



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Folketinget  
Retsudvalget  
Christiansborg  
1240 København K

Dato: 16. december 2016  
Kontor: Strafferetskontoret  
Sagsbeh: Selina Rosenmeier  
Sagsnr.: 2016-0030-4745  
Dok.: 2044129

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 816 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 15. august 2016. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Rune Lund (EL).

Søren Pind

/

Thomas Tordal-Mortensen

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

## Spørgsmål nr. 816 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg:

”Vil ministeren redegøre for, om maskeforbuddet altid kan håndhæves undtagelsesfrit i forbindelse med forsamlinger og om forbuddet er i overensstemmelse med forsamlingsfriheden såfremt maskeringen har et særligt formål i forhold til en forsamlings meningstilkendegivelse?”

### Svar:

Ved lov nr. 440 af 31. maj 2000 om ændring af straffeloven (Maskeringsforbud) blev følgende bestemmelse indsat i straffeloven:

**§ 134 b.** 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, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

*Stk. 2.* På samme måde straffes den, som på offentligt sted besidder genstande, der må anses for bestemt til tildækning af ansigtet under de i stk. 1 nævnte omstændigheder.

*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.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt maskeringsforbuddet i straffelovens § 134 b altid kan håndhæves undtagelsesfrit i forbindelse med forsamlinger, er der bl.a. anført følgende i lovforslagets almindelige bemærkninger:

#### *”6.1. Det strafbare område*

Ved udformningen af maskeringsforbuddet må indgå flere - til dels modsatrettede - hensyn.

For det første skal forbuddet af hensyn til borgernes retssikkerhed og politiets håndhævelse udformes således, at det med den nødvendige klarhed kan fastslås, hvilke handlinger der er strafbare.

Forbuddet skal for det andet være tilstrækkelig bredt til at sikre en effektiv håndhævelse og begrænse mulighederne for at omgå forbuddet.

Af hensyn til borgernes ytrings- og forsamlingsfrihed samt for at undgå utilsigtede virkninger bør forbuddet for det tredje ikke være videregående end nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål med maskeringsforbuddet: at forebygge - eller sikre mu-

ligheden for at kunne strafforfølge - vold, hærværk og andre lovovertrædelser begået i forbindelse med demonstrationer mv.

På denne baggrund bør forbudet ikke omfatte enhver maskering på offentligt sted.

I praksis er det den identitetsslørende maskering i forbindelse med, at et større antal personer planlagt eller spontant mødes eller samles på et offentligt sted, der har vist sig at kunne øge risikoen for uroligheder.

Justitsministeriet foreslår derfor, at forbudet alene omfatter den identitetsslørende maskering, og kun den maskering, der anvendes i forbindelse med møder, forsamlinger, optog eller lignende på offentligt sted. En person, der færdes alene i maskeret tilstand eller sammen med enkelte venner eller bekendte, vil således ikke være omfattet af forbudet, medmindre det kan bevises, at den pågældende er på vej til et offentligt møde, forsamling, optog eller lignende, jf. også nedenfor om den selvstændige kriminalisering af visse forberedelseshandlinger.

Forbudet mod at optræde med en identitetsslørende maskering omfatter ikke kun deltagere, men også personer, der f.eks. blot følger med et optog som tilskuere uden selv at slutte sig til optoget.

For at sikre en effektiv forebyggelse af uroligheder er forbudet ikke begrænset til tilfælde, hvor maskeringen er gennemført, men omfatter også besiddelse på offentlig sted af genstande (effekter), der må anses for bestemt til maskering af den pågældende selv eller andre i de ovennævnte tilfælde, dvs. i forbindelse med offentlige møder, forsamlinger, optog eller lignende. Forbudet mod besiddelse omfatter også personer, der færdes alene, hvis det må lægges til grund, at de pågældende er på vej til et offentligt møde, forsamling, optog eller lignende.

Besiddelsesforbudet er begrænset til genstande, der må anses for *bestemt* til maskering. Dette forbud vil navnlig have praktisk betydning i forhold til genstande, der ved normal brug indebærer en hel eller delvis tildækning af ansigtet, som f.eks. masker, kunstige fuldskæg og såkaldte hjelmhuer. Ved besiddelse af sædvanlige beklædningsgenstande som f.eks. halstørklæder og almindelige hætter på trøjer, der kan bruges til at tildække ansigtet - men som typisk ikke bliver det - vil der normalt ikke være bevismæssigt grundlag for at antage, at sådanne sædvanlige beklædningsgenstande er bestemt til maskering. I disse tilfælde vil der derfor i almindelighed først kunne gribes ind, hvis de pågældende personer faktisk anvender beklædningsgenstandene til tildækning af ansigtet. Tilhører de pågældende personer en gruppering, der ved tidligere lejligheder har anvendt halstørklæder eller trøjehætter til at skjule identiteten

med, vil der dog efter omstændighederne kunne være holdepunkter for at antage, at beklædningsgenstandene er bestemt til tildækning af ansigtet, selv om de endnu ikke er anvendt på denne måde.

Forbudene mod maskering og mod besiddelse af genstande bestemt til maskering omfatter ikke tildækning af ansigtet, der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål.

Personer, der bærer eller medbringer halstørklæde, hue eller andre beklædningsgenstande til beskyttelse mod kulde, vil således ikke være omfattet af maskeringsforbudet, hvis det efter omstændighederne - navnlig årstiden og vejrforholdene - må anses for sædvanlig og rimelig påklædning. Dette gælder, selv om der efter omstændighederne består en abstrakt risiko for, at den identitetssløring, som påklædningen indebærer, vil kunne fremme forstyrrelse af den offentlige ro og orden.

På samme måde omfatter maskeringsforbudet f.eks. som udgangspunkt ikke maskering (herunder navnlig bemaling) af ansigtet under karneval, fastelavnsoptog og sportsbegivenheder («roligans») samt tildækning af ansigtet af religiøse grunde. Er der tale om et optog af motorcyklister, vil det selvsagt ikke være i strid med det foreslåede maskeringsforbud, hvis deltagerne under kørslen er iført den lovpåbudte styrthjelm.

Det vil derimod normalt ikke være tilstrækkeligt til at anse en maskering for anerkendelsesværdig, at maskeringen angives at være anvendt for at undgå »registrering« hos myndigheder eller hos rivaliserende grupperinger. En maskering kan dog efter omstændighederne være anerkendelsesværdig, hvis der f.eks. er tale om flygtninge, der demonstrerer mod brutale magthavere i hjemlandet, og hvor identitetssløring anvendes for at beskytte mod forfølgelse, repressalier eller lignende.

Det forudsættes at indgå som et væsentligt element i vurderingen af, om en maskering tjener et anerkendelsesværdigt formål, at mødet, forsamlingen, optøget mv. afvikles fredeligt. Udvikler begivenhederne sig således til uroligheder eller optøjer, kan maskering - uanset det oprindelige formål - som alt-overvejende hovedregel ikke længere anses for anerkendelsesværdig. Dette gælder også tildækning af ansigtet for at beskytte mod vejrliget. De pågældende må derfor i denne situation enten forlade stedet eller fjerne maskeringen for at undgå strafansvar.

Det vil i sådanne situationer være naturligt, at politiet - f.eks. i forbindelse med opløsning af demonstrationen ved anvendelse af opløsningsformularen (omtalt under pkt. 3.3. ovenfor) - tilkendegiver over for forsamlingen, at det ikke længere anses for

anerkendelsesværdigt at være maskeret. Det er dog efter forslaget ikke en betingelse for strafansvar, at sådan meddelelse er givet, eller - hvis den er givet - at den er blevet opfattet af de maskerede.

Det forudsættes i øvrigt, at politiet kan vælge at undlade at håndhæve eller udsætte håndhævelsen af maskeringsforbudet, hvis det under de konkrete omstændigheder skønnes uhensigtsmæssigt at håndhæve forbudet, herunder af polititaktiske grunde. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor der er en sådan kontrol over en demonstration, at man ikke bør risikere de (ekstra) konfrontationer, som en håndhævelse vil kunne medføre, eller hvor en håndhævelse vil kunne bringe udenforstående i fare. Hvis politiet i et konkret tilfælde gennem et længere tidsrum har undladt at skride ind over for maskering i strid med maskeringsforbudet, bør politiet indskærpe forbudet over for forsamlingen, inden der i givet fald gribes ind. På samme måde som ovenfor er det dog efter forslaget ikke en betingelse for strafansvar, at sådan meddelelse er givet, eller - hvis den er givet - at den er blevet opfattet af de maskerede.”

Om forholdet til forsamlingsfriheden er der bl.a. anført følgende i de almindelige bemærkninger til lovforslaget:

*”7. Forholdet til grundloven og den europæiske menneskerettighedskonvention*

7.1. Efter grundlovens § 79 har borgerne ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan befrygtes fare for den offentlige fred. Der henvises til pkt. 3.3. ovenfor, hvor bestemmelsen er omtalt. Om rækkevidden af grundlovens § 79 kan endvidere henvises til Justitsministeriets notat af 7. januar 1976, der er optrykt som bilag til betænkning nr. 759/1976 om visse strafferetlige og civilretlige spørgsmål i forbindelse med arbejdsconflikter.

Som anført under pkt. 3.3. er det ikke enhver menneskemængde, der har karakter af en forsamling i grundlovens forstand. Ved en forsamling forstås i almindelighed den samtidige tilstedeværelse af en flerhed af mennesker i et fælles øjemed (befordre en meningstilkendegivelse) og under en vis ledelse. Da det foreslåede maskeringsforbud også gælder for personer, der deltager i sådanne forsamlinger, kan der rejses spørgsmål om, hvorvidt maskeringsforbudet er foreneligt med grundlovens beskyttelse af forsamlingsfriheden.

I den statsretlige teori er det almindeligt antaget, at grundlovens § 79 ikke er til hinder for, at lovgivningsmagten fastsætter regler, der specielt tager sigte på, hvad der foretages i en for-

samling. Når bortses fra indgreb rettet specielt mod ytringsfriheden i forsamlinger, udelukker grundloven ikke materielle begrænsninger i forsamlingsvirksomheden, herunder med hensyn til hvilken adfærd der lovligt kan udvises af forsamlingsdeltagerne, jf. Justitsministeriets ovennævnte notat af 7. januar 1976 (betænkning nr. 759/1976, s. 52). I Højesterets dom af 16. august 1999 om den såkaldte rockerlov (lov nr. 907 af 15. oktober 1996 om forbud mod ophold i bestemte ejendomme) jf. *Ugeskrift for Retsvæsen 1999, s. 1798*, udtalte Højesteret bl.a., at bestemmelsen i grundlovens § 79 ikke hindrer, at der ved lov fastsættes regler, som - uden at være rettet mod en forsamling - begrænser forsamlingsfriheden, når dette sker til beskyttelse af andre væsentlige interesser, herunder andres liv og velfærd.

Det foreslåede maskeringsforbud indebærer ikke et *forbud* mod at forsamle sig. Forbudet retter sig således ikke mod forsamlingen som sådan, men alene mod den adfærd, der lovligt kan udvises i en forsamling.

Som anført ovenfor antages grundlovens § 79 imidlertid også at være til hinder for *begrænsninger* af den materielle forsamlingsfrihed, der er rettet mod adgangen til at fremkomme med meningstilkendegivelser og meddele oplysninger specielt i forsamlinger. Det gælder også, selv om der ikke er tale om et egentligt forbud mod forsamlingen.

Hertil bemærkes, at maskeringsforbudet ikke hindrer, at ytringer (meninger, holdninger mv.) kan fremføres i en forsamling. Forbudet retter sig således ikke mod *indholdet* af ytringer. Det sætter alene grænser for *måden*, hvorpå ytringer lovligt kan udtrykkes.

I det omfang en maskering i sig selv anses for en meningstilkendegivelse, bemærkes endvidere, at det foreslåede maskeringsforbud ikke omfatter tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål, jf. § 134 b, stk. 3, og ovenfor under pkt. 6. Har brug af maskering i den givne sammenhæng karakter af en meningstilkendegivelse, som grundlovens § 79 værner, vil forholdet således falde uden for det strafbare område. Er der derimod tale om et omgåelsestilfælde, hvor maskeringen - selv om den for så vidt efter sin udformning mv. kan siges at repræsentere en meningstilkendegivelse - i den konkrete situation reelt anvendes som dække for kriminalitet, vil forholdet være omfattet af forbudet.

På baggrund af det anførte er det sammenfattende Justitsministeriets opfattelse, at det foreslåede maskeringsforbud, der er begrundet i hensynet til at undgå uroligheder, ikke er i strid med grundlovens § 79 - heller ikke med den ytringsfrihed, der ligger bag beskyttelsen af forsamlingsfriheden.

7.2. Med hensyn til forholdet til den europæiske menneskerettighedskonvention bemærkes, at håndhævelse af et maskeringsforbud efter omstændighederne kan udgøre et indgreb i en ret, der er beskyttet efter konventionens artikel 10 om ytringsfrihed eller artikel 11 om forsamlingsfrihed. Der foreligger ikke afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, som vedrører spørgsmålet om maskeringsforbud.

Der kan være tilfælde, hvor det at optræde maskeret er udtryk for en ytring, der er beskyttet af konventionen, og hvor denne ytring, hvis den f.eks. fremsættes som led i en fredelig demonstration, også vil nyde beskyttelse efter reglerne om forsamlingsfrihed. I en sag om skoleuniformer (klagesag 11674/85, Stevens mod UK, afg. af 3. marts 1986, DR nr. 46 s. 245) har den tidligere Menneskerettighedskommission således udtalt, at retten til ytringsfrihed kan omfatte en ret for en person til at udtrykke sine ideer gennem sin påklædning.

For begge bestemmelser gælder, at et indgreb, for at være foreneligt med konventionen, skal være »foreskrevet ved lov«. Heri ligger et krav om, at indgrebet skal have hjemmel i national ret, og at hjemmelsgrundlaget lever op til de kvalitative krav, der følger af Domstolens praksis, herunder kravet om forudsigelighed og klarhed. Dette indebærer efter praksis, at borgerne skal have mulighed for, om nødvendigt med passende juridisk rådgivning, at forudsige med en rimelig grad af sikkerhed, hvilke følger en given handling vil kunne få. Justitsministeriet vurderer, at den foreslåede bestemmelse opfylder konventionens legalitetskrav.

Herudover er det et krav, at en håndhævelse af maskeringsforbudet sker af hensyn til en række særligt opregnede anerkendelsesværdige formål, herunder hensynet til den »offentlige tryghed« og til at »forebygge uro eller forbrydelse«. Hensynet til at forhindre uroligheder og bekæmpe kriminalitet kan således retfærdiggøre et indgreb i retten til ytrings- og forsamlingsfriheden.

Endelig er det et krav, at håndhævelsen af et maskeringsforbud i det enkelte tilfælde er »nødvendig i et demokratisk samfund«. Heri ligger et krav om, at der skal være et »presserende socialt behov« for indgrebet, og at indgrebet er proportionalt i forhold til det eller de forfulgte anerkendelsesværdige formål, ligesom de nationale myndigheders begrundelser for indgrebet skal være relevante og tilstrækkelige.

Ved vurderingen af, om det er »nødvendig« at gøre et indgreb i retten til ytringsfrihed, har staten efter Domstolens praksis en vis skønsmargin. Denne skønsmargin omfatter efter praksis navnlig valget af de - rimelige og passende - foranstaltninger, der skal bringes i anvendelse af myndighederne for at sikre, at

en lovlig demonstration kan gennemføres fredeligt (se f.eks. Chorherr mod Østrig, dom af 25. august 1993, Serie A nr. 266-B, præmis 32, og Steel m.fl. mod UK, dom af 23. september 1998, Reports 1998-VII, s. 2719, præmis 101). Staten har således en vis skønsmargin ved vurdering af, om og hvorledes der skal gribes ind for at sikre, at forsamlinger og demonstrationer kan gennemføres på fredelig vis. Dette omfatter efter Justitsministeriets opfattelse også vurderingen af, at det er nødvendigt at indføre et maskeringsforbud.

Som det fremgår, er indførelsen af et maskeringsforbud begrundet i ønsket om at modvirke den identitetslørende maskering, der i praksis har vist sig at være egnet til at fremme forstyrrelse af den offentlige ro og orden og at øge risikoen for uroligheder med omfattende vold og hærværk. Efter Justitsministeriets opfattelse kan de nævnte hensyn generelt retfærdiggøre et maskeringsforbud.

Hvorvidt det også vil være foreneligt med konventionen at håndhæve et maskeringsforbud i det konkrete tilfælde vil bero på en helhedsvurdering af den enkelte sag.

Afvejningen af, om det i forhold til konventionen vil være berettiget at håndhæve maskeringsforbudet i det konkrete tilfælde, må efter Justitsministeriets opfattelse antages at være sammenfaldende med afvejningen af, om maskeringen tjener et anerkendelsesværdigt formål, jf. den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 134 b, stk. 3, og bemærkningerne hertil.

Dette indebærer i praksis, at hensynet til ytrings- og forsamlingsfriheden skal inddrages ved vurderingen af, om en tildækning af ansigtet tjener et anerkendelsesværdigt formål.

Lovforslaget kan på den baggrund ikke antages at være i strid med den europæiske menneskerettighedskonvention.”