



Besluit inzake de vergunningaanvraag voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden van de verwerking 'Ugly Mugs Nederland' van Aidsfonds - Soa Aids Nederland; z2023-02808.

1 Inleiding

1. De Autoriteit Persoonsgegevens (AP) heeft laatstelijk bij besluit van 24 maart 2022 aan het Aidsfonds –Soa Aids Nederland (hierna ook: het Aidsfonds of de aanvrager) een vergunning verleend als bedoeld in artikel 33, vierde lid, aanhef en onder c, van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG).¹
2. Op 25 mei 2023 heeft het Aidsfonds bij de AP opnieuw een aanvraag ingediend voor de verlening van een vergunning als bedoeld in artikel 33, vierde lid, aanhef en onder c, van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG). Deze aanvraag is ingediend vanwege een door het Aidsfonds aangebrachte wijziging in de werkwijze van het Ugly Mugs-platform. Het betreft een toevoeging van de mogelijkheid voor zogenaamde zorgprofessionals om zich ook aan te melden bij het Ugly Mugs-platform, teneinde namens het Aidsfonds te kunnen valideren of een sekswerker daadwerkelijk een sekswerker is, en om eventueel namens een sekswerker meldingen van geweldsincidenten te kunnen doen.
3. De aanvraag is bij de AP geregistreerd onder zaaknummer z2023-02808 onder de naam 'Ugly Mugs Nederland'. Ter onderbouwing van de aanvraag heeft het Aidsfonds een (gewijzigd) protocol en data protection impact assessment (gegevensbeschermingseffectbeoordeling, ook wel DPIA genoemd) overgelegd.
4. Op grond van artikel 33, vierde lid, aanhef en onder c, UAVG mogen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden worden verwerkt indien de AP een vergunning voor de verwerking heeft verleend. Ingevolge artikel 33, vijfde lid, UAVG kan een vergunning slechts worden verleend, indien de verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang van derden en bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Aan de vergunning kunnen door de AP voorschriften worden verbonden.
5. De AP concludeert dat wederom een vergunning voor de verwerking van gegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden kan worden verleend voor 'Ugly Mugs Nederland'.

¹ Bij de AP geregistreerd onder nummer z2022-01422.



Die conclusie, het daarop gebaseerde toewijzende besluit, en de daaraan verbonden voorwaarden worden hierna nader toegelicht. Daarbij zal ook worden ingegaan op de, ten opzichte van de eerder vergunde verwerkingen, aangebrachte wijziging.

2 Procedureverloop

6. Op 3 april 2023 heeft er een gesprek plaatsgevonden tussen het Aidsfonds – Soa Aids Nederland en hun advocaat enerzijds, en de AP anderzijds naar aanleiding van de door het Aidsfonds voorgenomen wijziging in de werkwijze van Ugly Mugs Nederland.
7. Het Aidsfonds – Soa Aids Nederland heeft op 25 mei 2023 een nieuwe vergunningaanvraag ingediend. Daarbij is een DPIA overgelegd en een protocol waarin doel en inrichting van de voorgenomen verwerking zijn beschreven.²
8. De AP heeft bij brief van 30 mei 2023 de ontvangst van de vergunningaanvraag bevestigd en de aanvraag in behandeling genomen.
9. Bij brief van 26 juni 2023 heeft de AP verzocht om aanvullende informatie en aanpassing van de DPIA en het protocol op een aantal punten. De termijn voor de behandeling van de vergunningaanvraag is daarbij opgeschort tot de datum waarop de AP de aangepaste documenten heeft ontvangen.
10. Het Aidsfonds heeft op 21 juli 2023 per mail gereageerd op het verzoek van de AP en een aangepaste DPIA en aangepast protocol aangeleverd. De behandeling van de vergunningaanvraag is per die datum hervat.

3 Feitelijke weergave van de voorgenomen verwerking

11. Ugly Mugs Nederland is, aldus het protocol, het resultaat van een door het Aidsfonds – Soa Aids Nederland en PROUD, een belangenorganisatie voor en door sekswerkers, ontwikkeld idee. Het betreft een door het Aidsfonds – Soa Aids Nederland opgezet en beheerd online platform voor en door sekswerkers. Het doel van het platform is sekswerk veiliger te maken door middel van drie basisfuncties: het biedt de mogelijkheid om sekswerkers of een door hen daartoe gemachtigde zorgprofessional door middel van een meldingsformulier melding te laten doen van geweld door klanten, en het verschaft toegang tot een databank met daarin zowel een lijst van gewelddadige klanten (hierna: de lijst), als zogenaamde waarschuwingen. Met de genoemde lijst kunnen de sekswerkers een potentiële klant [REDACTED] na trekken op een 'hit - no hit' basis (hierna: de klantcheck). De waarschuwingen worden opgesteld naar aanleiding van door of namens sekswerkers gemelde incidenten met klanten en zijn op het platform raadpleegbaar. Een waarschuwing bevat een korte omschrijving van het incident en enkele kenmerken van de klant, het zogenaamde 'gevaarlijke individu'. Met behulp van de drie basisfuncties van het platform kunnen sekswerkers gevaarlijke individuen vermijden en zou gewelddadig gedrag kunnen worden voorkomen.
12. Wat betreft de melding van een incident, geldt dat het meldingsformulier dat daartoe moet worden ingevuld naar een aanzienlijk aantal gegevens vraagt met betrekking tot dat incident en de daarbij betrokken klant. In het meldingsformulier wordt bijvoorbeeld gevraagd naar de manier waarop het gevaarlijke individu contact heeft gezocht met de sekswerker, de

² De DPIA houdt in dat, gelet op de genomen maatregelen, er geen sprake is van een hoog (rest)risico. Er is daarom voorafgaand aan de onderhavige vergunningaanvraag geen verzoek om een voorafgaande raadpleging als bedoeld in artikel 36 AVG bij de AP ingediend.



contactgegevens van de dader voor zover bekend, de locatie van het incident, een beschrijving van het incident en een beschrijving van de dader. De vragen op het tamelijk uitgebreide meldingsformulier zorgen ervoor dat sekswerkers niet lichtvaardig een melding zullen doen, aldus de aanvrager.³

13. De meldingen door of namens de sekswerkers worden beoordeeld door een casemanager die in dienst is bij het Aidsfonds. Een melding leidt enkel tot opname van de klant waarop de melding ziet in de lijst voor de klantcheck en tot het opstellen van een waarschuwing, als de casemanager aan de hand van een checklist en een persoonlijk gesprek met de meldende sekswerker of de door hem of haar gemachtigde zorgprofessional tot het oordeel komt dat daarvoor voldoende grond is. In dat geval wordt ook een zogenaamd definitief rapport opgemaakt dat wordt geplaatst in het persoonlijke, afgeschermd account van de sekswerker, en wordt het meldingsformulier van het platform verwijderd. Als dat niet het geval is, wordt de melding inclusief het meldingsformulier van het platform verwijderd en volgt geen opname van de desbetreffende klant in de lijst voor de klantcheck, noch opstelling van een waarschuwing.
14. Naast het veiliger maken van het sekswerk door de genoemde drie basisfuncties, biedt het platform ook informatie aan sekswerkers over bijvoorbeeld seksuele gezondheid, regelgeving, veilig werken, en de sociale kaart voor sekswerkers. De vergunningaanvraag ziet enkel op de hiervoor genoemde basisfuncties.
15. Wat betreft de deelname aan, en toegang tot het platform geldt dat sekswerkers eerst een aanmeldprocedure moeten doorlopen waarin door de casemanager van het Aidsfonds, onder meer door middel van verificatie van het online profiel van de sekswerker en een persoonlijk gesprek, wordt gecontroleerd of de aanmelder inderdaad een sekswerker is. Die validatie dat daadwerkelijk sprake is van een sekswerkers kan ook worden verricht door een als verwerker voor het Aidsfonds optredende zorgprofessional. Sekswerkers kunnen de validatie door de case managers als een drempel ervaren, en er zijn zorgprofessionals, bijvoorbeeld van de GGD, die een goede band hebben met sekswerkers en bij uitstek geschikt zijn om die validatie op zich te nemen, aldus het Aidsfonds. Deze zorgprofessionals werken al zeer lang samen met sekswerkers en weten goed wie tot de sekswerk community behoren. Bij die validatie dient de zorgprofessional toe te lichten op grond waarvan deze kan verklaren dat de sekswerker daadwerkelijk een sekswerkers is.
16. Alle sekswerkers kunnen deelnemen aan het platform, maar de verwachting van de aanvrager is dat vooral sekswerkers die thuis of in hotels werken baat hebben bij het initiatief en daaraan zullen deelnemen. In die gevallen is weinig sociale controle aanwezig of mogelijk en bestaat er meer kans op geweld, aldus de aanvrager. Dat laat onverlet dat ook raamprostituees kunnen deelnemen; zij zullen vooral baat hebben bij de waarschuwingen. Voor de klantcheck is immers [REDACTED] van de klant nodig en daarover zullen raamprostituees in de regel niet beschikken.
17. De nu door het Aidsfonds aangebrachte wijziging in de werkwijze betreft zoals hiervoor aangegeven de toevoeging van de mogelijkheid voor zogenaamde zorgprofessionals om zich aan te melden bij het Ugly Mugs-platform teneinde namens het Aidsfonds te kunnen valideren of

³ Dat dat zo is, zou ook blijken uit gesprekken met de oprichters van een vergelijkbaar platform in het Verenigd Koninkrijk dat al ruim zeven jaar draait, zie Protocol Ugly Mugs, paragraaf 4.2, p. 15.



een sekswerker daadwerkelijk een sekswerker is, en om eventueel namens een sekswerker meldingen van geweldsincidenten te kunnen doen.

4 Wettelijk kader

4.1. Verwerking van strafrechtelijke gegevens ten behoeve van derden

Artikel 10 AVG bepaalt: “Persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen mogen op grond van artikel 6, lid 1, alleen worden verwerkt onder toezicht van de overheid of indien de verwerking is toegestaan bij Unierechtelijke of lidstaatrechtelijke bepalingen die passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bieden. Omvattende registers van strafrechtelijke veroordelingen mogen alleen worden bijgehouden onder toezicht van de overheid.”

Artikel 1 UAVG bepaalt: “In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
[...]

Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard: persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen als bedoeld in artikel 10 van de verordening, alsmede persoonsgegevens betreffende een door de rechter opgelegd verbod naar aanleiding van onrechtmatig of hinderlijk gedrag; [...]

Artikel 31 UAVG bepaalt: “Onverminderd artikel 10 van de verordening mogen persoonsgegevens van strafrechtelijke aard alleen worden verwerkt voor zover dit krachtens de artikelen 32 en 33 is toegestaan.”

Artikel 33, vierde lid, aanhef en onder c, UAVG bepaalt: “Persoonsgegevens van strafrechtelijke aard mogen ten behoeve van derden worden verwerkt:

[...]

c. indien de Autoriteit persoonsgegevens met inachtneming van het vijfde lid een vergunning voor de verwerking heeft verleend.”

Artikel 33, vijfde lid, UAVG bepaalt: “Een vergunning als bedoeld in het vierde lid, onderdeel c, kan slechts worden verleend, indien de verwerking noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang van derden en bij de uitvoering is voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Aan de vergunning kunnen voorschriften worden verbonden.”

Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, AVG bepaalt: “De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan:

[...]

f) de verwerking is noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van de verwerkingsverantwoordelijke of van een derde, behalve wanneer de belangen of de grondrechten en de fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen, zwaarder wegen dan die belangen, met name wanneer de betrokkene een kind is.”

4.2. Beginselen inzake de verwerking van persoonsgegevens



Artikel 5, AVG bepaalt:

“1. Persoonsgegevens moeten:

- a) worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene rechtmatig, behoorlijk en transparant is („rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie”);
 - b) voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt; de verdere verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden wordt overeenkomstig artikel 89, lid 1, niet als onverenigbaar met de oorspronkelijke doeleinden beschouwd („doelbinding”);
 - c) toereikend zijn, ter zake dienend en beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”);
 - d) juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd; alle redelijke maatregelen moeten worden genomen om de persoonsgegevens die, gelet op de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt, onjuist zijn, onverwijld te wissen of te rectificeren („juistheid”);
 - e) worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is; persoonsgegevens mogen voor langere perioden worden opgeslagen voor zover de persoonsgegevens louter met het oog op archivering in het algemeen belang, wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden worden verwerkt overeenkomstig artikel 89, lid 1, mits de bij deze verordening vereiste passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te beschermen („opslagbeperking”);
 - f) door het nemen van passende technische of organisatorische maatregelen op een dusdanige manier worden verwerkt dat een passende beveiliging ervan gewaarborgd is, en dat zij onder meer beschermd zijn tegen ongeoorloofde of onrechtmatige verwerking en tegen onopzettelijk verlies, vernietiging of beschadiging („integriteit en vertrouwelijkheid”).
2. De verwerkingsverantwoordelijke is verantwoordelijk voor de naleving van lid 1 en kan deze aantonen („verantwoordingsplicht”).”

5 Beoordeling voorgenomen verwerking

18. Aan de hand van het wettelijk kader is de voorgenomen verwerking beoordeeld. De beoordeling is gebaseerd op de gewijzigde vergunningaanvraag, het aangepaste Protocol Ugly Mugs, en de aangepaste DPIA met betrekking tot de voorgenomen verwerking, en de door de aanvrager gegeven toelichting op de wijzigingen in het gesprek van 30 mei 2023 en de op 21 juli 2023 ontvangen documenten.
19. Een vergunning als hier bedoeld ziet slechts op de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden. Het wettelijk kader houdt daarom in dat de AP zich in het kader van de beoordeling van een vergunningaanvraag beperkt tot die verwerking.
20. Deze vergunningaanvraag en de beoordeling daarvan zien daarom uitsluitend op de via dat platform gedane meldingen van geweld, de daarin geplaatste lijst van ‘gevaarlijke individuen’ en de daarin geplaatste waarschuwingen. Het Aidsfonds geeft aan dat voor deze drie zogenoemde basisfuncties de volgende gegevens van het gevaarlijke individu worden verwerkt: bijnaam / internet profielnaam, hoe het gevaarlijke individu contact zoekt met de sekswerker, telefoonnummer, emailadres, details voertuig, adres, gender, uiterlijke omschrijving, omschrijving van het incident (tijd / plaats), vastgestelde gedragingen, gezondheidsgegevens,



rasgegevens, gegevens van strafrechtelijke aard, gegevens met betrekking tot seksueel gedrag / seksuele gerichtheid en (in uitzonderlijke gevallen) de daadwerkelijke naam.⁴ Nu deze gegevens informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon betreffen, is sprake van persoonsgegevens als bedoeld in artikel 4, onder 1, van de AVG. De twee verwerkingen die gedeeld worden met derden (de lijst voor de klantcheck en de waarschuwingen) bevatten overigens slechts beperkt persoonsgegevens. De lijst voor de klantcheck bevat immers enkel [REDACTED] van het gevaarlijke individu en kan bovendien enkel op basis van 'hit-no hit' worden geraadpleegd. De waarschuwingen kunnen specifieke persoonsgegevens van de klant bevatten maar deze zullen in beginsel alleen herleidbaar zijn tot het desbetreffende gevaarlijke individu voor de sekswerker die bekend is met die persoon. Het streven is volgens de aanvrager om een waarschuwing zo op te stellen dat deze genoeg zegt om een sekswerker te waarschuwen, maar niet genoeg om iemand direct te identificeren.⁵

21. Nu de vergunningaanvraag niet ziet op de overige inhoud van het Ugly Mugs-platform, zoals de daarop beschikbaar gestelde informatie voor sekswerkers, wordt die inhoud niet meegenomen in de beoordeling. De verwerking van persoonsgegevens van de sekswerkers en van de zorgprofessionals in het kader van de aanmelding voor het platform, zal eveneens buiten beschouwing worden gelaten. Dat betreft immers niet een verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden.
22. Uit de stukken blijkt dat het Aidsfonds – Soa Aids Nederland het doel en de middelen bepaalt voor de genoemde verwerkingen op het Ugly Mugs platform, en daarmee kwalificeert als verwerkingsverantwoordelijke. Het Aidsfonds bepaalt of een sekswerker of een zorgprofessional wordt toegelaten tot het platform en of die laatste een sekswerker voldoende kent om deze te kunnen valideren, stelt de lijst van gevaarlijke individuen en de waarschuwingen op, en is ook degene die bepaalt of een melding door of namens een sekswerker voldoende grond vormt om de desbetreffende klant op te nemen in de lijst en om een waarschuwing op te stellen. Dat doet het Aidsfonds in het belang van de sekswerkers, en enkel voor de sekswerkers die bij het Ugly Mugs-platform zijn aangesloten en daarbij hebben aangegeven dat zij willen dat het Aidsfonds hun belangen behartigt. De sekswerkers zijn hier dus de belanghebbenden en worden door het Aidsfonds aangemerkt als deelnemers: zij kunnen niet alleen de genoemde lijst (via een zogenaamd hit – no hit systeem) en waarschuwingen raadplegen, maar zij of een door hen daartoe gemachtigde zorgprofessional zijn ook degenen die klanten voor de databank aanmelden en met de meldingsformulieren de informatie verstrekken op basis waarvan het Aidsfonds beoordeelt of een klant al dan niet in de lijst wordt opgenomen en of een waarschuwing wordt gemaakt van het gemelde incident. De sekswerkers bepalen zelf of ze de lijst en waarschuwingen raadplegen en of zij of de namens hen gemachtigde zorgprofessional gegevens verstrekken over gevaarlijke klanten. In zoverre zijn zij daarom verwerkingsverantwoordelijke voor het verstrekken aan en ontvangen van de gegevens over het gevaarlijke individu. Met betrekking tot de aan het platform deelnemende zorgprofessional geldt dat deze als verwerker van het Aidsfonds op kan treden bij de validatie van sekswerkers. De zorgprofessional dient daarvoor een verwerkingsovereenkomst af te sluiten met het Aidsfonds. Daarnaast kan die zorgprofessional door een sekswerker worden gemachtigd om namens hem of

⁴ DPIA, 1. Beschrijf initiatief onder 9 Is sprake van een gerechtvaardigd belang voor het initiatief?, p. 7. Protocol Ugly Mugs, paragraaf 5.2, p. 17.

⁵ DPIA, 1. Beschrijf initiatief, onder 9 Is sprake van een gerechtvaardigd belang voor het initiatief?, p. 10.



haar een melding te doen van een incident met een klant. In dat geval treedt de zorgprofessional op namens die sekswerker. Die machtiging kan de sekswerker op elke moment weer intrekken.

23. Het vergunningsinstrument uit de UAVG is een nationale implementatie van de uitzondering op artikel 10 AVG. Derhalve kan de vergunning geen transnationale werking hebben. De AP zal daarom onder meer als voorwaarde aan de vergunning stellen dat de verwerking enkel in Nederland mag plaatsvinden. Blijkens de aanvraag is in casu ook geen sprake van verwerkingen buiten Nederland.
24. De beoordeling wordt hierna op de volgende manier vorm gegeven: allereerst wordt er gekeken naar de mate van verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard (paragraaf 5.1). Als er geen sprake is van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard dan is de verwerking niet vergunningplichtig.⁶ Vervolgens wordt de verwerking getoetst aan artikel 33, vijfde lid, UAVG, dat wil zeggen (1) is de verwerking noodzakelijk voor een zwaarwegend belang van derden (paragraaf 5.2) en (2) is in zodanige waarborgen voorzien dat de persoonlijke levenssfeer niet onevenredig wordt geschaad (paragraaf 5.3).

5.1 Persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen

25. Onder het begrip 'persoonsgegevens van strafrechtelijke aard' als bedoeld in artikel 33 UAVG wordt verstaan de in art. 10 AVG genoemde persoonsgegevens van strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen. Het begrip heeft blijkens de wetsgeschiedenis zowel betrekking op 'de toepassing van het formele strafrecht', als op 'min of meer gegronde verdenkingen'.⁷ Volgens vaste rechtspraak is niet een veroordeling door een strafrechter vereist, maar wordt onder strafrechtelijke persoonsgegevens verstaan "zodanige concrete feiten en omstandigheden dat zij een als strafbaar feit te kwalificeren bewezenverklaring - in de zin van artikel 350 van het Wetboek van Strafvordering - kunnen dragen".⁸
26. Van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is dus in de eerste plaats sprake als strafrechtelijk bevoegde autoriteiten, zoals politie en justitie, zijn betrokken bij de gegevensverwerking, bijvoorbeeld in het geval dat aangifte wordt gedaan bij de politie of een veroordeling is uitgesproken door de strafrechter.
27. Volgens de aanvrager doen sekswerkers om verschillende redenen vaak geen aangifte bij de politie van incidenten met klanten, en komt het dus ook vaak niet tot een veroordeling of oplegging van een andere strafrechtelijke maatregel. De meldingen die door of namens sekswerkers bij het Aidsfonds worden gedaan zullen daarom in de regel geen incidenten betreffen waarbij sprake is van 'toepassing van het formele strafrecht'.

⁶ Overigens is daarmee niet direct gegeven dat de verwerking rechtmatig is, verwerkingen buiten de scope van de vergunningplicht moeten eveneens voldoen aan de reguliere regels van de AVG en UAVG.

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 34 851, nr. 3, blz. 114, en ook Kamerstukken II, 1997/98, 25 892, nr. 3, blz. 118.

⁸ HR 29 mei 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH4720, r.o. 4.4.



28. De melding door of namens een sekswerker leidt enkel tot een definitieve rapportage, opname van de klant in de lijst van gevaarlijke individuen, en opstelling van een waarschuwing, als de casemanager van het Aidsfonds ervan overtuigd is dat sprake is van een zware verdenking van een strafbaar feit als bedoeld in bijlage 2 bij het protocol. Het gaat dan om feiten die strafbaar zijn gesteld in het Wetboek van Strafrecht zoals bedreiging, oplichting, afpersing, mishandeling, verkrachting, beroving en belediging. Opname in de lijst en het opstellen van waarschuwingen vindt alleen plaats als naar het oordeel van de casemanager (en bij twijfel, van de projectleider) sprake is van zodanige concrete feiten en omstandigheden dat deze, mochten ze aan de rechter worden voorgelegd, een bewezenverklaring in de zin van artikel 350 van het Wetboek van Strafvordering kunnen dragen. Als dat niet het geval is, wordt de desbetreffende klant niet in de lijst en het incident niet in de waarschuwingen opgenomen, en wordt de melding verwijderd.
29. De AP komt daarom tot de conclusie dat de door of namens de sekswerker gestelde feiten op grond waarvan een klant in de lijst wordt opgenomen en een waarschuwing wordt gemaakt, kunnen worden aangemerkt als feiten die een 'min of meer gegronde verdenking' opleveren, en dat de persoonsgegevens die in dat verband worden verwerkt daarom kunnen worden aangemerkt als persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in artikel 33, vierde lid, aanhef en onder c, UAVG. De informatie-uitwisseling is immers vorm gegeven om gegevens over incidenten, waaronder strafbare feiten en gegronde verdenkingen, uit te wisselen met als doel de sekswerker te beschermen tegen geweld.
30. De gegevens over het gevaarlijke individu die door of namens de sekswerker aan het Aidsfonds worden verstrekt door middel van het meldingsformulier, worden zoals gezegd verder verwerkt door het Aidsfonds als de casemanager van oordeel is dat de vermelde gegevens daarvoor voldoende grond vormen. Voor alle verwerkingen geldt dat deze persoonsgegevens van strafrechtelijke aard bevatten. Ten aanzien van de meldingsformulieren, definitieve rapporten en in de lijst opgenomen klanten geldt immers dat sprake is of moet zijn van een min of meer gegronde verdenking dat de klant zich schuldig heeft gemaakt aan een ernstig strafbaar feit. Dat betekent dat met een zogenaamde hit bij een check van de lijst ook duidelijk wordt dat van die verdenking sprake is, zij het dat niet bekend is om welk strafbaar feit het gaat. Ook de waarschuwingen bevatten persoonsgegevens van strafrechtelijke aard nu deze in de regel een korte beschrijving van het incident en van de desbetreffende klant bevatten, zij het niet voor elke sekswerker herleidbaar tot een bepaalde klant.

5.2 Noodzakelijk met het oog op een zwaarwegend belang van derden

31. De AP onderstreept het belang van het voorkomen van geweld tegen sekswerkers en een veilige werkomgeving, maar benadrukt dat maatregelen die die belangen beogen te bevorderen wel in overeenstemming met de wet moeten plaatsvinden. Daarbij zijn door de (Europese) wetgever drempels opgeworpen om te voorkomen dat al te lichtvaardig betrokkenen in gegevensbestanden terecht komen die mogelijkterwijls onterecht kunnen leiden tot vergaande nadelige gevolgen voor betrokkenen, zoals stigmatisering of maatschappelijke uitsluiting.
32. De AP merkt op dat voor de onderhavige private uitwisseling van persoonsgegevens geen specifiek wettelijk kader van toepassing is. Derhalve dient te worden aangesloten bij het algemene stelsel van gegevensbeschermingsbeginselen zoals neergelegd in de AVG en de UAVG. Het volgende is daarbij van belang. Het strafrecht domein is met veel wettelijke waarborgen omgeven en is primair het domein van de overheid. Dit is een van de



grondbeginselen van de Nederlandse rechtsorde, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit de onschuldpresumptie en het *ne bis in idem*-beginsel, het exclusieve vervolgingsrecht van het Openbaar Ministerie en de politietaak zoals neergelegd in de Politiewet. Ook in de AVG komt dit tot uiting in artikel 10 AVG, waarin wordt verplicht dat elke verwerking van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten of daarmee verband houdende veiligheidsmaatregelen alleen onder toezicht van de overheid plaatsvindt of indien het Unierechtelijk of lidstatelijk recht de verwerking toestaat. In de UAVG is zo'n wettelijke regeling van lidstatelijk recht opgenomen, die inhoudt dat strafrechtelijke gegevens ten behoeve van derden mogen worden verwerkt indien de AP daarvoor een vergunning heeft verleend.

33. Er bestaat voor private organisaties geen algemene wettelijke verplichting of taak om geweld tegen sekswerkers te voorkomen en daartoe informatie uit te wisselen. Een organisatie kan op zichzelf wel een gerechtvaardigd belang hebben en zich op een uitzonderingsgrond beroepen om ten eigen behoeve persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken. Dit volgt uit overweging 47 bij de AVG en artikel 33, tweede lid, UAVG. Het voorgaande betekent echter niet dat de organisatie deze gegevens ook *ten behoeve van derden* mag verwerken en bijvoorbeeld die gegevens met die derden mag delen. Dat is alleen toegestaan als de verwerkingsverantwoordelijke optreedt krachtens een vergunning op grond van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus, als de derde en de verwerkingsverantwoordelijke deel uitmaken van dezelfde groepsmaatschappij als bedoeld in artikel 24b van Boek 2 van het Burgerlijk wetboek, of als de verwerkingsverantwoordelijke daarvoor een vergunning van de AP heeft.⁹ De verwerking dient in dat laatste geval noodzakelijk te zijn met het oog op het zwaarwegend belang van derden en er moet in zodanige waarborgen worden voorzien dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Als het zwaarwegend belang is aangetoond en in de waarborgen is voorzien, kan de verwerking waarmee persoonsgegevens van strafrechtelijke aard worden gedeeld met derden voor een vergunning in aanmerking komen (art. 33, vijfde lid, UAVG).

5.2.1 *Zwaarwegend belang van derden*

34. Door de aanvrager wordt gesteld dat de sekswerkers hier kunnen worden aangemerkt als de 'derden' als bedoeld in artikel 33, vierde lid, aanhef en onder c, UAVG, en dat de voorgenomen verwerking hun zwaarwegende belang van het tegengaan van geweld dient.
35. Dat zwaarwegende belang wordt nader toegelicht in het protocol bij de beschrijving van het doel van het Ugly Mugs platform, de lijst van gevaarlijke individuen en de waarschuwingen, en bij de motivering van de grondslag voor deze verwerking, het gerechtvaardigd belang van derden.¹⁰
36. Gesteld wordt dat bijna alle sekswerkers in Nederland verschillende vormen van geweld meemaken bij het verrichten van hun werkzaamheden, terwijl maar één op de vijf sekswerkers daarvan aangifte doet bij de politie. De reden daarvoor zou met name zijn dat sekswerkers graag anoniem blijven en vrezen dat aangifte doen juridische consequenties of nadelige gevolgen heeft (bijvoorbeeld huisuitzetting). Bovendien, zo wordt gesteld, hebben sekswerkers vaak nare ervaringen met de politie en zijn ze bang dat de politie hen niet serieus neemt of dat het doen van

⁹ Vgl. artikel 33, lid 4 en 5, UAVG.

¹⁰ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 6.1, p. 18-19.



aangifte geen zin heeft. Ten slotte werken steeds meer sekswerkers via internet en ontvangen hun klanten thuis of in een hotel. Daardoor hebben ze weinig contact met elkaar, kunnen ze moeilijk informatie delen, zijn lastig bereikbaar voor (gezondheid)hulpverleners en lopen significant meer risico op geweld, aldus de aanvrager. Volgens de aanvrager bevordert de voorgestelde verwerking op een alternatieve, meer laagdrempelige wijze de veiligheid van sekswerkers, doordat de klantcheck en de waarschuwingen sekswerkers de mogelijkheid bieden om bekende, agressieve, gewelddadige klanten te weren en aldus hun veiligheid te vergroten.

37. De voorgenomen verwerking beoogt daarmee, aldus het Aidsfonds – Soa Aids Nederland, de onaantastbaarheid van het lichaam van sekswerkers te beschermen.
38. Gelet op het doel van het Ugly Mugs-platform en mede in aanmerking genomen dat genoemd recht op onaantastbaarheid van het lichaam als grondrecht is neergelegd in artikel 11 van de Grondwet, acht de AP het aannemelijk dat de voorgelegde verwerking dient om zwaarwegende belangen van derden te behartigen, in de zin van artikel 33, vijfde lid, UAVG.

5.2.2 *Noodzakelijk (proportionaliteitsbeginsel en subsidiariteitsbeginsel)*

39. Een zwaarwegend belang alleen is niet voldoende. De verwerking dient immers noodzakelijk te zijn met het oog op dit zwaarwegend belang. Het is volgens de wetgever aan de AP om vooraf, dat wil zeggen via de vergunningaanvraag, noodzaak en evenredigheid te toetsen.¹¹
40. De noodzakelijkheid van een verwerking wordt getoetst aan de proportionaliteit en de subsidiariteit. Met andere woorden: een verwerking van strafrechtelijke gegevens dient in verhouding te staan tot het te dienen doel, waarbij dient te worden nagegaan of het middel opweegt tegen de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer, en er is geen minder verstrekkend middel waarmee het doel ook wordt bereikt.

Proportionaliteit

41. Zoals hiervoor aangegeven is het voor de uitwisseling van gegevens van strafrechtelijke aard met derden onder meer van belang een goede afweging van de proportionaliteit te maken. Voor zover hier van belang, kunnen volgens de wetgever onder andere de volgende omstandigheden een rol spelen bij die proportionaliteitstoets:¹²
 - “de mate waarin opname van een individu in het systeem waarop de gegevensuitwisseling betrekking heeft, kan betekenen dat betrokkene wordt uitgesloten van bijvoorbeeld eerste levensbehoeften of van goederen of diensten die betrekking hebben op een (klassiek of sociaal) grondrecht”; en
 - “de reikwijdte van het systeem, in termen van zowel degenen die het systeem kunnen vullen, degenen die gegevens in het systeem kunnen raadplegen en degenen van wie persoonsgegevens in het systeem worden verwerkt. Hoe groter de reikwijdte, hoe ingrijpender de gevolgen voor opname van de betrokkene in het systeem kunnen zijn. Naarmate de reikwijdte van een systeem groter is, zullen derhalve de waarborgen voor betrokkenen zwaarder moeten zijn of zal het systeem in het geheel niet door de toetsing komen. Het beperken van de reikwijdte van het systeem (geografisch, sectoraal of anderszins) kan bijdragen aan een positieve uitkomst van de proportionaliteitsafweging”.

¹¹ Kamerstukken II 2017-18, 34 851, nr. 7, Nota naar aanleiding van het verslag, p. 55.

¹² Kamerstukken II 2017-18, 34 851, nr. 7, Nota naar aanleiding van het verslag, p. 54-56.



42. De AP overweegt ten aanzien van de proportionaliteit als volgt. Het doel van de lijst en de waarschuwingen is het tegengaan van geweld tegen sekswerkers. De voorgestelde verwerkingen maken zonder meer inbreuk op het recht van de klant op bescherming van zijn persoonsgegevens en daarmee op zijn persoonlijke levenssfeer, en kunnen uitsluiting van diensten en stigmatisering tot gevolg hebben. De AP acht echter aannemelijk dat bedoelde verwerkingen daadwerkelijk een bijdrage kunnen leveren aan tegengaan van geweld tegen sekswerkers en daarmee aan hun veiligheid, terwijl de verwerking anderzijds op een zodanige wijze is ingericht dat de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de klanten tot een minimum is beperkt.
43. Ten eerste geldt dat de opname van een klant in de lijst en de waarschuwingen niet betekent dat hij wordt uitgesloten van eerste levensbehoeften of van goederen en diensten die betrekking hebben op een grondrecht. Het gevolg zou kunnen zijn dat een klant wordt geweerd door sekswerkers en dus niet van hun diensten gebruik kan maken. Hoewel eenieder in beginsel het recht heeft om zijn seksuele activiteiten vorm te geven op de wijze die hij wil, bestaat er niet zoiets als een (grond)recht op seksuele activiteit of (betaalde) seksuele diensten, noch kan dat worden aangemerkt als een eerste levensbehoefte zoals onderdak (woning), kleding en voedsel. Daar komt bij dat een volledige uitsluiting van betaalde seksuele diensten niet waarschijnlijk is. Er zullen bijvoorbeeld naar alle waarschijnlijkheid nog steeds sekswerkers beschikbaar zijn die niet zijn aangesloten bij het platform, of die de klant - ondanks zijn opname in de databank - toch toelaten.
44. Voorts geldt dat uit de overgelegde stukken blijkt dat de reikwijdte van het systeem wat betreft de daarbij betrokken personen nadrukkelijk is beperkt. Dat geldt zowel wat betreft degenen die het systeem kunnen vullen, als wat betreft degenen die gegevens in het systeem kunnen raadplegen, als degenen van wie persoonsgegevens in het systeem worden verwerkt.
45. Ten aanzien van degenen die het systeem kunnen vullen, geldt dat enkel bij het platform aangesloten, en dus daartoe gescreende dan wel door een zorgprofessional gemotiveerd gevalideerde, sekswerkers meldingen kunnen doen (of een door die sekswerker gemachtigde zorgprofessional). Ook kunnen uitsluitend bij het platform aangesloten sekswerkers de lijst (via een hit – no hit systeem) en waarschuwingen raadplegen. Ten slotte worden alleen de persoonsgegevens verwerkt van klanten van sekswerkers over wie de sekswerker of zorgprofessional een melding doet, en enkel (de persoonsgegevens van) de klanten in de lijst en waarschuwingen opgenomen ten aanzien van wie de casemanager op basis van het meldingsformulier en aan de hand van een door het Aidsfonds opgestelde 'Checklist Validatie Melding van Geweld', oordeelt dat de klant en het gemelde incident voldoen aan de criteria.
46. De AP is van oordeel dat ook de hoeveelheid persoonsgegevens die wordt verwerkt voldoende is beperkt. Er wordt weliswaar een aanzienlijk aantal gegevens omtrent de klant gevraagd. Zo wordt niet alleen een beschrijving van het incident gevraagd (tijdstip, datum, locatie, aard en type), maar ook contactgegevens, gegevens omtrent uiterlijk en gedrag van de klant. Dat betekent dat ook gegevens met betrekking tot het seksueel gedrag van de klant worden verwerkt



en in bepaalde gevallen bijvoorbeeld ook gezondheidsgegevens kunnen worden verwerkt.¹³ Uit de stukken blijkt echter dat het grootste deel van die gegevens enkel wordt verwerkt ten behoeve van de beoordeling of een klant al dan niet wordt opgenomen in de lijst en of er een waarschuwing wordt opgemaakt. Als daartoe wordt besloten, zijn de daaraan ten grondslag liggende gegevens daarna alleen nog beschikbaar voor de sekswerker zelf die de melding heeft gedaan. De gegevens worden, in de vorm van een definitief rapport, weliswaar opgeslagen op het platform en dus nog verwerkt door het Aidsfonds, maar het wordt enkel opgeslagen in het eigen account op het platform van de sekswerker die de melding heeft gedaan. Dat rapport is dan niet (meer) toegankelijk voor de andere, bij het platform aangesloten sekswerkers, noch voor het Aidsfonds of zijn medewerkers. Deze gegevens worden dus nadrukkelijk niet gedeeld met derden.

47. Van de in het meldingsformulier ingevulde gegevens wordt dus uiteindelijk maar een zeer beperkt deel gedeeld met derden op het platform. Zo worden voor de klantcheckmogelijkheid [REDACTED] van de klant in de lijst opgenomen. De klantcheck aan de hand daarvan, vindt vervolgens plaats op basis van hit-no hit en leidt enkel tot de melding of de klant al dan niet is opgenomen in de lijst, niet tot inzage in de onderliggende gegevens van die klant. Er wordt bovendien geen verband gelegd tussen een 'hit' en de opgestelde waarschuwingen. De deelnemers aan het platform kunnen dus geen volledige namen, contactgegevens of andere persoonsgegevens van de in de lijst opgenomen klanten inzien. Voorts bevatten de (op het platform raadpleegbare) waarschuwingen slechts een korte beschrijving van een gemeld incident met een aantal onderscheidende kenmerken van de desbetreffende klant, maar deze bevatten geen volledige namen of contactgegevens. Er wordt geprobeerd de waarschuwingen zo op te stellen dat de vermelde gegevens niet herleidbaar zijn tot een specifieke klant maar voor de sekswerkers wel voldoende zijn om hen tegen de desbetreffende klant te waarschuwen en die klant te herkennen als deze bij de sekswerker komt voor een afspraak.
48. Daarbij acht de AP het aannemelijk dat, zoals door de aanvrager is opgemerkt, in het formulier vaak niet alle vragen zullen of kunnen worden beantwoord door of namens de sekswerker. Het beantwoorden van alle vragen is ook niet verplicht voor het doen van een melding. Anderzijds geldt ook dat hoe meer gegevens worden ingevuld op het meldingsformulier, hoe zorgvuldiger en grondiger de beoordeling zal kunnen zijn of de melding al dan niet moet leiden tot opname van de klant in de lijst en tot het opstellen van een waarschuwing. Dat bevordert dat alleen klanten in de databank worden opgenomen die daadwerkelijk een bedreiging vormen voor de veiligheid van sekswerkers, en dat (dus) geen persoonsgegevens (verder) worden verwerkt van klanten voor wie dat niet geldt. Meldingen die niet tot opname in de databank leiden, worden immers verwijderd. Een uitgebreid ingevuld meldingsformulier kan in die zin bijdragen aan een zo beperkt mogelijke deling van strafrechtelijke persoonsgegevens.
49. Daarnaast heeft ook de bewaartermijn invloed op de proportionaliteitsafweging. Meldingsformulieren die leiden tot opname van de klant in de lijst en waarschuwingen, worden twee maanden na indiening van het desbetreffende meldingsformulier van het platform verwijderd. De definitieve rapporten blijven daarna weliswaar nog vijf jaar op het platform beschikbaar voor de sekswerker zelf in het eigen account of indien de melding door een

¹³ Zie Protocol Ugly Mugs, bijlage 2. Naast tijdstip, datum, locatie, aard en type van het incident, wordt bijvoorbeeld gevraagd naar hoe de dader contact heeft gezocht, en naar (uiterlijke) kenmerken van de dader.



zorgprofessional is gedaan in het account van die zorgprofessional, maar daar kunnen anderen zoals (de casemanager van) het Aidsfonds – Soa Aids Nederland of andere sekswerkers niet bij, aldus het Aidsfonds.¹⁴ De termijn van twee maanden is nodig om een melding te kunnen beoordelen. De termijn van vijf jaar voor het bewaren van het definitieve rapport in het account van de sekswerker is gekozen omdat die rapporten een eventuele aangifte bij de politie kunnen ondersteunen en het als gevolg van een traumatische ervaring zoals geweld van een klant, soms lang kan duren voordat een sekswerker over wil gaan tot aangifte. Deze bewaartermijn is daarom in het belang van de sekswerker. De bewaartermijn voor de waarschuwingen en voor de gegevens in de lijst die gebruikt worden voor de klantcheck, is eveneens vijf jaar vanaf dat de melding is gedaan. Indien nieuwe meldingen worden gedaan waarover geen twijfel bestaat dat deze over dezelfde klant gaan, dan worden de gegevens bewaard totdat de laatste melding vijf jaar oud is. Het Aidsfonds voert daarbij aan dat voor de bewaartermijn aansluiting is gezocht bij artikel 8, zesde lid, van de Wet politiegegevens. Daarin is bepaald dat politiegegevens die in het kader van de dagelijkse politietoek worden verwerkt, in ieder geval uiterlijk vijf jaar na de datum van eerste verwerking worden verwijderd. De aanvrager wijst daarnaast op de ervaringen met het Ugly Mugs platform in het Verenigd Koninkrijk dat gevaarlijke individuen de neiging hebben om hun acties te herhalen. Door de bewaartermijn van vijf jaar kunnen sekswerkers zich zo lang mogelijk beschermen tegen geweld zonder dat het disproportionele gevolgen heeft voor de rechten en vrijheden van die klant, aldus de aanvrager.

50. Hoewel een periode van vijf jaar voor de betrokkene een behoorlijke tijd zal zijn, oordeelt de AP dat gelet op de hiervoor weergegeven onderbouwing daarvan, een aanvaardbare balans is gevonden tussen de belangen van de sekswerkers en van de betrokkenen en dat de bewaartermijn proportioneel is.
51. Gelet op de voorgaande overwegingen, acht de AP het voorgestelde middel proportioneel tot het te bereiken doel.

Subsidiariteit

52. Zoals hiervoor in overweging 34 is weergegeven, heeft de aanvrager gemotiveerd aangegeven dat en waarom aangifte doen, of bijvoorbeeld het doen van een melding bij Meld Misdaad Anoniem (MMA), in de beleving van de sekswerkers vaak geen reële optie is en/of geen direct effect heeft op hun veiligheid. Hoewel het Aidsfonds het doen van aangifte bij de politie (ook) van belang acht en met het Ugly Mugs-initiatief mede beoogt om sekswerkers te stimuleren om aangifte te doen van tegen hen gericht geweld, geldt dat uit onderzoek van het Aidsfonds en PROUD blijkt dat slechts één op de vijf sekswerkers dat nu doet. Daarvoor worden verschillende redenen genoemd.¹⁵ Ten eerste blijken sekswerkers vaak bang voor de gevolgen als de politie en of de overheid weet dat zij sekswerk doen. Ze zijn bijvoorbeeld bang om zelf veroordeeld te worden, dat hun privacy wordt geschonden, dat ze uit hun huis worden gezet, of dat ze hun (gemeentelijke) vergunning kwijtraken. Ze blijven daarom graag anoniem. Een andere reden is dat sekswerkers bang zijn dat ze niet serieus worden genomen door de politie omdat ze sekswerker zijn en immers vrijwillig een afspraak hebben gemaakt met een klant of met hem mee zijn gegaan. Daarnaast betwijfelen sekswerkers of aangifte doen zinvol is, omdat ze de klant

¹⁴ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 4.2, p. 16.

¹⁵ Zie ook: Aidsfonds – Soa Aids Nederland en PROUD, 'Sekswerk en geweld in Nederland', juli 2018, p. 44-45.

<https://userfiles.mailswitch.nl/c/1b009693cd77ee029135128320badc3a/2390-f4e29abab5c33461aa75db852e5d14c6.pdf>



en/of het incident niet (meer) goed weten te beschrijven. Ten slotte zien sekswerkers de politie eerder als tegenstander en niet als een instantie waar hulp van te verwachten is. De politie is immers ook belast met de handhaving van de regels rondom sekswerk en bijvoorbeeld controleert op sekswerk via internet zonder gemeentelijke vergunning. Klanten zijn zich er ook van bewust dat sekswerkers vaak geen aangifte doen en maken daar misbruik van, terwijl sekswerkers onderling weinig contact met elkaar hebben en moeilijk informatie kunnen delen, aldus de aanvrager. Ten aanzien van het eventueel doen van een melding bij Meld Misdaad Anoniem is voorts opgemerkt dat, hoewel het een voordeel is dat de sekswerker in dat geval anoniem kan blijven, een dergelijke melding niet direct verhindert dat het geweld zich herhaalt.¹⁶ Met de Ugly Mugs-lijst en -waarschuwingen wordt wel nadrukkelijk beoogd om geweld min of meer per direct te voorkomen. Zowel het doen van aangifte, als het doen van een melding bij MMA vindt altijd plaats nadat het incident heeft plaats gevonden. Het eventuele preventieve effect daarvan treedt pas op termijn op na bijvoorbeeld een strafrechtelijke veroordeling, terwijl de lijst en waarschuwingen directer en sneller kunnen bijdragen aan het voorkomen van geweld.

53. Er is daarmee voldoende duidelijk gemaakt dat en waarom het voorkomen van geweld tegen sekswerkers op dit moment vaak niet op een andere, minder inbreuk makende wijze kan worden bereikt en er dus geen effectieve alternatieve mogelijkheden voorhanden zijn. De AP acht het daarom aannemelijk dat er geen minder verstrekkend middel aanwezig is om het beoogde doel te bereiken.
54. De AP is gelet op voorgaande overwegingen van oordeel dat voldoende aannemelijk is dat de voorgenomen verwerking noodzakelijk is om het beoogde doel te bereiken.

5.3 Zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen niet onevenredig wordt geschaad

55. Artikel 33, vijfde lid, UAVG bepaalt dat indien het delen van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend belang, bij de uitvoering moet worden voorzien in zodanige waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. De AP beoordeelt deze waarborgen langs de lijn van de gegevensbeschermingsbeginselen zoals opgenomen in artikel 5 AVG.

5.3.1 *Rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie*

Rechtmatigheid

56. De rechtmatigheid van een verwerking ziet op de aanwezigheid van een rechtsgeldige grondslag voor de verwerking in de zin van artikel 6, eerste lid, AVG. Voor de in het Ugly Mugs platform bedoelde verwerkingen wordt door het Aidsfonds een beroep gedaan op de in artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, AVG neergelegde grondslag: noodzakelijk voor de behartiging van de gerechtvaardigde belangen van een derde. Voor een geslaagd beroep op die grondslag moet aan drie cumulatieve voorwaarden worden voldaan. In de eerste plaats: de belangen van de derde kunnen worden gekwalificeerd als gerechtvaardigd. In de tweede plaats: de verwerking in deze concrete situatie is noodzakelijk om dat belang te behartigen. En in de derde plaats: de

¹⁶ DPIA, nr. 1 Beschrijf initiatief, p. 13.



fundamentele rechten en vrijheden van de bij de gegevensbescherming betrokken personen prevaleren niet.¹⁷

57. De *eerste voorwaarde* waaraan moet zijn voldaan voor een geslaagd beroep op genoemde grondslag, te weten dat de behartigde belangen moeten kunnen worden gekwalificeerd als gerechtvaardigd, wordt afgedekt door de zwaardere toets inzake het zwaarwegend belang van derden dat hiervoor (paragraaf 5.2.1) reeds is beoordeeld. Hierbij is in aanmerking genomen dat de sekswerkers worden aangemerkt als de derden; zij hebben immers een direct eigen belang bij het veilig kunnen werken en dus bij het nemen van maatregelen die het risico op geweld voor henzelf verkleint door informatie van het platform in te winnen. Omgekeerd handelt de sekswerker door verstrekking van informatie aan het platform in het directe belang van de aangesloten andere sekswerkers (derden). Onaantastbaarheid van het lichaam is als grondrecht neergelegd in artikel 11 van de Grondwet. Bescherming hiervan kwalificeert in dit verband dan ook als gerechtvaardigd belang van derden in de zin van artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, van de AVG.¹⁸ Dat betekent dat voor het Aidsfonds hier sprake is van een gerechtvaardigd belang van derden (de deelnemende sekswerkers) voor de genoemde verwerkingen op het Ugly Mugs platform (de centrale verwerking). Voor de deelnemende sekswerkers, die verwerkingsverantwoordelijke zijn ten aanzien van het raadplegen van de lijst en waarschuwingen en de verstrekking van gegevens over gevaarlijke klanten aan het Aidsfonds, geldt dat deze een beroep kunnen doen op het eigen gerechtvaardigd belang ten aanzien van het raadplegen van de lijst en waarschuwingen, en op het gerechtvaardigd belang van derden (de andere deelnemende sekswerkers) ten aanzien van die verstrekking.
58. De *tweede voorwaarde* houdt zoals gezegd in dat de verwerking in deze concrete situatie noodzakelijk is om dat belang te behartigen. Die noodzakelijkheidstoets komt overeen met de noodzakelijkheidstoets die hiervoor (paragraaf 5.2.2) reeds is beoordeeld.
59. Wat betreft (de noodzakelijkheid van) de rol van het Aidsfonds bij de voorgelegde verwerkingen geldt het volgende. Het Aidsfonds – Soa Aids Nederland heeft samen met PROUD, een belangenvereniging voor en door sekswerker, het Ugly Mugs-platform ontwikkeld en behartigt genoemd belang voor de sekswerkers door het beheren van het platform. Veilig kunnen werken is een voorwaarde voor veilige seks, onderhandelen over condoomgebruik en het voorkomen van een seksueel overdraagbare aandoening (soa) en hiv, aldus het Aidsfonds. Daarmee bevorderen de lijst en waarschuwingen het belang van de sekswerkers, maar ook de doelen van het Aidsfonds. De organisatie streeft naar het uit de wereld helpen, of in ieder geval aanzienlijk verminderen van gevallen van aids en van andere soa's en komt in dat verband op voor de rechten van mensen die het hardst worden getroffen door hiv en andere soa's. Het Aidsfonds richt zich daarom onder meer op sekswerkers omdat zij de grootste risico's lopen. De organisatie zet zich sinds 2004 zowel nationaal als internationaal in voor de gezondheid en mensenrechten van sekswerkers, en een belangrijk onderdeel daarvan is de aanpak van stigma en geweld. Het Aidsfonds beoogt sekswerkers te voorzien van bruikbare kennis, vaardigheden en instrumenten

¹⁷ Notitie 'Normuitleg grondslag 'gerechtvaardigd belang', d.d. 1 november 2019, te vinden op:

https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/normuitleg_gerechtvaardigd_belang.pdf

¹⁸ Zie ook genoemde 'Normuitleg grondslag 'gerechtvaardigd belang', p. 2, waar als voorbeelden van belangen die kwalificeren als gerechtvaardigd onder meer zijn genoemd het belang om een veilig en gezond leven te hebben, het belang om de privésfeer te beschermen, en het belang om inbreuken op een persoonlijkheidsrecht tegen te gaan.



op het gebied van hiv en andere soa's zodat zij hun eigen zelfredzaamheid kunnen vergroten. Het Aidsfonds probeert op verschillende manieren uitvoering te geven aan genoemde strategie. Zo probeert het sekswerkers uit verschillende landen te ondersteunen bij het opkomen voor hun gezondheid en hun rechten, en werkt het Aidsfonds samen met groepen waarin sekswerkers zich hebben georganiseerd om projecten uit te voeren zoals Bridging the Gaps.¹⁹ Het tegengaan van geweld tegen sekswerkers is een belangrijk onderdeel van die strategie of werkwijze, welke is gebaseerd op de internationale richtlijn voor seksuele gezondheidsprogramma's van de Wereldgezondheidsorganisatie, de SWIT.²⁰ Die richtlijn schrijft voor dat de aanpak van geweld wordt geïntegreerd in het zorgaanbod voor sekswerkers omdat anders de effectiviteit van soa- en hiv-programma's afneemt. De SWIT onderschrijft de holistische benadering bij programma's voor sekswerkers waarbij de aanpak van geweld onderdeel dient te zijn van de interventies rondom soa en hiv-bestrijding. Uit verschillende onderzoeken zou namelijk blijken dat er een direct causaal verband is tussen geweld enerzijds en soa en hiv anderzijds. Als geweld tegen sekswerkers wordt aangepakt, zou dat de kans op een soa of hiv met 25 procent verminderen.²¹ Het Aidsfonds samen met PROUD zelf ook onderzoek gedaan naar geweld en stigma tegen sekswerkers, risicofactoren en de link met hiv in Nederland, wat heeft geresulteerd in het Rapport 'Sekswerkers en geweld in Nederland'.²²

60. Gelet op die doelen, de feitelijke activiteiten en de gegeven toelichting op het verband tussen de aanpak van geweld en de bestrijding van soa's en hiv, acht de AP voldoende onderbouwd dat en waarom het Aidsfonds – Soa Aids Nederland door middel van het Ugly Mugs-initiatief het belang van de sekswerkers behartigt. Daarbij neemt de AP in aanmerking dat de sekswerkers bij de aanmelding voor het Ugly Mugs-platform uitdrukkelijk onderschrijven dat hun belangen op deze wijze worden vertegenwoordigd door Aidsfonds – Soa Aids Nederland, door ondertekening van een verklaring die onder meer inhoudt dat het Aidsfonds ook hun belangen behartigt door middel van dat Ugly Mugs-initiatief.
61. Dat betekent dat het Aidsfonds en de (al dan niet via een zorgprofessional) verstreckende sekswerker zich naar het oordeel van de AP kunnen en mogen beroepen op het gerechtvaardigd belang van derden, te weten de (andere, aangesloten) sekswerkers. Daarbij neemt de AP in aanmerking dat in dit specifieke geval de deelnemers (en belanghebbenden) geen bedrijf of onderneming zijn met ingerichte bedrijfsprocessen voor bijvoorbeeld het opstellen en sluiten van overeenkomsten, maar privépersonen en dat niet van die individuele sekswerkers kan worden verwacht dat zij hier als verwerkingsverantwoordelijke optreden voor de centrale verwerking van persoonsgegevens in het kader van het opstellen en delen van de lijst en de waarschuwingen, en allen afzonderlijk een verwerkersovereenkomst afsluiten met het Aidsfonds als verwerker.

¹⁹ Internetsite Aidsfonds: bijvoorbeeld: <https://aidsfonds.nl/nieuws/opkomen-voor-je-gezondheid-en-rechten-als-sekswerker/> <https://aidsfonds.nl/nieuws/hoer-rechten-voor-sekswerkers-bijdragen-aan-het-einde-van-aids/>, <https://hivgaps.org/>

²⁰ The Sex Worker Implementation Tool (SWIT): www.who.int/hiv/pub/sti/sex_worker_implementation/en/

²¹ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 2, Doel, p. 6.

²² Aidsfonds – Soa Aids Nederland en PROUD, 'Sekswork en geweld in Nederland', juli 2018:

<https://userfiles.mailswitch.nl/c/1b009693cd77ee029135128320badc3a/2390-f4e29abab5c33461aa75db852e5d14c6.pdf>.

Zie ook de verwijzing naar bedoeld onderzoek in de DPIA, 1. Beschrijf initiatief, 3. Bijzondere context van het initiatief, p. 5, en het Protocol Ugly Mugs, paragraaf 2. Doel, p. 4-5.



62. De voorgelegde verwerkingen worden noodzakelijk geacht om het belang van de sekswerkers te behartigen bij het tegengaan van geweld en het veilig kunnen werken. Gelet daarop en nu de sekswerkers de enigen zijn die beschikken over de informatie die nodig is voor het opstellen van de lijst en de waarschuwingen, acht de AP het ook noodzakelijk dat de sekswerkers de lijst en waarschuwingen mogen raadplegen en de gegevens van gewelddadige klanten mogen verstrekken.
63. Artikel 6, eerste lid, aanhef en onder f, AVG vereist *ten derde* een belangenafweging tussen enerzijds het behartigde gerechtvaardigde belang en anderzijds de belangen of de grondrechten en fundamentele vrijheden van de betrokkene die tot bescherming van persoonsgegevens nopen. De verwerking is onrechtmatig indien de laatste belangen zwaarder wegen dan die van de verwerkingsverantwoordelijke of derde.
64. Zoals hiervoor opgemerkt is door de verwerking van de persoonsgegevens ten behoeve van de (eventuele) opname in de lijst en in de waarschuwingen zonder meer sprake van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer en op het recht van de betrokkenen (de klanten) op bescherming van hun persoonsgegevens. Daarnaast kan die opname ertoe leiden dat de klant wordt uitgesloten van de diensten van de bij het platform aangesloten sekswerkers.
65. Een en ander wordt erkend door de aanvrager, maar die belangen van, of gevolgen voor de betrokkene zijn gemotiveerd afgewogen tegen de belangen van de sekswerkers. Zoals hiervoor ook is aangegeven, gaat het dan om het belang van de sekswerkers om niet te worden geconfronteerd met geweld en het belang van een veilige werkomgeving, wat in de kern gaat om de bescherming van hun grondrecht op onaantastbaarheid van het lichaam. Sekswerkers worden volgens de aanvragers veelvuldig geconfronteerd met verschillende vormen van geweld wat vaak langdurige, traumatische gevolgen heeft. Met de voorgestelde verwerkingen zou geweld tegen de sekswerkers kunnen worden beperkt of zelfs voorkomen.
66. Met de aanvrager is de AP van oordeel dat dat belang van de sekswerkers hier zwaarder weegt, dan de genoemde gevolgen voor, en belangen van de betrokkenen. Daarbij neemt de AP in aanmerking dat de verwerkingsverantwoordelijke verschillende maatregelen heeft genomen om ervoor te zorgen dat de schending van de belangen van de klant tot een minimum wordt beperkt. Verwezen wordt naar de hiervoor weergegeven overwegingen ten aanzien van de proportionaliteit van de verwerking.²³ Die maatregelen zullen hierna verder worden besproken bij de bespreking van de waarborgen.
67. De AP oordeelt bovendien dat de betrokkene of klant op de hoogte kan zijn van de Ugly Mugs databank, en in redelijkheid kan verwachten dat als hij gewelddadig is tegen een deelnemende sekswerker, hij op de lijst wordt geplaatst en een waarschuwing van zijn gedrag wordt opgesteld. De AP acht in dat verband van belang dat de klant blijkens het protocol in ieder geval wordt geïnformeerd over het bestaan van Ugly Mugs via het privacy statement dat beschikbaar is op websites waar sekswerkers zich aanbieden, maar ook op www.uglymugs.nl. Daarnaast adviseert het Aidsfonds de sekswerkers nadrukkelijk om vooraf aan potentiële klanten te melden dat zij zijn aangesloten bij het Ugly Mugs platform en wordt als uitgangspunt gewerkt met Ugly Mugs stickers inclusief link naar het privacy statement bij de ingang van de werkruimtes. Het Ugly

²³ Zie hiervoor; overweging 39 tot en met 49.



Mugs logo wordt ook aangeboden aan sekswerkers zodat zij dit logo onder hun profielfoto op een website kunnen plaatsen. Het initiatief is voorts aangekondigd door het Ministerie van Justitie en Veiligheid en aan het initiatief zou aandacht zijn besteed in de media.²⁴ De klant die daadwerkelijk wordt opgenomen in de lijst en de waarschuwingen wordt bovendien in beginsel individueel daarover geïnformeerd. Die mededeling blijft achterwege indien dat de desbetreffende sekswerker in gevaar zou kunnen brengen en daarmee sprake is van een uitzonderingssituatie als bedoeld in artikel 14 lid 5 sub b, AVG.²⁵

68. De AP is gelet op het voorgaande van oordeel dat er een rechtsgeldige grondslag aanwezig is voor de voorgelegde verwerkingen.

Verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard en van bijzondere persoonsgegevens

69. Naast de reguliere persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard (waarop de aangevraagde vergunning ziet), worden bij het invullen van het meldingsformulier en voor het opstellen van waarschuwingen ook bijzondere categorieën van persoonsgegevens verwerkt die nauw verband houden met, of soms samenvallen met, de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard in het kader van de genoemde drie basisfuncties van het platform. Dat betreft dan gegevens met betrekking tot het seksuele gedrag of seksuele gerichtheid van de klant, maar ook gegevens over diens gezondheid, ras of etnische afkomst.
70. Verwerking van zowel persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als van bijzondere categorieën van gegevens zijn in beginsel verboden, tenzij sprake is van een uitzonderingsgrond die het verbod opheft. Ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard die hier geschiedt ten behoeve van derden, geldt de aangevraagde vergunning als bedoeld in artikel 33, lid 5, van de UAVG als uitzonderingsgrond. De deelnemende sekswerkers kunnen zich bij de ontvangst van die strafrechtelijke gegevens bovendien beroepen op de uitzonderingsgrond dat zij die gegevens “ten eigen behoeve” verwerken ter bescherming van hun belangen.²⁶
71. Ten aanzien van de verwerking van de bijzondere categorieën van persoonsgegevens wordt een beroep gedaan op artikel 9 lid 2 sub g van de AVG in samenhang met artikel 23, sub c van de UAVG. Die bepalingen houden in dat het verbod om bijzondere categorieën van persoonsgegevens te verwerken niet van toepassing is, indien de verwerking noodzakelijk is in aanvulling op de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard voor de doeleinden waarvoor deze gegevens worden verwerkt. Nu de verwerking van bedoelde bijzondere gegevens in het onderhavige geval zonder meer een uitvloeisel is van, en onlosmakelijk verband houdt met de verwerking van de persoonsgegevens van strafrechtelijke aard, is de AP van oordeel dat hier met succes een beroep kan worden gedaan op genoemde uitzonderingsgrond. Daarbij neemt de AP in aanmerking dat het aannemelijk is dat, zoals het Aidsfonds stelt, het doel van de verwerking hier regelmatig alleen kan worden gerealiseerd indien ook de hierboven genoemde bijzondere persoonsgegevens worden verwerkt.²⁷ De gegevens met betrekking tot bijvoorbeeld het ras en/of de etniciteit van een klant kunnen immers bijdragen aan het herkennen van een potentiële klant in de waarschuwingen. Daarbij zal het Aidsfonds uiteraard telkens zorgvuldig

²⁴ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 6.4, p. 24.

²⁵ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 8, p. 27.

²⁶ Artikel 33, lid 2 onder b, UAVG.

²⁷ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 6.5, p. 25.



moeten beoordelen of opname van die bijzondere persoonsgegevens in de waarschuwing noodzakelijk is voor een effectieve waarschuwing,

Behoorlijkheid

72. Verwerkingen van persoonsgegevens dienen behoorlijk te geschieden. Het in het protocol en de DPIA weergegeven toetsingsproces waarin wordt beoordeeld of een klant al dan niet wordt opgenomen in de lijst en of van het gemelde incident een waarschuwing wordt opgesteld, is in dat verband relevant.
73. Zoals hiervoor weergegeven, kunnen alleen sekswerkers die zijn aangesloten bij het Ugly Mugs platform en daartoe zijn gescreend, of een door hen gemachtigde en door het Aidsfonds gecontroleerde zorgprofessional²⁸, melding doen van gevaarlijke klanten. Voor opname van de klant in de lijst en opname van het incident in de waarschuwingen is bepaald dat dit slechts plaatsvindt indien, naar het oordeel van de casemanager en in twijfelgevallen de projectleider, in voldoende mate vaststaat dat de melding voldoet aan de gestelde criteria. Vereist is bijvoorbeeld dat sprake is van de verdenking van een ernstig strafbaar feit en van zodanige concrete feiten en omstandigheden dat, mochten ze aan de rechter worden voorgelegd, een bewezenverklaring in de zin van artikel 350 van het Wetboek van Strafvordering kunnen dragen. Verder is bepaald dat rekening moet worden gehouden met verlichtende omstandigheden.
74. Daarnaast bevat de hit-no hit lijst ██████████ van de desbetreffende klant, en stelt het Aidsfonds dat de waarschuwingen zeer beperkt persoonsgegevens van de klant bevatten zodat deze niet of nauwelijks herleidbaar zijn tot de desbetreffende klant voor sekswerkers die die klant niet kennen. Er wordt op het platform bovendien geen link gelegd tussen de klant in de lijst en de waarschuwingen met betrekking tot de desbetreffende klant, zo stelt de aanvrager. De toetsing op een registratie in de lijst vindt vervolgens plaats door een ██████████ in te voeren, wat enkel resulteert in een melding of de klant al dan niet is opgenomen in de lijst. Meer gegevens over de klant worden niet verstrekt.

Transparantie

75. Ten slotte dienen op grond van artikel 5, eerste lid, aanhef en onder a, AVG persoonsgegevens op een voor de betrokkene transparante wijze te worden verwerkt. Ook aan deze eis wordt in de beoogde verwerking in voldoende mate tegemoet gekomen.
76. In het protocol zijn maatregelen opgenomen die de transparantie van de gegevensverwerking vergroten en tevens invulling geven aan de in artikel 5, tweede lid, AVG neergelegde verantwoordingsplicht.
77. In het protocol is weergegeven in welke gevallen gegevens van klanten van sekswerkers worden verwerkt, welke klantgegevens worden verwerkt, in welke gevallen de klanten worden opgenomen in de lijst en er een waarschuwing van de melding wordt gemaakt, en aan welke eisen die opname moet voldoen. Zowel de wijze om tot opname in de lijst te komen, als de wijze waarop informatie eruit wordt verstrekt en aan wie, is dus aan regels gebonden. Die regels dienen kenbaar te zijn voor de betrokkenen. Daarom zal als voorwaarde aan de vergunning worden gesteld dat het Aidsfonds ervoor zorgdraagt dat de klanten op de hoogte zijn van het

²⁸ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 4.1 en 4.2, p. 9-14.



bestaan van het Ugly Mugs-platform, en weten wanneer zij het risico lopen om in de databank te worden opgenomen. Bijvoorbeeld door publicatie van het protocol of een groot deel daarvan. De burger, onder wie de klanten, wordt bovendien op verschillende manieren geïnformeerd over het bestaan van het Ugly Mugs-platform en de daarin opgenomen lijst en waarschuwingen, de deelnemende sekswerker wordt geadviseerd om reeds vooraf te melden (mondeling dan wel door bijvoorbeeld het plaatsen van een sticker of UM-logo bij de werkplek of op de webpagina) dat zij aangesloten zijn bij het UM-platform, en de klant die daadwerkelijk in de databank terecht komt wordt zoals eerder opgemerkt daarover in beginsel geïnformeerd door het Aidsfonds.

78. De AP is concluderend van oordeel dat voldoende is voldaan aan de beginselen van rechtmatigheid, behoorlijkheid en transparantie.

5.3.2 Doelbinding

79. Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder b, AVG bepaalt dat persoonsgegevens voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden dienen te worden verzameld. Ze mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt.
80. In het protocol is nadrukkelijk bepaald dat de verzamelde gegevens nergens anders voor mogen worden gebruikt dan voor het aangegeven doel, te weten het opstellen van de lijst en de waarschuwingen teneinde geweld tegen sekswerkers tegen te gaan. Daarin is tevens uiteengezet waarom de verzamelde, en met derden gedeelde gegevens bijdragen aan het bereiken van dat doel.²⁹ De verwerkingen zijn beschreven, en - voor zover het delen van de gegevens met derden betreft - gelimiteerd tot opname van ██████████ in de lijst en tot een korte beschrijving van het incident en de betreffende klant in de waarschuwingen. Het aanzienlijke aantal vragen op het meldingsformulier maakt dat door of namens de sekswerker niet lichtvaardig een melding zal worden gedaan en draagt bij aan een weloverwogen, goed onderbouwde beslissing door het Aidsfonds over het al dan niet opnemen van een klant in de lijst en waarschuwingen.³⁰ Bevraging van de lijst vindt bovendien plaats volgens een 'hit-no hit'-systeem waarbij alleen kan worden vastgesteld of een klant in de lijst voorkomt en dus eerder gevaarlijk is geweest, zonder dat de onderliggende gegevens zichtbaar zijn. In de waarschuwingen worden slechts gegevens van de gevaarlijke klant opgenomen voor zover deze nodig zijn om sekswerkers te kunnen waarschuwen. Met die werkwijze is naar het oordeel van de AP voldoende gewaarborgd dat uitsluitend de gegevens van de gevaarlijke klanten worden verwerkt en gedeeld met derden voor zover deze nodig zijn voor het aangegeven doel.

81. Hiermee is in voldoende mate voldaan aan het doelbindingsbeginsel.

5.3.3 Minimale gegevensverwerking

82. Artikel 5, eerste lid, aanhef en onder c AVG bepaalt dat persoonsgegevens toereikend moeten zijn en ter zake dienend, en beperkt dienen te blijven tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt ("minimale gegevensverwerking").

²⁹ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 6.4, p. 23-24.

³⁰ Zie ook hiervoor overweging 44 tot en met 47.



83. Zoals hiervoor is overwogen, kunnen bij de aanvankelijke melding van een incident veel gegevens worden verstrekt over de bij het incident betrokken klant. Daarvan wordt uiteindelijk echter maar een beperkt deel verwerkt door het Aidsfonds en gedeeld met derden. In de lijst en waarschuwingen wordt slechts een klein aantal klantgegevens opgenomen, en bevraging van de lijst vindt plaats volgens een 'hit – no hit' –systeem waarbij dus geen gegevens van de daarin opgenomen klant worden verstrekt. Daarnaast is nadrukkelijk ingekaderd in welke gevallen een klant in de lijst wordt opgenomen en van het gemelde incident een waarschuwing wordt opgesteld, en wie toegang heeft tot die lijst en de waarschuwingen, terwijl de bewaartermijn voor de in de lijst en waarschuwingen opgenomen persoonsgegevens is beperkt tot vijf jaar.
84. Daarmee is naar het oordeel van de AP in voldoende mate voldaan aan de eis van minimale gegevensverwerking.

5.3.4 *Juistheid*

85. De meldingen worden aan de hand van een checklist beoordeeld en geverifieerd bij de desbetreffende sekswerker of de door hem of haar gemachtigde zorgprofessional door een daartoe getrainde en daarvoor gekwalificeerde casemanager.³¹
86. Opname in de lijst en in de waarschuwingen vindt slechts plaats als in de voldoende mate vaststaat voor de casemanager (en zo nodig de projectmanager) dat de klant betrokken is geweest bij het gemelde incident.
87. Voorts is als hoofdregel bepaald dat de betrokkene wordt geïnformeerd over de verwerking³², en het recht heeft op inzage in de over hem verwerkte persoonsgegevens, op verwijdering indien de persoonsgegevens onrechtmatig zijn verwerkt, en op rectificatie van onjuiste persoonsgegevens.³³ In dit verband wordt ook als voorwaarde voor de vergunning gesteld dat het Aidsfonds dient te waarborgen dat de klanten op de hoogte zijn van hun rechten met betrekking tot de verwerking van hun persoonsgegevens op het Ugly Mugs-platform.
88. Dit betekent dat het Protocol Ugly Mugs in voldoende mate waarborgen biedt voor de juistheid van persoonsgegevens (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder d AVG).

5.3.5 *Opslagbeperking*

89. Zoals hiervoor onder 48 is overwogen, is in het protocol aangegeven dat het meldingsformulier na de melding maximaal twee maanden toegankelijk is voor de case managers en de projectleider en daarna van het platform wordt verwijderd. Het daarvan opgemaakte definitieve rapport blijft vervolgens nog vijf jaar lang uitsluitend toegankelijk voor de sekswerker zelf of de door hem of haar gemachtigde zorgprofessional waarna het wordt verwijderd. De vermelding in de lijst en de waarschuwingen blijven voorts vijf jaar lang na de laatste – op zichzelf staande – melding van een incident beschikbaar binnen het platform. Daarna worden de desbetreffende vermelding en waarschuwingen verwijderd.³⁴ Voor die termijn van vijf jaar is aangesloten bij

³¹ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 4-4.3, p. 8-16. DPIA, 1. Beschrijf initiatief, p. 4 en 9-10, en 3. Benoem risico's en mogelijkheden, onder meer p. 26-27.

³² Zie hiervoor onder nr. 65 voor een nadere toelichting op de wijze waarop de betrokkenen worden geïnformeerd.

³³ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 10, p. 28-30.

³⁴ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 7.2, p. 26.



artikel 8, zesde lid, van de Wet politiegegevens. Voorts is bepaald dat de betrokkene in een aantal gevallen kan verzoeken om verwijdering van zijn persoonsgegevens.³⁵

90. De maximale bewaartermijnen zijn hiermee naar het oordeel van de AP niet onredelijk (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder e AVG). Hierbij wordt verwezen naar hetgeen onder 46 en 47 (paragraaf 5.2.2) reeds is overwogen omtrent de bewaartermijnen.

5.3.6 *Integriteit en vertrouwelijkheid*

91. In het protocol is bepaald dat de verwerkingsverantwoordelijke expliciet vertrouwelijkheid eist van de deelnemers en de eventueel door hen gemachtigde zorgprofessional bij het gebruik van de informatie in de databank. Zij moeten bij aanmelding voor het Ugly Mugs-platform een geheimhoudingsclausule ondertekenen. Aan de administratieve verwerking van de gegevens door de case managers worden voorts ook eisen van nauwkeurigheid en vertrouwelijkheid gesteld.³⁶
92. Voorts blijkt uit de DPIA dat er diverse beveiligingsmaatregelen zijn genomen om de in het kader van het platform verwerkte gegevens te beschermen. De normen ISO27001 en NEN7510 met betrekking tot informatiebeveiliging worden gehanteerd, wat onder meer inhoudt dat gebruik wordt gemaakt van twee-factorauthenticatie.³⁷ Het platform bevat verschillende omgevingen, en alleen de casemanager en de projectleider hebben toegang tot de zogenaamde productieomgeving waarin de persoonsgegevens van de gevaarlijke individuen en de sekswerkers zijn opgeslagen en worden verwerkt. Daarnaast controleert de projectleider, blijkens de DPIA en het Protocol, maandelijks de naleving van het Protocol en worden de activiteiten in het platform door de ontwikkelaar van de website gemonitord door middel van continue logging om onbevoegde toegang te detecteren.³⁸
93. Mede gelet hierop voldoet de voorgelegde verwerking in voldoende mate aan de eisen van integriteit en vertrouwelijkheid van persoonsgegevens (artikel 5, eerste lid, aanhef en onder f AVG).

5.3.7 *Overige opmerkingen (compenserende waarborgen betrokkenen)*

94. De AP heeft bij haar beoordeling tevens betrokken dat de rechten van de klanten of betrokkenen voldoende in het protocol zijn vastgelegd. In het protocol is aangegeven dat de betrokkenen het recht op inzage, correctie, gegevenswissing en beperking van verwerking heeft, overeenkomstig de eisen van de AVG. Er is daarnaast voldoende gewaarborgd dat de klanten ook op de hoogte zijn van het bestaan van het Ugly Mugs-platform, en weten wanneer zij het risico lopen om in de databank te worden opgenomen en wat hun rechten zijn daaromtrent. De klanten worden over het bestaan van het platform en de databank geïnformeerd door een Ugly Mugs privacy statement op de websites waar sekswerkers zichzelf aanbieden, en de sekswerkers worden door het Aidsfonds geadviseerd om bijvoorbeeld door middel van een 'sticker' bij hun profiel en/of bij de ingang van hun werkruimte te melden dat ze deelnemen aan het platform. Zoals gezegd zal ook als voorwaarde aan het Aidsfonds worden gesteld dat zij de klanten informeren over het

³⁵ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 10, p. 28-30.

³⁶ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 6.4, p. 24.

³⁷ DPIA, 2. 'Benoem risico's en mogelijkheden', nr. 12, p. 24.

³⁸ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 6.4, p. 23-24, DPIA, 2. 'Benoem risico's en mogelijkheden' nr. 2, p. 25.



bestaan van het Ugly Mugs-platform, het risico dat zij lopen om in de databank te worden opgenomen en wat hun rechten zijn daaromtrent.

95. Betrokkenen die daadwerkelijk in de lijst en/of de waarschuwingen zijn opgenomen, worden daarover voorts indien mogelijk persoonlijk geïnformeerd. Die mededeling blijft enkel achterwege indien sprake is van een uitzonderingssituatie als bedoeld in artikel 14 lid 5 sub b, AVG.³⁹
96. In het protocol is bovendien vastgelegd dat een betrokkene bij de verwerkingsverantwoordelijke te allen tijde bezwaar kan maken door het indienen van een klacht bij een onafhankelijke klachtcommissie, waarna de verwerkingsverantwoordelijke – samengevat - i) in beginsel in ieder geval binnen zes weken na ontvangst de klacht zal beoordelen, ii) in geval van gegrondverklaring, de melding van het gevaarlijke individu binnen twee weken zal verwijderen, aanpassen of beperken, dan wel dat gevraagde informatie aan de betrokkene beschikbaar zal stellen en iii) betrokkene te wijzen op de mogelijkheid om zich te wenden tot de AP of van andere gerechtelijke stappen indien hij van mening is dat de klacht niet op zorgvuldige en afdoende wijze is behandeld.⁴⁰

6 Besluit

97. Het Aidsfonds - Soa Aids Nederland heeft samen met PROUD, een belangenorganisatie voor en door sekswerkers, het Ugly Mugs Platform opgericht dat beoogt geweld tegen sekswerkers tegen te gaan en hun veiligheid te vergroten. De grondslag voor de verwerking betreft een zwaarwegend belang voor sekswerkers om dat geweld te voorkomen en te bestrijden. Het protocol en de DPIA geven voldoende blijk van een zorgvuldige belangenafweging tussen het gerechtvaardigde belang van de sekswerkers en de belangen van betrokkenen op bescherming van hun rechten en vrijheden, in het bijzonder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die leiden tot de conclusie dat de belangen van de sekswerkers daarbij prevaleren.
98. Het protocol en de DPIA geven een adequate uitwerking van de inhoudelijke waarborgen die een behoorlijke en zorgvuldige gegevensverwerkingen aannemelijk maken. Daarnaast voorziet het protocol in technische en organisatorische waarborgen die een juiste en zorgvuldige gegevensverwerking aannemelijk maken en waarborgen dat de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene niet onevenredig wordt geschaad. Het protocol kent verder een uitwerking van de rechten van betrokkenen die voor de noodzakelijke balans en correctiemogelijkheden zorgen.
99. De voorgenomen verwerkingen voldoen naar het oordeel van de AP aldus aan de eisen van artikel 33, vijfde lid, UAVG zodat een vergunning kan worden verleend. De AP wijst de aanvraag ter verlening van een vergunning voor de verwerking van persoonsgegevens van strafrechtelijke aard ten behoeve van derden daarom op grond van artikel 33, vierde lid, onder c, en vijfde lid, UAVG toe. De AP verbindt daaraan de hieronder opgesomde voorwaarden.

³⁹ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 8, p. 27.

⁴⁰ Protocol Ugly Mugs, paragraaf 10, p. 28-30.



100. Dit besluit laat onverlet dat klachten of andere informatie over de verwerking er alsnog toe kunnen leiden dat de AP nadere inlichtingen inwint of een onderzoek start, en op grond daarvan verlangt dat de verwerking wordt aangepast, dan wel de vergunning intrekt.

7 Voorwaarden

De vergunning wordt verleend met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- I. De vergunning wordt verleend voor de periode van **5** jaar, te rekenen vanaf de datum van dit besluit. Na afloop van deze termijn komt de vergunning van rechtswege te vervallen. De vergunning kan worden verlengd door een verlengingsaanvraag in te dienen bij de AP. Ook kan een nieuwe aanvraag worden ingediend.
- II. Onverminderd de voorwaarde zoals genoemd onder punt 1 dient het Aidsfonds – Soa Aids Nederland als vergunninghouder, in het geval een beoogde wijziging van de verwerking van persoonsgegevens leidt tot een andere verwerking dan waarop deze vergunningverlening ziet, voor de gewijzigde respectievelijk nieuwe werkwijze een vergunning bij de AP aan te vragen. De AP zal dan opnieuw besluiten of voor deze werkwijze een vergunning kan worden verleend.
- III. De verwerkingsverantwoordelijke en vergunninghouder neemt passende technische en organisatorische maatregelen om een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen.
- IV. De verwerking waarvoor de vergunning wordt verleend vindt uitsluitend in Nederland plaats, op de wijze zoals beschreven in de bij de vergunningaanvraag behorende DPIA en Protocol (versies van 20 juli 2023).
- V. Het Aidsfonds dient te waarborgen dat de klanten op de hoogte kunnen zijn van het bestaan van het Ugly Mugs-platform, weten wanneer zij het risico lopen om in de databank te worden opgenomen en wat hun rechten zijn daaromtrent.
- VI. Het Aidsfonds – Soa Aids Nederland dient jaarlijks een evaluatie uit te voeren van de vergunde verwerking en het bijbehorende protocol. De AP ontvangt op aanvraag een afschrift van deze evaluatie.

Bij deze evaluatie dient in elk geval ingegaan te worden op:

 - het aantal sekswerkers dat deelneemt aan het Ugly Mugs-platform;
 - het aantal klanten dat is opgenomen in de lijst;
 - het aantal opgemaakte waarschuwingen;
 - het aantal keren dat de lijst en de waarschuwingen zijn geraadpleegd;
 - het aantal keren dat een klant door een sekswerker is geweigerd vanwege vermelding op de lijst, dan wel een waarschuwing;
 - de aard van de incidenten die hebben geleid tot opname van de klant in de lijst en van de aard van het incident in de waarschuwingen;
 - het aantal keren dat een in de databank opgenomen gevaarlijke klant niet is geïnformeerd over die opname;
 - het percentage meldingen dat niet heeft geleid tot opname van de klant in de lijst en van het incident in de waarschuwingen;
 - het aantal uit de lijst verwijderde klanten en de redenen daarvan;
 - de ontvangen klachten en meldingen van eventuele bijzondere incidenten waarbij de aard en de omvang daarvan wordt beschreven, of van andere vermeldingswaardige bijzonderheden.

De uitkomsten van een dergelijke evaluatie kunnen voor de AP redenen zijn om een onderzoek in te stellen, aanpassing van de werkwijze en het protocol te verlangen en/of de vergunning in te trekken.



8 Intrekking eerder verleende vergunning

Met dit besluit wordt de eerder bij besluit van 24 maart 2022 (onder nummer z2022-01422) aan het Aidsfonds – Soa Aids Nederland verleende vergunning voor Ugly Mugs Nederland ingetrokken.

9 Afsluiting en rechtsmiddel

Indien u het niet eens bent met dit besluit kunt u binnen zes weken na de datum van verzending van het besluit ingevolge de Algemene wet bestuursrecht een bezwaarschrift indienen bij de Autoriteit Persoonsgegevens. U kunt een bezwaarschrift indienen per post door deze te zenden naar Postbus 93374, 2509 AJ Den Haag, onder vermelding van “Awb-bezwaar” op de envelop. U kunt ook een digitaal bezwaarschrift indienen, zie www.autoriteitpersoonsgegevens.nl, onder het kopje ‘Bezwaar maken’, onderaan de pagina onder de kop ‘Contact met de Autoriteit Persoonsgegevens’. Het indienen van een bezwaarschrift schort de werking van dit besluit niet op.

Den Haag, 15 augustus 2023

Overeenkomstig het door de Autoriteit Persoonsgegevens genomen besluit,

Ir. C.M. Schut, MPA
Directeur Systeemtoezicht, Beveiliging en Technologie