

Advies 17: Toelatingskader voor apps met vaccinatie- en/of testbewijzen

Begeleidingscommissie Digitale Ondersteuning Bestrijding Covid-19

9 feb 2021

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft een Begeleidingscommissie ingesteld die de Minister zal adviseren over digitale ondersteuning bij de bestrijding van Covid-19. De begeleidingscommissie brengt naast gevraagde adviezen ook ongevraagde adviezen uit.

Er zijn verschillende nationale en internationale, als ook publiek en private initiatieven gaande om te komen tot digitale bewijzen van een (recente, negatieve) test of vaccinatie, veelal in de vorm van een app. De bijlage geeft, ter informatie, een momentopname van deze ontwikkelingen. Op dit gebied zal de Nederlandse overheid geen monopolypositie hebben, zoals wel het geval is bij de CoronaMelder app. **De Commissie adviseert de minister dan ook (a) een toelatingskader in te richten voor het grootschalige gebruik van apps voor vaccinatie/testbewijzen, en (b) een tijdelijke wettelijke regeling in het leven te roepen die private en publieke partijen onder afgewogen omstandigheden toestaat om burgers te vragen om een COVID-19 gerelateerd vaccinatie- en/of testbewijs, enkel indien die bewijzen geleverd worden via een toegelaten app.** Dit advies betreft een toelatingskader met technische eisen, los van de ethisch/juridische afwegingen bij het gebruik van zulke bewijzen, en los van niet-digitale alternatieven.

De Commissie is op de hoogte van het recente Gezondheidsraad advies en zich ook bewust dat gebruik van (digitale) vaccinatie- en/of testbewijzen maatschappelijk omstreden is: zulke bewijzen kunnen leiden tot oneigenlijke druk op mensen om zich te laten testen en/of vaccineren, om sociale uitsluiting te voorkomen. Bij internationale reizen, bijvoorbeeld, worden dergelijke bewijzen echter steeds gebruikelijker. Er is sprake van snelle (commerciële) ontwikkelingen die leiden tot apps die mensen in staat stellen om zulke vaccinatie/testbewijzen op te slaan, zowel uit publieke of private bronnen, om te kunnen tonen om ergens toegang tot te krijgen. Er bestaat een risico op wildgroei van dergelijke vaccinatie/testbewijs apps, waardoor burgers de weg kwijtraken, niet weten welke digitale middelen wel of niet te vertrouwen zijn, en wanneer die gevraagd mogen worden. Dit vergroot het risico op datalekken en misbruik van gegevens.

Om praktische redenen bestaat er daarom een steeds dringender behoefte aan regulering, ter bescherming van burgers, met name uit kwetsbare groepen. De Gezondheidsraad heeft in haar recente rapport over vaccinatiebewijzen een ethisch/juridisch kader beschreven voor private partijen, voor een eigen belangenafweging. De overheid wordt daarbij opgeroepen om toezicht te houden. Naar verwachting zullen binnen een à twee maanden de eerste apps met vaccinatie/test bewijzen beschikbaar komen. De Commissie sluit zich bij de bevindingen van de Gezondheidsraad aan en vindt dat de rechten en belangen van alle burgers bewaakt moeten worden, zowel ten tijde van een epidemische status als tijdens een endemische status van de pandemie. Het onderhavige advies richt zich op de technische aspecten van het toezicht waar de Gezondheidsraad voor pleit. **De Commissie adviseert een tijdelijke wettelijke regeling voor COVID-19 gerelateerde digitale vaccinatie/testbewijzen, inclusief een toelatingskader.**

Het is gebruikelijk dat een bezoeker van bijvoorbeeld een restaurant of evenement, online een reservering maakt en daarbij bepaalde contactgegevens verschaft die door de ondernemer of organisator gevraagd worden. Verschillende initiatieven sturen erop aan dat de bezoeker daarbij binnenkort ook een digitaal vaccinatiebewijs verschaft – of mogelijk (ook) een testbewijs¹. Zo'n bewijs is een medisch gegeven, dat bijvoorbeeld bestaat uit de enkele aanduiding: negatieve test, of vaccinatie, tezamen met een datum (en eventueel type) van test of vaccinatie. Het is nu onduidelijk of de organisator een juridische basis heeft voor de verwerking van een dergelijk gezondheidsgegeven. De verwerking van

¹ Online als er voldoende korte tijd zit tussen reservering en bezoek, of anders offline, ter plekke bij het bezoek zelf.

gegevens over gezondheid door niet-bevoegden is immers in principe verboden. Om die reden kan de organisator zich niet beroepen op “gerechtvaardigd belang”. De organisator zou gezondheidsgegevens alleen mogen verwerken met uitdrukkelijke toestemming van het individu. Toestemming moet in vrijheid gegeven kunnen worden, specifiek voor het voor de beoogde verwerking gestelde doel en op basis van duidelijke informatie. Het risico bestaat dat mensen niet goed in staat zijn om de implicaties en het belang van de gegeven informatie te doorgronden en eenvoudig, vanwege de wens om toegelaten te worden, toestemming zullen verlenen. **De commissie adviseert een (tijdelijke) wettelijk regeling om – onder strikte voorwaarden – het verwerkingsverbod op te heffen, de bescherming van persoonsgegevens te waarborgen en om heldere kaders te scheppen.**

De Commissie stelt voor om onderdeel van deze wettelijke regeling te laten zijn, dat de app waarmee de bezoeker het gevraagde vaccinatie/testbewijs levert toegelaten is volgens een nieuw in te richten toelatingskader. De eisen die aan een dergelijke toelating gesteld worden zouden flexibel geformuleerd moeten worden, bijvoorbeeld via een AMvB, om adequate bescherming te kunnen bieden in een veld dat nog volop in ontwikkeling is. **De Commissie adviseert de minister om in eerste instantie algemene eisen te hanteren die aansluiten bij de eisen die bij de CoronaMelder en GGD Contact app gehanteerd zijn: tijdelijke wettelijke basis, open source, decentrale opslag in de app zelf, adequate beveiliging en authenticatie, begrijpelijkheid, inclusiviteit, medische informatie uit erkende bron, gegarandeerde authenticiteit en integriteit van de gegevens, en zonder aanvullende diensten.** Deze eisen staan los van de algemene AVG-eisen, zoals “dataminimalisatie” en “passende technische en organisatorische maatregelen” ter beveiliging.

De Commissie raadt aan dat deze voorgestelde regulering zowel vaccinatie- als testbewijzen omvat, in één kader. Zolang nog niet de gehele bevolking gevaccineerd is moet het niet-gevaccineerde deel testbewijzen kunnen gebruiken in een situatie waar reeds gevaccineerden met een vaccinatiebewijs toegang zouden kunnen krijgen. Ook nadat eenieder die dat wenst gevaccineerd zou kunnen zijn, zullen digitale testbewijzen een nuttige rol kunnen vervullen voor mensen die om een of andere reden niet gevaccineerd zijn (bijvoorbeeld vanwege een contra-indicatie). Ook de Gezondheidsraad schrijft: “Om absolute uitsluiting te voorkomen, zijn alternatieven van belang. Te denken valt aan een recente negatieve testuitslag of vervangende inspanning zoals het dragen van een mondkapje” (p.22)”.

Dit advies richt zich op digitale vaccinatie/testbewijzen. Na vaccinatie wordt nu echter een kaartje uitgereikt dat als papieren bewijs kan gaan functioneren. Tegelijkertijd hebben mensen altijd recht op een afschrift van hun vaccinatiestatus uit hun medisch dossier, op grond van het inzage-recht in de AVG. Op dergelijke papieren “bewijzen” staan typisch veel gevoelige persoonsgegevens, zoals volledige naam, geboortedatum, soort vaccinatie, en mogelijk ook het BSN. Het gebruik van dergelijke kaartjes en afschriften als vaccinatie/testbewijs is daarom onwenselijk vanuit het perspectief van gegevensbescherming, tenzij er een “uitgeklede” papieren versie komt met bijvoorbeeld alleen de vaccinatie/teststatus en een foto. Papier kan nuttig blijven, in een aantal (offline) situaties, maar is fraudegevoelig. Een app met digitaal vaccinatie/testbewijs kan beter voldoen aan vereisten van authenticiteit en van dataminimalisatie door selectief alleen de noodzakelijke gegevens te tonen in een bepaalde situatie. Steeds zal met een passend zekerheidsniveau herkenbaar moeten zijn dat het eigen vaccinatie/testbewijs getoond wordt.

Bijlage met ontwikkelingen (momentopname, d.d. 9 feb 2021)

- De internationale luchtvaart associatie IATA is bezig met eigen plannen voor een internationaal Covid-19 Passport². Dit wordt een (mobiele) app waarin kopieën van de paspoortgegevens worden opgeslagen in combinatie met zowel test- als vaccinatiebewijzen. De gegevens worden, naar verluid, versleuteld en alleen in de app opgeslagen, en niet in een centrale database. Release van de app is gepland in het eerste kwartaal van 2021. De IATA bepaalt ook al lang de standaarden voor chips in paspoorten en heeft daarmee een gezaghebbende positie. Landen produceren die paspoorten echter zelf. Met dit Covid-19 Passport wordt de IATA ook leverancier van een middel.

Nu reeds eisen verschillende landen, waaronder Nederland, (papieren) testbewijzen van inkomende luchtvaartpassagiers. Het is te verwachten dat een vaccinatiebewijs binnenkort ook geaccepteerd zal worden, ondanks dat de WHO in januari 2021 landen geadviseerd heeft om vooralsnog géén vaccinatiebewijs te eisen bij internationale reizigers³ omdat nog onvoldoende duidelijk is hoelang personen door een vaccin worden beschermd.

- Een aantal grote Amerikaanse ICT-bedrijven heeft zich verenigd in het *Vaccination Credential Initiative*⁴, gericht op *interoperable SMART Health Cards*, die ook de vorm van een wallet app aan kunnen nemen. Veel details ontbreken, maar duidelijk is dat dit consortium veel marktmacht heeft.
- Op Europees niveau wordt ook nagedacht over *vaccine passports*, maar tijdens de online top van regeringsleiders op 21 januari zijn besluiten hierover uitgesteld. Er is vooral druk vanuit zuidelijke EU-landen om toerisme voor de zomer weer mogelijk te maken.
- Zweden en Denemarken hebben recent aangegeven een eigen vaccinatie paspoort (met digitaal certificaat) te ontwikkelen⁵.
- Binnen Nederland is een privaat initiatief gestart om testbewijzen (van private testers) in een app op te slaan om evenementen weer mogelijk te maken⁶. Hiermee worden op dit moment eerste experimenten uitgevoerd.
- Voor medische kluisjes ("PGO's = Persoonlijke Gezondheidsomgevingen") bestaat een MedMij standaard voor uitwisseling van gegevens. Erkende PGO-leveranciers kunnen binnenkort waarschijnlijk test/vaccinatie gegevens ophalen bij GGD en/of RIVM voor opslag in PGO's van hun klanten. Vervolgens kunnen die gegevens overgezet worden in bepaalde wallet apps om elders getoond te worden.
- Het ministerie van VWS is zelf begonnen met de ontwikkelingen van een derde app, met werknaam CoronaTester, volgens eenzelfde werkwijze als voor de eerdere twee apps (met eigen programmeurs, in samenwerking met Code for NL). Discussie over eisen en implementatie is gaande en online te volgen⁷. Deze app richt zich enkel op testbewijzen en niet op vaccinatiebewijzen. De aanpak lijkt vooralsnog gericht op het apart oplossen van deelproblemen, zoals offline gebruik.

²Zie <https://www.iata.org/en/programs/passenger/travel-pass/> en ook <https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-12-16-01/>

³ Zie: <https://www.euronews.com/2021/01/15/coronavirus-who-against-vaccine-passports-as-a-condition-for-travel-for-the-time-being>

⁴Zie: <https://vaccinationcredential.org/>

⁵Zie bijvoorbeeld: <https://medicalxpress.com/news/2021-02-sweden-denmark-digital-vaccine-passports.html>

⁶Zie: <https://fieldlabevenementen.nl/digitale-testbewijzen-covid-19-bieden-perspectief-voor-evenementenbranche/>

⁷Zie: <https://github.com/minvws/nl-covid19-coronatester-app-coordination/blob/main/architecture/Solution%20Architecture%20VTR.md>