Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Т. ĆАРЕТА
представено на 20 ноември 2025 година [1]

Дело C-522/24

BG
срещу
Ministero della Difesa,
при участието на:
Presidenza del Consiglio dei Ministri

(Преюдициално запитване, отправено от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия)

„Преюдициално запитване — Директива 2000/78/ЕО — Понятието „убеждение“ по смисъла на член 1 от Директива 2000/78 — Лични възгледи относно ваксинацията срещу COVID-19 — Задължение за ваксиниране, възложено на военнослужещите поради пандемията от COVID-19 — Отказ от ваксиниране срещу COVID-19, довел до отстраняване от работа без възнаграждение“

I. Въведение

1. Изминаха повече от две години, откакто бе официално обявено, че пандемията от COVID-19 вече не представлява глобална заплаха [2]. Въпреки това Съдът продължава да получава искания за тълкуване, свързани с правни въпроси, възникнали по време на пандемията.

2. Преюдициалното запитване по настоящото дело е пример за това. Жалбоподателят по спора в главното производство (наричан по-нататък „жалбоподателят“) отказва да си постави ваксина срещу COVID-19, която съгласно италианското законодателство е задължителна за военнослужещите. Вследствие на това той е отстранен от работата си в Ministero della Difesa (Министерство на отбраната, Италия), ответник по спора в главното производство (наричано по-нататък „Министерство на отбраната“ или „ответникът“), без възнаграждение за период от около два месеца, след което задължението за ваксиниране отпада и той се връща на служба.

[1] Език на оригиналния текст: английски.

[2] В това отношение вж. изявлението на генералния директор на Световната здравна организация от 5 май 2023 г., достъпно на: https://www.who.int/news-room/speeches/item/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing—5-may-2023.

3. Жалбоподателят твърди пред запитващата юрисдикция, Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия), че отстраняването му представлява дискриминация, като поддържа, че то се основава единствено на личните му възгледи против ваксината срещу COVID-19, което според него съставлява нарушение на разпоредбите на Директива 2000/78/ЕО [3].

II. Фактите по спора в главното производство, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

4. В отговор на пандемията от COVID-19 Министерство на отбраната възлага на военнослужещите задължение за ваксиниране срещу COVID-19. Това задължение се въвежда на основание на Decreto-legge n. 44/21 (Декрет-закон № 44/21) [4].

5. След като ваксинацията срещу COVID-19 е поставена като задължително условие за работа за определени категории работници и служители, член 4ter от Декрет-закон № 44/21 изрично възлага на работодателите задължението да проверяват дали всички военнослужещи (наред с други категории работници и служители, изброени в него [5]) са ваксинирани. Неизпълнението на това задължение от страна на работника води до незабавното му отстраняване от работа. За работника не възникват дисциплинарни последици и трудовото му правоотношение се запазва. Същата норма уточнява и че за срока на отстраняване от работа не се изплащат възнаграждения или други обезщетения. Тя предвижда още, че отстраняването от работа остава в сила, докато съответното лице не уведоми работодателя, че е започнало или завършило цикъла на първична ваксинация или е получило бустерна доза. Срокът на отстраняване обаче не може да бъде по-дълъг от шест месеца, считано от 15 декември 2021 г.

6. Жалбоподателят е военнослужещ, който работи за Министерство на отбраната като инженер, предимно в свой самостоятелен офис, но често се среща с други военнослужещи и цивилни служители от същата администрация, както и с представители на външни дружества.

7. Той отказва да се ваксинира срещу COVID-19, но заявява, че е готов да се подлага на тестове за SARS-CoV-2 на всеки 48 часа.

8. С решение от 10 януари 2022 г. ответникът отстранява жалбоподателя от работа без право на възнаграждение. Ответникът не налага дисциплинарно наказание на жалбоподателя и той запазва работата си.

[3] Директива от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите (ОВ L 303, 2000 г., стр. 16; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 6, стр. 7) (наричана по-нататък „Директива 2000/78“).

[4] Decreto-legge 1 aprile 2021, n. 44 — Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19, in materia di vaccinazioni anti SARS-CoV-2, di giustizia e di concorsi pubblici (Декрет-закон № 44 от 1 април 2021 г. за въвеждане на спешни мерки за овладяване на пандемията от COVID-19 в областта на ваксинацията срещу SARS-CoV-2, правосъдието и държавните помощи), преобразуван с Legge 28 maggio 2021, n. 76 (Закон № 76 от 28 май 2021 г.), изменен с Decreto-legge 26 novembre 2021, n. 172 — Misure urgenti per il contenimento dell'epidemia da COVID-19 e per lo svolgimento in sicurezza delle attività economiche e sociali (Декрет-закон № 172 от 26 ноември 2021 г. за въвеждане на спешни мерки за овладяване на пандемията от COVID-19 и за безопасността на икономическите и социалните дейности), преобразуван с изменения в Legge 21 gennaio 2022, n. 3 (Закон № 3 от 21 януари 2022 г.).

[5] Задължението за ваксиниране срещу COVID-19 е въведено първоначално за медицинските специалисти и работещите в областта на общественото здравеопазване, след това — за работещите в социални и здравни заведения за настаняване, и накрая, наред с други категории — за работещите в секторите на отбраната, сигурността и обществената безопасност.

9. Жалбоподателят обжалва това решение с извънредна жалба до президента на Италианската република.

10. От Consiglio di Stato (Държавен съвет), който е запитващата юрисдикция, е поискано в качеството му на консултативен орган да даде задължително становище на Министерство на отбраната, което е компетентният за разглеждане на жалбата орган и трябва да представи окончателно решение на президента на Италианската република.

11. Пред запитващата юрисдикция жалбоподателят твърди, че задължението за ваксиниране е дискриминационно и в противоречие с член 2, параграф 2 от Директива 2000/78, като изтъква шест основания.

12. Първо, жалбоподателят твърди, че е пряко дискриминиран в сравнение с цивилните служители на ответника с подобни функции, тъй като за тях не се прилага задължението за ваксиниране. Той твърди също така, че задължението за ваксиниране му е възложено на негов собствен риск в противоречие с член 206bis от Законодателен декрет № 66/10[6], съгласно който администрацията, поемайки отговорността за ваксинирането на персонала, може да обяви за абсолютно необходимо поставянето на определени ваксини на военнослужещите, за да могат те да бъдат разположени в конкретни оперативни условия.

13. Второ, жалбоподателят твърди, че е бил подложен на непряка дискриминация в сравнение с ваксинираните военнослужещи единствено въз основа на своето възражение срещу ваксинирането, основано на личните му възгледи, че ваксините не почиват на валидна научна основа. Въпреки че жалбоподателят заявява, че е готов да се подлага на тест за SARS-CoV-2 на всеки 48 часа, му е отказана тази възможност, което според него е в противоречие с член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2000/78.

14. Трето, жалбоподателят твърди, че тъй като е отстранен от работа без възнаграждение, за срока на отстраняването е лишен от възможността да издържа себе си и семейството си, включително две ненавършили пълнолетие дъщери. Поддържа, че това съставлява нарушение на членове 1 и 24 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

15. Четвърто, жалбоподателят първоначално твърди, че не е могъл да упражни правото си на платен годишен отпуск. В хода на производството пред запитващата юрисдикция той оттегля това основание за обжалване, тъй като задължението за ваксиниране е отменено, считано от 25 март 2022 г.[7].

16. Пето, жалбоподателят твърди, че му е отказана ефективна правна защита в нарушение на член 19 ДЕС.

17. Шесто, жалбоподателят иска обезщетение за дискриминацията, на която е бил подложен, под формата на санкция с назидателен и възпиращ ефект по смисъла на член 17 от Директива 2000/78.

[6] Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 — Codice dell’ordinamento militare (Законодателен декрет № 66 от 15 март 2010 г. относно Кодекса на въоръжените сили).

[7] Член 4ter, параграф 1, буква b) от Декрет-закон № 44/21 е отменен с член 8 от Decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 — Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell’epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza (Декрет-закон № 24 от 24 март 2022 г. за приемане на спешни разпоредби за замяна на мерките за борба с разпространението на епидемията от COVID-19 след края на извънредното положение, наричан по-нататък „Декрет-закон № 24/22“).

18. Освен това жалбоподателят иска от запитващата юрисдикция да постави на Съда шест преюдициални въпроса във връзка с всяко от основанията за обжалване.

19. Ответникът поддържа, че запитващата юрисдикция следва да отхвърли жалбата. Според него оспореното задължение за ваксиниране е установено законосъобразно като специфично правно изискване с член 4ter от Декрет-закон № 44/21.

20. Запитващата юрисдикция приема, че не са налице петото и шестото основание за обжалване, не отправя съответните преюдициални въпроси, предложени от жалбоподателя, и отбелязва, че жалбоподателят е оттеглил четвъртото основание за обжалване. Въпреки това тази юрисдикция решава да спре производството и да отправи останалите преюдициални въпроси, предложени от жалбоподателя.

21. Като предварителна бележка запитващата юрисдикция посочва, че предложените от жалбоподателя въпроси са неоснователни, тъй като законосъобразността на националната мярка, изискваща медицинският персонал да бъде ваксиниран срещу COVID-19, също въведена с Декрет-закон № 44/21, вече е била разгледана и потвърдена от Corte costituzionale (Конституционен съд, Италия) в решения № 14/2023, № 15/2023 и № 185/2023. Според запитващата юрисдикция принципите, прогласени в тези решения, които са сходни с изложените в разпоредбите от правото на Съюза, на които се позовава жалбоподателят в жалбата си, се прилагат и по отношение на задължението за ваксиниране на военнослужещите, което е предмет на спора в главното производство.

22. По отношение на първото основание за обжалване запитващата юрисдикция отбелязва, че Директива 2000/78 установява правила за равно третиране на работното място, които се прилагат при обичайните условия. Въпреки това, както е посочено в член 2, параграф 5 от тази директива, тези правила не засягат мерките, регламентирани от национален закон, които в демократичното общество са необходими за обществената сигурност и защитата на здравето. Тя посочва също, че задължението за ваксиниране е въведено поради извънредни обстоятелства и че ваксините срещу COVID-19 са сертифицирани като безопасни. Законодателното решение да се въведе задължение за ваксиниране на военнослужещите — които за разлика от цивилните служители са призвани в извънредни положения да защитават обществената безопасност, и имат контакт с обществото като част от състава на въоръжените сили — е било разумна и подходяща мярка по това време, за да се опази здравето както на военнослужещите, така и на широката общественост. Следователно според запитващата юрисдикция положението на военнослужещите и на цивилните служители не е сходно и следователно не съществува основание за твърдяната от жалбоподателя дискриминация.

23. По отношение на второто основание за обжалване запитващата юрисдикция отбелязва, че задължението за ваксиниране не е било непропорционално, тъй като по онова време не е имало други подходящи мерки. Методът на тестване като алтернативно изискване на ваксинацията е бил използван в по-общ контекст за достъп до обществени места на лица, които не попадат в категориите, подлежащи на задължителна ваксинация. Разходите за тези тестове, които трябва да се повтарят на всеки два до три дни, обаче са щели да бъдат непосилни и да натоварят недопустимо здравната система. Освен това, тъй като резултатът от теста не е на разположение веднага в момента на извършването му, той вече е остарял, тъй като тестваното лице може да се е заразило в периода между теста и получаването на резултатите.

24. По отношение на третото основание за обжалване запитващата юрисдикция отбелязва, че отстраняването от работа на неваксинираните служители, което е продължило малко повече от два месеца, е в съответствие със задължението на работодателя за полагане на грижи и че правото на труд, закрепено в Конституцията, не включва непременно правото да се извършва трудова дейност, ако тя представлява рисков фактор за опазването на общественото здраве и служителят избира да не спазва разпоредбите, свързани с безопасността на работното място, включително задължението за ваксиниране срещу COVID-19. Съответно, въпреки че е в противоречие с личните възгледи на жалбоподателя, задължението за ваксиниране е разумна и пропорционална мярка в интерес на общественото здраве, а съзнателното нарушение на това задължение от страна на жалбоподателя обосновава отстраняването му от работа без възнаграждение.

25. При тези обстоятелства Consiglio di Stato (Държавен съвет) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„[1]: Като се има предвид, че администрацията не е счела за необходимо да задължи военнослужещите да се ваксинират съгласно член 206bis от Законодателен декрет № 66/10 за конкретната служба, като поеме отговорност за последиците от ваксината, допуска ли Директива [2000/78] транспониране, което позволява Декрет-закон № 172/21, в частта, с която изменя Декрет-закон № 44/21, като добавя [член 4ter, параграф 1, буква b)], който задължава военнослужещите да се ваксинират в противоречие с личното им мнение, доколкото ги задължава доброволно да се подложат на това все още експериментално медицинско лечение, на собствен риск, като допълнително условие, за да могат да работят в същата работна среда като цивилните служители, от които не се изисква да се ваксинират, макар да изпълняват функции, които с оглед на възможността да се заразяват и да заразяват други лица са сходни с функциите на военнослужещите?

[2]: Като се има предвид, че съгласно италианската правна уредба относно достъпа до работното място, включително в среда, в която е налице струпване на хора, като обществен транспорт, стадиони и ресторанти, за служителите, които не са посочени в Декрет-закон № 172/21, сертификатът за ваксинация или отрицателният PCR-тест, направен в рамките на 48 часа, се считат за еквивалентни, допуска ли член 2, [параграф 2, буква] б) от Директива [2000/78] мярка като Декрет-закон № 172/21, в частта, с която изменя Декрет-закон № 44/21, като добавя [член] 4ter, параграф 1, [буква] b), който задължава военнослужещите да се ваксинират, в противоречие с личните им убеждения, като необходимо условие, за да могат да работят в същата работна среда като военнослужещите, които в съответствие с личните си убеждения са сметнали за целесъобразно да се ваксинират, дори при липсата на подобно задължение, независимо от факта, че неваксинираните военнослужещи са готови и дори вече задължени да представят на интервали, по-малки от 48 часа, отрицателен резултат от тест за Covid?

[3]: Нарушава ли членове 1 и 24 от [Хартата] по смисъла на член 24 от Хартата мярката, предвидена в Декрет-закон № 172/21 за допълване на Декрет-закон № 44/21, която с член 4ter, параграф 3 води до това служителят, отстранен от работа поради неизпълнение на задължението за ваксиниране, да не може по никакъв законен начин да осигури средствата за издръжка на семейството, както и защитата и дължимите грижи, необходими за благосъстоянието на дъщерите си, ненавършили пълнолетие?“.

26. Жалбоподателят в главното производство, френското и италианското правителство и Европейската комисия представят писмени становища пред Съда.

27. На 10 юли 2025 г. е проведено съдебно заседание, в което жалбоподателят в главното производство, италианското правителство и Комисията представят устни становища.

III. Анализ

28. Първите два въпроса на запитващата юрисдикция следва да бъдат разгледани заедно. С тези въпроси посочената юрисдикция иска по същество да се установи дали италианското законодателство, което възлага задължение за ваксиниране срещу COVID-19 на военнослужещите, е в противоречие с Директива 2000/78, тъй като въвежда дискриминационно третиране, забранено от тази директива.

29. За да се отговори на тези въпроси, първо е необходимо да се анализира дали Директива 2000/78 е приложима за законодателство като описаното от запитващата юрисдикция (раздел А).

30. Ако тази директива е приложима, е необходимо да се прецени дали разглежданото национално законодателство представлява пряка или непряка дискриминация, и в последния случай — дали такава дискриминация може да бъде обоснована (раздел Б).

А. Предлаган отговор: Директива 2000/78 не е приложима за обстоятелствата по настоящото дело

1. Разлика в третирането, основана на професионални категории

31. Директива 2000/78 забранява дискриминацията по отношение на заетостта и упражняването на занятие, основана на следните признаци: религия или убеждение, увреждане, възраст и сексуална ориентация [8].

32. Съгласно установената практика на Съда изброяването на признаците в член 1 от Директива 2000/78 е изчерпателно и тази директива не се отнася до дискриминацията, основана на професионалната категория или месторабота [9].

33. От националната правна уредба е видно, че обхватът на разпоредбата, предвиждаща задължително ваксиниране срещу COVID-19, която първоначално се отнася до медицинските специалисти и работещите в областта на общественото здравеопазване, впоследствие е разширен по отношение на работещите в социални и здравни заведения за настаняване и накрая — на работещите в секторите на отбраната, сигурността и обществената безопасност, включително военнослужещите, работещи в Министерство на отбраната.

[8] Член 1 от Директива 2000/78.

[9] Вж. решение от 17 октомври 2024 г., Zetschek (C-349/23, EU:C:2024:889, т. 25 и цитираната съдебна практика).

34. За сметка на това цивилните служители в Министерство на отбраната не попадат в обхвата на това задължение и не са длъжни да се ваксинират срещу COVID-19, за да продължат да работят.

35. Съответно задължението за ваксиниране, установено в член 4ter от Декрет-закон № 44/21, създава разлика в третирането между военнослужещите и цивилните служители, работещи в Министерство на отбраната. Тази разлика в третирането се основава на функциите, изпълнявани съответно от тези две групи лица. Тази разлика обаче не е сред забранените признаци за дискриминация по смисъла на Директива 2000/78.

36. Следователно, както твърдят френското правителство и Комисията, разликата в третирането на военнослужещите и цивилните служители с оглед на задължението за ваксиниране срещу COVID-19 не води до прилагането на Директива 2000/78.

37. Ето защо жалбоподателят не може да се позовава на тази директива, за да твърди, че разглежданото италианско законодателство е забранено, тъй като установява разлика в третирането на военнослужещите и цивилните служители, работещи в Министерство на отбраната.

2. Убеждението като забранен признак съгласно Директива 2000/78

38. Един от признаците за дискриминация, забранени от Директива 2000/78, е „религия или убеждение“. Следователно тази директива може да бъде приложима, ако разглежданото законодателство действително установява пряко или непряко разлика в третирането, основана на личните убеждения на жалбоподателя.

39. Ето защо възниква въпросът дали личните възгледи на жалбоподателя, поради които той е избрал да не се ваксинира, могат да бъдат квалифицирани като „убеждение“ по смисъла на член 1 от Директива 2000/78.

40. Директива 2000/78 не определя какво представлява убеждение за целите на прилагането ѝ [10].

41. Въпреки това практиката на Съда предоставя някои насоки за разбиране на значението на това понятие.

[10] Определение на понятието „убеждение“ не е дадено и в законодателството на държавите членки или на международно равнище. Някои държави членки обаче предоставят обяснителни документи, придружаващи законодателството, в които се дават насоки за определяне на понятието „убеждение“. Например в Нидерландия, за да се обясни какво може да обхваща понятието „убеждение“, е възприето понятието „житейска философия“ (т.е. широки философски възгледи, като хуманизма, които обаче не обхващат всички възгледи на обществото). В Италия националните съдилища са приемали по редица поводи, че „убеждението“ като защитен признак обхваща например членството в синдикална организация и личното убеждение, че човек трябва да откаже да носи оръжие — в случая на лицата, отказващи военна служба по съвест. Вж. в това отношение Европейска комисия — Генерална дирекция „Правосъдие и потребители“, *Chopin*, I., *C.* Germaine. A Comparative Analysis of Non-discrimination Law in Europe 2024 — The 27 EU Member States compared — Prepared by Isabelle Chopin and Catharina Germaine for the European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, Служба за публикации на Европейския съюз, 2024, стр. 18 и 19.

42. Съдът е отбелязал, че тъй като в член 1 от Директива 2000/78 понятията „религия“ и „убеждения“ са употребени заедно, за целите на прилагането на тази директива тези две понятия трябва да се разглеждат като *двата аспекта на един и същ признак за дискриминация*, обхващайки както религиозните убеждения, така и философските или духовните убеждения [11].

43. Освен това Съдът е постановил, че дискриминацията, основана на „религия или убеждения“, трябва да се разграничава от дискриминацията, основана на „политически или други мнения“ [12].

44. В този смисъл Съдът обяснява, че Директива 2000/78 „не обхваща нито политическите или синдикалните убеждения, нито артистичните, спортните, естетическите *или други убеждения или предпочитания*“ [13].

45. Освен това Съдът припомня, че правото на свобода на съвестта и религията, закрепено в член 10, параграф 1 от Хартата, е неразделна част от релевантния за тълкуването на Директива 2000/78 контекст [14]. Това право по Хартата съответства на правото, гарантирано с член 9 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (наричана по-нататък „ЕКПЧ“), който защитава „свободата на мисълта, съвестта и религията“. Следователно тълкуването на понятието „убеждения“ съгласно ЕКПЧ също е от значение за разбирането на това понятие в контекста на правото на Съюза.

46. В решение Vavřička Европейският съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“) постановява, че задължението за ваксиниране не нарушава ЕКПЧ, тъй като личното несъгласие с ваксинирането не попада в обхвата на понятието „убеждения“, защитено съгласно член 9 от нея. По-специално, този съд приема, че това лично несъгласие трябва да се разглежда като критично мнение, а не като убеждение, ползващо се със закрила съгласно ЕКПЧ [15]. В това решение ЕСПЧ констатира, че няма основание да квалифицира несъгласието на г-н Vavřička със задължителната ваксинация като философско убеждение, тъй като той е заявил пред националния съд, че несъгласието му с ваксинацията се основава на неговото мнение, че тя е вредна преди всичко за неговото здраве и за здравето на децата му. Съответно ЕСПЧ приема, че „критичното мнение

[11] Вж. решения от 15 юли 2021 г., WABE и MH Müller Handel (C-804/18 и C-341/19, EU:C:2021:594, т. 47), от 13 октомври 2022 г., SCRL (Облекло с религиозен подтекст) (C-344/20, наричано по-нататък „решение SCRL (Облекло с религиозен подтекст)“, EU:C:2022:774, т. 26), и от 28 ноември 2023 г., Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924, т. 22).

[12] Вж. решение SCRL (Облекло с религиозен подтекст), точка 27 и цитираната съдебна практика.

[13] Вж. решение SCRL (Облекло с религиозен подтекст), точка 28 (курсивът е мой).

[14] Вж. решение SCRL (Облекло с религиозен подтекст), точка 35 и цитираната съдебна практика.

[15] Вж. решение на ЕСПЧ от 8 април 2021 г., Vavřička и др. с/у Чешка република, CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, наричано по-нататък „решение Vavřička“, §§ 335 и 337. По това дело шестима жалбоподатели оспорват законовото задължение в Чешката република децата да се ваксинират срещу няколко инфекциозни заболявания. Един от жалбоподателите е глобен за това, че не е ваксинирал децата си, а другите са родители, на чиито деца е отказано приемане в предучилищна група поради неизпълнение на задължението за ваксиниране. Всички жалбоподатели се позовават на член 8 от ЕКПЧ, а трима от тях се позовават и на член 9 от ЕКПЧ. ЕСПЧ отхвърля жалбите, основани на член 9 от ЕКПЧ, като недопустими.

относно ваксинацията не представлява вярване или убеждение, което да е *достатъчно състоятелно, сериозно, последователно и значимо*, за да се ползва от гаранциите на член 9“ [16].

47. От гореизложеното следва, че личното мнение против ваксинацията — като например такова, основано на свързани със здравето опасения — не може да се счита за философско убеждение и по принцип не се ползва от закрилата, предоставена от Директива 2000/78.

48. В заключение, Директива 2000/78 по принцип не забранява национално законодателство, което въвежда задължителна ваксинация за военнослужещ, противоречаща на неговите лични възгледи.

3. Прилагане за обстоятелствата по настоящото дело

49. От това следва, че жалбоподателят не може да противопостави личните си възгледи относно задължението за ваксиниране на военнослужещите на своя работодател, който е прилагал националното законодателство, въвеждащо задължително ваксиниране на военнослужещите.

50. Жалбоподателят изтъква пред Съда, че задължението за ваксиниране, възложено му по силата на член 4ter от Декрет-закон № 44/21, го принуждава да подпише формуляр за информирано съгласие, в който изрично се посочва, че дългосрочните странични ефекти на ваксините срещу COVID-19, включително рискът от смърт, остават неизвестни. Според жалбоподателя неговите съмнения относно рисковете, свързани с ваксината, по-късно са били потвърдени от факта, че редица лица, които са получили ваксината, впоследствие са заболели или дори са починали от COVID-19. Съответно, въпреки че ваксините са били официално описани като безопасни, жалбоподателят стига до заключението, че програмата за ваксиниране срещу COVID-19 е била продиктувана предимно от търговските интереси на фармацевтичните дружества и следователно е излагала на опасност военнослужещите, които са били задължени да се ваксинират, независимо от твърденията за ефикасността и безопасността на ваксините. Той поддържа също така, че не желае да излага на опасност собствения си живот, като се излага на възможни странични ефекти, за да допринесе за печалбите на фармацевтичните дружества.

51. Противопоставянето на жалбоподателя на задължението за ваксиниране се засилва допълнително от факта, че правителството, което налага задължението по член 4ter от Декрет-закон № 44/21, не поема никаква отговорност за възможните неблагоприятни последици от ваксината. Той твърди още, че не би възразил срещу задължението за ваксиниране, ако то беше наложено съгласно член 206bis от Законодателен декрет № 66/10.

52. С оглед както на акта за преюдициално запитване, така и на доводите, изтъкнати от жалбоподателя в съдебното заседание, считам, че жалбоподателят не е представил никакви доказателства, удостоверяващи, че неговото възражение срещу задължението за

[16] Вж. решение Vavřička, § 335 (курсивът е мой). Този критерий — „вярване или убеждение, което е достатъчно състоятелно, сериозно, последователно и значимо“ — е установен в решение Campbell и Cosans с/у Обединеното кралство. В него ЕСПЧ постановява, че „в обичайния си смисъл думата „вярвания“, взета сама по себе си, не е синоним на думите „мнения“ и „идеи“, както се използват в член 10 [от ЕКПЧ], който гарантира свободата на словото; тя е по-скоро сродна на понятието „убеждения“ (в текста на френски език: „convictions“ („убеждения“), което се използва в член 9 [от ЕКПЧ] — който гарантира свободата на мисълта, съвестта и религията — и обозначава възгледи, които се характеризират с известна степен на състоятелност, сериозност, последователност и значимост“. Вж. решение на ЕСПЧ от 25 февруари 1982 г. (CE:ECHR:1982:0225JUD000751176, § 36).

ваксиниране срещу COVID-19 произтича от философски убеждения. По-скоро причините за противопоставянето му на това задължение видимо се основават на две съображения. Първо, противопоставянето му се основава на неговия критичен свързан със здравето възглед, че ваксините не са безопасни, защото по-специално тяхното разпространение се дължи предимно на търговските интереси на фармацевтичната индустрия. Второ, жалбоподателят критикува нежеланието на правителството да поеме каквато и да е отговорност за потенциалните странични ефекти, причинени от ваксината, поради което то не налага ваксинирането на военнослужещите като задължение.

53. Както Комисията отбелязва в съдебното заседание, мнението на жалбоподателя може да се промени в светлината на нови научни данни, което означава, че това мнение не представлява цялостна глобална визия за живота, основана на философски или духовни съображения. Неговото становище се ограничава до самата ваксина срещу COVID-19 и се основава на предполагаемите рискове за здравето от тази ваксина, които според жалбоподателя не са били достатъчно оценени в светлината на медицинските научни доказателства, налични към момента на възлагане на задължението за ваксиниране срещу COVID-19. Неговото противопоставяне на ваксината е и израз на несъгласието му с политиката на правителството по отношение на задължението за ваксиниране.

54. В този смисъл жалбоподателят видимо не се основава на реално философско убеждение.

55. Всичко това ме навежда на заключението, че критичното мнение на жалбоподателя относно задължението за ваксиниране не представлява убеждение, защитено от член 1 от Директива 2000/78.

56. Следователно жалбоподателят не може да се позовава на Директива 2000/78, за да оспорва прилагането на Декрет-закон № 44/21 от страна на своя работодател.

57. В обобщение, предлагам на Съда да отговори на първия и втория преюдициален въпрос, че Директива 2000/78 не е приложима в обстоятелствата по настоящото дело, тъй като твърдяната дискриминация не попада в обхвата на нито един от признаците за дискриминация, забранени от тази директива.

58. Директива 2000/78 забранява по-специално дискриминация, основана на „убеждение“. Личните мнения, основани на опасения за здравето или несъгласие с правителствената политика за ваксиниране, обаче не представляват „убеждение“ по смисъла на Директива 2000/78.

Б. При условията на евентуалност

59. Ако обаче Съдът установи, че личното мнение относно ваксинацията, основано на опасения за здравето или несъгласие с държавната политика за ваксиниране, представлява „убеждение“ по смисъла на Директива 2000/78, е необходимо да се прецени дали третирането на жалбоподателя може да се определи като пряка или непряка дискриминация, и ако е така, дали такава разлика в третирането може да бъде обоснована.

60. Пряката дискриминация, която е забранена съгласно член 2, параграф 2, буква а) от Директива 2000/78, е налице, когато разликата в третирането се основава пряко на някой от забранените признаци, посочени в тази директива. Разглежданото италианско

законодателство не се основава на личното мнение на военнослужещите във връзка с ваксинацията срещу COVID-19. Следователно това законодателство не може да се разглежда като пряко дискриминационно.

61. Непряката дискриминация, основана на убеждение, която е забранена съгласно член 2, параграф 2, буква б) от Директива 2000/78, би била налице, ако видимо неутрална норма или практика поставя в неблагоприятно положение лицата, изповядващи определено убеждение [17].

62. Ако личното мнение на жалбоподателя против задължението за ваксиниране се смята за „убеждение“ по смисъла на Директива 2000/78, въведеното в италианското законодателство правило, което предвижда отстраняване от работа без възнаграждение на военнослужещите, които не са ваксинирани, може да се счита за поставящо по непряк начин тези военнослужещи в неблагоприятно положение в сравнение с други военнослужещи, които са се ваксинирали доброволно.

63. Въпреки това непряката дискриминация може да бъде обоснована със законна цел, при условие че средствата за постигане на тази цел са подходящи и необходими [18].

64. По отношение на условието за наличие на законна цел италианското правителство обяснява, че разглежданото задължение за ваксиниране срещу COVID-19 е възложено като организационна мярка, свързана с дейностите и задълженията на военнослужещите по време на пандемията от COVID-19. Тази мярка имала двойна цел: от една страна, тя имала за цел да защити военнослужещите от заразяване със SARS-CoV-2 при изпълнение на задълженията им по време на пандемията от COVID-19, а от друга страна, тя имала за цел да опази общественото здраве, като същевременно гарантира, че тези задължения се изпълняват правилно.

65. В решение Nordic Info Съдът определя пандемията от COVID-19 като сериозна заплаха за общественото здраве, която може да предизвика смърт сред различни категории от населението и да натовари значително, дори да претовари националната здравна система [19].

66. Освен това опазването на общественото здраве е явно законна цел, както е потвърдено в постоянната практика на Съда. Така в решение Memoria и Dall’Antonia Съдът постановява, че „закрилата на общественото здраве е сред признатите от правото на Съюза императивни съображения от общ интерес и че в тази област държавите членки разполагат с широка свобода на преценка“ [20].

67. В подобна хипотеза в решение Pasquinelli и др. с/у Сан Марино ЕСПЧ постановява, че задължението за ваксиниране, възложено от държавата на определени медицински специалисти по време на пандемията от COVID-19, преследва законна цел за опазване на общественото здраве и правата и свободите на другите в извънредно положение в областта на общественото здраве, което представлява сериозен риск за населението като цяло. Освен

[17] Вж. решение SCRL (Облекло с религиозен подтекст), точка 37 и цитираната съдебна практика.

[18] Вж. член 2, параграф 2, буква б), точка i) от Директива 2000/78.

[19] Вж. решение от 5 декември 2023 г., Nordic Info (C-128/22, наричано по-нататък „решение Nordic Info“, EU:C:2023:951, т. 120).

[20] Вж. в това отношение решение от 14 ноември 2018 г., Memoria и Dall’Antonia (C-342/17, наричано по-нататък „решение Memoria и Dall’Antonia“, EU:C:2018:906, т. 54 и цитираната съдебна практика).

това този съд постановява, че временният характер, ограничената интензивност и извънредният контекст трябва да бъдат взети под внимание при преценката на пропорционалността на наложените ограничителни мерки [21].

68. Жалбоподателят обяснява, че е бил готов да предоставя доказателство за отрицателен тест за COVID-19 на всеки 48 часа, но това е било отхвърлено и той е бил отстранен от работа поради отказа си да се ваксинира. Освен това жалбоподателят твърди, че макар да е нает като военнослужещ, изпълнява работа в офис, подобна на тази на цивилните служители, които не е трябвало да се ваксинират, за да продължат да работят за същия работодател.

69. С тези доводи жалбоподателят оспорва, че италианското законодателство е подходящо и необходимо.

70. Италианското правителство, като зачита свободата на мнение на военнослужещите, предвижда задължение за ваксиниране срещу COVID-19 и дава на военнослужещите възможност да изберат дали да се ваксинират, или да откажат ваксината. Ако откажат, независимо от професионалната си роля и задълженията, които изпълняват, последствието е временно спиране на трудовото им правоотношение с ответника.

71. Въпреки довода на жалбоподателя, че той работи в офис като военнослужещ и има ограничен контакт с други хора, такова задължение за ваксиниране не може да бъде наложено на индивидуална основа. Вместо това то се прилага еднакво за всички военнослужещи, работещи за ответника, независимо дали вярват в ефективността и безопасността на тези ваксини, или не.

72. Във връзка с условието за наличие на подходящи и необходими средства споделям становището на италианското правителство, което обяснява, че не са съществували други подходящи и по-малко ограничителни мерки по отношение на целта, преследвана от тази национална норма. Дори ако тестването за SARS-CoV-2 може да се счита за по-малко ограничително, то не би предложило същото ниво на превенция като ваксинацията. Като такава, тази мярка не би била нито подходяща, нито ефективна за предотвратяване на заразяването и разпространението на COVID-19 сред военнослужещите и би рискувала да подкопае легитимните усилия на правителството в областта на общественото здраве за ограничаване на въздействието на пандемията. Освен това организирането на чести тестове за COVID-19 на всеки 48 часа за военнослужещите би изисквало неразумни усилия и разходи, които биха били трудни за понасяне от една здравна система, която вече е натоварена с управлението на пандемията.

[21] Вж. решение на ЕСПЧ от 29 август 2024 г., Pasquinelli и др. с/у Сан Марино, CE:ECHR:2024:0829JUD002462222, §§ 94—96 и 128. През 2021 г. Сан Марино приема закон, който изисква всички социални и здравни работници, които имат пряк контакт с пациенти, да бъдат ваксинирани срещу COVID-19. Въпреки че ваксинацията не е задължителна, законът предвижда поредица от алтернативни мерки за всеки, който откаже, включително промяна на функциите или преместване на свободни длъжности в публичната администрация, които ограничават контакта с пациенти, и използване на натрупания отпуск или задължително тестване за антигени на всеки 48 часа. Само в случаите, когато тези опции са неприложими, се предвижда временно отстраняване от работа с право на получаване на месечна заплата, при условие че се извършват социално полезни дейности. Законодателният орган на Сан Марино обоснова схемата с това, че тези работници са изложени на повишен риск от заразяване и че ваксинацията е от съществено значение за защитата както на уязвимите пациенти, така и на непрекъснатостта на социалната и здравна система. За група работници, които отказват да се ваксинират, са приложени горните мерки и те оспорват схемата пред ЕСПЧ, твърдейки, че тя нарушава член 8 от ЕКПЧ и представлява незаконна дискриминация съгласно член 14 от нея във връзка с член 1 от Протокол № 12 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Жалбоподателите твърдят, че различното третиране на ваксинираните и неваксинираните служители не е достатъчно обосновано с оглед на ЕКПЧ.

73. Вместо това задължението за ваксиниране срещу COVID-19 има за цел да намали риска от заболяване на военнослужещите и вероятността те впоследствие да предадат SARS-CoV-2 на други лица. В допълнение, по това време колкото по-голям е делът на ваксинираните лица, толкова по-малко се разпространява вирусът, което допринася за развитието на колективен имунитет.

74. С оглед на изложеното по-горе считам, че националната норма отговаря на всеки от критериите, посочени в член 2, параграф 2, буква б), точка i) от Директива 2000/78, тъй като преследва законна цел да опази общественото здраве, като предотврати разпространението на COVID-19 чрез средства, които са едновременно необходими и подходящи.

75. Следователно, дори ако Съдът установи, че Декрет-закон № 44/21 може да бъде квалифициран като непряка дискриминация, основана на „убеждение“ по смисъла на Директива 2000/78, предлагам на Съда да отговори, че това законодателство може все пак да бъде обосновано съгласно член 2, параграф 2, буква б), точка i) от посочената директива, тъй като преследва законна цел, а именно опазването на общественото здраве, включително здравето на военнослужещите, наети в Министерство на отбраната. Освен това към момента, в който италианският законодател е приел нормата, не е имало алтернативни мерки, които да са едновременно подходящи и по-малко ограничителни за постигането на тази цел.

Третият преюдициален въпрос

76. С третия въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали може да се счита, че отстраняването от работа без възнаграждение на военнослужещ, който е отказал да се ваксинира срещу COVID-19, е в противоречие с членове 1 и 24 от Хартата.

77. Както посочих в настоящото заключение, личните възгледи относно задължението за ваксиниране като изразените от жалбоподателя не попадат в обхвата на понятието „убеждение“, защитено съгласно член 1 от Директива 2000/78. Дори ако тези възгледи представляват убеждение по смисъла на тази директива, произтичащата от тях непряка дискриминация може да бъде обоснована със съображения от общ интерес. Следователно не може да се приеме, че с последиците от прилагането на разглежданото законодателство се нарушават човешкото достойнство или правата на детето, закриляни съгласно членове 1 и 24 от Хартата.

IV. Заключение

78. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на преюдициалните въпроси, поставени от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия), както следва:

„Директива 2000/78/ЕО на Съвета от 27 ноември 2000 година за създаване на основна рамка за равно третиране в областта на заетостта и професиите

трябва да се тълкува в смисъл, че допуска задължение за ваксиниране, възложено от националното законодателство на военнослужещ, което противоречи на неговите лични възгледи.

Тази директива забранява по-специално дискриминация, основана на „убеждение“. Личните мнения, основани на опасения за здравето или несъгласие с правителствената политика за ваксиниране, обаче не представляват „убеждение“ по смисъла на Директива 2000/78“.