



Lovforslag nr. L 219

Folketinget 2017-18

Fremsat den 11. april 2018 af justitsministeren (Søren Pape Poulsen)

Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven

(Tildækningsforbud)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 977 af 9. august 2017, som ændret senest ved lov nr. 141 af 28. februar 2018, foretages følgende ændringer:

1. I § 134 b, stk. 3, ændres »der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål « til: »der tjener et anerkendelsesværdigt formål.«

2. Efter § 134 b indsættes:

»§ 134 c. Den, som på offentligt sted bærer en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, straffes med bøde.

Stk. 2. Det i stk. 1 nævnte forbud gælder ikke for tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål.«

§ 2

Loven træder i kraft den 1. august 2018.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning
2. Gældende ret
3. Justitsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
 - 3.1. Indledende overvejelser om den nærmere udformning af et tildækningsforbud
 - 3.2. Forbud mod at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet ("tildækningsforbud")
 - 3.3. Justering af det eksisterende "maskeringsforbud" efter straffelovens § 134 b
4. Forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
 - 4.1 Grundloven
 - 4.2 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
7. Administrative konsekvenser for borgerne
8. Miljømæssige konsekvenser
9. Forholdet til EU-retten
10. Hørte myndigheder og organisationer mv.
11. Sammenfattende skema

1. Indledning

De seneste år har der fra tid til anden været offentlig debat – i Danmark såvel som i Europa – om, hvorvidt det i et eller andet omfang bør være forbudt at bære maskering, heldækkende beklædning eller lignende i det offentlige rum.

Med dette lovforslag ønsker regeringen at slå fast, at det efter regeringens opfattelse ikke er foreneligt med værdierne og sammenhængskraften i det danske samfund eller respekten for vores fællesskab at holde ansigtet skjult i det offentlige rum. Ansigtet er således grundlaget for genkendelsen af mennesker imellem, ligesom ansigtet giver mulighed for at aflæse andres signaler og følelser. Ansigtet spiller en afgørende rolle i interaktionen i vores samfund.

Hvis man tildækker sig, giver man efter regeringens opfattelse udtryk for, at man ikke ønsker at være en del af det danske samfund. Det er udtryk for en anonymisering, hvor man afviser interaktionen med sine medborgere. Noget sådant slider på sammenhængskraften i Danmark og kan bl.a. medvirke til at skabe rammen for parallelsamfund med egne normer og regler. Dertil kommer, at tildækning af ansigtet kan være et synligt udtryk for eksisterende parallelsamfund i Danmark.

Det er på denne baggrund, at regeringen foreslår et generelt tildækningsforbud – det vil sige et forbud imod på offentligt sted at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet. Det er regeringens opfattelse og mål, at forslaget vil fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, der er afgørende i et samfund, ved at bidrage til, at man i Danmark møder hinanden på en ordentlig måde – med tillid og respekt, ansigt til ansigt.

2. Gældende ret

Der findes ikke i dag i dansk ret et generelt forbud mod på offentligt sted at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet.

Som relevant gældende ret i øvrigt kan bl.a. nævnes straffelovens § 134 b, stk. 1, hvorefter den, der i forbindelse med møder, forsamlinger eller lignende på offentligt sted færdes med ansigtet helt eller delvis tildækket med hætte, maske, bemaling eller lignende på en måde, der er egnet til at hindre identifikation, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. Efter bestemmelsens stk. 2 straffes på samme måde den, som på offentligt sted besidder genstande, der må anses for bestemt til tildækning af ansigtet under de i stk. 1 nævnte omstændigheder.

Efter § 134 b, stk. 3, gælder de nævnte forbud efter stk. 1 og 2 ikke for tildækning af ansigtet, der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål. Sidstnævnte kan ifølge bestemmelsens forarbejder f.eks. omfatte brug af lovpligtig styrthjelm eller tildækning af ansigtet af religiøse grunde, jf. bl.a. pkt. 6.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 196 af 9. februar 2000 om ændring af straffeloven (Maskeringsforbud) (Folketingstidende 1999-2000, Tillæg A, side 5459).

Det følger endvidere af straffelovens § 260, stk. 1, at den, som ved ulovlig tvang – f.eks. vold eller trussel om vold – tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år.

Det fremgår af § 260, stk. 3, at hvis nogen tvinges til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år. Baggrunden for denne strafforhøjelsesregel – der blev gennemført i 2010, jf. lovforslag nr. L 181 af 24. marts 2010 om ændring af straffeloven og retsplejeloven – var bl.a. at afspejle, at denne særlige form for ulovlig tvang indebærer et alvorligt indgreb i en andens personlige frihed, der vil kunne have væsentlige og vidtrækkende konsekvenser for den pågældende.

Derudover kan eksempelvis nævnes, at arbejdsgivere i medfør af ledelsesretten i et vist omfang har ret til at indføre bestemmelser for opholdet på arbejdspladsen og give anvisninger for arbejdets udførelse – herunder efter omstændighederne bl.a. vedrørende anvendelse af en uniform eller en bestemt beklædning eller lignende.

3. Justitsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

3.1. Indledende overvejelser om den nærmere udformning af et tildækningsforbud

Det foreslåede generelle forbud mod at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet ("tildækningsforbud"), bygger på et overordnet hensyn til at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, hvilket er afgørende i et samfund, jf. nærmere ovenfor under pkt. 1 om formålet med lovforslaget.

Ved den konkrete udformning af et sådant tildækningsforbud må afvejes flere – til dels modsatsrettede – kriterier.

For det første skal forbuddet af hensyn til borgernes retssikkerhed og myndighedernes håndhævelse udformes således, at det med rimelig klarhed kan fastslås, hvilken adfærd der er strafbar.

For det andet skal forbuddet være tilpas rummeligt til at sikre en effektiv og fornuftig håndhævelse samt begrænse mulighederne for omgåelse.

For det tredje bør forbuddet af hensyn til bl.a. ytrings- og religionsfriheden – jf. nærmere herom nedenfor under pkt. 4 – ikke gå videre end nødvendigt for at opnå de tilsigtede mål.

3.2. Forbud mod at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet ("tildækningsforbud")

3.2.1. Det foreslås, at det fremover skal være forbudt på offentligt sted at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet, jf. lovforslagets § 1, nr. 2 (ny § 134 c i straffeloven).

Den foreslåede bestemmelse omfatter tildækning af ansigtet, der sker ved beklædningsgenstande, herunder huer, hætter, tørklæder, masker, hjelme, heldækkende dragter, kunstige skæg mv. Den foreslåede bestemmelse omfatter tildækning af ansigtet, der sker ved samtidig brug af flere beklædningsgenstande, også uden at nogen enkelt beklædningsgenstand alene kan anses for at skjule ansigtet.

Ved "ansigtet" forstås i overensstemmelse med sædvanlig sprogbrug den del af hovedet, der afgrænses af pande, hage og ørerne.

Det vil bero på en konkret vurdering, om ansigtet må anses for skjult. Ved denne vurdering skal navnlig indgå, om det er muligt at se og aflæse personens ansigtsudtryk. Burka og niqab er eksempler på beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet. Elefanthuer og lignende, hvor alene øjne og mund er synlige, er ligeledes eksempler på beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet.

3.2.2. Tildækningsforbuddet vil finde anvendelse på "offentligt sted", der skal forstås som svarende til det område, der er omfattet af ordensbekendtgørelsens § 2 (jf. bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 med senere ændringer). Forbuddet vil således gælde på veje eller på andre steder, hvortil der er almindelig adgang. Det gælder f.eks. fortove og stier, som benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter, samt offentligt tilgængelige parker, jernbanestationer, offentlige befordringsmidler og i åbningstiden butikker, butikcentre og offentlige kontorer.

3.2.3. Forbuddet mod at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet, vil ikke omfatte tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål.

Det vil bero på en konkret vurdering, om en tildækning af ansigtet, der som udgangspunkt er omfattet af forbuddet – jf. ovenfor under pkt. 3.2.1 og 3.2.2 – i det enkelte tilfælde tje-

ner et anerkendelsesværdigt formål. Ved denne vurdering vil der navnlig skulle lægges vægt på beklædningsgenstandens karakter, den konkrete brug samt den situation, hvori beklædningsgenstanden bæres.

Uden for en sammenhæng, hvor en tildækning af ansigtet tjener et anerkendelsesværdigt formål, vil sådan tildækning være forbudt. Herunder vil den omstændighed, at en person er på vej til eller fra et sted eller en sammenhæng mv., hvor tildækning af ansigtet tjener et anerkendelsesværdigt formål, ikke i sig selv gøre det tilladt at tildække ansigtet under almindelig transport derhen eller derfra.

Som eksempel på tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål, kan nævnes, at en person, der bærer halstørklæde, hue og lignende til beskyttelse mod kulde, ikke vil være omfattet af forbuddet, hvis det efter omstændighederne – herunder årstiden og vejrforholdene – må anses for sædvanlig og rimelig påklædning.

Forbuddet omfatter som udgangspunkt heller ikke eksempelvis kostumer og masker anvendt i forbindelse med karnevaller, fastelavn, halloween, udklædningsfester, sportsbegivenheder og lignende. Derudover omfatter forbuddet ikke anvendelse af eksempelvis masker og hjelme i forbindelse med jagt, fiskeri, sportsudøvelse og lignende – f.eks. sikkerheds- eller camouflagedstyr – hvis det efter omstændighederne foregår på en sædvanlig og rimelig måde.

Forbuddet omfatter heller ikke eksempelvis forbindinger og lignende, der skyldes helbredsmæssige årsager.

Det kan endvidere tjene et anerkendelsesværdigt formål at tildække ansigtet i en konkret arbejdsmæssig sammenhæng, hvis det efter omstændighederne sker på en sædvanlig og rimelig måde. Det kan bl.a. være tilfældet for anvendelse af beskyttelses- eller sikkerhedsudstyr eller lignende, f.eks. beskytteshjelme og åndedrætsværn. Det kan efter omstændighederne også tjene et anerkendelsesværdigt formål, når eksempelvis personale i en butik, et butikscenter mv. er udklædt som ”butiksmaskot” eller lignende, hvis det foregår på en sædvanlig og rimelig måde.

I øvrigt vil tildækning af ansigtet selvsagt tjene et anerkendelsesværdigt formål, hvis tildækningen sker med henblik på opfyldelse af lovkrav og lignende, f.eks. færdselslovens regler om anvendelse af styrthjelm under kørsel af motorcykel mv.

I det omfang en tildækning af ansigtet i sig selv anses for en meningstilkendegivelse, der er beskyttet af ytringsfriheden – jf. nærmere herom nedenfor under pkt. 4 – vil dette skulle indgå i vurderingen af, om tildækningen tjener et anerkendelsesværdigt formål.

Tilsvarende vil det skulle indgå i vurderingen, om en tildækning af ansigtet sker på en måde – og i en konkret sammenhæng – der er nært forbundet med udøvelse af religionsfriheden mv. Det forudsættes, at tildækning af ansigtet af religiøse årsager som klart udgangspunkt ikke er forbudt, når det sker i forbindelse med en konkret religiøs handling eller lignende, f.eks. i en religiøs bygning eller i forbindelse med et vielses- eller begravelsesritual mv. Uden for sådanne konkrete religiøse sammenhænge – herunder f.eks. også under almindelig transport til og fra stedet for en religiøs handling – vil det derimod ikke være tilstrækkeligt at henvise til, at en tildækning af ansigtet sker af religiøse årsager.

3.2.4. Det foreslåede tildækningsforbud vil i praksis indebære, at politiet efter omstændighederne kan påbyde en person at bringe den ulovlige adfærd til ophør, det vil sige f.eks. fjerne en beklædningsgenstand, der skjuler ansigtet, eller at fjerne sig fra et offentligt sted, ligesom politiet vil kunne indbringe personen til en politistation.

Det forudsættes under alle omstændigheder, at forbuddet håndhæves under behørig hensyntagen til personens integritet og uden unødige krænkelse af den pågældende.

Hvis politiet i forbindelse med en overtrædelse af tildækningsforbuddet får mistanke om, at personen er underlagt negativ social kontrol – f.eks. fordi personen giver udtryk for at være underlagt tvang eller andet pres for at bære ansigtstildækkende beklædning – skal politiet vurdere, om der er grundlag for at efterforske et strafbart forhold, eller om personen bør tilbydes hjælp og støtte mv.

Det indebærer bl.a., at politiet efter en konkret vurdering skal undersøge, om der er i øvrigt er oplysninger om personen i politiets systemer – f.eks. på grund af tidligere tilfælde af husspektakler mv. – eller der eventuelt er andre indikatorer på, at personen er udsat for negativ social kontrol.

Politiet vil i disse tilfælde bl.a. kunne vejlede om muligheden for at søge rådgivning og støtte til at komme ud af et undertrykkende miljø mv., herunder at personen, hvis det er en kvinde, kan kontakte et kvindekrisecenter. Politiet kan også selv henvise kvinden til et kvindekrisecenter, hvis det oplyses, at kvinden har været udsat for vold, trusler om vold eller tilsvarende krise i relation til familie- eller samlivsforhold. Hvis der vurderes at være behov for det, kan der også – som led i den almindelige indsats over for negativ social kontrol og æresrelaterede forbrydelser mv. – iværksættes konkrete forebyggelses- eller beskyttelsesforanstaltninger (f.eks. sikring af vedkommendes hjem, flytning til anden adresse mv.).

Politiet inddrager og videregiver oplysninger om personen til kommunen, hvis det er nødvendigt for at forebygge, at personen udsættes for negativ social kontrol, eller hvis poli-

tiet vurderer, at der er tale om en socialt udsat familie med børn, som har behov for særlig støtte, herunder på grund af oplysninger om mistriksel, tvang, trusler eller vold i familien.

Kommunerne er herefter efter serviceloven ansvarlige for at yde hjælp og støtte til den pågældende familie bl.a. med henblik på at forebygge sociale problemer. Kommunerne skal derfor modtage af politiets oplysninger undersøge, om familien er kendt i det sociale system, og om de nye oplysninger i givet fald betyder, at familien skal tilbydes hjælp.

I forlængelse af ovenstående tilføjes, at Justitsministeriet er optaget af, at politiet har det grundlag, der skal til, for at håndtere et nyt tildækningsforbud på en god måde. Hvis lovforslaget vedtages, vil Justitsministeriet og Rigspolitiet derfor udarbejde en orientingsskrivelse til politikredsene, der vejleder den enkelte betjent.

3.2.5. Den foreslåede nye straffelovsbestemmelse om et tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, vil i overensstemmelse med straffelovens almindelige udgangspunkt kun omfatte forsætlige forhold, jf. straffelovens § 19.

Kravet om forsæt indebærer efter almindelige strafferetlige principper, at personen skal have forstået de faktiske omstændigheder, det vil sige, at der er tale om et offentligt sted, og at den pågældende bærer en beklædningsgenstand, der skjuler ansigtet. Det udelukker i den forbindelse ikke forsæt (og strafansvar), hvis personen fejlagtigt anså tildækningen af ansigtet for omfattet af undtagelsen vedrørende et anerkendelsesværdigt formål. Hvis der er tale om en undskyldelig retsvildfarelse, kan der dog eventuelt blive tale om straffesættelse eller strafbortfald efter straffelovens § 82, nr. 4, og § 83.

3.2.6. Det foreslås, at overtrædelse af tildækningsforbuddet, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, straffes med bøde.

Det forudsættes i den forbindelse, at en enkeltstående overtrædelse af forbuddet i førstegangstilfælde som udgangspunkt straffes med en bøde på 1.000 kr. Det forudsættes endvidere, at straffen i andegangstilfælde som udgangspunkt fastsættes til en bøde på 2.000 kr., og at straffen i tredjegangstilfælde som udgangspunkt fastsættes til en bøde på 5.000 kr. I fjerdegangstilfælde og senere tilfælde forudsættes straffen som udgangspunkt fastsat til en bøde på 10.000 kr.

Fastsættelsen af straffen vil bero på domstolens konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag forelig-

ger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Der vil ikke kunne straffes for forsøg på overtrædelse af det foreslåede tildækningsforbud, idet strafferammen ikke overstiger fængsel i 4 måneder, jf. straffelovens § 21, stk. 3. Eksempelvis vil det således ikke i sig selv være strafbart på offentligt sted at besidde beklædningsgenstande – f.eks. i en lomme eller i en taske – der kan bruges til at skjule ansigtet.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2.

3.3. Justering af det eksisterende "maskeringsforbud" efter straffelovens § 134 b

3.3.1. I lyset af forslaget om et nyt tildækningsforbud – jf. lovforslagets § 1, nr. 2, samt ovenfor under pkt. 3.1-3.2 – foreslås det at justere bestemmelsen i straffelovens § 134 b, stk. 3, jf. således lovforslagets § 1, nr. 1.

Som nærmere beskrevet ovenfor under pkt. 2, er det ifølge straffelovens § 134 b, stk. 1 og 2, bl.a. forbudt i forbindelse med forsamlinger mv. at færdes med ansigtet helt eller delvis tildækket med hætte, maske eller lignende på en måde, der er egnet til at hindre identifikation.

Efter § 134 b, stk. 3, gælder forbuddet efter stk. 1 og 2 ikke for tildækning af ansigtet, der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål. Sidstnævnte kan ifølge bestemmelsens forarbejder f.eks. omfatte tildækning af ansigtet af religiøse grunde, jf. bl.a. pkt. 6.1 i de almindelige bemærkninger til lovforslag nr. L 196 af 9. februar 2000 om ændring af straffeloven (Maskeringsforbud).

3.3.2. Det foreslås at modernisere sprogbrugen i straffelovens § 134 b, stk. 3, således at der alene – som undtagelse fra de omtalte forbud efter stk. 1 og 2 – henvises til "et anerkendelsesværdigt formål" og ikke tillige "vejrliget". Der tilsigtes ikke herved nogen ændring af gældende ret.

Det fremgår derudover – som nævnt – af forarbejderne til § 134 b, at tildækning af ansigtet af religiøse grunde kan anses for at tjene et anerkendelsesværdigt formål i forhold til § 134 b, stk. 3.

Ligesom for det foreslåede nye tildækningsforbud – jf. nærmere herom ovenfor under pkt. 3.2.3 – forudsættes det, at maskering eller lignende af religiøse årsager som klart udgangspunkt ikke er forbudt efter § 134 b, når det sker i forbindelse med en konkret religiøs handling eller lignende, f.eks. i en religiøs bygning eller i forbindelse med et vielse-

eller begravelsesritual mv. Uden for sådanne konkrete religiøse sammenhænge – herunder f.eks. også under almindelig transport til og fra stedet for en religiøs handling – vil det derimod ikke være tilstrækkeligt at henvise til, at en maskering sker af religiøse årsager.

Der tilsigtes ikke herudover nogen ændring af gældende ret.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1.

4. Forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

4.1. Grundloven

4.1.1. Efter grundlovens § 67 har borgerne ret til at dyrke gud på den måde, der stemmer med deres overbevisning, dog således, at der intet læres eller foretages, som strider mod sædeligheden eller den offentlige orden.

Anvendelsesområdet for § 67 er således ”gudsdyrkelsen”, og bestemmelsen omfatter først og fremmest de egentlige rituelle og kultiske handlinger, såsom forkyndelse, bøn, gudstjeneste, dåb mv., jf. f.eks. Alf Ross, Dansk Statsforfatningsret, 3. udgave v. Ole Espersen (1980), side 754.

I det omfang tildækning af ansigtet i sig selv kan anses for at være omfattet af grundlovens § 67 som en del af gudsdyrkelse, bemærkes, at det foreslåede tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, er båret af et sagligt hensyn til at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, der er afgørende i et samfund.

Det kan i denne sammenhæng også tilføjes, at det foreslåede forbud ikke omfatter tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål, jf. nærmere ovenfor under pkt. 3.2.3. Som det der er anført, forudsættes det eksempelvis, at tildækning af ansigtet af religiøse årsager som klart udgangspunkt ikke er forbudt, når det sker i forbindelse med en konkret religiøs handling eller lignende, f.eks. i en religiøs bygning eller i forbindelse med et vielses- eller begravelsesritual mv.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at det foreslåede tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, kan gennemføres inden for rammerne af grundlovens § 67.

4.1.2. Efter grundlovens § 70 kan ingen på grund af sin trosbekendelse eller afstamning berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder eller unddrage sig opfyldelsen af nogen almindelig borgerpligt.

Bestemmelsen indebærer et forbud mod diskrimination med bl.a. trosbekendelse som kriterium, for så vidt angår adgangen til nydelse af borgerlige eller politiske rettigheder. Udtrykket ”rettigheder” skal ikke forstås snævert, men må betegne enhver fordelagtig retsposition.

Da den foreslåede bestemmelse om et tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, omfatter alle, uanset religiøst eller politisk tilhørsforhold mv. – og da den foreslåede bestemmelse i øvrigt er båret af et sagligt hensyn til at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, der er afgørende i et samfund – rejser bestemmelsen ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 70.

4.1.3. Ytringsfriheden er beskyttet i grundlovens § 77, der fastsætter, at enhver er berettiget til på tryk, i skrift og tale at offentliggøre sine tanker, dog under ansvar for domstolene, samt at censur og andre forebyggende foranstaltninger inngående på ny kan indføres.

Ved fastlæggelsen af, hvilken nærmere beskyttelse af ytringsfriheden § 77 indebærer, foretages der almindeligvis en opdeling i henholdsvis den formelle og den materielle ytringsfrihed. Den formelle ytringsfrihed beskytter mod foranstaltninger, der forhindrer selve offentliggørelsen af ytringer. En materiel ytringsfrihed er udtryk for, at der for ytringer af et vist indhold eller en vis karakter ikke kan fastsættes efterfølgende sanktioner i form af f.eks. straf.

I det omfang en tildækning af ansigtet i sig selv anses for en meningstilkendegivelse eller lignende, bemærkes, at det foreslåede tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, kan indebære et indgreb i den materielle ytringsfrihed, da forslaget vil skabe mulighed for at straffe for overtrædelse af forbuddet.

I den statsretlige litteratur er det den overvejende opfattelse – som Justitsministeriet kan tilslutte sig – at grundlovens § 77 ikke beskytter den materielle ytringsfrihed, jf. bl.a. Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), side 670, Alf Ross, a.st., side 716 og 724, og Max Sørensen, Statsforfatningsret, 2. udgave ved Peter Germer (1973), side 374.

Den foreslåede bestemmelse rejser på den baggrund ikke spørgsmål i forhold til grundlovens § 77.

4.2. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

4.2.1. Efter artikel 8, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis kan beskyttelsen af privatlivet f.eks. omfatte en persons ret til at bestemme sin fysiske fremtræden.

Efter artikel 9, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne ret omfatter bl.a. friheden til enten alene eller sammen med andre, offentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem f.eks. gudstjeneste og overholdelse af religiøse skikke. Bestemmelsen beskytter herunder også adgangen til at bære religiøst begrundet beklædning eller andre effekter.

Efter artikel 10, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention har enhver ret til ytringsfrihed.

De rettigheder, der følger af konventionens artikel 8, 9 og 10, kan – efter nærmere angivne betingelser i artiklernes stk. 2 – underkastes sådanne begrænsninger, som følger af lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til nærmere opremsede hensyn, f.eks. hensynet til den offentlige tryghed, beskyttelse af sundheden eller sædeligheden eller beskyttelse af andres rettigheder.

4.2.2. Efter artikel 14 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention skal nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold.

Bestemmelsen indeholder således et forbud mod usaglig forskelsbehandling, f.eks. i forhold til religionsfriheden. Forbuddet indebærer efter Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens, men at en forskelsbehandling kan være berettiget, hvis den har et legitimt formål og står i rimeligt forhold til dette formål.

4.2.3. I en dom afsagt den 1. juli 2014 (S. A. S. mod Frankrig) fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke grundlag for at tilsidesætte fransk lovgivning, der forbyder tildækning af ansigtet i det offentlige rum.

Domstolen undersøgte i sagen navnlig forholdet til konventionens artikel 8 (om privatliv mv.) og artikel 9 (om religionsfrihed mv.) og fandt, at det franske forbud faldt inden for beskyttelsen af disse artikler. Domstolen konkluderede, at forbuddet kunne anses for at være proportionalt med formålet om at ”beskytte andres rettigheder og friheder”. Domstolen anerkendte i den forbindelse bl.a., at ansigtet spiller en vigtig rolle i social interaktion, og at et slør eller lignende, der skjuler ansigtet, kan opfattes således, at det krænker andres ret til at leve i et socialt rum, som gør sameksistens lettere. Domstolen lagde i den forbindelse vægt på, at indførelsen af et forbud mod at tildække ansigtet på offentlige steder var et ”choice of society”, for hvilke der – navnlig når der ikke var konsensus blandt medlemslandene – er overladt en bred skønsmargin til medlemslandene. I lyset heraf – og idet

det franske forbud tillige var generelt formuleret – fandt Domstolen, at forbuddet også var i overensstemmelse med konventionens artikel 14 (om forbud mod diskrimination).

Domstolen fandt derudover, at det franske forbud i den konkrete sag ikke rejste særskilte spørgsmål vedrørende konventionens artikel 10 (om ytringsfrihed mv.) set i forhold til Domstolens vurdering af forbuddets forenelighed med artikel 8 og 9.

I to domme afsagt den 11. juli 2017 (Belcacemi og Oussar mod Belgien og Dakir mod Belgien) fandt Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol ikke grundlag for at tilsidesætte belgisk lovgivning, der forbyder hel eller delvis tildækning af ansigtet i det offentlige rum. Dommene følger ganske tæt de ovenstående retningslinjer i dommen S. A. S. mod Frankrig. Domstolen bemærkede i den forbindelse, at ordlyden af det belgiske forbud lignede det franske forbud, som Domstolen tidligere havde vurderet. Domstolen henviste således til sin tidligere afgørelse i sagen S. A. S. mod Frankrig og konkluderede, at også det belgiske forbud var i overensstemmelse med konventionens artikel 8, 9 og 14.

4.2.4. Den foreslåede bestemmelse om et tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, må anses for at indebære begrænsninger i forhold til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 (om privatlivet mv.), artikel 9 (om religionsfrihed mv.) og artikel 10 (om ytringsfrihed mv.).

Formålet med den foreslåede bestemmelse er imidlertid at varetage hensynet til at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, der er afgørende i et samfund. Dette hensyn må anses for anerkendt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol som et lovligt formål, der kan begrunde begrænsninger af de rettigheder, der følger af konventionens artikel 8, 9 og 10, jf. nærmere om Domstolens praksis ovenfor under pkt. 4.2.3. Af denne praksis fremgår også, at Domstolen har anerkendt, at andre generelle tildækningsforbud – sådan som det, der nu foreslås – har opfyldt proportionalitetskravet i de nævnte artikler.

Det er på denne baggrund Justitsministeriets opfattelse, at det foreslåede tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, kan gennemføres inden for rammerne af konventionens artikel 8, 9 og 10.

Det foreslåede tildækningsforbud retter sig endvidere mod enhver form for beklædningsgenstand, uanset om dens anvendelse f.eks. måtte være udtryk for et bestemt politisk eller religiøst tilhørsforhold. Da bestemmelsen samtidig er båret af et sagligt hensyn til at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens, der er afgørende i et samfund – og ikke er mere indgribende end nødvendigt for at varetage dette hensyn – må tildækningsforbuddet efter Justitsministeriets opfattelse også antages at være foreneligt med konven-

tionens artikel 14, jf. også igen den praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, der er beskrevet ovenfor under pkt. 4.2.3.

Hvorvidt det også vil være foreneligt med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention at håndhæve tildækningsforbudet i det konkrete tilfælde, vil bero på en helhedsvurdering af den enkelte situation. Denne vurdering må efter Justitsministeriets opfattelse antages at falde sammen med afvejningen af, om tildækningen af ansigtet tjener et anerkendelsesværdigt formål, jf. nærmere herom ovenfor under pkt. 3.2.3.

I tilfælde, hvor tildækning af ansigtet eksempelvis kan anses for at være udtryk for en ytring, der er beskyttet af konventionen, vil hensynet til ytringsfriheden således skulle inddrages ved vurderingen af, om tildækningen tjener et anerkendelsesværdigt formål.

Tilsvarende vil det skulle indgå i denne vurdering, om en tildækning af ansigtet sker på en måde – og i en konkret sammenhæng – der er nært forbundet med udøvelse af religionsfriheden mv. Som det fremgår ovenfor under pkt. 3.2.3, forudsættes det, at tildækning af ansigtet af religiøse årsager som klart udgangspunkt ikke er forbudt, når det sker i forbindelse med en konkret religiøs handling eller lignende, f.eks. i en religiøs bygning eller i forbindelse med et vielses- eller begravelsesritual mv.

Det er samlet set Justitsministeriets opfattelse, at det foreslåede tildækningsforbud, jf. lovforslagets § 1, nr. 2, må antages at være i overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

11. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/mindreudgifter	Negative konsekvenser/merudgifter (hvis ja, angiv omfang/Hvis nej, anfør »Ingen«)
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen økonomiske konsekvenser for det offentlige af betydning.	Ingen økonomiske konsekvenser for det offentlige af betydning.
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen administrative konsekvenser for det offentlige af betydning.	Ingen administrative konsekvenser for det offentlige af betydning.
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet mv.	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.	Ingen	Ingen

Lovforslaget skønnes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser for det offentlige af betydning.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet.

7. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ikke administrative konsekvenser for borgerne.

8. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

9. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

10. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 6. februar 2018 til den 6. marts 2018 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Politiforbundet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Amnesty International, Danske Regioner, Det Kriminalpræventive Råd, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Landsforeningen KRIM, Retspolitisk Forening.

Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.	
Er i strid med de fem principper for implementering af erhvervsrettet EU-regulering /Går videre end minimumskrav i EU-regulering (sæt X)	Ja	Nej X

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Efter straffelovens § 134 b, stk. 1, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder den, der i forbindelse med møder, forsamlinger, optog eller lignende på offentligt sted færdes med ansigtet helt eller delvis tildækket med hætte, maske, bemaling eller lignende på en måde, der er egnet til at hindre identifikation. Efter § 134 b, stk. 2, straffes på samme måde den, som på offentligt sted besidder genstande, der må anses for bestemt til tildækning af ansigtet under de i stk. 1 nævnte omstændigheder.

Efter den gældende § 134 b, stk. 3, gælder forbuddene efter stk. 1 og 2 ikke for tildækning af ansigtet, der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål.

Efter den foreslåede, justerede bestemmelse i § 134 b, stk. 3, henvises alene – som undtagelse fra de omtalte forbud efter stk. 1 og 2 – til ”et anerkendelsesværdigt formål” og ikke til lige ”vejrliget”. Der tilsigtes ikke herved nogen ændring af gældende ret.

I forhold til maskering eller lignende af religiøse årsager vil det fremover kunne indgå i vurderingen efter straffelovens § 134 b, stk. 3, om en sådan maskering sker på en måde – og i en konkret sammenhæng – der er nært forbundet med udøvelse af religionsfriheden mv. Det forudsættes, at maskering eller lignende af religiøse årsager som klart udgangspunkt ikke er forbudt efter § 134 b, når det sker i forbindelse med en konkret religiøs handling eller lignende, f.eks. i en religiøs bygning eller i forbindelse med et vielses- eller begravelsesritual mv. Uden for sådanne konkrete religiøse sammenhænge – herunder f.eks. også under almindelig transport til og fra stedet for en religiøs handling – vil det derimod ikke være tilstrækkeligt at henvise til, at en maskering sker af religiøse årsager.

Der tilsigtes ikke herudover nogen ændring af gældende ret.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til nr. 2

Det foreslås at indsætte en ny bestemmelse i straffeloven, der vil indebære, at det fremover som udgangspunkt er forbudt på offentligt sted at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet, jf. den foreslåede § 134 c, stk. 1.

Bestemmelsen omfatter tildækning af ansigtet, der sker ved beklædningsgenstande, herunder huer, hætter, tørklæder, masker, hjelme, heldækkende dragter, kunstige skæg mv. Bestemmelsen omfatter tildækning af ansigtet, der sker ved samtidig brug af flere beklædningsgenstande, også uden at nogen enkelt beklædningsgenstand alene kan anses for at skjule ansigtet.

Ved ”ansigtet” forstås i overensstemmelse med sædvanlig sprogbrug den del af hovedet, der afgrænses af pande, hage og ørerne.

Det vil bero på en konkret vurdering, om ansigtet må anses for skjult. Ved denne vurdering skal navnlig indgå, om det er muligt at se og aflæse personens ansigtsudtryk. Burka og niqab er eksempler på beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet. Elefanthuer og lignende, hvor alene øjne og mund er synlige, er ligeledes eksempler på beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet.

Tildækningsforbuddet efter § 134 c, stk. 1, finder anvendelse på ”offentligt sted”, der skal forstås som svarende til det område, der er omfattet af ordensbekendtgørelsens § 2 (jf. bekendtgørelse nr. 511 af 20. juni 2005 med senere ændringer). Forbuddet vil således gælde på veje eller på andre steder, hvortil der er almindelig adgang. Det gælder f.eks. fortove og stier, som benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter, samt offentligt tilgængelige parker, jernbanestationer, offentlige befordringsmidler og i åbningstiden butikker, butikcentre og offentlige kontorer.

Det fremgår af den foreslåede § 134 c, stk. 1, at overtrædelse af tildækningsforbuddet straffes med bøde.

Det forudsættes i den forbindelse, at en enkeltstående overtrædelse af forbuddet i førstegangstilfælde som udgangspunkt straffes med en bøde på 1.000 kr. Det forudsættes endvidere, at straffen i andegangstilfælde som udgangspunkt fastsættes til en bøde på 2.000 kr., og at straffen i tredjegangstilfælde som udgangspunkt fastsættes til en bøde på 5.000 kr. I fjerdegangstilfælde og senere tilfælde forudsættes straffen som udgangspunkt fastsat til en bøde på 10.000 kr.

Fastsættelsen af straffen vil bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Efter den foreslåede § 134 c, stk. 2, gælder tildækningsforbuddet efter stk. 1 ikke for tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål.

Det vil bero på en konkret vurdering, om en tildækning af ansigtet, der som udgangspunkt er omfattet af forbuddet efter stk. 1, i det enkelte tilfælde tjener et anerkendelsesværdigt formål. Ved denne vurdering vil der navnlig skulle lægges vægt på beklædningsgenstandens karakter, den konkrete brug samt den situation, hvori beklædningsgenstanden bæres.

Uden for en sammenhæng, hvor en tildækning af ansigtet tjener et anerkendelsesværdigt formål, vil sådan tildækning være forbudt. Herunder vil den omstændighed, at en person er på vej til eller fra et sted eller en sammenhæng mv., hvor tildækning af ansigtet tjener et anerkendelsesværdigt formål, ikke i sig selv gøre det tilladt at tildække ansigtet under almindelig transport derhen eller derfra.

Som eksempel på tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål, kan nævnes, at en person, der bærer halstørklæde, hue og lignende til beskyttelse mod kulde, ikke vil være omfattet af forbuddet, hvis det efter omstændighederne – herunder årstiden og vejrforholdene – må anses for sædvanlig og rimelig påklædning.

Forbuddet omfatter som udgangspunkt heller ikke eksempelvis kostumer og masker anvendt i forbindelse med karnevaller, fastelavn, halloween, udklædningsfester, sportsbegivenheder og lignende. Derudover omfatter forbuddet ikke anvendelse af eksempelvis masker og hjelme i forbindelse med jagt, fiskeri, sportsudøvelse og lignende – f.eks. sikkerheds- eller camouflagedstyr – hvis det efter omstændighederne foregår på en sædvanlig og rimelig måde.

Forbuddet omfatter heller ikke eksempelvis forbindinger og lignende, der skyldes helbredsmæssige årsager.

Det kan endvidere tjene et anerkendelsesværdigt formål at tildække ansigtet i en konkret arbejdsmæssig sammenhæng, hvis det efter omstændighederne sker på en sædvanlig og rimelig måde. Det kan bl.a. være tilfældet for anvendelse af beskyttelses- eller sikkerhedsudstyr eller lignende, f.eks. beskytteshjelme og åndedrætsværn. Det kan efter omstændighederne også tjene et anerkendelsesværdigt formål, når eksempelvis personale i en butik, et butikscenter mv. er udklædt som ”butiksmaskot” eller lignende, hvis det foregår på en sædvanlig og rimelig måde.

I øvrigt vil tildækning af ansigtet selvsagt tjene et anerkendelsesværdigt formål, hvis tildækningen sker med henblik på opfyldelse af lovkrav og lignende, f.eks. færdselslovens regler om anvendelse af styrthjelm under kørsel af motorcykel mv.

I det omfang en tildækning af ansigtet i sig selv anses for en meningstilkendegivelse, der er beskyttet af ytringsfriheden, vil dette skulle indgå i vurderingen af, om tildækningen tjener et anerkendelsesværdigt formål.

Tilsvarende vil det skulle indgå i vurderingen, om en tildækning af ansigtet sker på en måde – og i en konkret sammenhæng – der er nært forbundet med udøvelse af religionsfriheden mv. Det forudsættes, at tildækning af ansigtet af religiøse årsager som klart udgangspunkt ikke er forbudt, når det sker i forbindelse med en konkret religiøs handling eller lignende, f.eks. i en religiøs bygning eller i forbindelse med et vielses- eller begravelsesritual mv. Uden for sådanne konkrete religiøse sammenhænge – herunder f.eks. også under almindelig transport til og fra stedet for en religiøs handling – vil det derimod ikke være tilstrækkeligt at henvise til, at en tildækning af ansigtet sker af religiøse årsager.

Der henvises i øvrigt til pkt. 3.1-3.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. august 2018.

Til § 3

Den foreslåede bestemmelse vedrører lovens territoriale gyldighed og fastslår, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Færøerne har pr. 1. marts 2010 overtaget lovgivningskompetencen på det strafferetlige område. For Grønland gælder en særlig kriminallov. Der er derfor ikke fore-

slået hjemmel til at sætte lovforslaget i kraft for Færøerne og Grønland.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov*Gældende formulering**Lovforslaget***§ 134 b. ---**

Stk. 3. De i stk. 1 og 2 nævnte forbud gælder ikke for tildækning af ansigtet, der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål.

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 977 af 9. august 2017, som ændret senest ved lov nr. 141 af 28. februar 2018, foretages følgende ændringer:

1. I § 134 b, *stk. 3*, ændres »der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål« til: »der tjener et anerkendelsesværdigt formål«.

2. Efter § 134 b indsættes:

»§ 134 c. Den, som på offentligt sted bærer en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, straffes med bøde.

Stk. 2. Det i stk. 1 nævnte forbud gælder ikke for tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål.«

§ 2. Loven træder i kraft den 1. august 2018.

§ 3. Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland