



København, den 6. september 2018.

## Høringssvar over forslag til lov om ændring af straffeloven (Tildækningsforbud). Sagsnr. 2017-0090 0233)

Ved mail af 6. februar 2018 har Justitsministeriet fremsendt forslag til lov om ændring af straffeloven – tildækningsforbud – og anmodet om Amnesty Internationals eventuelle bemærkninger til forslaget.

### Generelle bemærkninger

Regeringen vil med forslaget forbyde tildækning af ansigtet i det offentlige rum. Forslaget er formuleret som et generelt tildækningsforbud – det vil sige et forbud imod på offentligt sted at bære beklædningsgenstande, der skjuler ansigtet.

Det fremgår videre af bemærkningerne, s. 2, at regeringen med dette forslag om forbud mod tildækning ønsker 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 grundlaget for genkendelsen mennesker imellem, ligesom ansigtet giver muligheder for at aflæse andres signaler og følelser, anføres det. Ansigtet spiller – konkluderer regeringen – en afgørende rolle i interaktionen i vores samfund. Endelig anfører regeringen i bemærkningerne, at det er udtryk for, at man ikke ønsker at være en del af det danske samfund – man afviser interaktionen med sine medborgere, anfører regeringen.

Noget sådant slider efter regeringens opfattelse på sammenhængskraften i Danmark og kan medvirke til at skabe rammen for parallelsamfund med egne normer og regler.

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 man i Danmark møder hinanden på en ordentlig måde – med tillid og respekt, ansigt til ansigt, jf. bemærkningerne side 3.

Efter Amnesty Internationals opfattelse kan det være vanskeligt at få øje på tungtvejende, praktiske grunde til eller behov for at lovgive om et generelt forbud mod at dække ansigtet til.

De manglende indicier for et reelt behov understreges efter Amnestys opfattelse af, at regeringen har fundet det nødvendigt at forbyde falske skæg. Vi kan ikke erindre, at der på noget tidspunkt i nyere tid har været debat om samfundsmæssige problemer, forårsaget af falske skæg i Danmark – og det deraf følgende behov for ved lov at gøre falske skæg i det offentlige rum strafbare.

Forbuddet mod falske skæg antyder, at man har måttet grave meget dybt i lommerne for at finde nogle former for tildækning af ansigtet, som man kunne inddrage i lovforslaget, for –



om muligt – at sløre den kendsgerning, at forslaget reelt udelukkende handler om forbud mod burka og niqab – og dermed reelt alene vedrører påklædning, som benyttes af et ganske lille muslimsk mindretal - der høres løbende skøn på mellem 50 og 150 mennesker – og efter Amnesty's opfattelse er udtryk for indirekte diskrimination.

Efter Amnesty Internationals opfattelse påhviler det staten at sikre, at ingen tvinges til at gå med burka eller niqab mod sin vilje, lige som borgere, som måtte være tvunget dertil, skal have hjælp til at komme ud af det miljø, hvor tvangen har fundet sted.

Samtidig er også klart, at der også er situationer af sikkerhedsmæssig karakter – f.eks. i lufthavne, ved paskontrol, besøg hos lægen etc., hvor den, som har tildækket ansigtet, har pligt til at legitimere sig ved at vise sit ansigt. Men det er – fremgår det – ikke disse situationer, regeringen har i fokus med sit forslag.

Samtidig er det efter Amnesty's opfattelse vigtigt at være opmærksom på, *at retten til selvbestemmelse, til privatliv, retten til religiøs frihed og retten til ytringsfrihed* omvendt må føre til, at borgerne har friheden til at klæde sig, som de vil – og som de finder passende i forhold til deres religiøse tilhørsforhold – og at disse rettigheder kun undtagelsesvis kan indskrænkes, og kun hvis det sker til varetagelse af væsentlige samfundsmæssige interesser.

### **Grundlovens § 67, (jf. 77).**

Efter grundlovens § 67 kan man alene begrænse den religiøse frihed i det omfang, en religiøs lære strider mod sædeligheden eller den offentlige orden. Man må forstå hensigten med § 67 således, at det forhold, at "majoriteten" måtte *føle* eller *opfatte*, at personer, som bærer burka eller niqab, ikke vil i dialog med eller interagere med det øvrige samfund, næppe svarer til vægten eller styrken i de hensyn, som ligger i "den offentlige orden".

At "nogen eller nogle" måtte finde, at burkaen eller niqabben er udtryk for, at den, som bærer klæderne, ikke ønsker at indgå i dialog med "os" eller tale med "os", bør ikke føre til, at man indfører et forbud mod burka og niqab.

I 2006 kunne man – i forbindelse med de såkaldte Muhammed-tegninger - læse i Jyllands-Posten, at man i Danmark må være rede til at finde sig i "*hån, spot og latterliggørelse*" – og at "*ytringsfriheden kan ikke begrænses, blot nogen føler sig krænket*" – et synspunkt, som nød bred opbakning i den offentlige debat. Efter Amnesty's opfattelse er det vanskeligt at forstå, hvordan Muhammed-tegningerne, som udtrykkeligt gik efter at krænke en bestemt befolkningsgruppes følelser, kan være ikke bare lovlige, men *en vigtig del af vores ytringsfrihed*, mens de samme forsvarere af retten til at håne, spotte og krænke ikke mener, at folk må finde sig i det anstød, som de måtte føle, at der ligger i den



religiøse ytring, det er at bære burka eller niqab – men at denne ytring tværtimod skal være *strafbar* – ud fra nogle ubestemte betragtninger om, hvilke stødende holdninger, man kan indfortolke om bæreren af en burka eller niqab.

Det fremgår af bemærkningerne, side 9, at regeringen ikke vil gøre det strafbart at tildække ansigtet af religiøse årsager, når tildækningen tjener et anerkendelsesværdigt formål – her først og fremmest forstået som at have ansigtet tildækket i rimelig sammenhæng med konkret religiøs handling, så som dåb eller begravelse. Det fremgår videre, at det af den årsag - at man ikke vil forbyde tildækning i forbindelse med selve de religiøse handlinger og ceremonier – efter Justitsministeriets opfattelse ikke vil være i strid med grundlovens § 67 at indføre et tildækningsforbud som det foreliggende.

Efter Amnestys opfattelse er denne begrundelse tæt på meningsløs. I et religiøst rum, (en kirke, moske, synagoge etc.) hvor der foregår religiøse handlinger efter en bestemt liturgi – og hvor det udelukkende er det pågældende trossamfunds medlemmer, der deltager – følger det nærmest af sagens natur, at det pågældende trossamfund kan vedtage en hvilken som helst religiøs og ceremoniel påklædning.

Rent logisk kan man ikke slutte fra retten til at vedtage en bestemt religiøst betinget påklædning til brug for det pågældende trossamfunds religiøse ceremonier til, at det så ikke strider mod religionsfriheden og ytringsfriheden at forbyde de pågældende trossamfund at bære deres religiøse klæder uden for det afgrænsede, religiøse rum – dvs. i det offentlige rum.

### **Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, 9 og 10.**

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 1, har enhver ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance, herunder retten til at bestemme sin fysiske fremtræden (påklædning).

Efter artikel 9, stk. 1, har enhver ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne bestemmelse omfatter også retten til at bære religiøst begrundet beklædning m.v.

Efter artikel 10, stk. 1, har enhver ret til ytringsfrihed. At bære bestemte religiøst betingede klæder kan ses som en religiøs ytring.

De tre bestemmelser dækker til sammen stort set alle tænkelige aspekter af en persons, families eller befolkningsgruppes religiøse liv.



At have ansigtet tildækket i det offentlige rum – ud fra en opfattelse af, at det er det rigtige at gøre ud fra den pågældendes religiøse overbevisning – vil som udgangspunkt være en beskyttet rettighed efter artiklerne 8, 9 og 10. Kun under særlige omstændigheder vil staten kunne foretage indskrænkninger i denne ret til at ytre sin religion i det offentlige rum.

Indskrænkninger eller begrænsninger af de omfattede rettigheder kan ske efter artikel 8, stk. 2, 9, stk. 2, og 10, stk. 2. Det er begrænsninger, som følger af lov og er **nødvendige** i et demokratisk samfund og kan ske til varetagelse af nærmere opregnede hensyn – herunder den offentlige tryghed, den offentlige orden, sundhed, sædelighed, eller hvis det sker for at *beskytte andres rettigheder eller friheder*.

Endelig beskytter konventionens artikel 14 mod diskrimination af de omfattede rettigheder – der kan således ikke ske vilkårlige eller usaglige indskrænkninger af de nævnte rettigheder på grund af bl.a. køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationale mindretal, formueforhold, fødsels eller et hvert andet forhold.

### **”Nødvendige indgreb” i et demokratisk samfund. SAS mod Frankrig og Belkacemi og Oussar mod Belgium og Dakir mod Belgien.**

Forslaget om forbud mod at bære Burka eller Niqab i det offentlige rum henter i det væsentligste sin argumentation fra nogle afgørelser fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, særligt SAS mod Frankrig, men også Belcacemi og Oussar mod Belgien, og Dakir mod Belgien.

Særligt må det konstateres, at forslaget er nøje tilpasset og nøje følger Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols overvejelser og afgørelse i SAS mod Frankrig.

Domstolen konstaterede, at et forbud mod burka og niqab indebar et indgreb i eller begrænsning af klagerens rettigheder i forhold til konventionens artikel 8 og 9.

Efter denne konstatering gik domstolen videre til at vurdere, om der var tale om et indgreb, som kunne gennemføres, fordi det var ”nødvendigt i et demokratisk samfund”, og om indgrebet i klagerens rettigheder var proportionalt med det mål, som søgtes opnået.

Frankrig gjorde gældende, at indgrebet var begrundet i



- den offentlige sikkerhed,
- Respekten for lighed mellem mænd og kvinder,
- respekt for menneskelig værdighed og
- respekt for minimumskravene (betingelserne) for samfundslivet

Domstolen konstaterede, at ingen af de af Frankrig angivne formål svarer udtrykkeligt til nogen af de legitime formål, som er opremset i artikel 8, stk. 2, og artikel 9, stk. 2.

Domstolen konstaterede videre, at det, som Frankrig kom nærmest, var "beskyttelse af andres rettigheder og friheder". Domstolen undersøgte derfor særligt, om forbuddet kunne siges at være proportionalt og rimeligt begrundet i hensynet til beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

Domstolen forklarede i sin afgørelse, at under visse omstændigheder kan "respekt for minimumskravene til livet i samfundet/samfundslivet", som nævnt af Frankrig – eller minimumskravene til "living together" – godt knyttes til det legitime formål at "beskytte andres rettigheder og friheder." Domstolen lagde herved bl.a. vægt på, at ansigtet spiller en betydelig rolle i "social interaktion".

Domstolen anførte endvidere, at den havde forståelse for, at individer, der opholder sig på steder, som er tilgængelige for alle, ikke ønsker at se en praksis eller attituder udvikle sig, som grundlæggende ville rejse spørgsmål (problemer) om mulighederne for åbne interpersonelle relationer, der i kraft af en etableret konsensus danner et uundværligt element i samfundslivet i det pågældende samfund.

Domstolen anførte derfor, at den var i stand til at acceptere, at den barriere, som andre rejser ved at bære et slør, der skjuler ansigtet, kan opfattes af den indklagede stat som en krænkelse af *andres ret til at leve i et rum af socialisering, som gør det lettere at leve sammen*. Domstolen understregede samtidig, at begrebet "at leve sammen" er så fleksibelt, at der er risiko for misbrug af begrebet, og der følgelig kræves en meget grundig vurdering af "nødvendigheden" af et sådant indgreb.

De restriktive regler rammer især en lille, marginaliseret mindretal – så meget desto mere må det kræves, at staten godtgør, hvad det er for rettigheder – af flertallets – der skal beskyttes ved at forbyde burka og niqab, forlød det.

Selv om man respekterer statens skønsmargin, må man kræve, at staten godtgør, hvad det er for rettigheder, der skal beskyttes – og at



dette skridt ikke er uforholdsmæssigt.

Afgørelsen i SAS mod Frankrig var ikke en enstemmig afgørelse. De dissenterende dommere anførte i deres dissens, at de ikke kunne tilslutte sig afgørelsen, og deres dissens skyldtes primært, at de ikke kunne identificere de konkrete menneskerettigheder – i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention – som der var tale om at beskytte ved indførelsen af tildækningsforbuddet.

De dissenterende dommere konkluderer side 63:

**” We cannot find that the majority have shown which concrete rights of others within the meaning of Article 8 § 2, and Article 9 § 2, of the Convention could be inferred from the abstract principle of “living together” or from the “minimum requirements of life in society.”**”

Amnesty International er enige med de dissenterende dommere. Det er fremdeles helt uklart, hvad det er for rettigheder – som beskyttet i konventionen – der er krænkede, når man taler om, at et forsvindende lille mindretal – der tales om alt mellem 50 og 150 personer – ikke længere må bestemme, hvilke klæder de vil bære, fordi deres burka eller niqab – af befolkningsflertallet – angiveligt opfattes som en afstandtagen, som

et udtryk for, at man ikke vil indgå i det almindelige samfundsliv.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol bemærker i SAS mod Frankrig, at den har forståelse for, at individer, som opholder sig på offentligt tilgængelige steder, ikke ønsker at blive konfronteret med personer, som bærer burka eller niqab, og at det, at nogle bærer slør, med rette kan opfattes som en krænkelse af andres ret til at leve i et rum af socialisering, der gør det lettere at leve sammen.

Efter Amnestys opfattelse siger domstolen reelt, at mennesker, som ikke kan lide tildækning af ansigtet – eller tager anstød af mennesker, som bærer disse klæder – disse mennesker skal beskyttes af staten mod at se klæder, som de ikke kan lide, fordi de opfatter klæderne som udtryk for en afstandtagen. De skal beskyttes af staten mod at blive stødt eller mod det ubehag, de føler.

Amnesty kan – i lighed med de dissenterende dommere i SAS mod Frankrig – ikke identificere, hvad det er for menneskerettigheder, der skal beskyttes ved, at man fratager et forsvindende mindretal deres ret til at bære det tøj, de ønsker, i det offentlige rum.

Efter vores opfattelse kan domstolen – og det foreliggende lovforslag – ikke påvise, hvad det er for formål,



som er *nødvendige i et demokratisk samfund* – der nødvendiggør dette indgreb i den personlige frihed, den religiøse frihed og ytringsfriheden.

Det eneste, som kan udledes af forslaget, er, at man vil beskytte flertallet mod irritation, eller mod den følelse af afvisning og manglende social interaktion, som efter lovforslaget angiveligt følger, når medlemmer af befolkningsflertallet møder personer iklædt burka eller niqab.

Der er tale om en situation, hvor et forsvindende mindretal får beskåret sine rettigheder på grundlag af forestillinger om, hvad de tænker, når de ifører sig niqab eller burka.

Amnesty skal opfordre til, at forslaget trækkes tilbage.

Amnesty, den 6. marts 2018.