

Lovforslag nr. L 196. Fremsat den 9. februar 2000 af justitsministeren (Frank Jensen)

Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven

(Maskeringsforbud)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 648 af 12. august 1997, som ændret ved § 3 i lov nr. 403 af 26. juni 1998, § 3 i lov nr. 473 af 1. juli 1998 og lov nr. 141 af 17. marts 1999, foretages følgende ændring:

1. Efter § 134 a indsættes:

§ 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, hæfte 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.

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for Færøerne med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

Indholdsfortegnelse

		Side
1.	Lovforslagets formål	5449
2.	Baggrunden for lovforslaget	5449
3.	Den praktiske anvendelse og betydning af et maskeringsforbud	5450
3.1.	Indledning	5450
3.2.	Gældende bestemmelser om forbrydelser mod den offentlige orden samt håndhævelsen heraf .	5450
3.3.	Gældende bestemmelser om politiets håndhævelse af ro og orden uden for strafferetsplejen	5452
3.4.	Politiets praktiske muligheder for at håndhæve ro og orden efter de gældende regler	5453
3.5.	Den praktiske anvendelse og betydning af et maskeringsforbud	5454
3.6.	Sammenfatning af betydningen af et maskeringsforbud	5455
4.	Fremmed ret	5455
4.1.	England	5455
4.2.	Tyskland	5456
4.3.	Holland	5457
4.4.	De nordiske lande	5457
5.	Overvejelser om eventuelle alternativer til et maskeringsforbud	5457
6.	Den nærmere udformning af maskeringsforbudet	5458
6.1.	Det strafbare område	5458
6.2.	Subjektive krav	5459
6.3.	Forsøg og medvirken	5459
6.4.	Strafferamme og strafniveau	5459
7.	Forholdet til grundloven og den europæiske menneskerettighedskonvention	5459
8.	Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser mv.	5461
9.	Hørte myndigheder mv.	5461

1. Lovforslagets formål

Formålet med lovforslaget er gennem en ny bestemmelse i straffeloven at indføre et forbud mod identitetsslørende maskering i forbindelse med møder, forsamlinger, optog og lignende på offentligt sted.

Maskeringsforbudet vil navnlig omfatte tilfælde, hvor maskeringen kan være (eller har været) medvirkende til eller befordrende for, at en demonstration eller anden offentlig forsamling spontant eller planlagt udvikler sig til uroligheder eller optøjer.

Desuden omfatter forbudet besiddelse af beklædningsgenstande mv., der må anses for bestemt til maskering under disse omstændigheder.

Forbudet gælder ikke maskering, der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål. Den sidstnævnte undtagelse kan efter omstændighederne f.eks. omfatte tildækning af ansigtet, der foretages ud fra en religiøs overbevisning eller i forbindelse med karneval og lignende arrangementer.

Om det nærmere indhold og afgrænsning af maskeringsforbudet henvises til pkt. 6 nedenfor og til bemærkningerne til lovforslagets § 1 (straffelovens § 134 b).

2. Baggrunden for lovforslaget

Historisk har der før grundloven af 1849 været udstedt forordninger, der forbød folk at være »maskeret, forummet eller sværtet« på offentligt sted. Forbudet blev siden videreført i politivedtægten for København. Det hidtil sidste maskeringsforbud blev ophævet ved bekendtgørelse nr. 430 af 21. november 1967 af politivedtægt for København, der trådte i kraft den 1. januar 1968. Der kan herom i det hele henvises til John Christensen og Henrik Stevnsborg: *Masker og maskeforbud, i Ugeskrift for Retsvæsen 1988, afdeling B, s. 139-141.*

Siden 1980'erne har der ved forskellige lejligheder været voldelige konfrontationer mellem på den ene side politiet og på den anden side grupper af aktivister, f.eks. bz'ere og autonome.

Konfrontationerne har været karakteriseret ved, at der ofte er begået alvorlige overtrædelser af lovgivningen, herunder vold mod politiet og omfattende hærverk på offentlig og privat ejendom.

I flere tilfælde er det imidlertid - trods indsættelse af større politistyrker - ikke lykkedes politiet at anholde mere end nogle få af gerningsmændene. Årsagen hertil har navnlig været, at politiet ikke med sikkerhed har kunnet identificere, hvilke personer der deltog i ulovlighederne, blandt andet fordi aktivisterne ofte

har optrådt med masker eller hætter under konfrontationerne.

Folketinget har på den baggrund inden for de sidste 10 år flere gange debatteret, om der bør (gen-)indføres et maskeringsforbud. Folketinget har således bl.a. behandlet en række beslutningsforslag om et maskeringsforbud. Ingen af forslagene er blevet vedtaget.

Ved behandlingen af beslutningsforslag og i folketingsvar i tidligere samlinger har Justitsministeriet peget på, at der kan være både lovtekniske og håndhævelsesmæssige vanskeligheder ved et maskeringsforbud.

De seneste erfaringer, herunder urolighederne på Nørrebro i København og i landsbyen Torup ved Randers i november 1999, har imidlertid givet Justitsministeriet anledning til at genoverveje spørgsmålet om et maskeringsforbud.

Som led heri har Justitsministeriet drøftet med politiets ledelse og rigsadvokaten, om den eksisterende lovgivning giver politiet tilstrækkelige midler i indsatsen mod sådanne uroligheder.

Politiet har under disse drøftelser tilkendegivet, at et maskeringsforbud i visse situationer kan være et nyttigt redskab i indsatsen mod uroligheder. Det er politiets vurdering, at et forbud vil give bedre mulighed for at forhindre, at uroligheder opstår, eller at de udvikler sig meget voldsomt.

I forlængelse af drøftelserne har politiets ledelse den 15. december 1999 afleveret en redegørelse om et maskeringsforbud til Justitsministeriet. Redegørelsen indeholder en beskrivelse af, hvordan et maskeringsforbud bør bygges op for at styrke politiets muligheder for at forhindre og opklare kriminalitet i forbindelse med uroligheder, samt hvordan et sådant forbud i givet fald kan håndhæves. Redegørelsen er optaget som bilag til dette lovforslag.

Efter Justitsministeriets opfattelse er den praksis, der i visse kredse har udviklet sig med hensyn til at anvende maskering i forbindelse med demonstrationer mv., ikke acceptabel. I praksis har det således vist sig, at maskering ikke anvendes af personer med fredelige hensigter. Maskering har typisk til formål at gøre det lettere for de pågældende personer at slippe af sted med at deltage aktivt i uroligheder og begå kriminalitet. Anvendelse af maskering har således i praksis vist sig at fremme forstyrrelse af den offentlige orden.

På denne baggrund og i lyset af tilkendegivelserne fra politiets ledelse finder Justitsministeriet, at der bør indføres et maskeringsforbud.

Et maskeringsforbud vil i visse tilfælde kunne forbedre politiets muligheder for, inden uroligheder opstår, at forebygge vold, hærverk og andre lovovertræ-

delser i forbindelse med demonstrationer mv. Er uroligheder brudt ud, vil et forbud kunne give politiet et mere sikkert grundlag for at gribe ind over for deltagere, der optræder i maskeret tilstand.

Fører forbudet til, at antallet af personer, der optræder maskeret i forbindelse med demonstrationer mv., nedbringes, må det antages, at det vil lægge en dæmper på lysten til at begå kriminalitet, da det ikke vil kunne ske i ly af den identitetssløring, som en maskering indebærer. Begås der alligevel kriminalitet af umaskerede deltagere, vil det lette strafforfølgningen, at de pågældende kan genkendes.

Selv om gennemførelsen af et maskeringsforbud ikke i sig selv vil kunne løse de kriminalitetsproblemer, der er knyttet til visse former for demonstrationer mv., er der grund til at tro, at det samlet set vil have en vis kriminalitetsdæmpende virkning.

3. Den praktiske anvendelse og betydning af et maskeringsforbud

3.1. Indledning

Formålet med dette afsnit er at belyse den praktiske anvendelse og betydning af et maskeringsforbud.

Med dette sigte beskrives først det retlige grundlag for politiets håndhævelse af ro og orden efter de gældende regler særligt med henblik på tilfælde, hvor flere færdes i forening på offentligt sted. Denne håndhævelse kan dels ske som led i opklaring og forfølgning af overtrædelser - eller forsøg på overtrædelser - af straffebestemmelser vedrørende beskyttelse af den offentlige orden (*pkt. 3.2.*), dels som håndhævelse af ro og orden uden for strafferetsplejen (*pkt. 3.3.*).

Herefter beskrives under *pkt. 3.4.* politiets praktiske muligheder (i og uden for strafferetsplejen) for at håndhæve ro og orden efter de gældende regler i følgende tre typesituationer: (1) Over for personer, der er på vej til et bestemt sted for at deltage i en forsamling, demonstration eller lignende, (2) over for maskerede personer, der deltager i en fredelig forsamling og (3) over for maskerede personer, der deltager i uroligheder eller optøjer med omfattende vold og hærværk.

På denne baggrund beskrives under *pkt. 3.5.* den praktiske anvendelse og selvstændige betydning, et maskeringsforbud vil have for politiets håndhævelsesmuligheder i de nævnte tre typesituationer, og under *pkt. 3.6.* sammenfattes betydningen af et maskeringsforbud.

Om den nærmere udformning af maskeringsforbudet - der er kort beskrevet ovenfor under *pkt. 1* - henvises til *pkt. 6* nedenfor.

3.2. Gældende bestemmelser om forbrydelser mod den offentlige orden samt håndhævelsen heraf

Straffeloven indeholder i kapitel 15 (§§ 133-143) en række bestemmelser om forbrydelser mod den offentlige orden og fred. I denne sammenhæng er det navnlig bestemmelserne i §§ 133-134 a, der er af interesse.

Efter straffelovens § 133, stk. 1, straffes den, som fremkalder opløb med det forsæt at øve eller true med vold eller hærværk, med fængsel indtil 3 år eller hæfte. Efter stk. 2 straffes på samme måde de, der ved et opløb, under hvilket det nævnte formål er lagt for dagen, optræder som opløbets ledere, samt enhver deltager, der undlader at efterkomme politiets lovligt forkyndte påbud til mængden om at skilles (jf. herom *pkt. 3.3* nedenfor). For personer, der blot er deltagere, kan straffen gå ned til bøde.

Denne bestemmelse suppleres af en lignende bestemmelse i straffelovens § 120 om opløb som middel til overfald på eller tvang mod offentlige myndigheder.

Straffelovens § 134 angår deltagere i et opløb, der vidende om, at påbud om at skilles er forkyndt på foreskrevet måde, ikke efterkommer dette. Straffen er bøde eller hæfte indtil 3 måneder eller under skærpende omstændigheder fængsel i samme tid.

Efter straffelovens § 134 a straffes deltagere i slagsmål eller anden grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted, såfremt de har handlet efter aftale eller flere i forening. Straffen er hæfte eller fængsel indtil 6 måneder.

Bestemmelsen i § 134 a kan ikke overtrædes af en person, der handler alene. Bestemmelsen forudsætter, at en gruppe af personer sammen forårsager den kriminaliserede handling. For at kunne straffe en person for overtrædelse af bestemmelsen kræves desuden, at vedkommende har tilsluttet sig den gruppe, hvis handlinger er omfattet af bestemmelsen.

Til illustration af rækkevidden af § 134 a kan der henvises til Højesterets dom af 2. februar 1996 (*Ugeskrift for Retsvæsen 1996, s. 639*).

Efter urolighederne på Nørrebro den 18. maj 1993 rejste anklagemyndigheden tiltale efter § 134 a mod en række personer, der havde befundet sig på orostedet under urolighederne, men som politiet ikke med sikkerhed kunne udpege som deltagere i hærværk eller vold mod politiet.

Herom udtalte Højesteret følgende:

»Urolighederne på Nørrebro den 18.-19. maj 1993 indebar utvivlsomt grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted, jf. straffelovens § 134 a. Domfældelse for deltagelse heri er imidlertid betinget af, at anklagemyndigheden godtgør, at den enkelte tiltalte har til-

sluttet sig gruppen af uromagere og fredsforstyrre, således at vedkommende med sikkerhed kan udskilles fra forbipasserende, tilskuere, beboere og andre, der blot har været til stede og overværet hele eller dele af begivenhedsforløbet.

Efter det bevisresultat, som landsretten har lagt til grund, findes det herefter betænkeligt at anse andre end tiltalte T 7 for skyldig i deltagelse i grov forstyrrelse af ro og orden som angivet i § 134 a.«

Det forhold, at en person har været til stede under uroligheder, der falder ind under bestemmelsens ordlyd, er således ikke tilstrækkeligt til at ifalde strafansvar, hvis personen ikke har tilsluttet sig gruppen, men blot været tilskuer.

Der vil normalt heller ikke i sådanne tilfælde være grundlag for at straffe tilskuere, naboer eller andre, der opholder sig på opløbsstedet for *medvirken* til de forbrydelser, der begås. Den blotte mere eller mindre tilfældige tilstedeværelse, hvor man uden at tage aktiv del i forløbet iagttager, hvad der foregår, er ikke tilstrækkeligt til at pådrage et medvirkensansvar. Medvirkensansvaret efter straffelovens § 23 kan således ikke anvendes til at pålægge en større, ubestemt kreds et kollektivt ansvar i tilfælde, hvor det ikke er muligt præcist at udpege dem, der har deltaget i de pågældende lovovertrædelser.

For så vidt angår mulighederne for at straffe for *forsøg* på overtrædelse af § 134 a, kan der henvises til Vestre Landsrets kendelse af 8. januar 1986 i den såkaldte »La Cabana-sag« (*Ugeskrift for Retsvæsen 1986, s. 383*). I denne sag fandt landsretten ikke, at politiet havde haft nogen rimelig grund til at mistænke passagererne i to minibusser på vej fra Århus til en demonstration i Herning for forsøg på overtrædelse af § 134 a, selv om politiet havde grund til at frygte uroligheder i forbindelse med den planlagte demonstration. Den foretagne anholdelse af passagererne fandtes derfor ikke at have haft hjemmel i retsplejeloven. Afgørelsen er også omtalt under pkt. 3.3. nedenfor.

I det omfang, der under optøjer eller uroligheder begås vold eller hærværk, henføres disse forhold under straffelovens § 119 (vold mv. mod tjenestemand i funktion), §§ 244-246 (vold) og § 291 (hærværk). Også her er der tale om et individuelt ansvar, der forudsætter, at den enkelte kan udpeges som gerningsmand eller medvirkende.

Straffelovens regler suppleres af bestemmelser i politivedtægterne.

Såvel *normalpolitivedtægten* som *politivedtægten for København* indeholder i § 7 bestemmelser, hvorefter det er strafbart at deltage i opløb eller sammenstimlen, der er egnet til at forstyrre den offentlige or-

den. Efter samme bestemmelse kan politiet meddele påbud, som er påkrævede for at forebygge, at den offentlige orden forstyrres på denne måde.

Der kan også henvises til § 3 om forbud mod slagsmål, skrigen, råben, højkrøst syngen eller anden støjende, voldelig, fornærmelig eller lignende optræden, der er egnet til at forstyrre den offentlige orden eller medføre ulempe for andre tilstedeværende eller omboende.

Straffen for overtrædelse af politivedtægten eller af bestemmelser truffet i medfør af vedtægten er bøde, jf. § 59 i normalpolitivedtægten og § 65 i politivedtægten for København. Det indebærer, at forsøg ikke kan straffes, jf. straffelovens § 21, stk. 3. Efter denne bestemmelse straffes forsøg - for så vidt andet ikke er bestemt - kun, når der for lovovertrædelsen er foreskrevet højere straf end hæfte.

Retsplejeloven indeholder en række regler om straffeprocessuelle tvangsindgreb, som politiet kan anvende som led i forfølgning af lovovertrædelser. Der kan i denne sammenhæng navnlig henvises til reglerne om anholdelse (kapitel 69), visitation (kapitel 72) og ransagning (kapitel 73).

Disse efterforskningsmidler kan alene anvendes som led i forfølgning (efterforskning mv.) af en allerede begået lovovertrædelse, herunder eventuelt forsøg på en bestemt lovovertrædelse. Endvidere er det i almindelighed en betingelse, at den, som indgrebet rettes imod, med rimelig grund mistænkes for en lovovertrædelse.

For så vidt angår anholdelse indeholder retsplejelovens § 755, stk. 3, en særlig bestemmelse, hvorefter politiet bl.a. i tilfælde af opløb, hvorunder der øves eller trues med vold eller hærværk, og hvor den eller de skyldige ikke med sikkerhed kan udpeges, kan anholde enhver, der opholder sig på det pågældende sted, og som kan mistænkes for strafbar deltagelse.

Bestemmelsen indebærer en lempelse af det sædvanlige mistankekrav ved anholdelse. Selv om der ikke kan stilles store krav til den konkrete mistankes styrke, vil den blotte tilstedeværelse dog næppe i sig selv være tilstrækkelig anholdelsesgrund, jf. kravet om, at den pågældende »kan mistænkes for strafbar deltagelse«.

Endvidere vil de pågældende efter omstændighederne være berettiget til erstatning for uberettiget anholdelse efter retsplejelovens § 1018 a, hvis det efterfølgende viser sig, at anholdelserne ikke fører til domfældelse. Erstatningen kan dog nedsættes eller nægtes, såfremt den pågældende selv har givet anledning til anholdelsen, jf. § 1018 a, stk. 3. Har den pågældende været til stede under opløb af den i § 755, stk. 3, be-

skrevne karakter - uden dog at være strafskyldig efter straffelovens § 134 a eller andre bestemmelser - og har vedkommende ikke bortfjernet sig trods anledning hertil, vil der dog formentlig ofte være grundlag for at nægte erstatning på grund af egen skyld under henvisning til, at den pågældende har udvist en adfærd, der må påregnes at medføre risiko for sigtelse og anholdelse.

For så vidt angår visitation kan der endvidere henvises til retsplejelovens § 792 d, stk. 4. Efter denne bestemmelse kan politiet under efterforskning på gerningsstedet foretage visitation af tøjet med henblik på at finde våben hos alle personer, der træffes på stedet, i umiddelbar tilknytning til udøvelsen af en alvorlig voldsforbrydelse eller fremsættelse af trussel herom samt i andre efterforskningssituationer, hvor der er begrundet mistanke om, at nogen tilstedeværende på sin person skjuler våben.

3.3. *Gældende bestemmelser om politiets håndhævelse af ro og orden uden for strafferetsplejen*

Grundlovens § 79 og 80 er sålydende:

»§ 79. Borgerne har ret til uden forudgående tilladelse at samle sig ubevæbnede. Offentlige forsamlinger har politiet ret til at overvære. Forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan berygtes fare for den offentlige fred.

§ 80. Ved opløb må den væbnede magt, når den ikke angribes, kun skride ind, efter at mængden tre gange i kongens og lovens navn forgæves er opfordret til at skilles.«

Grundlovens § 79 beskytter retten til at forsamle sig fredeligt. Sammenhængen mellem § 79 om forsamlingsfriheden og § 80 om opløb viser, at ikke enhver menneskemængde 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. Mister en oprindelig fredelig - og dermed lovlig - forsamling sin ledelse eller selvkontrol, f.eks. fordi den går i opløsning på grund af uroligheder, betragtes den herefter ikke længere som en forsamling, men som et opløb.

En forsamling nyder ikke en absolut beskyttelse. Dette fremgår allerede af selve bestemmelsens ordlyd, idet det i § 79, 3. pkt., er fastsat, at forsamlinger under åben himmel kan forbydes, når der af dem kan berygtes fare for den offentlige fred.

Bestemmelsen giver ikke kun adgang til at nedlægge et forudgående forbud. Den giver også hjemmel til, at forsamlinger under afholdelse kan forlanges hævet

(opløst), såfremt betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt.

Betingelserne for at nedlægge et sådant grundlovshjemlet forbud er, at der af forsamlingen kan berygtes fare for den offentlige fred. Rækkevidden af dette kriterium kan give anledning til nogen tvivl, men det antages, at bestemmelsen kun giver hjemmel for et forbud, når almene interesser af en vis betydning (»den offentlige fred«) er truet, og at risikoen er nogenlunde nærliggende. Der skal med andre ord foreligge en konkret fare for uroligheder af en vis kvalificeret karakter. Risiko for forstyrrelse af den offentlige orden (støj, råben, uanstændig adfærd mv.) er ikke tilstrækkeligt. På den anden side vil en nærliggende risiko for, at en forsamling udvikler sig til et opløb med voldshandlinger og hærværk, kunne begrunde et forbud mod eller en opløsning af forsamlingen.

Hvis en på forhånd forbudt forsamling alligevel holder møde, eller hvis en forsamling under afholdelse opløses af politiet og ikke straks forføj sig i god ro og orden, betragtes den som et opløb, selv om situationen ikke har udviklet sig til uroligheder.

Den nærmere regulering af politiets adgang til at opløse opløb findes i *politilovgivningen* (lov af 11. februar 1863 angående omordning af Københavns Politi mv., og lov nr. 21 af 4. februar 1871 indeholdende bestemmelser om politiet uden for København). Efter 1863-lovens § 12 og 1871-lovens § 10 kan politiet opløse opløb *med magt*, når mængden tre gange i kongens (dronningens) og lovens navn forgæves er opfordret til at adskilles. Disse bestemmelser kræver således opløsningsformularen anvendt, forinden et opløb kan opløses med magt. På dette punkt går politilovene lidt længere med hensyn til pligten til at anvende opløsningsformularen end grundlovens § 80, idet grundloven kun forpligter hertil i tilfælde af opløsning af et opløb med *væbnet* magt.

Er der tale om opløb, vil deltagerne heri kunne straffes efter politivedtægtens § 7 eller - hvis opløsningsformularen har været anvendt - efter straffelovens § 134, jf. ovenfor.

Efter *retsplejelovens § 108* (den såkaldte generalfuldmagt) påhviler det politiet at opretholde sikkerhed, fred og orden og påse overholdelsen af love og vedtægter samt at foretage det fornødne til forhindring, efterforskning og forfølgning af forbrydelser.

Det har været diskuteret i den retsvidenskabelige litteratur, om retsplejelovens § 108 kan antages at indeholde en selvstændig hjemmel for politiet til at foretage indgreb i borgernes frihed og ejendom, eller om hjemmelen i stedet skal søges i nødretsgrundsætninger, administrativ praksis eller retssædvaner, jf. f.eks.

Ib Henricson: Politiret (2. udg. 1999), s. 76-86, med henvisninger.

I Justitsministeriets notat af 5. oktober 1982 om politiets bistand til andre forvaltningsmyndigheder (optrykt i betænkning nr. 981/1983 om håndhævelse af bygge- og miljølovgivningen, s. 218-220) anføres bl.a. følgende:

»Under henvisning til bestemmelsen i retsplejelovens § 108, stk. 1, er det almindeligt antaget, at politiet er beføjet til gennem umiddelbar magtanvendelse at skride ind over for handlinger eller undladelser, som frembyder en vis grad af fare for den offentlige sikkerhed, fred og orden, eller hvor særlige retshåndhævelsesmæssige hensyn i øvrigt måtte tilsige det. Afgørelsen af, om magt bør bringes i anvendelse, må bero på en konkret vurdering af den enkelte situation. Særmyndighedens vurdering af behovet for umiddelbar politimæssig bistand bør indgå i den politimæssige vurdering, men i øvrigt må den praksis, der har dannet sig omkring bestemmelsen i straffelovens § 13, stk. 3, formentlig tillægges en ikke uvæsentlig betydning i denne forbindelse....«

I betænkning nr. 1147/1988 om BZ-sikring af bygninger omtales på s. 42-45 spørgsmålet om, hvorvidt politiet med hjemmel i § 108 kan skride ind i tilfælde, hvor et hus er ved at blive besat. Herom anføres bl.a. følgende (s. 44-45):

»På den baggrund må det antages, at politiet også i en situation, hvor et hus er ved at blive besat, må kunne skride ind med henvisning til retsplejelovens § 108, når betingelserne i øvrigt er opfyldt, dvs. at indgrebet ikke står i misforhold til den foreliggende situation m.v.«

Et andet område, hvor der har været rejst spørgsmål om retsplejelovens § 108 som selvstændigt hjemmelsgrundlag, vedrører midlertidige anbringelser i detentionen af f.eks. berusere. Det har i den retsvidenskabelige litteratur været gjort gældende, at hjemmelen for sådanne anbringelser er retsplejelovens bestemmelse, jf. bl.a. Hans Gammeltoft-Hansen: Strafferetspleje II (1989), s. 117-118, og Henning Koch og Henrik Stevnsborg: Fra politiret til politividenskab, i Suum Cuique (1991), s. 66-72 (særligt s. 70-71). Det samme er antaget i retspraksis, jf. bl.a. Vestre Landsrets dom af 28. marts 1979 (*Ugeskrift for Retsvæsen 1979, s. 660*). Andre statsretlige forfattere finder hjemmelen for sådanne anbringelser i en retssædvane.

Sammenfatningsvis kan det således anføres, at retsplejelovens § 108 har karakter af dels en generel beskrivelse af politiets almindelige opgaver, dels en selvstændig hjemmel for visse mindre, konkrete indgreb.

I forarbejderne til lov om forbud mod ophold i bestemte ejendomme (»rockerloven«) er det lagt til grund, at bestemmelsen i retsplejelovens § 108 ikke gav fornøden hjemmel til at foretage den type indgreb, som nu er hjemlet i rockerloven.

På den anførte baggrund og i lyset af den grundlovssikrede forsamlingsfrihed giver bestemmelsen i retsplejelovens § 108 næppe selvstændig hjemmel til at gribe ind over for deltagere eller potentielle deltagere i forsamlinger (herunder demonstrationer) i videre omfang, end de udtrykkelige bestemmelser i og uden for strafferetsplejen giver hjemmel til, jf. ovenfor. Praksis synes at være i overensstemmelse hermed.

Der kan i tilknytning hertil henvises til Vestre Landsrets kendelse af 8. januar 1986 i den såkaldte »La Cabana-sag« (*Ugeskrift for Retsvæsen 1986, s. 383*), hvor retsplejelovens § 108 ikke blev anvendt som hjemmel for at tilbageholde passagererne i to minibusser på vej fra Århus til en demonstration i Herning. Tilbageholdelsen skete i stedet i form af en anholdelse for forsøg på overtrædelse af straffelovens § 134 a. Selv om politiet havde grund til at frygte uroligheder i forbindelse med den planlagte demonstration, fandt landsretten ikke, at politiet havde nogen rimelig grund til at mistænke netop passagererne i minibusserne for, at de ville begå strafbart forhold i forbindelse med demonstrationen. Den foretagne anholdelse havde derfor ikke haft hjemmel i retsplejeloven.

Det tilføjes, at spørgsmålet om en lovregulering af de grundlæggende principper for politiets magtanvendelse som led i den almindelige ordenshåndhævelse indgår i overvejelserne i den politikkommission, som Justitsministeriet nedsatte i 1998.

3.4. Politiets praktiske muligheder for at håndhæve ro og orden efter de gældende regler

3.4.1. Indgreb over for personer, der er på vej til et bestemt sted for at deltage i et møde, en demonstration eller lignende

Hvis politiet har en konkret begrundet mistanke om, at en gruppe personer, der f.eks. i bil, bus eller tog er på vej til et møde, en demonstration eller anden forsamling, medbringer f.eks. våben eller hærværksredskaber, kan der foretages visitation af gruppen og ransgning af gruppens køretøj. Mistanken kan angå (fuldbyrdet) overtrædelse af våbenloven eller forsøg på vold, hærværk eller på overtrædelse af straffelovens § 134 a om grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted.

Findes der våben eller hærværksredskaber kan disse beslaglægges, og deltagerne kan efter omstændig-

hederne anholdes og dermed afskæres fra at deltage i mødet eller demonstrationen.

Hvis det nødvendige mistankegrundlag ikke er til stede, eller der ikke findes våben eller hærværksredskaber, vil politiet normalt ikke på dette tidspunkt kunne foretage (yderligere) indgreb over for de pågældende. Er betingelserne efter grundlovens § 79, 3. pkt., imidlertid opfyldt, vil politiet kunne forbyde den forsamling, som de pågældende er på vej for at deltage i. Fund af maskeringsudstyr hos de pågældende vil næppe i sig selv være tilstrækkeligt til, at der foreligger en sådan konkret fare for den offentlige fred, som efter § 79, 3. pkt. er en betingelse for at forbyde en forsamling. Og selv om det måtte være tilfældet, giver § 79, 3. pkt., kun adgang til at forbyde forsamlingen. Den giver ikke adgang til at tilbageholde de personer, der havde tænkt sig at deltage i den pågældende - nu forbudte - forsamling.

3.4.2. Indgreb over for maskerede personer, der deltager i en fredelig demonstration mv.

Over for personer, der deltager i en fredelig demonstration eller lignende, vil politiet på samme måde som ovenfor under pkt. 3.4.1. kunne foretage visitationer og efter omstændighederne anholdelser, hvis der over for de pågældende er (tilstrækkelig) mistanke om f.eks. ulovlig våbenbesiddelse eller forsøg på vold, hærværk eller overtrædelse af straffelovens § 134 a om grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted. Som eksempler kan nævnes besiddelse af køller, jernrør, brosten mv.

En maskering - eller besiddelse af genstande, der kan benyttes til maskering - vil derimod i almindelighed ikke i sig selv være tilstrækkeligt grundlag for en begrundet mistanke om strafbare forhold af den nævnte karakter.

Begås der i forbindelse med en i øvrigt fredelig demonstration strafbare forhold af enkeltpersoner, der deltager i eller følger med demonstrationen, vil der som nævnt kunne skrives ind med individuelle anholdelser. Som det fremgår af politiets redegørelse af 15. december 1999, vil dette i praksis kunne være vanskeligt, når en igangværende forsamling består af en blanding af fredelige demonstranter og »uromagere«, navnlig hvis identifikation af uromagerne vanskeliggøres af maskering.

Opløsning af demonstrationen som sådan vil kunne ske, hvis betingelserne i grundlovens § 79, 3. pkt., er opfyldt. Strafbare forhold begået af enkeltpersoner, der deltager i eller følger med demonstrationen, vil indgå i vurderingen af, om der er konkret fare for den offentlige fred. Er der i øvrigt kontrol over en fredelig

forsamling, vil enkeltpersoners lovovertrædelser, der klart falder uden for demonstrationen, normalt ikke kunne begrunde en opløsning af forsamlingen efter § 79, 3. pkt.

3.4.3. Indgreb over for maskerede personer, der deltager i uroligheder

Enkeltpersoner, der i forbindelse med demonstrationer eller uafhængigt heraf deltager i uroligheder i form af f.eks. vold eller hærværk, vil kunne anholdes og sigtes for disse lovovertrædelser. Maskering vil imidlertid kunne vanskeliggøre identifikationen af gerningsmændene og dermed mulighederne for at anholde de pågældende både i umiddelbar tilknytning til lovovertrædelsen (»på friske spor«) og efterfølgende.

Hvis en oprindeligt lovlig (fredelig) demonstration udvikler sig til løb, dvs. går i opløsning på grund af uroligheder i form af volds- eller hærværkshandlinger, eller der er konkret og nærliggende fare for den offentlige fred, kan politiet opløse forsamlingen og anholde deltagerne i urolighederne for overtrædelse af straffelovens §§ 133, 134 eller 134 a, jf. nærmere pkt. 3.2. og 3.3. ovenfor. Kan enkeltpersoner identificeres som ansvarlige for vold eller hærværk, kan der endvidere straffes for disse forhold.

3.5. Den praktiske anvendelse og betydning af et maskeringsforbud

3.5.1. Indgreb over for personer, der er på vej til et bestemt sted for at deltage i et møde, en demonstration eller lignende

En kriminalisering af maskering og besiddelse af genstande, der kan anvendes hertil, vil indebære, at mistanke om overtrædelse af maskeringsforbudet vil kunne danne grundlag for visitation og ransagning, sml. pkt. 3.4.1. ovenfor.

Findes der sådanne beklædningsgenstande mv., eller er deltagerne allerede maskerede, kan beklædningsgenstandene beslaglægges, og deltagerne kan efter omstændighederne anholdes, og så længe de er anholdt, afskæres fra at deltage i mødet eller demonstrationen.

I overensstemmelse med det, der anføres i politiets redegørelse af 15. december 1999, vil et maskeringsforbud således gøre det vanskeligere for deltagere i demonstrationer eller uroligheder at møde frem maskeret. Et sådant forbud må antages dels at have en forebyggende virkning, og dels at gøre det lettere at strafforfølge eventuelle andre lovovertrædelser, når de pågældende ikke optræder maskeret.

Gennemføres et maskeringsforbud, kan det dog ikke udelukkes, at personer, der på trods af forbudet har tænkt sig at optræde i maskeret tilstand under demonstrationer, vil tage deres forholdsregler, således at de ikke er i besiddelse af midler til maskering, hvis de standses på vej til demonstrationsstedet. Hvis maskeringsudstyret f.eks. transporteres frem særskilt af en tredjemand, vil demonstrationsdeltagerne først være i (strafbar) besiddelse af udstyret umiddelbart inden maskeringen. I sådanne tilfælde vil en politimæssig indgriben først kunne ske på dette sene tidspunkt, medmindre der på et tidligere tidspunkt i forløbet foreligger tilstrækkelig mistanke om forsøg på overtrædelse af maskeringsforbudet.

Uanset dette vil et maskeringsforbud give en indgrebsmulighed i denne fase, som ikke består i dag.

3.5.2. Indgreb over for maskerede personer, der deltager i en fredelig demonstration mv.

Et maskeringsforbud vil betyde, at politiet umiddelbart vil kunne anholde maskerede personer under en igangværende demonstration og sigte dem for overtrædelse af maskeringsforbudet. Maskeringen bliver således et selvstændigt grundlag for indgreb over for den enkelte. I modsætning til i dag behøver politiet ikke at vente til de maskerede personer har begået anden kriminalitet. På samme måde som under pkt. 3.5.1. vil det således blive vanskeligere at optræde maskeret og dermed undgå strafforfølgning for lovovertrædelser under eventuelle senere uroligheder.

Som det fremgår af politiets redegørelse af 15. december 1999, må det navnlig i denne situation bero på polititaktiske overvejelser, om et maskeringsforbud skal håndhæves. Der vil således ofte være en sådan kontrol over demonstrationen, at man ikke bør risikere de (ekstra) konfrontationer, som en håndhævelse af forbudet vil kunne medføre.

På samme måde som anført under pkt. 3.4.2. kan demonstrationen ikke opløses alene på grundlag af enkeltpersoners overtrædelser af maskeringsforbudet. Opløsning må forudsætte, at der er en nærliggende risiko for, at demonstrationen som sådan udvikler sig til opløb med f.eks. voldshandlinger og hærværk, jf. nærmere pkt. 3.3. ovenfor om grundlovens § 79, 3. pkt.

3.5.3. Indgreb over for maskerede personer, der deltager i uroligheder

I denne situation vil allerede urolighederne i form af f.eks. vold eller hærværk kunne danne grundlag for opløsning af demonstrationen/forsamlingen og for anholdelser.

Maskeringsforbudet vil indebære, at maskerede personer kan anholdes og sigtes for overtrædelse af forbudet, selv om det ikke kan bevises, at de har begået vold eller hærværk. Et anholdelsesgrundlag i denne situation vil endvidere følge af, at maskeringen normalt vil give tilstrækkeligt grundlag for mistanke om, at den pågældende tilhører eller har sluttet sig til gruppen af uromagere, jf. straffelovens § 134 a (omtalt under pkt. 3.2. ovenfor).

3.6. Sammenfatning om betydningen af et maskeringsforbud

Som det fremgår af pkt. 3.5. og af politiets redegørelse af 15. december 1999, vil et maskeringsforbud navnlig forbedre politiets muligheder for inden uroligheder opstår at forebygge vold, hærværk og andre lovovertrædelser i forbindelse med demonstrationer mv.

Det giver mulighed for, at potentielle uromagere, der ikke er sindet at respektere forbudet, kan »sættes ud af spillet«, enten fordi de anholdes og dermed afskæres fra at deltage i demonstrationen, så længe de er anholdt, eller fordi de fratages muligheden for at optræde maskeret. Bliver det sidste virkningen, er der grund til at tro, at det vil lægge en dæmper på lysten til at begå kriminalitet, da det ikke længere vil kunne ske i ly af en maskering.

Når uroligheder først er i gang, giver de gældende regler, herunder straffelovens § 134 a, gode muligheder for at gribe ind. Et maskeringsforbud vil imidlertid her være af betydning i det omfang, det betyder, at flere optræder umaskeret og derfor afholder sig fra at begå vold eller hærværk, eller at de, der umaskeret begår sådanne lovovertrædelser, lettere kan identificeres og strafforfølges. Maskeringsforbudet vil endvidere give politiet et mere sikkert grundlag for at gribe ind over for maskerede personer, der befinder sig på urostedet, end den gældende bestemmelse i straffelovens § 134 a, jf. ovenfor om betingelserne for at anvende denne bestemmelse.

4. Fremmed ret

4.1. England

Den engelske lovgivning indeholder ikke et generelt maskeringsforbud, men siden 1998 har politiet haft en adgang til konkret at kunne påbyde maskeringsforbud med henblik på at forebygge uroligheder.

Reglerne herom blev ved »Crime and Disorder Act (1998)« indsat i bestemmelserne om politiets »powers to stop and search in anticipation of violence« i den eksisterende »Criminal Justice and Public Order Act (1994)«.

Hvis en overordnet polititjenestemand (svarende i Danmark til en polititjenestemand med rang af politikommissær eller derover) med rimelighed skønner, at der kan opstå alvorlige uroligheder på et område indenfor vedkommendes jurisdiktion, og det er formålstjenligt for at forhindre dette, kan vedkommende for dette område i op til 24 timer - og i særlige tilfælde i yderligere 6 timer - give politiet beføjelse til konkret at påbyde personer at fjerne effekter, som politiet med rimelighed skønner helt eller hovedsageligt bæres med henblik på at skjule identiteten. Politiet er samtidig beføjet til at beslaglægge sådanne effekter.

Politiet kan i givet fald ligeledes beslaglægge effekter, som politiet måtte finde i forbindelse med undersøgelser i andet øjemed, hvis politiet med rimelighed skønner, at vedkommende helt eller hovedsageligt har til hensigt at bære dem med henblik på at skjule identiteten. Der er derimod ikke adgang for politiet til at foretage undersøgelser alene med det formål at søge efter sådanne effekter.

Det er forudsat, at beføjelsen alene bruges efter et konkret skøn med respekt for eksempel for en tildækning af ansigtet, som bæres af religiøse grunde eller som beskyttelse mod vejrliget. Det antages, at politiets beføjelse næppe vil kunne bruges i forhold til f.eks. ansigtsmaling eller makeup, der ikke - når det bæres - vil kunne være genstand for beslaglæggelse.

Overtrædelse af et påbud fra politiet kan straffes med bøde op til £1000 og/eller indtil en måneds frihedsstraf.

4.2. Tyskland

Den tyske forbundslov om forsamlinger (Versammlungsgesetz) har siden 1985 indeholdt et generelt maskeringsforbud (»vermummungsverbot«).

Ved de nugældende regler, som blev indsat ved en ændring af loven i 1989, er maskeringsforbudet gjort til et egentligt straffedelikt (»Straftat«). Forbudet er samtidig udvidet til ikke blot at gælde under selve forsamlingen, men også på vej dertil. Endelig er der som et generelt offentligt påbud (»Ordnungswidrigkeit«) indført et forbud mod at medbringe maskeringseffekter under offentlige arrangementer eller på vej dertil.

Det er efter de nugældende regler i Tyskland forbudt under offentlige forsamlinger, demonstrationer, optog eller lignende offentlige arrangementer under åben himmel at deltage i et antræk, der er egnet til - og efter omstændighederne er rettet mod - at skjule identiteten. Som anført gælder dette forbud efter lovændringen i 1989 tillige for personer undervejs til et sådant offentligt arrangement.

Overtrædelse af forbudet straffes med bøde eller frihedsstraf i indtil 1 år.

Med samme straf anses endvidere den, der i et antræk, der er egnet til - og efter omstændighederne er rettet mod - at skjule identiteten, samles med andre (»sich mit anderen zusammenrottet«) i tilslutning til eller i sammenhæng med sådanne arrangementer.

Tysk anklagemyndighed og politi er i overensstemmelse med legalitetsprincippet efter den tyske strafferechtspleje forpligtet til at forfølge overtrædelser af disse straffedelikter (»Straftaten«).

Med henblik på at håndhæve forbudet og sikre mulighed for retsforfølgning af eventuelle overtrædelser kan der træffes en række forskellige almindelige præventive og bevissikrende foranstaltninger, for eksempel ved forudgående kontrol af deltagerne i forbindelse med en demonstrations samling og overvågning af demonstrationen, herunder med videoudstyr.

Som almindelige straffeprocessuelle tvangsindgreb er der ligeledes adgang til for eksempel beslaglæggelse af maskeringseffekter samt adgang til - og under iagttagelse af mere overordnede proportionalitets- og hensigtsmæssighedsbetragtninger en pligt til - at foretage anholdelse af personer, som overtræder forbudet. Der er endvidere efter tysk strafferetspleje en særskilt adgang til at foretage præventive frihedsberøvelser ud fra en konkret farevurdering.

Overtrædelse af forbudet mod under et offentligt arrangement eller på vej dertil at medbringe effekter, der er egnet til - og efter omstændighederne bestemt til - at skjule identiteten, kan straffes som overtrædelse af et offentligt påbud (»Ordnungswidrigkeit«) med bøde op til 1000 DM.

Der er ligeledes adgang til at foretage beslaglæggelse af sådanne medbragte effekter, men overtrædelse af dette generelle offentlige påbud kan derimod ikke i sig selv danne grundlag for anholdelse.

Der er imidlertid i forsamlingsloven en generel adgang til at udelukke personer fra et arrangement, hvis det handler i strid med maskeringsforbudet, herunder også forbudet mod at medbringe maskeringseffekter.

Efter forsamlingsloven er en række offentlige arrangementer mv. generelt undtaget fra maskeringsforbudet. Forbudet gælder således efter loven ikke for gudstjenester under åben himmel, kirkelige processioner, bedegange og valfarter, begravelses- og bryllups-optog samt for traditionelle folkefester.

Herudover kan der endvidere dispenseres fra forbudet, hvis der ikke er grund til at befrygte fare for den offentlige sikkerhed og orden.

Det tyske »vermummungsverbot« omfatter enhver genstand, beklædning mv., der er egnet til - og efter

F. t. l. vedr. straffeloven

omstændighederne må anses for rettet mod - at skjule identiteten, herunder også for eksempel ansigtsmaling.

4.3. Holland

Den hollandske lovgivning indeholder ikke et generelt maskeringsforbud.

Efter artikel 5 i den nationale lov om offentlige manifestationer er der imidlertid hjemmel til, at den lokale borgmester generelt eller konkret kan fastsætte nærmere bestemmelser om forsamlings eller demonstrationers afvikling, for eksempel ved indførelsen af et forbud mod at bære hætter.

Borgmesteren kan således generelt udstede lokale retningslinier for demonstrationers eller forsamlings afvikling, ligesom borgmesteren konkret, f.eks. efter anmeldelse af en demonstration, kan beslutte under hvilke omstændigheder, en sådan demonstration kan tillades.

Forudsætningen for, at et konkret eller generelt forbud er lovligt, er, at forbudet er et nødvendigt led i opretholdelsen af ro og orden eller i forebyggelsen af lovovertrædelser.

Som et eksempel på et generelt forbud kan nævnes artikel 9 i en politiforordning fra 1982 fra Haag (forordning nr. 5/1982). Efter denne bestemmelse er det forbudt sammen med andre at begive sig i retning af opløb eller anden offentlig uorden og medbringe genstande, som kan bruges til aktiv deltagelse heri, f.eks. hætter, hjelme, knipler og kæder.

Efter samme bestemmelse har enhver pligt til efter politiets individuelle eller generelle ordre at bortfjerne sig fra et sted, hvor der enten opstår eller er fare for offentlig uorden.

4.4. De nordiske lande

Af de nordiske lande er det kun Norge, der har et maskeringsforbud.

Efter § 11, stk. 5, i den norske politilov fra 1995 er det forbudt for deltagere i et arrangement på offentligt sted (demonstration, optog, møde, stand eller lignende) at optræde maskeret.

Forbudet omfatter dog ikke deltagere i skuespil, maskerede eller lignende.

I bemærkningerne til det lovforslag, der ligger til grund for politiloven, er det om maskeringsforbudet bl.a. anført, at det særlig er i forbindelse med »organiseret optræden«, at det er af betydning at have et forbud, og at lovbestemmelsen er udformet med sigte på at forhindre, at deltagere optræder maskeret under politiske demonstrationer og lignende manifestationer, samtidig med at der gøres de fornødne undtagelser for

skuespil og festlige formål. Det anføres videre, at der i Norge hersker ytringsfrihed og fri adgang til politisk virksomhed, og at der ikke er nogen agtværdig grund til, at folk skal optræde maskeret i sådanne sammenhænge.

5. Overvejelser om eventuelle alternativer til et maskeringsforbud.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 2, har Justitsministeriet tidligere i forbindelse med behandling af beslutningsforslag og besvarelse af folketingssspørgsmål peget på, at der kan være både lovtekniske og håndhævelsmæssige vanskeligheder ved et maskeringsforbud.

I forbindelse med, at Justitsministeriet har genovervejet spørgsmålet om et maskeringsforbud, har det derfor været nærliggende også at overveje mulige alternativer til et maskeringsforbud. I det følgende redegøres for disse overvejelser.

I sin redegørelse af 29. august 1994 om begivenhederne på Nørrebro den 18. og 19. maj 1993 stillede den daværende rigsadvokat Asbjørn Jensen bl.a. forslag om en lempelse af mistankekravet i *retsplejelovens* § 755, stk. 3 (jf. redegørelsen s. 266):

»Denne bestemmelse, der indeholder en sænkning af de mistankekrav, der i øvrigt gælder for lovlige anholdelser, blev indsat i retsplejeloven i 1976 til afløsning af en bredere hjemmel til, at enhver kan anholdes, som ikke straks kan rense sig for mistanke om strafbar deltagelse i opløbet.

Ændringen blev gennemført, fordi Justitsministeriet i 1976 i modsætning til Strafferetsplejeudvalget ikke fandt, at denne omvendte bevisbyrderregel burde opretholdes.

Med henblik på at sikre, at personer, der ikke forlader mængden i opløbssituationer, i alt fald midlertidigt ved at blive anholdt og ført væk kan tages »ud af cirkulation« og ikke efterfølgende kan fremsætte krav om godtgørelse for uberettiget anholdelse, bør det muligvis ved lejlighed overvejes, om mistankekravet i § 755, stk. 3, bør ændres igen. I sådanne overvejelser må også indgå, om en sådan omlægning falder inden for rammerne af Menneskerettighedskonventionens betingelser for anholdelse.«

De nævnte overvejelser om en eventuel lempelse af betingelserne for anholdelse efter § 755, stk. 3, tager alene sigte på anholdelser, der finder sted i forbindelse med opløb. I modsætning hertil vil et maskeringsforbud navnlig forbedre politiets muligheder for, inden uroligheder opstår, at forebygge vold, hærværk og andre lovovertrædelser i forbindelse med demonstrationer mv., jf. pkt. 3.6. ovenfor.

Desuden kan der som antydning af Asbjørn Jensen rejses spørgsmål om, hvorvidt en lempelse af betingelser for anholdelse efter § 755, stk. 3, vil være i overensstemmelse med den europæiske menneskerettighedskonvention, herunder navnlig artikel 5, stk. 1, litra c. Efter denne bestemmelse kan en person anholdes eller frihedsberøves (bl.a.) med det formål at stille den pågældende for den kompetente retlige myndighed, når der er »begrundet mistanke« om, at vedkommende har begået en forbrydelse, eller rimelig grund til at anse det for nødvendigt at hindre den pågældende i at begå en forbrydelse eller i at flygte efter at have begået en sådan.

Justitsministeriet har derfor ikke aktuelle overvejelser om at foreslå en ændring af retsplejelovens § 755, stk. 3.

Det samme gælder med hensyn til en generel lempelse af betingelserne for andre straffeprocessuelle tvangsindgreb, herunder visitation og ransagning. Sådanne ændringer vil ramme en væsentlig bredere kreds af personer end et målrettet maskeringsforbud.

En anden mulighed vil være at udvide politiets muligheder for at gribe ind for at afværge fare for den offentlige sikkerhed, fred og orden, sml. *retsplejelovens § 108* og pkt. 3.3. ovenfor. En sådan udvidelse kunne f.eks. bestå i en lempelse af kravene til den fare, der kan begrunde en (kortvarig) frihedsberøvelse eller »afvisning« af potentielle deltagere i lovlige forsamlinger (herunder demonstrationer).

En sådan ændring kan imidlertid rejse spørgsmål om foreneligheden med den grundlovsbeskyttede forsamlingsfrihed.

En tredje mulighed kunne være at kriminalisere enhver handling eller adfærd, der er egnet til at fremme forstyrrelse af den offentlige orden. En sådan kriminalisering ville imidlertid være betydeligt mere vidtgående og uoverskuelig end et maskeringsforbud.

Sammenfattende kan Justitsministeriet ikke umiddelbart pege på alternativer, der på en tilstrækkelig klar og præcis måde er egnet til at forfølge det samme overordnede mål som et maskeringsforbud: at modvirke den maskering og hermed forbundne identitetssløring, som øger risikoen for uroligheder.

6. Den nærmere udformning af maskeringsforbudet

6.1. Det strafbare område

Ved udformningen af maskeringsforbudet må indgå flere - til dels modsatte - hensyn.

For det første skal forbudet af hensyn til borgernes retssikkerhed og politiets håndhævelse udformes såle-

des, at det med den nødvendige klarhed kan fastslås, hvilke handlinger der er strafbare.

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

Af hensyn til borgernes ytrings- og forsamlingsfrihed samt for at undgå utilsigtede virkninger bør forbudet for det tredje ikke være videregående end nødvendigt for at opnå det tilsigtede formål med maskeringsforbudet: at forebygge - eller sikre muligheden 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 offentligt 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. halstør-

klæder 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 altovervejende 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.

Der henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 1.

6.2. Subjektive krav

Den foreslåede bestemmelse omfatter kun forsættelige forhold, jf. straffelovens § 19.

Kravet om forsæt indebærer efter almindelige strafferetlige principper, at den tiltalte skal have haft forståelse for de faktiske omstændigheder, dvs. at der er tale om et møde, forsamling, optog eller lignende, og at den pågældende anvender en påklædning mv., der er egnet til at hindre identifikation. Det er uden betydning, om den pågældende har til hensigt at deltage i uroligheder.

For så vidt angår forbudet mod besiddelse af genstande bestemt til maskering indebærer kravet om forsæt, at den tiltalte skal have haft forståelse for de faktiske omstændigheder, der fører til, at de medbragte

genstande ud fra en retlig (objektiv) vurdering må anses for bestemt til maskering under de i bestemmelsen anførte omstændigheder. Det kræves ikke, at den tiltalte havde til hensigt at anvende de medbragte genstande til maskering eller anså dette for overvejende sandsynligt. Bestemmelsen omfatter således også den situation, hvor den pågældende medbringer de nævnte genstande, men hvor beslutningen om at maskere sig først tænkes endeligt truffet, hvis det f.eks. viser sig, at der opstår uroligheder eller konfrontationer med politiet. Med hensyn til besiddelse af sædvanlige beklædningsgenstande, der er egnet til maskering, men som ikke nødvendigvis er bestemt hertil, henvises til det ovenfor under pkt. 6.1. anførte.

På samme måde udelukker det ikke forsæt (og strafansvar), hvis den tiltalte fejlagtigt anså maskeringen for omfattet af undtagelsen vedrørende maskering, der tjener et anerkendelsesværdigt formål. Hvis der er tale om en undskyldelig retsvildfarelse, kan der dog eventuelt blive tale om strafnedsættelse eller strafbortfald efter straffelovens § 84, stk. 1, nr. 3, og stk. 2.

6.3. Forsøg og medvirken

Straffelovens almindelige regler om forsøg og medvirken gælder også for det foreslåede maskeringsforbud.

Der vil således efter omstændighederne kunne straffes for forsøg på overtrædelse af maskeringsforbudet ved besiddelse af et større lager af masker, hæfter eller lignende, selv om der ikke er tale om besiddelse på offentligt sted, sml. den foreslåede bestemmelse i § 134 b, stk. 2. Dette forudsætter dog, at det kan bevises, at der er forsæt til anvendelse af disse genstande under omstændigheder omfattet af maskeringsforbudet.

Der vil endvidere efter omstændighederne kunne straffes for medvirken, hvis en person forsyner deltagere i en demonstration mv. med beklædningsgenstande eller lignende til maskering, eller hvis en person tilskynder andre deltagere i demonstrationen til at være maskeret eller medbringe genstande bestemt til maskering. Derimod vil den blotte deltagelse i en demonstration, hvor andre deltagere er maskeret ikke i sig selv være strafbar medvirken.

6.4. Strafferamme og strafniveau

Det foreslås, at overtrædelse af maskeringsforbudet på samme måde som overtrædelse af straffelovens § 134 a (om deltagelse i slagsmål eller anden grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted) straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 6 måneder.

Det forudsættes, at en overtrædelse af maskeringsforbudet i førstegangstilfælde som udgangspunkt straffes med en bøde på 1.000 kr., hvis der ikke konkret er sket forstyrrelse af den offentlige ro og orden. Har overtrædelsen omvendt fundet sted under uroligheder eller optøjer, bør dette anses som en skærpende omstændighed, der som udgangspunkt fører til idømmelse af en kortere, ubetinget frihedsstraf.

De angivne strafniveauer er vejledende og kan fraviges af domstolene i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger formildende eller skærpende omstændigheder.

Hvis overtrædelsen af maskeringsforbudet har fundet sted under uroligheder eller optøjer, vil der ofte være grundlag for også at straffe for overtrædelse af en eller flere af de bestemmelser, der er omtalt under pkt. 3.2. om forbydelser mod den offentlige orden. Det forudsættes herved, at overtrædelse af maskeringsforbudet straffes i sammenstød med de nævnte bestemmelser, dvs. der skal straffes efter alle de overtrådte bestemmelser.

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 arbejdskonflikter.

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 gjemed (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 forsamling. 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 forsamlings meningstilkendegivelser - 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 omgælses tilfælde, 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 omstændighe-

derne 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 »freskrevet ved lov«. Heri ligger et krav om, at indgrebet skal have hjemmel i national ret, og at hjemmelgrundlaget 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 »nødvendigt« 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 gives 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 identitetsslørende 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 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 her til.

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.

8. Lovforslagets økonomiske og administrative konsekvenser mv.

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

Lovforslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet. Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser og indeholder ikke EU-retlige aspekter.

	Positive konsekvenser/ mindre udgifter	Negative konsekvenser/ merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Ingen af betydning
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og amtskommuner	Ingen	Ingen af betydning
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgerne	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Ingen EU-retlige aspekter	

9. Hørte myndigheder mv.

Lovforslaget er sendt til høring hos:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Københavns Byret samt retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Politiforbundet i Danmark, Advokatrådet, Det Danske

Center for Menneskerettigheder og Nævnet for Etnisk Ligestilling.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at det gøres strafbart at færdes med en identitetsslørende maskering i forbindelse med offentlige møder, forsamlinger,

optog mv. Endvidere gøres det strafbart på offentligt sted at være i besiddelse af genstande bestemt til en sådan maskering. Forbudet gælder ikke tildækning af ansigtet, der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål.

Ad stk. 1

Bestemmelsen omfatter enhver form for (hel eller delvis) *tildækning af ansigtet*, uanset på hvilken måde dette sker. Ud over de i bestemmelsen udtrykkeligt opregnede genstande til maskering (hætte, maske eller bemaling) kan f.eks. nævnes solbriller, eventuelt kombineret med tørklæder, og styrthjelme. Ved »ansigtet« forstår i overensstemmelse med sædvanlig sprogbrug den del af hovedet, der afgrænses af pande, hage og ørene.

En (delvis) tildækning af ansigtet er ikke omfattet af forbudet, hvis tildækningen ikke er egnet til at hindre identifikation. Dette kan navnlig tænkes ved bemaling af en mindre del af ansigtet.

Det er alene maskering på »offentligt sted«, der er omfattet af bestemmelsen. Dette begreb svarer i det væsentlige til den stedlige afgrænsning af reglen i normalpolitivedtægtens § 3 (»veje eller andre steder, hvortil der er almindelig adgang«).

Ifølge normalpolitivedtægten omfatter det sidstnævnte led f.eks. »jernbane- og rutebilstationer, butikker og offentlige kontorer, forlystelsessteder, badeanstalter, nødtørftsanstalter og befordringsmidler, herunder hyrevogne«. Ved »veje« forstår »enhver offentlig eller privat gade, vej, plads, bro, tunnel, passage, sti, trappe eller andet lignende areal, der benyttes til almindelig færdsel af en eller flere færdselsarter«.

Også indendørs lokaler, hvortil der er almindelig adgang under det pågældende møde mv., forudsættes omfattet af bestemmelsen.

Den foreslåede bestemmelse forudsættes ligeledes at omfatte privatbiler, herunder private busser, i det omfang, bilen befinder sig på offentligt sted. Dette vil navnlig have praktisk betydning i relation til det foreslåede stk. 2 om besiddelse af genstande bestemt til maskering.

Det kræves endvidere, at den maskerede færdes »i forbindelse med møder, forsamlinger, optog eller lignende«. Det er efter formuleringen tilstrækkeligt, at den maskerede person færdes i forbindelse med sådanne offentlige begivenheder eller arrangementer. Det er uden betydning, om andre deltagere eller tilstedeværende også er maskerede. Det er ligeledes uden betydning, om den maskerede kan anses for deltager i mødet, forsamlingen eller optoget. Udtrykket »i for-

bindelse med« omfatter også personer, der blot er til stede på eller ved det sted, hvor mødet mv. finder sted.

Bestemmelsen omfatter - ud over møder, forsamlinger og optog - enhver sammenstimlen af en flerhed af personer, herunder f.eks. opløb. Både den planlagte og den spontane sammenstimlen er omfattet. Det er således uden betydning, om de pågældende kender hinanden i forvejen, eller om der er tale om en på forhånd arrangeret fælles begivenhed.

Ad stk. 2

Bestemmelsen kriminaliserer visse forberedelses-handlinger i form af besiddelse på offentligt sted af genstande bestemt til maskering, jf. nærmere pkt. 6.1. og 6.2. i de almindelige bemærkninger.

Forbudet mod at besidde genstande til brug for identitetsslørende maskering gælder ikke kun i umiddelbar tidsmæssig eller geografisk nærhed af allerede opståede uroligheder, men også på tidspunkter og steder, hvor der (endnu) ikke har fundet uroligheder sted. Derimod omfatter forbudet ikke direkte besiddelse af de nævnte genstande, *efter* at den pågældende person har forladt stedet. I en række af disse tilfælde vil der dog formentlig være en sådan tidsmæssig, geografisk eller anden tilknytning til urolighederne, at det kan lægges til grund, at den pågældende har været på urostedet iført eller medbringende maskering.

Som det fremgår ovenfor vedrørende stk. 1, omfatter begrebet »offentligt sted« bl.a. befordringsmidler, herunder privatbiler. Den foreslåede bestemmelse indebærer derfor, at politiet får mulighed for at ransage biler og busser mv. på vej til demonstrationer eller andre offentlige forsamlinger på grundlag af mistanke om besiddelse af maskeringsgenstande, forudsat retsplejelovens betingelser i øvrigt er opfyldt.

Ad stk. 3

Bestemmelsen fastslår, at hverken forbudet mod at færdes maskeret på offentligt sted eller forbudet mod at besidde genstande bestemt til maskering omfatter (besiddelse af genstande til) tildækning af ansigtet, der foretages for at beskytte mod vejrliget, eller som tjener andet anerkendelsesværdigt formål, jf. nærmere pkt. 6.1. og 6.2. i de almindelige bemærkninger.

Undtagelsen kan have forskellig rækkevidde i forhold til henholdsvis stk. 1. og stk. 2. Eksempelvis vil det klart være anerkendelsesværdigt at bære styrthjelm, selv om man - på motorcykel eller knallert - er på vej til en demonstration, hvor der er begrundet frygt for forstyrrelse af den offentlige ro og orden. Tilsvarende må det være tilladt at medbringe sin styrthjelm i hånden under en demonstration for at undgå

tyveri, hvis den efterlades på det parkerede køretøj. Derimod er det ikke anerkendelsesværdigt at bære styrthjelm (dvs. have den på) under demonstrationen - heller ikke under henvisning til, at man ønsker at beskytte sig mod kasteskyts fra eventuelle moddemonstranter mv.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Til § 3

Bestemmelsen indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland. Loven kan dog sættes i kraft for Færøerne ved kongelig anordning. For Grønland gælder en særlig kriminallov, og der er derfor ikke foreslået en hjemmel til at sætte loven i kraft for Grønland.

Bilag

KØBENHAVNS POLITI
Politidirektøren

Politigården
1567 København K

Den 15. december 1999

Departementschef Michael Lunn
Justitsministeriet

Vedlagt fremsendes et notat om maskeringsforbud.

Notatet er udarbejdet i enighed på et møde, hvori – ud over jeg selv og nogle af mine medarbejdere – deltog formanden for Foreningen af Politimestre i Danmark, politimester Jørgen Ilum, formanden for Politifuldmægtigforeningen, vicepolitimester Henrik Andersen, vicerigspolitichef Erik Justesen, politimester Uffe Kornerup og politimester Roum Svendsen.

Desuden deltog vicesstatsadvokat Jesper Hjortenbergs, Rigsadvokaturens, i drøftelserne for så vidt angår notatets juridiske aspekter.

Med venlig hilsen

Hanne Bech Hansen

14. december 1999

Notat om maskeringsforbud

I. Indledning

Spørgsmålet om indførelse af et maskeringsforbud ved lov har været drøftet adskillige gange de seneste år.

Drøftelserne har typisk været affødt af konkrete situationer, hvor kriminelle elementer – oftest i ly af demonstrationer og andre manifestationer – har udøvet vold og hærværk i formummet tilstand.

Dette har for eksempel været tilfældet efter de omfattende uroligheder på Nørrebro den 18. maj 1993 og senest i forbindelse med urolighederne på Nørrebro natten mellem den 7. og 8. november 1999, i Torup ved Randers, i Herlev og på Frederiksberg i løbet af november 1999.

Formålet med dette notat er at beskrive dels hvordan et maskeringsforbud bør bygges op for at tilgodese politiets muligheder for at forhindre og opklare denne kriminalitet, dels hvordan politiet mener at kunne håndhæve et sådant forbud.

I notatet gennemgås nedenfor under II mere generelt de problemstillinger af dels juridisk dels polititaktisk karakter, som diskussionen rejser. Under III drøftes disse problemstillinger i relation til hvert enkelt af en række scenarier, hvor kriminelle efter erfaringen udøver vold, hærværk og lignende under dække af maskering af den ene eller den anden art. Under IV findes en opsummering.

II. Generelle forhold

Når spørgsmålet om et maskeringsforbud skal drøftes, er der en række forhold, der er af særlig betydning og således danner den generelle ramme for diskussionen.

1. I hvilke situationer har maskeringsforbud særlig relevans for politiet?

a. Demonstrationer

De demonstrationer, hvor maskeringer typisk forekommer kan både være anmeldte og uanmeldte. I nogle tilfælde vil stort set alle i demonstrationen være »autonome« eller andre uroma-

gere, og maskeringen vil derfor efter politiets erfaring ofte være næsten total. I andre situationer – og det er de i praksis hyppigst forekommende – vil der i demonstrationen udover de maskerede uromagere befinde sig en større eller mindre gruppe af umaskerede demonstrationsdeltagere.

b. Uroligheder

I en række tilfælde har mere eller mindre voldsomme uroligheder været gennemført af en større gruppe af mennesker spontant eller planlagt. I disse tilfælde udøves vold, hærværk og andre kriminelle forhold ofte af maskerede gerningsmænd. Eksempler er tildels begivenhederne den 18. maj 1993 på Nørrebro og den 8. november 1999 - også på Nørrebro.

c. Truende adfærd i forsamlinger

Uromageres maskeringer eller forberedelse af maskering ved offentlige debatmøder og i andre offentlige forsamlinger vil kunne virke truende på andre deltagere, der ikke har uromagerens observans samt animere til uroligheder blandt deltagere med samme observans.

d. Andre situationer

Det er almindelig kendt, at andre kriminelle forhold, typisk røverier, udøves af en eller flere gerningsmænd i maskeret tilstand. Disse forhold falder uden for målsætningen for et maskeringsforbud. Der vil dog kunne forekomme afgrænsningsproblemer mellem disse situationer og de ovenfor under b. nævnte uroligheder.

Hvilke juridiske muligheder har politiet under den nugældende lovgivning for at imødegå disse situationer?

Der er ikke efter den nugældende lovgivning mulighed for at skride ind over for nogen, alene fordi de optræder maskerede eller er forberedt på maskering. I dette afsnit gennemgås politiets andre muligheder for efter gældende lovgivning at skride ind over for de kriminalitetsformer, der typisk udøves under dække af maskering.

Som det fremgår af beskrivelsen ovenfor under 1. er et maskeringsforbud som udgangspunkt mest relevant i situationer, hvor gerningsmænd til for eksempel vold eller hærværk udøver de kriminelle forhold under dække af en større menneskemængde, typisk en demonstration eller et opløb, og oftest i forening med andre.

De muligheder, som politiet under den nuværende lovgivning har såvel med hensyn til en forebyggende indsats som med hensyn til at gøre et strafansvar gældende, skal derfor primært findes i:

- Straffelovens generelle regler om forsøg og medvirken
- Straffelovens §§ 119-121
- Straffelovens §§ 244-246 om vold mv.
- Straffelovens § 291 om hærværk
- Straffelovens § 134 a
- Færdselsloven
- Våbenloven
- Politivedtægten, især § 3 og § 7

I de situationer, der her er tale om, har politiet - groft sagt - to hovedopgaver, jævnfør retsplejelovens § 108:

Den *første* er at forhindre, at der i forbindelse med demonstrationer og spontane uroligheder udøves vold, hærværk og andre kriminelle forhold.

Den *anden* er at identificere og strafforfølge gerningsmænd til sådanne kriminelle forhold, såfremt de alligevel finder sted. For så vidt angår løsningen af denne anden hovedopgave har politiet et godt grundlag i de ovennævnte bestemmelser i den nugældende lovgivning - forudsat, at de pågældende kan identificeres. Den efterfølgende strafforfølgning vil i givet fald ske i henhold til de ovennævnte bestemmelser, der for de fleste vedkommende har så betydelige strafferammer, at et med straf belagt maskeringsforbud ikke vil få selvstændig betydning.

De generelle regler om medvirken og - ikke mindst - straffelovens § 134 a (selv efter den fortolkning, som Højesteret har anlagt i afgørelsen citeret i UfR 1996 s. 639) giver politi og anklagemyndighed god mulighed for at strafforfølge alle uromagere. For så vidt angår denne problemstilling ligger betydningen af at maskeringsforbud således især i, at det bidrager til netop identificeringen af gerningsmændene til disse kriminelle forhold.

Værdien af et maskeringsforbud viser sig tillige ved løsningen af politiets første hovedopga-

ve, nemlig den præventive, at forhindre at disse uroligheder overhovedet finder sted. I praksis har det vist sig, at især våbenlovens bestemmelser og en antagelse om, at en eller flere personer har forberedt hærværk, jævnfør straffelovens § 291 jævnfør § 21, er blevet anvendt som grundlag for at visitere og eventuelt anholde for eksempel deltagere i en demonstration eller personer på vej for at deltage i en demonstration. Det er imidlertid kun i meget begrænset omfang, at det fornødne mistankegrundlag vil være til stede.

Da vold, hærværk og andre kriminelle forhold under demonstrationer og i forbindelse med optøjer typisk - og i stigende grad - udøves af personer, der er maskerede, vil et maskeringsforbud give politiet en betydelig forbedret mulighed for ved en præventiv indsats at forhindre disse kriminelle forhold. Dette er nærmere beskrevet nedenfor under III. Et maskeringsforbud må forventes tillige at have en præventiv virkning, idet det må antages at afholde nogle - typisk fra uromagerens kreds af »medløbere« - fra at deltage i optøjer og demonstrationer, der må forventes at udvikle sig til vold og hærværk.

3. Hvilke overvejelser bør der gøres om omfanget for og opbygningen af et maskeringsforbud?

Det er af afgørende betydning for politiets mulighed for at håndhæve et maskeringsforbud, at et sådant forbud udstrækkes til alle former for maskering, der kan være anvendelig for de ovenfor nævnte gerningsmænd til vold, hærværk mv. Maskeringsforbudet bør derfor omfatte alle former for sløring af identiteten, herunder anvendelse af hætter og andre tekstiler, masker, bemaling og påklædning, der ikke tjener demonstrationens formål, men som alene anvendes af sløringssmæssige grunde.

Af hensyn til politiets muligheder for i det hele taget at kunne kontrollere demonstrationer af denne karakter eller overtage kontrollen med et område, hvor opløb finder sted, er det af stor betydning, at den blotte besiddelse af materialer eller beklædning, der i den givne situation er egnet til maskering og dermed sløring af deltagernes identitet, er omfattet af forbudet.

I det omfang, der er behov for at begrænse denne både i begreb og tid meget vide beskrivelse af et maskeringsforbud, bør det ske ved i lovtæksten - eller i bemærkningerne til lovforslaget

– udtrykkeligt at undtage »formumning med et anerkendelsesværdigt formål«.

Maskeringsforbudet bør kun håndhæves efter politiets bestemmelse og håndhævelsen bero på et konkret skøn, hvori indgår demonstrationens formål, deltagerkredsen, tidligere erfaringer med tilsvarende demonstrationer, maskering og aktuel stemning blandt deltagerne. Dette indebærer, at politiet kan undlade at håndhæve forbudet eller udsætte håndhævelsen, til det polititaktisk er belejligt at gribe ind.

En håndhævelse af forbud mod maskering bør så vidt muligt af politiet indskræpes over for de pågældende deltagere. Det kan både ske i forbindelse med anmeldelse af demonstrationen, ved påbegyndelsen af demonstrationen og når situationen i øvrigt tilsiger det.

Som det vil fremgå af fremstillingen nedenfor under III, er det af stor betydning for politiets håndhævelse af et maskeringsforbud, at der i det fornødne omfang kan ske visitation af personer, der mistænkes for overtrædelse af forbudet. Opmærksomheden henledes derfor på, at en visitation efter bestemmelsen i retsplejelovens § 792 a kræver at den eller de pågældende sigtes (her typisk for overtrædelse af maskeringsforbudet), medmindre visitation kan finde sted efter reglerne om visitation af ikke-sigtede, jævnfør retsplejelovens § 792 d, stk. 2, eller der skabes en særskilt hjemmel til visitation i sager om overtrædelse af maskeringsforbud, for eksempel ad modum retsplejelovens § 792 d, stk. 4, sidste led.

4. De polititaktiske indsatsmuligheder i tilfælde af indførelsen af et maskeringsforbud

Politiets indsatsmuligheder med baggrund i et maskeringsforbud afhænger dels af maskeringsforbudets nærmere udformning og afgrænsning dels af den konkret foreliggende situation.

De situationer, hvor et maskeringsforbud har relevans, og som er beskrevet ovenfor under II.1., vil rent polititaktisk skulle gribes an på forskellige måder. Tager man udgangspunkt i disse polititaktiske metoder, der beskrives nærmere nedenfor under III, kan de i praksis forekommende situationer, hvor politiet vil skulle håndhæve et maskeringsforbud, deles op i 3 hovedgrupper:

Den første situation, hvor uromagerne maske-rede eller forberedte på maskering ankommer i bus, bil eller med tog til et forud bestemt demon-

strationsområde (som det for eksempel var tilfældet for nylig ved optøjerne i Torup i Randers politikreds), *den anden* situation, hvor deltagerne anmeldt eller spontant iværksætter en demonstration og endelig *den tredje*, hvor uroligheder med omfattende vold og hærværk pludseligt opstår.

III. Gennemgang af en række konkrete situationer, hvor et maskeringsforbud er af betydning for politiets indsats

Her drøftes i relation til en række konkrete situationer, hvilke juridiske muligheder politiet efter den nugældende lovgivning har for at skride ind, hvilken betydning et maskeringsforbud – og dets nærmere udformning – vil få for politiets indsatsmuligheder og endelig nogle polititaktiske overvejelser om disse indsatsmuligheder.

Fremstillingen her er som tidligere nævnt af praktiske grunde struktureret i tre hovedgrupper ud fra de polititaktiske indsatsmuligheder, som disse hver især frembyder.

Hovedgruppe 1

Den første situation, hvor uromagerne ankommer i bus, i biler eller med tog maskerede eller forberedte på maskering til et forud bestemt område, kan løses gennem politiets almindelige informationsindhentning, overvågning af bussen mv. og standsning med indsats på et sted, der ud fra en taktisk vurdering af terrænet skønnes hensigtsmæssigt.

Politiets mulighed for at skride ind efter den nugældende lovgivning

I de omhandlede situationer vil det informationsgrundlag, der gør, at man er opmærksom på den systematiske tilstrømning af demonstranter eller uromagere ofte - men bestemt ikke altid - indeholde sådanne oplysninger, at mistankegrundlaget for en visitation af hele gruppen for våben eller hærværksredskaber er til stede. Findes der så våben eller hærværksredskaber, kan de beslaglægges og de pågældende besiddere af våben eller redskaber kan efter omstændighederne anholdes og en eventuel demonstration opløses. Et sådant grundlag er som nævnt bestemt ikke altid til stede - og det vil i givet fald heller ikke forhindre andre i gruppen i - maskeret - at øve vold eller hærværk.

Betydning af et maskeringsforbud i disse situationer

Et maskeringsforbud vil i disse situationer betyde, at politiet, når en gruppe på vej til en demonstration eller planlagte optøjer standses, kan visitere de pågældende efter genstande omfattet af maskeringsforbudet, såfremt det fornødne mistankegrundlag er til stede. Disse genstande vil så kunne beslaglægges, og de pågældende kan efter omstændighederne anholdes og den planlagte demonstration opløses. Skulle andre end de anholdte fra gruppen alligevel gennemføre demonstrationen eller optøjerne, vil de kun vanskeligt kunne maskere sig, og gør de det alligevel, vil de straks kunne anholdes alene af den grund. Da det bliver særdeles svært at formumme sig i disse situationer, vil eventuelle volds- og hærværksforhold skulle udøves »med åben pande«. Dette vil dels have en præventiv effekt dels gøre strafforfølgningen af eventuelle gerningsmænd lettere.

Ikke mindst i denne situation er det af betydning, at et maskeringsforbud formuleres så bredt, som det er skitseret ovenfor under II.3. Det er imidlertid åbenbart, at netop den her beskrevne situation, hvor politiet griber ind på »forsøgsstadiet« i relation til en overtrædelse af et maskeringsforbud, vil kunne medføre en række afgrænsningsproblemer, typisk i forhold til almindelige beklædningsgenstande som tørklæder. Her må først politiet senere domstolene såsom i mange andre situationer - udøve et skøn ud fra loven og dens forarbejder mv.

Særlige polititaktiske overvejelser

Den praktiske politimæssige håndtering af disse situationer frembyder ud over de netop nævnte vanskelige skøn ikke andre problemer end rent ressourcemæssige.

Hovedgruppe 2

Den anden situation, hvor uromagere deltager i anmeldte eller uanmeldte demonstrationer, er efter politiets erfaring ofte præget af, at der uden om demonstrationstoget går et antal personer, der har styrthjelm på, og som bærer på transparente. I nogle situationer har det vist sig, at transparenterne dækker over stiger, der er velegnede til at forhindre politiet i at trænge ind i gruppen af demonstrerende, hvis én demonstrant i mængden skal anholdes for eksempel for stenkast mod politiet. Til stigerne kan ofte være fastgjort stok-

ke, som er skjult af transparenterne, men som umiddelbart er til at tage frem, hvis det måtte skønnes nødvendigt. Demonstrationens kerne består af hætteklædte uromagere. Desuden deltager som oftest et større eller mindre antal umaskerede andre demonstranter.

Ved enkelte sådanne demonstrationer er det set, at de maskerede uromagere tillige er bevæbnet med køller og stokke.

Politiets mulighed for at skride ind efter den nugældende lovgivning

Politiets muligheder efter den nugældende lovgivning svarer i disse situationer stort set til det, der er beskrevet ovenfor under hovedgruppe I, det vil sige indskriden efter mistanke for overtrædelse af våbenloven mv. Politiets indskriden i denne situation, vil dog ofte i praksis være vanskeligere end i situationen ovenfor under hovedgruppe I. Dette skyldes dels at demonstrationen her er »etableret« og i gang, dels at der ofte findes en blanding af uromagere og fredelige demonstranter i demonstrationen.

Såfremt deltagerne i en sådan demonstration udøver vold, hærværk og lignende, kan de pågældende og eventuelle medvirkende anholdes og demonstrationen eventuelt opløses. Anholdelse af gerningsmænd såvel »på friske spor« som efterfølgende vanskeliggøres i betydelig grad af den stadigt mere udbredte brug af maskering.

Betydning af et maskeringsforbud i disse situationer

Politiet vil på samme måde, som det er beskrevet under hovedgruppe I, når det fornødne mistankegrundlag er til stede, kunne foretage visitationer og anholdelser for overtrædelse af maskeringsforbudet. Anlægges maskering, kan de pågældende umiddelbart anholdes. Overtrædes maskeringsforbudet, kan demonstrationen efter omstændighederne opløses. Maskering i forbindelse med efterfølgende kriminalitet vil også her blive vanskeliggjort betydeligt.

Særligt i denne situation er det af betydning, at et maskeringsforbud udformes på en sådan måde, at det overlades til politiet at afgøre om og i givet fald hvornår, det skal håndhæves. Ofte vil der være en sådan kontrol over en demonstration, at man ikke bør risikere de (ekstra) konfrontationer, som håndhævelsen af et maskeringsforbud vil medføre.

Særlige polititaktiske overvejelser

En håndhævelse af et maskeringsforbud vil i denne situation være ressourcekrævende og kræve anvendelse af særlige polititaktiske fremgangsmåder.

Til illustration af fremgangsmåden er udarbejdet vedlagte skitse mrk. nr. 1. Af skitsen fremgår, at demonstrationstoget er standset gennem en offensiv anvendelse af dels den såkaldte optiske føring og omfatning, og at deltagerne efter visitation enten indbringes som anholdte for overtrædelse af maskeringsforbudet eller også - såfremt de ikke er maskerede eller har genstande til brug for maskering - fortsætter demonstrationen.

Hovedgruppe 3

Den tredje situation omfatter spontane eller planlagte uroligheder med omfattende vold og hærværk, hvor gerningsmændene ofte er maskerede for netop at forhindre identifikation.

Sådanne uroligheder opstår i større eller mindre omfang fra tid til anden. Som oftest går det ud over amerikansk inspirerede forretninger, banker og lignende, men i ekstreme tilfælde går ingen ram forbi.

Politiets mulighed for at skride ind efter den nugældende lovgivning

De gældende bestemmelser i straffeloven, våbenloven og politivedtægten giver politiet gode muligheder for at skride ind over for gerningsmændene i disse situationer. Er disse imidlertid maskerede, vanskeliggør det i allerhøjeste grad også her anholdelse såvel på friske spor som efterfølgende.

Betydningen af et maskeringsforbud i disse situationer

Som det blev illustreret ved urolighederne på Nørrebro natten mellem den 7. og 8. november 1999, er politiets succesfulde opgaveløsning i disse situationer især afhængig af politiets evne til at komme frem tilstrækkeligt hurtigt og talstærkt.

Den ovenfor under hovedgruppe 1 og hovedgruppe 2 beskrevne mulighed for forebyggende visitation i tilfælde af mistanke om overtrædelse af et maskeringsforbud vil næppe få den store betydning i disse tilfælde. Derimod vil et maskeringsforbud betyde, at maskerede gerningsmænd til vold og hærværk mv. vil kunne anholdes,

selvom de ikke antræffes på fersk gerning, alene for overtrædelse af maskeringsforbudet.

Særlige polititaktiske overvejelser

De særlige polititaktiske overvejelser, der skal gøres i disse situationer, udspringer ikke af et maskeringsforbud, men er helt generelt de taktiske overvejelser, som politiet skal gøre sig om den hurtigste og mest effektive indgriben i disse situationer. De kan kort beskrives således:

Politiets indsats bygger på en offensiv, succesiv indsættelse af mandskab med en efterfølgende sektoropdelt rumbeskyttelse af det kvarter, der er udsat for urolighederne.

Til illustration af disse teknikker er vedlagt skitse mrk. nr. 2, der beskriver principperne i den operationelle anvendelse af successiv indsættelse, medens skitse mrk. nr. 3 illustrerer den sektoropdelte rumbeskyttelse med perimeterpatuljering.

IV. Opsummering

Den ovenfor stedfundne gennemgang viser, at et maskeringsforbud kan håndhæves af politiet, at det især vil få betydning for politiets mulighed for at forebygge vold, hærværk og anden kriminalitet, og at virkningen vil være større i nogle situationer end i andre. Det er af stor betydning, at et forbud formuleres så bredt som muligt med hensyn til såvel omfang som »forberedelseshandlinger«. Endvidere er det afgørende, at forbudet bliver beskrevet således, at dets håndhævelse bliver fakultativt, således at politiet i den konkrete situation kan beslutte, om det skal håndhæves og i givet fald hvornår.

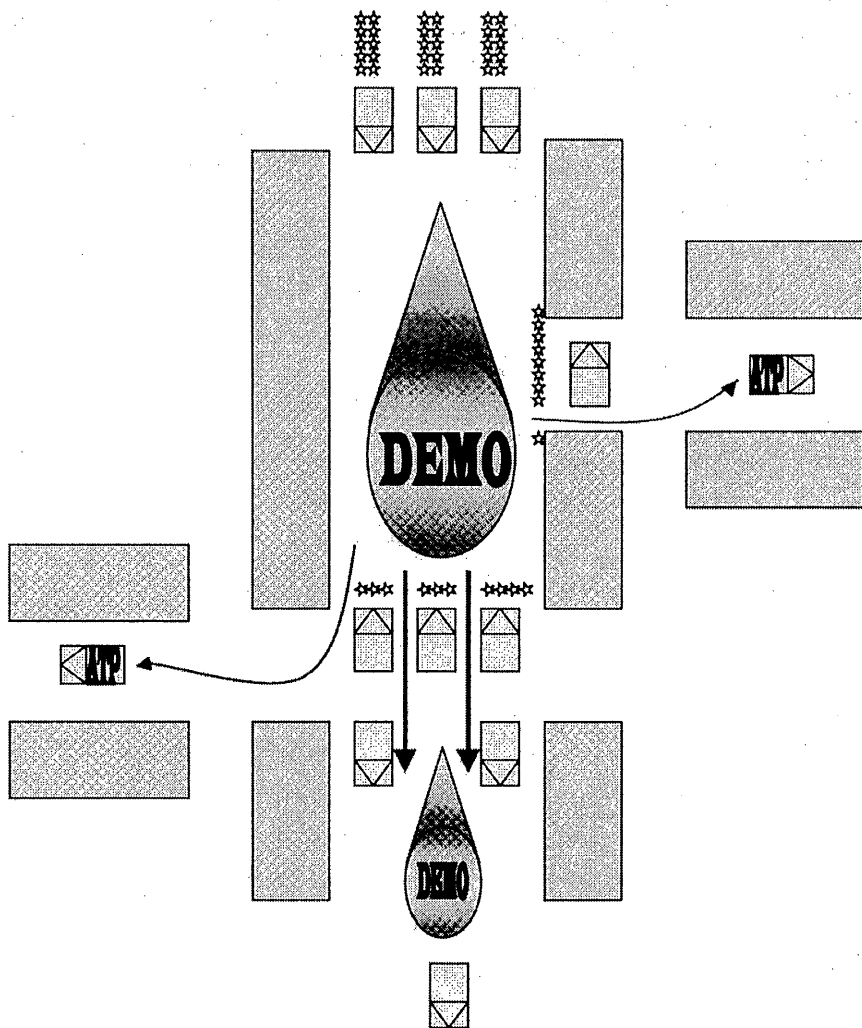
Et maskeringsforbud er således kun brugbart for politiet, såfremt dets anvendelse gøres fakultativt. Desuden bør en lovgivning om et maskeringsforbud udformes således, at det omfatter alle former for sløring af identitet, herunder ved anvendelse af hætter og andre tekstiler, masker, bemaling og påklædning, ligesom den blotte besiddelse af materialer eller beklædning, der er egnet til maskering, bør omfattes af forbudet.

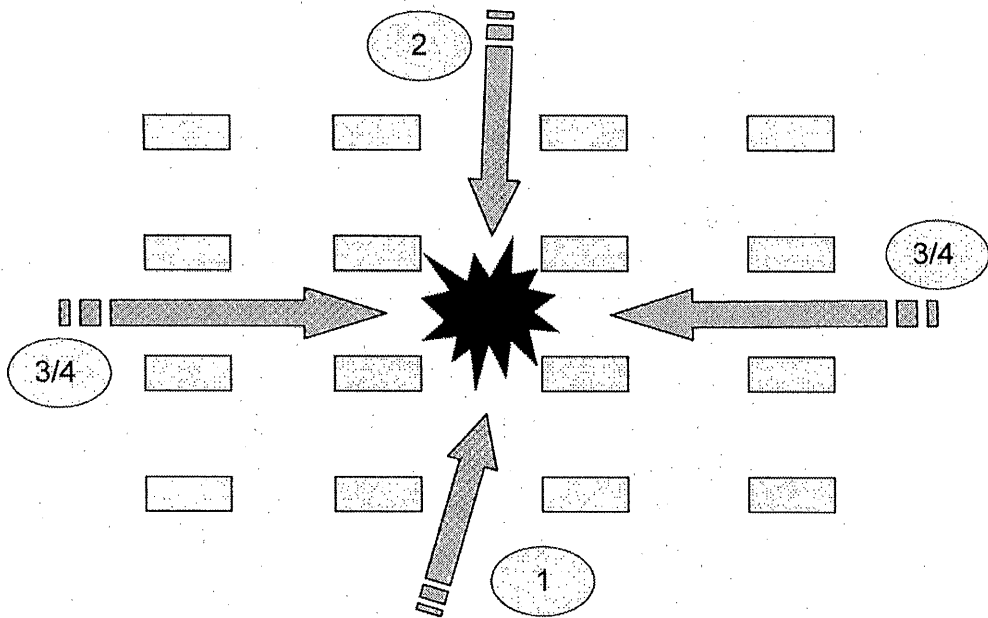
Rammerne for politiets forvaltning af et sådant bredt formuleret maskeringsforbud, hvor meget overlades til politiets skøn, bør formentlig lægges i administrative retningslinier. Sådanne retningslinier bør i givet fald indeholde en indberetningspligt til den højere anklagemyndighed i tilfælde af håndhævelse af forbudet.

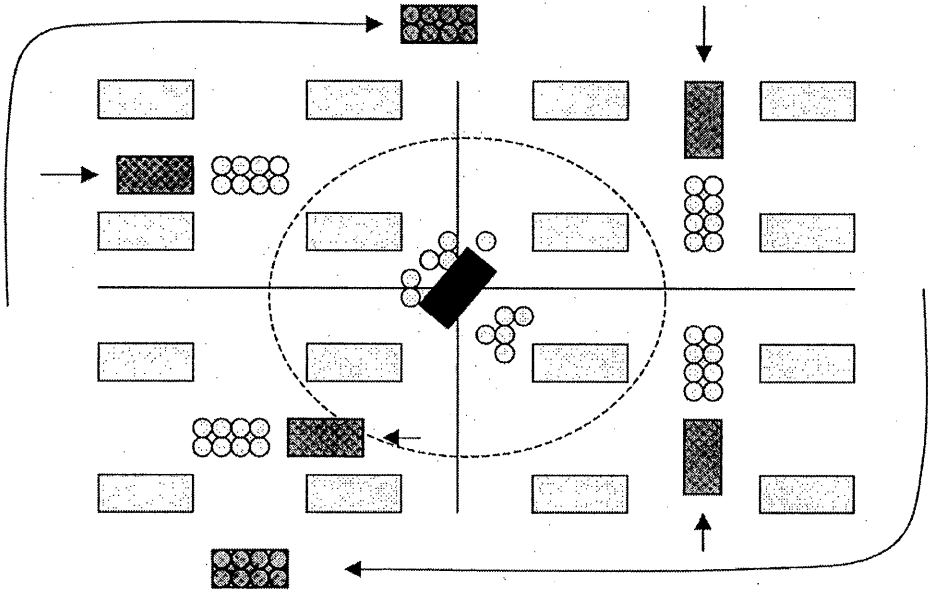
Endvidere skal det fremhæves, at det må forventes, at »autonome« grupper og andre aktivister – ikke mindst i tiden umiddelbart efter indførelsen af et maskeringsforbud – vil forsøge at fremprovokere håndhævelsen af forbudet i situationer, hvor det er uhensigtsmæssigt for politiet. Der vil således forekomme mange situationer, hvor demonstranter og andre aktivister er maskerede, men hvor politiet undlader at skride ind.

Det er afslutningsvis nødvendigt at understrege, at indførelsen af et maskeringsforbud og en politifaglig udnyttelse af de beføjelser og muligheder, som et sådant forbud giver, umiddelbart vil betyde anvendelsen af ikke ubetydelige ressourcer. Det kan imidlertid på ingen måde udelukkes, at »autonome« og andre kredse, der er interesserede i at udøve kriminalitet under dække af maskering med tiden vil afstå fra maskering.

Underbilag 1







Til lovforslag nr. L 196. Skriftlig fremsættelse (9. februar 2000)

Justitsministeren (Frank Jensen):

Herved tillader jeg mig for Folketinget at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af straffeloven (Maskeringsforbud).

(Lovforslag nr. L 196).

Formålet med lovforslaget er gennem en ny bestemmelse i straffeloven at indføre et forbud mod identitetsslørende tildækning af ansigtet (maskering) i forbindelse med møder, forsamlinger, optog og lignende på offentligt sted.

Lovforslaget skal ses på baggrund af den praksis, der i visse kredse har udviklet sig med hensyn til at anvende maskering i forbindelse med demonstrationer mv. Maskering anvendes typisk med det formål at gøre det lettere for de pågældende personer at slippe af sted med at deltage aktivt i uroligheder og begå kriminalitet. Det har således vist sig, at maskering øger risikoen for, at demonstrationer og optog udvikler sig til uroligheder med omfattende vold og hærværk, sådan som vi senest har set det bl.a. på Nørrebro og i Torup ved Randers. En sådan brug af maskering er uacceptabel.

Der foreslås derfor indført et maskeringsforbud, der skal give politiet bedre mulighed for at forhindre, at uroligheder opstår, eller at de udvikler sig meget voldsomt.

Det forudsættes, 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.

Selv om gennemførelsen af et maskeringsforbud ikke i sig selv vil kunne løse de kriminalitetsproblemer, der er knyttet til visse former for demonstrationer mv., er der grund til at tro, at det samlet set vil have en vis kriminalitetsdæmpende virkning.

Kerneområdet for forbudet er de situationer, hvor de pågældende demonstrationsdeltagere har iført sig den identitetsslørende maskering. Forbudet er imidlertid ikke begrænset hertil. For at sikre en effektiv forebyggelse af uroligheder omfatter forbudet også besiddelse på offentligt sted af genstande, der må anses for *bestemt til maskering* af den pågældende selv eller andre 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 en demonstration eller lignende.

Besiddelsesforbudet vil navnlig have praktisk betydning i forhold til genstande, der ved normal brug indebærer hel eller delvis tildækning af ansigtet, som f.eks. masker, kunstige fuldskæg og såkaldte hjelmuher. 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 holdpunkter for at antage, at beklædningsgenstandene er bestemt til tildækning af ansigtet, selv om de endnu ikke er anvendt på denne måde.

Forbudet gælder ikke maskering, 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.

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 el-

ler 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 altovervejende 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.

Idet jeg i øvrigt henviser til lovforslaget og de ledsagende bemærkninger, skal jeg hermed anbefale lovforslaget til det Høje Tings velvillige behandling.