

Schreiben über die geplante Verfahrenseinstellung bezüglich einer Mehrfachbeschwerde über einen angeblichen Verstoß Italiens gegen die allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts und die Grundrechte im Zusammenhang mit dem Notstand und anderen Maßnahmen - CHAP (2022)00121

Im Jahr 2022 sind bei der Europäischen Kommission zahlreiche Beschwerden über einen angeblichen Verstoß Italiens gegen die allgemeinen Grundsätze des EU-Rechts und die Grundrechte im Zusammenhang mit dem Notstand und anderen Maßnahmen eingegangen. Diese Beschwerden wurden unter dem Aktenzeichen CHAP(2022)00121 registriert.

Im Wesentlichen machen die Beschwerdeführer geltend, Italien habe gegen die Pflicht nach Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union, insbesondere gegen den Grundsatz der Rechtmäßigkeit und die Rechtsstaatlichkeit, verstoßen, indem der nationale Notstand ohne ordnungsgemäße Rechtsgrundlage ausgerufen und das Parlament seiner Vorrechte beraubt worden sei.

Die COVID-19-Pandemie ist eine beispiellose Herausforderung mit weitreichenden Folgen sowohl für die öffentliche Gesundheit als auch für alle Aspekte unseres Lebens. Die Kommission arbeitet weiterhin eng mit den EU-Mitgliedstaaten zusammen und wird dabei durch das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (ECDC) unterstützt.

Die Kommission stellt fest, dass in allen Mitgliedstaaten die COVID-19 Pandemie die institutionellen Kontrollen und Gegenkontrollen, auf die sich die Rechtsstaatlichkeit gründet, auf die Probe gestellt hat.

Von Anfang an hat die Kommission darauf bestanden, dass die in den Verträgen verankerten Grundprinzipien und Werte bei der Reaktion auf die COVID-19-Pandemie geachtet werden müssen. Insbesondere bedarf es sorgfältiger Kontrolle, da es zu gewährleisten gilt, dass die als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie angewandten Notstandsbefugnisse das Gleichgewicht der Befugnisse auf nationaler Ebene nicht dauerhaft verändern.

Die Kommission überwacht die von den Mitgliedstaaten zur Bekämpfung von COVID-19 ergriffenen Maßnahmen aufmerksam. Die Ergebnisse dieser Überwachung sind gegebenenfalls in die Berichte über die Rechtsstaatlichkeit für 2020 und 2021 eingeflossen. Diesen Berichten zufolge zeichneten sich die nationalen Systeme durch eine erhebliche Resilienz aus.

Auch wenn die Reaktion auf die Krise am Anfang hauptsächlich seitens der Exekutive erfolgte, nahm die Kontrolle durch Parlamente, Gerichte und andere unabhängige Behörden im Laufe der Zeit zu.

Im Hinblick auf die parlamentarische Kontrolle scheint das italienische Parlament die Verantwortung für die legislative Kontrolle aller pandemiebedingten Maßnahmen behalten zu haben (z. B. indem Gesetzesdekrete mit sofortiger Wirkung vom Parlament in Gesetze umgewandelt worden sind), während die Regierung die in den Gesetzesdekreten zur Bewältigung der gesundheitlichen Notlage festgelegten Grundsätze durch Verwaltungsakte umgesetzt hat. Dies ist einer unlängst getroffenen Entscheidung des italienischen Verfassungsgerichts zu entnehmen (Entscheidung Nr. 198 vom 23. September 2021).

Die Prüfung der Rechtmäßigkeit, Begründung und Verhältnismäßigkeit der COVID-19-Maßnahmen durch das Verfassungsgericht (und andere nationale Gerichte) bildet ein wichtiges Gegengewicht zu den Befugnissen der Regierung, Entscheidungen zu treffen.

Im Rahmen der Überwachung durch die Kommission waren viele Entwicklungen und Beispiele zu verzeichnen, die herangezogen werden können, um die rechtliche und politische Reaktion in Zeiten einer Krise zu verbessern, sodass die Rechtsstaatlichkeit und die demokratische Resilienz gestärkt werden.

Es muss jedoch darauf hingewiesen werden, dass das normale Gleichgewicht der Befugnisse in einem Mitgliedstaat wiederhergestellt werden muss, sobald die epidemiologische Lage dies zulässt, und die Bürgerinnen und Bürger in der Lage sein müssen, ihre Rechte uneingeschränkt wahrzunehmen.

Deswegen wird die Kommission die Lage weiterhin beobachten, bis alle Maßnahmen aufgehoben sind. In Italien hat die Regierung am 31. März 2022 das Ende des Notstands angekündigt.

Darüber hinaus erwähnen die Beschwerdeführer, dass das digitale COVID-Zertifikat der EU (dessen italienische Version als „grüner Pass“ bezeichnet wird) im Inland genutzt wurde, um den Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln zu regeln.

Am 14. Juni 2021 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat eine Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU, mit der ein gemeinsamer Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-Infektion geschaffen wurde, um die Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie zu erleichtern¹.

Mit der Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU soll die Freizügigkeit innerhalb der EU erleichtert werden, indem den Bürgerinnen und Bürgern interoperable und gegenseitig anerkannte COVID-19-Impf-, Test- und Genesungszertifikate zur Verfügung gestellt werden, die sie auf Reisen verwenden können. Wenn Mitgliedstaaten bestimmte Beschränkungen der Freizügigkeit für Personen, die im Besitz eines Impf-, Test- oder Genesungszertifikats sind, aufheben, sind sie verpflichtet, die von anderen Mitgliedstaaten ausgestellten digitalen COVID-Zertifikate zu denselben Bedingungen anzuerkennen. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass die Mitgliedstaaten durch die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU nicht dazu verpflichtet sind, von Bürgerinnen und Bürgern bei Reisen die Vorlage eines Zertifikats zu verlangen.

Die Verordnung über das digitale COVID-Zertifikat der EU regelt die Verwendung der Zertifikate für Reisen innerhalb der EU während der COVID-19-Pandemie. Der Einsatz des digitalen COVID-Zertifikats der EU im Inland bleibt Sache der Mitgliedstaaten. In den EU-Rechtsvorschriften wird der Einsatz des digitalen COVID-Zertifikats der EU im Inland (z. B. für den Zugang zu Veranstaltungen oder Restaurants) weder vorgeschrieben noch verboten.

Es obliegt den Mitgliedstaaten, die Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit festzulegen, die sie für den Zugang zum Arbeitsplatz, zu Veranstaltungen und öffentlichen Verkehrsmitteln usw. für angemessen erachten.

Wenn ein Mitgliedstaat COVID-19-Zertifikate für inländische Zwecke verwendet, ist er verpflichtet, dafür eine Rechtsgrundlage im nationalen Recht vorzusehen, die unter anderem den Datenschutzerfordernissen entsprechen muss. Ferner muss er sicherstellen, dass das digitale COVID-Zertifikat der EU uneingeschränkt anerkannt wird, damit gewährleistet ist, dass Reisende, die diesen Mitgliedstaat (in diesem Fall Italien) besuchen, kein zusätzliches nationales Zertifikat besorgen müssen.

Zudem betont die Kommission, dass im Einklang mit Artikel 168 Absatz 7 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union die Mitgliedstaaten für die Festlegung ihrer nationalen Gesundheitspolitik sowie für die Organisation des Gesundheitswesens und die medizinische

¹ Verordnung (EU) 2021/953 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2021 über einen Rahmen für die Ausstellung, Überprüfung und Anerkennung interoperabler Zertifikate zur Bescheinigung von COVID-19-Impfungen und -Tests sowie der Genesung von einer COVID-19-Infektion (digitales COVID-Zertifikat der EU) mit der Zielsetzung der Erleichterung der Freizügigkeit während der COVID-19-Pandemie (abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:32021R0953>).

Versorgung verantwortlich sind. Die nationalen Regierungen entscheiden daher über die spezifischen Maßnahmen auf der Grundlage der nationalen epidemiologischen und sozialen Lage des jeweiligen Landes. Insbesondere die Zuständigkeit für Impfstrategien, -programme und -leistungen liegt bei den Mitgliedstaaten. Dies gilt auch für die Rechtsvorschriften über Impfungen, einschließlich der Frage, ob diese verpflichtend sein sollten oder nicht. Etwaige Fragen zu den diesbezüglichen Maßnahmen der Mitgliedstaaten sollten daher an die zuständigen nationalen Behörden gerichtet werden.

Ferner ist zu beachten, dass die Verträge, auf die sich die Europäische Union gründet², der Europäischen Kommission keine generelle Befugnis verleihen, im Bereich der Grundrechte gegenüber den Mitgliedstaaten zu intervenieren. Sie kann nur in Angelegenheiten tätig werden, die unter das EU-Recht fallen. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union findet nicht bei jeder mutmaßlichen Grundrechtsverletzung Anwendung. Vielmehr gilt die Grundrechtecharta nach Artikel 51 Absatz 1 für die Mitgliedstaaten

² Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Europäischen Union.

Ist dies nicht der Fall, so ist es Sache der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass die Grundrechte im Einklang mit dem nationalen Recht und den internationalen Menschenrechtsverpflichtungen wirksam geachtet und geschützt werden. Deshalb ist die Kommission nicht befugt, in dieser Angelegenheit tätig zu werden.

Darüber hinaus gibt es keine EU-Rechtsvorschrift, die eine Ungleichbehandlung am Arbeitsplatz aufgrund der Tatsache verbietet, dass eine Person geimpft oder ungeimpft ist. Insbesondere gibt es in den Rechtsvorschriften der EU über Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz (OSH) keine Bestimmungen betreffend den Zugang zum Arbeitsplatz im Zusammenhang mit dem Impfstatus. Infolgedessen obliegt es den Mitgliedstaaten, in diesem Bereich erforderlichenfalls Rechtsvorschriften zu erlassen.

Die Kommission ist daher zu dem Schluss gelangt, dass es keine Grundlage dafür gibt, diesen Fall weiterzuverfolgen, und dass das Verfahren eingestellt werden sollte.

Sollten den Beschwerdeführern jedoch neue Informationen vorliegen, die darauf hindeuten, dass Italien in einem durch die vorliegende Bewertung nicht abgedeckten Bereich gegen das Unionsrecht verstoßen hat, und die eine weitere Prüfung der Beschwerde rechtfertigen, werden sie gebeten, diese neuen Informationen innerhalb von vier Wochen nach Veröffentlichung der vorliegenden Mitteilung der Europäischen Kommission zu übermitteln. Gehen innerhalb von vier Wochen keine neuen Informationen ein oder führen die neuen Informationen zu keiner anderen Schlussfolgerung, kann die Kommission den Fall abschließen.

и Elektronisch unterzeichnet am 5.5.2022 09:49 (UTC+ 02) gemäß Artikel 11 des Beschlusses der Kommission (EU) 2021/2121