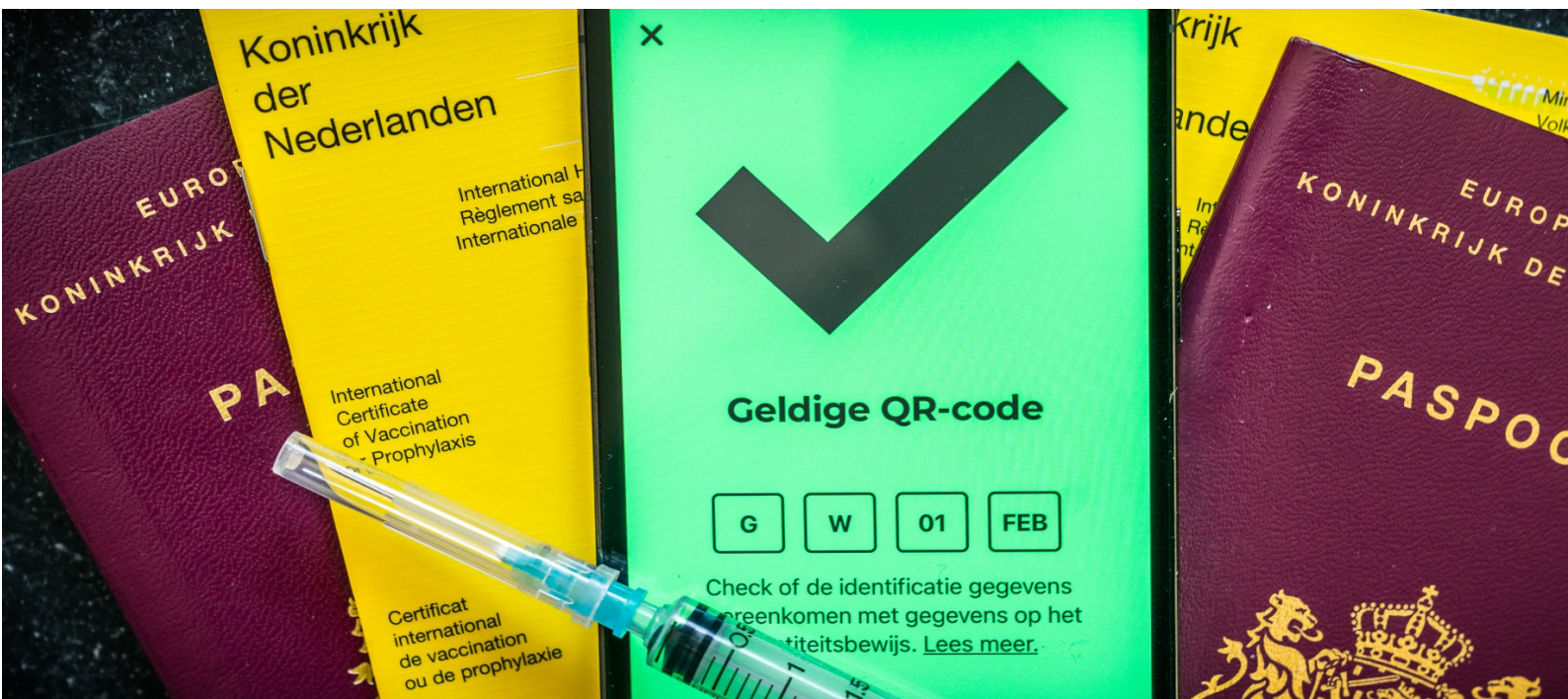


## Overwegingen voor bij de invoering van een coronapaspoort



### Bericht aan het parlement

Sinds maart 2020 zijn in Nederland beperkingen van kracht om de volksgezondheid te beschermen tegen het coronavirus. De behoefte om de samenleving weer te openen, is groot. In verband hiermee heeft de regering een coronapaspoort aangekondigd, waarmee mensen via bewijs van een negatieve test of vaccinatie toegang krijgen tot niet-essentiële diensten, zoals een festival of een museum. Dat brengt een verandering teweeg in het huidige beleid: van verantwoord gedrag en thuisblijven bij klachten, naar een toekomstige situatie waarin bepaalde vrijheden afhangen van een formeel bewijs. Diverse grond- en mensenrechten botsen hierbij. Dat vraagt om democratisch debat en zorgvuldig handelen. Het blijft van belang het paspoort in samenhang te bezien met de publieke gezondheidsinfrastructuur en het totale pakket aan maatregelen. In dit Bericht aan het parlement geven we de Tweede Kamer zeven overwegingen mee ter voorbereiding op de parlementaire discussies over het paspoort.

## Inleiding

In de strijd tegen het coronavirus zijn al meer dan een jaar beperkingen van kracht, waaronder maandenlange sluiting van horeca, musea en evenementen. Om de samenleving verder te kunnen openen, heeft de regering een coronapaspoort aangekondigd<sup>1</sup>, en werkt ze aan een wijziging van de Wet publieke gezondheid (Tijdelijke wet testbewijzen covid-19) om het gebruik er van mogelijk te maken<sup>2</sup>. De Kamer heeft de regering verzocht 'zo spoedig als verantwoord mogelijk' dit coronapaspoort in te voeren<sup>3</sup>. We richten ons in dit bericht op een paspoort dat in de toekomst zowel vaccinatie- als testbewijzen kan bevatten.

Het paspoort dient om mensen te laten bewijzen dat de kans klein is dat zij bij binnengaan van een bepaalde gelegenheid of voorziening, of een ander land, anderen met het coronavirus kunnen besmetten. Bijvoorbeeld omdat ze gevaccineerd zijn of recent negatief getest. Het paspoort krijgt de vorm van een app, maar voorziet ook in papieren testbewijzen. Het huidige wetsvoorstel is gericht op de toegang tot niet-essentiële gelegenheden, zoals horeca, sportieve en culturele evenementen. Het kan ook gaan gelden voor het hoger onderwijs (in fysieke vorm), of om internationaal te reizen.<sup>4</sup> De app wordt al in experimentele *fieldlabs* getest en demissionair minister De Jonge (VWS) verwacht dat het coronapaspoort voor de zomer gereed is. Of het dan echt in gebruik wordt genomen, hangt onder andere af van de onzekerheid over het effect van vaccins op de besmettelijkheid, en de mate en duur van immuniteit na een doorgemaakte besmetting.

Ter voorbereiding op de komende debatten over de invoering van het paspoort, alsook over toekomstige eventuele verlenging, geeft het Rathenau Instituut zeven overwegingen mee.

1. Beoordeel de noodzaak van het paspoort periodiek, gezien de onzekerheden.
2. Betrek de uitkomsten van experimenten in de besluitvorming over het paspoort.
3. Stel eisen aan de technologie ten aanzien van profilering en cybersecurity.
4. Ontwerp het coronapaspoort zo inclusief mogelijk.
5. Maak helder waar de burger terecht kan als er iets misgaat.
6. Reguleer private coronapaspoortinitiatieven en coördineer op internationaal niveau.
7. Behoud het vertrouwen van burgers in de aanpak van de coronacrisis.

### 1. Beoordeel de noodzaak van het paspoort periodiek, gezien de onzekerheden

Om de volksgezondheid te beschermen, zijn het afgelopen jaar diverse vrijheidsbeperkingen van kracht geweest. In de strijd tegen de coronacrisis botsen zo diverse grondrechten. Dat is bij het paspoort niet anders, erkent ook het kabinet. Het coronapaspoort heeft als doel bepaalde sociale, economische en culturele activiteiten mogelijk te maken, en tegelijkertijd de volksgezondheid te beschermen. Het paspoort kan ook op gespannen voet staan met het recht

---

<sup>1</sup> <https://nos.nl/artikel/2371805-kabinet-wil-meer-vrijheid-bieden-met-coronapaspoort.html>

<sup>2</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/nieuws/2021/03/08/consultatie-wetsvoorstel-gestart-om-testbewijzen-mogelijk-te-maken>

<sup>3</sup> Motie van het lid Jetten over het coronapaspoort zo spoedig mogelijk invoeren, 10 maart 2021  
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2021Z04427&did=2021D09744>

<sup>4</sup> De Europese Commissie kondigde op 17 maart een Europees groen certificaat aan voor dit doel,  
[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_1181](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_1181)

op gelijke behandeling, de vrijheid van vereniging, vergadering en betoging, het privéleven, vrijheid van verkeer en de onaantastbaarheid van het lichaam.

Om te kunnen beoordelen of deze inbreuken op mensenrechten gerechtvaardigd zijn, spelen in de mensenrechtenrechtspraak de principes proportionaliteit en subsidiariteit een belangrijke rol.<sup>5</sup> Een toepassing is proportioneel als de inbreuk op een mensenrecht in balans is met de maatschappelijke opbrengst. Subsidiariteit betekent dat er geen andere oplossing voor handen is die hetzelfde resultaat oplevert zonder inbreuk te maken op het mensenrecht.

Om de *proportionaliteit* te beoordelen, is het van belang dat de wetgever inzicht heeft in de doelen van het paspoort, en de verwachte effectiviteit. De effectiviteit hangt af van de mate waarin vaccinatie, een negatieve test of een eerdere besmetting, zekerheid geeft over verminderde besmettelijkheid. Dat is vooralsnog onzeker. Ook is onduidelijk wat het effect van het paspoort op het gedrag van burgers zal zijn. Het paspoort brengt een omslag in het tot nu toe gevraagde gedrag van burgers met zich mee: van testen om te zien of je positief bent en in thuisisolatie moet, naar testen of je negatief bent en daarmee bepaalde vrijheden krijgt. Zullen zij zich daardoor veiliger wanen, en zich minder aan de basisregels houden? Dit soort onzekerheden maken het lastig om de proportionaliteit te beoordelen.

Een oordeel over *subsidiariteit* vraagt om inzicht in hoe het paspoort zich verhoudt tot alternatieve oplossingen. Wat zijn de voor- en nadelen van deze app, bijvoorbeeld ten opzichte van de papieren bewijzen waarin de wet ook voorziet? Wij vragen aandacht voor problemen rondom veiligheid, profilering en gebruiksvriendelijkheid (zie overweging 3 en 4). En hoe verhoudt het paspoort zich tot andere maatregelen, zoals het opschalen van vaccinaties, voldoende capaciteit voor bron- en contactonderzoek, grotere bereidheid tot het naleven van bestaande maatregelen, vergroten van de capaciteit van de zorg en het aanvullend beschermen van kwetsbaren?

Vanwege de genoemde onzekerheden is het van belang dat het parlement periodiek de noodzaak van het paspoort beoordeelt, en vooraf bepaalt wanneer opnieuw toestemming van het parlement nodig is. Nieuwe informatie over het virus, besmettingen of gedrag, of over de alternatieve oplossingen kan de wegging over proportionaliteit en subsidiariteit anders doen uitvallen.

## **2. Betrek de uitkomsten van experimenten in de besluitvorming over het paspoort**

Het coronapaspoort is een technisch middel, waarvan de feitelijke uitwerking afhangt van de sociale praktijk waarin het wordt gebruikt. Ook hier is nog weinig over bekend. Lukt het om iedereen tijdens een festival of voetbalwedstrijd daadwerkelijk te controleren? Zal de komst van het paspoort leiden tot een bepaalde mate van schijnzekerheid, waardoor mensen zichzelf meer vrijheden toestaan dan veilig wordt geacht? De basis voor de bestrijding van het coronavirus, is hygiëne en afstand houden. Die basis dient door het gebruik van het paspoort niet te worden aangetast.

Met andere woorden: het is van belang om kennis over gedrag en de werking in de praktijk op te doen. De voorziene *fieldlabs* zijn een manier om dit te doen. Daarvoor zullen heldere

---

<sup>5</sup> [https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2021-02/Verantwoord Innoveren met AI Rathenau Instituut.pdf](https://www.rathenau.nl/sites/default/files/2021-02/Verantwoord%20Innoveren%20met%20AI%20Rathenau%20Instituut.pdf)

kennisvragen en experimenten moeten worden geformuleerd. De uitkomsten van de experimenten vormen een cruciaal element in de verdere besluitvorming over het paspoort.

### **3. Stel eisen aan de technologie ten aanzien van profilering en cybersecurity**

Cyberincidenten zijn aan de orde van de dag. Bij het GGD-lek bleek dat er een grote markt bestaat voor persoonsgegevens in combinatie met gezondheidsgegevens. De gevolgen van datalekken, manipulatie of sabotage kunnen aanzienlijk zijn. De invoering van het coronapaspoort vraagt daarom stevige eisen aan de veiligheid en naleving van standaarden, richtlijnen en wetgeving.

Dat betekent onder andere duidelijke en strenge voorwaarden voor het delen van medische en persoonsgegevens, en de wijze waarop die worden opgeslagen en beveiligd. Een *Data Protection Impact Assessment* (DPIA) is onontbeerlijk voor invoering van het coronapaspoort, aangevuld met een *mensenrechten impact assessment* (nu in ontwikkeling door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties). Ook kan de Tweede Kamer de aanstaande adviezen van de Autoriteit Persoonsgegevens en het College voor de Rechten van de Mens meenemen in haar overwegingen.

Verder zal de overheid gebonden zijn aan de distributiesystemen van Google en Apple, en de voorwaarden die deze bedrijven stellen. Google en Apple hebben inzage in wie de app wel of niet heeft en hoe vaak, wanneer en op welke locaties hij wordt gebruikt. Het is dus van belang dat de overheid contractuele overeenkomsten sluit of wettelijke waarborgen opneemt om deze vormen van profilering te voorkomen.<sup>6</sup> Prestatieafspraken zijn nodig om zekerheid te hebben over de beschikbaarheid van de systemen en storingsen zoveel mogelijk te voorkomen. Maar smartphones blijven kwetsbare apparaten, die voor veilig gebruik voortdurend onderhoud vragen – zowel van gebruikers als van dienstverleners.

### **4. Ontwerp het coronapaspoort zo inclusief mogelijk**

Het coronapaspoort grijpt in op toegang tot voorzieningen. Daarom is het van belang om vooraf na te gaan welke groepen mensen kunnen worden buitengesloten via een dergelijk paspoort. Bijvoorbeeld een aanzienlijke groep mensen in de samenleving die niet digitaalvaardig is, laaggeletterd, slechtziend of anderszins lichamelijk beperkt, de Nederlandse taal niet spreekt en/of geen (geschikte) smartphone heeft. Of de mensen die niet over een identiteitsbewijs beschikken, bijvoorbeeld omdat ze illegaal in ons land verblijven. In het ontwerp van de app en bij de toegankelijkheid van alternatieve schriftelijke bewijzen, zal over deze eisen goed moeten worden nagedacht.

Ook eventuele kosten verbonden aan het paspoort kunnen leiden tot uitsluiting. Het ministerie van VWS is vooralsnog niet van plan om kosten te verbinden aan het afnemen van testen. Vaccinaties zijn ook gratis. De mogelijkheid om kosten in rekening te brengen voor testen wordt echter wel opengehouden.<sup>7</sup> De Kamer kan letten op de gevolgen van deze kosten voor de toegankelijkheid van sport- en jeugdactiviteiten, culturele instellingen, evenementen en horeca.

---

<sup>6</sup> <https://www.rathenau.nl/nl/berichten-aan-het-parlement/plannen-voor-coronamelder-vragen-om-verduidelijking>

<sup>7</sup> <https://nos.nl/artikel/2372223-honderd-nieuwe-teststraten-om-straks-naar-stadion-of-concert-te-gaan.html>

## 5. Maak helder waar de burger terecht kan als er iets misgaat

Het coronapaspoort zal – net als ieder ander systeem – onverhoopt fouten maken. Daarom is het van belang dat helder is bij wie de burger terecht kan als er iets misgaat, en welke instantie bij een bepaald probleem verantwoordelijk is. Deels zal bestaande wetgeving dit regelen, bijvoorbeeld als het gaat om onterechte verwerking van persoonsgegevens. Maar welke instantie is verantwoordelijk als de burger onterecht de toegang is ontzegd, en hierdoor schade heeft geleden? De invoering van het paspoort vraagt dus om vooraf uit te werken wie waarvoor verantwoordelijkheid draagt, en waar de burger terecht kan bij een bepaald probleem.

## 6. Reguleer private coronapaspoortinitiatieven en coördineer op internationaal niveau

Op dit moment werken diverse individuele landen, de Europese Commissie, luchtvaartmaatschappijen en ngo's aan de ontwikkeling van vaccinbewijzen. Het moet voor de burger en voor instanties onderling duidelijk zijn onder welke voorwaarden deze bewijzen zijn toegestaan, wie toegang krijgt tot het systeem, hoe de betrouwbaarheid van gegevens wordt bepaald, wie hierover beslist, hoe toezicht wordt gehouden en waar in beroep kan worden gegaan of schade kan worden verhaald. Ook kan onduidelijkheid ontstaan over welk coronapaspoort voor welke gelegenheid geldig is, en kunnen mensen zich gedwongen voelen om gebruik te maken van digitale systemen.

Daarom is regulering op internationaal niveau noodzakelijk. Dat betreft niet alleen het niveau van de Europese Commissie, met het voorgestelde groene certificaat, maar ook de regulering van eventueel private initiatieven.

## 7. Behoud het vertrouwen van burgers in de aanpak van de coronacrisis

Bij het bestrijden van een epidemie staat menselijk gedrag centraal. Van burgers wordt bijvoorbeeld verwacht dat ze afstand houden, regelmatig hun handen wassen en hun sociale contacten beperken. Dit vraagt veel van burgers, en van de onderlinge solidariteit in de samenleving. Daarom is het essentieel dat burgers vertrouwen houden in de overheid, de kennis en het advies van experts, en de technologie<sup>8</sup>.

Het coronapaspoort draagt het risico op tweedeling in de maatschappij en het gevoel van dwang met zich mee. Voor hen die om praktische, principiële of gezondheidsredenen niet kunnen worden gevaccineerd of getest, kan een nieuwe verdeling van vrijheden hard aankomen. Zij die wel een kans hebben gekregen om zich te laten vaccineren, maar daarin een vrije keuze wensen te maken, kunnen zich door het bestaan van het coronapaspoort en de bijbehorende vrijheden onder druk gezet voelen.

Het is denkbaar dat het coronavirus ook na een eerste grote vaccinatiecampagne een bedreiging voor de volksgezondheid blijft vormen, bijvoorbeeld door mutaties. Dat kan betekenen dat ongelijkheden in vrijheden voor groepen burgers voor langere tijd gaan gelden. Dat kan leiden tot groeiende ontevredenheid over de coronamaatregelen, eventueel resulterend in maatschappelijke onrust. De aanpak moet dus het vertrouwen van de burgers behouden, door naast een technologische routekaart ook een maatschappelijke routekaart op te stellen voor de weg uit de crisis.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> <https://www.rathenau.nl/nl/berichten-aan-het-parlement/de-coronacrisis-vraagt-om-zorgvuldig-handelen-en-democratisch-debat>

<sup>9</sup> <https://www.rathenau.nl/nl/maakbare-levens/maatschappelijke-routekaart-nodig-voor-het-covid-vaccin>