

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 »foreskrevet 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