



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 2. april 2018  
Sagsbeh: Stephan Andreas Damgaard  
Sagsnr.: 2017-0090-0233  
Dok.: 668402

## KOMMENTERET OVERSIGT

over

### Høringssvar vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af straffeloven (Tildækningsforbud)

#### 1. Høringen

Et udkast til lovforslaget 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 og Retspolitisk Forening.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra følgende:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Københavns Byret, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Den Danske Dommerforening, Politiforbundet, Advokatrådet, Amnesty International, Danske Regioner, Institut

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

T +45 7226 8400  
F +45 3393 3510

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

for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Retspolitisk Forening, SOS Racisme, Danmarks Jægerforbund, Dansk Land- og Strandjagt, ph.d. jur. Kumm Sabba Mirza, Oplev Islam og Muslimske Ungdom i Danmark.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringsvar.

Justitsministeriets bemærkninger til høringsvarene er anført med kursiv.

## **2. Høringsvarene**

### **2.1. Generelt**

**Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, Københavns Byret, Rigsadvokaten, Danske Regioner og KL** har ingen bemærkninger til lovforslaget.

**Domstolsstyrelsen** vurderer, at lovforslaget kan medføre begrænsede merudgifter for domstolene. Domstolsstyrelsen finder dog ikke på det foreliggende grundlag at kunne vurdere størrelsen heraf, hvorfor styrelsen vil følge sagsudviklingen.

**Advokatrådet** anbefaler, at loven om tildækningsforbuddet evalueres om et år.

*I forhold til Advokatrådets anbefaling bemærkes, at det er Justitsministeriets opfattelse, at der ikke ses at være anledning til at undergive lovforslaget en formel lovovervågning på et år. Hvis loven vedtages, er det derimod efter ministeriets opfattelse vigtigt, at de relevante myndigheder får tid til at gøre sig erfaringer med administrationen af tildækningsforbuddet. Justitsministeriet vil i øvrigt – sammen med de relevante myndigheder – følge sagsudviklingen med henblik på løbende at overveje, om der er behov for justeringer.*

### **2.2. Formålet med lovforslaget samt forholdet til grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK)**

**Amnesty International** anfører bl.a., at det er vanskeligt at se tungtvejende grunde til et tildækningsforbud, og at det er uklart, hvilke rettigheder der krænkes af, at nogle personer vælger at tildække ansigtet. Det er desuden Amnesty International's opfattelse, at lovforslaget er udtryk for indirekte diskrimination af et muslimsk mindretal.

**Institut for Menneskerettigheder** vurderer, at der ikke er menneskeretlige hindringer for lovforslaget, og kan herunder tiltræde lovforslagets beskrivelse af praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Institutet tilføjer dog bl.a., at forslaget efter instituttets opfattelse udgør et vidtgående indgreb. Institutet anfører også, at forslaget må forventes navnlig at omfatte muslimske kvinder. Institutet anfører hertil, at forslaget bl.a. vil gribe ind i disse kvinders ret til selvbestemmelse, religionsudøvelse, adgang til det offentlige rum mv., ligesom instituttet opfordrer til, at disse kvinder vejledes om deres rettigheder. Institutet giver også udtryk for, at forslaget kan føre til diskrimination af denne persongruppe.

**Justitia** tilslutter sig vurderingen i lovforslaget, hvorefter forslaget om et tildækningsforbud er foreneligt med grundloven og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Justitia tilføjer dog, at forslaget efter Justitias opfattelse udgør et intensivt indgreb i ytrings- og religionsfriheden, som bør forudsætte tungtvejende grunde. Justitia finder det i den forbindelse betænkeligt, at forslaget legitimeres med vage begreber som ”værdier” og ”sammenhængskraft”. Justitia giver også udtryk for, at forslaget bl.a. kan øge risikoen for en politisk tendens til, at kravene for at foretage indgreb i grundlæggende frihedsrettigheder svækkes.

**Ph.d. jur. Kumm Sabba Mirza** anfører bl.a., at lovforslaget ikke er baseret på tungtvejende grunde. Kumm Sabba Mirza anfører også, at lovforslaget vil få negative virkninger for såvel dem, forbuddet vil gælde, som for samfundet, samt at lovforslaget bl.a. er udtryk for begrænset tolerance.

**Den Danske Dommerforening** anfører, at forslaget er af politisk karakter, hvorfor det ikke som sådan giver anledning til bemærkninger fra foreningen. Foreningen tilføjer dog, at foreningen ikke vil undlade at bemærke, at forslaget i praksis kan frygtes at føre til en række utilsigtede sager.

**Retspolitisk Forening** giver bl.a. udtryk for, at lovforslaget er udtryk for signallovgivning. Foreningen anfører, at det reelle indhold af lovforslaget er et forbud mod at bære niqab og burka, og at det praktiske resultat kan blive, at sådanne kvinder afskæres fra at færdes i det offentlige rum. Det anføres også, at forslaget er udtryk for en afstandtagen fra personer, der udtrykker tilslutning til en bestemt religiøs opfattelse. Foreningen tilføjer dog, at niqab og burka er udtryk for manglende vilje til at indgå i samfundet samt udtryk for værdier mv., der er i strid med demokratiske værdier, men at det er foreningens opfattelse, at sådanne holdninger ikke ændres ved straf.

**SOS Racisme** anfører bl.a., at lovforslaget ligner signalpolitik, ligesom foreningen tager afstand fra, at et tildækningsforbud vil indebære, at man ikke længere vil have ret til at gå klædt, som man vil. Foreningen anfører også, at lovforslaget er diskriminerende, da lovforslaget efter foreningens opfattelse kun har til formål at gælde kvinder iført niqab og burka.

**Oplev Islam** anfører bl.a., at lovforslaget er udtryk for symbolpolitik og kvindeundertrykkelse. **Muslimsk Ungdom i Danmark** anfører lignende betragtninger og giver derudover bl.a. udtryk for, at forslaget er et angreb mod forskellighed og mod islam.

*Justitsministeriet bemærker, at det er regeringens opfattelse, at de overordnede mål, som lovforslaget forfølger, er tungtvejende og afgørende. Lovforslaget har således som sit mål at værne om respekten for fællesskabet, værdierne og sammenhængskraften i det danske samfund. Som det bl.a. fremgår af pkt. 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, har forslaget i forlængelse heraf til formål at 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.*

*Dernæst bemærkes, at det foreslåede tildækningsforbud omfatter alle personer, og at forbuddet retter sig mod enhver form for beklædningsgenstand, uanset om dens anvendelse f.eks. måtte være udtryk for et bestemt politisk eller religiøst tilhørsforhold. Om tildækning af ansigtet af religiøse årsager tilføjes i øvrigt, at det udtrykkeligt er forudsat i lovforslaget – jf. bl.a. pkt. 3.2.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget – at sådan tildækning 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.*

## **2.3. Lovforslagets udformning og anvendelsesområde**

### **2.3.1. Tildækningsforbuddets geografiske anvendelsesområde**

**Institut for Menneskerettigheder** påpeger, at der kan være tilfælde, hvor overgangen mellem det private og det offentlige rum ikke er skarpt opdelt, og opfordrer til en nærmere afklaring heraf i lovforslaget.

*Justitsministeriet bemærker, at ministeriet ved forslaget om det geografiske anvendelsesområde for tildækningsforbuddet har lagt vægt på at anvende*

*en afgrænsning, som i forvejen er velkendt for bl.a. politiet. Som det fremgår af pkt. 3.2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, lægges der således op til, at tildækningsforbuddets geografiske anvendelsesområde svarer til det område, som er fastlagt i ordensbekendtgørelsen, der har virket siden 2005.*

### **2.3.2. Afgrænsningen af undtagelsen til tildækningsforbuddet (tildækning af ansigtet, der tjener et ”anerkendelsesværdigt formål”)**

**Advokatrådet** hilser det – i forhold til undtagelsen om tildækning af ansigtet, der tjener et anerkendelsesværdigt formål – velkomment, at lovgiver i bemærkningerne til lovforslaget anviser de situationer, hvor politiet forventes at agere.

**Institut for Menneskerettigheder** opfordrer til, at det i lovforslaget præciseres, i hvilke tilfælde tildækning af ansigtet – som led i vurderingen af, om tildækningen tjener et anerkendelsesværdigt formål – i sig selv kan anses som en meningstilkendegivelse. Instituttet fastslår samtidig, at spørgsmålet om, hvorvidt en beklædning er beskyttet af ytringsfriheden, beror på en konkret vurdering.

**Retspolitisk Forening** giver udtryk for, at lovforslaget indebærer en række vanskelige afgrænsninger, der kan resultere i afgørelser med et vist præg af tilfældighed. Foreningen fremhæver nærmere bestemt masker, der anvendes som led i en politisk ytring.

**Justitia** anfører generelt, at kriterierne for at vurdere, om en tildækning af ansigtet har et anerkendelsesværdigt formål, er bredt formulerede og overlader et skøn til politiet. Dette øger efter Justitias opfattelse bl.a. risikoen for, at der opstår uensartethed ved retsanvendelsen.

Justitia hæfter sig desuden ved formuleringerne i lovforslaget, hvorefter tildækningsforbuddet som udgangspunkt ikke omfatter f.eks. masker anvendt ”i forbindelse med” karnevaller henholdsvis tildækning af ansigtet af religiøse årsager ”i rimelig sammenhæng med” en konkret religiøs handling eller lignende. Justitia stiller således spørgsmålstejn ved, om formuleringen ”i rimelig sammenhæng med” indebærer et skærpet krav til den tilknytning, som en tildækning af ansigtet skal have til en religiøs handling eller lignende, set i forhold til formuleringen ”i forbindelse med” andre sammenhænge. Justitia anfører hertil, at hvis lovforslaget indebærer en sådan skærpet vurdering

i forhold til religiøse sammenhænge, kan det være problematisk i forhold til bl.a. diskriminationsforbuddet efter grundlovens § 70.

I forlængelse heraf giver Justitia i øvrigt udtryk for, at hvis lovforslaget medfører, at f.eks. en håndværkers anvendelse af ansigtstildækkende sikkerhedsudstyr kun tjener et anerkendelsesværdigt formål, når der udføres arbejde – og ikke f.eks. på vej til eller fra arbejde – kan det i høj grad sammenlignes med retstilstanden efter de tidligere regler om knive, som kritiseres for at have medført utilsigtede følgeskadevirkninger.

**Rigspolitiet** har i den dialog, som Justitsministeriet og Rigspolitiet har haft om udformningen af lovforslaget, givet udtryk for, at det bør fremgå klarere, hvornår det efter lovforslaget er tanken, at et anerkendelsesværdigt formål indtræder og ophører, f.eks. i forbindelse med almindelig transport.

**Danmarks Jægerforbund** samt **Dansk Land- og Strandjagt** anfører, at f.eks. en jægers camouflage af ansigtet bør være omfattet af undtagelsen til tildækningsforbuddet om et anerkendelsesværdigt formål.

*Indledningsvis bemærkes, at forslaget om et tildækningsforbud indebærer, at det bliver forbudt på offentlige steder at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet, medmindre sådan tildækning af ansigtet tjener et anerkendelsesværdigt formål.*

*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. Dette er – bl.a. i lyset af Rigspolitiets bemærkninger herom – præciseret i bemærkningerne til lovforslaget.*

*Dernæst bemærkes, at forslaget om et tildækningsforbud – som også nævnt ovenfor under pkt. 2.2 – omfatter alle personer og beklædningsgenstande, uanset f.eks. religiøst eller politisk tilhørsforhold mv.*

*I lyset af høringssvaret fra Justitia er der i den forbindelse i bemærkningerne til lovforslaget foretaget præciseringer, der har til formål at klargøre, at der ikke – i forhold til betingelsen om et anerkendelsesværdigt formål – er tilsigtet et skærpet krav til den tilknytning, som en tildækning af ansigtet skal have til en religiøs sammenhæng, set i forhold til andre sammenhænge. Eksempelvis kan således nævnes – i forlængelse af det ovenfor anførte om transport – at almindelig transport til et sted, hvor det er tilladt at tildække*

*ansigtet af religiøse årsager, skal vurderes efter samme målestok som tilsvarende transport til et sted, hvor det er tilladt at tildække ansigtet af andre årsager.*

*Det tilføjes, at det under alle omstændigheder – som det bl.a. fremgår af pkt. 3.2.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget – vil bero på en konkret vurdering, om en tildækning af ansigtet i det enkelte tilfælde tjener et anerkendelsesværdigt formål.*

*Justitsministeriet er i øvrigt ikke enig i den parallel, som Justitia drager til de tidligere regler om forbud mod at besidde visse knive mv., som bl.a. blev kritiseret for at være uklare. Hertil bemærkes – som det fremgår af pkt. 3.2.6 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget – at forslaget om et tildækningsforbud ikke i sig selv vil gøre det strafbart på offentligt sted at besidde beklædningsgenstande, der kan bruges til at skjule ansigtet (f.eks. i en lomme eller i en taske). Overtrædelse af tildækningsforbuddet forudsætter således, at ansigtet tildækkes. Selv om det herefter, som fremhævet af Justitia, ikke som udgangspunkt vil være tilladt for f.eks. en håndværker at bære ansigtstildækkende sikkerhedsudstyr i toget hen til arbejde, vil lovforslaget – så vidt ses mere afgørende – ikke afskære den pågældende fra at besidde og medbringe udstyret i toget.*

*I forhold til bemærkningerne om, at afgrænsningen af anerkendelsesværdige formål bl.a. indebærer et skøn ved administrationen af tildækningsforbuddet, bemærkes, at det ikke er usædvanligt, at lovgivning overlader et vist skøn til håndhævende myndigheder. Hertil kan føjes, at lovforslaget indeholder en række retningslinjer for og eksempler på, hvordan tildækningsforbuddet skal administreres i praksis. Det er derimod Justitsministeriets opfattelse, at det ikke – i det omfang det ville være muligt – er hensigtsmæssigt med f.eks. en opstilling af anerkendelsesværdige formål, som er fuldstændigt udtømmende, og som ikke efterlader rum for nogen konkret vurdering fra politiet og domstolene.*

*Om tildækning af ansigtet som led i en ytring mv. tilføjes derudover – som det bl.a. fremgår af pkt. 3.2.3 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget – at 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.*

*Endelig har Justitsministeriet – i lyset af bl.a. høringssvarene fra Danmarks Jægerforbund og Dansk Land- og Strandjagt – præciseret i bemærkningerne til lovforslaget, at tildækningsforbuddet ikke omfatter 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.*

## **2.4. Håndhævelse af tildækningsforbuddet**

**Politiforbundet** ser gerne, at der i lovforslaget – eller i tilknytning hertil – gives nærmere anvisninger for politiets håndtering af situationer, hvor en person ikke fjerner en beklædningsgenstand, selv om der gives et påbud herom. **Institut for Menneskerettigheder** anfører lignende betragtninger. Det samme har **Rigspolitiet** gjort i den dialog, som Justitsministeriet og Rigspolitiet har haft om udformningen af lovforslaget.

**Politiforbundet** giver i forlængelse heraf udtryk for, at forbundet har forstået lovforslagets omtale af politiets håndhævelse – jf. pkt. 3.2.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget – således, at politiet ikke med magt skal fjerne en beklædningsgenstand, som dækker en persons ansigt.

**Advokatrådet** giver udtryk for, at det er rådets opfattelse, at lovforslaget på forskellige punkter ikke er tilstrækkeligt klart i forhold til f.eks. borgernes oplysningspligt over for politiet, politiets indbringelse af en person på politistationen, godtgørelse i anledning af administrationen af tildækningsforbuddet mv.

*I forhold til bl.a. Politiforbundets ønske om nærmere anvisninger for politiets håndtering af situationer, hvor en person ikke selv fjerner en beklædningsgenstand, selv om der gives et påbud herom, bemærkes, 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 orienteringsskrivelse til politikredsene, der vejleder den enkelte betjent.*

*I forlængelse heraf kan Justitsministeriet i øvrigt bekræfte – i forhold til Politiforbundets forståelse af lovforslagets omtale af politiets håndhævelse – at det forudsættes, at tildækningsforbuddet håndhæves under behørig hensyntagen til personens integritet og uden unødige krænkelse af den pågældende, jf. også pkt. 3.2.4 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget. Po-*



*litiet skal således også i forhold til håndhævelsen af tildækningsforbuddet gå frem så skånsomt og hensynsfuldt, som situationen tillader.*

*Endelig bemærkes i forhold til Advokatrådets betragtninger, at hvis lovforslaget vedtages, vil den nye bestemmelse om tildækningsforbuddet i straffelovens § 134 c – ligesom andre strafbestemmelser – spille sammen med retsplejelovens almindelige regler om strafferetsplejen. Retsplejeloven indeholder således en lang række regler om bl.a. politiets efterforskning af strafbare forhold – herunder afhøringer foretaget af politiet – rettighederne for en sigtet eller en tiltalt, en straffesags behandling ved domstolene mv.*

*Det følger endvidere af de almindelige regler om anholdelse i retsplejelovens kapitel 69, at politiet vil kunne foretage en anholdelse i forbindelse med en overtrædelse af tildækningsforbuddet. Efter disse regler er det bl.a. en betingelse, at personen med rimelig grund mistænkes for et strafbart forhold – f.eks. en mulig overtrædelse af tildækningsforbuddet – og at anholdelse må anses for påkrævet, f.eks. for at hindre yderligere strafbart forhold, for at sikre personens foreløbige tilstedeværelse mv.*

*Derudover indeholder retsplejelovens kapitel 93 a en række almindelige regler om erstatning i anledning af strafferetlig forfølgning. Det følger bl.a. af disse regler, at den, der har været anholdt som led i en strafferetlig forfølgning – f.eks. i forbindelse med en mulig overtrædelse af tildækningsforbuddet – kan have krav på erstatning, hvis påtale opgives eller en tiltalt frifindes.*

## **2.5. Strafniveauet mv.**

**Retspolitisk Forening** anfører, at der er generelle betænkeligheder forbundet med, at strafniveauet fastsættes af lovgivningsmagten, og at dette gælder, selv om domstolene i den konkrete sag kan fravige niveauet i op- eller nedadgående retning, hvis der foreligger skærpende eller formildende omstændigheder.

*Det er efter Justitsministeriets opfattelse hverken betænkeligt eller usædvanligt, at lovgiver i forarbejderne til en ny strafbestemmelse angiver et udgangspunkt for strafudmålingen. Fremgangsmåden er endvidere i overensstemmelse med de retningslinjer, Straffelovrådet giver i betænkning nr. 1531/2012 om strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole, som bl.a. behandler spørgsmålet om lovgivningsmagtens angivelse af strafniveau.*

### **3. Lovforslaget**

Der er foretaget forskellige præciseringer mv. af lovforslagets bemærkninger i forhold til det udkast til lovforslag, som blev sendt i høring. Der er også foretaget mindre ændringer af lovteknisk og korrekturmæssig karakter.

Derudover er det tilføjet, at det foreslås, at lovforslaget træder i kraft den 1. august 2018.