



NOTAT

6. oktober 2009

E&S

/jd

Høringsnotat vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af lov om restaurationsvirksomhed og alkoholbevilling mv. (Videregivelse og behandling af oplysninger om forbud mod ophold i bestemte virksomheder)

1. Indledning

Justitsministeren nedsatte i sommeren 2008 et udvalg, der som led i bestræbelserne på at skabe et tryggere natteliv bl.a. skulle se på muligheden for bedre at kunne håndhæve de forbud, som politiet udsteder med henblik på at sikre, at visse personer ikke må opholde sig bestemte steder.

I januar 2009 afgav udvalget betænkning nr. 1504 om restaurationsers adgang til identitetsoplysninger på personer med restaurationsforbud.

Betænkningen har nu været i høring hos en række myndigheder og organisationer. Det er Justitsministeriet, der har forestået høringen og udarbejdet udkast til høringsnotat. Justitsministeriets materiale er indarbejdet i nærværende notat.

2. Sammenfatning

Betænkningen indeholder forslag om en ændring af restaurationsloven, således at der bl.a. skabes en klar hjemmel til, at politiet kan videregive oplysninger til restauratører om, hvilke personer der har fået forbud mod at opholde sig i den pågældende restauration. Endvidere indføres der regler om tavshedspligt for de personer, der får kendskab til, hvem der har et sådant restaurationsforbud.

Endelig foreslås det, at der kan oprettes et fælles privat register, hvor de restaurationsvirksomheder, som ønsker det, kan få oplyst, om en bestemt person har restaurationsforbud det pågældende sted.

Lovforslaget svarer – med enkelte ændringer af i det væsentlige terminologisk og lovteknisk karakter – til det lovudkast om ændring af lov om restaurations- og hotelvirksomhed mv. (nu lov om restaurationsvirksomhed og alkoholbevilling mv.), som er indeholdt i betænkningen.

3. Høringssvarene

3.1. Indledende bemærkninger

3.1.1. Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra følgende myndigheder, organisationer mv.:

Advokatrådet, Danmarks Restauranter og Cafeer, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk ErhvervsFremme, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, DI, Domstolsstyrelsen, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerstyrelsen, Forbrugerrådet, Horesta, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Præsidenten for Københavns Byret (på vegne af byretspræsidenterne), Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten og Rigspolitiet.

3.1.2. **Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk ErhvervsFremme, Den Danske Dommerforening, DI, Domstolsstyrelsen, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerstyrelsen, Præsidenten for Københavns Byret (på vegne af byretspræsidenterne), Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret og Rigsadvokaten** har ikke bemærkninger til lovudkastet.

3.1.3. **Advokatrådet, Danmarks Restauranter og Cafeer, Datatilsynet, Forbrugerrådet, Horesta, Institut for Menneskerettigheder, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Retspolitisk Forening og Rigspolitiets** bemærkninger til lovudkastet er gennemgået i det følgende.

Økonomi- og Erhvervsministeriets bemærkninger til de fremkomne høringssvar er i det følgende anført med kursiv.

3.2. Generelle bemærkninger

Horesta, Danmarks Restauranter og Cafeer og Retspolitisk Forening støtter generelt udvalgets anbefalinger.

Institut for Menneskerettigheder og **Advokatrådet** støtter, at forslaget tilsigter en ensretning af politiets underretningsprocedurer, og at der skabes lovhjemmel til politiets videregivelse af oplysninger.

Advokatrådet og **Landsforeningen af Forsvarsadvokater** har noteret sig, at udvalget ikke tilsigter at gøre de pågældende restauratører ansvarlige for håndhævelsen af restaurationsforbuddene. Efter Advokatrådets opfattelse indebærer forslaget i betænkningen dog en risiko for, at der sker en øget overførsel af egentlige politiopgaver til restauratørerne, der i praksis vil komme til at håndhæve forbuddene. Advokatrådet anfører, at rådet ser med bekymring på en sådan "udlicitering" af politiopgaver til private.

Kommentar

Politiet har det overordnede ansvar for håndhævelse af restaurationsforbud, men en effektiv håndhævelse forudsætter i realiteten, at bl.a. indehavere og dørmænd i de berørte virksomheder får mulighed for at spille en mere central rolle, end tilfældet er i dag.

En forudsætning for, at indehavere og dørmænd mv. kan udfylde en sådan mere central rolle, er i sagens natur, at de får kendskab til de meddelte forbud og identiteten på de personer, som forbuddene vedrører.

Den foreslåede ordning indebærer ikke yderligere pligter for restaurationen, end tilfældet er i dag, og der er således efter Justitsministeriets opfattelse ikke tale om overførsel af en politiopgave til private.

3.3. Bemærkninger vedrørende adgangen til politiets videregivelse af oplysninger via et privat register

Retspolitisk Forening tilslutter sig i det væsentlige udvalgets anbefalinger, men advarer mod den generelle, stigende og vedvarende tendens til at overvåge og registrere borgere og deres personlige oplysninger.

Forbrugerrådet, Institut for Menneskerettigheder, Advokatrådet og Landsforeningen af Forsvarsadvokater stiller spørgsmål ved forslaget om nødvendighed og proportionalitet. Der henvises i den forbindelse bl.a. til den øgede registrering, som må forventes, og til de datasikkerhedsmæssige betænkeligheder, som et register over følsomme personoplysninger rejser.

Kommentar

Regeringen lægger stor vægt på, at man – både som gæst og som ansat – trygt kan færdes i nattelivet og i den forbindelse gå på restaurationer og diskoteker mv. uden risiko for at blive udsat for vold eller utryghedsskabende adfærd.

Udvalget om restaurationsforbud har overvejet, hvordan restaurationer mv. sikres adgang til identitetsoplysninger på personer med restaurationsforbud, uden at en sådan adgang til følsomme personoplysninger om enkeltpersoner sætter grundlæggende hensyn til persondataskyttelsen over styr.

Udvalget foreslår, at der indføres en ordning, hvor politiet, når der meddeles et forbud mod ophold i bestemte virksomheder efter restaurationslovens § 31, stk. 2, 1. pkt., som det almindelige udgangspunkt skriftligt underretter den eller de berørte virksomheder om det udstedte forbud ved almindeligt eller anbefalet brev eller ved krypteret e-post.

Udvalget foreslår endvidere, at den skitserede ordning suppleres med et centralt register, hvorfra de enkelte virksomheder elektronisk kan hente

de pågældende oplysninger, dvs. om gæsten er meddelt forbud mod at komme i den pågældende restauration.

Udvalget anfører således, at et centralt register vil have en række såvel praktiske som retssikkerhedsmæssige fordele i forhold til de decentrale registre, som må forventes at ville blive realiteten hvis politiet alene kan videregive oplysningerne direkte til de enkelte restauratører mv. Udvalget anfører i den forbindelse bl.a., at Datatilsynet vil have lettere ved at føre effektiv kontrol med et centralt register end med en lang række decentrale, ligesom risikoen for misbrug og spredning af oplysningerne efter udvalgets opfattelse vil være mindre ved en central løsning.

I overensstemmelse med udvalgets anbefalinger er det fremsatte lovforslag baseret på, at politiets videregivelse og den efterfølgende behandling af oplysningerne undergives en række begrænsninger.

Efter forslaget vil der således alene være tale om, at politiet videregiver oplysninger om, at der er meddelt den pågældende et forbud og om forbuddets varighed. Der vil således ikke blive videregivet oplysninger om eksempelvis det bagvedliggende strafbare forhold.

Efter forslaget vil oplysningerne endvidere alene blive videregivet til den restauration mv., som forbuddet vedrører, og det forudsættes i overensstemmelse med udvalgets anbefalinger, at en søgning i registret får karakter af en "hit/no hit"-forespørgsel, hvor den enkelte restauration alene får adgang til oplysning om, hvorvidt en given person på det pågældende tidspunkt er omfattet af et forbud mod at komme i den pågældende restauration mv.

Endelig følger det af forslaget, at de personer, som får adgang til oplysninger udleveret fra politiet, har tavshedspligt i forhold hertil. Det forudsættes i den forbindelse, at justitsministeren fastsætter nærmere regler om bl.a. instruktion af medarbejder, som får adgang til de pågældende oplysninger.

Henset til disse begrænsninger sammenholdt med lovforslagets formål om at fremme tryghed og forebygge kriminalitet i nattelivet finder regeringen, at forslaget om, at oplysningerne kan videregives via et privat register, er proportionalt med det forfulgte formål.

3.4. Personkredsen

Datatilsynet finder, at det bør fremgå af lovforslaget, at indehaveren eller bestyreren ikke kan videregive de modtagne oplysninger til personer uden for den pågældende virksomhed, og at adgangen til oplysningerne inden for virksomheden kun kan gives i nødvendigt omfang. Datatilsynet henviser i den forbindelse til persondatalovens § 5 og § 41.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at den personkreds, som skal kunne benytte registeret, vil være relativt omfattende (dørmænd/bartendere m.fl.), hvis registeret skal have en praktisk berettigelse.

Kommentar

Det følger af lovforslaget, at de oplysninger, som politiet videregiver til indehaveren eller bestyreren af den pågældende virksomhed, kun må behandles af indehaveren, bestyreren, dørmænd og efter omstændighederne andre ansatte, og at behandlingen kun må ske i det omfang, det er nødvendigt for at håndhæve restaurationsforbuddet.

I virksomheder med adgangskontrol og dørmænd må det antages, at det som klar hovedregel ikke vil være nødvendigt – og dermed heller ikke berettiget – at videregive oplysninger til andre ansatte.

Oplysningerne vil endvidere ikke efter forslaget kunne videregives til personer uden for den pågældende virksomhed.

Det følger endvidere af lovforslaget, at de personer, der har adgang til at behandle oplysningerne, har tavshedspligt med hensyn til disse, og at straffelovens §§ 152 og 152 c-f finder tilsvarende anvendelse.

Forslaget indebærer således, at kun nærmere angivne personer kan foretage behandling af oplysningerne, og at der fastsættes begrænsninger i adgangen til at behandle disse, ligesom personerne pålægges tavshedspligt.

3.5. Ansvar for oprettelse og drift af registret

Danmarks Restauranter og Cafeer anfører, at langt størstedelen af landets restauranter mv. ikke er organiseret, og at det derfor vil være helt essentielt, at oprettelsen og driften af et landsdækkende privat register sker uden for de eksisterende brancheorganisationer for derved at sikre lige adgang for alle restauranter til deltagelse i registeret. Danmarks Restauranter og Cafeer foreslår således, at det overvejes at lade Det Kriminalpræventive Råd eller en tilsvarende institution med lignende status stå for driften.

Institut for Menneskerettigheder anfører, at spørgsmålet om, hvem der skal være dataansvarlig for registerets omfattende indsamling, registrering, behandling, sletning mv. af fortrolige personoplysninger, ikke er afklaret i betænkningen.

Kommentar

Det fremgår af betænkning 1504/2009, at udvalget finder det nærliggende at lade branchen selv stå for oprettelsen og driften af et fælles privat register med oplysninger om restaurationsforbud, men at udvalget imidlertid ikke finder at kunne udtale sig nærmere om, hvem der skal oprette

og stå for driften af et fælles privat register, idet løsningen ikke er færdigudviklet, og idet de økonomiske omkostninger forbundet med oprettelsen og driften ikke er tilstrækkelig oplyst.

Udvalget finder det dog afgørende, at en fælles privat registerløsning, uanset hvilken brancheorganisation mv., som står for oprettelsen og driften, ikke må begrænses til virksomheder, som er medlemmer af en bestemt brancheorganisation, men bør være tilgængelig for alle interesserede virksomheder, eventuelt mod et gebyr fastsat på grundlag af de udgifter, der er forbundet med administrationen og driften af registret.

Udvalget har endvidere peget på, at det vil kunne være hensigtsmæssigt at oprette registret under hensyntagen til eksisterende gæsteregistreringssystemer.

Økonomi- og Erhvervsministeriet er enig i, at registret bør oprettes i privat regi, og at der bør være adgang for alle restaurationer til at tilmelde sig.

Den endelig fastlæggelse af rammerne for registret vil skulle drøftes mellem branchen og Justitsministeriet, som vil skulle udstede nærmere regler om politiets videregivelse af oplysninger via registret.

3.6. Advarselsregister

Danmarks Restauranter og Cafeer finder, at der bør oprettes et advarselsregister, således at en restauration får adgang til oplysninger om, hvorvidt en person har forbud mod at komme i andre restaurationer end den pågældende.

Horesta finder, at der på sigt ligeledes bør være mulighed for at udveksle oplysninger om de karantæner, som de enkelte virksomheder har givet udvalgte gæster.

Retspolitisk Forening anfører omvendt, at det er vigtigt at notere sig, at betænkningen udelukker et såkaldt advarselsregister, hvor enhver restauration får en uindskrænket adgang til samtlige navne på de personer, der har fået forbud mod at komme på en eller flere restaurationer i landet.

Kommentar

Som lovforslaget er udformet, får politiet adgang til at videregive oplysninger til indehavere og bestyrere om, hvilke personer der efter restaurationslovens § 31, stk. 2, har fået forbud mod at opholde sig som gæst i den pågældende virksomhed.

Forslaget er udformet under hensyntagen til Datatilsynets afgørelse af 2. juli 2008 om afslag på tilladelse til oprettelse af et advarselsregister for diskoteker. Økonomi- og Erhvervsministeriet er i den forbindelse enig i

udvalgets anbefaling om, at der ikke i et privat register bør være adgang til, at restauratører kan få oplysninger om restaurationsforbud, som vedrører andre restaurationer. Udvalget har i øvrigt i tilknytning hertil anført, at det samme efter persondatalovens regler og Datatilsynets praksis gælder, hvis et fælles privat register indeholder oplysning om personer, der af en restauration har fået karantæne mod at komme i restaurationen.

3.7. Administrativ praksis med forbud meddelt indehaverne

Danmarks Restauranter og Cafeer, Advokatrådet og Landsforeningen af Forsvarsadvokater tilslutter sig udvalgets bemærkninger om, at politiets praksis vedrørende meddelelse af restaurationsforbud til restauratører bør ensrettes, således at der fastsættes nærmere retningslinjer for, hvornår politiet også bør meddele forbud til restauratøren, jf. restaurationslovens § 31, stk. 2, 2. pkt. Danmarks Restauranter og Cafeer anfører i den forbindelse, at en lovændring ville være ønskelig.

Kommentar

I medfør af restaurationslovens § 31, stk. 2, 2. pkt., vil politiet kunne meddele indehaveren et særskilt forbud mod at modtage den pågældende gæst i restaurationen.

Bemærkningerne vedrører ikke direkte det fremsatte lovforslag, men regeringen er enig i de fremsatte bemærkninger, og det forudsættes i den forbindelse, at der i tilknytning til lovændringen og regler udstedt i medfør af denne vil blive udsendt en cirkulæreskrivelse til politi og anklagemyndighed, som udstikker retningslinjer for, hvornår politiet – ud over at meddele forbud til gæsten – også bør meddele forbud til indehaveren, jf. restaurationslovens § 31, stk. 2, 2. pkt.

3.8. Kompensation

Institut for Menneskerettigheder foreslår, at det overvejes at yde en form for kompensation ved fejl, hvis en sigtelse frafalder, eller hvis der senere sker frifindelse for det forhold, som ligger til grund for restaurationsforbuddet. Instituttet foreslår, at det samme overvejes i relation til karantæner.

Kommentar

Der kan henvises til de almindelige regler i retsplejelovens kapitel 93 a om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning samt dansk rets almindelige erstatningsretlige regler.

Der er efter regeringens opfattelse ikke behov for supplerende regler på dette område.

For så vidt angår Datatilsynet, er det endvidere Justitsministeriets vurdering, at de økonomiske og administrative konsekvenser af lovforslaget vil kunne rummes inden for Datatilsynets økonomiske rammer.

3.9. Økonomiske og administrative konsekvenser mv.

Retspolitisk Forening anfører om finansieringen af et centralt privat register, at et sådant register bør betales og drives af dem, der ser et behov for at overvåge og registrere deres gæster – altså primært diskoteker.

Rigspolitiet anfører, at løbende overførsel af oplysninger til et privat register vil forudsætte, at registreringen af restaurationsforbud i Kriminalregisteret som udgangspunkt ændres, og at det fremover ved hvert enkelt restaurationsforbud vil være nødvendigt at foretage en særlig registrering af den eller de restaurationer, forbuddet omfatter, og at dette forudsætter, at der etableres et system, hvor der til hver enkelt restauration i Danmark er knyttet en entydig registreringskode. Rigspolitiet anfører i den forbindelse, at Rigspolitiet ikke på nuværende tidspunkt finder at have grundlag for at udtale sig om de forventede omkostninger ved etablering af den omhandlede videregivelsesordning, men at det forudsættes, at der i forbindelse med vedtagelse af lovforslaget bevilges Rigspolitiet de fornødne midler til etablering og drift af systemet.

Datatilsynet gør opmærksom på, at de enkelte restaurationer, som modtager individuel skriftlig underretning om restaurationsforbud – ved behandling af oplysninger som følge af politiets videregivelse af oplysninger om strafbart forhold – vil skulle anmelde behandlingen af personoplysninger, jf. persondatalovens § 48, og der vil ligeledes skulle indhentes en forudgående tilladelse fra Datatilsynet, jf. § 50, stk. 1, nr. 1.

Datatilsynet gør endvidere opmærksom på, at der også vil være anmeldelsespligt til Datatilsynet for den enkelte restauration, som tilslutter sig et fælles centralt register, og at Datatilsynet i den forbindelse vil overveje, om der kan findes en smidig og effektiv ordning for håndteringen af anmeldelserne fra de deltagende restaurationer.

Datatilsynet anfører, at dette medfører et betragteligt antal nye anmeldelser til Datatilsynet, og at tilsynet i medfør af persondatalovens § 62, stk. 3, desuden får inspektionskompetence over for de pågældende restaurationer på dette område. Datatilsynet mener derfor, at spørgsmålet om tilførsel af ressourcer til tilsynets varetagelse af opgaverne på dette område må indgå i de videre overvejelser om udmøntning af udvalgets anbefalinger.

Institut for Menneskerettigheder anfører i overensstemmelse hermed, at Datatilsynets tilsyn forudsætter væsentlige ressourcer.

Kommentar

Forslaget skønnes at have visse økonomiske og administrative konsekvenser for politiet, i forbindelse med etablering af en ordning, hvorefter der løbende vil skulle ske underretning af virksomhederne – enten individuelt eller via det fælles private register – om meddelte restaurationsforbud mod ophold i bestemte virksomheder.

De konkrete økonomiske konsekvenser vil bl.a. afhænge af den konkrete løsning, der vælges til brug for politiets overførsel af oplysninger til det private register. Som nævnt i pkt. 4.1 finder Økonomi- og Erhvervsministeriet ikke, at man på nuværende tidspunkt bør lægge sig fast på, hvordan videregivelsen fra politiet til registeret skal ske. Fastlæggelse af den konkrete løsning bør i stedet ske efter drøftelse mellem restaurationsbranchen og politiet. En løsning, der indebærer, at oplysninger til registeret skal ske løbende fra politiet IT-systemer, bør i givet fald tilrettelægges med hensyntagen til politiets IT-systemer.

De udgifter, der er forbundet med lovforslaget, vil herefter kunne afholdes inden for politiets økonomiske ramme.

For så vidt angår Datatilsynet, er det endvidere Justitsministeriets vurdering, at de økonomiske og administrative konsekvenser af lovforslaget vil kunne rummes inden for Datatilsynets økonomiske ramme.

4. Høringsliste

Betænkning nr. 1504/2009, som er afgivet af Udvalget vedrørende restaurationsadgang til identitetsoplysninger på personer med restaurationsforbud, og det heri indeholdte lovudkast, har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Advokatrådet, Business Danmark, Danmarks Restauranter og Cafeer, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Dansk ErhvervsFremme, Danske Advokater, Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, DI, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Forbrugerombudsmanden, Forbrugerrådet, Foreningen af Offentlige Anklagere, Formanden for Forbrugerklagenævnet, Forsikring & Pension, Horesta, Institut for Menneskerettigheder, Kommunernes Landsforening, Konkurrencestyrelsen, NOX Network, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Præsidenterne for samtlige byretter, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, SikkerhedsBranchen og 3F.