



22.3546

**Motion Fraktion
der Schweizerischen Volkspartei.
Kein WHO-Abkommen
ohne parlamentarische Genehmigung**

**Motion groupe
de l'Union démocratique du centre.
Pas d'accord de l'OMS
sans l'approbation du Parlement**

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 17.04.24

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 26.09.24

Präsidentin (Herzog Eva, Präsidentin): Es liegt Ihnen ein schriftlicher Bericht der Kommission vor. Die Kommission beantragt, die Motion anzunehmen. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion.

Friedli Esther (V, SG), für die Kommission: Die vorliegende Motion beauftragt den Bundesrat, ein allfälliges WHO-Übereinkommen oder ein von der WHO ausgearbeitetes Instrument, welches durch Soft Law zu einem späteren Zeitpunkt eine Verbindlichkeit für die Schweiz zur Folge haben könnte, zwingend dem Parlament zu unterbreiten. Die im Nationalrat eingereichte Motion wurde am 17. April dieses Jahres von unserem Schwesterrat mit 116 zu 69 Stimmen bei 3 Enthaltungen angenommen.

Ihre Kommission setzte sich am 27. Juni in Anwesenheit der Direktorin des Bundesamtes für Gesundheit mit der Motion auseinander. Im Rahmen der Diskussion nahm die Direktorin zum aktuellen Stand der WHO-Verhandlungen ausführlich Stellung.

Es gibt zwei Bereiche, die diskutiert werden bzw. wurden: zum einen die Änderungen bei den Internationalen Gesundheitsvorschriften (IGV), zum andern ein neues WHO-Pandemieabkommen. Ihre Kommission hat beide Themen in den letzten Monaten immer wieder traktandiert und hat sich auch über den Stand der beiden Geschäfte und der Verhandlungen informieren lassen. Gerne mache ich daher kurz zu beiden Themen Ausführungen.

Die Schweiz ist bereits seit Längerem Vertragsstaat der IGV. Im Rahmen einer Revision wurden bei den IGV Anpassungen vorgenommen. Diese wurden anlässlich der 77. Weltgesundheitsversammlung (WHA) am 1. Juni 2024 angenommen. Die Änderungen beinhalten unter anderem eine Stärkung der Kernkapazitäten, eine Anpassung bei den Warnstufen, einen verbesserten Austausch zwischen den Vertragsstaaten und der WHO sowie eine verstärkte internationale Zusammenarbeit. Die Schweiz wird nun nach dem geltenden nationalen Verfahren entscheiden, ob sie die Anpassungen annehmen wird.

Der Kommission wurde dafür der folgende Zeitplan mitgeteilt: In einem ersten Schritt prüft nun das BAG mit den relevanten Stellen in der Bundesverwaltung den Gesamttext der angepassten IGV und die Konsequenzen für die Schweiz. Dann wird der Bundesrat gestützt auf die gängige Praxis und die bestehenden gesetzlichen Grundlagen bestimmen, ob und, wenn ja, welche Änderungen dem Parlament zugeleitet werden müssen. Der Bundesrat wird im Herbst dieses Jahres dazu Stellung nehmen und sich zu den nächsten Schritten äussern. Es ist wichtig, festzuhalten, dass die Schweiz durch die Verabschiedung der IGV-Anpassungen anlässlich der WHA noch nicht an diese gebunden ist. Falls nötig, kann sie Vorbehalte oder eine Ablehnung gewisser Anpassungen gegenüber der WHO kommunizieren. Ihre Kommission wird sich beim Thema IGV auch weiterhin informieren lassen und das Thema intensiv begleiten.

Nun noch zum WHO-Pandemieabkommen: Hier konnte bisher keine Einigkeit erzielt werden. Die Positionen der verschiedenen Länder liegen noch weit auseinander. Das Mandat zur Weiterverhandlung wurde um ein Jahr verlängert. Geplant ist eine Verabschiedung anlässlich der nächsten Jahresversammlung im Mai 2025.





Ihre Kommission hat nach Ausführungen der Amtsdirektorin verschiedene Nachfragen zum aktuellen Stand gestellt. In der Diskussion wurde festgehalten, dass der Wortlaut des kommenden WHO-Pandemieabkommens zwar zurzeit noch diskutiert wird und in Verhandlung ist, verschiedene Elemente des Entwurfes aber bereits einen möglichen verbindlichen Charakter aufweisen. Deshalb möchte Ihre Kommission proaktiv sicherstellen, dass das Abkommen dem Parlament unterbreitet wird, dies auch vor dem Hintergrund, dass die Zuständigkeiten zwischen den Institutionen immer wieder strittig sind und das Thema zu wichtig ist, als dass die Frage nach dem Einbezug des Parlamentes unbeantwortet gelassen werden könnte. Wichtig ist der Kommission auch, dass, falls das WHO-Pandemieabkommen wirklich verabschiedet wird, es auch dann dem Parlament unterbreitet wird, wenn es sich um Soft Law handelt. Gerne verweise ich in diesem Zusammenhang auf die Diskussionen zu einem anderen, ähnlichen internationalen Abkommen, dem UNO-Migrationspakt, den wir in dieser Session beraten haben.

Ihre Kommission empfiehlt Ihnen vor diesem Hintergrund mit 8 zu 3 Stimmen, die Motion anzunehmen.

Im Rahmen der Behandlung der vorliegenden Motion hat sich die Kommission auch mit der Petition 24.2006, "Änderungen der internationalen Gesundheitsvorschriften benötigen zwingend einen Parlamentsbeschluss", des Vereins Politbeobachter und mit der Petition 24.2012, "WHO-Pandemieabkommen – Nein danke!", von Pro Schweiz befasst und diese zur Kenntnis genommen.

Schwander Pirmin (V, SZ): Nur kurz: Ich habe hier eine Frage bezüglich der ablehnenden Haltung des Bundesrates. Die Kommission hat ja festgestellt, dass es jetzt schon klar ist, dass es bei bestimmten Elementen einen verbindlichen Charakter gibt. Jetzt habe ich im Kommissionsbericht nachgeschaut, welche dies konkret sind. Ich habe festgestellt, dass es bei den verbindlichen Elementen vor allem um solche geht, die in der Hoheit der Kantone liegen, ganz klar in der Hoheit der Kantone. Deshalb verstehe ich nicht, dass der Bundesrat hier eine ablehnende Haltung hat, wenn es doch die kantonale Hoheit betrifft. Können Sie mir das in diesem Zusammenhang erklären?

Baume-Schneider Elisabeth, conseillère fédérale: Je vous remercie de l'occasion qui m'est donnée pour, d'une part, informer sur l'état général des processus de négociation à l'OMS et, d'autre part, me prononcer au nom du Conseil fédéral sur la motion qui vous est soumise aujourd'hui. Je répondrai aussi d'une manière générale aux demandes de M. Schwander.

Lorsque la motion du groupe UDC a été déposée – c'était en 2022 –, deux processus de négociation étaient encore en cours à l'OMS. L'un concerne les amendements au règlement sanitaire international de 2005, et l'autre est le projet d'accord international sur les pandémies.

Tout d'abord, permettez-moi de donner un aperçu de ce qui s'est passé lors de la 77e Assemblée mondiale de la santé qui s'est tenue à Genève. C'est le 27 mai qu'elle a débuté, j'ai participé à l'ouverture de cette assemblée. Elle a duré jusqu'au 1er juin et a rassemblé les 194 Etats membres de l'OMS. Premièrement, les amendements ciblés et d'ordre technique au règlement sanitaire international de 2005 – donc là, on parle vraiment de ce règlement sanitaire – ont été adoptés par consensus par l'Assemblée mondiale de la santé. Pour rappel, ce règlement existe depuis 1951, et la Suisse en fait partie depuis le tout début. La Suisse dispose d'un délai de 10 mois à partir du moment de la notification officielle de ses amendements pour faire part de son souhait d'y adhérer ou non, ou pour faire part de ses éventuelles réserves. Les amendements, c'est tout récent, nous ont été notifiés le 19 septembre dernier, et le délai arrivera donc à

AB 2024 S 968 / BO 2024 E 968

échéance le 19 juillet de l'année prochaine. Je peux vous assurer que le Conseil fédéral tiendra compte des délais correspondants. Ensuite, cette Assemblée mondiale de la santé a décidé de prolonger et de poursuivre les négociations de l'accord de l'OMS sur les pandémies. Le résultat devrait pouvoir être soumis au plus tard à la 78e Assemblée mondiale de la santé, qui se tiendra en mai 2025.

Quant à la motion soumise à l'examen aujourd'hui, elle vise donc à ce que le Conseil fédéral soumette à votre autorité tout accord ou instrument non contraignant qui est conclu ou élaboré dans le cadre de l'Organisation mondiale de la santé.

Bis anhin haben wir die beiden Pandemiefolgeprozesse immer zusammen präsentiert, da sie parallel liefen. Es handelt sich jedoch um zwei sehr unterschiedliche Instrumente. Wie erwähnt, sind die Verhandlungen über die Anpassungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften nun abgeschlossen. Sie bilden ein bestehendes, rechtlich bindendes Instrument, das in der Schweiz seit über siebenzig Jahren angewendet wird. Aktuell erhält die Schweiz über diese Plattform zum Beispiel relevante Informationen zu Mpox. Die verabschiedeten Anpassungen sind gemäss unserer ersten Analyse technischer Natur und von beschränkter Tragweite.





Derzeit stellt das BAG zusammen mit den Partnern der Gesundheitsaussenpolitik eine Analyse der Anpassungen der IGV und einen entsprechenden erläuternden Bericht fertig. Gemäss dieser Analyse sollten für die Übernahme der Anpassungen der IGV keine Änderungen auf Gesetzesebene notwendig sein; das ist sehr wichtig. Wir gehen daher davon aus, dass die Kompetenz zur Übernahme dieser Änderungen gemäss Bundesverfassung und geltenden Bundesgesetzen beim Bundesrat liegt. Trotz des technischen Charakters der Anpassungen und trotz der Ergebnisse dieser Analyse werde ich dem Bundesrat jedoch vorschlagen, auf freiwilliger Basis eine Vernehmlassung durchzuführen. Das bringt auch Transparenz. Eine solche Vernehmlassung hatte bereits 2005 im Zusammenhang mit der Totalrevision der IGV stattgefunden. So werden die interessierten Kreise ausführlich über die angesprochene Analyse informiert und können Stellung dazu nehmen. Die zuständigen parlamentarischen Kommissionen werden wir sowieso informieren. So viel zu den Internationalen Gesundheitsvorschriften. Ich konzentriere mich nun auf den politischen Prozess zur Annahme eines Pandemieabkommens durch das Parlament, der mir im Zentrum Ihres Interesses zu stehen scheint.

En effet, depuis plus de deux ans, tous les Etats membres de l'OMS travaillent ensemble sur un projet d'accord sur les pandémies; nous avons eu plusieurs occasions d'informer les commissions ou de vous informer également à ce sujet. Les négociations se sont poursuivies jusqu'à la veille de l'Assemblée mondiale de la santé en mai dernier. Les négociations étaient difficiles, elles n'ont pas abouti et elles demeurent encore difficiles. Les positions des Etats sont encore éloignées les unes des autres. Aucun consensus n'a pu être trouvé avant le mois de mai de l'année passée. Désormais, l'Assemblée mondiale de la santé a décidé de prolonger les négociations, avec un résultat qui devrait être disponible au plus tard en mai de l'année prochaine.

Au sujet des prochaines étapes de négociation, je note que la dernière réunion de négociation vient de se terminer. La prochaine session est prévue pour novembre 2024. Durant ces prochains mois, le Conseil fédéral estime qu'il est dans l'intérêt de notre pays de continuer à défendre activement ses positions dans ces négociations qui sont complexes. Ainsi, la Suisse continuera de participer aux négociations sur les lignes directrices définies par le Conseil fédéral et au sujet desquelles votre Commission de politique extérieure, de même que la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique, ont été informées. Jusqu'à maintenant, nous nous sommes engagés en faveur d'un accord sur les pandémies, car la coopération internationale en matière de prévention et de préparation face aux pandémies ainsi que la solidarité mondiale sont essentielles pour la protection de la population suisse en cas de pandémie. Par notre participation aux négociations, nous pouvons préserver les intérêts de la Suisse. Cela inclut par exemple – c'est un sujet très sensible qui est d'ailleurs controversé, mais qui pour nous est important – la protection de la propriété intellectuelle.

Il est crucial de souligner que si un accord est élaboré et s'il est adopté par l'Assemblée mondiale de la santé, cela ne signifie pas encore qu'il soit contraignant pour notre pays. En effet, en tant que membre souverain, la Suisse est libre de signer et de ratifier un nouvel accord ou non. Ce n'est qu'à l'issue des négociations, sur la base du contenu final, que nous pourrions décider, si cela est conforme aux procédures nationales en vigueur, si nous souhaitons donc signer cet accord.

Il faut peut-être encore préciser que, concernant l'accord sur les pandémies, sur la base de la portée actuelle du projet et dans la mesure où il s'agira d'un nouvel accord qui contiendra des éléments juridiquement contraignants, il paraît évident – même si jamais rien n'est évident – ou déjà acquis qu'il relèvera de la compétence du Parlement. Donc, pour rassurer Mme la conseillère aux Etats Friedli, qui demande ce qu'il va se passer avec l'accord: oui, il sera soumis au Parlement, parce qu'il a une grande portée politique.

Le Conseil fédéral tient par ailleurs également à ce que les négociations soient aussi transparentes que possible vis-à-vis du Parlement. L'Office fédéral de la santé publique informe régulièrement les commissions compétentes de l'avancement des négociations. La population peut aussi s'informer en consultant le site de l'Office fédéral de la santé publique, qui contient des informations mises à jour sur l'état des négociations.

Je note encore que, quelle que soit l'issue des négociations, il est essentiel de noter que le nouvel accord n'aura aucun impact sur le droit souverain de notre pays, qui pourra toujours et encore décider de sa propre politique de santé, de même que des éventuelles mesures à prendre en cas de pandémie. Je peux donc vous assurer que la Suisse ne signera ni ne ratifiera un accord qui ne soit pas dans son intérêt. Je souhaite encore ajouter que des thèmes comme une obligation de vaccination ou encore le port du masque ou les questions de la quarantaine, ou d'autres mesures que les Etats membres devraient potentiellement prendre en cas de pandémie, ne font pas partie de l'accord négocié actuellement ni ne sont contenues dans les amendements du règlement sanitaire international. Il est donc aussi vraiment important de le dire: il n'y a aucun espace institutionnel où ces questions extrêmement sensibles – obligation de vaccination ou de port du masque – ne sont actuellement mentionnées. Elles ne le seront pas, étant donné que les amendements du règlement sanitaire international ne les mentionnent pas non plus.



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2024 • Zwölfte Sitzung • 26.09.24 • 08h15 • 22.3546
Conseil des Etats • Session d'automne 2024 • Douzième séance • 26.09.24 • 08h15 • 22.3546



Zusammenfassend möchte ich nochmals darauf hinweisen, dass es sich bei den Anpassungen der Internationalen Gesundheitsvorschriften und beim WHO-Pandemieabkommen um zwei separate Prozesse und zwei separate Instrumente handelt. Die Verhandlungen zu den Anpassungen der IGV sind abgeschlossen. Dabei ging es um technische Anpassungen an einem bereits bestehenden Instrument, das die Schweiz seit den 1950er-Jahren anwendet, um die Verbreitung von Infektionskrankheiten zu verhindern. Im Gegensatz dazu handelt es sich beim WHO-Pandemieabkommen um ein neues Instrument, das die internationale Zusammenarbeit bei der Vorbereitung auf und bei der Bewältigung von Pandemien stärken soll.

A ce stade, nous ne pouvons donc pas préjuger du contenu du futur accord de l'OMS sur les pandémies, mais si les négociations aboutissent – ce que nous souhaitons si elles vont dans notre sens –, cet accord sera examiné par le Conseil fédéral qui déterminera si, dans l'intérêt de la Suisse, il y a lieu d'en faire partie ou pas. Si c'est le cas, en application des dispositions pertinentes de la Constitution et des lois fédérales, comme je l'ai déjà dit, il sera soumis pour approbation au Parlement.

Je vous livre encore quelques précisions par rapport à votre question au sujet des compétences cantonales ou fédérales. Lorsqu'il s'agit d'adaptations techniques du règlement sanitaire international, il est cohérent qu'elles soient prises par l'OFSP ou par le Conseil fédéral, avec une mise en oeuvre comme c'est déjà le cas aujourd'hui. Rien ne change dans les responsabilités des cantons et la Confédération.

AB 2024 S 969 / BO 2024 E 969

Concernant l'accord sur les pandémies, il n'y a véritablement pas de lien direct.

Vous l'aurez saisi, selon l'analyse du Conseil fédéral, ni les amendements du règlement sanitaire international, qui sont certes techniques, mais qui contiennent certains éléments contraignants, ni le potentiel futur accord sur les pandémies, dans la mesure où il s'agira d'un nouvel accord qui contiendra des éléments juridiques contraignants, ne peuvent être qualifiés de "soft law".

Le Conseil fédéral estime dès lors qu'il n'est pas opportun d'interférer ici -les instruments de l'OMS ne peuvent pas être qualifiés dans leur ensemble de "soft law" – dans des travaux en cours au sujet des processus applicables justement aux instruments de "soft law".

En raison des différents éléments que je viens de porter à votre connaissance, le Conseil fédéral propose de rejeter la présente motion. Je peux vous assurer qu'en matière de transparence, le fait de mettre également en consultation les éléments liés au règlement sanitaire international montre la volonté de faire les choses de manière concertée. Concernant le pacte sur les pandémies, il sera de toute manière soumis à votre approbation vu sa dimension politique importante.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 22.3546/6904)

Für Annahme der Motion ... 29 Stimmen

Dagegen ... 8 Stimmen

(4 Enthaltungen)

