

Zaak C-219/24

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

22 maart 2024

Verwijzende rechter:

Riigikohus (Estland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 maart 2024

Verzoekende partij:

A e.a.

Verwerende partij:

Tallinna linn (stad Tallinn)

RIIGIKOHUS (hoogste rechterlijke instantie)

CIVIELE KAMER

BESLISSING

[OMISSIS]

[OMISSIS]

Voorwerp

Beroep ingesteld door A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M en N tegen de stad Tallinn strekkende tot vaststelling van de ongeldigheid van de opzegging wegens buitengewone omstandigheden van hun arbeidsovereenkomsten en tot

Partijen	verzoeker A verzoeker B verzoeker C verzoeker D verzoeker E verzoeker F verzoeker G verzoeker H verzoeker I verzoeker J verzoeker K verzoeker L verzoeker M verzoeker N [OMISSIS] verweerster stad Tallinn (vertegenwoordiger: Tallinna Kiirabi [noodhulpdienst Tallinn]) [OMISSIS]
[OMISSIS]	[OMISSIS]
Grondslag van de procedure voor de Riigikohus [OMISSIS]	Beroep in cassatie ingesteld door de stad Tallinn (vertegenwoordiger: Tallinna Kiirabi) [OMISSIS]

DICTUM

1. Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

Kunnen artikel 14, lid 3, van en bijlage VII, punten 1 en 2, bij richtlijn 2000/54/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan biologische agentia op het werk, gelezen in samenhang met overweging 8, artikel 1, lid 1, en artikel 3, punten 1 en 2, van deze richtlijn, aldus worden uitgelegd dat daarmee verenigbaar is een regeling op grond waarvan een werkgever het recht heeft om van werknemers die aan biologische agentia zijn blootgesteld en die in een arbeidsverhouding tot de werkgever staan, te verlangen dat zij zich laten vaccineren?

Verklarende vragen:

a) Is vaccinatie een maatregel ter bescherming van de gezondheid op het werk in de zin van artikel 14, lid 3, van richtlijn 2000/54/EG, die de werkgever in een bestaande arbeidsverhouding kan gelasten zonder toestemming van de werknemer die aan biologische agentia is blootgesteld?

b) Is het in overeenstemming met het bepaalde in artikel 1, lid 3, artikel 6, leden 1 en 2, onder a) en g), artikel 9, lid 1, onder a) en b), van richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk, alsmede in artikel 3, lid 1, artikel 31, lid 1, en artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie dat een werkgever in een bestaande arbeidsverhouding vaccinatie verplicht stelt?

[OMISSIS] [schorsing van de procedure]

FEITEN EN PROCEDURE

1. Verzoekers waren bij de noodhulpdienst van verweerster in dienst als noodhulpmedewerkers (operationeel personeel). Op 30 januari 2020 heeft de Wereldgezondheidsorganisatie een noodsituatie op het gebied van de volksgezondheid van internationaal belang afgekondigd waarmee officieel het begin van de COVID-19-pandemie als gevolg van de verspreiding van het SARS-CoV-2-virus werd verklaard. Op 4 maart 2021 heeft verweerster een risicobeoordeling voor de werkomgeving uitgebracht, waarvan het actieplan onder meer voorzag in de vaccinatie van werknemers om het risico op besmetting met een gevaarlijke infectieziekte, zoals het oplopen van het SARS-CoV-2-virus, te verminderen en de risico's tot een minimum te beperken. Op 16 april 2021 wijzigde verweerster de functiebeschrijvingen voor noodhulpdienstpersoneel aldus dat vaccinatie tegen gevaarlijke infectieziekten als voorwaarde voor de werkzaamheden werd geëist. Verweerster heeft verzoekers een termijn gesteld om het bewijs te leveren van vaccinatie tegen het SARS-CoV-2-virus of van een contra-indicatie voor deze vaccinatie, waarbij zij erop wees dat het ontbreken van een dergelijk bewijs tot opzegging van de arbeidsovereenkomst kon leiden. Verzoekers hebben verweerster geen bewijs van vaccinatie of contra-indicatie verstrekt. Verweerster heeft de arbeidsovereenkomsten van verzoekers in juli 2021 wegens buitengewone omstandigheden opgezegd op grond dat wegens de bijzondere aard van het werk in de noodhulpdienst vaccinatie van de medewerkers onontbeerlijk en gerechtvaardigd was en dat, aangezien andere maatregelen niet voldoende waren om de gezondheid van patiënten, andere medewerkers en de betrokken medewerker zelf te beschermen, alleen gevaccineerde medewerkers het werk in de noodhulpdienst mochten verrichten.

2. Verzoekers hebben de opzegging wegens buitengewone omstandigheden van de arbeidsovereenkomsten aangevochten en van verweerster een financiële vergoeding wegens onrechtmatig ontslag gevorderd. Zij voerden in de eerste plaats aan dat verweerster de arbeidsovereenkomsten niet kon opzeggen omdat zij niet het recht had om van hen te verlangen dat zij tegen het SARS-CoV-2-virus werden gevaccineerd. De verplichting van verzoekers om zich te laten vaccineren was niet wettelijk voorgeschreven en evenmin overeengekomen in de tussen partijen gesloten arbeidsovereenkomsten. In Estland was vaccinatie vrijwillig,

voor zolang de Riigikogu (parlement van Estland) niet anders had beslist. Het stond niet aan de werkgever om te beslissen over een verplichte vaccinatie van werknemers, aldus verzoekers.

3. Verweerster voert daartegen in de eerste plaats aan dat zij gerechtigd was de arbeidsovereenkomsten op te zeggen wegens buitengewone omstandigheden. Volgens artikel 8, lid 2, van de Tööttervishoiu ja tööohutuse seadus (wet inzake gezondheid en veiligheid op het werk) (TTOS) moet de werkgever maatregelen nemen ter bescherming tegen biologische agentia op het werk, rekening houdend met de besmettelijkheid van het agens. Totdat de risicobeoordeling was afgerond, verplichtte verweerster alle werknemers om de hygiënevoorschriften na te leven, persoonlijke beschermingsmiddelen te dragen en zo nodig een PCR-test te ondergaan om het SARS-CoV-2-virus op te sporen. Gelet op de resultaten van de risicobeoordeling voorzag het actieplan ook in de vaccinatie van de werknemers om het infectiegevaar te verminderen en de risico's tot een minimum te beperken. Hoewel verzoekers niet voor verweerster konden werken zonder ingeënt te zijn tegen het SARS-CoV-2-virus, hebben zij verweerster niet het gevraagde bewijs geleverd.

4. Bij vonnis van 29 september 2022 heeft de Harju Maakohus (rechter in eerste aanleg Harju, Estland) de vordering gedeeltelijk toegewezen. Deze rechter oordeelde dat de opzegging wegens buitengewone omstandigheden van de arbeidsovereenkomsten ongeldig was omdat verweerster niet het recht had om eenzijdig een vaccinatieverplichting op te leggen. Hij veroordeelde verweerster tot betaling van een schadevergoeding die lager was dan verzoekers hadden gevorderd.

Volgens de beslissing van de rechter in eerste aanleg is verweerster noch bij wet noch bij wettelijk besluit gemachtigd om verzoekers te verplichten zich te laten vaccineren. Hoewel de werkgever de veiligheidseisen op de werkplek tot op zekere hoogte eenzijdig kan wijzigen (artikel 13, lid 2, TTOS), kan dit alleen gebeuren met betrekking tot individuele werkprocessen of de toepassing van beschermende maatregelen die de arbeidsomstandigheden of de geschiktheid van de werknemer voor het werk niet fundamenteel veranderen. Voor het opleggen van een vaccinatieverplichting was een overeenkomst tussen partijen vereist (artikel 12 van de Töölepingu seadus [wet op de arbeidsovereenkomst] [TLS]); een dergelijke overeenkomst hadden partijen echter niet gesloten.

5. Verzoekers hebben tegen het vonnis van de rechter in eerste aanleg hoger beroep ingesteld voor zover hun vorderingen tot schadevergoeding waren afgewezen. Verweerster is tegen het vonnis van de rechter in eerste aanleg opgekomen voor zover de vorderingen werden toegewezen.

6. Bij arrest van 26 mei 2023 heeft de Tallinna Ringkonnakohus (rechter in tweede aanleg Tallinn, Estland) het vonnis van de rechter in eerste aanleg gedeeltelijk vernietigd wat het bedrag van de aan verzoekers toegekende schadevergoeding betreft. Bij zijn uitspraak heeft de rechter in tweede aanleg het

bedrag van de schadevergoeding die verweerster aan verzoekers moest betalen, gewijzigd. Hij bevestigde evenwel het standpunt van de rechter in eerste aanleg, dat verweerster niet het recht had een vaccinatieverplichting op te leggen.

Volgens de uitspraak van de rechter in tweede aanleg kennen noch artikel 13, leden [5-7], van de Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus (wet inzake de preventie en bestrijding van infectieziekten) (NETS) noch artikel 13, leden 1 en 2, TTOS noch artikel 6, lid 2, punt 7, en lid 3, van de Vabariigi Valitsuse 5 mei 2000. a määrus nr 144 „Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutuse nõuded” (besluit nr. 14 van de regering van Estland van 5 mei 2000 „voorschriften inzake gezondheid en veiligheid op het werk in een door biologische agentia aangetaste werkomgeving” (hierna: „besluit inzake biologische agentia”) verweerster het recht toe om verzoekers te verplichten zich te laten vaccineren. Aangezien het opleggen van een vaccinatieverplichting een ernstige aantasting van de lichamelijke integriteit van personen vormt, moet de grondslag in de wet zijn neergelegd, dat wil zeggen dat er een concrete machtigingsnorm moet bestaan in een wet die de uitvoerende macht machtigt een vaccinatieverplichting op te leggen.

ARGUMENTEN VAN PARTIJEN

7. Met een cassatieberoep vordert verweerster vernietiging van het arrest van de rechter in hoger beroep en verwerping van het beroep in zijn geheel met een nieuw arrest of terugwijzing van de zaak naar de rechter in hoger beroep voor een nieuwe behandeling.

Een van de middelen in hogere voorziening is dat de rechters ten onrechte hebben geoordeeld dat verweerster niet bevoegd was om verplichte vaccinatie in te voeren. De Riigikohus (hoogste rechterlijke instantie) heeft in administratieve zaak nr. 3-21-2241 geoordeeld dat artikel 13, lid 2, TTOS en artikel 6, lid 2, punt 11, van het besluit inzake biologische agentia een toereikende grondslag vormden voor de invoering van een vaccinatieverplichting door een interne bepaling van de werkgever. Daarom had verweerster het recht om verplichte vaccinatie te gelasten.

8. Verzoekers verzetten zich tegen het cassatieberoep en verzoeken het te verwerpen.

Verweerster was niet bij wet gemachtigd om verplichte vaccinatie in te voeren. Het standpunt van de hoogste rechter in administratieve zaak nr. 3-21-2241 betreffende de vaccinatieverplichting voor leden van de strijdkrachten kan niet op de onderhavige zaak worden toegepast. Tussen partijen bestond een privaatrechtelijke arbeidsverhouding op basis van contractvrijheid, waarbij de wederzijdse rechten en plichten van partijen tussen hen waren overeengekomen en niet eenzijdig door de werkgever konden worden opgelegd.

STANDPUNT VAN DE SENAT

9. Naar het oordeel van de Senat vereist de beslechting van het civiele geschil een verzoek om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 14, lid 3, van en bijlage VII, punten 1 en 2, bij richtlijn 2000/54/EG, gelezen in samenhang met overweging 8, artikel 1, lid 1, en artikel 3 van deze richtlijn, artikel 1, lid 3, artikel 6 en artikel 9, lid 1, onder a) en b), van richtlijn 89/391/EEG, alsmede met artikel 3, artikel 31, lid 1, en artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (artikel 267, eerste alinea, onder b), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). De behandeling van de zaak moet worden geschorst totdat op het verzoek om een prejudiciële beslissing is beslist [OMISSIS].

10. Voor de beslechting van het civiele geschil moet onder meer worden geantwoord op de vraag of verweerster het recht had om van verzoekers een vaccinatie tegen SARS-CoV-2 te verlangen als voorwaarde voor hun verdere tewerkstelling bij de noodhulpdienst, dan wel of voor een dergelijke verplichting een overeenkomst tussen partijen noodzakelijk was. Volgens de Senat hangt het antwoord op deze vraag met name af van de vraag of vaccinatie moet worden beschouwd als een voorschrift ter bescherming van de gezondheid en veiligheid op het werk dan wel als een eenzijdig door de werkgever genomen maatregel.

De Senat geeft eerst een overzicht van het nationale rechtskader van Estland met betrekking tot de litigieuze vraag en van de bepalingen van de relevante richtlijnen (I); vervolgens gaat hij kort in op de aantasting van de lichamelijke integriteit door de vaccinatieverplichting (II) en ten slotte op de argumenten van partijen en de opgeworpen vragen (III).

I

11. In tegenstelling tot veel andere lidstaten heeft noch de Estse wetgever, noch de regering van de Republiek Estland wetgeving uitgevaardigd waarin wordt bepaald in welke sectoren of beroepen vaccinatie tegen het SARS-CoV-2-virus vereist is. De verplichtingen van de werkgever bij de bestrijding van infectieziekten zijn geregeld in de NETS. De voorschriften voor de bescherming van de gezondheid en veiligheid op het werk, de rechten en plichten van de werkgever en de werknemer bij het creëren en in stand houden van een veilige werkomgeving en de organisatie van de bescherming van de gezondheid en de veiligheid op het werk zijn hoofdzakelijk neergelegd in de TTOS, terwijl het op basis daarvan vastgestelde besluit inzake biologische agentia onder meer voorziet in de mogelijkheid om werknemers te vaccineren als maatregel om gezondheidsrisico's te verminderen.

11.1. Volgens artikel 24, punten 1 tot en met 4, NETS is de werkgever verplicht om voor werknemers op werkplekken waar infectiegevaar bestaat, arbeidsomstandigheden te creëren waaronder het infectiegevaar zo klein mogelijk is, ervoor te zorgen dat aan de eisen van bescherming tegen infecties op het werk

wordt voldaan en dat werknemers op werkplekken waar infectiegevaar bestaat, worden geïmmuniseerd en zo nodig preventief worden behandeld, en werknemers in de gelegenheid te stellen om tijdens werktijd een gezondheidsonderzoek te ondergaan om een infectieziekte of dragerschap vast te stellen, of om een noodimmunisatie te laten uitvoeren.

11.2. De werkgever moet ervoor zorgen dat de arbeidsomstandigheden van de werknemer in alle werkgerelateerde situaties voldoen aan de voorschriften voor de bescherming van de gezondheid en veiligheid op het werk (artikel 28, lid 2, punt 6, TLS juncto artikel 12, lid 1, eerste zin, TTOS). Daartoe worden in artikel 13 TTOS de rechten en plichten van de werkgever uiteengezet (lid 1) en wordt de werkgever gemachtigd in het bedrijf strengere voorschriften ter bescherming van de gezondheid en de veiligheid toe te passen dan die waarin de wet voorziet (lid 2). De werkgever is onder andere verplicht om de gevaren van de werkomgeving te identificeren, de risico's voor de gezondheid en veiligheid van de werknemers te beoordelen en maatregelen te nemen om de risico's voor de gezondheid van de werknemers te voorkomen en te verminderen (artikel 13, lid 1, punt 3, en artikel 134, leden 1 en 2, TTOS). Volgens artikel 2, lid 1, TTOS omvat de bescherming van de gezondheid op het werk in de zin van deze wet onder meer de toepassing van medische maatregelen ter voorkoming van schade aan de gezondheid van werknemers.

11.3. Ter bescherming tegen biologische agentia op het werk (bijvoorbeeld virussen die infectieziekten veroorzaken) moet de werkgever maatregelen nemen die rekening houden met de besmettelijkheid van de agentia (artikel 8, lid 2, TTOS). De voorschriften voor de bescherming van de gezondheid en de veiligheid op het werk in een door biologische agentia aangetaste werkomgeving worden overeenkomstig artikel 8, lid 3, TTOS vastgesteld door de regering van de Republiek [Estland]. Krachtens artikel 6, lid 2, punt 7, van het op basis van deze bepaling vastgestelde besluit inzake biologische agentia moet de werkgever, indien uit de resultaten van zijn risicobeoordeling blijkt dat biologische agentia gevolgen hebben voor de werkomgeving, risico's voor de gezondheid van de werknemers voorkomen of het risico voor de gezondheid tot een minimum beperken, met name door te waarborgen dat werknemers die zijn blootgesteld aan biologische agentia waartegen een doeltreffend vaccin bestaat, kunnen worden gevaccineerd. Ingevolge artikel 6, lid 2, punt 11, van dit besluit, dat op 17 augustus 2021 in werking is getreden, is de werkgever verplicht ervoor te zorgen dat er geen besmettingsgevaar bestaat door werknemers die in contact komen met andere personen in het geval van verspreiding van het SARS-CoV-2-virus op het werk; dit kan met name worden gedaan door ervoor te zorgen dat werknemers worden gevaccineerd tegen COVID-19, door het bewijs te controleren waaruit blijkt dat er geen risico van SARS-CoV-2-besmetting bestaat, of door te voorzien in het testen van werknemers op SARS-CoV-2. Met ingang van 15 maart 2022 werd de bovenstaande bepaling aangevuld met het recht van de werkgever om het bewijs van herstel van de werknemer van COVID-19 te controleren. De verplichting voor de werkgever om te zorgen voor immunisatie en, zo nodig, preventieve behandeling van werknemers op werkplekken waar een

risico op besmetting met infectieziekten bestaat, is eveneens neergelegd in artikel 24, punt 3, NETS.

11.4. Bovendien zijn werkgevers en werknemers wettelijk verplicht om samen te werken in het belang van een veilige werkomgeving (artikel 12, lid 3, TTOS). In dit verband is de werknemer onder meer verplicht bij te dragen aan het creëren van een veilige werkomgeving door de voorschriften voor de bescherming van de gezondheid en veiligheid op het werk na te leven (artikel 14, lid 1, punt 1, TTOS).

12. Met de TTOS werden met name richtlijn 89/391/EEG van de Raad betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk (kaderrichtlijn) en richtlijn 2000/54/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de bescherming van de werknemers tegen de risico's van blootstelling aan biologische agentia op het werk (richtlijn biologische agentia) omgezet.

12.1. De kaderrichtlijn stelt algemene beginselen vast voor de verbetering van de gezondheid en de veiligheid op het werk, onverminderd nationale en communautaire bepalingen die gunstiger zijn voor de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers op het werk (artikel 1). Overeenkomstig artikel 6, lid 1, en artikel 9, lid 1, onder a) en b), van de kaderrichtlijn moet de werkgever in het kader van zijn verantwoordelijkheden de nodige maatregelen treffen voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers en onder meer beslissen over de te nemen beschermende maatregelen en de te gebruiken beschermingsmiddelen die noodzakelijk zijn wegens bijzondere risico's.

12.2. Volgens overweging 8 van de richtlijn betreffende biologische agentia moeten preventieve maatregelen worden genomen voor de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van aan biologische agentia blootgestelde werknemers, en overeenkomstig artikel 1, lid 1, van de richtlijn worden bijzondere minimumvoorschriften vastgesteld voor de bescherming van de werknemers en hun gezondheid. Volgens artikel 3 van de richtlijn betreffende biologische agentia moet de blootstelling aan biologische agentia worden vastgesteld in een risicobeoordeling om alle risico's voor de veiligheid of de gezondheid van de werknemers te beoordelen en de nodige maatregelen vast te stellen. Bij de risicobeoordeling moet worden vastgesteld voor welke werknemers speciale beschermingsmaatregelen nodig kunnen zijn en, zo nodig, moeten doeltreffende vaccins ter beschikking worden gesteld voor werknemers die nog niet immuun zijn tegen het biologische agens waaraan zij zijn of kunnen worden blootgesteld. Bij het beschikbaar stellen van vaccins door de werkgevers moeten zij rekening houden met de aanbevolen gedragsregels in bijlage VII (artikel 14, lid 3).

12.3. Volgens bijlage VII, punten 1 en 2, bij de richtlijn betreffende biologische agentia moeten werkgevers aan werknemers die worden blootgesteld aan biologische agentia waarvoor doeltreffende vaccins bestaan, de vaccinatie aanbieden die moet geschieden overeenkomstig de nationale wetgeving en/of

praktijken, en moeten de werknemers op de hoogte worden gebracht van de voor- en nadelen van vaccinatie en niet-vaccinatie. Het bovenstaande geldt voor beroepswerkzaamheden in de zin van de indicatieve lijst in bijlage I, waaronder werk in de gezondheidszorg (artikel 4, lid 2, en bijlage I, punt 4). Bij richtlijn (EU) 2020/739 van de Europese Commissie werd SARS-CoV-2 toegevoegd aan de lijst van biologische agentia die bij de mens infectieziekten kunnen verwekken, in bijlage III bij de richtlijn betreffende biologische agentia.

II

13. Volgens artikel 3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (2016/C 202/02) heeft eenieder recht op lichamelijke en geestelijke integriteit, waarbij met name in het kader van de geneeskunde en de biologie de vrije en geïnformeerde toestemming van de betrokkene in acht moet worden genomen volgens de bij de wet bepaalde regels (lid 2, onder a)). Volgens artikel 31, lid 1, van het Handvest heeft iedere werknemer recht op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden. Volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest moeten beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

14. Onder verwijzing naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft de Riigikohus herhaaldelijk geoordeeld dat zowel een directe als een indirecte vaccinatieverplichting inbreuk maakt op iemands lichamelijke integriteit.

Lichamelijke integriteit wordt in de eerste plaats beschermd door het recht op privéleven (artikel 26 van de Põhiseadus [grondwet] [PS]; artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; arrest van het EHRM in zaak nr. 25358/12, Paradiso en Campanelli tegen Italië, punt 159). De risico's van vaccins grijpen in op het recht op bescherming van de gezondheid (artikel 28, lid 1, van de grondwet) en kunnen in extreme gevallen tot de dood leiden (artikel 16 van de grondwet). De intensiteit van de ingrepen werd niet verminderd door het feit dat zij in tweede instantie ook dienden ter bescherming van de adressaten van de beperkingen zelf. Het opleggen van vaccinatieverplichtingen om de gezondheid van een handelingsbekwame persoon te beschermen zonder dat de rechten van andere personen of het algemeen belang worden aangetast, bijvoorbeeld door ziekenhuizen te belasten, zou niet legitiem zijn in een liberaal-democratische staat en zou niet in overeenstemming zijn met het beginsel van menselijke waardigheid (RKHKm [besluit van de administratieve kamer van de Riigikohus] 25 november 2021, 3-21-2241/11, punten 20-22; RKPSJVKo [arrest van de kamer voor grondwettelijke toetsing van de Riigikohus] 31 november 2022, 5-22-4/13, punt 48). Zowel de Riigikohus als

het EHRM hebben echter vastgesteld dat het vaccinatievereiste onder meer kan worden gerechtvaardigd door de noodzaak de volksgezondheid te beschermen (RKHKm 25 november 2021, 3-21-2241/11, § 36; arrest van het EHRM in zaak nr. 47621/13, Vavrička e.a./Tsjechië, punten 281-284).

15. Aangezien verweerster het vereiste van vaccinatie als voorwaarde voor tewerkstelling bij de noodhulpdienst heeft ingevoerd en de arbeidsovereenkomsten met verzoekers heeft opgezegd op grond dat verzoekers geen bewijs van vaccinatie tegen het SARS-CoV-2-virus of een contra-indicatie voor deze vaccinatie hadden geleverd, is er op zijn minst sprake van een indirecte vaccinatieverplichting (zie ook RKHKm 25 november 2021, 3-21-2241/11, punt 20 e.v.; arrest van het EHRM in zaak nr. 47621/13 e.a.: Vavrička e.a./Tsjechië, punten 258-260).

III

16. In haar beroep voert verweerster aan dat de administratieve kamer van de Riigikohus niet heeft uitgesloten dat een vaccinatieverplichting op grond van een wet via lagere regelgeving wordt ingevoerd. Bij de beoordeling van de rechtsgrondslag van een vaccinatieverplichting bij de strijdkrachten heeft de administratieve kamer zich op het standpunt gesteld dat voor personen die betrokken zijn bij het vervullen van taken van openbare dienst in de overheidssector en in andere vormen, de invoering van een vaccinatieverplichting kon worden overwogen bij een handeling op grond van artikel 13, lid 2, TTOS en artikel 6, lid 2, punt 11, van het besluit inzake biologische agentia, zoals een intern administratief besluit (RKHKm 25 november 2021, 3-21-2241/11, punten 23 en 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Verweerster wijst erop dat de noodhulpdienst een vitale dienst verricht en dat het behoud van zijn operationele en reactievermogen even belangrijk is als het waarborgen van de kernfuncties van de staat (bijvoorbeeld defensie). Verweerster is dan ook van mening dat zij de vaccinatieverplichting eenzijdig mocht opleggen.

17. Verzoekers brengen daartegen in dat verweerster de vaccinatieverplichting niet zonder hun toestemming kon invoeren, aangezien de arbeidsovereenkomst in een privaatrechtelijke arbeidsverhouding alleen door overeenstemming tussen partijen kan worden gewijzigd (artikel 12 TLS).

18. Het arbeidsrecht maakt deel uit van het verbintenissenrecht (artikel 1, lid 1, van de *Võlaõigusseadus* [wet inzake het verbintenissenrecht] [VÕS] en artikel 1, lid 3, TLS), waarin het beginsel geldt dat gesloten overeenkomsten moeten worden nagekomen (*pacta sunt servanda*). Op grond hiervan kan een arbeidsovereenkomst volgens artikel 12 TLS alleen worden gewijzigd door overeenstemming tussen de partijen. De voorwaarden van een arbeidsovereenkomst waarover overeenstemming moet worden bereikt, zijn die voorwaarden die voor de partijen van wezenlijk belang zijn en waarvan de overeenstemming tot gevolg heeft dat een arbeidsovereenkomst als gesloten kan worden beschouwd (bijvoorbeeld inhoud van het werk, beloning, werkplek,

werktijden, enzovoort) (artikel 4, lid 1, TLS en artikel 9, lid 1, VÕS). Artikel 12 TLS is daarom met name van toepassing in het geval van wijzigingen in deze voorwaarden. De TLS voorziet echter in een aantal uitzonderingen op grond waarvan de werkgever de in de arbeidsovereenkomst overeengekomen voorwaarden zonder instemming van de werknemer kan wijzigen, zoals de inhoud van de werkzaamheden (artikel 17, lid 4, TLS), de organisatie van de werktijden (artikel 47, lid 4, TLS) en de hoogte van de beloning (artikel 37, lid 1, TLS).

19. De verplichting van de werkgever om de werknemer te beschermen vloeit weliswaar voort uit een tussen partijen gesloten overeenkomst die hen verplicht om samen te werken (met name artikel 28, lid 2, punt 6, TLS en artikel 12, lid 1, eerste volzin, TTOS), maar de voorschriften voor de bescherming van de gezondheid en de veiligheid op het werk vloeien voort uit wettelijke besluiten. De voorschriften voor de bescherming van de gezondheid en de veiligheid op het werk, met inbegrip van bepalingen die strenger zijn dan die waarin de wet voorziet, worden vastgesteld door de werkgever (artikel 13 TTOS).

20. In casu heeft verweerster na een risicobeoordeling verzoekers gelast zich tegen het SARS-CoV-2-virus te laten vaccineren op grond van de voorschriften voor de bescherming van de gezondheid en veiligheid op het werk, waarbij de kaderrichtlijn en de richtlijn betreffende biologische agentia zijn omgezet. Bij de behandeling van de zaak heeft de Senat twijfels geuit over de verenigbaarheid met de kaderrichtlijn en de richtlijn betreffende biologische agentia, mede gelet op het in artikel 3 van het Handvest van de grondrechten neergelegde recht op integriteit, van een nationale regeling op grond waarvan een werkgever werknemers die door een arbeidsverhouding met hem zijn verbonden, zonder hun toestemming kan verplichten zich te laten vaccineren als voorwaarde voor de voortzetting van de arbeidsverhouding.

21. Enerzijds worden de mogelijkheden om werknemers te vaccineren met het oog op hun gezondheid en veiligheid op het werk geregeld in de richtlijn betreffende biologische agentia, waarvan uit artikel 14, lid 3, en bijlage VII kan worden geconcludeerd dat vaccinatie voor werknemers vrijwillig moet zijn en dat de werkgever alleen verplicht is om te zorgen voor de mogelijkheid van vaccinatie en om werknemers te informeren over de voor- en nadelen van vaccinatie of niet-vaccinatie. Artikel 3, lid 2, onder a), van het Handvest van de grondrechten bepaalt ook dat medische ingrepen in de lichamelijke integriteit alleen zijn toegestaan met vrije toestemming van de betrokkene.

Anderzijds volgt uit zowel artikel 1, lid 3, van de kaderrichtlijn als artikel 1, lid 1, van de richtlijn betreffende biologische agentia dat deze richtlijnen slechts minimumvoorschriften voor de veiligheid en de gezondheid op het werk vaststellen en zich niet verzetten tegen de toepassing van bepalingen die gunstiger zijn voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk. Het recht van de werkgever om werknemers zonder hun toestemming te verplichten zich te laten vaccineren, kan derhalve ook worden aangemerkt als een maatregel ter bescherming van de gezondheid en veiligheid op het werk, die gunstiger is

voor de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de werknemers. Om de hierboven uiteengezette redenen zijn bij de behandeling van de zaak door de Senat twijfels gerezen over de vraag of de bepalingen van de kaderrichtlijn en de richtlijn betreffende biologische agentia, in het licht van de beginselen van het Handvest van de grondrechten, een werkgever toestaan te eisen dat werknemers die risico lopen door biologische agentia, worden gevaccineerd (dat wil zeggen verplichte vaccinatie in te voeren in een bestaande arbeidsverhouding zonder toestemming van de werknemer) teneinde de gezondheid en veiligheid op het werk te waarborgen.

22. Volgens de Senat kan de rechtmatigheid van de opzegging wegens buitengewone omstandigheden van verzoekers' arbeidsovereenkomsten en de rechtmatigheid van de beslissing over de desbetreffende schadevorderingen niet worden beoordeeld zonder het standpunt van het Hof over de uitlegging van de kaderrichtlijn en de richtlijn betreffende biologische agentia af te wachten. Indien het opleggen van een vaccinatieverplichting door middel van voorschriften voor de bescherming van de gezondheid op het werk in strijd zou zijn met de richtlijnen, moeten de TTOS en het door de regering van de Republiek [Estland] vastgestelde besluit inzake biologische agentia volgens de Senat in overeenstemming met de richtlijnen aldus worden uitgelegd dat zij de werkgever niet toestaan eenzijdig een vaccinatieverplichting voor werknemers in te voeren, zodat er voor de opzegging van verzoekers' arbeidsovereenkomst geen rechtsgrondslag zou bestaan.

23. Ook al stelt de richtlijn betreffende biologische agentia minimumvoorschriften vast voor de bescherming van werknemers en moet vaccinatie volgens bijlage VII bij die richtlijn worden uitgevoerd in overeenstemming met de nationale wetgeving en/of praktijk, en ook al staat de Estse wet toe dat werkgevers strengere eisen stellen voor de bescherming van de gezondheid en veiligheid op het werk dan die welke zijn vastgelegd in wettelijke besluiten, doet dit niets af aan het feit dat de Riigikohus duidelijkheid moet krijgen over de uitlegging van de richtlijnen.

[OMISSIS]