



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 11. december 2007
Kontor: Politikontoret
Sagsnr.: 2005-965-0043
Dok.: CMQ40643

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

udkast til forslag til lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheder

1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til forslag til lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheder har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer:

Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af beskikkede advokater, Danske Regioner, Kommunernes Landsforening, Datatilsynet, Dansk Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Sikkerhedsbranchen, Danmarks Idræts-Forbund, Dansk Boldspil-Union, Divisionsforeningen og Danske Fodbold Fanklubber.

Herudover har Justitsministeriet modtaget henvendelser fra Parken, Sikkerhedsbranchen og en Ph.d.-stipendiat om forslaget.

På baggrund af høringssvarene har Justitsministeriet revideret udkastet til forslag til lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheder.

Justitsministeriets bemærkninger til høringssvarene er anført med *kursiv*.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

2. Generelle bemærkninger

Østre Landsret, Vestre Landsret, byretterne, Den Danske Dommerforening, Rigsadvokaten, Danmarks Idræts-Forbund og Danske Regioner har ingen bemærkninger til lovforslaget.

Domstolsstyrelsen har ingen bemærkninger til lovforslaget, men tager dog forbehold for eventuelle ressourcemæssige følger, i det omfang lovforslaget medfører en forøget sagsmængde ved domstolene.

Rigspolitiet har anført, at politiet sammenfattende stærkt kan anbefale en gennemførelse af lovforslaget.

Politiforbundet er positiv over for forslaget.

Retssikkerhedsfonden har anført, at det anbefales, at der ikke fremsættes et lovforslag af denne karakter, da der ikke er behov for en sådan lovgivning, eller at udkastet i al fald bør gøres til genstand for en grundigere lovforberedende behandling.

Dansk Retspolitisk Forening har anført, at udkastet er gennemset, men at dets hovedindhold om mulighed for at meddele karantæne til enkelte personer og meddele autorisation til kontrollører ikke kan give anledning til en nøjere gennemgang af udkastet, idet det næppe vil have større præventiv virkning for at forhindre vold, uro og ballade ved visse massearrangementer. Foreningen har derfor henstillet til Justitsministeriet, at lovudkastet genovervejes, således at der sker inddragelse af områder, der henhører under Økonomi- og Erhvervsministeriet og Kulturministeriet, idet kun en sådan bredere indsats vil virke præventivt mod uro.

Parken har anført, at lovforslaget er et positivt tiltag, der imødekommer et aktuelt og væsentligt behov i forbindelse med afviklingen af sportsbegivenheder.

3. Lovens formål og anvendelsesområde

Rigspolitiet har vedrørende lovens formål anført, at det kan overvejes i § 1, stk. 1, udover ”tilskuere” tillige at nævne ”andre tilstedeværende”, således at det direkte af lovteksten kommer til at fremgå, at formålet med loven er at øge sikkerheden for ikke bare tilskuere, men også andre tilstedeværende som f.eks. udøvere, dommere, kontrollører mv.

Det er i § 1, stk. 1, blevet præciseret, at lovens formål er at forebygge uroligheder og øge sikkerheden for tilskuere og andre tilstedeværende ved bestemte idrætsbegivenheder.

Rigspolitiet har vedrørende lovens anvendelsesområde anført, at det kan overvejes at udvide det skitserede anvendelsesområde, idet der også vil kunne opstå uroligheder i forbindelse med fodboldkampe, hvor lavere rangerende hold deltager, herunder i forbindelse med pokalkampe og træningskampe mod højere rangerende hold samt i forbindelse med trænings- eller venskabskampe mellem et superligahold og et udenlandsk hold. Københavns Politi har således peget på, at det bør overvejes at udvide anvendelsesområdet i forhold til det skitserede, således at alle kampe, hvor et superliga- eller 1. divisionshold deltager, er omfattet.

Rigspolitiet har endvidere oplyst, at der også forekommer uroskabende tilskuere i forbindelse med afvikling af ishockeykampe i den bedste række.

DBU og Divisionsforeningen opfordrer til, at fodboldkampe i SAS-ligaen, 1. division og 2. division alle omfattes.

Danske Fodbold Fanklubber har anført, at ordningen også bør omfatte fodboldkampe i 2. division.

Retssikkerhedsfonden har anført, at anvendelsesområdet bør fremgå af loven, og at udtrykket ”bestemte sportsbegivenheder” er egnet til at skabe misforståelser og bør ændres.

På baggrund af høringssvarene er det nu hensigten i den bekendtgørelse, som vil blive udstedt i medfør af lovforslagets § 1, stk. 2, at fastsætte, at loven finder anvendelse ved fodboldlandskampe samt alle fodboldkampe med deltagelse af hold fra superligaen, 1. og 2. division – herunder træningskampe med deltagelse af sådanne hold. Det er endvidere hensigten at fastsætte, at loven finder anvendelse i forbindelse med internationale kampe i UEFA-regi, der afvikles i Danmark.

Hvis der i fremtiden opstår lignende problemer i andre fodboldrækker eller inden for andre idrætsgrene, vil lovens anvendelsesområde – ved en ændring af bekendtgørelsen – kunne udvides til andre idrætsbegivenheder.

Der kan i øvrigt henvises til pkt. 3.4.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

4. Grundlaget for at meddele karantæne

Rigspolitiet har anført, at det er af helt afgørende betydning for, at loven kan anvendes effektivt, at en karantæne efter omstændighederne kan meddeles på baggrund af en (velunderbygget) sigtelse med de i forslaget anførte retssikkerhedsgarantier om bl.a. forudgående skriftlig partshøring.

Advokatrådet har anført, at det er meget betænkeligt at give mulighed for uden domstolsprøvelse at uddele sanktioner til personer, som ikke er dømt for noget strafbart forhold.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater har anført, at det er betænkeligt, at en person kan få et nationalt forbud mod at være tilskuer til bestemte fodboldkampe, blot den pågældende er sigtet for noget strafbart i forbindelse med en sportsbegivenhed.

Danske Fodbold Fanklubber har anført, at karantæne bør meddeles på baggrund af domme frem for sigtelser.

Retssikkerhedsfonden har anført, at det er uantageligt, at der kan meddeles karantæne på baggrund af sigtelser. I § 2, stk. 1, nr. 1, bør ”sigtet” ændres til ”dømmes”.

Retssikkerhedsfonden har endvidere anført, at forbud bør kunne kræves indbragt for domstolene af anklagemyndigheden.

En Ph.d.-stipendiat har anført, at det fremgår af forslaget § 2, at politiet under visse betingelser kan meddele en person generel karantæne. Efter bestemmelsens stk. 1, nr. 1, er det således bl.a. en betingelse, at den pågældende er sigtet for en strafbar handling i forbindelse med en bestemt sportsbegivenhed. Københavns Universitet finder, at betingelsen, for at undgå uhensigtsmæssige modsætningslutninger eller i øvrigt fortolkningstvivel, muligvis burde formuleres således, at den pågældende enten ”er sigtet eller dømt for en strafbar handling”, eller (som efter restaurationsloven) blot ”har begået en strafbar handling.”

På baggrund af høringssvarene er lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 1, blevet ændret, således at det efter bestemmelsen nu er en betingelse for, at en person kan meddeles karantæne, at der er "begrundet mistanke" om, at den pågældende i forbindelse med en bestemt idrætsbegivenhed har overtrådt en eller flere udtømmende opregnede lovovertrædelser. Det drejer som om overtrædelse af:

- *straffelovens § 119, stk. 1 (vold og trusler mod personer i offentlig tjeneste),*
- *straffelovens § 121 (fornærmelig tiltale af personer i offentlig tjeneste mv.),*
- *straffelovens § 134 a (deltagelse i slagsmål eller i anden grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted),*
- *straffelovens § 266 (trusler),*
- *straffelovens § 266 b (racisme),*
- *straffelovens § 291 (hærværk),*
- *straffelovens kapitel 25 (forbrydelser mod liv og legeme, herunder vold),*
- *lovgivningen om euforiserende stoffer*
- *lovgivningen om våben og eksplosivstoffer*
- *lovgivningen om fyrværkeri, eller*
- *§ 3 i ordensbekendtgørelsen (slagsmål mv.)*

Det er endvidere en betingelse efter § 2, stk. 1, nr. 2, at der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende ellers på ny vil foretage strafbare handlinger inden for det område, som karantænen vil omfatte.

Der er samtidig indsat nye bestemmelser i lovforslagets § 3, stk. 2-6, som sikrer en særligt let og hurtig adgang til domstolsprøvelse.

Det fremgår således af § 3, stk. 2, at en afgørelse om meddelelse af generel karantæne af den, som afgørelsen vedrører, kan forlanges indbragt for domstolene.

Det fremgår desuden af § 3, stk. 4, at politidirektøren skal indbringe sagen for retten inden en uge efter modtagelse af anmodningen herom.

Det forudsættes i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at der afholdes retsmøde snarest muligt efter, at politidirektøren har indbragt sagen for retten.

Der kan i øvrigt henvises til pkt. 3.4.3. og 3.4.7. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at for at opfylde konventionens krav om gennemsigtighed i lovgrundlaget og forudsigelighed om dets konsekvenser for borgerne, er det efter instituttets opfattelse nødvendigt at opregne de lovovertrædelser, der kan give anledning til meddelelse af karantæne, i en udtømmende liste i selve lovtæksten.

Som nævnt ovenfor foretages der i § 2, stk. 1, nr. 1, nu en udtømmende opregning af de lovovertrædelser, der vil kunne danne grundlag for karantæne.

Advokatrådet har anført, at det er en betingelse for karantænenes lovlighed i forhold til Den Europæiske Menneskeretskonvention, at karantænen er nødvendig, f.eks. af hensyn til at forebygge forbrydelse. Det kommer efter Advokatrådets opfattelse ikke tydeligt nok til udtryk i lovtæksten, at karantænen skal være nødvendig. Advokatrådet foreslår derfor, at § 2, stk. 1, nr. 2, formuleres således: ”der er konkrete grunde til at tro, at det er nødvendigt for at forhindre, at den pågældende ellers på ny vil foretage strafbare handlinger inden for det område, som karantænen vil omfatte.”

Institut for Menneskerettigheder har anført, at det er instituttets vurdering, at det vil være bedst stemmende med hjemmelskravet, at betingelsen om, at karantæne er nødvendiggjort af hensyn til opretholdelsen af ro og orden, fremstår som et udtrykkeligt nødvendighedskrav i lovtæksten.

Instituttet har endvidere anført, at en procedure om advarsler ikke ses at foreligge i det nuværende lovforslag, hvorfor det forhold, at sigtede, men ikke dømte kan risikere at få meddelt karantæne, kan risikere at komme i konflikt med kravet om proportionalitet, idet proportionalitetskravet for denne gruppe må antages at være mere strengt på grund af princippet om formodning af uskyld, indtil det modsatte er bevist.

Institut for Menneskerettigheder finder anledning til i den sammenhæng at understrege, at der i konkrete tilfælde af meddelelse af karantæne altid

skal foretages en vurdering af, om karantænen er nødvendig og proportional i den specifikke situation.

Det er i lovforslagets § 2, stk. 1, blevet præciseret, at en karantæne skal være ”nødvendig” af hensyn til opretholdelse af ro og orden.

Der er endvidere i pkt. 3.5. i de almindelige bemærkninger indsat et særskilt afsnit om forholdet til Den Europæiske Menneskeretskonvention. Det fremgår bl.a. heraf, at det er Justitsministeriets vurdering, at karantæneordningen er i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskeretskonvention.

I pkt. 3.4.3. i de almindelige bemærkninger præciseres det desuden, at karantæneordningen alene vil blive anvendt over for en begrænset personkreds – den hårde kerne af hooligans. Institut for Menneskerettigheders bemærkninger om, at karantæne alene skal kunne meddeles efter en konkret vurdering af nødvendighed og proportionalitet har ført til en uddybende beskrivelse af disse bestemmelser i bemærkningerne.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler videre, at fornærmelig tiltale af personer i offentlig tjeneste ikke medtages på listen, da politiets håndtering af sager, der angår dets egen aktivitet, kan give anledning til retssikkerhedsmæssige problemer, herunder tilliden til partens upartiskhed.

Overtrædelse af straffelovens § 121 er i lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 1, medtaget i opregningen af de forhold, der vil kunne danne grundlag for karantæne.

Det præciseres i pkt. 3.4.3. i de almindelige bemærkninger, at kravene til politiets konkrete sandsynliggørelse af, at den pågældende må antages på ny at ville begå strafbare handlinger i forbindelse med fodbold, i særlig grad gør sig gældende, hvis den foreliggende lovovertrædelse er af mindre alvorlig karakter – f.eks. en overtrædelse af straffelovens § 121.

Det forudsættes endvidere i pkt. 3.4.6. i bemærkningerne, at politiets afgørelse om karantæne træffes på chargeret niveau. Det vil således ikke være den medarbejder, som måtte have været udsat for fornærmelig tiltale, der træffer afgørelse om meddelelse af karantæne.

Danske Fodbold Fanklubber har anført, at overtrædelser af ordensbekendtgørelsen ikke bør kunne udløse karantæne.

Det bemærkes i den forbindelse, at det er blevet præciseret i lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 1, at alene overtrædelse af § 3 i ordensbekendtgørelsen vil kunne danne grundlag for karantæne. Som beskrevet i pkt. 3.4.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget vil denne bestemmelse i praksis kunne være særlig relevant ved forud aftalte slagsmål og optøjer frem for straffelovens § 244 om vold.

Retssikkerhedsfonden har anført, at kriteriet ”grund til at tro” er for vagt.

Det kan oplyses, at kriteriet ”grund til at tro” ligeledes anvendes i ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 2, hvorefter det er en betingelse for, at politiet kan meddele et forbud efter denne bestemmelse, at en person flere gange har overtrådt bestemmelsen i ordensbekendtgørelsens § 3, samt at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage forseelserne inden for det område, som forbuddet vil omfatte.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.4.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

5. Den geografiske udstrækning af en karantæne

Retssikkerhedsfonden har anført, at det er uklart, om ”det område, som karantænen vil omfatte” i § 2, stk. 1, nr. 2, vedrører sportsarten eller det geografiske område, at det er uklart, hvilket område karantænen omfatter, og at det er uklart, hvad udtrykket ”et område på indtil 500 meter” i § 2, stk. 2, omfatter.

Det er i pkt. 3.4.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget præciseret, at det efter lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 2, er en betingelse for at meddele karantæne, at der er grund til at antage, at den pågældende ellers på ny vil foretage strafbare handlinger inden for det område, som karantænen vil omfatte – dvs. i forbindelse med fodboldkampe omfattet af karantænen.

For så vidt angår den geografiske udstrækning af en karantæne fremgår det af lovforslagets § 2, stk. 2, at generel karantæne er et forbud mod at

opholde sig ved bestemte idrætsbegivenheder og inden for et område på indtil 500 meter fra det sted, hvor idrætsbegivenheden afholdes.

Det er i pkt. 3.4.4. i de almindelige bemærkninger blevet præciseret, at karantænen vil omfatte stadion og de tilgrænsende områder inden for en afstand af 500 meter derfra, og at de 500 meter skal regnes fra stadionområdet (det vil sige stadionets perimeter).

6. Den tidsmæssige udstrækning af en karantæne

Retssikkerhedsfonden har anført, at der meget vel kan tænkes tilfælde, hvor det er ønskeligt, at politiet kan anvende en midlertidig karantæne over for personer, der sigtes i forbindelse med aktuelle optøjer, men der ses ikke nogen grund til, at en sådan skal kunne være længere end f.eks. 14 dage.

Som det fremgår af pkt. 1.1., 3.4.1. og 3.4.3. er formålet med den foreslåede karantæneordning at kunne sætte effektivt ind over for den begrænsede personkreds, som udgør den hårde kerne i hooligan-miljøet.

Det bemærkes i øvrigt, at forslaget om, at en karantæne meddeles for et bestemt tidsrum på indtil 2 år, følger linjen fra administrativ praksis i forbindelse med meddelelse af forbud efter restaurationsloven, som typisk har en varighed på 2 år.

Politiet vil i den enkelte sag skulle anlægge en konkret vurdering af, om det er nødvendigt at udstrække forbuddet til at gælde i 2 år.

8. Uddannelse af kontrollører

Rigspolitiet har anført, at det kan overvejes, om der er anledning til at fastsætte hjemmel til at udstede begrænsede eller betingede autorisationer.

Det er i lovforslagets § 4, stk. 3, præciseret, at en autorisation kan begrænses eller betinges.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til bestemmelsen, at en autorisation f.eks. vil kunne begrænses til kun at gælde visse kampe, visse dele af landet eller en vis periode.

Rigspolitiet har anført, at Rigspolitiet forudsætter, at det er politiet, som i konkrete tvivlstilfælde afgør, hvilke personer der er omfattet af definitionen af kontrollører.

Justitsministeriet kan tilslutte sig Rigspolitiets bemærkning om, at det i konkret tvivlstilfælde vil være politiet, som afgør om en person må anses for omfattet af definitionen af kontrollører i lovforslagets § 4, stk. 5.

Rigspolitiet har endvidere peget på, at det bør overvejes at fastsætte regler for administrativ tilbagekaldelse af autorisationer svarende til bestemmelserne herom i lov om vagtvirksomhed og restaurationsloven.

Der er i lovforslagets § 5 indsat en bestemmelse, hvorefter en autorisation kan tilbagekaldes for et tidsrum på 1 til 5 år eller indtil videre, hvis kontrolløren har gjort sig skyldig i grov eller oftere gentagen overtrædelse af vilkår for autorisationen eller af bestemmelser i loven eller forskrifter udstedt i medfør af loven, eller der er særlig grund til at antage, at kontrolløren ikke vil varetage sit hverv på forsvarlig måde.

Der kan i øvrigt henvises til pkt. 4.4. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Rigspolitiet har endelig anført, at det i bemærkningerne til lovforslagets § 4, stk. 4, (§ 3, stk. 3, i høringsudkastet), hvor der er nævnt eksempler på, hvornår en dispensationsansøgning kan imødekommes, bør overvejes at anføre, at ”personer, der har gennemgået politiuddannelsen, vagtfunktionærer og dørmænd vil som udgangspunkt kunne meddeles hel eller delvis dispensation”.

Sikkerhedsbranchen har anført, at når det gælder muligheden for dispensation fra uddannelseskrauet, går brancheforeningen ud fra, at muligheden gælder en person med f.eks. en vagtuddannelse.

Det er i de specielle bemærkninger til § 4, stk. 4, præciseret, at tidligere polititjenestemænd som udgangspunkt vil have tilstrækkelige uddannelsesmæssige kvalifikationer til at kunne fungere som kontrollører uden den forudgående ekstra uddannelse.

Det er endvidere blevet præciseret samme sted, at der vil kunne dispenseres fra dele af uddannelsen f.eks. for personer, der i henhold til vagtvirksomhedsloven er autoriserede til at drive vagtvirksomhed, en vagt-

virksomheds godkendte personale eller personer, der er autoriserede som dørmænd.

DBU og Divisionsforeningen har anført, at fællesbetegnelsen for den samlede pulje af servicepersonel er kontrollører. I realiteten deles denne fællesbetegnelse op i service, kontrollører, stewards og security. DBU og Divisionsforeningen er af den opfattelse, at autorisationskravet alene bør relatere sig til det personel, der beskæftiger sig med opsyn, sikkerhed og salg. Det foreslås derfor, at der til § 4, stk. 6, (§ 3, stk. 4, i høringsudkastet) tilføjes: ”Ved kontrollører forstås personer, der på et stadion beskæftiger sig med opsyn, sikkerhed og adgangskontrol”. Alternativt foreslås, at ovenstående definition føjes til bemærkningerne til lovforslaget.

Det er i lovforslagets § 4, stk. 5, blevet præciseret, at der ved kontrollører forstås personer, der ved bestemte idrætsbegivenheder fører kontrol med tilskuere, herunder adgangskontrol.

Det fremgår af de specielle bemærkninger til § 4, stk. 5, at personer, der alene beskæftiger sig med f.eks. salg eller anvisning af pladser på stadion, ikke vil blive omfattet af autorisationskravet.

Parken har anført, at man anser det for helt afgørende, at indholdet af den uddannelse, der skal etableres i henhold til lovforslagets § 4, stk. 2, (§ 3, stk. 2, i høringsudkastet), udarbejdes og tilrettelægges i samarbejde med de berørte interesseorganisationer og aktører. I den forbindelse anser DBU det for værende af særlig vigtighed, at de eksisterende uddannelser, som arrangørerne og DBU i en årrække har investeret massivt i, respekteres og regnes med. For de allerede uddannede kontrollører kunne man overveje at begrænse uddannelsen til det nødvendige kendskab til reglerne for behandling af personoplysninger. Det anses for afgørende, at det er de pågældende kontrollørers faglige viden, der tillægges vægt, frem for deres eventuelle formelle uddannelse.

Sikkerhedsbranchen har anført, at det støttes, at stadionkontrollører skal have en autorisation på baggrund af bl.a. en uddannelse, men at man ikke kan kommentere uddannelsen, da dens indhold først skal fastlægges senere, samt at Sikkerhedsbranchen meget gerne deltager i denne proces.

Det er præciseret i pkt. 4.4. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, at det forventes, at uddannelsen af kontrollørerne i praksis vil blive

forankret hos DBU og Divisionsforeningen – men udviklet i et tæt samarbejde med Rigspolitiet.

Det forudsættes desuden i bemærkningerne, at de nærmere krav til uddannelse af kontrollører fastlægges efter inddragelse af de relevante interessenter – herunder repræsentanter for politiet, DBU og Divisionsforeningen.

Som det fremgår af pkt. 4.4. i bemærkningerne, vil det være en betingelse for, at et uddannelsesforløb kan danne grundlag for autorisation, at Justitsministeriet har godkendt dette.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at retssikkerhedsmæssige hensyn og princippet om statens eneret til magtanvendelse gør det påkrævet, at de autoriserede kontrollører instrueres grundigt i dette princip, og at der etableres et effektivt samarbejde med politiet.

Som nævnt ovenfor er det i pkt. 4.4. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget blevet uddybet, at den forudsatte uddannelsesordning for autoriserede kontrollører forventes udviklet i samarbejde med Rigspolitiet og vil skulle godkendes af Justitsministeriet til at kunne danne grundlag for autorisation.

Det præciseres i bemærkningerne, at kontrollørerne som led i uddannelsen bl.a. vil blive undervist i de lovgivningsmæssige rammer for deres virke.

Advokatrådet har bemærket, at kontrollørerne frem til den 1. juli 2009 ikke behøver nogen særlig uddannelse i håndteringen af oplysninger.

Sikkerhedsbranchen har anført, at de mener, at muligheden for efter lovforslagets § 11 (§ 9 i høringsudkastet) at dispensere fra uddannelseskravet i en overgangsordning frem til den 1. juli 2009 skal bruges mindst muligt. I stedet skal den relevante politimyndighed pålægge stadionerne at bruge professionelle vagter, eventuelt i et samarbejde med stadionernes egne vagter, som det allerede er tilfældet på adskillige stadions.

Det er præciseret i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 11, at det ikke er hensigten med den foreslåede dispensationshjemmel, at dispensation skal være udgangspunktet frem til den 1. juli 2009.

Det er således hensigten, at uddannelses- og autorisationsordningen skal være på plads inden lovens ikrafttræden. Erfaringer fra andre lovgivningsområder viser imidlertid, at der kan være behov for at dispensere fra et uddannelseskraft i en kortere overgangsperiode, hvis f.eks. en kontrollør af kapacitetsmæssige grunde ikke kan nå at gennemføre uddannelsen inden lovens ikrafttræden.

Ved meddelelse af dispensation efter § 11 vil der blive fastsat en frist for gennemførelse af uddannelsen i lyset af det konkrete behov.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at instituttet finder det positivt, at lovforslaget kan medvirke til at forhindre racistiske ytringer under sportsbegivenheder og dermed indirekte til at forebygge racistisk motiverede forbrydelser.

I forhold til håndhævelsen af karantæneordningen finder instituttet anledning til at henlede opmærksomheden på risikoen for at udøve etnisk profilering og opfordrer til, at undervisning i fænomenet inddrages i uddannelsen af politi og kontrollører.

Det er i pkt. 2 i de almindelige bemærkninger blevet uddybet, at de hooligan-grupperinger, som forslaget retter sig imod, ofte er racistisk funderede.

Som nævnt ovenfor præciseres det endvidere i pkt. 4.4. i de almindelige bemærkninger, at kontrollørerne skal uddannes i de lovgivningsmæssige rammer for deres virke – dette vil naturligvis ligeledes omfatte diskriminationsforbud mv.

9. Videregivelse af oplysninger til kontrollørerne

Datatilsynet har bemærket, at lovforslaget efter Datatilsynets opfattelse rejser væsentlige spørgsmål i forhold til såvel persondatalovens bestemmelser som databeskyttelsesdirektivet.

Datatilsynet har samtidig noteret sig, at Justitsministeriet har forholdt sig til en række af disse spørgsmål i lovforslagets bemærkninger. Der peges således bl.a. på, at ministeriet har redegjort for, i hvilket omfang persondatalovens regler fraviges med hensyn til de foreslåede bestemmelser om politiets videregivelse af oplysninger om karantæner til kontrollørerne og disses behandling af de modtagne oplysninger.

Det er Datatilsynets sammenfattende vurdering, at lovforslaget kun bør gennemføres, hvis vægtige samfundsmæssige hensyn taler herfor. Datatilsynet finder i den forbindelse, at navnlig spørgsmålet om indgrebs proportionalitet i forhold til de registrerede personer bør give anledning til særlig overvejelse.

Efter Datatilsynets opfattelse må det selvsagt bero på en politisk vurdering, om de samfundsmæssige hensyn, som lovforslaget tilsigter at varetage, har en sådan helt særlig karakter, at dette skal gennemføres i sin nuværende form.

Advokatrådet har anført, at Advokatrådet ikke kan tilslutte sig fravigelsen af persondataloven.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater er betænkelig ved, at der gives mulighed for at udlevere personfølsomme oplysninger til private.

Forholdet til persondataloven og databeskyttelsesdirektivet er detaljeret gennemgået i pkt. 5.3.1.1. og 5.3.1.2. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget.

Som det bl.a. fremgår heraf, at det er Justitsministeriets opfattelse, at lovforslaget ligger inden for rammerne af databeskyttelsesdirektivet. Justitsministeriet finder i den forbindelse, at de i lovforslaget nævnte tiltag i form af bl.a. en særlig autorisations- og uddannelsesordning og en strafbelagt tavshedspligt for de kontrollører, der skal behandle personoplysninger, må antages at udgøre tilstrækkeligt specifikke garantier i databeskyttelsesdirektivets forstand.

Datatilsynet har endvidere bemærket, at der ifølge lovforslagets bemærkninger vil blive etableret et personregister over personer, der udgør en fare for den offentlige orden og sikkerhed. Datatilsynet går ud fra, at politiets registreringer i det påtænkte register vil ske i overensstemmelse med bestemmelsen i persondatalovens § 8, stk. 1, samt de grundlæggende principper i persondatalovens § 5.

Med hensyn til sletning og adgangen til indsigt har Datatilsynet henvist til, at regler herom er fastsat i bekendtgørelse om behandling af personoplysninger i Det Centrale Kriminalregister (Kriminalregisteret), der også omfatter en efterforskningsdel. Heri findes bl.a. bestemmelser om ind-

hold og sletning af oplysninger samt bestemmelser om de registrerede personers adgang til oplysninger om sig selv.

Af hensyn til overskueligheden og dermed også Datatilsynets mulighed for at føre tilsyn efter persondataloven, vil tilsynet finde det hensigtsmæssigt, at forholdet til reglerne vedrørende Kriminalregisteret afklares for så vidt angår et sådant nyt efterforskningsregister.

Som anbefalet af Datatilsynet er beskrivelsen af den registrering, som Rigspolitiet forventer at etablere i tilknytning til karantæneordningen, blevet udbygget i de specielle bemærkninger til lovforslagets § 6 om videregivelse af oplysninger.

Det præciseres i bemærkningerne, at de oplysninger, som politiet typisk vil være i besiddelse af til brug for sager om karantæne, hovedsageligt vil være oplysninger, der findes i de eksisterende registre mv. i politiets regi, herunder navnlig i Kriminalregisteret og politiets sagsstyringsystem, POLSAS.

Det fremgår videre af bemærkningerne, at Rigspolitiet har oplyst, at der forventes etableret en national database, som skal danne grundlag for systematisk indsamling, bearbejdning og analyse af trusler mod den offentlige orden og sikkerhed bl.a. i forbindelse med større offentlige arrangementer.

Det præciseres i bemærkningerne, at en sådan database naturligvis fuldt ud vil være underlagt persondatalovens regler, herunder om anmeldelse til Datatilsynet.

Rigspolitiet vil være dataansvarlig for en sådan database.

Advokatrådet har peget på, at lovforslagets § 6, stk. 4, (§ 4, stk. 4, i høringsudkastet) medfører, at justitsministeren efter eget skøn kan sætte en stor del af persondatalovens regler ud af kraft i tillæg til dem, der er sat ud af kraft med lovforslagets § 5, stk. 1, (§ 4, stk. 1, i høringsudkastet). Ethvert brud på de grundlæggende regler i persondataloven bør ske direkte i loven og således med Folketingets medvirken.

Som det fremgår af pkt. 5.3.1.1. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget tilvejebringes der med lovforslagets § 6, stk. 4, hjemmel til, at justitsministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser om politiets vide-

regivelse af oplysninger og om de autoriserede kontrollørers efterfølgende behandling heraf.

Det er bemærkningerne blevet præciseret, at der i medfør af denne bestemmelse bl.a. vil blive fastsat bestemmelser om, at politiet skal sikre, at oplysningerne alene videregives til kontrollørerne umiddelbart inden afholdelsen af den fodboldkamp, hvor de pågældende kontrollører skal udføre kontrolopgaver, at oplysningerne skal udleveres på nummererede fortegnelser, som ikke må kopieres, og at de nummererede fortegnelser skal afleveres til politiet umiddelbart efter, at kampen er afsluttet.

Forinden udstedelse af sådanne nærmere regler vil der i overensstemmelse med persondatalovens § 57 blive indhentet en udtalelse fra Datatilsynet.

Bestemmelsen i lovforslagets § 6 indebærer, at spørgsmålet om, hvorvidt det er berettiget for politiet at videregive oplysninger om, hvilke personer der er meddelt generel karantæne, fremover skal bedømmes efter § 6 og de regler, der udstedes i medfør af denne bestemmelse, og ikke efter de generelle regler, der følger af forvaltningsloven og persondataloven, når videregivelsen sker, fordi det er nødvendigt for at håndhæve karantæner udstedt i medfør af loven. Ligeledes skal kontrollørernes efterfølgende behandling af de oplysninger, som er nødvendige for håndhævelsen af meddelte karantæner, alene bedømmes efter lovforslagets § 6 og de regler, der udstedes i medfør af denne bestemmelse.

Det bemærkes, at det fremgår af bemærkningerne, at lovforslaget ikke indebærer en fravigelse af andre dele af persondatalovens regulering, herunder § 5 om behandling af oplysninger, reglerne om den registreredes rettigheder og om den dataansvarliges anmeldelsespligt. Lovforslagets indebærer således alene en fravigelse af bestemmelserne i persondatalovens §§ 6-8, i det omfang disse har relevans for politiets videregivelse og den efterfølgende behandling af oplysningerne.

Advokatrådet har desuden anført, at rådet finder det bemærkelsesværdigt, at lovforslaget ikke tager stilling til, hvad der skal ske med personens registrering i karantænerregisteret, hvis en sigtelse ender med påtaleopgivelse (f.eks. fordi sigtelsen viser sig at være grundløs) eller frifindelse. Persondatalovens almindelige regler for behandling af oplysningerne må føre til, at oplysningerne i så fald straks skal slettes, idet det ville væ-

re ulovligt at lade karantænen fortsætte. Dette bør fremgå direkte af det foreliggende lovforslag.

Institut for Menneskerettigheder finder, at et krav om sletning af oplysninger om strafbare forhold, hvor sigtelsen ikke fører til dom, eller påbudet viser sig ikke at være berettiget, bør fremgå af lovtæksten.

Der er i lovforslagets § 2, stk. 4, præciseret, at karantænen bortfalder ved endelig afgørelse om frifindelse eller påtaleopgivelse i den straffesag, der ligger til grund for karantænen.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.4.3. i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvor det bl.a. fremgår, at det forudsættes, at politiet i givet fald hurtigst muligt meddeler den pågældende, at karantænen er bortfaldet.

Sikkerhedsbranchen har anført, at hvad angår kontrollørernes mulighed for at identificere karantæneramte, der forsøger at komme ind på stadion, forekommer forslaget ikke helt gennemtænkt. At politiet udleverer oplysninger om karantæneramte til kontrollørerne umiddelbart inden afholdelsen af sportsbegivenheden med pålæg om at destruere oplysningerne straks efter begivenheden eller returnere oplysningerne til politiet, forekommer ikke at være en driftsikker model. Den indbyder til misbrug, bl.a. fordi det formentlig vil være tidskrævende for den enkelte kontrollør at sætte sig ind i materialet.

Det foreslås som en alternativ model et tv-overvågningsanlæg med ansigtsgenkendelse, som anføres at være kendt fra kasinoer i Danmark og visse andre steder.

Politiet vil efter lovforslagets § 6, stk. 1, alene kunne videregive oplysninger om, hvilke personer der er meddelt generel karantæne, til autoriserede kontrollører – og kun hvis videregivelsen er nødvendig for at håndhæve karantæner. Som beskrevet ovenfor og i pkt. 4.4. vil det bl.a. være en betingelse for at autorisere en person som kontrollør, at den pågældende har gennemgået et uddannelsesforløb, der er godkendt af Justitsministeriet.

Som det ligeledes fremgår ovenfor, vil der i medfør af lovforslagets § 6, stk. 4, bl.a. blive fastsat bestemmelser om, at politiet skal sikre, at oplysningerne alene videregives til kontrollørerne umiddelbart inden afholdelsen af den fodboldkamp, hvor de pågældende kontrollører skal udføre

kontrolopgaver, at oplysningerne skal udleveres på nummererede fortegnelser, som ikke må kopieres, og at de nummererede fortegnelser skal afleveres til politiet umiddelbart efter, at kampen er afsluttet. Overtrædelse af disse bestemmelser vil blive strafsanktioneret.

Det bemærkes, at autoriserede kontrollører, der modtager oplysninger fra politiet i medfør af lovforslagets § 6, stk. 1, vil have tavshedspligt med hensyn til disse oplysninger. De autoriserede kontrollører vil endvidere kunne ifalde strafansvar efter bestemmelserne i straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f om forbrydelser i offentlig tjeneste eller hverv mv.

Efter det for Justitsministeriet oplyste anvendes der i øvrigt ikke på danske kasinoer tv-overvågningsanlæg med ansigtsgenkendelse.

10. Den sikkerhedsmæssige indretning af stadions

Rigspolitiet har henstillet, at det med henblik på at give politiet det bedst mulige grundlag for at vurdere behovet for at meddele et eventuelt påbud overvejes at indføre en forpligtelse for arrangøren til på politiets anmodning at meddele politiet alle relevante oplysninger til belysning af risikoen for uroligheder forårsaget af tilskuere eller andre.

Rigspolitiet har endelig anført, at det bør overvejes, hvorvidt der skal skabes udtrykkelig hjemmel til at stoppe afviklingen af arrangementer i tilfælde, hvor der ikke forefindes et tilstrækkeligt antal autoriserede kontrollører.

Hvis arrangøren ikke efterkommer politiets anmodning om at modtage alle relevante oplysninger til belysning af risikoen for uroligheder forårsaget af tilskuere eller andre, og hvis det bl.a. derfor – i lyset af sagens utilstrækkelige oplysning – ikke kan udelukkes, at der foreligger en sikkerhedsmæssig risiko, vil politiet efter omstændighederne kunne meddele et påbud efter lovforslagets § 7, stk. 1.

På den baggrund finder Justitsministeriet ikke, at der er behov for en særlig bestemmelse om oplysningspligt for arrangørerne.

Kommunernes Landsforening (KL) har anmodet om, at det i lovforslaget eller dets bemærkninger præciseres, at politiets påbud om den sikkerhedsmæssige indretning ikke kan omfatte ændringer, der medfører udgifter for anlæggets ejer.

Lovforslaget vil som udgangspunkt alene aktualisere udgifter til sikkerhedsmæssig indretning af stadions, som relaterer sig til konkrete påbud efter lovforslagets § 7.

Det forventes således ikke at blive nødvendigt at tage den foreslåede hjemmel i § 8 til at fastsætte regler om politiets sikkerhedsgodkendelse af stadions i brug. DBU og Divisionsforeningen har en velfungerende ordning med sikkerhedsgodkendelse, hvor politiet inddrages tæt. DBU, Divisionsforeningen og Rigspolitiet drøfter i øvrigt for tiden den videre tilrettelæggelse af dette samarbejde. Denne bestemmelse vil således alene blive taget i brug, hvis fodboldklubberne - mod forventning – ikke selv på frivilligt grundlag etablerer og fastholder en sikkerhedsmæssigt tilfredsstillende godkendelsesordning.

Der henvises i øvrigt til pkt. 10 i de almindelige bemærkninger.

11. Straf

Advokatrådet har anført, at straffebestemmelsen i lovforslagets § 9 (§ 7 i høringsudkastet) bør begrænses, så den alene finder anvendelse på forsætlige overtrædelser af en karantæne.

Efter straffelovens § 19 kan en overtrædelse af bestemmelser i særlovgivningen, medmindre andet er bestemt, straffes, selv om overtrædelsen alene er begået uagtsomt. Justitsministeriet finder af hensyn til formålet med karantænen – at forebygge vold og uroligheder ved fodboldkampe – ikke grundlag for at fravige dette udgangspunkt.

Retssikkerhedsfonden har peget på, at der ved lovforslagets § 9, stk. 2, (høringsudkastets § 7, stk. 2), hjemles strafforhøjelse under ”skærpene omstændigheder”. Det almindeligt anvendte udtryk i nyere lovgivning er ”særligt skærpene omstændigheder”, jf. Straffelovrådets betænkning nr. 1424/2002.

Lovforslagets § 9, stk. 2, er ændret i overensstemmelse hermed.

Retssikkerhedsfonden har endvidere anført, at gentagelse ikke bør kunne begrunde strafforhøjelse, samt at straffelovens § 21 om forsøg ikke bør fraviges.

Det følger af straffelovens § 21, stk. 3, at forsøg kun straffes, når der for lovovertrædelsen kan idømmes en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder.

Efter lovforslaget vil forsøg på at overtræde en karantæne være strafbart – selv om strafferammen ikke overstiger fængsel i 4 måneder.

Dette forslag er begrundet i formålet med karantæneordningen – at forebygge vold og uroligheder ved fodboldkampe. Politiet vil således dermed få mulighed for at gribe ind på det tidligst mulige tidspunkt i stedet for at være henvist til at vente på, at en person med karantæne indfinder sig indenfor 500 meter fra stadion. Dette betyder, at en person med karantæne, som f.eks. befinder sig i en bus eller et tog på vej til en fodboldkamp, og som er i besiddelse af en billet til kampen, efter omstændighederne vil kunne straffes, selvom den pågældende ikke er indenfor det geografiske område, som karantænen omfatter, forudsat at det konkret kan bevises, at han var på vej til dette område.

12. Andre bemærkninger

DBU og Divisionsforeningen har peget på, at der i relation til episoden under landskampen den 2. juni 2007, hvor en tilskuer løb på banen og angreb dommeren, savnes en mere udførlig straffebestemmelse end straffelovens § 264.