

**Mål C-219/24**

**Begäran om förhandsavgörande**

**Datum för ingivande:**

22 mars 2024

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Riigikohus (Estland)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

12 mars 2024

**Klagande:**

A m.fl.

**Motpart:**

Tallinna linn (staden Tallinn)

---

**Riigikohus (Högsta domstolen)**

TVISTEMÅLSAVDELNINGEN

**BESLUT**

[utelämnas]

[utelämnas]

Saken

Talan väckt av A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M och N mot staden Tallinn om ogiltigförklaring av den extraordinära uppsägningen av deras anställningsavtal samt om skadestånd och dröjsmålsränta.

<b>Parter</b>	Klagande A Klagande B Klagande C Klagande D Klagande E Klagande F Klagande G Klagande H Klagande I Klagande J Klagande K Klagande L Klagande M Klagande N [utelämnas] Motpart staden Tallinn (företrädd av Tallinna Kiirabi (räddningstjänsten i Tallinn)) [utelämnas]
[utelämnas]	[utelämnas]
<b>Grunden för förfarandet vid Riigikohus</b>	Överklagande från staden Tallinn (företrädd av Tallinna Kiirabi)
<b>Riigikohus [utelämnas]</b>	[utelämnas]

## BESLUTSDEL

**1. Följande fråga hänskjuts till EU-domstolen med begäran om förhandsavgörande:**

**Kan artikel 14.3 och punkterna 1 och 2 i bilaga VII till Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/54/EG av den 18 september 2000 om skydd för arbetstagare mot risker vid exponering för biologiska agens i arbetet, jämförda med skäl 8, artikel 1.1 och artikel 3.1 och 3.2 i direktivet, tolkas på så sätt att de inte utgör hinder för en bestämmelse enligt vilken en arbetsgivare får kräva att arbetstagare som är exponerade för biologiska agens och har ett anställningsförhållande med arbetsgivaren ska vaccinera sig?**

**Förklarande frågor:**

- a) **Utgör vaccinering en sådan hälsoskyddsåtgärd på arbetsplatsen som avses i artikel 14.3 i direktiv 2000/54/EG, vilken arbetsgivaren kan besluta om inom ramen för ett befintligt anställningsförhållande utan att inhämta samtycke från arbetstagaren som är exponerad för biologiska agens?**
- b) **Är det förenligt med artikel 1.3, artikel 6.1 och 6.2 a och g samt artikel 9.1 a och b i rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om**

**åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet, jämförda med artikel 3.1, artikel 31.1, och artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, att en arbetsgivare föreskriver obligatorisk vaccinering inom ramen för ett befintligt anställningsförhållande?**

[utelämnas] [vilandeförklaring av målet]

## **BAKGRUND OCH FÖRFARANDE**

1. Klagandena var anställda vid motpartens, staden Tallinn, räddningstjänst i egenskap av räddningsarbetare (operativ personal). Den 30 januari 2020 deklarerade Världshälsoorganisationen att det förelåg ett internationellt hot mot människors hälsa och utlyste därmed officiellt början på COVID-19-pandemin orsakad av spridningen av SARS-CoV-2-viruset. Den 4 mars 2021 gjorde staden Tallinn en riskbedömning avseende arbetsmiljön. I handlingsplanen som upprättades föreskrevs bland annat vaccinering av arbetstagare för att minska risken för smitta med en farlig infektionssjukdom, såsom en infektion med SARS-CoV-2-viruset. Den 16 april 2021 ändrade staden Tallinn arbetsbeskrivningarna för personalen vid räddningstjänsten genom att kräva vaccinering mot farliga infektionssjukdomar som ett grundläggande villkor för att arbeta där. Staden Tallinn fastställde en tidsfrist för klagandena inom vilken de skulle inkomma med bevis på att de vaccinerats mot SARS-CoV-2-viruset, alternativt ett intyg om att det föreligger en kontraindikation mot vaccinationen, och påpekade i samband med detta att underlåtelse att inge ett sådant bevis kunde medföra att anställningsavtalet sades upp. Klagandena ingav inte något bevis om vaccinering eller intyg om kontraindikation till staden Tallinn. Staden Tallinn meddelade extraordinära uppsägningar av klagandenas anställningsavtal i juli 2021 med motiveringen att det till följd av den speciella karaktären hos arbetet inom räddningstjänsten är nödvändigt och motiverat att vaccinera medarbetarna och att endast vaccinerad personal får arbeta inom räddningstjänsten, eftersom andra åtgärder inte är tillräckliga för att skydda patienternas, övriga anställdas och även de berörda medarbetarnas hälsa.

2. Klagandena bestred den extraordinära uppsägningen av anställningsavtalen och yrkade att staden Tallinn skulle utge ekonomisk ersättning för rättsstridig uppsägning. De gjorde i första hand gällande att staden Tallinn inte kunde säga upp anställningsavtalen, eftersom den inte hade rätt att kräva att arbetstagarna skulle vaccinera sig mot SARS-CoV-2-viruset. Klagandenas skyldighet att vaccinera sig föreskrevs varken genom lagbestämmelser eller i de anställningsavtal som ingåtts mellan parterna. I Estland är vaccination frivillig så länge Riigikogu (Estlands parlament) inte beslutar något annat. Arbetsgivaren har inte rätt att besluta om obligatorisk vaccination för arbetstagarna.

3. Staden Tallinn gjorde däremot i första hand gällande att den hade rätt att meddela extraordinära uppsägningar av anställningsavtalen. Enligt 8 § punkt 2 i

Tööttervishoiu ja tööohutuse seadus (lag om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen) (TTOS) ska arbetsgivaren vidta åtgärder för att skydda mot biologiska agens på arbetsplatsen, med hänsyn tagen till hur smittsam agensen är. Fram till dess att riskbedömningen hade slutförts krävde staden Tallinn att samtliga arbetstagare skulle följa hygienreglerna, bära personlig skyddsutrustning och, i förekommande fall, genomföra ett PCR-test som detekterar SARS-CoV-2-viruset. Med anledning av slutsatserna i riskbedömningen föreskrev handlingsplanen även vaccinering av arbetstagarna för att minska infektionsrisken och övriga risker. Även om klagandena inte kunde arbeta för staden Tallinn utan att vaccineras mot SARS-CoV-2-viruset, inkom de inte med de bevis som begärts till staden Tallin.

4. Harju Maakohus (Förstainstansdomstolen i Harju) biföll delvis denna talan genom dom av den 29 september 2022. Den fann att den extraordinära uppsägningen av anställningsavtalen var ogiltig till följd av att staden Tallinn inte hade rätt att ensidigt införa ett krav på obligatorisk vaccinering. Domstolen i första instans förpliktade staden Tallinn att betala skadestånd, dock till ett lägre belopp än vad klagandena yrkat.

I sin dom fann domstolen i första instans att det inte finns några bestämmelser, varken i lagstiftning eller förordningar, som gav staden Tallinn befogenhet att kräva att klagandena skulle vaccinera sig. Även om arbetsgivaren ensidigt kan ändra säkerhetskraven på arbetsplatsen i viss mån (13 § punkt 2 TTOS), kan detta endast ske i fråga om enskilda arbetsprocesser eller tillämpning av skyddsåtgärder som inte i grunden förändrar arbetstagarens arbetsförhållanden eller arbetstagarens lämplighet för arbetet. Införandet av obligatorisk vaccination förutsätter en överenskommelse mellan parterna (12 § i Töölepingu seadus (lagen om anställningsavtal) (TLS)). En sådan överenskommelse föreligger emellertid inte mellan parterna.

5. Klagandena överklagade domen från domstolen i första instans i den del deras skadeståndsyrkanden ogillades. Staden Tallinn överklagade domen från domstolen i första instans i den del klagandenas talan bifölls.

6. Genom dom av den 26 maj 2023 upphävde Tallinna Ringkonnakohus (Appellationsdomstolen i Tallinn) delvis domen som meddelats av domstolen i första instans, i den del den avsåg storleken på den ersättning som klagandena hade beviljats. Genom domen ändrade appellationsdomstolen beloppet på den ersättning som staden Tallinn förpliktades betala till klagandena. Den bekräftade dock underinstansens uppfattning att staden Tallinn inte hade rätt att införa ett krav på obligatorisk vaccination.

I sin dom fann appellationsdomstolen att varken 13 § punkterna [5–7] i Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus (lag om förebyggande och bekämpning av smittsamma sjukdomar) (NETS), 13 § punkt 1–2 TTOS eller 6 § punkt 2 siffran 7 och punkt 3 i Vabariigi Valitsuse 5. Mai 2000. a määrus nr 144 ”Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna tööttervishoiu ja tööohutuse nõuded” (förordning nr 14 som antagits av Estlands regering den 5 maj 2000

”krav avseende hälsa och säkerhet på arbetsplatsen i en arbetsmiljö med biologiska agens”) (förordning om biologiska agens) ger staden Tallinn rätt att ålägga klagandena en skyldighet att vaccinera sig. Eftersom införandet av vaccinationstvång utgör ett allvarligt ingrepp i människors fysiska integritet, måste den rättsliga grunden för införandet av en sådan skyldighet vara reglerad i lag. Det måste alltså finnas en konkret behörighetsregel i lag som ger den verkställande makten befogenhet att införa ett krav på obligatorisk vaccination.

## **PARTERNAS ARGUMENT**

7. Staden Tallinn har i sitt överklagande yrkat att den hänskjutande domstolen ska upphäva appellationsdomstolens dom och ogilla överklagandet i dess helhet i samband med att en ny dom meddelas, eller återförvisa målet till appellationsdomstolen för förnyad prövning.

Genom en av grunderna för överklagandet har staden Tallinn gjort gällande att underrätterna felaktigt fastställt att staden Tallinn inte hade rätt att införa ett krav på obligatorisk vaccination. Riigikohus (Högsta domstolen) har i förvaltningsmål nr 3-21-2241 slagit fast att 13 § punkt 2 TTOS och 6 § punkt 2 siffran 11 i förordningen om biologiska agens utgör en tillräcklig rättslig grund för att en arbetsgivare ska kunna införa ett krav på obligatorisk vaccination genom en intern bestämmelse. Staden Tallinn hade således rätt att införa ett krav på obligatorisk vaccination.

8. Klagandena har bestritt överklagandet och yrkat att det ska ogillas.

Staden Tallinn hade inte en lagstadgad befogenhet att införa ett krav på obligatorisk vaccination. Högsta domstolens konstateranden i förvaltningsmål nr 3-21-2241 kan inte överföras på förevarande mål, då det i nämnda mål var fråga om obligatorisk vaccination för militär personal. Anställningsförhållandet mellan parterna är privaträttsligt och bygger således på avtalsfrihet, vilket innebär att parternas ömsesidiga rättigheter och skyldigheter uppstått genom överenskommelse mellan dem och inte kan åläggas ensidigt av arbetsgivaren.

## **DEN HÄNSKJUTANDE DOMSTOLENS UPPFATTNING**

9. Den hänskjutande domstolen anser att det är nödvändigt att begära förhandsavgörande avseende tolkningen av artikel 14.3 och punkterna 1 och 2 i bilaga VII till direktiv 2000/54/EG, jämförda med skäl 8, artikel 1.1 och artikel 3 i samma direktiv, artikel 1.3, artikel 6 och artikel 9.1 a och b i direktiv 89/391/EEG samt artikel 3, artikel 31.1 och artikel 52.1 och i stadgan om de grundläggande rättigheterna för att den ska kunna avgöra förevarande tvistemål (artikel 267 första stycket b i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). Målet vilandeförklaras i avvaktan på EU-domstolens förhandsavgörande [utelämnas].

10. För att avgöra tvistemålet ska den hänskjutande domstolen bland annat besvara frågan huruvida staden Tallinn hade rätt att kräva att klagandena skulle vaccinera sig mot SARS-CoV-2 som villkor för att de skulle kunna fortsätta att arbeta inom räddningstjänsten eller om det krävdes en överenskommelse mellan parterna för att införa en sådan skyldighet. Den hänskjutande domstolen anser att svaret på denna fråga bland annat beror på huruvida kravet på vaccination ska betraktas som en bestämmelse om skydd för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen eller som en åtgärd som vidtas ensidigt av arbetsgivaren.

Den hänskjutande domstolen ger först en redogörelse för den estniska lagstiftning som är tillämplig på den omtvistade frågan och bestämmelserna i de relevanta direktiven (avsnitt I), därefter en kortfattad undersökning av det ingrepp i personers fysiska integritet som kravet på obligatorisk vaccination innebär (avsnitt II) och slutligen en redogörelse för parternas argument och de frågor som uppkommer (avsnitt III).

## I

11. Till skillnad från många andra medlemsstater har varken den estniska lagstiftaren eller Republiken Estlands regering antagit någon lagstiftning som definierar de sektorer eller yrken inom vilka ett villkor för anställning är vaccination mot SARS-CoV-2-viruset. Arbetsgivarens skyldigheter i samband med bekämpningen av infektionssjukdomar regleras i NETS. Bestämmelserna om skydd för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, arbetsgivarens och arbetstagarens rättigheter och skyldigheter när det gäller att skapa och upprätthålla en säker arbetsmiljö samt reglerna för organisationen av skyddet för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen återfinns huvudsakligen i TTOS, medan förordningen om biologiska agens, vilken antagits med stöd av TTOS, bland annat föreskriver en möjlighet att vaccinera arbetstagare som en åtgärd för att minska hälsorisker.

11.1 Enligt 24 § punkterna 1–4 NETS är arbetsgivaren skyldig att, på arbetsplatser där det finns risk för smitta med en infektionssjukdom, skapa arbetsförhållanden för arbetstagare där det i möjligaste mån inte finns någon smittorisk, säkerställa att smittskyddskraven uppfylls på arbetsplatsen och att arbetstagare på arbetsplatser där det finns infektionsrisk vaccineras och vid behov ges förebyggande behandling, samt göra det möjligt för arbetstagarna att genomgå läkarundersökning under arbetstid för att fastställa smitta eller bärarstatus, eller för att erhålla en nödvaccination.

11.2. Arbetsgivaren ska se till att arbetstagarens arbetsförhållanden i samtliga arbetsrelaterade situationer överensstämmer med bestämmelserna om skydd för hälsa och säkerhet i arbetet (28 § punkt 2 siffran 6 TLS jämförd med 12 § punkt 1 första meningen TTOS). I detta syfte fastställs i artikel 13 TTOS arbetsgivarens rättigheter och skyldigheter (punkt 1) och att arbetsgivaren får tillämpa strängare regler om skydd för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen än vad som föreskrivs enligt lag (punkt 2). Arbetsgivaren är bland annat skyldig att identifiera riskerna som finns i arbetsmiljön, bedöma riskerna för arbetstagarnas hälsa och säkerhet

och vidta åtgärder för att förebygga och minska riskerna för arbetstagarna (13 § punkt 1 siffran 3 och 134 § punkterna 1 och 2 TTOS). Enligt 2 § punkt 1 TTOS omfattar hälsoskydd på arbetsplatsen, i den mening som avses i denna lag, bland annat medicinska åtgärder för förebyggande av skadliga hälsoverknningar för arbetstagarna.

11.3. För att skydda mot biologiska agens på arbetsplatsen (till exempel virus som orsakar infektionssjukdomar) måste arbetsgivaren vidta åtgärder som tar hänsyn till agensens smittsamhet (8 § punkt 2 TTOS). I enlighet med 8 § punkt 3 TTOS ska Republiken Estlands regering fastställa bestämmelser om skydd för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen i en arbetsmiljö där det finns risk för exponering för biologiska agens. Enligt 6 § punkt 2 siffran 7 i förordningen om biologiska agens, vilken antagits med stöd av ovan nämnda bestämmelse, ska arbetsgivaren, om slutsatserna av riskbedömningen visar att det finns risk för exponering för biologiska agens i arbetsmiljön, vidta åtgärder för att förhindra riskerna för arbetstagarnas hälsa eller reducera hälsoriskerna till ett minimum, bland annat genom att säkerställa möjligheten till vaccination av arbetstagare som är exponerade för biologiska agens mot vilka det finns ett effektivt vaccin. Enligt 6 § punkt 2 siffran 11 i samma förordning, vilken trädde i kraft den 17 augusti 2021, är arbetsgivaren skyldig att se till att det inte finns någon smittoris som härrör från arbetstagare som kommer i kontakt med andra personer för det fall att SARS-CoV-2-viruset sprids på arbetsplatsen. Detta kan bland annat ske genom att arbetsgivaren säkerställer att arbetstagarna har vaccinerats mot COVID-19, genom att kontrollera intyg om att det inte finns någon risk för infektion med SARS-CoV-2, eller genom att föreskriva SARS-CoV-2-tester för arbetstagare. Den 15 mars 2022 trädde en reglering som kompletterade ovanstående bestämmelse i kraft. Genom denna infördes en rätt för arbetsgivaren att kontrollera arbetstagarens intyg om tillfrisknande efter en infektion med COVID-19. Arbetsgivarens skyldighet att på arbetsplatser där det finns en risk för smitta med infektionssjukdomar säkerställa möjligheten till vaccination och, vid behov, även förebyggande behandling av arbetstagare föreskrivs även i 24 § punkt 3 NETS.

11.4. Dessutom är arbetsgivare och arbetstagare enligt lag skyldiga att arbeta tillsammans för en säker arbetsmiljö (12 § punkt 3 TTOS). I detta avseende är arbetstagaren bland annat skyldig att bidra till att skapa en säker arbetsmiljö i enlighet med bestämmelserna om skydd för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen (14 § punkt 1 siffran 1 TTOS).

12. TTOS genomför bland annat rådets direktiv 89/391/EEG om säkerhet och hälsa i arbetet (nedan kallat ramdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/54/EG om risker vid exponering för biologiska agens i arbetet (nedan kallat direktivet om biologiska agens).

12.1. Ramdirektivet fastställer allmänna principer för arbetarskydd utan att det påverkar nationella bestämmelser eller unionsbestämmelser som är gynnsammare vad gäller skyddet för arbetstagarnas säkerhet och hälsa (artikel 1). Enligt artikel 6.1 och artikel 9.1 a och b i ramdirektivet ska arbetsgivaren inom ramen för sina

skyldigheter vidta tillräckliga åtgärder till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa och besluta om de skyddsåtgärder som ska vidtas och den eventuella personliga skyddsutrustning som ska användas till följd av de särskilda risker som föreligger.

12.2. Enligt skäl 8 i direktivet om biologiska agens ska förebyggande arbetarskyddsåtgärder vidtas för att skydda arbetstagare som exponeras för biologiska agens, och enligt artikel 1.1 i samma direktiv fastställer direktivet särskilda minimikrav avseende skyddet av arbetstagare och deras hälsa. Enligt artikel 3 i direktivet om biologiska agens ska exponeringen för biologiska agens fastställas genom en riskbedömning för att bedöma alla risker för arbetstagarnas säkerhet eller hälsa och för att bestämma vilka åtgärder som ska vidtas. Riskbedömningen ska identifiera de arbetstagare för vilka speciella skyddsåtgärder kan behövas och vid behov ska effektiva vacciner erbjudas de arbetstagare som inte redan är immuna för det biologiska agens som de är exponerade för eller kan komma att exponeras för. När arbetsgivare erbjuder vaccinering bör de beakta den rekommenderade praxis som anges i bilaga VII (artikel 14.3).

12.3. Enligt punkterna 1 och 2 i bilaga VII till direktivet om biologiska agens bör arbetsgivare erbjuda vaccinering för arbetstagare som exponeras för biologiska agens mot vilka det finns verksamma vacciner, varvid vaccineringen bör utföras i enlighet med nationell lagstiftning och/eller praxis och arbetstagarna bör informeras om fördelarna och nackdelarna både med vaccinering och icke-vaccinering. Vad som anförts ovan gäller för verksamhet som anges i den vägledande förteckningen i bilaga I, bland annat för arbete inom vården (artikel 4.2 jämförd med bilaga I punkt 4). Genom kommissionens direktiv (EU) 2020/739 lades SARS-CoV-2 till i förteckningen över biologiska agens som man vet kan smitta människor i bilaga III till direktivet om biologiska agens.

## II

13. Enligt artikel 3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2016/C 202/02) har var och en rätt till integritet, och inom medicin och biologiska i synnerhet den berörda personens fria och informerade samtycke, på de villkor som föreskrivs i lag, respekteras (punkt 2 a). I stadgans artikel 31.1 föreskrivs att varje arbetstagare har rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden. Enligt artikel 52.1 i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

14. Riigikohus har, med stöd av praxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen), vid upprepade tillfällen



slagit fast att såväl ett direkt som indirekt vaccinationstvång utgör ett ingrepp i en persons fysiska integritet.

Den fysiska integriteten garanteras i första hand genom rätten till skydd för privatlivet (26 § i Põhiseadus [konstitutionen] [PS]; artikel 8 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna; Europadomstolens dom i mål nr 25358/12, *Paradiso och Campanelli mot Italien*, punkt 159). De risker som är kopplade till vacciner utgör ett ingrepp i rätten till skydd av hälsan (28 § punkt 1 i konstitutionen) och kan i extrema fall leda till döden (16 § i konstitutionen). Den omständigheten att ingreppen i andra hand även syftade till att skydda de personer som berördes av dem innebär inte att ingreppens omfattning minskade. Införandet av vaccinationstvång för att skydda hälsan hos en person som har obegränsad rättshandlingsförmåga, utan att det finns något intrång i andra personers intressen eller allmänhetens intresse, till exempel genom en ökad belastning av sjukvården, skulle inte vara legitimt i en liberal demokratisk stat och är inte förenligt med principen om människans värdighet (RKHKm [resolution av avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Riigikohus] 25 november 2021, 3-21-2241/11, punkterna 20–22; RKPSJVKo [dom från avdelningen för konstitutionell kontroll vid Riigikohus] 31 november 2022, 5-22-4/13, punkt 48). Både Riigikohus och Europadomstolen har dock konstaterat att obligatorisk vaccination bland annat kan motiveras med behovet av att skydda folkhälsan (RKHKm 25 november 2021, 3-21-2241/11, punkt 36; Europadomstolens dom i mål nr 47621/13, *Vavrička m.fl. mot Republiken Tjeckien*, punkterna 281–284).

15. Eftersom staden Tallinn infört ett krav på vaccination som villkor för anställning inom räddningstjänsten och sagt upp anställningsavtalen med klagandena med motiveringen att de inte har lagt fram bevis på vaccination mot SARS-CoV-2-viruset eller ett intyg om kontraindikation mot en sådan vaccination, är det under alla omständigheter fråga om ett indirekt vaccinationstvång (se även RKHKm 25 november 2021, 3-21-2241/11, punkt 20 och följande punkter och bland annat Europadomstolens dom i mål 47621/13 *Vavrička m.fl. mot Republiken Tjeckien*, punkterna 258–260).

### III

16. I sitt överklagande har staden Tallinn gjort gällande att avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Riigikohus inte har uteslutit att obligatorisk vaccination kan införas med stöd av lag genom underordnade rättsliga bestämmelser. Vid bedömningen av den rättsliga grunden för obligatorisk vaccination för personal inom försvarsmakten fann avdelningen för förvaltningsrättsliga mål vid Riigikohus att det var möjligt att införa ett krav på obligatorisk vaccination för offentligt anställda personer och personer som på annat sätt deltar i fullgörandet av offentliga uppgifter genom en rättsakt som antas med stöd av 13 § punkt 2 TTOS och 6 § punkt 2 siffran 11 i förordningen om biologiska agens, såsom ett internt förvaltningsbeslut (RKHKm 25 november 2021, 3-21-2241/11, punkterna 23 och 24 och där angiven rättspraxis). Staden Tallinn har framhållit att räddningstjänsten tillhandahåller en livsviktig tjänst och

att upprätthållandet av dess operativa förmåga och reaktionsförmåga är av liknande betydelse som säkerställandet av statens kärnfunktioner (till exempel det nationella försvaret). Mot denna bakgrund anser staden Tallinn att den hade rätt att ensidigt införa obligatorisk vaccination.

17. Mot detta har klagandena invänt att staden Tallinn inte hade rätt att införa obligatorisk vaccination utan deras samtycke, eftersom anställningsavtalet inom ramen för ett civilrättsligt anställningsförhållande endast kan ändras genom överenskommelse mellan parterna (12 § TLS).

18. Arbetsrätten är en del av obligationsrätten (1 § punkt 1 i *Võlaõigusseadus* (lagen om obligationsrättsliga förhållanden) (VÖS) och 1 § punkt 3 TLS), i vilken principen att ingångna avtal ska fullgöras gäller (*pacta sunt servanda*). Denna princip kommer till uttryck i 12 § TLS som föreskriver att ett anställningsavtal endast kan ändras genom överenskommelse mellan parterna. De villkor som måste ingå i ett anställningsavtal är de som är väsentliga för parterna och således utgör en tvingande förutsättning för att ett anställningsavtal ska anses ha ingåtts (till exempel arbetets innehåll, lön, arbetsplats, arbetstid och så vidare) (4 § punkt 1 TLS och 9 § punkt 1 VÖS). Följaktligen är 12 § TLS i synnerhet tillämplig vid ändring av dessa villkor. I TLS föreskrivs emellertid ett antal undantag som gör det möjligt för arbetsgivaren att ändra de villkor som överenskommit i anställningsavtalet utan arbetstagarens samtycke, till exempel arbetets innehåll (17 § punkt 4 TLS), arbetstidens organisation (47 § punkt 4 TLS) och lörens storlek (37 § punkt 1 TLS).

19. Arbetsgivarens skyldighet att skydda arbetstagaren grundas visserligen på ett avtal som ingåtts mellan parterna som ålägger dem att samarbeta (se bland annat 28 § punkt 2 siffran 6 TLS och 12 § punkt 1 första meningen TTOS), men reglerna om skydd för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen följer däremot direkt av rättsakter. Regler om skydd för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, inbegripet strängare regler än vad som föreskrivs i lag, fastställs av arbetsgivaren (13 § i TTOS).

20. I det aktuella målet krävde staden Tallinn med stöd av bestämmelserna om hälsa och säkerhet på arbetsplatsen, vilka genomför ramdirektivet och direktivet om biologiska agens, efter att ha genomfört en riskbedömning, att klagandena skulle vaccinera sig mot SARS-CoV-2-viruset. I samband med överläggningen i målet har den hänskjutande domstolen emellertid sett anledning att ifrågasätta huruvida en nationell lagstiftning som gör det möjligt för en arbetsgivare att förplikta arbetstagare som har ett anställningsförhållande med denne att vaccinera sig, utan att arbetstagaren samtycker till detta, såsom ett villkor för att anställningsförhållandet ska fortsätta, är förenlig med ramdirektivet och direktivet om biologiska agens, även med beaktande av rätten till integritet som stadfäst i artikel 3 i stadgan om de grundläggande rättigheterna.

21. Å ena sidan regleras möjligheterna att vaccinera arbetstagare för att garantera deras hälsa och säkerhet på arbetsplatsen i direktivet om biologiska

agens. Av direktivets artikel 14.3 och bilaga VII är det möjligt att dra slutsatsen att vaccinering bör vara frivillig för arbetstagarna och att arbetsgivaren endast är skyldig att säkerställa att det finns en möjlighet till vaccinering och att arbetstagarna informeras om fördelarna och nackdelarna både med vaccinering och icke-vaccinering. I artikel 3.2 a i stadgan om de grundläggande rättigheterna anges även att medicinska ingrepp i den fysiska integriteten endast är tillåtna med den berörda personens fria samtycke.

Å andra sidan framgår det såväl av artikel 1.3 i ramdirektivet som av artikel 1.1 i direktivet om biologiska agens att dessa direktiv endast fastställer minimikrav för säkerhet och hälsa i arbetet och inte hindrar tillämpningen av bestämmelser som är gynnsammare vad gäller skyddet för arbetstagarnas säkerhet och hälsa på arbetsplatsen. Det är således också möjligt att göra en tolkning som innebär att rätten för arbetsgivaren att kräva att arbetstagare vaccineras utan deras samtycke ska anses som en åtgärd för arbetarskydd som är gynnsammare vad gäller skyddet för arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Av ovan angivna skäl har det för den hänskjutande domstolen under överläggningen i målet uppkommit tvivel om huruvida bestämmelserna i ramdirektivet och direktivet om biologiska agens, i ljuset av principerna i stadgan om de grundläggande rättigheterna, tillåter en tolkning som innebär att en arbetsgivare kan kräva att arbetstagare som exponeras för biologiska agens vaccinerar sig (det vill säga införa obligatorisk vaccination inom ramen för ett befintligt anställningsförhållande utan arbetstagarens samtycke) för att garantera en hög nivå av skydd för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen.

22. Den hänskjutande domstolen anser att lagenligheten av de extraordinära uppsägningarna av klagandenas anställningsavtal och av avgörandet som rör de ersättningskrav som riktats mot staden Tallinn till följd av dessa uppsägningar inte kan bedömas utan ett klagande från domstolen beträffande tolkningen av ramdirektivet och direktivet om biologiska agens. Om införandet av obligatorisk vaccination i arbetsmiljöbestämmelser strider mot direktiven anser den hänskjutande domstolen att det skulle innebära att TTOS och den förordning om biologiska agens som antagits av Republiken Estlands regering ska tolkas i överensstämmelse med direktiven på så sätt att de inte ger arbetsgivaren rätt att ensidigt införa obligatorisk vaccination för arbetstagarna, vilket i sin tur innebär att det inte finns någon rättslig grund för uppsägningen av klagandenas anställningsavtal.

23. Även om direktivet om biologiska agens fastställer minimikrav för skyddet av arbetstagare och bilaga VII till direktivet föreskriver att vaccination ska utföras i enlighet med nationell lagstiftning och/eller praxis och arbetsgivaren enligt estnisk rätt är skyldig att tillämpa striktare regler om skydd för hälsa och säkerhet på arbetsplatsen än vad som föreskrivs i ovannämnda rättsakter, påverkar detta inte den omständigheten att Riigikohus behöver ett klagande beträffande tolkningen av direktiven.

[utelämnas]