

Het "groene digitale certificaat": een onevenredige, inefficiënte en oneerlijke belemmering voor het vrije verkeer van Europese burgers

Analyse van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende een kader voor de afgifte, de verificatie en de aanvaarding van interoperabele vaccinatie-, test- en herstelcertificaten teneinde het vrije verkeer tijdens de COVID-19-pandemie te vergemakkelijken (digitaal groen certificaat)

Inhoud

Het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de invoering van een digitaal groen certificaat is enerzijds onevenredig voor zover het belemmeringen van het vrij verkeer van Europese burgers invoert en anderzijds ondoeltreffend omdat de maatregelen die het invoert de doelstellingen inzake volksgezondheid (voorkomen van de overdracht van SARS-CoV-2) die de rechtvaardiging ervan vormen, niet waarborgen. Naast het feit dat het uitgangspunt van het digitale groene certificaat is gebaseerd op onjuiste en onvolledige wetenschappelijke beweringen, schendt het voorstel in zijn huidige vorm de grondrechten van de Europese burgers, met name het recht op vrij verkeer binnen de EU en het recht op bescherming van persoonsgegevens.

Samenvatting

De Europese Commissie heeft een voorstel geformuleerd voor een Europese verordening betreffende de invoering van een digitaal groen certificaat om het vrije verkeer van personen in de Europese Unie tijdens de Covid-19 pandemie te vergemakkelijken. Met dit certificaat streeft de Commissie naar eigen zeggen een tweeledig doel na: enerzijds het vrij verkeer van Europese burgers binnen de Europese Unie vergemakkelijken en anderzijds een doelstelling op het gebied van de volksgezondheid nastreven, namelijk de overdracht van SARS-CoV-2 voorkomen. Wanneer EU-burgers naar een andere lidstaat willen reizen, worden zij vandaag geconfronteerd met een groot aantal beperkingen en eisen die door de lidstaten worden opgelegd, met aanzienlijke verschillen naar gelang van de lidstaat van bestemming. Met haar voorstel voor een verordening wil de Commissie de nationale initiatieven coördineren die het vrije verkeer van personen beperken om de overdracht van SARS-CoV-2 te voorkomen.

Om dit tweeledige doel te bereiken, voorziet de Commissie de vereiste van een vaccinatiecertificaat of, als alternatief, een certificaat van negatieve detectie (PCR-test of antigeentest) of een certificaat van herstel van een eerdere besmetting.

Onze analyse leidt tot de conclusie dat de voorgestelde verordening noch wetenschappelijk noch juridisch overtuigend is.

Ten eerste kan vanuit wetenschappelijk oogpunt geen van de drie certificaten garanderen dat het risico op overdracht van SARS-CoV-2 is uitgesloten. Wat het vaccincertificaat betreft, is de veronderstelling in artikel 5 van het voorstel - dat (alle) COVID-19 vaccins de overdracht van het virus zouden voorkomen – onnauwkeurig, onvolledig en niet gebaseerd op enig wetenschappelijk bewijs. Op meer fundamentele wijze toont dit aan dat, gezien de huidige stand van de wetenschap, het principe van een vaccinatiecertificaat op zichzelf problematisch is en potentieel discriminerend. Dit problematische karakter is erkend door de Wereldgezondheidsorganisatie, die geen voorstander is van de invoering van vaccinpaspoorten. Om dezelfde redenen hebben verschillende Amerikaanse staten het principe van een vaccinpaspoort verworpen en heeft de federale regering van de Verenigde Staten aangekondigd dat zij geen vaccinpaspoorten zal uitgeven.

De alternatieven waarin de voorgestelde verordening voorziet (certificaat van negatieve test en certificaat van herstel), bieden geen betere garantie voor de afwezigheid van besmetting met of overdracht van SARS-CoV-2. Enerzijds geven negatieve testcertificaten slechts een momentopname van een situatie die een paar uur later al anders kan zijn. Iemand die negatief test, kan wel besmet zijn en de dag na de test besmettelijk worden. Bovendien leidt het uitvoeren van PCR-tests zonder rekening te houden met de pre-test probabiliteit tot een groot aantal vals positieven. Een niet-geïnfecteerde zou niet mogen reizen omdat de PCR-test een positief resultaat geeft, aangezien het lichaam van die persoon nog niet alle RNA-fragmenten van een vroegere infectie heeft geëlimineerd. Anderzijds houdt het certificaat van herstel geen garantie in dat er geen nieuwe besmetting plaatsvond en er dus geen risico van overdracht meer is. Evenmin houdt het certificaat van herstel rekening met het feit dat een eventuele immuniteit na een eerdere besmetting niet noodzakelijk gemakkelijk op te sporen is.

Geen van de overwogen alternatieven kan dus de volksgezondheidsdoelstelling inzake de afwezigheid van overdracht van SARS-CoV-2 garanderen. Anderzijds vereisen deze verschillende certificaten administratieve en medische procedures die een belemmering vormen van het vrij verkeer. De kosten kunnen in sommige gevallen (PCR-test, medische analyse, enz.) aanzienlijk zijn, vooral wanneer het om reizen met het gezin gaat en het hele gezin een certificaat moet hebben om te kunnen reizen (een PCR-test kost ongeveer 50 euro voor één persoon, voor

een gezin met twee kinderen betekent dat 200 euro, wat de minderbedeelden zeker zal ontmoedigen om te reizen en bijgevolg de ongelijkheid zal vergroten).

Meer fundamenteel is het feit dat het digitale groene certificaat werd voorgesteld als "het paspoort" dat de Europese burgers de vrijheid van reizen en verkeer zou teruggeven. Deze bewering wordt tegengesproken door de tekst zelf van de voorgestelde verordening, die de Lidstaten van ontvangst de mogelijkheid biedt de houders van het digitale groene certificaat bijkomende beperkingen te blijven opleggen of zelfs de toegang tot het grondgebied te verbieden. Zo zou een persoon die in het bezit is van een digitaal groen certificaat na aankomst in het land van bestemming nog steeds aan een testverplichting of quarantaine kunnen worden onderworpen.

In plaats van de belemmeringen voor het vrij verkeer weg te nemen die met name voortvloeien uit de grote verscheidenheid van nationale maatregelen, lijkt het er dus op dat het voorstel voor een verordening nieuwe belemmeringen van het vrij verkeer toevoegt terwijl de Lidstaten de mogelijkheid wordt gelaten de reeds bestaande belemmeringen te handhaven. Bovendien is het digitale groene certificaat voor wat de volksgezondheid betreft eenvoudigweg ondoeltreffend en daarom nutteloos, aangezien het niet kan garanderen dat er geen risico op besmetting en dus op overdracht van SARS-CoV-2 bestaat, ongeacht de vorm die het aanneemt (vaccinatiecertificaat, negatief testcertificaat of herstelcertificaat).

Vanuit juridisch oogpunt is de voorgestelde verordening niet in overeenstemming met het toepasselijke rechtskader en in strijd met verschillende grondrechten. De voorgestelde verordening voert beperkingen in op het vrij verkeer van personen die worden gerechtvaardigd (ook al zijn zij wetenschappelijk betwistbaar) om redenen van volksgezondheid. Een dergelijke beperking moet echter een legitiem doel nastreven alsook evenredig en noodzakelijk zijn in het licht van het te bereiken doel. Bovendien mag zij niet in strijd zijn met het beginsel van non-discriminatie. Allereerst blijkt dat het voorstel in verschillende opzichten discriminerend is. In de eerste plaats is er discriminatie tussen onderdanen van Lidstaten waar de vaccinatie gratis is en onderdanen die zich moeten laten testen in landen waar het testen niet gratis is. Ten tweede is er discriminatie tussen mensen die niet meer besmettelijk zijn maar wel positief testen en mensen die negatief testen (alleen de laatsten kunnen vrij de grens over). Ten derde is er discriminatie tussen ingezetenen van landen waar een (duurdere, tragere) PCR-test zal worden vereist en ingezetenen van landen waar een antigeentest voldoende zal worden geacht. Ten vierde kan er ook discriminatie zijn tussen onderdanen van Lidstaten waar bepaalde vaccins zijn toegelaten en onderdanen van Lidstaten die dezelfde vaccins niet toelaten. Ook de beperking van het vrij verkeer is niet evenredig. Enerzijds is het, zoals eerder gesteld, in de huidige stand van de wetenschap niet mogelijk om de doelstelling van volksgezondheid (geen overdracht van SARS-CoV-2) met een redelijke mate van zekerheid te bereiken. Anderzijds, voor zover zij massaal en systematisch op alle ingezetenen van de EU zal worden toegepast zonder onderscheid te maken tussen de gezondheidssituatie in het land van herkomst en de gezondheidssituatie in het land van bestemming, is zij duidelijk onevenredig. Een burger die van een groene zone naar een rode

zone reist, zou dus een digitaal groen certificaat bij zich moeten hebben, net als een burger die van een rode zone naar een rode zone reist. Ten slotte is de invoering van het digitale groene certificaat niet beperkt in de tijd (geen vaste termijn) en kan de werkingssfeer ervan worden uitgebreid tot andere "soortgelijke ziekten", hetgeen duidelijk verder gaat dan de vereisten van evenredigheid en noodzakelijkheid.

De voorgestelde verordening is bijgevolg discriminerend (schending van de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de Grondrechten van de EU) en eerbiedigt het evenredigheidsbeginsel niet (schending van artikel 21 van het Handvest van de Grondrechten van de EU en artikel 45 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie).

Ten slotte brengt de invoering van een digitaal groen certificaat ook de verwerking van medische gegevens met zich mee, die beschouwd worden als zeer gevoelige gegevens waarvan de verwerking, op enkele uitzonderingen na, verboden is (artikel 9 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming). De Commissie beroept zich juist op één van de uitzonderingen in artikel 9 om de verwerking en doorgifte van dergelijke gegevens in het kader van de invoering van het digitale groene certificaat te rechtvaardigen. Ook hier moet om dezelfde redenen worden vastgesteld dat de voorgestelde verwerking niet evenredig of noodzakelijk is om het doel te bereiken. De voorgestelde verordening schendt ook artikel 9 van de AVG omdat zij niet voorziet in passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de grondrechten. Zo bevat de voorgestelde verordening geen enkele aanwijzing, noch een lijst als bijlage, van de nationale autoriteiten waaraan gegevens betreffende de gezondheid van reizigers kunnen worden doorgegeven en die toegang tot deze gegevens zullen hebben. Bovendien biedt zij geen enkele garantie ten aanzien van het risico van het gebruik van de gezondheidsgegevens uit de certificaten door de Lidstaten in het kader van de nationale beperkingen die de Lidstaat van ontvangst uit hoofde van artikel 10 nog aan de houders van het certificaat zou kunnen opleggen.

De voorgestelde verordening schendt artikel 9 van de GDPR en dus artikel 8 van het Handvest van de Grondrechten en artikel 16 VWEU.