Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
TAMARE ĆAPETA
od 20. studenoga 2025.[1]

Predmet C-522/24

BG
protiv
Ministero della Difesa,
uz sudjelovanje:
Presidenza del Consiglio dei Ministri

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2000/78/EZ – Pojam ‚uvjerenje' u smislu članka 1. Direktive 2000/78 – Osobna stajališta o cijepljenju protiv bolesti COVID-19 – Zahtjev cijepljenja naložen vojnom osoblju zbog pandemije bolesti COVID-19 – Odbijanje primanja cjepiva protiv bolesti COVID-19 koje je dovelo do udaljenja s dužnosti bez prava na plaću"

I. Uvod

1. Više od dvije godine protekle su otkako je službeno proglašeno da pandemija bolesti COVID-19 više nije globalna prijetnja[2]. Međutim, Sud i dalje prima zahtjeve za tumačenje pravnih pitanja koja su se pojavila tijekom pandemije.

2. Ovaj zahtjev za prethodnu odluku jedan je takav primjer. Podnositelj izvanrednog pravnog lijeka iz glavnog postupka (u daljnjem tekstu: tužitelj) odbio je primiti cjepivo protiv bolesti COVID-19, što se talijanskim zakonodavstvom zahtijevalo od vojnog osoblja. Zbog toga je udaljen s dužnosti u Ministeru della Difesa (Ministarstvo obrane, Italija), tuženiku iz glavnog postupka (u daljnjem tekstu: Ministarstvo obrane ili tuženik), bez prava na plaću u razdoblju od oko dva mjeseca, nakon čega je zahtjev cijepljenja ukinut te se on vratio na posao.

[1] Izvorni jezik: engleski

[2] Vidjeti u tom pogledu izjavu glavnog direktora Svjetske zdravstvene organizacije od 5. svibnja 2023., dostupnu na: https://www.who.int/news-room/speeches/item/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing—5-may-2023.

3. Pred Consigliom di Stato (Državno vijeće, Italija), odnosno sudom koji je uputio zahtjev, tužitelj ističe da je njegovo udaljenje s dužnosti bilo diskriminirajuće te tvrdi da se temeljilo isključivo na njegovu osobnom stajalištu, koje se protivilo cjepivu protiv bolesti COVID-19, čime se, prema njegovu mišljenju, povređuju odredbe Direktive Vijeća 2000/78/EZ[3].

II. Činjenice u glavnom postupku, prethodna pitanja i postupak pred Sudom

4. Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, Ministarstvo obrane uvelo je zahtjev cijepljenja protiv bolesti COVID-19 za vojno osoblje. Taj se zahtjev temeljio na Decreto-leggeu n. 44/21 (Uredba sa zakonskom snagom br. 44/21)[4].

5. Nakon što je cijepljenje protiv bolesti COVID-19 postalo ključan uvjet za rad za određene kategorije djelatnika, člankom 4.-*ter* Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/21 poslodavcima je izričito propisana obveza da provjere je li sve vojno osoblje cijepljeno (uz ostale kategorija radnika navedene u tom članku[5]). Činjenica da zaposlenik nije cijepljen dovela bi do njegova trenutačnog udaljenja s dužnosti. Taj zaposlenik ne bi bio izložen nikakvoj stegovnoj posljedici te bi zadržao radni odnos. Tim se propisom također predviđalo da se tijekom razdoblja udaljenja s dužnosti ne isplaćuje nikakva plaća ni druga naknada. Dodatno, određivalo se da udaljenje s dužnosti ostaje na snazi sve dok osoba o kojoj je riječ ne obavijesti poslodavca da je započela ili završila primarni ciklus cijepljenja ili do primanja dodatne doze. Međutim, udaljenje s dužnosti nije moglo trajati dulje od šest mjeseci, počevši od 15. prosinca 2021.

6. Tužitelj je pripadnik vojnog osoblja koji radi za Ministarstvo obrane kao inženjer te uglavnom obavlja svoje zadaće u uredu u kojem sjedi sam, ali često sudjeluje na sastancima s drugim vojnim i civilnim osobljem iz te uprave, kao i s predstavnicima vanjskih trgovačkih društava.

7. Odbio je primiti cjepivo protiv bolesti COVID-19, ali je izrazio spremnost da se svakih 48 sati testira na virus SARS-CoV-2.

8. Tuženik je odlukom od 10. siječnja 2022. tužitelja udaljio s dužnosti bez prava na plaću. Nije mu izrekao nikakvu stegovnu mjeru te je tužitelj zadržao svoje radno mjesto.

9. Tu odluku tužitelj je pobijao izvanrednim pravnim lijekom podnesenim predsjedniku Talijanske Republike.

[3] Direktiva od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja (SL 2000., L 303, str. 16.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 69. i ispravak SL 2020, L 63, str. 9.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 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 (Uredba sa zakonskom snagom br. 44 od 1. travnja 2021. o hitnim mjerama za suzbijanje pandemije bolesti COVID-19 u vezi sa cijepljenjem protiv virusa SARS-CoV-2, pravosudnim mjerama i javnim potporama), koji je pretvoren u zakon na temelju Leggea 28 maggio 2021, n. 76 (Zakon br. 76 od 28. svibnja 2021.), kako je izmijenjen decreto-leggeom 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 (Uredba sa zakonskom snagom br. 172 od 26. studenoga 2021. o hitnim mjerama za suzbijanje pandemije bolesti COVID-19 i za sigurno obavljanje gospodarskih i društvenih djelatnosti), koji je uz izmjene pretvoren u zakon na temelju Leggea 21 gennaio 2022, n. 3 (Zakon br. 3 od 21. siječnja 2022.)

[5] Zahtjev cijepljenja protiv bolesti COVID-19 najprije je uveden za zdravstveno osoblje i radnike u javnom zdravstvu, zatim za radnike zaposlene u domovima za socijalnu i zdravstvenu skrb te naposljetku, među ostalim kategorijama, za djelatnike u sektorima obrane, sigurnosti i hitnih službi.

10. Od Consiglia di Stato (Državno vijeće), suda koji je uputio zahtjev, koji ima savjetodavnu funkciju, zatraženo je da dostavi obvezujuće mišljenje Ministarstvu obrane, koje je nadležno za ispitivanje izvanrednog pravnog lijeka i mora dostaviti prijedlog konačne odluke predsjedniku Talijanske Republike.

11. Tužitelj je pred sudom koji je uputio zahtjev tvrdio da je zahtjev cijepljenja diskriminirajući i protivan članku 2. stavku 2. Direktive 2000/78, i to na temelju šest razloga.

12. Kao prvo, tužitelj je tvrdio da je bio izložen izravnoj diskriminaciji u odnosu na civilno osoblje koje radi za tuženika, a koje obavlja slične poslove, s obzirom na to da se zahtjev cijepljenja na njih nije odnosio. Također je tvrdio da mu je zahtjev cijepljenja nametnut na njegov vlastiti rizik, protivno onomu što je propisano člankom 206.-*bis* Zakonodavne uredbe br. 66/10[6], u skladu s kojim javna uprava može odrediti da je nužno da vojno osoblje primi posebna cjepiva, kako bi moglo raditi u posebnim uvjetima rada, pri čemu ona preuzima odgovornost za to cijepljenje.

13. Kao drugo, tvrdio je da je bio izložen neizravnoj diskriminaciji u odnosu na vojno osoblje koje se cijepilo, i to samo zbog protivljenja cijepljenju koje se temeljilo na njegovu osobnom stajalištu da cjepivo nije valjano znanstveno utemeljeno. Iako je tužitelj izjavio da je spreman svakih 48 sati testirati se na virus SARS-CoV-2, to mu nije omogućeno, što je, prema njegovu mišljenju, bilo protivno članku 2. stavku 2. točki (b) Direktive 2000/78.

14. Kao treće, tužitelj tvrdi da, zbog činjenice da je bio udaljen s dužnosti bez prava na plaću, tijekom tog razdoblja nije mogao uzdržavati sebe i svoju obitelj, uključujući dvije maloljetne kćeri, što je, prema njegovu mišljenju, predstavljalo povredu članaka 1. i 24. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

15. Kao četvrto, tužitelj je u početku tvrdio da nije mogao ostvariti svoje pravo na plaćeni godišnji odmor. Tijekom postupka pred sudom koji je uputio zahtjev prestao je isticati taj razlog jer je zahtjev obveznog cijepljenja ukinut od 25. ožujka 2022.[7].

16. Kao peto, tužitelj je tvrdio da mu je uskraćena djelotvorna pravna zaštita, čime je povrijeđen članak 19. UEU-a.

17. Kao šesto, tužitelj je zahtijevao naknadu štete zbog diskriminacije kojoj je bio izložen na temelju sankcije koja je služila kao primjer i koja je bila odvraćajuća, u skladu s člankom 17. Direktive 2000/78.

18. Osim toga, tužitelj je od suda koji je uputio zahtjev zatražio da Sudu uputi šest prethodnih pitanja, po jedno za svaki žalbeni razlog.

19. Tuženik smatra da sud koji je uputio zahtjev žalbu treba odbiti. Prema njegovu mišljenju, sporni zahtjev cijepljenja zakonito je uveden kao poseban pravni uvjet člankom 4.-*ter* Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/21.

[6] Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 – Codice dell'ordinamento militare (Zakonodavna uredba br. 66 od 15. ožujka 2010. o vojnom zakoniku)

[7] Članak 4.-*ter* stavak 1. točka (b) Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/21 stavljen je izvan snage člankom 8. decreto-leggea 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 (Uredba sa zakonskom snagom br. 24 od 24. ožujka 2022. o hitnim mjerama kojom se zamjenjuju postojeće mjere za suzbijanje širenja pandemije bolesti COVID-19, nakon završetka izvanrednog stanja; u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 24/22).

20. Sud koji je uputio zahtjev odbio je peti i šesti žalbeni razlog kao i odgovarajuća prethodna pitanja koja je tužitelj predložio te je primio na znanje njegovo odricanje od četvrtog žalbenog razloga. Ipak, taj je sud odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu preostala prethodna pitanja koja je tužitelj predložio.

21. Uvodno, sud koji je uputio zahtjev istaknuo je da pitanja koja je tužitelj postavio nisu osnovana jer je Corte costituzionale (Ustavni sud, Italija) u presudama br. 14/2023, br. 15/2023 i br. 185/2023 već ispitao i potvrdio zakonitost nacionalne mjere kojom se zahtijeva cijepljenje zdravstvenog osoblja protiv bolesti COVID-19, koja je također uvedena Uredbom sa zakonskom snagom br. 44/21. Sud koji je uputio zahtjev smatra da načela utvrđena u tim presudama, koja su jednaka načelima utvrđenima odredbama prava Unije na koje se tužitelj poziva, vrijede i u pogledu zahtjeva cijepljenja za vojno osoblje, na koji se odnosi glavni postupak.

22. Kad je riječ o prvom žalbenom razlogu, sud koji je uputio zahtjev istaknuo je da se Direktivom 2000/78 uspostavljaju pravila o jednakom postupanju na radnom mjestu koja se primjenjuju u uobičajenim okolnostima. Međutim, kao što je to pojašnjeno u članku 2. stavku 5. te direktive, tim se pravilima ne utječe na mjere koje proizlaze iz nacionalnog zakonodavstva, a koje su u demokratskom društvu potrebne radi očuvanja javne sigurnosti i zaštite zdravlja. Taj je sud dodao da je zahtjev cijepljenja uveden zbog iznimnih okolnosti i da su cjepiva protiv bolesti COVID-19 certificirana kao sigurna. Zakonodavna odluka da se uvede zahtjev cijepljenja vojnog osoblja – koje je, za razliku od civilnog osoblja, u hitnim slučajevima pozvano da štiti javnu sigurnost te kao pripadnici oružanih snaga dolaze u kontakt s građanima – u tom je trenutku bila razumna i prikladna mjera za zaštitu zdravlja kako samog vojnog osoblja tako i šire javnosti. Stoga sud koji je uputio zahtjev smatra da položaj vojnog i civilnog osoblja nije usporediv i, s obzirom na to, nema diskriminacije na koju se tužitelj poziva.

23. Kad je riječ o drugom žalbenom razlogu, sud koji je uputio zahtjev istaknuo je da zahtjev cijepljenja nije bio neproporcionalan jer u to vrijeme nije postojala nijedna druga prikladna mjera. Metoda testiranja, kao alternativa zahtjevu cijepljenja, primjenjivana je u općenitijim kontekstima za pristup javnim mjestima osobama koje ne pripadaju kategorijama na koje se odnosio zahtjev cijepljenja. Međutim, troškovi tih testiranja, koje je trebalo ponavljati svaka dva do tri dana, ne bi bili održivi i predstavljali bi neprihvatljivo opterećenje za sustav zdravstvene zaštite. Osim toga, s obzirom na to da rezultati nisu bili dostupni odmah nakon testiranja, oni su već bili zastarjeli jer se od završetka testiranja do primitka rezultata testirana osoba mogla zaraziti.

24. Kad je riječ o trećem žalbenom razlogu, sud koji je uputio zahtjev primjećuje da je udaljenje s dužnosti radnika koji se nisu cijepili, a koje je trajalo malo dulje od dva mjeseca, bilo u skladu s poslodavčevom dužnošću brižnog postupanja te da ustavno pravo na rad ne dovodi nužno do prava na obavljanje rada ako ono predstavlja rizik za javno zdravlje i ako je radnik odlučio da neće poštovati odredbe koje se odnose na sigurnost na radu, uključujući zahtjev cijepljenja protiv bolesti COVID-19. Stoga, iako suprotan tužiteljevu osobnom stajalištu, zahtjev cijepljenja bio je razumna i proporcionalna mjera u interesu javnog zdravlja, tako da namjerno kršenje tog zahtjeva opravdava njegovo udaljenje s dužnosti bez prava na plaću.

25. U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. U okolnostima kad upravno tijelo nije smatralo potrebnim vojnicima odrediti poseban zahtjev cijepljenja u skladu s člankom 206.-*bis* Decreta legislativo n. 66/10 (Zakonodavna uredba br. 66/10), pri čemu to tijelo preuzima odgovornost za posljedice cijepljenja, protivi li se Direktivi [2000/78] prenošenje te direktive na temelju decreto-leggea n. 172/21 (Uredba sa zakonskom snagom br. 172/21), u dijelu u kojem se njime mijenja decreto-legge n. 44/21 (Uredba sa zakonskom snagom br. 44/21) tako što se dodaje [članak 4.-*ter* stavak 1. točka (b)], kojim se pripadniku vojnog osoblja nalaže obvezno cijepljenje protivno njegovu osobnom uvjerenju jer ga se obvezuje na to da se dobrovoljno i na vlastiti rizik podvrgne tom medicinskom tretmanu, koji je još uvijek eksperimentalan, kao dodatan zahtjev kako bi mogao raditi u istom radnom okruženju u kojem su prisutni civilni radnici od kojih se ne zahtijeva takav tretman cijepljenjem, iako obavljaju dužnosti koje su s aspekta mogućnosti da čovjek prenese zarazu i mogućnosti da bude zaražen slične dužnostima koje obavljaju pripadnici vojnog osoblja?

2. U okolnostima kad se u skladu s talijanskim zakonodavstvom u području pristupa radnom mjestu, uključujući na mjestima na kojima se okuplja velik broj ljudi, kao što su javni prijevoz, stadioni i restorani, u pogledu radnika koji se ne spominju u Uredbi sa zakonskom snagom br. 172/21 smatra da potvrda o cijepljenju ili negativan rezultat na testiranju provedenom unutar 48 sati imaju istovjetnu vrijednost, protivi li se članku 2. stavku 2. točki (b) Direktive [2000/78] mjera poput Uredbe sa zakonskom snagom br. 172/21, u dijelu u kojem se njome mijenja Uredba sa zakonskom snagom br. 44/21 tako što se dodaje [članak] 4.-*ter* stavak 1. [točka] (b), kojim se pripadniku vojnog osoblja nalaže obvezno cijepljenje protivno njegovim osobnim uvjerenjima, kao nužan zahtjev kako bi mogao raditi u istom radnom okruženju u kojem je prisutno vojno osoblje koje se u skladu sa svojim osobnim uvjerenjima smatralo prikladnim cijepiti se, iako nisu bili obvezni to učiniti, i to unatoč tomu što je pripadnik vojnog osoblja koji nije cijepljen voljan, i u svakom slučaju već i obvezan, u razdobljima kraćima od 48 sati dostaviti rezultat testiranja kojim se potvrđuje da je negativan na bolest COVID-19?

3. Povređuju li se mjerom iz Uredbe sa zakonskom snagom br. 172/21, kojom se dopunjuje Uredba sa zakonskom snagom br. 44/21 – čijim se člankom 4.-*ter* stavkom 3. određuje da radnik koji je udaljen s dužnosti zbog povrede zahtjeva cijepljenja ne može ni na koji zakonit način uzdržavati obitelj i zaštititi je ni voditi dužnu brigu o dobrobiti svojih maloljetnih kćeri – članci 1. i 24. [Povelje], u smislu njezina članka 24.?”

26. Tužitelj iz glavnog postupka, francuska i talijanska vlada te Europska komisija podnijeli su Sudu pisana očitovanja.

27. Na raspravi održanoj 10. srpnja 2025. usmena očitovanja iznijeli su tužitelj iz glavnog postupka, talijanska vlada i Komisija.

III. Analiza

28. Prva dva pitanja suda koji je uputio zahtjev valja razmotriti zajedno. Tim pitanjima taj sud u biti pita je li talijansko zakonodavstvo kojim se za vojno osoblje uvodi zahtjev cijepljenja protiv bolesti COVID-19 protivno Direktivi 2000/78 jer predstavlja diskriminirajuće postupanje, koje je tom direktivom zabranjeno.

29. Kako bi se odgovorilo na ta pitanja, najprije valja ocijeniti primjenjuje li se Direktiva 2000/78 na zakonodavstvo kao što je ono koje je opisao sud koji je uputio zahtjev (A).

30. Ako ta direktiva jest primjenjiva, valja ocijeniti predstavlja li nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ izravnu ili neizravnu diskriminaciju i, u potonjem slučaju, može li se takva diskriminacija opravdati (B).

A. Prijedlog odgovora: Direktiva 2000/78 nije primjenjiva na okolnosti ovog predmeta

1. Nejednako postupanje na temelju profesionalnih kategorija

31. Direktiva 2000/78 zabranjuje diskriminaciju pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja na temelju sljedećih razloga: vjera ili uvjerenje, invaliditet, dob i spolna orijentacija [8].

32. Iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da su razlozi navedeni u članku 1. Direktive 2000/78 iscrpni i da se ta direktiva ne odnosi na diskriminaciju na temelju profesionalne kategorije ili mjesta rada [9].

33. Iz nacionalnog pravnog okvira proizlazi da se odredba kojom se nalaže obvezno cijepljenje protiv bolesti COVID-19 najprije odnosila na zdravstveno osoblje i radnike u javnom zdravstvu, nakon čega je proširena na radnike zaposlene u domovima za socijalnu i zdravstvenu skrb te naposljetku na djelatnike u sektorima obrane, sigurnosti i hitnih službi, uključujući vojno osoblje koje radi za Ministarstvo obrane.

34. Za razliku od toga, civilno osoblje koje radi za Ministarstvo obrane nije bilo obuhvaćeno područjem primjene te obveze i nije bilo dužno cijepiti se protiv bolesti COVID-19 kako bi nastavilo raditi.

35. Tako je zahtjevom cijepljenja iz članka 4.-*ter* Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/21 uspostavljeno različito postupanje prema vojnom i civilnom osoblju koje radi za Ministarstvo obrane. Ta razlika u postupanju temelji se na dužnostima koje obavljaju te dvije skupine osoba. Međutim, takva razlika nije jedan od zabranjenih razloga diskriminacije u smislu Direktive 2000/78.

36. Stoga, kao što su to istaknule francuska vlada i Komisija, različito postupanje prema vojnom i civilnom osoblju u pogledu zahtjeva cijepljenja protiv bolesti COVID-19 ne dovodi do primjene Direktive 2000/78.

[8] Članak 1. Direktive 2000/78

[9] Vidjeti presudu od 17. listopada 2024., Zetschek (C-349/23, EU:C:2024:889, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

37. Slijedom toga, tužitelj se ne može pozivati na tu direktivu kako bi tvrdio da je njome talijansko zakonodavstvo o kojem je riječ bilo zabranjeno jer se njime uspostavlja različito postupanju prema vojnom i civilnom osoblju koje radi u Ministarstvu obrane.

2. Uvjerenje kao razlog zabranjen Direktivom 2000/78

38. Među razlozima diskriminacije koji su zabranjeni Direktivom 2000/78 nalazi se i „vjera ili uvjerenje". Stoga bi ta direktiva mogla biti primjenjiva ako se zakonodavstvom o kojem je riječ stvarno uspostavlja izravno ili neizravno različito postupanje koje se temelji na tužiteljevu osobnom uvjerenju.

39. S obzirom na to, postavlja se pitanje može li se tužiteljevo osobno stajalište zbog kojeg je odlučio da se neće cijepiti smatrati „uvjerenjem" u smislu članka 1. Direktive 2000/78.

40. Direktiva 2000/78 ne sadržava definiciju uvjerenja za potrebe njezine primjene [10].

41. Ipak, sudska praksa Suda pruža određene smjernice za razumijevanje značenja tog pojma.

42. Sud je istaknuo da, s obzirom na to da se u članku 1. Direktive 2000/78 na pojmove „vjera" i „uvjerenje" upućuje zajedno, ta dva pojma u svrhu primjene te direktive treba analizirati kao *dva aspekta jednog i jedinstvenog razloga diskriminacije*, koji istodobno obuhvaća i vjerska uvjerenja i filozofska ili duhovna uvjerenja [11].

43. Osim toga, Sud je smatrao da diskriminaciju na temelju „vjere ili uvjerenja" treba razlikovati od diskriminacije koja se temelji na „političkom ili bilo kakvom drugom mišljenju" [12].

44. U tom je smislu Sud objasnio da Direktiva 2000/78 „ne obuhvaća politička i sindikalna uvjerenja kao ni umjetnička, sportska, estetska *ili druga uvjerenja ili interese*" [13].

45. Usto, Sud je podsjetio na to da je pravo na slobodu savjesti i vjeroispovijedi, kako je zajamčeno u članku 10. stavku 1. Povelje, sastavni dio konteksta relevantnog za tumačenje Direktive 2000/78 [14]. To pravo iz Povelje odgovara pravu zajamčenom u članku 9. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (EKLJP), kojim se štiti „sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi". Slijedom toga, tumačenje pojma „uvjerenje" u smislu EKLJP-a također je relevantno za razumijevanje tog pojma u kontekstu prava Unije.

[10] Definicija pojma „uvjerenje" ne postoji ni u zakonodavstvu država članica ni na međunarodnoj razini. Međutim, u nekim državama članicama postoji dokumentacija s objašnjenjima, koja je priložena zakonodavstvu, a koja pruža smjernice za definiranje pojma uvjerenja. Primjerice, u Nizozemskoj je, kako bi se objasnilo što se može obuhvatiti pojmom „uvjerenje", upotrijebljen pojam „životna filozofija" (odnosno filozofije u širem smislu, kao što je humanizam, koje se, međutim, ne proširuju na svako poimanje društva). U Italiji su nacionalni sudovi u različitim okolnostima smatrali da pojam „uvjerenje", kao zaštićeni razlog, obuhvaća, primjerice, članstvo u sindikatu i osobno uvjerenje o odbijanju nošenja oružja u slučaju osoba koje se pozivaju na priziv savjesti. Vidjeti u tom pogledu Europska komisija – Glavna uprava za pravosuđe i zaštitu potrošača, Chopin, I. i Germaine, C., *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*, Ured za publikacije Europske unije, 2024., str. 18. i 19.

[11] Vidjeti presude od 15. srpnja 2021., WABE i MH Müller Handel (C-804/18 i C-341/19, EU:C:2021:594, t. 47.); od 13. listopada 2022., SCRL (Odjeća s vjerskim značenjem) (C-344/20, u daljnjem tekstu: presuda SCRL (Odjeća s vjerskim značenjem), EU:C:2022:774, t. 26.) i od 28. studenoga 2023., Commune d'Ans (C-148/22, EU:C:2023:924, t. 22.).

[12] Vidjeti presudu SCRL (Odjeća s vjerskim značenjem), točku 27. i navedenu sudsku praksu.

[13] Vidjeti presudu SCRL (Odjeća s vjerskim značenjem), točku 28.(moje isticanje)

[14] Vidjeti presudu SCRL (Odjeća s vjerskim značenjem), točku 35. i navedenu sudsku praksu.

46. U presudi Vavřička Europski sud za ljudska prava (ESLJP) utvrdio je da se obveznim zahtjevom cijepljenja ne krši EKLJP jer osobno protivljenje cijepljenju nije obuhvaćeno pojmom uvjerenja, koji je zaštićen člankom 9. EKLJP-a. Konkretno, taj je sud smatrao da takvo osobno protivljenje treba smatrati kritičkim mišljenjem, a ne uvjerenjem koje je zaštićeno na temelju EKLJP-a [15]. ESLJP je u tom predmetu utvrdio da nije utemeljeno protivljenje obveznom cijepljenju smatrati filozofskim uvjerenjem, s obzirom na to da je P. Vavřička pred nacionalnim sudom naveo da se njegovo protivljenje cijepljenju temeljilo na stajalištu da je ono ponajprije štetno za njegovo zdravlje i zdravlje njegove djece. Taj je sud stoga zaključio da „kritičko mišljenje o cijepljenju nije takvo da bi predstavljalo *dovoljno uvjerljivo, ozbiljno, dosljedno i važno* uvjerenje koje bi moglo uživati zaštitu članka 9.” [16].

47. Iz prethodno navedenog proizlazi da se osobno mišljenje koje se protivi cijepljenju, kao što je ono koje se temelji na zabrinutostima povezanima sa zdravljem, ne može smatrati filozofskim uvjerenjem i u načelu ne uživa zaštitu koju pruža Direktiva 2000/78.

48. Zaključno, Direktivi 2000/78 u načelu se ne protivi nacionalno zakonodavstvo kojim se pripadniku vojnog osoblja nalaže obvezno cijepljenje protivno njegovu osobnom stajalištu.

3. Primjena na okolnosti ovog predmeta

49. Iz toga proizlazi da tužitelj ne može protiv svojeg poslodavca, koji je provodio nacionalno zakonodavstvo kojim je uveden zahtjev obveznog cijepljenja za vojno osoblje, isticati svoje osobno stajalište kako bi se usprotivio cijepljenju vojnog osoblja.

50. Tužitelj je pred Sudom tvrdio da ga je zahtjev cijepljenja koji mu je naložen člankom 4.-*ter* Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/21 obvezivao i da potpiše obrazac o informiranom pristanku, u kojem je bilo izričito navedeno da su dugoročne nuspojave cjepiva protiv bolesti COVID-19, uključujući rizik od smrti, za sada nepoznate. Prema tužiteljevu stajalištu, njegova nesigurnost u pogledu rizika povezanih s cjepivom naknadno je bila potkrijepljena činjenicom da je više osoba koje su primile cjepivo potom oboljelo, pa čak i preminulo od bolesti COVID-19. S obzirom na to, iako su cjepiva službeno bila proglašena sigurnima, tužitelj je zaključio da je program cijepljenja protiv bolesti COVID-19 ponajprije bio motiviran komercijalnim interesima farmaceutskih kompanija te je stoga ugrožavao vojno osoblje koje se moralo cijepiti, neovisno o navodnoj učinkovitosti i sigurnosti cjepiva. Dodao je da nije želio ugroziti vlastiti život izlažući se mogućim nuspojavama kako bi pridonio djelatnostima farmaceutskih društava čiji je cilj bila zarada.

[15] Vidjeti presudu ESLJP-a od 8. travnja 2021., Vavřička i dr. protiv Češke Republike, CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, u daljnjem tekstu: presuda Vavřička, t. 335. do 337. U tom je predmetu šestero tužitelja osporavalo zakonsku obvezu koju je uvela Češka Republika da cijepe djecu protiv nekoliko zaraznih bolesti. Jednom je tužitelju izrečena novčana kazna zbog toga što nije cijepio svoju djecu, dok su drugi bili roditelji čijoj je djeci odbijeno primanje u predškolsku ustanovu zbog nepoštovanja zahtjeva cijepljenja. Svi tužitelji pozvali su se na članak 8. EKLJP-a, a troje od njih i na članak 9. EKLJP-a. ESLJP je zahtjeve utemeljene na članku 9. EKLJP-a odbacio kao nedopuštene.

[16] Vidjeti presudu Vavřička, t. 335. (moje isticanje). Taj kriterij – „dovoljno uvjerljivo, ozbiljno, dosljedno i važno uvjerenje” – utvrđen je u presudi Campbell i Cosans protiv Ujedinjene Kraljevine. ESLJP je u toj presudi utvrdio da, „u svojem uobičajenom značenju, riječ ‚uvjerenje’, promatrana zasebno, nije istoznačnica pojmovima ‚mišljenja’ i ‚ideje’, kako se koriste u članku 10. [EKLJP-a], kojim se jamči sloboda izražavanja; sličniji je pojmu iz članka 9. [EKLJP-a] (u engleskom tekstu: ‚*beliefs*’; u francuskom tekstu: ‚*convictions*’) – kojim se jamči sloboda mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi – te se odnosi na stajališta koja su dovoljno uvjerljiva, ozbiljna, dosljedna i važna”. Vidjeti presudu ESLJP-a od 25. veljače 1982. (CE:ECHR:1982:0225JUD000751176, t. 36.).

51. Tužiteljevo protivljenje zahtjevu cijepljenja dodatno je bilo naglašeno činjenicom da vlada, koja je nametnula taj zahtjev iz članka 4.-*ter* Uredbe sa zakonskom snagom br. 44/21, nije preuzela nikakvu odgovornost za negativne posljedice koje bi mogle proizići iz cjepiva. Također je tvrdio da se ne bi protivio zahtjevu cijepljenja da je on bio propisan na temelju članka 206.-*bis* Zakonodavne uredbe br. 66/10.

52. Smatram da i iz odluke kojom se upućuje zahtjev i iz argumenata koje je tužitelj istaknuo na raspravi proizlazi da on nije podnio nikakav dokaz da njegovo protivljenje zahtjevu cijepljenja protiv bolesti COVID-19 proizlazi iz njegova filozofskog uvjerenja. Nasuprot tomu, čini se da njegovo protivljenje tom zahtjevu ima dva razloga. Kao prvo, temelji se na njegovu kritičkom stajalištu povezanom sa zdravljem, prema kojem cjepiva nisu bila sigurna jer je, među ostalim, njihova distribucija uglavnom bila motivirana komercijalnim interesima farmaceutske industrije. Kao drugo, tužitelj je kritizirao vladinu nevoljkost da prihvati bilo kakvu odgovornost za moguće nuspojave uzrokovane cjepivom, zbog čega nije nametnula cijepljenje vojnog osoblja kao obvezu.

53. Kao što je to Komisija istaknula na raspravi, tužiteljevo mišljenje može se izmijeniti s obzirom na nove znanstvene podatke, što znači da to mišljenje ne predstavlja sveobuhvatnu globalnu životnu viziju koja se temelji na filozofskim ili duhovnim razmatranjima. Čini se da je njegovo mišljenje ograničeno na sâmo cjepivo protiv bolesti COVID-19 i da se temelji na navodnim zdravstvenim rizicima tog cjepiva, koji, prema tužiteljevu mišljenju, nisu bili dovoljno ocijenjeni s obzirom na medicinske znanstvene dokaze dostupne prilikom propisivanja zahtjeva cijepljenja protiv bolesti COVID-19. Njegovo protivljenje cjepivu također je izraz neslaganja s vladinom politikom povezanom sa zahtjevom cijepljenja.

54. U tom smislu, čini se da se tužitelj ne poziva na istinsko filozofsko uvjerenje.

55. Sve navedeno dovodi me do zaključka da tužiteljevo kritičko mišljenje o zahtjevu cijepljenja ne predstavlja uvjerenje koje je zaštićeno člankom 1. Direktive 2000/78.

56. Stoga se tužitelj ne može pozivati na Direktivu 2000/78 kako bi osporio to da njegov poslodavac primijeni Uredbu sa zakonskom snagom br. 44/21.

57. Zaključno, predlažem Sudu da na prvo i drugo prethodno pitanje odgovori da Direktiva 2000/78 nije primjenjiva u okolnostima ovog predmeta, s obzirom na to da navodna diskriminacija nije obuhvaćena nijednim od razloga diskriminacije koji su zabranjeni tom direktivom.

58. Direktivom 2000/78 zabranjuje se, među ostalim, diskriminacija na temelju „uvjerenja”. Međutim, osobna mišljenja koja se temelje na zdravstvenim zabrinutostima ili na neslaganju s vladinom politikom cijepljenja ne predstavljaju „uvjerenje” u smislu Direktive 2000/78.

B. Podredno

59. U slučaju da Sud ipak odluči da osobno mišljenje povezano s cijepljenjem, koje se temelji na zdravstvenim zabrinutostima ili na neslaganju s javnom politikom cijepljenja, predstavlja „uvjerenje” u smislu Direktive 2000/78, valja ocijeniti može li se postupanje prema tužitelju smatrati izravnom ili neizravnom diskriminacijom i, u slučaju potvrdnog odgovora, može li se takvo različito postupanje opravdati.

60. Izravna diskriminacija, koja je zabranjena člankom 2. stavkom 2. točkom (a) Direktive 2000/78, postoji ako se različito postupanje izravno temelji na jednom od zabranjenih razloga predviđenih tom direktivom. Predmetno talijansko zakonodavstvo ne temelji se na osobnom mišljenju vojnog osoblja u pogledu cijepljenja protiv bolesti COVID-19. Stoga se to zakonodavstvo ne može smatrati izravno diskriminirajućim.

61. Neizravna diskriminacija na temelju uvjerenja, zabranjena člankom 2. stavkom 2. točkom (b) Direktive 2000/78, postojala bi ako naizgled neutralno pravilo ili postupanje stavlja osobe određena uvjerenja u neravnopravan položaj [17].

62. Ako bi se osobno mišljenje tužitelja koji se protivi zahtjevu cijepljenja smatralo „uvjerenjem" u smislu Direktive 2000/78, moglo bi se smatrati da pravilo uvedeno talijanskim zakonodavstvom kojim se predviđa udaljenje s dužnosti necijepljenog vojnog osoblja bez prava na plaću neizravno stavlja te pripadnike vojnog osoblja u nepovoljan položaj u odnosu na drugo vojno osoblje koje se dobrovoljno cijepilo.

63. Međutim, neizravna diskriminacija može se opravdati legitimnim ciljem, pod uvjetom da su sredstva za postizanje tog cilja prikladna i nužna [18].

64. Kad je riječ o uvjetu koji se odnosi na postojanje legitimnog cilja, talijanska vlada objasnila je da je zahtjev cijepljenja protiv bolesti COVID-19 o kojem je riječ bio određen kao organizacijska mjera koja se odnosi na djelovanja i dužnosti vojnog osoblja tijekom pandemije bolesti COVID-19. Cilj takve mjere bio je dvojak: s jedne strane, željelo se zaštititi pripadnike vojnog osoblja od zaraze virusom SARS-CoV-2 pri obavljanju njihovih dužnosti tijekom pandemije bolesti COVID-19; s druge strane, njezin je cilj bio zaštititi javno zdravlje, osiguravajući pritom pravilno obavljanje tih dužnosti.

65. U presudi Nordic Info Sud je pandemiju bolesti COVID-19 smatrao ozbiljnom prijetnjom za javno zdravlje koja može izazvati smrt kod različitih kategorija stanovništva i dovesti do prevelikog korištenja ili čak preopterećenja nacionalnog zdravstvenog sustava [19].

66. Osim toga, zaštita javnog zdravlja očito je legitiman cilj, kako je to utvrđeno u ustaljenoj sudskoj praksi Suda. Tako je Sud u presudi Memoria i Dall'Antonia pojasnio da je „zaštita javnog zdravlja jedan od važnih razloga u općem interesu koje priznaje pravo Unije i da države članice u tom području raspolažu širokom marginom prosudbe" [20].

67. U sličnoj situaciji ESLJP je u predmetu Pasquinelli i dr. protiv San Marina presudio da je obveza cijepljenja koju je država nametnula određenim zdravstvenim djelatnicima tijekom pandemije bolesti COVID-19, u izvanrednom stanju u području javnog zdravlja koje predstavlja ozbiljan rizik za cjelokupno stanovništvo, imala legitiman cilj zaštite javnog zdravlja kao i prava i

[17] Vidjeti presudu SCRL (Odjeća s vjerskim značenjem), točku 37. i navedenu sudsku praksu.

[18] Vidjeti članak 2. stavak 2. točku (b) podtočku i. Direktive 2000/78.

[19] Vidjeti presudu od 5. prosinca 2023., Nordic Info (C-128/22, u daljnjem tekstu: presuda Nordic Info, EU:C:2023:951, t. 120.).

[20] Vidjeti u tom pogledu presudu od 14. studenoga 2018., Memoria i Dall'Antonia (C-342/17, EU:C:2018:906, t. 54. i navedenu sudsku praksu).

sloboda drugih. Osim toga, taj je sud utvrdio da pri odlučivanju o proporcionalnosti ograničavajućih mjera koje su naložene treba uzeti u obzir njihovu privremenost, ograničen intenzitet i izniman kontekst [21].

68. Tužitelj je objasnio da je bio spreman svakih 48 sati dostaviti dokaz o negativnom testu na bolest COVID-19, ali to je odbijeno te je zbog odbijanja cijepljenja udaljen s dužnosti. Usto, tužitelj tvrdi da je, premda je bio zaposlen kao pripadnik oružanih snaga, imao uredski posao sličan civilnom osoblju, koje nije trebalo biti cijepljeno kako bi nastavilo raditi za istog poslodavca.

69. Tim argumentima tužitelj osporava prikladnost i nužnost talijanskog zakonodavstva.

70. Talijanska vlada, poštujući slobodu mišljenja vojnog osoblja, uvela je zahtjev cijepljenja protiv bolesti COVID-19 te je vojnom osoblju prepustila odluku hoće li se cijepiti ili odbiti cjepivo. Ako bi odbili, neovisno o svojoj profesionalnoj ulozi i dužnostima koje obavljaju, to bi dovelo do privremenog prekida njihova radnog odnosa s tuženikom.

71. Unatoč tužiteljevu argumentu prema kojem je kao pripadnik vojnog osoblja obavljao uredske dužnosti i imao ograničene kontakte s drugim osobama, takav zahtjev cijepljenja nije se mogao nametnuti u svakom pojedinom slučaju. Umjesto toga, on se na isti način primjenjivao na sve vojno osoblje koje radi za tuženika, neovisno o tome je li ono vjerovalo u učinkovitost i sigurnost tih cjepiva.

72. Kad je riječ o uvjetu koji se odnosi na postojanje prikladnih i nužnih sredstava, slažem se s talijanskom vladom, koja je objasnila da nisu postojale druge prikladne i manje ograničavajuće mjere s obzirom na cilj koji se želio postići tim nacionalnim propisom. Čak i da se testiranje na virus SARS-CoV-2 moglo smatrati manje ograničavajućim, ono ne bi omogućilo istu razinu prevencije kao cijepljenje. Kao takvo, to rješenje ne bi bilo ni prikladno ni učinkovito za sprečavanje zaraze vojnog osoblja bolešću COVID-19 i njezina širenja te bi moglo ugroziti legitimne javnozdravstvene napore te vlade kako bi se ograničili učinci pandemije. Usto, organiziranje čestih testiranja na bolest COVID-19 za vojno osoblje, svakih 48 sati, zahtijevalo bi nerazumne napore i troškove, s kojima bi se javnozdravstveni sustav, već opterećen upravljanjem pandemijom, teško mogao nositi.

73. Umjesto toga, cilj zahtjeva cijepljenja protiv bolesti COVID-19 bio je smanjiti rizik od obolijevanja vojnog osoblja i vjerojatnost da će nakon toga prenijeti virus SARS-CoV-2 na druge. Osim toga, što je u to doba udio cijepljenih osoba bio veći, to se virus manje mogao širiti, čime se pridonijelo razvijanju kolektivnog imuniteta.

[21] Vidjeti presudu ESLJP-a od 29. kolovoza 2024., Pasquinelli i dr. protiv San Marina, CE:ECHR:2024:0829JUD002462222, t. 94. do 96. i 128. San Marino je 2021. donio zakon kojim se od svih radnika u socijalnom i zdravstvenom sektoru koji su u izravnom kontaktu s pacijentima zahtijevalo da se cijepe protiv bolesti COVID-19. Iako cijepljenje nije bilo obvezno, zakonom je utvrđena hijerarhijska ljestvica alternativnih mjera za sve koji bi ga odbili, uključujući preraspodjelu dužnosti ili preraspoređivanje na slobodna radna mjesta u javnoj upravi na kojima je ograničen kontakt s pacijentima i korištenje stečenih dopusta ili obvezno antigensko testiranje svakih 48 sati. Samo u slučajevima u kojima su te mogućnosti bile neizvedive, bilo je predviđeno privremeno udaljenje s dužnosti, uz zadržavanje plaće, uvjetovano obavljanjem društveno korisnih djelatnosti. Zakonodavac San Marina opravdao je taj sustav činjenicom da su ti radnici bili izloženi većem riziku od zaraze i da je cijepljenje ključno za zaštitu ranjivih pacijenata i za nastavak djelovanja sustava socijalne skrbi. Skupina radnika koja je odbila cijepljenje te je bila obuhvaćena navedenim mjerama pred ESLJP-om je osporila taj sustav tvrdeći da se njime krši članak 8. EKLJP-a i da predstavlja nezakonitu diskriminaciju u smislu članka 14. EKLJP-a, u vezi s člankom 1. Protokola br. 12. uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda. Tužitelji su tvrdili da različito postupanje prema cijepljenom i necijepljenom osoblju nije dostatno opravdano na temelju EKLJP-a.

74. S obzirom na navedeno, smatram da nacionalno pravilo o kojem je riječ ispunjava sve kriterije iz članka 2. stavka 2. točke (b) podtočke i. Direktive 2000/78, s obzirom na to da se njime nastojao postići legitiman cilj zaštite javnog zdravlja sprečavanjem širenja bolesti COVID-19 sredstvima koja su bila i nužna i proporcionalna.

75. Slijedom toga, čak i ako bi Sud utvrdio kako se može smatrati da se Uredbom sa zakonskom snagom br. 44/21 provodi neizravna diskriminacija na temelju „uvjerenja" u smislu Direktive 2000/78, predlažem Sudu da odgovori da se takvo zakonodavstvo ipak može opravdati na temelju članka 2. stavka 2. točke (b) podtočke i. te direktive jer se njime nastoji postići legitiman cilj, odnosno zaštita javnog zdravlja, uključujući zaštitu zdravlja vojnog osoblja zaposlenog u Ministarstvu obrane. Osim toga, u trenutku u kojem je talijanski zakonodavac donio taj propis nisu postojale druge prikladne i manje ograničavajuće mjere za postizanje tog cilja.

Treće prethodno pitanje

76. Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita može li se udaljenje s dužnosti bez prava na plaću pripadnika vojnog osoblja koji je odbio primiti cjepivo protiv bolesti COVID-19 smatrati protivnim člancima 1. i 24. Povelje.

77. Kao što sam to utvrdila u ovom mišljenju, osobna stajališta o zahtjevu cijepljenja, kao što su ona koja je iznio tužitelj, nisu obuhvaćena pojmom uvjerenja, koji je zaštićen člankom 1. Direktive 2000/78. Čak i ako bi ta stajališta predstavljala uvjerenje u smislu te direktive, neizravna diskriminacija koja iz njih proizlazi mogla bi se opravdati razlozima u općem interesu. Posljedice koje proizlaze iz primjene zakonodavstva o kojem je riječ stoga se ne mogu smatrati povredom ljudskog dostojanstva ili prava djeteta, koji su zaštićeni člancima 1. i 24. Povelje.

IV. Zaključak

78. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) odgovori na sljedeći način:

Direktivu Vijeća 2000/78/EZ od 27. studenoga 2000. o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja

treba tumačiti na način da joj se ne protivi zahtjev cijepljenja koji je nacionalnim pravom propisan pripadniku vojnog osoblja, a koji je u suprotnosti s njegovim osobnim stajalištima.

Tom se direktivom zabranjuje, među ostalim, diskriminacija na temelju „uvjerenja". Međutim, osobna mišljenja koja se temelje na zdravstvenim zabrinutostima ili na neslaganju s vladinom politikom cijepljenja ne predstavljaju „uvjerenje" u smislu Direktive 2000/78.