



21.016 Covid-19-Gesetz. Änderung und Zusatzkredit

Antwort auf die Anfrage der WAK-S vom 9. März 2021:

Bericht: Fälschungssicherer Nachweis für geimpfte, getestete und genesene Personen

Sommaire

1. Ausgangslage
2. Internationale Situation und Entwicklungen
3. Proposition de modification sur la base de la variante 2
4. Conclusion

1. Ausgangslage

1.1. Situation heute

Dokumentation der Impfung: Le carnet de vaccination et le certificat électronique de vaccination **ne sont pas des documents officiels**. Mais au moins, il s'agit d'un acte (Urkunde) (y compris protection par le droit pénal). Actuellement, le carnet de vaccination est un document issu de la relation entre le patient et le professionnel de la santé administrant le vaccin.

La preuve est fournie de manière non unifiée sur format papier ou sous forme électronique: Das bestehende Impfbüchlein kann auch bei der Covid-19-Impfung zur Impfdokumentation verwendet werden. Auch im «gelben Impfbüchlein» der Weltgesundheitsorganisation WHO können die Impfungen eingetragen werden. In den Impfzentren wird nach jeder Covid-19-Impfung eine Dokumentation als Ausdruck abgegeben. Schliesslich kann auf Wunsch einer Person die Impfung auch in myCOVIDvac elektronisch dokumentiert werden. MyCOVIDvac ist ein Modul des elektronischen Impfausweises der Stiftung meineimpfungen.ch. Die Plattform meineimpfungen.ch gibt die Möglichkeit, die Impfungen zugänglich für die eigene Übersicht über die persönlichen Impfungen zur Verfügung zu haben. Zudem bietet meineimpfungen.ch den Vorteil, dass Impfinformationen nicht verloren gehen, bzw. jederzeit online abgerufen sowie falls nötig ausgedruckt werden können. Weiter können geimpfte Personen von meineimpfungen.ch automatisch kontaktiert werden, falls zu einem späteren Zeitpunkt eine Impfauffrischung notwendig wird.

Regelung der Zuständigkeit im Epidemiengesetz: Die Durchführung der Impfungen ist in der Kompetenz der Kantone: Sie sind für die Förderung von Impfungen zuständig (vgl. Art. 21 Epidemiengesetz, EpG; SR 818.101). Auch sind sie nach Art. 37 Epidemienverordnung (SR 818.101.1) zuständig für die Durchführung von Massensimpfungen (inkl. Infrastruktur). La loi sur les épidémies ne contient pas de disposition en matière d'élaboration d'un certificat de vaccination. Les compétences prévues par la LEp portent uniquement sur les prescriptions de forme de l'attestation en cas de vaccination obligatoire au sens de l'art. 36 du règlement sanitaire international (RSI ; RS 0.818.103). L'art. 23 LEp attribue au Conseil fédéral la

compétence de soumettre au régime de la déclaration ou de l'autorisation les vaccinations nécessitant un certificat international attestant une vaccination ou autre mesure de prophylaxie au sens de l'art. 36 RSI. Un tel certificat ne doit être élaboré que pour la vaccination contre la fièvre jaune. Le Conseil fédéral ne prévoit pas la délivrance d'un certificat de vaccination officiel, mais prévoit que le titulaire de l'autorisation de vacciner contre la fièvre jaune est tenu d'établir le certificat international de vaccination conformément au modèle figurant à l'annexe 6 du RSI, de le signer et de le munir du cachet officiel (art. 47, al. 1, let. a OEp).

Les cantons peuvent prévoir dans leur droit cantonal des prescriptions en matière de preuve de la vaccination. Comme autorités d'exécution de la LEp (art. 75 LEp) et chargés de procéder aux vaccinations, ils peuvent préconiser en pratique un certain standard. La LEp ne prévoit rien à cet égard.

1.2. Variantes examinées

Fondé sur ce qui précède, plusieurs variantes de preuves unifiées de la non-infectiosité temporaire (personnes vaccinées, testées négativement ou guéries) ont été esquissées. Une preuve infalsifiable de non-infectiosité suppose que la vaccination protège contre la transmission du virus et que le résultat de tests soit fiable. Zurzeit ist der Fremdschutz der Impfung (Nicht-Infektiosität) noch nicht mit ausreichender wissenschaftlicher Evidenz belegt und die Tests können die Nicht-Infektiosität nur für sehr begrenzte Zeitspannen bestätigen.

Les variantes sont les suivantes:

1. **Fourniture d'un modèle uniforme sans obligation d'utilisation par le professionnel de la santé, resp. par le laboratoire:** un tel modèle purement facultatif peut être introduit sans élaboration d'une base légale formelle dans la mesure où il s'inscrirait dans les tâches de recommandations et surveillance qui incombent à la Confédération (art. 9, 77 LEp). Le modèle peut être fourni sous format papier ou électronique.

Cette variante a l'avantage de ne supposer aucune modification des bases légales. Son impact est limité dans la mesure où une telle possibilité existe déjà et n'est pas utilisée. Cette variante ne garantit pas la fiabilité de la preuve de la vaccination.

2. **Création d'un système de preuve unifiée de vaccination ou d'un résultat de test** (papier ou électronique). Für ein solches System wäre die Schaffung einer formell-gesetzlichen Grundlage empfehlenswert, weil mit den Anforderungen eine schweizweite Einheitlichkeit angestrebt wird. Le Conseil fédéral établit les conditions d'octroi d'un moyen de preuve infalsifiable et personnel de la vaccination ou d'un résultat de test. La preuve est facultative pour les personnes vaccinées ou testées. Elle est fournie sur demande. Der elektronische Nachweis könnte so beschaffen sein, dass keine persönlichen Daten auf einer Datenbank gespeichert werden und auch bei der Überprüfung keine solchen Daten transferiert werden. Vielmehr würde lediglich ein mittels Kryptografie überprüfbarer Beleg, dass die Impfung oder der Test von einer berechtigten Stelle vorgenommen wurde, in einer Datenbank gespeichert. Ganz ohne Datenbank könnte die Authentizität sowie Gültigkeit eines lokal gespeicherten Nachweises jedoch nicht einfach und elektronisch überprüft werden. Eine Hash-Datenbank bzw. Datenbank mit Prüfsummen wäre dennoch zweckmässig: Auf Stufe Datenbank gibt es keine Einträge mit Angaben zu bestimmten Personen. Die Datenbank eröffnet nur die Möglichkeit, einen authentifizierten, lokal gespeicherten Nachweis erbringen zu können.

Le système peut être prévu selon plusieurs modalités, et en principe, plusieurs systèmes correspondants sont possibles. Es lassen sich allerdings keine Vorteile dafür erkennen.

Nachteile liegen auf der Hand (Informations-)Kosten, Fragen der Interoperabilität und Koordination.

La preuve délivrée selon cette variante ne remplace pas la documentation issue de la relation entre le patient et le professionnel de santé chargé de la vaccination ou du test; la preuve unifiée n'est remise que sur demande des particuliers et est facultative. L'avantage de cette solution est la délivrance d'une preuve unique de vaccination. Des questions de responsabilité et de gestion seraient à régler au niveau de l'ordonnance.

3. **Réglementation du contenu et de la forme de la preuve du vaccin ou d'un résultat de test** devant obligatoirement être utilisé par les professionnels de la santé resp. par le laboratoire. La responsabilité de l'élaboration et du caractère infalsifiable leur revient. Une procédure de reconnaissance officielle n'est pas nécessaire dans la mesure où la preuve doit obligatoirement être établie selon des prescriptions définies.

Cette variante suppose la création d'une base légale formelle. En termes de densité normative, le principe devrait figurer dans la base légale formelle et les prescriptions de forme et le renvoi à certains standards pourraient être prévus dans une ordonnance du Conseil fédéral.

4. **Mise à disposition d'un certificat officiel de vaccination (papier ou électronique) et contrôle du statut vaccinal par accès à un système d'information centralisé (banque de données personnelles centralisée)**. Ce certificat remplacerait le document papier remis par le médecin ou le certificat électronique proposé notamment par la fondation mesvaccins.ch. L'élaboration d'un tel certificat suppose la création d'une base légale formelle.

La création de bases légales relatives à un certificat officiel dépasserait la seule nécessité de légiférer en lien avec la preuve de la vaccination contre le COVID-19. Des initiatives telles que celle du carnet électronique mesvaccins.ch s'en trouveraient inutiles. Les changements organisationnels et pratiques de cette solution seraient conséquents, de sorte qu'une solution rapide serait éventuellement difficile à mettre en œuvre. Cette solution suppose par ailleurs l'exercice d'une tâche considérable qui suppose des ressources supplémentaires. Un tel document officiel serait utile en lien avec d'autres vaccinations.

2. Internationale Situation und Entwicklungen

Ansichts der internationalen Fortschritte bzgl. Impfung gegen SARS-CoV2 wird auch die Einführung eines international anerkannten Impfpasses diskutiert. Mit Letzterem können Personen bestätigen, dass sie eine Impfung erhalten haben. Ziel ist unter anderem die Erleichterung des internationalen Personen- und Warenverkehrs. In der Diskussion spielt die Unterscheidung zwischen medizinischer Dokumentation (reiner Impfnachweis) und Reisedokumentation (Vorteile für Geimpfte, bspw. Reisefreiheit) eine zentrale Rolle.

Es bestehen verschiedene Prozesse, Initiativen und Projekte (nicht abschliessend):

WHO: Im bereits bestehenden «gelben Impfbüchlein» (Papierform) können Impfungen eingetragen werden. Die Impfung gegen Gelbfieber ist weltweit die Einzige, die in gewissen Staaten Voraussetzung für eine Einreise ist; rechtliche Basis dafür sind die Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV/IHR, Anlage 7). Ein elektronischer Impfpass ist mit dem Konsortium «Smart Vaccination Card» in Arbeit, es bestehen jedoch noch viele offene Fragen rechtlicher und technischer Natur. Um international eine Covid-19-Impfung für Reisende als

verbindlich zu erklären, müssen formale Anforderungen erfüllt sein (diesbezügliche Empfehlung eines IGV Komitees oder Anpassung von Anlage 7 der IGV).

Europäische Union: Seit Dezember 2020 wird im Rahmen der EU ein einheitliches Impfbizertifikat entwickelt, welches unter voller Wahrung der EU-Datenschutzvorschriften die Kontinuität der Gesundheitsversorgung unterstützen soll. Das Thema wird sowohl in den politischen wie auch in den technischen Gremien der EU bearbeitet, wobei auch mit der WHO zusammengearbeitet wird. Am 27.01.21 hat das europäische eHealth-Netzwerk erste Interoperabilitäts-Elemente (Minimaldatensatz und «unique identifier») verabschiedet. Das Impfbizertifikat soll einfach in der Verwendung und sowohl digital («Smartphone-App») als auch auf Papier sicher einsetzbar sein. Die technische Voraussetzung, um negative Testergebnisse und Nachweise für Genesene im selben Zertifikat zu integrieren, wird erarbeitet. Am 17.03.21 will die Europäische Kommission (EK) zuhanden der Mitgliedstaaten einen Vorschlag für ein Gesetzespaket für die «sichere Wiedereröffnung Europas» vorlegen. Darin enthalten sein wird auch ein Gesetzesvorschlag für die Einführung eines europaweit einheitlichen Passes für Geimpfte. Der «digitale grüne Pass» soll aber auch Informationen zu Corona-Testergebnissen sowie über eine Genesung enthalten können. Es besteht politischer Druck, noch vor dem Sommer eine funktionsfähige Lösung zu entwickeln. Aktuell besteht unter den Mitgliedstaaten ein Konsens über die Verwendung solcher Bescheinigungen für medizinische Zwecke. Allfällige weitere Verwendungszwecke (z.B. Arbeit, Reisen) werden jedoch kontrovers diskutiert. Auf Reiseerleichterungen für Geimpfte drängen Länder wie Griechenland, Zypern, Bulgarien und Österreich. Andere Staaten wie Deutschland und Frankreich zeigen sich bisher skeptisch, was zusätzliche Verwendungszwecke angeht.

Weitere Akteure (nicht abschliessend):

In Dänemark und Israel wurden bereits Impfpässe eingeführt. Die dänische Regierung hat einen digitalen Coronapass für Reisezwecke entwickelt, welcher seit Ende Februar auf der Gesundheitsplattform «sundhed.dk» für vollständig geimpfte Personen verfügbar ist. Dieser digitale Corona-Reisepass soll vor allem Berufstätigen auf Dienstreise das Leben erleichtern. Reisen ins Ausland werden von den dänischen Behörden aber weiterhin nicht empfohlen.

En parallèle à la vaccination de sa population, le gouvernement israélien a mis en place un système de certificats de vaccination (Vaccination Certificate) pour les personnes ayant reçu les deux doses. La personne vaccinée peut ainsi télécharger un certificat de vaccination, qui comporte son no de pièce d'identité, les dates des deux vaccins, les numéros des doses de vaccins, la date jusqu'à laquelle le certificat est valable ainsi qu'un code QR. Un certificat de guérison (Certificate of Recovery) est aussi disponible pour les personnes guéries du covid19 (à télécharger et imprimer, comme le certificat de vaccination, valable jusqu'au 30 juin 2021). En parallèle, Israël a développé un « green pass » (work in progress). L'obtention du green pass est possible uniquement pour les personnes vaccinées ainsi que pour les personnes rétablies, qui ont les confirmations/certificats nécessaires. Le green pass est disponible sous deux formes: version papier à télécharger et imprimer comme le certificat de vaccination ou en téléchargeant une app (ramzor). Il reste valable 6 mois après le second vaccin ou jusqu'au 6/10 30 juin pour les personnes rétablies. A ce stade, il n'est pas possible de télécharger le green pass sans une pièce d'identité israélienne, ce qui pose de problèmes pour les expatriés et le personnel transférable. De plus, Israël a prévu sur le plan bilatéral la reconnaissance respective des certificats de vaccination/green pass avec la Grèce et Chypre et est en pourparlers avec l'UE, l'Estonie et le Royaume-Uni.

Die meisten Staaten arbeiten jedoch noch an eigenen Gesetzgebungen und (digitalen) Lösungen im Bereich der Impfzertifikate.

In Deutschland soll ein interoperables digitales Impfzertifikat für den medizinischen Gebrauch im Schnellverfahren entwickelt werden. Laut geltendem Gesetz muss das Impfzertifikat allerdings auf Papier ausgestellt werden. Das digitale Zertifikat ist also im Moment nur eine freiwillige Ergänzung. Ein konkretes Datum zur Einführung des digitalen Impfzertifikats steht noch nicht fest, aber es wird darauf hingearbeitet, von Anfang an mit dem EU-System interoperabel zu sein. Unabhängig von der Pandemie sollten ab 2022 Patientinnen und Patienten auf freiwilliger Basis ihre Impfungen in einem elektronischen Impfpass dokumentieren lassen können, der Teil der 2021 eingeführten elektronischen Patientenakte sein wird. Zusätzlich gibt es auch nichtstaatliche Akteure, die digitale Impfzertifikate entwickeln.

WEF: CommonPass Projekt; wobei es sich um eine global-interoperable Plattform zwecks Dokumentation des individuellen Covid-Status handelt (inkl. Impfungen).

International Air Transport Association (IATA): Entwicklung eines digitalen Reisepasses mit Passdaten plus Covid-19 Test- oder Impfnachweisen.

Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt schwierig abzusehen, wie sich die Situation international bezüglich der Anerkennung ausländischer Impfnachweise entwickelt. Insofern kann nicht ausgeschlossen werden, dass wichtige Destination für Geschäftsreisende und Tourismus einen staatlichen anerkannten und zudem elektronischen Impfnachweis in bestimmten Situationen voraussetzen.

3. Proposition de modification sur la base de la variante 2 (cf. ch. 1.2)

En coordination avec l'OFJ et considérant les possibilités de mise en œuvre, l'administration propose une base légale sur le modèle de la variante 2 (cf. ch. 1.2) eu égard au but poursuivi, au caractère volontaire de la démarche et considérant les exigences en matière de protection des données.

3.1 Projet d'art. 6a loi COVID-19

Art. 6a

¹ Der Bundesrat legt die Anforderungen an den Nachweis einer Covid-19-Impfung oder eines Covid-19-Testergebnisses fest.

² Der Nachweis ist auf Gesuch hin zu erteilen.

³ Der Nachweis muss persönlich, fälschungssicher, unter Einhaltung des Datenschutzes überprüfbar und so ausgestaltet sein, dass nur eine dezentrale oder lokale Überprüfung der Authentizität und Gültigkeit von Nachweisen möglich ist sowie möglichst für die Ein- und Ausreise in andere Länder verwendet werden kann.

⁴ Der Bundesrat kann die Übernahme der Kosten des Nachweises regeln.

⁵ Der Bund kann den Kantonen sowie Dritten ein System für die Erteilung von Nachweisen zur Verfügung stellen.

3.2 Begründung

Al. 1: La proposition d'art. 6a loi Covid-19 (RS 818.102) permet l'élaboration d'une attestation de vaccination contre le Covid-19 ainsi que d'un résultat de test sur le modèle de la variante 2 (cf. ch. 1.2). La disposition délègue au Conseil fédéral la compétence d'établir les conditions d'octroi d'un moyen de preuve sûr et vérifiable de la non-infectiosité (personne vaccinée, testée négativement ou guérie). La disposition est formulée de manière à s'appliquer tant en matière preuve du statut vaccinal que d'un résultat positif ou négatif de test (le résultat positif peut être une preuve de guérison). Le Conseil fédéral définira dans une ordonnance les exigences matérielles et formelles de la preuve (minimal data set notamment). La disposition n'a pas pour objectif de prévoir la délivrance d'une attestation par la Confédération ; de même, elle ne prévoit pas qui doit fournir l'attestation selon les critères définis par le Conseil fédéral. Il peut par exemple s'agir du centre de vaccination, du centre de dépistage, du médecin traitant ou du pharmacien.

Al. 2: L'attestation de la non-infectiosité est un document facultatif et fourni sur demande. Elle est à distinguer du carnet de vaccination et du certificat de la fondation meineimpfungen.ch ou encore des résultats de tests transmis par les laboratoires et n'a pas pour vocation de les remplacer ; elle est donc prévue de manière supplétive. La demande peut intervenir lors de la vaccination ou du test ou à un stade ultérieur. Ainsi, les individus qui sont d'ores et déjà vaccinés peuvent demander une attestation dès sa mise à disposition. Un individu qui renoncerait, lors de la vaccination ou du test, à demander l'attestation pourrait la recevoir sur demande ultérieure également. Les conditions de délivrance seront réglées par le Conseil fédéral dans les dispositions d'exécution.

Al. 3: L'attestation doit être conçue comme un document personnel, donc lié à une personne bien déterminée. Elle doit être infalsifiable.

Son authenticité et sa validité doivent pouvoir être contrôlées par les autorités et particuliers auxquels l'attestation serait présentée. Dans la mesure où l'attestation a vocation à être utilisée à large échelle, l'al. 2 prévoit que le contrôle de l'authenticité et de la validité doit avoir lieu dans le respect de la protection des données. Les données relatives au statut vaccinal ou au résultat de tests sont des données personnelles sensibles dont le traitement requiert une base légale formelle et doit être restreint au maximum. L'al. 3 ne permet pas la transmission de données sensibles lors du contrôle de la validité ou de l'authenticité du certificat. Le système doit ainsi être établi de manière à permettre un contrôle sans transmettre de données sensibles. La législation fédérale relative à la protection des données s'applique (cf. art. 60a, al. 6 LEP). Le code visible et présenté à des fins de contrôles doit uniquement indiquer un résultat (Hashfunktion), et non les données sensibles relatives à la vaccination ou au résultat du test. L'al. 3 laisse ouverte la question de savoir si le contrôle peut être fait hors ligne (offline) ou doit impliquer un accès en ligne. Cette question devra être réglée par le Conseil fédéral en fonction du système choisi. Un contrôle de l'identité est cependant possible en parallèle, par exemple au moyen de la présentation d'un document d'identité.

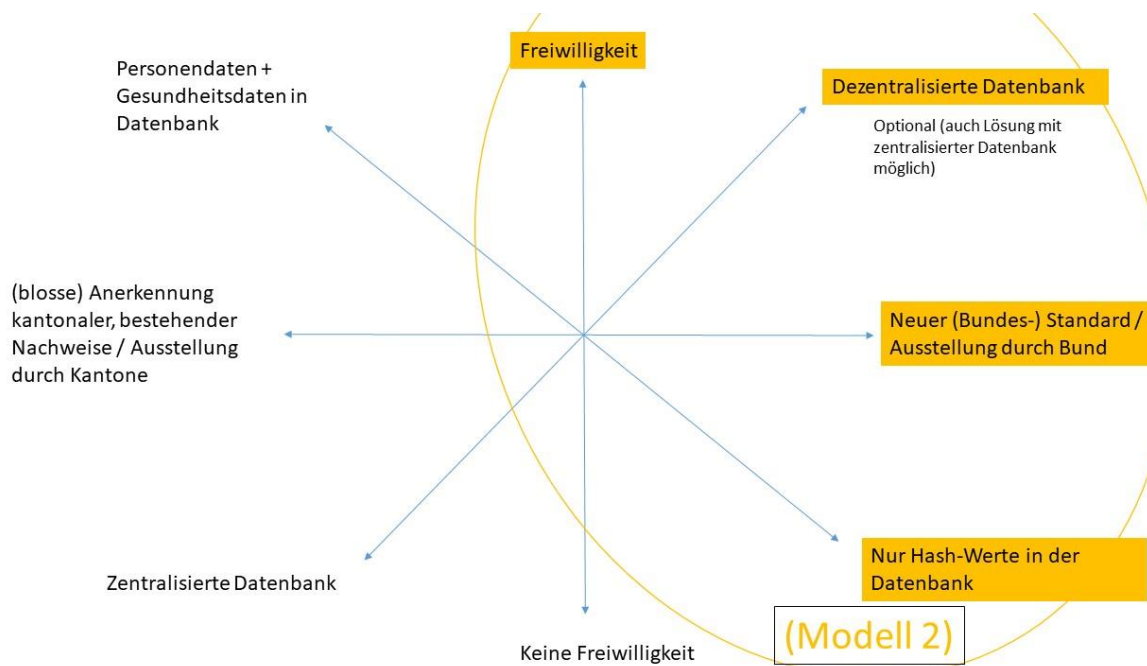
Auch zu erwähnen ist, dass die Betroffenen den Nachweis elektronisch oder mittels Papier erbringen können; es wird keine Smartphone-Tragpflicht eingeführt.

L'attestation doit être conçue de manière à pouvoir être utilisée dans le domaine du transport international et non seulement à l'interne. Comme la reconnaissance de cette preuve au niveau international dépend d'autres Etats, l'exigence de pouvoir utiliser l'attestation dans le transport international n'est requise que « dans la mesure du possible ».

L'al. 4 délègue au Conseil fédéral la compétence de prévoir une prise en charge des coûts de l'attestation de non-infectiosité, de la même manière qu'il peut régler la prise en charge des coûts des tests ou d'une analyse COVID-19 (art. 3, al. 5 loi COVID-19).

L'al. 5 prévoit que la Confédération met à disposition des cantons et des tiers un système d'élaboration d'attestation de la vaccination. La mise à disposition d'un système unique permet de garantir la reconnaissance d'attestations à l'international également. Le système n'est pas exploité par la Confédération mais la Confédération choisit un système qu'elle met à disposition des utilisateurs.

3.3 Représentation graphique de la proposition de modification (art. 6a loi COVID-19)



4. Conclusion

Avec cette proposition de modification de l'art. 6a de la loi COVID-19, la création d'un moyen de preuve unifié et fiable est possible. Par cette disposition, le contrôle des attestations de la vaccination devrait s'en trouver amélioré, permettant ainsi de mettre en œuvre des distinctions fondées sur le statut vaccinal. Dans la mesure où les distinctions devront également être possible sur la base de résultats négatifs de tests ou en cas de guérison, la modification permet également la délivrance de preuves unifiées de résultats de test.

Das Vorhaben ist komplex; so stehen auch auf internationaler Ebene noch keine konkreten Eckwerte fest, die es erlauben, abschliessend alle Aspekte rechtlich abzubilden. De nombreuses questions sont dès lors encore ouvertes. Il est certes possible de prévoir à ce stade une base légale formelle définissant les principes généraux applicables à la création d'une preuve uniforme de vaccination. Si nécessaire, une telle disposition devrait toutefois être complétée dans un futur proche en fonction de l'évolution des connaissances sur le sujet.