Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
T. ĆAPETA
fremsat den 20. november 2025[1]

Sag C-522/24

BG
mod
Ministero della Difesa,
procesdeltager:
Presidenza del Consiglio dei Ministri

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2000/78/EF – begrebet »tro« som omhandlet i artikel 1 i direktiv 2000/78 – personlige holdninger til covid-19-vaccination – vaccinationskrav for militærpersonel som følge af covid-19-pandemien – nægtelse af at modtage en covid-19-vaccine, hvilket førte til suspension fra arbejdet uden løn«

I. Indledning

1. For mere end to år siden blev det officielt erklæret, at covid-19-pandemien ikke længere var en global trussel[2]. Ikke desto mindre modtager Domstolen fortsat anmodninger om fortolkning af retlige spørgsmål, der er opstået i pandemiens tid.

2. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse er et eksempel herpå. Sagsøgeren i hovedsagen (herefter »sagsøgeren«) nægtede at modtage den for militærpersonel i henhold til italiensk lovgivning krævede covid-19-vaccine. Han blev suspenderet fra arbejde i Ministero della Difesa (forsvarsministeriet, Italien), der er sagsøgt i hovedsagen (herefter »forsvarsministeriet« eller »sagsøgte i hovedsagen«) uden løn i en periode på ca. to måneder, hvorefter vaccinationskravet blev ophævet, og han genoptog arbejdet.

3. Sagsøgeren har for Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), der er den forelæggende ret, gjort gældende, at suspensionen af ham var diskriminerende, idet han har anført, at den udelukkende var baseret på hans personlige holdning til covid-19-vaccinen, hvilket efter hans opfattelse udgør en tilsidesættelse af bestemmelserne i Rådets direktiv 2000/78/EF[3].

[1] – Originalsprog: engelsk.

[2] – Jf. i denne henseende Verdenssundhedsorganisationens generaldirektørs erklæring af 5.5.2023 (tilgængelig på følgende websted: https://www.who.int/news-room/speeches/item/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing—5-may-2023).

[3] – Direktiv af 27.11.2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv, EFT 2000, L 303, s. 16 (herefter »direktiv 2000/78«).

II. De faktiske omstændigheder i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

4. Som reaktion på covid-19-pandemien pålagde forsvarsministeriet et covid-19-vaccinationskrav for militærpersonel. Dette krav var baseret på Decreto-legge n. 44/21 (lovdekret nr. 44/21) [4].

5. Efter at have gjort covid-19-vaccination til en grundlæggende arbejdsbetingelse for visse kategorier af fagfolk pålagde artikel 4b i lovdekret nr. 44/21 udtrykkeligt arbejdsgiverne en pligt til at kontrollere, at alt militærpersonel (blandt andre kategorier af arbejdstagere, der var opført på listen [5]) blev vaccineret. Hvis en medarbejder ikke var blevet vaccineret, medførte det, at han eller hun øjeblikkeligt blev suspenderet fra arbejdet. Den ansatte ville ikke blive udsat for nogen disciplinære konsekvenser, og ansættelsesforholdet ville blive opretholdt. Det fremgik ligeledes af samme regel, at der ikke skulle betales vederlag eller anden godtgørelse i suspensionsperioden. Forsvarsministeriet har tilføjet, at suspensionen forblev i kraft, indtil den pågældende person underrettede arbejdsgiveren om, at han eller hun havde påbegyndt eller afsluttet den primære vaccinationscyklus, eller fået en boosterdosis, men at suspensionen dog ikke ville vare længere end den frist på seks måneder, der begyndte den 15. december 2021.

6. Sagsøgeren er medlem af militæret og arbejder for forsvarsministeriet som ingeniør, hovedsagelig på et kontor, som han har for sig selv, men han har hyppige møder med andre militære og civile medarbejdere i samme forvaltning samt med repræsentanter for eksterne virksomheder.

7. Han nægtede at modtage en covid-19-vaccine, men erklærede sig villig til at gennemgå en SARS-CoV-2-test hver 48. time.

8. Ved afgørelse af 10. januar 2022 suspenderede sagsøgte sagsøgeren uden løn. Sagsøgte pålagde ikke sagsøgeren nogen disciplinær sanktion, og han bevarede sin stilling.

9. Sagsøgeren anfægtede denne afgørelse ved en ekstraordinær klage til præsidenten for Den Italienske Republik.

10. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som er den forelæggende ret, blev i sin egenskab af rådgiver anmodet om at afgive en bindende udtalelse til forsvarsministeriet, som har kompetence til at behandle klagesagen og forelægge Den Italienske Republiks præsident en endelig afgørelse.

11. Sagsøgeren har for den forelæggende ret gjort gældende, at vaccinationskravet var diskriminerende og i strid med artikel 2, stk. 2, i direktiv 2000/78 baseret på seks anbringender.

[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 (lovdekret nr. 44 af 1.4.2021 om hasteforanstaltninger til begrænsning af covid-19-epidemien, vaccination mod sars-CoV-2-infektionen, retsvæsenet og offentlig støtte), ophøjet til lov ved Legge 28 maggio 2021, n. 76 (lov nr. 76 af 28.5.2021), som ændret ved 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 (lovdekret nr. 172 af 26.11.2021 om hasteforanstaltninger til begrænsning af covid-19-epidemien og vedrørende sikker udførelse af økonomiske og sociale aktiviteter), ophøjet til lov med ændringer ved Legge 21 gennaio 2022, n. 3 (lov nr. 3 af 21.1.2022).

[5] – Covid-19-vaccinationskravet blev i første omgang indført for sundhedspersonale og offentligt sundhedspersonale, derefter for arbejdstagere beskæftiget med social hjemmehjælp og sundhedsfaciliteter og endelig blandt andre kategorier for personale inden for forsvar, sikkerhed og offentlige beredskabstjenester.

12. For det første har sagsøgeren gjort gældende, at han blev udsat for en direkte forskelsbehandling i forhold til civilt personale, der udførte lignende opgaver for sagsøgte, eftersom de ikke var omfattet af vaccinationskravet. Han har ligeledes gjort gældende, at han blev pålagt vaccinationskravet for egen risiko i strid med artikel 206a i lovdekret nr. 66/10[6], hvorefter administrationen ved at påtage sig ansvaret for vaccination af personalet kan erklære, at specifikke vacciner skal gives til militærpersonel, for at de kan indsættes under særlige operationsvilkår.

13. For det andet har han gjort gældende, at han var udsat for indirekte forskelsbehandling i forhold til vaccineret militærpersonel, udelukkende på grund af hans nægtelse af at modtage vaccinen på grundlag af hans personlige holdning til, at vaccinerne savnede et gyldigt videnskabeligt grundlag. Selv om sagsøgeren erklærede sig villig til at blive testet for SARS-CoV-2 hver 48. time, blev han frataget denne mulighed, hvilket efter hans opfattelse er i strid med artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/78.

14. For det tredje blev sagsøgeren under hele suspensionen forhindret i at forsørge sig selv og sin familie, herunder to mindreårige døtre, fordi han var suspenderet fra arbejdet uden løn. Sagsøgeren har gjort gældende, at dette udgjorde en tilsidesættelse af artikel 1 og 24 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

15. For det fjerde har sagsøgeren oprindeligt gjort gældende, at han ikke var i stand til at udøve sin ret til årlig betalt ferie. Under sagen for den forelæggende ret ophørte sagsøgeren med at gøre dette anbringende gældende, idet vaccinationskravet blev ophævet med virkning fra den 25. marts 2022[7].

16. For det femte har sagsøgeren gjort gældende, at han blev nægtet en effektiv domstolsbeskyttelse i strid med artikel 19 TEU.

17. For det sjette har sagsøgeren nedlagt påstand om erstatning for skade som følge af de former for forskelsbehandling, som han blev genstand for, ved en sanktion, hvorved der blev statueret et eksempel, og som havde afskrækkende virkning som omhandlet i artikel 17 i direktiv 2000/78.

18. Sagsøgeren har endvidere anmodet den forelæggende ret om at forelægge Domstolen seks præjudicielle spørgsmål, der vedrører hvert enkelt anbringende.

19. Sagsøgte har nedlagt påstand om, at klagen forkastes af den forelæggende ret. Ifølge sagsøgte er det omtvistede vaccinationskrav lovligt fastsat som et særligt retligt krav i artikel 4b i lovdekret nr. 44/21.

20. Den forelæggende ret har forkastet det femte og det sjette anbringende samt de tilsvarende præjudicielle spørgsmål, som sagsøgeren har foreslået, og har taget til efterretning, at sagsøgeren frafalder det fjerde anbringende. Denne ret har ikke desto mindre besluttet at udsætte sagen og forelægge de resterende spørgsmål, som sagsøgeren har foreslået, til præjudiciel afgørelse.

[6] – Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 del 2010 – Codice dell'ordinamento militare (lovdekret nr. 66 af 15.3.2010 om militærloven).

[7] – Artikel 4b i lovdekret nr. 44/21 blev ophævet ved artikel 8 i decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 – Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19 (lovdekret nr. 24 af 24.3.2022 om hasteforanstaltninger, der afløser eksisterende foranstaltninger til bekæmpelse af spredning af covid-19-pandemien efter ophøret af undtagelsestilstanden, herefter »lovdekret nr. 24/22«).

21. Den forelæggende ret har indledningsvis anført, at de af sagsøgeren forelagte spørgsmål er ugrundede, idet lovligheden af den nationale foranstaltning, der pålægger sundhedspersonale at lade sig vaccinere for covid-19, som ligeledes blev indført ved lovdekret nr. 44/21, allerede er blevet undersøgt og bekræftet af den italienske forfatningsdomstol i dom nr. 14/2023, nr. 15/2023 og nr. 185/2023. Ifølge den forelæggende ret finder de principper, der er udtrykt i disse domme, og som svarer til dem, der kommer til udtryk i de EU-retlige bestemmelser, som sagsøgeren har påberåbt sig i sin klage, ligeledes anvendelse på det i hovedsagen omhandlede krav om vaccination af militærpersonel.

22. Hvad angår det første anbringende har den forelæggende ret anført, at direktiv 2000/78 fastsætter regler om ligebehandling på arbejdspladsen, som finder anvendelse under normale omstændigheder. Som det fremgår af dette direktivs artikel 2, stk. 5, berører disse regler imidlertid ikke foranstaltninger fastsat ved national lovgivning, som i et demokratisk samfund er nødvendige af hensyn til den offentlige sikkerhed eller for at beskytte sundheden. Den forelæggende ret har desuden tilføjet, at vaccinationskravet blev fastsat på grund af de ekstraordinære omstændigheder, og at covid-19-vaccinerne var blevet certificeret som sikre. Den lovgivningsmæssige beslutning om at indføre vaccinationskrav for militærpersonel, som – i modsætning til civilt personale i nødstilfælde skal beskytte den offentlige sikkerhed og have kontakt med samfundet som medlemmer af de væbnede styrker – var en rimelig og passende foranstaltning til at beskytte både militærpersonellets og befolkningens sundhed. Ifølge den forelæggende ret er situationen for militærpersonel og civilt personale således ikke sammenlignelig, og der foreligger derfor intet grundlag for den af sagsøgeren hævdede forskelsbehandling.

23. Hvad angår det andet anbringende har den forelæggende ret anført, at vaccinationskravet ikke var uforholdsmæssigt, eftersom der ikke fandtes nogen anden egnet foranstaltning på det pågældende tidspunkt. Testmetoden er som et andet krav end vaccination blevet anvendt i bredere sammenhænge for at give personer, der ikke tilhører de kategorier, der er omfattet af vaccinationskravet, adgang til offentlige steder. Udgifterne til disse test, som skulle gentages hver anden til tredje dag, ville imidlertid ikke kunne bæres og ville pålægge sundhedssystemet en uacceptabel byrde. Da testresultaterne ikke var tilgængelige umiddelbart efter testen, var de desuden allerede forældede, fordi den testede person kunne være blevet smittet i perioden mellem testningen og modtagelsen af resultaterne.

24. Hvad angår det tredje anbringende har den forelæggende ret anført, at suspensionen af ikke-vaccinerede medarbejdere, som varede lidt over to måneder, var i overensstemmelse med arbejdsgiverens omsorgspligt, og at den forfatningssikrede ret til arbejde ikke nødvendigvis indebærer en ret til at arbejde, hvis dette udgør en risiko for den offentlige sundhed, og hvis arbejdstageren vælger ikke at overholde bestemmelserne om sikkerhed på arbejdspladsen, herunder kravet om covid-19-vaccination. Selv om vaccinationskravet var i strid med sagsøgerens personlige holdning, udgjorde det således en rimelig og forholdsmæssig foranstaltning af hensyn til folkesundheden, og sagsøgerens bevidste tilsidesættelse af dette krav begrundede derfor, at han blev suspenderet fra at arbejde uden løn.

25. På denne baggrund har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Henset til, at forvaltningen ikke har fundet det nødvendigt at pålægge det militære personale vaccinationspligten i medfør af artikel 206a i lovdekret nr. 66/2010 for den specifikke ansættelse og således ikke påtog sig ansvaret for virkningerne af vaccinen, er direktiv [2000/78] da til hinder for gennemførelsesbestemmelser såsom lovdekret nr. 172/2021[…] hvad angår den del, hvor det har ændret lovdekret nr. 44/2021 ved at tilføje [artikel] 4b, stk. [1, litra] b), som pålægger en militært ansat en obligatorisk vaccination, som strider mod dennes personlige anskuelser, eftersom den pågældende er forpligtet til frivilligt og på egen risiko at gennemgå denne medicinske behandling, som stadig er på forsøgsstadiet, som et supplerende krav for at kunne udføre arbejde i samme arbejdsmiljø, hvor der findes civilt personale, som ikke er omfattet af denne vaccinationspligt til trods for, at det civile personale udfører opgaver, som i forhold til risikoen for at smitte andre og for at blive smittet svarer til dem, som udføres af det militære personale?

2) Henset til, at den italienske lovgivning om adgang til arbejdssteder, herunder i situationer med mange mennesker såsom offentlig transport, fodboldstadioner og restauranter, for arbejdstagere, som ikke er nævnt i lovdekret nr. 172/2021, bestemmer, at en vaccinationsattest sidestilles med et negativt podesvar inden for de sidste 48 timer, er artikel 2, [stk. 2, litra] b), i direktiv [2000/78] da til hinder for et lovgivningsindgreb som lovdekret nr. 172/2021[…] hvad angår den del, hvor det har ændret lovdekret nr. 44/2021 ved at tilføje [artikel] 4b, stk. 1, [litra] b), som pålægger en militært ansat en obligatorisk vaccination, som strider mod dennes personlige anskuelser, som et ufravigeligt krav for at kunne udføre arbejde i det samme arbejdsmiljø, hvor der findes militært ansatte, der i overensstemmelse med deres personlige anskuelser har fundet det hensigtsmæssigt at lade sig vaccinere, selv uden at være forpligtet hertil, og dette til trods for, at den pågældende ikke-vaccinerede militært ansatte er villig, og under alle omstændigheder allerede er forpligtet, til med kortere mellemrum end 48 timer at fremlægge et negativt podesvar for covid-19?

3) Udgør et lovgivningsindgreb som lovdekret nr. 172/2021, der har suppleret lovdekret nr. 44/2021 og i kraft af artikel 4b, stk. 3, indebærer, at en arbejdstager, som er udelukket fra arbejdet, fordi denne ikke har overholdt vaccinationspligten, ikke på nogen lovlig vis kan forsørge sin familie og give sine mindreårige børn den beskyttelse og omsorg, der er nødvendig for deres trivsel, en tilsidesættelse af [chartrets] artikel 1 og 24 […] som omhandlet i dets artikel 24?«

26. Sagsøgeren i hovedsagen, den franske og den italienske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen.

27. Der blev afholdt retsmøde den 10. juli 2025, hvor sagsøgeren i hovedsagen, den italienske regering og Kommissionen afgav mundtlige indlæg.

III. Bedømmelse

28. Den forelæggende rets to første spørgsmål skal behandles samlet. Med disse spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den italienske lovgivning, der pålægger militærpersonel et covid-19-vaccinationskrav, er i strid med direktiv 2000/78 med den begrundelse, at den indfører forskelsbehandling, hvilket er forbudt ved dette direktiv.

29. For at besvare disse spørgsmål skal det først vurderes, om direktiv 2000/78 finder anvendelse på en lovgivning som den, der er beskrevet af den forelæggende ret (A).

30. Hvis dette direktiv finder anvendelse, skal det vurderes, om den omhandlede nationale lovgivning udgør direkte eller indirekte forskelsbehandling, og i sidstnævnte tilfælde om en sådan forskelsbehandling kan begrundes (B).

A. Foreslået svar: Direktiv 2000/78 finder ikke anvendelse på omstændighederne i den foreliggende sag

1. Forskelsbehandling på grundlag af faggrupper

31. Direktiv 2000/78 forbyder forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv af følgende grunde: religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering [8].

32. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at de grunde, der er opregnet i artikel 1 i direktiv 2000/78, er udtømmende, og at dette direktiv ikke omhandler forskelsbehandling på grundlag af faggruppe eller arbejdssted [9].

33. Det fremgår af den nationale retlige ramme, at den bestemmelse, der pålægger obligatorisk covid-19-vaccination, i første omgang vedrørte fagfolk inden for sundhedssektoren og offentligt sundhedspersonale, derefter blev udvidet til at omfatte arbejdstagere, der er beskæftiget i institutioner for social bistand og sundhedspleje i hjemmet, og endelig personale i den offentlige forsvars-, sikkerheds- og beredskabssektor, herunder militærpersonel, der arbejder for forsvarsministeriet.

34. Civilt personale, der arbejder for forsvarsministeriet, var derimod ikke omfattet af anvendelsesområdet for denne forpligtelse og var ikke forpligtet til at modtage en covid-19-vaccine for at fortsætte med at arbejde.

35. Vaccinationskravet i artikel 4b i lovdekret nr. 44/21 indførte således en forskelsbehandling mellem militæret og civilt personale, der arbejder for forsvarsministeriet. Denne forskelsbehandling var baseret på de respektive funktioner, der udførtes af disse to persongrupper. En sådan forskel er imidlertid ikke en af de grunde til forskelsbehandling, der er forbudt i henhold til direktiv 2000/78.

36. Som den franske regering og Kommissionen har gjort gældende, udløser den forskellige behandling af militært og civilt personale for så vidt angår covid-19-vaccinationskravet derfor ikke anvendelsen af direktiv 2000/78.

[8] – Artikel 1 i direktiv 2000/78.

[9] – Jf. dom af 17.10.2024, Bundesrepublik Deutschland (C-349/23, EU:C:2024:889, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

37. Sagsøgeren kan derfor ikke påberåbe sig dette direktiv med henblik på at gøre gældende, at den omhandlede italienske lovgivning var forbudt med den begrundelse, at den indfører en forskelsbehandling mellem militært og civilt personale, der arbejder for forsvarsministeriet.

2. Tro som en begrundelse, der er forbudt i henhold til direktiv 2000/78

38. Blandt de grunde til forskelsbehandling, der er forbudt i henhold til direktiv 2000/78, er »religion eller tro«. Dette direktiv kan således finde anvendelse, hvis den omhandlede lovgivning faktisk medfører en direkte eller indirekte forskelsbehandling baseret på sagsøgerens personlige tro.

39. Spørgsmålet er derfor, om sagsøgerens personlige holdninger, på grundlag af hvilke han valgte ikke at blive vaccineret, kan kvalificeres som en »tro« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 1 i direktiv 2000/78.

40. Direktiv 2000/78 indeholder ingen definition af, hvad der udgør tro med henblik på anvendelsen af dette direktiv [10].

41. Ikke desto mindre giver Domstolens praksis en vis vejledning med henblik på at forstå betydningen af dette begreb.

42. Domstolen har bemærket, at eftersom artikel 1 i direktiv 2000/78 henviser samlet til begreberne »religion« og »tro«, skal disse to begreber med henblik på anvendelsen af dette direktiv betragtes som *to sider af samme grund til forskelsbehandling*, der omfatter både religiøs og ideologisk eller åndelig overbevisning [11].

43. Domstolen har endvidere fastslået, at grunden til forskelsbehandling på grund af »religion eller tro« skal adskilles fra grunden om »politiske eller andre anskuelser« [12].

44. I denne henseende har Domstolen forklaret, at direktiv 2000/78 hverken omfatter politiske eller fagforeningsmæssige overbevisninger eller kunstneriske, sportslige, æstetiske eller andre overbevisninger eller præferencer [13].

45. Domstolen har endvidere bemærket, at retten til samvittigheds- og religionsfrihed, der er fastsat i chartrets artikel 10, stk. 1, udgør en integrerende del af den relevante sammenhæng for at fortolke direktiv 2000/78 [14]. Denne ret i chartret svarer til den ret, der er fastsat i artikel 9 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende

[10] – En definition af begrebet »tro« er heller ikke fastsat i medlemsstaternes lovgivning eller på internationalt plan. Nogle medlemsstater fremlægger dog forklarende dokumentation, der ledsager lovgivningen, og giver vejledning om, hvordan begrebet tro skal defineres. I Nederlandene blev udtrykket »livsfilosofi« (dvs. brede filosofier såsom humanisme, som imidlertid ikke omfatter alle samfundsopfattelser) f.eks. anvendt for at forklare, hvad begrebet »tro« kunne omfatte. I Italien har de nationale domstole ved forskellige lejligheder fastslået, at begrebet »tro«, som en beskyttet grund, f.eks. omfatter fagforeningsmedlemskab og den personlige overbevisning om, at man bør nægte at bære våben, når der er tale om militærnægtere af samvittighedsgrunde. Jf. i denne henseende I. Chopin og C. Germaine, »A comparative Analysis of Non-discrimination Law in Europe 2024«, *European Network of legal experts in gender Equality and non-discrimination*, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2024, s. 18 og19.

[11] – Jf. dom af 15.7.2021, WABE og MH Müller Handel (C-804/18 og C-341/19, EU:C:2021:594, præmis 47), af 13.10.2022, SCRL (Religiøst betinget beklædning) (C-344/20, EU:C:2022:774, præmis 26), og af 28.1.2023, Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924, præmis 22).

[12] – Jf. SCRL-dommen (Religiøst betinget beklædning), præmis 27 og den deri nævnte retspraksis.

[13] – Jf. SCRL-dommen (Religiøst betinget beklædning), præmis 28. Min fremhævelse.

[14] – Jf. SCRL-dommen (Religiøst betinget beklædning), præmis 35 og den deri nævnte retspraksis.

frihedsrettigheder (EMRK) (herefter »EMRK«), som beskytter »retten til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed«. Fortolkningen af begrebet »tro« som omhandlet i EMRK er derfor også relevant for fortolkningen af dette begreb i forbindelse med EU-retten.

46. I Vavřička-dommen fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«), at et obligatorisk vaccinationskrav ikke er i strid med EMRK, eftersom den personlige modstand mod vaccinationspligten ikke falder under begrebet tro, der er beskyttet ved EMRK's artikel 9. Menneskerettighedsdomstolen fandt navnlig, at en sådan personlig indsigelse skal anses for en kritisk holdning og ikke for en tro, der er beskyttet i henhold til EMRK[15]. I denne sag fandt Menneskerettighedsdomstolen, at den ikke havde grundlag for at kvalificere modstand mod den obligatoriske vaccination som en filosofisk overbevisning, eftersom Marco Vavřička over for den forelæggende ret havde oplyst, at hans modstand mod vaccination var begrundet i den omstændighed, at den hovedsageligt var skadelig for hans egen og hans børns sundhed. Menneskerettighedsdomstolen har således fastslået, at »en kritisk holdning til vaccinationen ikke kan udgøre en overbevisning eller tro *af tilstrækkelig tyngde, seriøsitet, sammenhæng og betydning* til at være beskyttet af artikel 9«[16].

47. Det følger af det ovenstående, at en personlig holdning imod vaccination, f.eks. baseret på sundhedshensyn, ikke kan anses for en filosofisk overbevisning og i princippet ikke er omfattet af den beskyttelse, som direktiv 2000/78 giver.

48. Det må konkluderes, at direktiv 2000/78 i princippet ikke er til hinder for en national lovgivning, der indfører obligatorisk vaccination for et medlem af militæret i strid med hans eller hendes personlige synspunkter.

3. Anvendelse på omstændighederne i den foreliggende sag

49. Det følger heraf, at sagsøgeren ikke kan gøre sine personlige synspunkter om kravet om at vaccinere militærpersonel gældende over for sin arbejdsgiver, som gennemførte en national lovgivning, der indførte obligatorisk vaccination for militærpersonel.

50. Sagsøgeren har for Domstolen gjort gældende, at det vaccinationskrav, som han var pålagt i henhold til artikel 4b i lovdekret nr. 44/21, forpligtede ham til at underskrive en informeret samtykkeformular, der udtrykkeligt angav, at de langsigtede bivirkninger af covid-19-vacciner, herunder risikoen for dødsfald, fortsat var ukendte. Ifølge sagsøgeren blev hans usikkerhed med hensyn til de risici, der var forbundet med vaccinen, senere understøttet af den omstændighed, at flere personer, der havde modtaget vaccinen, efterfølgende blev syge eller tilmed døde af covid-19. Selv om vaccinerne officielt var blevet kvalificeret som sikre, anførte sagsøgeren således, at covid-19-vaccinationsprogrammet hovedsageligt var styret af lægemiddelvirksomhedernes

[15] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 8.4.2021 (CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, »Vavřička«, §§ 335 og 337). I denne sag anfægtede seks sagsøgere Den Tjekkiske Republiks retlige forpligtelse til at vaccinere børn mod en række smitsomme sygdomme. En sagsøger var blevet pålagt en bøde for ikke at have vaccineret sine børn, mens andre var forældre, hvis børn blev nægtet adgang til børnehaveklasse på grund af manglende iagttagelse af vaccinationskravet. Alle sagsøgerne påberåbte sig EMRK's artikel 8, og tre af dem påberåbte sig EMRK's artikel 9. Menneskerettighedsdomstolen afviste de påstande, der var støttet på EMRK's artikel 9.

[16] – Jf. Vavřička-dommen, præmis 335 (min fremhævelse). Dette kriterium – »en overbevisning eller tro af tilstrækkelig tyngde, seriøsitet, sammenhæng og betydning« – blev fastslået i dommen i sagen Campbell og Cosans mod Det Forenede Kongerige. Menneskerettighedsdomstolen fastslog i denne dom, at ordet »overbevisninger« isoleret set i sin sædvanlige betydning ikke er synonymt med ordene »holdninger« og »idéer«, således som de anvendes i [EMRK's] artikel 10, der sikrer ytringsfriheden, idet det snarere ligner ordet »tro« (i den franske tekst: »*convictions*«), som de anvendes i [EMRK's] artikel 9 – som garanterer retten til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed – og som fremgår af artikel 9 [i EMRK] – som garanterer tanke-, samvittigheds- og religionsfrihed – og betegner synspunkter, der har en vis tyngde, seriøsitet, sammenhæng og betydning. Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 25.2.1982 (CE:ECHR:1982:0408JUD004762113, § 36).

kommercielle interesser og derfor bragte militærpersonel, der var forpligtet til at lade sig vaccinere, i fare, uafhængigt af vaccinernes angivelige effektivitet og sikkerhed. Han tilføjede endvidere, at han ikke ønskede at bringe sit eget liv i fare ved at udsætte sig for eventuelle bivirkninger med henblik på at bidrage til lægemiddelvirksomhedernes lukrative aktiviteter.

51. Sagsøgerens modstand mod vaccinationskravet blev yderligere forstærket af den omstændighed, at regeringen, som havde fastsat kravet i henhold til artikel 4b i lovdekret nr. 44/21, ikke havde påtaget sig noget ansvar for de eventuelle negative konsekvenser af vaccinationen. Han gjorde ligeledes gældende, at han ikke ville modsætte sig vaccinationskravet, hvis det blev pålagt i henhold til artikel 206a i lovdekret nr. 66/10.

52. Som det fremgår af såvel forelæggelsesafgørelsen som de argumenter, som sagsøgeren fremførte i retsmødet, er det min opfattelse, at sidstnævnte ikke har ført bevis for, at hans modstand mod covid-19-vaccinationskravet skyldes en filosofisk overbevisning. Hans modstand mod dette krav synes snarere at have to grunde. For det første er argumentet baseret på dets kritiske sundhedsrelaterede synspunkt om, at vaccinerne ikke var sikre, bl.a. fordi distributionen af dem hovedsageligt var begrundet i lægemiddelindustriens kommercielle interesser. For det andet kritiserede sagsøgeren regeringens modvilje mod at påtage sig noget ansvar for de potentielle bivirkninger forårsaget af vaccinen, hvorfor regeringen ikke pålagde militærpersonel vaccinationer som en forpligtelse.

53. Som Kommissionen har anført under retsmødet, kan sagsøgerens holdning ændres i lyset af nye videnskabelige oplysninger og betyder, at denne holdning ikke udgør et samlet syn på livet baseret på filosofiske eller åndelige overvejelser. Hans holdning synes at være begrænset til selve covid-19-vaccinen og er baseret på de angivelige sundhedsrisici ved denne vaccine, som ifølge sagsøgeren ikke blev vurderet tilstrækkeligt i lyset af den medicinske videnskabelige dokumentation, der var til rådighed, da covid-19-vaccinationskravet blev fastsat. Hans modstand mod vaccinen er også udtryk for, at han ikke er enig i regeringens politik om vaccinationskravet.

54. I denne henseende synes sagsøgeren ikke at påberåbe sig en egentlig filosofisk overbevisning.

55. På baggrund af det ovenstående konkluderer jeg, at sagsøgerens kritiske holdning til vaccinationskravet ikke udgør en tro, der er beskyttet i henhold til artikel 1 i direktiv 2000/78.

56. Følgelig kan sagsøgeren ikke påberåbe sig direktiv 2000/78 med henblik på at anfægte arbejdsgiverens anvendelse af lovdekret nr. 44/21.

57. Sammenfattende er det mit forslag, at Domstolen som svar på det første og det andet forelagte spørgsmål svarer, at direktiv 2000/78 ikke finder anvendelse på omstændighederne i den foreliggende sag, idet den hævdede forskelsbehandling ikke er omfattet af nogen af de grunde til forskelsbehandling, der er forbudt i henhold til dette direktiv.

58. Direktiv 2000/78 forbyder bl.a. forskelsbehandling på grund af »tro«. Personlige holdninger, der er baseret på sundhedshensyn eller uenighed med en regerings vaccinationspolitik, udgør imidlertid ikke en »tro« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2000/78.

B. Subsidiært

59. For det tilfælde, at Domstolen måtte finde, at en personlig holdning i forbindelse med vaccination, der er baseret på sundhedshensyn eller uenighed med en offentlig vaccinationspolitik, udgør en »tro« som omhandlet i direktiv 2000/78, er det nødvendigt at vurdere, om behandlingen af sagsøgeren kan kvalificeres som direkte eller indirekte forskelsbehandling, og i bekræftende fald, om en sådan forskelsbehandling kan begrundes.

60. Direkte forskelsbehandling, som er forbudt i henhold til artikel 2, stk. 2, litra a), i direktiv 2000/78, foreligger, når forskelsbehandlingen er direkte begrundet i en af de forbudte grunde, der er fastsat i dette direktiv. Den omhandlede italienske lovgivning er ikke baseret på militærpersonellets personlige holdning for så vidt angår covid-19-vaccination. Denne lovgivning kan derfor ikke anses for at være direkte diskriminerende.

61. Indirekte forskelsbehandling på grund af tro, som er forbudt i henhold til artikel 2, stk. 2, litra b), i direktiv 2000/78, foreligger, hvis en tilsyneladende neutral regel eller praksis stiller personer af en bestemt tro i en ufordelagtig situation [17].

62. Såfremt sagsøgerens personlige holdning, hvorefter han modsætter sig vaccinationskravet, skal anses for en »tro« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2000/78, kan den regel, der er indført ved den italienske lovgivning, hvorefter ikke-vaccineret militærpersonel suspenderes uden løn, anses for indirekte at stille disse medlemmer af militæret ringere end andet militærpersonel, der frivilligt er blevet vaccineret.

63. Indirekte forskelsbehandling kan dog være begrundet i et legitimt mål, forudsat at midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige [18].

64. Hvad angår betingelsen om, at der skal foreligge et legitimt mål, har den italienske regering forklaret, at det omhandlede covid-19-vaccinationskrav blev pålagt som en organisatorisk foranstaltning vedrørende militærpersonellets aktiviteter og funktioner under covid-19-pandemien. En sådan foranstaltning havde et dobbelt formål: For det første havde den til formål at beskytte medlemmer af militæret mod at blive smittet med SARS-CoV-2 under udøvelsen af deres funktioner under covid-19-pandemien. For det andet havde foranstaltningen til formål at beskytte den offentlige sundhed og samtidig sikre, at disse funktioner blev varetaget korrekt.

65. I Nordic Info-dommen kvalificerede Domstolen covid-19-pandemien som en alvorlig trussel mod den offentlige sundhed, der kunne forårsage dødsfald i forskellige befolkningsgrupper og overbelaste eller endog mætte det nationale sundhedssystem [19].

66. Desuden er beskyttelsen af den offentlige sundhed et åbenbart legitimt formål, således som det fremgår af Domstolens faste praksis. I dommen i sagen Memoria og Dall'Antonia præciserede Domstolen således, at »beskyttelsen af den offentlige sundhed udgør et af de tvingende almene hensyn, som er anerkendt i EU-retten, og at medlemsstaterne råder over en vid skønsbeføjelse på dette område« [20].

[17] – Jf. SCRL-dommen (Religiøst betinget beklædning), præmis 37 og den deri nævnte retspraksis.

[18] – Jf. artikel 2, stk. 2, litra b), nr. i), i direktiv 2000/78.

[19] – Jf. dom af 5.12.2023, Nordic Info (C-128/22, herefter »Nordic Info«-dommen«, EU:C:2023:951, præmis 120).

[20] – Jf. i denne henseende dom af 14.11.2018, Memoria og Dall'Antonia (C-342/17, herefter »Memoria og Dall'Antonia«-dommen, EU:C:2018:906, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).

67. I en lignende situation fastslog Menneskerettighedsdomstolen i sagen Pasquinelli m.fl. mod San Marino, at et vaccinationskrav, som en stat havde pålagt visse sundhedspersoner under covid-19-pandemien, i den folkesundhedsmæssige krisesituation, der udgjorde en alvorlig risiko for hele befolkningen, forfulgte et legitimt mål om beskyttelse af folkesundheden og andres rettigheder og friheder. Denne domstol har desuden fastslået, at der ved afgørelsen af, om de pålagte restriktive foranstaltninger er forholdsmæssige, skal tages hensyn til den midlertidige karakter, den begrænsede intensitet og den ekstraordinære sammenhæng [21].

68. Sagsøgeren har forklaret, at han var villig til at fremlægge bevis for en negativ covid-19-test hver 48. time, men at dette blev afslået, og at han blev suspenderet fra sit arbejde på grund af sin afvisning af at blive vaccineret. Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at han, selv om han var ansat som medlem af de væbnede styrker, havde en kontorstilling svarende til civilt personale, som ikke skulle vaccineres for fortsat at arbejde for den samme arbejdsgiver.

69. Med disse argumenter har sagsøgeren bestridt, at den italienske lovgivning er hensigtsmæssig og nødvendig.

70. Den italienske regering har, samtidig med at den respekterer militærpersonellets meningsfrihed, indført et covid-19-vaccinationskrav og givet militærpersonellet valget mellem at modtage eller afvise vaccinen. Hvis de var blevet nægtet, uanset deres faglige rolle og de opgaver, de udfører, ville dette have medført en midlertidig suspension af deres ansættelsesforhold med sagsøgte.

71. På trods af sagsøgerens argument om, at han har udførte kontorrelaterede funktioner som medlem af militæret med begrænset kontakt med andre personer, kunne et sådant vaccinationskrav ikke pålægges fra sag til sag. Det fandt derimod anvendelse på samme måde på alt militærpersonel, der arbejdede for sagsøgte, uanset om de troede på vaccinernes effektivitet og sikkerhed eller ej.

72. Hvad angår betingelsen om, at der skal være egnede og nødvendige midler til rådighed, er jeg enig med den italienske regering, som har forklaret, at der ikke fandtes andre egnede og mindre indgribende foranstaltninger i forhold til det formål, der forfølges med denne nationale lovgivning. Selv om SARS-CoV-2-testen kunne anses for at være mindre restriktiv, ville den ikke have det samme forebyggelsesniveau som vaccination. Denne løsning ville som sådan hverken have været hensigtsmæssig eller effektiv med hensyn til at forhindre militærpersonel i at indgå og sprede covid-19 og risikere at underminere denne regerings legitime folkesundhedsmæssige bestræbelser på at begrænse pandemiens virkninger. Desuden vil hyppige covid-19-test med 48-timers mellemrum for militærpersonel kræve en urimelig indsats og urimelige omkostninger, hvilket vil være vanskeligt at bære for et sundhedssystem, der allerede er berørt af håndteringen af pandemien.

[21] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 29.8.2024, Pasquinelli m.fl. mod San Marino (CE:ECHR:2024:0829JUD002462222, §§ 94-96 og 128). I 2021 vedtog San Marino en lov, der krævede, at alle sundheds- og socialarbejdere med direkte patientkontakt skulle vaccineres mod covid-19. Selv om vaccination ikke var obligatorisk, fastsatte loven et hierarki af alternative foranstaltninger for alle, der havde nægtet at tage vaccinen, herunder omfordeling af funktioner eller omplacering til ledige stillinger i den offentlige forvaltning med begrænset patientkonakt, anvendelse af optjent ferie eller obligatoriske antigentests hver 48. time. Kun i de situationer, hvor disse muligheder ikke kunne gennemføres, blev det overvejet midlertidigt at suspendere fra tjenesten med en månedsløn, som var betinget af, at der blev udført socialt nyttige aktiviteter. San Marinos lovgiver begrundede denne ordning med, at disse arbejdstagere var udsat for en øget risiko for infektion, og at vaccination var afgørende for at beskytte såvel sårbare patienter som kontinuiteten i det sociale sundhedssystem. En gruppe arbejdstagere, der nægtede vaccination, var omfattet af de ovennævnte foranstaltninger og anfægtede ordningen ved Menneskerettighedsdomstolen, idet de gjorde gældende, at ordningen var i strid med EMRK's artikel 8 og udgjorde ulovlig forskelsbehandling som omhandlet i EMRK's artikel 14, sammenholdt med artikel 1 i protokol nr. 12. Sagsøgerne gjorde gældende, at forskelsbehandlingen mellem vaccineret og ikke-vaccineret personale ikke udgjorde en tilstrækkelig begrundelse i henhold til EMRK.

73. I stedet havde covid-19-vaccinationskravet til formål at mindske risikoen for militærpersonels sygdom og mindske sandsynligheden for, at de senere ville overføre SARS-CoV-2 til andre. Hertil kommer, at jo større andelen af vaccinerede personer var på daværende tidspunkt, desto mindre kunne virusset sprede sig og dermed bidrage til udviklingen af flokimmunitet.

74. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at den nationale bestemmelse opfylder hvert kriterium i artikel 2, stk. 2, litra b), litra i), i direktiv 2000/78, eftersom den forfulgte det legitime mål om beskyttelse af folkesundheden ved at forhindre spredningen af covid-19 med midler, der er både nødvendige og forholdsmæssige.

75. Selv om Domstolen måtte finde, at lovdekret nr. 44/21 kan kvalificeres som indirekte forskelsbehandling på grund af en »tro« som omhandlet i direktiv 2000/78, foreslår jeg følgelig Domstolen at svare, at en sådan lovgivning ikke desto mindre kan være begrundet i henhold til dette direktivs artikel 2, stk. 2, litra b), litra i), eftersom den forfulgte et legitimt formål, nemlig beskyttelse af folkesundheden, herunder beskyttelsen af militærpersonel ansat af forsvarsministeriet. På det tidspunkt, hvor den italienske lovgiver vedtog reglen, fandtes der desuden ikke egnede og mindre indgribende alternative foranstaltninger til at nå dette mål.

Det tredje spørgsmål

76. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om en suspension uden løn af et medlem af militærpersonel, der har nægtet at modtage covid-19-vaccinen, kan anses for at være i strid med chartrets artikel 1 og 24.

77. Som jeg har anført i dette forslag til afgørelse, er personlige holdninger vedrørende et vaccinationskrav som dem, sagsøgeren har givet udtryk for, ikke omfattet af begrebet »tro«, der er beskyttet i henhold til artikel 1 i direktiv 2000/78. Selv om disse holdninger måtte udgøre en »tro« som omhandlet i direktivet, kan den indirekte forskelsbehandling, der følger heraf, være begrundet i almene hensyn. De konsekvenser, der følger af anvendelsen af den omhandlede lovgivning, kan derfor ikke anses for at krænke den menneskelige værdighed eller børns rettigheder, som er beskyttet ved chartrets artikel 1 og 24.

IV. Forslag til afgørelse

78. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) forelagte spørgsmål således:

»Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for et vaccinationskrav, der i henhold til national ret pålægges en militærperson i strid med hans personlige synspunkter.

Dette direktiv forbyder bl.a. forskelsbehandling på grund af »tro«. Personlige holdninger, der er baseret på sundhedshensyn eller uenighed med regeringens vaccinationspolitik, udgør imidlertid ikke en »tro« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2000/78.«