

Aankondiging van afsluiting van een collectieve klacht over een vermeende schending door Italië van de algemene beginselen van het EU-recht en de grondrechten met betrekking tot de noodtoestand en andere maatregelen – CHAP(2022)00121

In 2022 heeft de Europese Commissie een groot aantal klachten over Italië ontvangen, volgens welke het land de algemene beginselen van het EU-recht en de grondrechten zou hebben geschonden met betrekking tot de noodtoestand en andere maatregelen. Die klachten werden geregistreerd onder referentienummer CHAP(2022)00121.

Volgens de klagers zou Italië de nationale noodtoestand zonder geldige rechtsgrondslag hebben afgekondigd en het Italiaanse parlement zijn prerogatieven hebben ontnomen en zich daardoor niet hebben gehouden aan de krachtens artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) op hem rustende verplichting, met name inzake de eerbiediging van het legaliteitsbeginsel en de rechtsstaat.

De COVID-19-pandemie is een ongekende uitdaging, met verstrekende gevolgen voor de volksgezondheid en voor alle aspecten van ons leven. De Commissie blijft in dit verband nauw samenwerken met de EU-lidstaten en wordt daarbij ondersteund door het Europees Centrum voor ziektepreventie en -bestrijding (ECDC).

De Commissie merkt op dat de COVID-19-pandemie de institutionele controlemechanismen waarop de rechtsstaat is gebaseerd, in alle lidstaten op de proef heeft gesteld.

De Commissie heeft er van meet af aan op gehamerd dat de COVID-19-pandemie moet worden aangepakt met inachtneming van de fundamentele beginselen en waarden die in de Europese Verdragen zijn vastgelegd. Met name moet er nauwlettend op worden toegezien dat de noodbevoegdheden op grond waarvan de maatregelen tegen de COVID-19-pandemie worden vastgesteld, geen permanente verandering van het machtsevenwicht op nationaal niveau teweegbrengen.

De Commissie heeft nauwlettend toezicht gehouden op de maatregelen die de lidstaten in de strijd tegen COVID-19 hebben genomen. De resultaten van dit toezicht zijn, waar relevant, opgenomen in de verslagen over de rechtsstaat 2020 en 2021. Zoals uit deze verslagen naar voren komt, zijn de nationale systemen erg veerkrachtig gebleken.

Aanvankelijk kwam de reactie op de crisis voor een groot deel van de uitvoerende macht, maar mettertijd nam de controle door de parlementen, rechtbanken en andere onafhankelijke instanties toe.

Wat het parlementair toezicht betreft, blijkt Italië te hebben vastgehouden aan de verantwoordelijkheid van het parlement voor het toezicht op de wetgeving inzake maatregelen in verband met de pandemie (zo zijn wetsbesluiten die onmiddellijk van kracht zijn, door het parlement omgezet in wetgeving) en heeft de regering de in de wetsbesluiten vastgelegde beginselen ten uitvoer gelegd door middel van administratieve handelingen zodat de noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid kon worden aangepakt met inachtneming van het rechtskader, zoals het Grondwettelijk Hof van Italië onlangs heeft verklaard (arrest nr. 198 van 23 september 2021).

Het toezicht op de wettigheid, rechtvaardiging en evenredigheid van COVID-19-maatregelen door het Grondwettelijk Hof (en andere nationale rechtbanken) is een essentieel tegenwicht geweest voor de beslissingsbevoegdheid van de regering.

Uit het door de Commissie uitgevoerde toezicht blijkt dat er tal van positieve ontwikkelingen en voorbeelden zijn die als inspiratie kunnen dienen om de juridische en politieke respons in tijden van crisis te verbeteren en de rechtsstaat en de democratische veerkracht te versterken

Niettemin moet worden onderstreept dat, zodra de epidemiologische situatie dat toelaat, het normale machtsevenwicht in de lidstaten moet worden hersteld en de burgers hun rechten ten volle moeten kunnen uitoefenen.

Daarom zal de Commissie haar toezicht voortzetten totdat alle noodmaatregelen zijn opgeheven. Wat Italië betreft, heeft de regering aangekondigd dat de noodtoestand uiterlijk op 31 maart 2022 zal aflopen.

De klagers wijzen ook op het binnenlandse gebruik van het digitale EU-covidcertificaat (in Italië “groene pas” genoemd) voor toegang tot het openbaar vervoer.

Op 14 juni 2021 hebben het Europees Parlement en de Raad het digitale EU-covidcertificaat goedgekeurd, dat een gemeenschappelijk kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten biedt met als doel het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken¹.

De verordening inzake het digitale EU-covidcertificaat heeft tot doel het vrije verkeer in de EU te vergemakkelijken door de burgers te voorzien van interoperabele en wederzijds aanvaarde vaccinatie-, test- en herstelcertificaten in verband met COVID-19 die zij kunnen gebruiken om te reizen. Lidstaten die vrijstelling van bepaalde beperkingen op het vrije verkeer verlenen aan personen die in het bezit zijn van een vaccinatie-, test- of herstelbewijs, moeten de digitale EU-covidcertificaten aanvaarden die onder dezelfde voorwaarden door andere lidstaten worden afgegeven. Het is belangrijk te benadrukken dat de verordening inzake het digitale EU-covidcertificaat de lidstaten niet verplicht om van reizigers te eisen dat zij tijdens hun reis in het bezit zijn van een certificaat.

De verordening inzake het digitale EU-covidcertificaat heeft betrekking op het gebruik van het certificaat voor reizen binnen de EU tijdens de COVID-19-pandemie. Het binnenlandse gebruik van de digitale EU-covidcertificaten blijft een verantwoordelijkheid van de lidstaten. Het EU-recht regelt noch verbiedt het binnenlandse gebruik van digitale EU-covidcertificaten (zoals voor de toegang tot evenementen of restaurants).

Het is aan de lidstaten om te bepalen welke volksgezondheidsmaatregelen zij het meest geschikt achten voor de toegang tot bijvoorbeeld de werkplek, evenementen, openbaar vervoer, enz.

Als een lidstaat COVID-19-certificaten voor binnenlandse doeleinden gebruikt, moet hij voorzien in een rechtsgrondslag in het nationale recht, die onder meer moet voldoen aan de vereisten inzake gegevensbescherming. De lidstaat moet er bovendien voor zorgen dat het digitale EU-covidcertificaat volledig wordt aanvaard, zodat reizigers die naar deze lidstaat (in dit geval Italië) gaan, geen aanvullend nationaal covidcertificaat moeten aanvragen.

Voorts wenst de Commissie te onderstrepen dat de lidstaten overeenkomstig artikel 168, lid 7, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie verantwoordelijk zijn voor de bepaling van hun gezondheidsbeleid, alsmede voor de organisatie en de verstrekking van gezondheidsdiensten en geneeskundige verzorging. De nationale regeringen beslissen dus over de specifieke maatregelen op basis van de epidemiologische en maatschappelijke omstandigheden van elk land. Met name ligt de verantwoordelijkheid voor het vaccinatiebeleid, de vaccinatieprogramma's en de vaccinatiediensten bij de lidstaten. Hetzelfde geldt voor de vaccinatiewetgeving en, in dat verband, voor het al dan niet verplicht stellen van vaccinatie. Eventuele vragen over het beleid van de lidstaten op dit gebied moeten daarom worden gericht aan de verantwoordelijke nationale autoriteiten.

Voorts dient te worden beklemtoond dat de Europese Commissie op grond van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrondvest², geen algemene bevoegdheden heeft om jegens de lidstaten op te treden op het gebied van de grondrechten, tenzij het recht van de Europese Unie in

¹ Verordening (EU) 2021/953 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2021 betreffende een kader voor de afgifte, verificatie en aanvaarding van interoperabele COVID-19-vaccinatie-, test- en herstelcertificaten teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te faciliteren (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:32021R0953>).

² Verdrag betreffende de Europese Unie en Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

het geding is. Het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie is niet van toepassing op elke mogelijke schending van de grondrechten. Overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest, is het Handvest uitsluitend op de lidstaten van toepassing wanneer zij het recht van de Europese Unie ten uitvoer brengen.

Buiten die context is het de taak van de lidstaten om ervoor te zorgen dat de grondrechten daadwerkelijk worden gerespecteerd en beschermd overeenkomstig hun nationale recht en hun internationale verplichtingen op het gebied van de mensenrechten. De Commissie is derhalve niet bevoegd om op dat gebied tussenbeide te komen.

Bovendien is er geen EU-wetgeving die verschillen in behandeling op de werkplek verbiedt op grond van het feit dat een persoon al dan niet gevaccineerd is. Er zijn met name geen EU-bepalingen inzake veiligheid en gezondheid op het werk die de toegang tot de werkplek afhankelijk zouden maken van iemands vaccinatiestatus. Mocht wetgeving op dat gebied nodig zijn, dan is dat de taak van de lidstaten.

Bijgevolg concludeert de Commissie dat er geen redenen zijn om deze zaak verder te onderzoeken en dat deze zaak moet worden gesloten.

Indien de klagers echter over nieuwe informatie zouden beschikken waaruit blijkt dat Italië een inbreuk op het Unierecht heeft begaan die niet onder de bovenstaande beoordeling valt en die nader onderzoek van de klacht rechtvaardigt, wordt hun gevraagd om die nieuwe informatie binnen vier weken na de datum van deze mededeling in te dienen bij de Europese Commissie. Als binnen vier weken geen nieuwe informatie is ontvangen of als de nieuwe informatie niet tot een andere conclusie leidt, kan de Commissie de zaak sluiten.