

Udskriftsdato: 20. december 2025

2007/2 LSF 38 (Gældende)

## Forslag til Lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheder

Ministerium: Justitsministeriet

Journalnummer: Justitsmin., j.nr. 2005-965-0043

## Forslag

til

### Lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheder

#### Kapitel 1

##### *Lovens formål*

§ 1. Lovens formål er at forebygge uroligheder og øge sikkerheden for tilskuere og andre tilstedeværende ved bestemte idrætsbegivenheder.

*Stk. 2.* Justitsministeren fastsætter regler om, hvilke idrætsbegivenheder der er omfattet af loven.

#### Kapitel 2

##### *Generel karantæne*

§ 2. En person kan, når det er nødvendigt af hensyn til opretholdelse af ro og orden, meddeles generel karantæne, hvis

- 1) der er begrundet mistanke om, at den pågældende i forbindelse med en bestemt idrætsbegivenhed har begået en overtrædelse af straffelovens §§ 119, stk. 1, 121, 134 a, 266, 266 b eller 291, en overtrædelse der er omfattet af straffelovens kapitel 25, eller en overtrædelse af lovgivningen om euforiserende stoffer, lovgivningen om våben og eksplosivstoffer, lovgivningen om fyrværkeri eller § 3 i bekendtgørelsen om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger, og
- 2) 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.

*Stk. 2.* 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. Forbuddet gælder fra 6 timer før og indtil 6 timer efter idrætsbegivenheden.

*Stk. 3.* Generel karantæne meddeles for et bestemt tidsrum på indtil 2 år.

*Stk. 4.* Generel karantæne bortfalder, hvis personen frifindes, eller der træffes afgørelse om påtaleopgivelse, for det forhold, der efter stk. 1, nr. 1, ligger til grund for karantænen.

§ 3. Generel karantæne efter § 2 meddeles af politidirektøren. Afgørelsen skal være skriftlig og indeholde oplysning om adgangen til at begære domstolsprøvelse og om fristen herfor.

*Stk. 2.* En afgørelse om meddelelse af generel karantæne kan af den, afgørelsen vedrører, forlanges indbragt for domstolene. Anmodning om indbringelse for retten har ikke opsættende virkning.

*Stk. 3.* Anmodning om indbringelse for domstolene skal være modtaget hos politiet senest 4 uger efter, at afgørelsen om generel karantæne er meddelt den pågældende.

*Stk. 4.* Politidirektøren indbringer inden en uge fra modtagelsen af anmodningen sagen for retten efter reglerne i retsplejelovens kapitel 80.

*Stk. 5.* Rettens afgørelse træffes ved kendelse, der kan kæres til landsretten efter reglerne i retsplejelovens kapitel 85. Går afgørelsen ud på, at karantænen godkendes, anføres i kendelsen de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne er opfyldt.

*Stk. 6.* Med hensyn til erstatningskrav finder retsplejelovens § 1018 h anvendelse.

## Kapitel 3

### *Autorisation af kontrollører*

§ 4. Kontrollører ved bestemte idrætsbegivenheder skal være autoriserede. Autorisation meddeles af politiet i den politikreds, hvor ansøgeren bor. En autorisation gælder for hele landet.

Stk. 2. Autorisation kan meddeles personer, der

- 1) er fyldt 18 år,
- 2) opfylder de krav til uddannelse, som justitsministeren fastsætter, jf. stk. 6,
- 3) ikke er dømt for strafbart forhold, der indebærer en nærliggende fare for misbrug af hvervet, jf. straffelovens § 78, stk. 2, og
- 4) ikke har udvist en sådan adfærd, at der er grund til at antage, at den pågældende ikke vil udøve hvervet på forsvarlig måde.

Stk. 3. En autorisation kan begrænses eller betinges.

Stk. 4. Politiet kan meddele dispensation fra kravet om uddannelse i stk. 2, nr. 2, hvis ansøgeren i øvrigt har de fornødne kvalifikationer.

Stk. 5. Ved kontrollører forstås personer, der ved bestemte idrætsbegivenheder fører kontrol med tilskuere, herunder adgangskontrol.

Stk. 6. Justitsministeren kan fastsætte regler om autoriserede kontrollørers virksomhed mv. ved bestemte idrætsbegivenheder, herunder om uddannelse og legitimation.

§ 5. En autorisation efter § 4 kan tilbagekaldes for et tidsrum af 1 til 5 år eller indtil videre, hvis

- 1) kontrolløren har gjort sig skyldig i grov eller gentagen overtrædelse af vilkår for autorisationen eller af bestemmelser i loven eller forskrifter udstedt i medfør af loven, eller
- 2) der i øvrigt er særlig grund til at antage, at kontrolløren ikke vil varetage sit hverv på forsvarlig måde.

## Kapitel 4

### *Videregivelse af oplysninger*

§ 6. Politiet kan til autoriserede kontrollører videregive oplysninger om, hvilke personer der er meddelt generel karantæne efter § 2, hvis videregivelsen er nødvendig for at håndhæve karantæner.

Stk. 2. Autoriserede kontrollører kan behandle oplysninger modtaget i medfør af stk. 1, i det omfang behandlingen er nødvendig for at håndhæve karantæner.

Stk. 3. Autoriserede kontrollører har tavshedspligt med hensyn til oplysninger modtaget i medfør af stk. 1. Straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 4. Justitsministeren kan fastsætte regler om politiets videregivelse af oplysninger i medfør af stk. 1. Endvidere kan justitsministeren fastsætte regler om autoriserede kontrollørers behandling af oplysninger modtaget i medfør af stk. 1.

## Kapitel 5

### *Indretning og godkendelse af stadioner mv.*

§ 7. Politiet kan meddele påbud om den sikkerhedsmæssige indretning af steder, hvor der afholdes bestemte idrætsbegivenheder, hvis der foreligger en særlig risiko for uroligheder forårsaget af tilskuere eller andre. Politiet kan fastsætte en frist for gennemførelse af påbuddet.

Stk. 2. Efterkommes et påbud efter stk. 1 ikke inden for den fastsatte frist, kan politiet meddele forbud mod, at der afholdes bestemte idrætsbegivenheder på stedet, indtil den påbudte sikkerhedsmæssige indretning er gennemført.

§ 8. Justitsministeren kan fastsætte regler om, at steder, hvor der afholdes bestemte idrætsbegivenheder, skal godkendes af politiet. Der kan i den forbindelse fastsættes regler om politiets godkendelse af

sådanne steder samt om indretning og sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af tilskuere og andre tilstedeværende.

## Kapitel 6

### *Straffebestemmelser*

§ 9. Med bøde straffes den, der

- 1) overtræder en karantæne meddelt efter § 2,
- 2) beskæftiger kontrollører, som ikke har autorisation efter § 4, eller
- 3) overtræder et forbud meddelt efter § 7.

*Stk. 2.* Under særligt skærpende omstændigheder eller i gentagelsestilfælde kan straffen stige til fængsel indtil 4 måneder.

*Stk. 3.* Forsøg på overtrædelser omfattet af stk. 1, nr. 1, er strafbart.

*Stk. 4.* I regler udstedt i medfør af denne lov kan det fastsættes, at overtrædelse af reglerne straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder.

*Stk. 5.* Der kan pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

## Kapitel 7

### *Ikrafttrædelsesbestemmelser mv.*

§ 10. Loven træder i kraft den 1. juli 2008.

§ 11. Politiet kan meddele dispensation fra kravet i § 4, stk. 2, nr. 2, om uddannelse indtil den 1. juli 2009. Ved meddelelse af dispensation fastsættes en frist for gennemførelse af uddannelsen.

§ 12. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning sættes i kraft for disse landsdele med de afvigelser, som de særlige færøske eller grønlandske forhold tilsiger.

# *Bemærkninger til lovforslaget*

## *Almindelige bemærkninger*

### **Indholdsfortegnelse**

#### 1. Indledning

##### 1.1. Formålet med lovforslaget

##### 1.2. Lovforslagets hovedpunkter

### **2. Baggrunden for lovforslaget**

### **3. Generel karantæneordning for uroskabende tilskuere**

#### 3.1. Gældende ret

##### 3.1.1. Politiets indgrebsmuligheder

###### 3.1.1.1. Bortvisningsbestemmelser

###### 3.1.1.2. Forbudsbestemmelser

##### 3.1.2. Klubbernes indgrebsmuligheder over for uroskabende tilskuere

#### 3.2. Fremmed ret

##### 3.2.1. Sverige

##### 3.2.2. Norge

##### 3.2.3. Storbritannien

##### 3.2.4. Schweiz

#### 3.3. Arbejdsgruppens anbefalinger

#### 3.4. Justitsministeriets overvejelser

##### 3.4.1. Formålet med en karantæneordning

##### 3.4.2. Bestemte idrætsbegivenheder

##### 3.4.3. Begrænset personkreds

##### 3.4.4. Geografisk udstrækning

##### 3.4.5. Tidsmæssig udstrækning

##### 3.4.6. Kompetence og klageadgang

##### 3.4.7. Adgang til domstolsprøvelse

##### 3.4.8. Straf for overtrædelse af generel karantæne

#### 3.5. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

### **4. Autorisation af kontrollører**

#### 4.1. Gældende ret

#### 4.2. Klubbernes interne regulering

#### 4.3. Arbejdsgruppens anbefalinger

#### 4.4. Justitsministeriets overvejelser

### **5. Videregivelse af oplysninger til autoriserede kontrollører**

#### 5.1. Gældende ret

##### 5.1.1. Forvaltningsloven

##### 5.1.2. Persondataloven

###### 5.1.2.1. Persondatalovens anvendelsesområde

###### 5.1.2.2. Persondatalovens behandlingsregler

- 5.1.3. Forholdet mellem forvaltningsloven og persondataloven
- 5.2. Arbejdsgruppens anbefalinger
- 5.3. Justitsministeriets overvejelser
  - 5.3.1. Forholdet til anden regulering
    - 5.3.1.1. Forholdet til persondataloven
    - 5.3.1.2. Forholdet til databeskyttelsesdirektivet
    - 5.3.1.3. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
  - 5.3.2. Dataansvar

## **6. Den sikkerhedsmæssige indretning af stadioner mv.**

- 6.1. Klubbernes sikkerhedsregulering
- 6.2. Arbejdsgruppens anbefalinger
- 6.3. Justitsministeriets overvejelser

## **7. Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner**

## **8. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.**

## **9. Miljømæssige konsekvenser**

## **10. Administrative konsekvenser for borgerne**

## **11. Forholdet til EU-retten**

## **12. Hørte myndigheder mv.**

## **13. Sammenfattende skema**

### *1. Indledning*

#### *1.1. Formålet med lovforslaget*

I de seneste år har der været en stigende tendens til såkaldte hooligan-uroligheder i form af navnlig vold og hærværk i forbindelse med afvikling af fodboldkampe. Uroligheder, som oftest er forårsaget af en forholdsvis begrænset kreds af personer, der bruger fodboldkampe som rammen for voldelig adfærd. Det ses således som et tilbagevendende problem, at få voldelige hooligans med deres uacceptable adfærd ødelægger oplevelsen ved en fodboldkamp for det øvrige publikum – og i yderste konsekvens også for spillere og dommere.

Det er politiets erfaring, at det er den samme hårde kerne af personer, som gang på gang giver anledning til uroligheder i forbindelse med navnlig større fodboldkampe, og at urolighederne ofte er planlagt på forhånd i form af forud arrangerede slagsmål mellem forskellige grupperinger og bevidst iscenesættelse af konfrontationer med politiet.

Også andre lande i Europa har oplevet, at omfanget og grovheden af uroligheder i forbindelse med fodboldkampe er eskaleret i meget alvorlig grad. I flere lande er politifolk, andre tilskuere og udenforstå-

ende således kommet alvorligt til skade under fodboldoptøjer. Denne udvikling har i de senere år ført til gennemførelse af lovgivningsinitiativer i bl.a. Storbritannien, Sverige og Schweiz, jf. nedenfor i pkt. 3.2.

Det er Justitsministeriets opfattelse, at udviklingen her i landet også gør det nødvendigt, at der kan sættes mere målrettet ind over for de voldelige hooligan-grupperinger, inden der sker en yderligere eskalering af urolighederne ved fodboldkampe.

Justitsministeriet har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at alle de centrale aktører – politiet, fodboldklubber og fanklubberne – har efterlyst mere effektive redskaber over for den lille, forhærdede hårde kerne af voldelige hooligans. Samtidig har Justitsministeriet noteret sig de resultater, der er set i navnlig Storbritannien, hvor problemerne med vold og uroligheder i forbindelse med fodboldkampe markant er nedbragt siden gennemførelsen af en række målrettede tiltag mod hooligans, jf. nærmere nedenfor i pkt. 3.2.3.

Formålet med lovforslaget er således at sikre politiet og fodboldklubberne de nødvendige redskaber til at forebygge vold og uroligheder ved fodboldkampe og dermed øge sikkerheden for det store flertal af fredelige tilskuere, som skal kunne gå til fodboldkamp uden at frygte at blive overfaldet af hooligans eller uforvarende blive fanget i den slags fodboldoptøjer, som tilbagevendende ses at udvikle sig ganske voldsomt.

Lovforslaget skal således sikre, at der kan gribes mere målrettet og effektivt ind over for den forholdsvis lille hårde kerne, der systematisk planlægger og koordinerer sammenstød med og overfald på andre tilskuere samt konfrontationer med politiet.

På den beskrevne baggrund er hensigten med lovforslaget i første omgang at sætte ind over for de hooligans, der skaber uroligheder i forbindelse med større fodboldkampe. Hvis der skulle opstå lignende problemer med voldelige fans ved andre former for større idrætsbegivenheder, vil de foreslåede regler også kunne anvendes i den forbindelse.

Med lovforslaget foreslås det, at det skal være muligt at meddele voldelige og uroskabende tilskuere en generel karantæne mod at indfinde sig ved bestemte idrætsbegivenheder i indtil 2 år. Det forudsættes i den forbindelse, at karantæneordningen kun vil finde anvendelse over for det forholdsvis lille antal personer, der tilhører den hårde kerne af hooligans.

Politiet vil med indførelsen af en karantæneordning kunne skride langt tidligere ind over for de voldelige hooligans, end tilfældet er i dag. Efter forslaget vil politiet således kunne forhindre de personer, der har fået karantæne, i at opholde sig på og i umiddelbar nærhed af stadioner i forbindelse med afvikling af bestemte idrætsbegivenheder. Politiet vil derfor ikke være nødsaget til – som i dag – at skulle afvente, at der opstår en konkret faresituation, før de kan gribe ind over for den hårde kerne.

Efter Justitsministeriets opfattelse må alene risikoen for at blive udelukket fra at overvære en lang række fodboldkampe i en periode på 2 år antages at kunne have en præventiv effekt i forhold til bl.a. de personer, som befinder sig i periferien af den hårde kerne af uroskabende tilskuere – og som nok snarere må betragtes som medløbere og ikke anstiftere til den voldelige adfærd.

Politiet anvender i dag betydelige ressourcer for at sikre ro og orden i forbindelse med fodboldkampe. Som det har været erfaringen i f.eks. Storbritannien forventes karantæneordningen at kunne medvirke til at nedbringe dette ressourceforbrug, idet politiet med karantæneordningen vil kunne sætte tidligere og mere målrettet ind og dermed forebygge urolighederne, før de når at udvikle sig til organiserede sammenstød, som kun kan håndteres sikkerhedsmæssigt forsvarligt med et stort politiopbud i kampudstyr.

Kontrollen med uroskabende tilskuere, der er meddelt generel karantæne, skal efter forslaget varetages af

politiet i samarbejde med kontrollørerne ved idrætsbegivenhederne. Efter forslaget skal disse kontrollører være autoriseret af politiet og have gennemgået en særlig uddannelse, således at der skabes grundlag for en effektiv og konsekvent håndhævelse af karantæneordningen.

Som et led i håndhævelsen af den generelle karantæneordning vil kontrollørerne ved bestemte idrætsbegivenheder efter forslaget i det nødvendige omfang blive underrettet om, hvilke personer der er meddelt generel karantæne. Autorisations- og uddannelseskravet skal derfor også sikre, at kontrollørerne har den fornødne viden om behandlingen af sådanne personfølsomme oplysninger, herunder om tavshedspligten med hensyn til sådanne oplysninger og strafansvaret ved overtrædelse af tavshedspligten.

Da de fysiske rammer på stadioner osv. er en væsentlig forudsætning for, at større idrætsbegivenheder kan afvikles sikkerhedsmæssigt forsvarligt, indeholder lovforslaget ligeledes forslag om adgang til at udstede konkrete påbud om den sikkerhedsmæssige indretning samt hjemmel til – hvis det skulle vise sig nødvendigt – at indføre mere generelle regler om sikkerhedsgodkendelse af stadioner mv.

### *1.2. Lovforslagets hovedpunkter*

Forslaget til lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheder indeholder 7 kapitler.

*Kapitel 1 (§ 1)* indeholder en bestemmelse om lovens formål. Loven har til formål at forebygge uroligheder og øge sikkerheden i forbindelse med afviklingen af bestemte idrætsbegivenheder. Det vil blive fastsat ved bekendtgørelse, hvilke idrætsbegivenheder der er omfattet af loven.

*Kapitel 2 (§§ 2 og 3)* indeholder bestemmelser om den generelle karantæneordning. Efter § 2 kan politiet – når visse betingelser er opfyldt – meddele en person generel karantæne, hvorved den pågældende forbydes at opholde sig ved bestemte idrætsbegivenheder og inden for et område på 500 meter fra det sted, hvor idrætsbegivenheden afholdes fra 6 timer før og indtil 6 timer efter idrætsbegivenheden. Karantæne kan meddeles for et bestemt tidsrum på indtil 2 år. Efter § 3 meddeles karantæne af politidirektøren, og der er en let og hurtig adgang til domstolsprøvelse af en meddelt karantæne.

*Kapitel 3 (§§ 4 og 5)* indeholder bestemmelser om autorisation og uddannelse af kontrollører ved bestemte idrætsbegivenheder samt tilbagekaldelse af autorisationer.

*Kapitel 4 (§ 6)* regulerer politiets adgang til i nødvendigt omfang at videregive oplysninger til autoriserede kontrollører om, hvilke personer der er meddelt generel karantæne. Det fremgår af bestemmelsen, at kontrollørerne pålægges tavshedspligt med hensyn til de oplysninger, de modtager fra politiet. Endelig indeholder bestemmelsen en bemyndigelse til, at justitsministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser om politiets videregivelse af oplysninger samt de autoriserede kontrollørers behandling heraf.

*Kapitel 5 (§§ 7 og 8)* indeholder bestemmelser om, at politiet kan meddele påbud om den sikkerhedsmæssige indretning af et sted, der anvendes til afvikling af bestemte idrætsbegivenheder, hvis der foreligger en særlig sikkerhedsmæssig risiko. Hvis påbuddet ikke efterkommes, kan politiet forbyde, at der afholdes idrætsbegivenheder på stedet, indtil den sikkerhedsmæssige indretning er gennemført. Endvidere bemyndiges justitsministeren til at fastsætte bestemmelser om, at det er en betingelse for afvikling af bestemte idrætsbegivenheder, at afviklingsstedet er godkendt af politiet.

*Kapitel 6 (§ 9)* indeholder en bestemmelse om straf.

*Kapitel 7 (§§ 10-12)* indeholder ikrafttrædelsesbestemmelser mv.

## *2. Baggrunden for lovforslaget*

Som beskrevet ovenfor har udviklingen gennem de senere år vist tiltagende problemer med voldelige og uroskabende hooligans i forbindelse med fodboldkampe.

Det er politiets erfaring, at urolighederne bliver mere og mere systematiserede og velorganiserede, hvilket f.eks. giver sig udslag i på forhånd nøje planlagte slagsmål og overfald, hvor hooligan-grupperingerne møder velforberedte op udstyret med bl.a. tandbeskyttere, knojern, knive og slagvåben samt radioer mv., så sammenstødene kan dirigeres af gruppernes strategier.

Ligesom det har været set i andre lande, har der således udviklet sig en række – ofte racistisk funderede – danske hooligangrupperinger, som aktivt dyrker en voldelig subkultur, hvor det er et formål i sig selv at planlægge og koordinere interne slagsmål, overfald på fredelige fodboldtilhængere samt sammenstød med politiet.

Det er politiets erfaring, at disse hooligan-grupperinger har tæt kontakt til andre hooligans i både ind- og udland. Hooligan-grupperingerne er i høj grad bundet op på internet-baserede netværk – herunder lukkede fora på nettet – der bl.a. bruges til at aftale tid og sted for slagsmål i forbindelse med fodboldkampe samt vilkårene i forbindelse med disse slåskampe.

Politiet har ligeledes konstateret, at der – som det også kendes fra udlandet – på lukkede sider på internettet flourer turneringer mellem de forskellige hooligan-grupperinger, hvor der gives points for udfaldet af de arrangerede slagsmål, og hvor man løbende kan følge den aktuelle stilling. Tilsvarende ses det, at grupperingerne lægger videooptagelser af voldelige sammenstød og overfald ud på internettet.

Fodboldklubberne og de fredelige fanklubber deler politiets oplevelse af, at der er sket en tiltagende forråelse og systematisering af de tilbagevendende hooligan-optøjer i forbindelse med fodboldkampe.

Større fodboldkampe tiltrækker mange tusinde tilskuere. Den forholdsvis lille hårde kerne af forhærdede hooligans forårsager derfor gener og utryghed for et meget stort antal personer, der går til fodboldkamp for at nyde sporten.

Hertil kommer, at politiets indsats i forbindelse med fodboldkampe – i lyset af den beskrevne udvikling – er blevet væsentligt vanskeligere i de senere år, og politiet må derfor anvende meget betydelige ressourcer i bestræbelserne på at sikre ro, orden og ikke mindst sikkerhed i forbindelse med afviklingen af fodboldkampe.

På den baggrund har de stigende problemer med uroligheder i forbindelse med større fodboldkampe løbende været genstand for drøftelser på møder i Rigspolitiets styregruppe vedrørende efterforskningsstøttecentre og grænseoverskridende, organiseret kriminalitet.

På et møde i styregruppen i november 2004 blev det besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe inden for politiet, der skulle undersøge mulige tiltag til bekæmpelse af hooliganisme.

Denne arbejdsgruppe afgav i marts 2005 en rapport om bekæmpelse af hooliganisme i Danmark med en række konkrete anbefalinger. I rapporten anbefales det bl.a. at etablere mulighed for – i en tidsbegrænset periode – landsdækkende at kunne udelukke personer fra steder, hvor der afvikles bestemte idrætsbegivenheder. Endvidere anbefales det i rapporten, at kontrollører ved bestemte idrætsbegivenheder skal være godkendt af politiet og have gennemgået en særlig uddannelse. Herudover anbefales det i rapporten, at der indføres bestemmelser om sikkerhedsgodkendelse af stadioner, som anvendes til afvikling af bestemte idrætsbegivenheder.

Rapporten blev tiltrådt af regionspolitilederne og Politimesterforeningen på et møde i marts 2005 og blev herefter afleveret til Justitsministeriet.

### *3. Generel karantæneordning for uroskabende tilskuere*

#### *3.1. Gældende ret*

##### *3.1.1. Politiets indgrebsmuligheder*

Politiet har efter den gældende lovgivning en række muligheder for i forbindelse med fodboldkampe at gribe ind over for uroskabende personer.

I medfør af de almindelige regler i retsplejeloven har politiet i øvrigt mulighed for at sigte og eventuelt anholde personer, som begår et strafbart forhold i forbindelse med bestemte idrætsbegivenheder.

##### *3.1.1.1. Bortvisningsbestemmelser*

Der er allerede i dag fastsat regler, der giver mulighed for at bortvise personer fra et område, herunder fra et fodboldstadion. En bortvisning efter disse regler har til formål at hindre en konkret fare- eller genesituation, og en bortvisning kan ikke udstrækkes tidsmæssigt til at gælde ud over den konkrete faresituation.

Det fremgår af § 5, stk. 1, i lov nr. 444 af 9. juni 2004 om politiets virksomhed (politiloven), at politiet har til opgave at afværge fare for forstyrrelse af den offentlige orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed.

Af politilovens § 5, stk. 2, fremgår, at politiet med henblik på at afværge fare som nævnt i stk. 1 kan foretage indgreb over for den eller de personer, der giver anledning til faren. Politiet kan herunder udstede påbud, jf. § 5, stk. 2, nr. 1.

I bemærkningerne til bestemmelsen er om betingelserne for at foretage indgreb anført, at indgreb forudsætter, at der er konstateret en konkret og nærliggende fare for forstyrrelse af den offentlige orden eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.

Det fremgår endvidere af bemærkningerne til politilovens § 5, stk. 2, nr. 1, at påbud omfatter, hvad der i den almindelige forvaltningsretlige terminologi betegnes som påbud, og indebærer en ordre om at foretage eller undlade en bestemt adfærd. Det fremgår ligeledes heraf, at et påbud oftest vil være en mundtlig ordre rettet mod en eller flere personer, men at det også kan bestå i fysiske afspærringer af områder.

Det fremgår endvidere af § 6, stk. 1, i ordensbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005), at politiet kan påbyde enhver at undlade at stå stille på et bestemt sted eller at færdes frem og tilbage på kortere strækninger, når den pågældendes ophold eller færd medfører ulempe for de omkringboende eller forbipasserende, eller når der er begrundet formodning om, at den pågældende på dette sted udøver en strafbar adfærd.

Påbud efter politilovens § 5, stk. 2, nr. 1, og ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 1, kan alene anvendes til at gribe ind i en given situation for at afværge en konkret fare eller gene og kan således ikke udstrækkes ud over den aktuelle situation.

### *3.1.1.2. Forbudsbestemmelser*

I lovgivningen er der flere eksempler på regler, der giver politiet mulighed for at meddele personer forbud mod at opholde sig på bestemte lokaliteter. Disse regler giver imidlertid ikke mulighed for at meddele en generel karantæne, hvorefter en person kan forbydes at opholde sig på og ved lokaliteter, som anvendes til afvikling af bestemte idrætsbegivenheder.

Efter § 3, stk. 1, i ordensbekendtgørelsen må slagsmål, skrigen, råben eller anden støjende, voldelig, fornærmelig eller lignende optræden, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden, ikke finde sted.

Det fremgår endvidere af ordensbekendtgørelsens § 6, stk. 2, at politiet kan meddele en person, der flere gange har overtrådt bekendtgørelsens § 3, forbud imod at færdes frem og tilbage eller tage ophold inden for en afstand af 100 meter fra det sted, hvor den seneste overtrædelse er begået. Det er en betingelse for meddelelse af forbud, at der er grund til at tro, at den pågældende ellers vil gentage forseelserne indenfor det område, som forbuddet vil omfatte.

Ordensbekendtgørelsen giver ikke mulighed for at udstrække et forbud til at omfatte flere lokaliteter.

Efter restaurationslovens § 31, stk. 2, kan politiet forbyde en person, der i forbindelse med restaurationsbesøg har begået en strafbar handling, at opholde sig som gæst i bestemte restaurationsvirksomheder (restaurationsforbud).

Et sådant forbud kan meddeles af politiet for så vidt det af hensyn til lovlighed, sædelighed, ædruelighed eller opretholdelse af ro og orden må anses for nødvendigt. Afgørelsen træffes på grundlag af en konkret vurdering af de oplysninger, der indgår i sagen.

Meddelelse af et restaurationsforbud forudsætter ikke, at der skal være begået flere strafbare handlinger i forbindelse med restaurationsbesøg. Efter administrativ praksis er der heller ikke grundlag for at antage, at det strafbare forhold nødvendigvis skal være begået i den eller de restaurationer, som forbuddet vedrører. Ligeledes er det ikke en betingelse, at det strafbare forhold skal være fastslået ved dom. Det er således tilstrækkeligt, at der er rejst sigtelse for forholdet.

Et forbud efter restaurationsloven forudsætter, at den lokalitet, som forbuddet omfatter, kan betragtes som en restauration. Det må anses for tvivlsomt, om et stadion – selv om der er salg af mad og alkohol – som helhed kan betragtes som en restauration. Det må således antages, at et forbud efter restaurationslovens § 31, stk. 2, ikke kan anvendes til at forhindre personer i at opholde sig på et stadion. Restaurationsloven giver desuden ikke mulighed for at udstrække et forbud til at omfatte hele landet.

### *3.1.2. Klubbernes indgrebsmuligheder over for uroskabende tilskuere*

Dansk Boldspil-Union (DBU) har fastsat interne regelsæt, som indeholder bestemmelser om en række sikkerheds- og ordensmæssige aspekter i forbindelse med afvikling af fodboldkampe.

DBU har bl.a. udstedt et cirkulære om sikkerhed og orden på fodboldstadioner, som klubberne tager udgangspunkt i. Det er imidlertid den enkelte klubs ansvar som arrangør af en kamp at sørge for den nødvendige sikkerhed. DBU fastsætter således ikke, hvad der er et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau ved en given kamp, men lader dette være op til den klub, som arrangerer kampen.

DBU stiller endvidere krav om, at klubberne skal have et ordensreglement, der er godkendt af de lokale

myndigheder, herunder politiet. Disse ordensreglementer er stort set ens for alle klubber, idet der fra klubbernes side er enighed om, at man bør håndtere tilskueruroligheder, bortvisninger mv. ens.

Klubberne kan bortvise personer, der ikke overholder ordensreglementet, fra det enkelte stadion, ligesom de pågældende kan få forbud mod at opholde sig på det enkelte stadion.

Klubberne udveksler desuden kontrollørpersonale, således at udeholdet medtager et antal kontrollører til en kamp. Udeholdets kontrollører kan på den måde medvirke til at udpege udeholdets uroskabende tilskuere, hvilket giver bedre mulighed for at gribe ind over for personer, som er kendt som uroskabende, og eventuelt udelukke dem fra kampen.

### *3.2. Fremmed ret*

#### *3.2.1. Sverige*

Den 1. juli 2005 trådte lov om adgangsforbud ved idrætsarrangementer i kraft i Sverige. Loven har til formål at styrke beskyttelsen mod kriminalitet ved idrætsarrangementer, og den supplerer andre bestemmelser om f.eks. vold og hærværk.

Efter denne lov kan en person forbydes adgang til og færdsel på en indhegnet plads, som hovedsageligt anvendes til idrætsudøvelse, når et idrætsarrangement arrangeres på pladsen af en idrætsorganisation (adgangsforbud). Adgangsforbud meddeles, hvis der på grund af særlige omstændigheder er risiko for, at personer vil begå en strafbar lovovertrædelse under kommende idrætsarrangementer. Endvidere skal der være tale om en strafbar lovovertrædelse, som er egnet til at forstyrre ordenen eller sikkerheden under arrangementet, f.eks. vold eller hærværk.

Det er således ikke en betingelse for, at anklagemyndigheden kan udstede et adgangsforbud, at der foreligger en straffedom.

Adgangsforbuddet gælder for et bestemt tidsrum på højst et år, men kan forlænges med op til et år.

Adgangsforbud meddeles af anklagemyndigheden. Forbud kan meddeles efter ansøgning fra den idrætsorganisation, der afholder det eller de arrangementer, som forbuddet skal beskytte.

På anmodning af den pågældende skal anklagemyndigheden indbringe karantænen for domstolene.

Overtrædelse af et adgangsforbud straffes med bøde eller fængsel i op til seks måneder.

#### *3.2.2. Norge*

I norsk ret findes der ingen særlige regler, som skal forebygge uroligheder i forbindelse med fodboldkampe. Adgangen til at gribe ind over for uroskabende personer i forbindelse med fodboldkampe reguleres derfor af de almindelige regler i politiloven om opretholdelse af offentlig ro og orden og reglerne om anholdelse i straffeprocenloven.

#### *3.2.3. Storbritannien*

I Storbritannien anvendes de såkaldte "Banning Orders", som typisk indebærer forbud mod at indfinde sig

ved alle regulerede nationale fodboldkampe samt meldepligt hos politiet og pligt til at aflevere sit pas til politiet i forbindelse med udekampe i udlandet.

Et sådant forbud kan ledsages af vilkår om forbud mod at bruge offentlige transportmidler på kampdage eller forbud mod at komme på andre nærmere angivne steder end stadion – f.eks. bymidten eller bestemte barer.

Forbuddet kan vare mellem 2 og 10 år, og som beskrevet kan de præcise vilkår tilpasses den enkelte sag.

Det er domstolene, der træffer afgørelse om meddelelse af et forbud, som kan meddeles i tre forskellige situationer:

- 1) Når politiet har bevis for, at en person tidligere har været involveret i vold eller uroligheder, og at den pågældende fortsat er en trussel, kan politiet anmode byretten om at idømme den pågældende et forbud (dvs. på basis af bevismateriale som f.eks. videooptagelser, udenlandske domme for vold og uroligheder, politiets efterretninger eller lignende).
- 2) Når en person er blevet dømt for en fodboldrelateret overtrædelse – hvilket kan være næsten enhver strafbar lovovertrædelse begået et hvilket som helst sted 24 timer på hver side af en kamp – påbyder loven, at domstolene skal idømme personen et forbud, hvis et forbud vil hjælpe med at forhindre yderligere fodboldrelateret vold eller uroligheder.
- 3) Under en kontrolperiode – som starter fem dage før en udenlandsk kamp eller turnering og varer, indtil begivenheden er ovre – kan politiet standse og forhindre en person, som ikke allerede har fået et forbud, i at rejse, når politiet har bevis for, at den pågældende tidligere har været involveret i vold eller uroligheder, og har grund til at antage, at personen stadig udgør en risiko. En person, som bliver standset på denne måde, skal inden 24 timer stilles for en domstol med henblik på afgørelse af, om der skal meddeles et forbud.

Overtrædelse af et forbud straffes med op til 6 måneders fængsel og/eller en bøde.

De britiske myndigheder har over for Justitsministeriet oplyst, at ordningen med ”Banning Orders” har været et meget effektivt redskab til at forebygge vold og uroligheder i forbindelse med fodboldkampe. De britiske myndigheder har således oplyst, at disse forbud anses for at være et helt centralt redskab i den britiske indsats mod hooliganisme, hvilket bl.a. illustreres af følgende resultater siden ordningens indførelse i 2000:

- Fodboldrelaterede anholdelser er faldet med 22 pct. i de seneste tre år.
- 43 pct. af de regulerede fodboldkampe afvikles nu helt uden politi.
- Der er ca. 38,6 mio. tilskuere årligt til de regulerede fodboldkampe – men ved 80 pct. af kampene anholdes der kun én eller slet ingen personer.
- Anholdelserne for fodboldrelateret vold er faldet med 46 pct. på tre fodboldsæsoner.
- Tallene for fodboldrelateret vold har aldrig nogensinde været så lave før.

### *3.2.4. Schweiz*

I Schweiz trådte en ændring af forbundsloven om foranstaltninger til at værne den indre sikkerhed i kraft den 1. januar 2007. Lovændringen har til formål at forbedre mulighederne for at bekæmpe hooliganisme.

Hovedelementerne i lovændringen er regler om forbud mod ophold, udgangsforbud, registrering samt præventiv tilbageholdelse i indtil 24 timer.

Hvis en person bliver underkastet et af disse tiltag, bliver den pågældende registreret i en national

centraliseret database kaldet HOOGAN. Denne registrering giver politiet og idrætsarrangørerne mulighed for at identificere personer og forhindre dem i at få adgang til et stadion eller området omkring dette.

Politiet kan efter de nye regler meddele en person forbud mod at opholde sig i et præcist beskrevet område omkring idrætsbegivenheder på bestemte tidspunkter. Den nøjagtige geografiske udstrækning af et forbud fastlægges således i det enkelte forbud.

Betingelsen for at kunne meddele et sådant forbud er, at den pågældende i forbindelse med en idrætsbegivenhed påviseligt har deltaget i voldelig adfærd, hærværk, besiddelse af våben eller fyrværkeri mv. Grundlaget herfor anføres f.eks. at kunne være en straffedom, en politianmeldelse, troværdige forklaringer fra vidner eller lignende.

Det er således ikke en betingelse for, at politiet kan udstede forbud, at der foreligger en straffedom.

Den gennemsnitlige varighed af et forbud er 2-3 år.

Den pågældende person kan selv indbringe forbuddet for domstolene.

De schweiziske myndigheder har oplyst over for Justitsministeriet, at situationen omkring fodboldkampe er blevet roligere efter gennemførelsen af de nye regler, og at det er opfattelsen, at tiltagene har haft en præventiv og afdæmpende effekt.

### *3.3. Arbejdsgruppens anbefalinger*

Som nævnt ovenfor under pkt. 2, har den arbejdsgruppe, der i 2005 afgav en rapport om bekæmpelse af hooliganisme, anbefalet, at politiet får mulighed for at give personer, der har deltaget i uroligheder i forbindelse med fodboldkampe, karantæne, hvorved de pågældende i en periode forbydes at overvære superligakampe, pokalkampe og internationale kampe mv. med deltagelse af danske superliga-hold.

Arbejdsgruppen har endvidere drøftet, hvad kriterierne for at meddele en sådan karantæne skal være. Det fremgår af rapporten, at arbejdsgruppen anbefaler, at kriterierne for at meddele karantæne bør være, at der er tale om visse konkrete sigtelser, der har forbindelse til afvikling af fodboldkampe.

Arbejdsgruppen har således anbefalet, at der ved afgørelsen om at meddele en bestemt person karantæne bl.a. kan lægges vægt på overtrædelser af straffelovens §§ 119, stk. 1, 121, 244-246, 252, 266, 276 og 291 i forbindelse med afvikling af fodboldkampe inden for en 5-årig periode.

Endvidere bør der efter arbejdsgruppens opfattelse kunne lægges vægt på sigtelser for overtrædelse af ordensbekendtgørelsen, lov om euforiserende stoffer, våbenloven og restaurationsloven i forbindelse med afvikling af fodboldkampe inden for en 5-årig periode.

Endelig har arbejdsgruppen foreslået, at der kan lægges vægt på oplysninger om tidligere bortvisninger fra stadions.

Arbejdsgruppen har anbefalet, at karantæne som udgangspunkt skal meddeles for en periode af op til et år. Måtte der i karantæneperioden blive begået nye forhold af den ovenfor omhandlede karakter, foreslås dette at kunne begrunde en forlængelse af karantæneperioden på indtil yderligere et år.

Arbejdsgruppen har endelig anbefalet, at afgørelsen om forbud træffes af politiet med klageadgang til Justitsministeriet (efter politireformen Rigspolitiet).

### *3.4. Justitsministeriets overvejelser*

#### *3.4.1. Formålet med en karantæneordning*

På baggrund af de problemer med vold og uroligheder i tilknytning til fodboldkampe, der er beskrevet i pkt. 1.1. og 2., kan Justitsministeriet tilslutte sig arbejdsgruppens forslag.

Det foreslås derfor i lovforslagets § 2, at der indføres en generel karantæneordning til forebyggelse af forstyrrelse af ro og orden. En karantæne efter forslaget vil således være en præventiv foranstaltning og hverken have karakter af en strafferetlig sanktion eller et straffeprocessuelt tvangsindgreb. Som eksempler på eksisterende forbudsordninger af præventiv karakter kan nævnes restaurationsforbud, forbud efter ordensbekendtgørelsens § 6, tilhold og bortvisning fra det fælles hjem.

På baggrund af oplysninger fra politiet, fodboldklubberne og fanklubberne samt erfaringerne fra udlandet er det Justitsministeriets opfattelse, at en generel karantæneordning er et nødvendigt og effektivt redskab i indsatsen mod hooliganisme.

Justitsministeriet lægger i den forbindelse afgørende vægt på hensynet til at sikre de fornødne redskaber for politiet og fodboldklubberne til at beskytte de mange fredelige tilskuere – herunder børn – der blot ønsker en god fodboldoplevelse. Som situationen har udviklet sig i de senere år, er det således i realiteten umuligt som tilskuer til visse større kampe, at undgå at blive berørt af hooligan-optøjer med de risici og den utryghed, dette indebærer.

Muligheden for at meddele den hårde kerne af voldelige uromagere en generel karantæne mod at overvære bestemte fodboldkampe vil for det første gøre det muligt for politiet at forhindre de mest forhærdede hooligans i overhovedet at indfinde sig på og omkring stadioner og starte uroligheder. Det vil således ikke længere være nødvendigt at afvente, at der opstår en konkret fare, før politiet kan gribe ind over for ”kendingene”.

Dertil kommer den præventive effekt, som risikoen for at få en generel karantæne må forventes at få i forhold til de medløbere, der er mere perifert tilknyttede hooligan-grupperingerne.

Som beskrevet i pkt. 3.2. har indførelsen af lignende karantæneordninger i Storbritannien og Schweiz efter det oplyste netop haft en sådan præventiv effekt i forhold til vold og uroligheder i forbindelse med fodboldkampe.

Det bemærkes, at muligheden for at sætte tidligere og mere målrettet ind med en præventiv indsats forventes at kunne begrænse politiets ressourceanvendelse ved afviklingen af fodboldkampe – jf. også erfaringerne fra Storbritannien.

#### *3.4.2. Bestemte idrætsbegivenheder*

Som det fremgår, er forslaget om en generel karantæneordning begrundet i problemerne med hooliganisme i forbindelse med fodboldkampe.

I overensstemmelse hermed er det i første omgang hensigten, at det i den bekendtgørelse, der vil skulle udstedes i medfør af lovforslagets § 1, stk. 2, fastsættes, at loven alene finder anvendelse ved visse bestemte fodboldkampe.

Det er således hensigten 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.

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

Når der i det følgende omtales forhold i relation til fodboldkampe og fodboldstadioner, vil de samme betragtninger naturligvis også gælde, hvis det på et tidspunkt måtte vise sig nødvendigt at udstrække loven til andre idrætsgrene.

### *3.4.3. Begrænset personkreds*

På grundlag af Rigspolitiets løbende monitoring af området forventes der umiddelbart – som situationen ser ud i dag – at være behov for at meddele karantæne til i størrelsesordenen ca. 50-100 personer.

Det er således en klar forudsætning, at ordningen alene skal rette sig mod den hårde kerne af forhærdede hooligans, der aktivt og systematisk opsøger voldelige sammenstød og overfald, jf. ovenfor i pkt. 1.1. og 2.

Det er derimod ikke tanken, at karantæneordningen skal anvendes over for almindelige tilskuere, der i enkeltstående tilfælde – i fuldskab eller kådhed – begår lovovertrædelser af mere bagatelagtig karakter i forbindelse med fodboldkampe.

Det foreslås på den baggrund i lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 1, at det skal være en betingelse for, at en person kan meddeles generel karantæne, at der er begrundet mistanke – dvs. samme mistankekrav som ved f.eks. varetægtsfængsling – om, at den pågældende har begået en eller flere af en række nærmere opregnede lovovertrædelser.

Efter forslaget skal der således foreligge begrundet mistanke om, at den pågældende har begået en overtrædelse af

- straffelovens § 119, stk. 1 (vold og trusler mod personer i offentlig tjeneste mv.),
- 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),
- overtrædelse omfattet af straffelovens kapitel 25 (forbrydelser mod liv og legeme, herunder vold),
- lovgivningen om euforiserende stoffer,
- lovgivningen om våben- og eksplosivstoffer,
- lovgivningen om fyrværkeri, eller
- ordensbekendtgørelsens § 3 (slagsmål mv.).

Særligt for så vidt angår spørgsmålet om overtrædelse af ordensbekendtgørelsens § 3 bemærkes, at denne bestemmelse i praksis vil kunne være særlig relevant ved forud aftalte slagsmål og optøjer frem for straffelovens § 244 om vold.

Det vil være en forudsætning, at det strafbare forhold har haft en vis tilknytning til en fodboldkamp omfattet af ordningen.

En sådan tilknytning vil naturligvis kunne bestå i, at den pågældende har begået den strafbare handling på et fodboldstadion. Men også strafbare handlinger begået andre steder vil kunne danne grundlag for en karantæne, hvis forholdet på anden vis har været fodboldrelateret. Der vil f.eks. kunne meddeles karantæne til en person, som under transporten til eller fra en kamp, begår en strafbar handling – f.eks. i et S-tog eller på en bus- eller togstation.

Tilsvarende vil der kunne meddeles karantæne til personer, som begår en strafbar handling på værtshuse, pladser eller andre steder, hvor fodboldtilhængere samles før eller efter idrætsbegivenheden.

Efter lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 1, stilles der ikke krav om, at det strafbare forhold skal være fastslået ved dom, før karantæne kan meddeles.

Det bemærkes, at en generel karantæne naturligvis vil bortfalde, hvis den straffesag, som ligger til grund for karantænen, afgøres endeligt med frifindelse eller påtaleopgivelse, jf. lovforslagets § 2, stk. 4. Det forudsættes i den forbindelse, at politiet hurtigst muligt meddeler den pågældende, at karantænen er bortfaldet.

Efter lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 2, er det desuden 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, jf. pkt. 3.4.2.

Det vil således være en forudsætning for en karantæne, at politiet kan pege på konkrete omstændigheder, der sandsynliggør, at denne betingelse i det enkelte tilfælde er opfyldt.

En konkret vurdering af baggrunden for og karakteren af det relevante strafbare forhold vil kunne føre til, at der ikke kan meddeles karantæne, hvis der ikke foreligger det fornødne konkrete grundlag for at antage, at den pågældende i fremtiden vil deltage i eller forårsage uroligheder i forbindelse med bestemte idrætsbegivenheder.

Hvis der kun er konstateret ét strafbart forhold i forbindelse med en fodboldkamp, vil det således være en forudsætning for, at der kan meddeles karantæne, at politiet kan pege på – andre – konkrete omstændigheder, der sandsynliggør en sådan tilknytning til hooligan-miljøet, at den pågældende på ny vil begå strafbare handlinger i forbindelse med fodboldkampe.

Dette gør sig i særlig grad gældende, hvis den foreliggende lovovertrædelse er af mindre alvorlig karakter – f.eks. en overtrædelse af straffelovens § 121 om fornærmelig tiltale.

I medfør af lovforslagets § 2, stk. 1, kan karantæne alene meddeles, hvis det er nødvendigt af hensyn til opretholdelse af ro og orden.

Dette krav indebærer, at politiet – ved siden af betingelserne i § 2, stk. 1, nr. 1 og 2 – vil skulle foretage en selvstændig konkret vurdering af, om hensynet til opretholdelse af ro og orden gør det nødvendigt at meddele en generel karantæne.

#### *3.4.4. Geografisk udstrækning*

Uroligheder i tilknytning til fodboldkampe opstår i nogle tilfælde inde på selve stadionet. I praksis ses det

dog oftere, at urolighederne finder sted uden for selve stadionet (dvs. før eller efter fodboldkampen, jf. nedenfor i pkt. 3.4.5.).

På den baggrund finder Justitsministeriet, at en generel karantæne bør udstrækkes til et geografisk område, der ligger ud over selve stadionet.

Det bemærkes i den forbindelse, at der også før og efter afviklingen af større fodboldkampe er risiko for, at et større antal udenforstående personer ufrivilligt bliver involveret i urolighederne, når de er på vej til eller fra fodboldkampen.

Det foreslås derfor i lovforslagets § 2, stk. 2, 1. pkt., at en generel karantæne skal indebære et forbud mod at opholde sig ved bestemte idrætsbegivenheder og inden for et område på indtil 500 meter fra det sted, hvor idrætsbegivenheden afholdes.

Efter forslaget vil en karantæne således omfatte stadion og de tilgrænsende områder inden for en afstand af 500 meter derfra. De 500 meter vil skulle regnes fra stadionområdet (det vil sige stadions perimeter).

Som det fremgår af forbuddets betegnelse, vil karantænen være generel – dvs. et landsdækkende forbud mod at opholde sig på og ved fodboldstadioner, hvor der afvikles kampe omfattet af karantænen.

Hvis en person, som er blevet meddelt en karantæne, bor inden for 500 meter fra et fodboldstadion, vil vedkommende naturligvis kunne bevæge sig frit til og fra sin bopæl og ud i sit lokalområde – også mens der er kampe på stadionet. Personen vil dog ikke kunne færdes på en sådan måde, at den pågældende kan siges at opholde sig ved selve idrætsbegivenheden.

Der henvises i den forbindelse til det anførte nedenfor i pkt. 3.4.5. om den tidsmæssige udstrækning af karantænen.

#### *3.4.5. Tidsmæssig udstrækning*

Efter lovforslagets § 2, stk. 2, 2. pkt., vil en karantæne mod at opholde sig på og ved fodboldstadioner alene gælde, når der bliver afholdt en omfattet fodboldkamp på stadionet, samt i en periode fra 6 timer før og indtil 6 timer efter denne kamp.

Selv om en person er meddelt karantæne, vil den pågældende således kunne opholde sig frit på og ved fodboldstadioner på andre tidspunkter.

Det foreslås endvidere i lovforslagets § 2, stk. 3, at en karantæne meddeles for et bestemt tidsrum på indtil 2 år. Hermed følges linjen fra administrativ praksis i forbindelse med meddelelse af forbud efter restaurationsloven, som typisk har en varighed på 2 år. Det bemærkes i den forbindelse, at politiet i den enkelte sag vil skulle anlægge en konkret vurdering af, om det er nødvendigt at udstrække forbuddet til at gælde i 2 år.

Karantæneperioden løber fra den dag, hvor karantænen meddeles den pågældende.

Der er ikke mulighed for at forlænge en karantæne ud over 2 år. Begår den pågældende nye strafbare forhold, kan det dog udløse en ny karantæne, hvis betingelserne herfor er opfyldt. En ny karantæne vil således ikke kunne meddeles på samme grundlag som den tidligere karantæne.

### *3.4.6. Kompetence og klageadgang*

Efter lovforslagets § 3, stk. 1, 1. pkt., er det politiet, der træffer afgørelse om meddelelse af karantæne. En sag om meddelelse af karantæne vil i praksis kunne være en udløber af f.eks. en konkret politiforretning, politiets egne observationer eller en anmeldelse fra en tilskuer, kontrollør eller lignende.

Det forudsættes, at politiets afgørelse om meddelelse af karantæne træffes på chargeret niveau.

Meddelelse af karantæne vil være en afgørelse omfattet af forvaltningslovens regler. Det betyder bl.a., at der i forbindelse med meddelelse af karantæne vil skulle foretages partshøring, ligesom en afgørelse om karantæne vil skulle ledsages af begrundelse og klagevejledning.

Som det fremgår af lovforslagets § 3, stk. 1, 2. pkt., vil karantæne skulle meddeles ved en skriftlig afgørelse. Det forudsættes i den forbindelse, at politiet forinden foretager en skriftlig partshøring.

Politiets afgørelse om at meddele karantæne vil kunne påklages til Rigspolitiet, jf. retsplejelovens § 109, stk. 1. Rigspolitiets afgørelse vil ikke kunne påklages til Justitsministeriet, jf. retsplejelovens § 109, stk. 2.

Klage over en karantæne vil som udgangspunkt ikke have opsættende virkning.

Folketingets Ombudsmand vil kunne behandle klager over sager om meddelelse af generel karantæne.

### *3.4.7. Adgang til domstolsprøvelse*

Efter lovforslagets § 3, stk. 2, 1. pkt., vil den, som en generel karantæne vedrører, kunne forlange afgørelsen om karantæne indbragt for domstolene.

Der foreslås således indført en særlig let og hurtig adgang til at få efterprøvet spørgsmålet om lovligheden af en karantæne af domstolene.

En anmodning om indbringelse for domstolene skal efter lovforslagets § 3, stk. 3, være modtaget hos politiet senest 4 uger efter, at afgørelsen om karantæne er meddelt den pågældende. Anmodning om indbringelse for retten vil ikke have opsættende virkning, jf. § 3, stk. 2, 2. pkt.

Efter lovforslagets § 3, stk. 4, skal sager om meddelelse af karantæne – inden en uge efter modtagelsen – indbringes af politidirektøren for retten efter reglerne i retsplejelovens kapitel 80. Det vil sige, at sagerne behandles i strafferetsplejelovens former, uden medvirken af domsmænd.

Det forudsættes, at der afholdes retsmøde snarest muligt efter, at politidirektøren har indbragt sagen for retten.

Efter lovforslagets § 3, stk. 5, træffes rettens afgørelse ved kendelse. Går afgørelsen ud på, at karantænen godkendes, anføres i kendelsen de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne er opfyldt.

### *3.4.8. Straf for overtrædelse af generel karantæne*

Overtrædelse af karantæne vil efter forslaget kunne straffes med bøde, og under særligt skærpende omstændigheder eller i gentagelsestilfælde, vil straffen kunne stige til fængsel i 4 måneder, jf. lovforslagets § 9, stk. 1, nr. 1, og stk. 2.

Forsøg på overtrædelse af en karantæne vil ligeledes kunne straffes, jf. lovforslagets § 9, stk. 3. Efter omstændighederne vil dette f.eks. kunne komme på tale, hvis en person, der har karantæne, pågribes på vej til en fodboldkamp, der er omfattet af karantænen, med en billet til den pågældende kamp i sin besiddelse.

### *3.5. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*

En generel karantæne vil efter omstændighederne indebære indgreb i en persons ret til at færdes frit og til frit at vælge sit opholdssted; en ret som tilkommer enhver, der befinder sig lovligt i landet, jf. artikel 2, stk. 1, i den 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK).

Udøvelsen af denne ret kan imidlertid underkastes begrænsninger, jf. artikel 2, stk. 3, i den 4. tillægsprotokol til EMRK, hvis begrænsningerne er i overensstemmelse med loven og er nødvendige i et demokratisk samfund til varetagelse af nærmere bestemte anerkendelsesværdige formål, herunder at opretholde den offentlige orden og forebygge forbrydelse.

En generel karantæne vil have klar hjemmel i den foreslåede § 2. Som det fremgår ovenfor i pkt. 1.1. og 2., har der i de senere år været en stigende tendens til uroligheder i form af navnlig vold og hærværk i forbindelse med afvikling af fodboldkampe. Det er politiets erfaring, at det ofte er den samme kerne af personer, som gang på gang giver anledning til uroligheder i forbindelse med fodboldkampe, og at urolighederne ofte er planlagt på forhånd. Som det ligeledes fremgår i pkt. 1.1., har man andre steder i Europa oplevet, at uroligheder i forbindelse med fodboldkampe er eskaleret i omfang og grovhed. På den baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at indgrebet forfølger et lovligt formål omfattet af artikel 2, stk. 3, i den 4. tillægsprotokol til EMRK.

For så vidt angår nødvendigheden af indgrebet – proportionalitetskravet – forudsætter en karantæne efter forslaget, at karantænen er nødvendig af hensyn til opretholdelse af ro og orden, at der er begrundet mistanke om, at den pågældende har begået en bestemt strafbar handling i forbindelse med en bestemt idrætsbegivenhed, samt 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, jf. lovforslagets § 2, stk. 1. Indgrebet vil endvidere være geografisk og tidsmæssigt begrænset, jf. § 2, stk. 2 og 3.

Som det fremgår af pkt. 3.4.3., vil en afgørelse om meddelelse af karantæne skulle træffes på grundlag af en konkret vurdering af de oplysninger, der indgår i sagen, og politiet vil skulle kunne pege på andre omstændigheder end det forhold, at der én gang er konstateret en strafbar handling i forbindelse med den pågældende persons deltagelse som tilskuer ved en bestemt idrætsbegivenhed, for at kunne sandsynliggøre, at den pågældende i fremtiden vil deltage i eller forårsage uroligheder i forbindelse med bestemte idrætsbegivenheder.

Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at indgrebet må anses for proportionalt i forhold til det forfulgte formål, jf. artikel 2, stk. 1, i den 4. tillægsprotokol til EMRK.

## *4. Autorisation af kontrollører*

### *4.1. Gældende ret*

Der stilles ikke i dag krav om, at kontrollører ved større idrætsbegivenheder skal have en særlig uddannelse eller være særligt godkendt.

Inden for andre sammenlignelige områder findes der derimod krav om, at visse former for personale skal have en særlig uddannelse samt være autoriseret af politiet.

Det fremgår således af restaurationslovens § 15 a, stk. 1, at dørmænd i virksomheder med alkoholbevilgning skal være autoriserede. Autorisation meddeles af politiet i den politikreds, hvor ansøgeren bor.

Efter restaurationslovens § 15 a, stk. 2, kan autorisation meddeles personer, som opfylder en række krav, herunder krav om særlig uddannelse.

Det fremgår af bekendtgørelse nr. 265 af 13. april 2005 om dørmænd, at restaurationslovens krav om uddannelse er opfyldt, hvis ansøgeren har fremlagt bevis for gennemførelse af arbejdsmarkedsuddannelsen som dørmænd efter de af Undervisningsministeriet fastsatte regler.

Efter § 7 i lov om vagtvirksomhed skal personale i en vagtvirksomhed være godkendt til ansættelse i virksomheden. Det fremgår endvidere af § 8 i loven, at justitsministeren fastsætter nærmere bestemmelser om vagtvirksomhed, herunder om personalets uddannelse.

Der er i medfør af vagtvirksomhedsloven udstedt bekendtgørelse nr. 963 af 23. december 1986 om vagtvirksomhed. Det fremgår af bekendtgørelsens § 5, at personalet i en vagtvirksomhed skal godkendes af politiet i den politikreds, hvor vagtvirksomhedens hovedkontor er beliggende.

Efter bekendtgørelsens § 9 skal den, der udfører vagtvirksomhed, have en særlig uddannelse, idet vedkommende enten skal have gennemført det grundkursus for vagtfunktionærer (grundlæggende vagt), der afholdes i henhold til lov om arbejdsmarkedsuddannelser, eller have gennemført den del af uddannelsen til sikkerhedsvagt (jf. bekendtgørelse nr. 354 af 17. maj 2005 om uddannelsen til sikkerhedsvagt) der giver den pågældende kvalifikationer svarende til grundkursus for vagtfunktionærer.

#### *4.2. Klubbernes interne regulering*

Som det fremgår af pkt. 3.1.2. har DBU fastsat interne regelsæt, som indeholder bestemmelser om en række sikkerheds- og ordensmæssige forhold i forbindelse med afvikling af fodboldkampe.

DBU har bl.a. udsendt et cirkulære om sikkerhed og orden på stadioner. Det fremgår heraf, at klubberne i superligaen skal sikre, at deres kontrollører har gennemgået et sikkerhedskursus for stadionkontrollører, der er godkendt af DBU.

DBU har oplyst over for Justitsministeriet, at uddannelsen af kontrollørerne – der som altovervejende hovedregel er frivillige – derudover som udgangspunkt tilrettelægges internt i klubberne.

#### *4.3. Arbejdsgruppens anbefalinger*

Arbejdsgruppen til bekæmpelse af hooliganisme anbefaler i sin rapport, at der indføres en politimæssig godkendelsesprocedure af kontrollører ved fodboldkampe i lighed med de ordninger om dørmænd og vagter, som følger af restaurationsloven og vagtvirksomhedsloven.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at der indføres et krav om obligatorisk uddannelse af kontrollørerne.

#### *4.4. Justitsministeriets overvejelser*

I forbindelse med afviklingen af fodboldkampe er det som udgangspunkt klubberne, der sørger for ro og orden på stadion, mens det er politiet, der sørger for ro og orden uden for stadion. Til at bistå med at sikre ro og orden på stadion har klubberne tilknyttet kontrollører – dvs. personer, der fører kontrol med tilskuerne, herunder adgangskontrol.

Hvis der er risiko for mere omfattende uroligheder på stadion, bistår politiet fodboldklubbernes kontrollører – men det er klubbernes ansvar, at der er et tilstrækkeligt stort antal kontrollører til stede, således at det er muligt at forhindre, at der opstår uroligheder.

Justitsministeriet er enig med arbejdsgruppen i, at der af sikkerhedsmæssige grunde er behov for at stille krav om særlig uddannelse af de personer, der virker som kontrollører ved afviklingen af fodboldkampe omfattet af loven.

Justitsministeriet kan endvidere tilslutte sig arbejdsgruppens forslag om, at disse kontrollører bør autoriseres af politiet.

I lovforslagets § 4, stk. 1, 1. pkt., foreslås det derfor, at personer, der virker som kontrollører ved de bestemte idrætsbegivenheder, der omfattes af loven, skal være autoriserede. En autorisation vil gælde for hele landet, jf. § 4, stk. 1, 3. pkt.

Efter ansøgning vil autorisation skulle meddeles af politiet i den politikreds, hvor den pågældende bor, jf. § 4, stk. 1, 2. pkt.

Betingelserne for meddelelse af autorisation som kontrollør er fastsat i lovforslagets § 4, stk. 2.

Personen skal for det første være fyldt 18 år og må ikke være dømt for et strafbart forhold, der indebærer en nærliggende fare for misbrug af hvervet, jf. herved straffelovens § 78, stk. 2. Personen må ligeledes ikke have udvist en sådan adfærd i øvrigt, at der er grund til at antage, at den pågældende ikke vil udøve hvervet på forsvarlig måde.

Personen skal dernæst opfylde de uddannelsesmæssige krav til kontrollører, som fastsættes af justitsministeren, jf. § 4, stk. 6.

Det forventes, at denne uddannelse i praksis vil blive forankret hos DBU og Divisionsforeningen – men udviklet i tæt samarbejde med bl.a. Rigspolitiet.

Det vil i alle tilfælde være en betingelse for, at et uddannelsesforløb kan danne grundlag for autorisation, at Justitsministeriet har godkendt dette.

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

Som det fremgår af pkt. 5 nedenfor, lægges der med lovforslagets § 6 op til, at autoriserede kontrollører i samarbejde med politiet skal håndhæve den generelle karantæneordning, der foreslås i § 2, og at politiet i den forbindelse får hjemmel til i det nødvendige omfang at videregive oplysninger til kontrollørerne om, hvilke personer der er meddelt generel karantæne.

På den baggrund forudsættes det, at det skal indgå som et væsentligt element i uddannelsen at bibringe kontrollørerne det fornødne kendskab til den gældende lovgivning om behandling og videregivelse af personfølsomme oplysninger. Ved at stille krav om uddannelse (og autorisation) af kontrollørerne sikres

det således, at de pågældende bliver i stand til på forsvarlig måde at håndtere de personfølsomme oplysninger, som de måtte komme i besiddelse af som led i håndhævelsen af den generelle karantæneordning.

Som led i uddannelsen vil kontrollørerne ligeledes skulle undervises i de øvrige lovgivningsmæssige rammer for deres virke, herunder f.eks. regler for magtanvendelse og forbud mod diskrimination.

Med lovforslagets § 5 får politiet mulighed for at tilbagekalde en autorisation, hvis den pågældende kontrollør har gjort sig skyldig i grov eller gentagen overtrædelse af vilkår for autorisationen eller af bestemmelser i loven eller forskrifter udstedt i medfør af loven, eller der i øvrigt er særlig grund til at antage, at kontrolløren ikke vil varetage sit hverv på forsvarlig måde. Det vil f.eks. være tilfældet, hvis der rejses tvivl om en kontrollørs evne til at behandle personfølsomme oplysninger fortroligt.

Det bemærkes i den forbindelse, at hvis en autoriseret kontrollør dømmes for et strafbart forhold, skal der efter straffelovens § 78, stk. 2, ved dommen tages stilling til, om den pågældende skal udelukkes fra at udøve virksomhed som autoriseret kontrollør.

Politiets afgørelse om at nægte at autorisere en kontrollør eller om at tilbagekalde en autorisation vil kunne påklages til Rigspolitiet, jf. retsplejelovens § 109, stk. 1. Klage vil som udgangspunkt ikke have opsættende virkning. Rigspolitiets afgørelser vil ikke kunne påklages til Justitsministeriet, jf. retsplejelovens § 109, stk. 2.

Den, som beskæftiger kontrollører, der ikke er autoriseret, straffes efter forslaget § 9, stk. 1, nr. 2, med bøde. Straffen kan under særligt skærpende omstændigheder eller i gentagelsestilfælde stige til fængsel i 4 måneder, jf. § 9, stk. 2.

## *5. Videregivelse af oplysninger til autoriserede kontrollører*

### *5.1. Gældende ret*

#### *5.1.1. Forvaltningsloven*

I forvaltningslovens § 27 er der fastsat nærmere regler om tavshedspligt for personer, der virker i den offentlige forvaltning.

Det fremgår således af § 27, at en oplysning er fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. I forvaltningslovens § 27, stk. 1, er opregnet en række hensyn, der efter en konkret vurdering kan føre til, at en oplysning er fortrolig og dermed undergivet tavshedspligt.

Efter forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, kan hensynet til enkeltpersoners eller private selskabers eller foreningers interesse i at beskytte oplysninger om deres personlige eller interne, herunder økonomiske, forhold begrunde tavshedspligt. Oplysninger om strafbare forhold vil være omfattet af tavshedspligten.

Det fremgår af straffelovens § 152, stk. 1, at den som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, og som uberettiget videregiver eller udnytter fortrolige oplysninger, hvortil den pågældende i den forbindelse har fået kendskab, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

En oplysning er ifølge straffelovens § 152, stk. 3, fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser.

Det følger af straffelovens § 152 e, at bl.a. bestemmelsen i § 152 ikke omfatter tilfælde, hvor den pågældende er forpligtet til at videregive en fortrolig oplysning eller handler i berettiget varetagelse af åbenbar almeninteresse eller af eget eller andres tarv.

### *5.1.2. Persondataloven*

#### *5.1.2.1. Persondatalovens anvendelsesområde*

Persondataloven regulerer behandling af personoplysninger, som foretages af offentlige myndigheder og private, når behandlingen helt eller delvist foretages ved hjælp af elektronisk databehandling. Den omfatter ligeledes ikke-elektronisk behandling af personoplysninger, der er eller vil blive indeholdt i et register, jf. persondatalovens § 1, stk. 1.

Persondatalovens regler gælder endvidere for anden ikke-elektronisk systematisk behandling af personoplysninger, som udføres for private, og som omfatter oplysninger om personers private eller økonomiske forhold eller i øvrigt oplysninger om personlige forhold, som med rimelighed kan forlanges unddraget offentligheden, jf. persondatalovens § 1, stk. 2.

Det følger af persondatalovens § 2, stk. 1, at regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning, som giver den registrerede en bedre retsstilling, går forud for reglerne i persondataloven.

Af bemærkningerne til persondatalovens § 2, stk. 1, fremgår det, at bestemmelsen indebærer, at persondataloven finder anvendelse, hvis regler om behandling af personoplysninger i anden lovgivning giver den registrerede en dårligere retsstilling. Det fremgår imidlertid også, at dette ikke gælder, hvis den dårligere retsstilling har været tilsigtet og i øvrigt ikke strider mod direktivet om behandling af personoplysninger (Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger).

Der er således adgang til at fravige persondatalovens regulering ved lov. Dette forudsætter dog som nævnt, at reguleringen ikke strider mod databeskyttelsesdirektivet. Om forholdet til databeskyttelsesdirektivet se nærmere afsnit 5.3.1.2.

#### *5.1.2.2. Persondatalovens behandlingsregler*

Der er i persondatalovens § 5 fastsat en række grundlæggende principper, der gælder for alle behandlinger af personoplysninger. Bestemmelsen fastsætter således bl.a., at behandling af personoplysninger skal ske i overensstemmelse med god databehandlingsskik, at oplysninger, som behandles, skal være relevante og tilstrækkelige og ikke omfatte mere, end hvad der kræves til opfyldelse af de formål, hvortil oplysningerne indsamles, og de formål, hvortil oplysningerne senere behandles, at oplysninger skal ajourføres, og at indsamlede oplysninger ikke må opbevares på en måde, der giver mulighed for at identificere den registrerede i et længere tidsrum end det, der er nødvendigt af hensyn til de formål, hvortil oplysningerne behandles.

I persondatalovens § 6, stk. 1, fastsættes de generelle betingelser for, hvornår behandling af oplysninger må finde sted. Af bestemmelsen følger, at behandling af oplysninger kun må finde sted, hvis en af de i nr. 1-7 angivne betingelser er opfyldt.

Videregivelse og behandling af oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold er i øvrigt reguleret

i persondatalovens §§ 7 og 8. De oplysninger, der omfattes af bestemmelsen i § 7, er oplysninger om racemæssig eller etnisk baggrund, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningsmæssige tilhørsforhold samt helbredsmæssige og seksuelle forhold. Lovens § 8 omfatter oplysninger om strafbare forhold, væsentlige sociale problemer og andre rent private forhold end dem, der er nævnt i § 7.

Det fremgår af persondatalovens § 8, stk. 2, at de i stk. 1 nævnte oplysninger ikke må videregives. Videregivelse kan dog bl.a. finde sted efter § 8, stk. 2, nr. 1, hvorefter videregivelse kan ske, hvis den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen, og efter § 8, stk. 2, nr. 2, hvorefter videregivelse kan ske, hvis videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse, herunder hensynet til den oplysningen angår.

Bestemmelsen forudsætter, at der i hvert enkelt tilfælde, hvor oplysninger ønskes videregivet, skal ske en konkret vurdering af, om videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til den, oplysningen angår.

Af persondatalovens § 8, stk. 4, 2. pkt., følger det, at private må behandle, herunder opbevare, oplysninger om bl.a. strafbare forhold, hvis det er nødvendigt til varetagelse af en berettiget interesse, og denne interesse klart overstiger hensynet til den registrerede.

Også denne undtagelsesbestemmelse forudsætter, at der i hvert enkelt tilfælde, hvor private skal behandle oplysninger, foretages en konkret vurdering af, om behandlingen sker til varetagelse af en berettiget interesse, og om denne interesse klart overstiger hensynet til den registrerede.

### *5.1.3. Forholdet mellem forvaltningsloven og persondataloven*

Persondatalovens regler om behandling, herunder videregivelse, af personoplysninger er udtryk for en specialregulering i forhold til forvaltningslovens regler om videregivelse af oplysninger. Forholdet mellem reglerne i kapitel 8 i forvaltningsloven og persondatalovens behandlingsregler er det, at persondatalovens regler om behandling af personoplysninger, der også omfatter videregivelse af personoplysninger, fortrænger reglerne om videregivelse i forvaltningslovens kapitel 8.

Persondataloven gælder som nævnt ovenfor i pkt. 5.1.2.1. for behandling af personoplysninger, der sker elektronisk. Persondataloven gælder endvidere, hvis den pågældende oplysning skal indgå i et manuelt register – f.eks. hvis personoplysninger systematiseres i et kartotek eller en fortegnelse, der er papirbaseret. Til forskel fra forvaltningsloven gælder persondataloven også for privates behandling af personoplysninger, hvorfor f.eks. private fodboldklubbers behandling af personoplysninger vil skulle ske i overensstemmelse med persondatalovens regler, hvis behandlingen falder inden for persondatalovens anvendelsesområde.

Ved vurderingen af spørgsmålet om, hvorvidt en offentlig myndigheds videregivelse af personoplysninger skal bedømmes efter forvaltningsloven eller persondataloven, er måden, hvorpå personoplysningerne opbevares og videregives, afgørende. Der henvises i den forbindelse til pkt. 5.3.1.

### *5.2. Arbejdsgruppens anbefalinger*

Arbejdsgruppen til bekæmpelse af hooliganisme foreslår i sin rapport fra 2005, at kontrollen i forbindelse med håndhævelse af generelle karantæner – dvs. forbud i en periode mod at overvære visse fodbold-

kampe – skal varetages af kontrollørerne ved fodboldstadioner. Det foreslås i den forbindelse, at der i nødvendigt omfang sker videregivelse af oplysninger om, hvem der er meddelt generel karantæne, samt foto af disse personer til kontrollørerne.

### *5.3. Justitsministeriets overvejelser*

Efter Justitsministeriets opfattelse bør kontrollen med overholdelse af den foreslåede generelle karantæneordning af ressourcemæssige og praktiske grunde ikke forestås af politiet alene. Justitsministeriet finder det på den baggrund naturligt, at de autoriserede kontrollører, der fører kontrol med tilskuerne, herunder adgangskontrol, som udgangspunkt står for at kontrollere overholdelsen af generelle karantæner.

Som det også fremgår af høringssvarene fra DBU og Divisionsforeningen samt Parken har arrangørerne af fodboldkampe selv en afgørende interesse i at sikre, at den personkreds, som karantæneordningen retter sig imod, ikke får adgang til fodboldkampe. DBU og Divisionsforeningen har i overensstemmelse hermed tilkendegivet over for Justitsministeriet, at det findes naturligt, at de autoriserede kontrollører bistår politiet med at håndhæve karantæner bl.a. i forbindelse med adgangskontrollen til stadion.

Justitsministeriet kan på den baggrund tilslutte sig arbejdsgruppens forslag, jf. lovforslagets § 6.

De autoriserede kontrollørers varetagelse af denne opgave vil indebære, at kontrollørerne – i det nødvendige omfang – modtager oplysninger fra politiet om, hvem der er meddelt generel karantæne, og hvordan den pågældende ser ud. Videregivelse af oplysninger om, at en person har karantæne, vil indebære en indirekte videregivelse af oplysninger om, at den pågældende er sigtet eller dømt for et strafbart forhold, da dette er en forudsætning for, at en person kan meddeles karantæne, jf. lovforslagets § 2, stk. 1, nr. 1. Oplysninger om strafbare forhold er omfattet af persondatalovens § 8, jf. ovenfor i pkt. 5.1.2.2.

Uden for stadion – dvs. på et offentligt tilgængeligt sted – vil det derimod være en politimæssig opgave at kontrollere, om generelle karantæner bliver overholdt.

#### *5.3.1. Forholdet til anden regulering*

##### *5.3.1.1. Forholdet til persondataloven*

Spørgsmålet om, hvorvidt politiets videregivelse og de autoriserede kontrollørers efterfølgende behandling af personoplysninger er omfattet af forvaltningsloven eller persondataloven, vil som beskrevet under pkt. 5.1.3. bero på en nærmere vurdering af, hvordan oplysningerne henholdsvis videregives og opbevares. En fuldstændig vurdering af dette spørgsmål kan først foretages, når loven er vedtaget, og den tilknyttede administrative regulering er udstedt. Justitsministeriet har imidlertid i forbindelse med lovforslagets udarbejdelse lagt til grund, at såvel politiets videregivelse som de autoriserede kontrollørers efterfølgende behandling af personoplysninger vil være omfattet af persondataloven.

Som omtalt under pkt. 5.1.2.2. fremgår det af persondatalovens § 8, stk. 2, nr. 2, om videregivelse og behandling af oplysninger om strafbare forhold, at der i hvert enkelt tilfælde, hvor politiet videregiver oplysninger til private, skal ske en konkret vurdering af, om videregivelsen og den efterfølgende behandling sker til varetagelse af en berettiget interesse, og om denne interesse klart overstiger hensynet til den registrerede.

Det må antages, at politiet allerede i dag inden for rammerne af persondataloven i visse begrænsede

tilfælde ville kunne videregive oplysninger til idrætsklubber om, hvilke personer der er meddelt generel karantæne. Dette vil f.eks. være tilfældet, såfremt den pågældende er meddelt karantæne på baggrund af flere alvorlige straffelovsovertrædelser (f.eks. grov vold) begået i forbindelse med fodboldkampe, og det konkret må befrygtes, at den pågældende på ny vil begå lignende strafbare forhold.

Det er imidlertid efter Justitsministeriets vurdering tvivlsomt, om der i andre tilfælde er den fornødne hjemmel i persondataloven til at videregive de nødvendige personoplysninger til fodboldklubberne (kontrollørerne). Samtidig indebærer de relevante bestemmelser i persondataloven som nævnt, at såvel politiets videregivning af personoplysninger som fodboldklubbernes (kontrollørernes) efterfølgende opbevaring og behandling heraf, alene kan ske på baggrund af en konkret vurdering.

Persondatalovens regler om videregivning og behandling af oplysninger bygger på generelle og principielle overvejelser om afvejningen af de forskellige hensyn, der gør sig gældende på området. Det er derfor Justitsministeriets opfattelse, at der skal foreligge væsentlige grunde for at gennemføre særlige regler i lovgivningen, som fraviger persondatalovens regler.

Ved vurderingen af, hvorvidt der bør tilvejebringes en særlig lovgivning i det foreliggende tilfælde, har Justitsministeriet som udgangspunkt lagt vægt på, at lovforslaget alene indebærer en adgang til at videregive og behandle personoplysninger i det omfang, dette er nødvendigt for at udføre den væsentlige samfundsopgave, som varetagelsen af sikkerheden i forbindelse med afvikling af større idrætsbegivenheder udgør. Det tillægges i den forbindelse vægt, at kontrollørernes behandling af oplysningerne på vegne af den fodboldklub, de er tilknyttet, er et nødvendigt led i en effektiv håndhævelse af de karantæner, der meddeles af politiet. Fodboldklubberne har således selv en selvstændig interesse i at nægte adgang til personer, der i tilknytning til afviklingen af fodboldkampe har begået strafbare handlinger.

Samtidig finder Justitsministeriet, at det bør tillægges vægt, at den videregivning og behandling af personoplysninger, der i lovforslaget lægges op til, vil være undergivet en række begrænsninger. Politiet vil således alene få adgang til at videregive en generel oplysning om, at en person er blevet meddelt en karantæne. Oplysningerne om, hvilket konkret strafbart forhold, der ligger til grund for karantænens udstedelse, vil ikke blive videregivet til de autoriserede kontrollører.

Endvidere får politiet ifølge lovforslaget alene mulighed for at videregive oplysninger til en afgrænset kreds af kontrollører, der – ud over at være særligt autoriserede og uddannede – vil være pålagt en strafbelagt tavshedspligt.

På denne baggrund finder Justitsministeriet, at der inden for dette snævert afgrænsede område bør indføres en særlig bestemmelse, som sikrer hjemmel til politiets videregivning af oplysninger til private idrætsklubbers autoriserede kontrollører om, at en person er meddelt generel karantæne samt til kontrollørernes efterfølgende behandling af oplysningerne.

Politiet kan kun videregive oplysningerne, hvis videregivelsen er nødvendig for at håndhæve karantæner udstedt i medfør af lovens § 2, ligesom kontrollørerne alene kan behandle oplysningerne, i det omfang behandlingen er nødvendig for at håndhæve karantæner. Det betyder, at der kun vil kunne videregives de oplysninger om meddelte karantæner, der er relevante for den konkrete fodboldkamp, ligesom kontrollørerne ikke vil kunne anvende oplysningerne til andre formål.

Herudover tilvejebringes der med lovforslagets § 6, stk. 4, hjemmel til, at justitsministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser om politiets videregivning af oplysninger og om de autoriserede kontrollørers efterfølgende behandling heraf. I medfør af denne bestemmelse vil der 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.

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 oplysningerne, som er nødvendig for håndhævelsen af meddelte karantæner, alene bedømmes efter lovforslagets § 6 og de regler, der udstedes i medfør af denne bestemmelse.

Det bemærkes, 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. Lovforslaget 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.

For så vidt angår oplysningspligten efter persondatalovens § 29 bemærkes det, at politiet ved meddelelsen af en generel karantæne efter lovforslagets § 2, vil give den pågældende meddelelse om den dataansvarlige og dennes repræsentants identitet, formålene med den behandling, hvortil oplysningerne er bestemt, og alle yderligere oplysninger, der under hensyn til de særlige omstændigheder, hvorunder oplysningerne er indsamlet, er nødvendige for, at den registrerede kan varetage sine interesser.

#### *5.3.1.2. Forholdet til databeskyttelsesdirektivet*

Af databeskyttelsesdirektivets (direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995) artikel 8, stk. 5, 1. afsnit, følger, at behandling af oplysninger om lovovertrædelser, straffedomme eller sikkerhedsforanstaltninger som udgangspunkt kun må foretages under kontrol af en offentlig myndighed. Behandling af de nævnte oplysninger må således efter bestemmelsen som udgangspunkt kun ske for en offentlig myndighed. Hvis der gælder tilstrækkelige, specifikke garantier i medfør af den nationale lovgivning, herunder administrative forskrifter fastsat i henhold til lov, kan behandling af sådanne oplysninger dog også udføres for private.

Der er ikke i artikel 8, stk. 5, (eller i bestemmelsens øvrige regler) fastsat materielle behandlingskriterier for, hvornår der kan ske behandling af oplysninger om strafbare forhold.

Dette spørgsmål må derfor antages at skulle vurderes ud fra direktivets artikel 7, som bl.a. fastsætter, at behandling af personoplysninger kan finde sted, hvis behandlingen er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse eller henhørende under offentlig myndighedsudøvelse, som den registeransvarlige eller en tredjemand, til hvem oplysningerne videregives, har fået pålagt, eller behandlingen er nødvendig, for at den registeransvarlige eller den tredjemand eller de tredjemænd, til hvem oplysningerne videregives, kan forfølge en legitim interesse, medmindre den registreredes interesser eller de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, der skal beskyttes i henhold til direktivet, går forud herfor.

Det bemærkes, at direktivet giver mulighed for, at medlemsstaterne uafhængigt af de generelle regler har mulighed for at fastsætte særlige betingelser for databehandling på specifikke områder, jf. direktivets artikel 5 og betragtning 22.

Det er på den anførte baggrund 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 tilstrækkelige specifikke garantier i databeskyttelsesdirektivets forstand.

Justitsministeriet vil i overensstemmelse med direktivets artikel 8, stk. 6, underrette Kommissionen om den gennemførte regulering på området.

#### *5.3.1.3. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*

Videregivelse af oplysninger om privatpersoner, hvoraf det direkte eller indirekte kan udledes, at de pågældende er sigtet for et strafbart forhold, er et indgreb i de pågældende personers ret til respekt for privatliv efter EMRK artikel 8, stk. 1. Offentlige myndigheder må imidlertid gøre indgreb i denne ret, hvis det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund, herunder for at forebygge uro eller forbrydelse, jf. artikel 8, stk. 2.

Som det fremgår af pkt. 5.3.1.1., skal politiet efter forslaget kunne videregive personoplysninger i det omfang, det er nødvendigt for at udføre den væsentlige samfundsopgave, som varetagelsen af sikkerheden i forbindelse med afvikling af større idrætsbegivenheder udgør. Ifølge lovforslagets § 6, stk. 1, vil politiet således kunne videregive oplysninger til autoriserede kontrollører om, hvilke personer der er meddelt generel karantæne efter § 2, hvis videregivelsen er nødvendig for at håndhæve karantæner. Indgrebet vil dermed have klar hjemmel i de foreslåede bestemmelser og vil efter Justitsministeriets opfattelse forfølge et legitimt formål omfattet af EMRK artikel 8, stk. 2, nemlig forebyggelse af uro eller forbrydelse.

Kontrollørerne skal endvidere være autoriseret af politiet og opfylde visse krav, herunder uddannelsesmæssige krav og decorumkrav, jf. lovforslagets § 4. Det fremgår endvidere af lovforslagets § 6, stk. 3, at kontrollørerne har tavshedspligt med hensyn til de oplysninger, politiet videregiver til dem. De autoriserede kontrollører vil i øvrigt alene kunne modtage oplysninger om, hvem der er meddelt karantæne, og hvordan den pågældende ser ud, således at kontrollørerne ikke får kendskab til, hvad den pågældende er sigtet for, og hvilke konkrete omstændigheder i øvrigt der har medført karantænen. Der indføres desuden hjemmel til at fastsætte 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, og at oplysningerne umiddelbart efter, at kampen er afsluttet, skal returneres til politiet.

Henset til disse begrænsninger både i kredsen af kontrollører, der kan modtage de pågældende oplysninger, og i indholdet af oplysningerne og behandlingen af oplysningerne efter kampens afslutning sammenholdt med hensynet til at bekæmpe den stigende tendens til uroligheder i forbindelse med afholdelse af fodboldkampe finder Justitsministeriet, at indgrebet er proportionalt med det forfulgte formål.

#### *5.3.2. Dataansvar*

Særligt vedrørende spørgsmålet om dataansvaret for de autoriserede kontrollørers behandling af de modtagne oplysninger, skal det bemærkes, at det forudsættes, at de enkelte fodboldklubber, der beskæftiger kontrollørerne, vil være dataansvarlige i persondatalovens forstand. Dette indebærer bl.a., at fodboldklubberne vil være ansvarlige for at sikre, at der i fornødent omfang foretages anmeldelse mv. til Datatilsynet

i overensstemmelse med persondatalovens regler herom. Herudover vil fodboldklubberne være ansvarlige for at sikre overholdelsen af de regler, der fastsættes i medfør af lovforslagets § 6, stk. 4, om kontrollørernes behandling af oplysninger modtaget fra politiet.

Efter bestemmelsen i lovforslagets § 6, stk. 1, er det alene kontrollører autoriserede efter § 4, der har adgang til at behandle oplysningerne, som modtages fra politiet. Dette medfører, at f.eks. fodboldklubbens ledelse ikke vil have adgang til at gøre sig bekendt med de konkrete oplysninger, kontrollørerne har modtaget fra politiet, medmindre de pågældende selv opfylder kravene i lovforslagets §§ 4 og 6.

## *6. Den sikkerhedsmæssige indretning af stadioner mv.*

### *6.1. Klubbernes sikkerhedsregulering*

Som tidligere anført har DBU fastsat interne regelsæt og retningslinier, der regulerer sikkerhedsmæssige forhold i forbindelse med afvikling af fodboldkampe.

Der er i den forbindelse fastsat en række krav til danske fodboldstadioner for afvikling af kampe i superligaen, 1. division og 2. division. Det drejer sig bl.a. om krav til banen og spillepladsen samt sikkerhedsforhold og tilskuerforhold.

DBU har desuden udsendt et cirkulære om sikkerhed og orden på stadioner, som klubberne tager udgangspunkt i. I cirkulæret stilles der ligeledes krav til stadioner i forbindelse med afvikling af kampe i superligaen.

### *6.2. Arbejdsgruppens anbefalinger*

Arbejdsgruppen til bekæmpelse af hooliganisme anbefaler i sin rapport, at der indføres en ordning, hvorefter politiet årligt skal sikkerhedsgodkende de enkelte fodboldstadioner, således at konsekvensen af en manglende godkendelse er, at der ikke kan spilles superliga-, pokal- eller internationale kampe på stedet, før forholdene er bragt i orden.

### *6.3. Justitsministeriets overvejelser*

Det er politiets erfaring, at forholdene ved visse stadionområder kan være medvirkende til, at uroligheder eskaleres, eller kan øge risikoen for skader på de tilstedeværendes – tilskuere, spillere, dommere, kontrollører, politipersonale mv. – liv og helbred. Det kan f.eks. være tilfældet, hvis der på stadioner ligger store løse sten eller andre genstande, som kan bruges til voldshandlinger i forbindelse med uroligheder.

Justitsministeriet kan på den baggrund principielt tilslutte sig, at der bør sikres en forsvarlig sikkerhedsgodkendelse af fodboldstadioner, hvor der afvikles kampe omfattet af loven. Justitsministeriet finder imidlertid, at spørgsmålet om sikkerhedsgodkendelse som udgangspunkt – under tæt inddragelse af og i samråd med politiet – bør løses af fodboldklubberne på frivilligt grundlag via regulering i DBU's interne regelsæt.

Der foreslås dog i lovforslagets § 8 fastsat en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter justitsministeren kan fastsætte regler om, at steder, som anvendes til afvikling af bestemte idrætsbegivenheder, skal godkendes af politiet. Bemyndigelsen vil alene blive udnyttet, hvis dette skulle vise sig nødvendigt som følge af, at

der ikke etableres og fastholdes en sikkerhedsmæssigt tilfredsstillende godkendelsesordning. Der vil i den forbindelse bl.a. kunne fastsættes regler om, at politiet i forbindelse med en godkendelse kan stille vilkår om stedets indretning og sikkerhedsforanstaltninger.

Justitsministeriet finder samtidig, at politiet bør sikres en adgang til i konkrete situationer at gribe ind, hvis den sikkerhedsmæssige indretning ikke er tilfredsstillende.

Det foreslås derfor i § 7, at politiet får adgang til at meddele påbud om den sikkerhedsmæssige indretning af steder, hvor der afholdes bestemte idrætsbegivenheder omfattet af loven, hvis indretningen af stedet indebærer en særlig risiko for, at der opstår uroligheder forårsaget af tilskuere eller andre. Det forudsættes i den forbindelse, at politiet, forinden der meddeles et påbud, har søgt at afhjælpe den pågældende sikkerhedsrisiko i samarbejde med den ansvarlige arrangør.

Det vil være en forudsætning for, at politiet kan udstede et påbud efter lovforslagets § 7, stk. 1, at der foreligger konkrete forhold vedrørende stadionets indretning, som ikke kan anses for tilfredsstillende ud fra sikkerhedshensyn, og som kan forbedres. Der vil således skulle foreligge konkrete grunde til at iværksætte sikkerhedsforanstaltninger, der kan forebygge vold, hærværk og andre uroligheder i at bryde ud eller eskalere. Den særlige risiko herfor vil f.eks. kunne have vist sig ved tidligere uroligheder eller optræk hertil.

I praksis vil der bl.a. kunne tænkes påbud om at sikre, at forskellige tilskuergrupper kan adskilles – f.eks. ved etablering af flere indgange eller adgangsveje til tilskuerpladserne eller ved opdeling af tribuner mv. – eller om at fjerne eller fastgøre løse genstande, der vil kunne anvendes som kasteskyts.

Det foreslås endvidere i § 7, stk. 2, at politiet – hvis et sådant påbud ikke efterkommes inden for den fastsatte frist – kan meddele forbud mod, at der afholdes kampe på stedet, indtil den sikkerhedsmæssige indretning er gennemført.

Politiets meddelelse af påbud efter § 7, stk. 1, og forbud efter § 7, stk. 2, vil kunne påklages til Rigspolitiet, jf. retsplejelovens § 109, stk. 1. Klage vil som udgangspunkt ikke have opsættende virkning. Rigspolitiets afgørelser vil ikke kunne påklages til Justitsministeriet, jf. retsplejelovens § 109, stk. 2.

#### *7. Økonomiske og administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner*

Politiet anvender i dag betydelige ressourcer for at sikre ro og orden i forbindelse med afviklingen af navnlig større fodboldkampe. Forventningen er, at den i lovforslaget foreslåede karantæneordning og den foreslåede adgang til i visse tilfælde at meddele påbud om den sikkerhedsmæssige indretning af et stadion, vil kunne reducere politiets ressourceforbrug ved sådanne arrangementer. På den anden side vil indførelsen af en autorisationsordning for kontrollører medføre et let øget ressourceforbrug for politiet. De samlede økonomiske konsekvenser af lovforslaget indgår i politiets nuværende flerårssaf-tale. Lovforslaget skønnes i øvrigt ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige af betydning.

#### *8. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.*

Forslaget om indførelse af en autorisationsordning med krav om uddannelse af kontrollører samt eventuelle påbud fra politiet i medfør af lovforslaget om den sikkerhedsmæssige indretning af et stadion vil kunne medføre visse begrænsede udgifter for de arrangører af idrætsbegivenheder, som er omfattet af

lovforslaget. Lovforslaget skønnes i øvrigt ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet af betydning.

### *9. Miljømæssige konsekvenser*

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

### *10. Administrative konsekvenser for borgerne*

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

### *11. Forholdet til EU-retten*

Om forholdet til databeskyttelsesdirektivet (direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995) se ovenfor afsnit 5.3.1.2. Det er Justitsministeriets opfattelse, at lovforslaget ligger inden for rammerne af databeskyttelsesdirektivet. Lovforslaget indeholder ikke i øvrigt EU-retlige aspekter.

### *12. Hørte myndigheder mv.*

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, Danmarks Idræts-Forbund, Dansk Boldspil-Union, Divisionsforeningen og Danske Fodbold Fanklubber.

### *13. Sammenfattende skema*

|                                                                    | Positive konsekvenser/<br>mindreudgifter | Negative konsekvenser/<br>merudgifter |
|--------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|---------------------------------------|
| Økonomiske konsekvenser<br>for stat, kommuner og re-<br>gioner     | Ingen af betydning                       | Ingen af betydning                    |
| Administrative konsekven-<br>ser for stat, kommuner og<br>regioner | Ingen                                    | Ingen af betydning                    |
| Økonomiske konsekvenser<br>for erhvervslivet                       | Ingen                                    | Visse begrænsede udgif-<br>ter        |
| Administrative konsekven-<br>ser for erhvervslivet                 | Ingen                                    | Ingen af betydning                    |

|                                          |                                                  |       |
|------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------|
| Miljømæssige konsekvenser                | Ingen                                            | Ingen |
| Administrative konsekvenser for borgerne | Ingen                                            | Ingen |
| Forholdet til EU-retten                  | Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter |       |

### Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

#### *Til § 1*

Bestemmelsens *stk. 1* angiver lovens formål.

Formålet med loven er at forebygge uroligheder og øge sikkerheden for tilskuere og andre tilstedeværende ved bestemte idrætsbegivenheder – herunder at sikre, at der kan gribes mere effektivt ind over for uroligheder i forbindelse med afvikling af bestemte idrætsbegivenheder.

*Stk. 2* indeholder en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om, hvilke idrætsbegivenheder der er omfattet af loven.

Det er i første omgang hensigten, at loven alene skal finde anvendelse ved fodboldlandskampe samt alle fodboldkampe med deltagelse af hold fra superligaen, 1. og 2. division – herunder træningskampe med deltagelse af sådanne hold – samt internationale kampe i UEFA-regi, som afvikles i Danmark.

Skulle der i fremtiden opstå lignende problemer i andre fodboldrækker eller inden for andre idrætsgrene, vil lovens anvendelsesområde kunne udvides til andre idrætsbegivenheder.

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

#### *Til § 2*

I bestemmelsens *stk. 1* fastlægges de betingelser, der skal være opfyldt, for at en person kan meddeles en generel karantæne.

Efter *stk. 1, nr. 1*, er det for det første en betingelse, at der er begrundet mistanke om, at den pågældende i forbindelse med en idrætsbegivenhed omfattet af loven, jf. § 1, *stk. 2*, har begået en overtrædelse af

- straffelovens § 119, *stk. 1* (vold og trusler mod personer i offentlig tjeneste mv.),
- 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),
- overtrædelse omfattet af straffelovens kapitel 25 (forbrydelser mod liv og legeme, herunder vold),
- lovgivningen om euforiserende stoffer,
- lovgivningen om våben- og eksplosivstoffer,
- lovgivningen om fyrværkeri, eller
- ordensbekendtgørelsens § 3 (slagsmål mv.).

Der stilles ikke krav om, at det strafbare forhold er fastslået ved dom, og generel karantæne kan således meddeles, når den pågældende er sigtet for en strafbar handling i forbindelse med sin deltagelse som tilskuer ved en bestemt idrætsbegivenhed, hvis der foreligger en begrundet mistanke om, at den pågældende har begået forholdet.

Efter stk. 1, nr. 2, er det for det andet en betingelse, at der er grund til at antage, at personen ellers på ny vil foretage strafbare handlinger inden for det område, som karantænen vil omfatte – dvs. i forbindelse med idrætsbegivenheder omfattet af karantænen.

Endelig er det en betingelse for meddelelse af generel karantæne, at det må anses for nødvendigt af hensyn til opretholdelse af ro og orden ved idrætsbegivenheder omfattet af loven.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.4. i de almindelige bemærkninger.

Det fremgår af bestemmelsens *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 – det være sig inden- eller udendørs – hvor idrætsbegivenheden afholdes. De 500 meter regnes fra stadionområdet (dvs. stadions perimeter). Hvis der ikke forefindes et egentligt stadion, regnes de 500 meter fra det areal, hvor selve idrætsbegivenheden afvikles.

Ved ophold forstås, at en person står stille eller bevæger sig omkring i det omfattede område.

Det bemærkes, at hvis en person, som er blevet meddelt en karantæne, bor inden for 500 meter fra et fodboldstadion, vil vedkommende naturligvis kunne bevæge sig frit til og fra sin bopæl og ud i sit lokalområde – også mens der er kampe på stadionet. Personen vil dog ikke kunne færdes på en sådan måde, at den pågældende kan siges at opholde sig ved selve idrætsbegivenheden.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.4.4. i de almindelige bemærkninger.

Forbuddet vil alene gælde, mens idrætsbegivenheden afholdes, samt i en periode fra 6 timer før og indtil 6 timer efter idrætsbegivenheden. Selv om en person er meddelt en generel karantæne, kan vedkommende således frit opholde sig på og ved stadione på andre tidspunkter.

I *stk. 3* foreslås det, at generel karantæne meddeles for et bestemt tidsrum på indtil 2 år. Karantæneperioden løber fra den dag, hvor karantænen meddeles den pågældende.

Der henvises i øvrigt til afsnit 3.4.5. i de almindelige bemærkninger.

I *stk. 4* præciseres det, at en generel karantæne bortfalder, hvis straffesagen afgøres endeligt med frifindelse eller påtaleopgivelse. Det forudsættes i den forbindelse, at politiet hurtigst muligt meddeler den pågældende, at karantænen er bortfaldet.

### *Til § 3*

Det foreslås i *stk. 1*, at generel karantæne meddeles af politiet. Politiets afgørelse skal være skriftlig og indeholde oplysning om adgangen til at begære domstolsprøvelse og om fristen herfor, jf. *stk. 2*.

Med *stk. 2* indføres en særlig hurtig og let adgang til domstolsprøvelse, således at den person, som karantænen vedrører, kan forlange, at afgørelsen indbringes for domstolene af vedkommende politidirektør. Anmodning om indbringelse for retten har ikke opsættende virkning.

For så vidt angår sagsomkostninger finder retsplejelovens almindelige regler om sagsomkostninger i straffesager anvendelse.

Anmodning om indbringelse for domstolene skal være modtaget hos politiet senest 4 uger efter, at afgørelsen om karantæne er meddelt den pågældende, jf. *stk. 3*.

Det foreslås i *stk. 4*, at sager om meddelelse af generel karantæne indbringes for retten af politidirektøren efter reglerne i retsplejelovens kapitel 80.

Efter *stk. 5* træffes rettens afgørelse ved kendelse, der kan kæres til landsretten efter reglerne i retsplejelovens kapitel 85. Går afgørelsen ud på, at karantænen godkendes, anføres i kendelsen de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne er opfyldt.

Endelig foreslås det i *stk. 6*, at retsplejelovens § 1018 h finder anvendelse på erstatningskrav i anledning af uberettiget karantæne.

Dette indebærer for det første, at den lette adgang til at få kravet prøvet i henhold til retsplejelovens kapitel 93 a finder tilsvarende anvendelse. Endvidere indebærer bestemmelsen, at erstatning for uberettiget meddelelse af karantæne sker på grundlag af dansk rets almindelige erstatningsregler, hvilket navnlig indebærer, at erstatning forudsætter, at politiet har handlet culpøst.

#### *Til § 4*

Det foreslås i *stk. 1*, at kontrollører ved idrætsbegivenheder omfattet af loven skal være autoriserede. Autorisation meddeles efter ansøgning af politiet i den politikreds, hvor den pågældende bor, og gælder for hele landet.

Ved kontrollører forstås efter *stk. 5* personer, der fører kontrol med tilskuere, herunder adgangskontrol, ved bestemte idrætsbegivenheder. Personer, der alene beskæftiger sig med f.eks. salg eller anvisning af pladser på stadion, vil således ikke blive omfattet af ordningen.

I *stk. 2* fastsættes betingelserne for meddelelse af autorisation til en kontrollør.

Personen skal være fyldt 18 år. Personen må endvidere ikke være dømt for et strafbart forhold, der indebærer en nærliggende fare for misbrug af hvervet, jf. straffelovens § 78, stk. 2. Om et strafbart forhold medfører en sådan fare, må bero på en konkret vurdering af forholdets alder og karakter samt den pågældendes personlige forhold.

Personen må endvidere ikke have udvist en sådan adfærd, at der er grund til at antage, at den pågældende ikke vil udøve hvervet på forsvarlig måde. Dette må ligeledes bero på en konkret vurdering af adfærden og den pågældendes personlige forhold.

Personen skal desuden opfylde nærmere krav til uddannelse, som fastsættes af justitsministeren. Det foreslås således, at justitsministeren fastsætter nærmere regler om kravene til uddannelsen af kontrollører, jf. *stk. 6*. Der vil i den forbindelse bl.a. blive fastsat regler om, hvilke former for uddannelse der opfylder kravet i stk. 2, nr. 2. Der vil ligeledes blive fastsat regler med krav til autoriserede kontrollørers legitimation, jf. *stk. 6*.

Efter *stk. 3* kan en autorisation begrænses og betinges. En autorisation vil f.eks. efter en konkret vurdering kunne begrænses til kun at gælde visse kampe, visse dele af landet eller en vis periode. En betingelse eller begrænsning skal være motiveret af de hensyn, som skal varetages med loven.

Efter *stk. 4* kan politiet dispensere helt eller delvist fra kravet om uddannelse i stk. 2, hvis en person har de fornødne kvalifikationer. Som eksempel kan nævnes, at tidligere polititjenestemænd som udgangspunkt vil have tilstrækkelige uddannelsesmæssige kvalifikationer til at kunne fungere som kontrollører uden den forudgående ekstra uddannelse.

Endvidere vil der kunne dispenseres fra dele af uddannelsen f.eks. for personer, som i henhold til vagtvirksomhedsloven er autoriserede til at drive vagtvirksomhed, en vagtvirksomheds godkendte personale eller personer, der er autoriserede som dørmænd.

### *Til § 5*

Det foreslås i *stk. 1*, at der skabes adgang til at tilbagekalde en autorisation som kontrollør for et tidsrum af 1 til 5 år eller indtil videre.

En autorisation kan tilbagekaldes, hvis kontrolløren groft eller gentagne gange har overtrådt vilkår for autorisationen eller bestemmelser i loven eller regler udstedt i medfør af loven, eller der i øvrigt er særlig grund til at antage, at kontrolløren ikke vil varetage sit hverv på forsvarlig måde.

Afgørelsen om tilbagekaldelse træffes af den politimyndighed, der har meddelt autorisationen.

### *Til § 6*

Det foreslås i *stk. 1*, at politiet får adgang til at videregive oplysninger om, hvilke personer der er meddelt generel karantæne efter § 2 til autoriserede kontrollører, hvis videregivelsen er nødvendig for at håndhæve karantæner. Det forudsættes i den forbindelse, at beslutningen om videregivelse træffes på chargeret niveau.

Ud over oplysningen om, at den pågældende er meddelt generel karantæne, vil der som udgangspunkt blive tale om videregivelse af oplysninger om den pågældendes navn og eventuelle særlige kendetegn samt et foto af vedkommende.

De oplysninger, som politiet typisk vil være i besiddelse af, vil hovedsageligt være oplysninger, der findes i de eksisterende registre mv. i politiets regi, herunder navnlig Kriminalregisteret og politiets sagsstyringssystem, POLSAS. Rigspolitiet har endvidere oplyst, at der forventes etableret en national database, der 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. En sådan database vil fuldt ud være underlagt persondatalovens regler, herunder om anmeldelse til Datatilsynet. Rigspolitiet vil være dataansvarlig for en sådan database.

Politiets praktiske videregivelse af oplysninger til autoriserede kontrollører vil foregå i forbindelse med hver enkelt kamp, hvor politiet alene vil videregive oplysninger om navn, foto og eventuelle særlige kendetegn for de personer, som er meddelt karantæne, og som konkret vurderes at være relevante i forhold til kampen. De autoriserede kontrollører får således ikke direkte adgang til politiets systemer eller til nærmere oplysninger om de strafbare forhold, der ligger til grund for generelle karantæner.

I bestemmelsens *stk. 3* foreslås det, at de autoriserede kontrollører, der modtager oplysninger om enkelt-personers rent private forhold, herunder strafbare forhold, pålægges tavshedspligt. Straffelovens § 152 og §§ 152 c-152 f, finder tilsvarende anvendelse på overtrædelse af et sådant tavshedspålæg, således at det vil være strafbart for kontrollørerne uberettiget at videregive oplysningerne til andre.

Der foreslås endelig i *stk. 4* en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter justitsministeren kan fastsætte nærmere bestemmelser om politiets videregivelse af oplysninger i medfør af *stk. 1* samt om autoriserede kontrollørers behandling af disse oplysninger, herunder om opbevaring og returnering af oplysningerne til politiet.

Det forudsættes i den forbindelse, at der vil blive fastsat detaljerede regler om den praktiske fremgangsmåde samt sikkerhedsforanstaltningerne i forbindelse med videregivelse af oplysninger til autoriserede kontrollører.

Der vil således bl.a. blive fastsat regler om, at politiet – når det i forbindelse med konkrete fodboldkampe findes nødvendigt – kan udlevere nummererede fortegnelser over de relevante personer til de autoriserede

kontrollører. De nummererede fortegnelser vil indeholde navn og foto samt oplysning om eventuelle særlige kendetegn.

Der vil endvidere blive fastsat regler om, at samtlige eksemplarer af de nummererede fortegnelser skal afleveres til politiet umiddelbart efter, at fodboldkampen er afsluttet.

Der vil i øvrigt blive fastsat krav til den enkelte kontrollørs praktiske opbevaring og håndtering af de nummererede fortegnelser. Kontrollørerne vil i den forbindelse blive pålagt pligt til at sikre, at der ikke opstår risiko for, at uvedkommende personer får adgang til oplysningerne.

#### *Til § 7*

Efter bestemmelsens *stk. 1* kan politiet meddele påbud om den sikkerhedsmæssige indretning af steder, hvor der afholdes bestemte idrætsbegivenheder, hvis indretningen af stedet indebærer en særlig risiko for, at der opstår uroligheder forårsaget af tilskuerne eller andre.

For at der kan meddeles et påbud efter bestemmelsen, skal der foreligge en særlig risiko for, at der opstår uroligheder – f.eks. voldsepisoder eller hærværk – forårsaget af tilskuere eller andre.

Den særlige risiko kan f.eks. have vist sig ved tidligere uroligheder eller optræk hertil.

Der skal således efter en konkret vurdering være en grund til at iværksætte sikkerhedsforanstaltninger, der kan forebygge vold, hærværk og andre uroligheder mellem tilskuerne eller sikre en hurtig indgriben ved optræk til uroligheder.

Det vil desuden være et krav, at der foreligger konkrete forhold, som ikke kan anses for tilfredsstillende i sikkerhedsmæssig henseende, og som kan forbedres.

Der vil bl.a. kunne tænkes påbud om sikring af, at forskellige tilskuergrupper kan adskilles f.eks. ved etablering af flere indgange og adgangsveje til tilskuerpladserne eller ved opdeling af tilskuerpladserne. Der vil også kunne være tale om påbud om at fjerne løse sten og lignende, der kan anvendes som kasteskyts.

Det forudsættes, at politiet i videst muligt omfang drøfter de sikkerhedsmæssige forhold med indehaveren, klubben, arrangøren eller ejeren af stadion mv., inden der tages stilling til den konkrete udformning af et konkret påbud.

Politiet kan i påbuddet fastsætte en frist for, hvornår den sikkerhedsmæssige indretning skal være gennemført.

Efter bestemmelsens *stk. 2* kan politiet – hvis et påbud ikke efterkommes inden for den fastsatte frist – meddele forbud mod, at der afholdes bestemte idrætsbegivenheder på stedet, indtil den påbudte sikkerhedsmæssige indretning er gennemført.

#### *Til § 8*

Det foreslås, at der fastsættes en bemyndigelsesbestemmelse, hvorefter justitsministeren kan fastsætte regler om, at det er en betingelse for afvikling af bestemte idrætsbegivenheder, at afviklingsstedet er godkendt af politiet. Politiet vil i forbindelse med en godkendelse kunne stille vilkår om stedets indretning og udstyr.

Det foreslås endvidere, at der i den forbindelse kan fastsættes regler om politiets godkendelse af sådanne steder og om sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af publikum og andre tilstedeværende.

Det forudsættes, at spørgsmålet om sikkerhedsgodkendelse som udgangspunkt løses frivilligt af arrangø-

terne af idrætsbegivenhederne i samråd med politiet via regulering i interne regelsæt. Det er således alene hensigten at benytte bemyndigelsesbestemmelsen, hvis det ikke skulle vise sig muligt at nå frem til en tilfredsstillende frivillig løsning.

#### *Til § 9*

Det foreslås i *stk. 1*, at den, der overtræder en karantæne meddelt efter § 2, straffes med bøde.

Efter bestemmelsen straffes med bøde endvidere den, der beskæftiger kontrollører, som ikke er autoriserede i medfør af § 4.

Endelig straffes den, der overtræder forbud meddelt efter § 7, ligeledes med bøde.

Det foreslås i *stk. 2*, at straffen under særligt skærpende omstændigheder eller i gentagelsestilfælde skal kunne stige til fængsel indtil 4 måneder.

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

Det foreslås derfor i *stk. 3*, at forsøg på at overtræde en karantæne meddelt efter § 2 skal være strafbart. Med denne bestemmelse får politiet mulighed for at gribe ind på det tidligst mulige tidspunkt og behøver således ikke vente på, at en person, som er meddelt generel karantæne, indfinder sig inden for 500 meter fra det sted, hvor idrætsbegivenheden afholdes.

Efter omstændighederne vil dette f.eks. kunne komme på tale, hvis en person, der har karantæne, pågribes på vej til en fodboldkamp, der er omfattet af karantænen, med en billet til den pågældende kamp i sin besiddelse.

Efter *stk. 4* kan det i regler udstedt i medfør af loven fastsættes, at overtrædelse af reglerne straffes med bøde eller fængsel.

I *stk. 5* fastsættes det, at selskaber mv. (juridiske personer) efter reglerne i straffelovens kapitel 5 kan pålægges bødestraf ved overtrædelse af lovens bestemmelser. Det vil særligt kunne være relevant i forhold til selskaber mv., som beskæftiger kontrollører, der ikke er autoriseret efter § 4, samt ved overtrædelser af forbud efter § 7, stk. 2.

#### *Til § 10*

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juli 2008, således at uddannelses- og autorisationsordningen for kontrollører kan bringes på plads, inden ordningen træder i kraft.

#### *Til § 11*

For at blive autoriseret som kontrollør er det efter § 4 et krav, at man opfylder de krav til uddannelse, som justitsministeren fastsætter. Det må påregnes, at det vil være en periode, før alle kontrollører har kunnet gennemføre uddannelsen. Det findes derfor hensigtsmæssigt med en overgangsperiode, således at kontrollørerne efter omstændighederne kan fungere, selvom de ikke har gennemført uddannelsen.

Det foreslås derfor, at politiet indtil den 1. juli 2009 kan meddele dispensation fra kravet om uddannelse i § 4, stk. 2, nr. 2. Det forudsættes, at der alene meddeles dispensation til personer, som på grund af manglende kapacitet på uddannelserne eller lignende omstændigheder endnu ikke har haft mulighed for at gennemføre uddannelsen.

Det skal understreges, at det ikke er hensigten med den foreslåede dispensationshjemmel, at dispensation skal være udgangspunktet frem til den 1. juli 2009.

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

Ved meddelelse af dispensation fastsættes en frist for gennemførelse af uddannelsen i lyset af det konkrete behov. Det er således ikke tanken, at der automatisk meddeles dispensation frem til den 1. juli 2009.

#### *Til § 12*

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale anvendelsesområde.