



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato:
Kontor: Politikontoret
Sagsbeh: Jenny Lyngsø Østergaard
Sagsnr.: 2012-1920-0002
Dok.: 698420

KOMMENTERET OVERSIGT

over

høringssvar vedrørende forslag til lov om ændring af lov om sikkerhed ved bestemte idrætsbegivenheder

I. Høringen

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos de myndigheder og organisationer mv., der fremgår af pkt. 11 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Østre Landsret, Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Rigspolitiet, Rigsadvokaten, Advokatrådet, Kommunernes Landsforening (KL), Institut for Menneskerettigheder, Foreningen af Statsadvokater, Dansk Idræts-Forbund (DIF) og Danske Fodbold Fanklubber.

Datatilsynet har telefonisk oplyst, at lovudkastet skal forelægges Datarådet, hvorfor Datatilsynet først kan afgive et høringssvar efter lovforslagets fremsættelse.

Justitsministeriet har herudover under høringen afholdt møde med Divisionsforeningen, som i den forbindelse har afgivet Divisionsforeningens og Dansk Boldspil-Unions (DBU) bemærkninger til lovudkastet.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Desuden har Københavns Byret telefonisk rettet henvendelse til ministeriet.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

II. Høringssvarene

1. Generelt

Østre Landsret, Københavns Byret, Advokatrådet, Rigsadvokaten og Foreningen af Statsadvokater har ingen bemærkninger til lovforslaget.

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

Rigspolitiet har enkelte bemærkninger af mere lovteknisk karakter og har i øvrigt ikke bemærkninger til lovforslaget.

Dansk Idræts-Forbund (DIF) finder det tilfredsstillende, at der ikke lægges op til at ændre på, at lovens anvendelsesområde er fastsat til at være fodbolden og ikke alle idrætsgrene.

2. Lettere adgang til at meddele karantæne i visse tilfælde

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at det præciseres, i hvilket omfang indførelsen af den foreslåede § 2, stk. 2, fremmer lovens formål om at forebygge uroligheder og øge sikkerheden for tilskuere og andre tilstedeværende ved bestemte idrætsbegivenheder, jf. lovens formål i § 1.

Det fremgår af de almindelige bemærkninger pkt. 3.3.2, at Justitsministeriet deler parterne bag handlingsplanens opfattelse, hvorefter det i særlige tilfælde bør være muligt at meddele en karantæne, selv om kravet i lovens § 2, stk. 1, nr. 2, om, at der skal foreligge en gentagelsesrisiko, ikke er opfyldt. Justitsministeriet er således enig i, at det kan virke stødende for retsbevidstheden, at en person, der er sigtet for eksempelvis grov vold i tilknytning til en fodboldkamp, kun kan meddeles en karantæne i anledning af dette forhold, hvis der konkret kan påvises at foreligge en fare for gentagelse.

Det fremgår endvidere af de almindelige bemærkninger pkt. 3.3.2 og 3.3.6 samt de specielle bemærkninger til § 1, nr., 2, at politiets meddelelse af generel karantæne også i de tilfælde, som vil være omfattet af den foreslåede bestemmelse, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige sagens omstændigheder. I den forbindelse vil politiet fortsat skulle foretage en individuel, konkret vurdering af, om hensynet til opretholdelse af ro og orden gør det nødvendigt at meddele en generel karantæne, jf. herved lovens § 2, stk. 1.

Der vil således ikke kunne meddeles karantæne efter den foreslåede bestemmelse, uden at det skønnes nødvendigt i forhold til opretholdelse af ro og orden.

Rigspolitiet har anbefalet, at der i den foreslåede § 2, stk. 2, henvises specifikt til straffelovens § 291, stk. 2, i stedet for § 291.

Institut for Menneskerettigheder har anført, at det bør præciseres, under hvilke omstændigheder forhold omfattet af straffelovens § 291, stk. 1, kan begrunde generel karantæne, uden at der skal kunne påvises bestemte grunde til at antage, at den pågældende ellers på ny vil foretage strafbare handlinger.

I lyset af ovennævnte høringssvar er der i forhold til det lovudkast, som har været sendt i høring, foretaget en ændring i den foreslåede bestemmelse i § 1, nr. 2 (som bliver § 2, stk. 2), således at det nu fremgår af lovteksten, at den foreslåede § 2, stk. 2, alene vil kunne finde anvendelse ved begrundet mistanke om forhold, der er af sådan en grovhed, at de henføres under straffelovens § 291, stk. 2, om hærværk af betydeligt omfang eller af mere systematisk eller organiseret karakter.

4. Udenlandske afgørelser

Institut for Menneskerettigheder har anført, at for at opfylde Den Europæiske Menneskerettighedskonventions krav om gennemsigtighed i lovgrundlaget og forudsigelighed om dets konsekvenser for borgerne, bør det efter instituttets opfattelse nærmere afgrænses i lovforslaget, hvilke strafbare forhold i udenlandske afgørelser der kan inddrages i vurderingen af meddelelse af generel karantæne.

Af lovforslagets pkt. 3.3.3 fremgår det, at de udenlandske afgørelser ikke i sig selv skal kunne danne grundlag for meddelelse af generel karantæne.

Kravet om, at der skal foreligge en begrundet mistanke om, at der er begået et strafbart forhold i forbindelse med en bestemt idrætsbegivenhed i Danmark, vil således under alle omstændigheder skulle være opfyldt. De udenlandske afgørelser vil således alene kunne indgå som et moment i vurderingen af, om en person skal meddeles generel karantæne.

Det er i den foreslåede bestemmelse om inddragelse af udenlandske afgørelser (som bliver § 2, stk. 3) blevet præciseret, at det er domme og afgørelser vedrørende strafbare forhold begået i forbindelse med visse idrætsbegivenheder, der vil kunne inddrages i vurderingen af, om en person kan meddeles generel karantæne efter § 2, stk. 1. Dette indebærer, at det på nuværende tidspunkt alene vil være udenlandske domme og afgørelser vedrørende strafbare forhold begået i forbindelse med fodboldkampe, der vil kunne inddrages i vurderingen.

Institut for Menneskerettigheder finder desuden, at der i vurderingen af udenlandske afgørelser ud over en vurdering af afgørelsens ægthed ligeledes bør foretages en vurdering af, om den pågældende persons retssikkerhedsmæssige garantier i det fornødne omfang er sikret i forbindelse med den udenlandske afgørelse.

Det fremgår af lovforslagets pkt. 3.3.3, at det er en forudsætning, at politiet har modtaget den udenlandske afgørelse fra vedkommendes lands relevante myndigheder, og at der således ikke hersker tvivl om afgørelsens ægthed. Desuden fremgår det, at den pågældende – inden generel karantæne meddeles – gøres bekendt med, at de udenlandske oplysninger indgår som en del af beslutningsgrundlaget, jf. forvaltningslovens § 19.

Det er herudover – i lyset af høringssvaret – i pkt. 3.3.3 i de almindelige bemærkninger blevet præciseret, at udenlandske domme og afgørelser alene vil kunne inddrages, hvis de efter procesmåden og strafudmålingen skønnes at kunne sidestilles med danske afgørelser.

5. Karantænezone

Institut for Menneskerettigheder anfører med henvisning til hjemmelskravet i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at de nærmere betingelser for, hvornår en karantæneramt person ikke er afskåret fra at opholde sig inden for karantænezonen, bør fremgå af lovteksten.

Det fremgår artikel 2, stk. 3, i den 4. tillægsprotokol til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, at begrænsninger i rettigheden til at færdes frit og til frit at vælge opholdssted skal være i overensstemmelse med loven. Ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol foretages vurderingen af, om et indgreb er i overensstemmelse med loven, som udgangspunkt ud fra, hvad der forstås ved "loven" i national ret. I dansk ret udgør bemærkningerne til et vedtaget lovforslag en væsentlig retskilde ved fortolkningen af loven. Bemærkningerne har således i almindelighed væsentlig betydning for bl.a. domstolenes og myndighedernes fortolkning og anvendelse af den pågældende lov. De nærmere betingelser for, hvornår en karantæneramt person ikke er afskåret fra at opholde sig inden for karantænezonen, opfylder således det nævnte krav efter artikel 2, stk. 3, i den 4. tillægsprotokol, selv om betingelserne ikke fremgår af lovteksten. I den foreliggende situation synes det i øvrigt at være den mest hensigtsmæssige måde at regulere forholdet på.

6. Optagelse af personfotoграфи

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at et krav om sletning af personfotoграфи, hvor den karantæneramte frifindes, eller der sker påtaleopgivelse bør fremgå af lovteksten.

Det er i den foreslåede § 2, stk. 7, blevet tilføjet, at et personfotoграфи, der er optaget efter bestemmelsens 1. pkt., skal destrueres, hvis personen frifindes, eller der træffes afgørelse om påtaleopgivelse for det forhold, der efter stk. 1, nr. 1, ligger til grund for karantænen.

7. Forlængelse af karantæne ved overtrædelse af karantænen

Institut for Menneskerettigheder anfører, at det er uklart, hvorvidt forlængelse af karantæneperioden ligeledes kan ske, hvis den strafferetlige sanktion er en fængselsstraf. Endvidere anfører instituttet, at det bør overvejes, om der skal sættes en øvre grænse for den samlede tidsmæssige udstrækning af en generel karantæne.

Det fremgår af den foreslåede § 2, stk. 7, at en generel karantænes varighed kan forlænges med op til 6 måneder. Desuden fremgår det af § 2, stk. 3 (som bliver stk. 5), at en generel karantæne meddeles for et bestemt tidsrum på indtil 2 år. Den øvre grænse for den samlede tidsmæssige udtrækning af en generel karantæne vil således være 2 år og 6 måneder.

Da der således alene vil kunne blive tale om at forlænge en generel karantænes varighed én gang, vil det formentlig typisk ske i forbindelse med førstegangsovertrædelse af karantænen, hvor den strafferetlige sanktion som udgangspunkt vil være en bøde. Det bemærkes dog, at det vil bero på en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, om der bør ske forlængelse af karantænen.

8. Påbud om den sikkerhedsmæssige afvikling af bestemte idrætsbegivenheder

Kommunernes Landsforening (KL) har, under henvisning til, at de fleste idrætsanlæg er kommunale, anført, at det må være en forudsætning, at politiet ikke kan pålægge kommunerne merudgifter f.eks. ved stadionombygninger eller lignende.

Lovforslaget indebærer, at politiet vil kunne meddele arrangører af bestemte idrætsbegivenheder påbud om den sikkerhedsmæssige afvikling heraf. Et påbud vil alene kunne rettes til arrangører og vil således som udgangspunkt alene aktualisere udgifter for arrangører.

9. Påbud om flytning af afviklingstidspunktet for bestemte idrætsbegivenheder

Divisionsforeningen har under det nævnte møde i Justitsministeriet givet udtryk for, at Divisionsforeningen og DBU i lighed med Justitsministeriet ikke finder, at et påbud om flytning af afviklingstidspunktet for en idrætsbegivenhed, som meddeles efter den foreslåede § 8 b, vil udgøre et ekspropriativt indgreb, når de opstillede betingelser er opfyldt.

Divisionsforeningen og DBU har dog samtidig tilkendegivet, at man vil være opmærksom på anvendelsen af påbudshjemmelen i praksis, idet man finder, at der vil kunne være tale om et ekspropriativt indgreb, hvis påbud om flytning af afviklingstidspunktet gives i videre omfang end forudsat med den foreslåede bestemmelse.

Det fremgår af pkt. 5.3.3 i lovforslaget, at det er Justitsministeriets vurdering, at en beslutning efter den foreslåede ordning om at flytte afviklingstidspunktet for enkeltstående idrætsbegivenheder, der er omfattet af loven, ikke kan antages at ville kunne udgøre et ekspropriativt indgreb, jf. grundlovens § 73.

Det bemærkes, at den foreslåede bestemmelse i § 8 b vil skulle forstås i lyset af lovforslagets bemærkninger. Som det bl.a. fremgår heraf, jf. de almindelige bemærkninger pkt. 5.3.2 samt de specielle bemærkninger til § 1, nr. 8, vil muligheden for at udstede påbud om, at afviklingstidspunktet for en bestemt idrætsbegivenhed, der er omfattet af loven, flyttes, være forbeholdt helt særlige tilfælde, hvor politiet på baggrund af alle foreliggende oplysninger – herunder konkrete efterretninger om den forestående begivenhed og erfaringerne fra afviklingen af tilsvarende begivenheder – vurderer, at der er en særligt nærliggende risiko for mere voldsomme uroligheder. Det er samtidig en forudsætning, at det politifagligt vurderes, at flytning af afviklingstidspunktet konkret vil bidrage til at afværge faren, og at samme virkning ikke kan opnås med mindre indgribende midler.

Københavns Byret har i forhold til den særlige domstolsprøvelse af påbud om flytning af afviklingstidspunktet bedt om, at det præciseres i lovforslagets bemærkninger, hvad det indebærer, at sager om meddelelse af påbud om flytning af afviklingstidspunktet indbringes for retten efter reglerne i kapitel 80.

At sagerne indbringes for retten efter reglerne i kapitel 80 indebærer, at sagerne behandles i strafferetsplejens former uden medvirken af domsmænd. Dette er blevet præciseret i lovforslagets almindelige bemærkninger.

10. Behandling af oplysninger om privat meddelte karantæner

Danske Fodboldfanklubber har i deres høringssvar anført, at fodboldklubberne bør blive enige om en række forhold vedrørende de såkaldte klubkarantæner (karantænelængde, karantæneårsag mv.), og at meddelelsen af sådanne karantæner bør være forbundet visse garantier for den, der meddeles karantæne.

Med lovforslaget foreslås det, at justitsministeren får bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om, at klubberne kan behandle oplysninger om, hvilke personer der er meddelt privat karantæne (klubkarantæne).

Som anført i pkt. 6.3.5. i lovforslagets bemærkninger vil Justitsministeriet – som forudsat i den fælles handlingsplan ”Gode fodboldoplevelser for alle” – i forbindelse med udfærdigelsen af de nærmere regler om behandlingen, herunder udvekslingen, af oplysninger om personer, som er meddelt klubkarantæne, inddrage bl.a. fodboldklubberne og fanklubberne.

Det, som der er peget på i høringssvaret fra Danske Fodboldfanklubber, og som ikke vedrører forhold, som direkte reguleres med lovforslaget, vil naturligt kunne indgå i disse forestående drøftelser.

III. Lovforslaget i forhold til lovudkastet

I forhold til lovudkastet indeholder lovforslaget følgende indholdsmæssige ændringer:

- Der er foretaget en ændring i den foreslåede bestemmelse i § 1, nr. 2 (som bliver § 2, stk. 2), således at det nu fremgår af lovteksten, at den foreslåede § 2, stk. 2, alene vil kunne finde anvendelse ved begrundet mistanke om forhold, der er af sådan en grovhed, at de henføres under straffelovens § 291, stk. 2, om hærværk af betydeligt omfang eller af mere systematisk eller organiseret karakter.
- Det er i den foreslåede bestemmelse om inddragelse af udenlandske afgørelser (som bliver § 2, stk. 3) blevet præciseret, at det er domme og afgørelser vedrørende strafbare forhold begået i forbindelse med visse idrætsbegivenheder, der vil kunne inddrages i vurderingen af, om en person kan meddeles generel karantæne efter § 2, stk. 1. Dette indebærer, at det på nuværende tidspunkt alene vil være udenlandske domme og afgørelser vedrørende strafbare forhold begået i forbindelse med fodboldkampe, der vil kunne inddrages i vurderingen.
- Det er i den foreslåede bestemmelse til § 2, stk. 7, blevet tilføjet, at et personfoto, der er optaget efter bestemmelsens 1. pkt., skal destrueres, hvis personen frifindes, eller der træffes afgørelse om påtaleopgivelse for det forhold, der efter stk. 1, nr. 1, ligger til grund for karantænen.
- Der er foretaget en ændring i den foreslåede bestemmelse til § 6 a, således at det nu fremgår, at hjemlen til at fastsætte regler om behandling af oplysninger om klubkarantæner (i det omfang, behandlingen er nødvendig for at håndhæve disse karantæner) ud over udvekslingen (videregivelsen) og den efterfølgende behandling også omfatter den forudgående registrering af oplysningerne.

Bortset herfra svarer det fremsatte lovforslag med enkelte præciseringer, lovtekniske og redaktionelle ændringer til høringsudkastet.