



Lovforslag nr. L 181

Folketinget 2009-10

Fremsat den 24. marts 2010 af justitsministeren (Lars Barfoed)

## Forslag

til

### Lov om ændring af straffeloven og retsplejeloven

(Skærpelse af straffen for ulovlig tvang i forbindelse med brug af ansigtstildækkende beklædning samt ansigtstildækkende beklædning under vidneforklaring)

#### § 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1034 af 29. oktober 2009, som ændret ved § 1 i lov nr. 1107 af 1. december 2009, foretages følgende ændring:

1. I § 260 indsættes som *stk. 3*:

»*Stk. 3.* Tvinges nogen til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år.«

#### § 2

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1053 af 29. oktober 2009, som ændret senest ved § 2 i lov nr. 73 af 26. januar 2010, foretages følgende ændringer:

1. I § 168 indsættes som *stk. 2*:

»*Stk. 2.* Medmindre retten undtagelsesvist tillader det, må et vidne ikke under forklaringen bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt.«

2. I § 178, *stk. 1*, indsættes to steder efter »at svare«: »eller afføre sig en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt«.

#### § 3

Loven træder i kraft den 1. juli 2010.

#### § 4

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.

## Bemærkninger til lovforslaget

### Almindelige bemærkninger

1. Indledning
2. Gældende ret
  - 2.1. Straffeloven
  - 2.2. Retsplejeloven
3. Arbejdsgruppen om burka, niqab og lignende beklædning
4. Lovforslagets indhold
5. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
6. De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
7. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.
8. De administrative konsekvenser for borgere
9. De miljømæssige konsekvenser
10. Forholdet til EU-retten
11. Hørte myndigheder mv.
12. Sammenfattende skema

### 1. Indledning

Det foreslås med lovforslaget at skærpe straffen for ulovlig tvang efter straffelovens § 260 i tilfælde, hvor nogen tvinges til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt. Med henblik herpå foreslås det at indføre en forhøjet strafferamme på indtil 4 års fængsel for sådanne tilfælde af ulovlig tvang.

Formålet med den foreslåede strafforhøjelse er, at strafferammen for at tvinge nogen til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, afspejler, at denne særlige form for ulovlig tvang indebærer et alvorligt indgreb i den personlige frihed, der vil kunne have væsentlige og vidtrækkende konsekvenser for den pågældende.

Herudover foreslås det at ændre retsplejeloven, så det udtrykkeligt fastslås, at et vidne ikke under afgivelse af forklaring for retten må bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, medmindre retten undtagelsesvist tillader det.

Formålet med forslaget om ændring af retsplejeloven er at undgå, at der i konkrete sager ved domstolene opstår tvivl om rettens adgang til at kræve af et vidne, at den pågældende ikke bærer en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt.

### 2. Gældende ret

#### 2.1. Straffeloven

2.1.1. Efter straffelovens § 260, stk. 1, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år for ulovlig tvang den, som ved vold eller trussel om vold, om betydelig skade på gods, om frihedsberøvelse eller om at fremsætte usand sigtelse for strafbart eller ærerørigt forhold eller at åbenbare privatlivet tilhørende forhold tvinger nogen til at

gøre, tåle eller undlade noget. Det samme gælder den, som ved trussel om at anmelde eller åbenbare et strafbart forhold eller om at fremsætte sande ærerørige beskyldninger tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget, for så vidt fremtvingelsen ikke kan anses tilbørlig begrundet ved det forhold, som truslen angår. Tvinges nogen til at indgå ægteskab, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år, jf. straffelovens § 260, stk. 2.

Bestemmelsen fortolkes således, at truslerne om vold mv. ikke behøver være udtrykkelige, men kan fremgå af situationen.

Ulovlig tvang efter straffelovens § 260 er fuldbyrdet, når tvangen har haft den tilsigtede virkning. Hvis tvangen ikke har virket efter hensigten, kan der efter omstændighederne straffes for forsøg på ulovlig tvang, jf. herved straffelovens § 21.

Straffelovens § 260 omfatter tilfælde, hvor nogen med de i bestemmelsen angivne midler tvinges til at gøre, tåle eller undlade noget. Bestemmelsen omfatter således en række forskelligartede tilfælde, idet det ikke har betydning for afgrænsningen af det strafbare område, hvad ofret tvinges til, men alene med hvilke midler ofret tvinges.

Bestemmelsen omfatter bl.a. tilfælde, hvor en person ved vold eller trussel om vold tvinges til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt. Dette vil f.eks. kunne være tilfældet, hvis en ægtefælle truer sin hustru med vold, hvis hun ikke bærer ansigtstildækkende beklædning som eksempelvis burka eller niqab.

Straffelovens § 260 omfatter endvidere alle, der ved tilskyndelse, råd eller dåd har medvirket til den ulovlige tvang, jf. herved straffelovens § 23.

2.1.2. Domfældelse for overtrædelse af straffelovens § 260 sker i praksis ofte i tilknytning til domfældelse for

andre straffelovsovertrædelser som f.eks. grov narkotikakriminalitet, røveri eller frihedsberøvelse. Sådanne sager er mindre egnede til at vurdere det gældende straffniveau for overtrædelse af straffelovens § 260.

Rigsadvokaten har oplyst, at i sager, hvor der alene er sket domfældelse for ulovlig tvang, eller hvor dette har været hovedforholdet i sagen, må straffene for overtrædelse af straffelovens § 260, stk. 1, i almindelighed antages at ligge på mellem 40 dages og 6 måneders fængsel afhængig af de konkrete omstændigheder i sagen, herunder om der har været anvendt vold. Der er dog også enkelte eksempler på sager, hvor straffen er udmålt lavere, herunder til dagbøder, ligesom der er enkelte eksempler på sager, hvor straffen er udmålt til mere end 6 måneders fængsel.

Straffelovens § 260, stk. 2, indeholder en forhøjet strafferamme på 4 års fængsel for de tilfælde af ulovlig tvang, hvor nogen tvinges til at indgå ægteskab. Rigsadvokaten har oplyst, at bortset fra en enkelt ældre sag (hvor den tiltalte blev frifundet) ses der ikke i trykt retspraksis at være sager om ulovlig tvang til at indgå ægteskab. Bestemmelsen i § 260, stk. 2, trådte i kraft den 2. maj 2008, jf. lov nr. 316 af 30. april 2008 om ændring af straffeloven (Skærpelse af straffen for ulovlig tvang i forbindelse med indgåelse af ægteskab), Folketingstidende 2007-08 (2. samling), Tillæg A, s. 2663. Justitsministeriet vil, som også tilkendegivet under behandlingen af lovforslaget, afgive en redegørelse til Folketingets Retsudvalg om erfaringerne i praksis med anvendelse af straffelovens § 260, stk. 2, når bestemmelsen har været i kraft i 3 år.

Der ses ikke i trykt retspraksis at være sager om ulovlig tvang, hvor en person er blevet tvunget til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt.

## 2.2. Retsplejeloven

2.2.1. Retsplejelovens § 168 pålægger enhver pligt til at afgive forklaring for retten som vidne. Det gælder både for civile sager og straffesager.

Vidnepligten gælder dog ikke, hvis der foreligger såkaldte vidneudelukkelsesgrunde efter § 169 (tjenestemænd eller andre, der handler i offentligt hverv) eller § 170 (præster, læger, forsvarere m.fl.) eller såkaldte vidnefritagelsesgrunde efter § 171 (en parts nærmeste m.fl.) eller § 172 (redaktører m.fl.).

Manglende opfyldelse af vidnepligten kan sanktioneres efter retsplejelovens § 178, stk. 1. Udebliver et vidne uden lovligt forfald eller uden i tide at have meldt sit forfald, eller forlader vidnet uden rettens tilladelse det sted, hvor retsmødet holdes, eller vægrer vidnet sig uden

lovlig grund ved at svare, kan retten således 1) pålægge vidnet en bøde, 2) lade vidnet afhente ved politiet, 3) tilpligte vidnet at erstatte de udgifter, som vidnet har forårsaget, eller 4) pålægge vidnet en løbende bøde, i samme sag dog ikke for længere tidsrum end 6 måneder, uafbrudt eller sammenlagt. Retten kan også 5) lade vidnet tage i forvaring ved politiets foranstaltning eller lade vidnet undergive en af de foranstaltninger, der i medfør af § 765 kan træde i stedet for varetægtsfængsling. Forvaringen eller foranstaltningen kan opretholdes, indtil fremstilling for retten til afgivelse af vidneforklaring kan finde sted eller vidnet indvilliger i at svare, dog ikke ud over 6 måneder i samme sag, uafbrudt eller sammenlagt.

En afgørelse om anvendelse af tvangsmidler imod vidnet kan omgøres af retten, jf. retsplejelovens § 178, stk. 2, 2. pkt., og afgørelsen kan kæres efter de almindelige regler i retsplejelovens kapitel 37 for civile sagers vedkommende og retsplejelovens kapitel 85 for straffesagers vedkommende.

2.2.2. Ifølge retsplejelovens § 181, 1. pkt., skal retten forvisse sig om vidnets identitet inden afhøringen, men retsplejeloven indeholder ikke udtrykkelige regler om, hvorvidt dommere, nævninge og domsmænd skal kunne se vidnets ansigt og ansigtsudtryk under en vidneafhøring.

Det er dog et grundlæggende princip i retsplejen, at bevisførelse skal foregå umiddelbart for den eller de personer, som skal træffe afgørelse i retssagen (bevisumiddelbarhedsprincippet). Formålet er at sikre retten det bedst mulige grundlag for at vurdere bevisførelsen og træffe afgørelse. Ved afhøring af vidner er kernen i bevisumiddelbarhedsprincippet derfor, at den eller de personer, som skal træffe afgørelse, kan se vidnet.

Princippet om bevisumiddelbarhed er imidlertid ikke til hinder for, at et vidne kan afgive forklaring, uden at dommere, nævninge og domsmænd kan se vidnet, hvis dommeren konkret vurderer, at det er forsvarligt. Retsplejeloven indeholder i overensstemmelse hermed udtrykkelige regler om, at retten undtagelsesvist kan tillade, at et vidne afgiver vidneforklaring uden at møde for den dømmende ret.

Retten kan i den forbindelse beslutte, at vidneforklaring i stedet skal afgives for den byret, hvor det findes mest hensigtsmæssigt, jf. retsplejelovens § 174, stk. 1. Afgives vidneforklaring for en anden ret i en straffesag, vil tilførsler til retsbogen om forklaringen kunne benyttes som bevismiddel under hovedforhandlingen ved den dømmende ret, hvor tilførslen da skal oplæses, jf. retsplejelovens § 871, stk. 2, nr. 3. Vidneforklaringen vil således indgå i sagen for den dømmende ret i form af en retsbog.

Retten kan endvidere bestemme, at vidneforklaring skal afgives telefonisk, hvis det vil være forbundet med uforholdsmæssige vanskeligheder, at forklaringen afgives i retten eller via videoforbindelse, og afgivelse af forklaring telefonisk findes forsvarlig, jf. retsplejelovens § 174, stk. 2 og 3, der er sat i kraft med virkning fra den 1. november 2009. Disse bestemmelser blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 538 af 8. juni 2006 på baggrund af et forslag fra Retsplejerådet i betænkning nr. 1401/2001. Af lovforslagets almindelige bemærkninger fremgår det bl.a., at det er Retsplejerådets vurdering, at telefoniske afhøringer er et væsentligt ringere bevismiddel end en afhøring i retten, da man ikke kan se den, der afhøres, og det derfor er meget vanskeligere at bedømme forklaringen. Hvis der er tale om en forklaring af afgørende betydning for sagen, er det anført af Retsplejerådet, at telefonisk afhøring ikke bør kunne finde sted i straffesager, og i civile sager bør det kun kunne ske med parternes samtykke. Justitsministeriet tilsluttede sig med lovforslaget Retsplejerådets forslag om bl.a. vidners afgivelse af forklaring i et retsmøde ved anvendelse af telekommunikation, herunder telefonisk afhøring, jf. Folketingstidende, 2005-06, Tillæg A, s. 5282 f.

Der ses ikke i trykt retspraksis at være taget stilling til, om retten kan pålægge et vidne under afhøringen at fjerne en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, fra ansigtet.

Efter Justitsministeriets opfattelse forudsætter bevisumiddelbarhedsprincippet imidlertid, at et vidnes ansigt som udgangspunkt er synligt under afgivelse af forklaring for retten. Vidnepligten efter retsplejelovens § 168 må herefter antages at indebære, at retten kan kræve af et vidne, at vedkommende ikke bærer en beklædningsgenstand, der skjuler den pågældendes ansigt. Princippet om bevisumiddelbarhed er dog ikke til hinder for, at retten efter en konkret vurdering kan tillade, at et vidne afgiver forklaring iført en sådan beklædningsgenstand.

Vidnets eventuelle nægtelse af at efterkomme et pålæg om at fjerne en beklædningsgenstand fra ansigtet kan efter ministeriets opfattelse sidestilles med vægring ved at svare, således at der kan anvendes tvangsmidler imod vidnet efter de almindelige regler i retsplejelovens § 178, stk. 1.

### **3. Arbejdsgruppen om burka, niqab og lignende beklædning**

3.1. Regeringen nedsatte i august 2009 en hurtigtarbejdende arbejdsgruppe om burka, niqab og anden lignende beklædning. Arbejdsgruppen har været sammensat af embedsmænd fra Indenrigs- og Socialministeriet (formand), Justitsministeriet, Beskæftigelsesministeriet

samt Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Det fremgår bl.a. af arbejdsgruppens kommissorium, at brug af burka og anden religiøst betinget beklædning, der slører den enkeltes identitet, forhindrer en åben og troværdig kommunikation i strid med et demokratisk samfunds behov og repræsenterer et menneske- og kvindesyn, som efter regeringens opfattelse på ingen måde hører hjemme i Danmark.

Arbejdsgruppen havde ifølge sit kommissorium bl.a. til opgave at undersøge udbredelsen af identitetsslørende religiøst betingede beklædninger i Danmark, indsamle oplysninger om årsagen til, at denne type beklædning anvendes, og overveje mulige initiativer for at begrænse problemet.

Arbejdsgruppen anmodede til brug for sit arbejde Københavns Universitet, Institut for Tværkulturelle og Regionale Studier, om en rapport vedrørende brugen af burka, niqab og lignende beklædning.

Det fremgår af rapporten fra Københavns Universitet, at der skønnes at være mellem 100 og 200 kvinder, der bærer niqab, burka eller lignende beklædning i Danmark. Antallet svarer til mellem 0,1 og 0,2 pct. af de muslimske kvinder i landet. Der er i overvejende grad tale om yngre kvinder, og ca. halvdelen af kvinderne skønnes at være danske konvertitter. Den mest udbredte type af identitetsslørende beklædning er niqab, der – til forskel fra burkaen – oftest bæres med synlige øjne.

Generelt er det arbejdsgruppens vurdering, at de nuværende regler mv. i langt de fleste tilfælde giver tilstrækkelige muligheder for at håndtere de situationer, der måtte opstå i forbindelse med brug af burka, niqab mv.

3.2. I rapporten fra Københavns Universitet søges kvindernes motivation for at bære ansigtstildækkende beklædning afdækket via bl.a. syv interviewpersoner. Det fremgår af rapporten, at alle syv personer giver udtryk for, at det er deres eget valg at iklæde sig denne type beklædning, men også at den ansigtstildækkende beklædning i praksis begrænser deres adgang til samfundslivet væsentligt, særligt i forhold til uddannelse, arbejdsmarked og modtagelse af offentlige ydelser. Det fremgår endvidere, at ingen af de syv personer forbinder deres brug af denne type beklædning med undertrykkelse eller et ulige forhold mellem mand og kvinde. De interviewede kvinder beskriver selv deres motiv for at bære ansigtstildækkende beklædning som et ønske om at være en særlig god muslim og betragter beklædningen som et udtryk for deres styrke i troen.

Det fremgår dog også af rapporten, at brugen af interviews som undersøgelsesform indebærer en række usik-

kerhedsmomenter. Dette skyldes, at handlinger kan være motiveret af omstændigheder, som den pågældende enten ikke er bevidst om eller ikke ønsker at fremhæve (herunder f.eks. tvang). Et andet usikkerhedsmoment er, at interviewpersonerne ikke nødvendigvis er repræsentative for hele den gruppe, der bærer burka mv., idet der alene er interviewet syv kvinder, der alle er personer, som har lyst til at udtale sig om emnet. Samme forbehold gælder for de supplerende oplysninger om kvindernes motivation, som forskerne har indhentet fra et muslimsk debatforum på internettet.

På den baggrund kan det efter arbejdsgruppens opfattelse ikke med sikkerhed udelukkes, at nogle kvinder tvinges til at bære burka, niqab eller lignende beklædning.

Det er i den forbindelse arbejdsgruppens opfattelse, at konsekvenserne ved at være tvunget til at bære burka, niqab eller lignende beklædning, i form af for eksempel manglende adgang til uddannelse og arbejde, vil være så indgribende og negative, at der er tale om en særlig alvorlig form for ulovlig tvang.

Som følge heraf har arbejdsgruppen peget på, at strafferammen for at tvinge nogen til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, bør fordobles, således at straffen i sådanne tilfælde kan stige til fængsel indtil 4 år.

3.3. Herudover fremgår det af afrapporteringen fra arbejdsgruppen, at det er arbejdsgruppens opfattelse, at det må antages, at retten efter gældende ret kan kræve af et vidne, at vedkommende ikke bærer en beklædningsgenstand, der skjuler den pågældendes ansigt. Denne mulighed fremgår dog ikke udtrykkeligt af den gældende retsplejelov.

Ved afhøring af vidner er kernen i bevisumiddelbarhedsprincippet, at den eller de personer, som skal træffe afgørelse, kan se vidnet. Dette giver blandt andet retten mulighed for at vurdere vidnets troværdighed. Det gør det imidlertid meget vanskeligt at vurdere et vidnes troværdighed, hvis vidnet under forklaring for retten bærer en beklædningsgenstand, der som burka, niqab eller lignende beklædning skjuler vedkommendes ansigt.

Arbejdsgruppen er endvidere bekendt med, at der i pressen har været omtale af en retssag, hvor et vidne ikke ønskede at fjerne en ansigtstildækkende beklædningsgenstand under afhøring. I den pågældende sag tillod retten ifølge presseomtalen vidnet at afgive forklaring med tildækket ansigt.

Arbejdsgruppen giver i forlængelse heraf udtryk for, at der ved domstolene også fremover vil kunne forekomme situationer af den omtalte karakter, således at der i retten vil kunne opstå spørgsmål om retsgrundlaget for

rettens håndtering af de pågældende situationer. På den baggrund har arbejdsgruppen peget på, at det vil kunne sikre klarhed på området, hvis der i retsplejeloven indsættes en bestemmelse, som udtrykkeligt fastsætter, at et vidne, medmindre retten undtagelsesvist tillader det, ikke under forklaringen må bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt.

## 4. Lovforslagets indhold

### 4.1. Skærpelse af straffen for ulovlig tvang i forbindelse med brug af ansigtstildækkende beklædning

Det er strafbart ved ulovlig tvang at tvinge nogen til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, jf. pkt. 2.1 ovenfor. Straffelovens § 260, stk. 1, kan således bl.a. anvendes i tilfælde, hvor nogen f.eks. med trusler om vold tvinges til at bære ansigtstildækkende beklædning som f.eks. burka eller niqab.

Som nævnt i pkt. 3 peger arbejdsgruppen om burka, niqab og anden lignende beklædning i sin rapport på, at strafferammen for at tvinge nogen til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, bør fordobles, således at straffen i sådanne tilfælde kan stige til fængsel i indtil 4 år.

Justitsministeriet er enig med arbejdsgruppen i, at der kan være grund til at skærpe straffen for den omhandlede særlige form for ulovlig tvang.

Ulovlig tvang i form af, at nogen tvinges til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, indebærer således et alvorligt indgreb i den personlige frihed, da den pågældende fratages muligheden for at deltage på lige fod med andre mennesker i den frie og åbne kommunikation i samfundet.

Den omhandlede særlige form for ulovlig tvang vil endvidere afhængig af sagens omstændigheder kunne have væsentlige og vidtrækkende konsekvenser for vedkommende person. Den, der f.eks. tvinges til mere permanent at bære burka eller niqab, må således antages i praksis at blive væsentligt begrænset i sine muligheder for bl.a. at tage en uddannelse, få et arbejde og opnå offentlige ydelser i forbindelse med arbejdsløshed.

På den baggrund foreslås det, at der indsættes en skærpet strafferamme (sidestrafferamme) i straffelovens § 260 om ulovlig tvang, som omfatter tilfælde, hvor nogen tvinges til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt. Der foreslås en strafferamme på 4 års fængsel i disse tilfælde, dvs. det dobbelte af normalstrafferammen for ulovlig tvang, jf. straffelovens § 260, stk. 1, og dermed det samme som strafferammen for overtrædelse af straffelovens § 260, stk. 2,

om ulovlig tvang i forbindelse med indgåelse af ægteskab.

Fastsættelsen af straffen i den enkelte sag vil som hidtil bero på domstolenes konkrete vurdering af alle sagens relevante omstændigheder. I betragtning af, at den omhandlede særlige form for ulovlig tvang som nævnt indebærer et alvorligt indgreb i den personlige frihed, der vil kunne have væsentlige og vidtrækkende konsekvenser, bør straffniveauet imidlertid ligge betydeligt over de højeste straffe, der har været udmålt for overtrædelse af straffelovens § 260, stk. 1, i hidtidig retspraksis, jf. pkt. 2.1.2 ovenfor.

#### 4.2. Afhøring af ansigtstildækkede vidner i retten

Det er et grundlæggende princip i retsplejen, at bevisførelse skal foregå umiddelbart for den eller de personer, som skal træffe afgørelse i retssagen (bevisumiddelbarhedsprincippet). Formålet er at sikre retten det bedst mulige grundlag for at vurdere bevisførelsen og træffe afgørelse.

Ved afhøring af vidner er kernen i bevisumiddelbarhedsprincippet derfor, at den eller de personer, som skal træffe afgørelse, kan se vidnet.

I overensstemmelse hermed må det antages, at vidnepligten efter retsplejelovens § 168 indebærer, at retten kan kræve af et vidne, at vedkommende ikke bærer en beklædningsgenstand, der skjuler den pågældendes ansigt. Det må endvidere antages, at der vil kunne anvendes tvangsmidler efter de almindelige regler i retsplejelovens § 178, stk. 1, hvis et vidne nægter at fjerne en beklædningsgenstand af den omhandlede karakter. Der henvises nærmere om gældende ret til pkt. 2.2.2.

I rapporten fra arbejdsgruppen om burka, niqab og lignende beklædning, anføres det som omtalt i pkt. 3, at der fremover vil kunne forekomme situationer ved domstolene, hvor et vidne ønsker at afgive forklaring iført f.eks. niqab eller en anden beklædningsgenstand, der skjuler ansigtet, således at der i retten vil kunne opstå spørgsmål om retsgrundlaget for rettens håndtering af de pågældende situationer.

Arbejdsgruppen peger i forlængelse heraf på, at det vil kunne sikre klarhed på området, hvis der indsættes en bestemmelse i retsplejeloven, som udtrykkeligt fastsætter, at et vidne, medmindre retten undtagelsesvist tillader det, ikke under forklaringen må bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt.

Justitsministeriet er enig med arbejdsgruppen i, at der kan være anledning til at indsætte en bestemmelse i retsplejeloven, som udtrykkeligt fastsætter, at et vidne ikke under forklaringen må bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt. Formålet hermed vil

være at undgå, at der i konkrete sager ved domstolene opstår tvivl om rettens adgang til at kræve af et vidne, at den pågældende ikke bærer en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt.

Når det gælder det nærmere indhold af bestemmelsen, er Justitsministeriet også enig med arbejdsgruppen i, at retten undtagelsesvist skal kunne tillade, at et vidne afgiver forklaring iført en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt. Det er således Justitsministeriets opfattelse, at den gældende adgang for retten til efter en konkret vurdering at tillade, at et vidne afgiver forklaring for retten, uden at dommere og nævninger mv. kan se vidnets ansigt, bør videreføres.

På den anførte baggrund foreslås det, at der indsættes en bestemmelse i retsplejeloven, som fastsætter, at medmindre retten undtagelsesvist tillader det, må et vidne ikke under forklaringen bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, jf. forslaget til § 168, stk. 2.

Ved den konkrete vurdering af, om det er forsvarligt, at et vidne afgiver forklaring iført f.eks. niqab, vil retten bl.a. kunne lægge vægt på sagens karakter, hvilke aspekter af sagen den pågældende vidneforklaring skal belyse, og hvilke beviser der i øvrigt foreligger i sagen.

Hvis et vidne ikke følger en anvisning fra retten om at afføre sig en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, vil det afhænge af de almindelige regler i retsplejelovens § 178, om der kan iværksættes tvangsmidler over for vidnet. Det foreslås at ændre retsplejelovens § 178, stk. 1, så dette kommer til at fremgå udtrykkeligt af bestemmelsen.

Der ændres med den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 168, stk. 2, ikke ved den adgang, som retten i øvrigt har efter gældende ret, til at træffe beslutninger af hensyn til bl.a. bevisførelsen eller opretholdelse af ro og værdighed i retslokalet. Retten vil således f.eks. fortsat kunne anmode vidner m.fl. om at afføre sig bl.a. kasketter eller solbriller.

#### 5. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Forslagene om straffeskærpelse og vidneafhøring i lovforslagets §§ 1 og 2 vil bl.a. omfatte beklædningsgenstande, der som f.eks. en niqab kan være båret af religiøse grunde. Af den grund må forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 9 overvejes.

Efter konventionens artikel 9, stk. 1, har enhver ret til at tænke frit og til samvittigheds- og religionsfrihed. Denne ret omfatter frihed til at skifte religion eller tro samt frihed til enten alene eller sammen med andre, of-

fentligt eller privat at udøve sin religion eller tro gennem gudstjeneste, undervisning, andagt og overholdelse af religiøse skikke. Bestemmelsen beskytter således adgangen til at udøve sin religion eller tro, herunder også til at bære religiøst begrundet beklædning eller andre effekter.

Justitsministeriet er bekendt med, at der inden for islam er uenighed om, hvorvidt der efter islam gælder et påbud om, at kvinder skal have tildækket ansigtet – f.eks. ved at bære niqab – i det offentlige rum. Da det imidlertid må lægges til grund, at i hvert fald visse muslimer opfatter en sådan tildækning af ansigtet som efterlevelse af et religiøst påbud eller en religiøs anbefaling, må det anses for sandsynligt, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (Domstolen) vil finde, at en lovbestemmelse, der som udgangspunkt forbyder, at et vidne under sin forklaring for retten bærer en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, udgør et indgreb i den konventionsbeskyttede ret til religionsfrihed. I den forbindelse bemærkes, at Domstolen i en nylig dom af 23. februar 2010, *Ahmet Arslan m.fl. mod Tyrkiet*, i præmis 35 fandt, at klagernes brug af bestemte beklædningsgenstande, bl.a. i det offentlige rum, var omfattet af konventionens artikel 9, idet klagerne var medlem af en religiøs gruppe, hvis religion efter klagernes opfattelse påbød dem at bære sådanne beklædningsgenstande.

Derimod vil den foreslåede bestemmelse om skærpeelse af straffen for ulovlig tvang i tilfælde, hvor nogen tvinges til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, ikke medføre nogen begrænsninger i retten til religionsfrihed efter konventionens artikel 9, stk. 1, idet strafskærpeelse ikke retter sig mod personen, der bærer den pågældende beklædningsgenstand, men direkte mod den person, der tvinger den pågældende til i modstrid med sin vilje at bære den pågældende beklædningsgenstand.

Retten til at udøve sin religion eller tro kan efter konventionens artikel 9, stk. 2, underkastes sådanne begrænsninger, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den offentlige tryghed, for at beskytte den offentlige orden, sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder.

For så vidt angår de foreslåede bestemmelser om, at vidner som udgangspunkt ikke under afgivelse af forklaring for retten må bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, bemærkes, at Domstolen ikke har haft anledning til at tage stilling til rækkevidden af artikel 9 i forhold til spørgsmål om vidners anvendelse af ansigtstildækkende beklædningsgenstande i retten. Domstolen har imidlertid i ovennævnte sag, *Ahmet Arslan m.fl. mod Tyrkiet*, fundet, at det var i strid med artikel

9, at en gruppe personer var blevet dømt for at have båret en særlig religiøs klædedragt i det offentlige rum. Domstolen har endvidere i en række sager taget stilling til rækkevidden af artikel 9 særligt i forhold til spørgsmålet om religiøst begrundet hovedpåkledning i uddannelsessektoren. F.eks. fandt Domstolen ved en dom af 10. november 2005, *Sahin mod Tyrkiet*, at det ikke udgjorde en krænkelse af artikel 9, at en studerende ikke måtte bære muslimsk tørklæde på et universitet og henviste herved til et princip om, at det tyrkiske samfund skal være sekulært. Der kan ligeledes henvises til en afgørelse af 15. februar 2001 i sagen *Dahlab mod Schweiz*, hvor Domstolen fandt det foreneligt med artikel 9, at en lærer, der underviste 4-8 årige børn i en offentlig skole, havde fået forbud mod at bære et hovedtørklæde, der var begrundet i lærerens muslimske overbevisning. Domstolen henviste bl.a. til så små børns særlige påvirkelighed og til det pågældende tørklædes missionerende effekt i den forbindelse.

Selvom de foreslåede bestemmelser om vidneafhøring grundlæggende blot fastsætter, hvad der i forvejen må antages at være gældende ret, jf. pkt. 2.2.2 og 4.2, må sådanne lovbestemmelser anses for at kunne udgøre en begrænsning i retten til religionsfrihed efter konventionens artikel 9. Formålet med de foreslåede ændringer er imidlertid at sikre, at den eller de personer, som skal træffe afgørelse i en retssag, ved at kunne se vidnets ansigt har mulighed for bl.a. at vurdere vidnets troværdighed og dermed har det bedst mulige grundlag for at vurdere bevisførelsen og træffe en korrekt afgørelse. Dette må antages at være et lovligt formål efter konventionens artikel 9, stk. 2 (beskyttelse af andres rettigheder og friheder). De foreslåede bestemmelser må endvidere anses for at opfylde proportionalitetskravet i artikel 9, stk. 2 («nødvendigt i et demokratisk samfund»), idet bestemmelserne ikke er mere indgribende end nødvendigt for at varetage hensynet til en korrekt bevisbedømmelse og afgørelse.

På denne baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at de foreslåede bestemmelser om vidneafhøring er forenelige med konventionens artikel 9.

Efter konventionens artikel 14 skal nydelsen af de i konventionen anerkendte rettigheder sikres uden forskel på grund af køn, race, farve, sprog, religion, politisk eller anden overbevisning, national eller social oprindelse, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel eller ethvert andet forhold. Bestemmelsen indeholder et forbud mod usaglig forskelsbehandling bl.a. i forhold til religionsfriheden. Forbuddet indebærer efter Domstolens praksis, at personer i sammenlignelige situationer som udgangspunkt skal behandles ens, og at en forskelsbehandling kun kan være berettiget, hvis den har

et legitimt formål og står i et rimeligt forhold til dette formål.

De foreslåede bestemmelser om vidneafhøring retter sig mod enhver form for beklædningsgenstand, der skjuler vidnets ansigt. Samtidig vil bestemmelserne formentlig i praksis fortrinsvis ramme beklædningsgenstande, der er begrundet i den muslimske tro. Da bestemmelserne imidlertid er båret af et sagligt hensyn til at sikre en korrekt bevisbedømmelse og ikke er mere indgribende end nødvendigt for at varetage det saglige hensyn, må bestemmelsen efter Justitsministeriets opfattelse antages at være forenelig med konventionens artikel 14.

## 6. De økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

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

## 7. De økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

Lovforslaget har ingen økonomiske eller administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.

## 8. De administrative konsekvenser for borgere

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

## 9. De miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

## 10. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

## 11. Hørte myndigheder mv.

Et udkast til lovforslaget har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolenes Tjenestemandsförening, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, HK-Landsklubben Danmarks Domstole, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Politiforbundet i Danmark, HK-Landsklubben for Politiet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Foreningen af Fængselsinspektører og Vicefængselsinspektører, Kriminalforsorgsföreningen, Dansk Fængselsforbund, HK-Landsklubben for Kriminalforsorgen, Landsklubben af socialrådgivere ansat i Kriminalforsorgen, Dansk Socialrådgiverforening, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Retssikkerhedsfonden, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Amnesty International, Dansk Retspolitisk Forening, Det Kriminalpræventive Råd, Kommunernes Landsforening, Danske Regioner, Foreningen af Statsadvokater, Politidirektørforeningen, Dansk Folkeoplysnings Samråd, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre, Indvanderrådgivningen, Kvinderådet, Migrantkvinder, Døgnkontakten i København, NOOR, Dokumentations- og Rådgivningscentret om Racediskrimination, Rådet for Etniske Minoriteter, Børnerådet og Børns Vilkår.

## 12. Sammenfattende skema

	Positive konsekvenser/ mindreudgifter	Negative konsekvenser/ merudgifter
Økonomiske konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for stat, kommuner og regioner	Ingen	Ingen
Økonomiske konsekvenser for erhvervslivet mv.	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for erhvervslivet mv.	Ingen	Ingen
Miljømæssige konsekvenser	Ingen	Ingen
Administrative konsekvenser for borgere	Ingen	Ingen
Forholdet til EU-retten	Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter	



## Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

### Til § 1

Strafferammen i straffelovens § 260, stk. 1, om ulovlig tvang er bøde eller fængsel indtil 2 år. I tilfælde hvor nogen tvinges til at indgå ægteskab, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år, jf. straffelovens § 260, stk. 2.

Det foreslås – i lighed med strafferammen for ulovlig tvang i forbindelse med indgåelse af ægteskab – at indføre en skærpet strafferamme, som giver mulighed for at idømme indtil 4 års fængsel, hvis nogen ved ulovlig tvang tvinges til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt.

Der foreslås ingen ændringer af gerningsindholdet i straffelovens § 260. Området for strafbar ulovlig tvang ændres således ikke.

Den foreslåede sidestrafte ramme vil skulle anvendes, selv om den konkret forskyldte straf ikke overstiger normalstrafferammen på 2 års fængsel.

Det er forudsat, at der ved strafudmålingen i sager, der er omfattet af det foreslåede stk. 3, tages udgangspunkt i, at der skal ske en væsentlig forhøjelse af den straf, der kunne forventes udmålt efter den gældende strafferamme i straffelovens § 260, stk. 1. Strafudmålingen i den enkelte sag vil som hidtil afhænge af de konkrete omstændigheder. Det vil således bl.a. kunne have betydning, hvilken tvang der har været anvendt, herunder om der har været anvendt vold eller trusler om vold eller frihedsberøvelse, og hvilket omfang og hvilken tidsmæssig udstrækning den udøvede tvang har haft. Også den tvungne persons alder og afhængighed af den, der udøver tvangen, kan have indflydelse på strafudmålingen, ligesom det kan have betydning, hvis flere gerningsmænd har handlet i forening. Det vil også kunne indgå i vurderingen, om tvangen har virket, således at straffelovens § 260 er fuldbyrdet, eller om der alene straffes for forsøg, jf. straffelovens § 21.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

### Til § 2

#### Til nr. 1 (§ 168, stk. 2)

Den foreslåede bestemmelse fastsætter et forbud mod, at et vidne bærer en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt under afgivelse af forklaring for retten.

Det foreslåede forbud vil omfatte enhver beklædningsgenstand, der kan skjule vidnets ansigt. Forbuddet vil

omfatte alle tilfælde, hvor vidnet bærer en sådan beklædningsgenstand, uanset om vidnet bærer beklædningsgenstanden af religiøse grunde, af andre personlige grunde eller for at sløre sin identitet.

Det vil bero på en konkret vurdering, om beklædningsgenstanden skjuler vidnets ansigt. Det afgørende i den sammenhæng er, om det er muligt at se og aflæse vidnets ansigtsudtryk.

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at retten kan pålægge vidnet at fjerne ansigtstildækkende beklædningsgenstande. Det forudsættes, at pålægget udformes under behørig hensyntagen til personens integritet og uden unødige krænkelse af den pågældende. Således vil vidnet kun kunne pålægges at afføre sig beklædningsgenstande, der som f.eks. en burka eller niqab dækker hele eller større dele af kroppen, hvis det ikke er muligt alene at fjerne beklædningsgenstanden fra ansigtet.

Nægter vidnet at efterkomme rettens pålæg om at fjerne beklædningsgenstanden fra ansigtet, kan retten træffe afgørelse om vidnesanktioner efter retsplejelovens § 178, jf. nærmere bemærkningerne til § 2, nr. 2.

Efter den foreslåede bestemmelse kan retten undtagesvist tillade, at vidnet bærer en ansigtstildækkende beklædningsgenstand under vidneforklaringen. Retten skal i givet fald efter en konkret vurdering finde, at det er forsvarligt, at et vidne afgiver forklaring iført en sådan beklædningsgenstand. Ved denne vurdering vil der bl.a. kunne lægges vægt på sagens karakter, hvilke aspekter af sagen den pågældende vidneforklaring skal belyse, og hvilke beviser der i øvrigt foreligger i sagen.

Den foreslåede bestemmelse finder alene anvendelse under afgivelse af forklaring for retten. Bestemmelsen hindrer således ikke, at vidnet bærer ansigtstildækkende beklædningsgenstande til og fra retten eller under overværelse af retsmødet som tilskuer.

Bestemmelsen finder anvendelse ved afhøring af vidner. Som følge af henvisningerne i retsplejelovens §§ 209 og 305 kan bestemmelsen også finde anvendelse ved afhøring af henholdsvis syns- og skønsmænd og parter.

Der ændres med den foreslåede bestemmelse i retsplejelovens § 168, stk. 2, ikke ved den adgang, som retten i øvrigt har efter gældende ret, til at træffe beslutninger af hensyn til bl.a. bevisførelsen eller opretholdelse af ro og værdighed i retslokalet. Retten vil således f.eks. fortsat kunne anmode vidner m.fl. om at afføre sig bl.a. kasketter eller solbriller.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

*Til nr. 2 (§ 178, stk. 1)*

Den foreslåede ændring af bestemmelsen fastsætter udtrykkeligt i retsplejeloven, at retten kan træffe afgørelse om vidnesanktioner efter de almindelige regler i retsplejelovens § 178, hvis vidnet nægter at følge et pålæg fra retten om at afføre sig en ansigtstildækkende beklædningsgenstand.

Afgørelsen, der træffes ved kendelse, kan omgøres af retten, jf. retsplejelovens § 178, stk. 2, 2. pkt. (der ikke foreslås ændret). Kendelsen kan også kæres efter de almindelige regler i retsplejelovens kapitel 37 for civile sagers vedkommende og retsplejelovens kapitel 85 for straffesagers vedkommende.

Der henvises i øvrigt til pkt. 4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

*Til § 3*

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juli 2010.

*Til § 4*

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed og indebærer, at loven ikke gælder for Færøerne og Grønland.

## Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

*Gældende formulering*

*Lovforslaget*

### § 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1034 af 29. oktober 2009, som ændret ved § 1 i lov nr. 1107 af 1. december 2009, foretages følgende ændring:

**§ 260.** Med bøde eller fængsel indtil 2 år straffes for ulovlig tvang den, som

1) ved vold eller ved trussel om vold, om betydelig skade på gods, om frihedsberøvelse eller om at fremsætte usand sigtelse for strafbart eller ærerørigt forhold eller at åbenbare privatlivet tilhørende forhold tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget,

2) ved trussel om at anmelde eller åbenbare et strafbart forhold eller om at fremsætte sande ærerørige beskyldninger tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget, for så vidt fremtvingelsen ikke kan anses tilbørlig begrundet ved det forhold, som truslen angår.

*Stk. 2.* Tvinges nogen til at indgå ægteskab, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år.

**1.** I § 260 indsættes som *stk. 3*:

»*Stk. 3.* Tvinges nogen til at bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år. «

### § 2

I retsplejeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1053 af 29. oktober 2009, som ændret ved § 1 i lov nr. 538 af 8. juni 2006, § 2 i lov nr. 479 af 17. juni 2008, lov nr. 495 af 12. juni 2009, § 2 i lov nr. 505 af 12. juni 2009, § 1 i lov nr. 1266 af 16. december 2009 og § 2 i lov nr. 73 af 26. januar 2010, foretages følgende ændring:

**§ 168.** Enhver har med de i loven fastsatte undtagelser pligt til at afgive forklaring for retten som vidne.

**1.** I § 168 indsættes som *stk. 2*:

»*Stk. 2.* Medmindre retten undtagelsesvist tillader det, må et vidne ikke under forklaringen bære en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt. «

§ 178. Udebliver et vidne uden lovligt forfald eller uden i tide at have meldt sit forfald, eller forlader vidnet i strid med § 177 det sted, hvor retsmødet holdes, eller vægrer vidnet sig uden lovlig grund ved at svare, kan retten:

- 1) pålægge vidnet en bøde,
- 2) lade vidnet afhente ved politiet,
- 3) tilpligte vidnet at erstatte de udgifter, som vidnet har forårsaget,
- 4) pålægge vidnet en løbende bøde, i samme sag dog ikke for længere tidsrum end 6 måneder, uafbrudt eller sammenlagt,
- 5) lade vidnet tage i forvaring ved politiets foranstaltning eller lade vidnet undergive en af de i § 765 nævnte foranstaltninger, indtil fremstilling for retten til afgivelse af vidneforklaring kan finde sted eller vidnet indvilliger i at svare, dog ikke ud over 6 måneder i samme sag, uafbrudt eller sammenlagt.

[...]

2. I § 178, *stk. 1*, indsættes to steder efter »at svare,«:

»eller afføre sig en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt«.

»eller afføre sig en beklædningsgenstand, der skjuler vedkommendes ansigt«.

### § 3

Loven træder i kraft den 1. juli 2010.

### § 4

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland.