

N°	Signature Signatur	Genre Typ	Affaire Geschäft	Traitement Behandlung	Personnes Personen	Remarques Bemerkungen	Cat. Kat.
1.	2013-GC-4	Divers <i>Verschiedenes</i>	Communications <i>Mitteilungen</i>				
2.	2023-DSAS-37	Décret <i>Dekret</i>	Décret concernant la prolongation du délai pour la votation populaire sur l'initiative constitutionnelle «Pour des primes abordables» <i>Dekret über die Fristverlängerung für die Volksabstimmung über die Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien»</i>	Entrée en matière et lecture <i>Eintreten und Lesung</i>	Bruno Boschung Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Philippe Demierre Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		I
3.	2023-CE-49	Rapport d'activité <i>Tätigkeitsbericht</i>	Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) - Rapport d'activité 2022 <i>Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation ÖDSMB - Tätigkeitsbericht 2022</i>	Discussion <i>Diskussion</i>	Alizée Rey Rapporteur-e / <i>Berichterstatter/-in</i>  Didier Castella Représentant-e du Gouvernement / <i>Regierungsvertreter/-in</i>		
4.	2023-GC-141	Divers <i>Verschiedenes</i>	Sortie du Grand Conseil (été 2023) <i>Ausflug des Grossen Rates (Sommer 2023)</i>				



## **Message 2023-DSAS-37**

16 mai 2023

—  
Décret concernant la prolongation du délai pour la votation populaire sur l'initiative constitutionnelle « Pour des primes abordables »

### **Table des matières**

—

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Système des réductions des primes dans le canton de Fribourg</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Problématique de détermination de la prime nette et du revenu</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Discussions au niveau de la Confédération</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Simulations de plusieurs variantes pour le canton de Fribourg</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Conséquences selon les variantes retenues</b>	<b>7</b>
<b>7</b>	<b>Conclusions</b>	<b>9</b>

---

---

## 1 Introduction

---

Pour rappel, l'initiative a la teneur suivante :

*La Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 est modifiée comme suit :*

**Art. 56<sup>bis</sup> (nouveau) Sécurité matérielle – Réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire**

<sup>1</sup> *L'Etat prend les mesures nécessaires pour que les primes de l'assurance-maladie obligatoire soient supportables pour les assurés.*

<sup>2</sup> *Il accorde des réductions de primes aux assurés. Les primes à la charge des assurés s'élèvent au maximum à 10 % du revenu disponible. La loi peut prévoir des exceptions. »*

En date du 9 septembre 2022, le Grand Conseil a validé l'initiative constitutionnelle « Pour des primes abordables » (BGC septembre 2022, p.2380ss). Conformément à l'article 125 LEDP, la votation devrait avoir lieu une année après cette date, si le Grand Conseil ne se rallie pas à l'initiative ou la rejette sans contre-projet. Si un contre-projet est élaboré, la votation devrait avoir lieu au plus tard une année et demie après. Une votation aurait ainsi lieu soit avant le 9 septembre 2023, soit avant le 9 mars 2024.

Lors du débat au Grand Conseil le 9 septembre 2022, le Commissaire du gouvernement a déjà informé sur la nécessité de coordonner le droit fédéral avec le droit cantonal, respectivement sur la procédure de l'initiative au niveau fédéral et celle au niveau cantonal. Cette situation ne s'est pas fondamentalement modifiée. Par conséquent, le Conseil d'Etat ne voit pas d'autres solutions que de proposer au Grand Conseil par un rapport motivé, comme l'exige la disposition de l'article 117 alinéa 2 LEDP, de prolonger les délais prévus à l'article 125 LEDP d'une année.

## 2 Système des réductions des primes dans le canton de Fribourg

---

Dans le canton de Fribourg, environ 90 000 personnes ont bénéficié de réductions de primes en 2022.

Actuellement, le système de calcul de la réduction de primes se base sur l'écart entre le **revenu déterminant** du bénéficiaire ou du cercle de bénéficiaires (ménage) et les **limites de revenu déterminés** par le Conseil d'Etat ainsi que sur une **prime de référence fixée** également par le Conseil d'Etat.

Si le revenu déterminant de la personne est supérieur à la limite de revenu fixé, la personne ne bénéficie pas d'une réduction de primes. Si le revenu déterminant est inférieur à la limite, la personne bénéficie d'une réduction de primes allant de +1.0 % à 65.0 % -selon son écart à la limite- de la prime de référence fixée.

Plus le revenu déterminant est inférieur à la limite, plus la réduction de primes sera importante. Pour les enfants, la réduction de primes est d'au moins 80 % et pour les jeunes adultes à charge d'au moins 50 % selon la législation fédérale.

### *Le revenu déterminant*

Le revenu déterminant correspond au revenu annuel net de l'avis de taxation du canton de Fribourg de la période fiscale qui précède de deux ans l'année pour laquelle le droit à la réduction des primes est examiné. A ce revenu sont ajoutées différentes dépenses déduites dans la déclaration fiscale (ex. primes et cotisations d'assurance, intérêts passifs privés ou frais d'entretien d'immeubles privés au-delà d'un certain seuil, ainsi que de 5 % de la fortune imposable).

---

### Les limites de revenu

Les limites de revenu déterminant en dessous desquelles les personnes ont droit à des réductions de primes sont fixées, pour 2023, à 36 000 francs pour les personnes seules sans enfant, 43 400 francs pour les personnes seules avec un ou plusieurs enfants à charge et à 63 000 francs pour les couples. A cela s'ajoutent 14 000 francs par enfant à charge.

### La prime de référence

Le montant de la prime de référence est fixé, en 2023, à 93 % de la prime standard fixée par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) pour le calcul des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

A titre d'exemple, la réduction de primes pour une personne habitant dans le district de la Sarine (région de primes 1) est la suivante :

Revenu déterminant	34'000.00
Limite de revenu retenue	36'000.00
Le revenu déterminant est inférieur de 5.55 %	
Prime adulte (région 1)	5'832.00
Réduction accordée 6.42 %	
Réduction de primes annuelle	374.40
Réduction de primes mensuelle	31.20

## 3 Problématique de détermination de la prime nette et du revenu

---

La notion de **taux de prime nette** (prime restante après déduction de la réduction de primes) par rapport au revenu n'est pas utilisée comme critère de fixation des réductions de primes. Le taux de prime nette ne constitue que la résultante de la méthode présentée ci-dessus.

Pour déterminer le taux de prime nette, il faut prendre en compte les primes effectives du bénéficiaire, auxquelles il convient de déduire la réduction de primes. Le montant des primes effectives varie entre les différents assureurs-maladie, respectivement entre les différents modèles d'assurance (franchise ordinaire, franchise à option, modèle alternatif d'assurance). Quant au revenu par rapport auquel on souhaite mettre en relation la prime nette, il existe également une grande variété de possibilités : revenu brut, revenu fiscal cantonal, revenu fiscal selon l'impôt fédéral direct, revenu déterminant selon le droit aux réductions des primes, etc.

Ainsi, la notion de « prime à charge des assurés » par rapport au « revenu disponible » laisse une large marge d'interprétation possible.

Néanmoins, périodiquement, la Confédération procède à une estimation comparative des systèmes cantonaux sur la base d'une prime nette par rapport au revenu, selon une méthode standardisée sous réserve du fait que les notions de prime nette par rapport au revenu peuvent être très variables d'un canton à l'autre. Il s'agit en principe des données de l'impôt fédéral direct et de la prise en compte de la prime standard fixée par le DFI (assurance de base sans modèle alternatif, avec assurance accident et une franchise de 300 francs).

Les dernières données disponibles montrent ainsi, pour 2020, la situation suivante pour le canton de Fribourg (selon le Rapport de monitoring sur l'efficacité sociopolitique de la réduction des primes, Ecoplan, Mai 2022, ci-après Rapport Ecoplan ; [Monitoring de la réduction des primes \(admin.ch\)](#)) :

**Charge par ménage avec prime standard, année 2020 (p. 87 Rapport Ecoplan)**

Personne seule	Couple 2 enfants	Personne seule avec 2 enfants	Couple avec 4 enfants	Couple avec 1 enfant et 1 jeune adulte	Jeune adulte seul	Couple sans enfants	Valeur médiane
15 %	16 %	11 %	14 %	19 %	12 %	21 %	15 %

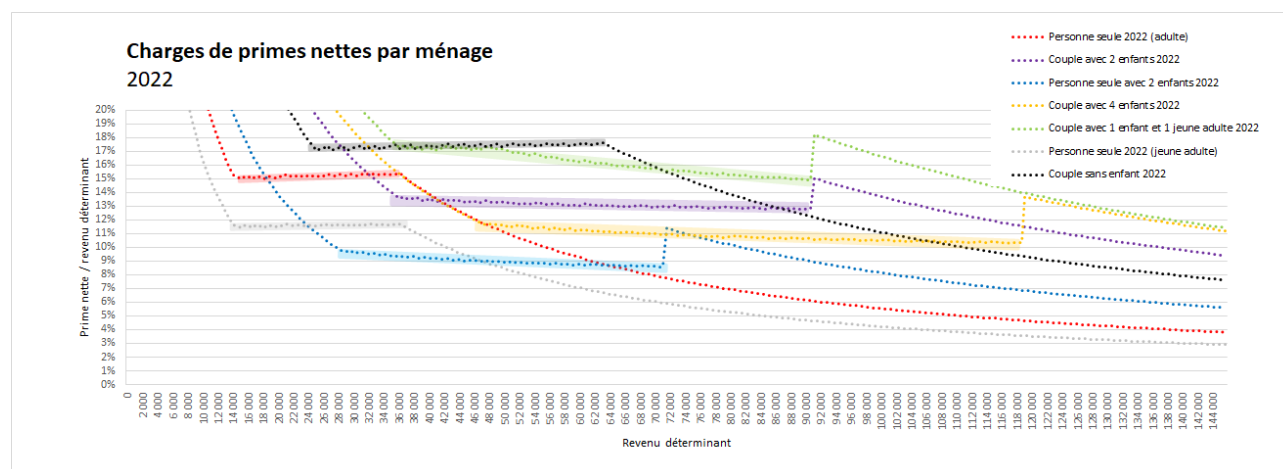
Depuis la dernière comparaison, la Confédération a commencé à publier les charges restantes par ménage en tenant compte de la prime moyenne effectivement payée par la population. Donc en tenant compte de tous les modèles possibles (p.ex. franchises à option, médecin de famille, etc).

Ainsi, dans le canton de Fribourg, la prime standard pour une personne adulte pour l'année 2023 est de 491.80 par mois (521.70 Région 1 et 477.40 Région 2) alors que la prime moyenne incluant les franchises à option et autres modèles est de 379.60 par mois (sans distinction par région dans ledit rapport).

**Charge par ménage avec prime moyenne, année 2020 (p. 92 Rapport Ecoplan) :**

Personne seule	Couple 2 enfants	Personne seule avec 2 enfants	Couple avec 4 enfants	Couple avec 1 enfant et 1 jeune adulte	Jeune adulte seul	Couple sans enfants	Valeur médiane
11 %	10 %	7 %	9 %	13 %	7 %	18 %	11 %

Le schéma ci-dessous illustre une approche analogue réalisée dans le canton de Fribourg, pour l'année 2022, même si l'année et la méthode varient de la comparaison nationale présentée ci-dessus. Il montre les charges de primes nettes des sept ménages-type par rapport au revenu déterminant (au sens du droit cantonal aux réductions de primes et sur la base des primes standard ordinaires avec couverture accident, régions 1 et 2, franchise à 300 francs pour adultes et jeune adulte et à 0 franc pour les enfants). Les zones surlignées représentent les taux de primes nettes de personnes au bénéfice de réductions de primes. A droite les ménages n'ont plus droit aux réductions des primes et à gauche, ils ont droit à l'aide sociale.



Présentée sous forme de tableau, aux fins de comparaison avec l'étude fédérale, la classification se présente de la manière suivante :

**Charge par ménage avec données fiscales fribourgeoises et 93 % de la prime standard, année 2022 :**

Personne seule	Couple 2 enfants	Personne seule avec 2 enfants	Couple avec 4 enfants	Couple avec 1 enfant et 1 jeune adulte	Jeune adulte seul	Couple sans enfants	Valeur médiane
15 %	13 – 13.5 %	8.5 – 9.5 %	10.5 – 11.5 %	15 – 17 %	11.5 %	17.5 %	11.2 %

Dans ce contexte, il est important de se référer également au [rapport 2016-DSAS-55 du 12 décembre 2016](#) du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Christine Bulliard/Jean-François Steiert « Réduire la charge des primes de l'assurance-maladie obligatoire pour les familles » dans lequel le Conseil d'Etat s'est engagé à examiner et à harmoniser les taux à charge des différents types de ménage.

## 4 Discussions au niveau de la Confédération

**Le 25 février 2020, une initiative populaire fédérale** avec le titre « Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes) » demande que la Constitution fédérale soit modifiée comme suit :

*Art 117, al 3 Cst*

*Les assurés ont droit à une réduction des primes de l'assurance-maladie. Les primes à la charge des assurés s'élèvent au maximum à 10 % du revenu disponible. La réduction des primes est financée à raison de deux tiers au moins par la Confédération ; le solde est financé par les cantons.*

**Le 20 mai 2020, le Conseil fédéral propose de rejeter l'initiative** et déclare dans un communiqué de presse :

« Le Conseil fédéral reconnaît que les primes d'assurance-maladie représentent une charge toujours plus importante dans le budget des ménages. Au cours des dernières années, la part de certains cantons au financement des réductions des primes a par ailleurs fortement diminué. Le Conseil fédéral reproche toutefois à l'initiative de se concentrer uniquement sur le financement des subsides, sans prendre en compte la maîtrise des coûts de la santé.

Le Conseil fédéral s'oppose notamment au fait que la Confédération doive contribuer majoritairement aux réductions des primes, alors même que les coûts de la santé sont fortement influencés par les décisions cantonales. C'est par exemple le cas avec la planification hospitalière ou avec les tarifs de certains professionnel-le-s de soins. Dans ce sens, l'initiative ne crée pas suffisamment d'incitation à maîtriser les coûts de la santé. »

**Le 17 septembre 2021, le Conseil fédéral soumet un contre-projet indirect** à cette initiative populaire au Parlement. Ce contre-projet indirect consiste dans une modification de l'article 65 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et contient les éléments suivants :

- > La Confédération continue de verser une subvention qui correspond à 7.5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (AOS) ;
- > Les cantons doivent également verser un montant entre 5 et 7.5 % des coûts bruts de l'AOS. Le montant exact se détermine en fonction des charges que représentent les primes par ménage, à savoir 5 % si la charge est de moins de 10 % et 7.5 % si la charge est supérieure à 18.5 %.
- > Pour calculer la charge par ménage il faut se baser sur le revenu imposable au sens de l'impôt fédéral direct et sur les primes effectivement payées par les assurés pour toutes les formes d'assurance (prime moyenne).

---

**Le 16 juin 2022, le Conseil national accepte un autre contre-projet** en rejetant tant l'initiative d'allègement des primes que le contre-projet du Conseil fédéral.

Le contre-projet du Conseil national suit dans les grandes lignes le contre-projet du Conseil fédéral en ajoutant les éléments suivants :

- > Chaque canton doit définir un pourcentage maximal que les primes doivent représenter par rapport au revenu disponible par ménage (le calcul pour la charge par ménage est identique à la proposition du Conseil fédéral). Ce but social doit correspondre au moins à la contribution minimale prescrite par la Confédération (entre 5 et 7.5 % des coûts bruts de l'AOS pour le canton et à 7.5 % pour la Confédération) ;
- > Les subventions pour les réductions de primes peuvent aussi servir pour payer les actes des défauts de biens des assureurs maladie provenant de primes impayées ;
- > Les primes d'assurance-maladie des bénéficiaires de prestations complémentaires (PC) sont intégrées dans les dépenses des PC et non plus dans les dépenses des réductions des primes.

Le contre-projet du Conseil national exige donc également une participation supplémentaire de la Confédération en raison de la modification pour les bénéficiaires PC.

**Le 30 novembre 2022, le Conseil des Etats décide de ne pas entrer en matière sur un contre-projet à l'initiative**, mais exige que la nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, dite RPT II, soit avancée. Il est d'avis de transférer le domaine des réductions des primes entièrement aux cantons. En contrepartie, le domaine des PC serait confié à la Confédération.

**Lors de la session de printemps 2023 le Conseil national** a maintenu son contre-projet. L'objet retourne au Conseil des Etats pour la session d'été 2023.

**Les deux chambres du Parlement fédéral disposent encore d'un délai jusqu'au 3 octobre 2023 pour trouver un accord s'il faut proposer un contre-projet indirect ou non à l'initiative des allègements de primes.**

## **5 Simulations de plusieurs variantes pour le canton de Fribourg**

---

Afin de se faire une idée plus claire des conséquences financières, l'Etablissement cantonal des assurances sociales (ECAS) a procédé à des simulations de différentes variantes. Il s'est basé sur les taxations fiscales de l'année 2021 et les primes de l'année 2023. Il y a lieu de préciser qu'il s'agit de simulations pour lesquelles plusieurs éléments ont été standardisés.

Les paramètres pris en considération sont les suivants :

- > La conversion des bénéficiaires de 2022 qui continuent d'avoir droit en 2023 a été établie au franc près ;
- > Pour les ménages (chapitres fiscaux) qui ont potentiellement droit aux réductions de primes en 2023, mais qui n'avaient pas encore de réductions en 2022, l'hypothèse retenue est que cela concerne en moyenne 1,1 personnes avec un montant moyen de 900.- francs de réduction de primes (il s'agit d'une moyenne des dernières années, aussi bien pour le nombre par ménage que le la réduction accordé) ;
- > Pour les personnes soumises à l'impôt à la source, c'est le nombre de personnes au 31.12. 2022 qui a été retenu. Le montant a été majoré de 6 % pour tenir compte de la hausse des primes entre 2022 et 2023 (14 884 personnes et un montant de 20 090 609.- francs).
- > Ces mêmes hypothèses ont été appliquées aux bénéficiaires de PC (11 930 personnes et un montant de 80 365 841.- francs).

---

En tout cinq simulations ont été entreprises, en retenant les variantes suivantes :

- > Une simulation de base avec la situation légale actuelle
- > Une simulation avec une charge de 10 % du revenu déterminant défini actuellement dans le canton de Fribourg et 93 % de la prime standard
- > Une simulation avec une charge de 12 % du revenu déterminant défini actuellement dans le canton de Fribourg et 93 % de la prime standard
- > Une simulation avec une charge de 10 % du revenu déterminant défini actuellement dans le canton de Fribourg et 100 % de la prime moyenne
- > Une simulation avec une charge de 12 % du revenu déterminant défini actuellement dans le canton de Fribourg et 100 % de la prime moyenne

**En résumé, la simulation donne les résultats suivants pour chaque variante (explications détaillées en annexe) :**

<b>Variantes</b>	<b>Nombre de personnes</b>	<b>Montant (en millions de francs)</b>
Système actuel	95'495	200
10 % avec 93 % prime standard	137'861	290
12 % avec 93 % prime standard	125'836	261
10 % avec prime moyenne	108'055	221
12 % avec prime moyenne	96'423	191

## **6 Conséquences selon les variantes retenues**

---

Il existe plusieurs scénarii en fonction des décisions qui seront prises au niveau fédéral et au niveau cantonal : acceptation des initiatives, acceptation d'un contre-projet ou maintien du statu quo. Les influences sur le canton de Fribourg sont analysées uniquement pour quelques scénarii spécifiques ci-après (un tableau synoptique se trouve en annexe).

a) Contre-projet du Conseil national

Pour rappel, le contre-projet du Conseil national comporte les points suivants :

- > Chaque canton doit définir un pourcentage maximal que les primes doivent représenter par rapport au revenu disponible par ménage (le calcul pour la charge par ménage est identique comme dans la proposition du Conseil fédéral). Ce but social doit correspondre au moins à la contribution minimale prescrite par la Confédération (entre 5 et 7.5 % des coûts bruts de l'AOS pour le canton et 7.5 % pour la Confédération) ;
- > Pour calculer la charge par ménage il faut se baser sur le revenu imposable au sens de l'impôt fédéral direct et sur les primes effectivement payées par les assurés pour toutes les formes d'assurance (prime moyenne).
- > Les subventions pour les réductions de primes peuvent aussi servir à payer les actes de défaut de biens des assureurs maladie provenant des primes impayées ;
- > Les primes d'assurance-maladie des bénéficiaires de PC seront intégrées dans les dépenses des PC et non plus dans les dépenses des réductions des primes (50 millions à la charge de la Confédération et 30 millions à la charge du canton).

La contribution minimale exigée est à hauteur de 7.5 % des coûts bruts de l'AOS pour la Confédération, à savoir 113 millions et de 5 % pour le canton, à savoir 75 millions. Le total se montant ainsi à 188 millions. De ce montant on peut déduire 15 millions pour le financement du contentieux (actes de défaut de biens des assureurs). En



---

conclusion, le contre-projet du Conseil national exige que 173 millions soient mis à disposition pour le versement des réductions des primes.

Pour mesurer l'impact de ce projet au niveau cantonal, il faut donc prendre en considération la variante « 10 % avec prime moyenne », à savoir une dépense de 221 millions. De ce montant, il faut soustraire les dépenses qui sont actuellement utilisées pour les bénéficiaires PC (80 millions). Cette variante représente ainsi un montant de 141 millions pour les bénéficiaires ordinaires de réduction de primes.

En appliquant une règle de trois, on peut estimer que si avec un montant de 141 millions on peut assurer une charge maximale de 10 % par ménage, un montant de 173 millions peut assurer une charge maximale entre 7.5 et 8 % des primes par rapport au revenu disponible.

Les primes pour les bénéficiaires PC (80 millions en 2023) seront réparties en raison de 5/8 à charge de la Confédération et de 3/8 à charge du canton, respectivement des communes fribourgeoises (selon le projet de loi cantonal sur le désenchevêtrement des tâches, DETTEC).

**En conclusion, les effets du contre-projet du Conseil national sont les suivants par rapport à la situation légale actuelle :**

- > Pour les ménages : une charge maximale des primes entre 7.5 et 8 % par rapport au revenu déterminant ;
- > Pour le canton : une charge supplémentaire de 3 millions (différence entre la dépense actuelle de 87 millions et de la dépense estimée à 75 millions, ainsi que la dépense pour les actes de défaut de biens 15 millions et en ajoutant 30 millions pour les PC) ;
- > Pour la Confédération : une charge supplémentaire de 50 millions.

b) Acceptation de l'initiative fédérale

L'initiative constitutionnelle fédérale ne précise ni comment il faut déterminer le revenu et ni sur quelle prime il faut se baser. Cependant, elle précise que les coûts doivent être répartis à 2/3 à charge de la Confédération et à 1/3 à charge des cantons. Le législateur fédéral devra concrétiser les définitions du revenu et de la prime à prendre en considération.

Pour se représenter un ordre de grandeur, on peut se baser sur la variante « 10 % avec 93 % prime standard » ou sur la variante « 10 % prime moyenne ».

La présente hypothèse considère que les bénéficiaires PC seront également pris en charge par le budget des réductions des primes, par contre le contentieux en restera exclu.

- > Situation avec la prime standard : dépenses de 290 millions, répartis à raison de 193 millions à charge de la Confédération et de 97 millions à charge du canton. **Autrement dit, des dépenses supplémentaires de 10 millions pour le canton par rapport à la situation légale actuelle.**
- > Situation avec la prime moyenne : dépenses de 221 millions, répartis à raison de 147 millions à charge de la Confédération et de 74 millions à charge du canton. **Autrement dit, une économie de 13 millions pour le canton par rapport à la situation légale actuelle.**

c) Rejet de l'initiative fédérale et acceptation de l'initiative cantonale

L'initiative cantonale est également une initiative constitutionnelle qui ne précise pas non plus comment déterminer le revenu et la prime qu'il faut prendre en considération. Contrairement à l'initiative fédérale, elle ne peut pas modifier la participation de la Confédération. Celle-ci restera donc à 7.5 % des coûts bruts de l'AOS (113 millions en 2023). Les coûts supplémentaires seront ainsi entièrement à la charge du canton.

En prenant les mêmes hypothèses que pour l'initiative fédérale, on peut partir des effets suivants :

- > Situation avec la prime standard : dépenses de 290 millions, répartis à raison de 113 millions à charge de la Confédération et de 177 millions pour le canton. **Autrement dit, des dépenses supplémentaires de 90 millions pour le canton par rapport à la situation légale actuelle.**

---

> Situation avec la prime moyenne : dépenses de 221 millions, répartis à raison de 113 millions à charge de la Confédération et de 108 millions à charge du canton. **Autrement dit, des dépenses supplémentaires de 21 millions pour le canton par rapport à la situation légale actuelle.**

d) Autre contre-projet du Parlement fédéral

Les deux chambres du Parlement fédéral disposent encore jusqu'au 3 octobre 2023 pour trouver un accord pour proposer un contre-projet ou non à l'initiative fédérale. Il est donc possible que d'autres solutions soient encore présentées.

## 7 Conclusions

---

Le système actuel des réductions de primes dans le canton de Fribourg a fait ses preuves. Toutefois, le fait que la charge des primes par types de ménages soit si différente est un réel problème. Les dernières adaptations des critères d'octroi de primes poursuivaient l'objectif d'harmoniser les charges par ménage, mais les différences restent conséquentes.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat ne serait pas opposé à définir un principe de charge par ménage identique pour tous les ménages. Toutefois, il est d'avis qu'il ne faudrait pas mentionner un chiffre concret, ni dans la Constitution fédérale, ni dans celle du canton de Fribourg. La fixation d'un tel chiffre doit se faire au niveau d'une loi par le Parlement cantonal.

Les conditions cadres du droit supérieur au niveau fédéral ne sont pas connues, or elles influent de manière conséquente sur les variantes analysées au niveau cantonal. Le Conseil d'Etat estime par conséquent qu'il est prématuré de soumettre un projet cantonal à la votation populaire. En effet, en l'absence d'une décision au niveau fédéral, la population fribourgeoise devrait se prononcer sur un projet sans bénéficier d'une vision réaliste des conséquences de son choix.

Dans la situation actuelle où les conséquences financières pour le canton peuvent varier entre des dépenses supplémentaires de 90 millions ou des économies de 13 millions aucune décision définitive ne peut encore être prise.

Dans ce sens, le Conseil d'Etat estime que la solution proposée par l'article 117 alinéa 2 LEDP de prolonger les délais prévus pour le traitement d'une initiative cantonale est incontournable.

Nous vous invitons à adopter le projet de décret ci-joint.

### Annexes :

---

- > Annexe 1 : (résultats de simulations et exemple détaillé point 5)
- > Annexe 2 : Conséquences financières – tableau synoptique

## **Annexe 1 : résultats de simulations et exemple détaillé point 5**

### **Simulation de base avec la situation légale actuelle**

Selon la simulation, 95'495 personnes auront droit à des réductions de primes en 2023 pour un montant arrondi à 200 millions. La différence par rapport aux dépenses réellement attendues en 2023 (195 millions) s'explique principalement par les personnes qui ne retournent pas le formulaire de demande, par les restitutions des assurances maladie pour des réductions de primes plus élevées que les primes effectives et par les restitutions pour des personnes exemptées à payer des primes (p.ex. service militaire, etc).

Exemple de réduction de primes pour une personne seule habitant en ville de Fribourg selon la situation légale actuelle :

<b>Revenu déterminant</b>	<b>Fr. 34 000.00</b>
<b>Limite du revenu retenu</b>	<b>Fr. 36 000.00</b>
<b>Le revenu déterminant est inférieur de 5,55 %</b>	
<b>Prime adulte (région 1)</b>	<b>Fr. 5832.00</b>
<b>Réduction accordée 6,42 %</b>	
<b>Réduction des primes annuelle</b>	<b>Fr. 374.40</b>
<b>Réduction des primes mensuelle</b>	<b>Fr. 31.20</b>

**Simulation avec charge de 10 % et avec 93 % de la prime standard :**

La simulation montre que 137'861 personnes auront droit à des réductions de primes pour un montant arrondi à 290 millions.

Exemple de réduction de primes pour une personne seule habitant en ville de Fribourg :

<b>Revenu déterminant</b>	<b>Fr. 34 000.00</b>
<b>Prime adulte (région 1)</b>	<b>Fr. 5832.00</b>
<b>Calcul Réduction des primes</b>	
<b>Prime adulte (région 1)</b>	<b>Fr. 5832.00</b>
- 10 % revenu déterminant	<b>Fr. 3400.00</b>
<b>Réduction des primes annuelle</b>	<b>Fr. 2432.00</b>
<b>Réduction des primes mensuelle</b>	<b>Fr. 202.65</b>

### **Simulation avec charge de 12 % et avec 93 % de la prime standard**

Die Simulation zeigt, dass 125 836 Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen in Höhe von gerundet 261 Millionen Franken haben werden.

Prämienverbilligung für eine alleinstehende Person, wohnhaft in der Stadt Freiburg:

<b>Revenu déterminant</b>	<b>Fr. 34 000.00</b>
<b>Prime adulte (Region 1)</b>	<b>Fr. 5832.00</b>
<b>Calcul Réduction des primes</b>	
<b>Prime adulte (région 1)</b>	<b>Fr. 5832.00</b>
<b>- 12 % du revenu déterminant</b>	<b>Fr. 4080.00</b>
<b>Réduction des primes annuelle</b>	<b>Fr. 1752.00</b>
<b>Réduction des primes mensuelle</b>	<b>Fr. 146.00</b>

### **Simulation avec charge de 10 % et avec la prime moyenne (100 %)**

La simulation montre que 108'055 personnes auront droit à des réductions de primes pour un montant arrondi à 221 millions.

Exemple de réduction de primes pour une personne seule habitant en ville de Fribourg :

<b>Revenu déterminant</b>	<b>Fr. 34 000.00</b>
<b>Prime moyenne OFSP adulte (région 1)</b>	<b>Fr. 4608.00</b>
<b>Calcul Réduction des primes</b>	
<b>Prime moyenne OFSP adulte (région 1)</b>	<b>Fr. 4608.00</b>
<b>- 10 % revenu déterminant</b>	<b>Fr. 400.00</b>
<b>Réduction des primes annuelle</b>	<b>Fr. 1208.00</b>
<b>Réduction des primes mensuelle</b>	<b>Fr. 100.65</b>

### **Simulation avec charge de 12 % et avec la prime moyenne (100 %)**

La simulation montre que 96'423 personnes auront droit à des réductions de primes pour un montant arrondi à 191 millions.

La différence par rapport à la simulation de la situation actuelle, à savoir plus de personnes bénéficiaires, mais un montant moindre, s'explique par le fait qu'actuellement les charges par ménage sont très différentes (cf chapitre 3 du message).

Exemple de réduction de primes pour une personne seule habitant en ville de Fribourg :

<b>Revenu déterminant</b>	<b>Fr. 34 000.00</b>
<b>Prime moyenne OFSP adulte (région 1)</b>	<b>Fr. 4608.00</b>
<b>Calcul Réduction des primes</b>	
<b>Prime moyenne OFSP adulte (région 1)</b>	<b>Fr. 4608.00</b>
<b>- 12 % revenu déterminant</b>	<b>Fr. 4080.00</b>
<b>Réduction des primes annuelle</b>	<b>Fr. 528.00</b>
<b>Réduction des primes mensuelle</b>	<b>Fr. 44.00</b>

## Annexe 2 : Conséquences financières – tableau synoptique

	Compte- 2022	Simulation- 2023 situation- légal-actuelle	Simulation- 2023 avec prime- moyenne	Simulation- 2023 avec 93%- prime- standard	Simulation- 2023 Contre-projet- CN	Simulation- 2023 Initiative- fédérale avec prime- moyenne	Simulation- 2023 Initiative- fédérale avec 93%- prime- standard
<b>Charge par ménage</b>			10%	10%	8%	10%	10%
<b>Total RPI</b>	184	200	221	290	188	221	290
<i>Bénéficiaires ordinaires</i>	104	120	141	210	173	141	210
<i>Bénéficiaires PC</i>	80	80	80	80		80	80
<i>Contentieux</i>					15		
<b>Part CH RPI</b>	106	113	113	113	113	147	193
<b>Part canton RPI</b>	78	87	108	177	75	74	97
<b>Contentieux</b>	13	15	15	15		15	15
<b>Total PC primes</b>					80		
<b>Part CH PC primes</b>					50		
<b>Part canton PC primes*</b>					30		
<b>Ecart par rapport à simulation 2023 (situation légale actuelle)</b>							
<b>RPI + Contentieux + PC primes</b>							
<b>Total</b>			+21	+90	+53	+21	+90
<b>CH</b>			+0	+0	+50	+34	+80
<b>Canton</b>			+21	+90	+3	-13	+10

\*après mise en œuvre du DETTEC, le financement des PC sera 100% à charge des communes (+30 millions)



## **Décret concernant la prolongation du délai pour la votation populaire sur l'initiative constitutionnelle «Pour des primes abordables»**

du ...

---

Actes concernés (numéros RSF):

Nouveau: –

Modifié(s): –

Abrogé(s): –

---

### *Le Grand Conseil du canton de Fribourg*

Vu le décret du 9 septembre 2022 concernant la validité de l'initiative constitutionnelle «Pour des primes abordables»;

Vu l'article 117 al. 2 de la loi du 6 avril 2021 sur l'exercice des droits politiques (LEDP);

Vu le message 2023-DSAS-37 du Conseil d'Etat du 16 mai 2023;

Sur la proposition de cette autorité,

*Décrète:*

## **I.**

### **Art. 1**

<sup>1</sup> Le délai pour le traitement de l'initiative «Pour des primes abordables» est prolongé du temps nécessaire pour permettre une bonne coordination avec l'initiative populaire fédérale «Maximum 10 % du revenu pour les primes d'assurance-maladie (initiative d'allègement des primes)»; le délai pour soumettre l'initiative au peuple ne doit toutefois pas dépasser de plus d'une année le délai maximal qui résulte de l'application de l'article 125 LEDP.

## **II.**

*Aucune modification d'actes dans cette partie.*

## **III.**

*Aucune abrogation d'actes dans cette partie.*

## **IV.**

Le présent décret n'est pas soumis au referendum.

Il entre en vigueur dès sa publication.



## **Botschaft 2023-DSAS-37**

16. Mai 2023

—  
Dekretsentwurf betreffend Fristverlängerung für die Volksabstimmung über die Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien»

## **Inhaltsverzeichnis**

—

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>System der Prämienverbilligungen im Kanton Freiburg</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Problematik der Bestimmung der Nettoprämie und des Einkommens</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>Diskussionen auf Bundesebene</b>	<b>5</b>
<b>5</b>	<b>Simulation verschiedener Varianten für den Kanton Freiburg</b>	<b>6</b>
<b>6</b>	<b>Auswirkungen nach gewählter Variante</b>	<b>7</b>
<b>7</b>	<b>Schlussfolgerung</b>	<b>9</b>

---

---

# 1 Einleitung

---

Der Initiativtext lautet:

*Die Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 wird wie folgt geändert:*

**Art. 56<sup>bis</sup> (neu) Materielle Sicherheit – Reduktion der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung**

<sup>1</sup> *Der Staat trifft die erforderlichen Massnahmen, um sicherzustellen, dass die Prämien für die gesetzliche Krankenversicherung für die Versicherten erschwinglich sind.*

<sup>2</sup> *Er gewährt den Versicherten Prämienverbilligungen. Die von den Versicherten zu zahlenden Prämien betragen höchstens 10 Prozent des verfügbaren Einkommens. Das Gesetz kann Ausnahmen vorsehen.*

Am 9. September 2022 erklärte der Grosse Rat die Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien» für gültig (TGR September 2022, S. 2380ff.). Gemäss Artikel 125 PRG müsste die Abstimmung ein Jahr nach diesem Datum stattfinden, wenn der Grosse Rat sich der Initiative nicht anschliesst oder sie ohne Gegenvorschlag ablehnt. Wird ein Gegenentwurf ausgearbeitet, so sollte die Abstimmung spätestens eineinhalb Jahre später stattfinden. Somit würde entweder vor dem 9. September 2023 oder vor dem 9. März 2024 eine Abstimmung stattfinden.

Bei den Verhandlungen vom 9. September 2022 im Grossen Rat informierte der Regierungsvertreter bereits über die Notwendigkeit, Bundesrecht und kantonales Recht aufeinander abzustimmen. Er informierte auch über das Verfahren der Initiative auf Bundesebene und das Verfahren auf kantonaler Ebene. Diese Situation hat sich nicht grundlegend geändert. Folglich sieht der Staatsrat keine andere Möglichkeit, als dem Grossen Rat vorzuschlagen, die in Artikel 125 PRG vorgesehenen Fristen auf begründeten Bericht gemäss Artikel 117 Abs. 2 PRG um ein Jahr zu verlängern.

## 2 System der Prämienverbilligungen im Kanton Freiburg

---

Im Kanton Freiburg erhielten 2022 rund 90 000 Personen Prämienverbilligungen.

Gegenwärtig basiert das System zur Berechnung der Prämienverbilligung auf der Differenz zwischen dem **massgebenden Einkommen** der anspruchsberechtigten Person oder des Kreises der anspruchsberechtigten Personen (Haushalt) und den vom Staatsrat **festgelegten Einkommensgrenzen** sowie auf einer **Referenzprämie**, die ebenfalls vom Staatsrat festgelegt wird.

Liegt das massgebende Einkommen der Person über der festgelegten Einkommensgrenze, erhält die Person keine Prämienverbilligung. Liegt das massgebende Einkommen unter der Einkommensgrenze, erhält die Person eine Prämienverbilligung von +1.0 % bis 65.0 % – je nach Abweichung von der Grenze – der festgelegten Referenzprämie.

Je tiefer das massgebende Einkommen unter der Grenze liegt, desto grösser ist die Prämienverbilligung. Für Kinder beträgt die Prämienverbilligung gemäss Bundesgesetzgebung mindestens 80 % und für unterhaltsberechtignte junge Erwachsene mindestens 50 %.

*Das massgebende Einkommen*

Das massgebende Einkommen entspricht dem Nettojahreseinkommen gemäss der Steuerveranlagung des Kantons Freiburg; dabei wird die Steuerperiode berücksichtigt, die zwei Jahre vor dem Jahr liegt, für das die Anspruchsberechtigung für eine Prämienverbilligung überprüft wird. Dieses Einkommen wird um verschiedene Ausgaben erhöht, die in der Steuererklärung abgezogen werden (z. B. Versicherungsprämien und -beiträge, private

---

Schuldzinsen oder Unterhaltskosten für private Liegenschaften, die eine bestimmte Grenze übersteigen, sowie 5 % des steuerbaren Vermögens).

#### *Die Einkommensgrenzen*

Die Grenzen des massgebenden Einkommens, unterhalb derer Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen haben, werden für das Jahr 2023 auf 36 000 Franken für Alleinstehende ohne Kinder, 43 400 Franken für Alleinstehende mit einem oder mehreren unterhaltsberechtigten Kindern und 63 000 Franken für Ehepaare festgelegt. Hinzu kommen 14 000 Franken je unterhaltsberechtigtes Kind.

#### *Die Referenzprämie*

Die Referenzprämie 2023 beträgt 93 % der Standardprämie, die das Eidgenössische Departement des Innern (EDI) für die Berechnung der AHV-/IV-Ergänzungsleistungen festlegt.

Beispiel: Prämienverbilligung für eine Person, die im Saanebezirk (Prämienregion 1) wohnt:

Massgebendes Einkommen	34'000.00
Berücksichtigte Einkommensgrenze	36'000.00
Massgebendes Einkommen 5,55 % tiefer	
Prämie Erwachsene/r (Region 1)	5'832.00
Gewährte Verbilligung 6,4 %	
Jährliche Prämienverbilligung	374.40
Monatliche Prämienverbilligung	31.20

### **3 Problematik der Bestimmung der Nettoprämie und des Einkommens**

---

Der Begriff **Nettoprämienatz** (verbleibende Prämie nach Abzug der Prämienverbilligung) im Verhältnis zum Einkommen wird nicht als Kriterium für die Festlegung der Prämienverbilligung verwendet. Der Nettoprämienatz ist lediglich das Ergebnis der zuvor dargestellten Methode.

Um den Nettoprämienatz zu bestimmen, müssen die effektiv bezahlten Prämien der anspruchsberechtigten Person berücksichtigt werden, von denen die Prämienverbilligung abgezogen werden muss. Die Höhe der effektiv bezahlten Prämien variiert zwischen den einzelnen Krankenversicherern bzw. zwischen den verschiedenen Versicherungsmodellen (ordentliche Franchise, Wahlfranchise, alternatives Versicherungsmodell). Was das Einkommen betrifft, zu dem man die Nettoprämie in Relation setzen möchte, gibt es ebenfalls eine Vielzahl von Möglichkeiten: Bruttoeinkommen, kantonaler Steuerbetrag, Steuerbetrag gemäss direkter Bundessteuer, massgebendes Einkommen gemäss Anspruch auf Prämienverbilligung, usw.

So lässt der Begriff der «Prämie zu Lasten der Versicherten» im Verhältnis zum «verfügbaren Einkommen» einen grossen Interpretationsspielraum zu.

Dennoch führt der Bund in regelmässigen Abständen ein Monitoring der kantonalen Systeme nach einer standardisierten Methode durch, auf Grundlage einer Nettoprämie im Verhältnis zum Einkommen, vorbehaltlich der Tatsache, dass sich die Begriffe «Nettoprämie im Verhältnis zum Einkommen» in den einzelnen Kantonen stark unterscheiden können. Dabei handelt es sich im Prinzip um die Daten der direkten Bundessteuer und die

Berücksichtigung der EDI-Standardprämie (Grundversicherung ohne Alternativmodell, mit Unfallversicherung und einer Franchise von 300 Franken).

Die letzten verfügbaren Daten zeigen somit für den Kanton Freiburg für das Jahr 2020 folgende Situation (gemäss Bericht «Wirksamkeit der Prämienverbilligung – Monitoring 2020», ECOPLAN, Mai 2022, nachfolgend: Ecoplan Bericht; [Monitoring 2020 – Wirksamkeit der Prämienverbilligung \(admin.ch\)](#)):

**Prämienbelastung je Haushalt mit Standardprämie, 2020 (S. 87 Ecoplan-Bericht)**

Alleinstehende Person	Paar mit 2 Kindern	Alleinstehende Person mit 2 Kindern	Paar mit 4 Kindern	Paar mit 1 Kind und 1 jungen/jungem Erwachsenen	Alleinstehende/r junge/r Erwachsene/r	Paar ohne Kinder	Mittelwert
15 %	16 %	11 %	14 %	19 %	12 %	21 %	15 %

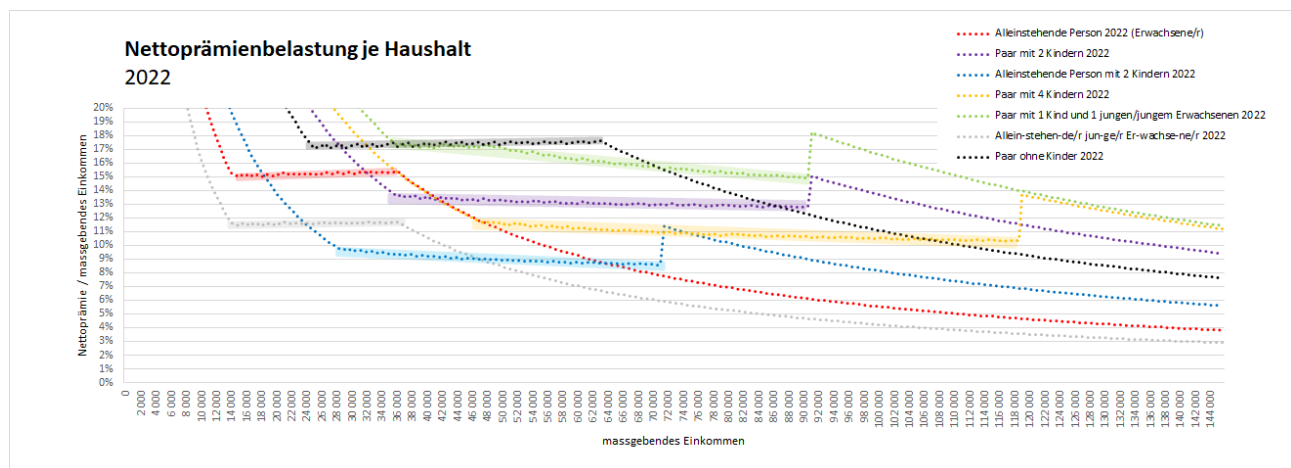
Seit dem letzten Monitoring veröffentlicht der Bund die verbleibende Prämienbelastung pro Haushalt unter Berücksichtigung der von der Bevölkerung effektiv bezahlten mittleren Prämie, soll heissen: unter Berücksichtigung aller möglichen Modelle (z. B. Wahlfranchise, Hausarztmodell, usw.).

So beträgt die monatliche Standardprämie für eine erwachsene Person für das Jahr 2023 im Kanton Freiburg Fr. 491.80 (Fr. 521.70 Region 1 und Fr. 477.40 Region 2), während die mittlere Prämie mit Wahlfranchisen und anderen Modellen Fr. 379.60 pro Monat beträgt (ohne Unterscheidung nach Regionen im betreffenden Bericht).

**Prämienbelastung je Haushalt mit mittlerer Prämie, 2020 (S. 92 Ecoplan-Bericht)**

Alleinstehende Person	Paar mit 2 Kindern	Alleinstehende Person mit 2 Kindern	Paar mit 4 Kindern	Paar mit 1 Kind und 1 jungen/jungem Erwachsenen	Alleinstehende/r junge/r Erwachsene/r	Paar ohne Kinder	Mittelwert
11 %	10 %	7 %	9 %	13 %	7 %	18 %	11 %

Die folgende Abbildung zeigt einen analogen Ansatz, der im Kanton Freiburg für das Jahr 2022 durchgeführt wurde, auch wenn Jahr und Methode vom zuvor dargestellten nationalen Monitoring abweichen. Sie zeigt die Nettoprämienbelastung der sieben Modellhaushalte im Verhältnis zum massgebenden Einkommen (im Sinne des kantonalen Anspruchs auf Prämienverbilligung und auf Grundlage der ordentlichen Standardprämien inkl. Unfall, Regionen 1 und 2, Franchise von 300 Franken für Erwachsene und junge Erwachsene und 0 Franken für Kinder). Die Nettoprämienätze von Personen mit Prämienverbilligung wurden farblich hinterlegt. Auf der rechten Seite haben die Haushalte keinen Anspruch mehr auf Prämienverbilligungen und auf der linken Seite haben sie Anspruch auf Sozialhilfe.



Klassifikation in Tabellenform zwecks Vergleich mit dem Monitoring des Bundes:

#### Prämienbelastung je Haushalt mit Steuerdaten Kanton Freiburg und 93 % der Standardprämie, 2022

Alleinstehende Person	Paar mit 2 Kindern	Alleinstehende Person mit 2 Kindern	Paar mit 4 Kindern	Paar mit 1 Kind und 1 jungen/jungem Erwachsenen	Alleinstehende/r junge/r Erwachsene/r	Paar ohne Kinder	Mittelwert
15 %	13-13,5 %	8,5-9,5 %	10,5-11,5%	15-17 %	11,5 %	17,5 %	11,2 %

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, sich auch auf den [Bericht 2016-DSAS-55](#) vom 12. Dezember 2016 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat Christine Bulliard/Jean-François Steiert «Senkung der Prämienlast der Familien in der obligatorischen Krankenversicherung» zu beziehen, in dem sich der Staatsrat verpflichtet, die Prozentsätze zulasten der verschiedenen Haushaltstypen zu prüfen und zu harmonisieren.

## 4 Diskussionen auf Bundesebene

**Am 25. Februar 2020** verlangt die **Eidgenössische Volksinitiative «Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)»**, dass die Bundesverfassung wie folgt geändert wird:

### *Artikel 117 Abs. 3*

*Versicherte haben Anspruch auf eine Verbilligung der Krankenversicherungsprämien. Die von den Versicherten zu zahlenden Prämien betragen höchstens zehn Prozent des verfügbaren Einkommens. Die Prämienverbilligung wird zu mindestens zwei Dritteln durch den Bund und im verbleibenden Betrag durch die Kantone finanziert.*

**Am 20. Mai 2020 schlägt der Bundesrat vor, die Initiative abzulehnen**, und erklärt in einer Medienmitteilung:

«Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die Krankenversicherungsprämien eine immer höhere Belastung für das Budget der Haushalte darstellen. Zudem ist der Anteil gewisser Kantone an der Finanzierung der individuellen Prämienverbilligung in den letzten Jahren stark gesunken. Der Bundesrat kritisiert jedoch an der Initiative, dass sie sich nur auf die Finanzierung der Hilfsgelder konzentriert und die Kostendämpfung im Gesundheitswesen ausser Acht lässt.

Der Bundesrat lehnt insbesondere den Umstand ab, dass hauptsächlich der Bund zur Finanzierung der IPV beitragen soll, obwohl die Gesundheitskosten stark von kantonalen Beschlüssen beeinflusst werden. Das gilt beispielsweise für die Spitalplanung oder die Tarife bestimmter Gesundheitsfachpersonen. In diesem Sinne schafft die Initiative keinen ausreichenden Anreiz zur Kostendämpfung im Gesundheitswesen.»

**Am 17. September 2021 unterbreitet der Bundesrat dem Parlament einen indirekten Gegenvorschlag** zu dieser Volksinitiative. Dieser besteht in einer Änderung von Artikel 65 des Bundesgesetzes über die Krankenversicherung (KVG) und umfasst folgende Punkte:

- > Der Bund zahlt weiterhin einen Beitrag in Höhe von 7,5 % der Bruttokosten der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP).
- > Die Kantone müssen ebenfalls einen Betrag zwischen 5 und 7,5 % der Bruttokosten der OKP zahlen. Der genaue Betrag bestimmt sich nach der Prämienbelastung pro Haushalt, d. h. 5 % bei einer Belastung von weniger als 10 % und 7,5 % bei einer Belastung von mehr als 18,5 %.
- > Zur Berechnung der Belastung pro Haushalt stützt man sich auf das steuerbare Einkommen im Sinne der direkten Bundessteuer und auf die von den Versicherten tatsächlich bezahlten Prämien für alle Versicherungsformen (mittlere Prämie).

---

**Am 16. Juni 2022 stimmt der Nationalrat einem anderen Gegenvorschlag zu** und lehnt sowohl die Prämien-Entlastungs-Initiative als auch den Gegenvorschlag des Bundesrats ab.

Der Gegenvorschlag des Nationalrats folgt in den Grundzügen dem Gegenvorschlag des Bundesrats, fügt jedoch folgende Punkte hinzu:

- > Jeder Kanton soll einen maximalen Prozentsatz festlegen, den die Prämien im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen pro Haushalt ausmachen dürfen (die Berechnung für die Belastung pro Haushalt ist identisch mit dem Vorschlag des Bundesrats). Dieses Sozialziel muss mindestens dem vom Bund vorgeschriebenen Mindestbeitrag entsprechen (zwischen 5 und 7,5 % der Bruttokosten der OKP für den Kanton und 7,5 % für den Bund).
- > Die Beiträge an die Prämienverbilligungen können für die Verlustscheine nicht bezahlter Prämien der Krankenversicherer eingesetzt werden.
- > Die Krankenkassenprämien für Beziehende von Ergänzungsleistungen (EL) gehören neu zu den Ausgaben für die EL und nicht mehr zu denjenigen für die Prämienverbilligungen.

Aufgrund der Änderung für EL-Beziehende verlangt der Gegenvorschlag des Nationalrats somit ebenfalls einen zusätzlichen Beitrag des Bundes.

**Am 30. November 2022 tritt der Ständerat seinerseits nicht auf den Gegenvorschlag ein**, verlangte jedoch, dass die neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen, die sogenannte NFA II, vorangetrieben wird. Er ist der Meinung, dass der Bereich der Prämienverbilligungen vollständig den Kantonen übertragen werden müsste. Im Gegenzug würde der Bereich der EL dem Bund überlassen.

**In der Frühjahrsession 2023** hält der **Nationalrat** an seinem Gegenvorschlag fest. Die Vorlage geht für die Sommersession 2023 an den Ständerat zurück.

**Spätestens am 3. Oktober 2023 müssen sich die beiden Kammern des Bundesparlaments einigen, ob sie einen indirekten Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative vorschlagen wollen oder nicht.**

## 5 Simulation verschiedener Varianten für den Kanton Freiburg

---

Für ein genaueres Bild der finanziellen Auswirkungen hat die Kantonale Sozialversicherungsanstalt (KSVA) Simulationen verschiedener Varianten durchgeführt. Dabei stützte sie sich auf die Steuerveranlagungen 2021 und die Prämien 2023. Es wird darauf hingewiesen, dass bei diesen Simulationen mehrere Elemente standardisiert wurden.

Berücksichtigte Parameter:

- > Die Umrechnung der Anspruchsberechtigten 2022, die 2023 weiterhin anspruchsberechtigt sind, wurde auf den Franken genau festgelegt.
- > Für die Haushalte (Steuerkapitel), die 2023 potenziell Anspruch auf Prämienverbilligung haben, 2022 aber noch keine erhielten, wird davon ausgegangen, dass dies im Durchschnitt 1,1 Personen mit einer durchschnittlichen Prämienverbilligung von 900 Franken betrifft (Durchschnitt der letzten Jahre Anzahl pro Haushalt und gewährte Verbilligung).
- > Bei den quellensteuerpflichtigen Personen wurde die Anzahl Personen auf den 31.12. 2022 abgestellt. Um dem Prämienanstieg zwischen 2022 und 2023 Rechnung zu tragen, wurde der Betrag um 6 % erhöht (14 884 Personen und 20 090 609 Franken).
- > Dieselben Hypothesen wurden auf die EL-Beziehenden angewendet (11 930 Personen und ein Betrag von 80 365 841 Franken).

Insgesamt wurden fünf Simulationen gemacht, mit folgenden Varianten:

- > Basissimulation mit der aktuellen gesetzlichen Situation



- > Simulation mit einer Belastung von 10 % des aktuell im Kanton Freiburg definierten massgebenden Einkommens und 93 % der Standardprämie
- > Simulation mit einer Belastung von 12 % des aktuell im Kanton Freiburg definierten massgebenden Einkommens und 93 % der Standardprämie
- > Simulation mit einer Belastung von 10 % des aktuell im Kanton Freiburg definierten massgebenden Einkommens und 100 % der mittleren Prämie
- > Simulation mit einer Belastung von 12 % des aktuell im Kanton Freiburg definierten massgebenden Einkommens und 100 % der mittleren Prämie

**Zusammenfassung der Ergebnisse aller Simulationen für jede Variante (Detail im Anhang):**

<b>Varianten</b>	<b>Anzahl Personen</b>	<b>Betrag (in Millionen)</b>
Aktuelles System	95'495	200
10 % mit 93 % Standardprämie	137'861	290
12 % mit 93 % Standardprämie	125'836	261
10 % mit mittlerer Prämie	108'055	221
12 % mit mittlerer Prämie	96'423	191

## 6 Auswirkungen nach gewählter Variante

Je nachdem, welche Entscheidungen auf Bundesebene und auf kantonaler Ebene getroffen werden, sind verschiedene Szenarien möglich: Annahme der Initiativen, Annahme eines Gegenvorschlags oder Beibehaltung des Status quo. Die Auswirkungen auf den Kanton Freiburg werden im Folgenden nur für einige spezifische Szenarien analysiert (Übersichtstabelle im Anhang).

a) Gegenvorschlag des Nationalrats

Hier noch einmal die Punkte des Gegenentwurfs des Nationalrats:

- > Jeder Kanton soll einen maximalen Prozentsatz festlegen, den die Prämien im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen pro Haushalt ausmachen dürfen (die Berechnung für die Belastung pro Haushalt ist identisch mit dem Vorschlag des Bundesrats). Dieses Sozialziel muss mindestens dem vom Bund vorgeschriebenen Mindestbeitrag entsprechen (zwischen 5 und 7,5 % der Bruttokosten der OKP für den Kanton und 7,5 % für den Bund).
- > Zur Berechnung der Belastung pro Haushalt stützt man sich auf das steuerbare Einkommen im Sinne der direkten Bundessteuer und auf die von den Versicherten tatsächlich bezahlten Prämien für alle Versicherungsformen (mittlere Prämie).
- > Die Beiträge an die Prämienverbilligungen können für die Verlustscheine nicht bezahlter Prämien der Krankenversicherer eingesetzt werden.
- > Die Krankenkassenprämien für EL-Beziehende gehören neu zu den Ausgaben für die EL und nicht mehr zu denjenigen für die Prämienverbilligungen.

Der geforderte Mindestbeitrag beläuft sich auf 7,5 % der Bruttokosten der OKP für den Bund (=113 Millionen Franken) und 5 % für den Kanton (75 Millionen Franken). Die Gesamtsumme beläuft sich somit auf 188 Millionen Franken. Von diesem Betrag können 15 Millionen Franken für die Finanzierung von Zahlungsausständen

---

(Verlustscheine der Versicherer) abgezogen werden. Zusammenfassend verlangt der Gegenvorschlag des Nationalrats, dass 173 Millionen Franken für die Zahlung der Prämienverbilligungen zur Verfügung gestellt werden.

Zur Messung der Auswirkungen dieses Projekts auf kantonaler Ebene, muss somit die Variante «10 % mit mittlerer Prämie» berücksichtigt werden, d. h. Ausgaben in Höhe von 221 Millionen Franken. Von diesem Betrag müssen die Ausgaben abgezogen werden, die derzeit für EL-Beziehende verwendet werden (80 Millionen Franken). Diese Variante entspricht folglich einem Betrag von 141 Millionen Franken für Personen mit ordentlichem Anspruch auf Prämienverbilligung.

Unter Anwendung eines Dreisatzes ist folgende Schätzung möglich: Wenn man mit einem Betrag von 141 Millionen Franken eine maximale Belastung von 10 % pro Haushalt gewährleisten kann, ist mit einem Betrag von 173 Millionen Franken die Gewährleistung einer maximalen Prämienbelastung zwischen 7,5 und 8 % im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen möglich.

Die Prämien für EL-Beziehende (2023: 80 Millionen Franken) werden im Verhältnis von 5/8 zu Lasten des Bundes und 3/8 zu Lasten des Kantons bzw. der Freiburger Gemeinden aufgeteilt (s. Gesetzesentwurf über die Aufgabenentflechtung, DETTEC).

**Abschliessend lässt sich sagen, dass der Gegenentwurf des Nationalrats folgende Auswirkungen hat:**

- > Für die Haushalte: maximale Prämienbelastung zwischen 7,5 und 8 % im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen.
- > Für den Kanton: zusätzliche Belastung von 3 Millionen Franken (Differenz zwischen den aktuellen Ausgaben von 87 Millionen Franken und den geschätzten Ausgaben von 75 Millionen Franken sowie den Ausgaben für die Verlustscheine von 15 Millionen Franken).
- > Für den Bund: zusätzliche Belastung von 50 Millionen Franken.

b) Annahme der eidgenössischen Initiative

Die eidgenössische Verfassungsinitiative legt weder fest, wie das Einkommen zu bestimmen ist, noch auf welche Prämie abgestützt werden soll. Sie legt jedoch fest, dass die Kosten zu 2/3 vom Bund und zu 1/3 von den Kantonen getragen werden sollen. Der Bundesgesetzgeber wird das zu berücksichtigende Einkommen und die zu berücksichtigende Prämie definieren müssen.

Um eine Vorstellung von der Grössenordnung zu bekommen, kann die Variante «10 % mit 93 % Standardprämie» oder die Variante «10 % mittlere Prämie» herangezogen werden.

In der vorliegenden Hypothese wird davon ausgegangen, dass auch die EL-Beziehenden in das Budget für die Prämienverbilligungen fallen, die Zahlungsausstände hingegen bleiben davon ausgenommen.

- > Situation mit Standardprämie: Ausgaben in Höhe von 290 Millionen Franken, davon 193 Millionen Franken zu Lasten des Bundes und 97 Millionen Franken zu Lasten des Kantons. **Mit anderen Worten: zusätzliche Ausgaben in Höhe von 10 Millionen Franken für den Kanton.**
- > Situation mit mittlerer Prämie: Ausgaben in Höhe von 221 Millionen Franken, davon 147 Millionen Franken zu Lasten des Bundes und 74 Millionen Franken zu Lasten des Kantons. **Mit anderen Worten: Einsparungen in Höhe von 13 Millionen Franken für den Kanton.**

c) Ablehnung der eidgenössischen Initiative und Annahme der kantonalen Initiative.

Die kantonale Initiative ist ebenfalls eine Verfassungsinitiative; auch sie legt nicht fest, wie das zu berücksichtigende Einkommen und die zu berücksichtigende Prämie zu bestimmen sind. Im Gegensatz zur Bundesinitiative kann sie den Beitrag des Bundes nicht ändern. Dieser wird somit weiterhin 7,5 % der Bruttokosten der OKP betragen (2023: 113 Millionen Franken). Die zusätzlichen Kosten gehen somit gänzlich zu Lasten des Kantons.

Mit Bezug auf die gleichen Hypothesen wie bei der eidgenössischen Initiative kann man von folgenden Auswirkungen ausgehen:

- 
- > Situation mit Standardprämie: Ausgaben in Höhe von 290 Millionen Franken, davon 113 Millionen Franken zu Lasten des Bundes und 177 Millionen Franken zu Lasten des Kantons. **Mit anderen Worten: zusätzliche Ausgaben in Höhe von 90 Millionen Franken für den Kanton.**
  - > Situation mit mittlerer Prämie: Ausgaben in Höhe von 221 Millionen Franken, davon 113 Millionen Franken zu Lasten des Bundes und 108 Millionen Franken zu Lasten des Kantons. **Mit anderen Worten: zusätzliche Ausgaben in Höhe von 21 Millionen Franken für den Kanton.**
- d) Neuer Gegenvorschlag des Bundesparlaments.

Bis spätestens am 3. Oktober 2023 müssen sich die beiden Kammern des Bundesparlaments geeinigt haben, ob sie einen indirekten Gegenvorschlag zur Prämien-Entlastungs-Initiative vorschlagen wollen oder nicht. Es ist also möglich, dass noch weitere Lösungen präsentiert werden.

## 7 Schlussfolgerung

---

Das aktuelle System, das im Bereich der Prämienverbilligungen eingesetzt wird, hat sich bewährt. Allerdings stellt die Tatsache, dass die Prämienbelastung je Haushaltstyp so unterschiedlich ist, ein echtes Problem dar. Die letzten Anpassungen der Kriterien für die Gewährung von Prämienverbilligungen zielten darauf ab, die Belastungen pro Haushalt zu harmonisieren, doch die Unterschiede sind noch immer beträchtlich.

In diesem Sinne wäre der Staatsrat nicht abgeneigt, einen Grundsatz festzulegen, wonach die Prämienbelastung für alle Haushalte gleich sein soll. Er ist jedoch der Ansicht, dass weder in der Bundesverfassung noch in der Verfassung des Kantons Freiburg eine konkrete Zahl genannt werden sollte. Vielmehr muss die Festlegung einer solchen Zahl durch das Kantonsparlament erfolgen, in Form eines Gesetzes.

Die Rahmenbedingungen für die übergeordnete Stufe auf Bundesebene sind nicht bekannt, beeinflussen aber die auf kantonaler Ebene analysierten Varianten nicht unerheblich. Der Staatsrat ist daher der Ansicht, dass es noch zu früh ist, eine kantonale Vorlage zur Volksabstimmung zu bringen. Ohne Entscheid auf Bundesebene müsste die Freiburger Bevölkerung über eine Vorlage abstimmen, ohne eine realistische Vorstellung davon zu haben, welche Auswirkungen ihre Wahl hätte.

Weil die finanziellen Auswirkungen für den Kanton nach heutigem Stand zwischen zusätzlichen Ausgaben von 90 Millionen Franken und Einsparungen von 13 Millionen Franken schwanken können; kann noch keine endgültige Entscheidung getroffen werden.

Entsprechend ist der Staatsrat der Ansicht, dass die in Artikel 117 Abs. 2 PRG vorgeschlagene Verlängerung der Fristen für die Behandlung einer kantonalen Initiative unumgänglich ist.

Wir laden Sie ein, den beiliegenden Dekretsentwurf anzunehmen.

### Anhänge:

---

Anhang 1: (Simulationsergebnisse und Beispiel im Detail, 5. Kapitel)

Anhang 2: (Finanzielle Auswirkungen – Übersichtstabelle)

## **Anhang 1: Simulationsergebnisse und Beispiel im Detail, 5. Kapitel**

### **Basissimulation mit der aktuellen gesetzlichen Situation**

2023 werden gemäss Simulation 95 495 Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen in Höhe von gerundet 200 Millionen Franken haben. Die Differenz zu den tatsächlich erwarteten Ausgaben 2023 (195 Millionen Franken) erklärt sich hauptsächlich durch die Personen, die das Antragsformular nicht zurücksenden, durch die Rückerstattungen der Krankenversicherungen für Prämienverbilligungen, die höher sind als die tatsächlichen Prämien, und durch die Rückerstattungen für Personen, die von der Prämienzahlung befreit sind (z. B. Militärdienst, ...).

Prämienverbilligung für eine alleinstehende Person, wohnhaft in der Stadt Freiburg, nach aktueller gesetzlicher Situation:

<b>Massgebendes Einkommen</b>	<b>Fr. 34 000.00</b>
<b>Berücksichtigte Einkommensgrenze</b>	<b>Fr. 36 000.00</b>
<b>Massgebendes Einkommen 5,55 % tiefer</b>	
<b>Prämie Erwachsene/r (Region 1)</b>	<b>Fr. 5832.00</b>
<b>Gewährte Verbilligung 6,42 %</b>	
<b>Jährliche Prämienverbilligung</b>	<b>Fr. 374.40</b>
<b>Monatliche Prämienverbilligung</b>	<b>Fr. 31.20</b>

**Simulation mit Belastung von 10 % und 93% der Standardprämie:**

Die Simulation zeigt, dass 137 861 Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen in Höhe von gerundet 290 Millionen Franken haben werden.

Prämienverbilligung für eine alleinstehende Person, wohnhaft in der Stadt Freiburg:

<b>Massgebendes Einkommen</b>	<b>Fr. 34 000.00</b>
<b>Prämie Erwachsene/r (Region 1)</b>	<b>Fr. 5832.00</b>
<b>Berechnung Prämienverbilligung</b>	
<b>Prämie Erwachsene/r (Region 1)</b>	<b>Fr. 5832.00</b>
<b>- 10 % massgebendes Einkommen</b>	<b>Fr. 3400.00</b>
<b>Jährliche Prämienverbilligung</b>	<b>Fr. 2432.00</b>
<b>Monatliche Prämienverbilligung</b>	<b>Fr. 202.65</b>

### **Simulation mit Belastung von 12 % und 93 % der Standardprämie:**

Die Simulation zeigt, dass 125 836 Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen in Höhe von gerundet 261 Millionen Franken haben werden.

Prämienverbilligung für eine alleinstehende Person, wohnhaft in der Stadt Freiburg:

<b>Massgebendes Einkommen</b>	<b>Fr. 34 000.00</b>
<b>Prämie Erwachsene/r (Region 1)</b>	<b>Fr. 5832.00</b>
<b>Berechnung Prämienverbilligung</b>	
<b>Prämie Erwachsene/r (Region 1)</b>	<b>Fr. 5832.00</b>
<b>- 12 % massgebendes Einkommen</b>	<b>Fr. 4080.00</b>
<b>Jährliche Prämienverbilligung</b>	<b>Fr. 1752.00</b>
<b>Monatliche Prämienverbilligung</b>	<b>Fr. 146.00</b>

**Simulation mit Belastung von 10 % und mittlerer Prämie (100 %):**

Die Simulation zeigt, dass 108 055 Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen in Höhe von gerundet 221 Millionen Franken haben werden.

Prämienverbilligung für eine alleinstehende Person, wohnhaft in der Stadt Freiburg:

<b>Massgebendes Einkommen</b>	<b>Fr. 34 000.00</b>
<b>Mittlere Prämie BAG Erwachsene/r (Region 1)</b>	<b>Fr. 4608.00</b>
<b>Berechnung Prämienverbilligung</b>	
<b>Mittlere Prämie BAG Erwachsene/r (Region 1)</b>	<b>Fr. 4608.00</b>
<b>- 10 % massgebendes Einkommen</b>	<b>Fr. 400.00</b>
<b>Jährliche Prämienverbilligung</b>	<b>Fr. 1208.00</b>
<b>Monatliche Prämienverbilligung</b>	<b>Fr. 100.65</b>

### **Simulation mit Belastung von 12 % und mittlerer Prämie (100 %):**

Die Simulation zeigt, dass 96 423 Personen Anspruch auf Prämienverbilligungen in Höhe von gerundet 191 Millionen Franken haben werden.

Die Differenz im Vergleich zur Simulation der aktuellen Situation, d. h. mehr begünstigte Personen, aber ein geringerer Betrag, erklärt sich dadurch, dass die Belastungen je Haushalt derzeit sehr unterschiedlich sind (s. 3. Kapitel).

Prämienverbilligung für eine alleinstehende Person, wohnhaft in der Stadt Freiburg:

<b>Massgebendes Einkommen</b>	<b>Fr. 34 000.00</b>
<b>Mittlere Prämie BAG Erwachsene/r (Region 1)</b>	<b>Fr. 4608.00</b>
<b>Berechnung Prämienverbilligung</b>	
<b>Mittlere Prämie BAG Erwachsene/r (Region 1)</b>	<b>Fr. 4608.00</b>
<b>- 12 % massgebendes Einkommen</b>	<b>Fr. 4080.00</b>
<b>Jährliche Prämienverbilligung</b>	<b>Fr. 528.00</b>
<b>Monatliche Prämienverbilligung</b>	<b>Fr. 44.00</b>



## Anhang 2: Finanzielle Auswirkungen – Übersichtstabelle

11

	Rechnung 2022	Simulation 2023 Aktuelle gesetzliche Situation	Simulation 2023 mit mittlerer Prämie 10%	Simulation 2023 mit 93 % Standard- prämie 10%	Simulation 2023 Gegenvorschlag NR mit mittlerer Prämie 8%	Simulation 2023 Eidgenössische Initiative mit mittlerer Prämie 10%	Simulation 2023 Eidgenössische Initiative mit 93 % Standardprämie 10%
Belastung/Haushalt			10%	10%	8%	10%	10%
Total IPV	184	200	221	290	188	221	290
<i>Personen mit ordentlichem Anspruch</i>	104	120	141	210	173	141	210
<i>EL-Beziehende</i>	80	80	80	80		80	80
<i>Zahlungsausstände</i>					15		
Anteil CH IPV	106	113	113	113	113	147	193
Anteil Kanton IPV	78	87	108	177	75	74	97
Zahlungsausstände	13	15	15	15		15	15

Total EL Prämien	80
Total CH EL Prämien	50
Total Kanton EL Prämien *	30

### Abweichung im Verhältnis zur Simulation 2023 (aktuelle gesetzliche Situation)

IPV + Zahlungsausstände + EL  
Prämien

Total	+ 21	+ 90	+ 53	+ 21	+ 90
CH	+ 0	+ 0	+ 50	+ 34	+ 80
Kanton	+ 21	+ 90	+ 3	- 13	+ 10

\* nach Umsetzung des DETTEC wird die Finanzierung der EL zu 100 % von den Gemeinden getragen (+ 30 Millionen) |

## **Dekret über die Fristverlängerung für die Volksabstimmung über die Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien»**

*vom ...*

---

Betroffene Erlasse (SGF Nummern):

Neu: –

Geändert: –

Aufgehoben: –

---

### *Der Grosse Rat des Kantons Freiburg*

gestützt auf das Dekret vom 9. September 2022 über die Gültigkeit der Verfassungsinitiative «Für bezahlbare Prämien»;

gestützt auf Artikel 117 Abs. 2 des Gesetzes vom 6. April 2021 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG);

nach Einsicht in die Botschaft 2023-DSAS-37 des Staatsrats vom 16. Mai 2023;

auf Antrag dieser Behörde,

*beschliesst:*

## **I.**

### **Art. 1**

<sup>1</sup> Die Frist für die Behandlung der Initiative «Für bezahlbare Prämien» wird um die Dauer verlängert, die es braucht um sie mit der eidgenössischen Volksinitiative «Maximal 10 % des Einkommens für die Krankenkassenprämien (Prämien-Entlastungs-Initiative)» zu koordinieren; die Frist, um die Initiative dem Volk zu unterbreiten, darf jedoch die Maximalfrist nach Artikel 125 PRG nicht um mehr als ein Jahr überschreiten.

## **II.**

*Keine Änderung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## **III.**

*Keine Aufhebung von Erlassen in diesem Abschnitt.*

## **IV.**

Dieses Dekret untersteht nicht dem Referendum.

Es tritt mit seiner Veröffentlichung in Kraft.

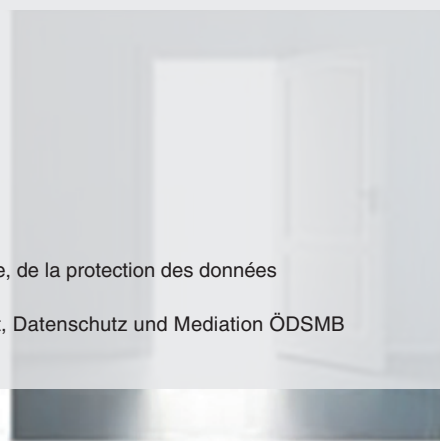
# Rapport d'activité 2022

—  
pour la période du 1<sup>er</sup> janvier  
au 31 décembre 2022



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données  
et de la médiation ATPrDM  
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation ÖDSMB



---

**Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation**  
Rue des Chanoines 2, CH-1700 Fribourg  
T. +41 26 322 50 08  
[www.fr.ch/atprdm](http://www.fr.ch/atprdm)

Avril 2023

—  
Imprimé sur papier 100% recyclé

AU GRAND CONSEIL  
DU CANTON DE FRIBOURG

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Nous avons l'honneur de vous adresser le rapport 2022 de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM). Intégrée administrativement dans l'Autorité depuis le 1er janvier 2022, le rapport d'activité 2022 de l'Autorité comprend la partie de la médiation administrative.

Après une mise en lumière des points forts de l'année et un bref rappel de quelques généralités concernant les bases de fonctionnement de l'Autorité (I), il convient de distinguer les activités de la Commission proprement dite (II) de celles des préposées à la transparence et à la protection des données (III). Après quelques remarques au sujet de la coordination de la transparence et de la protection des données (IV) et des considérations finales (V), nous poursuivons avec la partie relative à la médiation administrative (VI).

Un résumé qui figure aux premières pages du rapport vous permet de vous faire rapidement une image générale des points forts dans le domaine de nos activités.

Nous vous en souhaitons bonne lecture et vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, l'expression de notre haute considération.

Fribourg, avril 2023

Le Président  
de la Commission

L. Schneuwly

La Préposée  
à la transparence

M. Stoffel

La Préposée à la  
protection des données

F. Henguely  
(jusqu'au 30.09.2022)  
M. Stoffel *a.i.*  
(dès le 1.10.2022)

La Médiatrice  
cantonale

A. Zunzer Raemy

# Table des matières

---

<b>Points forts</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>I. Tâches et organisation de l’Autorité</b>	<b>7</b>
<hr/>	
A. Focus	7
1. Tâches de la préposée à la transparence	8
2. Tâches de la préposée à la protection des données	8
B. Collaboration supracantonale et cantonale	9
C. Engagement dans la formation	10
D. Information et communication	10
<hr/>	
<b>II. Activités principales de la Commission</b>	<b>11</b>
<hr/>	
A. Sujets communs à la transparence et la protection des données	11
1. Prises de position	11
1.1 Focus	11
1.2 Quelques exemples de prises de position	11
2. Dossiers spécifiques	13
<b>B. Domaine de la transparence</b>	<b>13</b>
1. Evaluation du droit d’accès	13
2. Médiation dans le domaine du droit d’accès	14
<b>C. Domaine de la protection des données</b>	<b>14</b>
1. Recommandation et recours en cas de non-respect des prescriptions (art. 22a et 30a al. 1 let. c LPrD)	14
2. Recours (art. 27 et 30a al. 1 let. d LPrD)	14
3. Essais pilotes (art. 12f LPrD)	14
4. Rapports de traitement de données personnelles	14
<hr/>	
<b>III. Activités principales des préposées</b>	<b>15</b>
<hr/>	
<b>A. Transparence</b>	<b>15</b>
1. Points forts	15
1.1 Dix ans de la LInf - bilan	15
1.2 Médiations dans le domaine du droit d’accès	15
1.3 Médiation dans le cadre de la loi sur la médiation administrative	18
1.4 Demandes	18
2. Statistiques	18

---

<b>B. Protection des données</b>	<b>19</b>
1. Points forts	19
1.1 CoPil, CoPro et groupes de travail	19
1.2 Demandes	20
2. Contrôles	24
3. FriPers et vidéosurveillance	24
3.1 FriPers	24
3.2 Vidéosurveillance	25
4. ReFi - registre des fichiers	26
5. Echanges et collaboration	26
6. Statistiques	27
<hr/>	
<b>IV. Coordination entre la transparence et la protection des données</b>	<b>28</b>
<hr/>	
<b>V. Remarques finales</b>	<b>28</b>
<hr/>	
<b>VI. La médiation administrative</b>	<b>29</b>
<hr/>	
<b>A. Tâches et organisation de la médiation administrative</b>	<b>29</b>
1. En général	29
2. Entrée en vigueur de la révision de la loi sur la médiation administrative	29
3. Collaboration au niveau intercantonal	29
4. Communication	30
<b>B. Activités de la médiatrice cantonale</b>	<b>30</b>
1. En général	30
2. Quelques chiffres	31
3. Explications concernant les demandes de l'année sous revue	33
<b>C. Remerciements</b>	<b>33</b>
<hr/>	
<b>VII. Tables des abréviations et termes utilisés</b>	<b>34</b>
<hr/>	
<b>VIII. Annexes: statistiques</b>	<b>36</b>
<hr/>	
Statistiques de la transparence	36
Statistiques de la protection des données, FriPers et LVID	38



---

## Points forts

---

*En transparence, la synthèse des 10 ans de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) a été transmise par l'Institut du Fédéralisme à l'Autorité début 2022.<sup>1</sup> En résumé, la LInf rencontre un écho positif auprès d'une majorité de ses utilisateurs et ne nécessite pas de modification législative en profondeur, mis à part quelques propositions. Il s'agit principalement de l'ancrage de l'obligation pour les parties de collaborer à la médiation et de l'adoption de règles pour la mise en œuvre des accords de médiation. D'autres propositions sont également formulées comme la sensibilisation au droit d'accès, en particulier auprès des communes.*

*Le nombre de demandes en médiation a continué à être élevé. 35 demandes en médiation ont été soumises à la préposée à la transparence, dont 14 concernaient des documents en lien avec les éoliennes. Dans le cas des éoliennes, la préposée a relié les procédures et plusieurs accords ont été trouvés. 12 recommandations ont été rendues. Dans 4 requêtes en médiation et après échange avec les parties, il n'a pas été possible d'entrer en matière. Dans un cas, la préposée s'est récusée et la requête a été traitée par le Président de la Commission.*

*En protection des données, la numérisation de l'administration s'est poursuivie et n'a cessé d'amener de nouveaux projets complexes, mais a également eu pour conséquence une coordination à l'interne des organes, en particulier une répartition des responsabilités. En parallèle, les cyberattaques et les failles de sécurité ont gardé les questions de protection des données personnelles sur le devant de la scène.*

*La loi cantonale sur la protection des données (LPrD) est en cours de révision totale, afin d'offrir aux citoyennes et citoyens du canton de Fribourg un cadre juridique moderne, et qui permet de s'aligner aux*

*standards du droit européen et de la Convention STE 108+ du Conseil de l'Europe. D'une part, la réforme prévoit un renforcement du contrôle et de la maîtrise des informations partagées avec les collectivités publiques pour les personnes concernées. D'autre part, les obligations en matière de protection des données seront plus strictes pour les responsables au sein de l'administration. La charge de travail reste élevée dans le domaine de la protection des données. Ce n'est pas seulement le nombre de dossiers qui a augmenté, mais aussi leur complexité.*

*Dans le domaine de la médiation administrative, la révision de la loi sur la médiation administrative est entrée en vigueur. Il s'agissait, d'une part, d'intégrer administrativement la médiation administrative à l'ATPrDM. D'autre part, la révision a intégré une disposition selon laquelle un processus de médiation ne peut être engagé qu'avec l'accord des parties. Le législateur a ainsi clairement souligné qu'il ne veut pas d'ombudsman, qui peut devenir actif sans l'accord des parties, mais une instance de médiation.*

*Dans l'année sous revue, 36 demandes sont parvenues à la médiatrice cantonale, dont 18 relevaient du champ d'application de la loi sur la médiation administrative. Les requêtes adressées à la médiatrice cantonale ont concerné un large éventail de sujets : par exemple un sentiment d'injustice face à une décision de l'administration, la durée d'attente d'une réponse, de multiples tentatives infructueuses de joindre une autorité par téléphone, une difficulté à comprendre le sens exact d'une réponse écrite, une mise en question de changements de processus ou un besoin d'information sur un sujet concret. La médiatrice reçoit aussi régulièrement des questions relatives aux processus administratifs et à l'application des lois.*

---

<sup>1</sup> [rapport-de-synthese-des-10-ans-de-la-linf.pdf \(fr.ch\)](#)

# I. Tâches et organisation de l'Autorité

## A. Focus

L'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) est une autorité indépendante, rattachée administrativement à la Chancellerie. Elle gère aussi bien le domaine de la transparence que celui de la protection des données et de la médiation administrative.

L'Autorité a été composée jusqu'à la fin septembre d'une Commission, d'une préposée à la transparence (50%) et d'une préposée à la protection des données (80%). Elle a compté aussi une juriste (50%). Elle a pu bénéficier jusqu'à la fin février d'un soutien administratif (100%). Dès le 1<sup>er</sup> octobre, la fonction de préposée à la protection des données a été exercée *ad interim* par la préposée à la transparence (80%) qui a été en charge des deux domaines. La juriste a augmenté son activité de 50% à 100% dès début septembre. L'Autorité a bénéficié d'une juriste supplémentaire pour la période de l'*interim* (60%). Elle compte une collaboratrice administrative (80%) ainsi que deux stagiaires juristes (100%). La médiatrice cantonale (40%) est intégrée administrativement à l'Autorité.

Les tâches de la **Commission cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation** sont définies à l'article 40 de la loi fribourgeoise du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents (LInf)<sup>2</sup>, dans les articles 12f et 30a de la loi fribourgeoise du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD)<sup>3</sup> et dans l'article 6 alinéa 2 de la loi fribourgeoise du 25 juin 2015 sur la médiation administrative (LMéd)<sup>4</sup>. Il s'agit essentiellement des tâches suivantes:

- assurer la coordination entre l'exercice du droit d'accès aux documents officiels, les exigences de la protection des données et l'exercice de l'activité de médiation administrative;
- diriger l'activité du ou de la préposé-e à la transparence et du ou de la préposé-e à la protection des données;
- surveiller la gestion de l'activité de médiation administrative et veiller à ce que l'indépendance du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e soit garantie;
- mener la procédure de nomination du ou de la préposé-e à la transparence, du ou de la préposé-e à la protection des données et du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e pour le Conseil d'Etat et de préavisier à son intention la ou les candidatures qu'elle privilégie;
- donner son avis sur les projets, notamment d'actes législatifs, qui ont un impact sur la protection des données et/ou sur le droit d'accès aux documents officiels et/ou sur la médiation administrative ainsi que dans des cas prévus par la loi;
- rendre les décisions en matière de droit d'accès dans les cas où la demande d'accès a été adressée à une personne privée ou un organe d'institution privée qui accomplissent des tâches de droit public dans le domaine de l'environnement, même s'ils n'ont pas la compétence d'édicter des règles de droit ou de rendre des décisions;
- évaluer régulièrement l'efficacité et les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents et en faire état dans son rapport au Grand Conseil;
- mettre en œuvre la procédure prévue à l'article 22a LPrD, à savoir inviter l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires, en cas de violation ou de risque de violation de prescriptions légales et, le cas échéant, interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public;
- préavisier les dérogations en matière de protection des données pour des phases d'essai comme prévu dans l'article 12f LPrD.

<sup>2</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/17.5/versions/7470](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.5/versions/7470)

<sup>3</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/17.1](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.1)

<sup>4</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/181.1](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/181.1)

En 2022, la Commission était présidée par *M. Laurent Schneuwly*, juge cantonal. Les autres membres de la Commission étaient jusqu'à la fin juin: *M. Philippe Gehring* (*Vice-président*), ingénieur en informatique EPFL, *Mme Anne-Sophie Brady*, avocate, *M. André Marmy*, médecin, *M. Luis Roberto Samaniego*, spécialiste en sécurité informatique, et *M. Gerhard Fiolka*, Professeur à l'Université. A partir du 1<sup>er</sup> juillet 2022 suite à l'élection des membres de la Commission par le Grand Conseil, la Commission était composée par *M. Laurent Schneuwly*, juge cantonal (Président), *Mme Anne-Sophie Brady*, avocate, *M. Gerhard Fiolka*, Professeur à l'Université, *M. Luis Roberto Samaniego*, spécialiste en sécurité informatique, *M. Serge Gumy*, directeur St-Paul Médias SA, *M. Roland Marro*, spécialiste en informatique et nouvelles technologies et *M. Philippe Otten*, médecin.

La Commission a tenu 9 séances en 2022. Un procès-verbal rédigé par la collaboratrice administrative fait état des délibérations et des décisions prises par la Commission. La médiatrice cantonale a participé à diverses séances de la Commission pour des dossiers communs ou des dossiers relatifs à son domaine d'activité.

Hors séances, le Président a assuré le suivi des dossiers, la correspondance, les discussions avec les préposées durant 145 heures sur l'ensemble de l'année. Enfin, tant le Président que le Vice-président ou des membres de la Commission ont pris part sporadiquement à des entretiens.

Comme prévu dans l'article 6 LMéd, le rapport d'activité de la médiatrice cantonale est intégré dans le présent rapport et figure dans un chapitre à part (VI).

## 1. Tâches de la Préposée à la transparence

Conformément à l'article 41 LInf, la **préposée à la transparence** est chargée essentiellement des tâches suivantes:

- informer des modalités d'exercice du droit d'accès la population et les personnes qui souhaitent faire valoir leur droit;
- assurer l'information et la formation des organes publics sur les exigences liées à l'introduction du droit d'accès;
- exercer les fonctions de médiation qui lui sont attribuées par la présente loi;
- exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- rendre public le résultat final des principaux cas ayant fait l'objet d'une procédure de médiation ou de décision;
- faire rapport à la Commission sur son activité et ses constatations.

S'y ajoute la tâche de remplaçante du médiateur ou de la médiatrice cantonal-e inscrite dans l'article 8 LMéd.

## 2. Tâches de la Préposée à la protection des données

Conformément à l'article 31 LPrD, la **préposée à la protection des données** est chargée essentiellement des tâches suivantes:

- contrôler l'application de la législation relative à la protection des données, notamment en procédant systématiquement à des vérifications auprès des organes concernés;
- conseiller les organes concernés, notamment lors de l'étude de projets de traitement;
- renseigner les personnes concernées sur leurs droits;
- collaborer avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (FPDPT) ainsi qu'avec les autorités de surveillance de la protection des données des autres cantons et avec celles de l'étranger;
- examiner l'adéquation du niveau de protection assuré à l'étranger, au sens de l'article 12a alinéa 3;
- exécuter les travaux qui lui sont confiés par la Commission;
- tenir le registre des fichiers (ReFi; art. 21 LPrD).

S'y ajoutent notamment des tâches figurant dans d'autres législations:

- les tâches de préavis FriPers en matière d'accès à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants et de contrôle des autorisations en collaboration avec le Service de la population et des migrants (ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants)<sup>5</sup>;
- les tâches de préavis de la LVid et en matière d'autorisation d'installation de systèmes de vidéosurveillance avec enregistrement (loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance; ordonnance du 23 août 2011 y relative)<sup>6</sup>;
- les tâches de préavis lors de la diffusion sur un site Internet de données personnelles sensibles (ordonnance du 14 décembre 2010 relative à l'information sur les activités du Conseil d'Etat et de l'administration)<sup>7</sup>;
- la participation à des comités dans le cadre de la mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures ainsi que les tâches de préavis et de contrôle (ordonnance du 24 juin 2019 y relative)<sup>8</sup>.
- les tâches de préavis concernant le traitement des données relatif à une interruption de grossesse à des fins statistiques (ordonnance du 24 septembre 2002 concernant la procédure à suivre en matière d'interruption non punissable de grossesse)<sup>9</sup>.

La loi ne répartit pas de manière stricte les tâches de surveillance entre la Commission et la préposée à la protection des données. Comme jusqu'ici (cf. les rapports annuels précédents<sup>10</sup>), reviennent à la Commission les tâches liées à des affaires de caractère **législatif**, les dossiers dans lesquels il importe de définir une **politique générale** de protection des données,

les dossiers **d'essais pilotes** concernant le traitement automatisé de données sensibles en l'absence de base légale formelle et les **rapports de traitement** de données personnelles transmis à l'Autorité, conformément aux bases légales spéciales. S'y ajoute la mise en œuvre de la procédure en cas de non-respect des prescriptions sur la protection des données (recommandation et recours; art. 30a al. 1 let. c et art. 22a LPrD), le pouvoir de recours contre les décisions des organes publics auprès du Tribunal cantonal (art. 30a al. 1 let. d et 27 al. 2 LPrD).

## B. Collaboration supracantonale et cantonale

La préposée à la transparence et la préposée à la protection des données se sont attachées à collaborer avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence et avec les autorités en la matière dans les autres cantons. Ensemble, elles ont pris part aux réunions du *Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence* qui, en général deux fois par an, permettent aux préposé-e-s de Suisse romande ainsi qu'au PFPDT de discuter des thèmes actuels et d'échanger leurs expériences. En 2022, la réunion printanière a eu lieu à Genève, alors que celle d'automne s'est déroulée à Berne.

Dans le domaine de la transparence, le groupe de travail sur le principe de la transparence, auquel participent aussi les collaborateurs-trices concerné-e-s du PFPDT et les préposé-e-s à la transparence qui réalisent des médiations, se réunit environ deux fois par an et aborde principalement les questions de la médiation et les thèmes relatifs au principe de la transparence. La réunion printanière a eu lieu à Arth-Goldau, et celle d'automne à Lausanne.

<sup>5</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/114.21.12/versions/7230](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/114.21.12/versions/7230)

<sup>6</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/17.3/versions/7469](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.3/versions/7469) et [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/17.31/versions/3090](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/17.31/versions/3090)

<sup>7</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/122.0.51](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/122.0.51)

<sup>8</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/184.16](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/184.16)

<sup>9</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts\\_of\\_law/821.0.14/versions/7114](https://bdlf.fr.ch/app/fr/texts_of_law/821.0.14/versions/7114)

<sup>10</sup> <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/rapports-dactivite>

---

Comme les autres autorités cantonales, la préposée à la protection des données fait partie de la *Conférence des commissaires suisses à la protection des données, privatim*<sup>11</sup>. L'Assemblée générale du printemps a eu lieu à Soleure alors que celle de l'automne a eu lieu à Berne.

Depuis 2020, l'ATPrDM est membre de la Conférence internationale des commissaires à l'information (CICI).<sup>12</sup> Ceci lui permet d'avoir un meilleur accès aux connaissances globales en matière de transparence et d'accès aux documents officiels.

La collaboration entre l'Autorité et la médiation cantonale administrative s'est poursuivie, comme le prévoit la loi sur la médiation administrative (LMéd).

### C. Engagement dans la formation

---

Dans le domaine de la transparence et de la protection des données, un cours en français a eu lieu à la HEG à l'occasion des formations continues proposées par l'Etat de Fribourg.

En 2022, les cours de l'association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises (AFOCI) des stagiaires 3+1 et des apprentis de l'Etat de Fribourg ont été dispensés en français et en allemand dans le cadre de la formation administration publique «Protection des données, droit de l'information et archivage».

### D. Information et communication

---

L'Autorité poursuit une politique d'information active, p. ex. par le biais de son site Internet et de publications telles que newsletters, communiqués de presse, guides pratiques et actualités<sup>13</sup>. En mai 2022, l'Autorité a tenu sa traditionnelle **conférence de presse**.

Dans ses **newsletters** semestrielles<sup>14</sup>, l'Autorité a fait connaître son travail à un public plus large et a abordé des thèmes d'actualité en lien avec la transparence, la protection des données et la médiation administrative. Le guide à **l'attention spécifique des communes** vise à fournir des informations et des conseils s'appliquant à des cas concrets<sup>15</sup>.

Les contenus les plus importants du site Internet sur la transparence et la protection des données ont été traduits en **langage simplifié**, avec le soutien de la médiatrice cantonale. La partie qui concerne la médiation administrative est accessible en langage simplifié depuis 2021.

---

<sup>11</sup> <https://www.privatim.ch/fr/>

<sup>12</sup> <https://www.informationcommissioners.org/goals-and-objectives>

---

<sup>13</sup> <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/publications-0>

<sup>14</sup> <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/newsletter-0>

<sup>15</sup> <https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-02/guide-pratique-a-l-attention-des-communes.pdf>

---

## II. Activités principales de la Commission

---

### A. Sujets communs à la transparence et la protection des données

---

#### 1. Prises de position

##### 1.1 Focus

La Commission s'est prononcée sur les différents projets législatifs du **canton** et sur certains de la **Confédération**. Les projets de loi lui sont normalement communiqués, cependant elle remarque que les projets d'ordonnances ne lui parviennent pas dans tous les cas.

Eu égard au fait que le respect des principes de la protection des données et de la transparence ne peut se faire de manière efficace que si le législateur intègre ces principes dès le début des travaux législatifs, la Commission souhaite que les rapports explicatifs et messages accompagnant les projets soumis à l'Autorité reflètent le résultat de l'**analyse aux niveaux de la transparence, de la protection de données et de la médiation administrative** (analyse qui, pour la protection des données, relève de la responsabilité des organes publics, art. 17 LPrD).

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

Dans un souci de transparence, la Commission **publie** une bonne partie de ses prises de position sur le site Internet<sup>16</sup>.

##### 1.2 Quelques exemples de prises de position

*Directives de la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) relatives à l'utilisation d'Internet et des plateformes numériques dans les écoles*

La Commission a renvoyé à sa réponse précédente. En substance, la Commission rappelait dans celle-ci les principes clés en matière de protection des données, notamment la nécessité d'une base légale et les exigences en lien avec la densité normative, à savoir le degré de précision des informations qui figurent dans la loi. La question de l'atteinte à la personnalité étant important en présence de mineurs, le besoin de clarté et de précision a été souligné, notamment en termes de définition et d'explication. La question du consentement a, en outre, appelé quelques commentaires.

*Stratégie cantonale d'éducation numérique de l'école obligatoire ordinaire et spécialisée*

Dans sa prise de position, la Commission a rappelé que l'utilisation de dispositifs informatiques et de systèmes d'information, comme ceux prévus dans le projet, nécessitent l'élaboration de bases légales. Ainsi le respect des principes de protection des données appelle de nombreux ajouts dans la législation et adaptations dans le Rapport explicatif. La Commission a souligné l'importance de déterminer les responsabilités et de régler la sécurité des données, notamment en rappelant les dernières cyberattaques qui ont fait l'actualité. Elle a salué la mention qu'un concept de sécurité de l'information et de protection des données (SIPD) doit être établi et a invité l'organe à transmettre ce dernier à l'Autorité en vue de conseils appropriés. Finalement, la Commission a proposé de sensibiliser à la sécurité et à la protection des données, outre les enseignant-e-s, tous les actrices et acteurs concernés (directions d'établissement, collaborateurs et collaboratrices pédagogiques, formateurs et formatrices des instituts de formation et autres parties prenantes du système éducatif fribourgeois).

---

<sup>16</sup> <https://www.fr.ch/etat-et-droit/transparence-et-protection-des-donnees/consultations>

#### *Avant-projet du règlement sur la mobilité*

Dans sa prise de position, la Commission a salué l'intégration de ses remarques émises le 30 mars 2021 sur l'avant-projet de la loi sur la mobilité (LMob; RSF 780.1). Elle a néanmoins relevé le besoin de précisions, voire d'ajouts, dans le règlement sur la mobilité (RMob); notamment concernant le catalogue des données traitées, les modalités de l'exercice du droit d'accès de la personne concernée, les mesures techniques et organisationnelles, la durée de conservation des données ou encore la visibilité des données sur la vignette. La Commission a conseillé de privilégier un listing des documents requis par le ou la requérant-e pour l'autorisation de conduire un taxi (carte de taxi) et de renoncer à la solution proposée dans le projet. Par ailleurs, elle a rappelé qu'une base légale formelle est nécessaire pour autoriser le traitement de données sensibles ou de profils de la personnalité tel qu'envisagé dans le cadre du registre informatique central prévu par le RMob. En outre, pour le registre cantonal, un concept SIPD incluant une évaluation des risques devrait être réalisé. Finalement, ledit registre doit être déclaré à l'Autorité, conformément à l'article 19 alinéa 2 LPrD.

#### *Avant-projet de loi portant la modification de la loi concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat*

La Commission a rappelé que les données personnelles sur l'appartenance religieuse constituent des données sensibles (art. 3 let. c ch. 1 LPrD) qui doivent faire l'objet de mesures de protection accrues contre tout traitement non autorisé (art. 22 LPrD et RSD). La Commission a également préconisé l'ajout de précisions dans le projet modifiant la Loi cantonale concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat du 26 septembre 1990 (LEE; RSF 190.1). Il s'agit entre autres du droit d'exploiter des fichiers informatiques pour les communautés confessionnelles régies par le droit privé qui se voient octroyer des prérogatives de droit public. En particulier, elle a mentionné l'exploitation d'un système d'information, son but,

ses responsabilités y relatives, le contenu du système d'information, des accès en ligne, des appariements de données, du cercle des destinataires et des tiers participants. Elle a relevé la nécessité que les modalités de traitement des données ainsi que les mesures techniques et organisationnelles soient détaillées dans un règlement d'exécution, notamment s'agissant de l'étendue des données traitées et des responsabilités, du cycle de vie, etc. Finalement, la Commission était d'avis qu'il était opportun de profiter de la révision de la loi pour clarifier la liste des données que le contrôle des habitants est autorisé à transmettre aux communautés ainsi que les modalités y relatives.

#### *Révision de la loi cantonale sur la statistique*

La Commission a salué la création d'une base légale formelle pour l'appariement de données statistiques dans l'avant-projet de Loi modifiant la Loi cantonale du 7 février 2006 sur la statistique cantonale (LStat; RSF 110.1) et la volonté d'adaptation de l'Ordonnance cantonale du 3 mars 2020 concernant l'exécution des relevés statistiques cantonaux (ORStat; RSF 110). Elle a préconisé que l'utilisation systématique du NAVS soit mentionnée dans la LStat, et non pas déduite du texte de loi. De plus, elle a soulevé les précisions importantes qu'il convient d'ajouter dans l'ORStat, notamment en lien avec l'appariement des données, son processus (organisation, déroulement, cadre et conditions de la communication des données appariées, destruction des données, etc.) et la protection des données individuelles. Enfin, elle a relevé que les services statistiques cantonaux et communaux qui appartiennent des données de l'OFS doivent respecter les conditions posées aux articles 13j alinéa 4 de l'ordonnance fédérale du 30 juin 1993 concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (ordonnances sur les relevés statistiques; RS 431.012.1) et 5 de l'ordonnance fédérale du 17 décembre 2013 du DFI concernant l'appariement de données statistiques (ordonnance sur l'appariement de données; RS 431.012.13).

### *Modification de l'ordonnance sur la médiation en matière civile, pénale et pénale pour mineurs*

Par son rattachement administratif à la Direction de la sécurité, de la justice et du Sport (DSJS) (art. 3 al. 3 OMed), les traitements de données personnelles effectués par la Commission de la médiation en matière civile, pénale et pénale pour les mineurs sont régis par la LPrD (art. 2 al. 1 let. a LPrD) et doivent répondre aux principes de protection des données; notamment l'existence d'une base légale (art. 4 LPrD), la finalité (art. 5 LPrD), la proportionnalité (art. 6 LPrD) et l'exactitude des données (art. 7 LPrD). La Commission a par ailleurs relevé que les données traitées (catégories de données) par la Commission de la médiation en matière civile, pénale et pénale pour mineurs dans le cadre de ses tâches légales doivent être mentionnées dans l'ordonnance. Les données sensibles, telles que les sanctions pénales et administratives et les procédures y relatives, doivent figurer dans une base légale formelle. Enfin, la Commission a rendu attentive que toute communication de données personnelles avec les tribunaux qui échappent à la procédure (par exemple, les aspects d'ordre purement organisationnel) doivent se fonder sur une base légale (art. 4 et 10 LPrD).

## 2. Dossiers spécifiques

La Commission a également traité de nombreux dossiers en lien avec la digitalisation de l'administration cantonale (cf. Plan directeur de la digitalisation et de ses systèmes d'information). La Commission, respectivement l'un ou l'autre de ses membres à titre individuel ou son Président, a eu en outre de nombreuses activités ponctuelles.

De manière régulière, la Commission, respectivement l'un de ses membres ou le Président, discute et prend position sur certains dossiers gérés par les préposées à la transparence et à la protection des données qui soulèvent des questions (par ex. dans le cas des recommandations rédigées par la préposée à la transparence, du suivi d'un contrôle dans le domaine de la protection des données ou encore de transmissions de communications systématiques des données par les autorités cantonales).

Suite à la démission de la préposée à la protection des données, la Commission a proposé à la fin juin au Conseil d'Etat de nommer la préposée à la transparence comme préposée à la protection des données *a.i.*

Suite à cette nomination, la Commission a effectué une réflexion et est arrivée à la conclusion qu'il faudrait en profiter pour examiner les avantages et les inconvénients qui résultent de la réunification des deux fonctions en une personne. C'était en effet la première fois que le canton de Fribourg se trouvait dans cette situation. La Commission a jugé utile de se donner un certain délai pour faire des expériences et entreprendre les réflexions nécessaires à ce sujet. Aussi, elle a proposé au Conseil d'Etat de prolonger l'interim pendant quelques mois, afin de réfléchir aux avantages et inconvénients de la réunification des fonctions de préposée à la transparence et de préposée à la protection des données. Elle a bénéficié du travail d'une juriste supplémentaire à 60% pendant cette période. Ce délai a permis de faire des expériences pratiques sur le terrain tant à l'interne de l'ATPrDM qu'à l'externe dans les contacts avec l'administration et le public. A l'issue de trois mois d'expérience, la Commission a informé la Chancellerie être acquise à cette solution. En effet, elle permet d'avoir une vue d'ensemble sur des tâches étroitement liées, et facilite la coordination. C'est aussi grâce au personnel supplémentaire que l'expérience a été positive. Néanmoins, gérer la masse de dossiers avec le personnel à disposition est un défi. La Commission a ainsi indiqué qu'elle souhaite que les démarches soient entreprises en vue de la réunion des deux fonctions en une seule personne compte tenu de la situation actuelle, et de nommer la préposée à la transparence dans cette fonction. La Commission est partie de l'idée que l'Autorité continuera à disposer des EPT dont elle a disposé pendant l'interim au moins et de deux postes de juristes stagiaires, et qu'à terme, cela soit augmenté de manière appropriée.

## B. Domaine de la transparence

### 1. Evaluation du droit d'accès

Selon les chiffres communiqués à l'Autorité, 81 demandes d'accès ont été déposées auprès des organes publics fribourgeois en 2022. Dans 63 cas, les organes publics ont accordé un accès complet, dans 6 cas un



accès restreint, dans 1 cas un accès différé et dans 6 cas l'accès a été refusé. Dans 5 cas, les statistiques n'indiquent pas l'issue de la demande d'accès. Les domaines les plus concernés étaient les domaines de l'environnement, de l'administration, de la justice, des constructions et de la culture.

L'évaluation reflète le nombre de demandes d'accès annoncées par les organes publics auprès de l'Autorité. Comme au niveau fédéral, l'Autorité part de l'idée que ce nombre est nettement inférieur à la réalité, mais que les demandes d'accès adressées aux organes publics ne sont pas toujours reconnues comme telles et, en conséquence, pas traitées sous l'aspect de la LInf ni annoncées dans le cadre de l'évaluation. Une sensibilisation constante des organes publics reste dès lors très importante.

Le temps consacré au droit d'accès en général, et partant les coûts de la mise en œuvre du droit d'accès aux documents, varie sensiblement. En moyenne, les organes publics ont annoncé 73 minutes consacrées au droit d'accès en 2022 tandis que d'autres ont investi jusqu'à 15 heures.

## 2. Médiation dans le domaine du droit d'accès

Dans le cas d'une requête en médiation auprès du Conseil de la magistrature, la préposée à la transparence s'est récusée. Le Président de la Commission a traité la requête en médiation, et n'a pas pu entrer en matière. Il s'agissait d'une demande de renseignements, et non pas d'une demande d'accès à un document officiel.

## C. Domaine de la protection des données

### 1. Recommandation et recours en cas de non-respect des prescriptions (art. 22a et 30a al. 1 let. c LPrD)

Une tâche légale de la Commission concerne la mise en œuvre de la procédure prévue à l'article 22a en cas de violation ou de risque de violation des prescriptions sur la protection des données. Elle consiste à inviter

l'autorité compétente à prendre les mesures nécessaires et, le cas échéant, à interjeter recours auprès du Tribunal cantonal contre une décision de rejet de la part d'un organe public. Durant l'année sous rapport, la Commission n'a fait aucune recommandation.

### 2. Recours (art. 27 et 30a al. 1 let. d LPrD)

Dans le cadre des décisions prises conformément aux articles 23 à 26 LPrD, les organes publics doivent communiquer ces dernières à l'Autorité, qui a qualité pour recourir. Durant l'année 2022, la Commission a reçu une copie de 19 décisions, la grande majorité émanant de la Police cantonale (principalement d'accès à ses propres données et de destruction de ses données). La Commission n'a pas interjeté de recours parce que ces décisions lui ont paru conformes à la législation en vigueur. L'Autorité salue notamment le procédé de la Police cantonale qui lui transmet régulièrement ses décisions.

### 3. Essais pilotes (art. 12f LPrD)

Sur la base d'un dossier dûment établi et après consultation de l'Autorité, le Conseil d'Etat peut autoriser par voie d'ordonnance le traitement automatisé de données sensibles si cela paraît indispensable pour réaliser un essai pilote ou préparer une application pendant la procédure d'adoption ou d'adaptation de sa base légale. 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 et à l'Autorité. Dans ce rapport, il lui propose la poursuite ou l'interruption du traitement. De ce fait, l'Autorité est consultée à plusieurs reprises. Les projets-pilotes du Référentiel cantonal ainsi que Deménagement sont toujours en cours.

### 4. Rapports de traitement de données personnelles

La Commission a pris connaissance du rapport annuel de l'unité de gestion des menaces, conformément à ce que la loi prévoit.

# III. Activités principales des Préposées

## A. Transparence

### 1. Points forts

#### 1.1 Dix ans de la LInf - bilan

L'année 2021 avait été l'occasion de tirer un bilan dix ans après l'entrée en vigueur de la LInf. L'ATPrD avait mandaté l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg pour mener une réflexion concernant la mise en œuvre du principe de la transparence, de manière indépendante. Ce mandat comprenait trois parties:

- Une publication était parue en octobre 2021<sup>17</sup>, celle-ci est disponible entièrement en français et en allemand sur le site de l'ATPrDM.<sup>18</sup>
- Une conférence s'était tenue le 9 décembre 2021 à l'Université de Fribourg.
- Une synthèse a été adressée par l'Institut du Fédéralisme à l'ATPrDM le 31 mars 2022.

Le rapport de synthèse remis par l'Institut du Fédéralisme a pour but de valoriser les enseignements tirés de la publication et de la conférence.

En résumé, la LInf rencontre un écho positif auprès d'une majorité de ses utilisateurs et ne nécessite pas de modification législative en profondeur. Quelques propositions ont été formulées: il s'agit principalement de l'ancrage de l'obligation pour les parties de collaborer à la médiation et de l'adoption de règles pour la mise en œuvre des accords de médiation. D'autres propositions sont également formulées comme la sensibilisation au droit d'accès, en particulier auprès des communes.

De manière plus détaillée:

- Sous l'angle du **droit fondamental**, la mise en œuvre fribourgeoise du droit fondamental à l'information est favorable à la théorie des droits fondamentaux, elle va plus loin que ce qui est prévu au niveau fédéral et aussi plus loin que les dispositions dans la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Pacte ONU II. Les dispositions potestatives (l'accès

au document peut...) de l'article 26 LInf peuvent être problématiques puisqu'une mise en danger potentielle suffit pour limiter, refuser ou restreindre l'accès aux documents. Une grande retenue pour ne pas octroyer l'accès aux documents devrait donc être de mise dans ces cas.

- En ce qui concerne le **champ d'application**, la délimitation entre les demandes d'accès aux documents officiels en transparence (régées selon la LInf) et les demandes d'accès des personnes aux données les concernant (régées selon la LPrD) est claire. Par contre la délimitation entre transparence et coopération des autorités, ou entre transparence et archivage l'est moins et pourrait nécessiter certaines clarifications.
- **La durée de traitement** peut être relativement **longue** pour les demandes d'accès. L'Institut du Fédéralisme n'a pas identifié de potentiel d'optimisation car la procédure de consultation des tiers, qui doivent pouvoir faire valoir un intérêt privé prépondérant pour s'opposer à l'accès aux documents, est très importante.
- **Médiation informelle**: les bases légales laissent la marge de manœuvre importante et nécessaire pour mener à bien cette procédure informelle.
- **La perception de la LInf** au sein de l'administration est positive, mais variable. L'IFF propose d'augmenter la sensibilisation, en particulier dans les communes, et de clarifier quels documents peuvent être considérés comme confidentiels.

#### 1.2 Médiation dans le domaine du droit d'accès

##### Déroulement de la procédure

Comme la Confédération et de nombreux cantons, celui de Fribourg dispose d'une procédure de médiation dans le domaine de la transparence. La LInf prévoit que celle-ci peut être mise en œuvre entre la personne qui a demandé l'accès et l'autorité concernée ou les tiers qui se sont opposés à l'accès au document. Il est possible de déposer une demande de médiation lorsque l'organe public ne prend pas position dans un délai de 30 jours,

<sup>17</sup> Bernhard Waldmann / Florian Bergamin, 10 ans LInf Fribourg, Berne 2021.

<sup>18</sup> Pour commander la publication: <https://www.staempfliverlag.com/detail/ISBN-9783727251337/10-ans-LInf-Fribourg--10-Jahre-InfoG-Freiburg>.  
Pour accéder aux contributions traduites: <https://www.fr.ch/etat-et-droit/transparence-et-protection-des-donnees/contributions>

qu'il diffère, restreint ou refuse l'accès au document souhaité, ou qu'un tiers concerné s'oppose à ce que l'accès soit accordé.

La médiation se déroule, sous la direction de la préposée à la transparence, entre la personne requérante ou celle qui s'est opposée à l'accès au document et l'autorité concernée. La préposée entend les deux parties, qui s'expriment soit par écrit, soit dans le cadre d'une séance de médiation. La préposée a alors accès aux documents officiels pour réaliser la médiation et rendre sa recommandation (art. 41 al. 3 LInf). La procédure de médiation a pour objectif la conclusion d'un accord entre les parties. Si la médiation aboutit, l'accord est consigné par écrit et devient immédiatement exécutoire. Si elle échoue, la préposée à la transparence établit une recommandation à l'intention des parties. L'organe public rend ensuite une décision.

### Quelques chiffres

En 2022 le nombre de demandes en médiation et de demandes de renseignement est resté élevé par rapport à la moyenne. 35 demandes en médiation ont été déposées auprès de la préposée à la transparence et 4 demandes en médiation étaient encore pendantes à la fin de l'année.

### Médiation en lien avec les éoliennes

En 2022, les projets relatifs à l'implantation d'éoliennes sur le territoire cantonal ont continué à faire l'objet de demandes d'accès, puis de demandes en médiation (14). Les médiations concernaient le Service de l'énergie (SdE), la Préfecture de la Glâne, la société IB Murten, et les communes de La Roche, Pont-en-Ogoz et Romont. 3 médiations auprès des communes de La Sonnaz, Vuisternens-devant-Romont et Sales étaient encore pendantes à la fin de l'année. Un grand nombre de documents ont été transmis dans le cadre de ces demandes d'accès et de ces médiations, l'Association des Communes Fribourgeoises (ACF) en publie la liste sur son site Internet<sup>19</sup>.

Dans trois recommandations similaires adressées à des communes, [celle](#) en lien avec la demande adressée à la commune de Belfaux, [celle](#) en lien avec la demande adressée à la commune de Riaz [celle](#) en lien avec la demande adressée à la commune de Morat, et [celle](#) en lien avec la société IB Murten, la préposée a enjoint les entités à faire leur possible pour récupérer les documents manquants auprès des entreprises concernées, d'autres communes et des services de l'Etat. Il existe en effet une obligation de récupération des documents. Cette obligation découle du devoir d'assistance de l'organe public envers les requérants pour identifier et transmettre les documents sollicités (art. 32 al. 1 LInf) et de la jurisprudence. Pour les documents en possession des entités, la préposée a recommandé que les communes les transmettent conformément à la LInf (cf. jurisprudence ci-dessous).

Dans sa [recommandation](#) adressée au SdE, la préposée a recommandé d'octroyer l'accès aux documents clairement identifiés durant la procédure de médiation, de récupérer les documents dont il n'est plus en possession puis d'y octroyer l'accès selon la LInf, et d'octroyer l'accès aux documents qui peuvent être identifiés sans charge de travail disproportionnée (art. 26 al. 2 let. b LInf). Elle a invité les parties à coopérer de façon efficace, sereine et rapide afin de déterminer avec plus de clarté les documents encore manquants. Le SdE peut maintenir son refus d'octroyer l'accès aux extraits des procès-verbaux de diverses séances non-publiques. Les procès-verbaux de ces séances sont exclus du droit d'accès (art. 29 al. 1 let. b LInf).

### Autres médiations

Les autres demandes de médiation concernaient des documents très divers:

➤ L'une d'entre elles concernait une demande d'accès à des rapports de diagnostic amiante effectués en vue des travaux sur le site industriel de Bluefactory à Fribourg. Dans sa [recommandation](#), la préposée a retenu que l'entreprise exploitant le site, Bluefactory

<sup>19</sup> [20220321\\_liste\\_documents\\_transmis\\_par\\_communes\\_-\\_eoliennes.xlsx\(live.com\)](#).

---

Fribourg Freiburg SA (BFF), était soumise à la LInf. Elle a recommandé de traiter la demande d'accès selon la procédure prévue aux articles 20 et suivants LInf. BFF est une personne privée accomplissant des tâches de droit public dans le domaine de la promotion économique et de l'encouragement à l'innovation, et a déjà rendu des décisions au sens du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1) (art. 2 al. 1 let. b LInf).

- Un autre cas portait sur les règlements de l'Établissement cantonal d'assurance des bâtiments (ECAB). Le requérant a demandé au Conseil d'Etat l'accès aux documents établis suite à ses courriers adressés au Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat a indiqué ne pas avoir donné de suite à ces courriers. La préposée a [recommandé](#) que le Conseil d'Etat confirme par décision qu'il ne disposait pas des documents sollicités.
- Un autre cas portait sur l'accès au registre des personnes dont les cendres reposent au jardin des souvenirs au cimetière de St-Léonard. La préposée a [recommandé](#) à la Ville de Fribourg, si elle maintient son refus d'octroyer l'accès au registre, d'expliquer de manière circonstanciée en quoi la charge de travail pour consulter les héritiers-ères (art. 27 LInf) serait disproportionnée (art. 26 al. 2 let. b LInf).
- Une requête en médiation portait sur un dossier de permis de construire, pour un permis de construire entré en force. La préposée a [recommandé](#) à la commune du Pâquier de se déterminer en faveur de l'accès au dossier, tel que mis à l'enquête, et de transmettre sa détermination aux tiers concernés. Ceux-ci auraient alors pu saisir la préposée à la transparence d'une requête en médiation en faisant valoir un intérêt privé prépondérant (art. 27-28 LInf).

- Une requête en médiation concernait les annonces de consommation annuelle des 10 entreprises qui consomment le plus d'énergie par année. La préposée était d'avis que les arguments d'ordre tout à fait général ne suffisent pas pour établir que des secrets d'affaires (art. 28 al. 1 let. a LInf) protégés au sens de la LInf existent. Elle a [recommandé](#) au SdE de se déterminer en faveur de l'accès, en indiquant aux 10 entreprises qu'elles peuvent s'y opposer en saisissant la préposée à la transparence d'une demande en médiation et faire valoir un intérêt privé prépondérant.
- Le dernier cas portait sur des règlements de l'ECAB. La préposée était d'avis que l'ECAB pouvait maintenir son refus d'octroyer l'accès aux procès-verbaux des séances du Conseil d'administration (art. 29 al. 1 let. b LInf), ainsi qu'aux versions non définitives des règlements envoyés au Conseil d'administration pour adoption (art. 22 LInf et 2 al. 2 OAD). Elle a en outre [recommandé](#) à l'ECAB d'octroyer l'accès à la compilation des remarques de consultations, le cas échéant après consultation des organes publics sur un éventuel intérêt public prépondérant.
- Dans un cas, le Préfet de la Broye a saisi la préposée d'une requête en médiation. Il avait formulé une demande d'accès à une décision auprès du SdE, que celui-ci avait refusé de lui transmettre. La préposée n'a pas pu entrer en matière. En effet, elle n'est pas compétente pour réaliser une médiation entre autorités.

#### **Accords de médiation**

Les accords de médiation peuvent revêtir différentes formes. Certains accords ont permis d'identifier les documents qui contenaient les informations recherchées par les personnes requérantes, voire de les énumérer. Dans d'autres médiations, les personnes ayant demandé l'accès aux documents ont finalement renoncé à y obtenir l'accès et se sont contentées d'informations sur ceux-ci. Dans d'autres cas encore, les parties à la médiation se sont mises d'accord sur l'accès au document, éventuellement de manière différée ou caviardée.

Une fois l'accord de médiation conclu, se pose la question de sa mise en œuvre. Cette question a régulièrement occupé la préposée. Parfois, une des parties était d'avis que l'accord n'a pas été mis en œuvre ou seulement partiellement. Dans le cadre de demandes d'accès à des documents en lien avec les éoliennes et les accords de médiation passés entre les requérants et la commune de Riaz, Morat, IB Murten et le SdE, les requérant-e-s étaient d'avis que les communes, IB Murten ainsi que le SdE n'ont pas ou seulement partiellement mis en œuvre les accords de médiation (cf. médiations en lien avec les éoliennes, ci-dessus).

### **Jurisprudence**

La Préfecture du Lac a traité les recours déposés par 6 requérant-e-s après la décision de la commune de Courtepin de ne pas transmettre de documents en lien avec les éoliennes. Elle a admis le recours et annulé la décision de la commune. La commune doit rendre une nouvelle décision, et:

- Analyser tout document en sa possession en motivant, le cas échéant en cas de refus de transmettre un document précis, pourquoi ce dernier n'est pas pertinent.
- Motiver son éventuel refus de transmettre des documents.
- Consulter les tiers concernés selon la procédure prévue par la LInf.
- Rechercher et récupérer les documents introuvables, et le cas échéant, motiver pourquoi ceux-ci le demeurent.
- Mentionner clairement pourquoi un document n'existe pas, si la commune estime que c'est le cas.

### **1.3 Médiation dans le cadre de la loi sur la médiation administrative**

Conformément à la LMéd qui prévoit que pour la récusation de la médiatrice administrative, la Commission est l'autorité au sens du CPJA (art. 16 al. 2 LMéd et 21 à 25 CPJA), la préposée à la transparence a été désignée dans un cas comme suppléante par la Commission (art. 25 al. 2 CPJA). Dans ce cadre, l'organe public n'a

pas donné son accord pour lancer une procédure de médiation. De plus, il était d'avis qu'il n'y avait pas de conflit entre lui et le requérant. Les conditions d'entrée en matière n'étaient à son sens pas remplies puisque le requérant n'avait pas précédé sa requête des démarches usuelles auprès de lui afin de résoudre le conflit à l'amiable. La médiation n'a donc pas pu avoir lieu. Les informations sur les activités de la médiatrice administrative se trouvent dans le chapitre VI.

### **1.4 Demandes**

Durant l'année sous rapport, des citoyen-ne-s de même que des organes publics ont à nouveau pris régulièrement contact avec la préposée à la transparence afin d'obtenir des informations sur leurs droits et obligations en rapport avec le droit d'accès. L'éventail des documents suscitant de l'intérêt s'est révélé très large, comme les années précédentes.

En 2022, la préposée à la transparence a souligné régulièrement, dans les cas particuliers qui lui étaient soumis, les limites de sa fonction. Elle peut donner des renseignements d'ordre général en matière de transparence, mais pas prendre position dans des cas concrets, sous réserve de la formulation d'une recommandation au sens de l'article 33 LInf. La préposée à la transparence doit demeurer aussi neutre que possible avant cette étape.

## **2. Statistiques**

Durant la période considérée, 229 dossiers ont été introduits. Parmi ces dossiers, 24 sont pendants au 1<sup>er</sup> janvier 2023, 50 conseils et renseignements, 15 avis, 32 examens de dispositions législatives, 6 présentations, 16 participations à des séances et autres manifestations, 35 demandes en médiation, 1 médiation administrative et 74 demandes diverses ou copie de demandes diverses. 78 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 29 des communes, 33 d'autres organismes publics (cantons, autorités de transparence et protection des données), 79 des particuliers ou institutions privées et 10 des médias (cf. statistiques annexées).

---

## B. Protection des données

### 1. Points forts

#### 1.1 CoPil, COPro et groupes de travail

La préposée à la protection des données a participé régulièrement à des groupes de travail (notamment comité de conformité du Référentiel cantonal, groupe de travail santé intercantonale) et à des CoPil (Harmonisation des systèmes d'information des écoles du canton de Fribourg (HAE), Cybersanté, Référentiel cantonal). Ces dossiers se traitent sur le long terme avec de nombreux acteurs internes et externes à l'Etat. Ces projets touchent au processus de digitalisation des systèmes d'information de l'Etat de Fribourg (stratégie Fribourg 4.0). Cette implication est grandement appréciée par la préposée, dans la mesure où elle permet d'obtenir des solutions conformes à la protection des données et de collaborer avec les différents acteurs dès les prémices. Cependant, le nombre de projets dans le domaine de la digitalisation et des systèmes d'information est en constante augmentation et leur complexité toujours plus importante. En raison des liens avec l'informatique et la digitalisation, ceux-ci nécessitent des connaissances spécifiques, qui touchent notamment le juridique, l'informatique, les nouvelles technologies et la procédure administrative. En sus des dossiers détaillés, voici quelques exemples supplémentaires.

#### Révision totale de la LPrD

Les travaux en vue de la révision de la LPrD se sont poursuivis. Le groupe de travail réunit des représentants de différentes directions (CHA, DIAF, DSJS et DFIN) ainsi que le SITel, l'ACF et l'ATPrDM. Il est conduit par le Service de législation (Sleg). Au vu des modifications du projet, une consultation interne a été réalisée à la fin 2022, avec un délai pour se prononcer à début 2023.

#### Mise en œuvre du Référentiel cantonal

La mise en œuvre du Référentiel cantonal de données de personnes, organisations et nomenclatures s'est poursuivie. Le Référentiel contient des données personnelles de toutes les personnes qui sont en interaction avec l'Etat de Fribourg et interconnecte les données de différentes bases de données cantonales et fédérales. Il a pour objectif de décharger les personnes et les entreprises qui ne doivent fournir qu'une seule fois certaines

informations aux autorités (principe de collecte unique des données, en anglais the Once-Only Principle).

La préposée à la protection des données a participé à différents comités, tels que le Comité de conformité des données référentielles, le CoPil élargi, le CoPil et, avec voix consultative, à la Commission de gouvernance des données référentielles. Cette mise en œuvre est actuellement toujours en cours et devrait se poursuivre.

#### CoPil HAE

Dans l'année sous rubrique, l'Autorité a été à nouveau en contact avec le Centre de compétences Fritic dans le cadre du projet d'harmonisation des systèmes d'information pour l'administration des écoles (HAE). Il s'agit de deux plateformes hébergeant les données de référence concernant les élèves, les enseignant-e-s et les employé-e-s des écoles du canton de Fribourg, les établissements scolaires, le cursus scolaire des élèves ainsi que les données de référence transversales à tous les degrés telles que les statistiques. Par référence, on entend des données contrôlées et validées par d'autres sources de données afin d'éviter toute erreur lors de la collecte des données et d'éliminer ou de fusionner les personnes à double. La préposée à la protection des données a participé aux séances du CoPil.

#### Cybersanté

Dans le domaine de la santé numérique, la préposée à la protection des données est membre du groupe d'accompagnement du projet Cybersanté. En effet, le canton de Fribourg collabore étroitement avec d'autres cantons romands, notamment via l'Association CARA qu'ils ont fondée en mars 2018. L'Association a pour but de mettre à disposition une plateforme de santé numérique par le dossier électronique du patient (DEP) pour les professionnel-le-s et les patient-e-s des cantons concernés mais également d'offrir d'autres services complémentaires de santé numérique, tels que les plans de médicaments partagés ou le plan de soin partagé. En raison des données personnelles sensibles, soumises aux secrets médicaux et de fonction, et de la diversité des bases légales applicables, il s'avère nécessaire d'établir une distinction entre les différents services de santé numérique qui seront proposés au travers de la plateforme de santé numérique. Le DEP est soumis à la législation fédérale spécifique de la loi du 19 juin 2015 sur le dossier

électronique du patient (LDEP) et de ses ordonnances d'application qui réglementent de manière détaillée son utilisation et qui donnent la compétence en matière de surveillance au PFPDT. A l'inverse, les services complémentaires, qui n'ont actuellement pas de base légale, sont soumis aux différentes législations cantonales en matière de protection des données, ce qui a pour corollaire une compétence des autorités cantonales de protection des données.

Au cours de l'année 2022, la préposée à la protection des données a eu de nombreux échanges avec les autorités cantonales de protection des données et le PFPDT. Dans le cadre de l'élaboration de la Convention intercantonale en matière de santé numérique qui prévoit l'utilisation du DEP ainsi que de services complémentaires, les autorités cantonales de protection des données ont étroitement collaboré. Les discussions ont principalement porté sur les services complémentaires et la compétence des préposé-e-s cantonaux dans les tâches intercantionales.

## 1.2 Demandes

Autant les unités de l'administration cantonale, les communes, les organes d'institutions privées chargées de tâches de droit public aussi bien que les particuliers, d'autres autorités en protection des données et organismes ainsi que les médias s'adressent à l'Autorité pour connaître son avis sur différents thèmes. La procédure de réponse reste informelle. Dans la mesure du possible, la préposée sollicite des renseignements auprès des organes ou services demandeurs ou impliqués. La collaboration avec les directions et les divers services est très bonne.

Les exemples suivants illustrent les questions posées et les prises de position de la préposée à la protection des données:

### Microsoft Office 365

Suite au déploiement des outils de Microsoft Office 365 dans l'ensemble de l'administration cantonale, l'Autorité a été consultée à nombreuses reprises par les

organes de l'Etat, mais également par les collaborateurs ou les collaboratrices eux/elles-mêmes. Elle poursuit ses conseils en la matière, lorsqu'elle est sollicitée. Elle a notamment rendu attentif aux exigences des articles 12b ss LPrD, qui valent en cas d'externalisation de données personnelles et également renvoyé à la nouvelle version de février 2022 de l'aide-mémoire «Risques et mesures spécifiques au cloud» de privatim<sup>20</sup>.

### Moyens de communication entre enseignant-e-s et parents

Les changements de modes de communication occasionnés par la pandémie n'ont pas été sans questions pour les parents d'élèves, et ce plus particulièrement à l'égard de la messagerie WhatsApp. Les directives de la Direction en charge relatives à l'utilisation d'Internet et des technologies numériques prévoient l'utilisation d'outils standards (adresse e-mail et téléphone portable en cas d'urgence). Les autres outils ou plateformes peuvent en outre être utilisés avec l'autorisation des établissements dans des cas particuliers. La Direction a déclaré que l'utilisation de la messagerie WhatsApp n'était pas indiquée.

### Transmission de données fiscales à une paroisse

Une commune a souhaité savoir si elle était autorisée à transmettre le détail des montants versés, par contribuable de confession catholique, tel que demandé par une paroisse, afin qu'elle puisse répartir les montants de l'impôt ecclésiastique entre les trois paroisses catholiques, présentes sur le territoire communal, et dont elle est chargée de répartir ces montants. L'Autorité a rappelé que la communication de données personnelles est soumise à l'existence d'une base légale (art. 10 al. 1 LPrD). En l'occurrence, il semble qu'une base légale fasse défaut, il est donc préférable que la commune se charge elle-même de répartir les montants entre les paroisses moyennant un émolument pour la charge de travail qu'implique cette répartition.

<sup>20</sup> [Nouvelle version révisée de l'aide-mémoire «Risques et mesures spécifiques au cloud» de privatim – privatim.](#)

### **Demandes de communication de listes d'adresses du Bureau de prévention des accidents (BPA) aux communes**

Plusieurs communes ont contacté l'Autorité pour savoir si elles étaient autorisées à signer une convention avec le Bureau de prévention des accidents (BPA) qui prévoit la transmission de listes d'adresses des enfants de 0 à 2 ans du contrôle des habitants au BPA afin que ce dernier puisse envoyer des brochures de prévention des accidents et des livres illustrés destinés aux enfants. Il a été rappelé aux communes que la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH; RSF 114.21.1) est applicable à la communication de données personnelles qui sont inscrites au contrôle des habitants. Les communes ne sont pas habilitées à délivrer ces données (art. 17a al. 1, art. 16a LCH et Ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants). En guise d'alternative, les communes peuvent convenir avec le BPA qu'elles se chargent elles-mêmes de l'envoi des brochures aux habitants concernés.

### **Communication de l'adresse d'un habitant à un notaire dans le cadre d'une succession**

Une commune a souhaité savoir si elle était autorisée à communiquer à une étude de notaires, des informations sur un habitant dans le cadre d'une succession. L'Autorité a tout d'abord rappelé le statut particulier d'officier public. Ainsi, les notaires sont considérés, en vertu de l'article 17 alinéa 1 lettre e de la Loi cantonale du 20 septembre 1967 sur le notariat (LN; RSF 261.1) et les articles 16 ss de la Loi cantonale du 10 février 2012 d'application du code civil suisse (LACC; RSF 210.1), comme des personnes privées délégataires de tâches publiques qui disposent d'une parcelle de puissance publique. Dans un deuxième temps, elle a invité la commune à orienter le notaire auprès de la Justice de Paix concernée qui pourra lui transmettre les informations nécessaires. Suite à cela, l'Autorité a pris contact avec la Justice de paix pour se renseigner au sujet de sa pratique. Celle-ci lui a confirmé qu'elle se limite à transmettre l'adresse du ou des héritier(s) suite aux demandes des notaires en lien avec les ouvertures de dispositions pour cause de mort et la convocation des héritiers.

### **Communication de données à la Justice de paix**

L'Autorité a été sollicitée par un service concernant une demande de communication émanant de la Justice de paix. Celle-ci se base sur l'article 97a alinéa 1er lettre f de la Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0) et sur l'article 448 alinéa 4 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210) pour obtenir les informations nécessaires. Ainsi, l'Autorité a rappelé la teneur de l'article 10 LPrD et signalé qu'*a contrario* de la LPrD qui ne prévoit pas de forme, l'article 97a alinéa 1er lettre f LACI prévoit que la demande doit revêtir la forme écrite et être motivée. Par conséquent, il appartient au service de solliciter une demande écrite et motivée en application de la LACI.

### **Communication de données sur un chômeur à son ex-conjointe, contribution d'entretien**

L'Autorité a été sollicité par un service concernant une demande de communication émanant d'un particulier. *In casu*, l'ex-épouse souhaitait connaître la situation de l'ex-époux en se basant sur l'article 97a de la Loi fédérale du 25 juin 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI; RS 837.0). A ce titre, l'Autorité a rappelé la teneur de l'article 10 LPrD et a relevé l'inapplicabilité de cette disposition dans le cas d'une communication à des particuliers. Dès lors, elle a indiqué qu'il serait nécessaire d'obtenir le consentement de la personne concernée et que dans le cas où ces informations ne peuvent pas être transmises, elles seront à chercher dans le cadre de la procédure civile, cas échéant les tribunaux civils pouvant demander des informations au Service public de l'emploi (SPE) selon l'article 97a LACI.

### **Transmission de données lors de l'établissement dans une commune**

Une citoyenne a souhaité savoir quelles données personnelles la commune, où elle avait récemment emménagé, pouvait collecter auprès d'elle; notamment si elle était autorisée à lui demander de lui fournir la police d'assurance-maladie ou le nombre de chiens en sa possession. L'Autorité a d'abord rappelé les règles générales en matière d'annonce au contrôle des habitants et des don-



nées à fournir en vertu de l'article 6 de la Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres (LHR; RS 431.02) et de l'article 4 LCH). En dehors des registres des habitants, la législation fédérale, cantonale ou communale peut prévoir d'autres obligations d'annonce auprès de la commune d'arrivée, telles que l'attestation d'assurance maladie (art. 3 al. 1 de la Loi cantonale du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie [LAMal; RSF 842.1.1]), le contrat de bail (art. 8 al. 5 LCH) ou la détention de chien (art. 6 al. 2 du Règlement du 11 mars 2008 sur la détention des chiens [RDCh; RSF 725.31] et règlements communaux).

#### **Faibles de sécurité**

L'Autorité a été informée de diverses failles de sécurité. Afin d'y remédier, et conformément à son devoir de contrôle (art. 31 al. 2 let. a LPrD), elle a invité les entités concernées et les a invitées à se déterminer sur la situation. Elle leur a demandé de lui fournir les renseignements nécessaires (art. 31 al. 3 LPrD) concernant les mesures techniques et organisationnelles mises en place conformément aux exigences découlant de la loi (not. art. 22a LPrD et le Règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles [RSD; 17.15]).

#### **Demande de la liste d'adresse des personnes de 80 ans et plus aux communes**

Un organe public a souhaité savoir si les communes étaient autorisées à lui communiquer une liste des personnes de 80 ans et plus dans le cadre d'une campagne de vaccination pour la COVID-19. L'Autorité a rappelé, qu'en matière de communication de données personnelles inscrites au registre des habitants, la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH; RSF 114.21.1) est applicable (art. 12 al. 1 LPrD). Le ou la préposé-e au contrôle des habitants peut, dans un cas d'espèce et sur demande, communiquer à une autorité ou à une administration publique les données dont elle a besoin pour l'accomplissement de ses tâches (art. 16b al. 1 LCH). En cas de communication dite systématique, l'autorité ou l'administration publique doit adresser une demande d'accès à la plateforme FriPers selon l'article 16a LCH. In casu, il s'agissait d'une communication de données systématique qui ne relevait pas de la compétence des communes.

#### **Documentation des procès-verbaux de visite par des photographies d'enfants**

Un organe public a souhaité savoir s'il peut faire valoir des photographies d'enfants comme moyens de preuve dans le cadre d'une procédure administrative et, plus particulièrement dans le cadre de procédures de contrôle dans les familles. In casu, l'Autorité a relevé l'absence de base légale formelle et matérielle régissant le processus des procédures de contrôle dudit Service, notamment les aspects relatifs à la protection des données (traitement des données, cycle de vie des données, etc. De plus, en vertu du principe de la proportionnalité (art. 6 LPrD), l'Autorité a recommandé la plus grande prudence quant à la prise de photographies d'enfants comme moyens de preuve. Elle est d'avis que la prise de photographies doit être utilisée en dernier recours, et recommande fortement de recourir à des moyens de preuve dont l'atteinte à la personnalité est moins incisive. En tout cas, les photographies des enfants devraient être systématiquement floutées. L'Autorité a rappelé, par ailleurs, que le consentement des enfants capables de discernement, ainsi que le consentement des représentants légaux des enfants incapables de discernement devraient être donnés en toute circonstance.

#### **Communication de données personnelles par un organe public à la police**

Un organe public a souhaité savoir si la communication de données personnelles à la police entrait dans le champ d'application de la LPrD et s'il était dès lors autorisé à communiquer une liste de personnes déterminées (nom, prénom, date de naissance). L'Autorité a rappelé le champ d'application de l'article 2 de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1). La LPrD demeure applicable si la communication de données personnelles intervient dans le cadre d'activités policières hors procédure pénale, à savoir tant et aussi longtemps qu'une instruction pénale n'as pas été ouverte par le Ministère public (art. 2 al. 1 let. b LPrD *a contrario*). Dès lors qu'une instruction pénale est ouverte, la LPrD ne trouve plus application et la communication des données personnelles demandées est régie par le Code de procédure pénal suisse du 5 octobre 2007 (CPP; RS 312.0). In casu, il n'était pas possible de déterminer si les demandes formulées par la police intervenaient hors procédure

pénale. Dans l'affirmative, l'exigence d'une base légale au sens de l'article 4 LPrD qui autoriserait l'organe public à communiquer les données semblait faire défaut.

### **Communication d'une adresse à un agent d'affaires breveté dans le cadre d'un litige**

Une commune a souhaité savoir si elle était autorisée à communiquer à une personne privée, par le biais de son agent d'affaires breveté, l'adresse d'un habitant dans le cadre d'un litige. L'Autorité a rappelé que la communication de données personnelles inscrites au registre des habitants est régie par la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH; RSF 114.21.1), en vertu de l'article 12 alinéa 1 de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1). Le ou la préposé-e au contrôle des habitants peut, dans un cas d'espèce, communiquer notamment l'adresse d'une personne à une personne privée pour autant que cette dernière rende vraisemblable l'existence d'un intérêt légitime (p. ex: lien juridique, rapport contractuel, etc.) à la communication (art. 17 al. 1 LCH). La production par l'agent d'affaires breveté d'une procuration annexée à la demande ne suffit pas à démontrer l'existence d'un tel intérêt. *In casu*, la commune a estimé que les informations transmises par l'agent d'affaires breveté étaient trop générales et ne permettaient pas d'établir l'existence d'un intérêt légitime du requérant.

### **Collecte et exploitation de numéros de portables par la commune**

Une commune a souhaité savoir si elle était autorisée à collecter, puis exploiter un numéro de téléphone portable par ménage à des fins de diffusion d'alertes communales dans des situations d'urgence (p.ex. pollution de l'eau). L'Autorité a rappelé que tout traitement de données personnelles par un organe public nécessite l'existence d'une disposition légale l'y autorisant ou, à défaut, qu'une disposition réglant l'accomplissement de sa tâche l'implique (art. 4 LPrD). De plus, elle a relevé que le numéro de téléphone portable n'est pas une donnée minimale au sens de l'article 6 de la Loi cantonale du 23 mai 1986 sur le contrôle des habitants (LCH; RSF 114.21.1) devant figurer au contrôle des habitants. Elle a dès lors conclu que la collecte des numéros de téléphones portables par la commune ne peut se faire que

sur une base volontaire, telles qu'une communication volontaire des numéros de portable par les habitant-e-s de la commune qui désirent être avertis des situations d'urgence, l'affichage public de l'information, ou encore la distribution d'un tout ménage.

### **Demande d'accès à ses propres données au contrôle des habitants**

Une commune a souhaité savoir si, dans le cadre d'une demande d'accès à ses propres données, elle était autorisée à faire parvenir au requérant sa «fiche habitant» telle qu'elle figure au contrôle des habitants. L'Autorité a rappelé les principes relatifs au droit d'accès à ses propres données conformément aux articles 23 ss de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1) et plus particulièrement les modalités d'exercice (art. 24 LPrD). Les renseignements sont, en règle générale, fournis par écrit, sauf exception (art. 24 al. 2 LPrD). Ainsi, les données personnelles peuvent être transmises sous forme de lettre, de fiche, de copie de documents, etc.

### **Base légale pour effectuer l'enregistrement d'une séance de conciliation concernant un plan d'aménagement local (PAL)**

Un particulier a souhaité savoir sur quelle base légale l'enregistrement d'une séance de conciliation concernant un plan d'aménagement local (PAL) pouvait être effectuée. L'Autorité a rappelé le principe de licéité des traitements de données personnelles (art. 4 LPrD) et a précisé qu'un enregistrement est une forme de traitement de données qui s'apparente à une collecte de données (art. 9 LPrD). L'enregistrement de personnes qui expriment notamment leurs opinions à haute voix peut constituer une donnée sensible (art. 3 let. c ch. 1 LPrD) qui requiert dès lors une base légale formelle l'y autorisant, au risque de constituer un traitement illicite. *In casu*, l'existence d'une base légale semblait faire défaut. En effet, l'article 32 du règlement d'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 1<sup>er</sup> décembre 2009 (ReLATEC; RSF 710.11) ne prévoit pas la possibilité d'enregistrer une telle séance.

## 2. Contrôles

D'entente avec la Commission, la préposée à la protection des données a procédé à des contrôles axés sur le respect des principes de la protection des données au sein d'administrations communales et d'un service de l'Etat. Les contrôles sont confiés à des spécialistes externes, néanmoins la préposée a assisté à tous les contrôles. Ces derniers peuvent prendre différentes formes, à savoir un contrôle planifié, annoncé et organisé, ou un contrôle spontané, un contrôle général voire un contrôle limité à certaines activités de l'organe public. Afin de pouvoir sensibiliser le plus grand nombre d'organes publics au sujet de la sous-traitance et de la digitalisation de l'administration, la préposée à la protection des données a procédé à des contrôles organisés et limités à certaines activités.

Le but des contrôles est d'examiner le travail des services désignés sous l'angle des dispositions légales en matière de protection des données, notamment les droits et profils d'accès aux applications informatiques et aux bases de données utilisées, l'externalisation de traitement de données personnelles (sous-traitance, délégation de tâches) et les mesures de sécurité. Deux rapports ont été établis. Il en ressort différentes propositions émises suite aux divers points relevés lors des contrôles. Les propositions, n'ayant pas toutes la même importance, sont cataloguées selon les critères de risque et l'ordre d'importance des mesures à mettre en œuvre.

## 3. FriPers et vidéosurveillance

### 3.1 FriPers

L'Etat de Fribourg exploite une plateforme centrale, FriPers, qui contient toutes les données personnelles inscrites dans les registres des habitants. Cette plateforme permet notamment l'échange de données personnelles entre les communes, en particulier en cas de départ ou d'arrivée, et la transmission de données à l'Office fédéral de la statistique ou à des organes et services cantonaux. En vertu de l'ordonnance du 14 juin 2010 relative à la plateforme informatique contenant les données des registres des habitants, il incombe à l'Autorité, dans le cadre de la procédure d'autorisation, d'émettre un préavis sur les demandes d'accès à cette plateforme canto-

nale (art. 3 al. 1). Lors d'une demande, la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) se prononce sur la base du préavis de l'Autorité.

### **Demande d'accès du Service public de l'emploi concernant la surveillance du marché du travail par les inspecteurs et inspectrices**

Le Service public de l'emploi (SPE) a demandé un accès direct à la plateforme FriPers. Dans le cadre des obligations découlant de la législation, le SPE a, au travers de ses inspecteurs et inspectrices, la nécessité de disposer d'éléments d'informations permettant de constituer l'identité complète des personnes à contrôler. L'Autorité a émis un préavis favorable aux données sollicitées (notamment les nom et prénom, adresse, etc.).

### **Demande d'accès du Service de la prévoyance sociale**

Pour répondre à ses obligations légales, notamment dans le cadre d'allocation de subvention, le Service de la prévoyance sociale (SPS) a demandé un accès à la plateforme FriPers ainsi qu'à l'historique des données. Le SPS a rappelé qu'il doit pouvoir vérifier la situation des requérants et s'assurer de l'établissement de ceux-ci dans le canton. L'Autorité a émis un préavis favorable pour un accès indirect aux données demandées (notamment l'adresse) ainsi qu'à l'accès indirect à l'historique des données pour l'adresse postale et l'adresse de domicile avec une limitation rétroactive de 2 ans, ceci à des fins de contrôle du domicile légal des personnes en EMS.

### **Détermination sur la demande d'accès de l'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg**

Dans le cadre de la tenue du registre des membres des corporations ecclésiastiques, l'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg (EERF) a demandé un accès indirect à la plateforme FriPers pour un certain nombre de données. L'Autorité a émis un préavis partiellement favorable pour les données jugées nécessaires. Pour le surplus, l'Autorité a préavisé défavorablement, au motif que les données ne sont pas nécessaires pour l'accomplissement des tâches légales de l'EERF et ne respectent dès lors pas le principe de la proportionnalité.

## Contrôles

Le service de la population et des migrants (SPoMi), en tant que responsable des données FriPers procède, à intervalles réguliers, au contrôle des autorisations délivrées. Des contrôles plus poussés peuvent être faits en collaboration avec l'Autorité. Toutefois, pendant l'année sous revue, aucun contrôle de ce type n'a été réalisé. Dans le cadre des contrôles axés sur le respect des principes de protection des données effectués au sein de l'administration, l'Autorité a, par la même occasion, vérifié le nombre de collaborateurs/trices au bénéfice d'un accès et leur nécessité.

## 3.2 Vidéosurveillance

La préposée à la protection des données doit être informée au préalable lors de demandes d'installation de systèmes de vidéosurveillance sans enregistrement (art. 7 LVid). De plus, il entre dans ses tâches d'émettre des préavis sur les demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement (art. 5 al. 2 LVid).

Il ressort de plus en plus des différentes demandes d'installation de vidéosurveillance que les particuliers, les entreprises, les organes cantonaux et communaux recourent à un mandataire privé chargé de gérer la maintenance de l'installation et parfois d'héberger et stocker les enregistrements. Cela peut, par exemple, être des entreprises de sécurité privée mais également des prestataires d'hébergement *Cloud* et des *Data center*. Dans ce contexte, il s'agit alors d'analyser si nous sommes en présence d'une externalisation du traitement des données. Le cas échéant, des conditions plus strictes doivent être prises concernant la sécurité et la protection des données. L'Autorité conseille vivement aux personnes concernées de s'informer avant la commande du système de vidéosurveillance et la conclusion du mandat avec le prestataire privé.

L'Autorité a pris position sur divers projets de vidéosurveillance pendant l'année objet du rapport. La fréquence et la complexité des demandes ont nécessité la tenue de visions locales. Ces rencontres permettent un échange avec les différents spécialistes et les autorités ainsi qu'une meilleure compréhension de la situation.

Il est rappelé que les préfectures publient régulièrement sur leur site Internet la liste des installations de vidéosurveillance au bénéfice d'une autorisation ainsi que le nom des personnes responsables de l'installation.

### Surveillance d'une église et d'un centre paroissial

L'Autorité a préavisé défavorablement la demande d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sise dans une Eglise et un Centre paroissial. L'Autorité a estimé que la demande ne respectait pas le principe de la proportionnalité. En effet, la surveillance à l'intérieur d'une église constitue une atteinte importante aux droits de la personnalité des personnes concernées, notamment du fait que les données personnelles sur les opinions ou activités religieuses constituent des données sensibles au sens de l'article 3 lettre c chiffre 1 de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1). Finalement, le recours à une application utilisant une technologie de *cloud* dans le cadre de la surveillance des lieux, telle qu'elle est envisagée, est contraire au règlement d'utilisation (RU) soumis à l'Autorité, à défaut d'y être réglée.

### Surveillance d'un musée

L'Autorité a préavisé favorablement la demande d'installation d'un système de vidéosurveillance avec enregistrement sise dans un musée communal. Dans le respect du principe de proportionnalité, l'Autorité est néanmoins défavorable à l'utilisation d'une technologie permettant la reconnaissance faciale.

### Détermination sur la surveillance d'une déchetterie

Dans sa détermination, l'Autorité a confirmé son préavis défavorable rendu concernant l'installation d'un système de vidéosurveillance sise dans une déchetterie intercommunale dans le but de permettre la surveillance des boîtes eco-reload (automate à billets de banque) et l'observation d'éventuelles contraventions des utilisateurs de la benne. Elle a estimé le système non conforme à la législation. En effet, selon l'article 3 alinéa 1 de la Loi cantonale du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance (LVid; RSF 17.3), la vidéosurveillance veille à prévenir les atteintes aux personnes et aux biens et contribue à la poursuite et répression des infractions.

Ces deux conditions sont cumulatives. Les buts tendant à «l'utilisation conforme aux instructions du matériel» sont ainsi manifestement contraires à la LVID (cf. Arrêt TC FR 601 2014 46 du 20 août 2015, consid. 3a)). Bien que le premier but soit conforme à la LVID, il ne respecte toutefois pas le principe de la proportionnalité, puisque l'utilisation de système cloud sans contrat avec le prestataire s'avère contraire au respect des critères des articles 12b ss de la Loi cantonale du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD; RSF 17.1) en matière d'externalisation des données. Le second but n'entre pour sa part clairement pas dans le champ d'application de la LVID, puisqu'il vise à s'assurer une utilisation conforme du matériel par les utilisateurs.

#### 4. ReFi – registre des fichiers<sup>21</sup>

L'Autorité doit tenir un registre des fichiers qui contient l'ensemble des déclarations de fichiers, sauf celles des communes qui ont leur propre autorité de surveillance. Pour les organes publics, la déclaration des fichiers est une obligation légale (art. 19 ss LPrD). Ce registre constitue un outil important pour les différents partenaires de la protection des données et sert la transparence. Il indique quels fichiers sont collectés par quel service. Le registre est public et peut être consulté sur le site Internet de l'Autorité.

Des adaptations techniques de l'application sont nécessaires pour une utilisation adéquate du ReFi. Un groupe de travail composé de la préposée et du SITel a réfléchi à une nouvelle solution pour le ReFi. Ces démarches sont en cours.

#### 5. Echanges et collaboration

L'échange est important aussi avec la vingtaine de personnes dites «personnes de contact en matière de protection des données» des directions et établissements. Une séance réunissant les personnes de contact (personnes répondantes en matière de protection des données dans chaque direction et établissement autonome) a eu lieu. Le thème cette année couvrait le concept de sûreté de l'information et protection des données

(Concept SIPD). Après une intervention par la préposée, le spécialiste orateur a présenté cet outil et dans un deuxième temps, exposé ses modalités et sa plus-value. L'après-midi quant à lui, a fait l'objet d'un workshop sur le même thème durant lequel les participant-e-s pouvaient s'essayer à l'élaboration d'un tel document.

#### **Avant-projet convention intercantonale en matière de santé numérique et nouvelle mouture de l'avant-projet de convention intercantonale**

La procédure de consultation sur l'avant-projet de convention intercantonale en matière de santé numérique – entre le canton de Fribourg, le canton de Vaud, le canton du Valais, la République et canton de Genève, ainsi que la République et canton du Jura – s'est terminée le 15 février 2022. Celle-ci était élaborée et pilotée par la communauté de référence (CARA).

Cette convention prévoit, en outre, de régler les traitements de données qui seront réalisés en lien avec les services complémentaires par une ou plusieurs organisations sur délégation des gouvernements cantonaux. Les Autorités cantonales concernées ont de concert élaboré une prise de position commune. Les considérations suivantes ressortent de leur examen général: absence de base légale formelle prévoyant expressément le traitement de données personnelles (y compris de données sensibles et de profils de la personnalité) et omission de mention s'agissant des conditions techniques ou organisationnelles – notamment en ce qui concerne l'accès aux données. Quant au contenu de l'avant-projet, les Autorités cantonales ont regretté un manque de précision et de clarté. A ce titre, elles ont relevé en particulier des notions juridiques indéterminées, la portée incertaine de certaines clauses ou encore le choix risqué, du point de vue de la protection des données, de l'utilisation systématique du NAVS13 comme identificateur de personnes.

Suite à cette prise de position commune, une nouvelle version pour consultation a été soumise aux préposés. Les Autorités cantonales ont salué l'intégration de dispositions en matière de protection des données plus abouties. Ainsi, celles-ci ont relevé certains points à

<sup>21</sup> <https://www.fr.ch/atprd/institutions-et-droits-politiques/transparence-et-protection-des-donnees/registre-des-fichiers-refi>

clarifier, notamment en ce qui concerne la précision des termes employés, la cohérence et compatibilité (notamment interne au projet et le message l'accompagnant ainsi que la LDEP) ainsi que la complétude générale (p.ex. prévoir la question des métadonnées, la durée de conservation ainsi que la transparence et l'accès aux documents). Elles ont également invité CARA à réfléchir sur la suffisance de la base légale s'agissant des systèmes d'informations et des traitements envisagés ainsi que la manière d'implémenter la communication des données personnelles à des fins statistiques et de recherche.

#### **Groupe de coordination Schengen des autorités suisses de protection des données**

La préposée à la protection des données a des contacts formels et informels avec le PFPDT. L'Accord d'association à Schengen, ratifié par la Suisse en mars 2006 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2008, prévoit la participation de la Suisse au Système d'Information Schengen (SIS). Cet accord requiert l'instauration d'une autorité nationale de contrôle en matière de protection des données dans tous les Etats participants à la coopération Schengen. En Suisse, ces activités de surveillance sont assurées par le PFPDT et les autorités cantonales de protection des données dans le cadre de leurs compétences respectives. Le *Groupe de coordination des autorités suisses de protection des données*, institué dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord d'association à Schengen, a échangé lors de séances.

## **6. Statistiques**

### **Protection des données en général**

Durant la période considérée, 355 dossiers en matière de protection des données (sans les demandes FriPers et vidéosurveillance, voir ci-dessous) ont été introduits, dont 40 sont pendants au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Ces dossiers comprennent 96 conseils et renseignements, 63 avis, 32 examens de dispositions législatives, 19 communications de décisions (art. 27 al. 2 LPrD), 9 contrôles et inspections ou suivis de contrôle, 5 présentations, 68 participations à des séances et autres manifestations et 63 demandes diverses. 153 dossiers concernent des organes cantonaux ou des institutions chargées de tâches publiques, 41 des communes, 131 d'autres

organismes publics (cantons, autorités de protection des données, confédération, universités), 25 des particuliers ou des institutions privées et 5 des médias (cf. statistiques annexées). Pour les dossiers pendants des années précédentes, 70 dossiers ont été réglés. De plus, l'Autorité a été sollicitée à plusieurs occasions pour des questions pour lesquelles elle n'était pas compétente. Les organes publics ou les particuliers ont dès lors été dirigés auprès des services compétents.

### **FriPers**

Au 31 décembre 2022, 8 dossiers ont été soumis à la préposée à la protection des données pour préavis: 4 demandes d'accès, 2 demandes d'extension d'accès, 1 détermination et 1 divers. De ces requêtes, 2 demandes d'accès sont toujours en traitement, les 6 autres demandes étant closes. La collaboration avec la DSJS est bonne. L'évolution des technologies permet de développer les modes d'utilisation de la plateforme FriPers. Partant, les requêtes deviennent de plus en plus complexes. Ainsi, la procédure et les documents sont constamment évalués par les services concernés.

### **Vidéosurveillance**

Durant l'année 2022, l'Autorité a reçu 11 demandes d'installation de vidéosurveillance avec enregistrement pour préavis, 1 information concernant la modification du Règlement d'utilisation, 4 annonces d'installation de vidéosurveillance sans enregistrement et 2 dénonciations d'installations. Elle a été invitée à se déterminer à 1 reprise suite à un préavis défavorable. L'Autorité a rendu 10 préavis en 2022. Parmi ces préavis, 8 ont fait suite à des demandes déposées les années précédentes. 9 préavis sont en attente d'élaboration dont certains car l'Autorité attend des documents complémentaires. Pour information, certains préavis positifs peuvent être assortis de conditions, notamment de satisfaire à l'exigence de signalisation des systèmes de vidéosurveillance. 1 demande d'annonce d'installation de vidéosurveillance sans enregistrement est close, 1 pas de la compétence de l'Autorité et 2 sont en cours. Les 2 dossiers relatifs aux dénonciations sont clos, le dossier relatif à l'information concernant la modification du Règlement d'utilisation est clos, ainsi que la détermination. Par ailleurs, 16 dossiers émanaient des préfectures, 1 d'un réseau et 2 de l'Autorité.

---

## IV. Coordination entre la transparence et la protection des données

---

La bonne collaboration entre les deux préposées s'est poursuivie jusqu'à la fin septembre 2022 au départ de la préposée à la protection des données. Les séances de la Commission, auxquelles les deux préposées participent, traitent régulièrement les dossiers portant sur les deux domaines. Les préposées se voient fréquemment pour les échanges nécessaires. Enfin, les contacts avec le Président favorisent également la coordination.

## V. Remarques finales

---

L'Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données **remercie** tous les organes publics pour la collaboration développée jusqu'ici, pour l'intérêt manifesté envers le droit d'accès à l'information ainsi qu'envers leur obligation de respecter les dispositions légales sur la protection des données personnelles et par là les personnes. L'Autorité travaille dans un esprit pragmatique qui tient compte dans toute la mesure du possible des besoins de l'administration et des particuliers. Dans cette perspective, elle considère comme particulièrement importants la sensibilisation, la formation et l'accompagnement dès le départ des projets législatifs et informatiques. Ces remerciements s'adressent en particulier aux personnes de contact au sein de l'administration et des établissements cantonaux qui aident efficacement les préposées dans l'accomplissement de leurs tâches.

# VI. La médiation administrative

## A. Tâches et organisation de la médiation administrative

### 1. En général

La médiation administrative est un organe indépendant qui est intégré administrativement à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM). L'actuelle titulaire du poste travaille à 40 %.

Selon l'article 1 de la loi sur la médiation administrative (LMéd), la médiation administrative est le processus au cours duquel une personne qualifiée et indépendante sert d'interlocuteur entre les administré-e-s et les autorités administratives cantonales afin de prévenir ou de résoudre des conflits à l'amiable. Elle vise à :

- aider les administré-e-s dans leurs rapports avec les autorités et servir d'intermédiaire lors de différends;
- favoriser la prévention ainsi que la résolution à l'amiable des conflits entre les autorités et les administré-e-s;
- encourager les autorités à favoriser de bonnes relations avec les administré-e-s;
- contribuer à améliorer le fonctionnement des autorités et
- éviter aux autorités des reproches infondés.

Le champ d'application de la loi sur la médiation administrative comprend les requêtes liées à l'administration cantonale fribourgeoise, aux préfets – sauf lorsqu'ils agissent en qualité d'autorité de la juridiction pénale ou d'autorité spéciale de la juridiction administrative –, aux organes des établissements publics cantonaux ainsi qu'aux particuliers et aux organes d'institutions privées, lorsqu'ils accomplissent des tâches de droit public d'autorité déléguées par les autorités cantonales. Avec l'accord des parties, la médiatrice cantonale peut intervenir en dehors de toute procédure, dans toute procédure pendante ou après la clôture d'une procédure administrative.

Sont exclus de la sphère d'activité de la médiation administrative les conflits entre les administré-e-s

et le Grand Conseil, le Conseil d'Etat, les autorités judiciaires, les autorités de la poursuite pénale, les Eglises et les communautés confessionnelles reconnues. La médiatrice cantonale ne peut pas non plus traiter de requêtes relatives aux autorités communales, aux autres cantons ni à des domaines régis par une procédure de médiation spécifique ou par le droit procédural fédéral.

Un processus de médiation ne peut être engagé qu'avec l'accord des parties.

### 2. Entrée en vigueur de la révision de la loi sur la médiation administrative

En début de l'année sous revue, la révision de la loi sur la médiation administrative est entrée en vigueur. Il s'agissait, d'une part, d'intégrer administrativement la médiation administrative à l'ATPrDM. D'autre part, la révision a intégré une disposition selon laquelle un processus de médiation ne peut être engagé qu'avec l'accord des parties. Le législateur a ainsi clairement souligné qu'il ne veut pas d'ombudsman, qui peut devenir actif sans l'accord des parties, mais une instance de médiation. Pour éviter à l'avenir toute confusion liée à la fonction de base qui découle de l'application de l'art. 119 de la Constitution du Canton de Fribourg, la version allemande de la loi a été renommée «Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten». Le titre initial de «Ombudsgesetz», choisi à la suite de la traduction allemande du terme de «médiation administrative», avait conduit à des interprétations divergentes par le passé.

### 3. Collaboration au niveau intercantonal

Pendant l'année sous revue, la médiatrice cantonale s'est attachée à l'échange et à la collaboration avec les autres bureaux de médiation cantonaux. Elle a pris part à trois rencontres de l'Association des ombudsmans parlementaires suisses (AOP+), qui abordent chaque fois des thèmes actuels et permettent un échange d'expériences de manière approfondie.



#### 4. Communication

Le volet de la communication a porté durant l'année écoulée sur des rencontres avec les directions afin de présenter les prestations de la médiation administrative et de montrer sa plus-value. À cette occasion, la médiatrice a souligné que si la participation à un processus de médiation implique une charge de travail supplémentaire, l'organe concerné contribue à la gestion des conflits et encourage la proximité avec les administré-e-s.

Au cours du premier trimestre, la médiatrice a en outre publié des annonces dans les principaux journaux du canton afin de mieux faire connaître les services de la médiation administrative auprès de la population.

La médiatrice a soutenu les domaines de la transparence et de la protection des données dans le projet de communiquer les principaux contenus à ce sujet en langage simplifié sur le site Internet. Depuis 2021, le processus de médiation administrative y est expliqué en langage simplifié.

## B. Activités de la médiatrice cantonale

### 1. En général

Conformément aux buts de la médiation administrative, la médiatrice cantonale agit comme personne neutre entre les administré-e-s et les autorités cantonales, donne des renseignements sur la manière de procéder en matière administrative et sert d'interlocutrice afin de prévenir un conflit ou de contribuer à la recherche d'une solution à l'amiable.

Elle explique les procédures administratives, traduit les décisions ou la correspondance de l'autorité dans un langage plus compréhensible, donne des informations sur la situation juridique et émet des recommandations permettant aux personnes concernées de se prendre en charge. Lorsque les tenants et aboutissants ou la situation juridique ne sont pas clairs ou que la personne consultant la médiatrice cantonale se sent incomprise ou traitée

de manière injuste, la médiatrice cantonale clarifie avec l'accord des parties la situation et établit les faits. Si nécessaire, elle officie comme conciliatrice entre les parties et les soutient dans la recherche de solutions à l'amiable équitables, ou dans l'amélioration de leur communication.

Les requêtes adressées à la médiatrice cantonale concernent toujours un large éventail de sujets: par exemple un sentiment d'injustice face à une décision de l'administration, la durée d'attente d'une réponse, de multiples tentatives infructueuses de joindre une autorité par téléphone, une difficulté à comprendre le sens exact d'une réponse écrite, une mise en question de changements de processus ou un besoin d'information sur un sujet concret. La médiatrice reçoit aussi régulièrement des questions relatives aux processus administratifs et à l'application des lois.

Lors du premier contact entre les requérant-e-s et la médiatrice, il n'est pas rare que de nombreux sujets différents soient abordés. La médiatrice procède alors à une analyse visant à préciser les points sur lesquels elle peut intervenir dans le cadre du champ d'application de la loi sur la médiation administrative.

Si nombre de demandes des administré-e-s sont parfaitement justifiées, la médiatrice cantonale reçoit aussi des requêtes sur lesquelles elle ne peut entrer en matière pour diverses raisons ou dont elle doit mettre fin au traitement à un certain moment sans qu'une solution n'ait pu émerger. La médiation administrative consiste aussi à maintes reprises à expliquer aux administré-e-s les limites du droit ainsi que leurs propres responsabilités face aux divers enjeux. Si la médiatrice cantonale est parfois à même d'offrir une perspective autre que la médiation administrative, elle a également pour tâche d'aider ses interlocuteurs-trices à accepter des situations qu'on ne peut plus changer.

De manière générale, la médiatrice cantonale préconise aux personnes concernées et aux organes publics de s'adresser à elle le plus tôt possible dès l'émergence d'un conflit potentiel. La loi sur la médiation administrative dispose que la personne concernée doit avoir précédé sa requête des démarches usuelles auprès de l'autorité

cantonale en charge du dossier afin de résoudre le conflit à l'amiable (art. 14 al. 1 LMéd). Enfin, dans un nombre non négligeable de cas, il est possible de régler une divergence de vues par la voie bilatérale. Si toutefois les parties ne trouvent pas de solution à leur différent, il est recommandé de prendre rapidement contact avec la médiatrice cantonale. Dans le cadre de la médiation administrative comme dans plusieurs autres domaines de la vie, les chances d'aboutir à une solution à l'amiable augmentent si l'on intervient en amont, et diminuent si le conflit s'est déjà enlisé voire envenimé.

## 2. Quelques chiffres

Quelques chiffres clés ci-après illustrent les activités de 2022 en comparaison avec les années précédentes. Une grande prudence s'impose dans leur interprétation. Le nombre de cas ne dit rien, par exemple, sur leur complexité. Il n'est pas non plus surprenant que les directions qui connaissent davantage d'interactions avec la population et prennent des mesures avec un impact fort sur les administré-e-s soient plus souvent concernées par des demandes d'information et de médiation administrative.

### Nombre de prises de contact durant l'année en cours

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total des nouvelles sollicitations	43	62	45	51	46	36
Par l'administration cantonale	7	4	1	0	0	2
Par les administré-e-s	31	55	41	48	46	34
Par les entreprises, organisations ou groupes de personnes	5	3	2	3	0	0
Par des communes	0	0	1	0	0	0

### Langue des demandes

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
F	21	37	25	26	20	19
D	21	24	18	24	25	16
Autres	1	1	2	1	1	1

### Forme des demandes

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Téléphone	25	35	19	28	30	22
E-mail	11	8	10	11	9	7
Site Internet	3	11	11	5	4	4
Courrier postal	1	6	5	7	3	3
Contact direct	3	0	0	0	0	0
Autres	0	2	0	0	0	0

## Directions concernées<sup>22</sup>

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
DFIN	5	12	5	5	1	4
DIAF	5	3	1	0	3	0
DFAC	2	1	3	2	1	0
DIME	2	7	5	2	2	1
DSAS	1	5	3	9	3	8
DEEF	0	0	0	0	0	0
DSJS	0	0	2	0	2	5
Autres (ECAB, OCN...)	3	2	3	3	0	3
Préfectures	1	0	1	3	1	0

## Types de prestations (incluant les cas ouverts de l'année précédente)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
De la compétence de la médiatrice:	21	28	19	24	14	18
> Conseil et information	6	5	4	9	8	9
> Médiation «navette» (sans rencontre entre les parties)	5	15	7	12	6	2
> Médiation (avec rencontre entre les parties)	1	2	2	1	0	2
> Demandes sans suite ou refusées	6	3	6	1	0	1
> En cours au 31.12.	3	3	0	1	0	4
Hors de la compétence de la médiatrice <sup>23</sup> :	22	37	26	27	33	18
> Affaires communales	8	17	9	6	3	1
> Administration fédérale, autorités appliquant une législation fédérale	2	6	3	2	2	1
> Affaires judiciaires, police	5	5	1	2	8	4
> Autorités disposant de leur propre service de médiation (ATPrD, chômage, HFR, ESS...)	5	5	4	0	4	6
> Autres	2	4	9	17	16	6

## Résultats selon art. 20 LMéd

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Renseignements utiles (art. 20.1a)	3	9	4	18	14	9
Accord entre les parties (art. 20.1b)	2	8	5	2	0	4
Echec ou impossibilité (art. 20.2)	3	5	4	2	0	1

La médiatrice cantonale n'effectue pas de saisie ni d'interprétation statistique de la durée ni du nombre d'heures consacrés à chaque cas. Ces chiffres peuvent fortement fluctuer. Le nombre de cas peut, lui aussi, fortement varier d'une année à l'autre, sans qu'il soit possible d'en expliquer la cause de manière plausible. Ces observations correspondent aux expériences d'autres villes ou cantons dans des domaines semblables.

<sup>22</sup> Plusieurs directions peuvent être concernées dans certains cas mais seuls sont indiqués ceux où la médiatrice cantonale était compétente.

<sup>23</sup> Au sens de la LMéd.

### 3. Explications concernant les demandes de l'année sous revue

En 2022, 36 demandes sont parvenues à la médiatrice cantonale, dont 18 relevaient du champ d'application de la loi sur la médiation administrative. Les requêtes portaient notamment sur les thématiques suivantes:

- > prise en charge des coûts après des dommages causés par la grêle
- > participation aux coûts d'une prothèse dentaire perdue
- > réductions de primes de la caisse-maladie
- > aide sociale
- > allocations de formation professionnelle
- > aide aux victimes
- > code QR sur les factures cantonales
- > émoluments
- > poursuites
- > questions concernant les maisons de retraite
- > conflits de voisinage
- > transport scolaire
- > respect d'une convention conclue avec le canton

Dans deux cas, l'organe public concerné a refusé la demande de médiation :

- > La médiatrice a dû se récuser dans l'un d'eux. La préposée à la transparence a repris le dossier. Des informations supplémentaires à ce sujet se trouvent dans le chapitre III. A. 1.3.
- > Dans l'autre cas, l'organe public a précisé dans sa justification écrite qu'il agissait en tant qu'autorité judiciaire, qu'il bénéficiait ainsi des dérogations prévues par la LMéd et refusait la médiation. À son sens, la requérante devait plutôt exiger une décision sujette à recours au Tribunal cantonal. La médiatrice a rédigé une recommandation en indiquant à l'organe public qu'à ses yeux, ce dernier ne pouvait pas être considéré comme une autorité judiciaire sur la base des dispositions légales en vigueur et qu'il était bien soumis à la LMéd. Tout organe public peut refuser une médiation. Mais ce refus ne peut pas se justifier par une dérogation qui n'est pas prévue dans la loi. La médiatrice a recommandé à l'organe public d'entrer en matière sur la demande de médiation. Se

limiter à donner à la requérante des informations sur une procédure décisionnelle soumise à recours peut susciter chez elle un sentiment d'impuissance. D'après la médiatrice, la confiance de la population est étroitement liée à la possibilité de pouvoir remettre également en question des situations dans le cadre extrajudiciaire. Après la recommandation, l'organe public a consenti à la médiation et les parties sont parvenues à un accord.

La moitié des requêtes adressées à la médiatrice au cours de l'année sous revue n'entrait pas dans le champ d'application de la loi sur la médiation administrative. Il s'agissait notamment d'organes publics qui en étaient expressément exclus par le législateur, à l'instar de communes, d'autorités judiciaires ou d'autorités chargées de l'exécution d'une législation fédérale. La médiatrice a aussi enregistré plusieurs requêtes concernant des domaines qui ont leur propre service de médiation. Par ailleurs, des problèmes avec des services hors du domaine administratif ont également régulièrement été abordés.

Dans ses divers canaux de communication, la médiatrice renvoie au champ d'application de la médiation administrative. Elle estime toutefois le travail de médiation également important lors de requêtes qui sortent de son champ d'application et essaie d'adresser dans la mesure du possible les personnes concernées au bon service.

### C. Remerciements

Au terme de cette année d'activité, j'aimerais remercier:

- > les personnes qui demandent conseil, pour leur confiance envers la médiation administrative;
- > les organes publics concernés, pour l'esprit constructif animant la collaboration;
- > le personnel de la Chancellerie d'Etat et de divers services cantonaux pour leurs multiples prestations;
- > les collègues médiateurs et médiatrices ainsi que les ombudsmans de diverses villes et cantons, pour les précieux échanges d'expériences.

---

## VII. Table des abréviations et termes utilisés

---

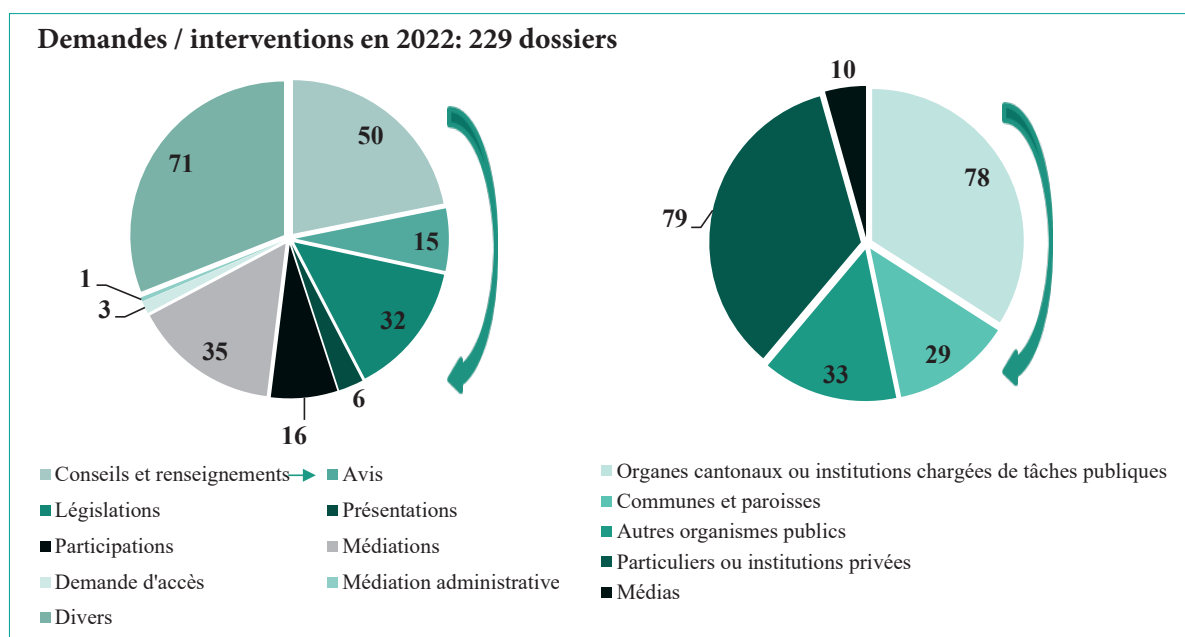
ACF	Association des communes fribourgeoises
AFOCI	Association fribourgeoise pour l'organisation des cours interentreprises
AOP+	Association des ombudsmans parlementaires suisses
AP	Avant-projet
ATPrD	Autorité cantonale de la transparence et de la protection des données
ATPrDM	Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (à partir de janvier 2022)
BFF SA	Bluefactory Fribourg SA
BPA	Bureau de prévention des accidents
CC	Code civil suisse
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux d'instruction publics
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme
CHA	Chancellerie d'Etat de Fribourg
CICI	Conférence internationale des commissaires à l'information
CoPil	Comité de pilotage
CoPro	Comité de projet
CPJA	Code de procédure et de juridiction administrative
CPP	Code de procédure pénale
DEEF	Direction de l'économie, de l'emploi et de la formation
DEP	Dossier électronique du patient
DFAC	Direction de la formation et des affaires culturelles
DFI	Département fédéral de l'intérieur
DFIN	Direction des finances
DIAF	Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts
DIME	Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
DSJS	Direction de la sécurité, de la justice et du sport
ECAB	Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments
EERF	Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg
EMS	Etablissement médico-sociaux
EPT	Equivalent plein temps
FriPers	Plateforme informatique cantonale du contrôle des habitants
Fritic	Centre de compétences
HAE	Harmonisation des administrations des écoles
HEG	Haute école de gestion
HFR	Hôpital fribourgeois
IFF	Institut du fédéralisme
LACC	Loi du 10 février 2012 d'application du code civil suisse
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LAMal	Loi du 24 novembre 1995 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie
LDEP	Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient
LCH	Loi du 23 mai.1986 sur le contrôle des habitants
LECAB	Loi du 9 septembre 2016 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels
LEE	Loi du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre l'Eglise et l'Etat
LHR	Loi fédérale du 23 juin 2006 sur l'harmonisation des registres

---

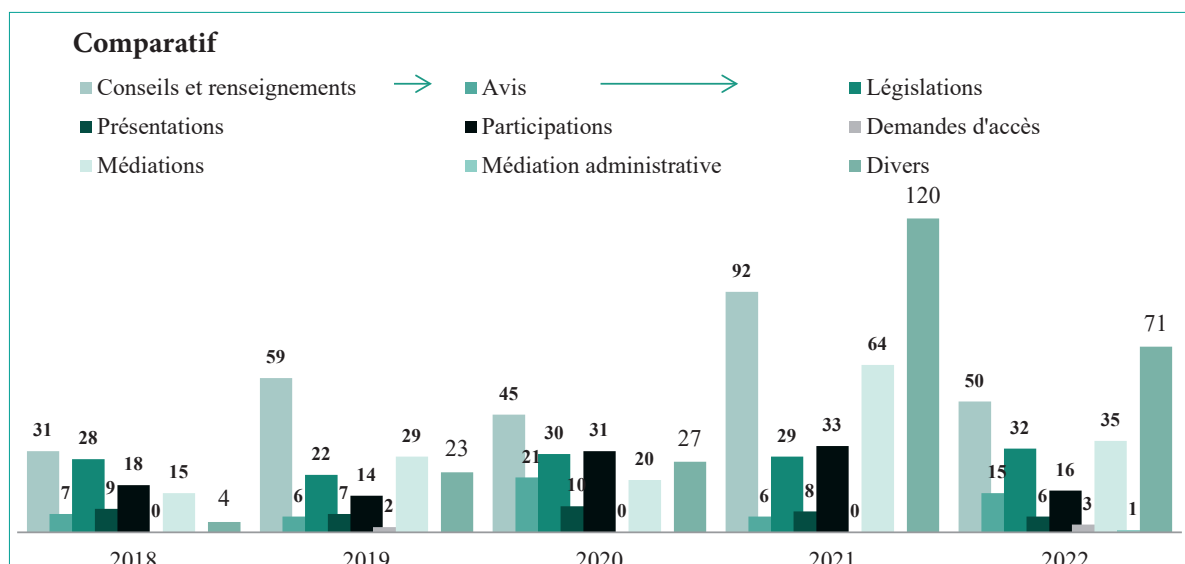
LInf	Loi du 9 septembre 2009 sur l'information et l'accès aux documents
LMéd	Loi du 25 juin 2015 sur la médiation administrative
LMob	Loi du 5 novembre 2021 sur la mobilité
LN	Loi du 20 septembre 1967 sur le notariat
LP	Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données
LPrD	Loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données
LStat	Loi du 7 février 2006 sur la statistique cantonale
LVid	Loi du 7 décembre 2010 sur la vidéosurveillance
NAVS	Numéro d'assurance-vieillesse et survivants
OAD	Ordonnance du 14 décembre 2010 sur l'accès aux documents
OCN	Office de la circulation et de la navigation
OMed	Ordonnance du 6 décembre 2010 sur la médiation en matière civile, pénale et pénale pour les mineurs
ONU	Organisation des Nations Unies
ORStat	Ordonnance du 3 mars 2020 concernant l'exécution des relevés statistiques cantonaux
Ovid	Ordonnance du 23 août 2011 sur la vidéosurveillance
PF PDT	Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
Privatim	Conférence des Préposé(e)s suisses à la protection des données
RSCh	Règlement du 11 mars 2008 sur la détention des chiens
ReFi	Registre des fichiers
RMob	Règlement du 20 décembre 2022 sur la mobilité
RSD	Règlement du 29 juin 1999 sur la sécurité des données personnelles
RSF	Recueil systématique de la législation fribourgeoise
RU	Règlement d'utilisation
SdE	Service de l'énergie
SIPD	Sûreté de l'information et protection des données
SIS	Système d'information Schengen
SITel	Service de l'informatique et des télécommunications
SLeg	Service de législation
SPE	Service public de l'emploi
SPO	Service du personnel et de l'organisation
SPoMi	Service de la population et des migrants
SPS	Service de la prévoyance sociale
TC	Tribunal cantonal
UE	Union européenne
VIS	Système central d'information sur les visas

# VIII. Annexes: statistiques

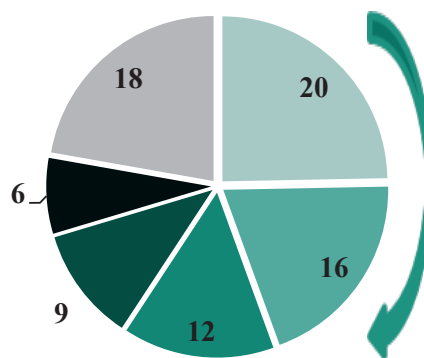
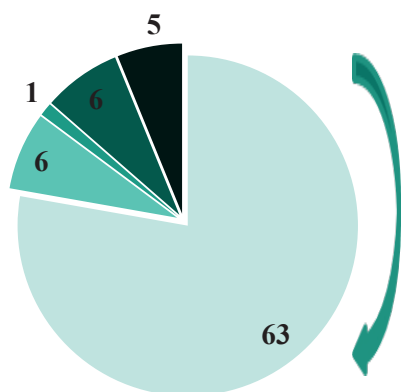
## Statistiques de la transparence



- › Les «conseils et renseignements» sont donnés par la préposée à la transparence.
- › Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- › La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés dans le cadre de la présentation du droit d'accès, les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-e-s et les stagiaires 3+1.
- › La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- › La notion «divers» comprend par ex. des courriers relatifs à l'article 38 al. 2 LInf, à des copies de demande d'accès, à des dossiers spécifiques ouverts par la préposée etc.
- › Parmi les 229 dossiers ouverts en 2022, 48 dossiers sont communs avec ceux de la protection des données, dont 32 consultations.



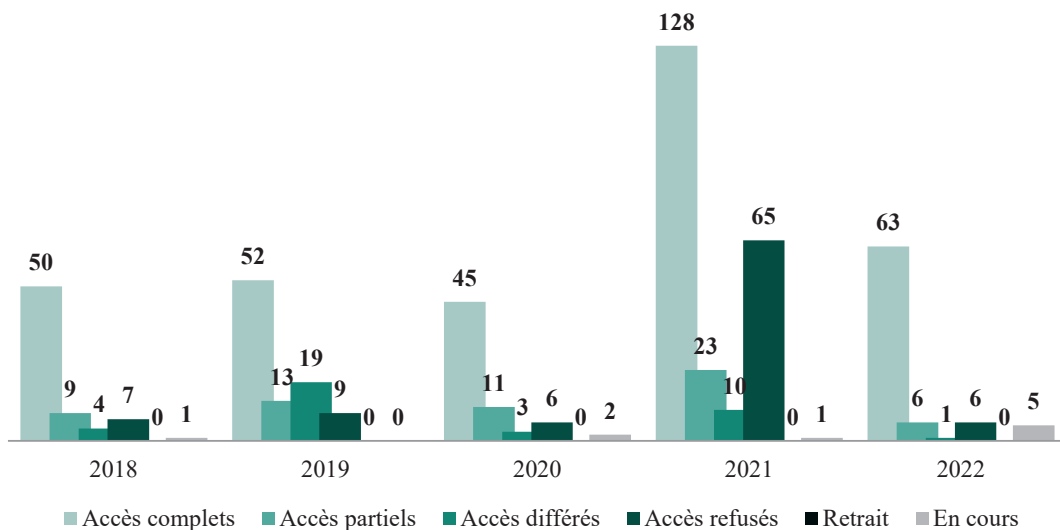
### Evaluation du droit d'accès en 222 : 81 demandes d'accès



■ Accès complets → ■ Accès partiels  
■ Accès différés ■ Accès refusés  
■ Encore ouverts

■ Environnement → ■ Administration  
■ Justice ■ Construction  
■ Culture ■ Divers

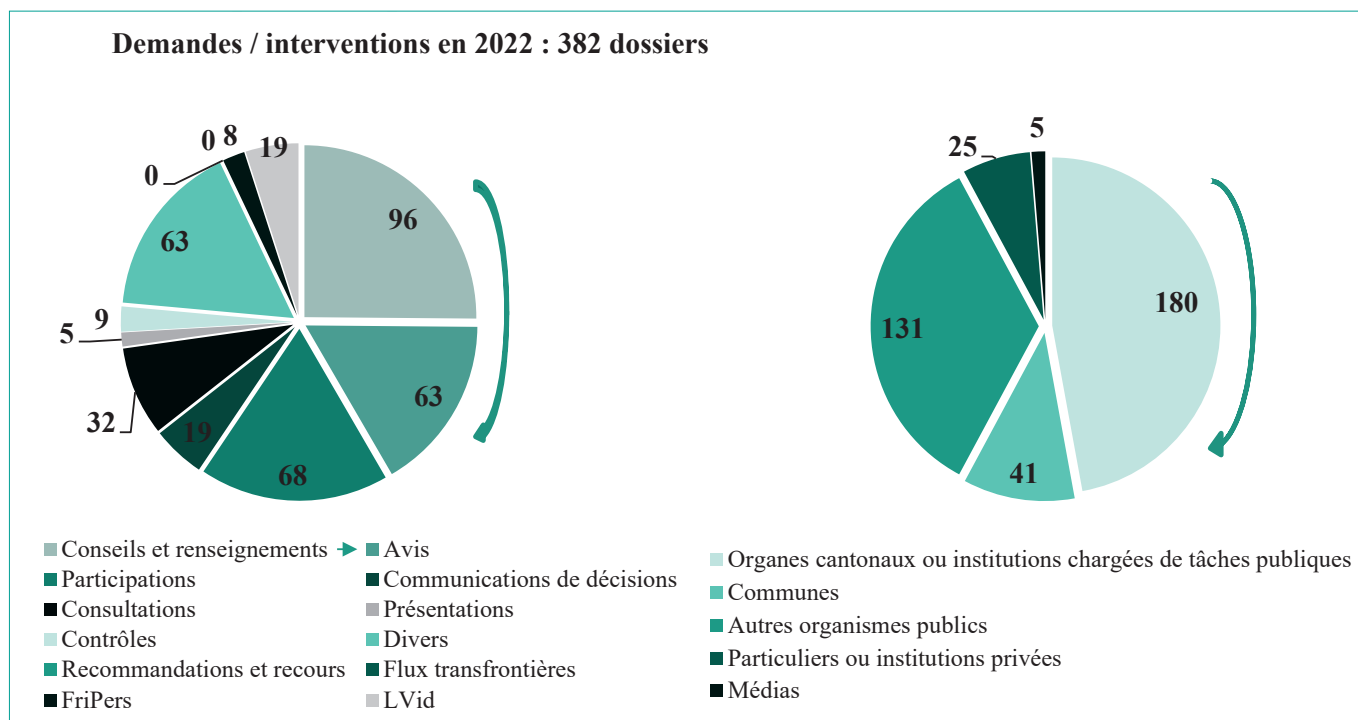
### Comparatif



■ Accès complets ■ Accès partiels ■ Accès différés ■ Accès refusés ■ Retrait ■ En cours



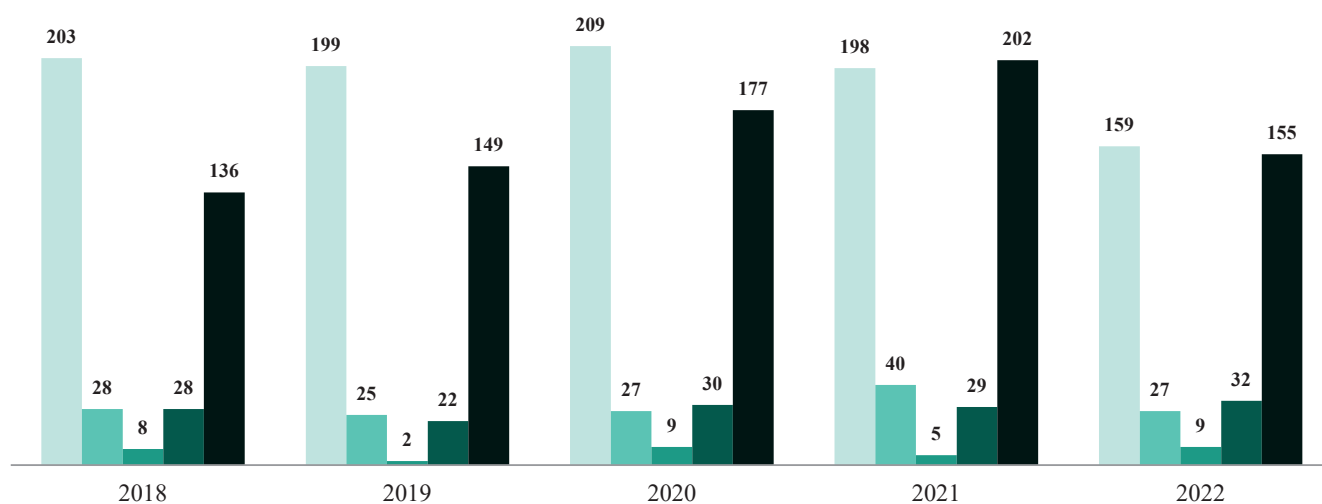
## Statistiques de la protection des données, FriPers et LVID



- > Les «conseils et renseignements» concernent des questions posées par les organes publics ou par les particuliers concernés, ainsi que des questions relatives à leurs droits.
- > Les «avis» sont rendus par la préposée à la protection des données; ils comprennent les prises de position/conseils de la préposée, établis sur la base d'une publication, d'un projet ou d'une proposition soumis par les organes publics ou par un particulier.
- > Les «contrôles» comprennent les vérifications de l'application de la législation relative à la protection des données par la préposée ainsi que leurs suivis.
- > Le terme «législations» comprend les travaux de réflexion sur des dispositions législatives et les réponses aux consultations.
- > La notion de «présentations» recouvre par ex. les exposés, les rapports et les formations continues organisées par l'Etat de Fribourg et celles pour les apprenti-e-s et les stagiaires 3+1.
- > La notion de «participations» recouvre par ex. les séances (groupes de travail), les conférences et les colloques.
- > La catégorie «divers» comprend par ex. des dossiers spécifiques ouverts par la préposée, de la documentation importante reçue par privatim pour examen, utilisation ou adaptation aux spécificités cantonales etc.
- > Pour les «communications» de décisions, voir art. 27 al. 2 let. a LPrD.
- > Pour les «recommandations», voir art. 30a LPrD.
- > Pour les «flux transfrontières», voir art. 12a LPrD.
- > Parmi les 382 dossiers ouverts en 2022, 48 dossiers sont communs avec ceux de la transparence, dont 32 consultations.

## Comparatif

- Conscils, renseignements et avis
- FriPers et LVid
- Contrôles
- Législations
- Divers, présentations, participations, communications de décisions, recommandations, recours et flux transfrontières

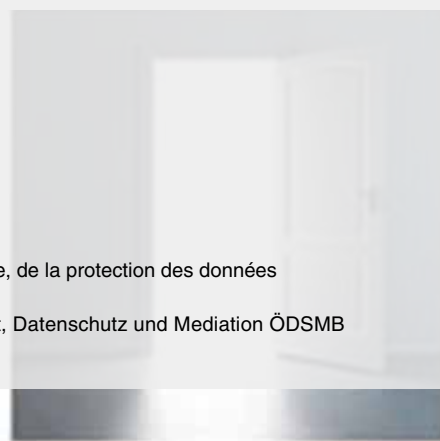


## Demandses / interventions

Années	Avis	Conscils et renseignements	Contrôles	Législations	Présentations	Participations	Communications de décisions	Recommandations et recours	Flux transfrontières	FriPers	LVid	Divers	Total
2022	63	96	9	32	5	68	19	0	0	8	19	63	382
2021	87	111	5	29	9	79	23	1	0	6	33	91	474
2020	86	123	9	30	9	70	41	0	0	3	24	57	452
2019	61	138	2	22	9	46	35	2	0	12	13	57	397
2018	88	115	8	28	7	42	26	0	0	8	20	61	403
2017	62	108	8	28	9	36	13	0	0	6	17	36	323
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269

# Tätigkeitsbericht 2022

vom 1. Januar bis  
31. Dezember 2022



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données  
et de la médiation ATPrDM  
Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation ÖDSMB



**Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation**  
Chorherrengasse 2, CH-1700 Freiburg  
T. +41 26 322 50 08  
<https://www.fr.ch/de/sk/oedsmb>

April 2023

---

Auf 100% umweltfreundlichem Papier gedruckt

AN DEN GROSSEN RAT  
DES KANTONS FREIBURGG

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren Grossrätinnen und Grossräte

Wir freuen uns, Ihnen den Tätigkeitsbericht der Kantonalen Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) für 2022 zu unterbreiten. Der Tätigkeitsbericht 2022 enthält auch den Teil der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten, die seit dem 1. Januar 2022 administrativ der ÖDSMB zugewiesen ist.

Nach einer Hervorhebung der Schwerpunkte des Jahres und der Zusammenfassung einiger allgemeiner Informationen zur grundlegenden Funktionsweise der Behörde (I) befasst sich der Bericht zuerst mit den Tätigkeiten der Kommission als solcher (II) und dann speziell mit den Tätigkeiten der Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz und der Datenschutzbeauftragten (III). Nach einigen Bemerkungen zum Thema Koordination von Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz (IV) und Schlussbemerkungen (V) gehen wir weiter auch auf die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten ein (VI).

Eine Zusammenfassung auf den ersten Seiten des Berichts ermöglicht es Ihnen, sich rasch einen Überblick über die Schwerpunkte unserer Arbeit zu verschaffen.

Mit vorzüglicher Hochachtung.

Freiburg, April 2023

Der Präsident  
der Kommission

Die Beauftragte für  
Öffentlichkeit und Transparenz

Die Datenschutz-  
beauftragte

Die kantonale  
Mediatorin

L. Schneuwly

M. Stoffel

F. Henguely  
(bis 30.09.2022)  
M. Stoffel a.i.  
(ab 1.10.2022)

A. Zunzer Raemy

---

# Inhalt

---

<b>Schwerpunkte</b>	<b>6</b>
<hr/>	
<b>I. Aufgaben und Organisation der Behörde</b>	<b>7</b>
<hr/>	
<b>A. Fokus</b>	<b>7</b>
1. Aufgaben der Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz	8
2. Aufgaben der Datenschutzbeauftragten	8
<b>B. Überkantonale und kantonale Zusammenarbeit</b>	<b>9</b>
<b>C. Engagement in der Ausbildung</b>	<b>10</b>
<b>D. Information und Kommunikation</b>	<b>10</b>
<hr/>	
<b>II. Haupttätigkeiten der Kommission</b>	<b>11</b>
<hr/>	
<b>A. Gemeinsame Themen in den Bereichen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz</b>	<b>11</b>
1. Stellungnahmen	11
1.1 Fokus	11
1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen	11
2. Spezifische Dossiers	13
<b>B. Bereich Öffentlichkeit und Transparenz</b>	<b>13</b>
1. Evaluierung des Zugangsrechts	13
2. Schlichtung im Bereich Auskunftsrecht	14
<b>C. Bereich Datenschutz</b>	<b>14</b>
1. Empfehlung und Beschwerde bei Nichteinhaltung der Vorschriften (Art. 22a und 30a Abs. 1 Bst. c DSchG)	14
2. Beschwerde (Art. 27 und 30a Abs. 1 Bst. d DSchG)	14
3. Pilotversuche (Art. 12f DSchG)	14
4. Berichte über die Bearbeitung personenbezogener Daten	14
<hr/>	
<b>III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten</b>	<b>15</b>
<hr/>	
<b>A. Öffentlichkeit und Transparenz</b>	<b>15</b>
1. Schwerpunkte	15
1.1 Zehn Jahre InfoG - Bilanz	15
1.2 Schlichtung im Bereich Zugangsrecht	15
1.3 Mediation basierend auf dem Ombudsgesetz	18
1.4 Anfragen	18
2. Statistiken	19

<b>B. Datenschutz</b>	<b>19</b>
1. Schwerpunkte	19
1.1 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen	19
1.2 Anfragen	20
2. Kontrollen	24
3. FriPers und Videoüberwachung	24
3.1 FriPers	24
3.2 Videoüberwachung	25
4. ReFi – Register der Datensammlungen	26
5. Austausch und Zusammenarbeit	26
6. Statistiken	27
<hr/>	
<b>IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz</b>	<b>29</b>
<hr/>	
<b>V. Schlussbemerkungen</b>	<b>29</b>
<hr/>	
<b>VI. Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten</b>	<b>30</b>
<hr/>	
<b>A. Aufgaben und Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten</b>	<b>30</b>
1. Allgemeines	30
2. Inkrafttreten des revidierten Ombudsgesetzes	30
3. Überkantonale Zusammenarbeit	30
4. Kommunikation	31
<b>B. Tätigkeit der kantonalen Mediatorin</b>	<b>31</b>
1. Allgemeines	31
2. Einige Zahlen	32
3. Erläuterungen zu den Anfragen im Berichtsjahr	34
<b>C. Dank</b>	<b>34</b>
<hr/>	
<b>VII. Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis</b>	<b>35</b>
<hr/>	
<b>VIII. Anhänge: Statistiken</b>	<b>37</b>
<hr/>	
Statistik Öffentlichkeit und Transparenz	37
Statistiken Datenschutz, FriPers und VidG	39

---

# Schwerpunkte

---

*Im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz stellte das Institut für Föderalismus der Behörde Anfang 2022 seinen zusammenfassenden Bericht über die 10 Jahre Gesetz über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG) zu.<sup>1</sup> Dieser Bericht kommt zum Schluss, dass das InfoG bei den meisten Nutzerinnen und Nutzern auf ein positives Echo stosse, es brauche keine tiefgreifenden gesetzgeberischen Änderungen und es gebe lediglich einige Verbesserungsvorschläge. Dabei geht es vor allem um die Verankerung der Mitwirkungspflicht der Parteien im Schlichtungsverfahren sowie um die Verabschiedung von Regeln für die Umsetzung von Schlichtungsvereinbarungen. Darüber hinaus werden weitere Vorschläge gemacht, wie die Sensibilisierung für das Zugangsrecht, insbesondere bei den Gemeinden.*

*Die Zahl der Schlichtungsgesuche war weiter hoch. Bei der Öffentlichkeitsbeauftragten wurden 35 Schlichtungsanträge eingereicht, von denen 14 Anträge die Windkraftanlagen betrafen. Im Fall der Windkraftanlagen legte die Öffentlichkeitsbeauftragte die Verfahren zusammen, und es konnten mehrere Einigungen erzielt werden. Es wurden 12 Empfehlungen insgesamt abgegeben. Auf 4 von 35 Fällen konnte nach Rücksprache mit den Parteien nicht eingetreten werden. In einem Fall trat die Öffentlichkeitsbeauftragte in den Ausstand, und der Antrag wurde vom Präsidenten der Kommission behandelt.*

*Im Bereich Datenschutz ging die Digitalisierung der Verwaltung weiter und brachte immer weitere komplexe Projekte mit sich, hatte aber auch eine Koordination innerhalb der Organe zur Folge, insbesondere die Zuweisung der Verantwortlichkeiten. Parallel dazu standen auch Cyberangriffe und Sicherheitslücken bei den Fragen des Schutzes personenbezogener Daten im Vordergrund.*

*Das kantonale Datenschutzgesetz (DSchG) ist in Totalrevision, um den Bürgerinnen und Bürgern des Kantons Freiburg einen zeitgemässen gesetzlichen*

*Rahmen zu bieten, der auch eine Anpassung an die Standards des EU-Rechts und der Konvention 108+ des Europarats ermöglicht. Einerseits sieht die Reform eine stärkere Kontrolle und eine bessere Handhabe für die betroffenen Personen bezüglich der mit öffentlichen Körperschaften geteilten Informationen vor, andererseits sollen die Datenschutzauflagen für die Verantwortlichen innerhalb der Verwaltung strenger werden. Die Arbeitsbelastung im Bereich des Datenschutzes bleibt hoch. Nicht nur die Zahl der Fälle hat zugenommen, sondern auch ihre Komplexität.*

*Im Bereich der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten ist im Berichtsjahr das revidierte Ombudsgesetz in Kraft getreten. Bei der Revision ging es einerseits darum, die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten administrativ in die ÖDSMB zu integrieren. Andererseits wurde die Bestimmung eingefügt, dass ein Mediationsverfahren nur mit dem Einverständnis der Parteien durchgeführt werden kann. Damit unterstrich der Gesetzgeber klar, dass er keine Ombudsstelle will, die auch ohne das Einverständnis der Parteien aktiv werden kann, sondern eine Mediationsstelle.*

*Bei der kantonalen Mediatorin gingen im Berichtsjahr 36 Anfragen ein, wovon sich 18 im Geltungsbereich des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten befanden. Die Anliegen der ratsuchenden Personen wiesen eine grosse Vielfalt auf: so wandten sich die einen an die kantonale Mediatorin, weil sie einen Entscheid der Kantonsverwaltung als ungerecht empfanden, anderen dauerte die Wartezeit auf einen Bescheid zu lange oder sie hatten bereits mehrere Male erfolglos versucht, eine Behörde telefonisch zu erreichen. Wieder andere verstanden nicht, was ihnen in einem Antwortschreiben genau gesagt werden wollte, störten sich an Verfahrensänderungen oder fanden keine Informationen zu einem konkreten Thema. Auch Fragen zu Verwaltungsabläufen und Gesetzesanwendungen treffen immer wieder bei der Mediatorin ein.*

---

<sup>1</sup> [2022.03.31\\_Synthesebericht\\_10\\_Jahre\\_InfoG\\_-\\_D.pdf\(fr.ch\)](#)



# I. Aufgaben und Organisation der Behörde

## A. Fokus

Die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) ist eine unabhängige Behörde, die administrativ der Staatskanzlei zugewiesen ist. Sie befasst sich mit den Bereichen Öffentlichkeit und Transparenz sowie Datenschutz und Mediation für Verwaltungsangelegenheiten.

Die Behörde setzt sich aus einer Kommission, einer Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz (50%) und einer Datenschutzbeauftragten (80%) zusammen. Sie beschäftigt ausserdem eine Juristin (50%). Bis Ende Februar erhielt die Behörde administrative Unterstützung (100%). Ab dem 1. Oktober wurde die Funktion der Datenschutzbeauftragten ad interim von der Öffentlichkeitsbeauftragten übernommen (80%), die sich um beide Bereiche kümmerte. Die Juristin erhöhte ihren Beschäftigungsgrad ab Anfang September von 50% auf 100%. Die Behörde konnte für die Interimsperiode eine weitere Juristin anstellen (60%). Sie beschäftigt auch eine Verwaltungsmitarbeiterin (80%) sowie zwei juristische Praktikantinnen (100%). Die kantonale Mediatorin (40%) ist der Behörde administrativ zugewiesen.

Die Aufgaben der **kantonalen Öffentlichkeits-, Datenschutz- und Mediationskommission** sind in Artikel 40 des freiburgischen Gesetzes vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten (InfoG)<sup>2</sup> sowie in Artikel 12f und 30a des freiburgischen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG)<sup>3</sup> und in Artikel 6 Abs. 2 des freiburgischen Gesetzes vom 25. Juni 2015 über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (MedG)<sup>4</sup> geregelt. Es handelt sich insbesondere um folgende Aufgaben:

› Sie stellt die Koordination zwischen der Ausübung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und den Erfordernissen des Datenschutzes sicher;

- › sie leitet die Tätigkeit der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz und der oder des Datenschutzbeauftragten;
- › sie übt die Aufsicht über die Geschäftsführung der Mediationstätigkeit aus und sorgt dafür, dass die Unabhängigkeit der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators gewährleistet ist;
- › sie führt das Verfahren zur Ernennung der oder des Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz, der oder des kantonalen Datenschutzbeauftragten und der kantonalen Mediatorin oder des kantonalen Mediators für den Staatsrat durch und nimmt zuhanden des Staatsrats Stellung zu den von ihr bevorzugten Kandidatinnen und Kandidaten;
- › sie äussert sich zu Vorhaben, insbesondere Erlassentwürfen, die sich auf den Datenschutz und/oder das Recht auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und/oder die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auswirken sowie in den vom Gesetz vorgesehenen Fällen;
- › sie erlässt die Entscheide über das Zugangsrecht in den Fällen, in denen das Zugangsgesuch an eine Privatperson oder das Organ einer privaten Einrichtung gerichtet wurde, die öffentlich-rechtlichen Aufgaben im Bereich der Umwelt erfüllen, selbst wenn sie keine rechtsetzenden Bestimmungen und keine Entscheide erlassen dürfen;
- › sie evaluiert regelmässig die Wirksamkeit und die Kosten der Umsetzung des Rechts auf Zugang zu amtlichen Dokumenten und hält das Ergebnis in ihrem Bericht an den Grossen Rat fest;
- › sie setzt das in Artikel 22a DSchG vorgesehene Verfahren um, d.h. sie fordert die zuständige Behörde auf, die nötigen Massnahmen zu ergreifen, wenn gesetzliche Vorschriften verletzt werden oder verletzt werden könnten, und erhebt gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die diesbezügliche Weigerung eines öffentlichen Organs, datenschutzkonforme Massnahmen zu treffen, Beschwerde;
- › sie nimmt Stellung zu den Abweichungen vom Datenschutz in Versuchsphasen wie in Artikel 12f DSchG vorgesehen.

<sup>2</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/17.5/versions/7470](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.5/versions/7470)

<sup>3</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/17.1/versions/7468](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.1/versions/7468)

<sup>4</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/181.1](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/181.1)

---

Im Jahr 2022 wurde die Kommission von *Laurent Schneuwly*, Freiburger Kantonsrichter, präsiert. Die übrigen Kommissionsmitglieder waren bis Ende Juni: *Philippe Gehring* (*Vizepräsident*) Informatikingenieur ETH, *Anne-Sophie Brady*, Rechtsanwältin, *André Marmy*, Arzt, *Luis Roberto Samaniego*, IT-Security-Spezialist, und *Gerhard Fiolka*, assoziierter Professor an der Universität. Ab dem 1. Juli 2022, nach der Wahl der Kommissionsmitglieder durch den Grossen Rat, setzt sich die Kommission aus folgenden Mitgliedern zusammen: *Laurent Schneuwly*, Kantonsrichter (Präsident), *Anne-Sophie Brady*, Rechtsanwältin, *Gerhard Fiolka*, Professor an der Universität, *Luis Roberto Samaniego*, IT-Security-Spezialist, *Serge Gumy*, Direktor St-Paul Médias AG, *Roland Marro*, Spezialist im Bereich Informatik und neue Technologien, und *Philippe Otten*, Arzt.

Die Kommission hielt im Jahr 2022 9 Sitzungen ab. Die Beratungen und die Entscheide der Kommission wurden jeweils von der Verwaltungssachbearbeiterin protokolliert. Die kantonale Mediatorin nahm an diversen Kommissionssitzungen teil, zu gemeinsamen Dossiers oder Dossiers ihres Tätigkeitsbereichs.

Neben den Sitzungen betreute der Präsident die Dossiers, erledigte die Korrespondenz und besprach sich mit den Beauftragten. Sein Arbeitspensum machte über das ganze Jahr gesehen 145 Stunden aus. Schliesslich nahmen vereinzelt sowohl der Präsident, der Vizepräsident als auch Mitglieder der Kommission an Besprechungen teil.

Wie in Artikel 6 Abs. 3 MedG vorgesehen, wird der Tätigkeitsbericht der kantonalen Mediatorin in einem separaten Kapitel (VI) in diesen Bericht eingefügt.

## 1. Aufgaben der Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz

Die Aufgaben der **Kantonalen Beauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz** bestehen nach Artikel 41 InfoG hauptsächlich darin:

- die Bevölkerung und die Personen, die ihr Recht geltend machen möchten, über die Art, das Zugangsrecht auszuüben, zu informieren;
- die Information der öffentlichen Organe über die Anforderungen, die mit der Einführung des Zugangsrechts verbunden sind, und die entsprechende Ausbildung zu gewährleisten;
- die Schlichtungsaufgaben auszuüben, die ihr durch dieses Gesetz übertragen werden;
- die Arbeiten auszuführen, die ihr von der Kommission übertragen werden;
- das Endergebnis der wichtigsten Fälle, in denen ein Schlichtungsverfahren durchgeführt oder ein Entscheid erlassen wurde, zu veröffentlichen;
- der Kommission über ihre Tätigkeit und Feststellungen Bericht zu erstatten.

Dazu kommt die Vertretung des kantonalen Mediators gemäss Artikel 8 des Ombudsgesetzes vom 25. Juni 2015 (OmbG).

## 2. Aufgaben der Datenschutzbeauftragten

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

- sie überwacht die Anwendung der Gesetzgebung über den Datenschutz, namentlich durch systematische Überprüfungen bei den betreffenden Organen;
- sie berät die betreffenden Organe, namentlich bei der Planung von Datenbearbeitungsvorhaben;
- sie informiert die betroffenen Personen über ihre Rechte;
- sie arbeitet mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) sowie mit den Aufsichtsbehörden für Datenschutz in den anderen Kantonen sowie im Ausland zusammen;

- sie prüft, ob ein angemessener Schutz im Ausland im Sinne von Artikel 12a Abs. 3 gewährleistet ist;
- sie führt die ihr von der Kommission übertragenen Aufgaben aus;
- sie führt das Register der Datensammlungen (Register der Datensammlungen: Art. 21 DSchG).

Dazu kommen auch noch weitere Aufgaben nach anderen Gesetzgebungen, z.B.:

- FriPers-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Zugriff auf die Informatikplattform mit den Einwohnerregisterdaten und Kontrolle der erteilten Bewilligungen in Zusammenarbeit mit dem Amt für Bevölkerung und Migration (Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten)<sup>5</sup>;
- VidG-Stellungnahmen zu den Gesuchen um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videoüberwachungsanlage mit Datenaufzeichnung (Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung; Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung)<sup>6</sup>;
- Stellungnahmen zur Verbreitung von sensiblen Personendaten auf Internet (Verordnung vom 14. Dezember 2010 über die Information über die Tätigkeit des Staatsrats und der Kantonsverwaltung)<sup>7</sup>;
- Mitwirkung in Ausschüssen im Rahmen der Umsetzung des kantonalen Bezugssystems von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen sowie die Abgabe von Stellungnahmen und Kontrollaufgaben (entsprechende Verordnung vom 24. Juni 2019)<sup>8</sup>.
- Stellungnahmen zur Bearbeitung von Daten über einen Schwangerschaftsabbruch zu statistischen Zwecken (Verordnung vom 24. September 2002 über das Verfahren bei straflosem Schwangerschaftsabbruch)<sup>9</sup>.

Das Gesetz über den Datenschutz sieht keine strikte Aufteilung der Aufsichtsaufgaben zwischen der Kommission und der Datenschutzbeauftragten vor. Die Kommission ist wie bisher (vgl. Tätigkeitsberichte der Vorjahre<sup>10</sup>) für die Aufgaben im Bereich der **Gesetzgebung** und die Dossiers zuständig, bei denen eine **allgemeine Datenschutzpolitik** festgelegt werden muss. Dazu kommt die Umsetzung des Verfahrens bei Verletzung von Datenschutzvorschriften (Art. 30a Abs. 1 Bst. c, Art. 22a und Art. 27 Abs. 2 DSchG, Beschwerdebefugnis gegen Verfügungen der öffentlichen Organe beim Kantonsgericht).

## B. Überkantonale und kantonale Zusammenarbeit

Sowohl die Kantonale Beauftragte für Öffentlichkeit und Transparenz als auch die Datenschutzbeauftragte sind sehr um die Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB) und den anderen kantonalen Beauftragten bemüht. Zusammen nehmen sie an den in der Regel zwei Mal pro Jahr stattfindenden Treffen der *Groupe des préposés latins à la protection des données et à la transparence* teil, an denen die Westschweizer Beauftragten sowie der EDÖB jeweils aktuelle Themen besprechen und Erfahrungen austauschen. 2022 fand das Frühjahrestreffen in Genf statt und das Herbsttreffen in Bern.

Im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz trifft sich die Arbeitsgruppe Öffentlichkeitsprinzip meistens zwei Mal pro Jahr. An diesem Treffen nehmen auch die zuständigen Mitarbeitenden des EDÖB sowie die Beauftragten, welche Schlichtungen durchführen, teil. In dieser Runde geht es vor allem um Schlichtungen und spezifische Themen rund um das Öffentlichkeitsprinzip. Das Frühjahrestreffen fand in Arth-Goldau statt, das Herbsttreffen in Lausanne.

<sup>5</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/114.21.12/versions/7230](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/114.21.12/versions/7230)

<sup>6</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/17.3/versions/7469](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.3/versions/7469) und [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/17.31/versions/3090](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/17.31/versions/3090)

<sup>7</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/122.0.51](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/122.0.51)

<sup>8</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/184.16](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/184.16)

<sup>9</sup> [https://bdlf.fr.ch/app/de/texts\\_of\\_law/821.0.14/versions/7114](https://bdlf.fr.ch/app/de/texts_of_law/821.0.14/versions/7114)

<sup>10</sup> <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/taetigkeitsbericht>

---

Die Datenschutzbeauftragte ist wie die anderen kantonalen Datenschutzbehörden Mitglied der *Konferenz der schweizerischen Datenschutzbeauftragten, privatim*<sup>11</sup>. Die Plenumsitzung fand im Frühjahr in Solothurn statt und im Herbst in Bern.

Seit 2020 ist die ÖDSMB Mitglied der Internationalen Konferenz der Informationskommissare (ICIC).<sup>12</sup> Dadurch hat sie besseren Zugang zu globalem Wissen über Transparenz und Zugang zu offiziellen Dokumenten.

Die Behörde und die kantonale Mediation für Verwaltungsangelegenheiten haben weiter zusammengearbeitet, wie im Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (MedG) vorgesehen.

### C. Engagement in der Ausbildung

---

An der HSW wurde im Rahmen des Weiterbildungsangebots des Staates Freiburg ein Kurs über Transparenz und Datenschutz in französischer Sprache durchgeführt.

2022 wurden die Kurse der Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse (AFOCI) der Lernenden und Praktikant/innen 3+1 des Staates Freiburg im Rahmen der Ausbildung Öffentliche Verwaltung «Datenschutz, Informationsrecht und Archivierung» in französischer und deutscher Sprache erteilt.

### D. Information und Kommunikation

---

Die Behörde verfolgt eine Politik der aktiven Information, z.B. über ihre Website und ihre Publikationen wie Newsletter, Medienmitteilungen, Leitfäden und News<sup>13</sup>. Im Mai 2022 führte die Behörde ihre traditionelle **Medienkonferenz** durch.

Im halbjährlich erscheinenden **Newsletter**<sup>14</sup> gab die Behörde einem breiteren Publikum Einblick in ihre Arbeit und thematisierte aktuelle Themen rund um die Bereiche Öffentlichkeit/Transparenz, Datenschutz und Mediation. Der **spezielle Leitfaden für die Gemeinden** enthält Informationen und Ratschläge für konkrete Anwendungsfälle<sup>15</sup>.

Die wichtigsten Inhalte auf der Website über Öffentlichkeit und Datenschutz wurden mit der Unterstützung der kantonalen Mediatorin in **Leichte Sprache** übersetzt. Der die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten betreffende Teil ist seit 2021 in Leichter Sprache zugänglich.

---

<sup>11</sup> <https://www.privatim.ch/de/>

<sup>12</sup> <https://www.informationcommissioners.org/goals-and-objectives>

---

<sup>13</sup> <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/veroeffentlichungen>

<sup>14</sup> <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/newsletter-0>

<sup>15</sup> <https://www.fr.ch/sites/default/files/2022-03/leitfaden-zuhanden-der-gemeinden.pdf>

---

## II. Haupttätigkeiten der Kommission

---

### A. Gemeinsame Themen in den Bereichen Öffentlichkeit/Transparenz und Datenschutz

---

#### 1. Stellungnahmen

##### 1.1 Fokus

Die Kommission äusserte sich zu verschiedenen Erlassentwürfen des **Kantons** und des **Bundes**. Gesetzesentwürfe werden ihr normalerweise immer, Verordnungsentwürfe jedoch nicht in allen Fällen, vorgelegt. Ausserdem hat die Behörde festgestellt, dass in den Gesetzesentwürfen der Digitalisierung oft nicht Rechnung getragen wird und sie nur selten Rechtsgrundlagen für die elektronische Datenbearbeitung, die Informationssysteme sowie den Online-Zugriff enthalten.

Da den Datenschutz- und Öffentlichkeitsprinzipien nur dann wirksam entsprochen werden kann, wenn der Gesetzgeber diese Grundsätze schon zu Beginn der Gesetzgebungsarbeiten einbezieht, würde es die Behörde begrüssen, wenn die erläuternden Berichte und Botschaften zu den ihr unterbreiteten Entwürfen die **Analyse auf Ebene des Öffentlichkeitsprinzips und des Datenschutzes** widerspiegeln würden (für die, hinsichtlich des Datenschutzes, die öffentlichen Organe verantwortlich sind, Art. 17 DSchG).

Der Kommission werden auch Entwürfe zugestellt, für die der Datenschutz oder das Öffentlichkeitsprinzip kaum relevant ist. In diesen Fällen beschränkt sie sich jeweils auf eine punktuelle Stellungnahme. Für sie ist es jedoch sehr wichtig, weitgehend informiert und konsultiert zu werden, da Gesetzesentwürfe in den verschiedensten Bereichen oft einen Einfluss auf die Lösungen haben, für die sich die Kommission oder die Beauftragten in anderen Dossiers aussprechen. Ausserdem muss die Behörde über die allgemeine gesetzgeberische Entwicklung im Kanton auf dem Laufenden sein.

Im Bemühen um Transparenz **veröffentlicht** die Kommission einen Grossteil ihrer Stellungnahmen auf ihrer Website<sup>16</sup>.

##### 1.2 Einige Beispiele von Stellungnahmen

*Richtlinien der Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten (BKAD) über die Internetnutzung und den Gebrauch von Online-Plattformen an den Schulen*  
Die Kommission verwies auf ihre vorgängige Antwort. Darin erinnerte die Kommission im Wesentlichen an die wichtigsten Grundsätze des Datenschutzes, insbesondere an die Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage und an die Anforderungen in Bezug auf die Regelungsdichte, das heisst den Grad der Genauigkeit der Informationen, die im Gesetz enthalten sind. Da die Frage der Persönlichkeitsverletzung bei Minderjährigen von grosser Bedeutung ist, wurde betont, dass es Klarheit und Genauigkeit braucht, insbesondere in Form von Definitionen und Erklärungen. Auch die Frage der Zustimmung gab Anlass zu einigen Kommentaren.

##### *Kantonale digitale Bildungsstrategie an den Sonder- und Regelschulen*

In ihrer Stellungnahme erinnerte die Kommission daran, dass für den Einsatz von IT-Geräten und Informationssystemen, wie sie im Entwurf vorgesehen sind, gesetzliche Grundlagen geschaffen werden müssen. So braucht es zur Gewährleistung der Datenschutzgrundsätze noch einige Ergänzungen in der Gesetzgebung und Anpassungen im erläuternden Bericht. Die Kommission betonte, wie wichtig es ist, die Verantwortlichkeiten festzulegen und die Datensicherheit zu regeln, gerade mit Blick auf die letzten Cyberangriffe, die für Schlagzeilen gesorgt haben. Sie begrüusste die Anmerkung, es müsse für ein Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS) gesorgt werden, und forderte das Organ auf, der Behörde dieses Konzept zukommen zu lassen, damit sie ihm beratend zur Seite stehen könne. Schliesslich schlug die Kommission vor, neben den Lehrkräften auch alle anderen Akteure (Schulleitungen, pädagogische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Ausbilderinnen und Ausbilder an Bildungseinrichtungen und andere Beteiligte des freiburgischen Bildungssystems) für das Thema Sicherheit und Datenschutz zu sensibilisieren.

---

<sup>16</sup> <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/vernehmlassungen>

### *Vorentwurf des Mobilitätsreglements*

In ihrer Stellungnahme begrüsst die Kommission die Berücksichtigung ihrer Bemerkungen vom 30. März 2021 zum Vorentwurf des Mobilitätsgesetzes (MobG; SGF 780.1). Sie gab jedoch zu bedenken, dass es noch Präzisierungen brauche bzw. Zusätze im Mobilitätsreglement (MobR), insbesondere in Bezug auf den Katalog der bearbeiteten Daten, die Modalitäten der Wahrnehmung des Auskunftsrechts der betroffenen Person, die technischen und organisatorischen Massnahmen, die Dauer der Datenaufbewahrung oder auch die Sichtbarkeit von Daten auf der Vignette. Die Kommission empfahl eine Auflistung der Dokumente, die die antragstellende Person für die Bewilligung zum Führen eines Taxis benötigt (Taxiausweis), statt der im Entwurf vorgeschlagenen Lösung. Im Übrigen erinnerte sie daran, dass eine formelle gesetzliche Grundlage erforderlich ist, um die Bearbeitung von besonders schützenswerten Daten oder Persönlichkeitsprofilen zu genehmigen, wie sie im Rahmen des im MobR vorgesehenen zentralen Informatikregisters geplant ist. Zudem müsste für das kantonale Register ein ISDS-Konzept erstellt werden, das eine Risikobewertung beinhaltet. Schliesslich muss dieses Register gemäss Artikel 19 Abs. 2 DSchG bei der Behörde angemeldet werden.

### *Gesetzesvorentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat*

Die Kommission wies darauf hin, dass Personendaten über die religiöse Zugehörigkeit besonders schützenswert sind (Art. 3 Bst. c Ziff. 1 DSchG) und dass zu deren Schutz gegen jedes unerlaubte Bearbeiten geeignete organisatorische und technische Massnahmen zu treffen sind (Art. 22 DSchG und DSR). Die Kommission sprach sich auch für den Zusatz einiger Präzisierungen im Entwurf zur Änderung des kantonalen Gesetzes über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat vom 26. September 1990 aus (KSG; SGF 190.1). Dabei geht es unter anderem um das Recht für konfessionelle Gemeinschaften des Privatrechts, denen öffentlich-rechtliche Vorrechte gewährt werden, elektronische Datensammlungen zu führen. Insbesondere brachte die Kommission den Betrieb eines Informationssystems zur Sprache, seinen Zweck, die damit verbundenen Verantwortlichkeiten, den Inhalt des Informationssystems, Online-Zugriffe, Datenabgleiche, den Kreis der

Empfänger und der teilnehmenden Dritten. Sie wies auf die Notwendigkeit hin, die Modalitäten der Datenverarbeitung sowie die technischen und organisatorischen Massnahmen in einem Ausführungsreglement im Einzelnen festzulegen, insbesondere was den Umfang der bearbeiteten Daten und die Verantwortlichkeiten, den Lebenszyklus usw. betrifft. Schliesslich vertrat die Kommission die Auffassung, die Gesetzesrevision solle genutzt werden, um die Liste der Daten, die die Einwohnerkontrolle an die Gemeinden weitergeben darf, sowie die diesbezüglichen Modalitäten zu klären.

### *Änderung des Gesetzes über die kantonale Statistik*

Die Kommission begrüsst die Schaffung einer formellen gesetzlichen Grundlage für die Verknüpfung von statistischen Daten im Vorentwurf des Gesetzes zur Änderung des kantonalen Gesetzes vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik (StatG; SGF 110.1) und die Bereitschaft zur Anpassung der kantonalen Verordnung vom 3. März 2020 über die Durchführung der kantonalen statistischen Erhebungen (StatEV; SGF 110). Sie sprach sich dafür aus, dass die systematische Verwendung der AHVN im StatG verankert wird und nicht aus dem Gesetzestext abzuleiten ist. Darüber hinaus wies sie auf wichtige Präzisierungen hin, die in der StatEV hinzugefügt werden sollten, insbesondere in Zusammenhang mit der Datenverknüpfung, ihrem Prozess (Organisation, Ablauf, Rahmen und Bedingungen für die Weitergabe der verknüpften Daten, Vernichtung der Daten usw.) und dem Schutz der individuellen Daten. Schliesslich wies sie darauf hin, dass die Statistikstellen der Kantone und Gemeinden, welche Daten des BFS abgleichen, die Bedingungen der Artikel 3j Abs. 4 der eidgenössischen Verordnung vom 30. Juni 1993 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Bundes (Statistikerhebungsverordnung; SR 431.012.1) und 5 der eidgenössischen Verordnung des EDI vom 17. Dezember 2013 über die Verknüpfung statistischer Daten (Datenverknüpfungsverordnung; SR 431.012.13) erfüllen müssen.

### *Änderung der Verordnung über die Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen*

Da sie der Sicherheits-, Justiz- und Sportdirektion (SJS) administrativ zugewiesen ist (Art. 3 Abs. 3 MedV), gilt für das Bearbeiten von Personendaten

durch die Kommission für Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen das DSchG (Art. 2 Abs. 1 Bst. a DSchG); die Datenbearbeitung muss den Datenschutzgrundsätzen entsprechen, das heisst insbesondere, dass es dafür eine gesetzliche Grundlage braucht (Art. 4 DSchG) und die Grundsätze der Zweckbindung (Art. 5 DSchG), der Verhältnismässigkeit (Art. 6 DSchG) und der Richtigkeit (Art. 7 DSchG) einzuhalten sind. Die Kommission fügte bei, dass die von der Kommission für Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben bearbeiteten Daten (Datenkategorien) in der Verordnung anzugeben seien. Für besonders schützenswerte Daten wie strafrechtliche und administrative Sanktionen und die entsprechenden Verfahren braucht es eine formelle gesetzliche Grundlage. Schliesslich wies die Kommission darauf hin, dass es für jegliche Weitergabe an Gerichte von personenbezogenen Daten, die nicht Teil des Verfahrens sind (beispielsweise rein organisatorische Aspekte), eine gesetzliche Grundlage braucht (Art. 4 und 10 DSchG).

## 2. Spezifische Dossiers

Die Kommission befasste sich auch mit verschiedenen Dossiers in Zusammenhang mit der Digitalisierung der Kantonsverwaltung (s. Richtplan der Digitalisierung und der Informationssysteme). Die Kommission bzw. das eine oder andere Mitglied oder ihr Präsident befasste sich ausserdem mit zahlreichen punktuellen Aktivitäten, wie die folgenden Beispiele zeigen.

Die Kommission beziehungsweise eines ihrer Mitglieder oder der Präsident diskutieren immer wieder über gewisse Fälle, mit denen sich die Öffentlichkeitsbeauftragte und die Datenschutzbeauftragte befassen und die Fragen aufwerfen, und nehmen dazu Stellung (z.B. im Fall der von der Öffentlichkeitsbeauftragten verfassten Empfehlungen, der Weiterverfolgung einer Kontrolle im Bereich des Datenschutzes oder der systematischer Datenübermittlungen durch die kantonalen Behörden).

Nach dem Rücktritt der Datenschutzbeauftragten schlug die Kommission dem Staatsrat Ende Juni vor, die Öffentlichkeitsbeauftragte zur Datenschutzbeauftragten a.i. zu ernennen. Nach dieser Ernennung stellte die

Kommission einige Überlegungen an und kam zum Schluss, dass bei dieser Gelegenheit die Vor- und Nachteile geprüft werden sollten, die sich aus der Zusammenlegung der beiden Ämter in einer Person ergeben. Tatsächlich befand sich der Kanton Freiburg zum ersten Mal in einer solchen Situation. Die Kommission hielt es für sinnvoll, sich etwas Zeit zu nehmen, um Erfahrungen zu sammeln und sich dies genau zu überlegen. Sie schlug dem Staatsrat vor, die Interimslösung für einige Monate zu verlängern, um sich Gedanken über die Vor- und Nachteile der Zusammenlegung der Funktionen der Öffentlichkeitsbeauftragten und der Datenschutzbeauftragten zu machen. Sie wurde in dieser Zeit von einer zusätzlich zu 60% angestellten Juristin unterstützt. Diese Verlängerung ermöglichte es, praktische Erfahrungen vor Ort zu sammeln, sowohl intern in der ÖDSMG als auch extern bei den Kontakten mit der Verwaltung und der Öffentlichkeit. Nach drei Monaten Erfahrung teilte die Kommission der Kanzlei mit, dass sie diese Lösung befürworte. Tatsächlich sind dadurch eine bessere Gesamtsicht über eng miteinander verbundene Aufgaben und eine bessere Koordination möglich. Es ist auch dem zusätzlich angestellten Personal zu verdanken, dass die Erfahrungen positiv waren. Dennoch ist es eine Herausforderung, die vielen Dossiers mit dem zur Verfügung stehenden Personal zu bewältigen. Die Kommission erklärte sich also bereit zu diesem Schritt, die beiden Funktionen zusammenzuführen und die Öffentlichkeitsbeauftragte die Doppelfunktion übernehmen zu lassen. Die Kommission ging davon aus, dass die Behörde weiterhin über mindestens gleich viele VZÄ wie während der Interimszeit sowie über zwei Stellen für juristische Praktikantinnen verfügen wird und der Personalbestand längerfristig angemessen aufgestockt werden kann.

## B. Bereich Öffentlichkeit und Transparenz

### 1. Evaluierung des Zugangsrechts

Nach den der Behörde bekanntgegebenen Zahlen sind 2022 bei den freiburgischen öffentlichen Organen 81 Zugangsgesuche eingereicht worden. In 63 Fällen bewilligten die öffentlichen Organe den vollumfänglichen Zugang, in 6 Fällen einen teilweisen Zugang, in 1 Fall wurde der Zugang aufgeschoben und in 6 Fällen verwei-

gert. In 5 Fällen geht das Ergebnis des Zugangsgesuchs aus der Statistik nicht hervor. Am häufigsten ging es dabei um die Bereiche Umwelt, Verwaltung, Justiz Bauwesen und Kultur.

Die Evaluation widerspiegelt die Anzahl der Gesuche, die der Behörde von den öffentlichen Organen gemeldet werden. Wie die eidgenössische Behörde geht aber auch die kantonale Behörde davon aus, dass tatsächlich weit mehr Zugangsgesuche eingereicht werden, die aber nicht immer als solche erkannt, daher auch nicht immer unter dem Aspekt des InfoG behandelt und in der Folge auch nicht gemeldet werden. Eine stete Sensibilisierung der öffentlichen Organe wird daher als sehr wichtig erachtet.

Der Zeitaufwand für das Zugangsrecht im Allgemeinen und demzufolge die Kosten für die Umsetzung des Zugangsrechts zu Dokumenten variieren erheblich. Im Durchschnitt haben die öffentlichen Organe für 2022 einen Zeitaufwand von 73 Minuten für das Zugangsrecht angegeben, wobei einige bis zu 15 Stunden investiert haben.

## 2. Schlichtung im Bereich Auskunftsrecht

Bei einem Schlichtungsantrag an den Justizrat trat die Öffentlichkeitsbeauftragte in den Ausstand. Der Präsident der Kommission befasste sich mit dem Schlichtungsantrag, konnte aber nicht darauf eintreten. Es ging um ein Auskunftsbegehren, und nicht um ein Gesuch um Zugang zu einem amtlichen Dokument.

## C. Bereich Datenschutz

### 1. Empfehlung und Beschwerde bei Nichteinhaltung der Vorschriften (Art. 22a und 30a Abs. 1 Bst. c DSchG)

Eine gesetzliche Aufgabe der Kommission liegt in der Umsetzung des Verfahrens nach Artikel 22a DSchG, wonach bei einer Verletzung oder einer möglichen Verletzung der Datenschutzvorschriften die Aufsichtsbehörde das betroffene öffentliche Organ auffordert, innert einer bestimmten Frist die nötigen

Abhilfemassnahmen zu treffen, und gegebenenfalls beim Kantonsgericht gegen die Verweigerung eines öffentlichen Organs Beschwerde erhebt. Im Berichtsjahr gab die Kommission keine Empfehlung ab.

## 2. Beschwerde

### (Art. 27 und 30a Abs. 1 Bst. d DSchG)

Die öffentlichen Organe müssen die in Anwendung der Artikel 23–26 DSchG getroffenen Entscheide der Behörde mitteilen, die zur Beschwerde befugt ist. Im Jahr 2022 erhielt die Kommission 19 Entscheide in Kopie, die meisten von der Kantonspolizei (hauptsächlich Gesuche um Auskunft über die eigenen Daten und um Löschung solcher Daten). Die Kommission erhob keine Beschwerde, weil die Entscheide ihrer Ansicht nach in Einklang mit der geltenden Gesetzgebung waren. Die Behörde schätzt insbesondere das Vorgehen der Kantonspolizei, die ihr regelmässig ihre Entscheide übermittelt.

## 3. Pilotversuche (Art. 12f DSchG)

Auf der Basis eines ordnungsgemäss erstellten Dossiers und nach Anhörung der kantonalen Behörde darf der Staatsrat mit Verordnung das automatisierte Bearbeiten von heiklen Daten bewilligen, wenn dies unbedingt nötig ist, um einen Pilotversuch durchzuführen oder eine Anwendung während des Genehmigungs- und Anpassungsverfahrens für die gesetzliche Grundlage vorzubereiten. Das verantwortliche Organ übermittelt dem Staatsrat und der Aufsichtsbehörde spätestens zwei Jahre nach der Umsetzung der Versuchsphase einen Beurteilungsbericht. In diesem Bericht beantragt es ihm, das Bearbeiten fortzusetzen oder abzubrechen. Die Behörde wird deshalb mehrmals konsultiert. Die Pilotprojekte des Kantonalen Bezugssystems sowie von eUmzug sind noch im Gang.

## 4. Berichte über die Bearbeitung personenbezogener Daten

Die Kommission nahm gemäss gesetzlicher Vorgabe Kenntnis vom Jahresbericht der Abteilung Bedrohungsmanagement der Kantonspolizei.



# III. Hauptaktivitäten der beiden Beauftragten

## A. Transparenz

### 1. Schwerpunkte

#### 1.1 Zehn Jahre InfoG - Bilanz

2021 war die Gelegenheit, zehn Jahre nach dem Inkrafttreten des InfoG Bilanz zu ziehen. Die ÖDSMB beauftragte das Institut für Föderalismus der Universität Freiburg mit einer unabhängigen Analyse der Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips. Dieser Auftrag bestand aus drei Teilen:

- Im Oktober 2021 erschien eine Publikation<sup>17</sup> in deutscher und französischer Sprache, die auf der Website der ÖDSMB aufgeschaltet ist.<sup>18</sup>
- Am 9. Dezember 2021 fand an der Universität Freiburg eine Konferenz statt.
- Eine Synthese wurde der ÖDSMB am 31. März 2022 vom Institut für Föderalismus zugestellt.

Im Synthesebericht des Instituts für Föderalismus wird auf die aus der Publikation und der Konferenz gezogenen Lehren eingegangen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das InfoG bei einer Mehrheit seiner Nutzerinnen und Nutzern auf ein positives Echo stösst und keine tiefgreifenden Gesetzesänderungen erfordert. Es wurden einige Vorschläge gemacht: Dabei handelt es sich hauptsächlich um die Verankerung der Mitwirkungspflicht der Parteien im Schlichtungsverfahren und Regelung der Umsetzung von Schlichtungsvereinbarungen. Weitere Vorschläge betreffen die Sensibilisierung für das Zugangsrecht, insbesondere bei den Gemeinden.

Im Einzelnen kam der Bericht zu folgenden Schlüssen:

- Aus grundrechtlicher Sicht ist die Freiburger Umsetzung des Grundrechts auf Information in Einklang mit der Grundrechtstheorie und geht noch weiter als auf Bundesebene vorgesehen und auch weiter als die Bestimmungen des Europäischen Gerichtshofs für

Menschenrechte (EMRK) und des UNO-Pakts II. Die Kann-Bestimmungen (der Zugang zu einem Dokument kann...) in Artikel 26 InfoG können problematisch sein, da eine potenzielle Gefährdung ausreicht, um den Zugang zu Dokumenten zu beschränken, zu verweigern oder einzuschränken. In solchen Fällen ist daher grosse Zurückhaltung bei der Nichtgewährung des Zugangs zu Dokumenten angebracht.

- Was den Geltungsbereich betrifft, ist die Abgrenzung zwischen Gesuchen um Zugang zu amtlichen Dokumenten im Rahmen des Öffentlichkeitsprinzips (geregelt nach dem InfoG) und Gesuchen von Personen um Zugang zu Daten, die sie betreffen (geregelt nach dem DSchG), klar. Die Abgrenzung zwischen Transparenz und Zusammenarbeit der Behörden oder zwischen Transparenz und Archivierung ist hingegen weniger eindeutig und erfordert möglicherweise gewisse Klarstellungen.
- Die Bearbeitungsdauer kann bei Zugangsgesuchen relativ lang sein. Das Institut für Föderalismus hat kein Optimierungspotenzial eruieren können, da das Verfahren zur Konsultation von Dritten, die sich auf ein überwiegendes privates Interesse berufen können müssen, um sich dem Zugang zu Dokumenten zu widersetzen, sehr wichtig ist.
- Informalität der Schlichtung: Die gesetzlichen Grundlagen bieten den wichtigen und notwendigen Spielraum, um dieses informelle Verfahren erfolgreich durchzuführen.
- Das InfoG wird innerhalb der Verwaltung positiv, aber unterschiedlich wahrgenommen. Das IFF schlägt vor, die Sensibilisierung insbesondere in den Gemeinden zu intensivieren und zu klären, welche Dokumente als vertraulich betrachtet werden können.

#### 1.2 Schlichtung im Bereich Zugangsrecht

##### Verfahrensablauf

Auch im Kanton Freiburg gibt es wie beim Bund und einigen anderen Kantonen ein Schlichtungsverfahren im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz. Das InfoG sieht die Möglichkeit der Schlichtung zwischen der ein

<sup>17</sup> BERNHARD WALDMANN / FLORIAN BERGAMIN, 10 Jahre InfoG Freiburg, Bern 2021

<sup>18</sup> Bestellung der Publikation: <https://www.staempfliverlag.com/detail/ISBN-9783727251337/10-ans-LInf-Fribourg--10-Jahre-InfoG-Freiburg>.  
Link zu den übersetzten Beiträgen: <https://www.fr.ch/de/staat-und-recht/transparenz-und-datenschutz/beitraege>

Zugangsgesuch stellenden Person und der betroffenen Behörde beziehungsweise zwischen Dritten, die Einspruch gegen den Zugang erhoben haben, und der betroffenen Behörde vor. Ein Schlichtungsgesuch kann eingereicht werden, wenn das öffentliche Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist von 30 Tagen Stellung nimmt, wenn es den Zugang zum gewünschten Dokument aufschiebt, einschränkt oder verweigert oder wenn sich eine betroffene Drittperson gegen die Zugangsgewährung ausspricht.

Die Schlichtung findet unter der Leitung der Öffentlichkeitsbeauftragten zwischen der antragstellenden Person oder der sich dem Zugang widetzenden Person und der zuständigen Behörde statt. Die Öffentlichkeitsbeauftragte hört beide Parteien an, die sich entweder schriftlich oder im Rahmen einer Schlichtungsverhandlung äussern. Die Öffentlichkeitsbeauftragte hat dabei Zugang zu allen amtlichen Dokumenten, um die Schlichtung durchzuführen und ihre Empfehlung abzugeben (Art. 41 Abs. 3 InfoG). Ziel des Schlichtungsverfahrens ist eine Einigung zwischen den Parteien. Kommt eine Schlichtung zustande, so wird die Einigung schriftlich festgehalten und ist sofort vollstreckbar. Scheitert die Schlichtung, richtet die Öffentlichkeitsbeauftragte eine Empfehlung an die Parteien. Das öffentliche Organ erlässt daraufhin einen Entscheid.

### Einige Zahlen

2022 war die Zahl der Schlichtungsanträge und der Auskunftsbegehren weiterhin überdurchschnittlich hoch. Bei der Öffentlichkeitsbeauftragten gingen 35 Schlichtungsanträge ein und 4 Schlichtungsanträge waren Ende Jahr noch hängig.

### Schlichtung in Zusammenhang mit Windkraftanlagen

2022 waren Windparkprojekte auf kantonalem Gebiet Gegenstand zahlreicher Zugangsgesuche und anschliessender Schlichtungsanträge (14). Die Schlichtungsverfahren betrafen das Amt für Energie

(AfE), das Oberamt des Glanebezirks, die IB Murten und die Gemeinden La Roche, Pont-en-Ogoz und Romont. 3 Schlichtungsverfahren bei den Gemeinden La Sonnaz, Vuisternens-devant-Romont und Sales waren Ende Jahr noch hängig. Die vielen Dokumente, die im Rahmen dieser Zugangsgesuche und dieser Schlichtungsverfahren übermittelt wurden, sind auf der Website des Freiburger Gemeindeverbands (FGV) aufgelistet<sup>19</sup>.

In drei ähnlichen Empfehlungen an Gemeinden, der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die Gemeinde Belfaux, der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die Gemeinde Riaz, der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die Gemeinde Murten, und der [Empfehlung](#) zum Zugangsgesuch an die IB Murten wies die Beauftragte die Gemeinden und die IB Murten an, alles daran zu setzen, um die fehlenden Dokumente von den betroffenen Unternehmen, anderen Gemeinden und staatlichen Stellen zu beschaffen. Es besteht tatsächlich eine Pflicht zur Wiederbeschaffung von Dokumenten. Diese Verpflichtung ergibt sich aus der Unterstützungspflicht des öffentlichen Organs gegenüber den Antragstellern bei der Identifizierung und Übermittlung der angeforderten Dokumente (Art. 32 Abs. 1 InfoG) und aus der Rechtsprechung. Die Beauftragte empfahl den Gemeinden, Dokumente, die sich in ihrem Besitz befinden, gemäss dem InfoG weiterzuleiten (siehe Rechtsprechung weiter unten).

Dem AfE [empfahl](#) die Beauftragte, den Zugang zu Dokumenten zu gewähren, die während des Schlichtungsverfahrens eindeutig identifiziert wurden, nicht mehr im Besitz des AfE befindliche Dokumente wiederzubeschaffen und dann den Zugang zu ihnen nach dem InfoG zu gewähren, und den Zugang zu Dokumenten zu gewähren, die ohne unverhältnismässigen Arbeitsaufwand identifiziert werden können (Art. 26 Abs. 2 Bst. b InfoG). Sie forderte die Parteien auf, effizient, sachlich und zügig zusammenzuarbeiten, um genauer bestimmen zu können, welche Dokumente noch fehlen. Das AfE

<sup>19</sup> [20220321\\_liste\\_documents\\_transmis\\_par\\_communes\\_-\\_eoliennes.xlsx \(live.com\)](#).

---

kann an seiner Weigerung festhalten, den Zugang zu Auszügen aus den Protokollen verschiedener nicht-öffentlicher Sitzungen zu gewähren. Die Protokolle dieser Sitzungen sind vom Zugangsrecht ausgeschlossen (Art. 29 Abs. 1 Bst. b InfoG).

### Sonstige Schlichtungen

Die weiteren Schlichtungsanträge bezogen sich auf ganz unterschiedliche Dokumente:

- Ein Antrag betraf ein Gesuch um Zugang zu Asbest-Untersuchungsberichten im Hinblick auf die Bauarbeiten auf dem Bluefactory-Gelände in Freiburg. In ihrer [Empfehlung](#) hielt die Beauftragte fest, dass die Betreibergesellschaft, die Bluefactory Fribourg Freiburg SA (BFF), dem InfoG unterstehe. Sie empfahl, das Zugangsgesuch gemäss Verfahren nach Artikel 20 ff. InfoG zu behandeln. Die BFF ist eine Privatperson, die öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllt, und hat auch schon Entscheide im Sinne des freiburgischen Gesetzes vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1) erlassen (Art. 2 Abs. 1 Bst. b InfoG).
- Ein weiterer Fall bezog sich auf die Reglemente der Kantonalen Gebäudeversicherung (KGV). Der Gesuchsteller beantragte beim Staatsrat Zugang zu den Dokumenten, die aufgrund seiner Schreiben an den Staatsrat verfasst worden waren. Der Staatsrat teilte mit, dass er auf diese Schreiben nicht reagiert habe. Die Beauftragte [empfahl](#) dem Staatsrat in einem Entscheid zu bestätigen, er verfüge nicht über die angeforderten Dokumente.
- In einem anderen Fall ging es um den Zugang zum Register der Personen, deren Asche im Garten der Erinnerungen des Friedhofs St. Leonhard ruht. Die Beauftragte [empfahl](#) der Stadt Freiburg, im Fall ihres Festhaltens an der Zugangsverweigerung genau zu erklären, inwiefern eine Rücksprache mit den Erben (Art. 27 InfoG) mit einem unverhältnismässigen Arbeitsaufwand verbunden wäre (Art. 26 Abs. 2 Bst. b InfoG).
- Ein Schlichtungsantrag betraf ein Baubewilligungsdossier für eine rechtskräftige Baubewilligung. Die Beauftragte [empfahl](#) der Gemeinde Pâquier, den Zugang zum Dossier, wie es aufgelegt wurde, zu gewähren und ihren Beschluss den betroffenen Dritten mitzuteilen. Diese hätten dann mit einem Schlichtungsantrag an die Öffentlichkeitsbeauftragte gelangen und ein überwiegendes privates Interesse geltend machen können (Art. 27-28 InfoG).
- Ein weiterer Antrag betraf die Jahresverbrauchsmeldungen der 10 Unternehmen mit dem höchsten Energieverbrauch pro Jahr. Die Beauftragte war der Ansicht, dass die ganz allgemeinen Argumente nicht ausreichen, um den Nachweis des Vorhandenseins von Geschäftsgeheimnissen (Art. 28 Abs. 1 Bst. a InfoG) zu erbringen, die im Sinne des InfoG geschützt sind. Sie [empfahl](#) dem AfE, den Zugang zum Dossier zu gewähren und den 10 Unternehmen mitzuteilen, sie könnten sich mit einem Schlichtungsgesuch an die Öffentlichkeitsbeauftragte dagegen wehren und ein überwiegendes privates Interesse geltend machen.
- Der letzte Fall bezog sich auf Reglemente der KGV. Die Beauftragte war der Ansicht, die KGV könne an ihrer Zugangsverweigerung zu den Sitzungsprotokollen des Verwaltungsrats festhalten (Art. 29 Abs. 1 Bst. b InfoG) und auch zu den nicht fertiggestellten Versionen der dem Verwaltungsrat zur Genehmigung zugestellten Reglementen (Art. 22 InfoG und 2 Abs. 2 DZV). Sie [empfahl](#) der KGV auch, den Zugang zur Zusammenstellung der Bemerkungen aus den Anhörungen zu gewähren, gegebenenfalls nach Stellungnahme der öffentlichen Organe zu einem möglichen überwiegenden öffentlichen Interesse.
- In einem Fall reicht der Oberamtmann des Broyebezirks bei der Öffentlichkeitsbeauftragten einen Schlichtungsantrag ein. Er hatte beim AfE den Zugang zu einer Verfügung beantragt, die ihm das AfE nicht zustellen wollte. Die Beauftragte konnte nicht darauf eintreten, da sie nicht zwischen Behörden schlichten kann.

### **Einigungen bei Schlichtungen**

Einigungen bei Schlichtungen können unterschiedliche Formen annehmen. Gewisse Einigungen ermöglichten es, die Dokumente, die die von den antragstellenden Personen gesuchten Informationen enthielten, zu identifizieren oder sogar aufzulisten. In anderen Schlichtungsfällen verzichteten die antragstellenden Personen schliesslich auf den Zugang und gaben sich mit Informationen über die Dokumente zufrieden. In weiteren Fällen einigten sich die Schlichtungsparteien auf einen Zugang zu den Dokumenten, allenfalls aufgeschoben oder mit geschwärzten Passagen. Sobald eine Einigung gefunden worden ist, stellt sich die Frage der Umsetzung. Diese Frage beschäftigte die Öffentlichkeitsbeauftragte immer wieder. Manchmal war eine der Parteien der Ansicht, die Einigung sei nicht oder nur teilweise umgesetzt worden. Im Rahmen von Gesuchen um Zugang zu Dokumenten in Zusammenhang mit Windkraftanlagen und den zwischen den antragstellenden Personen und den Gemeinden Riaz und Murten und der IB Murten sowie dem AfE erzielten Einigungen waren die antragstellenden Personen der Meinung, diese Gemeinden, die IB Murten sowie das AfE hätten die Schlichtungsvereinbarungen nicht oder nur teilweise umgesetzt (s. oben, Schlichtungen in Zusammenhang mit Windkraftanlagen).

### **Rechtsprechung**

Der Entscheid der Gemeinde Courtepin, keine Dokumente im Zusammenhang mit Windkraftanlagen weiterzugeben, wurde mit Beschwerde von 6 Gesuchstellenden an das Oberamt des Seebezirks weitergezogen. Das Oberamt hiess die Beschwerde gut und hob den Entscheid der Gemeinde auf. Die Gemeinde muss einen neuen Entscheid fällen und:

- › alle in ihrem Besitz befindlichen Dokumente analysieren und gegebenenfalls bei Weigerung der Weitergabe eines bestimmten Dokuments begründen, warum dieses nicht relevant ist,
- › ihre allfällige Weigerung der Weitergabe von Dokumenten begründen,
- › die betroffenen Dritten gemäss Verfahren nach dem InfoG anhören,

- › nach nicht mehr auffindbaren Dokumente suchen, sie wiederbeschaffen und gegebenenfalls begründen, warum sie unauffindbar bleiben,
- › erklären, warum ein Dokument nicht existiert, wenn die Gemeinde der Meinung ist, dass dies der Fall ist.

### **1.3 Mediation basierend auf dem Ombudsgesetz**

Gemäss MedG, wonach bei Ausstand der kantonalen Mediatorin für Verwaltungsangelegenheiten die Kommission die Behörde im Sinne des VRG ist (Art. 16 Abs. 2 MedG und 21-25 VRG), wurde die Öffentlichkeitsbeauftragte in einem Fall von der Kommission als Stellvertreterin bestimmt (Art. 25 Abs. 2 VRG). Dabei erteilte das öffentliche Organ seine Zustimmung zur Durchführung eines Mediationsverfahrens nicht. Es war zudem der Ansicht, es gebe keinen Konflikt zwischen ihm und dem Gesuchsteller. Die Eintretensvoraussetzungen waren nach Auffassung des öffentlichen Organs nicht erfüllt, da der Gesuchsteller vor der Gesuchseinreichung nicht die üblichen Schritte zur einvernehmlichen Beilegung des Streitfalls unternommen habe. Mehr zur Tätigkeit der Mediatorin für Verwaltungsangelegenheiten ist in Kapitel VI zu finden.

### **1.4 Anfragen**

Im Berichtsjahr nahmen erneut sowohl Bürgerinnen und Bürger als auch öffentliche Organe regelmässig Kontakt mit der Öffentlichkeitsbeauftragten auf, um Informationen über ihre Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit dem Zugangsrecht einzuholen. Die Palette der Dokumente von Interesse war wie auch in den Vorjahren sehr breit gefächert.

2022 wies die Öffentlichkeitsbeauftragte in ihr unterbreiteten Einzelfällen immer wieder auf die Grenzen ihrer Funktion hin. Sie kann allgemein gehaltene Auskünfte im Bereich Öffentlichkeit und Transparenz erteilen, aber keine ausführliche Stellungnahme in konkreten Fällen abgeben. Die Formulierung einer Empfehlung ist einer allfälligen Schlichtungsphase im Sinne von Artikel 33 InfoG vorbehalten. Die Öffentlichkeitsbeauftragte muss vor dieser Etappe also möglichst neutral bleiben.

## 2. Statistiken

Im Berichtszeitraum waren 229 Dossiers in Bearbeitung, wovon 24 per 1. Januar 2023 noch hängig waren. Die Öffentlichkeitsbeauftragte war in 50 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 15 Fällen Stellung, befasste sich in 32 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, verfasste 6 Präsentationen, nahm an 16 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil, befasste sich mit 35 Schlichtungsbegehren, 1 Mediation in Verwaltungsangelegenheiten und 74 sonstigen Begehren oder Kopien verschiedener Anfragen. 78 Dossiers betrafen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 29 Gemeinden, 33 andere öffentliche Organe (Kantone, Öffentlichkeits- und Datenschutzbehörden), 79 Privatpersonen oder private Institutionen und 10 die Medien (s. Statistiken im Anhang).

## B. Datenschutz

### 1. Schwerpunkte

#### 1.1 CoPil, CoPro und Arbeitsgruppen

Die Datenschutzbeauftragte wirkte regelmässig in Arbeitsgruppen (insbesondere Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Daten des kantonalen Bezugssystems, Arbeitsgruppe interkantonale Gesundheit) und in Lenkungsausschüssen mit (CoPil; Harmonisierung der Informationssysteme der Schulen des Kantons Freiburg (HAE), eHealth, kantonales Bezugssystem für Daten. An der Bearbeitung dieser Dossiers sind längerfristig zahlreiche staatsinterne und externe Akteure beteiligt. Diese Projekte tangieren den Prozess der Digitalisierung der Informationssysteme des Staates Freiburg (Strategie Freiburg 4.0). Diese Einbindung wird von der Beauftragten sehr geschätzt, da so datenschutzkonforme Lösungen gefunden werden können und sie schon von Beginn an mit den verschiedenen Akteuren zusammenarbeiten kann. Die Zahl der Projekte im Bereich der Digitalisierung und der Informationssysteme nimmt jedoch stetig zu, und die Projekte werden immer komplexer. Aufgrund ihres IT- und Digitalisierungsbezugs braucht es auch spezifische Kenntnisse, insbesondere in den Bereichen Recht, Informatik, neue Technologien und Verwaltungsverfahren. Dazu einige Beispiele:

#### Totalrevision des DSchG

Es wurde weiter an der Revision des DSchG gearbeitet. In der Arbeitsgruppe wirken Vertreter verschiedener Direktionen (SK, ILFD, SJSD und FIND) sowie des ITA, des FGV und der ÖDSMB mit. Sie wird vom Amt für Gesetzgebung (GGA) geleitet. Im Hinblick auf die Änderungen des Entwurfs wurde Ende 2022 eine interne Vernehmlassung durchgeführt, mit einer Frist zur Stellungnahme bis Anfang 2023.

#### Umsetzung des kantonalen Bezugssystems

Die Umsetzung des kantonalen Bezugssystems von Daten von Personen, von Organisationen und von Verzeichnissen ging weiter. Das Bezugssystem enthält personenbezogene Daten aller Personen, die mit dem Staat Freiburg interagieren, und verknüpft die Daten aus verschiedenen kantonalen und eidgenössischen Datenbanken. Es soll Personen und Unternehmen dadurch entlasten, dass diese bestimmte Informationen nur einmal an die Behörden weiterzugeben brauchen (Once-Only Principle). Die Datenschutzbeauftragte wirkte in verschiedenen Arbeitsgruppen mit, wie etwa im Ausschuss für die bestimmungsgemässe Verwendung der Referenzdaten des kantonalen Bezugssystems, im erweiterten CoPil, im CoPil und mit beratender Stimme in der Kommission für die Governance der Referenzdaten. Diese Umsetzung ist derzeit noch im Gang und sollte fortgesetzt werden.

#### CoPil HAE

Im Berichtsjahr stand die Behörde erneut in Kontakt mit dem Kompetenzzentrum Fritic im Rahmen des Projekts zur Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme (HAE). Es handelt sich um zwei Plattformen, die Referenzdaten von Schüler/innen, Lehrpersonen und Angestellten der Schulen im Kanton Freiburg, von Schulen, zur Schullaufbahn von Schülern sowie bereichsübergreifende Referenzdaten auf allen Ebenen, wie etwa Statistiken beherbergen. Unter Referenzdaten sind Daten zu verstehen, die von anderen Datenquellen kontrolliert und validiert werden, um Fehler bei der Datenerhebung zu vermeiden und bei Doppelerfassungen Daten zu entfernen oder zusammenzuführen. Die Datenschutzbeauftragte nahm an den Sitzungen des CoPil teil.

## **eHealth**

Im Bereich digitale Gesundheit ist die Datenschutzbeauftragte Mitglied der Begleitgruppe des eHealth-Projekts. Der Kanton Freiburg arbeitet nämlich eng mit anderen Westschweizer Kantonen zusammen, namentlich über den von ihnen im März 2018 gegründeten Verband CARA. Zweck dieses Verbands ist die Einrichtung einer eHealth-Plattform mit dem elektronischen Patientendossier (EPD) für die Fachpersonen und die Patientinnen und Patienten der betreffenden Kantone, aber auch mit anderen eHealth-Zusatzdiensten, wie einem gemeinsamen Medikationsplan oder gemeinsamen Pflegeplan. Aufgrund der dem Arzt- und Dienstgeheimnis unterliegenden sensiblen Personendaten und der Vielzahl anwendbarer gesetzlicher Grundlagen muss zwischen den verschiedenen eHealth-Diensten unterschieden werden, die auf der eHealth-Plattform angeboten werden sollen. Das EPD untersteht der Spezialgesetzgebung des Bundes, dem Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier (EPDG; SR 816.1) und seinen Ausführungsverordnungen, die den Umgang mit dem EPD im Detail regeln und dem EDÖB die Aufsichtsbefugnis erteilen. Demgegenüber unterstehen die Zusatzdienste, für die es derzeit noch keine gesetzliche Grundlage gibt, den verschiedenen kantonalen Datenschutzgesetzgebungen, was bedeutet, dass die kantonalen Datenschutzbehörden zuständig sind.

Im Laufe des Jahres 2022 stand die Datenschutzbeauftragte in regem Austausch mit den kantonalen Datenschutzbehörden und dem EDÖB. Bei der Ausarbeitung der interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens, die die Verwendung des EPD sowie die Nutzung von Zusatzdiensten vorsieht, haben die kantonalen Datenschutzbehörden eng zusammengearbeitet. Zur Debatte standen hauptsächlich die Zusatzdienste und die Zuständigkeit der kantonalen Datenschutzbeauftragten bei kantonsübergreifenden Aufgaben.

## **1.2 Anfrage**

Die Behörde wird sowohl von den Einheiten der Kantonsverwaltung, Gemeinden und auch Organen privater Einrichtungen, die mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betraut sind, als auch von Privatpersonen, anderen Datenschutzbehörden und anderen Stellen sowie von den Medien zu verschiedenen Themen um Stellungnahme angefragt. Das Vorgehen bei der Beantwortung bleibt informell. Nach Bedarf und Möglichkeit werden bei den anfragenden oder involvierten Organen oder Dienststellen Auskünfte eingeholt. Die Zusammenarbeit mit den Direktionen und verschiedenen Dienststellen funktioniert mehrheitlich gut.

Hier einige Beispiele von Antworten und Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten:

### **Microsoft Office 365**

Nach der Einführung der Tools von Microsoft Office 365 in der ganzen Kantonsverwaltung erhielt die Behörde sehr viele Anfragen von staatlichen Stellen, aber auch von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern selber. Sie bietet ihre Beratung in diesem Bereich weiter an, wenn sie darum gebeten wird. Sie wies insbesondere auf die Anforderungen der Artikel 12b ff. DSchG hin, die im Falle der Auslagerung von Personendaten gelten, und verwies auch auf die neue Version des Merkblatts «Cloud-spezifische Risiken und Massnahmen» von privatim vom Februar 2022<sup>20</sup>.

### **Kommunikationsmöglichkeit zwischen Lehrkräften und Eltern**

Die pandemiebedingt geänderten Kommunikationsmöglichkeiten verunsicherten die Eltern der Schülerinnen und Schüler, und zwar besonders im Hinblick auf den WhatsApp-Messenger. Die Richtlinien der zuständigen Direktion für die Nutzung des Internets und digitaler Technologien sehen die Verwendung von Standardtools vor (E-Mail-Adresse und Mobiltelefon für Notfälle). Andere Tools oder Plattformen können darüber hinaus mit Genehmigung der Einrichtungen in besonderen Fällen genutzt werden. Die zuständige Direktion erklärte, die Nutzung des WhatsApp-Messengers sei nicht angezeigt.

<sup>20</sup> [https://www.privatim.ch/wp-content/uploads/2022/02/privatim\\_Cloud-Merkblatt\\_v3\\_0\\_20220203\\_def\\_DE-1.pdf](https://www.privatim.ch/wp-content/uploads/2022/02/privatim_Cloud-Merkblatt_v3_0_20220203_def_DE-1.pdf)

### **Übermittlung von Steuerdaten an eine Pfarrei**

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie einer Pfarrei im Detail Auskunft über die Steuerzahlungen pro katholische steuerpflichtige Person erteilen darf, damit diese die Kirchensteuerbeträge, für deren Verteilung sie zuständig ist, auf die drei katholischen Pfarreien auf dem Gemeindegebiet aufteilen kann. Die Behörde erinnerte daran, dass es für die Weitergabe von personenbezogenen Daten eine gesetzliche Grundlage braucht (Art. 10 Abs. 1 LPrD). Im vorliegenden Fall scheint eine gesetzliche Grundlage zu fehlen, weshalb es besser ist, wenn die Gemeinde selbst die Verteilung der Beträge auf die Pfarreien übernimmt und dafür eine Gebühr für den damit verbundenen Arbeitsaufwand erhebt.

### **Weitergabe von Adresslisten von den Gemeinden an die Beratungsstelle für Unfallverhütung (BFU)**

Mehrere Gemeinden wollten von der Behörde wissen, ob sie eine Vereinbarung mit der Beratungsstelle für Unfallverhütung (BFU) unterzeichnen dürfen, die die Übermittlung von Adresslisten von Kindern im Alter von 0 bis 2 Jahren von der Einwohnerkontrolle an die BFU vorsieht, damit die BFU Broschüren zur Unfallverhütung und Bilderbücher für Kinder versenden kann. Die Gemeinden wurden darauf hingewiesen, dass das kantonale Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1) auf die Bekanntgabe von Personendaten, die in der Einwohnerkontrolle eingetragen sind, anwendbar ist. Die Gemeinden sind nicht befugt, diese Daten herauszugeben (Art. 17a Abs. 1, Art. 16a EKG und Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten). Alternativ können die Gemeinden mit der BFU vereinbaren, dass sie sich selbst um den Versand der Broschüren an die betreffenden Einwohnerinnen und Einwohner kümmern.

### **Bekanntgabe der Adresse eines Einwohners an einen Notar im Rahmen einer Erbschaftsangelegenheit**

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie in einer Erbschaftsangelegenheit Informationen über einen Einwohner an eine Notariatskanzlei weitergeben darf. Die Behörde wies zunächst auf den besonderen Status eines öffentlichen Amtsträgers hin. So sind Notarinnen und Notare nach Artikel 17 Abs. 1 Bst. e des kantonalen Gesetzes über das Notariat vom 20. September 1967

(NG; SGF 261.1) und nach den Artikeln 16ff. des kantonalen Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 10. Februar 2012 (EGZGB; SGF 210.1) Privatpersonen, denen öffentliche Aufgaben übertragen werden und die über eine gewisse staatliche Gewalt verfügen. Die Behörde riet der Gemeinde, den Notar an das betreffende Friedensgericht zu verweisen, das ihm die notwendigen Informationen erteilen könne. Daraufhin setzte sie sich mit dem Friedensgericht in Verbindung, um sich über dessen Praxis zu informieren. Das Friedensgericht bestätigte ihr, es gebe bei Anfragen von Notarinnen und Notaren in Zusammenhang mit der Eröffnung von Verfügungen von Todes wegen und Erbeneinberufung lediglich die Adressen der Erbinnen und Erben bekannt.

### **Bekanntgabe von Daten an das Friedensgericht**

Die Behörde wurde von einer Dienststelle auf ein Gesuch um Datenbekanntgabe des Friedensgerichts angesprochen. Das Friedensgericht berief sich auf Artikel 97a Abs. 1 Bst. f des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 837.0) und auf Artikel 448 Abs. 4 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210), um die erforderlichen Auskünfte zu erhalten. Die Behörde wies auf den Wortlaut von Artikel 10 DSchG hin und darauf, dass im Gegensatz zum DSchG, das keine Formvorschrift enthält, das Gesuch nach Artikel 97a Abs. 1 Bst. f AVIG schriftlich und begründet sein muss. Es ist also Sache der Dienststelle, ein schriftliches und begründetes Gesuch in Anwendung des AVIG zu verlangen.

### **Bekanntgabe von Daten über einen Arbeitslosen an seine Exfrau, Unterhaltsbeitrag**

Die Behörde wurde von einer Dienststelle zu einem Gesuch um Datenbekanntgabe einer Privatperson um Stellungnahme geben. In diesem Fall verlangte die Exfrau Auskunft über die Situation ihres Exmannes gestützt auf Artikel 97a des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1983 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG; SR 837.0). Die Behörde wies diesbezüglich auf den Wortlaut von Artikel 10 DSchG hin und darauf, dass diese Bestimmung im Fall einer Datenbekanntgabe an Privatpersonen nicht anwendbar sei. Sie erklärte,

---

dass die Zustimmung der betroffenen Person eingeholt werden müsse und die Informationen bei verweigerter Weitergabe in einem Zivilverfahren angefordert werden müssten, da gegebenenfalls zivilgerichtlich gestützt auf Artikel 97a AVIG beim Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) Einkünfte eingeholt werden könnten.

### **Weitergabe von Daten bei Niederlassung in einer Gemeinde**

Eine Bürgerin wollte wissen, welche persönlichen Daten die Gemeinde, in die sie kürzlich gezogen war, von ihr erheben darf, und zwar insbesondere, ob sie von ihr die Krankenversicherungspolice oder Auskunft zur Anzahl der Hunde, die sie besitzt, verlangen darf. Die Behörde wies zunächst auf die allgemeinen Regeln für die Anmeldung bei der Einwohnerkontrolle und die zu liefernden Daten nach Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 23. Juni 2006 über die Harmonisierung der Einwohnerregister und anderer amtlicher Personenregister (RHG; SR 431.02) und nach Artikel 4 EKG hin. Neben den Einwohnerregistern kann die Gesetzgebung auf Bundes-, Kantons- oder Gemeindeebene weitere Meldepflichten bei der Zuzugsgemeinde vorsehen, wie beispielsweise den Nachweis einer Krankenversicherung (Art. 3 Abs. 1 des kantonalen Ausführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Krankenversicherung vom 24. November 1995 [KVGG; SGF 842.1.1]), den Mietvertrag (Art. 8 Abs. 5 EKG) oder die Haltung eines Hundes (Art. 6 Abs. 2 des Reglements vom 11. März 2008 über die Hundehaltung [HHR; SGF 725.31] und Gemeindereglemente).

### **Sicherheitslücken**

Die Behörde wurde über verschiedene Sicherheitslücken informiert. Um diese zu beheben forderte sie die betroffenen Stellen gemäss ihrer Kontrollpflicht (Art. 31 Abs. 2 Bst. a DSchG) auf, sich dazu zu äussern. Sie verlangte auch Auskunft (Art. 31 Abs. 3 DSchG) über die technischen und organisatorischen Massnahmen, die nach den gesetzlichen Vorgaben getroffen wurden (insbes. Art. 22a DSchG und Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten [DSR; 17.15]).

### **Anfordern einer Adressliste der über 80-Jährigen bei den Gemeinden**

Ein öffentliches Organ wollte wissen, ob ihm die Gemeinden eine Liste der über 80-Jährigen für eine

COVID-19-Impfkampagne herausgeben dürfen. Die Behörde wies darauf hin, dass bei Bekanntgabe von Personendaten, die bei der Einwohnerkontrolle eingetragen sind, das kantonale Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1) zur Anwendung kommt (Art. 12 Abs. 1 DSchG). Die Vorsteherin oder der Vorsteher kann im Einzelfall einer Behörde oder einer öffentlichen Verwaltung auf Anfrage hin die Daten bekanntgeben, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgabe benötigt (Art. 16b Abs. 1 EKG). Bei sogenannt systematischer Datenerhebung muss die Behörde oder die öffentliche Verwaltung gemäss Artikel 16a EKG den Zugang zur Plattform FriPers beantragen. Im vorliegenden Fall ging es um eine systematische Datenbekanntgabe, die nicht in der Zuständigkeit der Gemeinden lag.

### **Dokumentation von Besuchsprotokollen durch Fotografien von Kindern**

Ein öffentliches Organ wollte wissen, ob es Fotografien von Kindern als Beweismittel im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens und insbesondere im Rahmen von Kontrollverfahren bei Familien verwenden kann. In diesem Fall stellte die Behörde fest, dass es keine formelle und materielle Rechtsgrundlage gibt, die den Ablauf der Kontrollverfahren dieser staatlichen Stelle regelt, insbesondere die datenschutzrechtlichen Aspekte (Datenverarbeitung, Lebenszyklus der Daten usw.). Darüber hinaus empfahl die Behörde gemäss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 6 DSchG), bei der Aufnahme von Kinderfotos als Beweismittel äusserst vorsichtig zu sein. Sie ist der Ansicht, dass Fotografien nur als letztes Mittel eingesetzt werden sollten, und empfiehlt dringend, auf Beweismittel zurückzugreifen, deren Verletzung der Persönlichkeit weniger einschneidend ist. Auf jeden Fall sollten bei Fotografien von Kindern die Gesichter systematisch unkenntlich gemacht werden. Die Behörde wies auch darauf hin, dass die Zustimmung urteilsfähiger Kinder sowie die Zustimmung der gesetzlichen Vertreter urteilsunfähiger Kinder unter allen Umständen eingeholt werden müsste.

### **Weitergabe von Personendaten von einem öffentlichen Organ an die Polizei**

Ein öffentliches Organ wollte wissen, ob die Weitergabe von Personendaten an die Polizei in den Geltungs-



bereich des DSchG falle und es demnach eine Liste bestimmter Personen herausgeben könne (Name, Vorname, Geburtsdatum). Die Behörde stellte mit Hinweis auf den Geltungsbereich nach Artikel 2 des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) fest, dass das DSchG anwendbar bleibt, wenn die Weitergabe von Personendaten im Rahmen von polizeilichen Tätigkeiten ausserhalb eines Strafverfahrens erfolgt, das heisst solange und soweit die Staatsanwaltschaft noch keine strafrechtliche Untersuchung eingeleitet hat (Art. 2 Abs. 1 Bst. b DSchG a contrario). Sobald eine Strafuntersuchung eröffnet wird, findet das DSchG keine Anwendung mehr und die Weitergabe der angeforderten Personendaten wird durch die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (StPO; SR 312.0) geregelt. In diesem Fall war es nicht möglich festzustellen, ob die Anfragen der Polizei ausserhalb eines Strafverfahrens gestellt wurden. Wenn ja, fehlte offenbar eine gesetzliche Grundlage im Sinne von Artikel 4 DSchG, die das öffentliche Organ zur Weitergabe der Daten ermächtigt.

#### **Weitergabe einer Adresse an einen Rechtsagenten im Rahmen eines Rechtsstreits**

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie einer Privatperson über ihren «agent d'affaire breveté» im Rahmen eines Rechtsstreits die Adresse eines Einwohners mitteilen dürfe. Die Behörde wies darauf hin, dass nach Artikel 12 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) bei Bekanntgabe von Personendaten, die bei der Einwohnerkontrolle eingetragen sind, das kantonale Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1) zur Anwendung komme. Die Vorsterin oder der Vorsteher kann im Einzelfall einer privaten Person, die ein berechtigtes Interesse glaubhaft macht (z.B.: Rechtsverhältnis, Vertragsverhältnis usw.), namentlich die Adresse einer bestimmten Person bekanntgeben (Art. 17 Abs. 1 EKG). Die Vollmacht des Rechtsagenten in der Beilage zum Gesuch reicht nicht als Nachweis für das Bestehen eines solchen Interesses. In diesem Fall war die Gemeinde der Ansicht, dass die vom Rechtsagenten gemachten Angaben zu allgemein waren und nicht ausreichten, um ein berechtigtes Interesse des Gesuchstellers nachzuweisen.

#### **Beschaffen und Nutzung von Mobiltelefonnummern durch die Gemeinde**

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie eine Mobiltelefonnummer pro Haushalt für Warnanrufe der Gemeinde in Notsituationen (z. B. Wasserverschmutzung) beschaffen und anschliessend nutzen dürfe. Die Behörde erinnerte daran, dass es für jede Bearbeitung personenbezogener Daten durch ein öffentliches Organ eine gesetzliche Bestimmung braucht, die sie dazu ermächtigt, oder, falls dies nicht der Fall ist, dass eine Bestimmung über die Erfüllung seiner Aufgabe es voraussetzt (Art. 4 DSchG). Ausserdem gab sie zu bedenken, die Mobiltelefonnummer sei keine Angabe nach Mindestanforderung im Sinne von Artikel 6 des kantonalen Gesetzes vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle (EKG; SGF 114.21.1), die bei der Einwohnerkontrolle eingetragen sein müsste. Sie kam daher zu dem Schluss, dass die Beschaffung von Handynummern durch die Gemeinde nur auf freiwilliger Basis erfolgen kann, wie z. B. die freiwillige Angabe von Handynummern durch Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinde, die über Notsituationen informiert werden möchten, über öffentliche Informationsaushänge oder Infoschreiben an alle Haushalte.

#### **Zugang zu den eigenen Daten bei der Einwohnerkontrolle**

Eine Gemeinde wollte wissen, ob sie im Rahmen eines Gesuchs um Zugang zu den eigenen Daten dem Gesuchsteller seine Einwohnerkarteikarte, wie sie in der Einwohnerkontrolle geführt wird, zukommen lassen könne. Die Behörde wies auf die Grundsätze des Auskunftsrechts nach Artikel 23 ff. des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) und insbesondere auf das Verfahren zur Ausübung des Auskunftsrechts (Art. 24 DSchG) hin. Die Auskünfte werden in der Regel schriftlich erteilt (Art. 24 Abs. 2 DSchG). So können Personendaten brieflich, auf Karteikarte, in einer Dokumentenkopie usw. weitergegeben werden.

#### **Gesetzliche Grundlage für die Aufzeichnung einer Einigungsverhandlung zu einer Ortsplanung**

Eine Privatperson wollte wissen, auf welcher gesetzlichen Grundlage die Aufzeichnung einer Einigungsverhandlung zu einer Ortsplanung möglich sei. Die

---

Behörde wies auf das Legalitätsprinzip für das Bearbeiten von Daten hin (Art. 4 DSchG) und gab zu bedenken, dass eine Aufzeichnung eine Form von Datenbearbeitung ist, die dem Beschaffen von Daten nahekommt (Art. 9 DSchG). Aufnahmen von Personen, die insbesondere ihre Ansichten hörbar äussern, können als sensible Daten gelten (Art. 3 Bst. c Ziff. 1 DSchG), für die es eine formelle gesetzliche Grundlage braucht, da sonst das Bearbeiten widerrechtlich wäre. In diesem Fall scheint es keine gesetzliche Grundlage zu geben. Tatsächlich sieht Artikel 32 des Ausführungsreglements zum Raumplanungs- und Baugesetz vom 1. Dezember 2009 (RPBR; SGF 710.11) nicht vor, dass eine solche Verhandlung aufgezeichnet werden kann.

## 2. Kontrollen

Die Datenschutzbeauftragte führte nach Absprache mit der Kommission Kontrollen bezüglich Einhaltung der Datenschutzgrundsätze bei Gemeindeverwaltungen und einer staatlichen Stelle durch. Mit der Kontrolle wurden externe Spezialisten beauftragt, aber die Datenschutzbeauftragte war bei allen Kontrollen dabei. Die Kontrollen können verschiedene Formen annehmen, und zwar können sie geplant, angekündigt oder organisiert sein, und es können spontane, allgemeine oder auf gewisse Aktivitäten des öffentlichen Organs beschränkte Kontrollen sein. Um möglichst viele öffentliche Organe für das Thema Auftragsvergabe und Digitalisierung der Verwaltung sensibilisieren zu können, führte die Datenschutzbeauftragte organisierte und auf gewisse Aktivitäten beschränkte Kontrollen durch.

Mit den Kontrollen sollte die Arbeit der jeweiligen Dienste hinsichtlich der Datenschutzvorschriften geprüft werden, insbesondere in Bezug auf die Zugangsrechte und profile zu den Informatikanwendungen und zu den Datenbanken, die Auslagerung der Bearbeitung von Personendaten (Auftragsvergabe, Aufgabendelegation) und die Sicherheitsmassnahmen. Es wurden zwei Berichte verfasst. Sie enthalten verschiedene Vorschläge, die aufgrund der diversen bei den Kontrollen festgestellten Punkte gemacht wurden. Die Vorschläge, die nicht alle von gleicher Tragweite sind, sind nach den Risikokriterien und der Reihenfolge der Wichtigkeit der umzusetzenden Massnahmen aufgeführt.

## 3. FriPers und Videoüberwachung

### 3.1 FriPers

Der Staat Freiburg betreibt eine zentrale Plattform namens FriPers, die alle Personendaten umfasst, die bei den Einwohnerkontrollen registriert sind. Sie erlaubt insbesondere den Austausch von Personendaten unter den Gemeinden, besonders bei Wegzug oder Zuzug von Personen, weiter die Übermittlung von Daten an das Bundesamt für Statistik oder auch an kantonale Organe und Dienststellen. Nach der Verordnung vom 14. Juni 2010 über die Informatikplattform für die Einwohnerregisterdaten ist es im Rahmen des Bewilligungsverfahrens Aufgabe der Behörde, zu den Gesuchen um Zugriff auf diese kantonale Plattform Stellung zu nehmen (Art. 3 Abs. 1). Auf der Grundlage unserer Stellungnahme entscheidet die Sicherheits- und Justizdirektion (SJD) über den beantragten Zugriff.

### **Zugangsgesuch des Amts für den Arbeitsmarkt bezüglich Arbeitsmarktüberwachung durch die Inspektorinnen und Inspektoren**

Das Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) beantragte einen direkten Zugang zur Plattform FriPers. Im Rahmen der Verpflichtungen, die sich aus der Gesetzgebung ergeben, muss sich das AMA über seine Inspektorinnen und Inspektoren Informationen beschaffen, um die vollständige Identität der zu kontrollierenden Personen feststellen zu können. Die Behörde sprach sich für die Gewährung des Zugangs zu den benötigten Daten aus (insbesondere Namen, Vornamen, Adressen usw.).

### **Zugangsgesuch des Sozialvorgeamts**

Um seinen gesetzlichen Verpflichtungen nachzukommen, insbesondere im Rahmen der Subventionsvergabe, beantragte das Sozialvorgeamt (SVA) einen Zugang zur FriPers-Plattform sowie zur Datenhistorie. Das SVA weist darauf hin, dass es die Situation der Antragstellenden überprüfen und sicherstellen können muss, dass diese sich im Kanton niedergelassen haben. Die Behörde gab eine positive Stellungnahme für einen indirekten Zugriff auf die angeforderten Daten (insbesondere die Adresse) sowie für einen indirekten Zugriff auf den Datenhistorie für die Postadresse und die Wohnadresse mit einer rückwirkenden Beschränkung auf 2 Jahre ab, dies zum Zweck der Kontrolle des rechtlichen Wohnsitzes von Personen in Pflegeheimen.

### **Beurteilung des Zugangsgesuchs der Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Freiburg**

Im Rahmen der Registerführung der Mitglieder der kirchlichen Körperschaften beantragte die Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Freiburg den indirekten Zugriff auf die FriPers-Plattform für eine gewisse Anzahl von Daten. Die Behörde gab eine teilweise positive Stellungnahme für die als notwendig erachteten Daten ab, für die übrigen jedoch eine negative, weil sie für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Evangelisch-reformierten Kirche nicht erforderlich sind und der Zugriff damit unverhältnismässig wäre.

### **Kontrollen**

Das Amt für Bevölkerung und Migration (BMA) führt als für die FriPers-Daten verantwortliche Stelle in regelmässigen Abständen eine Kontrolle der erteilten Bewilligungen durch. Weiterreichende Kontrollen können in Zusammenarbeit mit der Behörde vorgenommen werden. Im Berichtsjahr wurde jedoch keine solche Kontrolle durchgeführt. Im Rahmen der auf die Einhaltung der Datenschutzgrundsätze ausgerichteten Kontrollen in der Verwaltung hat die Behörde bei gleicher Gelegenheit auch überprüft, wie viele Mitarbeitende eine Zugriffsberechtigung haben und ob dies nötig ist.

### **3.2 Videoüberwachung**

Wer eine Videoüberwachungsanlage ohne Datenaufzeichnung aufstellen will, muss vorgängig die Datenschutzbeauftragte benachrichtigen (Art. 7 VidG). Zu den Aufgaben der Datenschutzbeauftragten gehört es ebenfalls, zu den Gesuchen um Videoüberwachung mit Datenaufzeichnung Stellung zu nehmen (Art. 5 Abs. 2 VidG).

Aus den verschiedenen Gesuchen um Einrichtung von Videoüberwachungsanlagen geht hervor, dass Privatpersonen, Unternehmen und kantonale sowie kommunale Organe immer öfter die Dienste privater Anbieter für die Verwaltung und den Unterhalt der Anlage und manchmal für das Hosting und die Speicherung der Aufnahmen in Anspruch nehmen. Das können beispielsweise private Sicherheitsunternehmen sein, aber auch Cloud-Anbieter und Data Center. Vor diesem Hintergrund geht es also darum zu prüfen, ob man es

mit einer Auslagerung der Datenbearbeitung zu tun hat. Gegebenenfalls müssen strengere Anforderungen an die Datensicherheit und den Datenschutz gestellt werden. Die Behörde empfiehlt den betroffenen Personen, sich unbedingt zu informieren, bevor sie ein Videoüberwachungssystem bestellen und einen privaten Anbieter beauftragen.

Die Behörde hatte im Berichtsjahr zu verschiedenen Videoüberwachungsvorhaben Stellung genommen. Die Häufigkeit und Komplexität der Anfragen machten Ortsbesichtigungen notwendig. Diese Treffen ermöglichen einen Austausch mit den verschiedenen Spezialisten und Behörden sowie ein besseres Verständnis der Situation.

Schliesslich veröffentlichen die Oberämter auf ihren Websites regelmässig die Liste der Videoüberwachungsanlagen, für die eine Bewilligung erteilt wurde, sowie die Namen der für die Anlagen verantwortlichen Personen.

### **Überwachung einer Kirche und eines Pfarreizentrums**

Die Behörde gab eine negative Stellungnahme zu einem Gesuch um Installation eines Videoüberwachungssystems mit Aufzeichnung in einer Kirche und einem Pfarreizentrum ab. Die Behörde war der Ansicht, dass das Gesuch nicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprach. Die Überwachung im Innern einer Kirche stellt nämlich einen erheblichen Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der betroffenen Personen dar, insbesondere weil Personendaten über religiöse Ansichten oder Tätigkeiten nach Artikel 3 Bst. c Ziff. 1 des kantonalen Gesetzes vom 25. November 1994 über den Datenschutz (DSchG; SGF 17.1) besonders schützenswert sind. Schliesslich verstösst der geplante Einsatz einer Anwendung mit Cloud-Technologie für eine Raumüberwachung gegen das der Behörde vorgelegte Benutzerreglement, da er nicht darin geregelt ist.

## Überwachung eines Museums

Die Behörde hat das Gesuch um Installation eines Videoüberwachungssystems mit Aufzeichnung in einem Gemeindemuseum positiv beurteilt. Zur Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit lehnt die Behörde jedoch den Einsatz einer Gesichtserkennungstechnologie ab.

## Beurteilung der Überwachung einer Abfallsammelstelle

In ihrer Stellungnahme bestätigte die Behörde ihre negative Beurteilung der Installation eines Videoüberwachungssystems in einer interkommunalen Abfallsammelstelle, das die Überwachung von Eco-Reload-Boxen (Geldautomaten) und die Beobachtung möglicher Verstösse von Benutzer/innen des Containers ermöglichen sollte. Sie befand das System für nicht gesetzeskonform. Nach Artikel 3 Abs. 1 des kantonalen Gesetzes vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung (VidG; SGF 17.3) soll die Videoüberwachung Übergriffen auf Personen und Sachen vorbeugen und zur Verfolgung und zur Ahndung solcher Übergriffe beitragen. Diese beiden Bedingungen sind kumulativ. Die Zweckangabe einer ordnungsgemässen Nutzung des Materials steht eindeutig im Widerspruch zum VidG (vgl. Urteil KG FR 601 2014 46 vom 20. August 2015, E. 3a)). Zwar ist der erste Zweck VidG-konform, entspricht aber dennoch nicht dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, da die Nutzung eines Cloud-Systems ohne Vertrag mit dem Anbieter gegen die Einhaltung der Kriterien von Artikel 12b ff. des kantonalen Datenschutzgesetzes vom 25. November 1994 (DSchG; SGF 17.1) für das Outsourcing von Daten verstösst. Der zweite Zweck fällt seinerseits eindeutig nicht in den Anwendungsbereich des VidG, da er darauf abzielt, eine ordnungsgemässe Nutzung des Materials durch die Benutzer/innen zu gewährleisten.

## 4. ReFi – Register der Datensammlungen<sup>21</sup>

Die Behörde hat ein Register der Datensammlungen zu führen, das sämtliche Anmeldungen von Datensammlungen enthält, mit Ausnahme derjenigen der

Gemeinden, die eine eigene Aufsichtsbehörde haben. Die Anmeldung der Datensammlungen ist für die öffentlichen Organe eine gesetzliche Pflicht (Art. 19 ff. DSchG). Dieses Register ist ein wichtiges Instrument der verschiedenen Datenschutzpartner und dient der Transparenz. Es zeigt auf, welche Datensammlungen von welcher Dienststelle geführt werden. Das Register ist öffentlich und kann über die Website der ÖDSMB eingesehen werden.

Damit das ReFi richtig genutzt werden kann, sind technische Anpassungen notwendig. Eine Arbeitsgruppe mit der Beauftragten und dem ITA hat sich Gedanken über eine neue Lösung für das ReFi gemacht. Diese Bestrebungen sind im Gang.

## 5. Austausch und Zusammenarbeit

Wichtig ist der Austausch auch mit den rund 20 sogenannten «Kontaktpersonen für den Datenschutz» der Direktionen und Anstalten. Es fand eine Sitzung mit den Kontaktpersonen (Datenschutzbeauftragte in jeder Direktion und Anstalten mit eigener Rechtspersönlichkeit) statt. Das diesjährige Thema war das Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS-Konzept). Nach einer Einführung durch die Beauftragte stellte der Fachreferent dieses Instrument vor und ging dann auf seine Modalitäten und seinen Mehrwert ein. Am Nachmittag fand ein Workshop zum selben Thema statt, bei dem die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sich selbst an der Erstellung eines solchen Dokuments versuchen konnten.

## Vorentwurf der interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens und neue Fassung des Vorentwurfs für eine interkantonale Vereinbarung

Die Vernehmlassung zum Vorentwurf der interkantonalen Vereinbarung über die Digitalisierung des Gesundheitswesens – zwischen dem Kanton Freiburg, dem Kanton Waadt, dem Kanton Wallis, der Republik und des Kantons Genf und der Republik und des Kantons Jura – endete am 15. Februar 2022. Sie war von der Stammgemeinschaft (CARA) vorbereitet und durchgeführt worden.

<sup>21</sup> <https://www.fr.ch/de/institutionen-und-politische-rechte/transparenz-und-datenschutz/register-der-datensammlungen>

Diese Vereinbarung regelt unter anderem das Bearbeiten von Daten, das in Zusammenhang mit Zusatzdiensten von einer oder mehreren Organisationen im Auftrag der Kantonsregierungen erfolgt. Die betroffenen kantonalen Behörden gaben eine gemeinsame Stellungnahme ab. Aus ihrer Gesamtprüfung ergaben sich folgende Überlegungen: Fehlen einer formellen gesetzlichen Grundlage, die ausdrücklich die Bearbeitung von Personendaten (einschliesslich besonders schützenswerter Daten und Persönlichkeitsprofile) vorsieht, und fehlende Erwähnung der technischen oder organisatorischen Bedingungen - insbesondere in Bezug auf den Zugang zu den Daten. Was den Inhalt des Vorentwurfs betrifft, so kritisierten die kantonalen Behörden mangelnde Präzision und Klarheit. In diesem Zusammenhang wiesen sie insbesondere auf unbestimmte Rechtsbegriffe, die ungewisse Tragweite bestimmter Klauseln oder auch die aus Sicht des Datenschutzes riskante Entscheidung für die systematische Verwendung der AHVN13 als Personenidentifikator hin.

Im Anschluss an diese gemeinsame Stellungnahme wurde den Beauftragten eine neue Version zur Stellungnahme unterbreitet. Die kantonalen Behörden begrüssten die Berücksichtigung ausgereifterer Datenschutzbestimmungen. Sie wiesen jedoch auf einige Punkte hin, die noch geklärt werden müssten, insbesondere in Bezug auf die Genauigkeit der verwendeten Begriffe, die Kohärenz und Kompatibilität (insbesondere innerhalb des Entwurfs und der dazugehörigen Botschaft sowie EPDG) sowie die allgemeine Vollständigkeit (z. B. die Frage der Metadaten, der Aufbewahrungsdauer sowie der Transparenz und des Zugangs zu den Dokumenten). Sie forderten CARA ausserdem auf, über die Angemessenheit der Rechtsgrundlage in Bezug auf die geplanten Informationssysteme und Datenbearbeitungen nachzudenken und zu überlegen, wie die Weitergabe von Personendaten für statistische und Forschungszwecke umgesetzt werden kann.

### **Schengen-Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden**

Die Datenschutzbeauftragte steht auch formell oder informell in Kontakt mit dem EDÖB. Das Schengen-Assoziierungsabkommen, das im März 2006 von der Schweiz verabschiedet wurde und am 1. März 2008 in Kraft getreten ist, sieht die Teilnahme der Schweiz am Schengener Informationssystem (SIS) vor. Das Abkommen schreibt für jeden teilnehmenden Staat die Einsetzung einer nationalen Datenschutzkontrollbehörde vor. In der Schweiz werden die Aufsichtstätigkeiten durch den EDÖB und die kantonalen Datenschutzbehörden im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten wahrgenommen. Die im Rahmen der Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens eingesetzte Koordinationsgruppe der schweizerischen Datenschutzbehörden konnte sich im Berichtsjahr an verschiedenen Sitzungen austauschen.

## **6. Statistiken**

### **Datenschutz allgemein**

Im Berichtszeitraum waren 355 Datenschutzdossiers (ohne FriPers und Videoüberwachungsdossiers, siehe unten) in Bearbeitung, wovon 40 per 1. Januar 2023 noch hängig waren. Die Datenschutzbeauftragte war in 96 Fällen beratend tätig und erteilte Auskünfte, nahm in 63 Fällen Stellung, befasste sich in 32 Fällen mit der Prüfung gesetzlicher Bestimmungen, ihr wurden 19 Entscheide mitgeteilt (Art. 27 Abs. 2 DSchG), sie nahm 9 Kontrollen sowie Inspektionen oder Nachkontrollen vor, führte 5 Präsentationen durch, nahm an 68 Sitzungen und sonstigen Veranstaltungen teil und befasste sich mit 63 sonstigen Begehren. 153 Dossiers betreffen kantonale Stellen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Institutionen, 41 Gemeinden, 131 andere öffentliche Organe (Kantone, Datenschutzbehörden, Bund, Universitäten), 25 Privatpersonen oder private Institutionen und 5 die Medien (s. Statistiken im Anhang). Von den hängigen Dossiers der Vorjahre wurden 70 erledigt. Übrigens wurde die Behörde auch mehrmals auf Fragen angesprochen, für die sie nicht zuständig war. In diesen Fällen wurden die öffentlichen Organe oder Privatpersonen an die zuständigen Stellen verwiesen.

---

### FriPers

Bis 31. Dezember 2022 sind der Datenschutzbeauftragten 8 Fälle zur Stellungnahme unterbreitet worden: 4 Zugriffsgesuche, 2 Gesuche um erweiterten Zugriff, 1 Stellungnahme und 1 Sonstiges. 2 dieser Zugriffsgesuche sind immer noch in Bearbeitung, die anderen 6 Dossiers sind abgeschlossen. Die Zusammenarbeit mit der SJSD ist gut. Mit dem technologischen Fortschritt lassen sich auch die Nutzungsweisen der FriPers-Plattform weiterentwickeln, und die **Anfragen werden immer komplexer. So werden das Verfahren und die Dokumente von den betroffenen Stellen ständig evaluiert.**

### Videüberwachung

Im Berichtsjahr gingen bei der Datenschutzbeauftragten 11 Gesuche um Bewilligung der Inbetriebnahme einer Videüberwachung mit Datenaufzeichnung zur Stellungnahme ein, 1 Information zur Änderung des Benutzerreglements, 4 Meldungen von Videüberwachungsanlagen ohne Datenaufzeichnung und 2 Anzeigen bezüglich Videüberwachungsanlagen. Sie wurde in 1 Fall um Erklärungen nach einer negativen Stellungnahme gebeten. Die Behörde nahm 2022 zu 10 Fällen Stellung. Von diesen Stellungnahmen betrafen 8 Gesuche aus den Vorjahren. 9 Stellungnahmen sind noch ausstehend, einige davon, weil die Behörde auf zusätzliche Unterlagen wartet. Zur Information: Gewisse positive Stellungnahmen können an Bedingungen geknüpft werden, insbesondere daran, dass auf die Videüberwachungsanlagen hingewiesen werden muss. 1 Anmeldung einer Videüberwachungsanlage ohne Aufzeichnung ist erledigt, 1 fällt nicht in die Zuständigkeit der Behörde und 2 sind noch hängig. Die 2 Dossiers zu den Anzeigen sind erledigt, das Dossier zur Information über die Änderung des Benutzerreglements ist abgeschlossen, ebenso wie die Erklärung. 16 Dossiers stammten übrigens von Oberämtern, 1 Dossier von einem Netzwerk und 2 von der Behörde.

---

## IV. Koordination zwischen Öffentlichkeit / Transparenz und Datenschutz

---

Die gute Zusammenarbeit zwischen den beiden Beauftragten setzte sich bis zum Weggang der Datenschutzbeauftragten Ende September 2022 fort. In den Sitzungen der Kommission, an denen beide Beauftragte teilnehmen, werden regelmässig die Dossiers behandelt, die beide Bereiche betreffen. Die Beauftragten sehen sich regelmässig und tauschen sich aus. Schliesslich ist die Koordination auch dank der Kontakte mit dem Präsidenten gewährleistet.

## V. Schlussbemerkungen

---

Die Beauftragten **danken** allen öffentlichen Organen für die bisherige Zusammenarbeit, ihr Interesse am Recht auf Zugang zur Information sowie gegenüber den datenschutzrechtlichen Vorschriften. Die Behörde arbeitet pragmatisch, um den Bedürfnissen der Verwaltung und der Einzelnen so weit wie möglich Rechnung zu tragen. In diesem Sinne hält sie die Sensibilisierung, Schulung und Begleitung schon im Anfangsstadium von Gesetzes- und IT-Projekten für besonders wichtig. Dieser Dank geht besonders an die Kontaktpersonen in der Kantonsverwaltung und den kantonalen Anstalten, die die Datenschutzbeauftragte und die Öffentlichkeitsbeauftragte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben tatkräftig unterstützen.

# VI. Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten

## A. Aufgaben und Organisation der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten

### 1. Allgemeines

Die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten ist eine unabhängige Stelle, die administrativ in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) integriert ist. Die derzeitige Stelleninhaberin hat ein 40%-Pensum.

Gemäss Artikel 1 des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten (MedG) handelt es sich dabei um einen Prozess, bei dem eine qualifizierte und unabhängige Person als Gesprächspartnerin zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den kantonalen Verwaltungsbehörden dient, um Konflikten vorzubeugen oder einvernehmliche Lösungen zu finden. Sie hat zum Ziel:

- › die Bürgerinnen und Bürger im Verkehr mit den Behörden zu unterstützen und in Streitfällen als Vermittlerin zu dienen;
- › Konflikten zwischen Behörden und Bürgerinnen und Bürgern vorzubeugen und darauf hinzuwirken, dass sie einvernehmlich gelöst werden;
- › die Behörden zu ermuntern, gute Beziehungen zu den Bürgerinnen und Bürgern zu pflegen;
- › zur Verbesserung der Arbeit der Behörden beizutragen;
- › den Behörden unbegründete Vorwürfe zu ersparen.

In den Geltungsbereich des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten fallen Gesuche im Zusammenhang mit der Freiburger Kantonsverwaltung, den Oberamtspersonen – ausser wenn diese als Strafjustizbehörde oder als besondere Verwaltungsjustizbehörde handeln – den öffentlich-rechtlichen Anstalten des Kantons sowie Privatpersonen und Organen privater Institutionen, soweit sie von den Kantonsbehörden übertragene hoheitliche öffentlich-rechtliche Aufgaben erfüllen. Bei Einverständnis der Parteien kann die kantonale Mediatorin auf Antrag ausserhalb jeglichen Verfahrens, in jedem hängigen Verfahren oder nach dem Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Verfahrens intervenieren.

Nicht in den Tätigkeitsbereich der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten fallen Konflikte zwischen Bürger/innen und dem Grossen Rat, dem Staatsrat, Gerichtsbehörden, Strafverfolgungsbehörden, den anerkannten Kirchen und konfessionellen Gemeinschaften. Auch Gesuche betreffend Gemeindebehörden, andere Kantone sowie Bereiche mit spezifischem Mediationsverfahren oder eidgenössischem Verfahrensrecht kann die kantonale Mediatorin nicht behandeln.

Ein Mediationsverfahren kann nur mit dem Einverständnis der Parteien durchgeführt werden.

### 2. Inkrafttreten des revidierten Ombudsgesetzes

Im Berichtsjahr ist das revidierte Ombudsgesetz in Kraft getreten. Bei der Revision ging es einerseits darum, die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten administrativ in die Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation zu integrieren. Andererseits wurde die Bestimmung eingefügt, dass ein Mediationsverfahren nur mit dem Einverständnis der Parteien durchgeführt werden kann. Damit unterstrich der Gesetzgeber klar, dass er keine Ombudsstelle will, die auch ohne das Einverständnis der Parteien aktiv werden kann, sondern eine Mediationsstelle. Um in Zukunft jegliche Unklarheiten in Bezug auf die Grundfunktion, die sich aus der Umsetzung von Artikel 119 der Verfassung des Kantons Freiburg ergibt, zu vermeiden, wurde die deutsche Fassung des Gesetzes in «Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten» umbenannt. Der ursprüngliche Titel «Ombudsgesetz» war als Folge der deutschen Übersetzung des Begriffs «médiation administrative» gewählt worden und hatte in der Vergangenheit zu unterschiedlichen Interpretationen geführt.

### 3. Überkantonale Zusammenarbeit

Die kantonale Mediatorin hat sich im Berichtsjahr um den Austausch und die Zusammenarbeit mit anderen kantonalen Ombudsstellen bemüht. Sie nahm an drei Treffen der Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen in der Schweiz (VPO+) teil, an denen jeweils aktuelle Themen besprochen und vertieft Erfahrungen ausgetauscht werden.



---

#### 4. Kommunikation

Der Schwerpunkt im Bereich Kommunikation lag im Berichtsjahr in Treffen mit den Direktionen, um die Dienstleistungen der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten zu präsentieren und deren Mehrwert aufzuzeigen. Die Mediatorin unterstrich dabei, dass die Teilnahme an einem Mediationsverfahren zwar einen Mehraufwand bedeute, die betroffene Verwaltungsstelle dadurch aber einen Beitrag zu Konfliktkultur und Bürgernähe leiste, der sich auszahle.

Im ersten Trimester veröffentlichte die Mediatorin zudem Annoncen in den grössten kantonalen Zeitungen, um die Dienste der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auch bei der Bevölkerung bekannter zu machen.

Die Mediatorin unterstützte die Bereiche Transparenz und Datenschutz im Vorhaben, die wichtigsten diesbezüglichen Inhalte auf der Website in Leichter Sprache zu vermitteln. Das administrative Mediationsverfahren wird auf der Website bereits seit 2021 in Leichter Sprache erklärt.

### B. Tätigkeit der kantonalen Mediatorin

#### 1. Allgemeines

Wie in der Zielsetzung der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten vorgesehen agiert die kantonale Mediatorin als neutrale Person zwischen den Bürgerinnen und Bürgern sowie den kantonalen Behörden, informiert über das Vorgehen in Verwaltungsangelegenheiten und dient als Vermittlerin, um einem Konflikt vorzubeugen oder bei der Suche nach einer einvernehmlichen Lösung zu helfen.

Sie erklärt Verwaltungsabläufe, übersetzt Entscheide oder Korrespondenz von der Amtssprache in leicht verständliche Sprache, informiert über die Rechtslage und gibt Empfehlungen zur Selbsthilfe. Ist der Sachverhalt oder die Rechtslage nicht eindeutig oder fühlt sich die ratsuchende Person missverstanden oder ungerecht behandelt, so klärt

sie bei Einverständnis aller Parteien die Sachlage ab und überprüft sie. Allenfalls vermittelt die kantonale Mediatorin zwischen den Parteien und hilft bei der Suche nach fairen und gütlichen Lösungen oder bei der Verbesserung der Kommunikation zwischen den Parteien.

Die Anliegen der ratsuchenden Personen weisen jeweils eine grosse Vielfalt auf. So wenden sich die einen an die kantonale Mediatorin, weil sie einen Entscheid der Kantonsverwaltung als ungerecht empfinden, anderen dauert die Wartezeit auf einen Bescheid zu lange oder sie haben bereits mehrere Male erfolglos versucht, eine Behörde telefonisch zu erreichen. Wieder andere verstehen nicht, was ihnen in einem Antwortschreiben genau gesagt werden will, stören sich an Verfahrensänderungen oder finden keine Informationen zu einem konkreten Thema. Auch Fragen zu Verwaltungsabläufen und Gesetzesanwendungen treffen immer wieder bei der Mediatorin ein.

Beim ersten Kontakt zwischen den Antragstellenden und der Mediatorin kommen nicht selten viele verschiedene Themen zur Sprache. Die Mediatorin nimmt daraufhin eine Analyse vor, um diejenigen Punkte herauszukristallisieren, bei denen sie im Rahmen des Geltungsbereichs des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten tätig werden kann.

So berechtigt viele Anliegen der Antragstellenden sind, so kommt es auch immer wieder zu Gesuchen, auf welche die kantonale Mediatorin aus verschiedenen Gründen nicht eingehen kann oder deren Bearbeitung sie zu einem bestimmten Zeitpunkt abschliessen muss, ohne dass eine Lösung gefunden werden konnte. So geht es bei der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten auch immer wieder darum, Antragstellenden die Grenzen des Rechts und ihre Verantwortung im Problemfeld aufzuzeigen. Ist es manchmal möglich, auf neue Perspektiven ausserhalb der administrativen Mediation hinzuweisen, so geht es manchmal auch darum, den ratsuchenden Personen zu helfen, Situationen zu akzeptieren, die sich nicht mehr ändern lassen.

Generell rät die kantonale Mediatorin den betroffenen Personen und öffentlichen Organen an, sich möglichst früh im abzeichnenden Konflikt mit ihr in Verbindung zu setzen. Im Gesetz über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten wird vermerkt, dass die betroffene Person die üblichen Schritte zur einvernehmlichen Beilegung des Streitfalls bei den für das Dossier zuständigen Kantonsbehörden unternommen haben muss, bevor sie ein Mediationsgesuch einreicht (Art. 14 Abs. 1 MedG). Schliesslich gibt es ja auch in einer nicht zu unterschätzenden Anzahl von Fällen die Möglichkeit, eine Meinungsverschiedenheit bilateral zu lösen. Kommen die betroffenen Parteien allerdings zu keiner Lösung, ist es sinnvoll, zügig mit der kantonalen Mediatorin Kontakt aufzunehmen. Wie in vielen anderen Lebensbereichen hat auch im Rahmen der Mediation

für Verwaltungsangelegenheiten ein Konflikt in einem frühen Stadium weit bessere Chancen auf eine gütliche Einigung, als wenn bereits eine lange Vorgeschichte besteht oder der Konflikt allenfalls bereits eskaliert ist.

## 2. Einige Zahlen

Im Folgenden werden einige Schlüsselzahlen präsentiert, welche die Tätigkeit im Jahr 2022 im Vergleich mit den Vorjahren illustrieren. Allerdings sind die Zahlen mit grosser Vorsicht zu interpretieren. So sagt beispielsweise die Anzahl der Fälle nichts über deren Intensität aus. Auch ist es nicht erstaunlich, dass Direktionen mit viel Kundenkontakt und einschneidenden Massnahmen für die Bürgerinnen und Bürger häufiger von Anfragen und Mediationsgesuchen betroffen sind als andere.

### Anzahl Kontaktaufnahmen während des jeweiligen Jahres

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Neue Ersuchen insgesamt	43	62	45	51	46	36
Von der Kantonsverwaltung	7	4	1	0	0	2
Von Bürgerinnen und Bürgern	31	55	41	48	46	34
Von Unternehmen, Organisationen und Personengruppen	5	3	2	3	0	0
Von Gemeinden	0	0	1	0	0	0

### Sprache der Anfragen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
F	21	37	25	26	20	19
D	21	24	18	24	25	16
Weitere	1	1	2	1	1	1

### Form der Anfragen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Telefon	25	35	19	28	30	22
E-Mail	11	8	10	11	9	7
Website	3	11	11	5	4	4
Post	1	6	5	7	3	3
Direkter Kontakt	3	0	0	0	0	0
Weitere	0	2	0	0	0	0

## Betroffene Direktionen<sup>22</sup>

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
FIND	5	12	5	5	1	4
ILFD	5	3	1	0	3	0
BKAD	2	1	3	2	1	0
RIMU	2	7	5	2	2	1
GSD	1	5	3	9	3	8
VWBD	0	0	0	0	0	0
SJSD	0	0	2	0	2	5
Weitere (KGV, ASS...)	3	2	3	3	0	3
Oberämter	1	0	1	3	1	0

## Arten von Leistungen (einschliesslich offene Fälle des Vorjahres)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Zuständig:	21	28	19	24	14	18
>Beratung und Information	6	5	4	9	8	9
>«Pendel»-Mediation (ohne Begegnung zwischen den Parteien)	5	15	7	12	6	2
>Mediation (mit Begegnung zwischen den Parteien)	1	2	2	1	0	2
>Anfrage nicht weiterverfolgt oder abgelehnt	6	3	6	1	0	1
>Offen am 31.12.	3	3	0	1	0	4
Nicht zuständig <sup>23</sup> :	22	37	26	27	33	18
>Gemeindeangelegenheiten	8	17	9	6	3	1
>Bundesverwaltung, Behörden, die eine Bundesgesetzgebung ausführen	2	6	3	2	2	1
>Richterliche Angelegenheiten, Polizei	5	5	1	2	8	4
>Behörden, die einen eigenen Mediationsdienst haben (ÖDSMB, Arbeitslosenkasse, HFR, EGS...)	5	5	4	0	4	6
>Andere	2	4	9	17	16	6

## Ergebnisse gemäss Artikel 20 MedG

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Notwendige Auskünfte (Art. 20.1a)	3	9	4	18	14	9
Einigung zwischen den Parteien (Art. 20.1b)	2	8	5	2	0	4
Scheitern oder Unmöglichkeit (Art. 20.2)	3	5	4	2	0	1

Die kantonale Mediatorin erfasst die Stundenzahl, die sie für die einzelnen Fälle investiert, nicht und macht auch keine statistische Auswertung; die Zahlen können stark variieren. Auch die Fallzahlen können von einem Jahr zum anderen stark schwanken, ohne dass dies in irgendeiner plausiblen Art und Weise erklärt werden kann. Dies zeigen auch die Erfahrungen anderer ähnlicher Stellen von Kantonen und Städten.

<sup>22</sup> In gewissen Fällen können mehrere Direktionen betroffen sein. Es werden nur die Fälle aufgeführt, in denen die kantonale Mediatorin zuständig war.

<sup>23</sup> Gemäss MedG.

### 3. Erläuterungen zu den Anfragen im Berichtsjahr

Wie aus der Statistik hervorgeht, gingen bei der kantonalen Mediatorin im Berichtsjahr 36 Anfragen ein, wovon sich 18 im Geltungsbereich des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten befanden. Dabei ging es namentlich um folgende Themen:

- › Kostenübernahme nach Hagelschaden
- › Kostenbeteiligung an verlorener Zahnprothese
- › Prämienverbilligungen in der Krankenkasse
- › Sozialhilfe
- › Ausbildungszulagen
- › Opferhilfe
- › QR-Code auf kantonalen Rechnungen
- › Gebühren
- › Betreibungen
- › Fragen rund um Altersheime
- › Nachbarschaftskonflikte
- › Schultransport
- › Einhaltung einer mit dem Kanton abgeschlossenen Konvention

In zwei Fällen lehnte das betroffene öffentliche Organ das Mediationsgesuch ab.

- › In einem Fall musste die Mediatorin in Ausstand treten. Das Dossier wurde von der Öffentlichkeitsbeauftragten übernommen. Details dazu befinden sich im Kapitel III.A.1.3.
- › Im anderen Fall schrieb das öffentliche Organ in seiner schriftlichen Begründung, dass es im konkreten Fall als Justizbehörde handle, damit unter die Ausnahmebestimmungen des MedG falle und daher die Mediation ablehne. Die Gesuchstellerin solle vielmehr eine Verfügung verlangen, die beim Kantonsgericht angefochten werden könne. Die Mediatorin verfasste daraufhin eine Empfehlung und wies das öffentliche Organ darauf hin, dass es in ihren Augen aufgrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen nicht als Justizbehörde erachtet werden könne und sehr wohl in den Geltungsbereich des MedG falle. Jedes öffentliche Organ könne eine Mediation ablehnen. Die Ablehnung könne aber nicht mit einer Ausnahmebestimmung begründet werden, die so nicht im Gesetz vorgesehen sei. Die Mediatorin empfahl dem

öffentlichen Organ, auf das Mediationsgesuch einzutreten. Gesuchstellenden Personen lediglich den Rechtsweg zu empfehlen, könne bei den Betroffenen ein Ohnmachtsgefühl auslösen. Das Vertrauen der Bevölkerung sei eng verbunden mit der Möglichkeit, Situationen auch im aussergerichtlichen Rahmen hinterfragen zu können. Das öffentliche Organ erklärte sich daraufhin mit der Mediation einverstanden und es konnte eine Einigung erzielt werden.

Die Hälfte der im Berichtsjahr an die Mediatorin gerichteten Anfragen lag ausserhalb des Geltungsbereichs des Gesetzes über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten. Dabei ging es einerseits um öffentliche Organe, die vom Gesetzgeber ausdrücklich ausgenommen worden waren wie beispielsweise Justizbehörden oder Behörden, die eine Bundesgesetzgebung ausführen. Auch mehrere Anfragen zu Bereichen, die selbst einen Mediationsdienst haben, gingen bei der Mediatorin ein. Daneben waren auch Probleme mit Stellen ausserhalb des Verwaltungsbereichs häufiger das Thema.

Die Mediatorin verweist in ihren verschiedenen Kommunikationskanälen auf den Geltungsbereich der Mediation für Verwaltungsangelegenheiten, hält die Vermittlungsarbeit bei Anfragen ausserhalb ihres Geltungsbereichs aber für wichtig und versucht die entsprechenden Personen nach Möglichkeit an die richtige Stelle weiter zu verweisen.

### C. Dank

Am Ende dieses Tätigkeitsjahres möchte ich mich bedanken:

- › bei den ratsuchenden Personen für das Vertrauen in die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten;
- › bei den betroffenen öffentlichen Organen für die konstruktive Zusammenarbeit;
- › bei den Mitarbeitenden der Staatskanzlei und verschiedenen Ämtern des Staates für die vielfältigen Dienstleistungen;
- › bei den Mediatorenkolleginnen und -kollegen sowie den Ombudsfrauen und -männern verschiedener Städte und Kantone für den wertvollen Erfahrungsaustausch.

---

## VII. Abkürzungs- und Begriffsverzeichnis

---

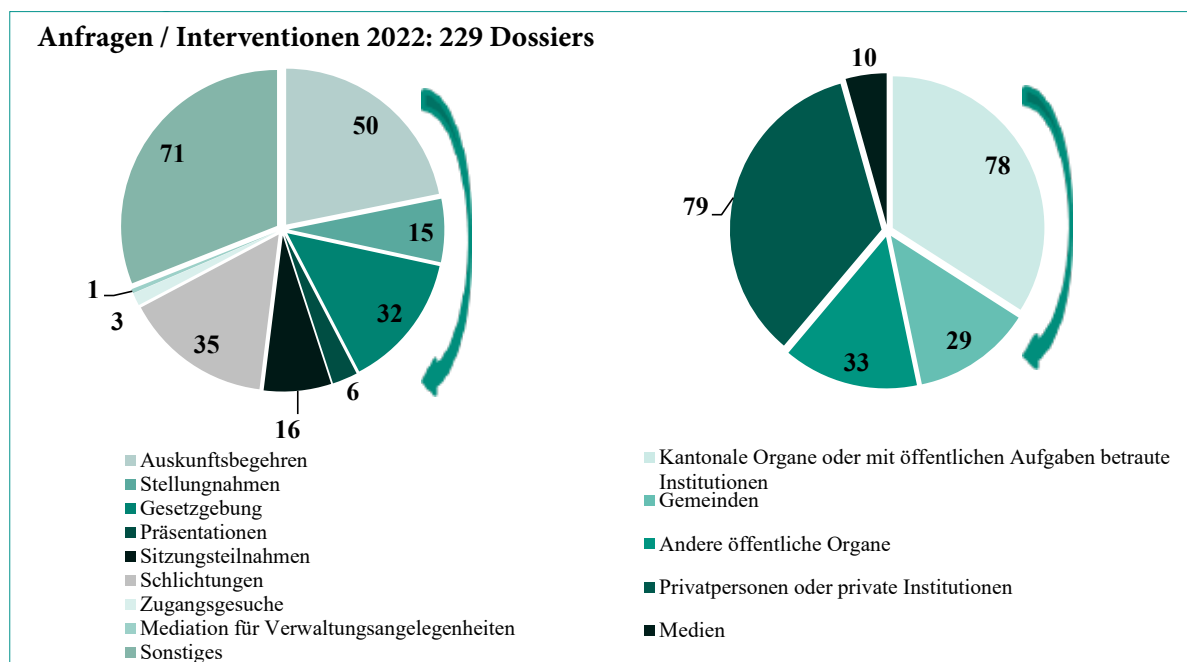
AfE	Amt für Energie
AMA	Amt für den Arbeitsmarkt
AFOCI	Freiburger Vereinigung zur Organisation überbetrieblicher Kurse
AHVN	AHV-Nummer
AOP+	Vereinigung der parlamentarischen Ombudspersonen der Schweiz
AVIG	Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BFU	Beratungsstelle für Unfallverhütung
BMA	Amt für Bevölkerung und Migration
BFF AG	Bluefactory Freiburg AG
CoPil	Lenkungsausschuss
CoPro	Projektausschuss
DSchG	Gesetz vom 25. November 1994 über den Datenschutz
DSG	Bundesgesetz vom 19. Juni 1992 über den Datenschutz
DSR	Reglement vom 29. Juni 1999 über die Sicherheit der Personendaten
DZV	Verordnung vom 14. Dezember 2010 über den Zugang zu Dokumenten
KGV	Kantonale Gebäudeversicherung
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EDK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EGZGB	Einführungsgesetz vom 10. Februar 2012 zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch
EKG	Gesetz vom 23. Mai 1986 über die Einwohnerkontrolle
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
BKAD	Direktion für Bildung und kulturelle Angelegenheiten
EPD	Elektronisches Patientendossier
EPDG	Bundesgesetz vom 19. Juni 2015 über das elektronische Patientendossier
ERKF	Evangelisch-reformierte Kirche des Kantons Freiburg
EU	Europäische Union
FGV	Freiburger Gemeindeverband
FIND	Finanzdirektion
FRIADIC	Kantonale Indikationsstelle Sucht für Erwachsene
FriPers	Kantonale Informatikplattform der Einwohnerkontrolle
Fritic	Kompetenzzentrum
GeGA	Amt für Gesetzgebung
GSD	Direktion für Gesundheit und Soziales
HAE	Harmonisierung der Schulverwaltungs-Informationssysteme
HFR	Freiburger Spital
HHR	Reglement vom 11. März 2008 über die Hundehaltung
HSW	Hochschule für Wirtschaft
ICIC	Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten
IFF	Institut für Föderalismus
ILFD	Direktion der Institutionen und der Land- und Forstwirtschaft
InfoG	Gesetz vom 9. September 2009 über die Information und den Zugang zu Dokumenten
ISDS	Informationssicherheit und Datenschutz
ITA	Amt für Informatik und Telekommunikation
KG	Kantonsgericht

---

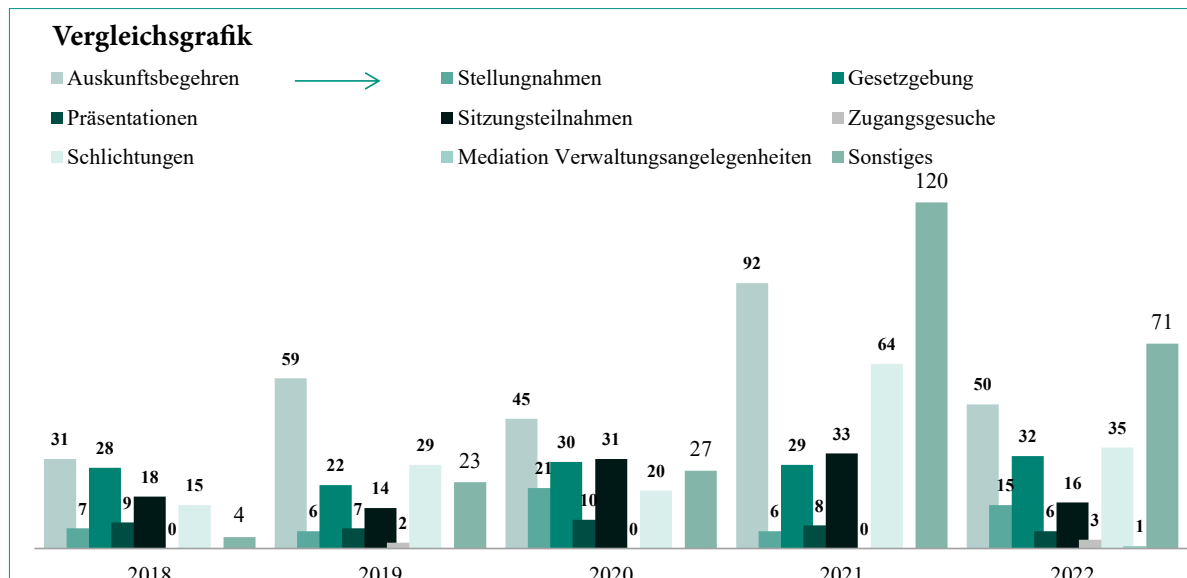
KGVG	Gesetz vom 9. September 2016 über die Gebäudeversicherung, die Prävention und die Hilfeleistungen bei Brand und Elementarschäden
KSG	Gesetz vom 26. September 1990 über die Beziehungen zwischen den Kirchen und dem Staat
KVG	Bundesgesetz vom 24. November 1995 über die Krankenversicherung
MedG	Gesetz vom 25. Juni 2015 über die Mediation für Verwaltungsangelegenheiten
MedV	Verordnung vom 6. Dezember 2010 über die Mediation in Zivil-, Straf- und Jugendstrafsachen
MobG	Mobilitätsgesetz vom 5. November 2021
MobR	Mobilitätsreglement vom 20. Dezember 2022
NG	Gesetz vom 20. September 1967 über das Notariat
OCN	Amt für Strassenverkehr und Schifffahrt
ÖDSB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit und Datenschutz
ÖDSMB	Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (seit Januar 2022)
Privatim	Vereinigung der schweizerischen Datenschutzbeauftragten
POA	Amt für Personal und Organisation
ReFi	Register der Datensammlungen
RHG	Registerharmonisierungsgesetz vom 23. Juni 2006
RIMU	Direktion für Raumentwicklung, Infrastruktur, Mobilität und Umwelt
SchKG	Bundesgesetz vom 11. April 1889 über Schuldbetreibung und Konkurs
SGF	Systematische Gesetzessammlung
SIS	Schengener Informationssystem
SIK	Schweizerischen Informatikkonferenz
SJSD	Sicherheits-, Justiz und Sportdirektion
SK	Staatskanzlei
StatEV	Verordnung vom 3. März 2020 über die Durchführung von statistischen Erhebungen des Kantons
StatG	Gesetz vom 7. Februar 2006 über die kantonale Statistik
StPO	Strafprozessordnung
SVA	Sozialvorsorgeamt
UNO	Organisation der Vereinten Nationen
VE	Vorentwurf
VidG	Gesetz vom 7. Dezember 2010 über die Videoüberwachung
VidV	Verordnung vom 23. August 2011 über die Videoüberwachung
VIS	Zentrales Visa-Informationssystem
VRG	Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege
VZÄ	Vollzeitäquivalente
VWBD	Volkswirtschaft- und Berufsbildungsdirektion
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch

# VIII. Anhänge: Statistiken

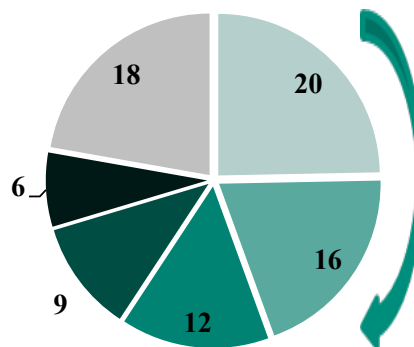
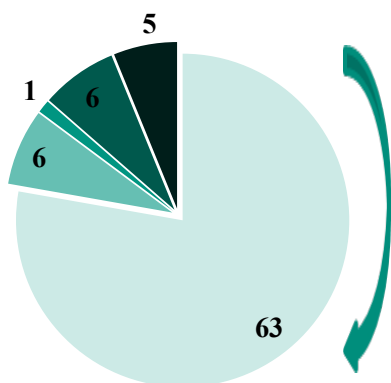
## Statistik Öffentlichkeit und Transparenz



- > Die Auskünfte («Auskunftsbegehren») werden von der Öffentlichkeitsbeauftragten für Öffentlichkeit und Transparenz erteilt.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» steht z.B. für Referate im Rahmen der Präsentation des Zugangsrechts, vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Der Begriff «Sonstiges» steht z.B. für Schreiben in Zusammenhang mit Artikel 38 Absatz 2 InfoG, Kopien von Zugangsgesuchen, spezifischen Dossiers, die von der Beauftragten eröffnet wurden, usw.
- > Von den 229 Dossiers, die 2022 in Bearbeitung waren, betrafen 48 auch den Datenschutz, davon 32 Vernehmlassungen.

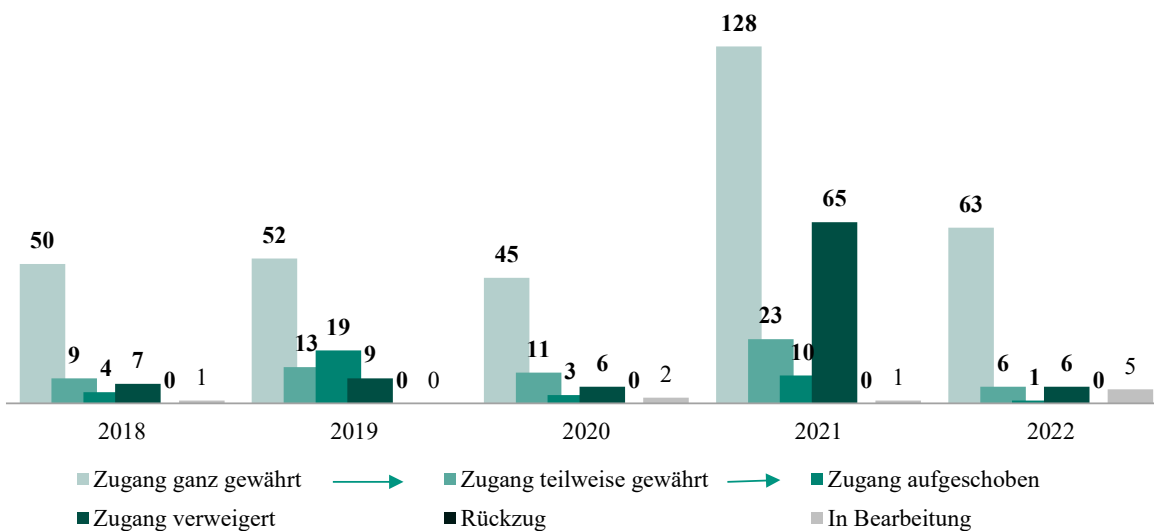


### Zugangsgesuche 2022: 81 Zugangsgesuche



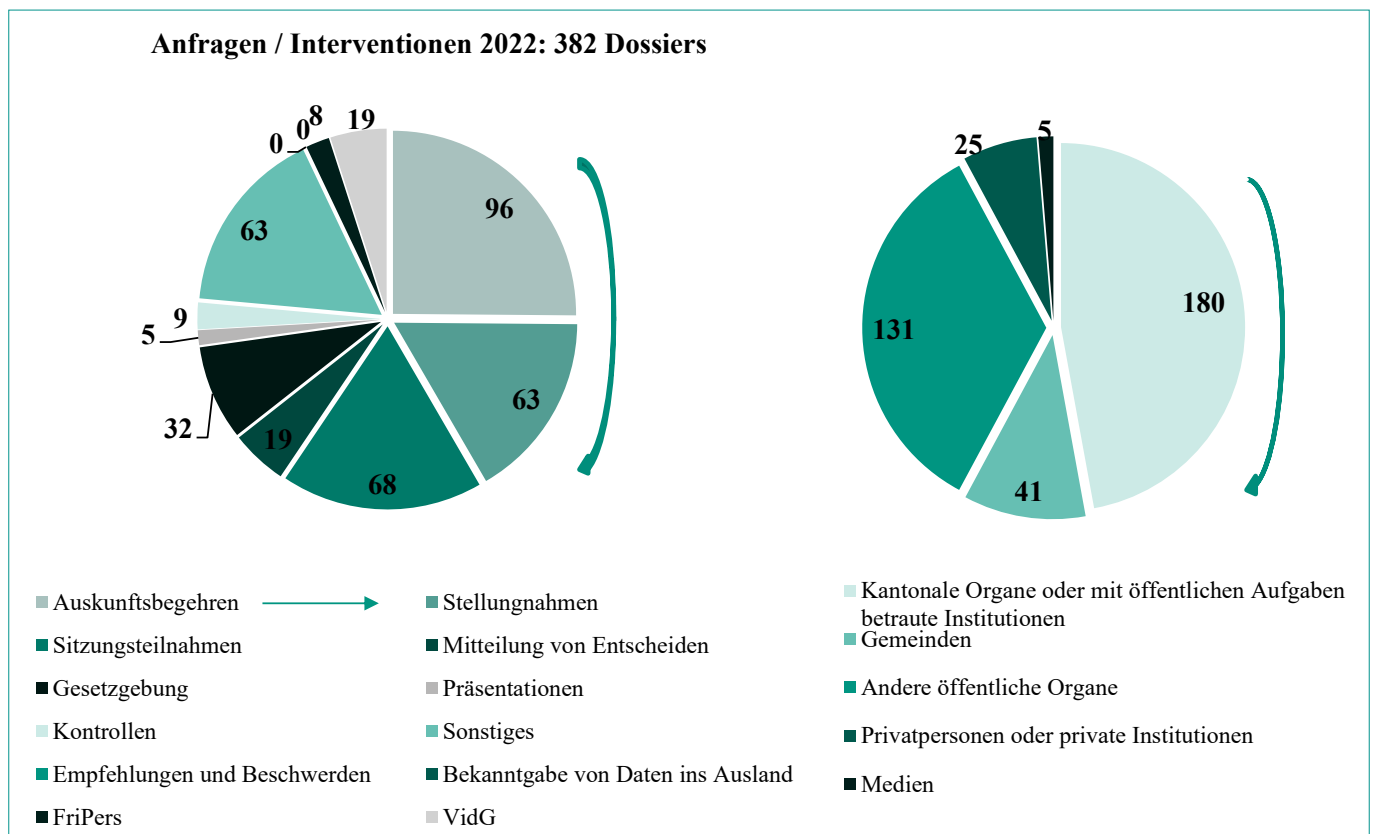
- Zugang ganz gewährt
  Zugang teilweise gewährt
  - Zugang aufgeschoben
  Zugang verweigert
  - Noch offen
- 
- Umwelt
  Verwaltung
  Justiz
  - Bauwesen
  Kultur
  Sonstiges

### Vergleichsgrafik





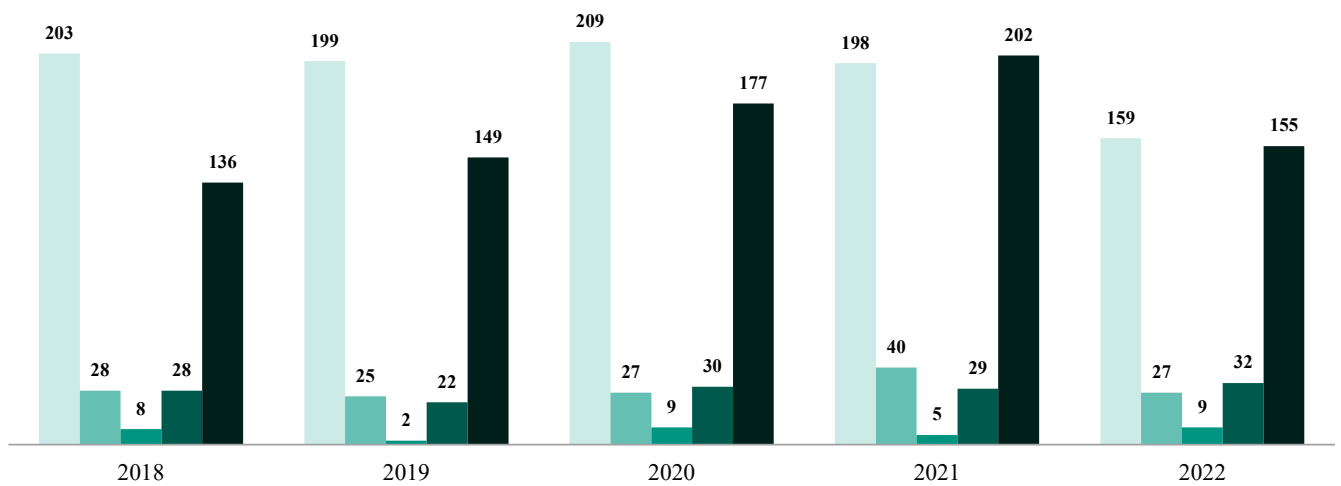
## Statistiken Datenschutz, FriPers und VidG



- > Die «Auskunftsbegehren» betreffen Fragen, die von öffentlichen Organen oder von betroffenen Privatpersonen gestellt werden, auch zu ihren Rechten.
- > Die «Stellungnahmen» werden von der Datenschutzbeauftragten abgegeben. Sie umfassen die Fälle, in denen sie Stellung nimmt und beratend tätig ist in Bezug auf eine Veröffentlichung, ein Vorhaben oder einen Vorschlag eines öffentlichen Organs oder einer Privatperson.
- > Bei den «Kontrollen» überprüft die Datenschutzbeauftragte, ob die Datenschutzbestimmungen angewendet werden.
- > Der Begriff «Gesetzgebung» umfasst die Beschäftigung mit Gesetzesbestimmungen und die Antworten auf Vernehmlassungen.
- > Der Begriff «Präsentationen» beinhaltet z.B. Referate, Berichte sowie vom Staat Freiburg organisierte Weiterbildungen und Fortbildungen für Lernende und «Praktikant/innen 3+1».
- > Unter «Sitzungsteilnahmen» fallen z.B. die Teilnahme an Sitzungen (z.B. Arbeitsgruppen) und Konferenzen sowie die Teilnahme an Tagungen.
- > Unter die Kategorie «Sonstiges» fallen z.B. von der Beauftragten eröffnete spezifische Dossiers, von privatim erhaltene wichtige Dokumente zur Prüfung der Weiterverwendung oder der Anpassung an kantonale Verhältnisse usw.
- > Zur «Mitteilung von Entscheiden» siehe Artikel 27 Abs. 2 Bst. a DSchG.
- > Zu den «Empfehlungen» siehe Artikel 30a DSchG.
- > Zur «Bekanntgabe ins Ausland» siehe Artikel 12a DSchG.
- > Von den 382 Dossiers, die 2021 in Bearbeitung waren, betrafen 48 auch die Öffentlichkeit/Transparenz, davon 29 Vernehmlassungen.

## Vergleichsgrafik

- Auskunftsbegehren und Stellungnahmen
- FriPers und VidG
- Kontrollen
- Gesetzgebung
- Sonstiges, Präsentationen, Sitzungsteilnahmen, Mitteilung von Entscheiden, Empfehlungen, Beschwerden und Bekanntgabe von Daten ins Ausland



## Anfragen / Interventionen

Jahr	Stellungnahmen	Auskunftsbegehren	Kontrollen	Gesetzgebung	Präsentationen	Sitzungsteilnahmen	Mitteilung Entscheide	Empfehlungen und Beschwerden	Bekanntgabe von Daten ins Ausland	FriPers	VidG	Sonstiges	Total
2022	63	96	9	32	5	68	19	0	0	8	19	63	382
2021	87	111	5	29	9	79	23	1	0	6	33	91	474
2020	86	123	9	30	9	70	41	0	0	3	24	57	452
2019	61	138	2	22	9	46	35	2	0	12	13	57	397
2018	88	115	8	28	7	42	26	0	0	8	20	61	403
2017	62	108	8	28	9	36	13	0	0	6	17	36	323
2016	43	122	5	30	10	29	12	4	0	15	17	33	320
2015	58	113	4	32	4	23	22	0	0	17	5	38	316
2014	37	106	5	31	5	25	3	0	1	9	18	19	259
2013	34	166	4	32	33	0	2	1	1	16	48	1	338
2012	95	71	6	27	16	0	1	0	0	13	28	25	282
2011	107	80	9	36	5	0	2	0	0	30	0	0	269



ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

Conseil d'Etat CE  
Staatsrat SR

Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 10 40  
www.fr.ch/ce

Conseil d'Etat  
Rue des Chanoines 17, 1701 Fribourg

---

## **PAR COURRIEL**

Bureau du Grand Conseil du canton de Fribourg  
Aux membres de la Commission chargée  
d'analyser le rapport de l'ATPrDM  
Place de l'Hôtel-de-Ville 2  
1701 Fribourg

*Courriel* : [gc@fr.ch](mailto:gc@fr.ch)

*Fribourg, le 14 mars 2023*

2023-134

### **Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) – Rapport d'activité 2022 – Lettre d'accompagnement à l'attention du Grand Conseil**

Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Le Conseil d'Etat, lors de sa séance de ce jour, a pris acte du rapport d'activité 2022 de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM).

Dans le détail, le Conseil d'Etat prend acte du fait que la synthèse des dix ans de la loi sur l'information et l'accès aux documents (LInf) a été transmise par l'Institut du Fédéralisme à l'Autorité début 2022. Il se réjouit en particulier que la LInf rencontre un écho positif auprès d'une majorité de ses utilisateurs et ne nécessite pas de modification législative en profondeur, mis à part quelques propositions.

En matière de protection des données, le Conseil d'Etat constate que la poursuite de la numérisation des activités de l'administration continue d'amener de nouveaux projets d'une certaine complexité pour l'Autorité. Il salue la bonne collaboration qui règne avec la préposée.

De même, il relève avec plaisir que la médiation administrative s'est intégrée dans l'Autorité à la satisfaction des parties prenantes.

Enfin, le Gouvernement remercie l'ATPrDM pour ses propositions, en cours de discussion, qui visent à profiter des changements actuels pour optimiser le fonctionnement futur de l'Autorité.

En vous remerciant de l'attention que vous voudrez bien accorder à ce présent courrier, nous vous prions de croire, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

**Au nom du Conseil d'Etat :**

Didier Castella, Président



Danielle Gagnaux-Morel, Chancelière d'Etat

*L'original de ce document est établi en version électronique*

**Annexe**

—

Rapport sur l'activité de l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation pour la période 2022

**Copie**

—

à l'Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) ([secretariatatprdm@fr.ch](mailto:secretariatatprdm@fr.ch)) ;  
à la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts ;  
à la Chancellerie d'Etat.

## Annexe

GRAND CONSEIL

2023-CE-49

Projet de rapport d'activité :

**Autorité cantonale de la transparence, de la protection des données et de la médiation (ATPrDM) - Rapport d'activité 2022**

*Proposition de la commission ad hoc CAH-2023-006*

---

*Présidence : Rey Alizée*

*Membres : Altermatt Bernhard, Bapst Pierre-Alain, Berset Solange, Esseiva Catherine, Galley Nicolas, Jakob Christine, Schneuwly Achim, Sudan Stéphane, Tritten Sophie, Vuilleumier Julien.*

### Prendre acte

La commission prend acte de ce rapport d'activité et invite le Grand Conseil à en faire autant.

### Catégorisation du débat

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

---

*Le 24 mai 2023*

## Anhang

GROSSER RAT

2023-CE-49

Tätigkeitsberichtsentswurf:

**Kantonale Behörde für Öffentlichkeit, Datenschutz und Mediation (ÖDSMB) - Tätigkeitsbericht 2022**

*Antrag der Ad-hoc-Kommission AHK-2023-006*

---

*Präsidium: Rey Alizée*

*Mitglieder: Altermatt Bernhard, Bapst Pierre-Alain, Berset Solange, Esseiva Catherine, Galley Nicolas, Jakob Christine, Schneuwly Achim, Sudan Stéphane, Tritten Sophie, Vuilleumier Julien.*

### Kenntnisnahme

Die Kommission nimmt diesen Tätigkeitsbericht zur Kenntnis und lädt den Grossen Rat ein, es ihr gleichzutun.

### Kategorie der Behandlung

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

---

*Den 24. Mai 2023*