



# Hørings svar til Forslag om ændring af straffeloven (tildækningsforbud)

## 1. Forholdet til dansk ret

Justitia er enig i lovforslagets vurdering af, at et generelt tildækningsforbud er foreneligt med grundlovens §§ 67, 70 og 77.

## 2. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Justitia er enig i lovforslagets vurdering af, at et generelt tildækningsforbud må antages at være foreneligt med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, 9, 10 og 14. Vurderingen skal særligt ses i lyset af dommene S.A.S. mod Frankrig, dom af 01.07.14 og dommene af 11.07.17, Belcemi og Oussar mod Belgien og Dakir mod Belgien. I disse domme, hvilket lovforslaget også påpeger, har Den Europæiske Domstol anerkendt generelt udformede tildækningsforbud i Belgien og Frankrig. Et tildækningsforbud udgør et indgreb i de nævnte rettigheder, men forbuddene er båret af et sagligt hensyn om at fremme og lette den sociale interaktion og sameksistens.

## 3. Forholdet til lovforslagets egne kriterier

Ved udformningen af lovudkastet oplystes på side fire en række kriterier, som skal afvejes over for hinanden:

1. 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.
2. For det andet skal forbuddet være tilpas rummeligt til at sikre en effektiv og fornuftig håndhævelse samt begrænse mulighederne for omgåelse.
3. For det tredje bør forbuddet af hensyn til bl.a. ytrings- og religionsfriheden ikke gå videre end nødvendigt for at opnå de tilsigtede mål.



Justitia har en række bemærkninger i forhold til afvejningen af de enkelte kriterier.

## **Kriterie 1 og 2: Det skal med rimelig klarhed fastlås, hvilken adfærd der er strafbar, og forslaget skal sikre en effektiv og fornuftig håndhævelse**

Det fremgår af lovforslagets pkt. 3.2.3, at det er en konkret vurdering, hvornår beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet, tjener et anerkendelsesværdigt formål. Lovforslaget nævner bl.a. udklædningsfester og sportsbegivenheder som eksempler på anerkendelsesværdige formål. I den forbindelse kan det være vanskeligt som borger med rimelig klarhed at forudse om ens adfærd er strafbar – særligt hvis adfærden ikke er nævnt i opremsningen i forarbejderne.

I praksis bliver det politiet, der skal foretage en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Forarbejderne anfører to støtttekriterier for vurderingen:

*”Ved vurderingen vil der navnlig skulle lægges vægt på beklædningsgenstandens karakter, den konkrete brug samt den situation, hvori beklædningsgenstanden bæres.”*

Disse kriterier er bredt formulerede og overlader et skøn til den enkelte politibetjent. Skønnet er bredt. Det øger risikoen for, at der opstår uensartethed i retsanvendelsen. For eksempel er det ikke unormalt at se koncertgængere være udklædte eller bemalede. Skønsmarginen medfører, at én politibetjent kan vurdere, at en bemalet koncertgænger er omfattet af forbuddet, mens en anden betjent vurderer det modsatte. Denne problemstilling er eksempelvis opstået i forbindelse med indførelsen af et lignende forbud i Østrig.<sup>1</sup>

Hertil kommer, at den tidsmæssige udstrækning af adfærden kan være vanskelig at vurdere, da lovudkastet tilsyneladende anvender forskellige vurderinger. Vedrørende ikke-religiøse handlinger anføres det, at

*”Forbuddet omfatter som udgangspunkt heller ikke eksempelvis kostumer og masker anvendt **i forbindelse med** karnevaller, fastelavn, halloween, udklædningsfester, sportsbegivenheder og lignende.”* (kursiveret og fremhævet)

---

<sup>1</sup> <https://politiken.dk/udland/art6151709/Forbud-mod-burka-og-niqab-rammer-en-haj-en-hest-og-en-kold-cyklist>



Mens tildækning af ansigtet af religiøse årsager *”ikke er forbudt, når det sker i rimelig sammenhæng med en konkret religiøs handling eller lignende, f.eks. i en religiøs bygning eller i forbindelse med et vielses- eller begravelsesritual mv.”* (kursiveret og fremhævet)

Forarbejderne synes at skærpe vurderingen om en rimelig sammenhæng med en konkret religiøs handling i forhold til formuleringen *”i forbindelse med”* f.eks. karnevaller, fastelavn mv. Således anføres det at *”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.”*

Det vil altså umiddelbart være i strid med loven, hvis man er på vej til en begravelse og i den forbindelse har tildækket ansigt af religiøse årsager.

Derimod siger forarbejderne intet om, hvad der nærmere skal forstås ved *”i forbindelse med”*, når tildækningen ikke sker i rimelig sammenhæng med en konkret religiøs handling. Hvis en gruppe bemaalede roligans skal til udekamp, og i den forbindelse kører fra Aalborg til København, vil den anerkendelsesværdige interesse så indtræde på afkørsels- eller ankomsttidspunktet? Et andet eksempel kan være julemanden, der går udklædt til og fra arbejde med kunstigt skæg. På hvilket tidspunkt indtræder den anerkendelsesværdige interesse for julemandens tildækning med et kunstigt skæg? Lovforslaget åbner dermed en mulighed for en lempeligere fortolkning, når der *ikke* er tale om en konkret religiøs sammenhæng.

Såfremt lovforslaget skærper vurderingen i forhold til konkrete religiøse sammenhænge, kan det – afhængig af den konkrete håndhævelse - være problematisk i forhold til EMRK art. 14 samt den specielle lighedsgrundsætning i grundlovens § 70. I særdeleshed, hvis forbuddet i praksis alene rammer muslimske kvinder klædt i burka/niqab, mens undtagelserne for øvrige tilfælde fortolkes bredt. Justitsministeriet har ved besvarelse af 12. november 2009 af spørgsmål nr. 286 (Alm. del) fra Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik, vedrørende et burkaforbud, konkluderet, at et forbud mod at bære burka i det offentlige rum vil indebære, at nogen på grund af *”trosbekendelse [...] berøves adgang til den fulde nydelse af borgerlige og politiske rettigheder”*, og at det giver anledning til væsentlig tvivl, om forbuddet vil udgøre en berettiget undtagelse fra lighedsgrundsætningen i grundlovens § 70.



### Justitia anbefaler

1. Det bør overvejes nærmere og præciseres, om det er tilsigtet, at der ifølge forarbejderne skal foretages en strengere vurdering, når tildækningen sker i rimelig sammenhæng med en konkret religiøs handling i modsætning til ikke-religiøse handlinger.
2. Det tidsmæssige kriterie for, hvornår den anerkendelsesværdige interesse indtræder, bør præciseres

Såfremt det tidsmæssige kriterie ikke præciseres, risikerer lovforslaget at ramme skævt og bredere end tilsigtet. Det kan for eksempel være håndværkeren, der bærer beskyttelses- eller sikkerhedsudstyr på vej til eller fra arbejde. Hvis håndværkeren alene er omfattet af en anerkendelsesværdig interesse, når vedkommende udfører selve arbejdet – ligesom tildækning i forbindelse med transport til og fra stedet for en religiøs handling ikke anses som en anerkendelsesværdig interesse – vil det i høj grad blive sammenligneligt med retstilstanden efter knivloven fra 2008, der medførte ganske utilsigtede og omfattende følgeskadevirkninger.

Der er altså stor risiko for, at lovforslaget i sin nuværende form vil ramme skævt og bredere end tilsigtet.

Derudover er det vanskeligt med rimelig klarhed at fastslå, hvilken adfærd der er strafbar. Sammenholdt med lovforslagets første kriterie om, at det med rimelig klarhed skal være muligt at fastslå, hvilken adfærd der er strafbar, synes lovforslaget at være retssikkerhedsmæssigt betænkeligt.

Endeligt synes forbuddet at være så generelt formuleret, at det forekommer uegnet til at sikre en effektiv og fornuftig håndhævelse jf. lovforslagets kriterie 2.

### **Kriterie 3: Forbuddet bør af hensyn til bl.a. ytrings- og religionsfriheden ikke gå videre end nødvendigt for at opnå de tilsigtede mål**

Justitia er enig i, at hvor tildækning af ansigtet eksempelvis kan anses for at være udtryk for en ytring - i form af en (religiøs) meningstilkendegivelse - der er beskyttet af konventionen, vil hensynet til ytringsfriheden skulle inddrages ved vurderingen af, om tildækningen tjener et anerkendelsesværdigt formål jf. lovforslagets pkt. 4.2.4. I den forbindelse er det værd at bemærke, at beklædningsgenstande historisk set ofte har spillet en vigtig symbolsk rolle og ofte er blevet udsat for forbud netop på grund af deres symbolværdi. Eksempelvis var der under besættelsen danskere, der iklædte sig såkaldte "RAF-huer", strikket i farverne for Royal Airforce. Der



er flere eksempler på, at den tyske besættelsesmagt skred ind over for sådanne symbolske meningstilkendegivelser.<sup>2</sup>

Justitia er af den opfattelse, at lovforslaget kan danne præcedens for fremtidige indgreb i grundlæggende frihedsrettigheder som ytrings- og religionsfriheden på baggrund af vage argumenter. I et frit demokrati, må borgere til enhver tid kunne tåle ytringer, herunder beklædningsgenstande og andre symboler, som også går majoriteten imod. Der skal således foreligge tungtvejende grunde for at gribe ind grundlæggende frihedsrettigheder.

På den baggrund finder Justitia det yderst betænkeligt, at man legitimerer et så intensivt indgreb i ytringsfriheden med vage begreber som ”værdier” og ”sammenhængskraft”.

Lovforslaget øger risikoen for, at der politisk fremadrettet vil opstå en tendens til, at kravet til og begrundelsen for at foretage indgreb i grundlæggende frihedsrettigheder svækkes.

## 4. Sammenfatning – Justitias bemærkninger

I et frit demokrati, må borgere til enhver tid kunne tåle ytringer, herunder beklædningsgenstande og andre symboler, som også går majoriteten imod. Der bør derfor foreligge tungtvejende grunde for at gribe ind grundlæggende frihedsrettigheder som ytrings- og religionsfriheden.

Justitia bemærker derfor, at der ved nærværende lovforslag ikke foreligger så tungtvejende begrundelser, som kan legitimere et så intensivt indgreb i ytrings- og religionsfriheden, som et maskeringsforbud udgør, selvom Justitia anerkender, at lovforslaget juridisk er foreneligt med Danmarks nationale og internationale menneskeretsforpligtelser. Lovforslaget kan, efter Justitias opfattelse, således danne præcedens for, at indgreb i grundlæggende frihedsrettigheder i fremtiden vil bygge på vagere argumenter og begrundelser.

Herudover bemærker Justitia, at lovforslag på baggrund af dets upræcise formuleringer af bl.a. ”anerkendelsesværdige formål” og vide skønsvurderinger vil ramme både bredere end hensigten og vilkårligt i forhold til, hvordan den enkelte politibetjent vurderer den pågældende situation. På samme vis er lovforslaget,

---

<sup>2</sup> <http://www.befrielsen1945.dk/temaer/hverdagen/barnung/kilder/kilde2.html>



Skrevet af  
**Jacob Mchangama**  
d. 05. marts 2018

efter Justitias vurdering, problematisk, da der åbnes op for en vis grad af forskelsbehandling, eftersom lovforslaget i en vis udstrækning giver mulighed for en lempeligere fortolkning, når der *ikke* er tale om en konkret religiøs sammenhæng.