im Austausch mit Personen aus der Praxis Hinweise zur Beurteilung und Eignung bestehender Instrumente einzuholen.

Empfehlung 3:

Angebot an Selbsttests zur Überprüfung von Grundkompetenzen ausweiten.

Empfohlen wird, Selbsttests als eine gute Methode zur Abklärung von Grundkompetenzen in allen Förderbereichen weiterzuentwickeln.

Empfehlung 4:

Übersicht über bestehende Dienstleistungen und Beratungsangebote zur Förderung von Grundkompetenzen erstellen.

¹⁶ Feller, Ruth; Lussi, Isabella; Büchel, Karin; Fritzsche, Deborah; Stehlin, Carole; Imbach, Lars (2022): Projekt Triage – Instrumente zur Abklärung und Beratung im Bereich Grundkompetenzförderung. Kurzbericht zuhanden der Interkantonalen Konferenz für Weiterbildung (IKW) der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.

Es wird empfohlen, eine Übersicht über bestehende Dienstleistungen und Beratungsangebote sowohl auf Bundesebene als auch auf Kantonsebene zuhanden der verschiedenen Akteure zu erarbeiten. Aus der Übersicht sollte erkenntlich sein, welche Akteure mit welchen Angeboten zur Förderung von Grundkompetenzen beitragen.

Empfehlung 5:

Abklärung von Grundkompetenzen explizit verankern (insbesondere auch in der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung und Sozialberatung).

Da die Soll-Ist-Differenz zwischen konzeptioneller Grundlage und effektiver Umsetzung zur Abklärung von Grundkompetenzen vor allem in der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung gross ist, wird empfohlen, darauf hinzuwirken, dass das Abklären von Grundkompetenzen in diesem beruflichen Setting auch strukturell verankert wird.

Empfehlung 6:

Settingübergreifende Austauschgefässe schaffen.

Es wird empfohlen, sowohl auf kantonaler als auch nationaler Ebene settingübergreifende Austauschgefässe zu schaffen, in denen Personen, die sich in unterschiedlichen Zusammenhängen mit der Förderung von Grundkompetenzen befassen, über ihre Erfahrungen berichten und über geeignete Instrumente zur Abklärung von Grundkompetenzen austauschen können.

Die BKAD, respektive das BEA, hat diese Empfehlungen bereits zur Kenntnis genommen. Einige Empfehlungen wurden bereits umgesetzt. Andere werden nur realisierbar sein, wenn dafür entsprechende Budgetmittel des Staates vorhanden sind.

Der zweite Bericht von Interface lag zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts noch nicht vor.

7 Bilanz des Projekts «Einfach besser! ...am Arbeitsplatz»

—

7.1 Durchführung des Projekts und Zuständigkeit

Seit 2018 unterstützt das SBFi mit seinem Programm zur Förderung von Grundkompetenzen am Arbeitsplatz Unternehmen dabei, ihre Angestellten in Grundkompetenzen zu schulen. Der Bund hat für dieses Projekt einen Betrag von etwa 13 Millionen Franken bereitgestellt, ohne zeitliche Begrenzung.

Konkret können Unternehmen kostenlos Schulungen im Bereich der Grundfertigkeiten für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Anspruch nehmen, sofern diese Kurse vom Unternehmen für die betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter als Arbeitszeit angerechnet werden.

Das SBFi hat den Kantonen mehrere Umsetzungsvarianten vorgeschlagen. Der Kanton Freiburg entschied sich für diejenige, die ihm am ehesten entsprach, die keine Aufgaben und keine zusätzlichen kantonalen Ausgaben mit sich brachte, da sie vom SBFi übernommen wurde. Der Schwachpunkt dieser Variante ist jedoch das Fehlen einer aktiven Werbung bei den Unternehmen im Kanton Freiburg.

Das BEA führte aber dennoch eine Informationsveranstaltung über das Projekt «Einfach besser!... am Arbeitsplatz» durch und lud die Unternehmen des Kantons zur Teilnahme ein. Diese Veranstaltung fand im Februar 2019 statt.

Ebenso wirbt das BEA vereinzelt bei Bildungsanbieterinnen und Bildungsanbietern sowie bei Unternehmen im Kanton für dieses Projekt.

7.2 Bilanz des Projekts

Da der Kanton Freiburg das Projekt nicht verwaltet, wurden entsprechende Informationen vom Bund angefordert.

In seiner Antwort hält das SBFI fest, dass seit Beginn des Programms am 1. Januar 2018 im Kanton Freiburg acht Gesuche (wovon eines zurückgezogen wurde – der Kurs wurde aufgrund der Pandemie und interner Umstrukturierungen abgesagt) und 28 Teilnehmerinnen und Teilnehmer verzeichnet wurden.

Zudem sind vier Kurse mit insgesamt 43 Teilnehmerinnen und Teilnehmern noch nicht abgeschlossen.

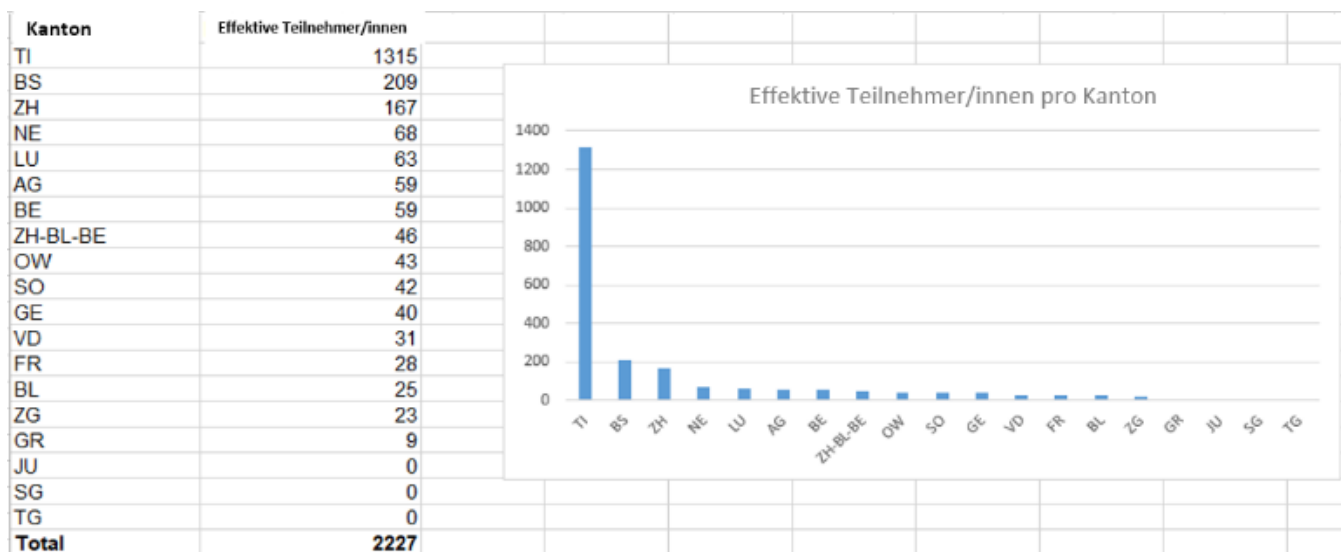
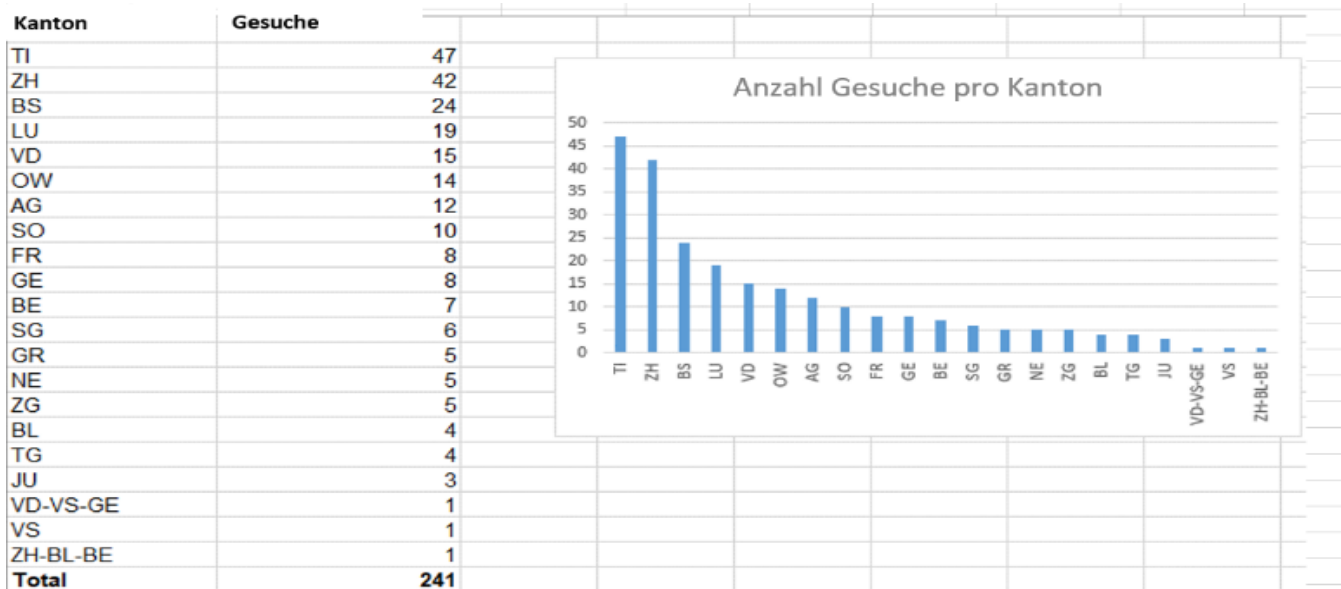
Schweizweit gibt es bisher 241 Gesuche und 2227 effektive Teilnehmerinnen und Teilnehmer (abgeschlossene Kurse).

Für einen interkantonalen Vergleich wird der Kanton Freiburg in der folgenden, vom SBFI zur Verfügung gestellten Tabelle in Bezug auf die Anzahl der Gesuche positioniert.

Die folgende Tabelle ermöglicht einen Vergleich der Anzahl der Begünstigten pro Kanton.

Dieses Projekt läuft noch, aber als Schlussfolgerung für den Kanton, kann man daraus ziehen, dass das Ergebnis für Freiburg gemischt ist und dass diese Leistung selten genutzt wird.

Das SBFI hat eine Evaluation dieses Angebots auf nationaler Ebene in Auftrag gegeben, die im Jahr 2020 durchgeführt wurde, doch darin wird nirgends die Situation im Kanton Freiburg spezifisch erwähnt oder behandelt.



¹ Nur die Teilnehmer/innen von abgeschlossenen Kursen, deren Reporting verschickt wurde, werden hier mitgezählt.

8 Grundkompetenzen Erwachsener: Schlussfolgerungen

Angesichts der obigen Ausführungen ist festzustellen, dass in den letzten Jahren zahlreiche Leistungen entwickelt wurden, um die gering oder unqualifizierten Erwachsenen des Kantons im Bereich der Grundkompetenzen zu begleiten und zu unterstützen, insbesondere dank der Finanzierung durch das SBFI. Auch lässt sich festhalten, dass das kantonale Programm strukturiert und sinnvoll aufgebaut ist.

Zwar fehlen finanzielle Mittel, um alle gewünschten Ziele zu erreichen, und es wird nicht möglich sein, alle vom SBFI für den Kanton Freiburg reservierten Beträge in Anspruch zu nehmen. Es wird jedoch alles unternommen, damit diese Zielgruppe trotz allem begleitet und der Rückgriff auf die Sozialhilfe oder andere Hilfsmassnahmen vermieden werden kann.

Dank des kantonalen Programms beginnen viele gering oder unqualifizierte Personen erneut eine Ausbildung und bringen ihr Wissen auf den neuesten Stand. Langfristig ist die Idee, dass diese Zielgruppe, die ihre Grundkompetenzen auf den neuesten Stand gebracht hat, einen zweiten Schritt machen kann, nämlich mit einer qualifizierenden Berufsausbildung (EBA oder EFZ) zu beginnen.

Solche Massnahmen tragen erheblich dazu bei, die Inanspruchnahme der Sozialhilfe oder anderer sozialer Sicherheitsnetze des Kantons zu verringern.

9 Bestandsaufnahme der beruflichen Weiterbildung für Geringqualifizierte und Ungelernte

Für Erwachsene, die keine berufliche Grundbildung absolviert haben oder keinen Abschluss besitzen, der ihre Kenntnisse belegt, stehen zwei Wege zur beruflichen Qualifikation offen, um ein eidgenössisches Fähigkeitszeugnis EFZ oder einen eidgenössischen Berufsattest EBA zu erlangen: Das standardisierte Qualifikationsverfahren als Kandidat/in (für Erwachsene) nach Artikel 32 der Berufsbildungsverordnung (BBV; AS 412.101) und die Anerkennung und Validierung erbrachter Bildungsleistungen (VAE). Zu Beginn des Schuljahres 2022/23 befanden sich 269 Erwachsene in einem dieser Qualifikationsverfahren, d.h. 251 Hörerinnen und Hörer bereiten sich auf die Prüfungen nach Artikel 32 BBV vor und 18 Personen absolvieren ein Qualifikationsverfahren nach Artikel 31 BBV. Zudem befinden sich 194 Personen über 40 Jahre (191 im Schuljahr 2021/22) in einer Ausbildung mit einem Lehrvertrag, 2/3 Männer und 1/3 Frauen.

Der Erwerb eines EFZ oder EBA nach Artikel 32 BBV sieht vor, dass man mit einer (mindestens) fünfjährigen beruflichen Erfahrung zur Prüfungssession antreten kann. Die Vorbereitung kann individuell erfolgen oder durch den Besuch des Unterrichts an einer Berufsfachschule wie bei den anderen Personen in Ausbildung. Seit dem Schuljahr 2021/22 bietet das Amt für Berufsbildung (BBA) an zwei seiner Berufsbildungszentren Vorbereitungskurse an, auch im Rahmen der Allgemeinbildung, die wöchentlich an zwei Abenden und am Samstag stattfinden, um berufstätigen Erwachsenen die Möglichkeit zu geben, den Unterricht ausserhalb ihrer Arbeitszeit zu besuchen. Dieses Angebot wird im weiteren Verlauf der Projekte, die im Rahmen des Leitbilds Berufsbildung 2030 eingerichtet wurden, tendenziell erweitert. In Bezug auf die Allgemeinbildung «für Erwachsene», die an der Berufsfachschule Gesundheit und Soziales (BFGS) vermittelt wird, sind die Kurse seit dem Schuljahr 2019/20 geöffnet (1 Klasse im Schuljahr 2019/20; seit 2020/21 jährlich 2 Klassen). Der Unterricht findet abends statt und erstreckt sich über 33 Wochen, einschliesslich des Qualifikationsverfahrens. In Bezug auf die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer ist festzuhalten, dass 10 Personen unter der Regelung von Artikel 32 BBV angemeldet sind (von den 31 Kursteilnehmerinnen und -teilnehmer im Jahr 2022/23). Ab dem Schuljahr 2023/24 stehen diese Kurse auch den Deutschsprachigen offen.

Für die spezifischen Berufe der BFGS (in diesem Fall: Fachfrau/Fachmann Gesundheit EFZ [FaGe] und Fachfrau/Fachmann Betreuung EFZ [FaBe]) besteht zudem die Möglichkeit, den allgemeinbildenden Unterricht tagsüber im Rahmen der verkürzten Ausbildungen zu besuchen. In diesem Fall wird die Ausbildung für Personen, die alle Module absolvieren, über 2 Jahre organisiert. Falls sich eine Person dafür entscheidet, nur das Modul «Vertiefungsarbeit (VA)» zu belegen, wird der Kurs über ein Schuljahr hinweg belegt.

Die Validierung erbrachter Bildungsleistungen (VAE) ist ein Verfahren, das den Erwerb eines offiziellen Titels auf der Grundlage der Analyse des beruflichen und persönlichen Werdegangs einer Person sowie der Bewertung ihrer Kompetenzen ermöglicht, und zwar in Bezug auf ein Qualifikationsprofil, das auf der Grundlage des Ausbildungsplans des betreffenden Berufs erstellt wurde und für das spezifische Erfolgsbedingungen festgelegt wurden. Dieses Qualifikationsverfahren ist derzeit nur für einige Berufe zugänglich, wobei die Berufsverbände weiterhin dafür verantwortlich bleiben, ob sie die über dieses Verfahren qualifizierten Personen zulassen oder nicht.

In beiden Fällen sind diese Schritte unabhängig von einem wie auch immer gearteten Arbeitsvertrag. Um zum Qualifikationsverfahren zugelassen zu werden, müssen interessierte Personen eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachweisen, wovon mindestens zwei Jahre im Qualifikationsbereich liegen müssen. Die Durchführung dieser beiden Arten von Qualifikationsverfahren liegt in der Zuständigkeit der Organisationen der Arbeitswelt (OdA). Die Kantone haben als Partner die Aufgabe, das Angebot für die Profile der Kompetenzvalidierung auf nationaler Ebene bereitzustellen.

Um dem steten Wandel gerecht zu werden und das Berufsbildungssystem besser auf die Anforderungen von morgen auszurichten, haben die Verbundpartner der Berufsbildung zudem im Jahr 2018 das «Leitbild Berufsbildung 2030» verabschiedet. Mehrere dieser Projekte betreffen die Erwachsenenbildung.

Anlässlich des nationalen Spitzentreffens der Berufsbildung vom November 2022, an dem die Partner der Berufsbildung (Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt) unter der Leitung von Guy Parmelin, dem Vorsteher des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung, zusammenkamen, war ein wichtiger Punkt der Berufsabschluss für Erwachsene. Bund, Kantone und Sozialpartner haben gemeinsam ein Commitment verabschiedet, um die Rahmenbedingungen für den Berufsabschluss für Erwachsene (BAE) zu verbessern. Die Partner der Berufsbildung wollen damit den Erwerb eines Berufsabschlusses im Erwachsenenalter erleichtern und damit die angesprochene Zielgruppe besser vor Arbeitslosigkeit schützen. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, Erwachsene entsprechend ihren Bedürfnissen zu informieren und zu beraten, ihre bereits erworbenen Kompetenzen zu validieren und dafür zu sorgen, dass sie einfacher Zugang zu Lehrstellen, Bildungsangeboten und Qualifikationsverfahren erhalten. In den letzten Jahren wurde bereits eine Reihe von Massnahmen umgesetzt. In diesem Zusammenhang sind die Analyse der indirekten Kosten der Ausbildung, die nationale Strategie für die Berufsberatung, die Erstellung eines Leitfadens zur Anrechnung von Lernergebnissen, die Allgemeinbildung in der beruflichen Erwachsenenbildung und die Mobilisierung von Unternehmen für die berufliche Qualifikation von Erwachsenen zu erwähnen. Die Partner in der Berufsbildung wollen jedoch weiterhin Lücken identifizieren und mit spezifischen Massnahmen dazu beitragen, optimale Bedingungen zu schaffen, damit Erwachsene einen Berufsabschluss erwerben können.

Anhang

—
Grundsatzpapier 2021–2024 des SBFJ

Anhang: Grundsatzpapier 2021–2024 des SBF1

Jährlicher Beitrag inklusiv Grundbeitrag in der Höhe von fünf Prozent des Bundesjahresbeitrags an die Kantone zu gleichen Teilen an alle Kantone. Der Grundbeitrag beträgt CHF 82'342 (2021: 13'686, 2022: 18'235, 2023: 22'821, 2024: 27'600). Reservierte Beiträge unter Vorbehalt der Genehmigung der BFI-Botschaft 2021-2024 durch das Parlament.

Kanton	Ständige Wohnbevölkerung ²⁶	Kantonale Anteile an der Wohnbevölkerung	Beitrag 2021	Beitrag 2022	Beitrag 2023	Beitrag 2024	Total 2021-2024
Zürich	1'151'160	18.0%	1'228'305	1'636'606	2'048'257	2'477'151	7'390'319
Bern	786'728	12.3%	843'783	1'124'265	1'407'048	1'701'677	5'076'773
Luzern	302'954	4.7%	333'340	444'146	555'861	672'255	2'005'602
Uri	27'234	0.4%	42'421	56'522	70'739	85'551	255'233
Schwyz	119'809	1.9%	140'099	186'670	233'622	282'541	842'932
Obwalden	28'298	0.4%	43'544	58'018	72'611	87'815	261'987
Nidwalden	33'157	0.5%	48'670	64'849	81'160	98'155	292'834
Glarus	30'527	0.5%	45'895	61'151	76'533	92'558	276'138
Zug	96'470	1.5%	115'474	153'858	192'558	232'878	694'768
Freiburg	228'203	3.6%	254'469	339'056	424'338	513'193	1'531'056
Solothurn	207'573	3.2%	232'701	310'054	388'040	469'294	1'400'089
Basel-Stadt	154'422	2.4%	176'620	235'331	294'523	356'194	1'062'668
Basel-Landschaft	218'907	3.4%	244'660	325'988	407'982	493'412	1'472'042
Schaffhausen	62'600	1.0%	79'736	106'242	132'964	160'806	479'749
Appenzell A.Rh.	40'986	0.6%	56'931	75'855	94'935	114'814	342'535
Appenzell I.Rh.	11'718	0.2%	26'050	34'709	43'439	52'535	156'732
St. Gallen	374'398	5.8%	408'723	544'586	681'565	824'281	2'459'154
Graubünden	157'633	2.5%	180'008	239'845	300'172	363'027	1'083'052
Aargau	507'136	7.9%	548'778	731'197	915'114	1'106'734	3'301'823
Thurgau	205'692	3.2%	230'717	307'409	384'731	465'292	1'388'148
Tessin	272'337	4.3%	301'036	401'103	501'991	607'105	1'811'235
Waadt	578'372	9.0%	623'941	831'345	1'040'452	1'258'317	3'754'055
Wallis	261'299	4.1%	289'389	385'585	482'570	583'618	1'741'161
Neuenburg	129'369	2.0%	150'186	200'110	250'443	302'884	903'622
Genf	366'938	5.7%	400'852	534'099	668'439	808'407	2'411'796
Jura	53'515	0.8%	70'151	93'469	116'980	141'474	422'074
Total	6'407'435	100%	7'116'478	9'482'066	11'867'066	14'351'967	42'817'577



Rapport 2022-DICS-48

16 mai 2023

Soutien financier à la reconversion professionnelle d'adultes (Rapport sur postulat 2021-GC-65)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur postulat 2021-GC-65 Besson Gummy Muriel, Michellod Savio.

Table des matières

1	Résumé du postulat	3
2	Rapport du Conseil d'Etat	4
2.1	Introduction	4
2.2	Subsides de formation, conseil de carrière et aide sociale	5
2.2.1	Les subsides de formation	5
2.2.2	Conseil de carrière	7
2.2.3	Bourse d'études et aide sociale	7
2.3	Réponses aux questions	7
2.3.1	Bourses et prêts : évolution des montants accordés ces dernières années et répartition par tranche d'âge	7
2.3.2	Comment encourager les reconversions professionnelles pour des personnes de plus de 30 ans qui ont peu d'avenir dans leur domaine professionnel ou qui souhaitent se reconvertir ?	9
2.3.3	Quels sont les besoins concrets des plus de 25 ans en matière de conseil et de bilan de carrière ?	10
2.3.4	Est-ce que l'augmentation du coût de la vie et les possibilités très restreintes de trouver un travail d'étudiant ou d'étudiante ont été prises en compte dans les calculs et les décisions d'octroi de bourses ou de prêts en 2020 ?	11
2.3.5	Si ce n'est pas le cas, comment pallier les conséquences de la pandémie de Covid-19 afin que les étudiant-e-s puissent vivre dans la dignité ?	11
2.3.6	Comment donner les mêmes chances aux personnes de plus de 40 ans qui sont dans une situation financière sans réserve sachant que les prêts, même sans intérêt, peuvent représenter un obstacle à la reconversion professionnelle ?	11
2.3.7	Comment encourager la formation continue ou tout au long de la vie de collaboratrices et collaborateurs de petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas encore de mesures ni de soutien dans ce sens ?	12
2.3.8	Comment sensibiliser et encourager la population fribourgeoise à se former régulièrement dans un marché du travail en constante évolution ?	12

2.3.9	Comment mettre en évidence l'impact positif du perfectionnement et de la reconversion professionnelle sur les demandes de prestations de l'assurance chômage, de l'assurance invalidité et de l'aide sociale à la charge du canton ?	13
-------	--	----

3	Conclusion	14
----------	-------------------	-----------

1 Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 30 avril 2021, les députés Besson Gumy et Michellod rappellent que le Grand Conseil a accepté, le 13 octobre 2020, deux mesures du plan de relance en lien avec le domaine de la formation pour la reconversion professionnelle des plus de 25 ans et le conseil de carrière et de réorientation aux adultes.

La mesure n°13 prévoit des « bourses pour les reconversions professionnelles et les personnes âgées de plus de 25 ans sans formation » pour un montant de 1.6 million de francs. Elle propose notamment de dé plafonner, quel que soit l'âge de la personne, le montant des bourses et de ne plus tenir compte de la situation financière des parents. La mesure n°14 vise quant à elle à augmenter les moyens à disposition du Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA) pour les prestations de conseil de carrière et de réorientation aux adultes avec un montant de 170 000 francs. Les députés Besson Gumy et Michellod relèvent que si ces mesures comblent des lacunes existantes, elles ne le font que de manière temporaire, puisque les bases légales en la matière, à savoir la loi sur les bourses et les prêts d'études (ci-après : LBPE) du 14 février 2008 et son règlement d'exécution du 8 juillet 2008 (ci-après RBPE) n'ont pas été modifiées.

Les députés Besson Gumy et Michellod soulignent par ailleurs que les dispositions légales s'orientent plutôt vers les personnes de moins de 25 ans alors que le monde du travail évolue très rapidement. Dès lors, une personne qui exerce une profession vouée à disparaître ou une personne ayant achevé une formation secondaire ou tertiaire ne pourra pas obtenir de soutien. Pour les députés Besson Gumy et Michellod, l'objectif serait, à l'instar du canton de Genève qui a inscrit dans ses bases légales en matière de subsides de formation des dispositions favorisant les reconversions professionnelles et la formation des adultes de plus de 25 ans, d'offrir dans le canton de Fribourg une seconde chance aux adultes de se perfectionner, de se reconverter ou d'entreprendre une formation professionnelle supplémentaire sur le tard.

Le postulat vise à établir l'état des besoins de reconversion professionnelle et des personnes qui ont bénéficié ou bénéficient d'une bourse ou d'un prêt. Il est demandé au Conseil d'Etat de répondre, par le biais d'un rapport, aux questions suivantes :

- > A quelles tranches d'âge appartiennent les personnes ayant bénéficié de bourses et de prêts en 2020 ou pendant les quatre années précédentes ?
- > A quel montant s'élèvent les bourses respectivement les prêts accordés en 2020 ? Comment ces montants ont-ils évolué ces cinq dernières années ?
- > Comment ces bourses et montants sont-ils répartis par tranche d'âge ?
- > Comment encourager les reconversions professionnelles pour des personnes de plus de 30 ans qui ont peu d'avenir dans leur domaine professionnel ou qui souhaitent se reconverter ?
- > Quels sont les besoins concrets des plus de 25 ans en matière de conseil et de bilan de carrière ?
- > Est-ce que l'augmentation du coût de la vie et les possibilités très restreintes de trouver un travail d'étudiant ou d'étudiante ont été prises en compte dans les calculs et les décisions d'octroi de bourses ou de prêts en 2020 ?
- > Si ce n'est pas le cas, comment pallier les conséquences de la pandémie de Covid-19 afin que les étudiant-e-s puissent vivre dans la dignité ?
- > Comment donner les mêmes chances aux personnes de plus de 40 ans qui sont dans une situation financière sans réserve sachant que les prêts, même sans intérêt, peuvent représenter un obstacle à la reconversion professionnelle ?
- > Comment encourager la formation continue ou tout au long de la vie de collaboratrices et collaborateurs de petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas encore de mesures ni de soutien dans ce sens ?

-
- > Comment sensibiliser et encourager la population fribourgeoise à se former régulièrement dans un marché du travail en constante évolution ?
 - > Comment mettre en évidence l'impact positif du perfectionnement et de la reconversion professionnelle sur les demandes de prestations de l'assurance chômage, de l'assurance invalidité et de l'aide sociale à la charge du canton ?

2 Rapport du Conseil d'Etat

Sur proposition du Conseil d'Etat, le Grand Conseil a accepté ce postulat le 2 février 2022 par 96 voix, 0 contre et 1 abstention et a chargé le Conseil d'Etat de rédiger un rapport.

2.1 Introduction

En préambule, le Conseil d'Etat souhaite relever que le postulat avait été déposé alors que la pandémie battait son plein. Certaines questions posées par les députés Besson Gumy et Michellod concernent les conséquences de la pandémie sur les personnes en formation. Au moment où le présent rapport est rédigé, même si le virus circule encore, son impact sur la situation financière des personnes en formation s'est estompé. Toutefois, un nouveau phénomène influence directement leurs finances. Il s'agit de l'inflation. Elle frappe durement les étudiants les plus démunis qui n'ont pas la chance de bénéficier du soutien de leurs familles. Ainsi, les questions des députés Besson Gumy et Michellod restent malgré tout très actuelles.

Lorsqu'une crise survient, qu'elle soit sanitaire, sociale ou économique, nombreuses sont les personnes à tomber dans la précarité. La pauvreté a certes toujours existé. Mais les crises l'amplifient et la rendent plus visible. Les travailleurs ne disposant d'aucune formation ou alors d'un faible niveau d'éducation ont été les plus impactés lors des vagues de licenciements. Cette catégorie de personnes se trouve en première ligne lors de la survenance d'une crise : elle est la première à perdre son emploi et la dernière à retrouver de l'embauche au moment où la situation s'améliore.

Pour prévenir la précarité, la formation est un élément clé. Elle permet à un pays d'utiliser au mieux le potentiel des capacités intellectuelles et culturelles de sa population, ceci au sein de tous les milieux sociaux. Elle lui permet également de rester compétitif et attractif au niveau économique, intellectuel et culturel. Le canton de Fribourg a bien saisi les enjeux de la formation. Il a investi et investit encore des sommes importantes dans ce domaine, que ce soit au niveau du secondaire du 2ème degré (formation professionnelle initiale et écoles d'enseignement général) ou du degré tertiaire (université et hautes écoles). Il dispose également d'un système de bourses et de prêts d'études dont l'objectif principal est de promouvoir l'égalité des chances d'accès à la formation.

Le présent rapport vise à répondre de manière précise aux différentes questions posées par les députés Besson Gumy et Michellod. Il est également l'occasion d'établir un point de situation sur les bourses et prêts d'études, 14 ans après l'entrée en vigueur des dispositions légales en la matière, et d'évaluer dans quelle mesure elles répondent aux besoins des adultes désireux de se former ou de se reconverter professionnellement. D'autres points en lien avec l'encouragement des adultes à la formation ou à la reconversion professionnelle, les besoins des plus de 25 ans en matière de conseil et de bilan de carrière, la gratuité de la formation d'adultes sans formation professionnelle ou en voie de reconversion et la suppression des frais de formation en école professionnelles au sens des art. 31 et 32 de l'ordonnance fédérale du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle y sont également analysés plus finement. Enfin, il y a également lieu d'examiner le système des bourses et prêts d'études sous l'angle des bénéficiaires de l'aide sociale dont le faible niveau de qualification a déjà été constaté depuis plusieurs années. Comme le relève le Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton, cette réalité nécessite un investissement, d'autant plus crucial dans les circonstances actuelles, pour soutenir l'insertion professionnelle de cette population. Cette question a d'ailleurs été soulevée dans le cadre de la consultation, achevée en mai 2021, sur l'avant-projet de loi sur l'aide sociale.

2.2 Subsidies de formation, conseil de carrière et aide sociale

Ce chapitre présente certains aspects du domaine des subsides de formation. Le bilan de carrière fera également l'objet d'une analyse, ainsi que les bourses d'études sous l'angle des bénéficiaires de l'aide sociale.

2.2.1 Les subsides de formation

En Suisse, chaque canton dispose de sa propre législation en matière de subsides de formation (bourses et prêts d'études). Toutefois, dans le but de réduire les disparités en Suisse, tous les cantons, exceptés ceux d'Appenzell Rhodes-Intérieures, de Nidwald, Schwyz et Soleure, ont signé l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études du 18 juin 2009 (RSF 44.6 ; ci-après, le Concordat). Le canton de Fribourg y a adhéré le 21 mai 2010. L'objectif du Concordat est de :

- > fixer des normes minimales concernant les formations ouvrant le droit à une bourse d'études, la forme, le montant, le calcul et la durée du droit à l'allocation ;
- > définir le domicile déterminant pour l'octroi d'une allocation ;
- > veiller à la collaboration entre les cantons signataires et avec la Confédération.

Le Concordat a grandement contribué à l'harmonisation formelle entre les cantons (formations reconnues, durée des subsides, domicile déterminant, cercles des bénéficiaires, etc.). Toutefois, ceux-ci bénéficient encore d'une importante marge de manœuvre en ce qui concerne les aspects matériels (normes et forfaits pris en considération dans le calcul, montants maximaux accordés, etc.). Il en résulte qu'il subsiste encore d'importantes différences entre les cantons.

2.2.1.1 Bourses d'études dans le canton de Fribourg

2.2.1.1.1 Législation en vigueur

La législation actuelle en matière de subsides de formation (bourses et prêts d'études) est entrée en vigueur lors de l'année de formation 2008/09. Elle comprend la loi du 14 février 2008 sur les bourses et les prêts d'études (LBPE / RSF 44.1) et son règlement d'exécution du 8 juillet 2008 (RBPE). Selon ces bases légales, les subsides de formation doivent contribuer à la démocratisation des études et à l'épanouissement de la personne en formation. Ils visent en particulier à faciliter l'accès à la formation post-obligatoire et à favoriser le libre choix de la voie et du lieu de formation.

L'un des principes fondamentaux de la LBPE est la subsidiarité définie à l'article 6. En vertu de celui-ci, c'est en premier lieu aux personnes en formation et à leurs parents qu'il incombe de financer une formation avec leurs propres moyens. Le canton n'agit qu'à titre subsidiaire là où, sans aide, une formation ne pourrait pas être suivie. Cette disposition ne fixe pas de limite d'âge à la prise en considération des revenus des parents. Par conséquent, la situation financière de ceux-ci est toujours retenue dans le calcul, quels que soient l'âge, la situation familiale, les études déjà accomplies et le parcours professionnel de la personne en formation. En application du principe de subsidiarité, une personne de 39 ans, elle-même parent, qui dépose une demande de bourse dans le canton de Fribourg devra fournir l'avis de taxation de son père et de sa mère. Si leurs revenus sont trop élevés, aucune bourse ne pourra lui être accordée.

Il y a lieu de souligner que le principe de subsidiarité est repris à l'art. 3 du Concordat. Toutefois, dans le canton de Fribourg, pour tenir compte du fait que certaines prestations sociales sont supprimées à 25 ans (allocations familiales, rentes pour enfants, prestations complémentaires), l'art. 12, al. 4 LBPE prévoit que les possibilités financières des parents ne sont retenues que partiellement dès que la personne en formation a atteint l'âge de 25 ans. Il est important de relever que le budget annuel à disposition des bourses cantonales est limité à quelque 11 millions de francs. Cette somme doit profiter en premier lieu aux personnes dont les parents ne disposent pas de ressources financières suffisantes.

Les subsides de formation comprennent les bourses ainsi que les prêts d'études.

2.2.1.1.2 Les bourses

La bourse d'études n'est pas remboursable, pour autant qu'elle n'ait pas été obtenue de manière infondée. Il est possible d'obtenir une bourse durant onze années de formation post-obligatoire. Toutefois, elle n'est accordée que pour la durée réglementaire de la formation, avec une prolongation d'une année pour les formations de plus de deux ans. Ainsi, un collégien pourra obtenir une bourse durant les quatre ans de sa maturité gymnasiale, avec une prolongation d'une année en cas de répétition. Après l'âge de 40 ans, le subside prend la forme du prêt.

2.2.1.1.3 Les prêts

Le budget annuel à disposition des prêts se situe à 500 000 francs. Le prêt est remboursable. Il est accordé lorsqu'une personne, après avoir obtenu une année de prolongation au niveau de la bourse, n'est pas parvenue à achever sa formation. Le prêt est également alloué pour les formations à distance ou lorsque qu'une personne a accompli plus de onze années de formation post-obligatoire. Pour les personnes âgées de plus de 40 ans, seule l'option du prêt est encore possible. Il en va de même pour la personne désireuse d'effectuer une deuxième formation de degré tertiaire. Le prêt ne peut pas atteindre plus de 30 000 francs sur la durée de la formation.

2.2.1.1.4 Les formations reconnues

Donnent droit à une bourse d'études :

- > la préparation à la formation, à la condition qu'elle débute après l'achèvement de la scolarité obligatoire (cours d'intégration, pré-apprentissage, semestre de motivation) ;
- > la formation secondaire post-obligatoire (apprentissage et écoles de maturité gymnasiale ou de culture générale, maturité professionnelle, etc.) ;
- > la formation du degré tertiaire (les universités et les écoles polytechniques fédérales, les hautes écoles, les écoles supérieures, etc.) ;
- > toute formation complémentaire permettant l'obtention d'une certification de niveau plus élevé (brevet ou diplôme fédéral par exemple).

2.2.1.1.5 Les systèmes de calcul

Le système de calcul fribourgeois d'une bourse d'études est celui du manque identifié. Il correspond à ce qui est préconisé dans le Concordat et appliqué dans la majorité des cantons. Une bourse est calculée sur la base du budget des parents de la personne en formation et de celui de cette dernière. L'éventuel manque qui ressort du budget global de la famille est couvert partiellement ou entièrement par la bourse. Ce système a fait ses preuves et il est d'ailleurs recommandé par le comité d'experts du Concordat sur les bourses d'études.

Schéma du système de calcul

BUDGET DE LA FAMILLE		BUDGET DE LA PERSONNE EN FORMATION	
+	Total des revenus	+	Revenu / participation minimale
+	5 % de la fortune imposable	+	Participation des parents
./.	Charges (normes selon l'aide sociale)	./.	Charges liées à la formation
=	Solde disponible positif (réparti entre les enfants en formation)	./.	Part du solde négatif (si logement chez les parents)
=	Solde négatif (réparti entre les pers. du ménage)	./.	Eventuellement frais d'entretien / logement
		=	Bourse seulement si le solde négatif est supérieur à moins 600 francs

2.2.2 Conseil de carrière

Le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes est composé de trois secteurs :

- > Secteur scolarité obligatoire, s'agissant de l'orientation professionnelle pour les jeunes du cycle d'orientation (CO),
- > Secteur post-obligatoire et carrière, comprenant le conseil en orientation dès 16 ans dans les formations du secondaire II, les formations du tertiaire, le domaine de la transition et le conseil de carrière aux adultes,
- > Secteur formation des adultes, en particulier le domaine compétences de base chez les adultes et les formations d'intérêt public.

Le conseil de carrière aux adultes est un domaine en très forte expansion depuis plusieurs années. De nombreux adultes réfléchissent à leur situation professionnelle et se posent la question d'une transition professionnelle pour trouver un métier qui corresponde à leurs aspirations personnelles. Cet élan a été amplifié avec la pandémie de COVID, et la demande de rencontres de spécialistes en conseil de carrière a explosé. De même les bilans d'employabilité pour les adultes sont très sollicités, à tel point qu'une attente de plusieurs mois est nécessaire pour profiter de la prestation. La Confédération, respectivement le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) encourage d'ailleurs ce public à se questionner sur la thématique et soutient financièrement l'engagement de personnel qualifié pour proposer ce type de prestations. Un troisième site a d'ailleurs dû être ouvert en ville de Fribourg pour répondre à cette demande élevée pour les prestations aux adultes. La DFAC est dans l'attente d'une fusion de ces trois sites sur un seul pour pouvoir mettre à disposition de la population fribourgeoise adulte un Centre de carrières performant et de référence.

2.2.3 Bourse d'études et aide sociale

La subsidiarité est un principe légal essentiel de l'aide sociale. Ce principe correspond à la fonction qu'exerce l'aide sociale dans le système de sécurité sociale comme ultime filet de la protection sociale. Selon ce principe, l'aide sociale est accordée en dernier lieu, lorsque toutes les autres possibilités ont été épuisées, y compris les bourses d'études.

A Fribourg, selon une enquête réalisée auprès des Services sociaux régionaux, en 2019, 211 personnes ont bénéficié d'une bourse, pour un montant de 1 162 000 francs. L'expérience montre que dans le cadre de l'aide sociale, les jeunes sont les principaux bénéficiaires de ces prestations.

De manière générale, il appartient aux parents de financer les frais liés à la formation initiale de leur(s) enfant(s) (Art. 276 CC). Cependant, il arrive, parfois, que l'aide sociale doive intervenir soit à titre subsidiaire si les parents n'ont pas suffisamment de revenus pour subvenir à l'entretien et à la formation de leur(s) enfant(s), soit à titre d'avance en attendant que la bourse d'étude soit versée.

2.3 Réponses aux questions

La présentation détaillée des bourses et prêts d'études ainsi que du conseil de carrière, et l'apport ci-après d'autres éléments complémentaires permettent de répondre aux questions des députés Besson Gumy et Michellod.

2.3.1 Bourses et prêts : évolution des montants accordés ces dernières années et répartition par tranche d'âge

Trois questions concernant l'évolution des montants accordés et la répartition par tranche d'âge des bénéficiaires ont été posées :

- > A quelles tranches d'âge appartiennent les personnes ayant bénéficié de bourses et de prêts en 2020 ou pendant les quatre années précédentes ?
- > A quel montant s'élèvent les bourses respectivement les prêts accordés en 2020 ? Comment ces montants ont-ils évolué ces cinq dernières années ?
- > Comment ces bourses et montants sont-ils répartis par tranche d'âge ?

Les données de l'année 2021 étant disponibles, elles ont également été prises en considération.

S'agissant des bourses d'études, l'analyse des données du tableau ci-après permet de constater que chaque année, entre 75 % et 80 % des bénéficiaires ont moins de 25 ans. Quant aux montants attribués, 70 % de la somme totale l'est à cette même catégorie de personnes. Les individus dès 30 ans ne représentent qu'un faible pourcentage des bénéficiaires, ce qui n'est pas surprenant, compte tenu du fait que les personnes en formation qui ont entre 15 et 29 ans sont bien plus nombreuses que celles de 30 ans et plus.

Le budget des bourses est de 11 000 000 millions de francs. En 2016, 2017 et 2018, il a été dépassé en raison de sommes importantes accordées aux réfugiés. En effet, avant la crise migratoire de 2015, ils étaient un peu moins de 60 à obtenir des bourses. Lors de l'année de formation 2014/15, environ 550 000 francs leur avaient été octroyés. Pour 2017/18, ils étaient quelque 160 à obtenir des bourses pour un montant total de plus de 1.2 millions de francs. Dès 2018/19, à la suite d'un changement du mode de calcul effectué pour les réfugiés décidé par le Conseil d'Etat, la somme dépensée en leur faveur s'est stabilisée, malgré plus de 200 bénéficiaires.

Le tableau révèle également que le nombre de bénéficiaires a tendance à baisser. En 2016, ils étaient 2035. En 2021, ils n'étaient plus que 1913. Si l'on remonte à l'année 2011, 2185 personnes touchaient des bourses. Cette baisse s'explique d'une part, par le fait que ni les forfaits d'entretien, ni les forfaits de logement n'ont été adaptés depuis 2008 et, d'autre part, par la baisse du nombre de demandes de bourses.

Les bourses accordées aux personnes âgées entre 29 et 40 ans ont augmenté depuis 2016. La somme de 947 201 francs enregistrée en 2021 est particulièrement élevée en raison des premiers effets des bourses « extraordinaires » accordées dans le cadre de la mesure 13 du plan de relance susmentionnée.

Bourses	Âge					Total
	< 15	15 – 19	20 – 24	25-29	> 29 - 40	
2021 Bénéficiaires	0	727	728	360	98	1913
2021 Montants (francs)	0	3 175 678	4 198 119	2 589 014	947 201	10 910 012
2020 Bénéficiaires	0	756	777	351	92	1976
2020 Montants (francs)	0	3 504 712	4 276 616	2 578 884	788 431	11 148 643
2019 Bénéficiaires	1	754	753	332	77	1916
2019 Montants (francs)	1109	3 221 993	4 020 596	2 256 423	630 658	10 130 779
2018 Bénéficiaires	0	785	790	358	83	2016
2018 Montants (francs)	0	3 515 772	4 553 987	2 684 646	666 327	11 420 732
2017 Bénéficiaires	0	798	767	354	73	1992
2017 Montants (francs)	0	3 627 187	4 765 284	2 710 498	690 901	11 793 870
2016 Bénéficiaires	0	837	773	362	63	2035
2016 Montants (francs)	0	3 593 295	4 339 511	2 634 001	604 745	11 171 552

Quant aux prêts, qui sont accordés sans intérêt, y ont recours essentiellement les personnes en formation à partir de 25 ans, comme le démontre le tableau ci-dessous. Le nombre d'octrois est particulièrement important chez les 30 ans et plus. Cela est dû au fait que certains parents se sentent déchargés du financement des études de leurs enfants une fois que ceux-ci ont dépassé l'âge de 25 ans, en raison principalement de la suppression de plusieurs prestations financières comme les allocations familiales, les rentes pour enfant ou les prestations complémentaires. Par ailleurs, selon l'art. 277 du code civil, l'obligation d'entretien des parents en faveur des enfants dure jusqu'à la majorité ou jusqu'à la fin d'une formation appropriée, pour autant qu'elle soit achevée dans les délais normaux. Ainsi, les parents n'ont plus aucun devoir d'entretien légal en cas de formation sur le tard, ou qui se prolonge, ou de reconversion professionnelle. Vu que le calcul de la bourse prend toujours en compte la situation financière des parents (partiellement dès l'âge de 25 ans), un nombre important de personnes se voit refuser l'octroi d'une bourse, alors qu'en réalité, aucun soutien financier ne leur est accordé de la part de ces derniers. Le prêt devient ainsi la seule option possible.

L'objectif du prêt n'est pas forcément de financer une formation complète, car le montant maximal qu'il est possible d'obtenir est de 30 000 francs sur la durée de la formation. Le prêt peut notamment servir à compléter une bourse ou à la remplacer si la personne n'est plus éligible pour une bourse en raison de son âge par exemple ou de la durée des études trop longue. Certains prêts sont également accordés pour le financement de cours préparatoires menant à un brevet ou à un diplôme fédéral.

	Prêts	Âge			Total
		20 – 24	25 – 29	> 29	
2021	Bénéficiaires	6	16	24	46
	Montants (CHF)	40 600	149 050	203 800	393 450
2020	Bénéficiaires	8	22	29	59
	Montants (CHF)	91 200	181 500	225 900	498 600
2019	Bénéficiaires	6	20	31	57
	Montants (CHF)	60 000	164 266	278 750	503 016
2018	Bénéficiaires	3	19	40	62
	Montants (CHF)	17 500	174 234	307 917	499 651
2017	Bénéficiaires	1	15	48	64
	Montants (CHF)	3300	108 100	389 708	501 108
2016	Bénéficiaires	0	11	52	63
	Montants (CHF)	0	82 400	384 325	466 725

2.3.2 Comment encourager les reconversions professionnelles pour des personnes de plus de 30 ans qui ont peu d'avenir dans leur domaine professionnel ou qui souhaitent se reconvertir ?

Le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (ci-après SOPFA) dispose d'un secteur post-obligatoire et carrière, et ce secteur dispose de plusieurs prestations spécifiques dédiées aux adultes.

La prestation principale consiste en un conseil de carrière prévu spécifiquement pour tout adulte. Ainsi toutes les personnes, intégrées dans le marché du travail ou souhaitant y entrer, peuvent s'adresser au Centre de carrière du SOPFA et bénéficier gratuitement de cette offre. Il faut relever ici que la demande est de plus en plus forte depuis plusieurs années. Il pourrait être profitable de mieux faire connaître cette prestation au grand public, mais les moyens sont limités et l'attente dépasse régulièrement les deux mois pour pouvoir en bénéficier. C'est la raison pour laquelle il est effectué peu de promotion ou de communication à large échelle : il serait extrêmement difficile de répondre à la forte demande dans un délai acceptable. Néanmoins, une telle prestation permet d'ores et déjà de mieux accompagner les adultes qui souhaitent entreprendre une transition professionnelle.

Une autre prestation a vu le jour en 2021 au SOPFA pour les personnes de 40 ans et plus. Il s'agit de Viamia. Cette prestation nationale est cofinancée par le Secrétariat d'Etat pour la formation, la recherche et l'innovation (ci-après le SEFRI) et l'Etat de Fribourg à un ratio respectif de 80 %-20 %. Elle est donc très largement financée par la Confédération. Viamia, qui consiste en un bilan d'employabilité spécifique pour les 40+, est gratuit et permet de réaliser une analyse de la situation professionnelle pour chacun. Une fois les besoins et objectifs définis, les possibilités de développement de carrière sont explorées dans le cadre d'un conseil entièrement personnalisé. Cette prestation rencontre un grand succès, mais le financement de la Confédération pour ce projet s'arrêtera très vraisemblablement à fin 2024. Le Conseil d'Etat analysera la possibilité de reprendre l'ensemble du financement de cette prestation dans le cadre de l'établissement du budget des prochaines années.

Des formes d'encouragement sous une forme financière existent dans d'autres cas de figure.

Même s'il ne s'agit pas formellement d'une reconversion professionnelle, relevons que toute personne suivant un cursus de formation dans le but de se préparer à un examen professionnel fédéral de type brevet ou diplôme bénéficie d'un remboursement fédéral de 50 % de sa formation jusqu'à hauteur de 9500 francs pour les brevets et 10 500 francs pour les diplômes.

Pour les personnes plus faiblement qualifiées, les formations dans le domaine des compétences de base pour adultes sont également partiellement financées. Par compétence de base, on entend lecture et écriture, mathématique et informatique de base. Pour ce type de formation, la Confédération (SEFRI) et l'Etat de Fribourg participent financièrement à hauteur paritaire au subventionnement de cours afin d'inciter cette population peu qualifiée à se former et pour lui permettre de se maintenir plus aisément sur le marché de l'emploi. En 2023, l'Etat de Fribourg a réussi à obtenir une participation paritaire du SEFRI de 424 338 francs.

Pour 2024, le SEFRI a réservé un montant de 513 193 francs pour le canton de Fribourg, soit une augmentation de 88 855 francs par rapport à 2023. Pour pouvoir en bénéficier, le budget relatif à cette thématique de l'Etat de Fribourg devrait augmenter d'autant. Une analyse de la capacité à réaliser une telle augmentation sera effectuée lors de la production du budget 2024 du canton.

Globalement, des possibilités d'accompagnement et de financement existent pour les personnes qui doivent être encouragées dans une transition professionnelle, mais le financement de certains projets cantonaux sont limités dans le temps.

De son côté, le Service de la formation professionnelle (SFP), responsable de l'ensemble des offres de formation professionnelle et formation continue à des fins professionnelles, a déjà mis en place des cours du soir de culture générale destinés aux adultes. Sur le plan national, les partenaires de la formation professionnelle se sont engagés, lors de la rencontre au sommet du 14 novembre 2022, à soutenir la formation professionnelle des adultes, notamment pour répondre au manque de personnel qualifié. Cela implique d'organiser des cours dédiés aux adultes en soirée avec une pédagogie adaptée et de supprimer les écolages encore demandés. Sur le plan du cadre légal et réglementaire, il s'agit de créer les conditions pour que la formation professionnelle puisse pleinement répondre aux enjeux de l'apprentissage tout au long de la vie.

2.3.3 Quels sont les besoins concrets des plus de 25 ans en matière de conseil et de bilan de carrière ?

Il est difficile de répondre à cette question sous cette forme, tant la situation des personnes de plus de 25 ans est variée et variable. Les situations sont toutes individuelles, ceci en fonction des âges, de la formation de chacun, des situations de vie ou encore des trajectoires professionnelles ou personnelles. Il existe de fait une multiplicité de besoins.

Néanmoins, le SOPFA dispose de prestations spécifiques pour différents publics afin de répondre aux besoins principaux, que l'on peut résumer sous cette forme :

- > Etudiants universitaires et HES : conseil de carrière, conseil en cas de rupture de formation, transition pour l'entrée sur le marché du travail, technique de recherche d'emploi ;
- > Adultes non ou faiblement qualifiés : accompagnement à une première formation, portail d'entrée compétences de base, financement de formation dans le domaine des compétences de base, préparation à l'entrée dans une voie de certification professionnelle pour adultes ;
- > Adultes au chômage : prestation « Aide à l'élaboration d'un projet professionnel réaliste », financé par le Service public de l'emploi (SPE) ;
- > Adultes de 40 ans et plus : conseil de carrière, bilan d'employabilité et analyse de situation professionnelle (Viamia) ;
- > Tout adulte : conseil de carrière, atelier de technique de recherche d'emploi, reprise d'une activité professionnelle ;
- > Sportifs professionnels ou d'élite : prestation de conseil spécifique à ce public.

La prestation de bilan d'employabilité Viamia pourrait être mise à disposition des moins de 40 ans. Toutefois, dans ce cas, elle ne serait pas du tout cofinancée par le SEFRI. Pour ce motif financier, et en raison des priorités fixées en fonction des effectifs disponibles, le SOPFA ne propose actuellement pas cette offre aux moins de 40 ans.

2.3.4 Est-ce que l'augmentation du coût de la vie et les possibilités très restreintes de trouver un travail d'étudiant ou d'étudiante ont été prises en compte dans les calculs et les décisions d'octroi de bourses ou de prêts en 2020 ?

L'augmentation du coût de la vie dans les calculs et les décisions d'octroi de bourses ou de prêts n'a pas été prise en considération.

S'agissant de la deuxième partie de la question portant sur les possibilités très restreintes de trouver un travail d'étudiant durant la pandémie, aucune mesure particulière n'a été prise. L'art. 26, let. d RBPE prévoit une participation minimale annuelle de 2000 francs pour les personnes en formation secondaire post-obligatoire et de 3000 francs pour les personnes en formation de degré tertiaire. Ces montants sont inscrits dans les revenus du budget de la personne en formation. Cette disposition a pour but d'inciter les étudiants à travailler à côté de leurs études. Ainsi, avant que l'Etat ne les soutienne financièrement, il leur est demandé une contribution au financement de leur formation. Pendant la pandémie, les montants susmentionnés ont été maintenus dans le calcul et n'ont pas été adaptés.

2.3.5 Si ce n'est pas le cas, comment pallier les conséquences de la pandémie de Covid-19 afin que les étudiant-e-s puissent vivre dans la dignité ?

Le Conseil d'Etat a déjà traité ce sujet et a dressé un bilan détaillé dans sa réponse à la question des députées Bernadette Hänni-Fischer et Susanne Schwander « Stipendienpolitik in der Corona-Pandemie » ([2021-CE-117](#)). Le Conseil d'Etat en reprend certains éléments pour répondre à cette question.

Depuis l'apparition du Covid-19 au début de l'année 2020, le nombre de demandes de bourses dans le canton de Fribourg n'a pas augmenté, bien au contraire. Alors qu'ordinairement, le Service des subsides de formation (ci-après le SSF) enregistre environ 3300 demandes par année de formation, ce chiffre est passé à 3250 pour 2019/20 et à environ 3120 pour 2021/22. Par ailleurs, le SSF n'a fait face qu'à quelques rares cas où une aide d'urgence a dû être accordée sous la forme d'un prêt.

Au niveau national, selon une enquête menée au printemps 2021 par la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (ci-après la CDIP), aucun canton n'a constaté d'augmentation du nombre des demandes de bourses, à part ceux de Zurich, Vaud et Genève. L'enquête de la CDIP portait également sur les abandons de formation et sur les mesures particulières prises par les cantons suisses au niveau des bourses d'études à la suite de la pandémie. Selon les réponses obtenues de ces derniers, les abandons ou interruptions de formation ont été plutôt rares et n'étaient pas forcément dus au manque de ressources financières. Par ailleurs, les cantons ont avoué ne pas avoir été plus généreux en matière de bourses en raison de la crise sanitaire et n'ont pas assoupli leurs critères d'octroi ni augmenté leurs budgets.

Dans ce contexte, il n'avait pas semblé opportun au Conseil d'Etat d'assouplir les critères d'octroi ou d'allouer davantage de moyens aux subsides de formation, hormis ceux qu'il avait accordés dans le cadre de la mesure 13 du plan de relance de l'économie fribourgeoise. Pour rappel, celle-ci permet, sous certaines conditions, d'accorder des bourses jusqu'à l'âge de 55 ans, d'ignorer la situation financière des parents et d'allouer des bourses pouvant s'élever jusqu'à 35 000 francs. Cependant, cette mesure est provisoire et n'est prévue que pour les formations qui ont débuté en août 2021 et août 2022. L'aide financière octroyée l'est jusqu'à la fin de la formation des bénéficiaires.

2.3.6 Comment donner les mêmes chances aux personnes de plus de 40 ans qui sont dans une situation financière sans réserve sachant que les prêts, même sans intérêt, peuvent représenter un obstacle à la reconversion professionnelle ?

Se fondant sur l'article 9, al. 5 LBPE qui stipule que pour la formation ou la part de formation qui se déroule après l'âge de 40 ans, le subside prend la forme du prêt, les députés Besson Gumy et Michellod relèvent que les personnes de plus de 40 ans ne peuvent pas bénéficier de bourses, quelle que soit leur situation financière ou celle de leur famille.

Dans le canton de Fribourg, il n'est effectivement plus possible d'obtenir des bourses après 40 ans. Cette limite est toutefois supérieure à celle prévue dans le Concordat qui est de 35 ans. En 2008, lors de l'entrée en vigueur des dispositions légales en la matière, le législateur fribourgeois avait déjà pris conscience de l'importance de la formation des adultes en se montrant plus généreux que le Concordat.

Les personnes désireuses de se former après 40 ans peuvent bénéficier d'un prêt sans intérêt dont le montant maximum s'élève à 30 000 francs sur la durée de la formation. L'idée de s'endetter peut effectivement constituer un frein pour certaines personnes. L'option du prêt offre néanmoins l'opportunité d'accomplir une formation offrant souvent de meilleures perspectives professionnelles et un bon retour sur investissement en termes de revenus à moyen terme.

Pour donner les mêmes chances aux personnes de plus de 40 ans ou, de manière plus générale, aux adultes de se former, cette limite d'âge devrait être augmentée. En outre, les bourses devraient être déplafonnées et la situation financière des parents ignorée à partir d'un certain âge. Ainsi, pour une catégorie de personnes, il serait dérogé au principe de subsidiarité, principe fondamental des bases légales en vigueur. De telles mesures auraient un impact financier considérable. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler que les ressources financières de l'Etat sont restreintes et que le budget annuel à disposition des bourses cantonales est limité à 11 000 000 de francs. Il est important que cette somme profite en premier lieu aux jeunes sortant de l'école obligatoire et dont les parents ne disposent pas de moyens financiers suffisants. La priorité doit être donnée à l'accomplissement d'une première formation plutôt que d'offrir une reconversion à des personnes déjà formées. Néanmoins, au vu de l'évolution du marché du travail et de ses besoins en personnel qualifié, le Conseil d'Etat est conscient que la formation des adultes et les reconversions professionnelles ont pris une dimension encore plus importante que lors de l'élaboration des bases légales en vigueur actuellement.

La mesure 13 du plan de relance permet de lever temporairement certaines contraintes imposées par la législation sur les bourses et les prêts d'études. Actuellement, 19 personnes en profitent ou en ont profité (certaines d'entre elles ont interrompu leur formation). Près de 420 000 francs leur ont été alloués. C'est un succès car la mesure n'a fait l'objet d'aucune promotion. La plupart des bénéficiaires n'a pas de première formation et effectue un apprentissage. Cette mesure a permis à plusieurs personnes de sortir de l'aide sociale.

2.3.7 Comment encourager la formation continue ou tout au long de la vie de collaboratrices et collaborateurs de petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas encore de mesures ni de soutien dans ce sens ?

L'article 5 de la loi fédérale sur la formation continue (LFCo) précise, dans les principes de responsabilité, que « *La formation continue relève de la responsabilité individuelle* » et que « *Les employeurs, tant publics que privés, favorisent la formation continue de leurs collaborateurs* ». Il est également prévu que « *En complément à la responsabilité individuelle et aux offres privées, la Confédération et les cantons contribuent à ce que la formation continue soit accessible à chacun en fonction de ses capacités.* »

Conformément à la LFCo, l'Etat de Fribourg agit en complément à la responsabilité individuelle et aux formations mises en place par les entreprises. L'Etat de Fribourg ne prévoit pas de se substituer aux responsabilités des PME, ni à s'impliquer dans la stratégie de formation de ces entreprises. Chaque entreprise est responsable de définir sa propre politique de développement, dont la formation de son personnel fait partie.

Par contre, et tel que défini par la LFCo, l'Etat de Fribourg joue son rôle complémentaire dans la politique de formation, en participant par exemple au financement de la formation dans le domaine des compétences de base pour les adultes par le biais de subventions d'entités de formation ou de chèques-formation pour le public faiblement qualifié.

2.3.8 Comment sensibiliser et encourager la population fribourgeoise à se former régulièrement dans un marché du travail en constante évolution ?

Comme précisé plus haut, la prestation-phare dans cette thématique est Viamia. Prestation nationale largement financée par le SEFRI, elle est appelée à être reprise par les cantons après 2024, sous réserve d'un examen sous l'angle des moyens budgétaires à disposition.

Cette offre vise très précisément les 40+ à se questionner sur leur situation professionnelle et à analyser leur employabilité sur un marché du travail en constante évolution, et à se positionner par rapport au domaine professionnel dans lequel ils se trouvent. Ce travail de réflexion oblige à comparer ses propres connaissances et compétences à l'évolution des besoins du marché et des nouvelles compétences cruciales exigées par l'économie.

Cette étape de conscientisation de l'écart entre les attentes et besoins du tissu économique et les compétences de chacun est essentielle. Elle débouche ensuite sur des compléments de formation ou d'autres mesures qui doivent permettre à chaque individu de rester employable et au marché économique de disposer de professionnels qualifiés, peu importe le secteur d'activité.

Grâce à un financement important de la Confédération, le SOPFA effectuera une promotion et une communication importante auprès de la population en 2023 et en 2024. Dès 2025, seul le canton sera responsable de poursuivre cette action, et ceci en fonction des moyens cantonaux disponibles.

Une analyse indépendante effectuée par l'entreprise Ecoplan en janvier 2022 relève un taux de satisfaction (très bon + bon) par les personnes ayant bénéficié de l'offre Viamia de 92 % au niveau suisse (93,6 % pour le canton de Fribourg). On peut dès lors considérer que cette mesure est un succès, qu'elle mériterait d'être pérennisée et qu'elle répond à la question de l'encouragement de la population fribourgeoise à rester attentive à l'évolution du marché du travail.

Une autre mesure en cours de réalisation par le SOPFA est la mise sur pied d'un Centre de carrières qui se voudra être un pôle cantonal de référence sur la question de l'évolution de carrière, des étapes professionnelles, ainsi que pour toute transition professionnelle. Une telle réalisation permettra une vraie sensibilisation de la population fribourgeoise adulte sur la thématique. Le Centre de carrières devrait voir le jour en fin 2023-début 2024 sur le site des Arsenaux 41 à Fribourg.

2.3.9 Comment mettre en évidence l'impact positif du perfectionnement et de la reconversion professionnelle sur les demandes de prestations de l'assurance chômage, de l'assurance invalidité et de l'aide sociale à la charge du canton ?

Selon le bureau Bass, qui a réalisé une étude pour la Suisse, « Le chômage résultant de l'illettrisme a des conséquences financières négatives pour différents groupes d'acteurs qui passent ainsi à côté d'une augmentation non négligeable de leur revenu. D'une part, les personnes avec une déficience en lecture qui se trouvent au chômage auraient un meilleur revenu si elles n'étaient pas illettrées. D'autre part, le reste de la population active et les entreprises paieraient moins de cotisations à la caisse de chômage. Finalement, les pouvoirs publics encaisseraient plus d'impôts. »¹

Selon les auteurs de l'étude « Coûts économiques de l'illettrisme en Suisse », une économie globale de 1.316 milliard de francs par an pourrait être envisagée. Rapporté au canton de Fribourg, cela représente près de 44 millions de francs par an. Pour les autres domaines que les compétences de base, de tels chiffres ne sont pas disponibles.

En Suisse, le principal mécanisme d'intégration au marché du travail est le système de formation.² En termes de pauvreté, un manque de formation durant la jeunesse peut creuser un écart extrêmement difficile à combler par la suite dans un marché de l'emploi toujours plus demandeur de qualifications élevées.³ Les personnes, dont le niveau de formation est faible, sont ainsi plus concernées par le chômage et le chômage de longue durée. En définitive, un faible niveau de formation expose plus largement au risque de pauvreté.⁴

¹ Jürg Guggisberg, Patrick Detzel, Heidi Stutz: Volkswirtschaftliche Kosten der Leseschwäche in der Schweiz. Eine Auswertung der Daten des Adult Literacy & Life Skills Survey (ALL). Schlussbericht, im Auftrag des Bundesamts für Statistik, April 2007.

² Lindenmeyer, H., & Walker, K. (2010). Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Studie zur Zusammenarbeit RAV – Sozialhilfe. Berne: SECO.

³ OFS. (2015n). Rapport social statistique suisse 2015. Neuchâtel.

⁴ DSAS. (2016). Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg.

Dans le canton de Fribourg 60,7 % des personnes bénéficiaires de l'aide sociale âgées entre 25 et 64 ans ont achevé uniquement la scolarité obligatoire et n'ont pas de qualification professionnelle.⁵ Une formation qualifiée ou une reconversion professionnelle permet aux personnes en situation de précarité d'améliorer leur accès au marché du travail et donc de favoriser leur insertion socioprofessionnelle. En principe, et sur la base d'une appréciation précise de la situation de la personne bénéficiaire, l'aide sociale peut accorder des contributions à une formation initiale, à une formation continue, ou à un perfectionnement professionnel contribuant à améliorer l'insertion socioprofessionnelle de la personne, uniquement si ceux-ci ne peuvent être financés par d'autres sources (subsidés de formation, contribution des parents, fonds, prestation de l'assurance chômage ou invalidité, allocations familiales, rentes pour enfant de l'AVS ou de l'AI).

Grâce à des mesures de formation appropriées, une insertion durable sur le marché du travail est possible aussi pour des personnes n'ayant pas atteint une formation post-obligatoire. Les mesures de formation profitent également aux personnes pour lesquelles une activité lucrative ne semble guère envisageable à court et à moyen terme. Dans ce cas, la formation continue peut contribuer à favoriser une gestion autonome de la vie quotidienne et à améliorer l'état de santé, ce qui facilite également l'intégration sociale et l'insertion professionnelle sur le long terme. Il vaut donc la peine d'investir dans la formation continue des bénéficiaires de l'aide sociale sur les plans humain, social et économique. Pour ces raisons, la CSIAS a mis en œuvre entre septembre 2019 et décembre 2021 une « Offensive de formation continue » (OFC) en collaboration avec la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA). L'objectif de l'offensive était, d'une part, d'aider les services sociaux participants à développer des processus et structures internes qui favorisent la promotion de la formation des bénéficiaires de l'aide sociale. D'autre part, les personnes concernées devaient avoir la possibilité de participer à des formations continues dans le cadre de ces structures naissantes, de l'acquisition des compétences de base à la qualification professionnelle, en passant par un diplôme de formation professionnelle pour adultes. Au vu des résultats satisfaisants obtenus dans la phase pilote, le lancement d'une deuxième phase est prévu en automne 2023.

3 Conclusion

Un Etat a tout intérêt à ce que sa population ait le meilleur niveau de formation possible. Le canton de Fribourg s'efforce de proposer à ses citoyens une formation professionnelle et académique de qualité afin que ces derniers puissent accéder à un haut niveau de qualification. Mais l'Etat n'est pas le seul à avoir une carte à jouer en termes de formation. Le secteur privé doit également disposer d'une stratégie de formation afin de maintenir et développer les compétences de son personnel.

Comme le relève ce rapport, le SOPFA dispose de certains moyens pour sensibiliser et encourager les adultes à se former régulièrement. Quant aux bourses d'études, elles permettent chaque année à quelque 1900 personnes d'accomplir une formation post-obligatoire. Le Conseil d'Etat entend poursuivre ses efforts, dans les limites de ses moyens financiers, pour offrir à sa population des conditions-cadres en matière de formation de premier plan. C'est dans ce sens qu'il a prévu dans son programme gouvernemental de faciliter l'employabilité des adultes et de favoriser la formation professionnelle des adultes. Il est également question de réviser la loi sur l'orientation professionnelle afin de mettre en œuvre la nouvelle stratégie nationale de l'orientation professionnelle et de carrière et de remodeler les activités des centres d'orientation régionaux. Enfin, la révision en cours de la loi sur la formation professionnelle vise également à répondre aux besoins croissants en matière de formation professionnelle des adultes et à prendre en compte le profil spécifique de ce public, tant du point de vue matériel que pédagogique.

La formation doit être accessible à tout le monde, indépendamment du niveau social. Les bourses d'études contribuent à cet objectif. Toutefois, ces dernières sont une aide à la formation et n'ont pas à se substituer à l'aide sociale. De nombreuses personnes assistées ou dont les parents sont soutenus par un service social suivent une

⁵ Statistique des bénéficiaires l'aide sociale, Office fédérale de la statistique OFS, 2021.

formation post-obligatoire. Dans ce contexte, les bourses d'études permettent aux personnes en formation ou à leurs parents de réduire leur dette envers le service sociale, ce qui n'est pas négligeable. La corrélation entre bourses d'études et aide sociale fait d'ailleurs l'objet d'une réflexion dans le cadre de la révision de la loi sur l'aide sociale.

Concernant les familles vivant dans la précarité, le Conseil d'Etat rappelle que le canton de Fribourg a récemment pris plusieurs mesures pour les soutenir. Il pense notamment aux améliorations apportées au niveau de l'aide au recouvrement et à l'avance de contributions d'entretien. En effet, dès le 1^{er} janvier 2022, le Service de l'action sociale peut accorder des avances de pensions allant jusqu'à 950 francs par mois au lieu de 400 francs par mois auparavant. Par ailleurs, un système de prestations complémentaires pour les familles sera prochainement instauré. Celui-ci permettra d'améliorer la situation des familles monoparentales et des familles nombreuses qui sont particulièrement touchées par la pauvreté et de prévenir les phénomènes de marginalisation.

L'ensemble des dispositifs mis en place sur le plan cantonal doit permettre à tout individu d'accéder à une formation post-obligatoire qui corresponde à ses aspirations et à ses capacités, tout en vivant dans des conditions décentes.

Le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.



Bericht 2022-DICS-48

16. Mai 2023

Finanzielle Unterstützung für die berufliche Umschulung Erwachsener (Bericht zum Postulat 2021-GC-65)

Wir unterbreiten Ihnen einen Bericht zum Postulat 2021-GC-65 Besson Gumy Muriel, Michellod Savio.

Inhalt

1	Zusammenfassung des Postulats	3
2	Bericht des Staatsrats	4
2.1	Einführung	4
2.2	Ausbildungsbeiträge, Laufbahnberatung und Sozialhilfe	5
2.2.1	Die Ausbildungsbeiträge	5
2.2.2	Laufbahnberatung	7
2.2.3	Stipendium und Sozialhilfe	7
2.3	Antworten auf die Fragen	8
2.3.1	Stipendien und Darlehen: Entwicklung der gewährten Beträge in den letzten Jahren und Verteilung nach Altersgruppe	8
2.3.2	Wie kann die berufliche Umschulung von Personen über 30 Jahren, die in ihrem Berufsfeld wenig Zukunft haben oder sich umschulen lassen wollen, gefördert werden?	9
2.3.3	Welchen konkreten Bedarf an Berufs- und Laufbahnberatung haben die Personen über 25 Jahren?	11
2.3.4	Sind die steigenden Lebenshaltungskosten und die sehr begrenzten Möglichkeiten, neben dem Studium einen Job zu finden, bei den Berechnungen und Entscheiden über die Vergabe von Stipendien oder Darlehen im Jahr 2020 berücksichtigt worden?	11
2.3.5	Wenn nicht, wie können die Folgen der Covid-19-Pandemie gemildert werden, damit die Studierenden würdig leben können?	11
2.3.6	Wie können Personen über 40 Jahren, deren finanzielle Reserven nicht ausreichen, die gleichen Chancen erhalten, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Darlehen, selbst zinslose, ein Hindernis für eine berufliche Umschulung darstellen können?	12
2.3.7	Wie kann die Weiterbildung bzw. das lebenslange Lernen von Beschäftigten kleiner und mittlerer Unternehmen, die in dieser Hinsicht noch keine entsprechenden Massnahmen getroffen oder Unterstützung anbieten, gefördert werden?	13
2.3.8	Wie kann die Freiburger Bevölkerung für die lebenslange Bildung sensibilisiert und ermuntert werden, sich auf einem sich ständig verändernden Arbeitsmarkt regelmässig weiterzubilden?	13

2.3.9 Wie lassen sich die positiven Auswirkungen von Weiterbildung und Umschulung auf die Inanspruchnahme von Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe zu Lasten des Kantons aufzeigen? 14

3 Schlussbemerkungen

15

1 Zusammenfassung des Postulats

In ihrem am 30. April 2021 eingereichten und begründeten Postulat erinnern Grossrätin Muriel Besson Gummy und Grossrat Savio Michellod daran, dass der Grosse Rat am 13. Oktober 2020 zwei Massnahmen des Wiederankurbelungsplans zur Vergabe von Stipendien für die berufliche Umschulung und für Personen über 25 Jahre sowie zur Unterstützung der Laufbahnberatung und beruflichen Neuorientierung für Erwachsene angenommen hat.

Die Massnahme Nr. 13 sieht «Stipendien für die berufliche Umschulung und für Personen über 25 Jahre ohne Ausbildung» in Höhe von 1.6 Millionen Franken vor. Dazu soll namentlich die Obergrenze der Stipendien, unabhängig vom Alter der betreffenden Person, aufgehoben und die finanzielle Situation der Eltern nicht mehr berücksichtigt werden. Mit der Massnahme Nr. 14 sollen die Mittel, die dem Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA) für die Laufbahnberatung und die Neuorientierung von Erwachsenen zur Verfügung stehen, um 170 000 Franken erhöht werden. Laut Grossrätin Besson Gummy und Grossrat Michellod werden mit diesen Massnahmen zwar bestehende Lücken geschlossen, jedoch nur vorübergehend, da die einschlägigen Rechtsgrundlagen, nämlich das Gesetz vom 14. Februar 2008 über die Stipendien und Studiendarlehen (StiG) und seine Ausführungsverordnung vom 8. Juli 2008 (StiR), nicht geändert wurden.

Grossrätin Besson Gummy und Grossrat Michellod weisen zudem darauf hin, dass die gesetzlichen Bestimmungen eher auf Personen unter 25 Jahren ausgerichtet sind, wohingegen sich die Arbeitswelt sehr schnell verändert. Eine Person, die in einem vom Aussterben bedrohten Beruf arbeitet, oder eine Person mit sekundärer oder tertiärer Bildung wird daher keine Unterstützung erhalten können. Laut Grossrätin Besson Gummy und Grossrat Michellod sollte den Erwachsenen des Kantons Freiburg eine zweite Chance geboten werden, um sich weiterzubilden, sich umzuschulen oder später eine zusätzliche Berufsausbildung zu absolvieren. Dies nach dem Beispiel des Kantons Genf, der in seine Rechtsgrundlage für Ausbildungsbeiträge Bestimmungen aufgenommen hat, welche die berufliche Umschulung und die Ausbildung von Erwachsenen über 25 Jahren begünstigen.

Das Postulat zielt darauf ab, den Bedarf nach beruflicher Umschulung und die Bedürfnisse der Personen zu ermitteln, die ein Stipendium oder ein Darlehen erhalten haben oder erhalten. Der Staatsrat wird gebeten, die folgenden Fragen in Form eines Berichts zu beantworten:

- > Zu welchen Altersgruppen gehören die Personen, die im Jahr 2020 oder in den letzten vier Jahren Stipendien und Darlehen erhalten haben?
- > Wie hoch ist der Betrag der im Jahr 2020 gewährten Stipendien oder Darlehen? Wie haben sich diese Beträge in den letzten fünf Jahren entwickelt?
- > Wie verteilen sich diese Stipendien und Beträge auf die einzelnen Altersgruppen?
- > Wie kann die berufliche Umschulung von Personen über 30 Jahren, die in ihrem Berufsfeld wenig Zukunft haben oder sich umschulen lassen wollen, gefördert werden?
- > Welchen konkreten Bedarf an Berufs- und Laufbahnberatung haben die Personen über 25 Jahren?
- > Sind die steigenden Lebenshaltungskosten und die sehr begrenzten Möglichkeiten, neben dem Studium einen Job zu finden, bei den Berechnungen und Entscheiden über die Vergabe von Stipendien oder Darlehen im Jahr 2020 berücksichtigt worden?
- > Wenn nicht, wie können die Folgen der Covid-19-Pandemie gemildert werden, damit die Studierenden würdig leben können?
- > Wie können Personen über 40 Jahren, deren finanzielle Reserven nicht ausreichen, die gleichen Chancen erhalten, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Darlehen, selbst zinslose, ein Hindernis für eine berufliche Umschulung darstellen können?

-
- > Wie kann die Weiterbildung bzw. das lebenslange Lernen von Beschäftigten kleiner und mittlerer Unternehmen, die in dieser Hinsicht noch keine entsprechenden Massnahmen getroffen oder Unterstützung anbieten, gefördert werden?
 - > Wie kann die Freiburger Bevölkerung für die lebenslange Bildung sensibilisiert und ermuntert werden, sich auf einem sich ständig verändernden Arbeitsmarkt regelmässig weiterzubilden?
 - > Wie lassen sich die positiven Auswirkungen von Weiterbildung und Umschulung auf die Inanspruchnahme von Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe zu Lasten des Kantons aufzeigen?

2 Bericht des Staatsrats

Auf Antrag des Staatsrats nahm der Grosse Rat dieses Postulat am 2. Februar 2022 mit 96 Ja gegen 0 Nein und 1 Enthaltung an und beauftragte den Staatsrat, einen Bericht zu erarbeiten.

2.1 Einführung

Einleitend möchte der Staatsrat darauf hinweisen, dass das Postulat zu einem Zeitpunkt eingereicht wurde, als die Pandemie noch voll im Gang war. Einige Fragen der Grossratsmitglieder Besson Gumy und Michellod beziehen sich auf die Auswirkungen der Pandemie auf die Personen in Ausbildung. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts zirkuliert das Coronavirus zwar noch, aber seine Auswirkungen auf die finanzielle Situation der Personen in Ausbildung sind abgeklungen. Ein neues Phänomen, die Inflation, hat nun jedoch einen unmittelbaren Einfluss auf ihre finanzielle Lage. Sie trifft die ärmsten Studierenden, die nicht das Glück haben, von ihren Familien unterstützt zu werden, besonders hart. So bleiben die Fragen der Grossratsmitglieder Besson Gumy und Michellod weiterhin sehr aktuell.

Wenn eine Krise eintritt, sei sie gesundheitlicher, sozialer oder wirtschaftlicher Art, geraten viele Menschen in Not. Armut hat es zwar schon immer gegeben. Doch die Krisen verstärken sie und machen sie sichtbarer. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ohne Ausbildung oder mit niedrigem Bildungsstand waren von den Entlassungswellen am stärksten betroffen. Diese Personengruppe ist in einer Krise am stärksten exponiert: Sie ist die erste, die ihren Arbeitsplatz verliert, und die letzte, die Arbeit findet, wenn sich die Lage bessert.

Die Bildung ist ein Schlüsselement, um Armut zu verhindern. Sie erlaubt es einem Land, das Potenzial der intellektuellen und kulturellen Fähigkeiten seiner Bevölkerung in allen gesellschaftlichen Bereichen bestmöglich zu nutzen. Sie ermöglicht es ihm auch, wirtschaftlich, intellektuell und kulturell wettbewerbsfähig und attraktiv zu bleiben. Der Kanton Freiburg ist sich dessen bewusst und hat die Herausforderungen im Bereich der Bildung angenommen. Er hat sowohl auf der Sekundarstufe 2 (berufliche Grundbildung und allgemeinbildende Sekundarschulen) als auch auf der Tertiärstufe (Universitäten und Hochschulen) beträchtliche Summen in diesem Bereich investiert und tut dies auch weiterhin. Ausserdem hat er eine Stipendien- und Darlehensregelung eingeführt, die hauptsächlich dazu dient, den gleichberechtigten Zugang zur Bildung zu fördern.

Der vorliegende Bericht soll die verschiedenen Fragen der Grossratsmitglieder Besson Gumy und Michellod genau beantworten. Er bietet auch die Gelegenheit, 14 Jahre nach Inkrafttreten der entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen eine Bestandsaufnahme der Stipendien und Studiendarlehen vorzunehmen und abzuklären, inwieweit sie den Bedürfnissen der Erwachsenen entsprechen, die sich beruflich weiterbilden oder umschulen möchten. Weitere Aspekte im Zusammenhang mit der Förderung der Berufsbildung oder Umschulung von Erwachsenen, den Bedürfnissen der über 25-Jährigen nach Laufbahnberatung und beruflicher Standortbestimmung, der Unentgeltlichkeit der Ausbildung von Erwachsenen ohne Berufsbildung oder in Umschulung und der Abschaffung der Kosten für die Ausbildung an Berufsfachschulen gemäss Artikel 31 und 32 der Bundesverordnung über die Berufsbildung vom 19. November 2003 werden ebenfalls genauer analysiert. Schliesslich sollte das Stipendien- und Darlehenssystem auch unter dem Gesichtspunkt der Sozialhilfeempfänger untersucht werden, bei denen seit mehreren Jahren ein

niedriges Qualifikationsniveau festgestellt wird. Wie der Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg aufgezeigt hat, sind angesichts dieser Realität verstärkte Investitionen erforderlich, die unter den gegenwärtigen Umständen umso wichtiger sind, um die berufliche Integration dieser Bevölkerungsgruppe zu unterstützen. Diese Frage wurde auch bei der im Mai 2021 zu Ende gegangenen Vernehmlassung zum Vorentwurf des Sozialhilfegesetzes angesprochen.

2.2 Ausbildungsbeiträge, Laufbahnberatung und Sozialhilfe

In diesem Kapitel werden einige Aspekte aus dem Bereich der Ausbildungsbeiträge vorgestellt. Auch die berufliche Standortbestimmung wird analysiert, ebenso wie die Stipendien aus dem Blickwinkel von Sozialhilfebeziehenden.

2.2.1 Die Ausbildungsbeiträge

In der Schweiz hat jeder Kanton seine eigene Gesetzgebung für die Ausbildungsbeiträge (Stipendien und Studiendarlehen). Um die Disparitäten in der Schweiz zu verringern, haben jedoch alle Kantone mit Ausnahme von Appenzell Innerrhoden, Nidwalden, Schwyz und Solothurn die Interkantonale Vereinbarung vom 18. Juni 2009 zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (SGF 44.6; im Folgenden: die Vereinbarung) unterzeichnet. Der Kanton Freiburg ist dieser Vereinbarung am 21. Mai 2010 beigetreten. Sie hat folgende Zielsetzung:

- > Die Festlegung von Mindestvoraussetzungen bezüglich der beitragsberechtigten Ausbildungen, der Form, der Höhe und der Bemessung sowie der Dauer der Beitragsberechtigung;
- > die Definition des stipendienrechtlichen Wohnsitzes;
- > die Zusammenarbeit unter den Vereinbarungskantonen und mit dem Bund.

Die Vereinbarung hat wesentlich zur formellen Harmonisierung zwischen den Kantonen beigetragen (anerkannte Ausbildungen, Beitragsdauer, massgebender Wohnsitz, Kreis der Beitragsberechtigten usw.). Die Kantone haben jedoch noch einen grossen Spielraum, was die materiellen Aspekte betrifft (Voraussetzungen und Pauschalen, die bei der Berechnung berücksichtigt werden, bewilligte Höchstansätze usw.). Somit gibt es immer noch grosse Unterschiede zwischen den Kantonen.

2.2.1.1 Stipendien im Kanton Freiburg

2.2.1.1.1 Geltende Gesetzgebung

Die aktuelle Gesetzgebung zu den Ausbildungsbeiträgen (Stipendien und Studiendarlehen) ist im Ausbildungsjahr 2008/09 in Kraft getreten. Sie umfasst das Gesetz vom 14. Februar 2008 über Stipendien und Studiendarlehen (StiG / SGF 44.1) und das dazugehörige Ausführungsreglement vom 8. Juli 2008 (StiR). Nach diesen gesetzlichen Grundlagen sollen Ausbildungsbeiträge zur Demokratisierung der Ausbildung sowie zur Entfaltung der Person in Ausbildung beitragen. Sie sollen insbesondere den Zugang zur nachobligatorischen Ausbildung erleichtern und die freie Wahl von Ausbildungsrichtung und Ausbildungsort fördern.

Eines der Grundprinzipien des StiG ist die in Artikel 6 definierte Subsidiarität. Danach obliegt es in erster Linie an den Personen in Ausbildung und ihren Eltern, eine Ausbildung aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Der Kanton handelt nur subsidiär dort, wo eine Ausbildung ohne Unterstützung nicht möglich wäre. Diese Bestimmung legt keine Altersgrenze für die Berücksichtigung des Einkommens der Eltern fest. Daher wird deren finanzielle Situation immer in die Berechnung einbezogen, unabhängig von Alter, Familienstand, bereits abgeschlossener Ausbildung und beruflichem Werdegang der Person in Ausbildung. Gemäss dem Subsidiaritätsprinzip muss eine 39-jährige Person, die selbst Kinder hat und im Kanton Freiburg ein Gesuch für ein Stipendium stellt, die Steuerveranlagung ihrer Mutter und ihres Vaters vorlegen. Ist deren Einkommen zu hoch, so kann der betreffenden Person kein Stipendium gewährt werden.

Es ist darauf hinzuweisen, dass das Subsidiaritätsprinzip in Artikel 3 der Vereinbarung ebenfalls festgehalten wird. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass bestimmte Sozialleistungen mit 25 Jahren wegfallen (Familienzulagen, Kinderrenten, Ergänzungsleistungen), ist jedoch in Artikel 12 Abs. 4 StiG im Kanton Freiburg vorgesehen, dass die finanziellen Möglichkeiten der Eltern nur noch teilweise berücksichtigt werden, sobald die Person in Ausbildung über

25 Jahre alt ist. Dabei sollte man sich vergegenwärtigen, dass das jährliche Budget, das den kantonalen Stipendien zur Verfügung steht, auf rund 11 Millionen Franken beschränkt ist. Dieser Betrag soll in erster Linie Personen zugutekommen, deren Eltern nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen.

Die Ausbildungsbeiträge umfassen nebst den Stipendien auch Studiendarlehen.

2.2.1.1.2 Die Stipendien

Das Stipendium muss nicht rückerstattet werden, sofern es nicht zu Unrecht erlangt wurde. Es ist möglich, während elf Jahren nachobligatorischer Ausbildung ein Stipendium zu erhalten. Dieses wird jedoch nur für die reguläre Dauer der betreffenden Ausbildung gewährt, wobei sie bei Ausbildungsgängen, die länger als zwei Jahre dauern, um ein Jahr verlängert wird. So kann eine Mittelschülerin oder ein Mittelschüler während der vier Jahre der gymnasialen Matura ein Stipendium erhalten, das um ein Jahr verlängert wird, wenn ein Schuljahr wiederholt wird. Nach dem 40. Altersjahr wird der Ausbildungsbeitrag in Form eines Darlehens gewährt.

2.2.1.1.3 Die Darlehen

Das für Darlehen zur Verfügung stehende Jahresbudget beläuft sich auf 500 000 Franken. Ein Darlehen muss zurückbezahlt werden. Es wird gewährt, wenn eine Person nach einer Verlängerung der Stipendiengewährungsdauer um ein Jahr ihre Ausbildung nicht abschliessen konnte. Das Darlehen wird auch für eine Ausbildung im Fernstudium gewährt oder wenn eine Person mehr als elf Jahre nachobligatorischer Ausbildung absolviert hat. Für Personen über 40 Jahre können nur Darlehen gewährt werden. Dasselbe gilt für eine Person, die eine Zweitausbildung im tertiären Bildungsbereich absolvieren möchte. Das Darlehen darf für die gesamte Dauer der Ausbildung nicht mehr als 30 000 Franken betragen.

2.2.1.1.4 Anerkannte Ausbildungen

Ausbildungsbeiträge können gewährt werden an:

- > die Vorbereitung auf eine Ausbildung, soweit sie nach Abschluss der obligatorischen Schule beginnt (Integrationskurs, Vorlehre, Motivationssemester);
- > die Ausbildung der Sekundarstufe 2 (Berufslehre und gymnasiale Maturitätsschulen und Fachmittelschulen, Berufsmaturität usw.);
- > die Ausbildung im tertiären Bildungsbereich (Universitäten und Eidgenössische Technische Hochschulen, Hochschulen, Höhere Fachschulen usw.);
- > jede Zusatzausbildung, die dazu dient, einen höheren Abschluss zu erlangen (z.B. Eidg. Fachausweis, Eidg. Diplom).

2.2.1.1.5 Die Berechnungssysteme

Das Freiburger System zur Berechnung eines Stipendiums besteht in der Berechnung des festgestellten Fehlbetrags. Dies entspricht dem, was in der Vereinbarung empfohlen und in der Mehrheit der Kantone umgesetzt wird. Ein Stipendium wird auf der Grundlage des Budgets der Eltern der Person in Ausbildung (Familienbudget) und des Budgets der Person in Ausbildung berechnet. Das Stipendium deckt einen allfälligen Fehlbetrag, der sich aus dem gesamten Familienbudget ergibt, teilweise oder vollständig. Dieses System hat sich bewährt und wird auch vom Fachausschuss des Stipendienkonkordats empfohlen.

Schema des Berechnungssystems

FAMILIENBUDGET		BUDGET DER PERSON IN AUSBILDUNG	
+	Gesamteinkommen	+	Einkommen / minimale Beteiligung
+	5 % des steuerpflichtigen Vermögens	+	Beteiligung der Eltern
./.	Kosten (Sozialhilferichtsätze)	./.	Ausgaben für die Ausbildung
=	Positiver verfügbarer Saldo (wird auf die Kinder in Ausbildung aufgeteilt)	./.	Anteil am negativen Saldo (bei Unterbringung bei den Eltern)
=	Negativer Saldo (wird auf die Haushaltsmitglieder aufgeteilt)	./.	Allenfalls Unterhaltskosten / Wohnkosten
		=	Stipendium wird nur gewährt, wenn der negative Saldo grösser als minus 600 Franken ist

2.2.2 Laufbahnberatung

Das Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung besteht aus drei Sektoren:

- > Sektor «Obligatorische Schulzeit», wenn es um die Berufsberatung für Jugendliche an den Orientierungsschulen (OS) geht,
- > Sektor «Postobligatorischer Bereich/Laufbahn», der die Berufsberatung für Personen ab 16 Jahren, die einen Bildungsgang der Sekundarstufe 2 oder der Tertiärstufe absolvieren, den Übergangsbereich und die Laufbahnberatung für Erwachsene umfasst,
- > Sektor «Erwachsenenbildung», insbesondere der Bereich Grundkompetenzen bei Erwachsenen und Weiterbildungen, für die ein öffentliches Interesse besteht.

Die Laufbahnberatung für Erwachsene ist ein Bereich, der in den letzten Jahren sehr stark gewachsen ist. Viele Erwachsene denken über ihre berufliche Situation nach und stellen sich die Frage nach einer Umschulung bzw. einer beruflichen Veränderung, um einen Beruf zu finden, der ihren persönlichen Wünschen entspricht. Dieser Trend wurde durch die Covid-Pandemie noch verstärkt, und die Nachfrage nach Treffen mit Fachpersonen für die Laufbahnberatung ist explosionsartig gestiegen. Auch die Beurteilung des Beschäftigungspotentials für Erwachsene ist sehr gefragt, so dass man mehrere Monate warten muss, um die Leistung in Anspruch nehmen zu können. Der Bund bzw. das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) ermutigt die betreffenden Personen übrigens, sich mit der Thematik auseinanderzusetzen, und unterstützt finanziell die Anstellung von qualifiziertem Personal für diese Art von Dienstleistungen. Übrigens musste in der Stadt Freiburg ein dritter Standort eröffnet werden, um der hohen Nachfrage nach Dienstleistungen für Erwachsene gerecht zu werden. Die BKAD wartet auf eine Zusammenlegung dieser drei Standorte an einem einzigen Ort, um der erwachsenen Freiburger Bevölkerung ein leistungsfähiges Laufbahnzentrum als Referenz zur Verfügung stellen zu können.

2.2.3 Stipendium und Sozialhilfe

Die Subsidiarität ist ein wesentlicher gesetzlicher Grundsatz der Sozialhilfe. Dies entspricht der Funktion, die die Sozialhilfe im System der sozialen Sicherheit als letztes Netz des Sozialschutzes ausübt. Nach diesem Grundsatz wird Sozialhilfe als letzte Möglichkeit gewährt, wenn alle anderen Möglichkeiten, einschliesslich der Stipendien, ausgeschöpft sind.

In Freiburg erhielten laut einer Umfrage bei den regionalen Sozialdiensten im Jahr 2019 Personen ein Stipendium; mit einem Gesamtbetrag von 1 162 000 Franken. Die Erfahrung zeigt, dass im Rahmen der Sozialhilfe vor allem junge Menschen von diesen Leistungen profitieren.

Allgemein ist es Aufgabe der Eltern, die Kosten für die Erstausbildung ihres Kindes bzw. ihrer Kinder zu finanzieren (Art. 276 ZGB). Manchmal muss die Sozialhilfe jedoch subsidiär einspringen, wenn die Eltern nicht über genügend Einkommen verfügen, um für den Unterhalt und die Ausbildung ihres Kindes oder ihrer Kinder aufzukommen, oder einen Vorschuss leisten, bis das Stipendium ausgezahlt wird.

2.3 Antworten auf die Fragen

Die Fragen von Grossrätin Besson Gumy und Grossrat Michellod werden durch die detaillierte Darstellung der Stipendien und Studiendarlehen sowie der Laufbahnberatung und die nachfolgenden ergänzenden Angaben beantwortet.

2.3.1 Stipendien und Darlehen: Entwicklung der gewährten Beträge in den letzten Jahren und Verteilung nach Altersgruppe

Es wurden drei Fragen zur Entwicklung der gewährten Beträge und zur Verteilung auf die einzelnen Altersgruppen der Begünstigten gestellt:

- > Zu welchen Altersgruppen gehören die Personen, die im Jahr 2020 oder in den letzten vier Jahren Stipendien und Darlehen erhalten haben?
- > Wie hoch ist der Betrag der im Jahr 2020 gewährten Stipendien oder Darlehen? Wie haben sich diese Beträge in den letzten fünf Jahren entwickelt?
- > Wie verteilen sich diese Stipendien und Beträge auf die einzelnen Altersgruppen?

Da die Daten für das Jahr 2021 inzwischen vorliegen, wurden diese ebenfalls berücksichtigt.

Bei den Stipendien zeigt die Analyse der Daten in der folgenden Tabelle, dass jedes Jahr zwischen 75 % und 80 % der Begünstigten unter 25 Jahre alt sind. Was die Beträge betrifft, die gewährt werden, so gehen 70 % der Gesamtsumme an eben diese Personengruppe. Dies ist nicht überraschend, da die Zahl der 15- bis 29-jährigen Personen in Ausbildung deutlich höher ist als die derjenigen, die 30 Jahre oder älter sind.

Das Budget für die Stipendien beläuft sich auf 11 000 000 Millionen Franken. In den Jahren 2016, 2017 und 2018 wurde es aufgrund hoher Beträge für Flüchtlinge übertroffen. Vor der Migrationskrise 2015 haben nämlich etwas weniger als 60 Personen ein Stipendium erhalten. Im Ausbildungsjahr 2014/15 wurden ihnen rund 550 000 Franken gewährt. Im Ausbildungsjahr 2017/18 haben rund 160 Personen ein Stipendium im Gesamtwert von über 1,2 Millionen Franken erhalten. Ab 2018/19, nach einer vom Staatsrat beschlossenen Änderung der Berechnungsmethode für Flüchtlinge, stabilisierte sich die für Flüchtlinge ausgegebene Summe, obwohl es über 200 Begünstigte gab.

Die Tabelle zeigt auch, dass die Zahl der Begünstigten tendenziell abnimmt. Im Jahr 2016 waren es 2035, im Jahr 2021 waren es nur noch 1913 Personen. Wenn man bis zum Jahr 2011 zurückgeht, so erhielten im betreffenden Jahr 2185 Personen ein Stipendium. Dieser Rückgang ist zum einen darauf zurückzuführen, dass seit 2008 weder die Unterhalts- noch die Wohnpauschalen angepasst wurden, und zum anderen auf die geringere Anzahl von Stipendiengesuchen.

Die Stipendien für Personen im Alter zwischen 29 und 40 Jahren sind seit 2016 gestiegen. Der für 2021 ausgewiesene Betrag von 947 201 Franken ist aufgrund der ersten Auswirkungen der «Sonderstipendien», die im Rahmen der oben erwähnten Massnahme 13 des Wiederankurbelungsplans gewährt werden, besonders hoch.

	Stipendien	Alter					Total
		< 15	15–19	20–24	25–29	> 29–40	
2021	Begünstigte	0	727	728	360	98	1913
	Beträge (Franken)	0	3 175 678	4 198 119	2 589 014	947 201	10 910 012
2020	Begünstigte	0	756	777	351	92	1976
	Beträge (Franken)	0	3 504 712	4 276 616	2 578 884	788 431	11 148 643
2019	Begünstigte	1	754	753	332	77	1916
	Beträge (Franken)	1109	3 221 993	4 020 596	2 256 423	630 658	10 130 779

Stipendien		Alter					Total
		< 15	15–19	20–24	25–29	> 29–40	
2018	Begünstigte	0	785	790	358	83	2016
	Beträge (Franken)	0	3 515 772	4 553 987	2 684 646	666 327	11 420 732
2017	Begünstigte	0	798	767	354	73	1992
	Beträge (Franken)	0	3 627 187	4 765 284	2 710 498	690 901	11 793 870
2016	Begünstigte	0	837	773	362	63	2035
	Beträge (Franken)	0	3 593 295	4 339 511	2 634 001	604 745	11 171 552

Darlehen, die zinslos gewährt werden, werden vor allem von den Personen in Ausbildung, die über 25 Jahre alt sind, in Anspruch genommen, wie die folgende Tabelle zeigt. Besonders hoch ist die Zahl der gewährten Darlehen bei den Personen von 30 und mehr Jahren. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich einige Eltern von der Finanzierung des Studiums ihrer Kinder entlastet fühlen, sobald diese Alter von 25 Jahren überschritten haben. Das hängt hauptsächlich mit dem Wegfall verschiedener finanzieller Leistungen wie Familienzulagen, Kinderrenten oder Ergänzungsleistungen zusammen. Ausserdem dauert nach Artikel 277 des Zivilgesetzbuchs die Unterhaltspflicht der Eltern bis zur Volljährigkeit des Kindes oder bis eine entsprechende Ausbildung ordentlich abgeschlossen werden kann. So haben die Eltern keine gesetzliche Unterhaltspflicht mehr, wenn ihre Kinder eine späte oder längere Ausbildung absolvieren oder sich beruflich umorientieren. Da bei der Berechnung des Stipendiums immer die finanzielle Situation der Eltern berücksichtigt wird (ab dem 25. Altersjahr teilweise), wird einem grossen Teil der Personen ein Stipendium verweigert, obwohl sie in Wirklichkeit keine finanzielle Unterstützung von den Eltern erhalten. Dadurch wird ein Darlehen zur einzigen Möglichkeit.

Ein Darlehen soll aber nicht unbedingt dazu dienen, eine vollständige Ausbildung zu finanzieren, da der Höchstbetrag, den man über die gesamte Ausbildungsdauer erhalten kann, 30 000 Franken beträgt. Das Darlehen kann vor allem dazu dienen, ein Stipendium zu ergänzen oder zu ersetzen, wenn die Person z. B. aufgrund ihres Alters oder einer zu langen Studiendauer nicht mehr für ein Stipendium in Frage kommt. Einige Darlehen werden auch für die Finanzierung von Vorbereitungskursen gewährt, die zu einem eidgenössischen Fachausweis oder Diplom führen.

Darlehen		Alter			Total
		20–24	25–29	> 29	
2021	Begünstigte	6	16	24	46
	Beträge (Franken)	40 600	149 050	203 800	393 450
2020	Begünstigte	8	22	29	59
	Beträge (Franken)	91 200	181 500	225 900	498 600
2019	Begünstigte	6	20	31	57
	Beträge (Franken)	60 000	164 266	278 750	503 016
2018	Begünstigte	3	19	40	62
	Beträge (Franken)	17 500	174 234	307 917	499 651
2017	Begünstigte	1	15	48	64
	Beträge (Franken)	3300	108 100	389 708	501 108
2016	Begünstigte	0	11	52	63
	Beträge (Franken)	0	82 400	384 325	466 725

2.3.2 Wie kann die berufliche Umschulung von Personen über 30 Jahren, die in ihrem Berufsfeld wenig Zukunft haben oder sich umschulen lassen wollen, gefördert werden?

Das Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA) verfügt über einen Sektor für die nachobligatorische Ausbildung und Laufbahnberatung, der mehrere spezifische Leistungen gezielt für Erwachsene anbietet.

Die Hauptleistung besteht in einer Laufbahnberatung, die speziell für jeden Erwachsenen vorgesehen ist. Somit können sich alle Personen, die in den Arbeitsmarkt integriert sind oder in die Berufswelt einsteigen wollen, an das Laufbahnzentrum des BEA wenden und dieses Angebot kostenlos nutzen. An dieser Stelle sei angemerkt, dass die Nachfrage in den letzten Jahren stetig steigt. Es könnte von Vorteil sein, dieses Angebot in der breiten Öffentlichkeit besser bekannt zu machen. Die Mittel sind jedoch begrenzt und die Wartezeiten für die Inanspruchnahme des Angebots überschreiten regelmässig zwei Monate. Aus diesem Grund wird wenig Werbung oder Kommunikation in grossem Umfang betrieben: Es wäre äusserst schwierig, die hohe Nachfrage in einem akzeptablen Zeitraum zu befriedigen. Dennoch ermöglicht ein solches Angebot bereits jetzt eine bessere Begleitung von Erwachsenen, die beruflich umsteigen möchten.

Beim BEA wurde 2021 ein weiteres Angebot für Personen ab 40 Jahren eingeführt: Viamia, eine nationale Dienstleistung, die zu 80 % vom Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI) und zu 20 % vom Staat Freiburg gemeinsam finanziert wird. Die Finanzierung trägt somit grösstenteils der Bund. Viamia besteht in einer speziellen Beurteilung der Beschäftigungsfähigkeit für die Altersgruppe 40+, ist kostenlos und ermöglicht eine berufliche Standortbestimmung für jede und jeden Einzelnen. Sobald die Bedürfnisse und Ziele definiert sind, werden die Möglichkeiten der Laufbahnentwicklung im Rahmen einer ganz persönlichen Beratung ausgelotet. Dieses Angebot ist sehr erfolgreich, aber die Finanzierung des Bundes für dieses Projekt wird höchstwahrscheinlich Ende 2024 auslaufen. Der Staatsrat wird die Möglichkeit prüfen, im Rahmen der Erstellung des Staatsvoranschlags die gesamte Finanzierung dieses Angebots für die nächsten Jahre zu übernehmen.

Es gibt auch andere Formen der Förderung in finanzieller Form.

Auch wenn es sich formell nicht um eine berufliche Umschulung handelt, ist darauf hinzuweisen, dass alle Personen, die eine Ausbildung absolvieren, um sich auf eine eidgenössische Berufsprüfung vom Typ Fachausweis oder Diplom vorzubereiten, erhalten vom Bund eine Rückerstattung von 50 % ihrer Ausbildungskosten bis zu einem Höchstbetrag von 9500 Franken für Fachausweise und 10 500 Franken für Diplome.

Für geringqualifizierte Personen wird auch die Weiterbildung im Bereich der Grundkompetenzen Erwachsener teilweise finanziert. Unter Grundkompetenzen versteht man Lesen und Schreiben, Rechnen sowie Computer-Grundkenntnisse. Bei dieser Art von Weiterbildung beteiligen sich der Bund (SBFI) und der Staat Freiburg zu gleichen Teilen an der Subventionierung von Kursen, um diese geringqualifizierte Bevölkerungsgruppe zur Weiterbildung zu motivieren und es ihr zu ermöglichen, sich leichter auf dem Arbeitsmarkt zu behaupten. Im Jahr 2023 gelang es dem Staat Freiburg, eine paritätische Beteiligung des SBFI in Höhe von 424 338 Franken zu erhalten.

Für 2024 hat das SBFI einen Betrag von 513 193 Franken für den Kanton Freiburg bereitgestellt, was gegenüber 2023 einer Erhöhung von 88 855 Franken entspricht. Um davon profitieren zu können, müsste das Budget für diesen Förderbereich des Staates Freiburg entsprechend erhöht werden. Bei der Erstellung des Voranschlags 2024 des Kantons soll geprüft werden, ob eine solche Erhöhung machbar wäre.

Ganz allgemein gibt es Begleit- und Finanzierungsmöglichkeiten für Personen, die bei einer beruflichen Neuorientierung gefördert werden müssen. Die Finanzierung einiger kantonaler Projekte ist jedoch zeitlich begrenzt.

Das Amt für Berufsbildung (BBA), das für alle Angebote der Berufsbildung und der berufsorientierten Weiterbildung zuständig ist, hat seinerseits bereits Abendkurse in Allgemeinbildung für Erwachsene eingerichtet. Auf nationaler Ebene haben sich die Verbundpartner der Berufsbildung beim Spitzentreffen am 14. November 2022 verpflichtet, die berufliche Erwachsenenbildung zu unterstützen, insbesondere um dem Mangel an Fachkräften entgegenzuwirken. Dies bedeutet, dass spezielle, pädagogisch angepasste Abendkurse für Erwachsene organisiert und die noch immer verlangten Kursgebühren abgeschafft werden sollen. In Bezug auf den rechtlichen und regulatorischen Rahmen geht es darum, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Berufsbildung den Herausforderungen des lebenslangen Lernens vollumfänglich gerecht werden kann.

2.3.3 Welchen konkreten Bedarf an Berufs- und Laufbahnberatung haben die Personen über 25 Jahren?

Es ist schwierig, diese Frage in dieser Form zu beantworten, da die Situation der über 25-Jährigen sehr vielfältig und unterschiedlich ist. Jeder Fall ist einzigartig und hängt vom Alter, von der Ausbildung, der Lebenssituation, dem beruflichen oder persönlichen Werdegang ab. Daher gibt es eine Vielzahl von Bedürfnissen.

Das BEA verfügt jedoch über spezifische Leistungen für verschiedene Zielgruppen, um die wichtigsten Bedürfnisse zu befriedigen, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

- > Studierende an Universitäten und Fachhochschulen: Laufbahnberatung, Beratung bei Ausbildungsabbrüchen, Einstieg in den Arbeitsmarkt, Techniken zur Arbeitssuche;
- > nicht oder gering qualifizierte Erwachsene: Begleitung zu einer Erstausbildung, Einstiegsportal Grundkompetenzen, Finanzierung von Weiterbildungen im Bereich der Grundkompetenzen, Vorbereitung auf den Einstieg in einen beruflichen Nachqualifikationsweg für Erwachsene;
- > arbeitslose Erwachsene: «Unterstützung bei der Ausarbeitung eines realistischen Berufsprojekts», ein Angebot, das vom Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) finanziert wird;
- > Erwachsene ab 40 Jahren: Laufbahnberatung, Prüfung der Beschäftigungsfähigkeit und berufliche Standortbestimmung (Viamia);
- > alle Erwachsenen: Laufbahnberatung, Workshop zu Techniken der Arbeitssuche, Wiederaufnahme einer beruflichen Tätigkeit;
- > Profi- oder Spitzensportler/innen: Beratungsleistung speziell für diese Zielgruppe.

Das Viamia-Angebot zur Beurteilung der Arbeitsmarktfähigkeit könnte auch Personen unter 40 Jahren zur Verfügung gestellt werden. Dann würde das SBFI es jedoch in keiner Weise mitfinanzieren. Aus diesem finanziellen Grund und aufgrund der Prioritätensetzungen bei den verfügbaren Personalressourcen bietet das BEA dieses Angebot derzeit nicht für Personen unter 40 Jahren an.

2.3.4 Sind die steigenden Lebenshaltungskosten und die sehr begrenzten Möglichkeiten, neben dem Studium einen Job zu finden, bei den Berechnungen und Entscheiden über die Vergabe von Stipendien oder Darlehen im Jahr 2020 berücksichtigt worden?

Bei den Berechnungen und Entscheiden über die Gewährung von Stipendien oder Darlehen wurden die steigenden Lebenshaltungskosten nicht berücksichtigt.

In Bezug auf den zweiten Teil der Frage, der sich auf die sehr eingeschränkten Möglichkeiten bezieht, während der Pandemie einen Studentenjob zu finden, wurden keine besonderen Massnahmen ergriffen. Nach Artikel 26 Bst. d StiR ist eine minimale Beteiligung von 2000 Franken für Personen in Ausbildung auf Sekundarstufe 2 und von Franken für Personen in Ausbildung auf Tertiärstufe vorgesehen. Diese Beträge werden im Budget der Person in Ausbildung als Einkommen eingetragen. Diese Bestimmung soll Studierende dazu ermutigen, neben ihrem Studium zu arbeiten. Bevor der Staat sie also finanziell unterstützt, wird von ihnen ein Beitrag zur Finanzierung ihrer Ausbildung verlangt. Während der Pandemie blieben die oben genannten Beträge in der Berechnung erhalten und wurden nicht angepasst.

2.3.5 Wenn nicht, wie können die Folgen der Covid-19-Pandemie gemildert werden, damit die Studierenden würdig leben können?

Der Staatsrat hat sich bereits mit diesem Thema befasst und in seiner Antwort auf die Anfrage der Grossrätinnen Bernadette Hänni-Fischer und Susanne Schwander «Stipendienpolitik in der Corona-Pandemie» (2021-CE-117) dazu eine ausführliche Bilanz gezogen. Der Staatsrat übernimmt einige Elemente daraus, um diese Frage zu beantworten.

Seit dem Beginn der Covid-19-Pandemie Anfang 2020 haben die Stipendiengesuche im Kanton Freiburg nicht zugenommen, ganz im Gegenteil. Während das Amt für Ausbildungsbeiträge (ABBA) üblicherweise rund 3300 Gesuche pro Ausbildungsjahr verzeichnet, ist diese Zahl für 2019/20 auf 3250 und für 2021/22 auf rund 3120 gesunken. Auch gab es nur wenige Fälle, in denen das ABBA Nothilfe in Form eines Darlehens leisten musste.

Auf nationaler Ebene wurde laut einer im Frühjahr 2021 von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) durchgeführten Umfrage von keinem Kanton ausser Zürich, Waadt und Genf einen Anstieg der Stipendiengesuche festgestellt. Bei der Umfrage der EDK wurden auch die Schulabbrüche und die besonderen Massnahmen, die die Schweizer Kantone im Zusammenhang mit der Pandemie im Stipendienwesen ergriffen haben, einbezogen. Laut den Antworten der betreffenden Kantone waren Ausbildungsabbrüche oder -unterbrechungen eher selten und nicht unbedingt auf fehlende finanzielle Mittel zurückzuführen. Andererseits gaben die Kantone an, sie seien angesichts der Gesundheitskrise bei der Stipendienvergabe nicht grosszügiger gewesen und hätten weder ihre Vergabekriterien gelockert noch ihre Budgets erhöht.

In diesem Zusammenhang erschien es dem Staatsrat nicht sinnvoll, die Vergabekriterien zu lockern oder mehr Mittel für die Ausbildungsbeiträge bereitzustellen, abgesehen von denen, die er im Rahmen der Massnahme 13 des Plans zur Wiederankurbelung der Freiburger Wirtschaft gewährt hatte. Zur Erinnerung: Diese erlaubt es unter bestimmten Bedingungen, Stipendien bis zum Alter von 55 Jahren zu gewähren, die finanzielle Situation der Eltern zu ignorieren und Stipendien von bis zu 35 000 Franken zu vergeben. Dies ist jedoch eine befristete Massnahme und nur für Ausbildungen vorgesehen, die im August 2021 und August 2022 begonnen haben. Die gewährte finanzielle Unterstützung wird bis zum Abschluss der Ausbildung der Begünstigten gewährt.

2.3.6 Wie können Personen über 40 Jahren, deren finanzielle Reserven nicht ausreichen, die gleichen Chancen erhalten, wenn man sich vergegenwärtigt, dass Darlehen, selbst zinslose, ein Hindernis für eine berufliche Umschulung darstellen können?

Unter Berufung auf Artikel 9 Abs. 5 StiG, der besagt, dass für die Ausbildung oder den Teil der Ausbildung, der nach dem 40. Lebensjahr stattfindet, der Ausbildungsbeitrag in Form eines Darlehens gewährt wird, weisen Grossrätin Besson Gummy und Grossrat Michellod darauf hin, dass Personen über 40 Jahre unabhängig von ihrer finanziellen Situation oder der ihrer Familie nicht in den Genuss von Stipendien kommen können.

Im Kanton Freiburg ist es tatsächlich nicht mehr möglich, nach dem 40. Altersjahr ein Stipendium zu erhalten. Diese Altersgrenze ist allerdings höher als die in der Vereinbarung vorgesehene Grenze von 35 Jahren. Als die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen 2008 in Kraft traten, war sich der Freiburger Gesetzgeber bereits der Bedeutung der Erwachsenenbildung bewusst und zeigte sich grosszügiger als die Vereinbarung.

Personen, die sich nach dem 40. Lebensjahr ausbilden möchten, können ein zinsloses Darlehen erhalten, dessen Höchstbetrag sich auf 30 000 Franken für die Dauer der Ausbildung beläuft. Der Gedanke, sich zu verschulden, kann für manche Menschen aber tatsächlich eine Hemmschwelle darstellen. Das Darlehen bietet jedoch die Möglichkeit, eine Ausbildung zu absolvieren, die oft bessere Berufsaussichten und mittelfristig eine gute Rendite in Form von Einkommen verspricht.

Um Personen über 40 oder ganz allgemein den Erwachsenen die gleichen Chancen auf Weiterbildung zu geben, sollte diese Altersgrenze angehoben werden. Darüber hinaus sollten die Stipendien nicht mehr an eine bestimmte Höhe gebunden und die finanzielle Situation der Eltern sollte ab einem bestimmten Alter nicht mehr berücksichtigt werden. Damit würde für eine Gruppe von Personen vom Subsidiaritätsprinzip abgewichen, das ein Grundprinzip der geltenden Rechtsgrundlagen ist. Solche Massnahmen hätten erhebliche finanzielle Auswirkungen. Diesbezüglich ist daran zu erinnern, dass die Finanzmittel des Staates beschränkt sind und das jährliche Budget, das für die kantonalen Stipendien zur Verfügung steht, auf 11 000 000 Franken begrenzt ist. Es ist wichtig, dass dieser Betrag in erster Linie Jugendlichen zugutekommt, die die obligatorische Schule abschliessen und deren Eltern nicht über ausreichende finanzielle Mittel verfügen. Der Abschluss einer Erstausbildung sollte Priorität haben, anstatt bereits ausgebildeten Personen eine Umschulung anzubieten. Dennoch ist sich der Staatsrat angesichts der Entwicklung des Arbeitsmarktes und seines Bedarfs an qualifiziertem Personal bewusst, dass die Erwachsenenbildung und die Umschulung eine noch wichtigere Dimension angenommen haben als damals, als die heute geltenden Rechtsgrundlagen erarbeitet wurden.

Die Massnahme 13 des Wiederankurbelungsplans ermöglicht die vorübergehende Aufhebung bestimmter Einschränkungen, die durch die Gesetzgebung zu den Stipendien und Studiendarlehen auferlegt werden. Derzeit nutzen oder nutzten 19 Personen das Angebot (einige von ihnen haben ihre Ausbildung unterbrochen). Den

betreffenden Personen wurden fast 420 000 Franken gewährt. Dies ist als Erfolg zu werten, da für die Massnahme keine Werbung gemacht wurde. Die meisten Begünstigten haben keine Erstausbildung und absolvieren eine Lehre. Dank dieser Massnahme fanden einige Personen den Weg aus der Sozialhilfe.

2.3.7 Wie kann die Weiterbildung bzw. das lebenslange Lernen von Beschäftigten kleiner und mittlerer Unternehmen, die in dieser Hinsicht noch keine entsprechenden Massnahmen getroffen oder Unterstützung anbieten, gefördert werden?

In Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Weiterbildung (WeBiG) heisst es in den Grundsätzen zur Verantwortung: *«Der einzelne Mensch trägt die Verantwortung für seine Weiterbildung»* und *«Die öffentlichen und die privaten Arbeitgeber begünstigen die Weiterbildung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter»*. Weiter heisst es: *«Bund und Kantone tragen in Ergänzung zur individuellen Verantwortung und zum Angebot Privater dazu bei, dass sich Personen ihren Fähigkeiten entsprechend weiterbilden können»*.

Gemäss dem WeBiG handelt der Staat Freiburg ergänzend zur individuellen Verantwortung und zu den von den Unternehmen angebotenen Weiterbildungen. Der Staat Freiburg hat nicht die Absicht, die Verantwortung der KMU zu übernehmen oder sich an der Weiterbildungsstrategie dieser Unternehmen zu beteiligen. Jedes Unternehmen ist dafür verantwortlich, seine eigene Entwicklungsstrategie festzulegen, zu der auch die Weiterbildung seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter gehört.

Im Gegensatz dazu und wie im WeBiG definiert, nimmt der Staat Freiburg seine ergänzende Rolle in der Bildungspolitik wahr, indem er sich beispielsweise an der Finanzierung der Bildung im Bereich der Grundkompetenzen für Erwachsene beteiligt, indem er Subventionen an Bildungseinrichtungen oder Bildungsgutscheine für gering qualifizierte Personen vergibt.

2.3.8 Wie kann die Freiburger Bevölkerung für die lebenslange Bildung sensibilisiert und ermuntert werden, sich auf einem sich ständig verändernden Arbeitsmarkt regelmässig weiterzubilden?

Wie bereits erwähnt, ist Viamia das Hauptangebot in diesem Bereich. Die nationale Dienstleistung wird weitgehend vom SBFi finanziert und soll nach 2024 von den Kantonen übernommen werden, vorbehaltlich einer Prüfung unter dem Gesichtspunkt der zur Verfügung stehenden Budgetmittel.

Dieses Angebot zielt darauf ab, dass Menschen über 40 Jahren ihre berufliche Situation hinterfragen und ihre Beschäftigungsfähigkeit auf einem sich ständig verändernden Arbeitsmarkt analysieren und sich in Bezug auf das Berufsfeld, in dem sie sich befinden, positionieren. Diese Reflexionsarbeit zwingt dazu, die eigenen Kenntnisse und Fähigkeiten mit den sich ändernden Marktanforderungen und den von der Wirtschaft geforderten neuen entscheidenden Kompetenzen zu vergleichen.

Dieser Schritt, sich der Diskrepanz zwischen den Erwartungen und Bedürfnissen der Wirtschaft und den Kompetenzen jedes Einzelnen bewusst zu werden, ist von entscheidender Bedeutung. Dies führt dann zu Zusatzausbildungen oder anderen Massnahmen, die dafür sorgen sollen, dass jeder Einzelne beschäftigungsfähig bleibt und der Wirtschaftsmarkt über qualifizierte Fachkräfte in allen Branchen verfügt.

Dank einer umfangreichen Finanzierung durch den Bund wird das BEA in den Jahren 2023 und 2024 eine gross angelegte Werbe- und Kommunikationsaktion für die Bevölkerung durchführen. Ab 2025 ist allein der Kanton dafür verantwortlich, diese Aktion fortzusetzen, und zwar entsprechend der verfügbaren kantonalen Mittel.

Eine unabhängige Analyse, die das Beratungs- und Forschungsbüro Ecoplan im Januar 2022 durchgeführt hat, ergab bei den Personen, die das Viamia-Angebot in Anspruch genommen haben, einen Zufriedenheitsgrad (sehr gut + gut) von 92 % auf schweizerischer Ebene (93,6 % für den Kanton Freiburg). Daher kann diese Massnahme als Erfolg gewertet werden; sie verdient es daher, dauerhaft eingeführt zu werden. Zudem wird damit die Frage beantwortet, wie die Freiburger Bevölkerung ermutigt werden kann, die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt im Auge zu behalten.

Eine weitere Massnahme, die derzeit vom BEA umgesetzt wird, ist die Schaffung eines Laufbahnzentrums, das als kantonale Anlaufstelle für Fragen der Laufbahnentwicklung, der beruflichen Etappen sowie für alle beruflichen Übergänge fungieren soll. Ein solches Angebot wird es ermöglichen, die erwachsene Freiburger Bevölkerung für das

Thema zu sensibilisieren. Das Laufbahnzentrum soll Ende 2023/Anfang 2024 auf dem Areal an der Zeughausstrasse 41 in Freiburg entstehen.

2.3.9 Wie lassen sich die positiven Auswirkungen von Weiterbildung und Umschulung auf die Inanspruchnahme von Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe zu Lasten des Kantons aufzeigen?

Das Büro Bass, das eine Studie für die Schweiz durchgeführt hat, erklärte: «Durch die erhöhte Arbeitslosigkeit entgeht verschiedenen Akteurgruppen beträchtlicher Nutzen. Die Betroffenen könnten ein höheres Einkommen erzielen, wenn sie nicht arbeitslos wären. Die übrige Erwerbsbevölkerung müsste weniger ALV-Gelder über Lohnabzüge aufbringen, die Unternehmen weniger Arbeitgeberbeiträge. Und der Staat würde mehr Steuern einnehmen.»¹

Laut den Autorinnen und Autoren der Studie «Volkswirtschaftliche Kosten der Leseschwäche» liessen sich insgesamt 1.316 Milliarden Franken pro Jahr einsparen. Bezogen auf den Kanton Freiburg sind dies fast 44 Millionen Franken pro Jahr. Für andere Bereiche als die Grundkompetenzen sind solche Zahlen nicht verfügbar.

In der Schweiz bildet das Ausbildungssystem den Hauptmechanismus der Eingliederung in den Arbeitsmarkt². Auf die Armut bezogen kann ein Bildungsdefizit in der Jugend eine Kluft bewirken, die später nur schwer zu überwinden ist.³ Personen mit schwachem Bildungsstand sind daher häufiger von Arbeitslosigkeit und Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Letztlich führt ein schwacher Bildungsstand zu einem höheren Armutsrisiko.⁴

Im Kanton Freiburg verfügen 60,7 % der Sozialhilfebeziehenden im Alter zwischen 25 und 64 Jahren nur über einen obligatorische Schulabschluss und haben keinen Berufsabschluss.⁵ Eine qualifizierte Ausbildung oder Umschulung ermöglicht Menschen in prekären Lebenslagen einen besseren Zugang zum Arbeitsmarkt und fördert somit ihre soziale und berufliche Integration. Grundsätzlich und auf der Grundlage einer genauen Beurteilung der Situation der begünstigten Person kann die Sozialhilfe nur dann Beiträge an eine Erstausbildung, eine Weiterbildung oder eine berufliche Fortbildung gewähren, die zur Verbesserung der sozialen und beruflichen Eingliederung der Person beiträgt, wenn diese nicht aus anderen Quellen finanziert werden können (Ausbildungsbeiträge, Elternbeiträge, Fonds, Leistungen der Arbeitslosen- oder Invalidenversicherung, Familienzulagen, Kinderrenten der AHV oder der IV).

Durch geeignete Bildungsmassnahmen ist eine dauerhafte Eingliederung in den Arbeitsmarkt ebenfalls für Personen möglich, die keine nachobligatorische Ausbildung absolviert haben. Von Bildungsmassnahmen profitieren auch Personen, für die eine Erwerbstätigkeit kurz- und mittelfristig kaum in Frage kommt. In diesem Fall kann die Weiterbildung dazu beitragen, eine selbstständige Bewältigung des Alltags zu fördern und den Gesundheitszustand zu verbessern, was langfristig auch die gesellschaftliche Eingliederung und die Integration in den Arbeitsmarkt erleichtert. Aus humaner, sozialer und wirtschaftlicher Sicht lohnt es sich also, in die Weiterbildung von Sozialhilfebeziehenden zu investieren. Daher hat die SKOS zwischen September 2019 und Dezember 2021 gemeinsam mit dem Schweizerischen Verband für Weiterbildung (SVEB) eine «Weiterbildungsoffensive» (WBO) durchgeführt. Ziel der Weiterbildungsoffensive war es zum einen, die teilnehmenden Sozialdienste dabei zu unterstützen, interne Prozesse und Strukturen zu entwickeln, die die Förderung der Bildung von Sozialhilfebeziehenden begünstigen. Andererseits sollen Sozialhilfebeziehende im Rahmen der entstehenden Strukturen die Möglichkeit erhalten, an Weiterbildung teilzunehmen, ausgehend von den Grundkompetenzen über berufliche Qualifizierung bis zum Berufsabschluss für Erwachsene. Aufgrund der zufriedenstellenden Ergebnisse in der Pilotphase ist der Start einer zweiten Phase für Herbst 2023 geplant.

¹ Jürg Guggisberg, Patrick Detzel, Heidi Stutz: Volkswirtschaftliche Kosten der Leseschwäche in der Schweiz. Eine Auswertung der Daten des Adult Literacy & Life Skills Survey (ALL). Schlussbericht, im Auftrag des Bundesamts für Statistik, April 2007.

² Lindenmeyer, H., & Walker, K. (2010). Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Studie zur Zusammenarbeit RAV – Sozialhilfe. Bern: SECO.

³ BFS. (2015). Statistischer Sozialbericht Schweiz 2015. Neuenburg.

⁴ GSD. (2016). Bericht über die soziale Situation und die Armut im Kanton Freiburg. Freiburg.

⁵ Sozialhilfeempfängerstatistik, Bundesamt für Statistik BFS, 2021.

3 Schlussbemerkungen

Ein Staat hat ein Interesse daran, dass seine Bevölkerung den bestmöglichen Bildungsstand hat. Der Kanton Freiburg ist bestrebt, seinen Bürgerinnen und Bürgern eine hochwertige berufliche und akademische Ausbildung zu bieten, damit diese ein hohes Qualifikationsniveau erreichen können. Doch der Staat ist nicht der einzige, der in der Bildung eine Rolle zu spielen hat. Auch der Privatsektor muss über eine Ausbildungsstrategie verfügen, um die Fähigkeiten seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Wie in diesem Bericht festgestellt wird, verfügt das BEA über einige Mittel, um Erwachsene zu sensibilisieren und dazu zu ermutigen, sich regelmässig weiterzubilden. Stipendien ermöglichen jedes Jahr rund 1900 Personen eine nachobligatorische Ausbildung. Der Staatsrat will seine Bemühungen im Rahmen seiner finanziellen Möglichkeiten fortsetzen, um seiner Bevölkerung erstklassige Rahmenbedingungen im Bildungsbereich zu bieten. In diesem Sinne hat er in seinem Regierungsprogramm vorgesehen, die Beschäftigungsfähigkeit und die Berufsausbildung von Erwachsenen zu fördern. Zudem soll das Gesetz über die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung überarbeitet werden, um die neue nationale Strategie für die Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung umzusetzen und die Aktivitäten der regionalen Beratungsstellen neu zu gestalten. Schliesslich zielt auch die laufende Revision des Berufsbildungsgesetzes darauf ab, dem wachsenden Bedarf an beruflicher Erwachsenenbildung gerecht zu werden und das spezifische Profil dieser Zielgruppe sowohl in materieller als auch in pädagogischer Hinsicht zu berücksichtigen.

Bildung muss für alle Menschen unabhängig von ihrem sozialen Stand zugänglich sein. Stipendien tragen dazu bei, dieses Ziel zu erreichen. Diese sind jedoch eine Ausbildungshilfe und sollen die Sozialhilfe nicht ersetzen. Viele Personen, die unterstützt werden oder deren Eltern Sozialhilfe erhalten, absolvieren eine nachobligatorische Ausbildung. In diesem Zusammenhang ermöglichen Stipendien den Personen in Ausbildung oder ihren Eltern, ihre Sozialhilfesschulden zu verringern, was nicht zu vernachlässigen ist. Der Zusammenhang zwischen Stipendien und Sozialhilfe wird im Übrigen im Rahmen der Revision des Sozialhilfegesetzes überdacht.

In Bezug auf Familien, die in prekären Verhältnissen leben, erinnert der Staatsrat daran, dass der Kanton Freiburg kürzlich mehrere Massnahmen ergriffen hat, um sie zu unterstützen. Er denkt dabei insbesondere an die Verbesserungen bei der Inkassohilfe und der Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen. Ab dem 1. Januar 2022 kann das Sozialamt nämlich Bevorschussungen in Höhe von bis zu 950 Franken pro Monat gewähren, statt wie bisher 400 Franken pro Monat. Darüber hinaus wird in Kürze ein System von Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt. Dieses wird die Situation von Alleinerziehenden und kinderreichen Familien, die besonders von Armut betroffen sind, verbessern und der sozialen Ausgrenzung entgegenwirken.

Die Gesamtheit der auf kantonaler Ebene eingeführten Massnahmen soll jedem Menschen den Zugang zu einer nachobligatorischen Ausbildung ermöglichen, die seinen Wünschen und Fähigkeiten entspricht, und gleichzeitig ein Leben unter menschenwürdigen Bedingungen ermöglichen.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.



Rapport 2023-DICS-10

26 juin 2023

Pour plus d'efficience des mesures d'aides en milieu scolaire

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2021-GC-148 Sudan Stéphane / Dénervaud Caroline.

Table des matières

1	Résumé du postulat	2
1.1	Réponse au postulat	2
1.2	Acceptation du postulat	2
2	Introduction	2
3	Les points problématiques soulevés et l'état de situation	3
3.1	La coordination des mesures gérées par les services de l'enseignement et les directions d'école	3
3.2	La problématique des compétences partagées entre la DFAC et les communes	5
3.3	La multiplication des intervenantes et intervenants qui travaillent en solo et en silo	5
3.4	Les attentes des parents et des professionnel-le-s	5
3.5	La pénurie d'enseignantes et d'enseignants spécialisé-e-s	6
4	Mesures pour améliorer la situation	6
5	Améliorations à analyser dans le détail	7
6	Conclusion	7

1 Résumé du postulat

Par postulat déposé le 6.10.2021, Madame la Députée Caroline Dénervaud et Monsieur le Député Stéphane Sudan, ainsi que 32 cosignataires, demandent au Conseil d'Etat de se pencher sur la question des mesures d'aide. Selon les postulant-e-s, il existe une augmentation et une aggravation des comportements inadéquats chez les élèves au sein des établissements scolaires ; situation qui entraverait l'enseignement dispensé de par son impact sur le travail du corps enseignant.

Les auteur-e-s du postulat estiment que les différentes mesures proposées dans le cadre scolaire pour faire face à ces problématiques ne sont pas toujours utilisées à temps ou à bon escient. Ils demandent donc au Conseil d'Etat d'établir un catalogue des différentes mesures d'aide existant dans le contexte scolaire et d'améliorer leur coordination afin de renforcer le soutien apporté aussi bien aux élèves et aux parents qu'au corps enseignant. Les postulant-e-s soutiennent également que, dans certains cas, les moyens mis à disposition devraient être augmentés.

Finalement, le postulat demande de revoir le système de dotation des services de logopédie, psychologie et psychomotricité (SLPP), basé sur les normes dites « Macheret » établies en 2000.

1.1 Réponse au postulat

Dans sa réponse du 15.03.2022, le Conseil d'Etat partage le constat de la récurrence et la complexification des difficultés psychosociales et éducatives vécues par des élèves de l'école obligatoire, d'ailleurs à des âges de plus en plus jeunes. Il est convaincu que le climat scolaire est une condition primordiale et fondamentale pour l'apprentissage, l'enseignement, le sentiment de sécurité et la confiance de toutes les personnes impliquées dans une école, et recèle une influence décisive sur la qualité de l'enseignement.

Les établissements scolaires bénéficient à cette fin de différentes mesures afin d'aider et soutenir les élèves présentant des besoins scolaires particuliers, conformément à l'article 35 LS. Les conditions et les modalités y afférentes relèvent de la responsabilité de la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC). Le règlement de la loi sur la scolarité obligatoire (RLS, RSF 411.0.11) précise ces différentes mesures pédagogiques en fonction des besoins spécifiques des élèves (Ch. 4.3 RLS, art. 83 ss).

La coordination des différents dispositifs prévus par les bases légales en question – mesures SES, médiation scolaire et TSS – nécessite de nombreux efforts. Les travaux liés à l'élaboration du nouveau concept de mise en œuvre de l'article 19 RLS qui traite de la médiation et du travail social en milieu scolaire dans les écoles obligatoires 1H-11H du canton de Fribourg et de sa mise en œuvre ont également intégré l'amélioration de cette coordination.

1.2 Acceptation du postulat

En date du 18.05.2022, le Grand Conseil a suivi les recommandations du Conseil d'Etat en acceptant partiellement le postulat. Cette décision a entraîné la réalisation du présent rapport.

2 Introduction

Les mesures d'aides qui existent aujourd'hui ont été mises en place, au fur et à mesure de l'apparition de nouvelles problématiques dans les écoles. Il s'agissait en priorité de répondre aux besoins spécifiques des élèves, de résoudre leurs difficultés de comportement ou encore d'apporter du soutien aux établissements scolaires. Ces derniers ne vivent pas en marge de la société et de ses évolutions. Pour ce faire, chaque personne-ressource, chaque intervenant-e, a reçu une mission bien précise. La répartition des compétences entre l'Etat et les communes a également été respectée dans ce domaine : ainsi, les services de logopédie, psychologie et psychomotricité (SLPP) ont été confiés aux communes, alors que d'autres mesures ont été mises sous la responsabilité des directions d'école,

de l'inspection scolaire ou des services de l'enseignement obligatoire. Par ailleurs, la DFAC collabore aussi avec des partenaires externes comme le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) de la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), la Brigade des mineur-e-s (BMI), le Réseau fribourgeois de santé mentale (RFSM), l'association REPER, le Centre fribourgeois de santé sexuelle (CFSS), etc.

C'est la conjugaison de ces trois éléments, à savoir des nouvelles mesures d'aide qui s'ajoutent à plusieurs reprises aux premières, des compétences partagées selon les mesures considérées et le recours à de nombreux partenaires (y compris externes), qui a pu conduire à des difficultés sur le terrain. Plus que la disponibilité théorique des mesures d'aide, c'est bien le choix de la mesure la plus judicieuse qui peut poser un problème, car la vision d'ensemble manque chez la plupart des intervenant-e-s.

3 Les points problématiques soulevés et l'état de situation

3.1 La coordination des mesures gérées par les services de l'enseignement et les directions d'école

Avec la mise en œuvre du RLS, des réorganisations importantes ont déjà eu lieu durant les dernières années, et plus particulièrement grâce à l'élaboration et à la diffusion de guides, de recommandations ou de directives. Ces documents précisent les publics-cible, les procédures, les compétences des divers intervenants et intervenantes, ainsi que les responsabilités à chaque niveau hiérarchique.

Plusieurs problématiques ont été ainsi clarifiées pour le corps enseignant et les directions des établissements scolaires. Ce sont des inspectrices et inspecteurs scolaires qui sont les personnes de référence pour chaque domaine. Il s'agit notamment des :

- **Elèves à haut potentiel intellectuel (HPI) :** art. 90, 91 et 92 du RLS avec la rédaction d'un guide « soutien aux élèves à haut potentiel du 23.10.2018 »

L'encouragement des aptitudes se fait pour toutes et tous les élèves de l'école obligatoire et est une mission principale de l'école. Une culture de l'apprentissage au sein de l'école dans laquelle on valorise les talents imprègne le climat d'apprentissage et favorise la performance. L'encouragement des aptitudes s'applique en premier lieu dans l'enseignement. L'élève reconnu-e à haut potentiel par un ou une spécialiste agréé-e par la Direction peut être mis-e au bénéfice d'un projet pédagogique individualisé lui permettant d'atteindre des objectifs différents. Les objectifs individualisés, élaborés à partir des objectifs fixés dans les plans d'études, prennent en compte les besoins et capacités de l'élève. L'évaluation des apprentissages se réfère aux objectifs prévus dans le projet pédagogique individualisé. La différenciation des objectifs d'apprentissage permet alors un apprentissage « individualisé » à divers niveaux de compétence. Lorsque les élèves disposent de capacités dans un ou plusieurs domaines, qui s'expriment largement au-delà de la moyenne de leur groupe d'âge, on peut parler d'un talent particulier. Être « haut potentiel » implique d'avoir notamment des caractéristiques de personnalité qui peuvent être différentes d'un-e élève à l'autre, mais on retrouve principalement : des capacités au-dessus de la moyenne, un sentiment de décalage et de la créativité (liste non exhaustive). La classe est le premier lieu d'encouragement, complété par des offres d'approfondissement ou de spécialisation au niveau de l'école ainsi que des demi-journées d'encouragement, ou la participation à des offres externes à l'école.

- **Elèves primo-arrivantes et primo-arrivants allophones – Cours de langue (FLS) et les appuis pédagogiques,** art. 94 et art. 85 du RLS – Elaboration d'indications

Les indications décrivent la mise en œuvre des bases légales de l'art. 85 et de l'art 94 du Règlement de la loi sur la scolarité obligatoire du 19 avril 2016 (RLS). Elles réglementent la procédure pour l'octroi d'appuis pédagogiques dispensés individuellement ou à un petit groupe d'élèves et pour l'enseignement du « Français langue seconde » (FLS) dispensé aux élèves primo-arrivantes et primo-arrivants allophones.

> **Elèves en rupture scolaire et sans projet professionnel, programme préprofessionnel et stages en entreprise**, art. 98 RLS et art. 99 RLS

Les directives du 1^{er} octobre 2018 précisent l'organisation et le contenu du programme. Un formulaire pour l'autorisation de stages en entreprises pour des élèves en dernière année scolaire obligatoire est à disposition.

> **Elèves en situation de handicap ou de trouble fonctionnel – Compensation des désavantages**, art. 89 RLS

Les directives du 11.07.2016 visent une mise en œuvre cohérente des mesures de compensation des désavantages à l'école obligatoire ainsi qu'au degré secondaire 2 du canton de Fribourg. Elles réglementent en particulier les modalités pour effectuer la demande ainsi que la procédure pour examiner et octroyer des mesures de compensation des désavantages.

Outre les recommandations et les directives, des dispositifs ont été créés pour assurer la cohérence des mesures plus complexes. Il s'agit du regroupement des mesures SES et de la mise sur pied d'un bureau de coordination pour l'octroi des mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR) ou des mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée (MAO).

> **Elèves présentant d'importantes difficultés de comportement, unité mobile et classe relais, puis médiation et travail social en milieu scolaire**, art. 96 et 97 et art. 19 Mesures SED/SES

Le dispositif des mesures SED a été placé sous la responsabilité d'une direction unique depuis 2016 et le personnel de l'Unité mobile a pu s'installer dans les mêmes locaux que les collaboratrices et collaborateurs du Service de l'enseignement obligatoire de langue française à Givisiez. De plus, avec la mise en œuvre des TSS à partir de 2022, le dispositif des mesures SED s'est élargi aux mesures SES.

L'élaboration du *Concept pour la mise en œuvre de l'article 19 RLS : médiation et travail social en milieu scolaire dans les écoles de la scolarité obligatoire 1H-11H du canton de Fribourg (concept TSS)*, a été l'occasion de préciser les rôles des professionnel-le-s qui interviennent dans le cadre scolaire, qu'il s'agisse du corps enseignant, des médiatrices et médiateurs ainsi que des travailleuses sociales et travailleurs sociaux en milieu scolaire. Les collaborations au sein des établissements scolaires, tout comme la coordination au niveau des arrondissements qui sera effective au plus tard lors de la rentrée scolaire 2024, ont été définies. Au niveau cantonal, il est prévu de nommer une coordinatrice ou un coordinateur dont la mission sera de suivre les besoins des écoles et de faire le lien avec le groupe de pilotage. Plus globalement, les mesures SED (soutien aux établissements scolaires dans la prise en charge des difficultés comportementales) deviennent les mesures SES (soutiens éducatifs et sociaux). Le pilotage du dispositif est confié à l'Inspectorat scolaire qui peut compter sur un comité de pilotage regroupant la direction des mesures SES, des directions d'école, des représentantes et représentants du travail social et de la médiation. La mise en œuvre du concept permet le développement d'une nouvelle coordination des mesures anciennement SED, de la médiation scolaire et du travail social en milieu scolaire 1H-11H.

> **Elèves en difficulté d'apprentissage ou de développement, mesures d'aide renforcées de pédagogie spécialisée (MAR) ou mesures d'aide ordinaires de pédagogie spécialisée (MAO) : art. 86 et 87 RLS**

La cantonalisation des services d'intégration au 1^{er} août 2019 a conduit à un regroupement du pilotage des mesures d'aide ordinaires (MAO) et des mesures d'aide renforcées (MAR). Ainsi, il a été créé un bureau de coordination cantonal des mesures MAO-MAR qui pilote l'organisation de ces mesures notamment pour les missions :

- > d'apporter soutien et conseil aux enseignantes et enseignants, ainsi qu'aux enseignantes et enseignants spécialisé-e-s, aux directions d'établissement et aux institutions de pédagogie spécialisée ;
- > de veiller à ce que les objectifs de la pédagogie spécialisée puissent se réaliser ;
- > d'assurer une bonne coordination dans la répartition des ressources en fonction des situations d'élèves et de leur évolution, non seulement d'une année scolaire à l'autre, mais aussi en cours d'année scolaire.

Le regroupement de ce pilotage autour du bureau MAO-MAR constitue effectivement un plus pour ces deux mesures. Il n'englobe en revanche pas les autres mesures d'aide.

Il convient également de noter que les directions d'établissement scolaire sont les supérieur-e-s hiérarchiques des enseignantes et enseignants spécialisé-e-s dispensant ces mesures.

3.2 La problématique des compétences partagées entre la DFAC et les communes

Le recours au personnel des SLPP, qui est organisé par région, est particulièrement complexe lorsqu'il doit intervenir régulièrement et pendant un certain temps. C'est le cas pour la psychologie, la logopédie et la psychomotricité. Les pédago-thérapeutes travaillant pour les SLPP (psychologues, logopédistes, psychomotriciennes et psychomotriciens) se trouvent parfois coupés de l'environnement scolaire direct des élèves qu'ils et elles accompagnent. Cela entraîne quelquefois une méconnaissance des problématiques internes aux établissements scolaires concernés (problématiques locales) ainsi que des différents acteurs et actrices. La place qu'occupent ces personnes au sein des établissements scolaires n'est pas nécessairement claire dans toutes les situations. Pour exemple : les locaux mis à leur disposition par les communes pour les thérapies et les possibilités d'intégration offerts dans les écoles peuvent s'avérer insuffisants.

3.3 La multiplication des intervenantes et intervenants qui travaillent en solo et en silo

Il s'agit d'un obstacle lorsqu'il faut identifier la mesure à prendre pour l'élève. D'une part, seul-e un-e professionnel-le du domaine concerné est habilité-e à poser un diagnostic. D'autre part, ce sont souvent les parents ou les enseignantes et enseignants qui, en premier, soupçonnent des difficultés chez l'élève. Si la multiplication des intervenant-e-s est parfois nécessaire à l'analyse des besoins et à la décision qu'il convient de prendre, elle pourrait toutefois être réduite si les mesures d'aide étaient moins fragmentées et si, mieux organisées en réseau autour de l'établissement scolaire, il pouvait y avoir un meilleur dialogue entre les professionnel-le-s, mais aussi avec les directions d'école et le corps enseignant.

Conscients de cette difficulté, les services de l'enseignement travaillent à mettre la direction de l'établissement scolaire au centre du dispositif. Elle est l'interlocutrice privilégiée des enseignantes et enseignants, voire des parents, lors d'une demande de mesures de soutien. La direction doit pouvoir également compter sur le soutien externe de spécialistes et personnes-ressources pour l'établissement (tel-le-s que les collaboratrices et collaborateurs pédagogiques) pour une meilleure compréhension de la situation, et pouvoir ainsi se diriger rapidement vers le soutien le plus approprié.

3.4 Les attentes des parents et des professionnel-le-s

Comme indiqué par le Conseil d'Etat dans sa réponse au postulat surdiagnostique en milieu scolaire (2022-CE-192) : *« L'accès à certaines mesures de soutien au sein de l'école ordinaire, par exemple les mesures de compensation des désavantages, n'est possible que sur la base d'un diagnostic établi par un expert. Toutefois, la question de l'augmentation des diagnostics doit être nuancée et mise en regard de l'évolution socio-culturelle de la société dans laquelle nous vivons. En effet, au vu de l'avancée des connaissances scientifiques sur le plan des théories et des outils en rapport à l'évaluation clinique et à la détection, les professionnels-les portent plus d'attention à celles-ci, ce qui a pour conséquence une meilleure identification des troubles spécifiques, sans que le nombre de ceux-ci ne soient fondamentalement en augmentation. Par ailleurs, l'évolution sur le plan légal des droits des personnes en situation de handicap a sensibilisé les citoyennes et les citoyens au fait que certains besoins en lien à des troubles diagnostiqués, donnent droits à des accompagnements (médicaux, paramédicaux, pédago-thérapeutique, etc.) et à des mesures d'aide (mesures d'aides de pédagogie spécialisée, rente d'assurance invalidité, mesure de compensation des désavantages, etc.) »*. Par ailleurs, si tous les parents souhaitent que leur enfant soit performant à l'école, des pédiatres évoquent également une augmentation des consultations au motif que « cela ne va pas à l'école » sans que des troubles ne puissent être diagnostiqués.

Le système de notation tel qu'il existe actuellement en Suisse fixe à 4 l'atteinte suffisante des objectifs et les notes supérieures marquent le dépassement de ces objectifs. Conformément aux dispositions des plans d'études (PER et LP21), l'école s'occupe du « projet global de formation » des élèves. Bien qu'elle se soucie, surtout en fin de scolarité, de préparer l'élève à une transition harmonieuse avec les hautes écoles, les apprentissages ou le monde professionnel, elle ne véhicule pas d'idéologie concernant ce qu'une ou un élève doit devenir socialement,

professionnellement ou dans sa vie privée. Elle respecte les élèves de manière inconditionnelle, c'est-à-dire de manière non conditionnée à leurs résultats.

3.5 La pénurie d'enseignantes et d'enseignants spécialisé-e-s

Le manque de professionnel-le-s formé-e-s a pour conséquence que les équipes perdent en compétences et en professionnalisme. Cela doit être comblé notamment par un accompagnement plus conséquent des professionnel-le-s non formés par les autres professionnel-le-s. Cela implique également beaucoup plus de turnover au sein des équipes. Or, c'est bien dans les situations complexes d'accompagnement d'élèves que les professionnel-le-s formés sont nécessaires et doivent rester en place.

Entre les institutions et les soutiens intégratifs spécialisés à l'école obligatoire, il y a 20 % à 30 % de personnes non formées spécifiquement à cette fonction qui occupent des postes d'enseignantes spécialisées ou d'enseignants spécialisés. Deux mesures ont été prises au niveau de la formation. Depuis la rentrée académique 2022/23, l'Université de Fribourg permet d'effectuer le cursus du MA ES à plein temps ou dans une forme flexibilisée à temps partiel, offrant ainsi aux étudiantes et étudiants de concilier formation et vie professionnelle ou privée. D'autre part, au niveau des conditions d'admission, l'Université de Fribourg prépare l'ouverture du MA ES aux détentrices et détenteurs de titres reconnus par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), comme cela est déjà appliqué dans les institutions de formation des cantons voisins. Cela permettra à un public issu de formations apparentées telles qu'un bachelor en psychologie ou en éducation sociale d'accéder au cursus du MA ES offert dans notre canton. Le groupe de travail, doté d'un mandat permanent, poursuit ses réflexions et proposera d'autres mesures à court, moyen et long terme pour faire face au manque de personnel qualifié dans le domaine de l'enseignement.

4 Mesures pour améliorer la situation

Les travaux liés à l'élaboration du nouveau concept de mise en œuvre de l'article 19 RLS qui traite de la médiation et du travail social en milieu scolaire dans les écoles obligatoires 1H-11H du canton de Fribourg et à sa mise en œuvre permettent le développement d'une nouvelle coordination de certaines mesures d'aide. Trois mesures sont prévues :

Le renforcement des informations à disposition des directions d'établissement et la clarification des processus sur les demandes de mesures de soutien. C'est une information claire et immédiate qui sera mise en place avec en plus la possibilité de former les directions à la manière dont il convient d'utiliser les processus de demande d'aide. Les questions doivent remonter par arrondissement, sous la responsabilité des inspectrices et inspecteurs scolaires, afin d'améliorer les processus.

La mise sur pied d'un nouveau pilotage des mesures sous la responsabilité de la DFAC. Le groupe de travail sur la pédagogie spécialisée existant se voit renforcer par une représentation de l'ensemble des intervenantes et intervenants et des responsables des mesures, à savoir : les mesures MAO-MAR, les mesures SES, les appuis scolaires et les mesures FLS. Les SLPP sont associés au groupe de travail par des représentantes et représentants des différents secteurs.

La flexibilisation des unités MAO-MAR octroyées : renforcer l'autonomie de la direction d'établissement dans la répartition des unités MAO-MAR pour les classes et les élèves sous la surveillance cantonale de l'inspecteur scolaire qui est responsable de veiller à une équité. Un nombre d'unités est attribué par décision MAR, selon le budget et la décision de l'inspectrice ou l'inspecteur spécialisé-e, en plus des unités MAO. Le directeur ou la directrice d'établissement, en fonction des besoins, doit pouvoir gérer l'ensemble des unités tout au long de l'année scolaire.

5 Améliorations à analyser dans le détail

Plusieurs axes d'amélioration sont en cours d'analyse :

Le développement d'une prise en charge précoce. Le Service éducatif itinérant (SEI) est actuellement de plus en plus sollicité pour intervenir auprès de familles afin de soutenir les parents dans l'accompagnement du développement de l'enfant entre la naissance et l'entrée en scolarité. Les sollicitations sont en augmentation ces dernières années. Il faut prendre en charge des enfants en âge préscolaire et accompagner des parents parfois démunis face à l'éducation de leur enfant avec ou sans handicap. La prévention préscolaire est un axe qui doit être réfléchi afin de permettre une entrée en scolarité la plus adéquate possible pour le plus d'élèves possibles. Ainsi, il existe des demandes toujours plus conséquentes de mesures d'aide ordinaires (MAO) ou renforcées qui sont faites en vue de l'entrée en scolarité de jeunes enfants. Ces demandes de soutien en constante augmentation questionnent ; renforcer et développer la prévention faite pour les enfants en âge préscolaire serait une excellente option, notamment pour celles et ceux ayant un trouble du spectre de l'autisme. Il convient aussi de mentionner la possibilité de reporter d'une année l'entrée de l'enfant en 1H s'il n'est pas jugé assez mature à 4 ans.

La promotion de la pédagogie universelle auprès du corps enseignant. Il s'agit de dispenser un enseignement permettant de faire progresser toutes et tous les élèves, c'est-à-dire en tenant compte de leur diversité, de l'hétérogénéité du groupe-classe, mais sans en venir pour autant à un enseignement individualisé qui priverait les élèves des apprentissages sociaux nécessaires. Elle permet de prévenir l'exclusion et de donner une place aux différences sans les étiqueter. Pour mettre en œuvre ce projet, un soutien apporté par des spécialistes, tels que des collaboratrices et collaborateurs pédagogiques spécialisés, est pertinent afin d'accompagner les établissements scolaires, les directions, le corps enseignant et les différents professionnel-le-s vers une école intégrative, voire à visée inclusive. La formation de base et l'offre de formation continue de la HEP | PH doivent être envisagée comme un moyen d'amélioration. Il convient de les adapter pour donner aux enseignant-e-s de nouveaux outils leur conférant confiance et capacités d'accompagner les élèves d'aujourd'hui.

6 Conclusion

Depuis l'entrée de la loi scolaire en 2014, de nombreuses améliorations ont déjà été mises en place. L'arrivée des directions d'école au niveau primaire a professionnalisé la conduite des établissements à de nombreux niveaux. Leur confier le pilotage de certaines mesures de soutien permettra de trouver la meilleure solution adaptée à l'élève, à la classe et au fonctionnement de tout l'établissement.

Le Conseil d'Etat rappelle qu'il a mis la priorité sur la mise en œuvre du concept TSS pour répondre à la demande du Grand Conseil visant à améliorer le climat scolaire. A ce propos, il y a lieu de relever qu'aucune formation initiale spécifique au milieu scolaire n'est actuellement offerte aux futur-e-s TSS. Des opportunités de collaboration s'offrent ainsi aux hautes écoles fribourgeoises, en particulier à la HETS-FR, à l'Université et à la HEP, qui pourraient proposer des formations continues conjointes dans ce domaine. Avec le déploiement du travail social dans les écoles 1H-11H, les services de l'enseignement ont planifié l'évaluation de l'efficacité des différents dispositifs d'aide et les adaptations utiles. Un premier rapport est prévu pour l'été 2024.

La stratégie cantonale de médecine scolaire qui est en train d'être revue sera également une ressource supplémentaire à disposition.

Le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport de postulat.



Bericht 2023-DICS-10

26. Juni 2023

Für mehr Effizienz bei schulischen Unterstützungsmassnahmen

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht zum Postulat 2021-GC-148 Sudan Stéphane / Dénervaud Caroline.

Inhalt

1	Zusammenfassung des Postulats	2
1.1	Antwort auf das Postulat	2
1.2	Annahme des Postulats	2
2	Einleitung	2
3	Angesprochene Probleme und der Stand der Dinge	3
3.1	Koordination der von den Unterrichtsämtern und Schuldirektionen verwalteten Massnahmen	3
3.2	Die Problematik der geteilten Zuständigkeiten zwischen BKAD und Gemeinden	5
3.3	Die Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren, die allein und isoliert arbeiten	5
3.4	Erwartungen von Eltern und Fachpersonen	5
3.5	Mangel an schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen	6
4	Massnahmen zur Verbesserung der Situation	6
5	Verbesserungen, die detailliert untersucht werden müssen	7
6	Schlussbemerkungen	8

1 Zusammenfassung des Postulats

Mit einem am 6. Oktober 2021 eingereichten Postulat fordern Grossrätin Caroline Déneraud und Grossrat Stéphane Sudan sowie 32 Mitunterzeichnende den Staatsrat auf, sich mit der Frage der Unterstützungsmassnahmen zu befassen. Gemäss den Postulantinnen und Postulanten hat unangemessenes Verhalten von Schülerinnen und Schülern an den Schulen zugenommen und sich verschlimmert. Diese Situation beeinträchtigt den Unterricht und die Arbeit der Lehrpersonen.

Die Verfasserin und der Verfasser des Postulats sind der Ansicht, dass die verschiedenen Massnahmen, die an den Schulen zur Bewältigung dieser Probleme angeboten werden, nicht immer rechtzeitig oder sinnvoll eingesetzt werden. Sie fordern daher den Staatsrat auf, einen Katalog der bestehenden Unterstützungsmassnahmen an den Schulen zu erstellen und diese zu koordinieren, um das Unterstützungsangebot für Schülerinnen und Schüler wie auch für Eltern und Lehrpersonen zu verbessern. Die Postulantinnen und Postulanten betonen zudem, dass die zur Verfügung gestellten Mittel in einigen Fällen erhöht werden sollten.

Schliesslich wird im Postulat eine Überprüfung der gegenwärtigen Regelung für die Dotation der logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Dienste gefordert. Diese beruht auf den sogenannten «Macheret-Normen», die im Jahr 2000 erstellt wurden.

1.1 Antwort auf das Postulat

In seiner Antwort vom 15. März 2022 teilt der Staatsrat die Feststellung, dass sich die psychosozialen und erzieherischen Schwierigkeiten bei den Schülerinnen und Schülern der obligatorischen Schule häufen und immer komplexer werden, auch bei immer jüngeren Schülerinnen und Schülern. Er ist davon überzeugt, dass das Schulklima eine massgebliche und grundlegende Voraussetzung für das Lernen, das Unterrichten, das Sicherheitsgefühl und das Vertrauen aller an einer Schule mitwirkenden Personen ist und einen entscheidenden Einfluss auf die Qualität des Unterrichts hat.

Zu diesem Zweck können die Schulen nach Artikel 35 des Schulgesetzes (SchG) verschiedene Massnahmen in Anspruch nehmen, um den Schülerinnen und Schülern mit besonderem Bildungsbedarf zu helfen und sie zu unterstützen. Die diesbezüglichen Bedingungen und Modalitäten fallen in den Zuständigkeitsbereich der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD). Im Reglement zum Gesetz über die obligatorische Schule (SchR, SGF 411.0.11) werden diese pädagogischen Unterstützungsmassnahmen nach den spezifischen Bedürfnissen der Schülerinnen und Schüler präzisiert (Abschnitt 4.3 SchR, Art. 83 ff.).

Die Koordination der verschiedenen Angebote, die in den betreffenden Rechtsgrundlagen vorgesehen sind – SES-Massnahmen, Schulmediation und Schulsozialarbeit – erfordert erhebliche Anstrengungen. Bei den Arbeiten im Zusammenhang mit der Erarbeitung des neuen Konzepts zur Umsetzung von Artikel 19 SchR, der sich mit der Mediation und der Schulsozialarbeit an den obligatorischen Schulen 1H–11H des Kantons Freiburg befasst, und dessen Umsetzung wurde die Verbesserung dieser Koordination ebenfalls einbezogen.

1.2 Annahme des Postulats

Am 18. Mai 2022 folgte der Grosse Rat den Empfehlungen des Staatsrats und nahm das Postulat teilweise an. Diese Entscheidung hatte zur Folge, dass der vorliegende Bericht erstellt wurde.

2 Einleitung

Die heute bestehenden Unterstützungsmassnahmen wurden nach und nach eingeführt, als an den Schulen neue Probleme auftauchten. In erster Linie ging es dabei darum, auf die besonderen Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler einzugehen, Verhaltensschwierigkeiten zu beheben oder die Schulen zu unterstützen. Denn die Schulen sind

Teil der Gesellschaft und bleiben nicht vom gesellschaftlichen Wandel verschont. Um dies zu erreichen, erhielt jede an der Schule tätige Person und jede Fachperson einen ganz spezifischen Auftrag. Die Kompetenzverteilung zwischen Staat und Gemeinden wurde auch in diesem Bereich eingehalten: So wurden die logopädischen, psychologischen und psychomotorischen Dienste (Schuldienste) den Gemeinden übertragen, während andere Massnahmen in den Verantwortungsbereich der Schuldirektionen, des Schulinspektorats oder der Ämter für obligatorischen Unterricht fallen. Darüber hinaus arbeitet die BKAD auch mit externen Partnern zusammen, wie dem Jugendamt (JA) der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD), der Jugendbrigade (JB), dem Freiburger Netzwerk für psychische Gesundheit (FNPG), dem Verein REPER, der Freiburger Fachstelle für sexuelle Gesundheit (FFSG) usw.

Die Kombination dieser drei Elemente, d. h. neue, mehrfach ergänzte Unterstützungsmassnahmen, geteilte Zuständigkeiten für die betreffenden Massnahmen und der Einbezug zahlreicher (auch externer) Partner, hat womöglich zu Schwierigkeiten vor Ort geführt. Problematisch ist weniger die theoretische Verfügbarkeit von Unterstützungsmassnahmen als vielmehr die Wahl der sinnvollsten Massnahme, da den meisten Beteiligten der Gesamtüberblick fehlt.

3 Angesprochene Probleme und der Stand der Dinge

3.1 Koordination der von den Unterrichtsämtern und Schuldirektionen verwalteten Massnahmen

Mit der Umsetzung des SchR wurden in den letzten Jahren bereits umfangreiche Umstrukturierungen vorgenommen, insbesondere durch die Erarbeitung und Verbreitung von Leitfäden, Empfehlungen oder Richtlinien. In diesen Unterlagen werden die Zielgruppen, die Verfahren, die Zuständigkeiten der verschiedenen Beteiligten sowie die Zuständigkeiten auf jeder Hierarchieebene festgelegt.

Auf diese Weise konnten verschiedene Probleme für die Lehrkräfte und die Schuldirektionen geklärt werden. Diesbezüglich sind die Schulinspektorinnen und Schulinspektoren die Ansprechpartner für jeden Bereich. Es handelt sich insbesondere um:

- > **Hochbegabte Schülerinnen und Schüler:** Art. 90, 91 und 92 SchR mit der Erarbeitung des Leitfadens «Hochbegabtenförderung» vom 23. Oktober 2018

Die Begabungsförderung richtet sich an alle Schülerinnen und Schüler des obligatorischen Unterrichts und ist ein Grundauftrag der Schule. Eine Lernkultur im Schulhaus, in der Begabungen gefördert werden, prägt das Lern- und Leistungsklima. Erster Ort der Begabungsförderung ist der Unterricht. Einer Schülerin oder einem Schüler, die oder der von einer von der Direktion anerkannten Fachperson als hochbegabt eingestuft wird, kann ein individueller Förderplan mit differenzierten Lernzielen angeboten werden. Die individuellen Lernziele nach Vorgabe der im Lehrplan festgelegten Ziele tragen den Bedürfnissen und Fähigkeiten der Schülerin oder des Schülers Rechnung. Die Beurteilung der Schulleistungen bezieht sich auf die im individuellen Förderplan festgelegten Lernziele. Die Lernziendifferenzierung ermöglichen individualisiertes Lernen auf verschiedenen Fähigkeitsstufen. Wenn Schülerinnen und Schüler in einem oder mehreren Bereichen über Fähigkeiten verfügen, die in ihrer Ausprägung weit über dem Durchschnitt ihrer Altersgruppe liegen, kann von einer besonderen Begabung gesprochen werden. Hochbegabung schliesst namentlich Persönlichkeitsmerkmale ein, die individuell unterschiedlich sein können; vor allem sind dies folgende: Überdurchschnittliche Fähigkeiten, Motivation und Kreativität (die Liste ist nicht vollständig). Der Regelunterricht ist der erste Ort der Förderung, ergänzt durch erweiterte Lerninhalte zur Vertiefung oder Spezialisierung auf schulischer Ebene sowie Förderhalbtage oder die Teilnahme an schulexternen Angeboten.

> **Neu zugezogene fremdsprachige Schülerinnen und Schüler – Sprachkurse (DaZ) und pädagogischer Stützunterricht**, Art. 94 und Art. 85 SchR – Erarbeitung von Hinweisen zur Umsetzung

Die Hinweise beschreiben die Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen von Artikel 85 und 94 des Reglements vom 19. April 2016 über die obligatorische Schule (SchR). Sie regeln das Verfahren für die Gewährung von pädagogischem Stützunterricht, der individuell oder für eine kleine Gruppe von Schülerinnen und Schülern erteilt wird, sowie für den Unterricht in «Deutsch als Zweitsprache» (DAZ) für neu zugezogene fremdsprachige Schülerinnen und Schüler.

> **Schülerinnen und Schüler mit ungenügenden Schulleistungen und ohne Anschlusslösung, berufsvorbereitender Förderplan und Betriebspraktika**, Artikel 98 und 99 SchR

Organisation und Inhalt des Programms werden in den Richtlinien vom 1. Oktober 2018 festgelegt. Es steht ein Formular für die Genehmigung von Betriebspraktika für Schülerinnen und Schüler im letzten obligatorischen Schuljahr zur Verfügung.

> **Schülerinnen und Schüler mit einer Behinderung oder Funktionsstörung – Nachteilsausgleich**, Artikel 89 SchR

Die Richtlinien vom 11. Juli 2016 zielen auf eine konsequente Umsetzung der Nachteilsausgleichsmassnahmen an den obligatorischen Schulen und an den Schulen der Sekundarstufe 2 des Kantons Freiburg ab. Sie regeln insbesondere die Modalitäten für die Beantragung und das Verfahren für die Prüfung und Gewährung von Nachteilsausgleichsmassnahmen.

Zusätzlich zu den Empfehlungen und Richtlinien wurden auch Vorkehrungen getroffen, um die Kohärenz komplexerer Massnahmen zu gewährleisten. Einerseits handelt es sich dabei um die Zusammenführung der SES-Massnahmen und andererseits die Schaffung einer Koordinationsstelle für die Gewährung von verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen (VM) oder niederschweligen sonderpädagogischen Massnahmen (NM).

> **Schülerinnen und Schüler mit Verhaltensauffälligkeiten, Mobile Einheit und Relaisklasse sowie Schulmediation und Schulsozialarbeit**, Artikel 96 und 97 SchR und Artikel 19 SchR SED/SES-Massnahmen

Seit 2016 untersteht das Angebot der SED-Massnahmen einer einzigen Direktion und das Personal der mobilen Einheit konnte die gleichen Räumlichkeiten wie die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Amts für französischsprachigen obligatorischen Unterricht in Givisiez beziehen. Darüber hinaus wurde mit der Einführung der Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter ab 2022 das Instrumentarium der SED-Massnahmen auf die SES-Massnahmen ausgeweitet.

Die Ausarbeitung des *Konzepts zur Umsetzung von Artikel 19 SchR: Schulmediation und Schulsozialarbeit in den Schulen der obligatorischen Schulzeit 1H–11H des Kantons Freiburg (Konzept SSA)* bot Gelegenheit, die Rollen der an den Schulen tätigen Fachpersonen zu präzisieren, d.h. die Rollen der Lehrpersonen, der Schulmediatorinnen und -mediatoren sowie der Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter. Die schulinterne Zusammenarbeit aller Beteiligten wurde ebenso festgelegt wie die Koordination auf Schulinspektoratsebene, die spätestens zu Beginn des Schuljahres 2024/25 erfolgen soll. Auf kantonaler Ebene soll eine Koordinatorin oder ein Koordinator ernannt werden, deren bzw. dessen Aufgabe es ist, die Entwicklung der Bedürfnisse der Schulen mitzuverfolgen und die Verbindung zur Steuergruppe herzustellen. Allgemeiner ausgedrückt, werden die SED-Massnahmen (Unterstützung von Schulen beim Umgang mit verhaltensauffälligen Schülerinnen und Schülern) zu SES-Massnahmen (Massnahmen zur erzieherischen und sozialen Unterstützung). Mit der strategischen Leitung der SES-Massnahmen ist das Schulinspektorat betraut, das auf eine Steuergruppe zählen kann, der die Direktion der SES-Massnahmen, die Schuldirektionen sowie Vertretungen der Schulsozialarbeit und der Schulmediation angehören. Die Umsetzung des Konzepts ermöglicht den Aufbau einer neuen Koordination der ehemaligen SED-Massnahmen, der Schulmediation und der Schulsozialarbeit 1H–11H.

> **Schülerinnen und Schüler mit Lern- und Entwicklungsschwierigkeiten, verstärkte sonderpädagogische Massnahmen (VM) oder niederschwellige sonderpädagogische Massnahmen (NM):** Artikel 86 und 87 SchR

Die Kantonalisierung der Integrationsdienste per 1. August 2019 hat zu einer Bündelung der Steuerung der niederschweligen sonderpädagogischen Massnahmen (NM) und der verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen (VM) geführt. So wurde eine kantonale Koordinationsstelle für die NM-VM-Massnahmen geschaffen, die für die Steuerung der Organisation dieser Massnahmen zuständig ist. Diese Koordinationsstelle hat namentlich folgende Aufgaben:

- > Sie unterstützt und berät die Lehrpersonen der Regel- und Sonderschule, die Schuldirektionen und die Leitungen der sonderpädagogischen Einrichtungen.
- > Sie sorgt dafür, dass die Ziele im Bereich der Sonderpädagogik erreicht werden können.
- > Sie sorgt für eine gute Koordination bei der Zuteilung der Mittel entsprechend der Situation der Schülerinnen und Schüler und ihrer Entwicklung, nicht nur von einem Schuljahr zum anderen, sondern auch während des Schuljahres.

Die Bündelung dieser Steuerung bei der Koordinationsstelle für NM und VM ist effektiv ein Vorteil für beide Massnahmen. Die übrigen Unterstützungsmassnahmen werden jedoch darin nicht einbezogen.

Es ist auch darauf hinzuweisen, dass die Schuldirektionen die Vorgesetzten der Lehrpersonen der Sonderschulen sind, die diese Massnahmen durchführen.

3.2 Die Problematik der geteilten Zuständigkeiten zwischen BKAD und Gemeinden

Der Einsatz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Schuldienste, die nach Regionen organisiert sind, ist besonders komplex, wenn sie regelmässig und über einen bestimmten Zeitraum tätig werden müssen. Dies betrifft die Fachpersonen der Psychologie, Logopädie und Psychomotorik. Die pädagogisch-therapeutischen Fachpersonen, die für die Schuldienste tätig sind (Fachpersonen der Psychologie, Logopädie und Psychomotorik), sind manchmal vom unmittelbaren schulischen Umfeld der von ihnen betreuten Schülerinnen und Schüler isoliert. Dies führt mitunter dazu, dass sie mit den internen Problemen der betroffenen Schulen (lokale Probleme) und der verschiedenen Akteurinnen und Akteure nicht vertraut sind. Es ist nicht unbedingt in allen Situationen klar, welche Stellung diese Personen in der Schule einnehmen. Ein Beispiel: Die ihnen von den Gemeinden zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten für die Therapien und die Integrationsmöglichkeiten in den Schulen können sich als unzureichend erweisen.

3.3 Die Vielzahl von Akteurinnen und Akteuren, die allein und isoliert arbeiten

Dies ist ein Hindernis, wenn es darum geht, die richtige Massnahme für die Schülerin oder den Schüler zu bestimmen. Einerseits darf nur eine Fachperson aus dem entsprechenden Bereich eine Diagnose stellen. Andererseits sind es oft die Eltern oder die Lehrpersonen, die zuerst Schwierigkeiten bei einer Schülerin oder einem Schüler vermuten. Auch wenn manchmal eine Vielzahl von Beteiligten für die Bedarfsabklärung und die Entscheidungsfindung notwendig ist, liesse sich diese Zahl verringern, wenn die Unterstützungsmassnahmen weniger fragmentiert wären. Eine bessere Vernetzung rund um die Schule ermöglicht einen besseren Dialog zwischen den Fachpersonen, aber auch mit den Schuldirektionen und Lehrkräften.

Die Unterrichtsämtler sind sich dieser Schwierigkeit bewusst und arbeiten daran, die Schuldirektion koordinativ ins Zentrum des Angebots zu stellen. Sie ist die bevorzugte Ansprechpartnerin für die Lehrpersonen und auch für Eltern, wenn diese Unterstützungsmassnahmen beantragen. Die Schuldirektion sollte sich auch auf die externe Unterstützung von Fachleuten und Ansprechpartnern für die Schule (wie z. B. pädagogische Mitarbeitende) verlassen können, um die Situation besser zu verstehen und rasch die am besten geeignete Unterstützung zu finden.

3.4 Erwartungen von Eltern und Fachpersonen

Der Staatsrat hat in seiner Antwort auf das Postulat zur Überdiagnostik an den Schulen (2022-CE-192) Folgendes festgestellt: *«Der Zugang zu gewissen Unterstützungsmassnahmen in der Regelschule, z. B. Nachteilsausgleichsmassnahmen, ist nur auf der Grundlage einer von einer Fachperson erstellten Diagnose möglich.*

Die Frage nach der Zunahme von Diagnosen muss jedoch differenziert und im Zusammenhang mit der soziokulturellen Entwicklung der Gesellschaft, in der wir leben, betrachtet werden. Da die Theorien und Instrumente für die klinische Beurteilung und Erkennung zunehmend wissenschaftlich fundiert sind, werden sie von den Fachpersonen mehr beachtet. Dies hat zur Folge, dass spezifische Störungen besser erkannt werden, ohne dass die Zahl der Störungen grundsätzlich zunimmt. Darüber hinaus hat die Entwicklung der Rechte von Menschen mit Behinderungen auf gesetzlicher Ebene die Bevölkerung dafür sensibilisiert, dass bestimmte Bedürfnisse im Zusammenhang mit diagnostizierten Störungen Anrecht geben auf Betreuung (medizinisch, paramedizinisch, pädagogisch-therapeutisch usw.) und auf Unterstützungsmassnahmen (sonderpädagogische Unterstützungsmassnahmen, Invalidenrente, Nachteilsausgleichsmassnahmen usw.) geben.» Obwohl sich alle Eltern wünschen, dass ihr Kind in der Schule gute Leistungen erbringt, verweisen die Kinderärztinnen und Kinderärzte auf eine Zunahme der Konsultationen mit der Begründung, dass «es in der Schule nicht gut läuft», ohne dass Störungen diagnostiziert werden können.

Im Notensystem, wie es derzeit in der Schweiz praktiziert wird, gilt die Note 4 als ausreichend für die Erreichung der Lernziele, wobei höhere Noten das Überschreiten der Lernziele kennzeichnen. Die Schule erfüllt ihren «Bildungsauftrag» entsprechend den Bestimmungen der Lehrpläne (PER und LP 21). Obwohl sie das Ziel hat, die Schülerinnen und Schüler auf einen reibungslosen Übergang in die höheren Schulen, die Lehre oder die Berufswelt vorzubereiten, vermittelt sie keine ideologischen Vorstellungen darüber, was eine Schülerin oder ein Schüler gesellschaftlich, beruflich oder im Privatleben werden soll. Sie respektiert die Schülerinnen und Schüler bedingungslos, d. h. unabhängig von ihren Leistungen.

3.5 Mangel an schulischen Heilpädagoginnen und Heilpädagogen

Der Mangel an ausgebildeten Fachpersonen führt dazu, dass die Teams an Fähigkeiten und Professionalität verlieren. Dies muss insbesondere dadurch ausgeglichen werden, dass nicht ausgebildete Fachpersonen stärker von anderen Berufsangehörigen begleitet werden. Dies bedeutet auch eine wesentlich höhere Fluktuation in den Teams. Gerade in den komplexen Situationen, in denen Schülerinnen und Schüler begleitet werden, braucht es ausgebildete Fachpersonen. Diese müssen weiterhin im Einsatz bleiben.

Von den Institutionen bis hin zu den integrativen sonderpädagogischen Massnahmen in der obligatorischen Schule gibt es einen Anteil von 20% bis 30% von Personen, die nicht speziell für diese Aufgabe ausgebildet sind und die Stellen als schulische Heilpädagoginnen oder Heilpädagogen besetzen. Im Bereich der Ausbildung wurden zwei Massnahmen ergriffen. Seit dem Studienbeginn 2022/23 bietet die Universität Freiburg die Möglichkeit an, den Master in Sonderpädagogik in Vollzeit oder in flexibler Form in Teilzeit zu absolvieren, damit die Studierenden Beruf und Privatleben besser vereinbaren können. Darüber hinaus bereitet die Universität Freiburg hinsichtlich der Zulassungsbedingungen die Öffnung des Masters in Sonderpädagogik für Inhaberinnen und Inhaber von Abschlüssen vor, die von der Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK) anerkannt sind, wie dies bereits in den Bildungsinstitutionen der Nachbarkantone praktiziert wird. Damit erhalten Interessierte aus verwandten Studiengängen wie einem Bachelor in Psychologie oder Sozialpädagogik Zugang zum Masterstudium in Sonderpädagogik des Kantons. Die Arbeitsgruppe, mit ständigem Mandat, setzt ihre Überlegungen fort und wird weitere kurz-, mittel- und langfristige Massnahmen vorschlagen, um dem Mangel an qualifiziertem Lehrpersonal entgegenzuwirken.

4 Massnahmen zur Verbesserung der Situation

Die Arbeiten im Zusammenhang mit der Erarbeitung des neuen Konzepts zur Umsetzung von Artikel 19 SchR, der sich mit der Schulmediation und der Schulsozialarbeit an den obligatorischen Schulen 1H–11H des Kantons Freiburg befasst, und der Umsetzung dieses Konzepts (SES) ermöglichen es, eine neue Koordination bestimmter Unterstützungsmassnahmen aufzubauen. Drei Massnahmen sind vorgesehen:

Verbesserung der Informationen für die Schuldirektionen und Klärung der Verfahren für die Beantragung von Unterstützungsmassnahmen: Hierbei handelt es sich um eine klare und unmittelbare Information, die auch die Möglichkeit bietet, die Schuldirektionen darin zu schulen, wie die Verfahren zur Beantragung von Unterstützung zu nutzen sind. Die Fragen müssen unter der Verantwortung der Schulinspektorinnen und -inspektoren in den einzelnen Schulkreisen gesammelt werden. Ziel ist es, die Abläufe zu verbessern.

Verstärkung der Steuerung, der in der Verantwortung der BKAD stehenden Massnahmen: Die bestehende Arbeitsgruppe zur Sonderpädagogik wird durch je eine Vertretung aller Akteurinnen und Akteure sowie der Verantwortlichen der Massnahmen verstärkt, d.h. der NM-VM-Massnahmen, der SES-Massnahmen, des Pädagogischen Stützunterrichts und der DaZ-Massnahmen. Die Schuldienste werden durch Vertreterinnen und Vertreter der verschiedenen Bereiche in die Arbeitsgruppe eingebunden.

Flexibilisierung der gewährten NM-VM-Ressourcen: Stärkung der Autonomie der Schuldirektion bei der Verteilung der NM-VM-Ressourcen an Klassen und Schülerinnen und Schüler unter der kantonalen Aufsicht des Schulinspektorats, das auf ein ausgewogenes Verhältnis achtet. Zusätzlich zu den NM-Lektionen wird per VM-Entscheid im Rahmen des Budgets und entsprechend des Entscheids der Sonderschulinspektorin oder des Sonderschulinspektors eine bestimmte Anzahl von Lektionen zugewiesen. Die Schuldirektorin oder der Schuldirektor muss je nach Bedarf in der Lage sein, alle Ressourcen während des gesamten Schuljahres zu verwalten.

5 Verbesserungen, die detailliert untersucht werden müssen

Verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten werden derzeit geprüft

Aufbau einer frühzeitigen Betreuung: Der Früherziehungsdienst (FED) wird derzeit immer häufiger gebeten, bei Familien zu intervenieren, um die Eltern bei der Begleitung der Entwicklung des Kindes zwischen Geburt und Schuleintritt zu unterstützen. In den letzten Jahren ist eine steigende Nachfrage zu verzeichnen. Es müssen Kinder im Vorschulalter betreut und Eltern begleitet werden, die bisweilen mit der Erziehung ihrer Kinder mit oder ohne Behinderung überfordert sind. Die vorschulische Prävention ist ein Schwerpunkt, über den nachgedacht werden muss, um möglichst vielen Schülerinnen und Schülern einen bestmöglichen Eintritt in die Schule zu ermöglichen. So gibt es immer mehr Anfragen nach niederschweligen oder verstärkten sonderpädagogischen Massnahmen, die im Hinblick auf den Schuleintritt von Kleinkindern gestellt werden. Die zunehmende Nachfrage nach Unterstützung wirft Fragen auf. Die Stärkung und der Ausbau von Präventionsmassnahmen für Kinder im Vorschulalter wäre eine hervorragende Option, insbesondere für Kinder mit einer Autismus-Spektrum-Störung. Erwähnenswert ist auch die Möglichkeit, den Eintritt des Kindes in 1H um ein Jahr zu verschieben, wenn es mit 4 Jahren noch nicht als reif genug erachtet wird.

Förderung einer ganzheitlichen Pädagogik bei den Lehrkräften: Es geht darum, einen Unterricht zu erteilen, der es allen Schülerinnen und Schülern ermöglicht, sich weiterzuentwickeln, d.h. der ihre Verschiedenartigkeit und die Heterogenität des Klassenverbands berücksichtigt, ohne jedoch zu einem individualisierten Unterricht zu führen, der den Schülerinnen und Schülern das notwendige soziale Lernen vorenthalten würde. Dies beugt Ausgrenzung vor und gibt den Unterschieden Raum, ohne sie zu etikettieren. Bei der Umsetzung des Projekts ist die Unterstützung von Fachpersonen wie schulische Heilpädagoginnen und Heilpädagogen von Bedeutung, um Schulen, Schuldirektionen, Lehrkräfte und die verschiedenen Fachpersonen auf dem Weg zu einer integrativen oder sogar inklusiven Schule zu begleiten. Die Grundausbildung und das Weiterbildungsangebot der HEP|PH sind als Mittel zur Verbesserung anzusehen. Sie müssen angepasst werden, um den Lehrkräften neue Werkzeuge an die Hand zu geben, welche ihnen Selbstvertrauen und die Fähigkeit vermitteln, die Schülerinnen und Schüler von heute zu begleiten.

6 Schlussbemerkungen

Seit der Einführung des Schulgesetzes im Jahr 2014 wurden bereits zahlreiche Verbesserungen vorgenommen. Mit der Einführung von Schuldirektionen auf der Primarstufe wurde die Führung der Schulen auf vielen Ebenen professionalisiert. Wenn ihnen die Steuerung bestimmter Unterstützungsmaßnahmen übertragen wird, wird es möglich sein, die beste Lösung für die Schülerin oder den Schüler, die Klasse und den Betrieb der gesamten Schule zu finden.

Der Staatsrat erinnert daran, dass er der Umsetzung des Konzepts SSA Priorität eingeräumt hat, um der Forderung des Grossen Rates nach einer Verbesserung des Schulklimas nachzukommen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass für die künftigen Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeiter derzeit keine spezifische Grundausbildung im schulischen Bereich angeboten wird. Kooperationsmöglichkeiten bieten sich den Freiburger Hochschulen, insbesondere der Hochschule für Soziale Arbeit Freiburg (HSA-FR), der Universität und der HEP|PH, die gemeinsame Weiterbildungen in diesem Bereich anbieten könnten. Mit dem Aufbau der Schulsozialarbeit an den obligatorischen Schulen (1H–11H) planen die Unterrichtsämter, die Effizienz der verschiedenen Unterstützungsangebote zu bewerten und sinnvolle Anpassungen vorzunehmen. Ein erster Bericht ist für den Sommer 2024 vorgesehen.

Das Konzept für die schulärztliche Betreuung, die gegenwärtig neu organisiert wird, wird ebenfalls eine zusätzliche Ressource sein.

Der Staatsrat lädt den Grossen Rat ein, den vorliegenden Bericht zur Kenntnis zu nehmen.



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Postulat 2023-GC-66

Introduction d'un Pass culturel cantonal

Auteur-e-s :	de Weck Antoinette / Dietrich Laurent
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	06.03.2023
Développement :	06.03.2023
Transmission au Conseil d'Etat :	06.03.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	29.08.2023

I. Résumé du postulat

Les auteur-e-s du postulat demandent au Conseil d'Etat d'étudier l'introduction dans le canton d'un abonnement culturel cantonal tel que celui développé dans le canton du Valais. Ils sont d'avis que cet abonnement incitera ses détenteurs à découvrir d'autres lieux et acteurs culturels et qu'il stimulera la synergie dans la communication des programmes culturels et apportera des ressources supplémentaires. D'après eux, après les perturbations liées au COVID, cet abonnement pourra donner un nouveau souffle aux offres culturelles.

Par postulat déposé et développé le 6 mars 2023.

Notons qu'un postulat similaire¹ a été déposé en ville de Fribourg.

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. L'abonnement culturel valaisan Abobo

Le Valais a lancé en mai 2022 un abonnement culturel annuel non transmissible à 365 francs (ou 145 francs par semestre ou 29 francs par mois). Unique en Suisse, l'*Abobo* donne accès à 35 lieux culturels en Valais (13 salles de spectacle, 5 salles de concert, 15 lieux d'exposition et 2 ciné-clubs). Destiné aux adultes, il est complémentaire à l'AG culturel, ce dernier s'adressant aux jeunes jusqu'à 26 ans. Comme le Magic Pass pour les stations de remontées mécaniques, le prix évolue par palier, avec des préventes, puis des hausses en juillet et en septembre. Les montants récoltés entrent dans un pot commun puis sont redistribués aux acteurs culturels en fonction de la fréquentation obtenue durant l'année. Dès cette année, l'abonnement culturel valaisan entend intégrer des cinémas et dès 2024 des festivals.

Pour sa mise sur pied, le projet a bénéficié des fonds pour projets de transformation Covid, complétés par une aide spéciale du Service de la culture de l'Etat du Valais pour la relance des activités culturelles. L'abonnement est dans sa première année de déploiement, sur les trois

¹ Postulat n°69 de Véronique Grady et Jean-Pierre Wohlhauser déposé devant le Conseil général de la ville de Fribourg, demandant la possibilité d'introduire un pass culturel en ville de Fribourg

planifiées pour l'instant. Il a été mis en vente avec un prix de lancement de 365 francs, évolutif dans le temps jusqu'à 565 francs au maximum. La stratégie vise à augmenter le nombre d'abonnements mis en vente chaque année.

La structure administrative du projet comprend une « coopérative Abobo » dont sont membres toutes les institutions partenaires. Celle-ci mandate l'association Culture Valais pour la gestion administrative du projet. La vente de l'Abobo est donc gérée par l'association (centralisée), alors que la réservation des places reste gérée par les lieux (décentralisée). Les questions techniques et d'exploitation de l'abonnement n'étant pas gérées par les institutions, cela ne leur occasionne pas de charge administrative supplémentaire. Cela est d'autant plus valable qu'il est demandé aux institutions partenaires d'abandonner leurs abonnements propres, afin de ne pas créer de concurrence interne.

La répartition financière se distribue de la façon suivante :

- > Les institutions culturelles sont rémunérées par le produit de la vente des abonnements.
- > 90 % du produit de ces ventes entre dans une caisse commune, l'argent étant ensuite reversé aux institutions chaque trimestre (sans être soumis à la TVA). Les 10 % restants servent à couvrir divers frais administratifs liés à l'abonnement (marketing, frais de carte de crédit, etc.).

Les montants versés à chaque institution se fondent sur deux critères :

- > Le nombre de billets vendus ;
- > Le prix de l'entrée à plein tarif.

Dans la gestion de projet, l'élément central sur lequel se base l'abonnement est [l'agenda de Culture Valais](#)². En effet, les institutions partenaires comme le public passent par une même plateforme pour annoncer et accéder aux manifestations culturelles. Cet agenda est devenu un produit important utilisé par les abonné-e-s.

Il convient enfin de préciser que l'expérience de l'Abobo est pionnière et qu'il n'y a pas encore de recul sur une année complète de mise en œuvre. Les premiers échos sont prometteurs, et que l'abonnement amènerait une circulation des publics entre les lieux culturels, et même de nouveaux publics. Le canton du Jura a mené de son côté une première analyse, qui indiquerait que les acteurs culturels verraient l'intérêt d'un tel abonnement s'il était déployé à l'échelle intercantonale. D'autres cantons, avant tout romands, sont en réflexion, sans planification précise.

2. Les abonnements culturels dans le canton de Fribourg

Avec le soutien de la Loterie romande, les collectivités publiques fribourgeoises dont l'Etat de Fribourg se sont engagées à soutenir l'accès à la culture à des populations ciblées. Pour l'instant, deux abonnements sont activés, qui couvrent plusieurs cantons :

- > [l'AG culturel](#) de 100 francs proposé depuis 2018 aux jeunes de moins de 26 ans et valable dans les cantons de Berne, Fribourg, Neuchâtel, Jura et Valais ; plus de 500 abonnements sont en cours d'utilisation.

² Cf. plateforme [in situ](#), au niveau fribourgeois, outil numérique similaire à celui à la base de l'Abobo.

> la [CarteCulture Caritas](#), depuis 2010, offre des réductions sur l'offre culturelle, sportive, de loisir et de formation aux personnes financièrement défavorisées, leur permettant ainsi une participation active à la vie culturelle. En 2022, plus de 3400 Fribourgeois-e-s l'ont utilisée.

3. L'abonnement sportif et de loisirs valable dans le canton de Fribourg : Magic Pass

Dans le domaine sportif et des loisirs, le [Magic Pass](#) a dopé la fréquentation d'une septantaine de stations de ski, dont 31 sont également des destinations d'été, et donné un bol d'oxygène aux stations de moyenne altitude. L'abonnement donne accès à de nombreux domaines skiables, bains thermaux et à stations d'été dans les cantons de Berne, Fribourg, Neuchâtel, Vaud, Valais, Lucerne et en France. L'une de ses forces réside dans son caractère pluricantonal. Son succès repose sur le nombre et la diversité des infrastructures, ce qui ne pose pas de limites au nombre de personnes pouvant fréquenter ces dernières. Il constitue une activité économique sans subvention, avec une clé de répartition (selon le décompte des abonnés et les prix). Sa gestion se base sur une coopérative au sein de laquelle tous les acteurs ont le même nombre de voix. Les collectivités publiques n'y jouent pas de rôle, ni n'apportent de financement, si ce n'est indirectement, par leurs investissements dans les remontées mécaniques. 164 700 personnes l'ont acheté pour la saison 2022/2023.

4. La création d'un abonnement similaire à l'Abobo dans le canton de Fribourg

La loi sur les affaires culturelles (LAC), qui est en cours de révision, indique que la politique culturelle doit faciliter l'accès de chacun à la culture (RSF 480.1, LAC, art.5, al.1, let c). A ce titre, les subventions accordées permettent de développer des offres culturelles à des prix abordables par le public. En effet, sans de telles aides publiques et parapubliques, les prix pour accéder aux offres culturelles seraient fortement supérieurs. Pour faciliter l'accès à la culture, outre les deux abonnements mentionnés plus haut, l'Etat a mis en place son programme Culture & Ecole pour les élèves, et soutenu financièrement la mise en place, via un projet de transformation Covid, la plateforme culturelle cantonale munie d'un agenda culturel [in situ](#), lancée début 2023. Comme le montre l'exemple valaisan, une telle plateforme est indispensable car elle se situe au cœur du dispositif d'information d'un abonnement général.

Le potentiel de succès d'un abonnement général type Abobo dans le canton de Fribourg existe, qu'on pense à la circulation et le gain de public ou la mise en réseau des acteurs. Il se base sur l'action commune et solidaire de marketing par les acteurs et entreprises culturelles du canton. Une analyse de l'offre culturelle, qu'elle soit interdisciplinaire et très variée (à l'exemple du Magic Pass) avec de grandes structures très fréquentées mais aussi de très nombreux petits lieux, des publics diversifiés (fribourgeois, extracantonaux, touristes, etc.) doit être menée. La tarification qui mènerait au prix d'un tel abonnement (avec ses risques financiers) constitue un élément important de cette analyse. En outre, la dimension intercantonale (à l'instar de l'étude jurassienne) devrait être prise en compte, par exemple à l'échelle de l'espace culturel romand et Mittelland.

L'Etat et les communes, chargées de l'animation culturelle selon la LAC actuelle, avec le concours de l'Union fribourgeoise du tourisme, en charge de la promotion des activités touristiques dans le canton, , peuvent aider les entreprises et acteurs culturels à mener une telle démarche, qui repose sur l'engagement du terrain et un modèle économique propre. Dans le cadre de la nouvelle politique régionale NPR, dont la Promotion économique est en charge de la mise en œuvre, des partenariats transversaux touchant au domaine touristique avec une composante culturelle et destinés à renforcer l'attractivité économique du canton, peuvent le cas échéant bénéficier d'un soutien étatique.

Au vu des éléments évoqués ci-dessus, le Conseil d'Etat ne peut pas entrer en matière pour conduire un tel projet, mais est disposé à soutenir une initiative privée des entreprises culturelles et autres acteurs économiques ou touristiques visant à la mise en place d'un tel abonnement. L'Etat se tient à disposition des acteurs culturels pour collaborer à la rédaction d'un rapport en ce sens. Une collaboration avec les services culturels et touristiques des communes et régions est aussi nécessaire. Le cas échéant, tout soutien éventuel sera conditionné aux disponibilités budgétaires. En conclusion, le Conseil d'Etat propose de refuser le postulat, dans le sens de ce qui vient d'être expliqué.



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Postulat 2023-GC-66

Einführung eines kantonalen Kulturpasses

Urheber/in:	de Weck Antoinette / Dietrich Laurent
Anzahl Mitunterzeichner/innen:	0
Einreichung:	06.03.2023
Begründung:	06.03.2023
Überweisung an den Staatsrat:	06.03.2023
Antwort des Staatsrats:	29.08.2023

I. Zusammenfassung des Postulats

Die Verfasserin und der Verfasser des Postulats fordern den Staatsrat auf, die Einführung eines kantonalen Kulturabonnements, wie es im Kanton Wallis entwickelt wurde, im Kanton zu prüfen. Sie sind der Meinung, dass Inhaberinnen und Inhaber eines solchen Abonnements dazu angeregt werden, andere Kulturstätten und -schaffende zu entdecken, Synergien bei der Kommunikation von Kulturprogrammen zu fördern und zusätzliche Ressourcen einzubringen. Ihrer Meinung nach kann dieses Abonnement nach den pandemiebedingten Störungen des Kulturbetriebs den kulturellen Angeboten neuen Schwung verleihen.

Dies erfolgte durch ein Postulat, das am 6. März 2023 eingereicht und begründet wurde. Anzumerken ist, dass in der Stadt Freiburg ein ähnliches Postulat¹ eingereicht worden ist.

II. Antwort des Staatsrats

1. Das Walliser Kulturabonnement Abobo

Das Wallis führte im Mai 2022 ein nicht übertragbares Kulturjahresabo für 365 Franken (oder 145 Franken pro Halbjahr oder 29 Franken pro Monat) ein. Das [Abobo](#) ist in der Schweiz einzigartig und bietet Zugang zu 35 Kulturstätten im Wallis (13 Aufführungsräume, 5 Konzertsäle, 15 Ausstellungsräume und 2 Filmclubs). Es richtet sich an Erwachsene und ergänzt das Kultur-GA, das sich an Jugendliche bis 26 Jahre richtet. Ähnlich wie beim Magic Pass für Bergbahnen und Skigebiete entwickelt sich der Preis stufenweise, mit Vorverkauf und Erhöhungen im Juli und September. Die gesammelten Beträge fliessen in einen gemeinsamen Topf und werden dann je nach den im Laufe des Jahres erreichten Besucherzahlen an die Kulturschaffenden weiterverteilt. Ab diesem Jahr will das Walliser Kulturabo Kinos und ab 2024 auch Festivals einschliessen.

¹ Postulat Nr. 69 von Véronique Grady und Jean-Pierre Wohlhauser², eingereicht beim Generalrat der Stadt Freiburg, mit dem die Möglichkeit der Einführung eines Kulturpasses in der Stadt Freiburg gefordert wird.

Für die Realisierung des Projekts wurden Mittel für Covid-Transformationsprojekte bereitgestellt, ergänzt durch einen Sonderbeitrag des Amtes für Kultur des Kantons Wallis für die Wiederaufnahme der kulturellen Aktivitäten. Das Abonnement befindet sich im ersten Jahr der Einführung, von den drei derzeit geplanten. Es wurde zu einem Einführungspreis von 365 Franken zum Verkauf angeboten, der im Laufe der Zeit auf maximal 565 Franken ansteigen kann. Die Strategie zielt darauf ab, die Anzahl der Abonnements, die jedes Jahr zum Verkauf angeboten werden, zu erhöhen.

Die Verwaltungsstruktur des Projekts umfasst eine «Abobo Genossenschaft», in der alle Partnerinstitutionen Mitglieder sind. Diese beauftragt den Verein Kultur Wallis mit der administrativen Leitung des Projekts. Der Verkauf des Abobo wird somit vom Verein (zentral) verwaltet, während die Reservierung der Plätze weiterhin von den Veranstaltungsorten (dezentral) verwaltet wird. Da die technischen und betrieblichen Aspekte des Abos nicht von den Institutionen verwaltet werden, entsteht ihnen dadurch kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand. Dies gilt umso mehr, als die Partnerinstitutionen aufgefordert werden, ihre eigenen Abonnements aufzugeben, damit keine interne Konkurrenz entsteht.

Die Finanzmittel werden wie folgt verteilt:

- > Die Kulturinstitutionen werden durch die Einnahmen aus dem Verkauf der Abos bezahlt.
- > 90 % der Einnahmen aus diesen Verkäufen fliessen in eine gemeinsame Kasse, das Geld wird dann vierteljährlich an die Einrichtungen ausgezahlt (ohne dass es der Mehrwertsteuer unterliegt). Die restlichen 10 % werden zur Deckung verschiedener Verwaltungskosten im Zusammenhang mit dem Abo verwendet (Marketing, Kreditkartengebühren usw.).

Die Beträge, die an jede Einrichtung gezahlt werden, basieren auf zwei Kriterien:

- > die Anzahl der verkauften Tickets;
- > der volle Eintrittspreis.

Im Projektmanagement ist das zentrale Element, auf dem das Abo basiert, die [Agenda von Kultur Wallis](#)². Denn die Partnerinstitutionen und die Öffentlichkeit nutzen dieselbe Plattform für die Ankündigung und den Zugang zu den Kulturveranstaltungen. Diese Agenda ist zu einem wichtigen Instrument geworden, das von den Abonentinnen und Abonnenten genutzt wird.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass es sich bei dem Versuch mit dem Abobo um ein Pionierprojekt handelt und man daraus noch keine Rückschlüsse über ein ganzes Jahr der Umsetzung ziehen kann. Die ersten Rückmeldungen sind vielversprechend; das Abo könnte dazu beitragen, dass das Publikum zwischen den Kulturstätten zirkuliert und sogar neue Zielgruppen angesprochen werden. Der Kanton Jura hat seinerseits eine erste Analyse durchgeführt, die darauf hindeutet, dass die Kulturschaffenden den Nutzen eines solchen Abonnements sehen würden, wenn es auf interkantonaler Ebene eingesetzt würde. Andere Kantone, vor allem in der Westschweiz, stellen entsprechende Überlegungen an, aber ohne genaue Planung.

² Vgl. die Plattform [in situ](#) im Kanton Freiburg, ein digitales Tool, das demjenigen ähnelt, auf dem das Abobo basiert.

2. Kulturabos im Kanton Freiburg

Mit der Unterstützung der Loterie Romande haben sich die öffentlichen Körperschaften des Kantons Freiburg, darunter der Staat Freiburg, verpflichtet, den Zugang zur Kultur für bestimmte Zielgruppen zu unterstützen. Derzeit gibt es zwei Abos, die mehrere Kantone abdecken:

- > [Das Kultur-GA](#) zu 100 Franken, das seit 2018 für junge Menschen unter 26 Jahren angeboten wird und in den Kantonen Bern, Freiburg, Neuenburg, Jura und Wallis gilt; gegenwärtig werden über 500 Abonnements genutzt.
- > Die [KulturLegi der Caritas](#) bietet seit 2010 Ermässigungen auf Kultur-, Sport-, Freizeit- und Bildungsangebote für finanziell benachteiligte Personen, um ihnen eine aktive Teilnahme am kulturellen Leben zu ermöglichen. Im Jahr 2022 haben mehr als 3400 Freiburgerinnen und Freiburger sie genutzt.

3. Das im Kanton Freiburg gültige Sport- und Freizeitabo: der Magic Pass

Im Sport- und Freizeitbereich hat der [Magic Pass](#) die Besucherzahl von rund 70 Skigebieten angekurbelt, von denen 31 auch Sommerziele sind, und den Skigebieten auf mittlerer Höhe neuen Aufschwung gegeben. Der Magic Pass ermöglicht den Zugang zu zahlreichen Skigebieten, Thermalbädern und Sommerferienorten in den Kantonen Bern, Freiburg, Neuenburg, Waadt, Wallis, Luzern und im Nachbarland Frankreich. Eine seiner Stärken liegt in seinem kantonsübergreifenden Geltungsbereich. Sein Erfolg beruht auf der Anzahl und Vielfalt der Einrichtungen, wodurch der Anzahl der Personen, die diese Einrichtungen besuchen können, keine Grenzen gesetzt sind. Er stellt eine nicht subventionierte Wirtschaftstätigkeit mit einem Verteilschlüssel (abhängig von der Anzahl der Teilnehmenden und den Preisen) dar. Seine Verwaltung basiert auf einer Genossenschaft, in der alle Akteurinnen und Akteure die gleiche Anzahl an Stimmen haben. Die öffentliche Hand spielt dabei keine Rolle und finanziert nur indirekt durch ihre Investitionen in Bergbahnen. 164 700 Personen kauften den Magic Pass für die Saison 2022/23.

4. Die Einführung eines Abonnements ähnlich dem Abobo im Kanton Freiburg

Das Gesetz über kulturelle Angelegenheiten (KAG), bei dem die Arbeiten zur Revision angelaufen sind, besagt, dass der Staat über seine Kulturpolitik den Zugang aller zur Kultur erleichtern soll (SGF 480.1, KAG, Art.5 Abs.1 Bst. c). Die gewährten Finanzhilfen ermöglichen es, kulturelle Angebote zu erschwinglichen Preisen für die Öffentlichkeit zu entwickeln. Denn ohne solche staatlichen und halbstaatlichen Hilfen wären die Preise für die kulturellen Angebote erheblich höher. Um den Zugang zur Kultur zu erleichtern, hat der Staat neben den beiden oben erwähnten Abonnements das Programm Kultur & Schule für Schülerinnen und Schüler eingeführt und über ein Covid-Transformationsprojekt den Aufbau der Anfang 2023 gestarteten kantonalen Kulturplattform, auf der eine Kulturagenda [in situ](#) angeboten wird, finanziell unterstützt. Wie das Beispiel Wallis zeigt, ist eine solche Plattform unerlässlich, da sie das Herzstück des Informationsangebots eines Generalabos bildet.

Das Erfolgspotenzial für ein Generalabo vom Typ Abobo im Kanton Freiburg ist vorhanden, etwa beim Publikumsverkehr und -gewinn oder bei der Vernetzung der Akteurinnen und Akteure. Es basiert auf der gemeinsamen und solidarischen Marketingaktion der Kulturschaffenden und -unternehmen des Kantons. Es sollte eine Analyse der kulturellen Angebote, seien diese interdisziplinär und sehr vielfältig (z.B. Magic Pass) mit grossen, stark frequentierten Strukturen, aber auch sehr vielen kleinen Orten, einem breit gefächerten Publikum (aus Freiburg,

ausserkantonale, touristische usw.) durchgeführt werden. Ein wichtiger Aspekt dieser Analyse ist die Preisgestaltung, die zu einem solchen Abonnement führen würde (mit den damit verbundenen finanziellen Risiken). Darüber hinaus sollte die interkantonale Dimension (nach dem Vorbild der Studie des Kantons Jura) berücksichtigt werden, z. B. auf der Ebene des Kulturraums Westschweiz und Mittelland.

Der Staat und die Gemeinden, die nach dem geltenden KFG für die Kulturförderung zuständig sind, können mit Unterstützung des Freiburger Tourismusverbands, der für die Förderung der touristischen Aktivitäten im Kanton zuständig ist, Unternehmen, Kulturanbietern und Kulturschaffenden dabei helfen, einen solchen Ansatz zu verfolgen, der auf lokalem Engagement und einem eigenen Wirtschaftsmodell basiert. Im Rahmen der neuen Regionalpolitik NRP, für deren Umsetzung die Wirtschaftsförderung zuständig ist, können übergreifende Partnerschaften, die den Tourismusbereich mit einer kulturellen Komponente berühren und die wirtschaftliche Attraktivität des Kantons stärken sollen, gegebenenfalls von einer staatlichen Unterstützung profitieren.

In Anbetracht der oben genannten Faktoren kann der Staatsrat nicht auf die Durchführung eines solchen Projekts eintreten, ist aber bereit, eine private Initiative von Kulturunternehmen und anderen wirtschaftlichen oder touristischen Akteurinnen und Akteuren zur Einführung eines solchen Abonnements zu unterstützen. Der Staat bietet den Kulturschaffenden seine Unterstützung an, um an der Erstellung eines entsprechenden Berichts mitzuarbeiten. Eine Zusammenarbeit mit den Kultur- und Tourismusstellen der Gemeinden und Regionen ist ebenfalls notwendig. Gegebenenfalls wird jede mögliche Unterstützung von den verfügbaren Mitteln abhängig gemacht. Zusammenfassend beantragt der Staatsrat, das Postulat im Sinne der vorangegangenen Ausführungen abzulehnen.



Rapport 2023-DFAC-18

29 août 2023

Préparation des étudiants fribourgeois au test d'aptitudes AMS pour l'entrée en Section de médecine à l'Université de Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport sur le postulat 2021-GC-206 Zadory Michel / Schumacher Jean-Daniel.

Table des matières

1	Introduction	3
2	Les études de médecine	3
2.1	Formation universitaire	4
2.2	Formation postgraduée	5
3	Nécessité d'un numerus clausus	5
3.1	Comparaison intercantonale	6
3.2	Comparaison internationale	7
3.3	Les alternatives au test AMS	7
4	Le test d'aptitudes aux études de médecine (AMS)	8
4.1	Les contenus du test AMS	8
4.2	La méthode de traduction	10
4.3	Correction et attribution des places	11
4.4	Les différences de résultat entre les langues	12
5	Préparation au test AMS	12
5.1	Dans les cantons germanophones	12
5.2	Dans les cantons francophones	13
5.3	Dans le canton du Tessin	13
5.4	Dans le canton de Fribourg	13
5.5	Pistes d'améliorations	15
6	Réponses aux questions statistiques des députés	16
7	Pénurie de médecins	17
8	Conclusion	18

Abréviations

AMS	Test d'aptitude aux études de médecine
BMed	Bachelor en médecine
CRUS	Conférence des recteurs des universités suisses
CTD	Centre pour le développement de tests et le diagnostic
CUS	Conférence universitaire suisse
DIF	Differential item functioning
ISFM	Institut suisse pour la formation médicale postgraduée et continue
LPMéd	Loi fédérale sur les professions médicales
MMed	Master en médecine
PASS	Parcours d'accès spécifique santé
SOPFA	Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes
ZEQ	<i>Zusätzliche Eignungsquote</i>

1 Introduction

Par postulat déposé et développé le 13 décembre 2021 et adopté par le Grand Conseil le 24 juin 2022, les députés Michel Zadory et Jean-Daniel Schumacher s'inquiètent de la qualité de la préparation au test d'admission aux études de médecine à l'Université de Fribourg (ci-après le test d'aptitudes ou AMS) pour les étudiants et étudiantes francophones. Les possibilités proposées dans le canton ne suffiraient pas à les préparer correctement. Ainsi, 80 % des 120 places disponibles en première année du Bachelor de médecine à Fribourg seraient occupées par des étudiants et étudiantes venant des cantons germanophones. Une fois leurs études terminées, ces étudiants et étudiantes retourneraient dans leur canton pour pratiquer la médecine. Les Fribourgeois et Fribourgeoises francophones tendraient à aller étudier dans les universités romandes qui ne recourent pas au test d'aptitudes. Cette situation serait particulièrement problématique en regard du manque de médecins de premiers recours dans le canton.

Les postulants se posent la question de la pertinence du test d'aptitudes tel que pratiqué aujourd'hui. Ils estiment que ce test est discriminatoire envers les étudiants et étudiantes francophones et qu'il serait judicieux d'étudier la possibilité de proposer un test d'entrée strictement francophone aux étudiants et étudiantes de langue française. De plus, ils demandent d'étudier la mise en place d'une préparation structurée à l'AMS, sous la conduite de la section de médecine de l'Université de Fribourg, et ceci plusieurs mois avant l'examen et indépendamment des initiatives estudiantines comme NC-wiki. Finalement, les députés s'interrogent sur la pertinence du test d'aptitudes pour sélectionner les futur-e-s médecins, notamment en regard des aptitudes sociales ou d'empathie nécessaires à cette profession.

Les députés demandent ainsi de vérifier l'impact de l'AMS sur les étudiants et étudiantes fribourgeois et de recenser les éléments suivants :

1. le nombre d'étudiants fribourgeois en médecine fréquentant les universités hors canton depuis l'introduction du Bachelor à Fribourg, par année académique ;
2. le nombre par année de candidats fribourgeois aux études de médecine qui ont réussi ou échoué au test AMS et ceux qui ont échoué, par année académique ;
3. le nombre par année d'étudiants fribourgeois qui ont échoué deux voire trois fois au test AMS, par année académique ;
4. le nombre de médecins fribourgeois ayant obtenu leur Master et leur diplôme fédéral de médecine dans un autre canton romand et qui sont revenus, à l'issue de leur formation postgraduée, s'établir dans leur canton d'origine depuis 2003 ;
5. sur les 40 étudiants le pourcentage de fribourgeois francophones qui vont terminer le Master de médecine en 2022.

Les députés dépositaires du postulat demandent finalement que le Conseil d'Etat interpelle swissuniversities et lui pose les questions suivantes :

6. Combien d'anciennes questions ont été posées dans l'AMS 2021 ?
7. Combien d'anciennes questions modifiées ont été posées dans l'AMS 2021 ?
8. Quel est le pourcentage de nouvelles questions posées dans l'AMS 2021 ?

2 Les études de médecine

Pour devenir médecin en Suisse, il faut suivre une formation universitaire de six ans puis une formation postgraduée de cinq ans au moins pour obtenir un titre de spécialiste.

2.1 Formation universitaire

Les étudiants et étudiantes qui souhaitent étudier la médecine doivent choisir leur voie d'études puis leur lieu d'études parmi l'une des facultés qui propose le cursus en question. Selon la voie d'études et le lieu d'études, il peut être nécessaire de passer le test d'aptitude.

Parmi les études en médecine, il est possible de choisir entre la médecine humaine, la médecine dentaire, la médecine vétérinaire et la médecine chiropratique. Même si ce rapport se focalise sur les études de médecine humaine, il est important de garder à l'esprit que le test d'aptitudes est requis pour l'accès à différentes voies d'études. Si la médecine humaine peut être étudiée auprès des universités de Genève, Lausanne et Neuchâtel sans passer le test d'aptitude, il est cependant nécessaire d'obtenir un résultat suffisant au test d'aptitudes aux études de médecine (AMS) pour suivre des études de médecine humaine dans les universités de Bâle (190 places), Berne (320 places), Fribourg (125 places), Zurich (372 places, y compris les filières Zurich-Lucerne et Zurich-Saint-Gall), l'Università della Svizzera italiana (30 places) et l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (100 places). En médecine humaine, l'obtention d'un diplôme de Bachelor en médecine (BMed) dans une haute école suisse garantit l'accès au cursus de Master en médecine (MMed), qui n'est pas forcément suivi dans la même université que le cursus de Bachelor.

Les études de médecine dentaire sont dispensées dans les universités de Bâle (32 places), de Berne (40 places), de Genève (50 places) et de Zurich (50 places). Seule l'Université de Genève n'a pas introduit le numerus clausus pour cette voie d'études, les universités de Suisse alémanique exigeant toutes le passage au test d'aptitude. Pour cette formation, les diplômes de Bachelor et de Master peuvent généralement être obtenus dans la même université.

Pour suivre des études de médecine vétérinaire, il est obligatoire de passer par le test d'aptitudes pour être admis ou admise dans les deux seules universités suisses qui offrent cette formation, Berne (82 places) et Zurich (90 places). Pour finir, les études de médecine chiropratique ne sont dispensées que par l'Université de Zurich (20 places), avec obligation d'obtenir un résultat suffisant au test d'aptitudes aux études de médecine pour y accéder.

Tous les candidats et candidates aux études de médecine des hautes écoles suisses doivent s'inscrire auprès de swissuniversities en spécifiant quelle université ils souhaiteraient fréquenter. Après la date limite d'inscription du 15 février, seuls les changements entre universités avec des restrictions d'admission sont possibles. Une fois le nombre de candidats et de candidates connu, le Conseil des hautes écoles recommande aux cantons, qui sont compétents pour limiter l'admission dans les hautes écoles universitaires, de restreindre, le cas échéant, l'accès à certaines disciplines. Selon leur choix initial, les étudiants et étudiantes doivent ensuite s'inscrire au test d'aptitude, qui requiert une inscription à part, ou s'immatriculer dans les hautes écoles ne recourant pas à l'AMS comme méthode de sélection.

L'obtention de résultats suffisants au test d'aptitudes ne garantit pas l'attribution d'une place d'études dans la haute école indiquée en premier choix. L'admission dans les différentes hautes écoles s'effectue à l'échelon national ; elle dépend des capacités disponibles et du nombre d'inscriptions dans chaque haute école. Il faut dès lors s'attendre à des transferts qui sont opérés sur la base de critères précis et tiennent compte, dans la mesure du possible, de la liste de préférences des personnes inscrites. Les transferts entre les hautes écoles exigeant un test d'aptitudes et celles qui n'ont pas cette exigence sont cependant exclus.

Le cursus universitaire est composé du Bachelor (BMed), d'une durée de trois ans, puis du Master (MMed), d'une durée de 3 ans également. Lors de leurs études de BMed, les étudiants et étudiantes en médecine suivent la formation de base en médecine. Celle-ci comprend une mise à niveau des connaissances en sciences fondamentales (physique, chimie, biologie humaine, morphologie) et une introduction à leur application en médecine. Pour finir, ils acquièrent les bases en sciences cliniques (tels que l'introduction à l'entretien médical, aux techniques de l'examen clinique ainsi qu'aux gestes pratiques de base). Le programme du MMed poursuit et complète la formation du BMed, essentiellement dans le domaine des disciplines cliniques. Les disciplines cliniques sont travaillées par exemple par des simulations à l'aide de mannequins et de patients simulés ou de situations cliniques réelles. Celles-ci sont également développées lors des stages.

Le canton de Fribourg offre la formation de niveau Master depuis 2019, notamment dans le but d'augmenter le nombre de médecins de premier recours de notre canton. Il est néanmoins trop tôt pour évaluer le projet sous cet angle car il n'y a eu, au moment de la rédaction du présent rapport, qu'une seule volée de diplômés. Le rapport 2021- DSAS-17 du 2 mars 2021 du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif aux postulats 2018-GC-178 Senti Julia/Schmid Ralph Alexander concernant le risque de pénurie de médecins de famille dans le canton de Fribourg et 2019-GC-118 Meyer Loetscher Anne/Pythoud-Gaillard Chantal concernant l'encouragement de l'installation de médecins de famille dans le canton détaille les mesures prises par le canton pour aborder cette problématique. Les éléments de réponses apportés ne seront pas repris dans le présent rapport.

Après avoir obtenu leur MMed, les étudiants et étudiantes doivent passer l'examen fédéral en médecine humaine conformément à la loi fédérale sur les professions médicales (LPMéd) pour obtenir le diplôme fédéral de médecin.

2.2 Formation postgraduée

Une fois obtenu leur diplôme fédéral de médecin, les médecins-assistants poursuivent leur cursus par la formation postgraduée, qui permet l'obtention d'un titre de spécialiste (spécialiste FMH). La structure, la durée et le contenu de la formation postgraduée ainsi que les modalités d'examen sont réglées dans les différents programmes de formation, dont la responsabilité incombe à l'Institut suisse pour la formation médicale postgraduée et continue (ISFM).

Au terme de leur formation postgraduée et après la réussite de l'examen de spécialiste, les médecins-assistants obtiennent le titre de spécialiste FMH, qui est l'une des conditions à l'exercice de la médecine à titre indépendant en cabinet médical. Pour exercer en tant que « médecin de famille », la spécialisation FMH en médecine interne générale est ainsi requise.

3 Nécessité d'un numerus clausus

Depuis de nombreuses années, les études de médecine rencontrent un fort intérêt. A l'exception de l'année 2022, la demande pour des places d'études en médecine était chaque fois plus élevée que celle de l'année précédente, comme le montre le graphique ci-dessous qui met en relation le nombre d'inscription en la médecine humaine, vétérinaire, dentaire et chiropratique pour le nombre de places disponibles.

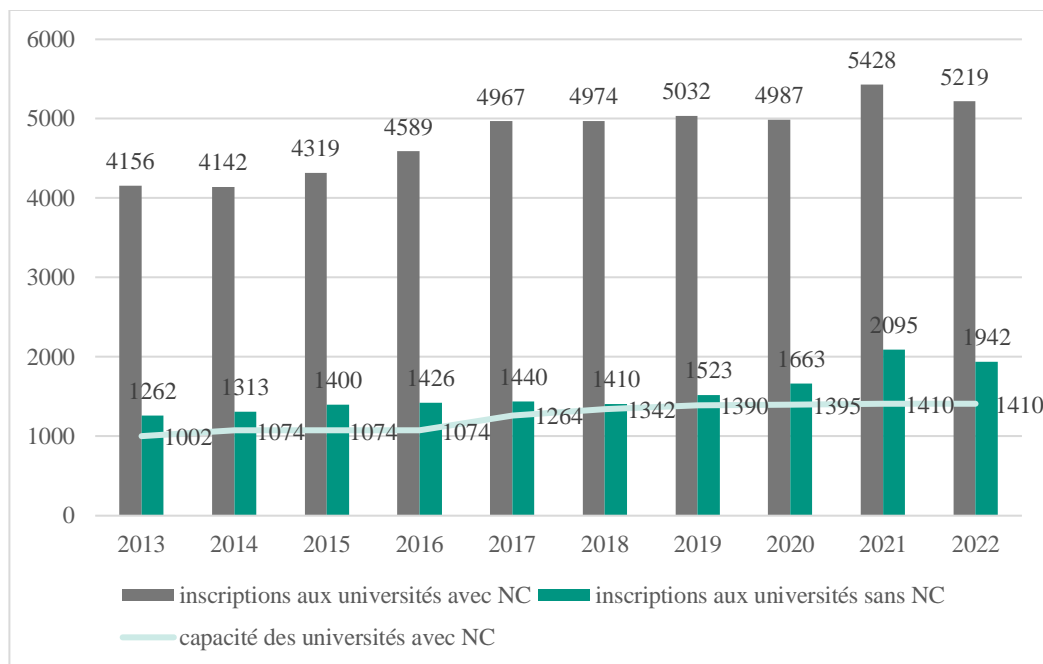


Illustration 1: nombre de candidats et candidates aux études de médecine, par type d'admission par rapport aux capacités des universités avec numerus clausus

Dès le milieu des années 1990, des réflexions ont été menées sur une possible limitation de l'admission aux études de médecine, en raison d'un nombre d'inscriptions aux études de médecine dépassant largement les places d'études disponibles. Les capacités de formation sont limitées en premier lieu par les capacités de la partie clinique, qui exige notamment suffisamment de patientes et patients, de technologie, de locaux et de matériel pédagogique. Ainsi, il est devenu évident qu'une limitation devait être mise en place et qu'un critère de sélection devait être choisi pour garantir des conditions d'études optimales. Dès l'année 1998, l'accès aux études de médecine a été limité et la sélection a été effectuée via les résultats au test d'aptitudes. La première année, 1020 candidats et candidates s'étaient inscrits en médecine humaine pour 620 places disponibles.

Initialement, le numerus clausus a été mis en œuvre comme mesure d'urgence, uniquement pour la discipline de la médecine humaine, car les places d'études de médecine dentaire et vétérinaire étaient alors suffisantes. Un numerus clausus a finalement aussi dû être introduit pour ces disciplines dès 1999 pour la médecine vétérinaire et dès 2004 pour la médecine dentaire. De plus, même si le nombre de places d'études de médecine a augmenté, celui-ci ne suffit pas pour satisfaire la demande constamment croissante et la limitation est depuis lors reconduite chaque année.

Lorsque la Conférence suisse des hautes écoles constate que les capacités d'accueil sont dépassées une fois le délai d'inscription clos, elle recommande aux cantons universitaires de Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Berne, Fribourg, Tessin et Zurich ainsi qu'au Conseil des EPF de procéder au test d'aptitudes pour les études de médecine humaine et dentaire. La compétence de fixer une limitation d'admission dans les universités cantonales relève des cantons et, dans les EPF, du Conseil des EPF.

En 2022, la demande de places d'études en médecine humaine, mesurée au nombre d'inscriptions en février, a diminué pour la première fois après une nette augmentation l'année précédente. A cette exception près, la tendance est toutefois toujours à la hausse. En 2022, sans limitation d'admission, les capacités d'études auraient été dépassées à 389 % en médecine humaine (en 2021 : 403 %), à 340 % en médecine vétérinaire (en 2021 : 357 %) et à 234 % en médecine dentaire (en 2021 : 261 %). 4027 personnes (4308 l'année précédente) se sont inscrites à dans une université recourant à l'AMS, alors que le nombre de places disponibles s'élève à 1410.

Afin d'assurer une qualité d'enseignement et une prise en charge clinique suffisantes, le Conseil des hautes écoles de la Conférence suisse des hautes écoles a ainsi décidé en 2017 de continuer à s'appuyer sur le test d'aptitudes AMS à l'avenir et de continuer à charger le Centre pour le développement de tests et de diagnostic (CTD) de l'Université de Fribourg de la mise à disposition annuelle de l'application et de l'évaluation du test.

3.1 Comparaison intercantonale

Tous les cantons ne limitent pas l'admission en 1^{ère} année d'études de médecine. Ainsi, dans les universités de Genève, Lausanne et Neuchâtel, il n'y a pas de restriction à l'admission. Les candidats et candidates qui remplissent les conditions d'admission s'inscrivent auprès de swissuniversities pour les études de médecine puis auprès de l'université souhaitée. Cependant, ces universités sont aussi confrontées à des capacités limitées pour la partie clinique de la formation. Par conséquent, le processus de sélection dans ces universités s'effectue à la fin de la première année d'études.

A Neuchâtel, l'admission en deuxième année se fait sur concours. Les étudiants et étudiantes sont ensuite classés selon leurs résultats. L'Université de Neuchâtel ne proposant que la première année du cursus de médecine humaine, les étudiants et étudiantes sélectionnés poursuivent leur formation dans les universités de Genève ou Lausanne, universités avec lesquelles Neuchâtel a signé des accords.

A Genève et Lausanne, l'admission en deuxième année du BMed se fait également sur concours. Les places en deuxième année sont attribuées selon les résultats de la première année en commençant par le meilleur candidat ou la meilleure candidate et jusqu'à ce que toutes les places d'études disponibles soient attribuées.

A l'inverse, toutes les universités proposant un cursus en médecine dans la partie germanophone conditionnent l'admission à la 1^{ère} année d'études de médecine au passage de l'AMS. En tant qu'université bilingue, l'Université de Fribourg s'aligne sur la pratique de ces dernières, afin d'éviter un afflux massif d'étudiants et étudiantes qu'elle n'aurait pas les capacités d'accueillir, tant pour des questions d'infrastructures que d'encadrement.

3.2 Comparaison internationale

La comparaison présentée ci-dessous n'est pas exhaustive, mais permet cependant d'ouvrir le champ d'analyse et d'évaluer d'autres modèles de fonctionnement d'admission, en particulier un modèle sans aucune restriction d'accès.

Allemagne

L'Allemagne restreint l'accès aux études de médecine sur l'ensemble de son territoire. Il existe 3 critères d'accès aux études de médecine :

- a) 30 % des places sont attribuées en se basant sur les notes de la maturité ;
- b) 10 % des places sont attribuées sur la base de la *Zusätzliche Eignungsquote (ZEQ)*. Il s'agit de critères que la haute école peut fixer librement tant que ceux-ci n'ont pas de lien avec les notes de maturité. Il s'agit par exemple de tests de sélection, d'entretiens, de la prise en compte de l'expérience professionnelle ou une combinaison de ces critères ;
- c) 60 % des places sont attribuées par les hautes écoles selon le mode de sélection de leur choix. Il s'agit principalement du test d'aptitudes pour les études de médecine.

Italie

En Italie, l'accès aux études de médecine est réglementé par décret ministériel. Tous les candidats et candidates doivent passer un test d'aptitude.

France

Il n'y a pas de *numerus clausus* à proprement parler en France. Les candidats et candidates aux études de médecine doivent suivre une formation d'une année après l'obtention de leur baccalauréat, le parcours d'accès spécifique santé (PASS). A la fin de cette année de formation, les étudiants et étudiantes ayant acquis les 60 crédits ECTS et ayant obtenu une moyenne suffisante peuvent accéder en deuxième année. Les étudiants et étudiantes peuvent aussi suivre la voie de la Licence Accès Santé (L.AS), qui leur permet d'accéder, sous certaines conditions, en deuxième année de médecine après une, deux ou trois années suivies dans une autre voie d'études.

3.3 Les alternatives au test AMS

Comme le montrent les comparaisons intercantionales et internationales ci-dessus, une restriction d'accès aux études de médecine est une pratique largement appliquée en Europe. De plus, étant donné les restrictions de capacité de places d'études en particulier pour la partie clinique, toutes les universités de Suisse appliquent une forme de sélection dans le cadre des études de médecine.

Ainsi, si les universités de Genève, Lausanne et Neuchâtel n'appliquent pas de *numerus clausus* à l'admission, une sélection a tout de même lieu dans un deuxième temps, soit à la fin de la 1^{ère} année d'études.

En conclusion, une ouverture complète de l'accès aux études BMed de l'Université de Fribourg sans aucune forme de sélection n'est pas une solution envisageable. Les alternatives existantes au test d'aptitudes sont :

- a) Une sélection à la fin de la 1^{ère} année de médecine

Une sélection à la fin de la première année présente aussi certains désavantages. Tout d'abord, il y a le risque de faire perdre une année d'études aux étudiants et étudiantes qui ne seraient pas retenus pour la deuxième année. Si certains crédits peuvent être validés dans d'autres cursus proches du domaine d'études, il n'est pas garanti qu'ils choisiront tous et toutes un tel cursus. Ces années d'études perdues représentent également un coût conséquent supplémentaire que le canton doit porter. Finalement, les structures actuelles ne permettraient pas d'accueillir l'ensemble des candidats et candidates en première année.

Lors du sondage réalisé dans le cadre de la réponse à ce postulat (voir chapitre 5.4), les étudiants et étudiantes ont indiqué que l'ambiance qui découlait de ce processus de sélection était rédhitoire. Dans la situation spécifique de l'Université de Fribourg, une telle mesure entraînerait vraisemblablement une augmentation du nombre d'étudiants et d'étudiantes en première année. Cependant les infrastructures actuelles ne permettent pas d'accueillir plus d'étudiants et d'étudiantes. A noter aussi que l'Université de Fribourg valorise la proximité vécue entre les enseignants et

enseignantes et les étudiants et étudiantes et que les excellents résultats obtenus par la première cohorte en Master en médecine humaine prouvent la qualité de l'enseignement dispensé.

b) Des entretiens

Partant du principe que le nombre de places reste identique, de même que le nombre de candidat-e-s, cette option serait trop coûteuse. Si en plus elle ne se fait « qu'en partie », il n'y aurait pas de possibilité d'économies sur les dépenses actuelles. La standardisation d'un entretien est une tâche complexe qui demanderait un investissement conséquent pour garantir une égalité de traitement entre les candidats et candidates.

c) Les notes de maturité comme critères de sélection

Les notes de maturité pourraient être utilisées comme critère de sélection. Cette option présente toutefois également certains désavantages. Ainsi, le principal désavantage de cette méthode est qu'il est impossible de faire coïncider exactement le nombre de candidats et de candidates sélectionnés avec les capacités de places d'études, car toutes les personnes avec une même moyenne devraient soit être admises soit exclues. De plus, les spécificités cantonales du système suisse de formation ne permettent pas de garantir une égalité de traitement équivalente à celle de l'AMS.

d) Stages

Comme pour les entretiens, une telle sélection induirait une charge de travail conséquente considérant le nombre de candidats et de candidates. A noter que cette option nécessiterait encore davantage de places de stage, alors que la difficulté de créer de nouvelles places de stages limite déjà en partie les capacités d'admission.

En conclusion, ces options présentent également des désavantages et ne sont pas des alternatives réalisables dans le contexte actuel.

4 Le test d'aptitudes aux études de médecine (AMS)

4.1 Les contenus du test AMS

Le test d'aptitudes aux études de médecine AMS est un test d'aptitudes cognitives. Il se déroule simultanément dans plusieurs lieux et dans trois langues nationales : en allemand à Bâle, Berne, Coire, Lucerne, en français à Fribourg et en italien à Lugano.

Il évalue les compétences considérées comme déterminantes pour la réussite des études de médecine en Suisse et comprend neuf groupes d'exercices :

- > Reconnaissance de fragments de figure
- > Compréhension de questions fondamentales de la médecine et des sciences naturelles
- > Figures tubulaires
- > Problèmes quantitatifs et formels
- > Mémorisation de figures (phases d'apprentissage et phases de reproduction)
- > Mémorisation de faits (phases d'apprentissage et phases de reproduction)
- > Compréhension de textes
- > Diagrammes et tableaux
- > Travail avec soin et concentration

Chaque groupe d'exercices est composé d'un nombre défini d'items. Les étudiants et étudiantes disposent d'un temps limité pour répondre à chaque groupe d'exercices.

A l'exception du test « Travail avec soin et concentration », tous les exercices sont construits selon le principe du choix multiple. Les exercices de chaque groupe de questions sont classés dans un ordre croissant de difficulté. Pour chaque problème, cinq réponses sont proposées dont une seule est correcte. Les groupes d'exercices restent identiques chaque année, mais les items qui les composent sont renouvelés et différents d'une année à l'autre. Aussi,

il n'y avait, dans l'AMS 2021, aucune ancienne question déjà posée dans un test d'aptitudes précédent et donc aucun recyclage de questions.

Reconnaissance de fragments de figure Temps imparti pour 18 exercices : 16 minutes
(ici pour 10 exercices : 9 minutes)

Les exercices suivants testent votre capacité à reconnaître des fragments d'image issus d'une figure complexe.

À cette fin, chaque exercice présente une « figure de base » et cinq fragments de figure désignés par les lettres (A) à (E). Votre tâche consiste à trouver lequel de ces cinq fragments de figure se superpose exactement et complètement sur une partie de la figure de base, où qu'il se trouve. Les fragments de figure n'ont subi ni agrandissement, ni réduction, ni rotation, ni renversement.

Exemple d'exercice :

Figure

Fragments de figure

(A)

(B)

(C)

(D)

(E)

La solution est (B) : ce fragment de figure se superpose exactement sur une partie de la figure de base en haut à gauche. Les quatre autres fragments de figure présentent des différences par rapport aux zones correspondantes sur la figure de base.

Seules les réponses inscrites sur la feuille de réponses seront évaluées !

- 1)

(A)

(B)

(C)

(D)

(E)

- 2)

(A)

(B)

(C)

(D)

(E)

- 3)

(A)

(B)

(C)

(D)

(E)

- 4)

(A)

(B)

(C)

(D)

(E)

Illustration 2 : exemple d'exercices de l'AMS, tiré du livret de préparation

L'AMS suisse est constitué en partie de questions qui sont élaborées et testées en Allemagne. Ces questions, achetées à un institut allemand, donnent la garantie d'un degré de comparabilité sur leur efficacité sur la base d'une masse critique suffisante. En effet, les questions achetées sont auparavant intégrées au test d'aptitudes en Allemagne, sans toutefois être décomptées. En effet, lors des tests en Allemagne, une partie des questions n'est pas prise en compte dans le résultat final de l'étudiant ou de l'étudiante. Cette manière de procéder permet de garantir que les questions sont testées dans des conditions réelles avec une masse critique suffisante, sans qu'elles ne soient prises en compte dans le résultat final de l'étudiant ou l'étudiante. Toutefois, pour des raisons économiques, un test d'une telle

complexité n'est élaboré qu'une seule fois par année. Après la tenue du test, les questions provenant d'Allemagne sont rendues à l'Allemagne qui peut ensuite l'utiliser dans ses tests, et ce plusieurs fois si elle le souhaite.

Les autres questions du test sont élaborées par le Centre pour le développement de tests et le diagnostic (CTD). Le CTD est un institut de l'Université de Fribourg. Sa principale mission est la mise à disposition, l'utilisation, l'évaluation et le suivi scientifique du test d'aptitudes pour les études de médecine en Suisse (EMS), sur mandat de la Conférence suisse des hautes écoles, qui existe depuis 1998. La collaboration avec swissuniversities, qui assume la gouvernance de ce projet, est très étroite. Le financement se fait exclusivement par des fonds tiers et n'est pas issu du budget ordinaire de l'Université de Fribourg.

Avant 2014, les questions achetées pour figurer dans la version suisse du test pouvaient déjà avoir été utilisées dans le décompte des résultats des tests allemands. En 2014, il est apparu que des questions avaient été publiées. Quatorze des 198 questions que comprend le test étaient ainsi déjà en circulation avant le jour du test. Par conséquent, la Conférence universitaire suisse (CUS), la Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS) et le Centre pour le développement de tests et le diagnostic (CTD) de l'Université de Fribourg ont décidé de ne pas tenir compte de ces 14 questions. Cette mesure a permis d'assurer que l'admission aux études s'effectue sur la base de conditions identiques pour tous. Depuis, la Suisse a convenu avec l'Allemagne de n'acheter que des nouvelles questions.

Par ailleurs, le CTD analyse les résultats de chaque test d'aptitudes à l'aide de nombreux moyens statistiques dans l'objectif d'identifier de potentielles améliorations.

Depuis la pandémie, la longueur du test a été revue. Le test d'aptitudes se déroule maintenant sur une seule période, d'environ 9h30 à 13h15, sans pause, pour une durée effective d'examen de 221 minutes alors qu'il se déroulait avant la pandémie de 9h à 16h avec une pause de midi de 1h30 pour une durée effective d'examen de 255 minutes. Ainsi, la structure du test de 2022 est plus longue que la version s'étant tenue durant la pandémie, mais plus courte que celle d'avant la pandémie. Cette nouvelle version permet de faciliter l'organisation du test dans de grands locaux. Auparavant, il leur était difficile de gérer l'entrée et la sortie des candidats et candidates en une heure, tout en garantissant la bonne tenue de l'AMS.

4.2 La méthode de traduction

Il est possible de passer le test en allemand, en français et en italien. Une grande attention est accordée à la traduction, afin d'obtenir la plus grande équivalence possible entre les trois versions linguistiques.

La majorité des questions étant achetée en Allemagne, la première version du test est élaborée en allemand. Elle est donnée à traduire à un traducteur ou une traductrice expérimentée dans ce type de traduction. Une fois le test traduit, le texte est relu une première fois par une personne de langue maternelle française du CTD. Le texte est ensuite transmis pour relecture à un enseignant ou une enseignante des collèges fribourgeois francophones, qui connaît la terminologie utilisée en sciences naturelles dans les écoles de maturité suisses et qui a été formé à l'importance d'une transmission équivalente de la difficulté à l'épreuve originale en allemand. Aussi, tous les exercices de l'AMS en préparation sont résolus par l'enseignant ou l'enseignante de collège et en cas de réponse qui serait erronée, les exercices sont réexaminés précisément entre l'enseignant et l'enseignante du collège et la personne de langue maternelle française du CTD. Les livres de préparation officiels d'exercice pour l'AMS ont été compilés par le centre, avec certes des questions achetées en Allemagne, mais également avec les questions propres du CTD. Ainsi, ces livrets de préparation n'ont pas été élaborés uniquement en Allemagne, mais ont été adaptés à la situation de la Suisse.

Toutes ces mesures de méthodologie de traduction permettent ainsi d'assurer la haute qualité de la version française du test. Par ailleurs, il faut relever que la formulation de certaines questions est volontairement compliquée, afin de tester les capacités langagières et analytiques des candidats et candidates.

Les exercices suivants testent votre capacité à comprendre des questions se rapportant à la médecine et aux sciences naturelles.
Pour chaque question, cochez la réponse correcte sur la feuille de réponses.

- 11) Les stimuli qui agissent sur la peau depuis l'extérieur sont transformés en impulsions bioélectriques dans des organes sensoriels spécifiques de la peau. Les impulsions ainsi produites passent à travers les fibres nerveuses afférentes (porteuses) et les racines dites postérieures de la moelle épinière jusque dans la moelle épinière même, où elles sont commutées vers d'autres cellules nerveuses. Elles peuvent à présent déclencher des mouvements réflexes via des cellules nerveuses motrices. Toutefois, elles peuvent également parvenir au cortex cérébral par des canaux ascendants et après plusieurs commutations, où elles sont ensuite traitées, permettant ainsi une perception consciente ou une identification des stimuli.

Chez un patient, les racines postérieures de la moelle épinière ont été sectionnées. Auquel ou auxquels des dommages suivants faut-il s'attendre sur la base de ces informations ?

- I. Il ne se forme plus d'impulsions bioélectriques dans les organes sensoriels de la peau.
- II. Des mouvements réflexes ne peuvent plus être déclenchés par des stimuli de la peau.
- III. Les stimuli de la peau ne peuvent plus être perçus consciemment ou identifiés.

- (A) Il ne faut s'attendre qu'au dommage I.
- (B) Il ne faut s'attendre qu'au dommage II.
- (C) Il ne faut s'attendre qu'au dommage III.
- (D) Il ne faut s'attendre qu'aux dommages I et III.
- (E) Il ne faut s'attendre qu'aux dommages II et III.

Illustration 3 : exemple d'exercice de compréhension de texte, tiré du livret de préparation

Il faut savoir que certains groupes de questions sont plus dépendants de la langue (« Compréhension de questions fondamentales de la médecine et des sciences naturelles », « Problèmes quantitatifs et formels », « Compréhension de textes », « Mémorisation de faits » ainsi que « Diagrammes et tableaux ») que d'autres (« Mémorisation de figures », « Reconnaissance de fragments de figure », « Figures tubulaires » et « Travail avec soin et concentration »). De surcroît, le CTD effectue une comparaison des résultats entre, d'un côté, les groupes de questions dépendant de la langue et de l'autre, les autres groupes de questions. Si les exercices montrent une différence systématique par groupe de langue selon le principe DIF (Differential item functioning), une compensation est accordée. Cette compensation est une mesure supplémentaire pour garantir l'égalité de traitement. La méthode DIF, introduite au niveau international, permet de compenser, les questions individuelles qui, dans une langue, s'écartent nettement d'une différence moyenne attendue, en leur accordant une valeur bonus.

4.3 Correction et attribution des places

Pour l'analyse des résultats, plusieurs valeurs sont utilisées. Les corrections sont effectuées par groupe d'exercices. Chaque groupe permet d'obtenir un nombre de points compris en 0 et 18. Tous les points des groupes d'exercices sont additionnés. Un nombre maximal de 162 points peut ainsi être obtenu. Ce premier résultat permet de construire le rang percentile, à savoir le nombre entier de la fréquence cumulée de chaque score sur l'ensemble des participants et participantes (p. ex. : « si une personne obtient une note de 95 % à un test de mathématiques et que cette note est supérieure ou égale aux notes obtenues par 88 % des élèves, cela place l'élève dans le 88^e percentile »¹). Le rang percentile indique le pourcentage de toutes les personnes participantes qui ont obtenu un résultat inférieur ou égal. La différence avec 100 indique le pourcentage de personnes ayant obtenu un meilleur résultat au test.

En plus du rang percentile, pour chaque groupe d'exercices, les candidats et candidates sont classés selon le nombre de points obtenus. Sur la base de ces classements par groupe de questions, il est calculé pour chaque candidat ou candidate le rang moyen.

Les places sont d'abord attribuées selon le résultat du rang percentile. S'il faut distinguer des personnes atteignant la valeur limite qui donne droit à une place d'études, alors elles sont classées selon le rang moyen. Plus le rang moyen est petit, meilleur est le résultat.

¹ <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/81-004-x/def/4153349-fra.htm#:~:text=Par%20exemple%2C%20si%20une%20personne,%C3%A9l%C3%A8ve%20dans%20le%2088e%20centile.>

4.4 Les différences de résultat entre les langues

Malgré l'attention portée à la traduction et les moyens statistiques utilisés par le CTD, force est de constater qu'il subsiste une différence dans les taux de réussite au test AMS entre régions linguistiques (voir illustration 4).

Il existe plusieurs hypothèses pour expliquer cette différence de résultat. L'une d'elles est que les francophones se prépareraient différemment des germanophones pour l'AMS. D'une part, car les francophones ne seraient pas assez informés de la nécessité de se préparer et d'autre part car ils ne bénéficieraient pas de la même offre de préparation que les germanophones. Une différence peut également exister en raison des possibilités différentes dans les choix d'inscriptions des deux groupes. En effet, si tous les germanophones doivent passer par l'AMS, les francophones peuvent choisir d'étudier dans une université sans limitation d'admissions. Ainsi, la masse critique de comparabilité n'est pas la même, car elle comprend l'entier des candidats et candidates germanophones, mais qu'une partie congrue des candidats et candidates francophones. Ceci peut biaiser les résultats des comparaisons effectuées.

Une analyse plus détaillée des résultats démontre toutefois qu'en 2022 les Fribourgeois et Fribourgeoises francophones ont obtenu de meilleurs résultats que la moyenne des francophones provenant des autres cantons.

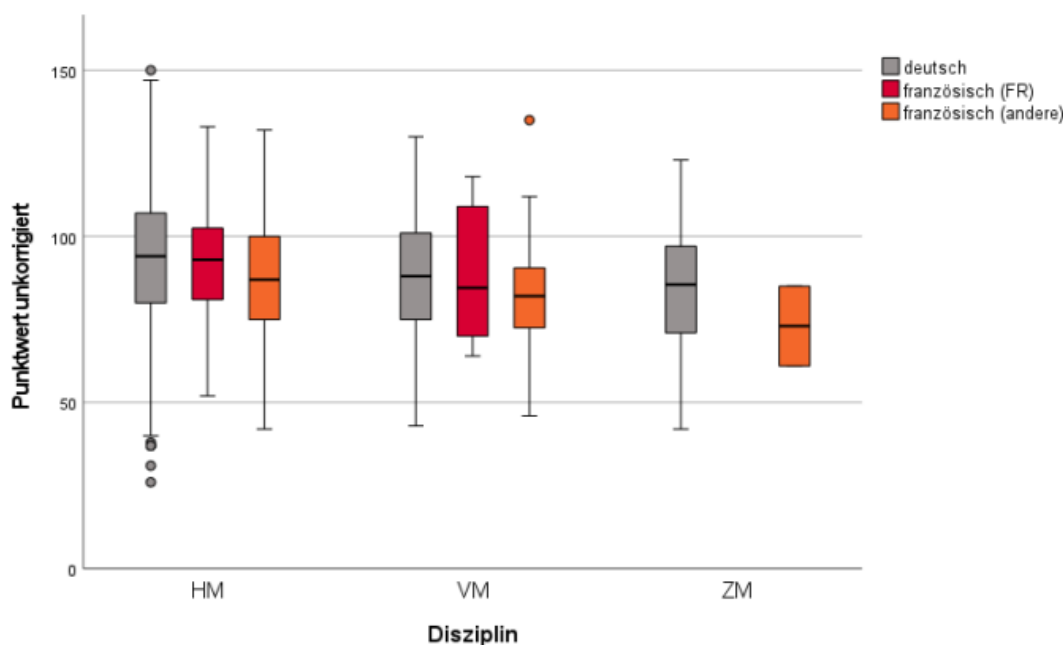


Illustration 4 : points obtenus avant correction, par voie d'études (HM médecine humaine, VM médecine vétérinaire, ZM médecine dentaire) par groupe linguistique

5 Préparation au test AMS

5.1 Dans les cantons germanophones

Dans tous les cantons germanophones, les directions des gymnases organisent des séances d'information ou mettent à disposition du matériel d'information. Elles sont soutenues par les services d'orientation scolaire et professionnelle et, dans certains cantons, par le service de l'enseignement secondaire supérieur. Tous les gymnases organisent (parfois individuellement, parfois en concertation avec les gymnases du canton ou avec les cantons voisins) également au moins un essai. Celui-ci a généralement lieu entre mai et fin juin. L'évaluation de l'examen blanc est en principe effectuée individuellement par les élèves, sous la direction d'enseignants. Pour l'examen blanc, on utilise en général une version originale d'un test d'aptitudes antérieur. Le seul matériel d'entraînement sur le marché qui a été validé par swissuniversities est constitué de 3 versions originales de l'AMS ainsi que d'exemples d'exercices du CTD. Ce matériel est disponible en trois langues : allemand, français et italien.

Parallèlement existe une offre dite « NC Wiki » non validée par swissuniversities, mais reconnue dans les milieux spécialisés, notamment en termes de conseils et d'astuces pour le passage de l'AMS. Il s'agit d'une offre réalisée par des étudiants et étudiantes en médecine de toute la Suisse, qui sont impliqués dans l'équipe de NC Wiki en tant que créateurs et créatrices de contenu et développent du matériel d'entraînement. A noter que cette offre est de plus en plus traduite en français et en italien.

Les cours préparatoires organisés dans les différents cantons par les gymnases sont généralement gratuits pour les élèves qui y participent. Les gymnases qui les organisent ne reçoivent pas de dédommagement. Dans la plupart des cantons, les élèves doivent s'acquitter du coût du livre de test, d'environ 20 francs.

Dans quelques cantons, des cours de préparation supplémentaires ou des cours facultatifs sont proposés (p. ex. Zoug, Berne, partie germanophone du canton du Valais), dont la durée et l'étendue dépendent des ressources disponibles.

En Suisse alémanique, il existe également du matériel et des cours de préparation privés qui expliquent les principaux concepts du test et une approche efficace des types d'exercices. Ces cours coûteux ont généralement lieu pendant le temps libre, sauf dans quelques cantons, où les jeunes obtiennent un congé de l'école pour suivre de telles offres.

5.2 Dans les cantons francophones

Dans les cantons romands de Vaud, Neuchâtel, Jura et Valais, les directives cantonales concernant la préparation au test de médecine sont moins claires. Cela est certainement dû au fait que ces jeunes sont plutôt orientés vers des études dans les universités de Lausanne, Genève et Neuchâtel, où les études de médecine sont accessibles sans test d'aptitudes.

Dans tous les cantons, les gymnasiennes et gymnasiens sont toutefois informés qu'un résultat suffisant au test d'aptitudes est nécessaire pour pouvoir étudier la médecine dans les universités germanophones. L'information est donnée soit par les directions des gymnases, soit par le service d'orientation professionnelle, soit encore par le service des hautes écoles. Dans les cantons du Jura et du Valais, ainsi que dans la partie francophone du canton de Berne, des examens blancs sont également organisés.

Les élèves du Gymnase intercantonal de la Broye reçoivent les mêmes informations que les élèves des gymnases fribourgeois (voir point 5.4). Ils seront également invités à la séance d'information et aux deux épreuves.

Les cours privés de préparation au test de médecine sont moins répandus que dans les cantons germanophones et peu connus des étudiants et étudiantes.

5.3 Dans le canton du Tessin

Dans le canton du Tessin, le service de l'enseignement secondaire organise, en collaboration avec la conférence des directrices et directeurs d'établissements de l'enseignement secondaire, deux journées de préparation au test de médecine. Les étudiants et les étudiantes inscrits aux études de médecine sont contactés directement par courrier en mars. Pendant une journée, au début avril, différents ateliers d'approfondissement sont organisés pour expliquer certaines parties du test d'aptitude. A la mi-avril, un test à blanc est organisé dans les conditions de l'examen, avec la possibilité d'évaluer ses propres performances à la fin de la journée. Le canton du Tessin met également gratuitement à la disposition des participants une version du livre d'exercice officiel.

5.4 Dans le canton de Fribourg

Dans le canton de Fribourg, la première information officielle sur le test de médecine a lieu en troisième année du collège. Le Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA) organise chaque année en février un forum de deux jours sur les métiers et les filières d'études. La médecine humaine et vétérinaire y est présentée. La préparation au test de médecine a lieu en quatrième année. Les collèges du canton ont choisi de centraliser la préparation dans l'une des écoles du secondaire 2. Tous les bacheliers sont contactés par écrit par l'intermédiaire des directions des écoles, où ils sont informés qu'une préinscription aux études de médecine dans une université suisse est nécessaire et que l'attribution d'une place d'études dans une haute école germanophone, ou à l'Université de Fribourg n'est possible que par la réussite de l'AMS. Cette lettre annonce également la séance d'information organisée en janvier dans les deux langues, avec la participation d'étudiants et étudiantes en médecine.

Ceux-ci y présentent la filière, montrent des exemples d'épreuves, donnent des conseils pour la préparation individuelle et répondent aux questions. Finalement, deux possibilités d'examen blanc grandeur nature sont proposées à toutes les personnes intéressées, l'une en mars et l'autre en mai. Le résultat obtenu à ce test peut être discuté avec les responsables du test. Les faiblesses identifiées à cette occasion peuvent ensuite être traitées de manière ciblée à l'aide d'un coaching individuel.

Ces événements en lien avec la préparation du numerus clausus ont lieu au Collège Sainte-Croix.

Dans le cadre de la réponse à ce postulat, un questionnaire a été envoyé aux personnes ayant participé aux cours préparatoires proposés par le canton et qui ont laissé un moyen de contact. Les questions portaient sur la préparation des étudiants et étudiantes au test, sur la préparation proposée par le canton et l'expérience vécue. Vingt-huit candidats et candidates aux études de médecine y ont répondu. Si ce questionnaire et les conclusions ne sont pas scientifiquement représentatifs, il permet tout de même de voir les forces, les faiblesses et les possibilités d'amélioration du dispositif de préparation.

Il est ressorti qu'une partie des répondants préfère une sélection concentrée sur une seule journée plutôt que durant une année entière, car cela limite le stress de la sélection à une seule journée. De nombreuses réponses indiquent aussi qu'une sélection avant les études permet d'avoir un climat d'études plus serein, en évitant notamment des conditions défavorables en termes de places dans les auditoriums et la concurrence exacerbée entre les étudiants et étudiantes durant la première année d'études. Les candidats et candidates ont aussi indiqué préférer une sélection avant les études, car cela évite le risque de perdre une année en cas d'échec à la fin de la première année.

Les participants et participantes étaient pour la plupart intéressés depuis longtemps à suivre des études de médecine et la majorité (20 sur 28) ont choisi leur option spécifique au collège pour se préparer aux études de médecine. Ils étaient bien informés de la sélectivité du test et de la nécessité de s'y préparer. Pour autant, certains candidats et candidates (5) estiment qu'ils n'ont pas reçu les informations en quantité suffisante et pas au moment opportun. Certains auraient aussi souhaité que les informations soient plus facilement accessibles.

Bien que ces personnes auraient pu se tourner vers une voie d'études sans limitation d'admission, elles ont choisi de passer le test. Les raisons avancées sont :

- a) une ambiance réputée meilleure dans les universités avec limitation d'admissions, car il y a moins de concurrence en 1^{ère} année ;
- b) un test de sélection concentré sur un jour plutôt que sur la première année d'études ;
- c) une place garantie en première année une fois le test d'aptitudes réussi ;
- d) la proximité avec le lieu de vie ;
- e) la langue ;
- f) l'accès aux études vétérinaires étant accessible uniquement par le test d'aptitudes.

Les participants et participantes ont relevé qu'il n'y avait pas assez d'exercices disponibles en français pour se préparer de manière suffisante, en particulier en ce qui concerne les exercices dépendants de la langue. Ils auraient souhaité qu'il y en ait davantage. Ils ont loué la qualité de NC Wiki, mais regretté que les candidats et candidates ne soient pas informés de manière systématique de son existence.

La plupart des participants ont commencé à se préparer entre les mois de décembre et février précédant le test. Parmi les participants et participantes, certains ont émis le regret de ne pas avoir commencé à se préparer suffisamment tôt et de manière plus conséquente.

Les participants et participantes ont donné des pistes d'amélioration, comme l'envoi d'une lettre à tous les étudiants et étudiantes ou la transmission des informations une année en amont du test d'aptitudes. Ils ont aussi expliqué qu'un problème principal du test d'aptitudes est sa proximité temporelle avec les examens de maturité.

Il faut également relever que, lors de la session 2022, plusieurs ressortissants et ressortissantes des cantons ayant pourtant un cursus sans limitation d'admission ont participé à l'AMS.

Tableau 1: extrait du nombre de candidats et candidates ayant passé le test en 2022, pour certains cantons par discipline, swissuniversities

Canton de domicile	Médecine humaine	Médecine vétérinaire	Médecine dentaire	Chiropraxie
GE	16	15	0	0
VD	33	54	0	1
NE	15	8	1	0
JU	10	10	0	0
VS	62	18	0	3
FR	113	28	3	3

Les résultats de l'AMS permettent de présager de manière optimale la réussite des études. Depuis la mise en place du test de médecine, les parcours des personnes ayant réussi le test ont été analysés. Il en est ressorti que les personnes ayant eu un résultat supérieur au test de médecine réussissaient mieux leur première année d'études. Il reste que, face au nombre de places limitées, il exclut également des études certaines personnes qui auraient pu réussir la première année de médecine. Cette problématique n'est toutefois pas propre au test et s'observerait avec n'importe quel mode de sélection des candidats et candidates.

Il faut aussi noter que tous les candidats et candidates des autres cantons francophones ne bénéficient pas forcément d'une préparation spécifique au test. Ceci pourrait entre autres expliquer que les résultats des Fribourgeois et Fribourgeoises francophones sont meilleurs que ceux de leurs collègues romands et que les résultats des francophones sont inférieurs aux résultats des germanophones. L'année dernière, les valeurs des participant-e-s francophones fribourgeois à l'AMS n'ont pas montré de différence statistiquement significative par rapport aux germanophones (voir illustration 4).

5.5 Pistes d'améliorations

Dans le cadre du présent rapport, différentes pistes d'amélioration à la préparation des candidats et candidates fribourgeois-e-s ont été identifiées :

- > Pour la préparation à l'AMS de juillet 2023, un professeur de l'Université de Fribourg a participé aux séances d'information, accompagné par des étudiants et étudiantes en médecine.
- > Un site internet sera créé avec les informations les plus importantes. Les indications de swissuniversities, qui existent déjà aujourd'hui, pourront être mises en évidence et l'offre de préparation dans les gymnases fribourgeois seront présentées. L'offre de NC WiKi pourra également être mentionnée. La page d'accueil sera publiée en allemand et en français.
- > Un module de préparation supplémentaire sera mis sur pied afin de renforcer la préparation au test d'aptitudes aux études de médecine à l'attention des élèves du gymnase. Ce module sera élaboré en collaboration avec la Faculté des sciences et de médecine de l'Université de Fribourg. Des thèmes et des procédures spécifiques au test AMS seront abordés et exercés. Cette offre complètera ainsi la séance d'information et les examens à blanc déjà existants.
- > Les taux de réussite des gymnasiennes et gymnasiens fribourgeois à l'examen AMS seront à l'avenir monitorés par les services cantonaux. Les données seront mises à disposition par le centre de test de l'Université de Fribourg et permettront de prendre des mesures supplémentaires si nécessaire.
- > Une étude de faisabilité pour la mise à disposition gratuite du livre d'exercice officiel à tous les candidats et candidates des gymnases fribourgeois sera effectuée.
- > Des contacts pourront être pris avec des organismes privés ou d'autres partenaires pour analyser la possibilité d'une extension de l'offre de matériel de préparation en français. De plus, une collaboration étroite avec le CTD sera initiée en ce sens également.

6 Réponses aux questions statistiques des députés

Afin de vérifier l'impact des tests AMS sur les étudiants fribourgeois et étudiantes fribourgeoises, les députés ont demandé de recenser les éléments suivants :

1. Le nombre d'étudiants fribourgeois en médecine fréquentant les universités hors canton depuis l'introduction du Bachelor à Fribourg, par année académique

L'Université de Fribourg offre l'entier du Bachelor en médecine depuis l'automne 2009. Le graphique ci-dessous représente le nombre d'étudiants et d'étudiantes fribourgeois en Bachelor en médecine humaine, vétérinaire et dentaire dans une université hors du canton de Fribourg.



Illustration 5 : nombre d'étudiants et d'étudiantes fribourgeoise en Bachelor de médecine humaine, vétérinaire et dentaires étudiant hors canton

2. Le nombre par année de candidats fribourgeois aux études de médecine qui ont réussi ou échoué au test AMS et ceux qui ont échoué, par année académique

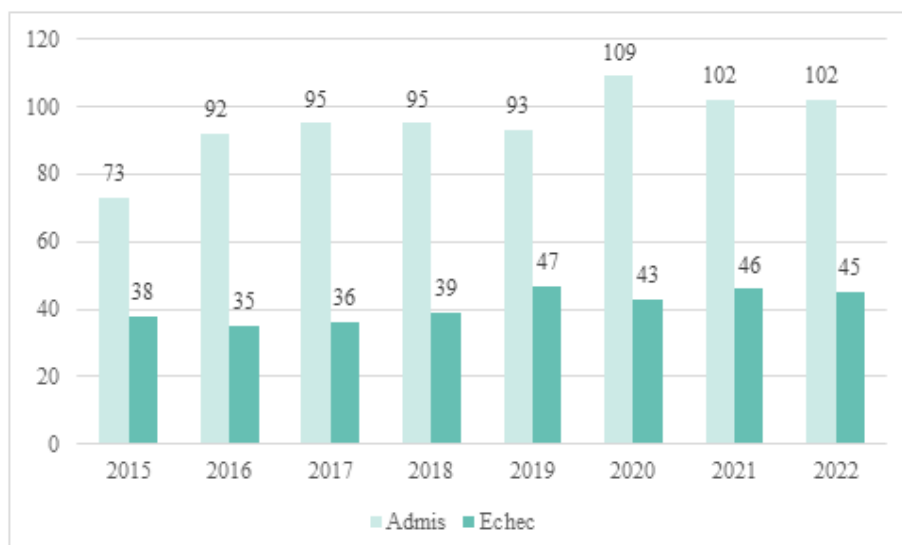


Illustration 6 : nombre de candidats fribourgeois et de candidates fribourgeoises ayant passé l'AMS par année, réparti entre les personnes ayant été admis ou non en première année de médecine

3. Le nombre par année d'étudiants fribourgeois qui ont échoué deux voire trois fois au test AMS, par année académique

Le graphique ci-dessous illustre pour les trois dernières années le résultat des candidats ayant passé le test pour la deuxième fois.

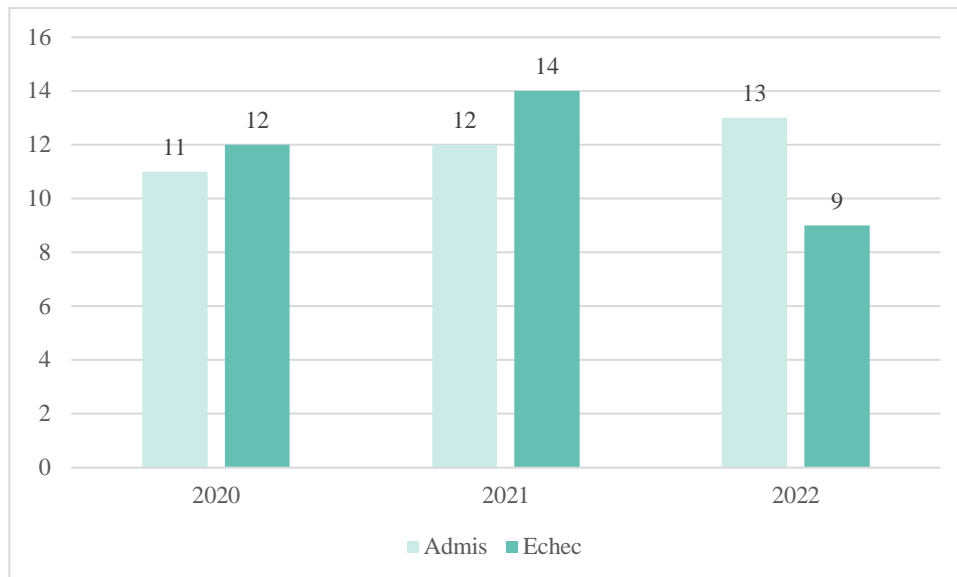


Illustration 7 : statuts des candidats et candidates ayant passé l'AMS pour la deuxième fois

4. Le nombre de médecins fribourgeois ayant obtenu leur Master et leur diplôme fédéral de médecine dans un autre canton romand et qui sont revenus, à l'issue de leur formation postgraduée, s'établir dans leur canton d'origine depuis 2003

Compte tenu de la durée de la formation et du fait que l'Université de Fribourg ne propose le MMed que depuis 2019, tous les médecins s'étant établis dans le canton depuis 2003 ont forcément obtenu leur diplôme hors du canton de Fribourg. Le détail exact du lieu d'obtention du diplôme ne peut cependant pas être extrait des statistiques.

5. Sur les 40 étudiants le pourcentage de fribourgeois francophones qui vont terminer le Master de médecine en 2022

En 2022, 38 étudiants et étudiantes ont obtenu leur Master. Sur ces 38 personnes, 10 personnes, soit 26 %, provenaient du canton de Fribourg et étaient francophones.

7 Pénurie de médecins

Les députés s'inquiètent du nombre d'étudiants et d'étudiantes provenant de cantons germanophones dans le cursus de BMed de l'Université de Fribourg, argumentant que ces étudiants et étudiantes devront poursuivre leur cursus dans les facultés alémaniques pour terminer leur formation. Cette issue est inévitable car les capacités en BMed sont supérieures aux capacités du MMed. A moins d'augmenter le nombre de place de MMed à Fribourg, il sera toujours nécessaire de trouver des partenariats avec les autres universités pour qu'elles accueillent les étudiants et étudiantes après leur BMed.

Au niveau de l'enseignement tertiaire, la libre circulation prévaut. Aussi, il n'est pas étonnant de voir d'importants échanges d'étudiants et d'étudiantes. L'attrait d'étudiants et d'étudiantes provenant d'autres cantons est bénéfique pour l'Université de Fribourg et le canton, car des contributions sont versées par leur canton de domicile dans le cadre de l'Accord intercantonal universitaire.

Le but visé par la création du cursus complet à l'Université de Fribourg n'est pas uniquement de former des médecins généralistes pour le canton. Si, bien entendu, ce but est primordial pour le canton, le MMed a plusieurs autres avantages pour le canton, comme cela avait déjà été mentionné dans le rapport 2014-DSAS-32 : « Ce programme entraînerait également une valorisation de la médecine de famille ainsi que la création d'un poste de professeur-e dans ce domaine. Un tel poste, le deuxième en Suisse seulement, amènerait avec lui des activités de recherche dont cette spécialisation manque actuellement. L'attractivité de l'HFR en tant qu'employeur en serait influencée positivement. ». Comme le rappelle le rapport 2021-DSAS-17 du 2 mars 2021, la formation pré- et postgraduée n'est pas l'unique axe sur lequel le Conseil d'Etat souhaite agir pour favoriser l'installation des médecins de premier recours, la formation étant un aspect parmi de nombreux autres.

Le projet intercantonal romand de la Réorganisation de la Formation postgraduée de médecine en Romandie (REFORMER) vise également à orienter les médecins-assistant-e-s vers la médecine générale et les spécialités où il y a actuellement une pénurie dans certaines régions.

Par ailleurs, il faut rappeler ici que selon les accords intercantonaux qui régissent la mobilité des étudiants et des étudiantes, l'Université de Fribourg forme des médecins pour toute la Suisse, notamment pour les cantons qui ne disposent pas d'université.

8 Conclusion

Les capacités de formation en médecine humaine sont conditionnées par les capacités de formation clinique, qui sont un élément central et indispensable dans le cursus. L'expérience des cantons francophones ne recourant pas au test d'aptitudes démontre qu'une admission sans limitation ne permet pas forcément de couvrir les besoins en nombre de médecins sur le terrain. Ainsi, même dans ces cantons, on constate une pénurie en médecins de famille.

Par ailleurs, toutes les universités procèdent à une forme ou une autre de restriction du nombre de places en études de médecine. Pour celles qui ne pratiquent pas le test d'aptitude, la sélection des candidats et candidates s'effectue à la fin de la première année d'études. Aussi, tant que les capacités pour la formation clinique conditionneront les capacités de formation, il sera nécessaire de sélectionner les candidats et candidates.

Ce rapport a démontré que le test d'aptitudes est un outil sérieux, approprié et efficace pour cette sélection et que tout est mis en œuvre pour garantir l'égalité des chances entre les candidats et candidates. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat ne voit pas d'avantage à modifier le processus de sélection pour l'accès aux études de médecine, ni à mettre sur pied son propre test d'aptitudes pour les francophones.

Toutefois, il est apparent que l'offre de préparation au test d'aptitudes est plus grande pour les germanophones que pour les francophones. Pour cette raison, les gymnases proposent une offre de préparation spécifique, offre qui a été étoffée ces dernières années et qui sera encore améliorée, notamment par l'introduction d'un module de préparation spécifique (voir chapitre 5.5 pistes d'amélioration). Un monitoring des résultats de ses ressortissants et ressortissantes sera mené pour s'assurer de l'adéquation de l'offre de préparation.



Bericht 2023-DFAC-18

29. August 2023

Vorbereitung der Freiburger Studierenden auf den Eignungstest für das Medizinstudium (EMS) in der Abteilung Medizin an der Universität Freiburg

Wir unterbreiten Ihnen hiermit den Bericht zum Postulat 2021-GC-206 Zadory Michel / Schumacher Jean-Daniel.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Das Medizinstudium	3
2.1	Universitäre Ausbildung	4
2.2	Weiterbildung	5
3	Notwendigkeit eines Numerus Clausus	5
3.1	Interkantonaler Vergleich	6
3.2	Internationaler Vergleich	7
3.3	Die Alternativen zum EMS	7
4	Der Eignungstest für das Medizinstudium (EMS)	8
4.1	Die Inhalte des EMS	8
4.2	Die Übersetzungsmethode	10
4.3	Korrektur und Zuteilung der Studienplätze	11
4.4	Unterschiede in den Ergebnissen zwischen den verschiedenen Sprachen	12
5	Vorbereitung auf den EMS	12
5.1	In den deutschsprachigen Kantonen	12
5.2	In den französischsprachigen Kantonen	13
5.3	Im Kanton Tessin	13
5.4	Im Kanton Freiburg	13
5.5	Verbesserungsvorschläge	15
6	Antworten auf die Statistikfragen der Grossräte	16
7	Ärztmangel	17
8	Schlussfolgerungen	18

Abkürzungen

EMS	Eignungstest für das Medizinstudium
BMed	Bachelor in Medizin
CRUS	Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten
ZTD	Zentrum für Testentwicklung und Diagnostik
SUK	Schweizerische Universitätskonferenz
DIF	Differential item functioning
SIWF	Schweizerisches Institut für ärztliche Weiter- und Fortbildung
MedBG	Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe
MMed	Master in Medizin
PASS	<i>Parcours d'accès spécifique santé</i>
BEA	Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung
ZEQ	Zusätzliche Eignungsquote

1 Einleitung

In einem Postulat, das am 13. Dezember 2021 eingereicht und begründet und das vom Grossen Rat am 24. Juni 2022 überwiesen wurde, zeigen sich die Grossräte Michel Zadory und Jean-Daniel Schumacher besorgt über die Qualität der Vorbereitung auf den Zulassungstest zum Medizinstudium an der Universität Freiburg (nachstehend Eignungstest oder EMS) für französischsprachige Studierende. Die im Kanton angebotenen Möglichkeiten reichen laut ihnen nicht aus, um die Studierenden angemessen vorzubereiten. So würden 80 % der 120 verfügbaren Plätze im ersten Jahr des Bachelors in Medizin in Freiburg von Studierenden aus deutschsprachigen Kantonen belegt. Nach Abschluss ihres Studiums würden diese Studierenden in ihren Kanton zurückkehren, um dort Medizin zu praktizieren. Französischsprachige Freiburgerinnen und Freiburger studierten tendenziell eher an Westschweizer Universitäten, an denen kein Eignungstest verlangt wird. Angesichts des Mangels an ärztlichen Grundversorgerinnen und Grundversorgern im Kanton sei dies besonders problematisch.

Die Verfasser des Postulats stellen sich die Frage, ob der Eignungstest in seiner heutigen Form überhaupt sinnvoll ist. Sie sind der Ansicht, dass dieser Test die französischsprachigen Studierenden diskriminiere und es sinnvoll wäre, die Möglichkeit zu prüfen, für französischsprachige Studierende einen rein französischsprachigen Eignungstest anzubieten. Darüber hinaus verlangen sie, dass die Einführung einer strukturierten Vorbereitung auf den EMS unter der Leitung der Abteilung Medizin der Universität Freiburg geprüft wird, und zwar mehrere Monate vor der Prüfung und unabhängig von studentischen Initiativen wie dem NC Wiki. Schliesslich hinterfragen die Grossräte die Sachdienlichkeit des Eignungstests, um die angehenden Medizinerinnen und Mediziner auszuwählen, besonders im Hinblick auf die sozialen Fähigkeiten oder das Einfühlungsvermögen, die für diesen Beruf erforderlich sind.

Die Grossräte verlangen deshalb eine Prüfung der Auswirkung des EMS auf die Freiburger Studierenden und die Erfassung der folgenden Elemente:

1. die Anzahl der Freiburger Medizinstudierenden, die seit der Einführung des Bachelors in Freiburg ausserkantonale Universitäten besuchen, pro Studienjahr;
2. die Anzahl der Freiburger Kandidatinnen und Kandidaten für das Medizinstudium, die den EMS bestanden haben, sowie die Anzahl derjenigen, die den Test nicht bestanden haben, pro Studienjahr;
3. die Anzahl der Freiburger Studierenden, die den EMS zwei- oder sogar dreimal nicht bestanden haben, pro Studienjahr;
4. die Anzahl Freiburger Ärztinnen und Ärzte, die ihren Master und ihr eidgenössisches Diplom in Medizin in einem anderen Westschweizer Kanton erworben haben und die nach ihrer Nachdiplomausbildung seit 2003 wieder in ihren Heimatkanton zurückgekehrt sind;
5. der Anteil der französischsprachigen Freiburgerinnen und Freiburger unter den 40 Studierenden, die 2022 den Master in Medizin abschliessen werden.

Die Grossräte, die das Postulat eingereicht haben, verlangen schliesslich, dass der Staatsrat folgende Fragen an swissuniversities stellt:

6. Wie viele alte Fragen wurden im EMS 2021 gestellt?
7. Wie viele alte, geänderte Fragen wurden im EMS 2021 gestellt?
8. Wie hoch ist der Anteil der neu gestellten Fragen im EMS 2021?

2 Das Medizinstudium

Um in der Schweiz Ärztin oder Arzt zu werden, ist eine sechsjährige universitäre Ausbildung und anschliessend eine mindestens fünfjährige Weiterbildung zur Fachärztin oder zum Facharzt notwendig.

2.1 Universitäre Ausbildung

Die jungen Erwachsenen, die Medizin studieren möchten, wählen zunächst ihren Studiengang und danach ihren Studienort an einer Universität, die den gewünschten Studiengang anbietet. Je nach Studiengang und Studienort ist ein Eignungstest abzulegen.

Unter den medizinischen Studiengängen kann zwischen Human-, Zahn- und Veterinärmedizin sowie Chiropraktik ausgewählt werden. Auch wenn sich dieser Bericht auf das Studium der Humanmedizin konzentriert, darf nicht vergessen werden, dass der Eignungstest für den Zugang zu verschiedenen Studiengängen erforderlich ist. Humanmedizin kann an den Universitäten Genf, Lausanne und Neuenburg ohne Teilnahme am Eignungstest für das Medizinstudium studiert werden. An den Universitäten Basel (190 Plätze), Bern (320 Plätze), Freiburg (125 Plätze), Zürich (372 Plätze inkl. der Tracks Zürich-Luzern und Zürich-St. Gallen), der Università della Svizzera italiana (30 Plätze) und der ETH Zürich (100 Plätze) ist ein genügendes Resultat am Eignungstest notwendig, um zum Studium zugelassen zu werden. In der Humanmedizin ist bei einem erfolgreichen Abschluss des Bachelors in Medizin (BMed) an einer Schweizer Hochschule der Zugang zum Masterstudiengang (MMed) garantiert, jedoch nicht zwingend an derselben Universität wie der Bachelor.

Das Studium der Zahnmedizin ist in der Schweiz an den Universitäten Basel (32 Plätze), Bern (40 Plätze), Genf (50 Plätze) und Zürich (50 Plätze) möglich. Einzig die Universität Genf hat keinen Numerus Clausus für diesen Studiengang eingeführt. Bei allen Deutschschweizer Hochschulen ist für die Zulassung ein Eignungstest notwendig. Bei dieser Ausbildung werden der Bachelor und der Master normalerweise an der gleichen Universität abgeschlossen.

Für das Studium der Veterinärmedizin an einer der beiden einzigen Universitäten in der Schweiz mit diesem Angebot, Bern (82 Plätze) und Zürich (90 Plätze), ist ein Eignungstest notwendig. Das Studium der Chiropraktik schliesslich ist nur an der Universität Zürich (20 Plätze) möglich. Für die Zulassung wird ein genügendes Resultat am Eignungstest für das Medizinstudium vorausgesetzt.

Alle Bewerberinnen und Bewerber für ein Medizinstudium an einer Schweizer Hochschule müssen sich bei swissuniversities anmelden und angeben, welche Universität sie besuchen möchten. Nach der Anmeldefrist vom 15. Februar sind einzig Wechsel zwischen Universitäten mit Zulassungsbeschränkungen möglich. Nachdem die Zahl der Studienbewerberinnen und Studienbewerber bekannt ist, empfiehlt der Hochschulrat den Kantonen, die für die Einschränkung der Zulassung zu den Hochschulen zuständig sind, gegebenenfalls den Zugang zu bestimmten Disziplinen einzuschränken. Je nach ihrer ursprünglichen Wahl melden sich die Studierenden anschliessend für den Eignungstest an, der eine separate Anmeldung erfordert, oder immatrikulieren sich an einer Hochschule ohne EMS.

Ein ausreichendes Ergebnis am Eignungstest garantiert keinen Studienplatz an der gewünschten Hochschule. Die Zulassung zu den verschiedenen Hochschulen erfolgt gesamtschweizerisch und hängt von den Kapazitäten und Anmeldezahlen jeder Hochschule ab. Es ist daher mit Umleitungen zu rechnen, die nach festen Kriterien und, soweit möglich, anhand der Prioritätenliste der Angemeldeten vorgenommen werden. Ausgeschlossen sind hingegen Umleitungen zwischen Hochschulen mit und Hochschulen ohne Eignungstest.

Das Universitätsstudium besteht aus dem dreijährigen Bachelor- (BMed) und dem ebenfalls dreijährigen Masterstudium (MMed). Während des Bachelorstudiums absolvieren die Studierenden die medizinische Grundausbildung. Diese besteht aus der Vermittlung der naturwissenschaftlichen Grundlagenkenntnisse (Physik, Chemie, Humanbiologie, Bau und Funktion des Körpers) und einer Einführung in ihre medizinische Anwendung. Zum Schluss erwerben sie die Grundlagen der klinischen Wissenschaften (wie die Einführung in die medizinische Beratung, in die Techniken der klinischen Untersuchung sowie in die grundlegenden Fertigkeiten). Das MMed-Programm führt die BMed-Ausbildung weiter und vervollständigt sie, hauptsächlich im Bereich der klinischen Disziplinen. Die klinischen Disziplinen werden beispielsweise mit Simulationen mithilfe von Übungspuppen und simulierten Patientinnen und Patienten oder echten klinischen Situationen gelernt. Sie werden zudem mit Praktika vertieft.

Der Kanton Freiburg bietet die Masterausbildung seit 2019 an, namentlich um die Zahl der Ärztinnen und Ärzte der Grundversorgung unseres Kantons zu erhöhen. Es ist aber noch zu früh, um das Projekt aus dieser Sicht zu beurteilen, da zum Zeitpunkt, als dieser Bericht verfasst wurde, erst ein Jahrgang diplomiert worden ist. Der Bericht 2021-DSAS-17 vom 2. März 2021 des Staatsrats an den Grossen Rat zu den Postulaten 2018-GC-178 Senti Julia/Schmid

Ralph Alexander über den drohenden Mangel an Hausärzten im Kanton Freiburg und 2019-GC-118 Meyer Loetscher Anne/Pythoud-Gaillard Chantal über die Förderung der Niederlassung von Hausärztinnen und Hausärzten im Kanton führt die vom Kanton ergriffenen Massnahmen aus, um diesem Problem zu begegnen. Die Bestandteile dieser Antwort werden in diesem Bericht nicht aufgegriffen.

Nach Erhalt ihres MMed müssen die Studierenden gemäss Bundesgesetz über die universitären Medizinalberufe (MedBG) für den Erwerb des eidgenössischen Diploms der Humanmedizin die eidgenössische Prüfung in Humanmedizin ablegen.

2.2 Weiterbildung

Nach Erhalt ihres eidgenössischen Diploms der Humanmedizin führen die Assistenzärztinnen und -ärzte ihre Ausbildung mit der Weiterbildung weiter, die zum Erwerb eines Spezialarzttitels (FMH-Facharzt/-Fachärztin) führt. Die Gliederung, die Dauer und der Inhalt der Nachdiplomausbildung sowie die Prüfungsmodalitäten werden in den verschiedenen Weiterbildungsprogrammen geregelt, für die das Schweizerische Institut für ärztliche Weiter- und Fortbildung (SIWF) zuständig ist.

Am Ende ihrer Weiterbildung und nach bestandener Facharztprüfung erhalten Assistenzärztinnen und -ärzte den FMH-Facharzt/-Fachärztin. Dieser ist einer der Bedingungen für die selbstständige Ausübung der medizinischen Tätigkeit in einer Praxis. Für die Tätigkeit als «Hausarzt/Hausärztin» ist die FMH-Spezialisierung für Innere Medizin erforderlich.

3 Notwendigkeit eines Numerus Clausus

Das Medizinstudium ist seit vielen Jahren ein sehr beliebtes Studium. Wie die folgende Grafik zeigt, lag die Nachfrage nach Studienplätzen in der Humanmedizin jedes Jahr über jener des Vorjahres, ausser im Jahr 2022.

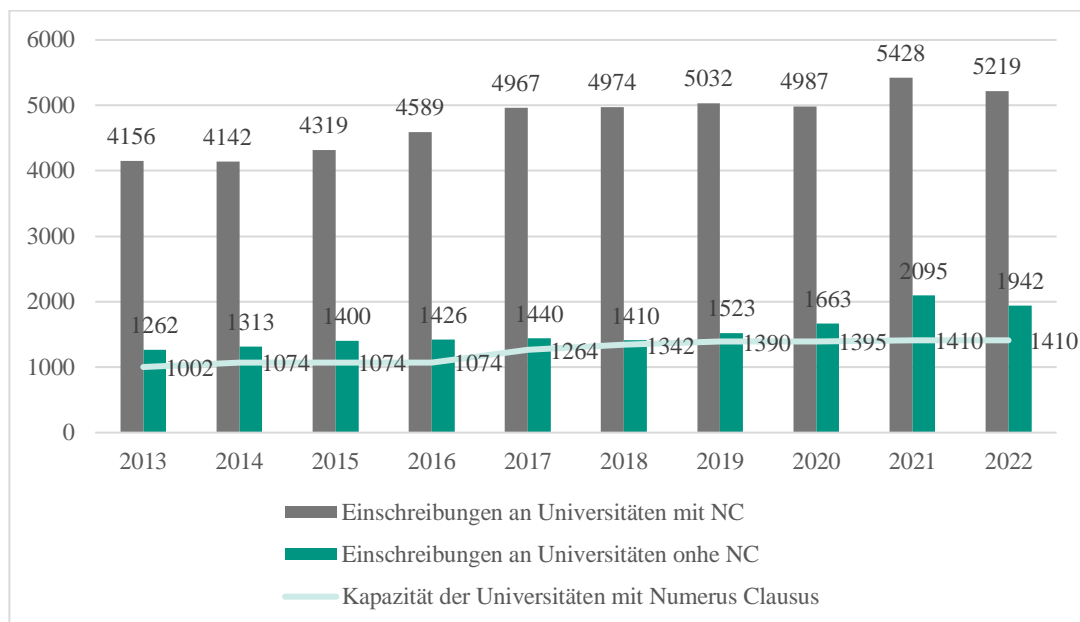


Abbildung 1: Anzahl Bewerberinnen und Bewerber für das Medizinstudium, pro Zulassungsart im Vergleich zur Kapazität der Universitäten mit Numerus Clausus.

Ab Mitte der 1990er-Jahre wurden Überlegungen zu einer möglichen Einschränkung der Zulassung zum Medizinstudium angestellt, weil die Zahl der Anmeldungen zum Medizinstudium die Zahl der verfügbaren Studienplätze bei weitem überstieg. Die Ausbildungskapazität ist in erster Linie aufgrund der Kapazitäten des klinischen Teils beschränkt, für den ausreichend Patientinnen und Patienten, Technologie, Räume und pädagogisches Material erforderlich sind. So wurde die Einführung einer Beschränkung unumgänglich und es musste ein Selektionskriterium gewählt werden, um optimale Studienbedingungen zu gewährleisten. Seit 1998 ist der Zugang zum Medizinstudium beschränkt und die Selektion wird mit Eignungstests gemacht. Im ersten Prüfungsjahr bewarben sich 1020 Personen für die 620 verfügbaren Humanmedizinstudienplätze.

Der Numerus Clausus wurde ursprünglich einzig für die Humanmedizin als Notmassnahme eingeführt, da die Studienplätze in Zahn- und Veterinärmedizin damals ausreichten. Schlussendlich musste auch für diese Disziplinen ein Numerus Clausus eingeführt werden: 1999 für die Veterinärmedizin und 2004 für die Zahnmedizin. Auch wenn die Zahl der Studienplätze in der Medizin gestiegen ist, reicht sie nicht aus, um die ständig steigende Nachfrage zu decken und die Beschränkung wird seitdem jedes Jahr weitergeführt.

Stellt die Schweizerische Hochschulkonferenz nach Ablauf der Anmeldefrist fest, dass die Aufnahmekapazität überschritten ist, empfiehlt sie den Universitätskantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Bern, Freiburg, Tessin und Zürich sowie dem ETH-Rat die Durchführung des Eignungstests für das Studium der Human- und Zahnmedizin. Die Kompetenz für das Festlegen einer Zulassungsbeschränkung zu den kantonalen Universitäten liegt bei den Kantonen und für die ETH beim ETH-Rat.

2022 sank die Nachfrage nach Studienplätzen in Humanmedizin gemessen an den Anmeldungen im Februar zum ersten Mal, nach einem deutlichen Anstieg im Vorjahr. Abgesehen von dieser Ausnahme ist die Tendenz jedoch steigend. 2022 wären die Studienkapazitäten ohne die Zulassungsbeschränkung in der Humanmedizin um 389 % (2021: 403 %), in der Veterinärmedizin um 340 % (2021: 357 %) und in der Zahnmedizin um 234 % (2021: 261 %) überschritten worden. 4027 Personen (4308 im Vorjahr) haben sich zum EMS der betroffenen Hochschulen für einen der 1410 Plätze angemeldet.

Um eine ausreichende Lehrqualität und klinische Betreuung sicherzustellen, hat der Hochschulrat der Schweizerischen Hochschulkonferenz im Jahr 2017 beschlossen, sich künftig weiterhin auf den EMS zu stützen und das Zentrum für Testentwicklung und Diagnostik (ZTD) der Universität Freiburg weiter mit der jährlichen Bereitstellung der Anwendung und Beurteilung des Tests zu beauftragen.

3.1 Interkantonaler Vergleich

Nicht alle Kantone beschränken die Zulassung zum ersten Medizinstudienjahr. So kennen die Universitäten Genf, Lausanne und Neuenburg keine Zulassungsbeschränkung. Bewerberinnen und Bewerber, welche die Zulassungsbedingungen erfüllen, melden sich bei swissuniversities für das Medizinstudium an der gewünschten Universität an. Aber auch diese Universitäten verfügen über beschränkte Kapazitäten für den klinischen Teil. Deshalb findet der Selektionsprozess in diesen Universitäten am Ende des ersten Studienjahres statt.

In Neuenburg erfolgt die Zulassung zum zweiten Studienjahr über einen Wettbewerb. Die Studierenden werden dabei nach ihren Ergebnissen eingeteilt. Da die Universität Neuenburg nur das erste Studienjahr in Humanmedizin anbietet, führen die ausgewählten Studierenden ihre Ausbildung an den Universitäten Genf oder Lausanne weiter, mit denen Neuenburg Vereinbarungen abgeschlossen hat.

In Genf und Lausanne erfolgt die Zulassung zum zweiten BMed-Studienjahr ebenfalls über einen Wettbewerb. Die Plätze für das zweite Studienjahr werden entsprechend den Ergebnissen des ersten Studienjahres gewährt, wobei mit der besten Bewerberin bzw. mit dem besten Bewerber begonnen wird, bis alle Studienplätze zugewiesen sind.

Im Gegensatz dazu knüpfen alle Universitäten, die im deutschsprachigen Teil einen Medizinstudiengang anbieten, die Zulassung zum ersten Studienjahr der Medizin an das Bestehen des EMS. Als zweisprachige Universität richtet sich die Universität Freiburg auf die Praxis Letzterer aus, um einen massiven Andrang von Studierenden zu verhindern, für den weder die Infrastruktur noch die Betreuung ausreichen würde.

3.2 Internationaler Vergleich

Auch wenn untenstehender Vergleich nicht abschliessend ist, ermöglicht er eine Ausweitung der Analyse und die Beurteilung anderer Funktionsweisen bei der Zulassung, insbesondere eines Modells ohne jegliche Zulassungsbeschränkung.

Deutschland

Deutschland schränkt den Zugang zum Medizinstudium im ganzen Land ein. Es gibt drei Zulassungskriterien für das Medizinstudium:

- a) 30 % der Plätze werden gestützt auf die Abiturnoten zugeteilt;
- b) 10 % der Plätze werden gestützt auf die zusätzliche Eignungsquote (ZEQ) zugeteilt. Diese Kriterien kann die Hochschule frei festlegen, solange sie sich nicht auf die Abiturnoten beziehen. Es handelt sich beispielsweise um Eignungstests, Gespräche, die Berücksichtigung von Berufserfahrung oder um eine Kombination dieser Kriterien;
- c) 60 % der Plätze werden von den Hochschule gemäss einer Selektionsmethode ihrer Wahl zugeteilt. Es handelt sich hauptsächlich um Eignungstests für das Medizinstudium.

Italien

In Italien wird die Zulassung zum Medizinstudium per Ministerialdekret reglementiert. Alle Bewerberinnen und Bewerber müssen einen Eignungstest ablegen.

Frankreich

In Frankreich gibt es im Grunde genommen keinen Numerus Clausus. Die Bewerberinnen und Bewerber für ein Medizinstudium absolvieren nach Erwerb ihres Bakkalaureats eine einjährige Ausbildung: den *Parcours d'accès spécifique santé* (PASS). Nach Abschluss dieses Ausbildungsjahres können Studierende mit einem genügenden Notenschnitt, die 60 ECTS-Credits erworben haben, das zweite Studienjahr beginnen. Die Studierenden können auch den Weg über den Bachelor *Licence Accès Santé* (L.AS) wählen, mit dem sie nach einem, zwei oder drei Jahren in einem anderen Studiengang Zugang zum zweiten Studienjahr der Medizin erhalten.

3.3 Die Alternativen zum EMS

Wie die obenstehenden interkantonalen und internationalen Vergleiche zeigen, ist die Zulassungsbeschränkung zum Medizinstudium eine Praxis, die in Europa weit verbreitet ist. Aufgrund der beschränkten Anzahl Studienplätze, insbesondere für den klinischen Teil, wenden alle Schweizer Universitäten eine Form der Selektion für das Medizinstudium an.

So verwenden die Universitäten Genf, Lausanne und Neuenburg keinen Numerus Clausus bei der Zulassung. Vielmehr geschieht die Selektion in einer zweiten Phase, das heisst am Ende des ersten Studienjahrs.

Alles in allem ist eine vollständige Öffnung des Zugangs zum BMed-Studium der Universität Freiburg ohne jegliche Selektion keine denkbare Lösung. Die bestehenden Alternativen zum Eignungstest sind:

- a) eine Selektion am Ende des ersten Studienjahres der Medizin

Eine Selektion am Ende des ersten Studienjahres der Medizin birgt auch einige Nachteile. Zunächst besteht das Risiko, dass jene Studierenden ein Studienjahr verlieren, die es nicht ins zweite Jahr schaffen. Auch wenn einige Credits in einem anderen verwandten Studiengang eingesetzt werden können, ist es nicht sicher, dass alle diesen Weg wählen. Verlorene Studienjahre stellen bedeutende Zusatzkosten dar, die der Kanton zu tragen hat. Schliesslich würden es die aktuellen Strukturen nicht ermöglichen, alle Bewerberinnen und Bewerber im ersten Jahr aufzunehmen.

Bei der Umfrage im Rahmen der Antwort auf dieses Postulat (siehe Kapitel 5.4) gaben die Studierenden an, dass die Atmosphäre, die sich aus diesem Selektionsverfahren ergibt, abschreckend ist. In der besonderen Situation der Universität Freiburg würde diese Massnahme höchstwahrscheinlich dazu führen, dass es im ersten Studienjahr mehr Studierende hat. Die aktuellen Infrastrukturen bieten aber keinen Platz für zusätzliche Studierende. Es ist ausserdem zu beachten, dass die Universität Freiburg Wert auf die Nähe zwischen Lehrkräften und Studierenden legt und dass

die ausgezeichneten Resultate des ersten Masterstudiengangs in Humanmedizin ein Beleg für die Qualität der vermittelten Bildung sind.

b) Zulassungsgespräch

Geht man von der Annahme aus, dass die Anzahl Plätze und die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber gleich bleibt, wäre diese Option zu kostspielig. Wird sie zudem «nur zum Teil» gemacht, gäbe es keine Einsparmöglichkeiten bei den aktuellen Ausgaben. Die Standardisierung eines Interviews ist eine komplexe Aufgabe, die einen grossen Einsatz erfordert, um die Gleichbehandlung der Bewerberinnen und Bewerber sicherzustellen.

c) Maturitätsnoten als Selektionskriterium

Die Maturitätsnoten könnten als Selektionskriterium verwendet werden. Diese Option weist aber ebenfalls einige Nachteile auf. So besteht der grösste Nachteil dieser Methode darin, dass es unmöglich ist, dass die Zahl der ausgewählten Bewerberinnen und Bewerber der Studienplatzkapazität entspricht, da alle Personen mit dem gleichen Notenschnitt entweder zugelassen oder ausgeschlossen werden müssen. Aufgrund der kantonalen Besonderheiten des Schweizer Bildungssystems ist zudem nicht das gleiche Mass an Gleichbehandlung gewährleistet wie beim EMS.

d) Praktika

Wie bei den Gesprächen würde eine solche Selektion in Anbetracht der Zahl der Bewerberinnen und Bewerber zu einem grossen Arbeitsaufwand führen. Es ist anzumerken, dass für diese Option noch mehr Praktikumsplätze notwendig wären, während die Schwierigkeiten der Schaffung von neuen Praktikumsplätzen die Aufnahmekapazität bereits teilweise einschränkt.

Alles in allem weisen auch diese Optionen Nachteile auf und sind aktuell keine realistischen Alternativen.

4 Der Eignungstest für das Medizinstudium (EMS)

4.1 Die Inhalte des EMS

Der Eignungstest für das Medizinstudium EMS ist ein kognitiver Eignungstest. Er wird gleichzeitig an mehreren Orten und in drei Landessprachen durchgeführt: auf Deutsch in Basel, Bern, Chur, Luzern, auf Französisch in Freiburg und auf Italienisch in Lugano.

Er beurteilt die Kompetenzen, die als entscheidend für den erfolgreichen Abschluss des Medizinstudiums in der Schweiz gelten, und besteht aus neun Aufgabengruppen:

- > Muster zuordnen
- > Medizinisch-naturwissenschaftliches Grundverständnis
- > Schlauchfiguren
- > Quantitative und formale Probleme
- > Figuren lernen (Einprägephase und Reproduktionsphase)
- > Fakten lernen (Einprägephase und Reproduktionsphase)
- > Textverständnis
- > Diagramme und Tabellen
- > Konzentriertes und sorgfältiges Arbeiten

Jede Aufgabengruppe besteht aus einer festen Zahl an Aufgaben. Die Zeit, die den Studierenden für das Beantworten jeder Aufgabengruppe zur Verfügung steht, ist beschränkt.

Bis auf den Test «Konzentriertes und sorgfältiges Arbeiten» verwenden alle Aufgaben ein «Multiple-Choice»-Format. Die Aufgabengruppen sind so angeordnet, dass der Schwierigkeitsgrad der Aufgaben stetig zunimmt. Es werden bei jeder Frage fünf Antworten vorgegeben, wovon jeweils nur eine Antwort richtig ist. Die Aufgabengruppen bleiben jedes Jahr die gleichen, aber die Aufgaben, aus denen sie bestehen, werden geändert und

unterscheiden sich von Jahr zu Jahr. Im EMS 2021 hatte es keine bereits in einem früheren Eignungstest gestellte Frage und folglich keine Wiederverwendung von Fragen.

Muster zuordnen

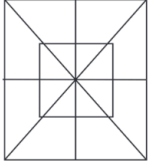
Bearbeitungszeit für 18 Aufgaben: 16 Minuten
(hier für 10 Aufgaben: 9 Minuten)

In den folgenden Aufgaben wird Ihre Fähigkeit geprüft, Ausschnitte in einem komplexen Bild wieder zu erkennen.


Dazu werden pro Aufgabe ein Muster und je fünf Musterausschnitte (A) bis (E) vorgegeben. Sie sollen herausfinden, welcher dieser fünf Musterausschnitte an irgendeiner beliebigen Stelle deckungsgleich und vollständig auf das Muster gelegt werden kann; die Musterausschnitte sind weder vergrößert oder verkleinert noch gedreht oder gekippt.


Beispielaufgabe:


Muster





Musterausschnitte

(A)


(B)


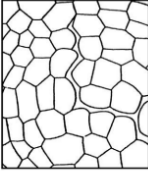
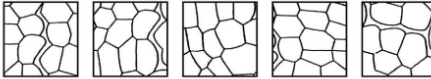
(C)


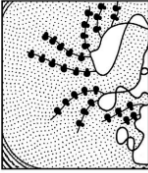
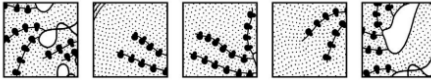
(D)


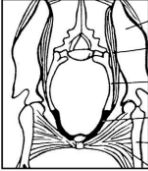

(E)


Die Lösung ist (B); dieser Musterausschnitt ist deckungsgleich mit einem Teil des Musters oben links. Die vier übrigen Musterausschnitte weisen Abweichungen zu den korrespondierenden Zonen des Musters auf.

Nur die Markierungen auf dem Antwortbogen werden gewertet!

1)  (A) (B) (C) (D) (E)


2)  (A) (B) (C) (D) (E)


3)  (A) (B) (C) (D) (E)




4)  (A) (B) (C) (D) (E)


Abbildung 2: Aufgabenbeispiel des EMS aus dem Testheft.

Der Schweizer EMS besteht zu einem Teil aus Fragen, die in Deutschland erarbeitet und getestet werden. Diese Fragen, die von einem deutschen Institut gekauft werden, gewährleisten eine Vergleichbarkeit ihrer Tauglichkeit gestützt auf eine ausreichende kritische Masse. Die gekauften Fragen sind Teil des Eignungstests in Deutschland, ohne dort zu zählen. So wird bei den Tests in Deutschland ein Teil der Fragen nicht für das Endergebnis der Studierenden berücksichtigt. Auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Fragen unter echten Bedingungen mit einer ausreichenden kritischen Masse getestet werden, ohne dass sie für das Endergebnis der Studierenden zählen.

Aus wirtschaftlichen Gründen wird ein solch komplexer Test nur einmal pro Jahr ausgearbeitet. Nach der Durchführung des Tests werden die aus Deutschland stammenden Fragen an Deutschland zurückgegeben, das sie anschliessend in seinen Tests verwenden kann, so oft es will.

Die übrigen Testfragen werden vom Zentrum für Testentwicklung und Diagnostik (ZTD) ausgearbeitet. Das ZTD ist ein Institut der Universität Freiburg. Seine wichtigste Aufgabe ist die Bereitstellung, Durchführung, Auswertung und wissenschaftliche Begleitung des Eignungstests für das Medizinstudium in der Schweiz (EMS) im Auftrag der Schweizerischen Hochschulkonferenz. Diesen Test gibt es seit 1998. Die Zusammenarbeit mit swissuniversities, das dieses Projekt leitet, ist sehr eng. Die Finanzierung geschieht einzig über Drittmittel und stammt nicht aus dem ordentlichen Budget der Universität Freiburg.

Vor 2014 konnten die eingekauften Fragen für die Schweizer Testversion bereits in den deutschen Tests verwendet und berücksichtigt werden. 2014 wurde bekannt, dass Fragen veröffentlicht worden waren. Vierzehn der 198 Fragen des Tests zirkulierten bereits vor dem Prüfungstag. Deshalb beschlossen die Schweizerische Universitätskonferenz (SUK), die Rektorenkonferenz der Schweizer Universitäten (CRUS) und das Zentrum für Testentwicklung und Diagnostik (ZTD) der Universität Freiburg, diese vierzehn Fragen nicht zu zählen. Dadurch konnte sichergestellt werden, dass alle die gleichen Voraussetzungen für die Zulassung zum Studium haben. Seitdem hat die Schweiz mit Deutschland vereinbart, dass sie nur neue Fragen kauft.

Das ZTD analysiert zudem die Ergebnisse jedes Eignungstests mit zahlreichen statistischen Mitteln, um potentielle Verbesserungen zu identifizieren.

Seit der Pandemie wurde die Länge des Tests überdacht. Der Eignungstest findet neu ohne Unterbruch statt, zwischen ungefähr 9.30 bis 13.15 Uhr, ohne Pause, mit einer Prüfungsdauer von 221 Minuten. Vor der Pandemie dauerte er von 9 bis 16 Uhr mit einer eineinhalbstündigen Mittagspause und einer Gesamtdauer der Prüfung von 255 Minuten. So ist der Aufbau des Tests von 2022 länger als die Version während der Pandemie, aber kürzer als jene vor der Pandemie. Dank der neuen Version wird die Organisation des Tests in grossen Räumen vereinfacht. Vorher war es schwierig, das Betreten und Verlassen des Raums aller Bewerberinnen und Bewerber in einer Stunde zu organisieren und gleichzeitig den guten Ablauf des EMS sicherzustellen.

4.2 Die Übersetzungsmethode

Der Test kann auf Deutsch, Französisch und Italienisch gemacht werden. Der Übersetzung wird grosse Aufmerksamkeit gewidmet, um eine grösstmögliche Gleichwertigkeit der drei Sprachversionen zu erhalten.

Da die meisten Fragen in Deutschland gekauft werden, wird die erste Testversion auf Deutsch ausgearbeitet. Sie wird von einer Übersetzerin oder einem Übersetzer mit Erfahrung mit solchen Übersetzungen übersetzt. Nach der Übersetzung wird der Text ein erstes Mal von einer Person des ZTD mit Muttersprache Französisch gegengelesen. Anschliessend wird der Text einer Lehrperson der französischsprachigen Freiburger Kollegien zum Gegenlesen gegeben, die mit der in den Naturwissenschaften der Schweizer Maturitätsschulen verwendeten Terminologie vertraut ist und für die Wichtigkeit einer gleichwertigen Übersetzung der Schwierigkeit des deutschen Originaltests sensibilisiert wurde. Ausserdem werden alle Aufgaben des EMS in Vorbereitung von der Lehrperson eines Kollegiums gelöst. Bei falschen Antworten werden die Aufgaben von der Lehrperson und der Person mit Muttersprache Französisch des ZTD genau überprüft. Die offiziellen Testhefte für den EMS wurden vom Zentrum zusammengestellt und enthalten nicht nur die in Deutschland gekauften Fragen, sondern auch eigene Fragen des ZTD. So werden die Testhefte nicht einzig in Deutschland ausgearbeitet, sondern an die Schweizer Situation angepasst.

All diese Übersetzungsmassnahmen ermöglichen, die hohe Qualität der französischen Prüfungsversion sicherzustellen. Es sei zudem darauf hingewiesen, dass die Formulierung einiger Fragen gewollt kompliziert ist, um die sprachlichen und analytischen Fähigkeiten der Bewerberinnen und Bewerber zu testen.

Mit den nun folgenden Aufgaben wird das Verständnis für Fragen der Medizin und der Naturwissenschaften geprüft.

Markieren Sie auf Ihrem Antwortbogen für jede Aufgabe die richtige Antwort.

- 11) Reize, die von aussen auf die Haut einwirken, werden in speziellen Sinnesorganen der Haut in bioelektrische Impulse umgewandelt. Die so erzeugten Impulse laufen über die afferenten (zuführenden) Nervenfasern und die sog. Hinterwurzeln des Rückenmarks ins Rückenmark, wo sie auf andere Nervenzellen umgeschaltet werden. Sie können nun über motorische Nervenzellen Reflexbewegungen auslösen; sie können aber auch über aufsteigende Leitungen nach mehrfacher Umschaltung zur Hirnrinde gelangen, wo sie weiterverarbeitet werden und ein bewusstes Wahrnehmen bzw. Erkennen der Reize ermöglichen.

Bei einem Patienten sind die Hinterwurzeln des Rückenmarks durchtrennt. Welche(r) der folgenden Ausfälle ist bzw. sind diesen Informationen zufolge zu erwarten?

- I. In den Sinnesorganen der Haut werden keine bioelektrischen Impulse mehr gebildet.
- II. Reflexbewegungen lassen sich nicht mehr durch Hautreizung auslösen.
- III. Hautreize können nicht mehr bewusst wahrgenommen bzw. erkannt werden.

- (A) Nur Ausfall I ist zu erwarten.
- (B) Nur Ausfall II ist zu erwarten.
- (C) Nur Ausfall III ist zu erwarten.
- (D) Nur die Ausfälle I und III sind zu erwarten.
- (E) Nur die Ausfälle II und III sind zu erwarten.

Abbildung 3: Beispiel für eine Textverständnisaufgabe aus dem Testheft.

Einige Aufgabengruppen hängen stärker von der Sprache ab («Medizinisch-naturwissenschaftliches Grundverständnis», «Quantitative und formale Probleme», «Textverständnis», «Fakten lernen» sowie «Diagramme und Tabellen») als andere («Figuren lernen», «Muster zuordnen», «Schlauchfiguren» und «Konzentriertes und sorgfältiges Arbeiten»). Das ZTD vergleicht obendrein die Ergebnisse der sprachabhängigen Aufgabengruppen mit den anderen Aufgabengruppen. Wenn die Aufgaben eine systematische Differenz der Sprachgruppen gemäss DIF (differential item functioning) aufweisen, wird eine Kompensation gewährt. Diese Kompensation ist eine zusätzliche Massnahme zur Gewährleistung der Gleichbehandlung. Die DIF-Methode wird auf internationaler Ebene verwendet, um einzelne Fragen zu kompensieren, die in einer Sprache deutlich von einer erwarteten durchschnittlichen Differenz abweichen, indem ihnen ein Bonus zugewiesen wird.

4.3 Korrektur und Zuteilung der Studienplätze

Für die Analyse der Ergebnisse werden mehrere Werte verwendet. Die Korrekturen werden pro Aufgabengruppe vorgenommen. Für jede Gruppe kann eine Punktzahl zwischen 0 und 18 erreicht werden. Alle Punkte der Aufgabengruppen werden zusammengezählt. So kann ein Maximum von 162 Punkten erzielt werden. Mit diesem ersten Ergebnis wird der Prozentrang erhalten, das heisst die ganz Zahl der Summenhäufigkeit jedes Scores von allen Teilnehmenden (wenn eine Person z. B. bei einer Mathematikprüfung eine Note von 95 % erhält und diese Note über oder gleich der Note von 88 % der Schülerinnen und Schüler entspricht, rangiert diese Person im 88. Perzentil¹). Der Testprozentrang gibt den Prozentsatz aller Teilnehmenden an, die ein gleich gutes oder schlechteres Ergebnis erzielt haben. Die Differenz zu 100 gibt den Prozentsatz der Personen an, die besser abgeschnitten haben.

Zusätzlich zum Testprozentrang werden die Bewerberinnen und Bewerber für jede Aufgabengruppe nach den Anzahl erhaltenen Punkte eingestuft. Gestützt auf diese Einstufungen pro Aufgabengruppe wird für alle Bewerberinnen und Bewerber ein mittlerer Rangplatz berechnet.

Die Plätze werden zunächst gemäss Resultat des Testprozentrangs zugeteilt. Ist zwischen Personen zu unterscheiden, die den Grenzwert erreichen, der Anspruch auf einen Studienplatz gibt, werden diese nach dem mittleren Rangplatz eingeteilt. Je tiefer der mittlere Rangplatz, umso besser die Leistung.

¹ <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/81-004-x/def/4153349-fra.htm#:~:text=Par%20exemple%2C%20si%20une%20personne,%C3%A9%20dans%20le%2088e%20centile.>

4.4 Unterschiede in den Ergebnissen zwischen den verschiedenen Sprachen

Trotz der sorgfältig ausgeführten Übersetzung und den vom ZTD verwendeten statistischen Methoden wird festgestellt, dass es bei der Erfolgsquote des EMS einen Unterschied zwischen den Sprachregionen gibt (siehe Abbildung 4).

Es gibt mehrere Hypothesen, um diesen Unterschied zu erklären. Eine davon besteht darin, dass sich Französischsprachige anders auf den EMS vorbereiten als Deutschsprachige. Einerseits weil die Französischsprachigen nicht ausreichend über die Notwendigkeit einer Vorbereitung informiert würden und andererseits, weil sie nicht über das gleiche Vorbereitungsangebot verfügten wie die Deutschsprachigen. Ein Unterschied kann auch darin bestehen, dass die beiden Gruppen über unterschiedliche Anmeldeöglichkeiten verfügen. Während alle Deutschsprachigen den EMS machen müssen, können sich die Französischsprachigen für ein Studium an einer Universität ohne Zulassungsbeschränkung entscheiden. So ist die kritische Masse der Vergleichbarkeit nicht die gleiche, denn sie umfasst alle deutschsprachigen Bewerberinnen und Bewerber, aber nur einen minimalen Teil der französischsprachigen Bewerberinnen und Bewerber. Dies kann die Ergebnisse der durchgeführten Vergleiche verzerren.

Eine detailliertere Analyse der Ergebnisse zeigt indessen, dass die französischsprachigen Freiburgerinnen und Freiburger 2022 bessere Ergebnisse erzielt haben als der Durchschnitt der Französischsprachigen aus den anderen Kantonen.

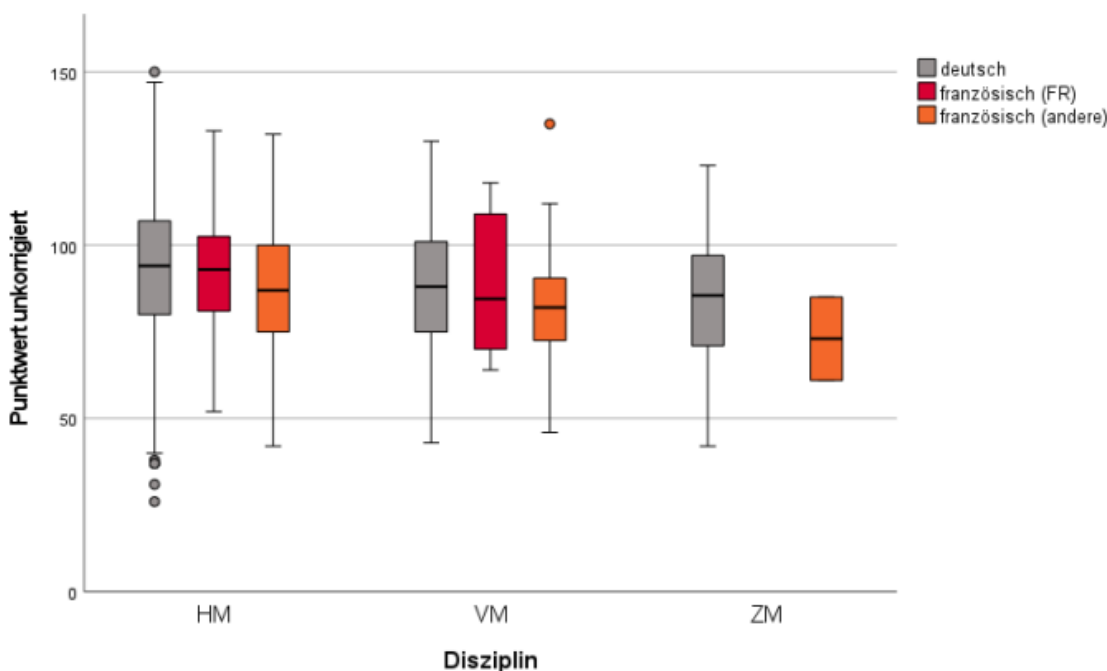


Abbildung 4: erhaltene Punkte vor Korrektur, pro Studiengang (HM Humanmedizin, VM Veterinärmedizin, ZM Zahnmedizin) pro Sprachgruppe.

5 Vorbereitung auf den EMS

5.1 In den deutschsprachigen Kantonen

In allen deutschsprachigen Kantonen organisieren die Direktionen der Gymnasien Informationsveranstaltungen oder stellen Informationsmaterial zur Verfügung. Sie werden von den Berufs- und Studienberatungsämtern und in einigen Kantonen vom Amt für höhere Bildung unterstützt. Alle Gymnasien organisieren zudem (manchmal einzeln, manchmal zusammen mit den Gymnasien des Kantons oder mit den Nachbarkantonen) mindestens eine

Probepfprüfung. Diese findet normalerweise zwischen Mai und Ende Juni statt. Die Probepfprüfung wird grundsätzlich von den Schülerinnen und Schülern unter der Anleitung von Lehrpersonen ausgewertet. Für die Probepfprüfung wird normalerweise die Originalversion eines früheren Eignungstests verwendet. Das einzige erhältliche Übungsmaterial wurde von swissuniversities genehmigt und besteht aus drei Originalversionen des EMS sowie aus Aufgabenbeispielen des ZTD. Dieses Material ist in drei Sprachen verfügbar: Deutsch, Französisch und Italienisch.

Parallel dazu gibt es das Angebot «NC Wiki», das unabhängig von swissuniversities funktioniert. Es wird aber von den Fachkreisen anerkannt, namentlich bezüglich Beratung und Tipps für das Bestehen des EMS. Dieses Angebot wird von Medizinstudierenden aus der ganzen Schweiz bereitgestellt, die als NC-Wiki-Team Inhalte verfassen und Übungsmaterial entwickeln. Dieses Angebot wird vermehrt auf Französisch und Italienisch übersetzt.

Die von den Gymnasien in den verschiedenen Kantonen angebotenen Vorbereitungskurse sind normalerweise für die teilnehmenden Schülerinnen und Schüler kostenlos. Die organisierenden Gymnasien werden nicht dafür entschädigt. In den meisten Kantonen übernehmen die Schülerinnen und Schüler die Kosten für das Testheft, das ungefähr 20 Franken kostet.

In einigen Kantonen werden zusätzliche Vorbereitungskurse oder Freikurse angeboten (z. B. Zug, Bern, deutschsprachiger Teil des Kantons Wallis), deren Dauer und Umfang von den verfügbaren Ressourcen abhängt.

In der Deutschschweiz gibt es zudem privates Vorbereitungsmaterial und -kurse, welche die wichtigsten Konzepte des Tests und einen effizienten Ansatz für die Aufgabenarten erklären. Diese kostspieligen Kurse werden in der Regel in der Freizeit besucht, aber in einigen Kantonen können die jungen Erwachsenen für den Besuch eines solchen Angebots frei nehmen.

5.2 In den französischsprachigen Kantonen

In den Westschweizer Kantonen Waadt, Neuenburg, Jura und Wallis sind die kantonalen Weisungen zur Vorbereitung auf den Eignungstest weniger klar. Dies ist sicherlich der Tatsache geschuldet, dass diese jungen Erwachsenen sich eher für ein Studium an den Universitäten Lausanne, Genf und Neuenburg interessieren, wo das Medizinstudium ohne Eignungstest möglich ist.

Die Gymnasiastinnen und Gymnasiasten werden aber in allen Kantonen darüber informiert, dass für das Medizinstudium an deutschsprachigen Universitäten ein genügendes Resultat am Eignungstest erforderlich ist. Diese Information erfolgt entweder durch die Direktionen der Gymnasien, das Amt für Berufsbildung oder das Hochschulamt. In den Kantonen Jura und Wallis sowie im französischsprachigen Teil des Kantons Bern werden ebenfalls Probepfprüfungen organisiert.

Die Schülerinnen und Schüler des interkantonalen Gymnasiums der Region Broye erhalten die gleichen Informationen wie die Schülerinnen und Schüler der Freiburger Gymnasien (siehe Punkt 5.4). Sie werden zudem zur Informationsveranstaltung und zu zwei Prüfungen eingeladen.

Private Vorbereitungskurse für den Eignungstest sind weniger verbreitet als in den deutschsprachigen Kantonen und bei den Studierenden wenig bekannt.

5.3 Im Kanton Tessin

Im Kanton Tessin organisiert das Amt für Unterricht der Sekundarstufe zusammen mit der Konferenz der Direktorinnen und Direktoren der Sekundarschulen zwei Vorbereitungskurse auf den Eignungstest. Die Studierenden, die sich für das Medizinstudium angemeldet haben, werden im März direkt mit einem Schreiben kontaktiert. Anfang April werden während eines ganzen Tages verschiedene Vertiefungswshops organisiert, um bestimmte Teile des Eignungstests zu erklären. Mitte April wird eine Probepfprüfung unter Prüfungsbedingungen organisiert, bei der die eigene Leistung am Ende des Tages ausgewertet werden kann. Der Kanton Tessin stellt den Teilnehmenden zudem eine kostenlose Version des offiziellen Testhefts zur Verfügung.

5.4 Im Kanton Freiburg

Im Kanton Freiburg erfolgt die erste offizielle Information zum Eignungstest im dritten Jahr des Kollegiums. Das Amt für Berufsberatung und Erwachsenenbildung (BEA) organisiert jedes Jahr im Februar ein zweitägiges Forum der

Berufe und Studiengänge. Dabei werden die Human- und die Veterinärmedizin vorgestellt. Die Vorbereitung auf den Eignungstest findet im vierten Jahr statt. Die Kollegien des Kantons haben sich entschieden, die Vorbereitung in einer der Schulen der Sekundarstufe 2 zu zentralisieren. Alle Maturandinnen und Maturanden werden schriftlich über die Schuldirektionen kontaktiert. Sie werden dabei darüber informiert, dass eine Voranmeldung zum Medizinstudium an einer Schweizer Universität notwendig ist und dass die Zuteilung eines Studienplatzes an einer deutschsprachigen Universität oder an der Universität Freiburg nur mit einem bestandenen EMS möglich ist. In diesem Brief wird mitgeteilt, dass im Januar eine Informationsveranstaltung in beiden Sprachen durchgeführt wird, an der auch Medizinstudierende teilnehmen. Diese stellen den Studiengang vor, zeigen Beispiele für Prüfungen, geben Tipps für die eigene Vorbereitung und beantworten Fragen. Schliesslich werden allen Interessierten zwei Möglichkeiten für das Ablegen einer Probeprüfung angeboten, eine im März und die zweite im Mai. Das bei dieser Prüfung erzielte Ergebnis kann mit den Prüfungsverantwortlichen besprochen werden. Die bei dieser Gelegenheit identifizierten Schwächen können anschliessend in einem persönlichen Coaching gezielt geübt werden.

Die Veranstaltungen zur Vorbereitung auf den Numerus Clausus finden im Kollegium Heilig Kreuz statt.

Zur Beantwortung dieses Postulats wurde den Personen, die an den Vorbereitungskursen des Kantons teilgenommen und einen Kontakt hinterlassen haben, eine Umfrage zugesandt. Die Fragen bezogen sich auf die Vorbereitung der Schülerinnen und Schüler auf den Eignungstest, auf die vom Kanton angebotene Vorbereitung und auf die gemachten Erfahrungen. 28 Studienbewerberinnen und Studienbewerber haben sie ausgefüllt. Auch wenn die Umfrage und die Schlussfolgerungen wissenschaftlich nicht repräsentativ sind, zeigen sie nichtsdestotrotz die Stärken, Schwächen und mögliche Verbesserungen des Vorbereitungsdispositivs auf.

Aus der Umfrage ging hervor, dass ein Teil der Befragten anstelle einer Selektion, die ein ganzes Jahr dauert, eine auf einen Tag konzentrierte Selektion bevorzugt, da dadurch der Stress auf einen einzigen Tag beschränkt wird. Zahlreiche Antworten lassen darauf schliessen, dass eine Selektion vor dem Studium zu einem ruhigeren Studienklima führt und insbesondere ungünstige Platzverhältnisse in den Hörsälen und ein verschärfter Konkurrenzkampf zwischen den Studierenden im ersten Studienjahr verhindert. Die Bewerberinnen und Bewerber sagten zudem, dass sie eine Selektion vor Studienbeginn bevorzugen, da dadurch das Risiko verringert wird, aufgrund des Nichtbestehens des ersten Jahres ein Jahr zu verlieren.

Die meisten Teilnehmenden interessierten sich seit längerer Zeit für ein Medizinstudium und der Grossteil (20 von 28) wählten am Kollegium Schwerpunktfächer, um sich auf das Medizinstudium vorzubereiten. Sie waren gut über die Selektivität des Tests und die Notwendigkeit der Vorbereitung informiert. Trotzdem waren einige Bewerberinnen und Bewerber (5) der Ansicht, nicht ausreichend und zur richtigen Zeit informiert worden zu sein. Einige hätten auch gewünscht, dass die Informationen einfacher zugänglich sind.

Auch wenn die Befragten ein Studium ohne Zulassungsbeschränkung hätten wählen könnten, haben sie sich für den Eignungstest entschieden. Die vorgebrachten Gründe sind:

- a) dass es bekannt ist, dass die Atmosphäre in den Universitäten mit Zulassungsbeschränkung besser ist, da es im ersten Jahr weniger Konkurrenz gibt;
- b) ein Selektionsverfahren, das sich auf einen Tag konzentriert, statt auf das ganze erste Studienjahr;
- c) ein sicherer Platz im ersten Jahr nach bestandener Eignungstest;
- d) die Nähe zum Wohnort;
- e) die Sprache;
- f) weil der Zugang zum Veterinärmedizinstudium nur mit einem Eignungstest möglich ist.

Die Teilnehmenden stellten fest, dass auf Französisch nicht genügend Übungen für eine ausreichende Vorbereitung verfügbar sind, insbesondere für die sprachabhängigen Aufgaben. Sie hätten mehr davon gewünscht. Sie lobten die Qualität des NC Wiki, bedauerten aber, dass die Bewerberinnen und Bewerber nicht systematisch über dieses Angebot informiert werden.

Die meisten Teilnehmenden begannen zwischen Dezember und Februar vor dem Test mit der Vorbereitung. Einige Teilnehmende bedauerten, dass sie nicht früher mit dem Lernen begonnen haben und dies nicht sorgfältiger gemacht haben.

Die Teilnehmenden gaben Tipps zur Verbesserung, wie der Versand eines Briefs an alle Gymnasiastinnen und Gymnasiasten oder die Übermittlung der Informationen ein Jahr vor dem Eignungstest. Sie erklärten zudem, dass eines der grössten Probleme des Eignungstests darin besteht, dass er kurz vor oder nach den Maturitätsprüfungen stattfindet.

Es sei hier zudem erwähnt, dass 2022 mehrere Teilnehmende aus Kantonen mit einem Studium ohne Zulassungsbeschränkung den EMS absolvierten.

Tabelle 1: Auszug der Zahl Bewerberinnen und Bewerber, die den Test 2022 gemacht haben, für bestimmte Kantone nach Disziplin, swissuniversities

Wohnkanton	Humanmedizin	Veterinärmedizin	Zahnmedizin	Chiropraktik
GE	16	15	0	0
VD	33	54	0	1
NE	15	8	1	0
JU	10	10	0	0
VS	62	18	0	3
FR	113	28	3	3

Die EMS-Ergebnisse ermöglichen, den Erfolg im Studium optimal vorherzusagen. Seit der Einführung des Eignungstests wurde der Studienverlauf der Personen, die den Test bestanden haben, analysiert. Daraus geht hervor, dass Personen mit einem besseren Testergebnis ihr erstes Studienjahr besser abschliessen. Zu beachten ist dabei, dass die Analyse aufgrund der beschränkten Platzzahl Personen vom Studium ausschliesst, die das erste Studienjahr der Medizin hätten bestehen können. Dieses Problem gilt aber nicht nur für den Eignungstest, sondern auch für alle anderen Selektionsmethoden der Bewerberinnen und Bewerber.

Es ist zudem zu beachten, dass nicht alle Bewerberinnen und Bewerber der anderen französischsprachigen Kantone über eine spezifische Vorbereitung auf den Numerus Clausus verfügen. Dies könnte unter anderem erklären, warum die Ergebnisse der französischsprachigen Freiburgerinnen und Freiburger besser ausfallen als jene ihrer Westschweizer Kolleginnen und Kollegen und warum die Ergebnisse der Französischsprachigen hinter jenen der Deutschsprachigen liegen. Letztes Jahr zeigten die Werte der französischsprachigen Freiburger Teilnehmenden am EMS keinen statistisch signifikanten Unterschied zu den Deutschsprachigen (siehe Abbildung 4).

5.5 Verbesserungsvorschläge

Im Rahmen dieses Berichts wurden verschiedene Verbesserungsmöglichkeiten für die Vorbereitung der Freiburger Bewerberinnen und Bewerber identifiziert:

- > Für die Vorbereitung auf den EMS im Juli 2023 hat ein Professor der Universität Freiburg an den Informationsveranstaltungen teilgenommen, begleitet von Medizinstudierenden.
- > Es wird eine Website mit ausführlicheren Informationen erstellt. Auf dieser können die Angaben von swissuniversities, die es bereits heute gibt, aufgezeigt und das Vorbereitungsangebot in den Freiburger Gymnasien vorgestellt werden. Das Angebot des NC Wiki kann ebenfalls erwähnt werden. Die Startseite soll auf Deutsch und Französisch aufgeschaltet werden.
- > Es wird ein zusätzliches Vorbereitungsmodul erarbeitet, um die Vorbereitung der Gymnasiastinnen und Gymnasiasten auf den Eignungstest für das Medizinstudium zu verbessern. Dieses Modul wird zusammen mit der Mathematisch-Naturwissenschaftlichen und Medizinischen Fakultät der Universität Freiburg erarbeitet. Die spezifischen Themen und Vorgehensweisen des EMS werden angesprochen und geübt. Dieses Angebot wird die bestehende Informationsveranstaltung und Probepfungen ergänzen.
- > Die Erfolgsquote der Freiburger Gymnasiastinnen und Gymnasiasten am EMS wird in Zukunft von den kantonalen Ämtern überwacht. Die Daten werden vom Testzentrum der Universität Freiburg bereitgestellt und ermöglichen gegebenenfalls das Ergreifen von zusätzlichen Massnahmen.
- > Es wird eine Machbarkeitsstudie für die kostenlose Bereitstellung des offiziellen Testhefts für alle Bewerberinnen und Bewerber der Freiburger Mittelschulen durchgeführt.

- > Es werden Kontakte mit privaten Organisationen oder anderen Partnern aufgenommen, um die Möglichkeit einer Ausweitung des Angebots an französischem Vorbereitungsmaterial zu analysieren. Ausserdem wird eine enge Zusammenarbeit mit dem ZTD begonnen.

6 Antworten auf die Statistikfragen der Grossräte

Um die Auswirkungen der EMS auf die Freiburger Studierenden zu überprüfen, verlangten die Grossräte die Erfassung folgender Daten:

1. Anzahl Freiburger Medizinstudierende, die seit der Einführung des Bachelors in Freiburg ausserkantonale Universitäten besuchen, pro Studienjahr

Die Universität Freiburg bietet seit Herbst 2009 den gesamten Bachelor in Medizin an. Die untenstehende Abbildung zeigt die Anzahl Freiburger Studierende im Bachelor in Human-, Veterinär- und Zahnmedizin an einer Universität ausserhalb des Kantons Freiburg.

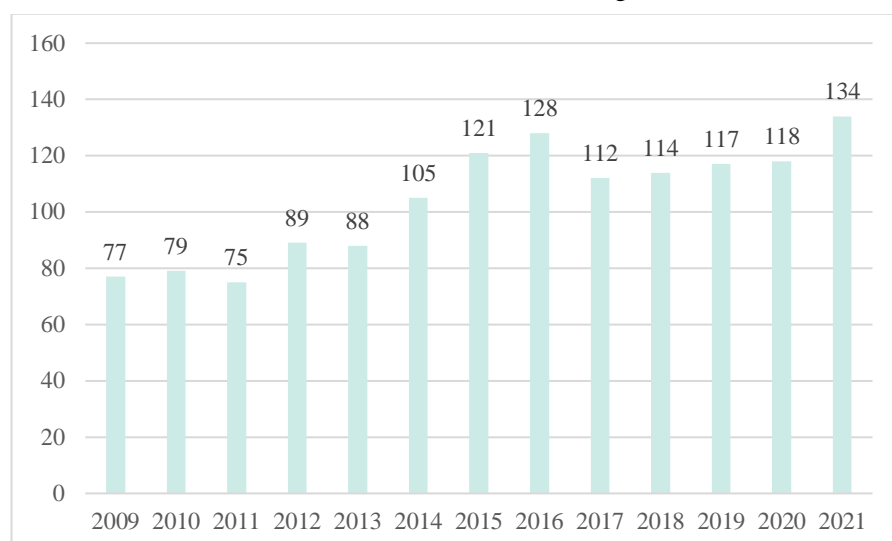


Abbildung 5: Anzahl Freiburger Studierende im Bachelor in Human-, Veterinär- und Zahnmedizin ausserhalb des Kantons.

2. Anzahl Freiburger Bewerberinnen und Bewerber für das Medizinstudium, die den EMS bestanden haben, sowie die Anzahl derjenigen, die den Test nicht bestanden haben, pro Studienjahr

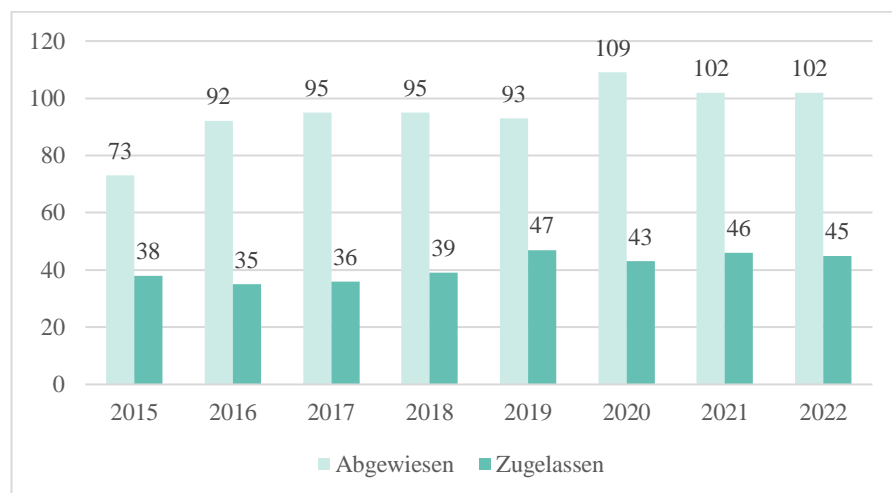


Abbildung 6: Anzahl der Freiburger Bewerberinnen und Bewerber, die den EMS bestanden haben, pro Jahr, aufgeteilt auf die Personen, die zum ersten Studienjahr in Medizin zugelassen wurden, und jene, die nicht zugelassen wurden.

3. Anzahl Freiburger Studierende, die den EMS zwei- oder sogar dreimal nicht bestanden haben, pro Studienjahr
Die folgende Abbildung zeigt das Ergebnis der Bewerberinnen und Bewerber, die in den letzten drei Jahren den Test ein zweites Mal gemacht haben.

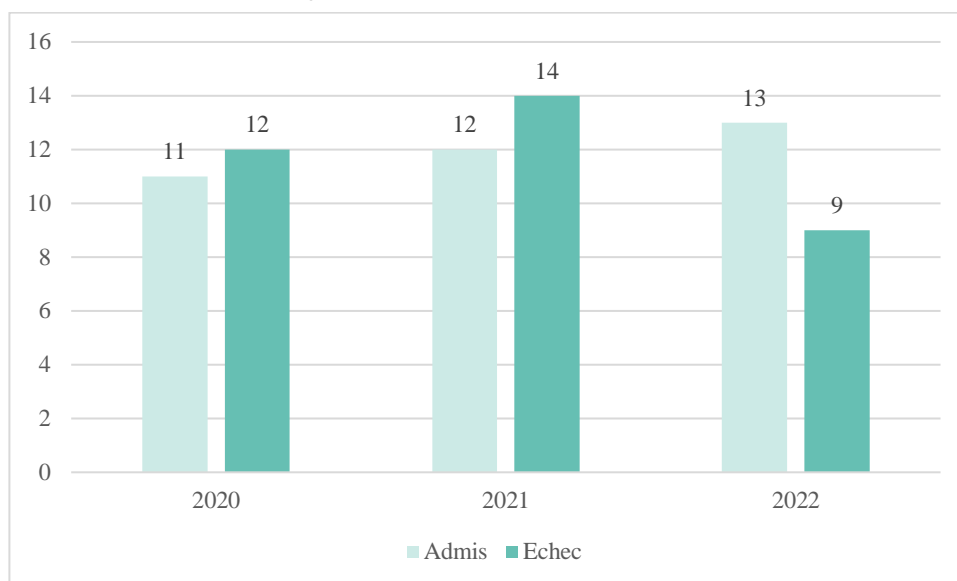


Abbildung 7: Status der Bewerberinnen und Bewerber, die den EMS ein zweites Mal gemacht haben.

4. Anzahl Freiburger Ärztinnen und Ärzte, die ihren Master und ihr eidgenössisches Diplom in Medizin in einem anderen Westschweizer Kanton erworben haben und die nach ihrer Nachdiplomausbildung seit 2003 wieder in ihren Heimatkanton zurückgekehrt sind

In Anbetracht der Dauer der Ausbildung und der Tatsache, dass die Universität Freiburg den MMed erst seit 2019 anbietet, haben alle Ärztinnen und Ärzte, die sich seit 2003 im Kanton niedergelassen haben, ihr Diplom ausserhalb des Kantons Freiburg erworben. Die genauen Details zum Ort, an dem das Diplom erworben wurde, kann aber nicht aus den Statistiken entnommen werden.

5. Anteil französischsprachige Freiburgerinnen und Freiburger unter den 40 Studierenden, die 2022 den Master in Medizin abschliessen werden.

2022 erhielten 38 Studierende ihren Master. Von diesen 38 Studierenden stammten 10 Personen, das heisst 26 %, aus dem Kanton Freiburg und waren französischsprachig.

7 Ärztemangel

Die Grossräte zeigen sich besorgt über die Zahl der Studierenden aus deutschsprachigen Kantonen im BMed-Studiengang der Universität Freiburg und argumentieren, dass diese Studierenden ihr Studium in deutschsprachigen Fakultäten weiterführen müssen, um ihre Ausbildung abzuschliessen. Dieses Problem lässt sich nicht vermeiden, da die Kapazität im BMed höher ist als jene im MMed. Solange die Zahl der MMed-Plätze in Freiburg nicht erhöht wird, wird es weiter notwendig sein, Partnerschaften mit anderen Universitäten zu finden, damit diese die Studierenden nach ihrem Bachelorabschluss aufnehmen.

Für das Bildungswesen auf Tertiärstufe gilt die Freizügigkeit. So erstaunt die hohe Mobilität der Studierenden nicht. Studierende aus anderen Kantonen anzuziehen ist für die Universität Freiburg und den Kanton von Vorteil, da ihre Wohnkantone im Rahmen der Interkantonalen Universitätsvereinbarung Beiträge leisten.

Das Ziel, das mit der Schaffung eines vollständigen Studiengangs an der Universität Freiburg angestrebt wird, besteht nicht nur in der Ausbildung von Allgemeinmedizinerinnen und Allgemeinmedizinern für den Kanton. Auch wenn dieses Ziel für den Kanton natürlich vorrangig ist, hat der MMed für den Kanton weitere Vorteile, wie auch bereits im Bericht 2014-DSAS-32 erwähnt: «Das Programm würde auch eine Aufwertung der Hausarztmedizin sowie die Schaffung einer Professorenstelle in diesem Bereich mit sich bringen. Eine solche Stelle, erst die zweite in der Schweiz, ginge auch mit wichtigen Forschungstätigkeiten einher, an denen es momentan fehlt. Die Attraktivität des HFR als Arbeitgeber würde dadurch positiv beeinflusst.» Wie der Bericht 2021-DSAS-17 vom 2. März 2021 darlegt, sind die Vor- und Nachdiplomausbildung nicht die einzige Achse, mit der der Staatsrat die Förderung und vermehrte Niederlassung von Ärztinnen und Ärzten der Grundversorgung unterstützen will.

Das Projekt der Westschweizer Kantone zur Reorganisation der ärztlichen Nachdiplomausbildung in der Romandie (Réorganisation de la formation post-graduée en médecine en Suisse romande – REFORMER) zielt ebenfalls darauf ab, die Assistenzärztinnen und -ärzte zur Allgemeinmedizin und zu den Fachrichtungen hinzuführen, an denen es in einigen Regionen derzeit mangelt.

Es sei ausserdem daran erinnert, dass die Universität Freiburg gemäss den interkantonalen Vereinbarungen, welche die Mobilität der Studierenden regeln, Ärztinnen und Ärzte für die ganze Schweiz ausbildet, namentlich für Kantone, die über keine Universität verfügen.

8 Schlussfolgerungen

Die Ausbildungskapazität in der Humanmedizin wird durch die klinische Ausbildungskapazität bedingt, die ein zentrales und unerlässliches Element des Studiengangs ist. Die Erfahrung der französischsprachigen Kantone, die keinen Eignungstest erfordern, zeigt, dass eine Zulassung ohne Einschränkung nicht zwingend dazu führt, dass der Bedarf an Ärztinnen und Ärzten in der Praxis abgedeckt werden kann. So wird auch in diesen Kantonen ein Mangel an Hausärztinnen und Hausärzten festgestellt.

Ausserdem ergreifen alle Universitäten eine Form der Einschränkung der Platzzahl für das Medizinstudium. Jene, die keinen Eignungstest fordern, treffen am Ende des ersten Studienjahrs eine Selektion der Studierenden. Solange die Kapazität der klinischen Ausbildung die Ausbildungskapazität bestimmt, wird es notwendig sein, eine Selektion unter den Bewerberinnen und Bewerbern zu treffen.

Dieser Bericht zeigt, dass der Eignungstest ein zuverlässiges, geeignetes und zielführendes Hilfsmittel für diese Selektion ist und dass alles daran gesetzt wird, um die Chancengleichheit der Bewerberinnen und Bewerber zu gewährleisten. Unter diesen Umständen sieht der Staatsrat keinen Vorteil, weder in der Anpassung des Selektionsverfahrens für die Zulassung zum Medizinstudium, noch in der Erstellung eines eigenen Eignungstests für die Französischsprachigen.

Es erscheint jedoch, dass das Angebot für die Vorbereitung auf den Eignungstest für die Deutschsprachigen grösser ist als jenes für die Französischsprachigen. Aus diesem Grund bieten die Gymnasien ein spezifisches Vorbereitungsangebot, das in den letzten Jahren vergrössert wurde und weiter verbessert wird, namentlich durch die Einführung eines spezifischen Vorbereitungsmoduls (siehe Kapitel 5.5 Verbesserungsvorschläge). Ein Monitoring der Ergebnisse der Modulteilnehmenden wird durchgeführt werden, um die Sachdienlichkeit des Vorbereitungsangebots sicherzustellen.