

**Sag C-219/24**

**Anmodning om præjudiciel afgørelse**

**Dato for indlevering:**

22. marts 2024

**Forelæggende ret:**

Riigikohus (Estland)

**Afgørelse af:**

12. marts 2024

**Sagsøgere:**

A m.fl.

**Sagsøgt:**

Tallinna linn

---

**RIIGIKOHUS (øverste domstol)**

**AFDELING FOR CIVILE SAGER**

**KENDELSE**

[Udelades]

[Udelades]

**Genstand**

**Søgsmål anlagt af A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M og N mod byen Tallinn med påstand om, at det fastslås, at den uvarslede opsigelse af deres ansættelseskontrakter var ugyldig, samt om betaling af skadeserstatning og morarenter**

<b>Parter</b>	Sagsøger A Sagsøger B Sagsøger C Sagsøger D Sagsøger E Sagsøger F Sagsøger G Sagsøger H Sagsøger I Sagsøger J Sagsøger K Sagsøger L Sagsøger M Sagsøger N [Udelades] Sagsøgte, Tallinn by (ved Tallinna Kiirabi [redningstjenesten i Tallinn]) [udelades]
[Udelades]	[udelades]
<b>Grundlaget for sagen ved Riigikohus (øverste Riigikohus (øverste domstol))</b>	Kassationsappel iværksat af Tallinn by (ved Tallinna Kiirabi) [udelades]

## KONKLUSION

**1. Den Europæiske Unions Domstol anmodes om præjudiciel afgørelse vedrørende følgende spørgsmål:**

**Kan artikel 14, stk. 3, i og bilag VII, nr. 1) og 2), til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/54/EF af 18. september 2000 om beskyttelse af arbejdstagerne mod farerne ved at være udsat for biologiske agenser under arbejdet, sammenholdt med ottende betragtning til og artikel 1, stk. 1, og artikel 3, nr. 1) og 2), i samme direktiv, fortolkes således, at en ordning, hvorefter en arbejdsgiver har ret til at forpligte arbejdstagere, som er udsat for biologiske agenser, og som har et ansættelsesforhold til arbejdsgiveren, til at lade sig vaccinere, er forenelig med disse bestemmelser?**

**Supplerende spørgsmål:**

**a) Udgør en vaccination en foranstaltning til sundhedsbeskyttelse på arbejdspladsen som omhandlet i artikel 14, stk. 3, i direktiv 2000/54/EF, som arbejdsgiveren kan påbyde inden for et eksisterende ansættelsesforhold uden samtykke fra den arbejdstager, som er udsat for biologiske agenser?**

**b) Er det i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 1, stk. 3, artikel 6, stk. 1 og stk. 2, litra a) og g), og artikel 9, stk. 1, litra a) og b), i Rådets**

**direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet samt i artikel 3, stk. 1, artikel 31, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at en arbejdsgiver inden for et eksisterende ansættelsesforhold obligatorisk påbyder en vaccination?**

[Udelades] [udsættelse af sagen]

## **FAKTISKE OMSTÆNDIGHEDER OG RETSFORHANDLINGERNES FORLØB**

1. Sagsøgerne var ansat ved sagsøgtes redningstjeneste som redningsmedarbejdere (indsatsmandskab). Den 30. januar 2020 erklærede verdenssundhedsorganisationen WHO en sundhedsmæssig krisesituation af international betydning, hvorved den officielle begyndelse af covid 19-pandemien, som var forårsaget af SARS-CoV-2-virus, blev erklæret. Sagsøgte udstedte den 4. marts 2021 en risikovurdering for arbejdsmiljøet, hvis aktionsplan bl.a. fastsatte vaccination af arbejdstagerne for at nedsætte risikoen for smitte med en farlig infektionssygdom, f.eks. smitte med SARS-CoV-2-virus, og reducere risiciene. Den 16. april 2021 ændrede sagsøgte stillingsbeskrivelserne for medarbejderne i redningstjenesten således, at vaccination mod farlige infektionssygdomme blev påbudt som en betingelse for at varetage arbejdet. Sagsøgte gav sagsøgerne en frist til at forelægge dokumentation for en vaccination mod SARS-CoV-2-virus eller en kontraindikation mod denne vaccination, idet det blev meddelt, at manglende fremlæggelse af en sådan dokumentation kunne medføre opsigelse af ansættelseskontrakten. Sagsøgerne fremlagde ikke nogen dokumentation for vaccination eller en kontraindikation over for sagsøgte. Sagsøgte opsigte uden varsel sagsøgernes ansættelseskontrakter i juli 2021 med den begrundelse, at vaccination af medarbejderne som følge af den særlige natur af arbejdet i redningstjenesten var påkrævet og begrundet, og at det, eftersom andre foranstaltninger ikke var tilstrækkelige til at beskytte patienternes, de øvrige medarbejders og den pågældende medarbejders egen sundhed, kun var vaccinerede medarbejdere, der kunne varetage arbejdet i redningstjenesten.

2. Sagsøgerne anfægtede den uvarslede opsigelse af ansættelseskontrakterne og krævede en økonomisk kompensation af sagsøgte for ulovlig opsigelse. De gjorde i første række gældende, at sagsøgte ikke kunne opsigte ansættelseskontrakterne, eftersom sagsøgte ikke havde ret til at kræve af sagsøgerne, at de lod sig vaccinere mod SARS-CoV-2-virus. En forpligtelse for sagsøgerne til at lade sig vaccinere var ikke fastsat i retsforskrifter og var heller ikke aftalt i de ansættelseskontrakter, der var indgået mellem parterne. I Estland er vaccination frivillig, så længe Riigikogu (Estlands Parlament) ikke bestemmer andet. Det tilkommer ikke arbejdsgiveren at træffe afgørelse om, hvorvidt arbejdstagere er forpligtet til at lade sig vaccinere.

3. Sagsøgte har heroverfor i første række gjort gældende, at sagsøgte havde ret til at opsigse ansættelseskontrakterne uden varsel. I henhold til § 8, stk. 2, i Töötervishoiu ja tööohutuse seadus (lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen) skal arbejdsgiveren træffe foranstaltninger til beskyttelse mod biologiske agenser på arbejdspladsen, og der skal i denne forbindelse tages hensyn til agensens smitsomhed. Indtil afslutningen af risikovurderingen krævede sagsøgte af alle arbejdstagere, at de overholdt hygiejneforskrifterne, bar personligt beskyttelsesudstyr, og eventuelt at de forelagde dokumentation for en PCR-test for SARS-CoV-2-virus. På baggrund af resultaterne af risikovurderingen foreskrev aktionsplanen også vaccination af arbejdstagerne for at nedsætte smittefaren og reducere risiciene. Selv om sagsøgerne ikke kunne arbejde for sagsøgte uden at være vaccineret mod SARS-CoV-2-virus, forelagde de ikke sagsøgte den af denne krævede dokumentation.

4. Ved dom af 29. september 2022 gav Harju Maakohus (retten i første instans i Harju) delvist medhold i sagsøgernes påstande. Retten fastslog, at den uvarslede opsigelse af ansættelseskontrakterne var ugyldig, eftersom sagsøgte ikke havde ret til ensidigt at pålægge en vaccinationspligt. Retten tilpligtede sagsøgte at betale en kompensation, der var lavere end den, sagsøgerne havde krævet.

Ifølge afgørelsen fra retten i første instans er sagsøgte hverken ved lov eller ved en bekendtgørelse bemyndiget til at kræve af sagsøgerne, at de lader sig vaccinere. Arbejdsgiveren kan ganske vist i et vist omfang ensidigt ændre sikkerhedskravene på arbejdspladsen (§ 13, stk. 2, i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen), men dette kan kun ske med hensyn til enkeltstående arbejdsprocesser eller anvendelse af beskyttelsesforanstaltninger, som ikke grundlæggende ændrer arbejdsbetingelserne eller arbejdstagerens egnethed til arbejdet. Pålæggelse af en vaccinationspligt forudsætter en aftale mellem parterne (§ 12 i Töölepingu seadus [lov om ansættelseskontrakter]); en sådan aftale foreligger imidlertid ikke mellem parterne.

5. Sagsøgerne iværksatte appel til prøvelse af dommen fra retten i første instans, for så vidt som deres kompensationskrav var blevet forkastet. Sagsøgte iværksatte appel til prøvelse af dommen fra retten i første instans, for så vidt som der var givet medhold i sagsøgernes påstande.

6. Tallinna Ringkonnakohus (appeldomstolen i Tallinn) ophævede delvist dommen fra retten i første instans ved dom af 26. maj 2023 med hensyn til størrelsen af den kompensation, sagsøgerne var blevet tilkendt. Ved dommen ændrede appeldomstolen størrelsen af den kompensation, som sagsøgte skulle betale sagsøgerne. Den stadfæstede imidlertid den af retten i første instans anførte konklusion om, at sagsøgte ikke havde ret til at indføre en vaccinationspligt.

Ifølge appeldomstolens dom har sagsøgte hverken i henhold til § 13, stk. [5-7], i Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus (lov om forebyggelse og bekæmpelse af infektionssygdomme), § 13, stk. 1 og 2, i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, eller § 6, stk. 2, nr. 7, og stk. 3, i Vabariigi Valitsuse 5. Mai 2000.

a määrus nr 144 »Bioloogilistest ohuteguritest mõjutatud töökeskkonna töötervishoiu ja tööohutuse nõuded« (bekendtgørelse nr. 14 fra Estlands regering af 5.5.2000 »krav til sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen i et arbejdsmiljø, der er berørt af biologiske agenser«) (herefter »bekendtgørelsen om biologiske agenser«) ret til at forpligte sagsøgerne til at lade sig vaccinere. Eftersom pålæggelse af en vaccinationspligt udgør et kraftigt indgreb i personers fysiske integritet, skal grundlaget herfor være fastsat ved lov, dvs. at der skal foreligge en konkret bemyndigelsesregel i en lov, som giver den udøvende magt ret til at påbyde en vaccinationspligt.

## **PARTERNES ARGUMENTER**

7. Med kassationsappellen har sagsøgte nedlagt påstand om ophævelse af appeldomstolens dom og frifindelse i det hele eller hjemvisning af sagen til appeldomstolen til fornyet behandling.

Med et af anbringenderne er det blevet gjort gældende, at retterne med urette fastslog, at sagsøgte ikke havde ret til at indføre en vaccinationspligt. Riigikohus (øverste domstol) fastslog i forvaltningssag nr. 3-21-2241, at § 13, stk. 2, i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen og § 6, stk. 2, nr. 11, i bekendtgørelsen om biologiske agenser udgør et tilstrækkeligt grundlag for, at arbejdsgiveren kan indføre en vaccinationspligt ved en intern regel. Derfor havde sagsøgte ret til at påbyde vaccinationspligten.

8. Sagsøgerne har bestridt kassationsappellen og nedlagt påstand om, at den forkastes.

Sagsøgte var ifølge sagsøgerne ikke bemyndiget ved lov til at indføre en vaccinationspligt. Den opfattelse, som Riigikohus (øverste domstol) gav udtryk for i forvaltningssag nr. 3-21-2241, der vedrørte vaccinationspligt for ansatte i forsvaret, kan ikke overføres på den foreliggende sag. Der består et privatretligt ansættelsesforhold mellem parterne på grundlag af aftalefriheden, inden for hvilket parternes gensidige rettigheder og pligter aftales mellem dem og ikke kan pålægges ensidigt af arbejdsgiveren.

## **AFDELINGENS OPFATTELSE**

9. Afdelingen er af den opfattelse, at afgørelsen af den civile tvist kræver, at der anmodes om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 14, stk. 3, bilag VII, nr. 1) og 2), i direktiv 2000/54/EF, sammenholdt med ottende betragtning til og artikel 1, stk. 1, og artikel 3 i dette direktiv, artikel 1, stk. 3, artikel 6 og artikel 9, stk. 1, litra a) og b), i direktiv 89/391/EØF samt artikel 3, artikel 31, stk. 1, og artikel 52, stk. 1, i chartret om grundlæggende rettigheder [artikel 267, stk. 1, litra b), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde]. Sagen udsættes, indtil der er truffet afgørelse om anmodningen om præjudiciel afgørelse [udelades].

10. Med henblik på afgørelsen af den civile tvist er det bl.a. nødvendigt at besvare det spørgsmål, om sagsøgte havde ret til at kræve en vaccination mod SARS-CoV-2 af sagsøgerne som betingelse for deres fortsatte ansættelse i redningstjenesten, eller om et sådant krav forudsatte en aftale mellem parterne. Ifølge afdelingen afhænger besvarelsen af dette spørgsmål bl.a. af, om vaccinationen skal anses for at være en bestemmelse med henblik på beskyttelse af sundheden og sikkerheden på arbejdspladsen eller en foranstaltning, der ensidigt er truffet af arbejdsgiveren.

Afdelingen giver indledningsvis et overblik over de nationale estiske retsfor skrifter vedrørende det omtvistede spørgsmål og bestemmelserne i de relevante direktiver (I), drøfter herefter kort det indgreb i den fysiske integritet, som vaccinationspligten udgør (II), og endelig parternes argumenter og de rejste spørgsmål (III).

## I

11. Til forskel fra mange andre medlemsstater har hverken den estiske lovgiver eller Republikken Estlands regering vedtaget retsfor skrifter, som fastlægger de sektorer eller erhverv, hvor ansættelse kræver en vaccination mod SARS-CoV-2-virus. Arbejdsgiverens forpligtelser i forbindelse med infektionssygdomme er fastlagt i lov om forebyggelse og bekæmpelse af infektionssygdomme. Bestemmelserne om beskyttelse af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, arbejdsgiverens og arbejdstagerens rettigheder og forpligtelser i forbindelse med skabelsen og opretholdelsen af et sikkert arbejdsmiljø samt tilrettelæggelsen af sundhedsbeskyttelsen og sikkerheden på arbejdspladsen er først og fremmest fastsat i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, mens den på dette grundlag udstedte bekendtgørelse om biologiske agenser bl.a. fastsætter en mulighed for vaccination af arbejdstagere som en foranstaltning til nedbringelse af sundhedsrisiciene.

11.1. I henhold til § 24, nr. 1-4, i lov om forebyggelse og bekæmpelse af infektionssygdomme er arbejdsgiveren forpligtet til at skabe arbejdsbetingelser med mindst mulig smittefare for arbejdstagere på arbejdspladser, hvor der er risiko for smitte med en infektionssygdom, at sørge for, at kravene om beskyttelse mod smitte på arbejdspladsen overholdes, og at arbejdstagere på arbejdspladser, hvor der er smittefare, immuniseres og om nødvendigt behandles forebyggende, samt at give arbejdstagerne mulighed for at få foretaget en helbredsundersøgelse i arbejdstiden for at fastslå, om de har eller er bærere af en infektionssygdom, eller for at få foretaget en nødimmunisering.

11.2. Arbejdsgiveren skal sørge for, at arbejdstagerens arbejdsbetingelser i alle arbejdsrelaterede situationer overholder bestemmelserne om beskyttelse af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen (§ 28, stk. 2, nr. 6, i lov om ansættelseskontrakter, sammenholdt med § 12, stk. 1, første punktum, i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen). Til dette formål fastsætter § 13 i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen arbejdsgiverens rettigheder og

forpligtelser (stk. 1) og giver arbejdsgiveren ret til at anvende strengere bestemmelser om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen end de ved lov fastsatte (stk. 2). Arbejdsgiveren er bl.a. forpligtet til at fastslå risiciene ved arbejdsmiljøet, at vurdere risiciene for arbejdstagernes sundhed og sikkerhed og at træffe foranstaltninger til forebyggelse og nedbringelse af risiciene for arbejdstagernes sundhed (§ 13, stk. 1, nr. 3, og § 134, stk. 1 og 2, i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen). I henhold til § 2, stk. 1, i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen omfatter sundhedsbeskyttelse på arbejdspladsen i denne lovs forstand bl.a. anvendelse af medicinske foranstaltninger til forebyggelse af skader på arbejdstagernes helbred.

11.3. Med henblik på beskyttelse mod biologiske agenser på arbejdspladsen (f.eks. vira, som forårsager infektionssygdomme) skal arbejdstageren træffe foranstaltninger, der tager hensyn til agensernes smittefarlighed (§ 8, stk. 2, i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen). Bestemmelserne om beskyttelse af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen i et arbejdsmiljø, der er berørt af biologiske agenser, fastsættes i henhold til § 8, stk. 3, i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen af Republikken [Estlands] regering. I henhold til § 6, stk. 2, nr. 7, i bekendtgørelsen om biologiske agenser, som er udstedt på grundlag af denne bestemmelse, skal arbejdsgiveren, når resultaterne af dennes risikovurdering viser, at arbejdsmiljøet er berørt af biologiske agenser, forhindre, at arbejdstagernes helbred bringes i fare, eller holde sundhedsrisikoen så lav som muligt, bl.a. ved at sikre, at arbejdstagere, som udsættes for biologiske agenser, mod hvilke der findes effektive vacciner, har mulighed for at blive vaccineret. I henhold til denne bekendtgørelses § 6, stk. 2, nr. 11, som trådte i kraft den 17. august 2021, er arbejdsgiveren forpligtet til at sikre, at arbejdstagere, der i tilfælde af en udbredelse af SARS-CoV-2-viruset kommer i kontakt med andre personer på arbejdspladsen, ikke udgør en smitterisiko; dette kan navnlig ske ved, at arbejdsgiveren sikrer, at arbejdstagerne er vaccineret mod covid 19, efterprøver det bevis, der dokumenterer, at der ikke er risiko for smitte med SARS-CoV-2, eller foreskriver, at arbejdstagerne bliver testet for SARS-CoV-2. Med virkning fra den 15. marts 2022 blev den anførte bestemmelse suppleret med en ret for arbejdsgiveren til at kontrollere beviset for, at arbejdstageren var helbredt for covid 19. Arbejdsgiverens forpligtelse til at sørge for immunisering og om nødvendigt forebyggende behandling af arbejdstagere på arbejdspladser, hvor der er risiko for smitte med infektionssygdomme, er også fastsat i § 24, nr. 3, i lov om forebyggelse og bekæmpelse af infektionssygdomme.

11.4. Endvidere er arbejdsgivere og arbejdstagere ved lov forpligtet til at samarbejde af hensyn til et sikkert arbejdsmiljø (§ 12, stk. 3, i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen). I denne forbindelse er arbejdstageren bl.a. forpligtet til at medvirke til skabelsen af et sikkert arbejdsmiljø ved at overholde bestemmelserne om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen (§ 14, stk. 1, nr. 1, i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen).

12. Lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen gennemførte bl.a. Rådets direktiv 89/391/EØF om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af

arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (rammedirektivet) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/54/EF om farerne ved at være udsat for biologiske agenser (direktivet om biologiske agenser).

12.1. Rammedirektivet fastsætter generelle principper for forbedring af sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen uden at berøre bestemmelser i medlemsstaterne eller Fællesskabet, der er mere fordelagtige i henseende til beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (artikel 1). I henhold til rammedirektivets artikel 6, stk. 1, og artikel 9, stk. 1, litra a) og b), træffer arbejdsgiveren som led i sit ansvar de nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed og træffer bl.a. afgørelse om iværksættelse af beskyttelsesforanstaltninger og anvendelse af beskyttelsesudstyr, der er nødvendigt som følge af særlige risici.

12.2. Det anføres i ottende betragtning til direktivet om biologiske agenser, at der bør træffes forebyggende foranstaltninger til beskyttelse af sundheden og sikkerheden for arbejdstagere, der er udsat for biologiske agenser, og i henhold til direktivets artikel 1, stk. 1, fastsætter det særlige minimumsforskrifter om beskyttelse af arbejdstagere og deres sundhed. I henhold til artikel 3 i direktivet om biologiske agenser skal udsættelsen for biologiske agenser fastslås ved en risikovurdering, således at alle risici for arbejdstagernes sikkerhed eller sundhed kan vurderes, og de nødvendige foranstaltninger kan fastlægges. Ved risikovurderingen skal de arbejdstagere udpeges, for hvilke særlige beskyttelsesforanstaltninger kan være nødvendige, og der bør om nødvendigt stilles effektiv vaccine til rådighed for arbejdstagere, der endnu ikke er immuniseret mod den biologiske agens, som de udsættes eller kan blive udsat for. Når arbejdsgiverne stiller vaccine til rådighed, bør de tage hensyn til den anbefalede kodeks i bilag VII (artikel 14, stk. 3).

12.3. I henhold til bilag VII, nr. 1) og 2), til direktivet om biologiske agenser bør arbejdsgiveren tilbyde de arbejdstagere, der er i risiko, vaccination mod biologiske agenser, mod hvilke der findes effektive vacciner, idet vaccination bør finde sted i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis, og arbejdstagerne bør oplyses om, hvilke fordele og ulemper der er ved såvel vaccination som ikke-vaccination. Ovenstående gælder for aktiviteter, som er opført på den vejledende liste over aktiviteter i bilag I, bl.a. for arbejde med sundhedspleje [artikel 4, stk. 2, og bilag I, nr. 4)]. Ved Europa-Kommissionens direktiv (EU) 2020/739 blev SARS-CoV-2 optaget på listen over biologiske agenser, der kan fremkalde infektionssygdomme hos mennesker, i bilag III til direktivet om biologiske agenser.

## II

13. I henhold til artikel 3 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (2016/C 202/02) har enhver ret til respekt for sin integritet, og i forbindelse med lægevidenskab og biologi skal frit og informeret samtykke fra den berørte person i overensstemmelse med lovens bestemmelser respekteres



[stk. 2, litra a)]. I henhold til chartrets artikel 31, stk. 1, har enhver arbejdstager ret til sunde, sikre og værdige arbejdsforhold. I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, være fastlagt i lovgivningen og respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

14. Riigikohus (øverste domstol) har med henvisning til retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol flere gange givet udtryk for den opfattelse, at både en direkte og en indirekte vaccinationspligt udgør et indgreb i en persons fysiske integritet.

Den fysiske integritet er først og fremmest beskyttet i forbindelse med retten til privatliv (§ 26 i Põhiseadus [den estiske forfatning, herefter »forfatningen«], artikel 8 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, og Menneskerettighedsdomstolens dom i sag nr. 25358/12 Paradiso og Campanelli mod Italien, præmis 159). De risici, der er forbundet med vacciner, udgør et indgreb i retten til beskyttelse af sundheden (forfatningens § 28, stk. 1) og kan i ekstreme tilfælde medføre dødsfald (forfatningens § 16). Indgrebenes alvor mindres ikke af, at de i anden række også tjener til beskyttelse af de personer, de er rettet mod. Det vil i en fri og demokratisk stat ikke være legitimt eller i overensstemmelse med princippet om menneskets værdighed at pålægge vaccinationsforpligtelser til beskyttelse af en erhvervsaktiv persons sundhed, uden at andre personers rettigheder eller almenhedens interesse er berørt, f.eks. som følge af belastning af hospitalerne (kendelse afsagt af afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Riigikohus (øverste domstol) den 25.11.2021, 3-21-2241/11, præmis 20-22, og dom afsagt af forfatningskontrolafdelingen ved Riigikohus (øverste domstol) den 31.11.2022, 5-22-4/13, præmis 48). Både Riigikohus (øverste domstol) og Menneskerettighedsdomstolen har imidlertid fastslået, at kravet om vaccination bl.a. kan være begrundet i behovet for at beskytte den offentlige sundhed (kendelse afsagt af afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Riigikohus (øverste domstol) den 25.11.2021, 3-21-2241/11, præmis 36, og Menneskerettighedsdomstolens dom i sag nr. 47621/13, Vavrička m.fl. mod Den Tjekkiske Republik, præmis 281-284).

15. Eftersom sagsøgte har indført kravet om vaccination som en betingelse for ansættelse i retningsstjenesten og opsagt ansættelseskontrakterne med sagsøgerne med den begrundelse, at sagsøgerne ikke havde forelagt dokumentation for en vaccination mod SARS-CoV-2-virus eller en kontraindikation mod denne vaccination, er der i det mindste tale om en indirekte vaccinationspligt (jf. også kendelse afsagt af afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Riigikohus (øverste domstol) den 25.11.2021, 3-21-2241/11, præmis 20 ff., og Menneskerettighedsdomstolens dom i sag nr. 47621/13, Vavrička m.fl. mod Den Tjekkiske Republik, præmis 258-260).

### III

16. Sagsøgte har i sit appelskrift støttet sig på, at afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Riigikohus (øverste domstol) ikke har udelukket, at en vaccinationspligt på grundlag af en lov kan indføres ved trinlavere retsfor skrifter. Ved vurderingen af retsgrundlaget for en vaccinationspligt i forsvaret har afdelingen for forvaltningsretlige sager fastslået, at det er muligt at indføre en vaccinationspligt for personer, som er i offentlig tjeneste og på anden vis udfører offentlige opgaver, ved en retsakt vedtaget på grundlag af § 13, stk. 2, i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen og § 6, stk. 2, nr. 11, i bekendtgørelsen om biologiske agenser, såsom en intern forvaltningsretsakt (kendelse afsagt af afdelingen for forvaltningsretlige sager ved Riigikohus (øverste domstol) den 25.11.2021, 3-21-2241/11, præmis 23 og 24 og den deri nævnte retspraksis). Sagsøgte har gjort gældende, at redningstjenesten udfører en livsvigtig tjenesteydelse, og at opretholdelsen af dens indsats- og reaktionsevne er lige så vigtig som sikringen af statens kernefunktioner (f.eks. territorialforsvaret). Sagsøgte havde derfor efter egen opfattelse ret til ensidigt at pålægge vaccinationspligten.

17. Heroverfor har sagsøgerne gjort gældende, at sagsøgte ikke kunne indføre vaccinationspligten uden deres samtykke, eftersom ansættelseskontrakten inden for et privatretligt ansættelsesforhold kun kan ændres efter aftale mellem parterne (§ 12 i lov om ansættelseskontrakter).

18. Ansættelsesretten er en del af obligations- og aftaleretten (§ 1, stk. 1, i Völaõigusseadus (lov om obligationsret) og § 1, stk. 3, i lov om ansættelseskontrakter), hvor princippet om, at indgåede aftaler skal opfyldes (pacta sunt servanda), er gældende. Som et udtryk herfor kan en ansættelseskontrakt i henhold til § 12 i lov om ansættelseskontrakter kun ændres efter aftale mellem parterne. De betingelser i en ansættelseskontrakt, som skal aftales, er de betingelser, der er væsentlige for parterne, og det er det forhold, at disse betingelser aftales, som medfører, at en ansættelseskontrakt kan anses for at være indgået (f.eks. arbejdets indhold, løn, arbejdssted, arbejdstid osv.) (§ 4, stk. 1, i lov om ansættelseskontrakter og § 9, stk. 1, i lov om obligationsret). Derfor gælder § 12 i lov om ansættelseskontrakter navnlig i tilfælde af ændringer af disse betingelser. Lov om ansættelseskontrakter fastsætter dog en række undtagelser, som giver arbejdsgiveren ret til at ændre de i ansættelseskontrakten aftalte betingelser uden arbejdstagerens samtykke; således kan arbejdsgiveren f.eks. ændre arbejdets indhold (§ 17, stk. 4, i lov om ansættelseskontrakter), tilrettelæggelsen af arbejdstiden (§ 47, stk. 4, i lov om ansættelseskontrakter) og lønnens størrelse (§ 37, stk. 1, i lov om ansættelseskontrakter).

19. Arbejdsgiverens beskyttelsespligt over for arbejdstageren hviler ganske vist på en aftale, der er indgået mellem parterne og forpligter dem til at samarbejde (bl.a. § 28, stk. 2, nr. 6, i lov om ansættelseskontrakter og § 12, stk. 1, første punktum, i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen), men bestemmelserne om beskyttelse af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen følger af retsakter.

Bestemmelserne om beskyttelse af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, herunder strengere regler end de ved lov fastsatte, fastlægges af arbejdsgiveren (§ 13 i lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen).

20. I den foreliggende sag forpligtede sagsøgte – efter at have gennemført en risikovurdering og på grundlag af bestemmelserne om sundhedsbeskyttelse og sikkerhed på arbejdspladsen, hvorved rammedirektivet og direktivet om biologiske agenser er gennemført – sagsøgerne til at lade sig vaccinere mod SARS-CoV-2-virus. Afdelingen er i forbindelse med drøftelsen af sagen kommet i tvivl om, hvorvidt en national ordning, som giver en arbejdsgiver mulighed for uden samtykke fra arbejdstagere, som står i et ansættelsesforhold til vedkommende, at forpligte dem til at lade sig vaccinere som en betingelse for opretholdelsen af ansættelsesforholdet, er forenelig med rammedirektivet og direktivet om biologiske agenser, også i betragtning af retten til integritet som fastsat i artikel 3 i chartret om grundlæggende rettigheder.

21. På den ene side er mulighederne for at vaccinere arbejdstagere for at sikre deres sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen fastsat i direktivet om biologiske agenser, af hvis artikel 14, stk. 3, og bilag VII det fremgår, at vaccinationen bør være frivillig for arbejdstagerne, og at arbejdsgiveren kun er forpligtet til at sikre muligheden for vaccination og at oplyse arbejdstagerne om, hvilke fordele og ulemper der er ved såvel vaccination som ikke-vaccination. Også artikel 3, stk. 2, litra a), i chartret om grundlæggende rettigheder tyder på, at medicinske indgreb i den fysiske integritet kun er tilladt med den berørte persons frie samtykke.

På den anden side fremgår det både af rammedirektivets artikel 1, stk. 3, og af artikel 1, stk. 1, i direktivet om biologiske agenser, at disse direktiver blot fastsætter minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhedsbeskyttelse på arbejdspladsen og ikke udelukker anvendelsen af bestemmelser, der er mere fordelagtige i henseende til beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet. Derfor er det også muligt at anlægge den fortolkning, at der som en foranstaltning til beskyttelse af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, som er mere fordelagtig i henseende til beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, kan fastsættes en ret for arbejdsgiveren til uden arbejdstagernes samtykke at forpligte dem til at lade sig vaccinere. Af de førnævnte grunde er afdelingen i forbindelse med drøftelsen af sagen kommet i tvivl om, hvorvidt bestemmelserne i rammedirektivet og direktivet om biologiske agenser, sammenholdt med principperne i chartret om grundlæggende rettigheder, giver mulighed for at lægge til grund, at en arbejdsgiver kan kræve af arbejdstagere, der er i risiko som følge af biologiske agenser, at de lader sig vaccinere (dvs. indføre en vaccinationspligt uden arbejdstagerens samtykke inden for et eksisterende ansættelsesforhold), for at sikre sundhedsbeskyttelsen og sikkerheden på arbejdspladsen.

22. Efter afdelingens opfattelse er det ikke muligt at vurdere lovligheden af den uvarslede opsigelse af sagsøgernes ansættelseskontrakter og træffe afgørelse om de hermed forbundne erstatningskrav uden at afvente Domstolens stillingtagen til

fortolkningen af rammedirektivet og direktivet om biologiske agenser. Såfremt pålæggelse af en vaccinationspligt ved bestemmelser om sundhedsbeskyttelse på arbejdspladsen udgør en tilsidesættelse af direktiverne, skal lov om sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen og den af Republikken [Estlands] regering udstedte bekendtgørelse om biologiske agenser i overensstemmelse med direktiverne fortolkes således, at de ikke giver arbejdsgiveren ret til ensidigt at indføre en vaccinationspligt for arbejdstagere, hvorfor der ikke er noget retsgrundlag for opsigelsen af ansættelseskontrakten.

23. Selv om direktivet om biologiske agenser fastsætter minimumskrav for beskyttelse af arbejdstagerne, og vaccination i henhold til bilag VII til dette direktiv skal gennemføres i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis, og arbejdsgiveren i henhold til estisk lovgivning kan fastsætte strengere bestemmelser om beskyttelse af sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen end de ved lov fastsatte, ændrer dette ikke ved, at Riigikohus (øverste domstol) har behov for afklaring angående fortolkningen af direktiverne.

[Udelades]