

Entscheidung Nr. 2020-800 DC vom 11. Mai 2020 - Pressemitteilung

Der Verfassungsrat ist bezüglich des Gesetzes zur Verlängerung des Gesundheitsausnahmestands angerufen worden und hat die Verfassungsmäßigkeit mehrerer Bestimmungen dieses Gesetzes bestätigt. Allerdings hat er bezüglich der Verarbeitung personenbezogener Gesundheitsdaten zu Zwecken des „Tracing“ zwei Vorschriften zum Teil für verfassungswidrig erklärt und drei Auslegungsvorbehalte formuliert. Die Regelungen über Quarantäne- und Absonderungsmaßnahmen betreffend hat der Rat einen Auslegungsvorbehalt ausgedrückt und eine Vorschrift für verfassungswidrig erklärt.

Das am Samstag, dem 9. Mai 2020 verabschiedete Gesetz zur Verlängerung des Gesundheitsausnahmestands ist noch am selben Abend dem Verfassungsrat vom Präsidenten der Republik und dem Präsidenten des Senats auf der Grundlage von Artikel 61 der Verfassung zur Prüfung vorgelegt worden. Am Sonntagnachmittag, dem 10. Mai, sind beim Verfassungsrat zwei weitere Anrufungen seitens von Mitgliedern des Parlaments eingegangen. Die 88 Erwägungsgründe umfassende Entscheidung des Verfassungsrates zu diesen vier Anrufungen ist am Montag, dem 11. Mai ergangen.

Der Präsident der Republik und der Präsident des Senats hatten den Verfassungsrat ersucht, die Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften der Artikel 1, 3, 5 und 11 des Gesetzes zu prüfen. Die Anträge der Parlamentsmitglieder rügten dieselben Vorschriften, sowie darüber hinaus das Verfahren, nach dem die Vorschrift von Artikel 9 des Gesetzes verabschiedet worden war.

Bezüglich der Fälle strafrechtlicher Verantwortlichkeit bei Gesundheitskrisen hat der Verfassungsrat entschieden, dass die Vorschriften von Artikel 1 Absatz II des zur Prüfung vorgelegten Gesetzes nicht von den allgemeinen strafrechtlichen Vorschriften abweichen und in gleicher Weise für jede Person gelten, die in der Krisensituation, auf deren Grundlage der Gesundheitsausnahmestand ausgerufen wurde, eine Handlung begeht, die einen nicht-vorsätzlich begangenen Straftatbestand darstellen kann. Daher verstoßen diese Bestimmungen nicht gegen den Grundsatz der Gleichheit aller vor dem Strafrecht. Auch hat der Gesetzgeber den Umfang seiner Zuständigkeit nicht verkannt.

Bezüglich der Rechtsvorschriften für den Gesundheitsausnahmestand hat der Verfassungsrat entschieden, dass die Verfassung dem Gesetzgeber nicht untersagt, derartige Regelungen einzurichten. Tut er dies, hat er dabei einerseits das verfassungsrechtliche Ziel des Gesundheitsschutzes und andererseits die Einhaltung der Grundrechte und -freiheiten, die jedem zustehen, der sich auf dem Staatsgebiet der Republik aufhält, miteinander in Einklang zu bringen. Zu diesen Rechten und Freiheiten gehören das Recht auf Freizügigkeit als Bestandteil der von den Artikeln 2 und 4 der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 geschützten persönlichen Freiheit, das von Artikel 2 der Erklärung gewährleistete Recht auf Achtung der Privatsphäre, die sich aus Artikel 4 der Erklärung ergebende Unternehmerfreiheit sowie das von Artikel 11 der Erklärung geschützte Recht der kollektiven Äußerung von Gedanken und Meinungen.

Im Lichte dieser Anforderungen hat der Gesetzgeber mit der Verabschiedung der Vorschriften, die dem Premierminister erlauben, den Personen- und Fahrzeugverkehr bestimmten Regelungen zu unterwerfen oder ihn zu untersagen, sowie den Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln und deren Nutzungsbedingungen zu regulieren, sowie die vorübergehende Schließung von Einrichtungen mit Publikumsverkehr und von Versammlungsorten anzuordnen beziehungsweise deren Betrieb zu regulieren, diese verfassungsrechtlichen Vorgaben in ausgeglichener Weise miteinander in Einklang gebracht.

Diesbezüglich hat der Verfassungsrat insbesondere hervorgehoben, dass die Versammlungsorte betreffende Regelung sich nicht auf private Wohnräume erstrecken darf.

Betreffend die gemäß Ziffer 70 des Absatzes I von Artikel L. 3131-15 der Gesundheitsordnung zulässigen Zwangsverpflichtungen von Personen oder Dienstleistungen sowie die Beschlagnahme von Gütern, hat der Rat festgestellt, dass diese Maßnahmen „für die Bekämpfung der Gesundheitskrise notwendig“ sein müssen. Darüber hinaus erfolgt, nach den vom Gesetzbuch über die Landesverteidigung vorgesehenen Voraussetzungen, eine Entschädigung wegen dieser Zwangsmaßnahmen.

● **Bezüglich der Anordnung von Quarantänemaßnahmen oder einer Absonderung**

In Bezug auf die Verhängung einer Quarantäne gegenüber Personen, die möglicherweise von der Krankheit betroffen sind, die die Gesundheitskrise ausgelöst und zur Ausrufung des Gesundheitsausnahmestandes geführt hat, sowie auf die Anordnung einer

Absonderung der betroffenen Personen für einen ursprünglichen Zeitraum von maximal vierzehn Tagen, der bis zu einer Höchstdauer von insgesamt einem Monat verlängert werden kann, hat der Verfassungsrat festgestellt, dass es sich dabei um freiheitsentziehende Maßnahmen handelt, sofern eine vollständige Absonderung angeordnet wird, welche ein Verbot „jeglichen Ausgangs“ beinhaltet. Gleiches gilt, wenn Maßnahmen dem Betroffenen auferlegen, für einen Zeitraum von mehr als zwölf Stunden täglich seine Wohnung oder seine Unterkunft nicht zu verlassen.

Auf der Grundlage von Artikel 66 der Verfassung und seiner ständigen Rechtsprechung hat der Verfassungsrat betont, dass die persönliche Freiheit dem Schutz der ordentlichen Gerichtsbarkeit unterstellt ist und nicht durch nicht notwendige Härten eingeschränkt werden darf. Eingriffe in dieses Freiheitsrecht müssen im Hinblick auf das verfolgte Schutzziel angemessen, notwendig und verhältnismäßig sein.

Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Eingriffe in die persönliche Freiheit hat der Verfassungsrat im Besonderen festgestellt, dass deren Zweck darin besteht, die von diesen Maßnahmen betroffenen Personen von der übrigen Bevölkerung abzusondern – gegebenenfalls sogar vollständig –, um dadurch eine Ausbreitung der für die Gesundheitskrise ursächlichen Krankheit zu verhindern. Mit der Verabschiedung dieser Vorschriften hat der Gesetzgeber somit das verfassungsrechtliche Ziel des Gesundheitsschutzes umgesetzt.

Was den Anwendungsbereich der Maßnahmen betrifft, so dürfen diese nur gegenüber solchen Personen verhängt werden, die sich im Laufe des vorangehenden Monats in einem von der Infektion betroffenen Gebiet aufgehalten haben und in das französische Staatsgebiet einreisen, beziehungsweise die, wenn sie sich bereits auf dem französischen Staatsgebiet aufhalten, nach Korsika oder eine der in Artikel 72-3 der Verfassung genannten überseeischen Gebietskörperschaften einreisen.

Unter Berücksichtigung der vom Gesetzgeber vorgesehenen und diese Maßnahmen flankierenden Schutzvorschriften, hat der Verfassungsrat insbesondere betont, dass wenn eine Absonderung angeordnet wird, eine solche Entscheidung nach vorheriger ärztlicher Feststellung einer Infektion des Betroffenen nur auf der Grundlage eines entsprechenden ärztlichen Attestes ergehen darf. Diese Maßnahmen dürfen nur dann über eine Dauer von vierzehn Tagen hinaus verlängert werden, wenn ein ärztliches Gutachten die Notwendigkeit einer solchen Verlängerung bescheinigt.

Der Verfassungsrat hat entschieden, dass das zur Prüfung vorgelegte Gesetz Voraussetzungen festgelegt hat, die geeignet sind sicherzustellen, dass diese Maßnahmen nur dann durchgeführt werden, wenn sie in Anbetracht des Gesundheitszustands der Personen, die von der Krankheit, welche die Gesundheitskrise ausgelöst hat, betroffen oder möglicherweise betroffen sind, angemessen, notwendig und verhältnismäßig sind.

In Bezug auf die Überprüfung der Einhaltung der angeordneten Maßnahmen hat er jedoch darin erinnert, dass die persönliche Freiheit nur dann als geschützt anzusehen ist, wenn ein Gericht unverzüglich mit der einschränkenden Maßnahme befasst wird.

Zwar sehen die Vorschriften von Absatz 5 des Absatzes II von Artikel L. 3131-17 vor, dass die Quarantäne- und Absonderungsmaßnahmen, die einem Betroffenen jedes Verlassen des Ortes ihrer Durchführung untersagen, ohne Genehmigung durch den vom Präfekten angerufenen und bei Freiheitsentzug zuständigen Richter nicht über eine Dauer von vierzehn Tagen hinaus verlängert werden dürfen, jedoch ist in allen anderen Fällen keine systematische Befassung eines ordentlichen Gerichts vorgesehen.

Der Verfassungsrat formuliert hier einen Auslegungsvorbehalt, gemäß welchem unter diesen Umständen diese Vorschriften nicht dazu führen dürfen, ohne Befassung der ordentlichen Gerichte eine Verlängerung von Quarantäne- oder Absonderungsmaßnahmen zu erlauben, die einem Betroffenen auferlegen, für einen Zeitraum von mehr als zwölf Stunden täglich seine Wohnung oder seine Unterkunft nicht zu verlassen, denn ansonsten läge ein Verstoß gegen Artikel 66 der Verfassung vor.

Darüber hinaus hat der Verfassungsrat den Artikel 13 des zur Prüfung vorgelegten Gesetzes wegen Verstoßes gegen die persönliche Freiheit für verfassungswidrig erklärt. Dieser sah vor, dass ab dem Inkrafttreten des zur Prüfung vorgelegten Gesetzes die gegenwärtig geltende rechtliche Regelung der Quarantäne- und Absonderungsmaßnahmen, die im Falle eines Gesundheitsausnahmestands angeordnet werden können, in Kraft bleiben sollte, und zwar bis spätestens zum 1. Juni 2020.

Hier hat der Verfassungsrat entschieden, dass, obgleich der letzte Absatz von Artikel L. 3131-15 der Gesundheitsordnung in der gegenwärtig geltenden Fassung bestimmt, dass solche Maßnahmen im Hinblick auf die potentielle Gesundheitsgefahr verhältnismäßig und in Anbetracht der zeitlichen und örtlichen Umstände angemessen sein müssen und umgehend aufzuheben sind, sobald sie nicht mehr erforderlich sind, der Gesetzgeber sie mit keinen zusätzlichen Schutzvorschriften flankiert hat, insbesondere in Bezug auf die Verpflichtungen, die von solchen Maßnahmen Betroffenen auferlegt werden können, auf die Dauer der Maßnahmen sowie auf deren Überprüfung durch die ordentlichen

Gerichte in den Fällen, in denen die Maßnahmen freiheitsentziehend sind.

- Bezüglich des Informationssystems zur Verarbeitung von Daten für das „Tracing“ von mit COVID-19 infizierten Personen und deren Kontakten

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsrates ergibt sich aus dem verfassungsrechtlich geschützten Recht auf Achtung der Privatsphäre, dass die Erhebung, die Speicherung, die Aufbewahrung, die Abfrage und die Übermittlung personenbezogener Daten durch Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und in ihrer Umsetzung im Hinblick auf den verfolgten Zweck angemessen und verhältnismäßig sein müssen. Erstmals hat der Rat entschieden, dass eine besondere Sorgfaltspflicht bei der Durchführung solcher Maßnahmen und der Ausgestaltung ihrer Umsetzung besteht, wenn es sich bei den personenbezogenen Daten um Gesundheitsdaten handelt.

Vor dem Hintergrund des derart präzisierten verfassungsrechtlichen Rahmens, hat er festgestellt, dass die angegriffenen Bestimmungen die Verarbeitung und die Weitergabe der personenbezogenen Daten von an COVID-19 Erkrankten und von deren Kontaktpersonen ohne die Einwilligung der Betroffenen erlauben, und zwar sowohl im Rahmen von ad hoc eingerichteten Informationssystemen als auch im Rahmen der Anpassung bereits bestehender Informationssysteme zur Verarbeitung von Gesundheitsdaten. Damit greifen die angegriffenen Bestimmungen in das Recht auf Achtung der Privatsphäre ein.

Allerdings stellt der Verfassungsrat ebenfalls fest, dass der Gesetzgeber mit der Verabschiedung der angegriffenen Bestimmungen die Mittel für den Kampf gegen die COVID-19-Epidemie hat stärken wollen, indem Infektionsketten besser nachverfolgt werden sollen. Damit hat er das verfassungsrechtliche Ziel des Gesundheitsschutzes umsetzen wollen.

Für die Prüfung der Angemessenheit und der Verhältnismäßigkeit der angegriffenen Bestimmungen im Hinblick auf den mit den Regelungen verfolgten Zweck, hat der Verfassungsrat festgestellt, dass die Erhebung, die Verarbeitung und die Weitergabe der vorgenannten personenbezogenen Daten nur soweit wie dies notwendig ist, um eine von vier Zielsetzungen zu erreichen, durchgeführt werden dürfen.

Des Weiteren hat der Gesetzgeber den Erfassungsbereich der personenbezogenen Daten, die von der betreffenden Erhebung, Verarbeitung und Weitergabe betroffen sein können, auf solche Daten begrenzt, die den virologischen oder den serologischen Status von Personen in Bezug auf eine COVID-19-Infektion angeben oder die positiven klinischen Befunde oder Bilddiagnosen betreffen, die in einem Dekret nach Stellungnahme des Staatsrats und vorheriger Stellungnahme des Hohen Rates für das öffentliche Gesundheitswesen aufgeführt werden.

Hier hat der Verfassungsrat einen ersten Auslegungsvorbehalt formuliert, gemäß welchem die Pflicht zur Anonymisierung der Daten durch Löschung des Namens und der Vornamen, der Kennnummer im Nationalen Verzeichnis natürlicher Personen (RNIPP) sowie der Anschrift der betroffenen Personen, sich im Rahmen der Datenverarbeitung zum Zwecke der epidemiologischen Überwachung und der Forschung an dem Virus auch auf die Telefonnummern und elektronischen Kontaktdaten der betroffenen Personen erstrecken muss, andernfalls läge eine Verletzung des Rechts auf Achtung der Privatsphäre vor.

Bezüglich des Kreises derjenigen, die ohne die Einwilligung der Betroffenen Zugriff auf die personenbezogenen Daten erhalten können sollen, hat der Verfassungsrat hervorgehoben, dass dieser Kreis zwar besonders weit gefasst ist, dies allerdings aufgrund der zahlreichen Schritte für die Erfassung der für die Bekämpfung der Ausbreitung der Epidemie erforderlichen Informationen notwendig ist.

Allerdings hat der Verfassungsrat die Vorschrift von Satz 2 des Absatzes III von Artikel 11, der Einrichtungen, welche die soziale Begleitung der Betroffenen sicherstellen, ebenfalls diesem Kreis zurechnete, wegen Verletzung des Rechts auf Achtung der Privatsphäre für verfassungswidrig erklärt. Er hat hervorgehoben, dass es sich hierbei um eine Art von Begleitung handelt, die in keinem unmittelbaren Zusammenhang mit der Bekämpfung der Epidemie steht, und es daher nicht gerechtfertigt ist, wenn der Zugriff auf die im Informationssystem verarbeiteten personenbezogenen Daten ohne die vorherige Einwilligung der Betroffenen erfolgen könnte.

Bei seiner Gesamtwürdigung hat der Verfassungsrat auch die Vorschriften berücksichtigt, nach denen die Mitarbeiter der Einrichtungen, die Zugriff auf die Daten haben sollen, nicht befugt sind, die Identifikationsdaten eines Infizierten ohne dessen ausdrückliche Einwilligung an Personen weiterzugeben, die mit dem Infizierten in Kontakt waren. Des Weiteren, und im Allgemeinen, unterliegen diese Mitarbeiter einer beruflichen Schweigepflicht, was bedeutet, dass die den Straftatbestand nach Artikel 226-13 des Strafgesetzbuches erfüllen würden, wenn sie Dritten die Informationen offenlegen, zu denen sie in diesem Rahmen Zugang haben.

Mittels eines weiteren Auslegungsvorbehalts hat der Verfassungsrat festgelegt, dass es dem Verordnungsgeber obliegen wird, die Modalitäten für die Erhebung, die Verarbeitung und die Weitergabe der Daten bei strenger Vertraulichkeit derselben festzulegen und, insbesondere, die besondere Ermächtigungsgrundlage für die innerhalb jeder Einrichtung für den Einsatz des Informationssystems zuständigen Mitarbeiter

auszugestalten, sowie die Regeln für die Nachvollziehbarkeit der Zugriffe auf dieses Informationssystem zu bestimmen.

In einem dritten Auslegungsvorbehalt hat der Verfassungsrat festgehalten, dass der Gesetzgeber zwar den an der Datenverarbeitung teilhabenden Einrichtungen erlaubt hat, für die Durchführung ihrer Aufgaben im Rahmen der vom Verfassungsrat geprüften Regelungen auf die Dienste von Subunternehmen zurückzugreifen, diese Subunternehmen jedoch im Auftrag und unter der Verantwortung der besagten Einrichtungen zu handeln haben. Zwecks Einhaltung des Rechts auf Achtung der Privatsphäre hat diese Inanspruchnahme von Subunternehmen unter Einhaltung der Vorgaben aus dieser Entscheidung in Bezug auf Erforderlichkeit und Vertraulichkeit zu erfolgen.

Der Verfassungsrat hat auch die Entscheidung des Gesetzgebers berücksichtigt, nach der die eingerichteten Regelungen nicht länger Anwendung finden sollen, als dies für die Bekämpfung der Ausbreitung der COVID-19-Epidemie unbedingt notwendig ist, längstens jedoch bis zu sechs Monaten nach Beendigung des vom Gesetz vom 23. März 2020 ausgerufenen Gesundheitsausnahmestands. Darüber hinaus müssen die erhobenen personenbezogenen Daten, gleichgültig, ob es sich dabei um Gesundheitsdaten handelt oder nicht, drei Monate nach ihrer Erhebung gelöscht werden.

Aus allen diesen Gründen und unter den hier genannten Auslegungsvorbehalten, hat der Verfassungsrat entschieden, dass die Vorschriften der Absätze I und II sowie der übrige Wortlaut der Absätze III und V von Artikel 11 das Recht auf Achtung der Privatsphäre nicht verletzen.