Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
TAMARA ĆAPETA
föredraget den 20 november 2025 [1]

Mål C-522/24

BG
mot
Ministero della Difesa,
ytterligare deltagare i rättegången:
Presidenza del Consiglio dei Ministri

(begäran om förhandsavgörande från Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 2000/78/EG – Begreppet övertygelse i artikel 1 i direktiv 2000/78 – Personliga åsikter om covid-19-vaccinationer – Vaccinationskrav för militär personal på grund av covid-19-pandemin – Vägran att ta covid-19-vaccination vilket ledde till avstängning från arbetet utan lön”

I. Inledning

1. Mer än två år har gått sedan det officiellt förklarades att covid-19-pandemin inte längre var ett globalt hot. [2] Domstolen får dock fortfarande tolkningsfrågor som hänför sig till rättsliga frågor som uppkom under pandemin.

2. Denna begäran om förhandsavgörande är ett exempel på detta. Klaganden i det nationella målet (nedan kallad klaganden) vägrade ta det covid-19-vaccin som militär personal var tvungna att ta enligt italiensk lagstiftning. Han blev därför avstängd från sitt arbete vid Ministero della Difesa (försvarsministeriet, Italien), motparten i det nationella målet (nedan kallat försvarsministeriet eller motparten), utan lön i ungefär två månader. Därefter hävdes vaccinationsplikten och han återgick till sitt arbete.

3. Klaganden har vid Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), vilken är den hänskjutande domstolen, gjort gällande att avstängningen av honom var diskriminerande, eftersom den endast grundade sig på hans personliga åsikt mot covid-19-vaccinet, vilket han anser strider mot bestämmelserna i rådets direktiv 2000/78/EG [3].

[1] Originalspråk: engelska.

[2] Se i detta avseende uttalandet från WHO:s generaldirektör av den 5 maj 2023, tillgängligt på följande adress: https://www.who.int/news-room/speeches/item/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing—5-may-2023.

[3] Direktiv av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (EGT L 303, 2000, s. 16, och rättelse i EGT L 2, 2001, s. 42) (nedan kallat direktiv 2000/78).

II. Bakgrund till det nationella målet, tolkningsfrågorna och förfarandet vid EU-domstolen

4. Som reaktion på covid-19-pandemin införde försvarsministeriet ett krav på vaccination mot covid-19 för militär personal. Detta krav grundades på Decreto-legge n. 44/21 (lagdekret nr 44/21).[4]

5. Efter det att covid-19-vaccination gjorts till ett grundläggande arbetsvillkor för vissa kategorier av yrkesverksamma ålades arbetsgivarna, genom artikel 4 ter i lagdekret nr 44/21, uttryckligen en skyldighet att kontrollera att all militär personal (bland andra kategorier av arbetstagare som anges i lagdekretet[5]) var vaccinerad. En anställds underlåtenhet att vaccinera sig skulle leda till att han eller hon omedelbart avstängdes från arbetet. Den anställde skulle inte drabbas av några disciplinära konsekvenser och anställningsförhållandet skulle bestå. I samma bestämmelse angavs även att ingen lön eller annan ersättning skulle betalas ut under avstängningsperioden. Det föreskrevs vidare att avstängningen skulle fortsätta att gälla till dess att den berörda personen informerade arbetsgivaren om att han eller hon hade påbörjat eller avslutat den primära vaccinationscykeln eller fått en påfyllnadsdos. Avstängningen skulle dock inte vara längre än tidsfristen på sex månader, vilken började löpa den 15 december 2021.

6. Klaganden är militär och arbetar för försvarsministeriet som ingenjör, huvudsakligen på sitt eget kontor, men han har ofta möten med annan militär och civil personal inom samma förvaltning samt med företrädare för externa företag.

7. Han vägrade att vaccinera sig mot covid-19, men förklarade sig villig att genomgå SARS-CoV-2-tester var 48:e timme.

8. Genom beslut av den 10 januari 2022 stängde motparten av klaganden från arbetet utan lön. Motparten ålade inte klaganden någon disciplinåtgärd och han behöll sin anställning.

9. Klaganden överklagade detta beslut genom ett extraordinärt överklagande till Republiken Italiens president.

10. Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen), vilken är den hänskjutande domstolen, har ombetts att i egenskap av rådgivare avge ett bindande yttrande till försvarsministeriet, vilket är behörigt att handlägga överklagandet och att lägga fram ett slutligt beslut för Republiken Italiens president.

11. Klaganden har vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att vaccinationskravet var diskriminerande och stred mot artikel 2.2 i direktiv 2000/78 och anförde till stöd för detta sex grunder.

[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 (lagdekret nr 44 av den 1 april 2021 om brådskande åtgärder för att bekämpa covid-19-pandemin, vaccination mot SARS-CoV-2, rättsliga frågor och offentligt stöd), vilken omvandlats till Legge 28 maggio 2021, n. 76 (lag nr 76 av den 28 maj 2021), i dess lydelse enligt 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 (lagdekret nr 172 av den 26 november 2021 om brådskande åtgärder för att bekämpa covid-19-pandemin och för säkert bedrivande av ekonomisk och social verksamhet), vilken, med ändringar, omvandlats till Legge 21 gennaio 2022, n. 3 (lag nr 3 av den 21 januari 2022).

[5] Kravet på vaccination mot covid-19 infördes först för hälso- och sjukvårdspersonal och folkhälsopersonal, därefter för arbetstagare som arbetar med socialt stöd i hemmet och personal på vårdinrättningar, och slutligen, bland andra kategorier, för personal inom försvar, säkerhet och beredskapssektorerna.

12. För det första har klaganden gjort gällande att han utsattes för direkt diskriminering i förhållande till civil personal som arbetar för motparten med liknande arbetsuppgifter, eftersom de inte omfattades av vaccinationsplikten. Han har även gjort gällande att han ålades att vaccinera sig på egen risk, i strid med artikel 206 bis i lagstiftningsdekret nr 66/10,[6] enligt vilken administrationen, som tar på sig ansvaret för att vaccinera personalen, kan förklara att särskilda vacciner ska ges till militären för att de ska kunna sättas in under särskilda förhållanden.

13. För det andra har klaganden gjort gällande att han utsattes för indirekt diskriminering i förhållande till vaccinerad militär personal, enbart med anledning av att han motsatte sig vaccination på grund av sin personliga uppfattning att det saknades vetenskapligt stöd för vaccinerna. Även om klaganden förklarade sig villig att testas för SARS-CoV-2 var 48:e timme, nekades han denna möjlighet, vilket enligt honom strider mot artikel 2.2 b i direktiv 2000/78.

14. För det tredje hindrades klaganden, eftersom han avstängdes från sitt arbete utan lön, från att försörja sig själv och sin familj, däribland två minderåriga döttrar, under den tid som avstängningen varade. Klaganden har hävdat att detta utgjorde ett åsidosättande av artiklarna 1 och 24 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

15. För det fjärde gjorde klaganden inledningsvis gällande att han inte kunde utnyttja sin rätt till årlig betald semester. Under förfarandet vid den hänskjutande domstolen uppgav klaganden att han avstod från att åberopa denna grund, eftersom kravet på obligatorisk vaccination upphävdes från och med den 25 mars 2022.[7]

16. För det femte har klaganden gjort gällande att han nekades ett effektivt domstolsskydd i strid med artikel 19 FEU.

17. För det sjätte har klaganden, på grund av den diskriminering som han anser sig ha utsatts för, yrkat skadestånd i form av en exemplifierande och avskräckande sanktion i enlighet med artikel 17 i direktiv 2000/78/EG.

18. Klaganden har vidare yrkat att den hänskjutande domstolen ska ställa sex tolkningsfrågor till EU-domstolen, var och en avseende en av grunderna till stöd för överklagandet.

19. Motparten har yrkat att den hänskjutande domstolen ska ogilla överklagandet. Enligt motparten fastställdes den omtvistade vaccinationsplikten rättsenligt såsom ett särskilt lagstadgat krav genom artikel 4 ter i lagdekret nr 44/21.

20. Enligt den hänskjutande domstolen kunde överklagandet inte vinna bifall såvitt avsåg den femte och den sjätte grunden och de motsvarande tolkningsfrågor som klaganden hade föreslagit kunde därför inte godtas. Den hänskjutande domstolen noterade även att klaganden avstått från att åberopa den fjärde grunden för överklagandet. Nämnda domstol beslutade emellertid att vilandeförklara målet och ställa de återstående frågor som klaganden hade föreslagit till EU-domstolen.

[6] Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 – Codice dell'ordinamento militare (lagstiftningsdekret nr 66 av den 15 mars 2010 – Lag om militärväsendet).

[7] Artikel 4 ter.1 b i lagdekret nr 44/21 upphävdes genom 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, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza (lagdekret nr 24 av den 24 mars 2022 om brådskande åtgärder som ersätter befintliga åtgärder för att bekämpa spridningen av covid-19-pandemin, efter det att det akuta nödläget upphört) (nedan kallat lagdekret nr 24/22).

21. Den hänskjutande domstolen har inledningsvis konstaterat att de frågor som klaganden har ställt saknar grund, eftersom lagenligheten av den nationella åtgärden avseende krav på vaccination av hälso- och sjukvårdspersonal mot covid-19, vilken även den infördes genom lagdekret nr 44/21, redan har prövats och fastställts av Corte costituzionale (Författningsdomstolen, Italien) i domarna nr 14/2023, nr 15/2023 och nr 185/2023. Enligt den hänskjutande domstolen gäller de principer som fastställdes i dessa domar, vilka är likartade de som fastställts i de unionsbestämmelser som klaganden har åberopat i sitt överklagande, även den vaccinationsplikt för militär personal som är aktuell i det nationella målet.

22. Vad gäller den första grunden för överklagandet har den hänskjutande domstolen påpekat att direktiv 2000/78 innehåller bestämmelser om likabehandling på arbetsplatsen, vilka är tillämpliga under normala omständigheter. Såsom anges i artikel 2.5 i direktivet ska dessa bestämmelser emellertid inte påverka de åtgärder som föreskrivs i nationell lagstiftning och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för den allmänna säkerheten och hälsoskyddet. Den hänskjutande domstolen har vidare påpekat att vaccinationskravet infördes på grund av de exceptionella omständigheterna och att vaccinerna mot covid-19 hade certifierats vara säkra. Lagstiftningsbeslutet att införa vaccinationsplikt för militär personal – som till skillnad från civil personal i nödsituationer ska skydda den allmänna säkerheten och ha kontakt med samhället i egenskap av medlemmar av de väpnade styrkorna – var vid den tidpunkten en rimlig och lämplig åtgärd för att skydda både den militära personalens och allmänhetens hälsa. Enligt den hänskjutande domstolen är situationen för militär och civil personal således inte jämförbar och det finns därför inte någon grund för den diskriminering som klaganden påstår att han utsatts för.

23. Vad gäller den andra grunden för överklagandet har den hänskjutande domstolen påpekat att vaccinationskravet inte var oproportionerligt, eftersom det vid den tidpunkten inte fanns någon annan lämplig åtgärd. Testmetoden, som ett alternativ till vaccination, användes i mer allmänna sammanhang för att ge personer som inte tillhörde de kategorier som omfattades av vaccinationsplikten tillträde till offentliga platser. Kostnaden för dessa tester, som måste upprepas varannan eller var tredje dag, skulle emellertid inte vara hållbar och skulle innebära en oacceptabel börda för hälso- och sjukvårdssystemet. Eftersom testresultaten inte var tillgängliga omedelbart efter testet var de dessutom redan inaktuella, eftersom den testade personen kunde ha blivit smittad under tiden mellan det att han eller hon testades och det att resultaten erhölls.

24. Vad gäller den tredje grunden för överklagandet har den hänskjutande domstolen påpekat att avstängningen av ovaccinerade arbetstagare, vilken varade strax över två månader, var förenlig med arbetsgivarens omsorgsplikt och att den rätt till arbete som stadgas i konstitutionen inte nödvändigtvis innebär en rätt att arbeta om det medför en risk för folkhälsan och arbetstagaren väljer att inte rätta sig efter bestämmelserna om säkerhet på arbetsplatsen, inklusive kravet på vaccination mot covid-19. Även om vaccinationskravet stred mot klagandens personliga åsikter var kravet således en rimlig och proportionerlig åtgärd som vidtogs i folkhälsans intresse, och klagandens avsiktliga överträdelse av detta krav motiverar därför att han avstängdes från arbetet utan lön.

25. Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Mot bakgrund av att förvaltningen inte har ansett det vara nödvändigt att införa en särskild vaccinationsplikt för militär personal enligt artikel 206 bis i decreto legislativo n. 66/10 (lagstiftningsdekret nr 66/10), och därigenom åta sig ansvaret för effekterna av vaccinet, utgör då direktiv [2000/78] hinder för genomförandebestämmelser såsom decreto-legge

n. 172/21 (lagdekret nr 172/21), i den del det ändrar decreto-legge n. 44/21 (lagdekret nr 44/21) genom tillägg av [artikel] 4 ter.1 b, vilken inför en vaccinationsplikt för en militär som strider mot dennes övertygelse, eftersom den ålägger vederbörande att på egen risk frivilligt utsätta sig för denna medicinska behandling som fortfarande är på försöksstadiet, som ett ytterligare krav för att få arbeta i samma arbetsmiljö som civil personal som inte behöver låta sig vaccineras trots att den civila personalens arbetsuppgifter medför samma risk för människor att sprida smitta eller att bli smittade som den militära personalens arbetsuppgifter?

2) Mot bakgrund av att det i italiensk lagstiftning om att ha tillträde till arbetsplatsen, även i sammanhang där det förekommer många människor, såsom i kollektivtrafiken, på stadion och restauranger, för de arbetstagare som inte omfattas av lagdekret nr 172/21, fastställs att ett vaccinationsintyg eller ett negativt covid-testresultat utfört inom 48 timmar anses vara likvärdiga, utgör då artikel 2.[2 b] i direktiv [2000/78] hinder för en lagstiftningsakt såsom lagdekret nr 172/21, i den del det ändrar lagdekret nr 44/21 genom tillägg av [artikel] 4 ter.1 b, vilken inför en vaccinationsplikt för en militär som strider mot dennes övertygelse som ett nödvändigt krav för att få arbeta i samma arbetsmiljö som militär personal som enligt deras övertygelse har ansett det vara lämpligt att låta sig vaccineras även utan någon vaccinationsplikt, trots att den ovaccinerade militären är villig, och ändå redan har skyldighet, att visa upp ett negativt covid-19-test med tätare mellanrum än var 48:e timme?

3) Strider en lagstiftningsakt såsom lagdekret nr 172/21 om komplettering av lagdekret nr 44/21, vars artikel 4 ter.3 innebär att en arbetstagare, som har stängts av från arbetet till följd av underlåtenhet att fullgöra vaccinationsplikten, inte har någon möjlighet att försörja sin familj och ge sina underåriga barn det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd, mot artiklarna 1 och 24 i [stadgan] i den mening som avses i dess artikel 24?”

26. Klaganden i det nationella målet, den franska och den italienska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden till domstolen.

27. En förhandling hölls den 10 juli 2025, vid vilken klaganden i det nationella målet, den italienska regeringen och kommissionen yttrade sig muntligen.

III. Bedömning

28. Den hänskjutande domstolens två första frågor bör behandlas tillsammans. Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor för att få klarhet i huruvida den italienska lagstiftning som föreskriver en covid-19-vaccinationsplikt för militär personal strider mot direktiv 2000/78, på grund av att den ger upphov till en diskriminerande behandling som är förbjuden enligt detta direktiv.

29. För att besvara dessa frågor ska det först prövas huruvida direktiv 2000/78 är tillämpligt på en sådan lagstiftning som den som den hänskjutande domstolen har beskrivit (A).

30. Om detta direktiv är tillämpligt ska det prövas huruvida den nationella lagstiftningen i fråga utgör direkt eller indirekt diskriminering och, i det senare fallet, huruvida en sådan diskriminering kan vara berättigad (B).

A. Förslag till svar: Direktiv 2000/78 är inte tillämpligt på omständigheterna i målet

1. Särbehandling på grundval av yrkeskategorier

31. Direktiv 2000/78 förbjuder diskriminering i arbetslivet på följande grunder: religion eller övertygelse, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning. [8]

32. Det följer av domstolens fasta praxis att de grunder som räknas upp i artikel 1 i direktiv 2000/78 är uttömmande och att direktivet inte avser diskriminering på grundval av yrkeskategori eller arbetsplats. [9]

33. Det framgår av den nationella lagstiftningen att bestämmelsen om obligatorisk vaccination mot covid-19 ursprungligen avsåg hälso- och sjukvårdspersonal och folkhälsopersonal, och senare utvidgades till att omfatta arbetstagare som var anställda inom hemtjänsten och på vårdinrättningar, och slutligen även personal inom försvars-, säkerhets- och beredskapssektorerna, inbegripet militär personal som arbetar vid försvarsministeriet.

34. Civil personal som arbetar vid försvarsministeriet omfattades däremot inte av denna skyldighet och var inte tvungen att vaccinera sig mot covid-19 för att få fortsätta arbeta.

35. Den vaccinationsplikt som föreskrevs i artikel 4 ter i lagdekret nr 44/21 gav således upphov till en särbehandling mellan militär och civil personal som arbetade vid försvarsministeriet. Denna särbehandling grundade sig på de tjänster som respektive grupp av personer utförde. En sådan särbehandling ingår emellertid inte bland de diskrimineringsgrunder som är förbjudna i den mening som avses i direktiv 2000/78.

36. Såsom den franska regeringen och kommissionen har gjort gällande medför således en särbehandling mellan militär och civil personal vad gäller kravet på vaccination mot covid-19 inte att direktiv 2000/78 blir tillämpligt.

37. Klaganden kan följaktligen inte med framgång åberopa detta direktiv för att hävda att den aktuella italienska lagstiftningen var förbjuden på grund av att den innebar en särbehandling mellan militär och civil personal som arbetade vid försvarsministeriet.

2. Övertygelse som förbjuden grund enligt direktiv 2000/78

38. Bland de diskrimineringsgrunder som är förbjudna enligt direktiv 2000/78 återfinns religion eller övertygelse. Detta direktiv skulle således kunna vara tillämpligt om den aktuella lagstiftningen faktiskt medförde en direkt eller indirekt särbehandling på grund av klagandens personliga övertygelse.

39. Den fråga som uppkommer är således huruvida klagandens personliga åsikt, som ligger till grund för att han eller hon har valt att inte vaccineras, kan anses utgöra en övertygelse i den mening som avses i artikel 1 i direktiv 2000/78.

[8] Artikel 1 i direktiv 2000/78.

[9] Se dom av den 17 oktober 2024, Zetschek (C-349/23, EU:C:2024:889, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

40. Direktiv 2000/78 innehåller inte någon definition av vad som utgör en övertygelse vid tillämpningen av det direktivet. [10]

41. EU-domstolens praxis ger emellertid viss vägledning för att förstå innebörden av detta begrepp.

42. Domstolen har konstaterat att artikel 1 i direktiv 2000/78 hänvisar till begreppen religion och övertygelse tillsammans, och att dessa två begrepp därför, vid tillämpningen av detta direktiv, ska förstås som *två sidor av samma diskrimineringsgrund*, som omfattar både religiös tro och filosofiska eller andliga övertygelser. [11]

43. Domstolen har dessutom slagit fast att diskriminering på grund av religion eller övertygelse ska särskiljas från diskriminering på grund av politisk eller annan åskådning. [12]

44. I det avseende förklarade domstolen att direktiv 2000/78 ”inte omfattar vare sig politiska eller fackliga övertygelser och inte heller *övertygelser eller preferenser* av konstnärlig, idrottslig eller estetisk art”. [13]

45. Domstolen har dessutom erinrat om att rätten till samvetsfrihet och religionsfrihet, såsom den stadgas i artikel 10.1 i stadgan, ingår i det sammanhang som är relevant för att tolka direktiv 2000/78. [14] Denna rättighet i stadgan motsvarar den rättighet som garanteras enligt artikel 9 i Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europakonventionen), som skyddar ”tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet”. Tolkningen av begreppet tro i den mening som avses i Europakonventionen är därför också relevant för tolkningen av detta begrepp inom ramen för unionsrätten.

46. I domen Vavřička slog Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) fast att en vaccinationsplikt inte strider mot Europakonventionen, eftersom ett personligt motstånd mot vaccination inte omfattas av begreppet tro som skyddas av artikel 9 i konventionen. Nämnda domstol fann särskilt att ett sådant personligt motstånd ska betraktas som en kritisk åsikt och inte som en tro som åtnjuter skydd enligt Europakonventionen. [15] I det målet fann Europadomstolen att den inte hade någon grund för att kvalificera Vavřičkas motstånd mot obligatorisk vaccination som en filosofisk övertygelse, eftersom han hade uppgett för den

[10] Det finns inte heller någon definition av begreppet övertygelse i medlemsstaternas lagstiftning eller på internationell nivå. Vissa medlemsstater tillhandahåller dock förklarande dokumentation som åtföljer lagstiftningen och ger vägledning för att definiera begreppet övertygelse. I Nederländerna har till exempel termen livsfilosofi (det vill säga breda filosofier, såsom humanism, som dock inte omfattar alla samhällsuppfattningar) använts för att förklara vad begreppet övertygelse kan omfatta. I Italien har de nationella domstolarna vid flera tillfällen ansett att begreppet övertygelse som en skyddad grund omfattar exempelvis medlemskap i en fackförening och den personliga övertygelsen att man bör vägra att bära vapen, när det gäller vapenvägrare av samvetsskäl. Se, i det avseendet Europeiska kommissionen – generaldirektoratet för rättsliga frågor och konsumentfrågor, Chopin, I. och Germaine, C., *A Comparative Analysis of Non-discrimination Law in Europe 2024 – The 27 EU Member States compared* – Utarbetad av Isabelle Chopin och Catharina Germaine för *European network of legal experts in gender equality and non-discrimination*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2024, s. 18 och 19.

[11] Se dom av den 15 juli 2021, WABE och MH Müller Handel (C-804/18 och C-341/19, EU:C:2021:594, punkt 47), dom av den 13 oktober 2022, SCRL (Religiös klädedräkt), EU:C:2022:774, punkt 26), och dom av den 28 november 2023, Commune d’Ans (C-344/20, EU:C:2023:924, punkt 22).

[12] Se domen SCRL (Religiös klädedräkt), punkt 27 och där angiven rättspraxis.

[13] Se domen SCRL (Religiös klädedräkt), punkt 28 (min kursivering).

[14] Se domen SCRL (Religiös klädedräkt), punkt 35 och där angiven rättspraxis.

[15] Se Europadomstolen, 8 april 2021, Vavřička m.fl. mot Republiken Tjeckien, CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, §§ 335 och 337. I det målet ifrågasatte sex sökande Tjeckiens lagstadgade skyldighet att vaccinera barn mot flera infektionssjukdomar. En sökande hade ådömts böter för att inte ha vaccinerat sina barn, medan andra var föräldrar vars barn hade nekats förskoleplats på grund av att de inte uppfyllt vaccinationskravet. Samtliga klagande åberopade artikel 8 i Europakonventionen och tre av dem åberopade artikel 9 i Europakonventionen. Europadomstolen avvisade de yrkanden som grundade sig på artikel 9 i Europakonventionen.

hänskjutande domstolen att hans motstånd mot vaccinationen grundade sig på hans åsikt att den huvudsakligen var skadlig för hans och hans barns hälsa. Europadomstolen har således slagit fast att ”en kritisk åsikt om vaccination inte kan utgöra en övertygelse eller tro som är *tillräckligt stark, allvarlig, koherent och betydelsefull* för att åtnjuta skydd enligt artikel 9”. [16]

47. Av det ovan anförda följer att en personlig åsikt mot vaccination – såsom en åsikt som grundar sig på hälsoskäl – inte kan anses utgöra en filosofisk övertygelse och i princip inte omfattas av det skydd som ges i direktiv 2000/78.

48. Sammanfattningsvis utgör direktiv 2000/78 i princip inte hinder för en nationell lagstiftning som inför obligatorisk vaccination för militär personal som strider mot hans eller hennes personliga uppfattning.

3. Tillämpning på omständigheterna i förevarande fall

49. Av detta följer att klaganden inte kan åberopa sin personliga åsikt om vaccinationsplikten för militär personal gentemot sin arbetsgivare, som genomförde en nationell lagstiftning enligt vilken militär personal var skyldig att vaccinera sig.

50. Klaganden har vid EU-domstolen gjort gällande att den vaccinationsplikt han ålades enligt artikel 4 ter i lagdekret nr 44/21 innebar att han måste underteckna en blankett för informerat samtycke i vilken det uttryckligen angavs att de långvariga biverkningarna av covid-19-vaccinerna, inbegripet risken för dödsfall, fortfarande var okända. Enligt klaganden bekräftades hans osäkerhet avseende riskerna med vaccinet senare av den omständigheten att flera personer som hade fått vaccinet därefter insjuknade eller till och med avled av covid-19. Trots att vaccinerna officiellt hade klassificerats som säkra drog klaganden slutsatsen att vaccinationsprogrammet mot covid-19 huvudsakligen drevs av läkemedelsföretagens kommersiella intressen och därför utgjorde en fara för den militära personal som var skyldig att vaccinera sig, oavsett vaccinernas påstådda effektivitet och säkerhet. Han tillade att han inte ville äventyra sitt eget liv genom att utsätta sig för eventuella biverkningar för att bidra till läkemedelsföretagens inkomstbringande verksamhet.

51. Klagandens motstånd mot vaccinationsplikten skärptes ytterligare av att regeringen, som ålade vaccinationsplikten enligt artikel 4 ter i lagdekret nr 44/21, inte åtog sig något ansvar för möjliga negativa verkningar av vaccinet. Han har anfört att han inte skulle ha motsatt sig vaccinationsplikten om den ålagts enligt artikel 206 bis i lagstiftningsdekret nr 66/10.

52. Såsom framgår av såväl beslutet om hänskjutande som av de argument som klaganden framförde vid förhandlingen, anser jag att klaganden inte har lagt fram någon bevisning som styrker att hans motstånd mot kravet på vaccination mot covid-19 grundar sig på en filosofisk övertygelse. Skälet för hans motstånd mot nämnda krav verkar snarare vara dubbelt. För det första grundar sig hans motstånd på hans kritiska hälsorelaterade uppfattning att vaccinerna inte var säkra, bland annat på grund av att distributionen av dem huvudsakligen motiverades av

[16] Se domen Vavřička, § 335 (min kursivering). Detta kriterium – en övertygelse eller tro av tillräcklig styrka, allvar, koherens och betydelse – fastställdes i domen Campbell och Cosans mot Förenade kungariket. I den domen angav Europadomstolen att ”ordet övertygelse, i sin vanliga betydelse och taget för sig självt, inte är synonymt med orden åsikter och tankar, såsom de används i artikel 10 [i Europakonventionen], som garanterar yttrandefriheten; det påminner mer om ordet tro (i den franska texten: conviction) i artikel 9 i Europakonventionen – som garanterar tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet – och avser uppfattningar som uppnår en viss grad av styrka, allvar, koherens och betydelse”. Se Europadomstolen, 25 februari 1982 (CE:ECHR:1982:0225JUD000751176, § 36).

läkemedelsindustrins kommersiella intressen. För det andra var klaganden kritisk mot regeringens ovilja att ta på sig något ansvar för de potentiella biverkningarna av vaccinet, varför den inte ålade militär personal vaccination i form av en skyldighet.

53. Såsom kommissionen påpekade vid förhandlingen kan klagandens åsikt komma att ändras mot bakgrund av nya vetenskapliga rön, vilket innebär att åsikten inte utgör en vittomfattande livsåskådning som grundar sig på filosofiska eller andliga överväganden. Hans åsikt förefaller vara begränsat till själva covid-19-vaccinet och grundar sig på de påstådda hälsoriskerna med detta vaccin, vilka enligt klaganden inte har bedömts tillräckligt mot bakgrund av de medicinska vetenskapliga rön som fanns tillgängliga vid införandet av kravet på vaccination mot covid-19. Hans motstånd mot vaccinet är också ett uttryck för hans oenighet med regeringens politik om vaccinationskrav.

54. Mot denna bakgrund förefaller klaganden inte stödja sig på någon verklig filosofisk övertygelse.

55. Av det ovan anförda drar jag slutsatsen att klagandens kritik av vaccinationsplikten inte utgör en övertygelse som skyddas av artikel 1 i direktiv 2000/78.

56. Klaganden kan följaktligen inte åberopa direktiv 2000/78 för att bestrida arbetsgivarens tillämpning av lagdekret nr 44/21.

57. Sammanfattningsvis föreslår jag att domstolen ska besvara den första och den andra frågan på så sätt att direktiv 2000/78 inte är tillämpligt i förevarande fall, eftersom den påstådda diskrimineringen inte omfattas av någon av de diskrimineringsgrunder som är förbjudna enligt detta direktiv.

58. Direktiv 2000/78 förbjuder bland annat diskriminering på grund av övertygelse. Personliga åsikter som grundar sig på oro för hälsan eller på att man motsätter sig en regerings vaccinationspolitik utgör emellertid inte en övertygelse i den mening som avses i direktiv 2000/78.

B. I andra hand

59. För det fall domstolen skulle finna att en personlig åsikt avseende vaccination, grundad på oro för hälsan eller på att man motsätter sig en allmän vaccinationspolitik, utgör en övertygelse i den mening som avses i direktiv 2000/78, ska det bedömas huruvida behandlingen av klaganden kan kvalificeras som direkt eller indirekt diskriminering och, om så är fallet, huruvida en sådan särbehandling kan motiveras.

60. Direkt diskriminering, som är förbjuden enligt artikel 2.2 a i direktiv 2000/78, föreligger när särbehandlingen är direkt grundad på någon av de förbjudna grunder som föreskrivs i detta direktiv. Den aktuella italienska lagstiftningen grundar sig inte på militär personals personliga åsikt om vaccination mot covid-19. Denna lagstiftning kan således inte förstås så, att den är direkt diskriminerande.

61. Indirekt diskriminering på grund av övertygelse, som är förbjuden enligt artikel 2.2 b i direktiv 2000/78, föreligger om en skenbart neutral bestämmelse eller ett skenbart neutralt förfaringssätt försätter personer med en viss övertygelse i en ofördelaktig situation. [17]

[17] Se domen SCRL (Religiös klädedräkt), punkt 37 och där angiven rättspraxis.

62. Om klagandens personliga motstånd mot vaccinationsplikten skulle anses utgöra en övertygelse i den mening som avses i direktiv 2000/78, skulle den regel som införts genom den italienska lagstiftningen, enligt vilken militär personal som inte vaccinerats ska avstängas utan lön, kunna anses indirekt försätta dessa militärer i en ofördelaktig situation i förhållande till andra militärer som frivilligt vaccinerats.

63. Indirekt diskriminering kan emellertid motiveras av ett berättigat mål, under förutsättning att medlen för att uppnå detta mål är lämpliga och nödvändiga. [18]

64. Vad gäller villkoret att det ska föreligga ett berättigat mål, har den italienska regeringen förklarat att det aktuella kravet på vaccination mot covid-19 infördes som en organisatorisk åtgärd avseende militär personals verksamhet och uppgifter under covid-19-pandemin. En sådan åtgärd hade ett tvåfaldigt syfte: för det första syftade den till att skydda militär personal mot att smittas av SARS-CoV-2 i deras tjänsteutövning under covid-19-pandemin; för det andra syftade den till att skydda folkhälsan och samtidigt säkerställa att dessa uppgifter fullgjordes på ett korrekt sätt.

65. I domen Nordic Info klassificerade domstolen covid-19-pandemin som ett allvarligt hot mot folkhälsan som kunde orsaka död inom flera olika befolkningsgrupper och leda till överbeläggning eller vårdplatsbrist i det nationella hälso- och sjukvårdssystemet. [19]

66. Dessutom är skyddet för folkhälsan ett uppenbart berättigat mål, vilket framgår av domstolens fasta rättspraxis. I domen Memoria och Dall'Antonia klargjorde domstolen sålunda att ”skydd för folkhälsan återfinns bland de tvingande allmänintressen som erkänns i unionsrätten och att medlemsstaterna har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på det området”. [20]

67. I en liknande situation slog Europadomstolen, i målet Pasquinelli m.fl. mot San Marino, fast att en vaccinationsplikt som en stat hade ålagt viss hälso- och sjukvårdspersonal under covid-19-pandemin, under det nödläge för folkhälsan som utgjorde en allvarlig risk för hela befolkningen, eftersträvade ett berättigat mål att skydda folkhälsan och andra personers fri- och rättigheter. Nämnda domstol uttalade vidare att den tillfälliga karaktären, den begränsade intensiteten och det exceptionella sammanhanget måste beaktas vid bedömningen av om de restriktiva åtgärder som vidtagits var proportionerliga. [21]

[18] Se artikel 2.2 b i) i direktiv 2000/78.

[19] Se dom av den 5 december 2023, Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:951, punkt 120).

[20] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 november 2018, *Memoria and Dall'Antonia* (C-342/17, EU:C:2018:906, punkt 54 och där angiven rättspraxis).

[21] Se Europadomstolen, 29 augusti 2024, Pasquinelli m.fl. mot San Marino, CE:ECHR:2024:0829JUD002462222, §§ 94–96 och 128. År 2021 antog San Marino en lag som krävde att alla social- och vårdarbetare som hade direkt kontakt med patienter skulle vaccineras mot covid-19. Även om vaccination inte var obligatorisk fastställdes i lagen en hierarki av alternativa åtgärder för alla som vägrade vaccinera sig, inbegripet omfördelning av arbetsuppgifter eller omplacering till lediga tjänster inom den offentliga förvaltningen med begränsad patientkontakt, och användning av betald semester eller obligatoriska antigentester var 48:e timme. Endast i situationer där dessa alternativ inte var genomförbara övervägdes en tillfällig avstängning från tjänsten med månadslön, under förutsättning att samhällsnyttig verksamhet utfördes. San Marinos lagstiftare motiverade detta system med att dessa arbetstagare löpte en ökad infektionsrisk och att vaccination var avgörande för att skydda både utsatta patienter och kontinuiteten i hälso- och sjukvårdssystemet. En grupp arbetstagare som vägrade vaccinera sig drabbades av ovannämnda åtgärder och bestred systemet vid Europadomstolen. De gjorde gällande att det stred mot artikel 8 i Europakonventionen och utgjorde olaglig diskriminering i den mening som avses i artikel 14 i Europakonventionen, jämförd med artikel 1 i protokoll nr 12 till konventionen. Sökandena hävdade att skillnaden i behandling mellan vaccinerad och ovaccinerad personal inte var tillräckligt motiverad enligt Europakonventionen.

68. Klaganden har förklarat att han var beredd att lägga fram bevis för ett negativt covid-19-test var 48:e timme, men att detta avvisades och att han avstängdes från sitt arbete på grund av sin vägran att vaccineras. Klaganden har dessutom hävdat att han, även om han var anställd som medlem av de väpnade styrkorna, hade en kontorsanställning, liknande den civila personalen, som inte behövde vaccineras för att fortsätta att arbeta för samma arbetsgivare.

69. Genom dessa argument har klaganden bestritt att den italienska lagstiftningen är lämplig och nödvändig.

70. Den italienska regeringen införde ett krav på vaccination mot covid-19 samtidigt som den beaktade den militära personalens åsiktsfrihet och gav militär personal möjlighet att välja att vaccinera sig eller att låta bli. Om de avböjde blev konsekvensen, oberoende av deras yrkesmässiga roll och de arbetsuppgifter som de utförde, att deras anställningsförhållande med motparten tillfälligt avbröts.

71. Trots klagandens argument att han i egenskap av militär personal utförde kontorsrelaterade uppgifter, med begränsade kontakter med andra personer, hade ett sådant vaccinationskrav inte kunnat åläggas från fall till fall. I stället gällde det lika för all militär personal som arbetade för motparten, oavsett om de litade på effektiviteten och säkerheten hos dessa vacciner eller inte.

72. När det gäller villkoret att medlen ska vara lämpliga och nödvändiga delar jag den italienska regeringens uppfattning att det inte fanns några andra lämpliga och mindre ingripande åtgärder för att uppnå det mål som eftersträvades med den nationella bestämmelsen. Även om SARS-CoV-2-testning hade kunnat anses vara mindre restriktivt, skulle det inte erbjuda samma grad av förebyggande åtgärder som vaccination. Den lösningen skulle som sådan varken ha varit lämplig eller effektiv för att hindra militär personal från att smittas med och sprida covid-19, och den skulle ha riskerat att äventyra regeringens legitima folkhälsoinsatser för att begränsa pandemins effekter. Att anordna frekventa covid-19-tester med 48 timmars intervall för militär personal skulle dessutom kräva orimliga ansträngningar och kostnader, som skulle vara svåra att bära för ett hälso- och sjukvårdssystem som redan hade fullt upp med att hantera pandemin.

73. Kravet på vaccination mot covid-19 var i stället ämnat att minska risken för att militär personal skulle drabbas av sjukdom och att minska sannolikheten för att de senare skulle överföra SARS-CoV-2 till andra. Vid den tidpunkten var det dessutom så, att ju större andelen vaccinerade personer var, desto mindre kunde viruset spridas, vilket bidrog till utvecklingen av en flockimmunitet.

74. Mot bakgrund av det ovanstående anser jag att den nationella bestämmelsen uppfyller vart och ett av de kriterier som anges i artikel 2.2 b i) i direktiv 2000/78, eftersom den eftersträvade det berättigade målet att skydda folkhälsan genom att förhindra spridningen av covid-19 genom medel som var både nödvändiga och proportionerliga.

75. Även om domstolen skulle anse att lagdekret nr 44/21 kan kvalificeras som indirekt diskriminering på grund av en övertygelse i den mening som avses i direktiv 2000/78, föreslår jag således att domstolen ska svara att en sådan lagstiftning ändå kan vara motiverad enligt artikel 2.2 b i) i det direktivet, eftersom den eftersträvade ett berättigat mål, nämligen att skydda folkhälsan, inbegripet hälsan hos militär personal som är anställd av försvarsministeriet. Vid den tidpunkt då den italienska lagstiftaren antog bestämmelsen fanns det dessutom inte heller några lämpliga och mindre ingripande alternativa åtgärder för att uppnå detta mål.

Den tredje frågan

76. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida det kan anses strida mot artiklarna 1 och 24 i stadgan att utan lön stänga av en militär som har vägrat att ta covid-19-vaccinet.

77. Såsom jag har gjort gällande i detta förslag till avgörande omfattas personliga åsikter avseende ett krav på vaccination, såsom de som klaganden har uttryckt, inte av begreppet övertygelse som skyddas av artikel 1 i direktiv 2000/78. Även om dessa åsikter skulle kunna ge uttryck för en övertygelse i den mening som avses i detta direktiv, skulle den indirekta diskriminering som följer av detta kunna motiveras av hänsyn till allmänintresset. De konsekvenser som följer av tillämpningen av den aktuella lagstiftningen kan därför inte anses kränka människans värdighet eller barnets rättigheter, vilka skyddas av artikel 1 och 24 i stadgan.

IV. Förslag till avgörande

78. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som ställts av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) på följande sätt:

Rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet

ska tolkas så, att det inte utgör hinder för en nationell lagstiftning som inför vaccinationsplikt för en militär i strid mot hans eller hennes personliga uppfattning.

Direktivet förbjuder bland annat diskriminering på grund av övertygelse. Personliga åsikter som grundar sig på oro för hälsan eller på att man motsätter sig en regerings vaccinationspolitik utgör emellertid inte en övertygelse i den mening som avses i direktiv 2000/78.