



## Notat

### Mulighederne for indførelse af anonyme kontrolkorps i nattelivet i København

Kultur- og Fritidsudvalgets besluttede på et møde den 26. oktober 2023 at pålægge forvaltningen inden udgangen af december at vende tilbage med hvilke udfordringer og muligheder der er ved at indføre et anonymt kontrolkorps, herunder behovet for ny lovgivning, samt modeller, der kan indarbejdes under den nuværende lovgivning.

#### Sammenfatning

*Efter norske regler kan myndighederne anvende anonyme kontrolkorps i vurderingen af, om en restauration (bevillingen) drives forsvarligt. Der er ikke tilsvarende muligheder efter danske regler. Indførelse af en Oslo-model i Danmark vil kræve lovændringer, primært i restaurationsloven. Erhvervsministeriet har i 2022 udsendt et forslag til ændring af restaurationsloven, der ville betyde, at afgørelser fra Ligebehandlingsnævnet skulle indgå i grundlaget for bevillingsager. Forslaget blev ikke fremsat. Det er forvaltningens vurdering, at det ikke er muligt at anvende anonyme kontrolkorps medmindre, at det er aftalt med de enkelte serveringsteder, og at der er opnået dispensation ift. rekruttering pba. etnicitet. En sådan model er der ikke for nuværende opbakning til fra restaurationsbranchen.*

#### Mulig model

På baggrund af gældende lovgivning, er det forvaltningens vurdering, at det er muligt at etablere en ordning med anonyme kontrolkorps, hvis der foreligger en klar aftale herom med de enkelte serveringstede. Aftalen vil betyde samtykke fra det enkelte serveringsted ift. registrering og offentliggørelse af data. Herudover vil modellen kræve tilladelse til dispensation fra reglerne om forskelsbehandling ved relevante myndigheder ift. rekruttering pba. etnicitet. Det vil ikke i forhold til gældende regler være muligt for Bevillingsnævnet at anvende oplysningerne i sagsbehandlingen.

#### Indledning

Notatet beskriver kort de norske regler vedr. Oslo-modellen. Til sammenligning beskrives de danske regler med fokus på behovet for ændringer i forhold til indførelse af en tilsvarende ordning. Herudover

15. november 2023

F2 sagsnummer  
2023 - 18695

Sagsbehandler  
Peter Andreas Heiberg

Center for Borgerservice og  
Myndighed

Nyropsgade 3  
1602 København V

E-mail  
hz2d@kk.dk

EAN-nummer  
5798009780515

beskrives kort et konkret lovforslag fra Erhvervsministeriet vedr. bevillingsnævnets inddragelse af afgørelser fra Ligebehandlingsnævnet. Endelig optegnes mulig model samt konsekvenserne heraf i forhold til anvendelse af (frivillige) anonyme kontrolkorps indenfor gældende ret. Notatet forholder sig ikke til de strafferetlige regler, som henhører under politiet. De enkelte afsnit sammenfattes løbende.

## 1. Norske regler

### *Diskrimination*

I norsk ret er det diskrimineringsloven om etnicitet, som forbyder diskriminering på grund af etnicitet, religion og livssyn. Det indebærer, at også diskriminering af for eksempel gæster eller dørvagter på natklubber, restauranter osv. er forbudt.

Den norske diskrimineringslov om etnicitet er en civilretslig lov med civilretslige sanktioner (erstatning). Loven har imidlertid også en straffebestemmelse som forbyder grov diskriminering på grund af etnicitet, religion og livssyn. Bestemmelsen tager særlig sigte på at forhindre grove former for rasisme begået af flere i fællesskab.

Derudover har den norske straffelov enkelte regler, som er særskilt knyttet til diskriminering. Herefter er det strafbart at nægte nogen varer eller tjenester (f.eks. at nægte nogen servering eller adgang til en natklub) pga. deres hudfarve eller nationale etniske oprindelse, religion og livssyn, homofile orientering eller nedsatte funktionsevne, leveform eller orientering. Straffen er bøder eller fængsel.

En alkoholbevilling i norsk ret gives af kommunen efter reglerne i lov om serveringsvirksomhed (serveringsloven). Efter denne lovs § 6 (vandelskravet) er det særskilt nævnt, at der i vurderingen af, om virksomheden vil blive drevet på forsvarlig måde, skal indgå brud på førnævnte diskrimineringslov.

Af særlig relevans for indførelsen af Oslo-modellen, jf. nedenfor, kan det oplyses, at der i den norske 'alkohollov' er en bestemmelse, hvorefter en restauration kan miste sin alkoholbevilling resten af bevillingsperioden eller for en kortere periode, hvis det kan konstateres, at restaurationen flere gange diskriminerer *af grunde* som nævnt i straffeloven, jf. ovenfor og alkohollovens § 1-8, tredje led.

### *Oslo-modellen (parvis testing)*

Med grundlag i disse regler indførte man i Oslo (2010) en model, hvor kommunalt ansatte systematisk i tidsrummet 22-03 testede adgange til en række barer og restauranter i Oslos centrum (serveringssteder) for at påvise, hvorvidt disse diskriminerede på baggrund af etnicitet.

Ordningen foregik i praksis således, at 3-5 unge med anden etnisk baggrund end norsk (bl.a. somalisk, etiopisk, indisk, malaysisk og chilensk) afprøvede, om de kunne få adgang til serveringsstederne. Testgruppen observerede og registrerede, om der kunne konstateres en forskelsbehandling i forhold til en tilsvarende etnisk norsk gruppe (samme alder, køn, tøjstil osv.). Samtlige tests blev gennemført anonymt ved at testgrupperne opførte sig som sædvanlige gæster. Man kaldte det 'parvis testing'.

Når en test var gennemført, blev serveringstederne oplyst herom. Hvis testgrupperne fandt, at der forelå en forskelsbehandling, blev dette registreret, og serveringsstedet blev konfronteret hermed. Hændelsesforløbet blev herefter nedfældet i en kontrolrapport, som efterfølgende blev sendt til Næringsetaten. Næringsetaten er ansvarlig for administrationen af alkoholbevillingerne i Oslo kommune.

Næringsetaten gennemførte herefter på baggrund af oplysningerne i kontrolrapporten en høring af det pågældende serveringsted, og udarbejdede endelig en vurdering af, hvorvidt hændelsesforløbet var udtryk for ulovlig forskelsbehandling. Hvis Næringsetaten konstaterede, at serveringstedet gentagne gange udøvede forskelsbehandling, kunne alkoholbevillingen inddrages for en kortere eller længere periode.

Næringsetaten anvendte den samme metode indtil 2019, hvor ordningen ophørte, da Næringsetaten ikke kunne gennemføre kontroller efter modellen 2020 og 2021 pga. Corona-epidemien.

I 2016 gennemførte man i Norge en række ændringer af den norske alkohollov, og man ophørte med et praksisbaseret sanktionsreglement til et standardiseret sanktionsreglement, som kaldes 'prikketildelingssystemet' (samme som en klippekortsordning), hvori indgår en række forhold, som man bedømmes ud fra. I dag er det således, at hvis man gentagne gange bryder reglerne om forskelsbehandling, kan serveringstedet i sidste ende miste sin tilladelse til at sælge alkohol i en kortere eller længere periode. I 'prikketildelingssystemet' kan man lovligt anvende 'parvis testing', men på grund af vanskeligheder med at administrere ordningen (rekruttering), og det forhold, at der var kritik af, at myndighederne fremprovokerede forskelsbehandling, blev ordningen reelt stoppet permanent. Fra 2019 har det været myndighedspersoner (inspektører), der indberetter overtrædelser af reglerne om forskelsbehandling.

Det kan supplerende nævnes, at Næringsetaten har oplyst, at man i højere grad har fokus på vejledning og dialog med serveringstederne om diskrimination - og emnet er et gennemgående tema for Næringsetatens kurser og møder med nattelivsbranchen.

*Sammenfatning: Oslo-modellen har hjemmel i norsk ret, men anvendes ikke længere, bl.a. fordi der var kritik af, at man ved ordningen*

*opfordrede til forskelsbehandling, og fordi man gennemførte ændringer i sanktionsmetoden.*

## **2. Dansk ret**

### *Diskrimination*

Lovgivning om diskrimination i nattelivet findes i:

- racediskriminationsloven (Justitsministeriet),
- ligestillingsloven (Digitaliserings- og Ligestillingsministeriet) og
- lov om etnisk ligebehandling (Udlændinge- og Integrationsministeriet).

Det følger af racediskriminationslovens § 1, stk. 1, at den, som inden for erhvervsmaessig eller almennyttig virksomhed på grund af en persons race, hudfarve, nationale eller etniske oprindelse, tro eller seksuelle orientering nægter at betjene den pågældende på samme vilkår som andre, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Ligestillingsloven indeholder et forbud for erhvervsdrivende mod at forskelsbehandle på grund af køn uden for arbejdsmarkedet. Det følger af lovens § 2: "Ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af køn. En instruktion om at forskelsbehandle en person på grund af køn betragtes som forskelsbehandling".

Lov om etnisk ligebehandling blev vedtaget den 28. maj 2003 og gennemfører dele af EU-direktiv af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse. Det fremgår af lovens § 3, stk. 1, at ingen må udsætte en anden person for direkte eller indirekte forskelsbehandling på grund af vedkommendes eller en tredjemands race eller etniske oprindelse.

Ligebehandlingsnævnet behandler sager om diskrimination efter lov om etnisk ligebehandling, og er et uafhængigt nævn, der træffer afgørelse i sager om forskelsbehandling, herunder pba. etnicitet. Ligebehandlingsnævnet træffer løbende afgørelser vedrørende forskelsbehandling på baggrund af etnicitet i forbindelse med færden i nattelivet, f.eks. vedr. adgang til en natklub. Det er alene den pågældende person, der mener sig forskelsbehandlet, der kan klage til Ligebehandlingsnævnet. Afgørelser fra Ligebehandlingsnævnet gengives alene i anonymiseret form. Herudover har nævnet ikke hjemmel til at underrette andre myndigheder om konkrete klagesager.

*Sammenfatning: Ligebehandlingsnævnet behandler personsager om forskelsbehandling efter reglerne herom. Sagerne er anonyme, og nævnet har ikke hjemmel til at underrette Bevillingsmyndigheder om nævnets konkrete afgørelser.*

### *Restaurationsloven*

Bevillingsnævnets mulighed for enten at frakende eller tilbagekalde en alkoholbevilling fremgår af restaurationslovens § 19, der har følgende ordlyd:

*"En alkoholbevilling kan frakendes eller tilbagekaldes, hvis*

*1) bevillingshaveren har gjort sig skyldig i grov eller gentagen overtrædelse af vilkår for alkoholbevillingen eller af bestemmelser i loven eller*

*2) der er særlig grund til at antage, at bevillingshaveren ikke vil eller kan drive restaurationsvirksomheden på forsvarlig måde."*

Afgørelse i sager om *frakendelse* af en alkoholbevilling træffes af domstolene, mens sager om tilbagekaldelse af en alkoholbevilling kan træffes af bevillingsmyndigheden efter høring af eller forslag fra politiet og afgørelsen kan af bevillingshaveren kræves indbragt for domstolene, jf. restaurationslovens § 19, stk. 2.

Bestemmelsens stk. 1 anvendes primært i situationer, hvor et bevillingssted f.eks. har overtrådt forbuddet mod at servere stærke drikke for personer, der ikke er fyldt 18 år, eller hvor der er tale om støjniveauer, der har udgjort en forstyrrelse af den offentlige orden, eller overtrædelse af andre bestemmelser i loven.

Da diskrimination ikke er kriminaliseret i restaurationsloven, vil § 19, stk. 1, i sin nuværende form ikke kunne anvendes til at fratage en alkoholbevilling i tilfælde af, at et diskotek gentagne gange dømmes for diskrimination.

Bestemmelsens stk. 2 anvendes i sager, hvor bevillingshaveren for eksempel undlader at føre tilstrækkelig kontrol, undlader at tilkalde politiet, når alvorlige lovovertrædelser har fundet sted, eller hvor personalet er påvirket af alkohol eller euforiserende stoffer i et sådant omfang, at virksomheden ikke kan drives på forsvarlig måde. Det er en betingelse, at den uforsvarlige drift har fundet sted gennem en periode, og dermed skal der altså være tale om mere end ét tilfælde af uforsvarlig drift. Derudover fremgår det af bemærkningerne til loven, at der ved en tilbagekaldelse af en alkoholbevilling kræves mere graverende forhold, end der kræves ved nægtelse i forbindelse med en ansøgning om en bevilling, da der er tale om en fratagelse af en allerede erhvervet rettighed.

At bevillingshaveren eller personalet dømmes for diskrimination, er ikke nævnt i loven eller dennes bemærkninger som et forhold, der kan føre til tilbagekaldelse af en alkoholbevilling. Opregningen af eksempler er imidlertid ikke udtømmende. Erhvervsstyrelsen har i 2012 på

anmodning fra Københavns Kommune oplyst, at en eventuel frakendelse af alkoholbevillingen som følge af diskrimination forudsætter, at der er tale om grove eller gentagne overtrædelser af diskriminationsforbuddet. Styrelsen fastslår også, at både overtrædelserne og bevillingsfrakendelsen vil skulle fastslås ved dom. Der er ikke siden foretaget ændringer i retstilstanden.

Der findes ingen eksempler i retspraksis, hvor en alkoholbevilling er blevet frakendt på baggrund af, at en bevillingshaver eller dennes personale har overtrådt ovennævnte regler. Den eneste trykte dom vedr. tilbagekaldelse af alkoholbevilling er fra 1997 og omhandler en bestyrer dømt for vold efter straffelovens § 245, stk. 1, begået over for en gæst i restaurationen.

Desuden kan nævnes en landsretsdom fra 1995, hvor en politimester havde afslået en ansøgning om godkendelse af en dørmand efter restaurationsloven, fordi ansøgeren fire gange var dømt for vold. By- og landsret fandt imidlertid, at ansøgeren skulle godkendes som dørmand.

Der skal således være tale om strafbare forhold af en vis grovhed, før bestemmelsen i stk. 2 finder anvendelse.

Hvis Ligebehandlingsnævnet finder, at en dørmand eller bevillingshaver har forskelsbehandlet, er der ikke i dag regler mv. om, at sådanne afgørelser skal tilgå Bevillingsnævnene, og at nævnene skal tillægge sådanne afgørelser betydning i behandlingen af ansøgninger om en ny eller en fornyelse af en alkoholbevilling. Dette ville givetvis kræve en lovændring.

Det er således alene endelig dom for forskelsbehandling, der kan tillægges en vis betydning i ansøgninger om alkoholbevillinger og nattilladelser - uden egentlig retspraksis på dette område, er det samtidig vurderingen, at der skal være tale om gentagne overtrædelser af en vis grovhed, før end forholdet kan blive afgørende for anvendelsen af § 19.

*Sammenfatning: Det er alene endelig dom for (grove) overtrædelser af reglerne om forskelsbehandling, der kan indgå i det samlede oplysningsgrundlag for bevillingsmyndighedernes vurdering af en bevilling.*

### **3. Krav til eventuel ny lovgivning**

Som det fremgår af beskrivelsen ovenfor, er der i norsk ret i både serveringsloven og i alkoholoven taget konkret stilling til spørgsmålet om hensynet til reglerne om forskelsbehandling. Tilsvarende gør sig ikke gældende i dansk ret.

De norske regler indeholder et grundlag for at iværksætte Oslo-modellen. Det er navnlig den norske alkohollovs § 1-8 (3), hvor det fremgår, at en bevilling kan inddrages, såfremt der gentagne gange konstateres, at serveringsstedet diskriminerer *af grunde* som nævnt i den norske straffelovs § 349a. Der er således i norsk ret indført en konkret regel, der muliggør inddragelse af en bevilling på baggrund af diskrimination.

Hvis man i dansk ret skulle etablere en tilsvarende 'Oslo-model', ville det kræve en række ændringer af gældende regler, herunder navnlig i restaurationsloven, hvor der skulle gennemføres et lovgrundlag for at kommunerne kunne iværksætte en sådan ordning. Der ville være behov for at tildele kommunerne en kompetence til at vurdere, hvorvidt der forskelsbehandles i nattelivet.

I den forbindelse skal det bemærkes, at Erhvervsstyrelsen den 22. juli 2022 iværksatte en høring over et større lovforslag, der bl.a. omfattede en ændring af restaurationsloven med det formål at forebygge forskelsbehandling i nattelivet.

Af forslaget fremgik, at Erhvervsministeriet fandt, at det ville være et effektivt tiltag for at forebygge forskelsbehandling i nattelivet, at afgørelser fra Ligebehandlingsnævnet vedr. forskelsbehandling i forbindelse med udøvelse af restaurationsvirksomhed kunne indgå i de hensyn som bevillingsmyndigheden skulle iagttage ved afgørelsen af, om alkoholbevilling skulle gives, hvis afgørelsen er afsagt mod bevillingsansøgeren, medlemmer af direktionen eller bestyrelsen eller andre, der kan øve en bestemmende indflydelse over virksomheden.

Erhvervsministeriet ønskede at tydeliggøre regelgrundlaget, og det skulle fortsat være de kommunale bevillingsmyndigheder, der afgjorde, hvordan de forskellige hensyn skulle vægtes i forhold til hinanden, og på den baggrund vurdere, om der skulle gives en bevilling eller ej.

Endelig fremgår det, at Erhvervsstyrelsen skulle tage stilling til den nærmere proces i samarbejde med politiet.

Forslaget om ændring af restaurationsloven blev ikke fremsat – og kom således ikke længere end til og med høringsfasen. Forvaltningen har for nylig spurgt Erhvervsstyrelsen, om der er truffet beslutning om at sende et fornyet forslag ud i høring, men styrelsen har ikke kunne bekræfte dette.

*Sammenfatning: Der er ikke i dag grundlag i dansk ret for at indføre Oslo-modellen. Det kan også udledes af Erhvervsministeriets forslag, at hvis bevillingsmyndighederne (i højere grad) skal inddrage overtrædelser af reglerne om forskelsbehandling, så kræver det en lovændring.*

#### 4. Mulige model(ler) efter gældende regler

##### *Indledning*

Efter kommunalfuldmagtsreglerne er forebyggelse og bekæmpelse af diskrimination et lovligt hensyn. I Københavns Kommune kommer dette primært til udtryk i handleplanen mod racisme, etnisk diskrimination og hadforbrydelser, og på nattelivsområdet i Restaurations- og nattelivsplanen, hvor det fremgår, at kommunen kan finansiere og iværksætte tiltag i den forbindelse.

##### *Ikke-frivillig model med brug af anonyme kontrolkorps - registrering og offentliggørelse*

Som det fremgår oven for, vil indførsel af Oslo-modellen i dansk ret kræve klar lovhjemmel. På den baggrund vil det allerede af den grund være vanskeligt at se, hvordan Københavns Kommune skulle kunne iværksætte brug af anonyme kontrolkorps, der afprøver om natklubber i det københavnske natteliv forskelsbehandler på baggrund af etnicitet. Det er sædvanligt, at lovgivningen positivt tildeler kommunerne en opgave, og at en kommune ikke kan ændre opgavens indhold eller udføre den på en anden måde, medmindre der foreligger lovhjemmel hertil.

Kommunerne har mulighed for at varetage opgaver og foretage visse dispositioner af økonomisk karakter uden lovhjemmel - kommunalfuldmagten. Spørgsmålet er, om der med baggrund heri er grundlag for at etablere en lignende ordning med brug af anonyme kontrolkorps.

Det leder frem til kommunalfuldmagtens opgavefordelingsprincip, hvor der er en almindelig formodning om, at en kommune ikke kan påtage sig opgaver, der henhører under en anden myndighed. Københavns Kommune kan således ikke lovligt - i konkurrence med Ligebehandlingsnævnet - vurdere om serveringsteder forskelsbehandler. Lovgiver har taget stilling til, at dette henhører under et dertil indrettet nævn.

Københavns Kommune har ikke sagskompetence på dette område.

Det er herudover forvaltningens vurdering, at det ikke vil være muligt for Københavns Kommune at udarbejde egentlige retningslinjer, lokale regler el. lign. vedr. forskelsbehandling i nattelivet med det formål lokalt at forebygge dette i form af et anonymt kontrolkorps. En sådan ordning vil have karakter af '*indirekte lokal regulering*' (svarende til lovgivning) med retsvirkning for bestemte aktører i det københavnske natteliv.

Forvaltningen finder endelig også, at kommunen ville mangle den fornødne saglige interesse i at etablere en lignende ordning, idet et



register over serveringssteder, der ikke vil lukke bestemte personer ind – som reglerne er i dag – ikke vil være relevant i forhold til Bevillingsnævnets opgavevaretagelse efter restaurationsloven, jf. det ovenfor anførte om restaurationslovens anvendelsesområde.

*Sammenfatning: Etablering af Oslo-modellen vil være i strid med kommunalfuldmagten, hovedsageligt fordi kommunen ville påtage sig en opgave, der henhører under en anden myndighed – og at kommunen ikke kan indføre lovlignende lokale regler mv.*

*Frivillig model med anonymt kontrolkorps – registrering og offentliggørelse*

Det er forvaltningens vurdering, at det er muligt at etablere en frivillig ordning med anonyme kontrolkorps, såfremt der foreligger en klar aftale herom med de enkelte serveringsteder.

Derfor vil en frivillig ordning – en aftale der omfatter konkrete registreringer af, hvem der fik adgang til serveringstedet og hvem, der ikke fik adgang være mulig at iværksætte. Det forudsættes, at Københavns Kommune ikke som myndighed forholder sig til spørgsmålet om overtrædelse af ovennævnte regler, idet denne kompetence henhører under en anden myndighed. Hertil kommer, at det under alle omstændigheder ikke vil være muligt for Bevillingsnævnet at anvende oplysningerne i sagsbehandlingen, jf. ovenfor.

Hvorvidt de pågældende registreringer ønskes offentliggjort, beror på aftalen med serveringstedet. En mulig model – ud over offentliggørelse – kunne f.eks. være, at registreringerne anvendes som grundlag for dialog og samarbejde om evt. tiltag på det konkrete serveringsted.

Etablering af en sådan model vil endelig kræve en undersøgelse af, om der kan opnås dispensation fra reglerne om ligebehandling fra relevante statslige myndigheder (Erhvervsstyrelsen-restaurationsloven) til at rekruttere (kommunale) medarbejdere, hvor en afgørende betingelse er, at personerne enten er etniske danskere eller har en anden etnicitet end dansk, jf. det anførte under afsnittet om Oslo-modellen og danske ligebehandlingsregler i ansættelsessituationen.

*Konsekvenser af modellen*

Efter det ovenfor anførte, vil forvaltningen alene kunne forholde sig til konsekvensen af en beslutning om at etablere en frivillig aftalebaseret model med anonyme kontrolkorps, hvor der også evt. er tale om registrering og offentliggørelse af data.

Som bekendt har forvaltningen ikke i forhandlingerne med restaurationsbranchen kunne opnå tilslutning til en sådan model med anonyme kontrolkorps. Det er herudover klart tilkendegivet overfor

forvaltningen, at beslutningen om at iværksætte en sådan model, ville betyde, at man ikke ønsker at underskrive Charter for et nattelev uden diskrimination.

Det er samtidig forvaltningens vurdering, at skulle man ønske en tillægsmodel, som nogle serveringssteder kunne tilvælge, ville dette have tilsvarende betydning.

Ønsker man at gå videre med en (anden) ordning end den besluttede - vil der på baggrund af restaurationsbranchens udmeldinger være et væsentligt begrænset antal af underskrivere af Charter for et nattelev uden diskrimination (enkelte serveringsteder, incl. kommunens egne spillesteder).

*Sammenfatning: Det er muligt at iværksætte en model, der beror på frivillighed (aftale) med de enkelte serveringsteder om brug af anonyme kontrolkorps, herunder ift. registrering og offentliggørelse. Der kræves tilladelse ift. rekruttering pba. etnicitet af medarbejdere til korpserne.*

## **5. Afrapportering**

Efter budgetnotatet (KF147) skal Kultur- og Fritidsudvalget modtage en afrapportering vedr. efterprøvelsen. Der er i budgetnotatet anført følgende: *'Afrapporteringen kan imidlertid have en præventiv effekt og kan anvendes som grundlag for en dialog mellem kommune, natklubber og brancheorganisationer m.fl. om indsatsen til bekæmpelse af diskrimination i nattelivet'.*

En model med en begrænset deltagelse vil gøre det vanskeligt at tilvejebringe det ønskede grundlag herfor.