



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE
URED ZASTUPNIKA REPUBLIKE HRVATSKE
PRED EUROPSKIM SUDOM ZA LJUDSKA PRAVA

Analiza presude

Vavrička i drugi protiv Češke
br. zahtjeva 47621/13 i dr.

nema povrede čl. 8. Konvencije – pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života

***Obavezno cijepljenje za djecu protiv određenih bolesti
i sankcije za nepoštovanje te obveze
nisu povrijedile pravo podnositelja na poštovanje privatnog života***

Veliko vijeće Europskog suda za ljudska prava (dalje: Europski sud) donijelo je 8. travnja 2021. presudu kojom je utvrdilo da podnositeljima zahtjeva nije povrijeđeno pravo na poštovanje privatnog i obiteljskog života (čl. 8. Konvencije) zbog posljedica koje su za njih nastale nepoštovanjem obaveze cijepljenja.

U Češkoj Republici postoji opća pravna obaveza cijepljenja djece protiv devet bolesti koje su dobro poznate medicinskoj znanosti. Poštovanje te obaveze ne može se fizički provesti, ali roditelji koji ne postupe u skladu s tom obvezom bez dobrog razloga, mogu biti kažnjeni novčanom kaznom. Necijepljena djeca ne prihvaćaju se u dječje vrtiće (iznimka se primjenjuje za one koji se ne mogu cijepiti iz zdravstvenih razloga). Također, sukladno praski Ustavnog suda Republike Češke mora postojati mogućnost nekažnjavanja zbog nepoštovanja obveze cijepljenja ako okolnosti zahtijevaju temeljno poštovanje autonomije pojedinca.

Presuda u ovom predmetu je donesena temeljem zahtjeva šest podnositelja. Prvom podnositelju izrečena je u Češkoj novčana kazna jer je odbio cijepiti svoje dvoje djece, u dobi od 14 i 13 godina protiv poliomijelitisa, hepatitisa B i tetanusa. Cijepljenje protiv navedenih bolesti obavezno je temeljem češkog prava (Zakona o zaštiti javnog zdravlja i Uredbe Ministarstva zdravstva o cijepljenju protiv određenih zaraznih bolesti). Protiv odluke o novčanoj kazni podnositelj je podnio žalbu koju su domaći sudovi odbili. Drugu podnositeljicu zahtjeva roditelji su cijepili protiv svih bolesti za koje je cijepljenje obavezno, osim protiv ospica, zaušnjaka i rubeole jer su sumnjali u ta cjepiva. Podnositeljica je 2006. primljena u dječji vrtić, ali je nakon dvije godine, kada je njezin pedijatar obavijestio vrtić da nije primila gore navedena cjepiva, ravnatelj vrtića ponovno pokrenuo postupak prijema i odbio ju primiti. Podnositeljica se bezuspješno žalila na ovu odluku ravnatelja pred domaćim sudovima koji su smatrali da nije dokazala da je došlo do nerazmjernog zadiranja u njezina prava, posebice stoga jer je njezin nastavak pohađanja vrtića mogao ugroziti zdravlje drugih. Treći podnositelj je imao različite zdravstvene probleme, nije bio cijepljen, a njegovi su roditelji tvrdili da je to posljedica nedostatka individualizirane preporuke o cijepljenju od strane pedijatra. Međutim, iako nije bio cijepljen, protiv roditelja nije bio pokrenut prekršajni postupak. Prilikom upisa u vrtić, pedijatar je pisanim putem potvrdio da podnositelj nije bio cijepljen. Podnositelj nije primljen u vrtić, a žalbe protiv navedene odluke domaća su tijela odbila. Četvrtog i petog podnositelja zahtjeva roditelji su zbog svojih uvjerenja odbili cijepiti protiv nekih od bolesti za koje je zakonom

propisana obaveza cijepljenja. Ravnatelj je odbio upisati podnositelje u vrtić navodeći da obavezno cijepljenje predstavlja dopušteno ograničenje prava na slobodno iskazivanje vjeroispovijedi ili uvjerenja jer je ono nužna mjera za zaštitu javnog zdravlja te prava i sloboda drugih. Podnositelji su bezuspješno osporavali ovu odluku i tražili donošenje privremene mjere kako bi im se odmah omogućilo uključivanje u vrtićku grupu. Za šestog podnositelja zahtjeva roditelji, koji su po struci biolozi, utvrdili su individualni plan cijepljenja. Stoga je protiv nekih bolesti cijepljen kasnije nego što je propisano zakonom, a protiv nekih nije uopće cijepljen. Ravnatelj dva dječja vrtića odbili su primiti podnositelja u vrtić budući da za prijem nisu bili ispunjeni uvjeti predviđeni mjerodavnim zakonom. Podnositelj je pobijao tu odluku, ali je njegova žalba odbijena.

Podnositelji zahtjeva su pred Europskim sudom tvrdili da različite posljedice (obveza plaćanja novčane kazne, odbijanje primitka u dječji vrtić) koje su za njih ili njihovu djecu proizašle iz nepoštovanja zakonske obaveze cijepljenja nisu bile u skladu s njihovim pravom na poštovanje privatnog života na temelju članka 8. Konvencije. Tvrdili su da obaveza cijepljenja nije bila „propisana zakonom“ kako to zahtjeva čl. 8. jer je bila razrađena samo u sekundarnom zakonodavstvu (Uredbi ministarstva). Podnositelji nisu osporavali da cijepljenje uključuje pitanja općeg interesa, društvene solidarnosti i zajedničke odgovornosti, no smatrali su da miješanje u njihovo pravo na poštovanje privatnog života nije bilo razmjerno pa time ni „nužno u demokratskom društvu“. Također, prema njihovu mišljenju, postupak utvrđivanja rasporeda cijepljenja nije bio transparentan, nije na odgovarajući način analiziran, te nije provedena javna rasprava, a zaštita zdravlja druge djece može se ostvariti i na drugi način. Primjerice, isključivanjem necijepljene djece iz obrazovnog sustava samo u slučaju prijetnje ili stvarne pojave neke bolesti za koju je propisano obavezno cijepljenje. Prvi, drugi i treći podnositelj zahtjeva isticali su i povredu prava na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi zaštićenu člankom 9. Konvencije. Smatrali su da njihovo kritičko mišljenje o cijepljenju uživa konvencijsku zaštitu i da je povrijeđeno nametanjem obaveznog cijepljenja, dok su podnositelji djeca isticali i povredu čl. 2. Protokola 1 uz Konvenciju (pravo na obrazovanje).

Budući da je ovaj predmet otvorio ozbiljna pitanja koja utječu na tumačenje Konvencije vijeće Europskog suda ustupilo je postupanje u predmetu velikom vijeću. Javna rasprava je održana 1. srpnja 2020¹. U predmet su se umiješale i vlade Francuske Republike, Savezne Republike Njemačke, Poljske i Slovačke te nekoliko nevladinih organizacija.

Razmatrajući opseg predmeta, Europski sud je prvo ponovio da fizički integritet osobe čini dio privatnog života svake osobe te da stoga prigovore podnositelja treba ispitati kroz prizmu privatnog života zaštićenog člankom 8. Konvencije.

Ispitujući je li došlo do miješanja u pravo na privatni život podnositelja Europski sud je istaknuo da u skladu s njegovom dobro utvrđenom sudskom praksom ([Solomakhin protiv Ukrajine](#), §33), obavezno cijepljenje kao nesvojevoljna medicinska intervencija predstavlja miješanje u poštovanje privatnog života. Iako u ovom predmetu niti jedan od podnositelja zahtjeva nije cijepljen, Europski sud je uzimajući u obzir da se prigovori podnositelja odnose na obavezu cijepljenja i na posljedice njihovog ne postupanja u skladu s tom obavezom, kao i činjenicu da su djeca podnositelji zahtjeva snosila izravne posljedice nepoštovanja obaveze cijepljenja jer nisu bila primljena u predškolsku ustanovu, smatrao da je došlo do miješanja u njihovo pravo na poštovanje privatnog života. Što se tiče prvog podnositelja zahtjeva, koji je

¹ Raspravu je moguće pogledati na sljedećoj poveznici:
https://echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=hearings&w=4762113_01072020&language=lang

otac djece koja nisu cijepljena, Europski sud je istaknuo da je podnositelj sukladno nacionalnom pravu osobno podlijebao obavezi cijepljenja svoje djece i da je posljedice nepoštovanja, tj. novčanu kaznu, snosio izravno on kao osoba koja je pravno odgovorna za njihovu dobrobit. U protivljenju njihovu cijepljenju, prvi podnositelj je objasnio da je uglavnom motiviran brigom za njihov tjelesni integritet, bojeći se da bi cijepljenje moglo uzrokovati ozbiljnu štetu njihovom zdravlju. Stoga je Europski sud smatrao da je došlo i do miješanja u pravo prvog podnositelja na poštovanje privatnog života.

Kako bi utvrdio je li to miješanje u skladu s Konvencijom, Europski sud je ispitao je li ono bilo opravdano odnosno:

- i) Je li miješanje bilo u skladu sa zakonom?
- ii) Je li miješanje imalo legitimni cilj?
- iii) Je li miješanje u pravo bilo nužno u demokratskom društvu?

Europski sud ponovio je da miješanje mora imati određenu osnovu u nacionalnom pravu, a to pravo mora biti na odgovarajući način dostupno i dovoljno precizno formulirano kako bi se omogućilo onima na koje se odnosi da reguliraju svoje ponašanje i, ako je potrebno, uz odgovarajuće savjete, da predvide, u mjeri koja je razumna u danim okolnostima, posljedice koje određena radnja može imati (*Dubská i Krejzová protiv Češke Republike*). Također je ponovio da pojam „zakon”, kako se pojavljuje u izrazima „u skladu sa zakonom” i „propisanog zakonom” u člancima od 8. do 11. Konvencije, uključuje, između ostalog, „pisano pravo”, koje nije ograničeno na primarno zakonodavstvo, već uključuje i pravne akte i instrumente nižeg ranga (*Sanoma Uitgevers B.V. protiv Nizozemske*, §83). U Češkoj Republici je obaveza cijepljenja propisana Zakonom o zaštiti javnog zdravlja koji se primjenjuje zajedno s Uredbom ministarstva koju je ministarstvo donijelo u izvršavanju ovlasti koje su mu u tu svrhu dodijeljene zakonom. Posljedica nepoštovanja obaveze za prvog podnositelja zahtjeva (plaćanje novčane kazne) proizlazi iz Prekršajnog zakona, a za ostale podnositelje zahtjeva koji su djeca koja nisu cijepljena, zabrana pohađanja vrtića proizlazi iz Zakona o obrazovanju i Zakona o zaštiti javnog zdravlja. Podnositelji zahtjeva nisu osporavali dostupnost i predvidljivost tih odredbi. Slijedom navedenog, Europski sud je zaključio da je miješanje u pravo podnositelja zahtjeva na privatni život bilo u skladu sa zakonom.

U pogledu legitimnosti ciljeva koje je Češka Republika nastojala postići uvođenjem obaveznog cijepljenja, Europski sud je prihvatio da je država takvom mjerom nastojala zaštititi građane od bolesti koje mogu predstavljati ozbiljni rizik za zdravlje, kako onih koji se cijepi, tako i onih koji se ne smiju cijepiti te su stoga posebno ranjivi. Taj je cilj u skladu s ciljevima zaštite zdravlja i zaštite prava drugih osoba priznatima člankom 8. Konvencije.

Prilikom ocjene je li miješanje u pravo podnositelja zahtjeva bilo nužno u demokratskom društvu, Europski sud je uzeo u obzir sljedeće elemente:

(a) Slobodu procjene države

Sud je već u ranijim predmetima presudio da se pitanja zdravstvene politike u načelu nalaze unutar slobodne procjene nacionalnih tijela koja su u najboljem položaju da procjene prioritete, korištenje resursa i socijalne potrebe (*Hristozov i dr. protiv Bugarske* §119.). Sloboda procjene tužene države obično je široka ako se od nje zahtijeva da uspostavi ravnotežu između konkurentnih privatnih i javnih interesa ili prava iz Konvencije (*Evans protiv Ujedinjene Kraljevine*, §77.). U ovom je predmetu Europski sud također utvrdio da je sloboda procjene države široka budući da cijepljenje nije provedeno protiv volje podnositelja zahtjeva, niti je to

moglo biti, s obzirom na to da mjerodavno domaće pravo ne predviđa mogućnost prisilnog cijepljenja. Također, postoji opći konsenzus među ugovornim strankama, uz snažnu potporu međunarodnih specijaliziranih tijela, da je cijepljenje jedna od najuspješnijih i najisplativijih zdravstvenih intervencija te da bi svaka država trebala nastojati postići najvišu moguću razinu cijepljenja. Međutim, ne postoji jedan model cijepljenja djece, nego niz politika, od onih koje se u potpunosti temelje na preporuci, preko onih kojima je cijepljenje protiv jedne ili više bolesti postalo obavezno, do onih prema kojima postoji pravna obaveza osigurati potpuno cijepljenje djece. Pristup Češke Republike koja propisuje obavezna cijepljenja dijelile su tri vlade koje su se umiješale u ovaj predmet, a nedavno ga je usvojilo i nekoliko drugih država članica zbog smanjenja dobrovoljnog cijepljenja i posljedičnog smanjenja imuniteta krda. Također, Europski sud je smatrao da država mora imati široku slobodu procjene prilikom uređenja pitanja obaveznog cijepljenja jer obaveza cijepljenja u djetinjstvu nije ograničena na perspektivu onih koji se ne slažu s tom obavezom. Upravo suprotno, ona obuhvaća i vrijednost socijalne solidarnosti, pri čemu je svrha obaveze cijepljenja zaštita zdravlja svih članova društva, naročito onih koji su posebno ranjivi. Konačno, nacionalna tijela su u najboljem položaju da odrede prioritete i socijalne potrebe.

(b) Postojanje neodgodive društvene potrebe

Obavezni pristup cijepljenju predstavlja odgovor nadležnih tijela na hitnu društvenu potrebu za zaštitom zdravlja pojedinca i javnog zdravlja od bolesti i za zaštitom od bilo kakvog pada stope cijepljenja djece. S tim u vezi Europski sud je naglasio da države ugovornice imaju pozitivnu obvezu, na temelju relevantnih odredaba Konvencije, posebno članaka 2. i 8., poduzeti odgovarajuće mjere za zaštitu života i zdravlja onih koji su u njihovoj nadležnosti (*L.C.B. protiv Ujedinjene Kraljevine*, §36., *Budayeva i dr. protiv Rusije*, § 128. do 130. i dr.). Slične obaveze proizlaze i iz drugih međunarodnih instrumenata za zaštitu ljudskih prava poput Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencije o pravima djeteta, Europske socijalne povelje. Europski sud također je ukazao na čvrsta stajališta relevantnih zdravstvenih tijela Češke Republike da cijepljenje djece treba biti pravna obaveza naglašavajući opasnost za zdravlje pojedinaca i javno zdravlje do koje bi moglo doći u slučaju smanjenja stope cijepljenja.

Stoga je obaveza cijepljenja predstavljala odgovor vlasti na neodgodivu društvenu potrebu zaštite pojedinca i javnog zdravlja protiv određenih bolesti, te zaštite od pada broja cijepljenje djece.

c) Postojanje relevantnih i dostatnih razloga

Osim važnih razloga javnog zdravlja, općeg konsenzusa među državama i relevantnih stručnih podataka, Europski sud je također uzeo u obzir pitanje najboljeg interesa djece. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, u svim presudama koje se odnose na djecu od ključne su važnosti bili njihovi najbolji interesi; to je odraz širokog konsenzusa izraženog u članku 3. Konvencije o pravima djeteta. Iz toga slijedi da postoji obaveza država da u središte svih odluka koje utječu na zdravlje i razvoj djece stave njihove najbolje interese, kao i interese djece kao skupine. Kada je riječ o imunizaciji, cilj bi trebao biti da svako dijete bude zaštićeno od ozbiljnih bolesti; to su u velikoj većini slučajeva djeca koja su primala puni raspored cijepljenja tijekom svojih ranih godina. Osobe koje se ne smiju cijepiti neizravno su zaštićene od zaraznih bolesti sve dok se u njihovoj zajednici održava potrebna razina procijepljenosti, tj. njihova zaštita proizlazi iz imuniteta stada. Stoga, kada se politika dobrovoljnog cijepljenja ne smatra dostatnom za postizanje i održavanje imuniteta stada ili takav imunitet nije relevantan zbog

prirode bolesti, mogla bi se razumno uvesti obavezna politika cijepljenja kako bi se postigla odgovarajuća razina zaštite od ozbiljnih bolesti. Slijedom navedenog, Europski sud je smatrao da je češko zakonodavstvo kojim je određeno obavezno cijepljene utemeljeno na relevantnim i dostatnim razlozima.

c) Razmjernost

Europski sud je prvo ispitao relevantne značajke nacionalnog sustava: obaveza cijepljenja odnosila se na deset bolesti protiv kojih je znanstvena zajednica smatrala da je cijepljenje djelotvorno i sigurno. Nadalje, obaveza cijepljenja nije bila apsolutna i dopuštala je izuzeća na temelju trajne kontraindikacije ili na temelju savjesti. U skladu sa sudskom praksom Ustavnog suda Češke, trebalo je strogo ocijeniti okolnosti svakog pojedinog slučaja. Međutim, nijedan od podnositelja zahtjeva nije se pozvao ni na jedno izuzeće. Poštovanje obaveze cijepljenja ne može se izravno nametnuti, već neizravno, primjenom sankcija. U Češkoj Republici sankcija je bila relativno umjerena, a sastojala se od novčane kazne koja se mogla izreći samo jednom. U slučaju prvog podnositelja zahtjeva iznos izrečene novčane kazne je bio prema nižem propisanom iznosu i ne može se smatrati pretjerano visokim. Kad je riječ o ostalim podnositeljima, djeci koja se nisu mogla upisati u vrtić, takva zabrana imala je cilj zaštitu zdravlja male djece te je stoga takva mjera zaštitna, a ne represivna. Postupovna jamstva predviđena su nacionalnim pravom i podnositelji zahtjeva mogli su koristiti pravne lijekove, te su imali i pravo podnošenja ustavne tužbe.

Primijenjeni zakonodavni okvir omogućio je nadležnim tijelima da fleksibilno reagiraju na epidemiološku situaciju i u skladu s razvojem medicinske znanosti i farmakologije. Nije bilo problema u pogledu integriteta postupka donošenja politika ili transparentnosti domaćeg sustava, već su slijeđeni postupci koji su u skladu s europskim i međunarodnim standardima. U pogledu sigurnosti, priznajući vrlo rijedak, ali nesumnjivo vrlo ozbiljan rizik za zdravlje pojedinca, Europski sud je ponovio važnost nužnih mjera opreza prije cijepljenja, uključujući praćenje sigurnosti cjepiva u uporabi i provjeru mogućih kontraindikacija u svakom pojedinom slučaju. U Češkoj cijepljenje provode zdravstveni djelatnici samo ako nema kontraindikacije, koja se prethodno provjerava u okviru rutinskog protokola, Državna agencija za kontrolu lijekova registrira cjepiva, pri čemu su svi zdravstveni radnici dužni prijaviti svaku sumnju na ozbiljne ili neočekivane nuspojave te nadležna tijela kontinuirano nadziru sigurnost cjepiva u uporabi. Uzimajući u obzir gore navedeno, Europski sud nije imao razloga dovesti u pitanje primjerenost nacionalnog sustava. Osim toga, postojala je određena sloboda u pogledu odabira cjepiva i rasporeda cijepljenja.

Razmatrajući razmjernost miješanja u pravo podnositelja, Europski sud je kazao i da dostupnost naknade štete u slučaju ozljede zdravlja prouzročene cijepljenjem jest relevantna za ukupnu procjenu sustava obveznog cijepljenja, no da u ovom predmetu nije moguće razmatrati to pitanje budući da niti jedan podnositelj zahtjeva nije cijepljen.

Europski sud je razmotrio i intenzitet miješanja u uživanje prava na poštovanje privatnog života te u odnosu na prvog podnositelja zahtjeva zaključio da novčana kazna koja mu je izrečena nije bila pretjerana u danim okolnostima i nije bilo nikakvih posljedica na obrazovanje njegove djece koji su bili tinejdžeri u vrijeme kada mu je kazna izrečena. U odnosu na ostale podnositelje zahtjeva, njihovo isključenje iz predškolskog odgoja i obrazovanja značilo je gubitak važne prilike za razvoj njihovih osobnosti i početak stjecanja socijalnih vještina i vještina učenja u pedagoškom okruženju. Međutim, to je bila izravna posljedica izbora njihovih roditelja da ne poštuju obavezu cijepljenja, čija je svrha bila zaštita zdravlja, osobito u toj dobnoj skupini. Nadalje, mogućnost pohađanja vrtića djece predškolske dobi koja se ne

mogu cijepiti iz medicinskih razloga ovisila je o vrlo visokoj stopi cijepljenja druge djece protiv zaraznih bolesti. Stoga se ne može smatrati nerazmjernim da država od onih kojima cijepljenje predstavlja neki udaljeni rizik za zdravlje zahtijeva prihvaćanje te zaštitne mjere kao pravne obaveze, a u ime socijalne solidarnosti, radi dobrobiti malog broja ranjive djece koja se ne smiju cijepiti. Stoga je češki zakonodavac postupao valjano i legitimno te u potpunosti u skladu s logikom zaštite zdravlja stanovništva. Osim toga, podnositelji zahtjeva nisu bili lišeni svake mogućnosti osobnog, društvenog i intelektualnog razvoja, čak i ako su njihovi roditelji uložili dodatne napore i troškove, a posljedice su bile vremenski ograničene jer njihov status cijepljenja nije utjecao na kasniji upis u osnovnu školu.

Europski sud je zaključio da su mjere kojima podnositelji prigovaraju bile razmjerne legitimnim ciljevima koje je Češka Republika nastojala postići, da su bile nužne u demokratskom društvu i da propisivanjem obaveznog cijepljenja Češka Republika nije prekoračila područje slobodne procjene koju države imaju u pitanjima zdravstvene politike. Stoga nije došlo do povrede čl. 8. Konvencije.

Prigovor temeljem članka 9. Konvencije Europski je sud proglasio nedopuštenim kao nespojiv *ratione materiae* s tom odredbom. Naime, da bi se pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijedi primijenilo na osobno ili kolektivno uvjerenje, to uvjerenje mora doseći određenu razinu nespornosti, ozbiljnosti, kohezije i važnosti. U ovom predmetu podnositelji nisu ničime potkrijepili da je njihovo kritičko mišljenje o cijepljenju dovoljno vjerojatno, ozbiljno i važno da bi predstavljalo uvjerenje koje uživa zaštitu članka 9. Konvencije.

Konačno, Europski sud nije smatrao potrebnim posebno ispitati prigovor temeljem čl. 2. Protokola 1 uz Konvenciju.

Ovu analizu izradio je Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskim sudom za ljudska prava. Analiza ne predstavlja službeni dokument Europskog suda za ljudska prava te nije obvezujuća za taj Sud.

© 2021. Ured zastupnika Republike Hrvatske pred Europskom sudom za ljudska prava