

*Anden delrapport*

---

# Den danske indsats over for løsladte terrordømte og radikaliserede

# Indholdsfortegnelse

<i>Ordliste</i> .....	3
<i>Introduktion</i> .....	4
<i>Opsummering af anbefalinger</i> .....	11
<b>Del 1. Indsatsen under prøveløsladelse</b> .....	<b>26</b>
1. Afgørelser om prøveløsladelse .....	28
2. Sikkerhed ved prøveløsladelse .....	35
<b>Del 2. Modeller for kontrolforanstaltninger</b> .....	<b>44</b>
3. Kontrolforanstaltninger for terrordømte .....	46
4. Kontrolforanstaltninger for radikaliserede.....	56
<b>Del 3. Nye kontrolforanstaltninger og supplerende redskaber</b> .....	<b>68</b>
5. Våbenadgang .....	71
6. Deltagelse i skytteforeninger .....	76
7. Internet og digitale medier .....	79
8. Besiddelse og deling af propaganda .....	85
9. Psykologisk og psykiatrisk behandling .....	90
10. Operativ monitoring .....	94
11. Tilsyn og kriminalpræventiv indsats.....	100
<b>Del 4. Indsatsen på udrejsecentre</b> .....	<b>108</b>
12. Udsendelse.....	110
13. Sektionering.....	115
14. Kriminalpræventiv indsats.....	120
15. Radikaliseringsbekymringer .....	128
<i>Bilag 1. Bekymringskategorier i kriminalforsorgen</i> .....	<i>137</i>

# Ordliste

<b>Bekymringsindberettede</b>	Personer, som er blevet indberettet pga. bekymring for radikalisering.
<b>Bekymringskategoriserede</b>	Ved mistanke om mulig radikalisering indplacerer kriminalforsorgen indsatte i en bekymringskategori. De bekymringskategoriserede inkluderer både indsatte med terrrorsager og bekymringsindberettede indsatte. Skalaen går fra 3 til 0, hvor 3 angiver den mest alvorlige bekymring. <i>Se bilag 1 for en oversigt over definitionerne af de enkelte bekymringskategorier.</i>
<b>Indsatte med terrrorsager</b>	Indsatte, der enten er dømt eller sigtet for overtrædelse af straffelovens terrorbestemmelser.
<b>Løsladte radikaliserede</b>	Løsladte personer, der accepterer anvendelse af vold til at opnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.
<b>Løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel</b>	Betegnelse for den underkategori af løsladte radikaliserede, der vurderes at udgøre en så alvorlig trussel mod statens sikkerhed og den offentlige orden, at de bør pålægges kontrolforanstaltninger.
<b>Radikalisator</b>	En person, der påvirker én eller flere personer i retning af et ekstremt verdenssyn med det formål, at denne/disse når frem til at acceptere vold som et legitimt middel til at fremme politiske, religiøse eller ideologiske mål.
<b>Radikalisering</b>	En dynamisk proces, hvor en person i stigende grad accepterer anvendelse af vold til at opnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.
<b>Terrordømte</b>	Personer, der er dømt for overtrædelse af straffelovens terrorbestemmelser.
<b>Udviste terrordømte</b>	Terrordømte, der som følge af deres terrordom er udvist af Danmark.

# Introduktion

Terrortruslen mod Danmark er alvorlig.<sup>1</sup> I de seneste år er der faldet dom i flere sager, hvor personer er blevet dømt efter den danske straffelovs terrorbestemmelser. Når man tager højde for forskelle i befolkningsstørrelse, er der desuden afværget et markant antal terrorangreb i Danmark sammenlignet med andre europæiske lande.<sup>2</sup> Det understreger, at der i Danmark befinder sig personer og mindre grupper, der både har intention om og kapacitet til at gennemføre terrorangreb.

Terrordømte og radikaliserede, der løslades fra fængslerne, er en af de væsentligste faktorer i det aktuelle trusselsbillede. I de kommende år står Danmark og resten af Europa over for et historisk højt antal løsladelser af både personer, der er dømt i terrorsager, og andre kriminelle indsatte, der har påbegyndt eller fortsat en radikaliseringsproces under deres fængsling.<sup>3</sup> Tendensen forventes at fortsætte også på længere sigt, da antallet af anholdelser i terrorsager i Europa fortsat er på et bemærkelsesværdigt højt niveau.<sup>4</sup>

De mange kommende løsladelser af terrordømte og radikaliserede stiller store krav til de danske myndigheder og fordrer en gentænkning af den eksisterende indsats på området. Derfor valgte den daværende justitsminister i december 2020 at nedsætte en tværministeriel indsatsgruppe, der har skullet gennemgå det eksisterende system og komme med anbefalinger til at styrke den danske indsats over for terrordømte og radikaliserede både i fængslerne og efter løsladelse.

Indsatsgruppen ledes af tidligere kontraterrorchef i Politiets Efterretningstjeneste (PET), Henrik Bjelke Hansen, og er organisatorisk forankret i PET. Den har desuden fast deltagelse af repræsentanter fra kriminalforsorgen, Hjemrejsestyrelsen, Justitsministeriet samt Udlændinge- og Integrationsministeriet. Andre myndigheder har ligeledes været inddraget i og bidraget til arbejdet i forhold til konkrete indsatsområder.

---

<sup>1</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>2</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>3</sup> RAN (2021) *Returning to Extremism: An Overview on Terrorist Reoffending and Current Challenges*. Radicalisation Awareness Network Practitioners. Publications Office of the European Union.

<sup>4</sup> Det Europæiske Råd anslår, at næsten 2.000 personer blev anholdt pga. mistanke om terrorrelaterede overtrædelser i EU-medlemslandene i 2018-2020. I samme periode blev yderligere 739 personer anholdt i Storbritannien. I henhold til EUROPOL blev der i 2021 afsagt 423 domme for overtrædelser af terrorlovgivningen i EU-medlemslandene.

## Opdrag for indsatsgruppen

Indsatsgruppen har fået følgende opdrag af justitsministeren:

**Operativt servicetjek:** Indsatsgruppen skal gennemgå det eksisterende system og myndighedssamarbejde vedrørende løsladelser af terrordømte og radikaliserede. Dette involverer grundige analyser af de underliggende problemstillinger relateret til løsladelsessituationen samt et gennemsyn af de eksisterende indsats på området. Derudover skal indsatsgruppen komme med anbefalinger til nye operative indsats og andre relevante tiltag i forhold til bl.a. informationsudveksling, risikovurdering, efterretningsanalyse, forebyggelse, kontrolforanstaltninger og udsendelse.

**Langsigtet strategi:** Indsatsgruppen skal tænke langsigtet i forhold til, hvordan Danmark bedst håndterer truslen fra løsladte terrordømte og radikaliserede i fremtiden, herunder både danske statsborgere og udviste udlændinge. Dette involverer grundige undersøgelser af, hvordan andre lande håndterer problemstillingen med fokus på, om der findes nye redskaber, der fremover bør tages i anvendelse i Danmark.

Indsatsgruppens arbejde skal føre til en række anbefalinger og konkrete forslag til forbedringer med henblik på at opnå et varigt løft af den samlede danske indsats på området.

## Rapportens fokus

Denne rapport er den anden delrapport fra indsatsgruppen vedrørende terrordømte og radikaliserede. Mens den første delrapport<sup>5</sup> havde fokus på indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning, fokuserer denne rapport på indsatsen omkring løsladelse og tiden derefter. Det bemærkes, at dette er den sidste rapport fra indsatsgruppen. I modsætning til, hvad der bl.a. fremgik af pressemeddelelsen i forbindelse med offentliggørelsen af den første delrapport i oktober 2021, offentliggøres der således ikke en samlet slutrapport, idet der ikke længere vurderes at være behov herfor.

I perioden 2018 til 2021 blev der i gennemsnit løsladt omkring én person om måneden med en aktiv bekymring for radikalisering i Danmark, herunder både terrordømte og bekymringsindberettede

---

<sup>5</sup> Indsatsgruppen vedrørende terrordømte og radikaliserede (2021) *Indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning*.

indsatte.<sup>6</sup> Frekvensen af løsladelser af denne type indsatte vil sandsynligvis forblive på et højt niveau i de kommende år. Lignende tendenser gør sig gældende i andre europæiske lande, hvilket bevirker, at det samlede antal af løsladte terrordømte og radikaliserede kriminelle i Europa forventes at stige markant i de kommende år.<sup>7</sup>

De mange kommende løsladelser af terrordømte og radikaliserede i Danmark og Europa er til dels et resultat af en succesfuld kontraterrorindsats, der har medført, at flere personer, der har forberedt eller udført terrorrelaterede aktiviteter, er blevet retsforfulgt og fængslet. I både Danmark og andre europæiske lande har nye politiske tiltag og lovændringer givet myndighederne bedre muligheder for strafforfølgelse på terrorområdet.<sup>8</sup> Ud over ændringerne på nationalt plan har en strategisk opprioritering af efterforskning og strafforfølgelse i det transnationale samarbejde på kontraterrorområdet bidraget til en stigning i antallet af terrordømte og radikaliserede i de europæiske fængsler.

Truslen fra de løsladte terrordømte og radikaliserede er reel og har allerede resulteret i en stribe terrorangreb i Europa. Siden 2015 har minimum 35 tidligere fængslede personer udført terrorangreb i Europa.<sup>9</sup> Særligt bemærkelsesværdigt er det, at hele syv terrorangreb i perioden 2019 til 2020 blev udført af gerningspersoner, der var blevet løsladt under et år forud for angrebet. Det seneste eksempel på et terrorangreb udført af en løsladt er angrebet i Paris den 2. december 2023, der blev udført af en 26-årig franskmand, der tidligere havde afsonet fire års fængselsstraf for planlægning af terror.

De gennemførte terrorangreb kombineret med den forventede stigning i antallet af løsladte terrordømte og radikaliserede har medført, at der i Danmark og resten af Europa er et naturligt fokus på, hvordan denne persongruppe bedst håndteres i fremtiden. Som det også er tilfældet med indsatsen over for fængselsradikalisering, er der en vis variation i, hvordan de enkelte europæiske lande aktuelt håndterer truslen fra terrordømte og radikaliserede efter løsladelse.<sup>10</sup> Karakteristisk for de forskellige

---

<sup>6</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>7</sup> RAN (2021) *Returning to Extremism: An Overview on Terrorist Reoffending and Current Challenges*. Radicalisation Awareness Network Practitioners. Publications Office of the European Union.

<sup>8</sup> Eksempelvis blev der i Danmark i 2016 foretaget en lovændring, der styrkede det strafferetlige værn mod deltagelse i væbnede konflikter for terrorgrupper i udlandet, dels gennem en strafforhøjelse og genindførelse af landsforræderi, dels gennem en ny mulighed for at forbyde indrejse og ophold i visse konfliktområder uden forudgående tilladelse, jf. *lov nr. 642 af 6. juni 2016 om ændring af straffeloven og om ophævelse af Lov, hvorved det forbydes fra dansk Territorium at understøtte krigsførende Magter (Væbnede konflikter i udlandet m.v.)*.

<sup>9</sup> Det er udelukkende *gennemførte* angreb, som CTA klassificerer som terror, der tælles med her. Der har i samme tidsperiode desuden været en række *afværgede* angreb forsøgt udført af løsladte personer.

<sup>10</sup> Neumann P. & Basra R. (2020) *Prisons and Terrorism: Extremist Offender Management in 10 European Countries*. International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).

landes tilgange er dog, at der er sket stor udvikling inden for de seneste ti år. Denne rapport er således udarbejdet i en tid med stor udvikling og hastige forandringer i både det europæiske trusselsbillede og de europæiske myndigheders indsats.

I Danmark er løsladelsen af terrordømte og andre radikaliserede en tilbagevendende og dilemmafyldt udfordring for sikkerhedsmyndighederne. Denne gruppe af indsatte afsoner ofte den fulde straffetid og går dermed på løsladelsestidspunktet fra en situation med en høj grad af kontrol i et overvåget og lukket fængselsmiljø til en situation, hvor de er på fri fod med begrænset kontrol og kontakt til myndighederne. Denne situation, som den uafhængige britiske kontraterror-evaluatør har kaldt en *cliff edge* ("klippekant") i risikohåndteringen af terrordømte, er vanskelig, da myndighederne ikke har et opdateret normalbillede af personerne, og da der er begrænsede muligheder for at føre kontrol eller foretage overvågning.<sup>11</sup>

Formålet med denne rapport er at præsentere en række anbefalinger og forslag til, hvordan de danske myndigheder kan blive bedre rustet til at håndtere truslen fra løsladte terrordømte og radikaliserede i fremtiden. Anbefalingerne er baseret på dels et servicetjek af den eksisterende danske indsats over for løsladte terrordømte og radikaliserede, dels en række undersøgelser af, hvilke løsningsmodeller og redskaber der anvendes i sammenlignelige lande med tilsvarende trusselsbillede og retstilstand. Rapporten skal via sine undersøgelser bidrage til at styrke vidensgrundlaget for en politisk og strategisk drøftelse af, hvordan Danmark skal imødegå truslen fra løsladte terrordømte og radikaliserede i fremtiden.

## Rapportens metode

Indsatsgruppen har gennemgået det eksisterende system i Danmark ud fra et sikkerhedsmæssigt og efterretningsmæssigt perspektiv med afsæt i det aktuelle efterretnings- og trusselsbillede. Der er gennemført et såkaldt 360-graders tjek af indsatsen, hvor alle aspekter af en løsladelse er undersøgt med inddragelse af eksperter og myndighedspersoner fra forskellige fagområder.

I forbindelse med undersøgelserne er der indhentet viden fra den internationale forskning og myndigheder i udlandet samt via over 300 møder med eksperter og ledere fra myndighederne i

---

<sup>11</sup> Hall J. (2020) *Note on Emergency Legislation (Release of Terrorist Offenders)*. Independent Reviewer of Terrorism Legislation.

Danmark. Indsatsgruppen har også gennemført egne analyser samt kommissioneret specifikke juridiske og efterretningsmæssige undersøgelser fra de deltagende myndigheder.

Rapporten er tænkt som en policy-rapport, hvor fokus er på at beskrive de grundlæggende forbedringspotentialer og den overordnede effekt af de mulige løsningsforslag. Rapporten indeholder derfor ikke en komplet gennemgang af de bagvedliggende kilder, ligesom kun hovedkonklusionerne fra de sikkerhedsmæssige, efterretningsmæssige, institutionelle og juridiske analyser bliver fremlagt. En del af de bagvedliggende analyser er desuden klassificerede og kan ikke videregives i en offentlig rapport.

De involverede myndigheder har stillet ekspertise til rådighed og kommenteret på overvejelser i alle faser af arbejdet. I sidste ende er det dog indsatsgruppen, der er ansvarlig for anbefalingernes udformning og ordlyd. Det bemærkes, at nogle af indsatsgruppens anbefalinger vedrørende myndighedernes eksisterende praksis allerede er implementeret inden for de relevante myndigheders egne rammer. Andre anbefalinger er mere omfattende og/eller principielle og vil derfor kræve yderligere strategiske drøftelser og politisk behandling, eftersom deres implementering kan indebære lovændringer og/eller ressourceallokering.

## Rapportens struktur

Rapporten er opdelt i fire dele. Del 1 behandler indsatsen under prøveløsladelse. Prøveløsladelse bør ikke anvendes overfor alle terrordømte og radikaliserede indsatte, idet erfaringer fra det europæiske trusselsbillede viser, at nogle indsatte kan udgøre en terrortrussel i forbindelse med prøveløsladelse. Omvendt giver prøveløsladelse myndighederne mulighed for at pålægge vilkår og føre tilsyn med, at terrordømte og andre radikaliserede indsatte kan vende tilbage til samfundet under kontrollerede forhold. Den første del af rapporten indeholder indsatsgruppens anbefalinger til at styrke myndighedernes samarbejde om prøveløsladelsesafgørelser (afsnit 1) og øge sikkerheden under prøveløsladelsesforløb for terrordømte og andre bekymringskategoriserede indsatte (afsnit 2).

Rapportens del 2 behandler de mest relevante udenlandske modeller for brug af kontrolforanstaltninger efter afsoning. Da en del terrordømte og radikaliserede bliver vurderet uegnede til prøveløsladelse, løslades de mest bekymrende indsatte i dag med begrænset kontrol og kontakt til myndighederne efter at have afsonet den fulde straf i fængsel. Blandt andet på grund af denne problemstilling har flere europæiske lande gjort det muligt at pålægge terrordømte og/eller



radikaliserede kontrolforanstaltninger med effekt efter løsladelse. Selvom kontrolforanstaltninger ikke er ukendte i dansk ret, kan indsatsgruppen konstatere, at nogle europæiske lande har implementeret mere omfattende modeller med flere typer af kontrolforanstaltninger og anderledes afgørelsesmodeller. Med inspiration fra de udenlandske modeller beskriver rapportens del 2, hvordan Danmark eventuelt kan styrke brugen af kontrolforanstaltninger over for henholdsvis løsladte terrordømte (afsnit 3) samt radikaliserede, der udgør en terrortrussel efter løsladelse (afsnit 4).

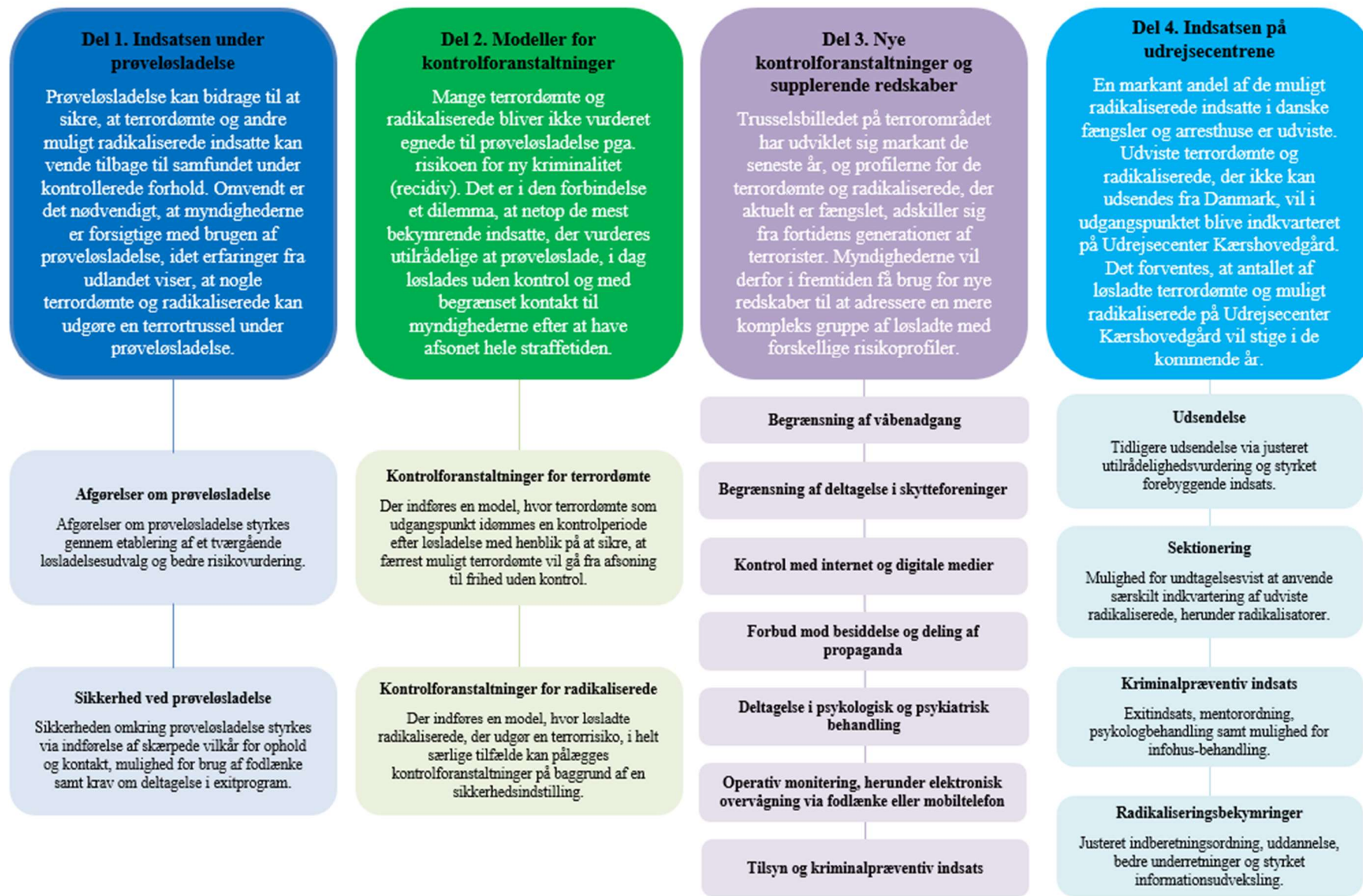
Del 3 gennemgår og begrundet de specifikke kontrolforanstaltninger, som indsatsgruppen anbefaler tages i anvendelse over for løsladte terrordømte og radikaliserede i Danmark. Samtlige kontrolforanstaltninger er udvalgt, fordi de dels anvendes i andre sammenlignelige lande, dels er vurderet egnede til at adressere specifikke faktorer i det aktuelle efterretnings- og trusselsbillede. Dette inkluderer ud over de eksisterende kontaktforbud og opholdsforbud: begrænsning af våbenadgang (afsnit 5), begrænsning af deltagelse i skytteforeninger (afsnit 6), kontrol med internetaktivitet og digitale medier (afsnit 7), forbud mod besiddelse og deling af propaganda (afsnit 8), påbud om deltagelse i psykologisk eller psykiatrisk behandling (afsnit 9), udvidet mulighed for operativ monitoring (afsnit 10) samt meldepligt hos en tilsynsførende (afsnit 11). Del 3 indeholder derudover en række forslag om supplerende redskaber til bl.a. at håndtere den bredere gruppe af bekymringsindberettede indsatte, der ikke kan pålægges kontrolforanstaltninger.

Del 4 omhandler indsatsen på udrejsecentrene. En markant andel af indsatte med en aktiv radikaliseringsbekymring i danske fængsler og arresthuse er blevet udvist ved dom.<sup>12</sup> Dette udgør en særskilt udfordring i myndighedernes indsats over for løsladte terrordømte og radikaliserede, idet ikke alle udviste terrordømte og radikaliserede kan udsendes fra Danmark efter løsladelse. Udviste terrordømte og radikaliserede, der ikke kan udsendes, vil blive indkvarteret på et udrejsecenter, navnlig Udrejsecenter Kærshovedgård, hvor der allerede er indkvarteret et antal terrordømte og andre muligt radikaliserede.<sup>13</sup> De afsluttende afsnit indeholder indsatsgruppens anbefalinger til, hvordan den danske indsats på udrejsecentrene kan styrkes med fokus på henholdsvis udsendelsesarbejdet (afsnit 12), sektionering (afsnit 13), den kriminalpræventive indsats (afsnit 14) samt håndteringen af radikaliseringsbekymringer (afsnit 15).

---

<sup>12</sup> CTA bruger betegnelsen "aktiv radikaliseringsbekymring" om de bekymringskategorier i kriminalforsorgen, der afspejler en aktuel bekymring for radikalisering. Jf. Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>13</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.



# Opsummering af anbefalinger

## Del 1. Indsatsen under prøveløsladelse

Prøveløsladelse kan bidrage til at sikre, at terrordømte og andre bekymringskategoriserede indsatte kan vende tilbage til samfundet under kontrollerede forhold. Omvendt er det nødvendigt, at myndighederne er forsigtige med brugen af prøveløsladelse, idet erfaringer fra udlandet viser, at nogle terrordømte og radikaliserede kan udgøre en terrortrussel under prøveløsladelse.

### 1. Afgørelser om prøveløsladelse

- I udlandet har flere af de lande, der har været ramt af terrorangreb udført af løsladte terrordømte og radikaliserede, som reaktion styrket deres proces og vurderingsgrundlag for afgørelser om prøveløsladelse. Mens enkelte lande har indført et uafhængigt prøveløsladelsesnævn, har andre lande skærpet deres risikovurdering og professionaliseret myndighedssamarbejdet i forbindelse med vurderinger og afgørelser om prøveløsladelse.
- Også i Danmark kan myndighedernes samarbejde om prøveløsladelsesafgørelser vedrørende terrordømte og andre bekymringskategoriserede indsatte med fordel styrkes. Det anbefales, at der etableres et tværgående løsladelsesudvalg med faste repræsentanter fra de relevante myndigheder til vurdering af prøveløsladelsessager for terrordømte og andre bekymringskategoriserede indsatte i de højeste kategorier. Udvalget skal sikre, at prøveløsladelsesafgørelser vedrørende denne vanskelige persongruppe altid foretages på baggrund af grundige, individuelle vurderinger med tilstrækkelig koordinering mellem myndighederne.
- Det anbefales, at vurderingen af, om terrordømte og andre bekymringskategoriserede indsatte er egnede til prøveløsladelse, foretages med udgangspunkt i kriminalforsorgens ekstremismespecifikke risikovurdering (VERA-2R) og PET's efterretningsmæssige viden. Dette skal sikre, at prøveløsladelse bliver anvendt i de tilfælde, hvor en gradvis udslusning vurderes at være det mest forsvarlige i et risikohåndterings- og sikkerhedsperspektiv. Brugen af ekstremismespecifik risikovurdering i forbindelse med prøveløsladelsesafgørelser anvendes i flere sammenlignelige europæiske lande.

## 2. Sikkerhed ved prøveløsladelse

- Prøveløsladelsesforløb for terrordømte og bekymringsindberettede indsatte er en vanskelig opgave, hvor myndighederne skal sikre, at de indsatte ikke falder tilbage i radikaliserede miljøer eller begår ny kriminalitet. Myndighederne i Danmark har desuden begrænset erfaring med prøveløsladelse af terrordømte, da kun seks terrordømte er blevet prøveløsladt med henblik på reintegration i det danske samfund i løbet af de sidste 20 år. Der er derfor behov for at sikre, at myndighederne har de nødvendige redskaber til at sikre et passende sikkerhedsniveau ved prøveløsladelser.
- En komparativ analyse af bandeområdet og terrorområdet i Danmark viser, at der er indført skærper af vilkårene for udgang og prøveløsladelse på bandeområdet, hvoraf nogle af disse vilkår ikke er i anvendelse på terrorområdet. To af disse skærpede vilkår på bandeområdet har til formål at begrænse den indsatte sociale relationer og fysiske færden i kriminelle miljøer under udgang og prøveløsladelse. Dette er også relevant på terrorområdet. Det anbefales derfor, at skærperne fra bandeområdet vedrørende kontakt og ophold under udgang og prøveløsladelse søges implementeret på terrorområdet med henblik på at begrænse risikoen for, at terrordømte og andre bekymringskategoriserede indsatte falder tilbage i radikaliserede miljøer eller påvirker andre personer i en negativ retning under prøveløsladelse.
- Myndighedernes muligheder for at monitorere terrordømtes og radikaliseredes fysiske færden under prøveløsladelse er i dag begrænsede. I andre lande som Storbritannien, Frankrig, Østrig, Schweiz, Holland og Tyskland anvendes fodlænke til at opnå bedre monitoring af terrordømte og/eller radikaliserede i frihed. Det anbefales, at det også i Danmark gøres muligt at pålægge terrordømte og andre bekymringskategoriserede indsatte vilkår om monitoring med GPS-fodlænke under udgang og prøveløsladelse.
- På både terrorområdet og bandeområdet er der indført krav om, at indsatte skal deltage i et forebyggende program som betingelse for at kunne opnå prøveløsladelse. Et sådant program kan ud over at forebygge ny, ligeartet kriminalitet også styrke myndighedernes grundlag for at vurdere den indsatte risiko for recidiv. Kravet gælder imidlertid kun terrordømte og ikke andre bekymringskategoriserede indsatte. Det anbefales, at bekymringskategoriserede indsatte, der ikke er dømt for terror, også skal kunne pålægges et krav om at deltage i et

forebyggende program som betingelse for prøveløsladelse, hvis der er en aktuel og underbygget bekymring for radikalisering.

- Da danske myndigheder har begrænset erfaring med prøveløsladelse af terrordømte og radikaliserede, bør PET i samarbejde med kriminalforsorgen gennemføre efteruddannelse af relevante medarbejdere med henblik på at sikre viden og kompetence til at håndtere denne type vanskelige sager.

## **Del 2. Modeller for kontrolforanstaltninger**

Mange terrordømte og radikaliserede bliver ikke vurderet egnede til prøveløsladelse pga. risikoen for ny, alvorlig kriminalitet (recidiv). Det er i den forbindelse et dilemma, at netop de mest bekymrende indsatte, der vurderes utilrådelige at prøveløslade, i dag løslades uden kontrol og med begrænset kontakt til myndighederne efter at have afsonet hele straffetiden.

### ***3. Kontrolforanstaltninger for terrordømte***

- I Danmark har det siden 2020 været muligt ved dom at idømme terrordømte to typer af kontrolforanstaltninger med virkning efter løsladelse, henholdsvis et opholdsforbud og et kontaktforbud. Nogle europæiske lande er imidlertid gået længere end Danmark med hensyn til at sikre kontrol med terrordømte efter løsladelse. Foregangslandene på området har bl.a. indført et større antal af mulige kontrolforanstaltninger for terrordømte, end hvad der aktuelt anvendes i Danmark.
- I Storbritannien har flertallet af terrordømte en obligatorisk kontrolperiode i forlængelse af deres fængselsstraf, uanset om de opnår prøveløsladelse, mens det i Frankrig er muligt at pålægge højrisikoindsatte en kontrolperiode efter løsladelse, hvis de vurderes farlige på løsladelsestidspunktet. Begge modeller – uanset om den judicielle afgørelse om at pålægge foranstaltningen træffes i forbindelse med dom (Storbritannien) eller forud for løsladelse (Frankrig) – har den fordel, at de specifikke kontrolforanstaltninger først udvælges på løsladelsestidspunktet frem for på domsafsigelsestidspunktet som i Danmark. Dette giver myndighederne mulighed for at designe en kontrolperiode ud fra den terrordømtes aktuelle og specifikke risikoprofil umiddelbart inden løsladelse.

- Ud fra et sikkerhedsperspektiv er en model, hvor terrordømte som udgangspunkt idømmes en kontrolperiode efter løsladelse, mest effektiv. På denne måde vil færrest muligt af de terrordømte gå fra afsoning i kontrollerede rammer til frihed i det danske samfund uden nogen form for kontrol eller kontakt med myndighederne. Det anbefales derfor, at der tages stilling til, om terrordømte i Danmark som udgangspunkt skal idømmes en periode med kontrolforanstaltninger i forlængelse af deres fængselsstraf. Der vil i hver enkelt sag skulle tages konkret stilling til, hvilke foranstaltninger det vil være egnet og proportionalt at anvende.
- Hvis en mulighed for at idømme en kontrolperiode for terrordømte indføres, bør ordningen kunne finde anvendelse over for både danske statsborgere og udlændinge. En kontrolperiode er også relevant for udviste terrordømte i de tilfælde, hvor de pga. udsendelsesvanskeligheder, eller fordi de er på tålt ophold, befinder sig i Danmark i en periode efter løsladelse.

#### ***4. Kontrolforanstaltninger for radikaliserede***

- Det er ikke kun terrordømte, der kan udgøre en sikkerhedsudfordring efter løsladelse. Øvrige indsatte, der påbegynder eller fortsætter en radikaliseringsproces under fængsling, kan ligeledes udgøre en terrortrussel. Danske myndigheder har imidlertid kun i begrænset omfang mulighed for at iværksætte tiltag over for radikaliserede indsatte, der løslades efter afsoning af den fulde straffetid for andre forbrydelser end terror.
- Andre vestlige lande, såsom Storbritannien, Frankrig, Schweiz, Holland, Tyskland, Belgien, Australien, USA og Canada, er i løbet af det seneste årti i stigende omfang begyndt at anvende administrative kontrolforanstaltninger i kontraterrorindsatsen. Administrative kontrolforanstaltninger anvendes primært i de exceptionelle tilfælde, hvor en person udgør en fare for statens sikkerhed, der ikke kan håndteres gennem en (ny) straffesag eller eksisterende præventive tiltag. I Danmark vil sådanne kontrolforanstaltninger kunne anvendes til at løse udfordringen med radikaliserede indsatte, der vurderes at udgøre en terrortrussel efter endt afsoning, men som ikke kan pålægges kontrolforanstaltninger med afsæt i en terrordom.
- Det anbefales, at det overvejes, om kontrolforanstaltninger i særlige tilfælde skal kunne anvendes over for løsladte radikaliserede, hvis sikkerhedsmyndighederne kan fremvise klare indikationer på, at pågældende udgør en terrortrussel, der ikke kan håndteres gennem en (ny) straffesag eller eksisterende indsatser. Beslutningen om at pålægge en person



kontrolforanstaltninger bør enten træffes af eller kunne prøves ved en domstol, og der skal indføres retssikkerhedsmæssige og proceduremæssige garantier.

- Hvilke konkrete kontrolforanstaltninger, der bør indgå i en eventuel dansk ordning, vil skulle tage udgangspunkt i det danske trusselsbillede og dansk ret. Der vil i hver enkelt sag skulle tages konkret stilling til, hvilke foranstaltninger det vil være egnet og proportionalt at anvende.

### **Del 3. Nye kontrolforanstaltninger og supplerende redskaber**

Trusselsbilledet på terrorområdet har udviklet sig markant de seneste år med fremkomsten af Islamisk Stat og en ny bølge af terrorangreb i Europa. Profilerne for de terrordømte og radikaliserede, der aktuelt er fængslet, adskiller sig dermed fra fortidens generationer af terrordømte. Myndighederne vil derfor i fremtiden få brug for nye redskaber til at adressere en mere kompleks gruppe af løsladte med forskellige risikoprofiler.

#### **5. Våbenadgang**

- Brug af skydevåben er blandt de mest sandsynlige fremgangsmåder ved et terrorangreb i Danmark for både militante islamister og højreekstremister. En gennemgang af danske terrorsager viser, at størstedelen af gerningspersonerne har haft intention om at anvende skydevåben som fremgangsmåde.
- Med afsæt i trusselsbilledet er det væsentligt entydigt at sikre, at ingen løsladte terrordømte eller radikaliserede kan opnå lovlig adgang til våben eller ansættelse i stillinger, der kræver våbentilladelse. Det anbefales derfor, at det med inspiration fra Østrig og Storbritannien skal gøres muligt at pålægge terrordømte og radikaliserede, der udgør en terrortrussel, et forbud mod at anskaffe, besidde, benytte eller arbejde med våben. Det kan overvejes, om et eventuelt våbenforbud også skal inkludere et forbud mod, at der opbevares våben på personens bopælsadresse, uanset om disse tilhører en bofælle eller et familiemedlem med våbentilladelse.
- Eftersom skydevåben er en væsentlig faktor i trusselsbilledet, og fordi adgangen til skydevåben ikke er en grundlæggende rettighed i Danmark, foreslår indsatsgruppen, at personer, der er dømt for overtrædelse af terrorbestemmelserne, skal kunne afskæres fra

adgang til våben for bestandigt og ikke kun i en periode efter løsladelse. Dette kan opnås ved at gøre våbenforbuddet personligt og livsvarigt.

- For også at begrænse adgangen til våben for den bredere gruppe af bekymringsindberettede løsladte, der ikke kan pålægges kontrolforanstaltninger, anbefales det, at indberetninger om radikaliseringsbekymring altid bør indgå med vægt i vurderingen af, om en person er egnet til at få våbentilladelse. Konkret anbefales det, at PET screener ansøgere på baggrund af efterretningstjenestens oplysninger om bl.a. radikaliseringsbekymringer og underretter politiet, hvis oplysningerne taler imod adgang til våben. Dette forudsætter dels, at PET får tilsendt struktureret data om ansøgere, dels at der kan gives afslag uden begrundelse.

## ***6. Deltagelse i skytteforeninger***

- Ikke kun våbentilladelse, men også træning i skytteforeninger kan bidrage til at øge en persons kapacitet til at begå angreb.
- Det anbefales, at løsladte terrordømte og andre løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel, skal kunne pålægges et forbud mod at få medlemskab af eller få overdraget våben i forbindelse med prøveskydninger i en skytteforening. Et sådan forbud er særlig relevant i forbindelse med prøveskydeordningen, hvor der ikke foretages vandelsgodkendelser. Forbuddet skal sikre, at terrordømte og radikaliserede kan sanktioneres, hvis de forsøger at anvende træning i skytteforeninger til at opbygge angrebskapacitet eller få adgang til våben.
- For at kunne monitorere løsladte terrordømtes og radikaliseredes deltagelse i skytteforeninger foreslås det, at foreningerne dels skal stille krav om fremvisning af legitimation, dels skal registrere stamoplysninger i en elektronisk oversigt ved overladelse af våben. Det anbefales, at den elektroniske oversigt laves som et samlet nationalt register, som politiet og PET har adgang til.
- PET bør gennemføre uddannelse af skytteforeningerne med henblik på at styrke foreningernes generelle evne til at opdage og indberette tegn på radikalisering.



## ***7. Internet og digitale medier***

- En af de mest centrale udviklinger på terrorområdet de seneste ti år er den virtuelle sfæres voksende rolle i mobiliseringen af terrorister. Pga. udviklingen findes der i dag eksempler på gerningspersoner, der på trods af begrænset fysisk kontakt til andre radikaliserede personer, er blevet mobiliseret til at begå terror primært ved at søge inspiration, fællesskab og bekræftelse via deres virtuelle relationer.
- For at imødegå den væsentlige trussel fra radikaliserede onlineaktører anbefales det, at danske myndigheder ligesom i Storbritannien får mulighed for at pålægge terrordømte og andre løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel, en mere omfattende kontrol med deres adgang til internettet og brug af mobiltelefoner. Dette involverer et krav om ikke at anvende eller tilgå en computer eller anden enhed forbundet til internettet uden forudgående tilladelse fra en tilsynsførende, medmindre det sker til brug for digital kommunikation med offentlige myndigheder eller uddannelse, samt at tillade, at enhederne bliver inspiceret af politiet og/eller anden tilsynsførende. Derudover anbefales det, at personerne kan pålægges ikke at besidde mere end én mobiltelefon eller ét simkort uden forudgående tilladelse fra en tilsynsførende, samt at skulle orientere sin tilsynsførende om, hvilke mobiltelefoner vedkommende regelmæssigt anvender, herunder hvilke simkort og IMEI-numre vedkommende har i sin besiddelse.
- Det anbefales, at politiet får de nødvendige ressourcer til effektivt at kunne føre tilsyn med ikke kun terrordømtes fysiske, men også digitale kontakter, hvis de er pålagt et kontaktforbud.

## ***8. Besiddelse og deling af propaganda***

- Terrorpropaganda kan spille en væsentlig rolle i radikalisering og mobilisering til terror. I Danmark er deling af propaganda kun kriminaliseret, hvis en person offentligt udtrykkeligt har billiget forbrydelser omfattet af straffelovens terrorbestemmelser. Besiddelse og deling af terrorpropaganda er imidlertid ikke i sig selv ulovligt.
- Med afsæt i propagandaens centrale rolle i forhold til radikalisering og mobilisering til terror anbefales det, at terrordømte og andre løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel, skal kunne pålægges et forbud mod at besidde og/eller dele terrorpropaganda. Forslaget er inspireret af det britiske system, hvor et forbud mod besiddelse og deling af flere typer af

fysisk eller elektronisk materiale relateret til terror og ekstremisme kan pålægges i en kontrolperiode.

- Ud fra et sikkerhedsperspektiv anbefales det, at definitionen af terrorpropaganda som minimum inkluderer 1) fysisk eller digitalt materiale, der hylder, promoverer eller retfærdiggør brug af vold til at opnå politiske, ideologiske eller religiøse mål (*indholdskriterium*), og/eller 2) fysisk eller digitalt materiale produceret af medieenheder eller mediepersoner, der er formelt tilknyttet en etableret terrororganisation (*ophavskriterium*).

## **9. Psykologisk og psykiatrisk behandling**

- Håndteringen af personer med psykiske lidelser spiller en betydelig rolle i terrortruslen på tværs af ekstremistiske ideologier i både Danmark og resten af Europa. Blandt terrordømte og andre bekymringskategoriserede indsatte i danske fængsler og arresthuse har mange psykiske lidelser. En persons mentale tilstand og eventuelle psykiske lidelser kan have betydning for personens voldsparathed, risikosøgende adfærd og beslutninger, herunder også i forbindelse med terror.
- I Frankrig og Storbritannien er det muligt at pålægge løsladte terrordømte krav om deltagelse i faste aftaler med sundhedsprofessionelle, herunder psykologer og psykiatere. I Schweiz kan krav om deltagelse i et psykiatrisk eller psykologisk program ligeledes anvendes som administrativ kontrolforanstaltning over for radikaliserede, der udgør en terrortrussel.
- Det anbefales, at et krav om deltagelse i et psykiatrisk og/eller psykologisk program skal kunne anvendes over for løsladte terrordømte og andre radikaliserede, der udgør en terrortrussel efter løsladelse. Et krav om deltagelse bør kun anvendes i de tilfælde, hvor en psykisk lidelse eller ikke-diagnosticerede mentale helbredsproblemer vurderes at være en medvirkende faktor i en persons radikalisering, risiko for tilbagefald samt evne til reintegration efter løsladelse.

## **10. Operativ monitoring**

- En løsladelse er en vanskelig operativ situation. Dels har myndighederne efter ofte lang tids afsoning ikke et opdateret normalbillede af den løsladtes adfærd, dels vil der kun i nogle tilfælde være grundlag for at foretage relevante efterforskningskridt. Det forhold, at løsladte

terrordømte og radikaliserede kan genoptage terrorrelaterede aktiviteter allerede kort tid efter løsladelse, stiller desuden store krav til myndighedernes evne til hurtigt at afdække og vurdere personernes hensigt, netværk og kapacitet i månederne efter løsladelse.

- Det mest effektive redskab til at sikre bedre monitoring af terrordømte efter løsladelse er en udvidelse af PET's muligheder for at foretage relevante efterforskningskridt i den mest kritiske fase umiddelbart efter løsladelse. Dette kan eventuelt gennemføres ved, at der indføres en mulighed for, at terrordømte på kontrolforanstaltninger kan pålægges et vilkår, hvorefter PET har udvidet mulighed for at anvende efterforskningskridt i en periode efter løsladelse.
- I udlandet anvendes endvidere elektronisk overvågning via enten fodlænke eller sporing via mobiltelefon til at sikre overholdelse af kontrolforanstaltninger vedrørende færdene. Det kan overvejes, om det også i Danmark på sigt skal gøres muligt at pålægge terrordømte og radikaliserede, der udgør en terrortrussel, elektronisk overvågning via fodlænke eller sporing via mobiltelefon. Elektronisk overvågning vil kunne indgå i tilsynet med opholdsforbud og/eller kontaktforbud, men vil ikke kunne erstatte andre monitoringsindsatser.
- Det anbefales, at PET's efterretningsmæssige indsats rettet mod løsladte terrordømte og radikaliserede styrkes med henblik på at imødegå den stigende mængde af sager og sagernes øgede kompleksitet. Dette gælder både PET's indhentnings- og efterretningsvirksomhed samt indsats med at opkvalificere og rådgive andre myndigheder på området.

### ***11. Tilsyn og kriminalpræventiv indsats***

- Selvom den første periode efter løsladelse kan være kritisk i forhold til tilbagefald, kan den også med den rette indsats være en mulighed for at etablere en ny tilværelse og afbryde et radikaliseringsforløb. Det er derfor en fordel, hvis redskaber til kontrol sammenkobles med en bredere kriminalitetsforebyggende indsats.
- Hvis terrordømte og radikaliserede i videre omfang vil blive pålagt kontrolforanstaltninger i fremtiden, er det væsentligt at sikre, at personerne bliver tilknyttet en tilsynsførende fra politiet, der ud over at tilrettelægge og gennemføre tilsyn med kontrolforanstaltningerne, også kan fungere som kontaktpunkt for personen og sikre koordination med den forebyggende indsats. Det anbefales derfor, at det ligesom i andre europæiske lande skal være muligt at

pålægge løsladte terrordømte og andre løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel, at deltage i møder med en tilsynsførende fra politiet.

- Når terrordømte og andre bekymringskategoriserede indsatte løslades, skal bopælskommunen igangsætte indsatser, der kan skabe betingelserne for et liv uden voldelig ekstremisme og kriminalitet. Det anbefales, at kommunen til behandling af denne type vanskelige og alvorlige sager udpeger en koordinerende sagsbehandler (Case Manager), som kan tilrettelægge indsatsen på tværs af kommunens lovgivningsområder og have en koordinerende rolle i forhold til andre myndigheder.
- Det bør tilstræbes, at den kriminalpræventive indsats fra afsoningstiden så vidt muligt kan videreføres efter overgangen til frihed. Derfor anbefales det, at der etableres en myndighedsfælles mentorordning til at sikre større sammenhæng i forebyggelsesindsatsen fra afsoning til efter løsladelse. På denne måde vil mentorforløb iværksat under afsoning kunne fortsætte efter endt afsoning og dermed understøtte exit og reintegration.

## **Del 4. Indsatsen på udrejsecentrene**

I de seneste år er en markant andel af indsatte med radikaliseringsbekymring i danske fængsler og arresthuse blevet idømt udvisning. Ikke alle udviste terrordømte og radikaliserede kan udsendes fra Danmark, hvilket betyder, at nogle vil opholde sig i Danmark efter deres løsladelse. Disse personer vil i udgangspunktet blive indkvarteret på Udrejsecenter Kærshovedgård, der bl.a. huser udviste kriminelle. Der er aktuelt et antal løsladte terrordømte og andre muligt radikaliserede på Udrejsecenter Kærshovedgård, og forventningen er, at dette antal vil stige i de kommende år. Center for Terroranalyse (CTA) vurderer i den seneste nationale trusselsvurdering, at der kan udgå en terrortrussel fra disse personer.

### ***12. Udsendelse***

- I nogle tilfælde afsoner udviste terrordømte og andre radikaliserede indsatte den fulde straffetid i et dansk fængsel. Det sker til trods for at lovgivningen muliggør, at disse personer kan prøveløslades med henblik på udsendelse allerede efter afsoning af den halve straffetid, hvis det er praktisk muligt at effektuere udsendelsen, og det vurderes tilrådeligt. Dette kan

skabe et sikkerhedsmæssigt pres i kriminalforsorgens lukkede fængsler og kan øge risikoen for, at personerne bliver indkvarteret på et udrejsecenter efter endt afsoning.

- I forbindelse med indsatsgruppens første delrapport er der etableret en fast operativ myndighedsgruppe vedrørende udsendelsessager for terrordømte og radikaliserede udlændinge. For at styrke udsendelsesarbejdet yderligere foreslås det, at det overvejes, om muligheden for udsendelse bør indgå i vurderingen af, om det er utilrådeligt at prøveløslade udviste terrordømte med henblik på udsendelse. Dette med henblik på, at der foretages en mere helhedsorienteret sikkerhedsvurdering med fokus på dels om udsendelsesforholdet kan have betydning for risikoen for recidiv, dels om det er mere eller mindre sikkert at udsende personen tidligt. Den allerede nedsatte operative myndighedsgruppe kan med fordel inddrages i vurderingen af, om tidlig udsendelse af en terrordømt er sikkerhedsmæssigt forsvarligt.
- Det foreslås desuden, at udviste terrordømte og bekymringsindberettede indsatte skal kunne deltage i forebyggende programmer under afsoning. Dette med henblik på dels at øge sandsynligheden for, at de kan vurderes egnede til prøveløsladelse, så der kan ske tidlig udsendelse, og dels at minimere deres terrortrussel, herunder i forbindelse med en eventuel indkvartering på et udrejsecenter.

### ***13. Sektionering***

- Nogle udviste terrordømte og andre radikaliserede indsatte vil ikke umiddelbart kunne udsendes efter løsladelse. En koncentration af udviste terrordømte og radikaliserede på et udrejsecenter kan udgøre en sikkerhedsrisiko, særligt i det tilfælde hvor der indkvarteres radikaliserede på centeret, der udviser vilje og kapacitet til at rekruttere og påvirke andre indkvarterede i en ekstremistisk retning.
- Med afsæt i efterretningsbilledet bør det overvejes, hvordan der kan skabes bedre mulighed for at adskille radikaliserede personer fra andre indkvarterede på udrejsecentrene, i de tilfælde hvor sikkerhedsmyndighederne vurderer, at dette er nødvendigt for at undgå, at der dannes netværk, og at centrene udvikler sig til en grobund for radikalisering. Indsatsgruppen vurderer, at problemstillingen i betragteligt omfang kan imødegås, hvis myndighederne undtagelsesvist kan anvise en udvist terrordømt eller radikaliseret person til et særskilt indkvarteringssted uden daglig kontakt til andre indkvarterede på de almene udrejsecentre.

- Det anbefales derfor, at der skabes mulighed for, at udviste terrordømte og radikaliserede, der ikke umiddelbart kan udsendes af landet, undtagelsesvist kan indkvarteres adskilt på særskilte faciliteter på baggrund af en sikkerhedsindstilling fra PET.

#### ***14. Kriminalpræventiv indsats***

- Danske myndigheder har en væsentlig opgave med at forebygge, at udrejsecentre udvikler sig til miljøer, hvor radikalisering kan foregå. Det anbefales derfor, at myndighederne i videre omfang arbejder med at forebygge radikalisering på udrejsecentre via indsatser, der på den ene side har et specifikt trusselsreducerende sigte og på den anden side ikke resulterer i en opfattelse af positiv særbehandling af radikaliserede eller øger personernes motivation for at blive i landet.
- Det anbefales, at der gennemføres en mere udbredt og offensivt anlagt exitindsats over for udviste terrordømte og radikaliserede. Da PET's exitindsats normalt ikke står alene, bør det desuden overvejes, om enkelte indsatser fra det kriminalpræventive normalsystem i højere grad skal kunne bringes i anvendelse til at understøtte exitindsatsen, herunder mentorstøtte og psykologisk behandling. Hvis enkelte indsatser fra det normale kriminalpræventive system tages i anvendelse på udrejsecentre, bør samarbejdsmodellen for infohusene justeres, så sager om udviste terrordømte og radikaliserede fremover også kan behandles og koordineres i infohuset.
- For at styrke det sikkerhedsmæssige og tryghedsskabende fokus på Udrejsecenter Kærshovedgård anbefaler indsatsgruppen, at der i tillæg til det eksisterende personale oprettes en enhed med sikkerhedskonsulenter fra kriminalforsorgen, der er fysisk til stede på centeret. Sikkerhedskonsulenterne vil via deres daglige tilstedeværelse og faglige specialisering kunne bidrage til løsningen af en række opgaver, der vil øge sikkerheden og trygheden for både medarbejdere og indkvarterede på centeret.

#### ***15. Radikaliseringsskymringer***

- Da nogle løsladte terrordømte og andre muligt radikaliserede også i fremtiden vil være indkvarteret på de danske udrejsecentre, navnlig Udrejsecenter Kærshovedgård, har danske myndigheder en væsentlig opgave med at imødegå, at andre indkvarterede på centrene

påvirkes i en ekstremistisk retning. Denne opgave indebærer, at alle former for bekymringstegn bliver identificeret, udvekslet og vurderet af de relevante myndigheder.

- En velfungerende indberetningsordning er et afgørende element i at sikre, at tegn på radikaliserings bliver opdaget og håndteret. Indsatsgruppen anbefaler, at Hjemrejsestyrelsen inkluderes i den eksisterende indberetningsordning for asylcentre i Danmark, samt at ordningen justeres, så der er entydighed i skematik og procedurer. PET bør desuden i samarbejde med relevante myndigheder gennemføre *en fast årlig* efteruddannelse for personalet på og omkring de danske udrejsecentre for at sikre, at personalet har viden og kompetencer til at foretage indberetninger. Det eksisterende uddannelseskoncept bør udvides med et skærpet fokus på sikkerhedsbevidst omgang med oplysninger. Disse anbefalinger er allerede implementeret af myndighederne.
- Det er væsentligt, at myndighederne sikrer rettidig underretning om udviste terrordømte og bekymringsindberettede personer ved systemovergange. Dette gælder både ved overflytning til udrejsecentre efter løsladelse og ved genindsættelse i fængsel efter et ophold på et udrejsecenter.
- Der er behov for en indsats, som skal sikre, at myndighederne og aktørerne på og omkring udrejsecentrene er bekendt med det eksisterende regelsæt og retningslinjerne for deling af oplysninger som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme. Det anbefales, at der i den eksisterende vejledning indskrives et afsnit med specifikt fokus på udrejsecentrene.
- For at sikre, at tegn på radikaliserings og eventuelle crossover-dynamikker identificeres og videreformidles til PET, bør det stedlige politi løbende vedligeholde et kriminalitetsbillede for Udrejsecenter Kærshovedgård. Derfor anbefales det, at det stedlige politi får brugsret til at anvende den autoritative beboerliste på Udlændinge- og Integrationsministeriets område til at monitere og vedligeholde kriminalitetsbilledet for udrejsecenteret.
- Når udvisningsdømte løslades, særligt når løsladelsen sker uventet, er der en risiko for, at myndighederne i nogle tilfælde mister overblikket over den løsladtes færden og opholdssted i timerne efter løsladelsen. Da en løsladelse rent operativt er en kritisk situation, anbefales det, at der fastsættes klare, fælles retningslinjer for myndighedernes håndtering af situationen,

hvor en udvisningsdømt person løslades og derpå skal indkvarteres på et udrejsecenter, særligt når løsladelsen sker uventet ved rettens kendelse.



*Del 1.*

---

# **Indsatsen under prøveløsladelse**

## Del 1. Indsatsen under prøveløsladelse

Terrordømte har ligesom andre indsatte mulighed for at søge om prøveløsladelse, når to tredjedele af straffetiden er afsonet.<sup>14</sup> I praksis bliver terrordømte dog sjældent prøveløsladt i Danmark, hvor mere end 80% af de løsladte har afsonet den fulde straffetid. Konkret er otte terrordømte blevet prøveløsladt, hvoraf seks blev prøveløsladt i Danmark, mens to blev prøveløsladt med henblik på udsendelse af landet. Konsekvensen heraf er, at terrordømte i Danmark ofte afsoner hele straffetiden og derefter løslades, uden at de kan pålægges vilkår og med begrænset mulighed for kontrol og monitoring. Den begrænsede brug af prøveløsladelse medfører en situation, som den uafhængige britiske kontraterror-evaluator, Jonathan Hall, har kaldt en klippekant (*cliff edge*) i håndteringen af de terrordømtes risikoprofiler.<sup>15</sup> Dvs. en situation, hvor terrordømte efter afsoning af den fulde straffetid går fra en høj grad af kontrol i et lukket fængselsmiljø til at være på fri fod i samfundet med begrænset kontrol og kontakt til myndighederne.

Operativt er dette en vanskelig situation, da risikohåndteringen af løsladte terrordømte meget ensidigt vil afhænge af en efterretningsmæssig indsats på et tidspunkt, hvor myndighederne ikke har et opdateret normalbillede af de løsladte, og hvor der ikke altid er et tilstrækkeligt, fornyet mistankegrundlag for relevante efterforskningskridt. Denne situation står i modsætning til en prøveløsladelse, hvor det er muligt at pålægge vilkår og anvende åben kontrol og tilsyn i sammenspil med den efterretningsmæssige indsats. En prøveløsladelse vil således, *alt andet lige*, give myndighederne mulighed for mere kontrol med den terrordømtes tilbagevenden til samfundet.

I tillæg til den operative problemstilling kan den manglende brug af prøveløsladelse ligeledes være en udfordring for den forebyggende indsats. Fagpersoner har fremhævet over for indsatsgruppen, at udgang og prøveløsladelse, pga. muligheden for at pålægge vilkår, kan spille en central rolle i at facilitere en gradvis og kontrolleret tilbagevenden til samfundet. Prøveløsladelse kan desuden bruges som en motivationsfaktor i den forebyggende indsats under afsoning, da udsigten til en tidligere løsladelse kan øge incitamentet til at samarbejde om rehabilitering. I relation hertil har indsatsgruppen

---

<sup>14</sup> Det følger af straffelovens § 38, stk. 1, at når to tredjedele af straffetiden, dog mindst to måneder, er udstået, afgør justitsministeren eller den, han bemyndiger dertil, om den dømte skal løslades på prøve. Løsladelse på prøve kan efter straffelovens § 38, stk. 2, ske tidligere, når særlige omstændigheder taler derfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffetiden, dog mindst to måneder.

<sup>15</sup> Hall J. (2020) *Note on Emergency Legislation (Release of Terrorist Offenders)*. Independent Reviewer of Terrorism Legislation.

konstateret, at andre europæiske lande, herunder de andre skandinaviske lande, anvender prøveløsladelse af terrordømte i større omfang end Danmark.

Det aktuelle trusselsbillede viser imidlertid tydeligt, at prøveløsladelse ikke er et redskab, der er egnet til alle terrordømte og bekymringsindberettede indsatte. Baggrunden herfor er, at nogle indsatte kan udgøre en terrortrussel i forbindelse med prøveløsladelse, hvilket bl.a. ses i lyset af det faktum, at flere prøveløsladte personer har udført terrorangreb i Europa inden for de seneste fem år. Eksempelvis udførte en østrigsk/nordmakedonsk mand et terrorangreb i Wien i november 2020, efter at han var blevet prøveløsladt fra en fængselsstraf for medlemskab af en terrororganisation. Terrorangreb udført af prøveløsladte personer har ligeledes fundet sted i Tyskland, Schweiz, Belgien og Storbritannien inden for de seneste år.

Selvom prøveløsladelse kan have en operativ og kriminalpræventiv værdi, er myndighederne derfor nødt til at udvise en høj grad af sikkerhedsbevidsthed i forbindelse med prøveløsladelser af terrordømte og bekymringsindberettede indsatte. En høj grad af sikkerhedsbevidsthed indebærer dels, at der sikres et stærkt vidensgrundlag for vurderinger og afgørelser om en prøveløsladelses utilrådelighed (afsnit 1), dels at der iværksættes tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger i forbindelse med en eventuel gennemførelse af et prøveløsladelsesforløb (afsnit 2).

# 1. Afgørelser om prøveløsladelse

Som en del af det operative servicetjek har indsatsgruppen undersøgt, hvordan risikovurderingen og myndighedssamarbejdet i forbindelse med prøveløsladelsesafgørelser vedrørende terrordømte og bekymringsindberettede indsatte kan styrkes. Dette med henblik på, at terrordømte og bekymringsindberettede indsatte opnår prøveløsladelse i de tilfælde, hvor en gradvis udslusning vurderes at være det mest forsvarlige i et risikohåndterings- og sikkerhedsperspektiv.

Prøveløsladelsesafgørelser vedrørende terrordømte og bekymringsindberettede indsatte træffes i forvejen efter en skærpet procedure i Danmark, idet alle sager, hvor kriminalforsorgens områdekontorer indstiller positivt til prøveløsladelse for persongruppen, endeligt skal afgøres i Direktoratet for Kriminalforsorgen. Som for alle andre indsatte vil der i forbindelse med afgørelsen blive foretaget en grundig vurdering af, om prøveløsladelsen er utilrådelig i overensstemmelse med løsladelsesvejledningen.<sup>16</sup> Det er en forudsætning for prøveløsladelse, at der ikke foreligger en væsentlig risiko for recidiv til ikke-bagatelagtig kriminalitet, som ikke formodes at kunne begrænses ved tilsyn og eventuelle særvilkår.

Som noget særligt for terrordømte har det desuden siden 2017 været et retligt krav, at de som hovedregel skal have deltaget i et individuelt forebyggende program<sup>17</sup> fastsat af kriminalforsorgen som betingelse for at opnå prøveløsladelse.<sup>18</sup> Kravet om deltagelse i et forebyggende program har været årsag til, at tre terrordømte i perioden 2017 til 2021 har fået afslag på prøveløsladelse. Manglende programdeltagelse er dog ikke den primære årsag til afslag for persongruppen, da der i samme periode er givet afslag til yderligere otte terrordømte, som havde opfyldt kravet om programdeltagelse.<sup>19</sup>

Et andet særligt forhold for både terrordømte og bekymringsindberettede indsatte er, at der skal gennemføres en skriftlig høring af politiet i forbindelse med de prøveløsladelsesafgørelser, hvor kriminalforsorgen finder, at betingelserne for løsladelse på prøve er opfyldt. Høringen af politiet

---

<sup>16</sup> Vejledning nr. 10071 af 15. december 2023 om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf (Løsladelsesvejledningen).

<sup>17</sup> Et relevant program vil ifølge lovbemærkningerne til bestemmelsen navnlig kunne være et forløb med henblik på at forebygge ny, ligeartet kriminalitet og få den dømte ud af et radikaliseret eller ekstremistisk miljø. Det er op til kriminalforsorgen at fastsætte et relevant program for den indsatte under hensyntagen til bl.a. karakteren af den pådømte kriminalitet og den dømtes forhold i øvrigt. Det forudsættes ifølge lovbemærkningerne i alle tilfælde, at den indsatte deltager i programmet fastsat af kriminalforsorgen på aktiv og tilfredsstillende vis. Kravet om deltagelse i et individuelt forebyggende program gælder dog ikke udvisningsdømte, hvis udsendelsen må forventes at kunne effektueres i praksis.

<sup>18</sup> Dette gælder dog ikke udvisningsdømte, hvis udsendelse må forventes at kunne effektueres i praksis.

<sup>19</sup> Tal fra kriminalforsorgen fra februar 2022.

involverer bl.a., at der indhentes en udtalelse fra PET. Efter eksisterende praksis indgår høringsvaret fra politiet og PET med vægt i afgørelsen om, hvorvidt terrordømte og bekymringsindberettede indsatte kan prøveløslades.

Til trods for den skærpede procedure omkring prøveløsladelsesafgørelser for terrordømte og bekymringsindberettede, viser servicetjekket, at disse afgørelser stadig er vanskelige for myndighederne. Dette bestyrkes af, at der inden for de seneste år har været fire eksempler på, at domstolene har omgjort kriminalforsorgens afgørelse om afslag på prøveløsladelse af en terrordømt. Indsatsgruppen vurderer, at vanskeligheden kan skyldes, at den skriftlige høring ikke i tilstrækkeligt omfang fordrer, at specialister på tværs af myndighederne i disse kritiske sager drøfter den indsattes risikoprofil og koordinerer, hvilke vilkår og foranstaltninger der vil kunne imødegå risikofaktorer i forbindelse med et udslusningsforløb og senere prøveløsladelse.

For at undersøge, hvordan processen for prøveløsladelsesafgørelser vedrørende terrordømte og bekymringsindberettede indsatte kan styrkes, har indsatsgruppen kortlagt praksis på området i andre europæiske lande. Kortlægningen viser, at flere af de lande, der har været ramt af terrorangreb udført af løsladte terrordømte og radikaliserede, som reaktion herpå har styrket deres proces og vurderingsgrundlag for afgørelser om prøveløsladelse. Særligt to internationale organisatoriske modeller – en østrigsk model og en britisk model – er relevante at overveje som inspiration i forbindelse med en eventuel justering af den danske praksis.

## Østrigsk model (løsladelsesudvalg)

Østrig er et af de europæiske lande, der inden for de seneste år har indført ny lovgivning på baggrund af et terrorangreb udført af en løsladt terrordømt. Kort tid efter terrorangrebet i Wien i november 2020 annoncerede den østrigske regering planer om at introducere en række nye terrorbekæmpende tiltag. Den første lovpakke på området blev sendt i høring i december 2020 og havde særligt fokus på indsatsen over for terrordømte under fængsling og prøveløsladelse. Lovpakken opnåede endelig parlamentarisk vedtagelse i september 2021.<sup>20</sup>

Blandt initiativerne i den nye lovpakke er en ændring af den østrigske straffuldbyrdelseslov, der medfører, at prøveløsladelse af terrordømte i Østrig fremover skal drøftes af et såkaldt

---

<sup>20</sup> *Bundesgesetz, mit dem das Strafgesetzbuch, die Strafprozeßordnung 1975, das Strafvollzugsgesetz und das Gerichtsorganisationsgesetz zur Bekämpfung von Terror geändert werden* (Terror-Bekämpfungs-Gesetz – TeBG).

løsladelsesudvalg ved en løsladelseskonference (*Entlassungskonferenz*). Løsladelsesudvalget er en myndighedsgruppe, der indkaldes af den østrigske kriminalforsorg og har deltagelse af bl.a. efterretningstjenesten, myndigheden med ansvar for prøveløsladelsen samt koordinationsenheden for ekstremismeforebyggelse.

Formålet med løsladelsesudvalget er at sikre bedre informationsdeling og koordinering på tværs af relevante myndigheder i forbindelse med prøveløsladelsesafgørelser for terrordømte. Ved konferencen vurderer myndighederne, om prøveløsladelsen er utilrådelig, og sammensætter de vilkår, der kan tjene til at forhindre den dømte i at recidivere og begå nye strafbare handlinger.

Løsladelseskonferencen kræver samtykke fra den dømte og skal afholdes i så god tid, at prøveløsladelse er mulig, efter halvdelen af fængselsstraffen er udstået, dog senest efter to tredjedele af straffetiden. Ligesom i Danmark vil der ikke ske prøveløsladelse, hvis vurderingen er, at der er risiko for, at den pågældende vil begå ikke-bagatelagtig kriminalitet.

Hvis en terrordømt opnår prøveløsladelse i Østrig, vil der efterfølgende blive ført kontrol med pågældendes adfærd ved såkaldte sagsudvalgsmøder (*Fallkonferenzen*). Ved sagsudvalgsmøderne har myndighederne mulighed for at pålægge yderligere vilkår, herunder fodlænke (se afsnit 2), hvis dette er nødvendigt i et risikohåndteringsperspektiv.

### *Indsatsgruppens vurdering af den østrigske model*

Den østrigske model er ny, og det har derfor ikke været muligt at indhente erfaringer med løsladelsesudvalgene i praksis. Desuagtet vurderer indsatsgruppen med afsæt i en gennemgang af de historiske og nuværende danske terrorsager, at et fast løsladelsesudvalg med deltagelse af fagekspertter fra de relevante myndigheder vil kunne styrke koordineringen og informationsudvekslingen i disse vanskelige sager og derigennem forbedre grundlaget for prøveløsladelsesafgørelser for terrordømte og bekymringsindberettede i Danmark.

Denne vurdering bestyrkes af, at myndighederne har erfaret, at oprettelsen af en operativ myndighedsgruppe til behandling af udsendelsessager for terrordømte og radikaliserede udlændinge, jf. indsatsgruppens første rapport<sup>21</sup>, har haft en positiv effekt på sagsbehandlingen og koordineringen mellem myndighederne. Indsatsgruppen vurderer, at en lignende myndighedsgruppe i form af et

---

<sup>21</sup> Indsatsgruppen vedrørende terrordømte og radikaliserede (2021) *Indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning*.

løsladelsesudvalg også vil have en positiv effekt på myndighedssamarbejdet og vurderingsgrundlaget i forbindelse med prøveløsladelsesafgørelser.

Et løsladelsesudvalg bestående af repræsentanter fra relevante myndigheder vil være forholdsvist nemt at implementere, da modellen ikke grundlæggende ændrer på beslutningskompetencen. Modellen kan derfor have en umiddelbar effekt allerede på kort sigt ved at styrke koordineringen af afgørelser og øge sikkerheden i sammensætningen af vilkår for prøveløsladelsesforløb.

Ulempen ved den østrigske model er, at der er en risiko for, at specialisering ikke vil blive anvendt i tilstrækkeligt omfang. Det er derfor en forudsætning for, at modellen kan fungere, at alle deltagende myndigheder udpeger faste repræsentanter, der kan opnå en høj grad af ekspertise og har kompetence til at træffe beslutninger på vegne af deres organisationer.

### **Britisk model (uafhængigt nævn)**

Storbritannien er ligesom Østrig et af de lande, der inden for de seneste år har oplevet angreb udført af løsladte terrordømte og radikaliserede. I november 2019 udførte 28-årige Usman Khan et angreb ved en civilsamfundskonference i London, omkring 11 måneder efter han var blevet prøveløsladt fra en terrordom. På samme vis udførte 20-årige Sudesh Amman i februar 2020 et angreb i London, kun få dage efter han var blevet løsladt fra et højsikkerhedsfængsel. Bl.a. på grund af angrebene udført af Khan og Amman har Storbritannien arbejdet målrettet på at styrke håndteringen af løsladte terrordømte og radikaliserede, herunder via et skærpet fokus på prøveløsladelse.

Storbritannien adskiller sig fra Danmark ved at have et uafhængigt prøveløsladelsesnævn, der bidrager til afgørelser om prøveløsladelse ved at risikovurdere og evaluere, om terrordømte er egnede til at blive prøveløsladt, og under hvilke betingelser en eventuel prøveløsladelse bør foregå. Nævnet kan ligeledes behandle sager om indsatte, der er blevet indberettet pga. bekymring for radikalisering.

Tidligere vurderede det britiske prøveløsladelsesnævn kun indsatte med alvorlige terrorsager, mens andre terrordømte blev løsladt automatisk efter afsoning af to tredjedele af straffetiden. Efter terrorangrebene i november 2019 og februar 2020 vedtog det britiske parlament imidlertid den såkaldte TORER Act<sup>22</sup>, der fjernede muligheden for automatisk tidlig løsladelse af terrordømte.

---

<sup>22</sup> *The Terrorist Offender (Restriction of Early Release) Act.*

Konsekvensen heraf er, at alle terrordømte, med undtagelse af de mildeste forseelser<sup>23</sup>, i Storbritannien fremover skal screenes af prøveløsladelsesnævnet, før de kan prøveløslades.<sup>24</sup> Beslutningen om, at alle terrordømte i Storbritannien skal screenes af et prøveløsladelsesnævn, kom til dels som reaktion på, at gerningsmanden Usman Khan var blevet prøveløsladt uden forudgående behandling af prøveløsladelsesnævnet.

Prøveløsladelsesnævnet i Storbritannien er uafhængigt og afgiver sine indstillinger vedrørende prøveløsladelser direkte til det britiske justitsministerium. Nævnet støtter dermed det britiske retsvæsen ved at risikovurdere indsatte med henblik på at afgøre, om de på sikker vis kan løslades til samfundet på prøve. Nævnet kan kun anbefale prøveløsladelse, hvis det vurderer, at det ikke længere er nødvendigt for den offentlige sikkerhed, at den dømte er indespærret. Dette involverer en vurdering af, om den indsatte udgør en fare for liv og lemmer (*life and limb*). Denne fare omhandler ikke kun risiko for angrebsplanlægning, men også risiko for, at personen kan påvirke andre til at begå angreb eller handlinger, der er til fare for den offentlige sikkerhed.

Til at håndtere terrorsager er der ansat specialiserede medlemmer, der har modtaget obligatorisk træning i at håndtere og vurdere risikofaktorer hos terrordømte. Derudover anvendes særlige procedurer, der muliggør behandling af relevante klassificerede oplysninger fra de britiske myndigheder. De britiske myndigheder har oplyst, at flertallet af de terrordømte ikke opnår prøveløsladelse i Storbritannien pga. en høj grad af sikkerhedsforståelse i nævnet. Nævnsmodellen ser således ikke ud til at føre til en decideret lempelig brug af prøveløsladelse.

### ***Indsatsgruppens vurdering af den britiske model***

Indsatsgruppen vurderer, at et uafhængigt prøveløsladelsesnævn som i den britiske prøveløsladelsesmodel pga. muligheden for målrettet rekruttering og specialisering vil kunne føre til kvalificerede og systematiske vurderinger af, hvornår terrordømte og radikaliserede bør prøveløslades. Endvidere vil et uafhængigt nævn sikre større gennemsigtighed og uafhængighed i afgørelser om prøveløsladelse, hvilket potentielt kan minimere den dømtes oplevelse af uretfærdighed ved afslag.

---

<sup>23</sup> Undtaget er terrordømte, der har begået en forseelse, hvor den maksimale straffetid er på under to år. I den danske straffelovs §§ 114-114 j er der ingen eksempler på en maksimal strafferamme, der ikke overstiger maksimalt to år.

<sup>24</sup> Hall J. (2020) *Note on Emergency Legislation (Release of Terrorist Offenders)*. Independent Reviewer of Terrorism Legislation.



Omvendt er ulempen ved den britiske prøveløsladelsesmodel, at den er bekostelig pga. behovet for at ansætte faste medlemmer og etablere et sekretariat med faste lokaler. Modellen vil også kræve yderligere overvejelser af de juridiske implikationer, idet modellen forudsætter oprettelse af en ny myndighed. Nævnets uafhængige status medfører endvidere, at modellen – ligesom det har været tilfældet i Storbritannien – vil kræve en større investering fra myndighedernes side i at få udviklet sikre arbejdsgange og procedurer for, hvordan klassificeret materiale kan anvendes i nævnets afgørelser. Da klassificerede oplysninger fra eksempelvis PET kan have afgørende betydning for, om en prøveløsladelse vurderes utilrådelig, er en potentiel begrænsning af muligheden for at inddrage klassificeret materiale i afgørelserne en væsentlig ulempe.

## Overvejelser om en styrkelse af prøveløsladelsesafgørelser

I forlængelse af ovenstående anbefaler indsatsgruppen, at de danske myndigheder etablerer et tværgående løsladelsesudvalg med inspiration fra Østrig til at vurdere prøveløsladelsessager for terrordømte og bekymringsindberettede indsatte. Udvalget bør som minimum behandle sager vedrørende samtlige terrordømte samt bekymringsindberettede indsatte, der er indplaceret i de højeste bekymringskategorier i kriminalforsorgen, jf. bilag 1.

Som i Østrig kan løsladelsesudvalget med fordel forankres i Direktoratet for Kriminalforsorgen og have deltagelse af PET og eventuelt politiet. Fra kriminalforsorgen bør både repræsentanter med viden om radikalisering og repræsentanter med ansvar for prøveløsladelse deltage. Det vil således fortsat være kriminalforsorgen, der har afgørelseskompetencen, men med mulighed for et tættere samarbejde med sikkerhedsmyndighederne.

Det anbefales, at løsladelsesudvalgets drøftelser tager udgangspunkt i kriminalforsorgens ekstremismespecifikke risikovurdering (VERA-2R) med henblik på at styrke grundlaget for vurdering af prøveløsladelse.<sup>25</sup> Ekstremismespecifik risikovurdering bliver allerede anvendt i andre europæiske lande, såsom Holland, Frankrig, Spanien, Storbritannien og Belgien, til at sikre informerede afgørelser om prøveløsladelse og fastlæggelse af vilkår. Det foreslås i denne forbindelse, at nøglepersoner fra de andre deltagende myndigheder certificeres i VERA-2R for at sikre en fælles referenceramme i drøftelsen af risikofaktorer i løsladelsesudvalget.

---

<sup>25</sup> I første rapport anbefalede Indsatsgruppen, at kriminalforsorgen implementerede et systematisk risikovurderingsværktøj (VERA-2R), der er specifikt målrettet vurderingen af risikofaktorer hos voldelige ekstremister.

Da efterretninger fra PET kan have afgørende betydning for, om en terrordømts forhold gør prøveløsladelse utilrådelig, bør kriminalforsorgen så vidt muligt orientere PET én måned før en planlagt drøftelse i løsladelsesudvalget. Dette med henblik på at sikre, at PET kan forberede den efterretningsmæssige vurdering i en egnet version inden behandling i løsladelsesudvalget. Det bemærkes hertil, at også Europa-Kommissionens netværk vedrørende radikalisering (RAN) anbefaler, at flere forskellige myndigheder, herunder efterretningstjenesten, bidrager til risikovurderingen af terrordømte og radikaliserede indsatte.<sup>26</sup>

Indsatsgruppen foreslår, at kriminalforsorgen i særligt komplicerede terrorsager kan vælge at løfte sagerne i løsladelsesudvalget allerede i forbindelse med opstart af et udslusningsforløb. En bredere drøftelse inden opstart af et udslusningsforløb kan bidrage til at styrke vurderingen af de sikkerhedsmæssige aspekter.

### Opsummering af anbefaling

Det anbefales, at der etableres et tværgående løsladelsesudvalg med faste repræsentanter fra de relevante myndigheder til vurdering af prøveløsladelsessager for terrordømte og andre bekymringskategoriserede indsatte i de højeste kategorier.

Det anbefales, at vurderingen af, om terrordømte og andre bekymringskategoriserede indsatte er egnede til prøveløsladelse, tages med udgangspunkt i kriminalforsorgens ekstremismespecifikke risikovurdering (VERA-2R) og PET's efterretningsmæssige viden.

---

<sup>26</sup> RAN (2018) *Approaches to countering radicalisation and dealing with violent extremist and terrorist offenders in prisons and probation*. Radicalisation Awareness Network P&P Practitioners' Working Paper.

## 2. Sikkerhed ved prøveløsladelse

Prøveløsladelse er et regelmæssigt led i fuldbyrdelsen af alle fængselsstraffe på en varighed over to måneder, og ingen former for kriminalitet, heller ikke terror, er i sig selv diskvalificerende i forhold til at opnå prøveløsladelse. Fire afgørelser i ankesager om afslag på prøveløsladelse har for nyligt understreget, at prøveløsladelse også er en rettighed, som personer, der er dømt for overtrædelse af straffelovens terrorbestemmelser, kan opnå. Uanset trusselsbilledet kan det således ikke udelukkes, at terrordømte vil blive prøveløsladt i videre omfang i fremtiden.

Prøveløsladelsesforløb for terrordømte og bekymringsindberettede indsatte er en vanskelig opgave, hvor myndighederne skal sikre, at de indsatte ikke falder tilbage i radikaliserede miljøer eller begår ny kriminalitet. Opgaven vanskeliggøres yderligere af, at danske myndigheder har meget begrænset erfaring med prøveløsladelse af terrordømte, idet kun fire terrordømte er blevet prøveløsladt med henblik på reintegration i det danske samfund i de seneste tolv år (jf. afsnit 1).

Der er derfor behov for, at myndighederne har redskaberne til at sikre et passende sikkerhedsniveau i forbindelse med udgang for og prøveløsladelse af terrordømte og bekymringsindberettede indsatte. Det er bl.a. væsentligt, at myndighederne har gode forudsætninger for at opdage vilkårsbrud og kan holde styr på den prøveløsladtes færden. Baggrunden herfor er, at CTA vurderer, at radikalisering i Danmark ofte finder sted i ekstremistiske miljøer, hvor der afholdes aktiviteter af social og religiøs karakter og deles propagandamateriale, der kan have en radikaliserende virkning på deltagerne og fastholde dem i et ekstremistisk verdenssyn.<sup>27</sup>

Derudover viser erfaringer fra udlandet, at nogle indsatte har opnået prøveløsladelse ved at benytte såkaldt "falsk overholdelse" (*false compliance*), dvs. at indsatte har givet udtryk for at ville samarbejde for at opnå en fordel uden reelt at have intention om at opgive et voldeligt ekstremistisk verdenssyn.<sup>28</sup> Om dette er tilfældet i en konkret prøveløsladelsessag skal afdækkes gennem grundig risikovurdering og løbende monitoring i hele forløbet.

---

<sup>27</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste. Se også forskningen på området, herunder Sageman M. (2008) *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press; Dalgaard-Nielsen A. (2010) "Violent Radicalization in Europe: what we know and what we do not know." *Studies in Conflict & Terrorism*, 33(9): 797-814.

<sup>28</sup> Eksempelvis udførte Usman Khan et terrorangreb i London i 2019 efter at have gennemført afradikaliseringssprogrammer under afsoning. Et lignende tilfælde sås i Østrig i november 2020, hvor Kujtim Fejzulaj dræbte fire mennesker under prøveløsladelse efter at have deltaget i et NGO-drevet afradikaliseringssforløb.

Pga. de manglende erfaringer med prøveløsladelse af terrordømte i Danmark har indsatsgruppen som en del af servicetjekket undersøgt dels danske myndigheders erfaring med prøveløsladelse af indsatte, der er dømt for anden personfarlig kriminalitet (primært bandeområdet), dels indsatsen over for prøveløsladte terrordømte i andre sammenlignelige europæiske lande. Dette med fokus på, om der findes redskaber på disse områder, der med fordel kan tages i anvendelse til at skærpe sikkerheden over for prøveløsladte terrordømte og bekymringsindberettede indsatte i fremtiden.

## Skærpede vilkår for udgang og prøveløsladelse

En komparativ analyse af bandeområdet og terrorområdet i Danmark viser, at der er indført en række skærper af vilkår for udgang og prøveløsladelse på bandeområdet, hvoraf nogle af disse skærpede vilkår ikke er i anvendelse på terrorområdet.<sup>29</sup> Enkelte af disse skærper fra bandeområdet vurderes at være relevante over for terrordømte og bekymringsindberettede indsatte.<sup>30</sup> I det følgende fremhæves udelukkende de skærper, som er vurderet relevante og ikke allerede findes på terrorområdet. De skærpede vilkår vedrørende brug af fodlænke under prøveløsladelse behandles i næste afsnit.

For det første er der på bandeområdet indført et skærpet vilkår for udgang fra fængsel for personer med tilknytning til bandemiljøet.<sup>31</sup> Det skærpede vilkår indebærer, 1) at indsatte ikke i løbet af udgangen må have samvær med personer, som har tilknytning til bandemiljøet, herunder elektronisk kontakt, f.eks. via sociale medier, 2) at indsatte ikke må opsøge lokaliteter, f.eks. klubhuse, værtshuse, private adresser og forretningsadresser mv., der regelmæssigt anvendes som mødested for personer med tilknytning til bandemiljøet, 3) at indsatte ikke må deltage i hverken offentlige eller private arrangementer, hvor personer med tilknytning til bandemiljøet står som arrangør, eller hvor det må forventes, at personer med tilknytning til bandemiljøet vil deltage, og 4) at udgangsadressen under udgang ikke må bruges som samlingssted for personer, som har tilknytning til bandemiljøet. I

---

<sup>29</sup> For en oversigt over skærperne på bandeområdet henvises til *Bilag 1 om oversigt over bandepakkerne og de 12 bandeinitiativer fra august 2017 i Justitsministeriets besvarelse af [dato] 2022 af spørgsmål nr. 159 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg*.

<sup>30</sup> Eksempelvis er det i forlængelse af Bandepakke II muligt at afskære fængslede bandemedlemmer fra udgang og prøveløsladelse, når deres gruppe deltager i en voldelig konflikt med en anden gruppe, jf. lov nr. 733 af 25. juni 2014. En sådan situation vurderes ikke relevant på terrorområdet.

<sup>31</sup> Jf. lov nr. 733 af 25. juni 2014.

Justitsministeriets *serviceeftersyn med bandepakkerne* fra 2022 bemærker kriminalforsorgen, at dette skærpede udgangsvilkår anvendes i praksis og vurderes virksomt og håndterbart på bandeområdet.<sup>32</sup>

For det andet er der ligeledes som led i Bandepakke II indført et skærpet vilkår vedrørende prøveløsladelse, der forbyder indsatte bandemedlemmer at have kontakt til andre fra samme gruppering, så længe den pågældende er prøveløsladt. Vilkåret indebærer, at personer med tilknytning til bandemiljøet under prøveløsladelse ikke må opholde sig sammen med eller på anden måde have kontakt med andre med tilknytning til en bestemt bandegruppering, medmindre der er tale om nærtstående, eller der er tale om ophold eller kontakt som led i varetagelsen af et anerkendelsesværdigt formål.<sup>33</sup> Ud af de 18 banderelaterede personer, der blev prøveløsladt i perioden fra november 2017 til juli 2021, er otte blevet pålagt et sådant skærpet prøveløsladelsesvilkår. Det fremgår af Justitsministeriets *serviceeftersyn med bandepakkerne* fra 2022, at kriminalforsorgen vurderer, at det skærpede prøveløsladelsesvilkår har haft en effekt i de få sager, hvor det er blevet anvendt.<sup>34</sup>

Indsatsgruppen vurderer, at de to ovennævnte vilkårsskærpselser fra bandeområdet også bør indføres på terrorområdet for at begrænse terrordømtes og relevante bekymringsindberettede indsattes kontakt med radikaliserede personer og miljøer under udgang og prøveløsladelse. De skærpede vilkår må forventes at kunne bidrage til at begrænse de indsattes mulighed for at øve indflydelse på andre påvirkelige personer i radikaliserede miljøer i forbindelse med udgang og prøveløsladelse. Dette er særligt relevant for terrordømte, der har opnået stor offentlig opmærksomhed, idet de kan have opnået en symbolsk status i miljøerne på grund af deres dom og/eller tidligere aktiviteter, såsom udrejse og tilslutning til en terrororganisation i udlandet.

Ud fra en kriminalpræventiv betragtning må de skærpede vilkår desuden forventes at kunne give terrordømte og bekymringsindberettede indsatte en undskyldning for at undgå kontakt med personer fra de ekstremistiske miljøer, herunder miljøer, som de forud for deres dom var en del af. En sådan effekt er allerede registreret på bandeområdet, hvor flere politikredse har tilkendegivet, at det skærpede prøveløsladelsesvilkår kan give bandemedlemmer en legitim grund til ikke at have kontakt

---

<sup>32</sup> Justitsministeriet (2022) *Serviceeftersyn af bandepakkerne*.

<sup>33</sup> Jf. lov nr. 733 af 25. juni 2014.

<sup>34</sup> Justitsministeriet (2022) *Serviceeftersyn af bandepakkerne*.

til egen gruppering, hvilket bidrager positivt til, at vedkommende kan forlade miljøet samtidig med, at det bliver vanskeligere for personen at bevare sin status.<sup>35</sup>

Samlet set er det således muligt, at de skærpede vilkår vedrørende udgang og prøveløsladelse fra bandeområdet vil gøre det mere sikkerhedsmæssigt forsvarligt at gennemføre et udslusnings- eller prøveløsladelsesforløb for terrordømte og andre bekymringskategoriserede indsatte, og at skærpelserne dermed i nogle tilfælde kan bidrage til at sikre, at denne gruppe af indsatte får en mere kontrolleret og gradvis overgang fra afsoning til frihed.

## GPS-fodlænke under udgang og prøveløsladelse

En kortlægning af indsatsen i andre europæiske lande viser, at elektronisk monitoring<sup>36</sup> via fodlænke i stigende omfang anvendes over for terrordømte og radikaliserede. I lande som Storbritannien, Frankrig, Østrig og Tyskland anvendes fodlænke til at monitorere terrordømtes bevægelsesmønstre og/eller overholdelse af vilkår i forbindelse med udgang og prøveløsladelse.

Effekten af elektronisk monitoring via fodlænke har været og er fortsat omdiskuteret blandt både praktikere og eksperter.<sup>37</sup> Flere af de tidlige studier på området har ikke kunnet påvise en statistisk signifikant sammenhæng mellem brugen af fodlænke og omfanget af recidiv, hvorfor de er mere tilbageholdende med at anbefale udbredt anvendelse.<sup>38</sup> Nyere studier fra de seneste ti år har imidlertid konkluderet, at i takt med at teknologien er blevet bedre, er belægget for, at en fodlænke i nogle situationer kan have en kriminalpræventiv effekt, tilsvarende blevet styrket.<sup>39</sup>

I Danmark er effekten af GPS-fodlænke allerede testet på bandeområdet. Som led i den politiske aftale om Bandepakke III fra marts 2017 blev det besluttet, at der skulle iværksættes en forsøgsordning, hvor indsatte på bandeområdet kunne pålægges vilkår om overvågning via en GPS-

---

<sup>35</sup> Justitsministeriet (2022) *Serviceeftersyn af bandepakkerne*.

<sup>36</sup> Elektronisk monitoring er en samlebetegnelse for en række enheder til overvågning af en persons lokalitet, herunder med brug af radiofrekvensteknologi (RF) knyttet til en bestemt lokalitet og *Global Positioning System* (GPS) overvågning til at monitorere bevægelser. Elektronisk monitoring af domfældte anvendes i en eller anden form i de fleste vestlige lande. Teknologien er traditionelt blevet anvendt som et alternativ til fængsel og et redskab til monitoring efter løsladelse, men er i det seneste årti blevet udbredt til andre formål, herunder overvågning af terrormistænkte.

<sup>37</sup> Belura J., Thornton A., Tompson L., Manning M., Sidebottom A. & Bowers K. (2020) "A systematic review of the effectiveness of the electronic monitoring of offenders." *Journal of Criminal Justice*, 68.

<sup>38</sup> Aos S., Miller M., & Drake E. (2006) "Evidence-based public policy options to reduce future prison construction, criminal justice costs, and crime rates." *Fed. Sent. R.*, 19; Renzema M. & Mayo-Wilson E. (2005) "Can EM Reduce Crime for moderate to high risk offenders?" *Journal of Experimental Criminology*, 1: 215-37.

<sup>39</sup> Lockhart-Miramis G., Pickles C., & Crowhurst E. (2015) *Cutting crime: the role of tagging in offender management*. Reform Research Trust; Hucklesby A. & Holdsworth E. (2020) *Electronic monitoring in probation practice*. HM Inspectorate of Probation. Academic Insights 2020/08.

fodlænke i forbindelse med udgang og prøveløsladelse.<sup>40</sup> I forsøgsperioden afviklede 61 indsatte mere end 1.000 udgange<sup>41</sup> med GPS-overvågning, men kun to indsatte blev prøveløsladt med vilkår om GPS-fodlænke.<sup>42</sup> Kriminalforsorgen konkluderede ved forsøgets ophør i 2020, at denne form for overvågning er egnet som vilkår for udgang med henblik på at kontrollere, om den overvågede opholder sig på eller afholder sig fra at opsøge på forhånd definerede, afgrænsede lokaliteter.<sup>43</sup> På grund af et for spinkelt datagrundlag (to personer) kunne der dog ikke drages konklusioner vedrørende værdien af GPS-fodlænke under prøveløsladelse.

En lignende forsøgsordning med elektronisk monitoring med GPS-fodlænke blev gennemført i Storbritannien i perioden fra oktober 2016 til marts 2018. En evaluering af ordningen konkluderede, at GPS-fodlænke blev oplevet som et effektivt redskab i håndteringen af både mistænkte og domfældte på fire centrale måder: 1) ved at støtte rehabilitering, 2) ved at facilitere risikohåndtering, 3) ved at underbygge beslutninger om tilbagekald til fængsel og 4) ved at sikre beviser.<sup>44</sup>

Indsatsgruppen vurderer, at muligheden for at kunne pålægge terrordømte – og eventuelt andre bekymringsindberettede personer – vilkår om overvågning via GPS-fodlænke i forbindelse med udgang og prøveløsladelse vil kunne styrke sikkerheden og desuden kunne bidrage til kontrol med øvrige vilkår. En GPS-fodlænke vil gøre det muligt i større omfang at føre kontrol med de prøveløsladtes færden, herunder om de tager ophold i områder, som personen har forbud mod at opholde sig i. Derudover kan fodlænken have en præventiv værdi, da fodlænken giver dømte, der ønsker at forlade et ekstremistisk miljø, en legitim begrundelse for, hvorfor de undlader at deltage i aktiviteter i deres tidligere miljøer.

Erfaringer fra andre europæiske lande viser, at en fodlænke ikke i sig selv kan forebygge, at løsladte terrordømte og radikaliserede begår terror. Eksempelvis var Usman Khan prøveløsladt med fodlænke, da han begik et terrorangreb i London i november 2019. Det samme var tilfældet i Frankrig i 2016,

---

<sup>40</sup> Der blev i 2017 foretaget en ændring af straffuldbyrdelseslovens § 89 b med henblik på etablering af det lovgivningsmæssige grundlag for at iværksætte nye forsøg med elektronisk overvågning af dømtes færden i forbindelse med prøveløsladelse eller udgangstilladelse. Forsøget med GPS-fodlænke blev påbegyndt den 5. april 2018 og afsluttet med udgangen af december 2019.

<sup>41</sup> Dette omfatter afsonere, som har afviklet korte udgange til særlige formål, f.eks. lægebehandling, længerevarende forløb med regelmæssig weekendudgang med henblik på samvær med familien samt nogle forløb med daglige udgange i form af frigang til uddannelse.

<sup>42</sup> Retsudvalget 2019-20. REU Alm. del - endeligt svar på spørgsmål 1661.

<sup>43</sup> Direktoratet for Kriminalforsorgen (2020) *Evaluering af pilotforsøg med vilkår om GPS-fodlænke ved udgang og prøveløsladelse april 2018-december 2019*; Justitsministeriet (2022) *Serviceeftersyn med bandepakkerne*.

<sup>44</sup> Kerr J., Roberts E., Davies M. & Pullerits M. (2019) *Process evaluation of the Global Positioning System (GPS) Electronic Monitoring Pilot Qualitative findings*. Ministry of Justice Analytical Series 2019.

hvor Adel Kermiche gennemførte et terrorangreb i en kirke, mens han sad i husarrest med en elektronisk fodlænke.

Værdien af en fodlænke skal derfor primært ses i sammenhæng med andre vilkår.<sup>45</sup> Hvor fodlænken i sig selv ikke kan forhindre terror, kan redskabet være nyttigt til at føre kontrol med øvrige vilkår, der er pålagt for at reducere risikoen for recidiv. Dette kan være relevant under både udgang og prøveløsladelse, hvor der skal føres kontrol med, om den dømte efterlever de vilkår vedrørende deres fysiske færden og kontakter med miljøer og enkeltpersoner, som de er blevet pålagt. GPS-fodlænken vil i den forbindelse primært have værdi, hvis den indføres som et tillæg til de ovennævnte vilkårsskærpelser vedrørende kontakt og ophold fra bandeområdet.

Det bemærkes, at kriminalforsorgens forsøgsordning på bandeområdet viser, at overvågning via GPS-fodlænke kræver mange personaleressourcer.<sup>46</sup> Omvendt viser forskningen, at brug af fodlænke i frihed i det større billede er mindre omkostningstungt end afsoning i fængsel.<sup>47</sup> Ikke desto mindre må det forventes, at implementeringen af en fodlænke-ordning for terrordømte og eventuelt andre radikaliserede vil kræve en ressourcetilførsel til kriminalforsorgen. Ressourcetrækket vil afhænge af, om der skal foretages realtidsovervågning, eller om GPS-data gennemgås bagudrettet. Realtidsovervågning er yderst ressourcekrævende, og det er ikke indsatsgruppens vurdering, at denne type overvågning er nødvendig i de fleste tilfælde. Der kan dog opstå enkelte tilfælde, hvor progressionen/regressionen i et udslusningsforløb eller en konkret mistanke medfører, at myndighederne ønsker at anvende denne mulighed.

Som med alle andre former for teknologi har de forskellige typer af fodlænker begrænsninger. Overvågning via GPS-fodlænke kræver, at enheden hverken afmonteres, destrueres eller løber tør for strøm, samt at signalet ikke blokeres. Dette forudsætter en høj grad af samarbejdsvillighed fra den overvågede person, hvorfor teknologien ikke er egnet til alle typer af indsatte. Derudover har kriminalforsorgens forsøgsordning vist, at der kan være tekniske udfordringer med både det fysiske udstyr fra leverandøren og pga. begrænset teledækning i visse bygninger samt i øde eller lavt beliggende områder.<sup>48</sup> Selvom teknologien løbende forbedres, må det forventes, at disse

---

<sup>45</sup> Lockhart-Mirams G., Pickles C. & Crowhurst E. (2015) *Cutting crime: the role of tagging in offender management*. Reform Research Trust.

<sup>46</sup> Justitsministeriet (2022) *Serviceeftersyn med bandepakkerne*.

<sup>47</sup> Lockhart-Mirams G., Pickles C. & Crowhurst E. (2015) *Cutting crime: the role of tagging in offender management*. Reform Research Trust.

<sup>48</sup> Retsudvalget 2019-20. REU Alm. del - endeligt svar på spørgsmål 1661.



menneskelige faktorer og teknologiske begrænsninger vil føre til et antal falske alarmer og udfald uanset valg af fodlænke-model.

## Forebyggende programmer som betingelse for prøveløsladelse

En sidste overvejelse af relevans for sikkerhedsindsatsen under prøveløsladelse vedrører den forebyggende indsats. På både terrorområdet<sup>49</sup> og bandeområdet<sup>50</sup> er der indført krav om, at indsatte som hovedregel skal deltage i et forebyggende program eller exitforløb for at kunne opnå prøveløsladelse. Et sådant program kan ud over at forebygge recidiv også styrke myndighedernes grundlag for at vurdere den indsatte risikoprofil og motivation for at deltage i reintegration. Dette er vigtigt, da erfaringer fra udlandet som beskrevet har vist, at nogle radikaliserede indsatte benytter "falsk overholdelse" under afsoning, dvs. at indsatte har givet udtryk for at ville samarbejde uden reelt at have intention om at afskrive sig et voldeligt ekstremistisk verdenssyn.<sup>51</sup>

Kravet om deltagelse i et forebyggende program som betingelse for prøveløsladelse gælder imidlertid kun terrordømte og ikke bekymringskategoriserede indsatte, der er dømt for andre forbrydelser end terror. Dette er en sårbarhed ved den eksisterende indsats, da en gennemgang af nyere europæiske terrorangreb viser, at det ikke kun er terrordømte, men også andre radikaliserede indsatte, der kan udgøre en terrortrussel under prøveløsladelse.

Derfor anbefaler indsatsgruppen, at bekymringsindberettede indsatte, der ikke er dømt for terror, også skal kunne pålægges et krav om at deltage i et forebyggende program som betingelse for prøveløsladelse. For meningsfuldt at afgrænse gruppen af indsatte, der bør være omfattet af det skærpede prøveløsladelsesvilkår, kan der eventuelt tages udgangspunkt i kriminalforsorgens bekymringskategorier vedrørende mistanke om radikalisering, jf. bilag 1. Ud fra et

---

<sup>49</sup> I forlængelse af den nationale handlingsplan om forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering blev prøveløsladelsesreglerne skærpet, således at prøveløsladelse af indsatte, som er dømt for overtrædelse af terrorbestemmelserne, forudsætter, at den indsatte forud for løsladelsen har deltaget i et program fastsat af kriminalforsorgen med henblik på at forebygge ny lignende kriminalitet.

<sup>50</sup> Ved lov nr. 672 af 8. juni 2017 blev der indført et krav om, at personer, der er dømt efter bandebestemmelsen, ikke skal kunne prøveløslades, medmindre de deltager i exitforløb, samt at det skal fastsættes som et vilkår for den eventuelle prøveløsladelse, at den pågældende fortsætter sin deltagelse i et exitforløb.

<sup>51</sup> Neumann P. & Basra R. (2020) *Prisons and Terrorism: Extremist Offender Management in 10 European Countries*. International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR); RAN (2021) *Returning to Extremism: An Overview on Terrorist Reoffending and Current Challenges*. Radicalisation Awareness Network Practitioners. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

sikkerhedsmæssigt synspunkt er det relevant at inkludere de kategorier af indsatte, der har en aktuel og underbygget bekymring for radikalisering.

For at sikre at den forebyggende indsats over for radikalisering kan fortsætte bedst muligt under en prøveløsladelse, anbefaler indsatsgruppen, at PET i samarbejde med kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation (KSI) gennemfører efteruddannelse af relevant personale fra tilsynsmyndigheden under prøveløsladelse, dvs. Kriminalforsorgen i Friheden (KiF), med henblik på at sikre viden og kompetence til at håndtere denne type vanskelige sager og opdage tegn på radikalisering. PET bør desuden bistå kriminalforsorgen med at gennemgå og understøtte KiF's fysiske og proceduremæssige rammer med henblik på at opnå sikre forhold for håndteringen af prøveløsladte terrordømte og radikaliserede. Såfremt overvågning via GPS-fodlænke indføres, bør PET og KSI ligeledes foretage understøttelse og efteruddannelse af personalet i kriminalforsorgens fodlænkeafdelinger.

### **Opsummering af anbefaling**

Det anbefales, at vilkårsskærpelserne fra bandeområdet vedrørende kontakt og ophold under udgang og prøveløsladelse søges implementeret på terrorområdet.

Det anbefales, at det ligesom i andre europæiske lande gøres muligt at pålægge terrordømte og andre bekymringskategoriserede indsatte vilkår om monitoring med GPS-fodlænke under udgang og prøveløsladelse.

Det anbefales, at bekymringskategoriserede indsatte, der ikke er dømt for terror, også skal kunne pålægges et krav om at deltage i et forebyggende program som betingelse for prøveløsladelse, hvis der er en aktuel og underbygget bekymring for radikalisering.

PET bør i samarbejde med KSI gennemføre efteruddannelse af relevant KiF-personale med fokus på håndtering af terrordømte og radikaliserede.

*Del 2.*

---

**Modeller for  
kontrol-  
foranstaltninger**

## Del 2. Modeller for kontrolforanstaltninger

Mange terrordømte og nogle bekymringsindberettede indsatte bliver ikke vurderet egnede til prøveløsladelse pga. risikoen for ny kriminalitet (recidiv). Det er i den forbindelse et dilemma, at netop de mest bekymrende indsatte, der vurderes utilrådelige at prøveløslade, i dag løslades uden kontrol og med begrænset kontakt til myndighederne efter at have afsonet hele straffetiden.

I perioden 2018 til 2021 blev der i gennemsnit løsladt omkring én person om måneden med en aktiv bekymring for radikaliserings, herunder både terrordømte og bekymringsindberettede indsatte.<sup>52</sup> Frekvensen af løsladelser af denne type indsatte vil sandsynligvis forblive på et højt niveau i de kommende år. Lignende tendenser gør sig gældende i andre europæiske lande, hvilket betyder, at det samlede antal af løsladte terrordømte og radikaliserede på fri fod i Europa forventes at stige markant i de kommende år.

Flere europæiske lande fremhæver terrordømte og radikaliserede, der løslades efter at have afsonet fuld straffetid, som en central udfordring i det aktuelle trusselsbillede.<sup>53</sup> I vurderingen af terrortruslen mod Danmark fra 2022 vurderer CTA, at der kan udgå en terrortrussel fra løsladte terrordømte og andre voldsparate personer, der har gennemgået en radikaliseringsproces under afsoning. Truslen kan komme til udtryk i form af terrorangreb, men kan også omfatte anden terrorrelateret virksomhed, såsom terrorfinansiering, propagandavirksomhed, logistisk støtte og radikalisering af andre.<sup>54</sup>

Det præcise omfang af recidiv for terrordømte (og andre radikaliserede) på europæisk plan er behæftet med en vis usikkerhed.<sup>55</sup> Grundlæggende er de eksisterende forskningsstudier på området udfordret

<sup>52</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>53</sup> Se eksempelvis den belgiske efterretningstjenestes trusselsvurdering fra 2018, der advarer om en recidivisme-bølge. VSSE (2018) *Rapport d'activité 2017-2018*. Offentliggjort i november 2018.

<sup>54</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>55</sup> Hall J. (2022) *Terrorism in Prisons*. Independent Reviewer of Terrorism Legislation; RAN (2021) *Returning to Extremism: An Overview on Terrorist Reoffending and Current Challenges*. Radicalisation Awareness Network Practitioners. Publications Office of the European Union; Neumann P. & Basra R. (2020) *Prisons and Terrorism: Extremist Offender Management in 10 European Countries*. International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR); Renard T. (2020) "Overblown: Exploring the Gap Between the Fear of Terrorist Recidivism and the Evidence." *CTC Sentinel*, 13(4): 19-29; Silke A. & Morrison J. (2020) "Re-Offending by Released Terrorist Prisoners: Separating Hype from Reality." *ICCT Policy Brief*; Heide L. & Schuurman B. (2018) "Reintegrating Terrorists in the Netherlands: Evaluating the Dutch Approach." *Journal for Deradicalization*, 17: 196-239; Simcox R. & Stuart H. (2020) "The Threat from Europe's Jihadi Prisoners and Prison Leavers." *CTC Sentinel*; Calvo G. (2020) "Extremist Offender Management in Spain." I: Neumann P. & Basra R. (red.) *Extremist Offender Management in Europe*. International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR); Hodwitz O. (2019) "The Terrorism Recidivism Study (TRS): Examining Recidivism Rates for Post-9/11 Offenders." *Perspectives on Terrorism*, 13(2): 54-64.

af, at det indtil videre ikke har været muligt at vurdere recidiv over længere tid, da antallet af løsladte terrordømte først er steget mærkbart inden for de seneste år. Derudover anvender mange studier en snæver forståelse af recidiv, der kun inkluderer nye terror domme, men ikke tager højde for verserende sigtelser eller andre former for reengagement, såsom udrejse til en konfliktzone, deltagelse i ekstremistiske miljøer, terrorhandlinger begået af udsendte personer samt angreb, hvor gerningspersonen dør og derfor ikke bliver dømt igen.

Usikkerheden omkring problemets omfang øges af, at det er en ny generation af terrorister og radikaliserede, der aktuelt begynder at blive løsladt. Trusselsbilledet på terrorområdet har udviklet sig markant de seneste år med opkomsten af Islamisk Stat og en ny bølge af terrorangreb i Europa. Profilerne for de terrordømte og -sigtede, der aktuelt er fængslet, adskiller sig dermed fra fortidens generationer af terrordømte.<sup>56</sup> Eksempelvis vedrører mange aktuelle og kommende løsladelser i Europa hjemvendte fremmedkrigere, der har afsonet fængselsstraf for udrejse og tilknytning til Islamisk Stat. I denne forbindelse er det særligt bemærkelsesværdigt, at fire terrorangreb i Europa i 2020 blev udført af terrordømte, der var blevet løsladt mindre end ét år før angrebet.

Da løsladte terrordømte og radikaliserede udgør en central udfordring i det europæiske trusselsbillede, har flere lande inden for de seneste år vedtaget lovgivningsmæssige ændringer, der gør det muligt at pålægge persongruppen kontrolforanstaltninger efter løsladelse. Selvom kontrolforanstaltninger på terrorområdet ikke er ukendte i dansk ret<sup>57</sup>, kan indsatsgruppen konstatere, at nogle europæiske lande er gået længere end Danmark med hensyn til at sikre kontrol med løsladte terrordømte og radikaliserede. Foregangslandene på området har bl.a. indført et større antal af mulige kontrolforanstaltninger, end hvad der aktuelt anvendes i Danmark. Derudover er der en tendens til, at de konkrete kontrolforanstaltninger først udvælges på løsladelsestidspunktet frem for på domsafsigelsestidspunktet som i Danmark.

På denne baggrund kan det overvejes, om muligheden for at pålægge løsladte terrordømte og radikaliserede kontrolforanstaltninger også bør udvides i Danmark. De følgende to afsnit gennemgår relevante internationale modeller for, hvordan henholdsvis terrordømte og andre radikaliserede indsatte kan pålægges kontrol efter løsladelse.

---

<sup>56</sup> Neumann P. & Basra R. (2020) *Prisons and Terrorism: Extremist Offender Management in 10 European Countries*. International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).

<sup>57</sup> Kontrolforanstaltninger har været i anvendelse på pædofiliområdet samt rocker- og bandeområdet i en længere årrække og er for nyligt blevet indført på terrorområdet i Danmark i form af et kontaktforbud og et opholdsforbud, der behandles i næste afsnit.

### 3. Kontrolforanstaltninger for terrordømte

I de sidste 20 år er seks terrordømte med dansk opholdsgrundlag blevet prøveløsladt. Dette betyder, at langt de fleste terrordømte afsoner den fulde straffetid og derefter løslades uden kontrol og med begrænset kontakt til myndighederne.

For at imødegå truslen fra løsladte terrordømte blev det for nyligt gjort muligt at idømme terrordømte i Danmark to typer af kontrolforanstaltninger med virkning efter løsladelse. Ved en lovændring i 2020 blev der indsat en ny bestemmelse i straffeloven, hvorefter terrordømte nu kan idømmes et opholdsforbud<sup>58</sup> og/eller et kontaktforbud<sup>59</sup>. Formålet med opholdsforbuddet og kontaktforbuddet er at forebygge nye terrorhandlinger ved at sikre, at terrordømte ikke fastholdes eller falder tilbage i radikaliserede miljøer, samt ved at minimere mulighederne for, at de kan rekruttere eller påvirke radikaliseringsudsatte personer i en negativ retning. Domstolene kan idømme et opholdsforbud og/eller et kontaktforbud på baggrund af en konkret vurdering af, om et forbud vil være egnet og nødvendigt til at opnå dette formål. Forbuddene gives med varighed fra ét til ti år regnet fra endelig dom afhængigt af de konkrete omstændigheder i straffesagen. Domstolene idømte for første gang i marts 2022 et kontaktforbud i en terrorrelateret sag, mens opholdsforbuddet endnu ikke er blevet anvendt.

Den nuværende danske model for kontrolforanstaltninger har to primære udfordringer i et risikohåndteringsperspektiv. Den første udfordring består i, at domstolene vil skulle tage stilling til, hvilke konkrete *typer* af foranstaltninger der vil være egnede og nødvendige at pålægge den terrordømte på domsafsigelsestidspunktet, hvilket ofte ligger langt forud for løsladelsestidspunktet. I et kriminalpræventivt perspektiv vil en kontrolperiode efter løsladelse være mere effektiv, hvis de konkrete foranstaltninger tager udgangspunkt i den dømtes risikoprofil på *løsladelsestidspunktet*. Årsagen hertil er, at en indsats risikoprofil kan ændre sig under afsoning, hvorfor det ikke altid vil være muligt ved domsafsigelsen at forudse, hvilke foranstaltninger der vil være mest egnede til at håndtere pågældendes risikofaktorer på løsladelsestidspunktet.

---

<sup>58</sup> Ved opholdsforbud forstås et forbud mod at færdes og opholde sig i et eller flere nærmere afgrænsede områder, hvor der er en særlig risiko for, at den dømte enten vil blive fastholdt eller falde tilbage i et radikaliseret miljø eller vil kunne påvirke radikaliseringsudsatte personer i en negativ retning, jf. straffelovens § 79 b, stk. 2.

<sup>59</sup> Ved kontaktforbud forstås et forbud mod at søge at kontakte andre personer, der er dømt for terrorrelaterede overtrædelser jf. straffelovens § 79 b, stk. 3.

Den anden udfordring består i, at det aktuelt kun er muligt at pålægge to typer af kontrolforanstaltninger, som ikke nødvendigvis er de mest egnede til at håndtere alle typer af terrordømte. Som beskrevet i indsatsgruppens første delrapport er profilerne for terrordømte og -sigtede blevet mere komplekse bl.a. pga. en større variation i de indsattes ideologiske tilknytning, kapacitet, alder og psykosociale profil.<sup>60</sup> Derfor vil myndighederne ifølge CTA i de kommende år skulle imødegå trusler fra forskellige og nye typer af terrordømte og radikaliserede løsladte.<sup>61</sup> Indsatsgruppen vurderer, at kontrolforanstaltninger vil have en større effekt, hvis de kan målrettes den enkelte persons risikoprofil og konkrete forhold. Et bredere katalog af mulige kontrolforanstaltninger vil dermed være mere egnet til at imødegå truslen fra forskellige typer af terrordømte, herunder onlineaktører og terrordømte med psykiske lidelser, hvis risikoadfærd ikke nødvendigvis kan håndteres via et opholdsforbud eller et kontaktforbud.

I undersøgelsen af andre landes modeller for kontrolforanstaltninger har indsatsgruppen identificeret to mulige modeller for en udvidet og mere differentieret kontrol specifikt målrettet løsladte terrordømte. Kontrolperioden kan enten som i Frankrig gælde for højrisikoindsatte, der vurderes farlige på løsladelsestidspunktet, eller som i Storbritannien være obligatorisk og gælde alle terrordømte. Disse modeller – den franske og den britiske – er værd at overveje som inspiration i forbindelse med en styrkelse af det danske system.

## **Fransk model (*farlighedsvurdering ved løsladelse*)**

Frankrig er det land i Europa, der har været hårdest ramt af terrorangreb udført af løsladte terrordømte og radikaliserede. I perioden 2015 til 2020 har 13 løsladte radikaliserede gennemført bekræftede terrorangreb i Frankrig. Det mest omfattende af disse angreb blev udført i november 2015, da 130 mennesker blev dræbt i et dirigeret Islamisk Stat-angreb på flere lokaliteter i Paris (Bataclan-angrebet).<sup>62</sup>

De mange terrorangreb kombineret med et historisk højt antal terrordømte og bekymringsindberettede indsatte i de franske fængsler har medført, at Frankrig siden 2015 har gennemført flere lovændringer på terrorområdet, bl.a. med fokus på terrordømte. Senest i 2021 blev

---

<sup>60</sup> Indsatsgruppen vedrørende terrordømte og radikaliserede (2021) *Indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning*.

<sup>61</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>62</sup> Lederen af angrebet, Abdelhamid Abaaoud, havde været fængslet flere gange forud for angrebet, bl.a. sammen med en anden gerningsperson bag angrebet, Ibrahim Abdeslam.

der indført en ny model for at pålægge terrordømte et recidivforebyggende program efter løsladelse. Modellen indebærer, at den franske statsadvokat i terrorsager, på baggrund af en begrundet udtalelse fra et tværfagligt udvalg for sikkerhedsforanstaltninger, over for retten kan fremsætte begæring om en retslig foranstaltning til at forebygge recidiv og sikre resocialisering, ved hvilken der kan fastsættes vilkår for et sundhedsmæssigt, socialt, pædagogisk og/eller psykologisk program.<sup>63</sup>

I Frankrig er det således muligt at pålægge højrisiko-terrordømte et program med kontrolforanstaltninger efter løsladelse, herunder pligt til at udøve erhvervsarbejde, følge en uddannelse, oplysningspligt mv. Foranstaltningerne pålægges af retten assisteret af kriminalforsorgens afdeling for reintegration og prøveløsladelse (svarende til KiF i Danmark) og efter omstændighederne med bistand fra andre myndigheder med bemyndigelse hertil. En foranstaltning kan kun pålægges, såfremt den findes strengt nødvendigt for at forebygge recidiv og sikre resocialisering, og hvis den terrordømte opfylder følgende kumulative betingelser:

- Er idømt en ubetinget frihedsberøvende straf på fem år eller derover.<sup>64</sup>
- Vurderes at udgøre en væsentlig fare kendetegnet ved en særdeles høj sandsynlighed for recidiv og ved en vedvarende tilslutning til en ideologi eller teser, der opildner til udførelsen af terrorhandlinger, hvilket er til hinder for personens resocialisering.
- Ikke er omfattet af andre retslige tilsyn eller kontrolforanstaltninger efter løsladelse.
- Er fundet egnet til og har haft mulighed for at deltage i resocialiseringsprogrammer under afsoning.

Foranstaltningen kan pålægges for en periode på op til ét år. Ved udgangen af dette år kan den forlænges i perioder af samme varighed i op til fem år.<sup>65</sup> Afgørelser om forlængelse træffes af retten på begæring af statsadvokaten i terrorsager og efter udtalelse fra det tværfaglige udvalg for sikkerhedsforanstaltninger. Enhver forlængelse er betinget af, at der findes nye eller supplerende oplysninger.

---

<sup>63</sup> “La mesure judiciaire de prévention de la récidive terroriste et de réinsertion.” I : *PROJET DE LOI relatif à la prévention d’actes de terrorisme et au renseignement (Procédure accélérée)*. N° 4104 ASSEMBLÉE NATIONALE. Enregistré à la Présidence de l’Assemblée nationale le 28 avril 2021.

<sup>64</sup> Eller på tre år eller derover, når den indsatte tidligere er dømt for ligesådan kriminalitet, dvs. når løsladelsen sker efter afsoning af gentagne overtrædelser af terrorbestemmelserne.

<sup>65</sup> Hvis den dømte er mindreårig dog kun op til tre år.



### *Indsatsgruppens vurdering af den franske model*

Den franske model adskiller sig fra den eksisterende danske model ved at omfatte en bredere vifte af potentielle kontrolforanstaltninger. Dette er en fordel ud fra et sikkerhedsperspektiv, da kontrolforanstaltninger vil have en bedre risikominimerende effekt, hvis de kan målrettes den enkelte persons risikoprofil og konkrete forhold.

Den franske model har desuden visse styrker i et kriminalpræventivt perspektiv. Da afgørelsen om pålæg af kontrolforanstaltninger først træffes på løsladelsestidspunktet, er det muligt for de terrordømte at rehabilitere sig i løbet af deres afsoning og dermed helt undgå et liv med kontrol efter løsladelse. Modellen indeholder således et incitament til rehabilitering.

Det må ligeledes betragtes som en ressourcemæssig fordel, at programmet kun pålægges i de særlige tilfælde, hvor det vurderes strengt nødvendigt baseret på en konkret og aktuel vurdering af farlighed og resocialiseringsevne på løsladelsestidspunktet.<sup>66</sup> Modellen giver således mulighed for en differentieret indsats over for gruppen af terrordømte med udgangspunkt i aktuelle efterretninger og vurderinger.

Omvendt er der også ulemper ved den franske model i et risikohåndterings- og sikkerhedsperspektiv. Grundlæggende stiller modellen store krav til myndighedernes evne til at afdække og vurdere den terrordømtes risiko for recidiv, hvilket kan være vanskeligt i et lukket fængselsmiljø, hvor de kunstige rammer kan besværliggøre et retvisende billede af en persons normalprofil i frihed. Som beskrevet i indsatsgruppens første delrapport har der været flere eksempler på såkaldt "falsk overholdelse" i andre europæiske lande, dvs. at terrordømte har givet indtryk af at ville samarbejde uden reelt at have intention om at opgive terrorrelaterede aktiviteter.<sup>67</sup> Et af de mest alvorlige af disse eksempler er Usman Khan, der udførte et terrorangreb i London i 2019 efter at have gennemført afradikaliseringssprogrammer under afsoning.<sup>68</sup> Et lignende tilfælde sås i Østrig i november 2020,

---

<sup>66</sup> Det er ikke ukendt i gældende dansk ret, at fastholdelsen af et indgreb kan bero på en farlighedsvurdering. Dette gælder for personer, der idømmes en foranstaltning i medfør af straffelovens §§ 68-69 a eller forvaring i medfør af straffelovens § 70.

<sup>67</sup> Indsatsgruppen vedrørende terrordømte og radikaliserede (2021) *Indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning*; Neumann P. & Basra R. (2020) *Prisons and Terrorism: Extremist Offender Management in 10 European Countries*. International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).

<sup>68</sup> Weeks D. (2021) "Lessons Learned from the U.K. Efforts to Deradicalize Terror Offenders." *CTC Sentinel*, 14(3): 33-41.

hvor Kujtim Fejzulaj dræbte fire mennesker efter at have deltaget i et afradikaliseringsforløb.<sup>69</sup> Disse typer af indsatte vil ikke nødvendigvis opfanges af den franske model for kontrolforanstaltninger.

Den franske model er endvidere ikke velegnet til at imødegå de tilfælde, hvor en terrordømt først re-engagerer eller fortsætter et radikaliseringsforløb efter afsoning. Dette kan eksempelvis ske, fordi den pågældende genoptager kontakt med radikaliserede miljøer, som ikke var mulig under afsoning.

Modellen vurderes desuden at være relativ procestung, da kontrolforanstaltninger ikke pålægges som følge af den oprindelige terrordom, men derimod kræver en ny retssag på løsladelsestidspunktet. Fra den individuelle dømtes perspektiv indebærer dette også en vis uforudsigelighed, da post-løsladelseskontrollen ikke har grundlag i den oprindelige straffedom.

### **Britisk model (*kontrolperiode pålagt ved dom*)**

Storbritannien har ligesom Frankrig været ramt af flere Islamisk Stat-inspirerede terrorangreb udført af løsladte terrordømte og radikaliserede. Mellem november 2019 og juni 2020 blev tre terrorangreb udført af gerningspersoner, der var blevet løsladt under et år, inden angrebet fandt sted.<sup>70</sup> Bl.a. som reaktion på disse angreb har de britiske myndigheder både gennemført ændringer af den britiske terrorlovgivning og foretaget flere evalueringer af den eksisterende praksis på området.

I april 2021 vedtog Storbritannien den mest omfattende revision af landets terrorlovgivning i nyere tid. Et resultat af den nye lovgivning er, at alle personer, der kendes skyldig i en terrorovertrædelse, hvor strafferammen er to års fængsel eller mere, vil blive idømt en fængselsstraf *samt* en kontrolperiode (*licence period*) på minimum 12 måneder, dvs. en periode med vilkår og kontrolforanstaltninger efter løsladelse. Langt de fleste terrordømte vil således blive løsladt med kontrolforanstaltninger i minimum det første år, *uanset* om de opnår prøveløsladelse eller afsoner hele straffetiden. Den konkrete varighed af kontrolperioden fastsættes i forbindelse med den oprindelige straffedom og afhænger af domstypen (Tabel 3.1).

---

<sup>69</sup> Mehra T. & Coleman J. (2020) *Vienna Attack: The Path of a Prospective (Foreign) Terrorist Fighter*. International Centre for Counter-Terrorism (ICCT).

<sup>70</sup> Hall J. (2022) *Terrorism in Prisons*. Independent Reviewer of Terrorism Legislation.

**Tabel 3.1. Varigheden af kontrolperioder i Storbritannien.**

<b>Livstid</b>	Ved livstidsdomme er den dømte ikke garanteret løsladelse og vil tilbringe resten af livet med kontrolforanstaltninger, hvis den pågældende løslades. Livstidsdomme idømmes, hvor den pågældende kendes skyldig i drab.
<b>EDS</b>	Såkaldte <i>Extended Determinate Sentence</i> (EDS) anvendes, når retten finder, at en gerningsperson er farlig og en forlænget kontrolperiode ( <i>extended licence period</i> ) er nødvendig for at beskytte offentligheden. Ved disse domme beslutter dommeren, hvor længe en gerningsperson skal være fængslet ( <i>the custodial sentence</i> ), og afgør samtidig, hvor længe personens kontrolperiode ( <i>licence period</i> ) efter løsladelse skal vare (typisk op til maksimum otte år, dog i særligt alvorlige tilfælde ti år).
<b>SOPC</b>	Hvis dommeren ikke idømmer EDS eller livstid, vil de fleste terrordømte tildeles en såkaldt <i>Sentence for Offenders of Particular Concern</i> (SOPC). En SOPC indeholder en fængselsstraf og en 12 måneders fast kontrolperiode. Den terrordømte vil således have en obligatorisk kontrolperiode på minimum 12 måneder, uanset om den pågældende løslades på prøve eller efter afsoning af hele straffetiden. De eneste terrordømte, der er undtaget fra dette, er terrordømte, der er dømt for terrorrelaterede overtrædelser, hvor strafferammen er på under to års fængsel.
<b>STS</b>	Afslutningsvis er der med lovændringen i 2021 indført en ny <i>Serious Terrorism Sentence</i> for de alvorligste terrorovertrædelser med minimum 14 års fængsel og en forlænget kontrolperiode efter løsladelse på mellem 7 og 25 år.

I forbindelse med straffesagen træffer domstolen udelukkende afgørelse om varigheden af den terrordømtes kontrolperiode. Domstolen træffer imidlertid ikke afgørelse om, hvilke konkrete foranstaltninger der skal pålægges den terrordømte. Disse besluttes administrativt af prøveløsladelsesmyndighederne på løsladelsestidspunktet med afsæt i den aktuelle risikoprofil.

De foranstaltninger, der kan anvendes i kontrolperioden, sammensættes på baggrund af et fast katalog af mulige foranstaltninger, som også anvendes i forbindelse med prøveløsladelse i Storbritannien.<sup>71</sup> Kataloget indeholder standardforanstaltninger, som den dømte altid er underlagt, herunder pligt til at opretholde kontakt med og modtage besøg af en tilsynsførende. Derudover kan supplerende og ekstremismespecifikke foranstaltninger pålægges baseret på den løsladtes risikoprofil, eksempelvis kontrol med elektroniske medier. Det er desuden muligt at tilføje yderligere foranstaltninger, hvis den løsladte har en sådan risikobetonet livsførelse i kontrolperioden, at nye foranstaltninger vurderes nødvendige og proportionale.

<sup>71</sup> Jf. det britiske *Licence Conditions Policy Framework* af den 26. juli 2021. <https://www.gov.uk/government/publications/licence-conditions-policy-framework>

Alle personer, der løslades med en kontrolperiode, har ret til at appellere deres løsladelsesbetingelser, hvis de mener, at de er pålagt ukorrekt eller ulovligt. Der er to muligheder for dette, henholdsvis en intern klageordning hos prøveløsladelsesmyndighederne<sup>72</sup> og en retslig prøvelse ved domstolene.

### *Indsatsgruppens vurdering af den britiske model*

Ligesom den franske model adskiller den britiske model sig fra det eksisterende danske system ved at omfatte en bredere vifte af potentielle kontrolforanstaltninger. Dette er en fordel ud fra et sikkerhedsperspektiv, da kontrolforanstaltninger vil have en bedre risikominimerende effekt, hvis de kan målrettes den enkelte persons risikoprofil og konkrete forhold.

Ved den britiske model træffes beslutningen om, at en terrordømt skal pålægges kontrolforanstaltninger med virkning efter løsladelse, allerede ved straffedommen ligesom i Danmark, men modsat den franske model. Den britiske model adskiller sig imidlertid fra det danske system ved, at der på domstidspunktet alene træffes afgørelse om varigheden af en kontrolperiode, mens de konkrete kontrolforanstaltninger først udvælges på løsladelsestidspunktet. Ud fra et sikkerhedsperspektiv er dette en fordel, da en indsats risikoprofil kan ændre sig under afsoning, hvorfor det ikke altid vil være muligt ved domsafsigelsen at forudse, hvilke kontrolforanstaltninger der vil være mest egnede til at håndtere pågældendes risikofaktorer på løsladelsestidspunktet. Den britiske model giver således mulighed for, at kontrollen kan tage udgangspunkt i den aktuelle trussel ved løsladelse ligesom i Frankrig.<sup>73</sup>

I sammenligning med den franske model er den væsentligste forskel, at den britiske model omfatter (stort set) alle terrordømte, frem for kun de terrordømte, der vurderes særligt farlige på løsladelsestidspunktet. Dette betyder, at modellen er velegnet til at imødegå truslen fra de terrordømte, der ikke rejser fornyet bekymring under afsoning pga. "falsk overholdelse", samt terrordømte, der først re-engagerer efter løsladelse. Omvendt tager modellen ikke højde for, om der er terrordømte, der ikke behøver gælde for, efter de eksempelvis har deltaget i et forebyggende program i fængslet. Modellen er dermed mere omkostningstung end den franske model.

---

<sup>72</sup> I forlængelse af denne kan endvidere anmodes om en gennemgang fra den uafhængige ombudsmand for kriminalforsorgen (*Prisons and Probation Ombudsman*).

<sup>73</sup> Denne form for fleksibilitet er ikke et ukendt fænomen i dansk ret, idet man allerede i dag kan idømme en behandlingsdom, der bl.a. indebærer, at det vil være op til en administrativ myndighed (overlægen) at tage stilling til, hvilke konkrete foranstaltninger der skal iværksættes, dog med løbende judiciel kontrol.

Det bemærkes, at den britiske model, selvom den omfatter (stort set) alle terrordømte, stadig tager højde for, hvorvidt og i hvilket omfang den dømte har rehabiliteret sig i forbindelse med afsoning, idet personer, der har samarbejdet om forebyggelse, vil blive pålagt et mindre restriktivt regime med meget få kontrolforanstaltninger, mens personer, som myndighederne har større bekymringer for, vil blive pålagt en mere omfattende kontrol. Selvom langt de fleste terrordømte vil være underlagt kontrol og tilsyn umiddelbart efter løsladelse, kan det forhold, at de specifikke kontrolforanstaltninger først udvælges på løsladelsestidspunktet på baggrund af erfaringer fra afsoningen, skabe et incitament for rehabilitering hos den terrordømte.

## Overvejelser om kontrolforanstaltninger for terrordømte

For at imødegå truslen fra løsladte terrordømte i fremtiden vurderer indsatsgruppen, at der er behov for at styrke kontrollen med terrordømte i den mest kritiske periode efter løsladelse. Derfor anbefaler indsatsgruppen, at det med inspiration fra de ovenfor beskrevne udenlandske modeller gøres muligt at pålægge terrordømte kontrolforanstaltninger med virkning efter løsladelse i videre omfang end i dag.

Ud fra et sikkerhedsperspektiv anbefales det, at terrordømte ikke går fra afsoning i kontrollerede rammer til frihed i det danske samfund uden nogen form for kontrol eller kontakt med myndighederne. Derfor vurderer indsatsgruppen, at det er at foretrække, at terrordømte som udgangspunkt idømmes en fast kontrolperiode i forlængelse af deres fængselsstraf. En minimumsperiode med kontrolforanstaltninger vil give myndighederne mulighed for at få et opdateret normalbillede af den terrordømtes færden og aktiviteter efter løsladelse, inden kontrollen med personen ophører.<sup>74</sup>

Indsatsgruppen vurderer, at det er hensigtsmæssigt, at de konkrete kontrolforanstaltninger, ligesom i Storbritannien og Frankrig, først udvælges på løsladelsestidspunktet. Dette vil give myndighederne mulighed for at designe forløbet baseret på den dømtes aktuelle risikoprofil og på baggrund af en opdateret risikovurdering. Med denne model vil det være muligt at tage hensyn til udviklingen i den dømtes personlige forhold under afsoningen, således at kontrolforanstaltningerne er egnede og

---

<sup>74</sup> Det bemærkes, at der vil skulle tages nærmere stilling til, hvilke bestemmelser i straffeloven der ved overtrædelse kan føre til pålæg af kontrolforanstaltninger. Der kan i denne forbindelse eventuelt tages udgangspunkt i den eksisterende afgrænsning fra kontaktforbuddet og opholdsforbuddet. Som minimum bør overtrædelser af straffelovens §§ 114-114 j inkluderes. Uanset afgrænsning vil karakteren af den pågældende straffelovsovertrædelse skulle indgå i vurderingen af, om en kontrolforanstaltning kan pålægges i den konkrete sag.

proportionale. Foranstaltningerne bør endvidere ligesom i Storbritannien af retssikkerhedsmæssige hensyn udvælges ud fra et fast katalog af mulige kontrolforanstaltninger. Det bemærkes, at der vil skulle tages nærmere stilling til, om de konkrete kontrolforanstaltninger skal fastsættes af en administrativ myndighed som i Storbritannien eller af en domstol som i Frankrig.

Indsatsgruppen anbefaler ikke en en-til-en-overførsel af alle kontrolforanstaltninger, der kendes fra de udenlandske modeller, da en for omfattende kontrol kan have en kontraproduktiv effekt i et forebyggende sikkerhedsperspektiv. De konkrete foranstaltninger i en dansk ordning bør derimod udvælges, sådan at de dels adresserer specifikke faktorer i det danske trusselsbillede, dels kan tilpasses en dansk retlig kontekst.

De konkrete kontrolforanstaltninger, som indsatsgruppen anbefaler indført i Danmark, beskrives og begrundes selvstændigt i del 3 af denne rapport. Kontrolforanstaltningerne inkluderer i tillæg til de eksisterende kontaktforbud og opholdsforbud følgende:

- Begrænsning af våbenadgang (afsnit 5).
- Begrænsning af deltagelse i skytteforeninger (afsnit 6).
- Kontrol med internetaktivitet og digitale medier (afsnit 7).
- Forbud mod besiddelse og deling af propaganda (afsnit 8).
- Påbud om deltagelse i psykologisk eller psykiatrisk behandling (afsnit 9).
- Udvidet mulighed for operativ monitoring, herunder elektronisk overvågning via enten fodlænke eller mobiltelefon (afsnit 10).
- Meldepligt hos en tilsynsførende (afsnit 11).

Selvom kontrolforanstaltninger vurderes at være vigtige i risikohåndteringen af løsladte terrordømte, er det væsentligt, at kontrollen ikke bliver så omfattende, at den bliver en barriere for reintegration eller går ud over, hvad der er nødvendigt i forhold til at opnå målet med kontrollen. Den dømtes konkrete forhold og adfærd bør derfor medtænkes i tilrettelæggelsen af kontrolforanstaltninger i alle sager. Det vil således ikke være samtlige foranstaltninger, der nødvendigvis vil være relevante i alle sager.

Der bør desuden gøres overvejelser omkring tidsaspektet og muligheden for gradvise lempelser. Det er ikke givet, at varigheden af en kontrolperiode bør være den samme i Danmark som i udlandet. Indsatsgruppens sikkerhedsmæssige vurdering er, at en minimumsperiode på 12 måneder efter endt

afsoning – som ved den britiske model – vil have en mærkbar effekt på risikohåndteringen for de fleste terrordømte. Derudover er der indikationer på, at der kan være behov for en maksimal tidsmæssig udstrækning på fem år eller mere, da udenlandske myndigheder har konstateret, at nogle personer blot udskød deres planlagte terroraktiviteter, når perioden var kortere. Indsatsgruppen har dog ikke fundet nogen faglig grund til at anbefale, at den maksimale varighed skal være helt op til 25 år som ved de alvorligste forseelser i Storbritannien.

Ligesom i andre europæiske lande bør både varigheden af kontrolperioden samt valget af de enkelte kontrolforanstaltninger kunne prøves ved domstolene. Der bør derfor gøres overvejelser om domstolskontrol i lyset af eventuelle nye oplysninger, samt om, hvordan den dømte sikres de fornødne partsrettigheder.

Hvis en mulighed for at idømme en kontrolperiode for terrordømte indføres, bør ordningen kunne finde anvendelse over for både danske statsborgere og udlændinge. Det bemærkes herved, at en kontrolperiode også er relevant for udviste terrordømte i de tilfælde, hvor de pga. udsendelsesvanskeligheder, eller fordi de er på tålt ophold, befinder sig i Danmark i en periode efter løsladelse.

### **Opsummering af anbefaling**

Ud fra et sikkerhedsperspektiv anbefales det, at færrest muligt af de terrordømte går fra afsoning i kontrollerede rammer til frihed i det danske samfund uden nogen form for kontrol eller kontakt med myndighederne. Derfor anbefales det, at der tages stilling til, om terrordømte i Danmark som udgangspunkt skal idømmes en periode med kontrolforanstaltninger i forlængelse af deres fængselsstraf. Det anbefales i forlængelse heraf, at de specifikke kontrolforanstaltninger udvælges på løsladelsestidspunktet med afsæt i den terrordømtes aktuelle risikoprofil.

## 4. Kontrolforanstaltninger for radikaliserede

Det er ikke kun terrordømte, der udgør en sikkerhedsudfordring, når de løslades. Det er veldokumenteret, at fængselsradikalisering er en reel og presserende sikkerhedsudfordring i Europa.<sup>75</sup> Fængsler kan i nogle tilfælde fungere som en påvirkningsarena, hvor såkaldte karismatiske ledere forsøger at inspirere og mobilisere modtagelige indsatte i en ekstremistisk retning. Derudover kan frihedsberøvelse i sig selv medføre, at nogle indsatte får en identitetsmæssig krise, der kan gøre dem sårbare over for ekstremistisk ideologi.

På grund af risikoen for fængselsradikalisering kan øvrige indsatte, der påbegynder eller fortsætter en radikaliseringsproces under fængslingen, ligeledes udgøre en terrortrussel både under afsoning og efter løsladelse.<sup>76</sup> I denne forbindelse er det værd at bemærke, at 47 ud af 79 indsatte med radikaliseringsbekymring i kriminalforsorgens institutioner pr. september 2022 var dømt eller sigtet for andre overtrædelser end terror.

Flere terrorangreb i Europa er blevet udført af personer, der kort tid inden angrebet var blevet løsladt efter afsoning af domme for andre overtrædelser end terror. Et eksempel på dette er danske Omar el-Hussein, der blev løsladt den 30. januar 2015, cirka to uger før terrorangrebet mod Krudttønden og synagogen i Krystalgade i København i februar 2015. El-Hussein var dømt for grov vold uden ekstremistisk motiv, men var blevet indberettet pga. bekymring for radikalisering under sin fængsling.<sup>77</sup> Et andet eksempel er Bakraoui-brødrene, der deltog i terrorangrebet i Bruxelles den 22. marts 2016, efter de begge var blevet løsladt efter afsoning af straf for anden kriminalitet mellem ét til tre år forud for angrebet.

Danske myndigheder har kun i begrænset omfang mulighed for at iværksætte tiltag over for radikaliserede indsatte, der hverken kan opnå prøveløsladelse eller pålægges kontrolforanstaltninger

---

<sup>75</sup> Hamm M. (2013) *The Spectacular Few: Prisoner Radicalization and the Evolving Terrorist Threat*. New York: New York University Press; Silke A. (2014) *Prisons, Terrorism and Extremism. Critical Issues in Management, Radicalisation and Reform*. London: Routledge; Basra R., Neumann P. & Brunner C. (2016) *Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus*. International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR); Silke A. & Veldhuis T. (2017) "Countering Violent Extremism in Prisons: A Review of Key Recent Research and Critical Research Gaps." *Perspectives on Terrorism* 11(5): 2-11.

<sup>76</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste; Neumann P. & Basra R. (2020) *Prisons and Terrorism: Extremist Offender Management in 10 European Countries*. International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).

<sup>77</sup> Rigspolitiet (2015) *Evaluering af myndighedernes indsats forud for og i forbindelse med terrorhændelserne den 14. og 15. februar 2015 i København*.



med afsæt i en terrordom. Dette er en udfordring, da de indsatte, der ikke opnår prøveløsladelse, typisk er de mest bekymrende indsatte ud fra et sikkerhedsperspektiv.

For at finde løsninger til at håndtere truslen fra løsladte radikaliserede har indsatsgruppen undersøgt andre sammenlignelige landes løsningsmodeller. Undersøgelsen viste, at vestlige lande i løbet af det seneste årti i stigende omfang er begyndt at anvende administrative kontrolforanstaltninger i kontraterrorindsatsen, bl.a. over for terrordømte, men også over for andre radikaliserede, der vurderes at udgøre en fare for statens sikkerhed og den offentlige orden efter løsladelse.

En administrativ kontrolforanstaltning er et præventivt redskab, der anvendes i en tidsbegrænset periode<sup>78</sup> til at håndtere en umiddelbar og alvorlig trussel. Der findes ikke en fælles international definition af administrative kontrolforanstaltninger, men indsatsgruppen arbejder med følgende definitionen: Tvangsmæssige foranstaltninger, der uden strafferetlig anklage pålægges af en judiciel eller udøvende myndighed mod en person som anses for at udgøre en trussel mod statens sikkerhed.<sup>79</sup> Foranstaltningerne anvendes typisk, når en person vurderes at udgøre en trussel mod statens sikkerhed og den offentlige orden, men der (endnu) ikke er tilstrækkeligt bevismateriale til en (ny) straffesag.<sup>80</sup>

Administrative kontrolforanstaltninger er blevet anvendt til terrorbekæmpelse siden FN's Sikkerhedsråds Resolution 1267 (1999)<sup>81</sup> og Resolution 1373 (2001)<sup>82</sup>. Inden for de seneste år har en række vestlige lande, herunder Storbritannien, Frankrig, Schweiz, Holland, Belgien, Tyskland, USA, Australien og Canada, vedtaget lovgivning, der gør det muligt at pålægge personer, der udgør en terrortrussel, kontrolforanstaltninger på baggrund af en sikkerhedsindstilling. Principperne fra disse udenlandske modeller kan overvejes som inspiration i forbindelse med en styrkelse af det danske system.

## Britisk model (TPIM)

Storbritannien har et gennemprøvet og veludviklet risikohåndteringssystem målrettet personer, som vurderes at udgøre en terrorrisiko. Risikohåndteringssystemet, der har navnet *Terrorism Prevention*

---

<sup>78</sup> Den eneste administrative kontrolforanstaltning, der ikke er tidsbegrænset, er fratagelse af statsborgerskab. Dette er allerede en mulighed i dansk ret.

<sup>79</sup> Det bemærkes, at definitionen ikke indebærer, at selve afgørelsen skal træffes administrativt.

<sup>80</sup> Mehra T., Wentworth M. & Ginkel BV. (2021) *The Expanding Use of Administrative Measures in a Counter-Terrorism Context*. Part 1: In Need of Rule of Law Safeguards. International Centre for Counter-Terrorism (ICCT).

<sup>81</sup> FN's Sikkerhedsråd, Resolution 1267, S/RES/1267 (1999).

<sup>82</sup> FN's Sikkerhedsråd, Resolution 1373, S/RES/1373 (2001).

*and Investigation Measures* (TPIM), blev indført i 2011 som afløser for de tidligere *control orders*, der var i anvendelse fra 2005 til 2011. Systemet blev indført efter en evaluering, der påpegede en række udfordringer ved de tidligere *control orders* og anbefalede et nyt risikohåndteringssystem, der var mere fokuseret og mindre indgribende.

De britiske myndigheder anser TPIM som et vigtigt redskab for den britiske regering og dens operative partnere i forhold til at forebygge og begrænse radikaliserede personers deltagelse i terrorrelaterede aktiviteter. TPIM beskrives som en sidste udvej til at beskytte offentligheden mod farlige personer, der vurderes at udgøre en terrorrisiko, men som hverken kan strafforfølges eller udsendes af landet, samt mod radikaliserede kriminelle, der fortsat udgør en reel trussel efter at være blevet løsladt fra fængslet.<sup>83</sup>

Når en person pålægges TPIM, betyder det i praksis, at personen pålægges et sæt af kontrolforanstaltninger, der bl.a. kan inkludere indgreb i bevægelsesfriheden, fodlænke, begrænsninger i kommunikation samt indgreb i ejendomsretten (eksempelvis adgang til at besidde våben). TPIM kan ligeledes indbefatte et kriminalpræventivt tilsynsforløb.<sup>84</sup>

Beslutningen om at pålægge en person TPIM tages på baggrund af en sikkerhedsindstilling fra den nationale efterretningstjeneste.<sup>85</sup> Indstillingen skal indeholde en vurdering af personens risiko samt en begrundelse for, hvilke specifikke kontrolforanstaltninger der er egnede i den konkrete sag. Det er efterfølgende den ressortansvarlige minister for den nationale efterretningstjeneste, den britiske indenrigsminister, der træffer afgørelse om, hvorvidt det er nødvendigt og proportionelt at pålægge en person TPIM, samt om de anbefalede kontrolforanstaltninger er nødvendige og proportionale.

TPIM-afgørelsen skal efterfølgende prøves ved retten ved en såkaldt tilladelseshøring, hvor det sikres, at der ikke er elementer i afgørelsen, der er åbenlyst fejltagtige. Hvis retten giver tilladelse til,

---

<sup>83</sup> *The counter-terrorism and sentencing bill changes to TPIM standard of proof and time limit.* [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/959450/cts-bill-factsheet-tpim-standard-proof-time-limit-jan-2021.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/959450/cts-bill-factsheet-tpim-standard-proof-time-limit-jan-2021.pdf)

<sup>84</sup> TPIM har siden 2011 inkluderet tiltagene: Begrænsning af bopæl, begrænsning af rejseaktivitet, opholdsforbud, begrænsning af bevægelsesfrihed, kontrol med finansielle midler, begrænsning af ejendomsretten, kontrol med elektroniske medier, kontaktforbud, begrænsning af arbejdstilladelse, oplysningspligt og krav om deltagelse i monitoring. I 2015 blev tiltagene våbenforbud samt krav om deltagelse i tilsyn inkluderet, og i 2021 blev løgnedetektor og stofmisbrugstest tilføjet. Jf. *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act*, <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/23/schedule/1/enacted>; [www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/part/2](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/part/2); [www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/11/part/3](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/11/part/3).

<sup>85</sup> Afgørelsesformen er ikke fuldstændig ukendt i en dansk kontekst, idet det efter udlændingelovens § 25 er mulighed for at udvise en person administrativt, hvor afgørelsen beror på en farlighedsvurdering.

at en person pålægges TPIM, vil politiet forkynde et TPIM-varsel for vedkommende, herunder med oplysninger om, hvilke konkrete kontrolforanstaltninger der er tilknyttet. Afgørelsen er underlagt anonymitet, så det ikke kommer offentligheden til kendskab, at en person er pålagt TPIM. Der er fem betingelser, der skal være opfyldt, for at TPIM kan anvendes<sup>86</sup>:

<b>Betingelse A</b>	Indenrigsministeren finder med rimelig grund, at personen er eller har været involveret i terrorrelaterede aktiviteter (den "relevante aktivitet").
<b>Betingelse B</b>	En del af eller alle relevante aktiviteter er nye terrorrelaterede aktiviteter.
<b>Betingelse C</b>	Indenrigsministeren finder det nødvendigt med rimelig grund, at personen pålægges terrorforebyggende og efterforskningsmæssige foranstaltninger med det formål at beskytte befolkningen mod risikoen for terror.
<b>Betingelse D</b>	Indenrigsministeren finder det nødvendigt med rimelig grund, at personen pålægges de konkrete terrorforebyggende og efterforskningsmæssige foranstaltninger med det formål at forhindre eller begrænse dennes deltagelse i terrorrelaterede aktiviteter.
<b>Betingelse E</b>	Retten giver ved en tilladelseshøring indenrigsministeren tilladelse, eller indenrigsministeren finder med rimelig grund, at sagens hastende karakter nødvendiggør, at personen pålægges terrorforebyggende og efterforskningsmæssige foranstaltninger uden forudgående indhentning af en sådan tilladelse.

Varigheden af TPIM i Storbritannien var oprindeligt sat til ét år med mulighed for forlængelse i op til to år. Dette blev imidlertid justeret i forbindelse med ændringen af den britiske kontraterrorlovgivning i 2021, hvor den maksimale længde for TPIM blev øget fra to til fem år.<sup>87</sup> Begrundelsen var, at de britiske myndigheder havde konstateret, at nogle personer, der var pålagt TPIM, blot valgte at udskyde deres planlagte terroraktiviteter i de to år, hvorfor det var nødvendigt at udvide den maksimale længde af perioden. TPIM skal dog fortsat forlænges ved en årlig prøvelse ved domstolene.

<sup>86</sup> *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*. Senest opdateret i 2021 med *Counter-Terrorism and Sentencing Act 2021*. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/11/contents>.

<sup>87</sup> *Counter-Terrorism and Sentencing Act 2021*. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/11/contents>.

## Schweizisk model (MPT)

Schweiz har ligesom Storbritannien med *forbundsloven for politiforanstaltninger til at bekæmpe terror* fra 2021 gjort det muligt for myndighederne at pålægge personer, der udgør en terrorrisiko, specifikke terrorforebyggende foranstaltninger (*mesures policières de lutte contre le terrorisme*, MPT).<sup>88</sup> Disse foranstaltninger inkluderer meldepligt, kontaktforbud, opholdsforbud, udrejseforbud og husarrest. Derudover anvendes såkaldte præventive samtaler til at vurdere, hvilken trussel personen udgør. For at sikre overholdelse af foranstaltningerne (med undtagelse af de præventive samtaler) kan også elektronisk overvågning via fodlænke eller sporing via mobiltelefon anvendes.

Det schweiziske MPT har nogle ligheder med det britiske TPIM. Ligesom i Storbritannien træffes beslutningen om at pålægge en person terrorforebyggende foranstaltninger på baggrund af en indstilling fra sikkerhedsmyndighederne, nærmere bestemt fra den føderale efterretningstjeneste eller kantonerne. Indstillingen fra sikkerhedsmyndighederne skal beskrive, hvilke typer af foranstaltninger der ønskes anvendt og i hvor lang tid. Et forløb på MPT i Schweiz har dog kortere varighed end TPIM i Storbritannien, idet foranstaltningerne kan pålægges i maksimalt seks måneder med mulighed for forlængelse i op til yderligere seks måneder.

I Schweiz indgives indstillingen til forbundspolitiet, der kan pålægge foranstaltningerne uden retlig prøvelse, med undtagelse af husarrest, der skal godkendes af en domstol. En foranstaltning kan kun pålægges, hvis der er konkrete og aktuelle indikationer på, at en person har intention om at begå terrorrelaterede aktiviteter. Betingelserne for at pålægge en terrorforebyggende kontrolforanstaltning er desuden defineret restriktivt ved lov. Dette vil sige, at de terrorforebyggende foranstaltninger kun kan anvendes, hvis der ikke er andre kriminalpræventive tiltag, der kan anvendes til at håndtere truslen.

En person, der pålægges terrorforebyggende foranstaltninger, kan til enhver tid anmode om at få omgjort afgørelsen. Den pågældende har ret til at gennemgå sagens akter, at blive hørt i forbindelse med domstolsprøvelse, at fremlægge beviser og at fremsætte begæring om bevisoptagelse. Det er forudsat, at forbundsdomstolen gennemfører en omfattende undersøgelse af lovligheden og proportionaliteten af en terrorforebyggende foranstaltning. Hvis domstolen finder, at foranstaltningen ikke er lovlig, ophæves den øjeblikkeligt.

---

<sup>88</sup> *Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT)*.  
<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2004/fr>.

For at sikre, at foranstaltningerne ikke bliver uproportionale over tid eller som resultat af ændrede forhold, skal personen monitoreres tæt af myndighederne gennem "case management". De førnævnte præventive samtaler anvendes desuden til at belyse udviklingen i en sag og danne grundlag for en vurdering af, hvornår en foranstaltning skal iværksættes eller afsluttes.

Samtlige kontrolforanstaltninger i den nye schweiziske lov er trådt i kraft pr. 1. juni 2022. Indsatsgruppen har fået oplyst, at MPT vil kunne anvendes over for både landets egne statsborgere og udlændinge, herunder løsladte personer, der vurderes at udgøre en terrortrussel. Brud på kontrolforanstaltningerne, med undtagelse af de præventive samtaler, kan medføre fængselsstraf i op til tre år.

## Fransk model (MICAS)

I Frankrig er det muligt at pålægge radikaliserede personer administrative kontrolforanstaltninger med særligt fokus på bevægelsesfrihed. Muligheden for administrative kontrolforanstaltninger blev etableret med SILT-loven fra oktober 2017, der permanentgjorde en række tiltag fra den franske undtagelsestilstand i perioden mellem november 2015 og oktober 2017, der blev indført som følge af Betaclan-angrebet.<sup>89</sup> Et af de tiltag, der blev gjort permanente, var de såkaldte *Mesures Individuelles de Contrôle Administratif et de Surveillance* (MICAS), dvs. individuelle foranstaltninger med administrativ kontrol og overvågning.

MICAS kan i Frankrig anvendes over for personer, hvor der er tungtvejende grunde til at antage, at vedkommendes handlinger udgør en alvorlig trussel mod den offentlige sikkerhed og orden, og som enten vanligt indgår i relationer med individer eller organisationer, der opfordrer til, faciliterer eller deltager i terrorhandlinger, eller som støtter, deler eller følger en ideologi, der opildner til terrorhandlinger eller opfordrer til udførelse af sådanne. Beslutningen om at anvende MICAS træffes af indenrigsministeren i Frankrig med orientering af den offentlige anklager.

I sammenligning med det britiske TPIM har MICAS en kortere varighed på tre måneder med mulighed for forlængelse i op til i alt 12 måneder. MICAS indeholder desuden et færre antal mulige kontrolforanstaltninger. I MICAS er det primære fokus at begrænse personens bevægelsesfrihed gennem husarrest, udgangsforbud, zoneforbud og fodlænke i kombination med oplysningspligt og

---

<sup>89</sup> *Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.* <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000035932811/>.

meldepligt på en politistation. Administrativ frihedsberøvelse er også blevet overvejet i Frankrig, men foranstaltningen nåede aldrig lovfasen, da det franske statsråd vurderede, at administrativ frihedsberøvelse af radikaliserede vil være i strid med både landets forfatning og den europæiske menneskerettighedskonvention.<sup>90</sup>

Mens de administrative kontrolforanstaltninger i andre lande er målrettet de mest alvorlige og vanskelige tilfælde, er administrative kontrolforanstaltninger blevet anvendt i langt større omfang i Frankrig, herunder i forlængelse af fængselsstraf, hvilket kan skyldes, at landet var i undtagelsestilstand efter Paris-angrebet i 2015 og frem til den 1. november 2017.

## Hollandsk model (TBMT)

Holland vedtog i 2017 en midlertidig lov, der gør det muligt at anvende kontrolforanstaltninger (TBMT) over for personer, der udgør en terrorrisiko.<sup>91</sup> I februar 2022 blev loven forlænget med yderligere fem år, så den indtil videre har virkning frem til den 1. marts 2027.

Det følger af loven, at den hollandske justitsminister på baggrund af nationale sikkerhedshensyn kan begrænse en persons bevægelsesfrihed, hvis personens adfærd kan relateres til terrorrelaterede aktiviteter eller støtte heraf. De mulige kontrolforanstaltninger inkluderer meldepligt på en politistation samt opholdsforbud og kontaktforbud. Til at monitere overholdelse af opholdsforbuddet kan elektronisk overvågning med fodlænke anvendes ligesom i de andre tre lande. Derudover kan en person pålægges et forbud mod at forlade Schengen-området (udrejseforbud). Den hollandske model minder dermed indholdsmæssigt om den franske model pga. et overvejende fokus på bevægelsesfrihed.

Som ved den schweiziske model (MPT) er kontrolforanstaltningernes varighed i Holland begrænset til maksimalt seks måneder med mulighed for forlængelse i yderligere seks måneder. Ingen foranstaltning må dog opretholdes længere, end hvad der er nødvendigt for at beskytte statens sikkerhed. Brud på kontrolforanstaltningen kan medføre bøde eller fængsel i indtil ét år, hvilket er lavere end i Schweiz, hvor fængselsstraffen er på op til tre år.

---

<sup>90</sup> Conseil d'État (2015) "Avis sur la constitutionnalité et la compatibilité avec les engagements internationaux de la France de certaines mesures de prévention du risque de terrorisme." N° 390867.

<sup>91</sup> *Tijdelijke wet bestuurlijke maatregelen terrorismebestrijding*. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0039210/2017-03-01>.

## Overvejelser om kontrolforanstaltninger for radikaliserede

Indsatsgruppen vurderer, at de ovenfor beskrevne udenlandske modeller for administrative kontrolforanstaltninger potentielt vil kunne anvendes som inspiration til at håndtere terrortrusler fra radikaliserede indsatte i Danmark, som ikke er terrordømte, men som vurderes særligt farlige på løsladelsestidspunktet. Radikaliserede personer, der ikke er terrordømte, vil i udgangspunktet blive løsladt uden nogen form for kontrol uanset alvoren af deres risikoprofil. Administrative kontrolforanstaltninger vil kunne pålægges ved løsladelse med afsæt i en konkret og aktuel farlighedsvurdering og vil derfor kunne anvendes over for de mest bekymrende radikaliserede indsatte i en tidsbegrænset periode efter løsladelse.

Derudover vil administrative kontrolforanstaltninger på kort sigt eventuelt kunne anvendes over for den eksisterende population af indsatte med terrorsager i tilfælde af, at de ikke er omfattet af ordningen beskrevet i afsnit 3. Som beskrevet indledningsvis står Danmark og resten af Europa aktuelt over for et historisk højt antal løsladelser af personer, der er dømt i terrorsager. Herhjemme involverer disse sager bl.a. fremmedkrigere, der har været udrejst til terrororganisationer i udlandet, samt personer, der har deltaget i angrebsplanlægning i Danmark. Indsatsgruppen vurderer, at de administrative kontrolforanstaltninger i en overgangsperiode vil være et nyttigt redskab til at imødegå trusler fra terrordømte, der løslades i de kommende år, hvis disse ikke kan omfattes af ordningen for terrordømte.

Det er væsentligt at understrege, at administrative kontrolforanstaltninger er et nyt og omdiskuteret redskab på terrorområdet. Menneskerettighedsorganisationer og forskere har udtrykt bekymring over brugen af administrative kontrolforanstaltninger, herunder særligt brug af kontrolforanstaltninger, der har karakter af frihedsberøvelse (f.eks. husarrest) eller er tidsbegrænsede (f.eks. fratagelse af statsborgerskab).<sup>92</sup> Forskere har derfor argumenteret for, at det er væsentligt, at de valgte kontrolforanstaltninger både har en reel trusselsreducerende effekt og ikke er unødigt restriktive ved eksempelvis at have karakter af frihedsberøvelse.<sup>93 94</sup>

---

<sup>92</sup> Amnesty International (2018) *Punished without trial – the use of administrative control measures in the context of counter-terrorism in France*.

<sup>93</sup> Jf. Boutin B. (2017) *Administrative Measures in Counter-Terrorism and the Protection of Human Rights*.

<sup>94</sup> Dette er bl.a. årsagen til, at indsatsgruppen i det følgende ikke anbefaler husarrest eller forvaring efter dom som mulige kontrolforanstaltninger.

Omvendt har FN's kontraterrorkomité argumenteret for, at der kan være behov for at anvende administrative kontrolforanstaltninger i særlige tilfælde på terrorområdet. Konkret anbefaler komitéen, at stater anvender administrative kontrolforanstaltninger som præventive redskaber i de radikaliseringsager, hvor strafforfølgelse (endnu) ikke er egnet, og hvor det kan gøres på en sådan måde, at det er foreneligt med internationale menneskerettigheder og national lovgivning.<sup>95</sup> Også nogle forskere har argumenteret for, at administrative kontrolforanstaltninger kan være et brugbart og legitimt redskab til at imødegå en trussel mod statens sikkerhed i exceptionelle tilfælde, herunder over for nyligt løsladte radikaliserede med høj farlighed.<sup>96</sup> Det er dog afgørende, at der indføres tilstrækkelige retssikkerhedsmæssige og proceduremæssige garantier, herunder mulighed for prøvelse af afgørelsen.<sup>97</sup>

Hvis en dansk ordning for kontrolforanstaltninger indføres, kan det ligesom i de udenlandske modeller være den nationale efterretningstjeneste (dvs. PET), der foretager sikkerhedsindstillingen og fremsætter konkrete forslag til, hvilke foranstaltninger den pågældende person bør pålægges for at imødegå truslen. Indstillingen bør indeholde klare indikationer på, at den løsladte udgør en terrortrussel, der ikke kan håndteres gennem eksisterende indsatser. Det bør desuden overvejes, om afgørelsen på baggrund af en sådan indstilling skal træffes administrativt som i de udenlandske modeller – eksempelvis af justitsministeren eller statsadvokaten – og derefter prøves ved en domstol, eller om afgørelsen alene skal træffes af en domstol. Uanset afgørelsesmodel bør det nærmere overvejes, hvordan den pågældende sikres de fornødne partsrettigheder.

De udenlandske modeller indeholder en omfattende og varierende liste af kontrolforanstaltninger, hvoraf kun nogle vurderes egnede i Danmark. Hvilke konkrete kontrolforanstaltninger, der bør indgå i en eventuel dansk ordning, vil skulle tage udgangspunkt i det danske trusselsbillede og dansk ret, herunder Danmarks internationale forpligtelser. Indsatsgruppen vurderer, at kontaktforbuddet<sup>98</sup> og

---

<sup>95</sup> United Nations (2015) "Implementation of Security Council Resolution 2178 (2014) by States Affected by Foreign Terrorist Fighters." UN Doc S/2015/338.

<sup>96</sup> Mehra T., Wentworth M. & Ginkel BV. (2021) *The Expanding Use of Administrative Measures in a Counter-Terrorism Context*. Part 1: In Need of Rule of Law Safeguards. International Centre for Counter-Terrorism (ICCT); Boutin B. (2017) *Administrative Measures in Counter-Terrorism and the Protection of Human Rights*.

<sup>97</sup> Mehra T., Wentworth M. & Ginkel BV. (2021) *The Expanding Use of Administrative Measures in a Counter-Terrorism Context*. Part 1: In Need of Rule of Law Safeguards. International Centre for Counter-Terrorism (ICCT).

<sup>98</sup> Ved kontaktforbud forstås et forbud mod at søge at kontakte andre personer, der er dømt for terrorrelaterede overtrædelser, jf. straffelovens § 79 b, stk. 3.



opholdsforbuddet<sup>99</sup>, der allerede er kendt på terrorområdet i Danmark, også bør overvejes som mulige kontrolforanstaltninger over for løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel. Sådanne forbud mod at kontakte bestemte personer eller opholde sig bestemte steder indgår som beskrevet ovenfor i flere af de udenlandske modeller.

De andre kontrolforanstaltninger fra de udenlandske modeller, som indsatsgruppen vurderer, bør overvejes i Danmark, er udvalgt, fordi de kan adressere konkrete faktorer i det danske trusselsbillede. Disse foranstaltninger beskrives og begrundes i del 3 i denne rapport og inkluderer:

- Begrænsning af våbenadgang (afsnit 5).
- Begrænsning af deltagelse i skytteforeninger (afsnit 6).
- Kontrol med internetaktivitet og digitale medier (afsnit 7).
- Forbud mod besiddelse og deling af propaganda (afsnit 8).
- Påbud om deltagelse i psykologisk eller psykiatrisk behandling (afsnit 9).
- Udvidet mulighed for operativ monitoring, herunder elektronisk overvågning via enten fodlænke eller mobiltelefon (afsnit 10).
- Meldepligt hos en tilsynsførende (afsnit 11).

Hvis administrative kontrolforanstaltninger indføres som et redskab i kontraterrorindsatsen i Danmark, vil foranstaltningernes tidsmæssige udstrækning og processen for forlængelser skulle fastlægges med udgangspunkt i dansk ret og i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser, ligesom muligheden for prøvelse vil skulle tilpasses. Som beskrevet ovenfor varierer varigheden af kontrolforanstaltningerne i de udenlandske modeller. I Storbritannien er TPIM's maksimale længde for nyligt blevet forlænget fra to til fem år med en årlig prøvelse af proportionalitet. Dette er længere end i Frankrig, Holland og Schweiz, hvor den maksimale tidsgrænse for foranstaltningerne er sat til 12 måneder. De britiske myndigheders argument for den længere periode er, at de har konstateret, at nogle personer blot udskød deres planlagte terroraktiviteter, når den maksimale længde af perioden var to år.

Indsatsgruppen vurderer, at administrative kontrolforanstaltninger kun vil finde anvendelse på et lille antal personer i Danmark. Til sammenligning er kun tre personer på TPIM i Storbritannien pr.

---

<sup>99</sup> Ved opholdsforbud forstås et forbud mod at færdes og opholde sig i et eller flere nærmere afgrænsede områder, hvor der er en særlig risiko for, at den dømte enten vil blive fastholdt eller falde tilbage i et radikaliseret miljø eller vil kunne påvirke radikaliseringsudsatte personer i en negativ retning, jf. straffelovens § 79 b, stk. 2.

november 2021, selvom den britiske population af voldelige ekstremister er større end i Danmark. Det bør i denne forbindelse bemærkes, at de administrative kontrolforanstaltninger i såvel Storbritannien som i Schweiz, Frankrig og Holland kan anvendes på *alle radikaliserede, der udgør en særlig terrortrussel*, og ikke kun de radikaliserede personer, der har afsonet fængselsstraf. Med andre ord omfatter de udenlandske modeller en bredere persongruppe end indsatsgruppens fokusgruppe. Undersøgelserne til denne rapport har udelukkende fokuseret på *løsladte* radikaliserede, og det er uden for indsatsgruppens opdrag at komme med anbefalinger vedrørende radikaliserede, der ikke har afsonet fængselsstraf.

### Opsummering af anbefaling

Det anbefales, at det overvejes, om kontrolforanstaltninger i særlige tilfælde skal kunne anvendes over for løsladte radikaliserede, hvis sikkerhedsmyndighederne kan fremvise klare indikationer på, at den pågældende udgør en terrortrussel, der ikke kan håndteres gennem en (ny) straffesag eller eksisterende indsatser. Beslutningen om at pålægge en person kontrolforanstaltninger bør træffes af eller kunne prøves ved en domstol, og der skal indføres retssikkerhedsmæssige og proceduremæssige garantier.

Hvilke konkrete kontrolforanstaltninger, der bør indgå i en eventuel dansk ordning, vil skulle tage udgangspunkt i det danske trusselsbillede og dansk ret. Først og fremmest bør kontaktforbuddet og opholdsforbuddet, der allerede er kendt på terrorområdet i Danmark, overvejes som mulige kontrolforanstaltninger over for løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel.

*Del 3.*

---

**Nye  
kontrolforanstaltninger  
og supplerende  
redskaber**

## Del 3. Nye kontrolforanstaltninger og supplerende redskaber

Trusselsbilledet på terrorområdet har udviklet sig markant i de seneste ti år. Terrorangreb i Europa kommet sjældent til udtryk via dirigerede og komplekse angreb, men bliver primært udført af soloterrorister eller mindre terrorgrupper med brug af lettilgængelige midler og til tider efter en meget kort planlægningsfase. Samtidig er trusselsbilledet blevet mere ideologisk komplekst, idet truslen udgår fra en række forskellige typer af aktører, om end den største terrortrussel mod Danmark fortsat udgår fra de militant islamistiske grupper Islamisk Stat og al-Qaida, som inspirerer individer og netværk til angreb.<sup>100</sup>

Udviklingen i trusselsbilledet afspejles i, at de terrordømte og radikaliserede, der aktuelt er fængslet i de europæiske fængsler, adskiller sig fra fortidens generationer af terrorister. Der er eksempelvis en større variation i de indsattes ideologiske profiler samt markante forskelle på deres kapacitet og netværk. De indsattes psykologiske profiler er desuden forskelligartede, samtidig med at den aldersmæssige og kønsmæssige fordeling blandt de indsatte har rykket sig.<sup>101</sup> I Danmark kommer denne profilmæssige variation bl.a. til udtryk i, at myndighederne har registreret stor forskel på de terrordømtes adfærdsmønstre under fængsling.<sup>102</sup>

Med blik for udviklingen i trusselsbilledet og den aktuelle ekstremistiske fængselspopulation vurderer indsatsgruppen, at myndighederne i fremtiden vil få brug for nye redskaber til at adressere en mere kompleks gruppe af løsladte terrordømte og radikaliserede. Den profilmæssige variation fordrer endvidere en mere differentieret tilgang, hvor løsladte terrordømte og radikaliserede i højere omfang håndteres med udgangspunkt i deres specifikke risikoprofil på løsladelsestidspunktet. Ved at indføre et bredere katalog af mulige kontrolforanstaltninger vil myndighederne få mulighed for at designe en målrettet og reflekteret indsats, der kan imødegå truslen fra forskellige typer af løsladte personer.

<sup>100</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>101</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste. Neumann P. & Basra R. (2020) *Prisons and Terrorism: Extremist Offender Management in 10 European Countries*. International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).

<sup>102</sup> Indsatsgruppen vedrørende terrordømte og radikaliserede (2021) *Indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning*.

De ovenfor beskrevne udenlandske modeller (del 2) indeholder en lang række mulige kontrolforanstaltninger og redskaber, der ikke er i anvendelse i Danmark, hvor det aktuelt kun er muligt at pålægge terrordømte et opholdsforbud eller et kontaktforbud med virkning efter endt afsoning. De følgende afsnit gennemgår de specifikke kontrolforanstaltninger fra de udenlandske modeller, som indsatsgruppen vurderer, bør overvejes indført i Danmark. Kontrolforanstaltningerne er udvalgt, fordi de dels anvendes i andre sammenlignelige lande, dels er vurderet egnede til at adressere specifikke faktorer i det aktuelle efterretnings- og trusselsbillede i Danmark. Med andre ord er de mulige udenlandske kontrolforanstaltninger systematisk sammenholdt med de mest markante aktuelle faktorer i det danske trusselsbillede med henblik på at identificere de foranstaltninger, der må forventes at have en reel trusselsreducerende effekt.

Det understreges, at indsatsgruppen ikke anbefaler en en-til-en-overførsel af alle de mulige udenlandske kontrolforanstaltninger, da en for omfattende kontrol kan have en kontraproduktiv effekt i et forebyggende sikkerhedsperspektiv.<sup>103</sup> Derudover er det af ressourcemæssige årsager uhensigtsmæssigt at indføre kontrolforanstaltninger, som ikke forventes at blive relevante med afsæt i det aktuelle efterretningsbillede. De mulige kontrolforanstaltninger fra udlandet er derfor prioriteret og gennemgået med blik for det danske efterretnings- og trusselsbillede samt den danske retlige og organisatoriske kontekst.

Med afsæt i argumentationen i denne rapport del 2 kan kontrolforanstaltningerne potentielt anvendes over for dels terrordømte, der er omfattet af en kontrolperiode efter løsladelse, dels andre løsladte radikaliserede, der vurderes at udgøre en terrortrussel. Med mindre andet er anført, tænkes alle kontrolforanstaltninger anvendt over for både danske statsborgere og udviste udlændinge, der befinder sig i landet efter løsladelse. Som beskrevet i rapportens del 2 vil der på løsladelsestidspunktet skulle foretages en konkret vurdering af, hvilke kontrolforanstaltninger det vil være proportionalt og relevant at pålægge i den enkelte sag.

Eftersom kontrolforanstaltninger ikke kan stå alene og vil skulle tilpasses det danske system, indeholder de følgende afsnit ligeledes en række forslag om supplerende redskaber til at adressere de mest markante faktorer i trusselsbilledet. De supplerende redskaber er særligt relevante for den bredere gruppe af bekymringsindberettede indsatte, der ikke ved løsladelse vurderes at udgøre en så

---

<sup>103</sup> Hall J. (2020) *Terrorist Risk Offenders: Independent Review of Statutory Multi-Agency Public Protection Arrangements*. Independent Reviewer of Terrorism Legislation.

alvorlig terrortrussel, at det kan retfærdiggøre pålæg af kontrolforanstaltninger. Derudover gøres der i rapportens del 3 overvejelser om en styrkelse af den kriminalpræventive indsats og den operative, efterretningsmæssige indsats, om end sidstnævnte er vanskeligt at gå i detaljer med i en åben rapport.

Alle kontrolforanstaltninger og redskaber er udvalgt med fokus på perioden efter endt afsoning og tænkes således ikke anvendt under prøveløsladelse, jf. rapportens del 1 for anbefalingerne rettet mod prøveløsladelse.

## 5. Våbenadgang

Valg af fremgangsmåde ved et terrorangreb afspejler ofte gerningspersonens kapacitet. Fremgangsmåden og gerningspersonens kapacitet kan ligeledes have stor indvirkning på antallet af sårede og dræbte ved et angreb samt i forhold til den propandaeffekt, som et angreb medfører. I vurderingen af terrortruslen mod Danmark fra 202 vurderer CTA, at brug af skydevåben er blandt de mest sandsynlige fremgangsmåder ved både et militant islamistisk og et højreekstremistisk terrorangreb i Danmark.<sup>104</sup>

En gennemgang af danske terrorsager viser, at størstedelen af gerningspersonerne har haft intention om at anvende skydevåben som fremgangsmåde. Bare i 2021 er to personer med kriminel fortid i to separate terrorsager dømt for at have anskaffet skydevåben og ammunition til brug for en eller flere terrorhandlinger. Derudover er omkring en femtedel af de indsatte i kriminalforsorgens institutioner, der mellem 2018 og 2021 er blevet kategoriseret pga. bekymring for militant islamisme, på et tidspunkt blevet dømt for besiddelse af skydevåben under særligt skærpende omstændigheder.

CTA vurderer, at der i Danmark findes ekstremister, der har kapacitet til at anvende skydevåben til at gennemføre terrorangreb. Angreb med sådanne våben kan have stor skadevirkning og kan gennemføres spontant eller efter en meget kort planlægningsfase. CTA fremhæver endvidere, at ansættelse i Forsvaret eller politiet, tilknytning til Hjemmeværnet samt besiddelse og brug af lovlige jagtvåben kan have en kapacitetsopbyggende effekt i forhold til at begå terror.<sup>105</sup>

Også på europæisk plan spiller skydevåben en væsentlig rolle i trusselsbilledet. Sammenlignelige lande, såsom Norge, Belgien og Østrig, har inden for de seneste år været ramt af militant islamistiske angreb, hvor gerningspersonerne anvendte skydevåben som fremgangsmåde.<sup>106</sup> Skydevåben har desuden været den mest anvendte våbentype ved de seneste års gennemførte højreekstremistiske angreb i Vesten. Det er CTA's vurdering, at der blandt højreekstremister internationalt og i Danmark generelt er stor interesse for våben, herunder særligt skydevåben.<sup>107</sup>

---

<sup>104</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>105</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>106</sup> Pga. omfanget af angreb udført med skydevåben strammede EU i 2017 den fælles europæiske politik vedrørende anskaffelse og ulovlig spredning af våben (*EU Firearms Directive 2017/853*), hvilket førte til strengere regler om semi-automatiske våben, bedre transnational deling af oplysninger samt styrket sporing af våben over landegrænser.

<sup>107</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

Som følge af disse tendenser i trusselsbilledet har adgang til skydevåben været et centralt fokuspunkt i servicetjekket af den danske indsats over for løsladte terrordømte og radikaliserede.

## Våbenforbud

Erhvervelsen af skydevåben er primært forbeholdt personer med lovlig adgang til våben eller med kriminelle kontakter, der kan bistå med at skaffe våben.<sup>108</sup> Terrordømte og andre løsladte radikaliserede kan bl.a. opnå adgang til skydevåben gennem kontakter til kriminelle miljøer i tiden før, under eller efter fængsling. Dette sås eksempelvis ved terrorangrebet i København den 14. og 15. februar 2015, hvor gerningspersonen, Omar el-Husseini, anskaffede skydevåben til brug for angrebet gennem det kriminelle bandemiljø. Derudover viser erfaringer fra udlandet, at radikaliserede i nogle tilfælde har opnået adgang til våben via lovlig våbentilladelse.

I Danmark indgår tidligere domme for personfarlig kriminalitet allerede som et centralt element i politiets vandelsundersøgelse<sup>109</sup> i forbindelse med ansøgning om våbentilladelse. Med afsæt i trusselsbilledet er det dog væsentligt entydigt at sikre, at ingen løsladte terrordømte eller andre radikaliserede, der udgør en terrortrussel, kan opnå lovlig adgang til våben eller ansættelse i stillinger, der kræver våbentilladelse.

En entydig begrænsning af lovlig våbenadgang kan bl.a. opnås ved at gøre det muligt at pålægge løsladte terrordømte og andre løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel, et forbud mod at anskaffe, besidde, benytte eller arbejde med våben. På denne måde vil terrordømte og radikaliserede, der er pålagt et forbud, kunne sanktioneres, hvis de indgiver en ansøgning om våbentilladelse. I forbindelse med indførelsen af et eventuelt våbenforbud kan det overvejes, om det også skal inkludere et forbud mod, at der opbevares våben på vedkommendes bopælsadresse, uanset om disse tilhører en bofælle med en våbentilladelse.

Et våbenforbud for løsladte terrordømte og radikaliserede er allerede kendt fra andre europæiske landes kontraterrorindsats. Kort tid efter terrorangrebet i Wien i november 2020, der blev udført af en løsladt terrordømt, fremlagde den østrigske regering et forslag om, at personer, som har været dømt for en terrorrelateret overtrædelse, skal registreres på en liste (*terrorregister*) og bl.a. kunne pålægges et livslangt forbud mod våbenbesiddelse. Ligeledes har det i Storbritannien siden 2015

---

<sup>108</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>109</sup> Vandelsundersøgelsen er en konkret og individuel vurdering, hvor det særligt er oplysninger om ansøger i politiets registre fra de seneste fem år op til ansøgningstidspunktet, der har betydning for politiets afgørelse om våbentilladelse.



været muligt at pålægge personer, der udgør en terrortrussel, et forbud mod at anmode om og besidde våben, sprængstoffer og våbenlignende genstande i regi af den ovenfor beskrevne TPIM-ordning.<sup>110</sup>

Fordi skydevåben er en væsentlig faktor i trusselsbilledet, og fordi retten til at bære skydevåben ikke er en grundlæggende rettighed, foreslår indsatsgruppen, at personer, der er dømt for overtrædelse af terrorbestemmelserne, skal kunne afskæres adgang til våben ikke kun i en periode efter løsladelse, men for bestandigt. Dette kan eksempelvis opnås ved at gøre det foreslåede våbenforbud livsvarigt for samtlige terrordømte. Et livsvarigt våbenforbud vil sende et klart og entydigt signal om, at terrordømte aldrig skal kunne opnå lovlig adgang til våben, uanset hvor lang tid der er gået siden deres dom.

## Informationsudveksling ved vandelsgodkendelse

Selvom et våbenforbud indføres for terrordømte og andre løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel, vil langt fra alle løsladte personer, der er blevet indberettet pga. bekymring for radikalisering, kunne omfattes af et forbud. Eftersom brug af skydevåben er blandt de mest sandsynlige fremgangsmåder ved et terrorangreb i Danmark, er det værd at overveje, om våbenadgang også skal begrænses for den bredere gruppe af bekymringsindberettede personer, selvom de ikke umiddelbart udgør en akut terrortrussel, der kan retfærdiggøre pålæg af kontrolforanstaltninger. Dette er særligt relevant i de tilfælde, hvor en indsat først re-engagerer i en ekstremistisk orientering efter løsladelse eller har benyttet "falsk overholdelse" under afsoning, dvs. at den indsatte har givet udtryk for at ville samarbejde uden reelt at have intention om at afskrive sig et voldeligt ekstremistisk verdenssyn.

Som beskrevet indgår tidligere domme for personfarlig kriminalitet allerede som et centralt element i politiets vandelsundersøgelse. Adgang til våben er derfor først og fremmest en udfordring i sager med løsladte bekymringsindberettede personer, som *ikke* har været dømt for personfarlig kriminalitet. Disse personer kan være vanskelige at vurdere i forbindelse med en ansøgning om våbentilladelse, da oplysningerne om, at en person er bekymringsindberettet, ikke i alle tilfælde er tilgængelige for Politiets Administrative Center (PAC), der foretager den politifaglige vurdering.

---

<sup>110</sup> *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*. Senest opdateret i 2021 med *Counter-Terrorism and Sentencing Act 2021*. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/11/contents>.

PAC modtager i dag ikke automatisk bekymringsindberetninger om radikalisering fra kriminalforsorgen, og PAC har heller ikke på anden vis systematisk adgang til indberetningerne til brug for deres behandling af ansøgninger om våbentilladelser mv. Ved løsladelse af en bekymringsindberettet indsat underretter kriminalforsorgen bopælspolitikredsen via infohuset. PAC har en teoretisk mulighed for at blive orienteret om, at en person tidligere har været i bekymringskategori hos kriminalforsorgen via bopælspolitikredsen, men denne vidensdeling er ikke formaliseret, hvorfor systemet fremstår personbåret og sårbart. Selve indholdet af bekymringsindberetningen vil desuden ikke i alle tilfælde være bredt kendt i politiet, da underretningen fra kriminalforsorgen ved løsladelse udelukkende indeholder personens bekymringskategorisering og ikke selve indholdet af bekymringen.<sup>111</sup>

Hvis en ansøger om våbentilladelse er en nyligt løsladt, der er dømt for personfarlig kriminalitet, vil den manglende underretning af PAC om bekymringsindberetninger være mindre afgørende, om end ikke ubetydelig, da det vil fremgå af kriminalregisteret, at personen er dømt for personfarlig kriminalitet og dermed uegnet til våbentilladelse. Hvis ansøgeren derimod er dømt for andet end personfarlig kriminalitet, men indberettet pga. bekymringer om radikalisering under afsoning, er der en risiko for, at det ikke vil blive opfanget i det nuværende system.

Indsatsgruppen vurderer, at indberetninger pga. bekymring for radikalisering under fængsling altid bør indgå med væsentlig og tungtvejende vægt i politiets afgørelser om, hvorvidt en person er egnet til at få våbentilladelse. Det anbefales derfor, at der etableres en ordning, hvor PAC systematisk orienteres om eller har adgang til oplysninger om, at en ansøger om våbentilladelse er blevet bekymringsindberettet pga. mistanke om radikalisering.

PAC's adgang til radikaliseringsbekymringer kan etableres på flere måder. Indsatsgruppen vurderer, at det på kort sigt er sikrest, at PET foretager en screening af ansøgere om våbentilladelse på baggrund af efterretningstjenestens oplysninger om bl.a. radikaliseringsbekymringer. Såfremt PET anser det som betænkeligt at udstede våbentilladelsen, kan PET orientere PAC om betænkeligheden, hvorefter PAC ikke udsteder en våbentilladelse. Denne ordning forudsætter, at PET har adgang til hurtigt og systematisk at få overblik over aktuelle ansøgninger om våbentilladelse. Dvs. at den relevante data

---

<sup>111</sup> Baggrunden herfor er, at en fremsendelse af en skriftlig bekymringsindberetning til politikredsen i ufiltreret form vil gå ud over, hvad der er tilladt for udveksling af oplysninger mellem myndighederne i medfør af retsplejelovens § 115 (KSP-samarbejdet). Politiets infohustovholder kan dog kontakte kriminalforsorgen for at få bekymringen konkretiseret, jf. jf. Justitsministeriets forskningskontor (2019) *Evaluering af politiets rolle i det radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats*.

fra PAC skal videregives eller gøres tilgængelig for PET i en fast struktureret form, der kan indlæses struktureret – og altså ikke manuelt – i PET's systemer. Det er endvidere påkrævet, at ordningen indrettes således, at et afslag om våbentilladelse kan gives uden begrundelse, hvis afgørelsen er truffet på baggrund af oplysninger om en radikaliseringsbekymring eller efter anmodning fra PET.

### **Opsummering af anbefaling**

Det anbefales, at terrordømte og radikaliserede, der udgør en terrortrussel, skal kunne pålægges et forbud mod at anskaffe, besidde, benytte eller arbejde med våben. Det foreslås, at terrordømte skal kunne fratages muligheden for adgang til våben for bestandigt ved at gøre våbenforbuddet personligt og livsvarigt for denne persongruppe.

Det anbefales, at indberetninger om radikaliseringsbekymringer altid bør indgå med vægt i vurderingen af, om en person er egnet til at få våbentilladelse. Konkret anbefales det, at PET screener ansøgere på baggrund af efterretningstjenestens oplysninger om bl.a. radikaliseringsbekymringer og underretter PAC, hvis oplysningerne taler imod adgang til våben. Dette forudsætter dels, at PET får tilsendt struktureret data om ansøgere, dels at der kan gives afslag uden begrundelse.

## 6. Deltagelse i skytteforeninger

Træning i skytteforeninger kan ligesom våbentilladelse bidrage til at øge en persons kapacitet til at begå angreb. Konkret fremhæver CTA i vurderingen af terrortruslen mod Danmark fra 2022, at radikaliserede personer, som har våbenkendskab fra skytteforeninger, vil være i stand til at gennemføre terrorangreb med særlig stor effekt.<sup>112</sup>

Inden for de højreekstremistiske miljøer er der generelt en stor interesse for våben, og flere af de allerede gennemførte højreekstremistiske terrorangreb i Vesten har været udført af gerningspersoner, der var aktive i skytteforeninger. Eksempelvis var Philip Manshaus, der stod bag et angreb på en moské i Norge i 2019, medlem af en skytteforening i året op til sit angreb.

Lignende tendenser ses på bandeområdet i Danmark, hvor politiet har erfaret, at visse personer relateret til bandemiljøet har udnyttet skytteforeninger til at lære at skyde med og håndtere skydevåben, hvilket øger risikoen for flere alvorlige og evt. dødelige skudepisoder.<sup>113</sup>

I tillæg til ovennævnte våbenforbud er det således relevant at begrænse løsladte terrordømtes og radikaliseredes mulighed for medlemskab af og træning i skytteforeninger.

### Forbud mod deltagelse i skytteforeninger

Før 2018 var der ikke krav om våbentilladelse eller baretilladelse for at være medlem af en skytteforening i Danmark. Som led i Bandepakke III blev våbenbekendtgørelsen imidlertid ændret, så medlemmer af skytteforeninger, som ikke benytter eget våben, og som er fyldt 15 år, efter den 1. juli 2018 skal vandelsgodkendes af politiet for lovligt at få overladt et våben, som tilhører den pågældende forening eller et medlem af foreningen.<sup>114</sup> Hvis radikaliseringsbekymringer som foreslået i afsnit 5 fremover skal indgå i vandelsgodkendelser, vil det således også kunne medvirke til, at radikaliserede ikke kan få medlemskab af en skytteforening.

---

<sup>112</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>113</sup> Regeringen (2022) *Trygge lokalsamfund uden kriminelle bander – Opgør med fødekæden, forretningen og forråelsen*. Bandepakke III.

<sup>114</sup> Regeringen (2017) *Bander bag tremmer*. Bandepakke III.

Skytteforeninger kan dog fortsat i henhold til våbenbekendtgørelsen overlade våben i forbindelse med prøveskydninger og andre arrangementer, som foreningen er ansvarlig for at afholde.<sup>115</sup> Det er i dag ikke lovreguleret, hvor mange prøveskydninger der kan afholdes, men DGI Skydning, Dansk Skytte Union og Dansk Firmaidrætsforbund har i *Sikkerhedsbestemmelser for skydning* (SIKSKY) fastsat regler, der giver mulighed for fem prøveskydninger i en skytteforening i en periode på 12 måneder.<sup>116</sup> Med den seneste bandepakke IV fra september 2023 foreslår regeringen, at der sker en intensiveret kontrol med prøveskydninger i skytteforeningsregi ved bl.a. at nedsætte antallet af prøveskydninger uden politiets samtykke fra fem til to prøveskydninger per person inden for en periode på tolv måneder.

Risikoen ved prøveskydninger er, at radikaliserede personer kan udnytte ordningen til at øve skydefærdigheder og dermed opøve angrebskapacitet, uden at myndighederne opdager det. Indsatsgruppen anbefaler derfor, at det skal være muligt at pålægge løsladte terrordømte og radikaliserede, der udgør en terrortrussel, et forbud mod at få overladt våben i en skytteforening. Forbuddet skal sikre, at terrordømte og radikaliserede kan sanktioneres, hvis de forsøger at anvende træning i skytteforeninger til at opbygge kapacitet til at begå terror eller udnytter prøveskydeordningen til at få adgang til våben.

## Informationsudveksling omkring skytteforeninger

For at kunne føre tilsyn med terrordømtes og radikaliseredes brug af prøveskydningsordningen er det nødvendigt at sikre et bedre overblik over, hvem der deltager i prøveskydninger. Det er i dag ikke lovreguleret, hvilke oplysninger der skal noteres i forbindelse med fastlæggelse af identiteten på de personer, der deltager i prøveskydninger i skytteforeninger.

Indsatsgruppen foreslår derfor, at det fastsættes direkte i våbenbekendtgørelsen, at skytteforeninger skal stille krav om fremvisning af billedlegitimation ved overladelse af et våben, ligesom såkaldte stamoplysninger om fulde navn, legitimationstype og -nummer (kørekort eller pasnummer) skal registreres. Det foreslås i tillæg hertil, at der indføres en pligt for skytteforeningerne til at vedligeholde en elektronisk oversigt over de personer, som får overladt skydevåben. Dette med henblik på, at

---

<sup>115</sup> Våbenbekendtgørelsens § 22 indeholder nærmere regler for, hvornår og under hvilke nærmere vilkår skytteforeninger kan overlade foreningens og dens medlemmers våben.

<sup>116</sup> I bandepakke IV foreslås det, at skytteforeninger kun skal kunne overlade skydevåben til en person, der ikke forinden har opnået politiets samtykke, ved maksimum to prøveskydninger inden for en periode på 12 måneder. Jf. Regeringen (2023) *Trykke nabolag i hele Danmark – Strammere greb om banderne*. Bandepakke IV.

politiet og PET kan anvende oversigten til at afdække, om løsladte terrordømte eller radikaliserede benytter prøveskydninger til at opbygge angrebskapacitet med våben. En lignende anbefaling blev fremsat i bandepakke IV fra september 2023, da en elektronisk oversigt ligeledes vil have en værdi i forhold til at registrere bandemedlemmers brug af prøveskydninger til at træne skydefærdigheder.

Indsatsgruppen vurderer, at hvis en elektronisk oversigt skal have en reel sikkerhedsmæssig effekt, bør det laves som et samlet nationalt register, som politiet og PET har adgang til med henblik på at overvåge kriminelles og radikaliseredes deltagelse i skytteforeninger. Et nationalt register vil ud over at muliggøre tilsyn med eventuelle forbud give politiet og PET bedre mulighed for at afdække, om den bredere gruppe af bekymringsindberettede personer systematisk anvender prøveskydninger eller træning i skytteforeninger til at opbygge kapacitet. Denne form for monitoring er relevant, idet langt fra alle løsladte personer, der er blevet indberettet pga. bekymring for radikalisering, vil kunne pålægges kontrolforanstaltninger.

I forbindelse med en eventuel gennemførelse af ovenstående forslag anbefaler indsatsgruppen, at skytteforeningerne modtager undervisning af PET med henblik på at styrke foreningernes generelle evne til at opdage og indberette tegn på radikalisering.

### **Opsummering af anbefaling**

Det anbefales, at løsladte terrordømte og andre løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel, skal kunne pålægges et forbud mod at få medlemskab af eller få overdraget våben i forbindelse med prøveskydninger i en skytteforening.

Det foreslås, at det fastsættes direkte i våbenbekendtgørelsen, at skytteforeninger i forbindelse med prøveskydninger dels skal stille krav om fremvisning af billedlegitimation, dels skal registrere stamoplysninger i en elektronisk oversigt ved overladelse af våben. Det anbefales, at den elektroniske oversigt laves som et samlet nationalt register, som politiet og PET har adgang til med henblik på at afdække radikaliseredes deltagelse i skytteforeninger.

PET bør gennemføre uddannelse af skytteforeningerne med henblik på at styrke foreningernes generelle evne til at opdage og indberette tegn på radikalisering.

## 7. Internet og digitale medier

En af de mest centrale udviklinger på terrorområdet de seneste ti år er den virtuelle kommunikations voksende rolle i mobiliseringen af terrorister. I kølvandet på den digitale revolution har terrororganisationer og ekstremistiske netværk fået en lang række nye muligheder for at promovere deres budskaber og koordinere aktiviteter på tværs af geografiske og kulturelle skel. Den virtuelle aktivitet foregår i dag både på de store, transnationale sociale medier, hvor budskaberne kan nå ud til nye målgrupper, samt på mindre, svært tilgængelige platforme, der muliggør krypteret kommunikation og koordinering.<sup>117</sup>

Nutidens internet faciliterer ikke kun envejspropaganda fra de etablerede terrororganisationer til deres sympatisører, men muliggør også social interaktion mellem selv de mest perifere dele af ekstremistiske netværk. Denne udvikling har bidraget til, at vi i dag ser eksempler på gerningspersoner, der på trods af begrænset fysisk kontakt til andre radikaliserede personer, er blevet mobiliseret til at begå terror primært ved at søge inspiration, fællesskab og bekræftelse via deres virtuelle relationer.<sup>118</sup>

Internettets markante rolle i terrormobilisering bevirker, at kontrolforanstaltninger rettet mod løsladte terrordømte og radikaliseredes *fysiske* færden ikke altid vil være de mest egnede kontrolforanstaltninger for alle profiltyper. Derimod vil det i nogle tilfælde være mere hensigtsmæssigt at kunne pålægge kontrolforanstaltninger, der er specifikt målrettet løsladte terrordømte og radikaliseredes internetaktivitet og kommunikation via digitale medier.

At kontrolforanstaltninger i den fysiske verden ikke altid er tilstrækkelige, eksemplificeres af den franske gerningsmand Adel Kermiche<sup>119</sup>, der i juli 2016 gennemførte et angreb i Frankrig, mens han var under husarrest. Sammen med sin medsammensvorne, Abdel Malik Petitjean, tog Kermiche seks personer som gidsler i en kirke og filmede en halsoverskæring på en 85-årig præst. Forud for angrebet havde Kermiche forsøgt at udrejse til en konfliktzone, men blev under udrejseforsøget anholdt og

---

<sup>117</sup> Bloom M., Tiflati H. & Horgan, J. (2017) "Navigating ISIS's Preferred Platform: Telegram." *Terrorism and Political Violence*, 31(6): 1242-1254; Berger JM. & Morgan J. (2015) *The ISIS Twitter Census: Defining and describing the Population of ISIS Supporters on Twitter*. The Brookings Project on U.S. Relations with the Islamic World. Analysis Paper 20.

<sup>118</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>119</sup> Den franske statsborger Adel Kermiche udførte et terrorangreb den 26. juli 2016 i Saint-Etienne-du-Rouvray. Han var blevet løsladt kort tid inden angrebet i marts 2016.

fængslet for forsøg på tilslutning til en terrororganisation. I marts 2016, kun ca. fire måneder før sit angreb, blev Kermiche overført til husarrest med fodlænke og kun med ret til udgang få timer dagligt.

Kermiche så umiddelbart ud til at overholde sine kontrolforanstaltninger. Ikke desto mindre havde Kermiche under sin husarrest virtuel kontakt til en fransk rekruttør for Islamisk Stat, der var aktiv på flere onlineplatforme, hvor han vejledte og opfordrede til angreb. Kontakten mellem de to gerningsmænd, Kermiche og Petitjean, blev sandsynligvis også etableret via en krypteret kommunikationsapplikation kun få dage før angrebet på den franske kirke i juli 2016.

For at omgå sine kontrolforanstaltninger (husarrest med fodlænke) planlagde Kermiche at gennemføre angrebet tæt ved sit hjem og inden for det tidsrum, hvor hans elektroniske fodlænke var inaktiv med henblik på at muliggøre lovlig udgang. Kermiche formåede derfor at overholde sine kontrolforanstaltninger og undgå opdagelse af de franske tilsynsmyndigheder, fordi den kontrol, han var pålagt, udelukkende var centreret omkring hans fysiske aktiviteter, ikke hans virtuelle.

På grund af gerningsprofiler som Kermiche samt den enorme betydning af virtuel interaktion for terrormobilisering vil det have en betydelig effekt at kunne pålægge terrordømte og andre løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel, kontrolforanstaltninger målrettet deres kommunikation via internettet. Behovet for denne type kontrolforanstaltninger bestyrkes af, at CTA vurderer, at danske militante islamister i de kommende år vil fortsætte og øge anvendelsen af virtuelle kommunikationsplatforme. Dette gælder også for højreekstremister, som CTA vurderer i stigende grad vil anvende virtuelle interessefællesskaber til at kommunikere og udsende propaganda, hvilket kan få betydelig indflydelse på den højreekstremistiske terrortrussel i Vesten i de kommende år, herunder også i Danmark.<sup>120</sup>

## Fokus på onlineaktivitet i de eksisterende kontrolforanstaltninger

Det eksisterende kontaktforbud<sup>121</sup> indeholder allerede et fokus på den terrordømtes virtuelle aktiviteter. Som det fremgår af forarbejderne til kontaktforbuddet<sup>122</sup>, omfatter udtrykket “at kontakte” enhver personlig, skriftlig, telefonisk og *digital* kontakt med personer, der er omfattet af det pågældende forbud. Det fremgår endvidere af bemærkningerne til bestemmelsen, at “digital kontakt”

<sup>120</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>121</sup> Et kontaktforbud indebærer efter straffelovens § 79 b, stk. 3, at en terrordømt ikke må kontakte andre personer, der er dømt for en eller flere af de overtrædelser, der er nævnt i § 79 b, stk. 1.

<sup>122</sup> Folketingstidende 2019-20, tillæg A, L 130 som fremsat, s. 9.



omfatter “en hvilken som helst kontakt, som foregår gennem internettet eller et lignende system til spredning af information”, som eksempelvis “e-mail, internetchat, internettelefoni og sociale medier”.<sup>123</sup>

Kontaktforbuddet trådte i kraft i sommeren 2020 og er først i 2022 blevet pålagt en terrordømt. Der har derfor været yderst begrænsede muligheder for at undersøge tilsynet med kontaktforbuddet i praksis, herunder tilsynet med de digitale kontakter. Umiddelbart må det dog betragtes som en styrke, at kontaktforbuddet har en virtuel dimension. Praktikere på området har ikke desto mindre givet udtryk for, at det kan være vanskeligt at føre et meningsfyldt tilsyn med den digitale kontakt, hvis der ikke prioriteres de nødvendige ressourcer til at gennemgå elektroniske medier i forbindelse med tilsynet. indsatsgruppen vurderer, at dette er en relevant betragtning, da der i politiet aktuelt er både kapacitetsudfordringer i forhold til udlæsningsteknologi (tilstrækkelige enheder og udlæsningshastighed) samt ressourceudfordringer i forhold til at gennemgå udlæst materiale med henblik på at opdage, fortolke og vurdere relevante fund. En årsag til dette er, at den terrorrelaterede kommunikation i de senere år både er blevet mere subtil og er flyttet til krypterede platforme, hvilket betyder, at tilsyn på området i stigende omfang forudsætter særlig teknologi samt i nogle tilfælde særlige tekniske, sproglige og analytiske kompetencer. Indsatsgruppen anbefaler derfor, at politiet får de nødvendige ressourcer og kompetencer til effektivt at opdage digitale brud på kontaktforbuddet.

Modsat kontaktforbuddet har det eksisterende opholdsforbud ikke en virtuel dimension. Dette kan umiddelbart fremstå som en svaghed ud fra den betragtning, at formålet med opholdsforbuddet er at afskære den terrordømte fra at ”færdes og opholde sig” i et eller flere nærmere afgrænsede områder, hvor der er en særlig risiko for, at den dømte enten vil blive fastholdt eller falde tilbage i et radikaliseret miljø eller vil kunne påvirke radikaliseringsudsatte personer i en negativ retning.”<sup>124</sup> Hvis internettet og virtuelle opholdsrum i stigende grad spiller en væsentlig rolle i forhold til både planlægning af terrorhandlinger, fastholdelse i radikaliserede miljøer samt påvirkning af andre, vil det ud fra en *teoretisk* betragtning være naturligt, at opholdsforbuddet også inkluderer virtuelle rum, der kan sammenkædes med radikalisering.

Indsatsgruppens undersøgelser har imidlertid konstateret, at et virtuelt opholdsforbud i *praksis* vil være yderst vanskeligt at føre tilsyn med. I sammenligning med fysiske områder er virtuelle rum

---

<sup>123</sup> Folketingstidende 2019-20, tillæg A, L 130 som fremsat, s. 9.

<sup>124</sup> Straffelovens § 79 b, stk. 2.

dynamiske og omskiftelige, og det vil derfor have en meget kortsigtet effekt at identificere “et eller flere nærmere afgrænsede områder” på internettet, som terrordømte ikke må færdes eller opholde sig i. Et forsøg på at opretholde en dynamisk liste over onlinerum på internettet, som personer med opholdsforbud ikke må opholde sig i, vil endvidere tendere til ”sisyfosarbejde” og risikerer samtidig at afsløre væsentlige operative indsatser. Hertil kommer, at det kan være kontraproduktivt at oplyse terrordømte om, hvilke konkrete onlinefora myndighederne vurderer, er ekstremistiske, uanset om oplysningen formuleres i kraft af et forbud.

Samlet set vurderes det, at et virtuelt opholdsforbud i bedste fald udelukkende vil have en symbolsk betydning, i værste fald en decideret kontraproduktiv effekt på myndighedernes øvrige indsats. Indsatsgruppen anbefaler derfor *ikke*, at det eksisterende opholdsforbud udvides fra kun at gælde fysiske rum til også at gælde ophold i virtuelle rum. En begrænsning af terrordømtes deltagelse i ekstremistiske onlineaktiviteter kan bedre opnås via andre tiltag, herunder et styrket fokus på løsladte terrordømtes og radikaliseredes digitale medier.

## Styrket kontrol med digitale medier

Enkelte europæiske lande har introduceret kontrolforanstaltninger, der er specifikt målrettet løsladte personers internetaktivitet. I Storbritannien kan løsladte terrordømte og radikaliserede pålægges en række kontrolforanstaltninger rettet mod at begrænse deres brug af digitale medier. Kontrolforanstaltningerne kan anvendes over for alle typer af indsatte i forbindelse med prøveløsladelse samt over for terrordømte i forbindelse med en obligatorisk kontrolperiode efter løsladelse.<sup>125</sup>

Ifølge det britiske *Licence Conditions Policy Framework* har de britiske myndigheder mulighed for at begrænse en løsladt persons brug af mobiltelefoner og computere. Konkret kan myndighederne pålægge løsladte følgende vilkår:

- 1) Ikke at besidde mere end én mobiltelefon eller ét simkort uden forudgående tilladelse fra en tilsynsførende og at orientere sin tilsynsførende om, hvilke mobiltelefoner vedkommende regelmæssigt anvender, herunder hvilke simkort og IMEI-numre vedkommende har i sin besiddelse.

---

<sup>125</sup> Se den overordnede beskrivelse af det britiske system i afsnit 3.

- 2) Ikke at besidde en mobiltelefon med en fotografisk funktion uden forudgående tilladelse fra en tilsynsførende.
- 3) Ikke at anvende et kamera uden forudgående tilladelse fra en tilsynsførende.
- 4) At gøre enheder, der kan tage eller gemme digitale billeder (inklusive mobiltelefon med kamera), tilgængelig for inspektion af politiet og/eller anden tilsynsførende.
- 5) Ikke at anvende eller tilgå en computer eller anden enhed forbundet til internettet uden forudgående tilladelse fra en tilsynsførende.
- 6) Ikke at slette brugshistorik på en computer eller en anden enhed med internetforbindelse samt at tillade, at disse enheder bliver inspiceret af politiet og/eller anden tilsynsførende.<sup>126</sup>

På baggrund af drøftelse med de britiske myndigheder vurderer indsatsgruppen, at elementer fra den britiske tilgang til kontrol med løsladtes digitale medier kan være relevante i Danmark. Med afsæt i de verserende danske terrorsager og det aktuelle trusselsbillede er det sandsynligt, at danske myndigheder i stigende omfang vil skulle håndtere løsladte terrordømte og radikaliserede, der primært agerer virtuelt. En kontrolforanstaltning specifikt rettet mod løsladte terrordømtes og radikaliseredes elektroniske medier kan derfor blive relevant inden for en kort årrække.

Derfor anbefaler indsatsgruppen, at løsladte terrordømte og andre løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel, med inspiration fra Storbritannien skal kunne pålægges en mere målrettet kontrol med deres enheder med internetadgang. Mere specifikt bør disse personer kunne pålægges ikke at anvende eller tilgå en computer eller anden enhed forbundet til internettet uden forudgående tilladelse fra en tilsynsførende, medmindre det sker til brug for digital kommunikation med offentlige myndigheder eller uddannelse (5). Derudover anbefales det, at de pågældende personer skal kunne pålægges ikke at slette brugshistorik på en computer eller en anden enhed med internetforbindelse samt tillade, at disse enheder bliver inspiceret af politiet og/eller anden tilsynsførende (6). Slutteligt anbefales det, at de pågældende personer skal kunne pålægges ikke at besidde mere end én mobiltelefon eller ét simkort uden forudgående tilladelse fra en tilsynsførende samt at skulle orientere sin tilsynsførende om, hvilke mobiltelefoner vedkommende regelmæssigt anvender, herunder hvilke simkort og IMEI-numre vedkommende har i sin besiddelse (1). Det vurderes ikke nødvendigt at

---

<sup>126</sup> Jf. det britiske *Licence Conditions Policy Framework* fra 26. juli 2021. Vilkåret er beskrevet i *Annex A: Additional Licence Condition Criteria and Table* under kategori 5.

overføre de britiske foranstaltninger vedrørende brug af kamera (2-4) til kontraterrorindsatsen i Danmark, da disse ikke direkte vedrører internetadgang.

Eftersom kontrol med en persons adgang til internettet og brug af mobiltelefoner er indgribende for personen og kan vanskeliggøre reintegration, er det væsentligt, at denne form for kontrol udelukkende anvendes i de tilfælde, hvor der ved løsladelsestidspunktet og på baggrund af en konkret vurdering er identificeret et klart operativt behov for at kunne monitorere en persons internetaktivitet. Det må desuden antages, at en foranstaltning af så indgribende karakter vil kunne opretholdes i kortere tid end andre mindre indgribende foranstaltninger.

### **Opsummering af anbefaling**

Det anbefales, at løsladte terrordømte og andre løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel, skal kunne pålægges kontrol med deres adgang til internettet og brug af mobiltelefoner. Dette involverer et krav om ikke at anvende eller tilgå en computer eller anden enhed forbundet til internettet uden forudgående tilladelse fra en tilsynsførende, medmindre det sker ved brug af digital kommunikation med offentlige myndigheder eller uddannelse, samt tillade, at enhederne bliver inspiceret af politiet og/eller anden tilsynsførende. Derudover anbefales det, at personerne kan pålægges ikke at besidde mere end én mobiltelefon eller ét simkort uden forudgående tilladelse fra en tilsynsførende samt at skulle orientere sin tilsynsførende om, hvilke mobiltelefoner vedkommende regelmæssigt anvender, herunder hvilke simkort og IMEI-numre vedkommende har i sin besiddelse.

Det anbefales, at politiet får de nødvendige ressourcer til effektivt at kunne føre tilsyn med ikke kun terrordømtes fysiske, men også digitale kontakter, hvis de er pålagt et kontaktforbud.

## 8. Besiddelse og deling af propaganda

Ud over et skærpet fokus på elektroniske medier kan der ligeledes være behov for at styrke myndighedernes fokus på løsladte terrordømtes og radikaliseredes deling og besiddelse af propaganda. Årsagen hertil er, at både den internationale forskning og nationale trusselsvurderinger viser, at propaganda kan opildne til terrorangreb og spille en væsentlig rolle i rekruttering til og fastholdelse i ekstremistiske miljøer.<sup>127</sup>

Terrororganisationer har produceret propaganda og haft deres egne medieenheder i flere årtier. Allerede under den afghanske jihad i 1980'erne benyttede militant islamistiske organisationer magasiner og videoer til at rekruttere nye medlemmer og mobilisere sympatisører. Efter årtusindskiftet har organisationer såsom al-Qaida og i særdeleshed Islamisk Stat etableret og finansieret egne professionelle mediehus, hvilket har ført til en gradvis professionalisering af den terrorrelaterede propaganda.<sup>128</sup>

Selvom propaganda fra terrororganisationer ikke er et nyt fænomen, har det seneste årtis teknologiske udvikling fundamentalt ændret organisationernes muligheder for at producere og sprede propaganda. Nye digitale teknologier har medført, at det i dag er langt nemmere at producere audiovisuelt materiale, hvorfor mængden af propaganda er steget eksplosivt. Derudover har udbredelsen af transnationale, virtuelle platforme bevirket, at propagandaen langt hurtigere kan nå et globalt publikum på tværs af nationale, sproglige og kulturelle grænser. Konsekvensen heraf er, at terrororganisationer i dag kan sprede deres budskaber direkte og uredigeret til deres respektive målgrupper på dynamiske og brugerdrevne onlineplatforme.<sup>129</sup>

---

<sup>127</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste; Frampton M., Fisher A. & Prucha N. (2017) "The New Netwar: Countering Extremism Online." Policy Exchange. <https://policyexchange.org.uk/publication/the-new-netwar-countering-extremism-online/>

<sup>128</sup> Hegghammer T. (red.) (2017) *Jihadi Culture: The Art and Social Practices of Militant Islamists*. Cambridge: Cambridge University Press; Bolt N. (2012) *The Violent Image: Insurgent Propaganda and the New Revolutionaries*. London: C. Hurst & Co.

<sup>129</sup> Klausen J. (2015) "Tweeting the Jihad: Social Media Networks of Western Foreign Fighters in Syria and Iraq." *Studies in Conflict & Terrorism*, 38(1): 1-22; Conway M. (2017) "Determining the Role of the Internet in Violent Extremism and Terrorism: Six Suggestions for Progressing Research." *Studies in Conflict & Terrorism*, 40(1): 77-98; Friis SM. (2018) *Virtual Violence: Militant Imagery, Online Communication and the Islamic State*. University of Copenhagen: PhD Dissertation.

For terrororganisationer som Islamisk Stat og al-Qaida er produktion og deling af propaganda ikke en perifer sideaktivitet, men tværtimod et centralt element i organisationernes overordnede strategi. Konkret bruger terrororganisationer propaganda til at udføre fire strategiske kernefunktioner:

<b>Terror</b>	Propaganda anvendes til at skræmme og provokere fjender. Ved at dele visuelt materiale med trusler og brutale handlinger sender organisationerne et klart signal om, hvor langt de er villige til at gå for at opnå deres målsætninger. Formålet er at skabe frygt blandt fjender og eventuelt provokere dem til at handle forhastet og irrationelt.
<b>Påvirkning</b>	Propaganda anvendes til at forme den offentlige debat og skabe opmærksomhed om en agenda. Gennem spektakulære videoer, billeder og magasiner forsøger terrororganisationer at erobre mediedagsordenen og påvirke den kollektive fortolkning af aktuelle såvel som historiske begivenheder.
<b>Mobilisering</b>	Propaganda anvendes til at inspirere og mobilisere medlemmer og sympatisører. Propagandaen spiller ofte en central rolle i de tidlige stadier af en ny rekruts inkludering i et militant fællesskab og anvendes bevidst til at fremme socialiseringen ind i militante ideologiske fællesskaber.
<b>Vejledning</b>	I nogle tilfælde kan propagandaen have en konkret operationel funktion ved at udstikke retningslinjer for fremgangsmåder ved angreb og påvirke måludpegningen.

Som følge heraf bør besiddelse og deling af propaganda være et væsentligt fokuspunkt for myndighedernes indsats over for løsladte terrordømte og radikaliserede.

## Forbud mod besiddelse og deling af propaganda

I Danmark er offentlig tilskyndelse til og udtrykkelig billigelse af forbrydelser omfattet af straffelovens terrorbestemmelser kriminaliseret i straffelovens § 136, stk. 1 og 2. Udbredelse af propaganda vil efter omstændighederne også kunne udgøre en overtrædelse af bl.a. straffelovens § 114 e om fremme af terrorvirksomhed. Besiddelse af propaganda er imidlertid ikke sig selv kriminaliseret, ligesom deling af propaganda må antages ikke i alle tilfælde at være strafbart. Dette gælder også i forbindelse med en prøveløsladelse, da et forbud mod at dele eller besidde propaganda ikke aktuelt kan fastsættes som et muligt vilkår for prøveløsladelse.

Storbritannien er gået længere end Danmark med hensyn til at begrænse den terrorrelaterede propagandas rolle i mobilisering og radikalisering. For så vidt angår løsladte terrordømte og

radikaliserede har Storbritannien indført muligheden for at pålægge et såkaldt ekstremismespecifikt vilkår målrettet *besiddelsen* af specifikke former for fysisk eller elektronisk materiale.

I henhold til det britiske *License Condition Policy Framework* kan løsladte terrordømte og radikaliserede pålægges “ikke at have i sin besiddelse printet eller elektronisk materiale eller håndskrevne noter, som indeholder kodet information, eller som promoverer destruktion af eller had over for en religiøs eller etnisk gruppe, eller som hylder, retfærdiggør eller promoverer voldshandlinger, eller som indeholder information om militære eller paramilitære teknologier, våben, teknikker eller taktikker, uden tilladelse fra en tilsynsførende.”<sup>130</sup> Foranstaltningen kan pålægges både terrordømte og radikaliserede under prøveløsladelse samt terrordømte i forbindelse med en kontrolperiode efter afsoning af den fulde straffetid.

Indsatsgruppen vurderer, at en lignende foranstaltning kan have en kriminalpræventiv værdi over for nogle løsladte terrordømte og andre løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel. Mens et virtuelt opholdsforbud vil være vanskeligt at administrere (jf. afsnit 7), er et forbud mod deling og besiddelse af propaganda et mere håndfast redskab til at opnå samme effekt, nemlig at forebygge, at løsladte terrordømte og radikaliserede fastholdes i eller rekrutterer andre til ekstremistiske miljøer og aktiviteter via internettet. Forbuddet vil særlig være relevant for soloaktører, hvis risikoadfærd er centreret omkring deres onlineaktivitet.

## Overvejelser vedrørende definitionen af terrorpropaganda

Hvis et forbud mod besiddelse og deling af terrorpropaganda gennemføres som en mulig kontrolforanstaltning, bør det designes på baggrund af en klar definition af terrorpropaganda, der passer til det danske retssystem og trusselsbillede. Definitionen, der anvendes i den britiske model, er forholdsvis bred og indeholder ikke kun terrorrelateret kommunikation, men også hadtale og racisme. Da dette bevæger sig ud over indsatsgruppens opdrag, indeholder denne rapport ikke en anbefaling om en en-til-en-overførsel af den britiske definition.

En definition af terrorpropaganda vedrører ytringsfriheden, og indsatsgruppen vil derfor ikke udtale sig om, hvor *bred* en eventuel definition af terrorpropaganda bør være. Derimod vil indsatsgruppen

---

<sup>130</sup> Jf. det britiske *Licence Conditions Policy Framework* fra 26. juli 2021. Vilkåret er beskrevet i *Annex A: Additional Licence Condition Criteria and Table* under kategori 11, nr. (e).

udelukkende fremhæve to konkrete kriterier for materiale, der ud fra et *sikkerhedsperspektiv* som minimum bør overvejes inkluderet i en dansk definition af terrorpropaganda.

**Tabel 8.1. Minimumskriterier i definitionen af terrorpropaganda.**



Det første kriterium er *indholds fokuseret* og indbefatter, at fysisk eller digitalt materiale, der hylder, promoverer eller retfærdiggør vold til at opnå politiske, ideologiske eller religiøse mål, altid må betragtes som terrorpropaganda *uanset materialets ophav*. Dette kriterium vil konkret medføre, at f.eks. videoer med henrettelser udført i Islamisk Stats navn og plakater med glorificering af terrorangreb vil inkluderes i definitionen af terrorpropaganda, selvom producenten af materialet er en onlinebruger uden formel tilknytning til en terrororganisation. Kriteriet er væsentligt, fordi udbredelsen af lettilgængelige redigeringsværktøjer og brugerdrevne platforme har medført, at en stor del af det materiale, der er i omløb i dag, er produceret af sympatinetværk og løst organiserede onlinebrugere, der kun symbolsk, men ikke formelt, har en relation til de etablerede terrororganisationer. Nutidens propaganda produceres således af en bred samling af medieenheder og mediepersoner, der i meget varierende grad er tilknyttet kerneorganisationerne. På baggrund af trusselsbilledet og forskningen på området vurderer indsatsgruppen, at det *alvorligste materiale, der udtrykkeligt glorificerer og opfordrer til terror*, bør inkluderes i en definition af terrorpropaganda *uanset materialets ophav*.

Det andet kriterium er *ophavs fokuseret* og indbefatter, at fysisk eller digitalt materiale produceret af medieenheder og mediepersoner, der formelt er tilknyttet etablerede terrororganisationer, dvs.



terrororganisationer på FN's og EU's terrorlister, bør inkluderes i kategorien terrorpropaganda *uanset indholdets karakter*. Indholdet af de etablerede terrororganisationers elektroniske og fysiske materiale er forholdsvis alsidigt og indeholder ikke kun opfordringer til vold og terror. Selvom terrororganisationerne jævnligt viser voldshandlinger i deres udgivelser, herunder iscenesatte henrettelser, er en stor andel af terrororganisationers kommunikation fokuseret på ikkevoldelige tematikker, såsom nyhedsopdateringer samt religiøse, livsstilmæssige, administrative og kulturelle anliggender. På trods af det ikkevoldelige indhold indgår terrororganisationers videoer og billeder af hverdagsagtige forhold stadig i en bredere mobiliserings- og påvirkningsstrategi rettet mod at fremme en terrororganisationes politiske agenda. Eksempelvis har flere forskningsstudier vist, at Islamisk Stats videoer og billeder af "det gode liv" i det såkaldte kalifat spillede en væsentlig rolle i rekrutteringen af fremmedkrigere til konflikten i Syrien/Irak.<sup>131</sup> Fysisk eller elektronisk materiale produceret af medieenheder og mediepersoner, *der formelt er tilknyttet etablerede terrororganisationer*, bør derfor *uanset indholdets karakter* inkluderes i kategorien terrorpropaganda.

## Opsummering af anbefaling

Det anbefales, at løsladte terrordømte og andre løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel, skal kunne pålægges et forbud mod at besidde og/eller dele terrorpropaganda.

Ud fra et sikkerhedsperspektiv anbefales det, at definitionen af terrorpropaganda som minimum inkluderer 1) fysisk eller digitalt materiale, der hylder, promoverer eller retfærdiggør brug af vold til at opnå politiske, ideologiske eller religiøse mål (*indholdskriterium*), og/eller 2) fysisk eller digitalt materiale produceret af medieenheder eller mediepersoner, der er formelt tilknyttet en etableret terrororganisation (*ophavskriterium*).

<sup>131</sup> Saltman EM. & Smith M. (2015) *Till Martyrdom do us part: Gender and the ISIS Phenomenon*. Institute for Strategic Dialogue; Winter C. (2015) *Documenting the Virtual Caliphate*. Quilliam Foundation.

## 9. Psykologisk og psykiatrisk behandling

Håndteringen af personer med psykiske lidelser spiller en betydelig rolle i terrortruslen på tværs af ekstremistiske ideologier i både Danmark og resten af Europa.<sup>132</sup> I Danmark er psykiske lidelser og mentale helbredsproblemer udbredte i den ekstremistiske fængselspopulation. Der er derfor grund til at rette opmærksomhed mod personer med psykiske lidelser, der under fængsling har udvist tegn på radikalisering, herunder særligt personer, som tidligere har udvist voldelig eller impulsiv adfærd.

En persons mentale tilstand og eventuelle psykiske lidelser kan have stor betydning for personens adfærd og motivation for at handle, herunder også i forbindelse med terror.<sup>133</sup> En psykisk lidelse er sjældent i sig selv bestemmende for en persons evne eller vilje til at planlægge eller udføre terror. Omvendt kan en psykisk lidelse være én af flere risikofaktorer, der kan være med til at påbegynde eller intensivere et radikaliseringsforløb.

Den internationale forskning i sammenhænge mellem mentale helbredsproblemer og terrorisme er generelt udfordret af, at de fleste studier har et relativt spinkelt empirisk grundlag.<sup>134</sup> Pga. markante forskelle i forskningsstudiernes målemetoder, inklusionskriterier, datakilder m.m. er der en stor variation i deres respektive estimater for, hvor stor en andel af de terrorrelaterede aktører der har mentale helbredsproblemer (fra 0 til 57 procent).<sup>135</sup> Generelt identificerer studier baseret på kliniske undersøgelser eller datamateriale fra politiet og det strafferetslige system en højere andel af personer med mentale helbredsproblemer blandt terrorrelaterede aktører end de studier, der udelukkende undersøger åbne datakilder såsom medierapportering.

En række forskningsstudier har undersøgt forekomsten af specifikke psykiske lidelser blandt bestemte aktortyper på terrorområdet. Disse studier har vist en højere forekomst af psykiske lidelser blandt såkaldte soloaktører end blandt aktører, der er del af en terrorgruppe eller et etableret netværk.<sup>136</sup> Derudover indikerer enkelte forskningsstudier, at diagnoserne skizofreni, paranoid

---

<sup>132</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>133</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>134</sup> Trimbur M., Amad A., Horn M., Thomas P. & Fovet T. (2021) "Are radicalization and terrorism associated with psychiatric disorders? A systematic review." *Journal of Psychiatric Research*, 141: 214-222.

<sup>135</sup> Gill P., Clemmow C., Hetzel F., Rottweiler B., Salman N., Van Der Vegt I., Marchment Z., Schumann S., Zolghadriha S., Schulten N., Taylor H. & Corner E. (2020) "Systematic Review of Mental Health Problems and Violent Extremism." *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology*, 32(2): 1-28.

<sup>136</sup> Gruenewald J., Chermak S. & Freilich J. (2013) "Distinguishing "Loner" Attacks from Other Domestic Extremist Violence: A Comparison of Far-Right Homicide Incident and Offender Characteristics." *Criminology and Public Policy*, 12(1): 63-91; Gill P., Horgan J. & Deckert P. (2014) "Bombing Alone: Tracing the Motivations and Antecedent Behaviors

psykose og autismespektrumforstyrrelser (ASF) forekommer hyppigere hos soloterrorister sammenlignet med den generelle befolkning.<sup>137</sup> Overordnet set er der dog stor variation i de psykiske profiler for terrorrelaterede aktører, hvorfor det ikke er muligt at pege på bestemte diagnoser som udslagsgivende for radikalisering.<sup>138</sup>

Det kan være en skærpene omstændighed for terrortruslen, at psykiske lidelser ofte forekommer i samspil med andre risikofaktorer såsom marginalisering, stofmisbrug, tidlige traumatiske livsbegivenheder eller andre negative livsændringer. I nogle tilfælde kan mentale helbredsproblemer være både en forløber for og en konsekvens af deltagelse i kriminogene omgivelser, herunder fængsling, hvilket i sig selv kan bidrage til radikalisering.<sup>139</sup> Desuden kan offentligt fokus på terrorangreb eller voldsomme personlige begivenheder eskalere radikalisering hos individer med impulsive personlighedstræk eller tendenser til impulsiv adfærd.

Mentale helbredsproblemer – eller markører herpå – kan også være attraktive for propagandister og andre personer, der rekrutterer til ekstremistiske netværk. Disse personer forsøger ofte at udnytte negative personlige oplevelser i deres rekruttering til særlige typer af opgaver.<sup>140</sup>

Tilstedeværelsen af psykiske lidelser hos en gerningsperson kan gøre det vanskeligt for myndighederne at vurdere, hvorvidt personens voldelige handlinger udgør terror. Derudover kan radikaliseringsbekymringer hos personer med psykiske lidelser være vanskelige at håndtere for myndighederne. Dette peger samlet set i retning af, at det er væsentligt for myndighederne at have fokus på og kompetence til at håndtere psykiske lidelser og mentale helbredsudfordringer i forbindelse med risikovurdering og håndtering af løsladte terrordømte og radikaliserede.

---

of Lone-Actor Terrorists.” *Journal of Forensic Sciences*, 59(2): 425-35; Corner E. & Gill P. (2015) “A False Dichotomy? Mental Illness and Lone-Actor Terrorism.” *Law and Human Behavior*, 39(1): 23-34; Trimbur M., Amad A., Horn M., Thomas P. & Fovet T. (2021) “Are radicalization and terrorism associated with psychiatric disorders? A systematic review.” *Journal of Psychiatric Research*, 141: 214-222; Kenyon J., Baker-Beall C. & Binder J. (2021) “Lone-Actor Terrorism – A Systematic Literature Review.” *Studies in Conflict and Terrorism*. DOI: 10.1080/1057610X.2021.1892635.

<sup>137</sup> Corner E., Gill P. & Mason O. (2016) “Mental health disorders and the terrorist: A research note probing selection effects and disorder prevalence.” *Studies in Conflict & Terrorism*, 39(6): 560-568.

<sup>138</sup> Gill P., Clemmow C., Hetzel F., Rottweiler B., Salman N., Van Der Vegt I., Marchment Z., Schumann S., Zolghadriha S., Schulten N., Taylor H. & Corner E. (2020) “Systematic Review of Mental Health Problems and Violent Extremism.” *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology*, 32(2): 1-28.

<sup>139</sup> Corner E. & Gill P. (2019) “Psychological Distress, Terrorist Involvement and Disengagement from Terrorism: A Sequence Analysis Approach.” *Journal of Quantitative Criminology*: 1-28.

<sup>140</sup> Gill P., Clemmow C., Hetzel F., Rottweiler B., Salman N., Van Der Vegt I., Marchment Z., Schumann S., Zolghadriha S., Schulten N., Taylor H. & Corner E. (2020) “Systematic Review of Mental Health Problems and Violent Extremism.” *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology*, 32(2): 1-28; Lankford A. (2018): A Psychological Re-Examination of Mental Health Problem among the 9/11 Terrorists.” *Studies in Conflict and Terrorism*, 41(11): 875-898.

## Deltagelse i psykologisk eller psykiatrisk behandling

Sammenspillet mellem radikaliserings og mentalt helbred har inden for de senere år fået voksende fokus i Europa<sup>141</sup>, og nogle lande har indført tiltag specifikt rettet mod at sikre behandling af psykiske lidelser hos løsladte terrordømte og/eller radikaliserede. I Frankrig blev det med en lovændring fra 2021 gjort muligt at pålægge løsladte terrordømte at deltage i et sundhedsmæssigt, socialt, pædagogisk eller psykologisk program, som skal sikre resocialisering.<sup>142</sup> I Storbritannien er det ligeledes muligt at pålægge terrordømte at skulle deltage i faste aftaler med en psykiater, psykolog eller læge samt at modtage hjemmebesøg fra en sundhedsprofessionel med specialisering i mentalt helbred. Pålægget omhandler alene selve deltagelsen i møderne med de sundhedsprofessionelle, mens et krav om at indtage medicin ikke kan pålægges.<sup>143</sup> I Schweiz kan et krav om deltagelse i faste aftaler med en psykiater, psykolog eller læge anvendes som en administrativ kontrolforanstaltning over for personer, der udgør en terrortrussel, herunder løsladte terrordømte og radikaliserede.<sup>144</sup>

Eftersom mentale helbredsproblemer og psykiske diagnoser har været udbredt blandt terrordømte i Danmark, anbefaler indsatsgruppen, at det overvejes, om et krav om at deltage i faste aftaler med en psykiater, psykolog eller læge skal kunne anvendes som en kontrolforanstaltning over for terrordømte og andre løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel. Et krav om deltagelse i faste aftaler med en psykiater, psykolog og/eller læge bør kun anvendes i de tilfælde, hvor risikovurderingen viser, at en psykisk lidelse eller ikke-diagnosticerede mentale helbredsproblemer er en medvirkende faktor i en persons radikaliserings, risiko for tilbagefald samt evne til reintegration efter løsladelse.

### Opsummering af anbefaling

Det anbefales, at et krav om deltagelse i et psykiatrisk og/eller psykologisk program skal kunne anvendes over for løsladte terrordømte og andre løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel. Et krav om deltagelse bør kun anvendes i de tilfælde, hvor en psykisk lidelse eller ikke-diagnosticerede

<sup>141</sup> EU-Kommissionen (2019) *Report on the project-based collaboration on detection, support and management of risks posed by individuals with mental health issues showing signs of radicalization*. Migration and Home Affairs.

<sup>142</sup> Ordningen gælder kun for løsladte terrordømte, der har afsonet en ubetinget fængselsstraf på fem år eller derover, og som vurderes farlige på løsladelsestidspunktet (jf. beskrivelsen af den franske model i afsnit 3).

<sup>143</sup> Pålægget om deltagelse i aftaler med en sundhedsprofessionel er en del af et fast katalog af mulige foranstaltninger, der kan anvendes over for alle prøveløsladte i Storbritannien samt over for terrordømte i en fast kontrolperiode efter løsladelse (jf. den britiske model i afsnit 3). Vilkåret er beskrevet i *Annex A: Additional Licence Condition Criteria and Table* under kategori 3, nr. (a) og (b) i det britiske *Licence Conditions Policy Framework* fra 26. juli 2021.

<sup>144</sup> Kravet er en del af den såkaldte "præventive dialog", der kan pålægges radikaliserede, der udgør en terrortrussel, som en terrorforebyggende foranstaltning (jf. den schweiziske model i afsnit 4).

mentale helbredsproblemer vurderes at være en medvirkende faktor i en persons radikalisering, risiko for tilbagefald samt evne til reintegration efter løsladelse.

## 10. Operativ monitoring

Løsladelsen af terrordømte og radikaliserede, der vurderes stadig at bekende sig til voldelig ekstremisme, er en kritisk og vanskelig situation. Dels har myndighederne efter ofte lang tids afsoning ikke et normalbillede af den løsladtes færden, dels vil der kun i nogle tilfælde være grundlag for at foretage relevante efterforskningskridt.

Omar el-Husseins terrorangreb i Danmark i 2015 og lignende hændelser i andre europæiske lande har demonstreret, at terrordømte og radikaliserede kan gennemføre et terrorangreb allerede kort tid efter løsladelse. Siden 2015 er 13 gennemførte terrorangreb i Europa blevet begået af gerningspersoner, der var blevet løsladt under ét år forud for deres angreb.<sup>145</sup> Flertallet af disse angreb blev udført af personer, der var inspireret af terrorgruppen Islamisk Stat.<sup>146</sup> Ud over de gennemførte angreb er også en række afværgede og delvist gennemførte angreb blevet igangsat af nyligt løsladte personer. Hertil kommer, at truslen fra de nyligt løsladte også kan være mere bredspektret og eksempelvis omfatte radikaliserings af andre personer, propagandavirksomhed, logistisk støtte, terrorfinansiering og anden terrorrelateret virksomhed.<sup>147</sup>

Det forhold, at løsladte personer kan genoptage terrorrelaterede aktiviteter allerede kort tid efter løsladelse, stiller store krav til myndighedernes evne til hurtigt at afdække og vurdere personernes hensigt, netværk og kapacitet i månederne efter løsladelse. En målrettet monitoringsfase umiddelbart efter løsladelse kan være relevant, uanset personens adfærd under afsoning, eftersom en løsladelse er en kritisk situation, og hvor der er risiko for tilbagefald til tidligere voldelige fællesskaber.<sup>148</sup>

Behovet for monitoring i den kritiske fase umiddelbart efter løsladelse bestyrkes af, at tegn på radikaliserings kan være subtile og vanskelige at vurdere under fængsling. Som modsvar til myndighedernes intensiverede kontraterrorindsats har nogle terrornetværk begrænset deres brug af

---

<sup>145</sup> Det bemærkes, at der desuden er gennemført en række terrorangreb i Europa, hvor gerningspersoner var blevet løsladt mellem 1 til 10 år før angrebet.

<sup>146</sup> Ved et "inspireret angreb" er gerningspersonen inspireret af militant islamisme eller politisk ekstremisme, men planlægger angrebet på egen hånd. Dette står i kontrast til et "dirigeret angreb", der sanktioneres af og/eller planlægges med mandat fra en terrorgruppes ledelse.

<sup>147</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>148</sup> RAN (2020) *Rehabilitation Manual: Rehabilitation of radicalised and terrorist offenders for first-line practitioners*. RAN MANUAL.

meget åbenbare udtryksformer og manifesterede ideologiske symboler. Dette ses særligt i propagandaen og i onlinefællesskaber, men er også registreret i nogle europæiske fængsler.<sup>149</sup>

Der har desuden været flere eksempler på, at indsatte i europæiske fængsler har benyttet "falsk overholdelse", dvs. at de har givet udtryk for at ville samarbejde om rehabilitering under fængsling for at opnå en fordel uden reelt at have intention om at afskrive sig den ekstremistiske ideologi. To nyere eksempler på dette er terrorangrebet i Østrig i november 2020, hvor Kujtim Fejzulaj dræbte fire mennesker under prøveløsladelse efter at have deltaget i et afradikaliseringsprogram i fængslet, samt terrorangrebet i London i november 2019, hvor Usman Khan dræbte og sårede flere personer ved en årskonference for et forebyggelsesprogram, som han selv havde deltaget i. For at minimere risikoen for denne type hændelser bør myndighederne gennemføre en målrettet indsats for hurtigt at få afdækket og vurderet løsladte terrordømtes og radikaliseredes normalbillede uden for fængslets kunstige rammer.

## Efterforskningskridt

Det mest effektive redskab til at sikre bedre monitoring af terrordømte efter løsladelse er en udvidelse af PET's muligheder for at foretage relevante efterforskningskridt i den mest kritiske fase efter løsladelse.

PET iværksætter løbende operationer med henblik på at afdække og afværge mulige terrortrusler mod mål i Danmark. Som et vigtigt led i PET's indsats mod terror og voldelig ekstremisme gennemfører PET desuden løbende et større antal efterforskninger rettet mod grupper, netværk og enkeltpersoner i Danmark og udlandet, der mistænkes for at udgøre en sikkerhedsmæssig risiko.

PET's operative muligheder er i nogle tilfælde begrænsede i den mest kritiske fase umiddelbart efter løsladelse, idet der ikke altid vil være tilstrækkeligt grundlag til at foretage relevante efterforskningskridt. Uden de sædvanlige efterforskningsmetoder til rådighed kan PET i nogle tilfælde have udfordringer med at overvåge terrordømte efter afsoning og afdække eventuelle trusler. Situationen vanskeliggøres yderligere af, at det må antages, at terrordømte, der fortsat sympatiserer med voldelig ekstremisme, er særligt påpasselige og sikkerhedsbevidste i perioden umiddelbart efter afsoning.

---

<sup>149</sup> Neumann P. & Basra R. (2020) *Prisons and Terrorism: Extremist Offender Management in 10 European Countries*. International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).

De begrænsede muligheder står i kontrast til trusselsbilledet samt den offentlige forventning om, at myndighederne er særligt årvågne og nøje holder øje med tidligere terrordømte, når de løslades. Indsatsgruppen foreslår derfor, at det overvejes, om PET skal have bedre muligheder for at overvåge og efterforske terrordømte i den mest kritiske fase umiddelbart efter løsladelse. Dette kan eventuelt gennemføres ved, at der indføres en mulighed for, at personer, der dømmes for overtrædelse af terrorbestemmelserne og idømmes en periode med kontrolforanstaltninger, herigennem pålægges et vilkår om udvidet mulighed for relevante efterforskningskridt i en periode efter løsladelse.

Muligheden for at foretage relevante efterforskningskridt over for terrordømte i den mest kritiske fase efter løsladelse har udelukkende til formål at opdage og afdække terrortrusler og ikke f.eks. brud på overholdelse af øvrige kontrolforanstaltninger eller øvrig kriminalitet. Ordningens effekt forudsætter, at iværksættelsen af konkrete efterforskningskridt kan holdes hemmelige.

## Elektronisk overvågning

I supplement til PET's efterforskningsmæssige indsats kan det overvejes, om myndighederne skal have et redskab til at overvåge, om terrordømte og andre radikaliserede overholder de kontrolforanstaltninger, som de er blevet pålagt. I udlandet anvendes elektronisk overvågning enten via fodlænke eller teleobservation til at monitere løsladtes overholdelse af kontrolforanstaltninger vedrørende færdene. Som beskrevet tidligere i denne rapport (jf. afsnit 2) er brugen af GPS-fodlænke som et redskab i kontraterrorindsatsen udbredt i andre europæiske lande, såsom Holland, Schweiz, Storbritannien, Frankrig, Østrig og Tyskland. I flere af landene anvendes fodlænken til at monitere terrordømtes og radikaliseredes bevægelsesmønstre og detektere, om de overholder de kontrolforanstaltninger, som de er pålagt.

I Schweiz er det som tidligere beskrevet (jf. afsnit 4) blevet gjort muligt at pålægge personer, der udgør en terrortrussel, specifikke terrorforebyggende kontrolforanstaltninger, herunder kontaktforbud, opholdsforbud, udrejseforbud og husarrest.<sup>150</sup> Når en person er pålagt terrorforebyggende kontrolforanstaltninger kan det schweiziske forbundspoliti anvende enten elektronisk overvågning via fodlænke eller sporing via mobiltelefon (teleobservation) til at overvåge,

---

<sup>150</sup> *Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT)*  
<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2004/fr>.



om kontrolforanstaltningerne overholdes.<sup>151</sup> Den overvågede person kan i disse tilfælde pålægges enten at bære en fodlænke eller altid at have sin mobiltelefon med sig i tændt tilstand. Ved brug af sporing via mobiltelefon kan den udøvende myndighed kræve at få udleveret sekundære teledata<sup>152</sup> om den overvågede person. De indsamlede data via overvågningen må kun behandles til følgende formål: 1) kontrol med overtrædelser af terrorforebyggende kontrolforanstaltninger, 2) strafferetlig forfølgelse af en alvorlig forbrydelse, 3) forhindring af fare for tredjemand eller den overvågede person og 4) kontrol af, at det tekniske udstyr fungerer. De data, der indsamles, skal destrueres senest 12 måneder efter afslutningen af overvågningen, forudsat at der ikke er nogen konkret grund til at tro, at de kan bruges som bevis i en straffesag.

Der er forskellige styrker og svagheder forbundet med henholdsvis fodlænke og teleobservation via mobiltelefon som monitoringsredskab. Fodlænken er som beskrevet primært nyttig i forhold til at kunne føre kontrol med andre vilkår, som regulerer den pågældendes færden, og har dermed først og fremmest en værdi under prøveløsladelse, hvor de prøveløsladte typisk vil være underlagt en lang række vilkår. I forhold til situationen efter afsoning af den fulde straffetid vil en fodlænke udelukkende have værdi i tilsynet med de terrordømte, der er idømt et opholdsforbud, idet teknologien automatisk kan alarmere myndighederne ved overtrædelser. Konkret muliggør teknologien, at der opsættes særlige zoner omkring forbudte opholdssteder, således at overvågningsudstyret afgiver alarm, hvis den terrordømte ulovligt indfinder sig. Dette vil potentielt være en styrkelse i forhold til i dag, hvor politiets tilsyn med opholdsforbuddet gennemføres som led i politiets almindelige opgavevaretagelse, herunder politiets almindelige patruljeringsopgaver.<sup>153</sup> Det betyder, at håndhævelsen forudsætter, at politiet i forbindelse med deres almindelige arbejde træffer og registrerer personen i et område omfattet af opholdsforbuddet. Det bemærkes, at danske myndigheder ikke aktuelt råder over denne form for GPS-baseret fodlænketeknologi.

Sammenlignet med fodlænke giver sporing via mobiltelefon (teleobservation) langt mindre præcise lokalitetsdata og kan samtidig ikke anvendes til automatisk alarmering af myndighederne, hverken hvis personen overtræder et opholdsforbud eller undlader at have telefonen på sig. Det er derudover lettere at omgå kontrollen med ens færden, idet enheden i modsætning til en fodlænke ikke er

---

<sup>151</sup> Jf. "Art. 23q Surveillance électronique et localisation par téléphonie mobile". I: *Loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT)* [Føderal lov om politiforanstaltninger til at bekæmpe terror]. FF 2020 7499, 6. oktober 2020, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2020/2004/fr>

<sup>152</sup> Data, der angiver med hvem, hvornår, hvor længe og hvorfra den overvågede person var eller er i kommunikation med andre samt de tekniske karakteristika ved den pågældende kommunikation.

<sup>153</sup> Bekendtgørelse om tilsyns- og tilladelsesordning for fremmedkrigere og andre terrordømte efter straffelovens § 79 b.

fastmonteret. Der er dog visse fordele ved teleobservation, som ikke kan opnås med GPS-fodlænke. Navnlige at teleobservation – i den schweiziske udformning – gør det muligt at føre kontrol med ikke bare, hvor personen befinder sig, men også med hvem, hvornår og hvor længe den overvågede person er i kommunikation med andre. Dette gør redskabet egnet til at føre kontrol med ikke bare opholdsforbuddet, men også kontaktforbuddet for så vidt angår opkaldsoplysninger. Derudover er overvågning via mobiltelefon langt mindre krævende og belastende for den pågældende person i sammenligning med en fodlænke, da overvågningen er mindre synlig og dermed mindre stigmatiserende. I en sammenligning mellem de to former for elektronisk overvågning er det desuden værd at nævne, at politiet i forvejen er vant til at arbejde med både teledata og GPS-overvågning, men ikke med GPS-overvågning via fodlænke, hvorfor der kan være en implementeringsmæssig fordel ved at anvende sporing via teledata.

På baggrund heraf kan det overvejes, om det ligesom i Schweiz på sigt skal gøres muligt at pålægge terrordømte og radikaliserede elektronisk overvågning via enten GPS-fodlænke eller teleobservation til at sikre overholdelse af kontrolforanstaltninger efter løsladelse. I sammenligning med de udenlandske modeller er der relativt få kontrolforanstaltninger i Danmark vedrørende terrordømtes færden, og derfor vil fodlænke og/eller teleobservation efter endt afsoning have en relativt begrænset effekt i forhold til terrortruslen. Elektronisk overvågning via fodlænke eller teleobservation vil kunne indgå i tilsynet med opholdsforbud og/eller kontaktforbud, men vil ikke kunne erstatte andre monitoringsindsatser. Det er dertil væsentligt at understrege, at elektronisk overvågning via fodlænke eller teleobservation er forholdsvist ressourcekrævende.

## Efterretningsindsatsen

Uanset om der indføres styrkede efterforskningsmuligheder eller elektronisk overvågning, vil der fortsat være behov for en omfattende efterretningsindsats rettet mod den stigende mængde af sager og sagernes øgede kompleksitet.

I perioden 2018 til 2021 blev der i gennemsnit løsladt omkring én person om måneden med en aktiv bekymring for radikalisering, herunder både terrordømte og bekymringsindberettede indsatte.<sup>154</sup> Frekvensen af løsladelser af denne type indsatte vil sandsynligvis forblive på et højt niveau i de kommende år. Derudover har hændelser i Danmark og udlandet demonstreret, at terrorhandlinger

---

<sup>154</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

ikke kun foretages kort tid efter løsladelse, men at truslen også kan komme til udtryk på længere sigt, ligesom den kan være mere bredspektret og eksempelvis omfatte radikalisering af andre personer, propagandavirksomhed, logistisk støtte, terrorfinansiering og anden terrorrelateret virksomhed. Truslen fra løsladte er således både reel og kompleks, samtidig med at den ofte også er vedvarende. Hertil kommer, at sagerne er blevet mere indviklede pga. en større variation i de indsattes gerningsprofil, ideologiske tilknytning, kønsfordeling, kapacitet, strafflængde mv.

Det stigende antal løsladte og den vedvarende trussel fra løsladte terrordømte og radikaliserede vil udfordre efterretningstjenestens eksisterende indsats og arbejdsgange. Der vil være et behov for både at starte det efterretningsmæssige arbejde tidligere i et afsoningsforløb og fortsætte indsatsen i længere tid og mere intensivt i perioden efter løsladelse. Det anbefales derfor, at PET's efterretningsmæssige indsats rettet mod løsladte terrordømte og radikaliserede styrkes og udvides med henblik på fortsat nøje at kunne følge med i udviklingen i efterretningsbilledet på området og efterretningsmæssigt håndtere den stigende mængde af sager og sagernes øgede kompleksitet.

### **Opsummering af anbefaling**

Det foreslås, at PET skal have udvidet mulighed for at anvende efterforskningskridt til at overvåge og afdække trusler fra terrordømte i den mest kritiske fase umiddelbart efter løsladelse.

Det kan overvejes, om det på sigt skal gøres muligt at pålægge terrordømte og radikaliserede, der udgør en terrortrussel, elektronisk overvågning i en periode via enten fodlænke eller teleobservation til at sikre overholdelse af kontrolforanstaltninger vedrørende færdet.

Det anbefales, at PET's efterretningsmæssige indsats rettet mod løsladte terrordømte og radikaliserede styrkes med henblik på at imødegå den stigende mængde af sager og sagernes øgede kompleksitet.

## 11. Tilsyn og kriminalpræventiv indsats

Hvis terrordømte og andre radikaliserede i videre omfang vil blive pålagt kontrol og monitoring efter løsladelse, er det væsentligt løbende at sikre, at kontrollen ikke bliver så omfattende, at den er til hinder for reintegration. Selvom den første periode efter løsladelse kan være kritisk i forhold til tilbagefald, kan den også med den rette indsats være en mulighed for at etablere en ny tilværelse og afbryde et radikaliseringsforløb.<sup>155</sup> Det er derfor en fordel, hvis redskaber til kontrol sammenkobles med en bredere kriminalitetsforebyggende indsats, der kan give personen en reel mulighed for en tilværelse uden kriminalitet og løbende vurdere kontrollens hensigtsmæssighed.

I henhold til den uafhængige britiske kontraterror-evaluatør, Jonathan Hall, fungerer indsatsen med at håndtere løsladte terrordømte og radikaliseredes tilbagevenden til samfundet bedst, når sikkerhedsmyndighederne og de socialfaglige myndigheder samarbejder.<sup>156</sup> Dette skyldes, at aktørerne har forskellige perspektiver på, hvordan en persons risikofaktorer bedst håndteres, samtidig med at deres samarbejde øger sandsynligheden for at opdage vilkårsovertrædelser.

I Danmark samarbejder kommune og politi allerede om håndteringen af løsladte terrordømte og radikaliserede via de såkaldte infohuse. Infohusene er både et forum for generel erfaringsudveksling vedrørende radikalisering og et koordineringsforum, hvor enkeltsager drøftes af politi, kommune og andre relevante myndigheder.<sup>157</sup> Når sager om løsladte terrordømte og radikaliserede behandles, deltager som minimum en kommunal tovholder og en polititovholder fra politikredsen samt typisk en repræsentant fra kriminalforsorgen.

I forlængelse af den *nationale handlingsplan for forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering* fra 2016 er der udviklet en sagsgangsbeskrivelse for infohusenes behandling af sager vedrørende løsladte terrordømte og radikaliserede. Samarbejdet i infohusene er desuden evalueret flere gange, og praktikerne på området er generelt tilfredse med rammerne for deres indsats.<sup>158</sup>

---

<sup>155</sup> RAN (2020) *Rehabilitation Manual: Rehabilitation of radicalised and terrorist offenders for first-line practitioners*. RAN MANUAL.

<sup>156</sup> Hall J. (2020) *Terrorist Risk Offenders: Independent Review of Statutory Multi-Agency Public Protection Arrangements*. Independent Reviewer of Terrorism Legislation.

<sup>157</sup> Justitsministeriets Forskningskontor (2019) *Evaluering af politiets rolle i det radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats*.

<sup>158</sup> Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme (2019) *Kortlægning af det tværsektorielle samarbejde i de danske infohuse – En afdækning med særligt fokus på kommuners og politiets fælles opfattelse af infohusets samarbejdsstruktur, procedurer samt udfordringer og behov*; Justitsministeriets forskningskontor (2019) *Evaluering af politiets rolle i det radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats*.

Kontrolforanstaltninger og andre redskaber til kontrol bør derfor sammentænkes med den eksisterende indsats med at forebygge recidiv og fremme reintegration i politikredsene og kommunerne.

## Meldepligt hos en tilsynsførende hos politiet

Hvis terrordømte og andre radikaliserede i videre omfang vil blive pålagt kontrolforanstaltninger i fremtiden, bør personerne tilknyttes en tilsynsførende fra politiet, der ud over at tilrettelægge og gennemføre tilsyn med kontrolforanstaltningerne, også kan fungere som kontaktpunkt for personen og sikre koordination med den forebyggende indsats.

Tilsyn med kontrolforanstaltninger er ikke en ny opgave for politiet, da opgaven i forvejen varetages af politikredsene på både bandeområdet og pædofiliområdet.<sup>159</sup> Siden 2020 har politiet desuden i samråd med PET skulle føre tilsyn med terrordømtes overholdelse af opholdsforbud og kontaktforbud. Tilsynet med overholdelse af et meddelt opholdsforbud gennemføres som led i politiets almindelige opgavevaretagelse, mens tilsynet med overholdelse af et meddelt kontaktforbud gennemføres ved, at politiet gennemfører uanmeldte besøg.<sup>160</sup>

For at opnå en længerevarende kriminalpræventiv effekt bør tilsynet med kontrolforanstaltninger ikke alene varetages af kontrolmæssige hensyn, men også med henblik på at give personen støtte og vejledning. Konkret er det via tilsynet, at der bl.a. er mulighed for at tage hensyn til udviklingen i den løsladtes personlige forhold og imødegå unødige negative effekter af kontrollen.

I nogle europæiske lande er det muligt at pålægge personer underlagt kontrolforanstaltninger at deltage i møder med en tilsynsførende fra politiet (meldepligt). I Storbritannien og Frankrig kan både terrordømte og andre personer, der udgør en terrortrussel, ligeledes pålægges et krav om at melde sig på en politistation på bestemte tidspunkter.<sup>161</sup> Det er kendetegnende for de udenlandske modeller, at personen igennem aktiv deltagelse har mulighed for at demonstrere sit *disengagement*, og det indgår

---

<sup>159</sup> Fra den 1. januar 2020 har politiet skulle føre tilsyn med personer, der er meddelt et forbud efter straffelovens § 236. Der henvises til lov nr. 1425 af 17. december 2019 om ændring af straffeloven (Forbud til dømte seksualforbrydere).

<sup>160</sup> Uanmeldte besøg indbefatter, at politiet opsøger den dømte i dennes bolig, andre lokaliteter, som den dømte råder over, eller andre steder, hvor politiet måtte få kendskab til, at den dømte opholder sig, med henblik på at undersøge, om den dømte i strid med det meddelte kontaktforbud søger at kontakte personer omfattet af forbuddet. Jf. *Bekendtgørelse om tilsyns- og tilladelsesordning for fremmedkrigere og andre terrordømte efter straffelovens § 79 b*.

<sup>161</sup> Jf. det britiske *Licence Conditions Policy Framework* fra den 26. juli 2021 samt *Terrorism Prevention and Investigation Measures Act 2011*.

således som et væsentligt parameter i vurderingen af, om der kan slækkes på kontrollen med personen, herunder om nogle kontrolforanstaltninger helt kan fjernes.

Indsatsgruppen anbefaler, at det også i Danmark skal være muligt at pålægge løsladte terrordømte samt løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel, at deltage i møder med en tilsynsførende fra politiet. Formålet med tilsynsmøderne er for det første at sikre kontrol med overholdelse af de kontrolforanstaltninger, som den løsladte er blevet pålagt med henblik på at håndtere vedkommendes risikoprofil. Sekundært er det via tilsynsmøderne, at han eller hun kan få støtte og vejledning, herunder i forhold til efterlevelse af de pålagte kontrolforanstaltninger. Dette involverer bl.a. en mulighed for at anmode om dispensation fra de pålagte kontrolforanstaltninger i specifikke situationer eller drøfte lempelser. Afslutningsvis er det via tilsynsmøderne muligt at tage hensyn til udviklingen i den løsladtes personlige forhold og på baggrund heraf vurdere, om der kan slækkes på kontrollen og sikre, at kontrolforanstaltningerne ikke bliver en barriere for reintegration.

Den tilsynsførende i politiet bør fast deltage i de infohus-møder, hvor den konkrete person drøftes, med henblik på løbende at afstemme kontrollen med den kriminalitetsforebyggende indsats i regi af infohuset. Via infohuset vil den tilsynsførende kunne bidrage med oplysninger, der kan være relevante for tilrettelæggelsen af en kriminalpræventiv indsats. Omvendt kan kendskab til personens deltagelse i kriminalpræventive indsatser bidrage til den tilsynsførendes vurdering af, om kontrollen kan slækkes, eller om kontrollen bør strammes, hvis den løsladte har en sådan risikobetonet livsførelse, at dette skønnes nødvendigt.

## **Sammenhængende lokal forebyggelsesindsats**

Mens PET og politiet har en væsentlig opgave med at forebygge, efterforske og modvirke trusler og ny kriminalitet fra løsladte terrordømte og radikaliserede, har kommunen en væsentlig opgave med at understøtte personernes<sup>162</sup> tilbagevenden til samfundet.

En løsladelse er en vanskelig personlig situation, hvor der er risiko for tilbagefald til tidligere voldelige og ekstremistiske fællesskaber.<sup>163</sup> Når terrordømte og andre radikaliserede indsatte løslades

---

<sup>162</sup> Dette er primært relevant for løsladte personer med dansk statsborgerskab. Udviste terrordømte og radikaliserede er som det klare udgangspunkt ikke omfattet af kommunale indsatser vedrørende reintegration. Se rapportens afsnit 14 for anbefalinger vedrørende den forebyggende indsats over for denne persongruppe.

<sup>163</sup> RAN (2020) *Rehabilitation Manual: Rehabilitation of radicalised and terrorist offenders for first-line practitioners*. RAN MANUAL.

fra fængsel efter ofte lang tids afsoning, er det ikke ualmindeligt, at de står over for en række praktiske problemer vedrørende bolig, beskæftigelse, gæld mv. En gennemgang af danske og udenlandske terrrorsager viser desuden en overrepræsentation af en række personlige, sociale og psykiske problemer hos terrordømte. Den internationale forskning har ligeledes fremhævet risikofaktorer såsom socioøkonomisk marginalisering, herunder eksklusion fra arbejdsmarkedet samt ingen eller lav uddannelse<sup>164</sup>, psykisk sårbarhed eller psykiske lidelser<sup>165</sup> samt mangel på anerkendelse og oplevelser med vold og kriminalitet, herunder i opvæksten.<sup>166</sup>

Sådanne socioøkonomiske forhold og/eller personlige problemer er *ikke* i sig selv årsag til radikalisering, men kan ikke desto mindre have indflydelse på en persons sårbarhed over for radikalisering og i sidste ende voldsparathed. Da radikaliseringsrisikoen i en række sager må antages at blive påvirket af socioøkonomiske forhold og/eller personlige problemer, må recidivrisikoen ved løsladelse også formodes at kunne begrænses, hvis problemerne afhjælpes.

Mens kriminalforsorgen kan gennemføre kriminalitetsforebyggende programmer under afsoning, er kommunen den myndighed, der efter løsladelse kan stille tilbud om indsatser, der kan skabe bedre betingelser for et liv uden voldelig ekstremisme.<sup>167</sup> Når personen er dømt for terror eller er indberettet pga. bekymring for radikalisering, tilrettelægges den kommunale indsats bl.a. på baggrund af drøftelser og vurderinger i infohuset, hvor politiet (og PET<sup>168</sup>) kan bidrage med viden. Politiet har kun beføjelser til at anbefale indsatser, og kommunen skal således selv, inden for egne rammer og lovgivningsområder, træffe afgørelse om at følge anbefalingerne og iværksætte indsatser.

---

<sup>164</sup> Sageman M. (2004) *Understanding Terrorist Networks*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press; Weggemans D., Bakker E. & Grol P. (2014) "Who are they and why do they go? The Radicalization and Preparatory Processes of Dutch Jihadist Foreign Fighters." *Perspectives on Terrorism*, 8(4): 100-111.

<sup>165</sup> Gill P., Clemmow C., Hetzel F., Rottweiler B., Salman N., Van Der Vegt I., Marchment Z., Schumann S., Zolghadriha S., Schulten N., Taylor H. & Corner E. (2020) "Systematic Review of Mental Health Problems and Violent Extremism." *The Journal of Forensic Psychiatry & Psychology*, 32(2): 1-28; Corner E. & Gill P. (2019) "Psychological Distress, Terrorist Involvement and Disengagement from Terrorism: A Sequence Analysis Approach." *Journal of Quantitative Criminology*: 1-28.

<sup>166</sup> Greenwood MT. (2018) *Becoming a Foreign Fighter – The Ethics and Agency of Fighting Jihad*. PhD dissertation: University of Copenhagen; Crone M. (2016) "Radicalization revisited: Violence, Politics and the Skills of the Body." *International Affairs*, 93(3): 587-604; Roy O. (2017) *Jihad and Death: The Global Appeal of Islamic State*. London: Hurst & Co; Basra R., Neumann P. & Brunner C. (2016) *Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus*. The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence.

<sup>167</sup> RAN (2020) *Rehabilitation Manual: Rehabilitation of radicalised and terrorist offenders for first-line practitioners*. RAN MANUAL.

<sup>168</sup> PET deltager ikke i møder i infohus-kommune, men kan anbefale indsatser og dele oplysninger via politiets tovholder.

En gennemgang af de historiske sager om løsladte terrordømte og radikaliserede viser, at der er forskel på kommunernes håndtering af sagerne, herunder hvor hurtigt indsatser iværksættes. Dette skyldes bl.a., at nogle kommuner har begrænset erfaring med sager af denne type, og at sagerne ofte er meget komplekse med behov for inddragelse af flere forvaltninger i kommunen. Selvom kommunerne generelt prioriterer området, kan der i nogle tilfælde i øvrigt opstå udfordringer, når politiets anbefalinger om indsatser kommer på baggrund af vurderinger og oplysninger fra PET, som politiet ikke kan dele med kommunen.<sup>169</sup>

For altid at sikre en helhedsorienteret kommunal indsats foreslår indsatsgruppen, at kommunen til behandling af denne type vanskelige sager udpeger en koordinerende sagsbehandler ("Case Manager"), som kan tilrettelægge indsatsen på tværs af kommunens lovgivningsområder og have en koordinerende rolle i forhold til andre myndigheder. I praksis vil dette betyde, at en sagsbehandler tilknyttes personen indledningsvist i forløbet – gerne inden løsladelsestidspunktet – og derefter foretager den overordnede sagsbehandling og koordinerer med involverede kommunale forvaltninger gennem alle aktuelle sagsbehandlingsforløb.<sup>170</sup> Dette vil sikre, at terrordømte og radikaliserede kun har én indgang til kommunen, og at der ikke iværksættes flere (evt. overlappende) handleplaner for personen.

En Case Manager vil kunne imødegå en tidligere identificeret problemstilling<sup>171</sup> om, at politikredsen ikke altid ved, hvilke medarbejdere de skal kontakte i kommunen vedrørende radikaliseringsager, da der ikke er én fast indgang til kommunens medarbejdere. På baggrund af politikredsenes tilbagemeldinger fremstår det væsentligt, at en Case Manager har 1) direkte adgang til opslag i de kommunale it-systemer og 2) beslutningskompetence på myndighedsområdet samt er 3) i stand til at navigere på tværs af forvaltningerne i kommunen.

Hvis der udpeges Case Managers i kommunerne, bør PET i samarbejde med Center for Dokumentation og Indsats mod Ekstremisme under Udlændinge- og Integrationsministeriet foretage efteruddannelse af de udpegede sagsbehandlere. PET bør desuden fortsat bistå politikredsene i deres

---

<sup>169</sup> Justitsministeriets forskningskontor (2019) *Evaluering af politiets rolle i det radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats*.

<sup>170</sup> Der kan findes inspiration i den hollandske Case Manager Model, hvor princippet er én familie og én plan. Dvs. at Case Manageren er den koordinerende tovholder i kommunens samarbejde med den løsladte borger og dennes familie. Dette skal sikre, at der er koordinering mellem de forskellige involverede myndigheder, og at man undgår, at der iværksættes flere (evt. overlappende) handleplaner for personen og familien. Case Manageren har et team omkring sig bestående af alle fagpersoner, der er involverede i familiens sag.

<sup>171</sup> Justitsministeriets forskningskontor (2019) *Evaluering af politiets rolle i det radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats*.



rådgivning af kommunerne i behandlingen af konkrete sager, hvor terrordømte og radikaliserede løsladte er omfattet af en lokal indsats med henblik på at forebygge recidiv og fremme reintegration.

## Etablering af myndighedsfælles mentorordning

For at styrke mulighederne for reintegration bør velfungerende forebyggende indsatser fra afsoningstiden så vidt muligt videreføres efter løsladelse. Mentorindsatsen, der står centralt i det radikaliseringsforebyggende arbejde under afsoning, er i dag vanskelig at videreføre.<sup>172</sup>

Ifølge CTA kan mentorforløb igangsat under afsoning i nogle tilfælde reducere radikaliseringsgraden hos terrordømte.<sup>173</sup> Lignende konklusioner fremhæves i Europarådets og FN's retningslinjer vedrørende bekæmpelse af radikalisering i fængsler, hvoraf det fremgår, at der bør anvendes mentorordninger over for terrordømte og radikaliserede.<sup>174</sup> Kriminalforsorgen har desuden gode erfaringer med mentorforløb over for terrordømte og radikaliserede indsatte, som myndighederne vurderer ikke bør afbrydes i den kritiske tid umiddelbart efter en løsladelse.

Mentorindsatsen over for terrordømte og radikaliserede varetages i dag af to forskellige mentorkorps. Under afsoning varetages mentorindsatsen af kriminalforsorgen, mens den efter løsladelse varetages af et landsdækkende korps af kommunale mentorer, som Udlændingestyrelsen er tovholder for. Der er begrænset koordination og sammenhæng mellem de to ordninger, hvilket i praksis betyder, at en mentorindsats ikke umiddelbart kan videreføres fra afsoning til efter løsladelse. Når kriminalforsorgen slipper, afbrydes mentorforløbet, uanset dens risikominimerende værdi. Derpå kan kommunen, tilbyde et nyt mentorforløb med en ny mentor, baseret på frivillig deltagelse, forudsat at betingelserne herfor er opfyldt i enten serviceloven eller lov om aktiv beskæftigelse.

Effektive mentorforløb med terrordømte og andre løsladte radikaliserede beror på en personlig tillidsrelation, som det erfaringsmæssigt tager tid at udvikle.<sup>175</sup> Det er derfor problematisk at afbryde et velfungerende mentorforløb ved løsladelse, da en mentor kan have en positiv effekt i den første tid

---

<sup>172</sup> Kriminalforsorgens mentorkorps målrettet terrorsager blev oprettet i forbindelse med det EU-støttede pilotprojekt "Afradikalisering – Tilbage på sporet", der blev gennemført i perioden maj 2011 til maj 2014.

<sup>173</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>174</sup> United Nations' Office on Drugs and Crime (2016) *Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons*. Criminal Justice Handbook Series; Europarådet (2016) *Council of Europe handbook for prison and probation services regarding radicalisation and violent extremism*. European Committee On Crime Problems (CDPC) & Council For Penological Co-Operation (PC-CP).

<sup>175</sup> Marsden S. (2017) *Reintegration Extremists: Deradicalisation and Desistance*. Lancaster: Palgrave Macmillan.

efter afsoning, hvor terrordømte og radikaliserede skal etablere en ny tilværelse, og risikoen for socioøkonomisk marginalisering, stigmatisering og isolation er skærpet.<sup>176</sup>

For at undgå afbrudte mentorforløb anbefaler indsatsgruppen, at de to mentorordninger sammenlægges gennem etablering af et myndighedsfælles mentorkorps med speciale i radikaliseringsager. På den måde kan mentorforløb uden afbrydelse videreføres efter endt afsoning og bidrage til kontinuitet i myndighedernes kriminalpræventive arbejde på terrorområdet.

Det bemærkes, at mentorforløb efter løsladelse i dag udelukkende kan anvendes over for danske statsborgere, fordi udlændinge uden lovligt ophold ikke er omfattet af serviceloven eller lov om aktiv beskæftigelse. Behovet for mentorindsats over for udviste terrordømte og radikaliserede behandles særskilt i denne rapports afsnit 14.

### Opsummering af anbefaling

Det anbefales, at det skal være muligt at pålægge løsladte terrordømte og løsladte radikaliserede, der udgør en terrortrussel, at deltage i møder med en tilsynsførende fra politiet, der ud over at tilrettelægge og gennemføre tilsyn med kontrolforanstaltningerne også kan fungere som kontaktpunkt for personen og sikre koordination med den forebyggende indsats.

Det anbefales, at bopælskommunen til behandling af sager vedrørende terrordømte og radikaliserede udpeger en koordinerende sagsbehandler (Case Manager), som kan tilrettelægge indsatsen på tværs af kommunens lovgivningsområder og have en koordinerende rolle i forhold til andre myndigheder.

Det anbefales, at der etableres en myndighedsfælles mentorordning, så mentorforløb iværksat under afsoning kan fortsætte efter løsladelse og dermed understøtte reintegration.

---

<sup>176</sup> RAN (2020) *Rehabilitation Manual: Rehabilitation of radicalised and terrorist offenders for first-line practitioners*. RAN MANUAL.

*Del 4.*

---

# Indsatsen på udrejsecentrene

## Del 4. Indsatsen på udrejsecentrene

I de seneste år er en markant andel af indsatte med en aktiv radikaliseringsbekymring i danske fængsler og arresthuse blevet udvist ved dom. Den store andel af udviste indsatte udgør en særskilt udfordring i myndighedernes indsats over for løsladte terrordømte og radikaliserede.

Ikke alle udviste terrordømte og radikaliserede kan udsendes fra Danmark, efter de har afsonet deres fængselsstraf. Dette skyldes i nogle tilfælde Danmarks internationale forpligtelser og i andre tilfælde udsendelsesvanskeligheder. Konsekvensen heraf er, at nogle udviste terrordømte og radikaliserede vil opholde sig i Danmark i en periode efter løsladelse. Disse personer vil i udgangspunktet blive indkvarteret på Udrejsecenter Kærshovedgård, der bl.a. huser udviste kriminelle og afviste asylansøgere uden mindreårige børn.<sup>177</sup>

Der er aktuelt et antal løsladte terrordømte og andre muligt radikaliserede på Udrejsecenter Kærshovedgård, og forventningen er, at dette antal vil stige i de kommende år. I vurderingen af terrortruslen mod Danmark fra 2023 vurderer CTA, at der kan udgå en terrortrussel fra udviste udlændinge med sympati for militant islamisme, hvis udsendelse fra Danmark ikke kan effektueres. CTA vurderer desuden, at andre indkvarterede på Udrejsecenter Kærshovedgård kan være særligt modtagelige over for radikalisering og påvirkning fra militant islamistiske dagsordener.<sup>178</sup> Denne modtagelighed kan bl.a. skyldes en frustration over egen situation, manglende fremtidsudsigter og en følelse af eksklusion.

De følgende afsnit indeholder indsatsgruppens anbefalinger til, hvordan den danske indsats på udrejsecentrene kan styrkes med henblik på at begrænse risikoen forbundet med et stigende antal udviste terrordømte og radikaliserede på centrene. Anbefalingerne er fokuseret på henholdsvis udsendelsesarbejdet (afsnit 12), sektionering (afsnit 13), den kriminalpræventive indsats (afsnit 14) samt håndteringen af radikaliseringsbekymringer (afsnit 15).

---

<sup>177</sup> Udrejsecenter Kærshovedgård benyttes til indkvartering af personer uden lovligt ophold og uden mindreårige børn, som er omfattet af følgende kategorier: Afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udrejsen, udlændinge på tålt ophold, udviste kriminelle, personer udvist pga. fare for statens sikkerhed samt personer, der har fået frataget opholdstilladelse eller opholdsret af hensyn til statens sikkerhed, herunder fremmedkrigere. Familier indkvarteres på Center Avnstrup.

<sup>178</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

Det bemærkes, at anbefalingerne i denne del af rapporten skal ses som supplerende i forhold til rapportens tre andre dele. Som beskrevet tænkes flertallet af de ovenfor beskrevne kontrolforanstaltninger og redskaber anvendt over for både danske statsborgere og udviste udlændinge, der befinder sig i Danmark efter løsladelse. Redskaberne i denne afsluttende del af rapporten er således ikke de eneste, som indsatsgruppen anbefaler tages i anvendelse over for udviste terrordømte og radikaliserede, men skal ses som supplerende og specifikt rettet mod at imødegå radikalisering på de danske udrejsecentre. Flere af anbefalingerne i denne del af rapporten har desuden den umiddelbare fordel, at de relativt hurtigt vil kunne implementeres og anvendes over for den gruppe af udviste terrordømte og radikaliserede, der allerede er blevet løsladt og aktuelt befinder sig på et udrejsecenter i Danmark.

## 12. Udsendelse

Danske myndigheder igangsætter som regel en målrettet indsats for, at udviste terrordømte og radikaliserede udlændinge udsendes af Danmark så tidligt som muligt.<sup>179</sup> I praksis afsoner udviste terrordømte dog ofte den fulde straffetid i et dansk fængsel, selvom lovgivningen gør det muligt at løslade og udsende dem allerede fra halv tid i de tilfælde, hvor det ikke vurderes utilrådeligt, og hvor det er praktisk muligt at effektuere udsendelsen.<sup>180</sup> Hvis udviste terrordømte og radikaliserede ikke udsendes i løbet af deres afsoning, øges risikoen for, at de fortsat vil opholde sig i Danmark efter løsladelse, fordi det ikke er sikkert, at deres udsendelse kan gennemføres på løsladelsestidspunktet.

Når en udsendelse ikke umiddelbart kan effektueres, skaber det to primære udfordringer i sikkerhedsindsatsen. For det første er udviste terrordømte og radikaliserede en særlig vanskelig gruppe at håndtere under afsoning, fordi det i dag kun i begrænset omfang er muligt at igangsætte forebyggende aktiviteter over for udviste indsatte.<sup>181</sup> For det andet kan forsinkelser i udsendelsesarbejdet i sidste instans medføre en stigning i antallet af løsladte terrordømte og radikaliserede på de danske udrejsecentre. En sådan stigning er bekymrende, eftersom CTA vurderer, at der kan udgå en terrortrussel fra udviste udlændinge med sympati for militant islamisme, hvis udsendelse fra Danmark ikke kan effektueres.<sup>182</sup>

I forbindelse med indsatsgruppens første rapport er der etableret en fast operativ myndighedsgruppe, der skal styrke myndighedernes sagsbehandling og koordinering af udsendelsessager vedrørende terrordømte og radikaliserede udlændinge.<sup>183</sup> Samarbejdet via den operative myndighedsgruppe bidrager til, at myndighederne får koordineret og rettidigt prioriteret behandlingen af sager vedrørende udviste terrordømte og andre bekymringskategoriserede indsatte i kriminalforsorgens institutioner med henblik på at fremme tidligere udsendelse.<sup>184</sup> Disse sager er ofte komplekse og

---

<sup>179</sup> Indsatsgruppen vedrørende terrordømte og radikaliserede (2021) *Indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning*.

<sup>180</sup> Jf. straffelovens § 38, stk. 2.

<sup>181</sup> Det bemærkes, at udviste terrordømte også fremover forventes at skulle afsones i et fængsel i Danmark på trods af den nyligt indgåede aftale om leje af 300 fængselspladser til udviste indsatte i Kosovo. Dette skyldes, at terrordømte fra Danmark i medfør af traktatens artikel 16, stk. 4, ikke kan overføres til afsoning i fængslet i Kosovo, jf. *Treaty between the Kingdom of Denmark and the Republic of Kosovo on the use of the Correctional Facility in Gjilan for the purpose of the execution of Danish sentences*.

<sup>182</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>183</sup> Gruppen består af repræsentanter fra Hjemrejsestyrelsen (forperson), Udlændinge- og Integrationsministeriet, Udenrigsministeriet, PET, kriminalforsorgen, Justitsministeriet og anklagemyndigheden.

<sup>184</sup> Indsatsgruppen vedrørende terrordømte og radikaliserede (2021) *Indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning*.

kræver et tværgående samarbejde om kortlægningen af sagernes retlige, sikkerhedsmæssige, udenrigspolitiske og praktiske aspekter.

Den operative myndighedsgruppe betragtes som implementeret og drives i dag af Hjemrejsestyrelsen. Arbejdet i gruppen har dog givet anledning til en række supplerende overvejelser om, hvordan udsendelsesarbejdet vedrørende udviste terrordømte og radikaliserede udlændinge kan styrkes yderligere, hvilket uddybes nedenfor.

## Justeret utilrådelighedsvurdering ved udsendelse

Udviste terrordømte og radikaliserede kan ligesom danske statsborgere prøveløslades ved to tredjedele af straffetiden, hvis den indsattes forhold ikke gør løsladelsen utilrådelig. Udviste indsatte kan desuden prøveløslades med henblik på udsendelse allerede ved afsoning af den halve straffetid, hvis udsendelsen umiddelbart kan effektueres.<sup>185</sup> Det er en forudsætning for prøveløsladelse ved halvdelen af straffetiden, at risikoen for tilbagefald til ny kriminalitet skønnes at være ringe. I vurderingen af en indsats risiko for recidiv skeles der imidlertid ikke til, om pågældende skal prøveløslades i Danmark eller udsendes af landet.

Indsatsgruppen vurderer, at det forhold, at en terrordømt skal udsendes af Danmark, kan have betydning for vurderingen af, om det er sikkerhedsmæssigt forsvarligt at prøveløslade personen. Radikalisering er ikke udelukkende en individuel proces, men påvirkes af en persons sociale omgivelser og politiske kontekst.<sup>186</sup> Risikoen for recidiv må derfor i nogle tilfælde antages at være forskellig afhængig af, om en udvist person løslades i Danmark eller udsendes til hjemlandet. Dette kan eksempelvis gælde, hvis den pågældende forud for dom var en del af et lokalt dansk ekstremistisk miljø, der ved prøveløsladelse i Danmark kan medvirke til at øge risikoen for recidiv, men som den pågældende vil have begrænset mulighed for kontakt med efter udsendelse. Det kan ligeledes have betydning, hvis den pågældendes terrorforsæt vedrører politiske forhold, der er specifikke for Danmark. Eksempelvis hvis terrorforsættet udspringer af eller retter sig mod sager om opfattede

---

<sup>185</sup> Det følger af straffelovens § 38, stk. 1, at når to tredjedele af straffetiden, dog mindst to måneder, er udstået, afgør justitsministeren eller den, han bemyndiger dertil, om den dømte skal løslades på prøve. Løsladelse på prøve kan efter straffelovens § 38, stk. 2, ske tidligere, når særlige omstændigheder taler derfor, og den dømte har udstået halvdelen af straffetiden, dog mindst to måneder.

<sup>186</sup> Center for Terroranalyse (2016) *Militant islamistisk radikalisering*. Politiets Efterretningstjeneste. Se også forskningen på området, herunder: Roy O. (2017) *Jihad and Death: The Global Appeal of Islamic State*. London: Hurst & Co; Khosrokhavar F. (2017) *Radicalization: why some people choose the path of violence*. New York: The New Press; Sageman M. (2008) *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

krænkelser af islam i Danmark, hvilket ifølge CTA har et betydeligt potentiale som drivkraft for militante islamister.<sup>187</sup>

Ud fra et sikkerhedsperspektiv er det endvidere væsentligt i sager vedrørende udviste terrordømte at overveje, om det på den lange bane er mere eller mindre sikkert for Danmark og modtagerlandet at udsende en terrordømt tidligt frem for at lade vedkommende afsone den fulde straffetid i Danmark. Ud fra en betragtning om, at det allerede er afgjort ved dom, at personen skal udsendes af Danmark, og at danske myndigheder derfor har begrænsede muligheder for at forberede personen på reintegration i det danske samfund, er det ikke utænkeligt, at myndighederne i nogle tilfælde vil vurdere, at en udvist persons risikoprofil blot vil forværres ved at afsone de sidste år af fængselsstraffen i Danmark. På baggrund af en sådan vurdering må det antages at være mere sikkert for Danmark og modtagerlandet at gennemføre udsendelsen tidligere i forløbet.

Det kan på den baggrund overvejes, om kriterierne for vurderingen af, om det er utilrådeligt at prøveløslade udviste terrordømte, skal justeres, så der foretages en mere helhedsorienteret sikkerhedsvurdering med fokus på, dels om udsendelsesforholdet kan have betydning for recidivrisikoen, dels om det er mere eller mindre sikkert at udsende tidligt.

Udsendelse af udviste terrordømte er dog ikke uden dilemmaer. Terror er et transnationalt fænomen, og CTA vurderer, at der fortsat kan udgå en trussel mod Danmark fra radikaliserede enkeltpersoner og mindre grupper bosat i andre lande, herunder fra udsendte terrordømte.<sup>188</sup> Hertil kommer, at Danmark risikerer at eksportere en terrortrussel til andre lande, hvis ikke de pågældende risikovurderes inden udsendelse. Til trods for at der er ræson i at tilstræbe, at udviste terrordømte udsendes så tidligt som muligt, bør der fortsat foretages en risikovurdering inden udsendelse. Indsatsgruppen anbefaler derfor ikke, at risikovurderingen helt udgår, men derimod at det forhold, at en terrordømt skal udsendes, indgår i vurderingen af, om prøveløsladelse er utilrådeligt i den konkrete sag, samt at der foretages en langsigtet vurdering af de sikkerhedsmæssige forhold.

At foretage en vurdering af, om det er forsvarligt at prøveløslade en udvist terrordømt med henblik på udsendelse, er vanskeligt. Udsendelse af terrordømte er komplekst og vedrører overvejelser af sikkerhedsmæssig, efterretningsmæssig, udlændingepolitisk og udenrigspolitisk karakter. Områdekantorerne i kriminalforsorgen kan ikke med rimelighed forventes at kunne vurdere alle

---

<sup>187</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>188</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.



aspekter af denne type sager. Derfor vurderer indsatsgruppen, at risikovurderingen af udviste terrordømte kan styrkes ved at inddrage den allerede nedsatte operative myndighedsgruppe, hvor repræsentanter fra udlændingemyndighederne og sikkerhedsmyndighederne deltager. Via den operative myndighedsgruppe kan kriminalforsorgen sikre, at alle aspekter af en udsendelse er belyst og indgår i vurderingen af, om det er sikkerhedsmæssigt fordelagtigt at effektuere udvisningen, før afsoningen er tilendebragt.

## Forebyggende programmer for udviste

Myndighederne har i dag begrænsede muligheder for at minimere risikoen for recidiv hos udviste terrordømte og andre udviste indsatte. Baggrunden herfor er, at indsatte, der er udvist ved dom, i udgangspunktet ikke kan deltage i programvirksomhed, herunder programmer med adfærdsregulerende formål eller andre aktiviteter, som skal give den indsatte redskaber til at indgå i sociale og samfundsmæssige relationer efter løsladelsen. Udvisningsdømte kan derimod kun deltage i uddannelse, undervisning eller programvirksomhed, hvis særlige forhold taler herfor.<sup>189</sup>

Manglende deltagelse i forebyggende programmer under afsoning kan ikke formelt være årsag til, at en udvisningsdømt vurderes utilrådelig at prøveløslade og udsende. Omvendt betyder den manglende programvirksomhed, at myndighederne ikke aktivt forsøger at reducere den pågældendes risiko for at begå ny kriminalitet, hvilket må antages at gøre det mindre sandsynligt, at den pågældende kan vurderes egnet til prøveløsladelse og udsendelse.

Det er myndighedernes opfattelse, at modtagerlande i nogle tilfælde er mindre tilbøjelige til at modtage udviste terrordømte, hvis Danmark ikke kan godtgøre, at personer i denne vanskelige kategori af indsatte har deltaget i forebyggende programmer. Det kan derfor formodes, at manglende deltagelse i forebyggende programmer vil påvirke udsendelsesmulighederne i en konkret sag.

Målsætningen om at kunne udsende terrordømte og radikaliserede tidligt er ikke det eneste forhold, der gør forebyggende programmer for udviste terrordømte og radikaliserede relevante. Uanset myndighedernes indsats vil det i nogle tilfælde ikke være muligt at udsende udviste terrordømte og radikaliserede inden endt afsoning, og der er derfor risiko for, at disse personer vil blive indkvarteret på et udrejsecenter, navnlig Udrejsecenter Kærshovedgård, hvor der allerede befinder sig et antal

---

<sup>189</sup> *Vejledning om beskæftigelse m.v. af indsatte i kriminalforsorgens institutioner (beskæftigelsesvejledningen)*. VEJ nr. 9552 af 19. juni 2017.

løsladte terrordømte og andre muligt radikaliserede. Med denne risiko *in mente* er det at foretrække, at myndighederne allerede under afsoning har arbejdet på at minimere og afdække den terrortrussel, der måtte udgå fra personerne. Deltagelse i forebyggende programmer kan herved også bidrage til at minimere risikoen for, at Danmark eksporterer en terrortrussel til andre lande.

Med afsæt i disse overvejelser foreslår indsatsgruppen, at der tages stilling til, om udviste terrordømte og andre relevante bekymringskategoriserede indsatte skal kunne deltage i forebyggende programmer under afsoning. Ud fra et sikkerhedsperspektiv kan en forebyggende indsats bidrage til dels at øge sandsynligheden for en tidlig udsendelse, dels at begrænse truslen både under afsoning og i de tilfælde, hvor personerne indkvarteres på et dansk udrejsecenter efter løsladelse. Et forebyggende program vil desuden give myndighederne bedre forudsætninger for at monitorere og afdække udviklingen i en eventuel terrortrussel fra udviste indsatte under afsoning.

### **Opsummering af anbefaling**

Det foreslås, at utilrådelighedsvurderingen i forbindelse med prøveløsladelse og udsendelse af udviste terrordømte justeres, så der foretages en mere helhedsorienteret sikkerhedsvurdering med fokus på, dels om udsendelsesforholdet kan have betydning for recidivrisikoen, dels om det er mere eller mindre sikkert at udsende tidligt. Den operative myndighedsgruppe kan med fordel inddrages i denne vurdering.

Det foreslås, at udviste terrordømte og andre relevante bekymringskategoriserede indsatte skal kunne deltage i forebyggende programmer under afsoning med henblik på dels at minimere deres terrorrisiko, dels at øge sandsynligheden for, at de kan vurderes tilrådelige at udsende tidligt.

## 13. Sektionering

Til trods for at myndighederne arbejder målrettet for, at udviste terrordømte og andre radikaliserede indsatte udsendes af Danmark så tidligt som muligt, vil udsendelse i nogle tilfælde ikke kunne gennemføres pga. bl.a. Danmarks internationale forpligtelser eller udsendelsesvanskeligheder.<sup>190</sup> Konsekvensen heraf er, at nogle udviste terrordømte og radikaliserede indsatte efter løsladelse i en periode vil skulle opholde sig i indkvarteringssystemet i Danmark<sup>191</sup>, hvor de som udgangspunkt vil være underlagt en række kontrolforpligtelser.

Der er aktuelt tre udrejsecentre i Danmark for udlændinge, som har modtaget en tilbagesendelsesafgørelse og derfor ikke har ret til at opholde sig her i landet. Udrejsecenter Avnstrup er til børnefamilier uden lovligt ophold. Udrejsecenter Sjælsmark har hidtil været benyttet til indkvartering af personer, som skal overføres til en anden medlemsstat efter Dublinforordningen, personer med afslag på asyl efter "åbenbart grundløs-proceduren" og til afviste asylansøgere, som medvirker til udrejsen, og som ikke har mindreårige børn. Udrejsecenter Kærshovedgård benyttes til indkvartering af personer uden lovligt ophold og uden mindreårige børn, som er omfattet af følgende kategorier: Afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udrejsen, udlændinge på tålt ophold, udviste kriminelle, personer udvist pga. fare for statens sikkerhed samt personer, der har fået frataget opholdstilladelse eller opholdsret af hensyn til statens sikkerhed, herunder fremmedkrigere.

Som det helt klare udgangspunkt vil udviste terrordømte og bekymringsindberettede indsatte, der ikke uden videre kan udsendes efter løsladelse, blive pålagt at tage ophold på Udrejsecenter Kærshovedgård. Som beskrevet i den nationale trusselsvurdering på terrorområdet fra 2023 er der allerede indkvarteret et antal løsladte terrordømte og andre muligt radikaliserede personer på dette udrejsecenter.<sup>192</sup> Baseret på en gennemgang af den aktuelle fængselspopulation og de verserende danske straffesager vurderer indsatsgruppen, at flere løsladte terrordømte og radikaliserede vil skulle indkvarteres på Udrejsecenter Kærshovedgård i fremtiden.

---

<sup>190</sup> Hvis der er grund til at antage, at udsendelsen kan iværksættes, vil de udviste under visse betingelser kunne varetægtsfængsles i medfør af hjemrejseloven i en begrænset periode efter afsoning af den fulde straffetid.

<sup>191</sup> Indkvarteringssystemet i Danmark består af modtage-, opholds- og udrejsecentre. Modtagecentre er for nyankomne asylansøgere, opholdscentre er for asylansøgere, hvis asylsag er taget under behandling i Danmark, mens udrejsecentre er for udlændinge, som har modtaget en tilbagesendelsesafgørelse og derfor ikke har ret til at opholde sig her i landet.

<sup>192</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

CTA vurderer, at der kan udgå en terrortrussel fra udviste udlændinge med sympati for militant islamisme, hvis udsendelse fra Danmark ikke kan effektueres, herunder også personer på tålt ophold. Det er sandsynligt, at nogle udviste terrordømte og personer med sympati for militant islamisme vil søge at etablere nye netværk eller styrke eksisterende netværk med ligesindede under ophold på Udrejsecenter Kærshovedgård.<sup>193</sup>

CTA vurderer endvidere, at andre indkvarterede på Udrejsecenter Kærshovedgård kan være særligt modtagelige over for radikalisering og påvirkning fra militant islamistiske dagsordener.<sup>194</sup> Denne modtagelighed kan bl.a. skyldes en frustration over egen situation, manglende fremtidsudsigter og en følelse af eksklusion. Forskningsstudier viser desuden, at militant islamistiske budskaber i de senere år ofte har fundet klangbund hos voldsparate unge med erfaring fra voldelige eller kriminelle miljøer, der føler sig socialt marginaliseret og søger identitet og status.<sup>195</sup>

Der findes kun begrænset viden om, hvordan forskellige indkvarteringsystemer og sektioneringsmodeller kan bruges til at begrænse radikalisering på udlændingeområdet. Derfor har indsatsgruppen faciliteret en international undersøgelse af andre vestlige landes erfaringer med indkvartering af udviste terrordømte og andre radikaliserede i udsendelsesposition. På baggrund af denne undersøgelse har myndighederne gjort sig overvejelser om, hvorvidt nye redskaber bør tages i anvendelse til at sikre det højest mulige sikkerhedsniveau i forbindelse med placering og sektionering af udviste terrordømte og radikaliserede på udrejsecentre.

## Mulighed for særskilt indkvartering

Med afsæt i en gennemgang af trusselsbilledet og den ekstremistiske fængselspopulation vurderer indsatsgruppen, at der i fremtiden kan opstå et behov for i højere grad end i dag at kunne adskille visse udviste terrordømte og radikaliserede fra øvrige beboere på Udrejsecenter Kærshovedgård.

Behovet for at kunne adskille er primært relevant i de tilfælde, hvor en domsudvist har demonstreret vilje og kapacitet til at rekruttere og påvirke modtagelige personer. Flere forskningsstudier har fremhævet, at karismatiske ledere – populært kaldet “radikalisatorer” – kan spille en væsentlig rolle

---

<sup>193</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>194</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>195</sup> Crone M. (2016) “Radicalization revisited: Violence, Politics and the Skills of the Body.” *International Affairs*, 93(3): 587-604; Roy O. (2017) *Jihad and Death: The Global Appeal of Islamic State*. London: Hurst & Co; Basra R., Neumann P. & Brunner C. (2016) *Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus*. The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence.

i radikaliseringen af andre.<sup>196</sup> Dette er særligt en problemstilling i sociale kontekster, hvor personer er isolerede eller befinder sig i sårbare situationer, såsom i forbindelse med fængsling eller udvisning.<sup>197</sup> En væsentlig overvejelse er derfor, hvordan myndighederne skal håndtere en eventuel fremtidig situation, hvor en person, der er indkvarteret på et udrejsecenter, udviser vilje og kapacitet til at påvirke og radikaliserer øvrige beboere i en ekstremistisk retning.

Behovet for at kunne adskille udviste terrordømte og radikaliserede kan sekundært opstå, hvis personer med militant islamistiske sympatier har vilje og kapacitet til at danne terrornetværk på udrejsecenteret. Helt konkret kan der være et behov for at kunne adskille udviste personer, der er dømt i samme terrorsag, hvis de fortsat vurderes at være radikaliserede eller i alvorlig radikaliseringsrisiko. I andre tilfælde kan behovet for adskillelse opstå af hensyn til en igangværende efterforskning eller sikkerhedsmæssige indsatser over for personer, der ikke kan håndteres tilfredsstillende på Udrejsecenter Kærshovedgård.

Indsatsgruppen vurderer, at problemstillingen i betragteligt omfang kan imødegås, hvis myndighederne undtagelsesvist kan anvise en udvist terrordømt eller radikaliseret person til et særskilt indkvarteringssted uden daglig kontakt til andre indkvarterede på de almindelige udrejsecentre. Hjemrejselovens § 13 giver i forvejen hjemmel til, at Hjemrejsestyrelsen kan bestemme, at udlændinge, der f.eks. er udvist ved dom eller har fået afslag på asyl, skal tage ophold på et bestemt indkvarteringssted (opholdspligt). Hensyn til statens sikkerhed indgår dog ikke som et element i afgørelsen om opholdspligt, herunder nærmere bestemt hvor opholdspligten skal afvikles, og en udlænding vil derfor som udgangspunkt blive pålagt at tage ophold på et af de eksisterende udrejsecentre.

Hvis der etableres en ny udtrykkelig hjemmel til, at myndighederne kan anvise udviste terrordømte og radikaliserede til at tage ophold på særskilte indkvarteringssteder med henvisning til statens

---

<sup>196</sup> Indsatsgruppen vedrørende terrordømte og radikaliserede (2021) *Indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning*; Hamm M. (2013) *The Spectacular Few: Prisoner Radicalization and the Evolving Terrorist Threat*. New York: New York University Press; Silke A. & Veldhuis T. (2017) "Countering Violent Extremism in Prisons: A Review of Key Recent Research and Critical Research Gaps." *Perspectives on Terrorism*, 11(5): 2-11; Madriaza P. & Ponsot A. (2015) "Preventing Radicalization: A Systematic Review." Study by the International Centre for the Prevention of Crime (ICPC); Berger JM. (2015) "Tailored Online Interventions: The Islamic State's Recruitment Strategy." *Perspectives on Terrorism*, 8(10): 19-25.

<sup>197</sup> Hamming T. (2021) *Fængselsradikalisering og Løsladelse af Terrordømte: En Gennemgang af Forskningslitteraturen*. Refslund Analytics.

sikkerhed, vil det i højere grad være muligt at adskille radikaliserede fra modtagelige personer på udrejsecentre og dermed forebygge, at centrene udvikler sig til en grobund for radikalisering.

Særskilt indkvartering er ressourcekrævende og vil som udgangspunkt kun være relevant i de exceptionelle tilfælde, hvor en aktuel og konkret sikkerhedsvurdering fra PET viser, at en udvist person vil udgøre en uacceptabel risiko ved indplacering på et almindeligt udrejsecenter. Det vil sige, at den pågældendes risiko ikke i nødvendigt omfang kan håndteres med eksisterende efterforskningsmæssige og/eller sikkerhedsmæssige indsatser.

Indsatsgruppen foreslår, at beslutningen om at anvende særskilt indkvartering træffes af udlændingemyndighederne på baggrund af en sikkerhedsindstilling fra PET. Forudsat at ordningen gennemføres, vil der i forbindelse med implementeringen af ordningen skulle tages stilling til en eventuel klageadgang og procedurer for løbende revurdering af, om beslutningen angående særskilt indkvartering fortsat skal opretholdes. Der skal desuden tages stilling til, hvordan de eksisterende udlænderretlige pligter angående opholds-, melde- og underretningspligt skal anvendes for personer, der indkvarteres særskilt.

For at være på forkant med udviklingen og kunne reagere hurtigt, hvis situationen skulle opstå, bør myndighederne gøre sig principielle overvejelser med hensyn til de fysiske rammer for særskilt indkvartering, herunder den geografiske placering og sikkerhedsmæssige indretning. Idet truslen fra radikaliserede kan være meget forskellig fra sag til sag, foreslår indsatsgruppen, at valg af egnede faciliteter skal bero på en konkret vurdering i den enkelte sag. Dette kræver, at der indføres hjemmel til, at myndighederne med kort varsel kan etablere midlertidige indkvarteringssteder til enkeltpersoner, herunder adgang til i særlige tilfælde at fritage etablering af indkvarteringssteder fra regler i planlovgivningen m.v., hvis det er begrundet ud fra et sikkerhedshensyn.

Da udviste personer i indkvarteringssystemet ikke er frihedsberøvede, er det væsentligt, at faciliteter til brug for særskilt indkvartering placeres med en vis afstand fra udrejsecentre, så kontakten reelt begrænses. For at imødegå anden netværksdannelse er det ligeledes at foretrække, at de særskilte indkvarteringssteder placeres med en vis afstand fra åbne fængsler og byer, hvor der er kendte ekstremistiske miljøer og netværk.

## **Opsummering af anbefaling**

Det anbefales, at der skabes mulighed for, at udviste terrordømte og radikaliserede, der ikke umiddelbart kan udsendes af landet, undtagelsesvist kan indkvarteres adskilt på særskilte faciliteter på baggrund af en sikkerhedsindstilling fra PET.

## 14. Kriminalpræventiv indsats

Uanset om særskilt indkvartering indføres som et redskab i kontraterrorindsatsen, vil nogle løsladte terrordømte og bekymringsindberettede personer fortsat være indkvarteret på de eksisterende udrejsecentre, navnlig Udrejsecenter Kærshovedgård. Danske myndigheder har derfor en væsentlig opgave med at forebygge, at udrejsecentrene udvikler sig til miljøer, hvor radikaliseringsprocesser kan foregå. Denne opgave indebærer et fokus på at imødegå, dels at løsladte terrordømte og radikaliserede genoptager terrorrelaterede aktiviteter, dels at øvrige indkvarterede på udrejsecenteret påbegynder et radikaliseringsforløb.

Behovet for en kriminalpræventiv indsats på Udrejsecenter Kærshovedgård er for det første relevant pga. beboersammensætningen. En del af beboerne på Udrejsecenter Kærshovedgård er udviste kriminelle, der har afsonet fængselsstraffe, herunder fængselsstraffe for banderelateret kriminalitet. Derudover har flere af de indkvarterede psykiske sygdomme eller er tidligere behandlingsdømte. Det er en vigtig opgave for myndighederne at forebygge, at disse personer påvirkes af ekstremistisk ideologi i forbindelse med, at de indkvarteres sammen med løsladte personer, der enten er dømt for terrorisme eller har udvist tegn på radikaliseringsprocesser under fængsling. Opgaven er bl.a. vigtig, fordi det ifølge CTA's vurdering kan skærpe terrortruslen,<sup>198</sup> hvis personer, der påvirkes af militant islamistiske budskaber, samtidig er tilknyttet kriminelle miljøer med en høj grad af voldsparathed og adgang til våben.<sup>199</sup>

Behovet for en kriminalpræventiv indsats på Udrejsecenter Kærshovedgård er for det andet relevant pga. den kontekst, som de indkvarterede befinder sig i. Ifølge CTA's vurdering kan personer på Udrejsecenter Kærshovedgård være særligt modtagelige over for radikaliseringsprocesser og påvirkning fra militant islamistiske dagsordener, hvilket bl.a. kan skyldes en frustration over egen situation og fremtidsudsigter, oplevelser med vold, en følelse af eksklusion, socioøkonomisk marginalisering samt psykisk ustabilitet.<sup>200</sup> Sådanne socioøkonomiske forhold og personlige problemer er ikke i sig

---

<sup>198</sup> Center for Terroranalyse (2023) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.

<sup>199</sup> Danske myndigheder har allerede i en årrække haft fokus på at modvirke, at personer fra de kriminelle miljøer i Danmark radikaliseres og/eller rekrutteres til ekstremistiske miljøer (såkaldt crossover), bl.a. fordi de fleste større terrorangreb i Europa siden 2014 har involveret gerningspersoner med en kriminel fortid, og fordi terrorgrupper som Islamisk Stat i en årrække målrettet har forsøgt at rekruttere personer fra kriminelle miljøer. Crossover var et centralt tema i regeringens *nationale handlingsplan for forebyggelse af radikaliseringsprocesser og bekæmpelse af ekstremisme* fra oktober 2016. Fokus på crossover blev ligeledes fremhævet som et læringspunkt i *Evalueringsrapport om indsatsen forud for og i forbindelse med terrorangrebene den 14. og 15. februar 2015 i København*.

<sup>200</sup> Center for Terroranalyse (2022) *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*. Politiets Efterretningstjeneste.



selv årsag til radikalisering, men kan ikke desto mindre have indflydelse på nogle personers modtagelighed over for ekstremistisk ideologi og i sidste ende voldsparathed. Da radikaliseringsrisikoen i en række sager må antages at blive intensiveret af socioøkonomiske forhold og personlige problemer, må recidivrisikoen også formodes at kunne begrænses, hvis problemerne adresseres.

Inden for de nuværende lovgivningsmæssige og økonomiske rammer har myndighederne begrænset mulighed for at arbejde kriminalpræventivt på de danske udrejsecentre. Voksne udlændinge uden lovligt ophold i Danmark er under Udlændingestyrelsens forsørgelse, men er ikke omfattet af serviceloven eller lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, der giver mulighed for at tilbyde indsatser af socialfaglig eller uddannelses- og beskæftigelsesrettet karakter med henblik på at forebygge radikalisering. Dertil kommer, at udgifter til forebyggende indsatser over for udlændinge uden lovligt ophold ikke kan dækkes af Udlændingestyrelsen. Det er derfor begrænset, hvad der kan iværksættes eller videreføres af forebyggende indsatser over for udviste terrordømte og radikaliserede afsonere, som efter afsoning skal opholde sig på et udrejsecenter pga. tålt ophold eller udsendelsesvanskeligheder.

Flere af de fagpersoner, som indsatsgruppen har talt med, har fremhævet, at de oplever de begrænsede muligheder for at anvende forebyggende redskaber over for terrordømte og radikaliserede på udrejsecentrene som en udfordring i sikkerhedsindsatsen. Det er et dilemma, fordi PET på den ene side har erfaring med, at myndighederne i nogle tilfælde formår at reducere graden af radikalisering gennem forebyggende tiltag, jf. afsnit 11, samtidig med at forebyggende tiltag i visse tilfælde må antages at kunne fremme udsendelsesarbejdet, jf. afsnit 12. På den anden side kan der være et ønske om ikke at bringe forebyggende tiltag i anvendelse over for terrordømte og radikaliserede, hvis det kan skabe motivation for at blive i landet eller kan blive oplevet som positiv særbehandling af udviste radikaliserede i sammenligning med andre indkvarterede på udrejsecentrene, herunder afviste asylansøgere, der ikke har begået kriminalitet, og udviste kriminelle, der har begået mindre alvorlig kriminalitet.

Uanset dette dilemma vurderer indsatsgruppen, at det ud fra et sikkerhedsperspektiv er mest forsvarligt at arbejde på at reducere truslen og forebygge radikalisering på udrejsecentrene. I dette arbejde bør myndighedernes fokus dog entydigt være på indsatser, der direkte adresserer de risikofaktorer, som sikkerhedsmyndighederne har erfaring med kan have indvirkning på personernes modtagelighed for radikalisering og voldsparathed. I gennemgangen af, hvilke

forebyggelsesindsatser der er egnede i den specielle kontekst på et udrejsecenter, lægges der således vægt på, at indsatserne på den ene side skal have et trusselsreducerende sigte og på den anden side nødtigt må resultere i en opfattelse af positiv særbehandling eller øge personernes motivation for at blive i landet.

## Exitindsats

Det første redskab, der er særlig relevant i forhold til at forebygge radikalisering på udrejsecentre, er exitindsatsen, der drives af PET i samarbejde med politikredsene. Exitindsatsen anvender motivationsfremmende samtaler, der har til formål at tilskynde radikaliserede personer til at afstå fra at begå terrorhandlinger og skabe motivation for at forlade et ekstremistisk miljø.<sup>201</sup>

PET har allerede stor erfaring med anvendelsen af exitindsatsen over for terrordømte og radikaliserede i fængslerne.<sup>202</sup> Siden programmets opstart i 2012 har der været et særskilt fokus på denne persongruppe i forbindelse med deres afsoning med henblik på at forebygge gentagelseskriminalitet efter løsladelse. Endvidere er exitindsatsen i de seneste år i noget omfang også blevet anvendt over for udviste terrordømte under afsoning ud fra en betragtning om, at det er væsentligt at reducere truslen fra denne persongruppe, selvom de forventes udsendt af landet.<sup>203</sup>

Indsatsgruppen vurderer, at exitindsatsen er et egnet redskab til at forebygge tilbagefald hos udviste terrordømte og radikaliserede, der indkvarteres på et udrejsecenter efter løsladelse. Indsatsen har et specifikt trusselsreducerende sigte og er gennemprøvet over for målgruppen. PET har konkrete erfaringer med, at indsatsen i nogle tilfælde kan bidrage til at skabe disengagement hos terrordømte, samtidig med at indsatsen overordnet set skaber en bedre vurdering af de terrordømtes farlighed og risikofaktorer. Derudover er det mindre sandsynligt, at exitindsatsen vil blive opfattet som positiv særbehandling eller skabe incitament hos de pågældende til at blive i landet.

På baggrund af servicetjekket kan indsatsgruppen dog konstatere, at myndighederne i nogle tilfælde er tilbageholdende med at iværksætte eller videreføre exitforløb over for udviste terrordømte og

---

<sup>201</sup> PET (2022) "Forebyggelse af radikalisering og terrorisme" <https://pet.dk/forebyggelse-af-radikalisering-og-terrorisme>.

<sup>202</sup> Skjoldager M. (2018) "Forebyggelseschef i PET: Exitindsatsen handler i bund og grund om at reducere truslen." Politiken.

<sup>203</sup> Indsatsgruppens første delrapport indeholder en anbefaling om, at exitindsatsen ikke først iværksættes under afsoning, men allerede under varetægt, samt at den bliver bedre sammentænkt med kriminalforsorgens programvirksomhed og udvidet til også at omfatte udviste indsatte.

radikaliserede efter løsladelse. Den primære årsag hertil er, at det kan være vanskeligt at gennemføre en exitindsats over for en udvist person, der ikke i øvrigt kan omfattes af det kriminalpræventive normalsystem, herunder behandles i infohuset.<sup>204</sup> Normalt kombineres PET's og politiets exitindsats med de almindelige kriminalpræventive handlemuligheder, der kan understøtte en persons exit, herunder eksempelvis uddannelse og beskæftigelsesrettede indsats, mentorstøtte, boligforhold m.m., som udlændinge uden lovligt ophold er afskåret fra.

Indsatsgruppen anbefaler, at exitindsatsen opprioriteres og udvides i forhold til at imødegå radikaliseringsudfordringer på Udrejsecenter Kærshovedgård. Fraværet af øvrige kriminalpræventive indsats og tilbud bør ikke lede til tilbageholdenhed, men derimod til en mere udbredt og offensivt anlagt exitindsats over for udviste terrordømte og radikaliserede. Exitindsats igangsæt under afsoning bør derfor uden afbrydelse videreføres efter løsladelse med henblik på kontinuitet i den kritiske overgang fra afsoning til indplacering på udrejsecenter. Derudover bør der i videre omfang være fokus på at identificere og igangsætte relevante exitindsats over for andre beboere på udrejsecentrene, der vækker bekymring angående radikalisering.

En exitindsats kan i nogle tilfælde forventes at have en *umiddelbar* trusselsreducerende funktion, samtidig med at indsatsen kan anvendes til at kvalificere og vurdere en trussel. Hvis exitindsatsen skal have en *langsigtet* kriminalpræventiv effekt, vil det dog i de fleste tilfælde gavne med supplerende forebyggende indsats. Det bør derfor overvejes, om enkelte indsats fra det kriminalpræventive normalsystem – ligesom over for danske statsborgere – skal kunne bringes i anvendelse til at understøtte exitindsatsen over for udviste terrordømte og radikaliserede, herunder mentorordningen og psykologisk behandling.

## Mentor

En af de forebyggende indsats, der kan anvendes til at understøtte PET's og politiets exitindsats, er mentorordningen. Ligesom exitindsatsen er mentorordningen en relationsopbyggende indsats målrettet personer med radikaliseringsager. Mens exitindsatsen varetages af myndighedspersoner, varetages mentorindsatsen af særligt uddannede civile mentorer, der ofte kan opnå en anden form for tillid og dermed påvirkningskraft.<sup>205</sup> I Danmark iværksættes mentorstøtte specifikt målrettet

---

<sup>204</sup> Mistanken om radikalisering for beboere på asylcentre behandles ikke i infohuset i dag, da der i disse tilfælde ikke er mulighed for at iværksætte kriminalitetsforebyggende indsats. Jf. *Samarbejdsmodel for infohusene* fra august 2020, der er udarbejdet af Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste og Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme.

<sup>205</sup> Marsden S. (2017) *Reintegration Extremists: Deradicalisation and Desistance*. Lancaster: Palgrave Macmillan.

terrordømte og radikaliserede via kriminalforsorgens mentorkorps under afsoning og via det landsdækkende mentorkorps af kommunale mentorer efter løsladelse (jf. afsnit 11).

Udlændinge uden lovligt ophold kan i dag ikke tilbydes mentorstøtte efter endt afsoning med udgangspunkt i serviceloven eller lov om aktiv beskæftigelse.<sup>206</sup> I en situation med et væsentligt og stigende antal terrordømte og andre muligt radikaliserede på Udrejsecenter Kærshovedgård er det ikke desto mindre vigtigt, at indsatser, der under afsoning har haft en positiv effekt over for udviste terrordømte og radikaliserede, kan videreføres efter deres indkvartering på centeret. Dette med henblik på at sikre kontinuitet og minimere risikoen for tilbagefald i den kritiske fase efter løsladelse og omstilling til indkvartering på et udrejsecenter.<sup>207</sup>

Indsatsgruppen anbefaler, at mentorordningen kan bringes i anvendelse som supplement til PET's og politiets exitindsats for at sikre en mere langtidsholdbar kriminalpræventiv indsats over for radikalisering på udrejsecentrene. Dette vil kræve, at der skabes hjemmel til at kunne videreføre eller igangsætte mentorforløb for udviste terrordømte og radikaliserede, der ikke kan udsendes, når der er risiko for radikalisering eller ønske om at forlade et ekstremistisk miljø. Der skal dog tages højde for, at mentorforløbet ikke må skabe incitament til at blive i landet eller modsætte sig udsendelse.

## Mentalt helbred

Den anden exitunderstøttende forebyggelsesindsats, som i lyset af trusselsbilledet bør overvejes på udrejsecentrene, angår psykiske lidelser og mentalt helbred.

Udlændinge uden lovligt ophold i Danmark er ikke omfattet af det danske sygesikringssystem og har derfor ikke adgang til samme sundhedsydelser som personer med lovligt ophold. Udlændingestyrelsen dækker udelukkende udgifter til behandling, som anses for nødvendig, herunder psykologbehandling. En behandling anses for nødvendig, hvis den er smertelindrende eller uopsættelig.<sup>208</sup> De indkvarterede på Udrejsecenter Kærshovedgård har således kun i begrænset omfang mulighed for at blive udredt og modtage behandling for eventuelle psykiske lidelser og

---

<sup>206</sup> Kommunen kan iværksætte sociale foranstaltninger, inklusive mentorstøtte, over for børn under 18 år på asylcentre.

<sup>207</sup> RAN (2020) *Rehabilitation Manual: Rehabilitation of radicalised and terrorist offenders for first-line practitioners*.

RAN MANUAL; Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme (2019) *Kortlægning af det tværsektorielle samarbejde i de danske infohuse - En afdækning med særligt fokus på kommuners og politiets fælles opfattelse af infohusets samarbejdsstruktur, procedurer samt udfordringer og behov*.

<sup>208</sup> En behandling anses for uopsættelig, hvis den ikke kan vente, til udlændingen meddeles opholdstilladelse eller udrejser, fordi tilstanden ellers kan indebære ikke ubetydelige risici for livsvarige mén, udvikling af svær progression af sygdom eller svær kronificering af sygdommen. Jf. Folketingstidende 2013-14, tillæg A, L11.

mentale helbredsudfordringer. Psykologkonsultationer med beboergruppen på Udrejsecenter Kærshovedgård gennemføres endvidere ikke på centeret, men derimod på Center Jelling, som er et opholdscenter for asylansøgere nær Vejle.

De begrænsede muligheder for psykologisk behandling kan være en udfordring i den kriminalpræventive indsats. Som beskrevet kan en persons mentale tilstand og eventuelle psykiske lidelser have stor betydning for personens adfærd, herunder også påvirkelighed og i sidste ende voldsparathed i forbindelse med terror (jf. afsnit 9). Selvom en psykisk lidelse sjældent i sig selv er bestemmende for en persons evne eller vilje til at planlægge eller udføre terror, kan en psykisk lidelse være én af flere risikofaktorer, der kan være med til at påbegynde eller intensivere et radikaliseringsforløb.

Det er i nogle tilfælde en udfordring, at personer med psykiske lidelser, som under afsoning fik behandling herfor, ikke har adgang til behandling efter endt afsoning, når de er indkvarteret på et udrejsecenter. Der kan ligeledes være tilfælde, hvor et behandlingsforløb er afsluttet i løbet af afsoningen, men hvor udsigten til hjemsendelse kan skabe fornyet behov for behandling hos den løsladte, f.eks. fordi voldsomme personlige begivenheder kan eskalere radikalisering hos individer med impulsive personlighedstræk eller tendenser til impulsiv adfærd.<sup>209</sup>

I Danmark spiller psykiske lidelser en væsentlig rolle i arbejdet med den ekstremistiske fængselspopulation. Dette peger i retning af, at det er væsentligt for myndighederne at have fokus på og kompetence til at behandle psykiske lidelser og mentale helbredsudfordringer i forbindelse med håndteringen af løsladte terrordømte og radikaliserede på Udrejsecenter Kærshovedgård.

Indsatsgruppen anbefaler i forlængelse heraf, at det overvejes, om der kan skabes den fornødne hjemmel til, at personer med radikaliseringsbekymring kan modtage (frivillig) psykologisk behandling, hvor dette kan være med til at forebygge radikalisering. Dette kan muligvis opleves som positiv særbehandling, men da psykologbehandling kan have en væsentlig trusselsreducerende effekt i den særlige kontekst på et udrejsecenter, anbefales det alligevel indført ud fra et sikkerhedshensyn.

---

<sup>209</sup> Corner E. & Gill P. (2019) "Psychological Distress, Terrorist Involvement and Disengagement from Terrorism: A Sequence Analysis Approach." *Journal of Quantitative Criminology*: 1-28.

## Vurdering af bekymringer i infohuset

I henhold til den eksisterende samarbejdsmodel for infohusene behandles radikaliseringsbekymringer vedrørende beboere på asylcentre, der er over 18 år, ikke i infohus-regi, da der i disse sager ikke er mulighed for at iværksætte kriminalitetsforebyggende indsatser.<sup>210</sup> Hvis de ovenstående indsatser vedrørende mentorstøtte og psykologbehandling fra det normale kriminalpræventive system fremover tages i anvendelse over for udviste på udrejsecentre, bør samarbejdsmodellen justeres, så radikaliseringsbekymringer vedrørende voksne beboere på asylcentre fremover også kan behandles og koordineres i infohuset.

## Sikkerhedsenhed på Udrejsecenter Kærshovedgård

Forebyggelse af radikalisering på udrejsecentre varetages af det tilstedeværende personale på centrene. Udrejsecenter Kærshovedgård har aktuelt cirka 60 medarbejdere ansat i kriminalforsorgen. Derudover er der medarbejdere fra politiet, Hjemrejsestyrelsen og Røde Kors på centeret. Midt- og Vestjyllands Politi har den politimæssige opgave med at opretholde orden- og sikkerhed på udrejsecenteret, mens Udlændingestyrelsen har det overordnede ansvar for drift af centeret. I 2016 indgik Udlændingestyrelsen operatørkontrakt med kriminalforsorgen om driften af Udrejsecenter Kærshovedgård, og kriminalforsorgen har efterfølgende varetaget den daglige opgave med at drive centeret, herunder bidraget til sikkerheden på centeret i samarbejde med politiet og andre relevante myndigheder.

For at styrke det sikkerhedsmæssige og tryghedsskabende fokus på Udrejsecenter Kærshovedgård anbefaler indsatsgruppen, at der i tillæg til det eksisterende personale oprettes en enhed med sikkerhedskonsulenter fra kriminalforsorgen, der er fysisk til stede på centeret. Sikkerhedskonsulenterne vil via deres faglige specialisering og daglige tilstedeværelse kunne bidrage til løsningen af en række opgaver, der vil øge sikkerheden og trygheden for både medarbejdere og indkvarterede på centeret. Blandt andet vil sikkerhedskonsulenterne kunne varetage udvikling og implementering af sikkerhedsprocedurer samt bidrage med sparring og vidensdeling til understøttelse af politiets arbejde med konkrete sikkerhedshændelser. Derudover vil enheden kunne fungere som sparringspartner for øvrige myndigheder i forbindelse med radikaliseringsbekymringer og varetage den generelle koordinering på tværs af myndighederne i forhold til den sikkerhedsmæssige opgave.

---

<sup>210</sup> Jf. *Samarbejdsmodel for infohusene* fra august 2020, der er udarbejdet af Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste og Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme.

Afslutningsvis vil en sikkerhedsenhed på Udrejsecenter Kærshovedgård kunne styrke kriminalforsorgens arbejde med at foretage indberetninger vedrørende radikaliseringsbekymringer, herunder afdække eventuelle mønstre og tendenser i de episoder, der indberettes (jf. afsnit 15).

### **Opsummering af anbefaling**

Det anbefales, at myndighederne i videre omfang arbejder med at forebygge radikalisering på udrejsecentrene via indsatser, der på den ene side har et specifikt trusselsreducerende sigte og på den anden side ikke resulterer i en opfattelse af positiv særbehandling af radikaliserede eller øger personernes motivation for at blive i landet.

Det anbefales, at der gennemføres en mere udbredt og offensivt anlagt exitindsats over for udviste terrordømte og radikaliserede. Da PET's og politiets exitindsats normalt ikke står alene, bør det desuden overvejes, om enkelte indsatser fra det kriminalpræventive normalsystem i højere grad skal kunne bringes i anvendelse til at understøtte exitindsatsen, herunder mentorordning og psykologisk behandling.

Hvis enkelte indsatser fra det almindelige kriminalpræventive system tages i anvendelse på udrejsecentrene, bør samarbejdsmodellen på området justeres, så sager om udviste terrordømte og radikaliserede over 18 år fremover også kan behandles og koordineres i infohuset.

For at styrke det sikkerhedsmæssige og tryghedsmæssige fokus på Udrejsecenter Kærshovedgård anbefales det, at der i tillæg til det eksisterende personale oprettes en enhed med sikkerhedskonsulenter fra kriminalforsorgen, der er fysisk til stede på centeret.

## 15. Radikaliseringsbekymringer

Fordi nogle løsladte terrordømte og radikaliserede også i fremtiden vil være indkvarteret på de danske udrejsecentre, har myndighederne en væsentlig opgave med at opdage og imødegå, at andre indkvarterede på centrene påvirkes i en ekstremistisk retning. Denne opgave indebærer, at alle former for bekymringstegn bliver identificeret, udvekslet og vurderet af de relevante myndigheder.

Indkvarteringsoperatørerne på udrejsecentre er efter de eksisterende operatørkontrakter<sup>211</sup> forpligtet til at indberette alle former for kriminalitet samt alvorlige hændelser på indkvarteringsstederne til Udlændingestyrelsen. Omhandler en indberetning mistanke om radikalisering eller kriminalitet begået med ekstremistisk motiv, anvendes et standardiseret indberetningsskema (IN8), der også skal fremsendes direkte til PET og politiet samtidig med fremsendelsen til Udlændingestyrelsen.

I perioden fra 2015 til 2021 var der et fald i antallet af formelle bekymringsindberetninger fra indkvarteringsoperatørerne. En del af servicetjekket har derfor fokuseret på myndighedssamarbejdet vedrørende radikaliseringsbekymringer med henblik på at sikre, at systemet er rustet til at håndtere det fremtidige trusselsbillede på udrejsecentre. Da en velfungerende indberetningsordning er tidskritisk, har myndighederne valgt at gennemføre nogle af de identificerede forbedringsforslag sideløbende med indsatsgruppens arbejde.<sup>212</sup>

Behovet for at sætte fokus på samarbejdet om radikaliseringsbekymringer aktualiseres af, at der inden for de seneste år er sket ændringer i ressortfordelingen blandt myndighederne på udsendelsesområdet. Pr. 1. august 2020 overtog Hjemrejsestyrelsen ansvaret for behandling af udsendelsessager. I forbindelse med denne opgave er Hjemrejsestyrelsens personale i tæt kontakt med bl.a. løsladte terrordømte og andre bekymringskategoriserede personer med ophold på udrejsecentre. Det er derfor naturligt med et servicetjek af de eksisterende sagsgange med henblik på at sikre det bedst mulige samarbejde om radikaliseringsbekymringer på udrejsecentre.

---

<sup>211</sup> Udlændingestyrelsen er ansvarlig for at tilvejebringe og drive indkvarteringssteder for asylansøgere m.fl., jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 5. I praksis driver en række indkvarteringsoperatører disse steder på vegne af styrelsen. Driften er reguleret i årlige operatørkontrakter mellem Udlændingestyrelsen og de enkelte indkvarteringsoperatører, hvoraf det fremgår, hvilke opgaver operatørerne skal udføre.

<sup>212</sup> Udlændinge- og Integrationsudvalget 2021-22. UUI Alm. del - endeligt svar på spørgsmål 222.



## Udvidelse og justering af indberetningsordningen

På baggrund af servicetjekket vurderer indsatsgruppen, at myndighedernes samarbejde om radikaliseringsbekymringer kan styrkes, hvis Hjemrejsestyrelsen inkluderes i den eksisterende indberetningsordning i indkvarteringssystemet (IN8). Hjemrejsestyrelsens sagsbehandlere er centralt placeret i forhold til at identificere tegn på radikalisering på udrejsecentrene. At inkludere Hjemrejsestyrelsen i den eksisterende ordning kan derfor bidrage til at sikre, at relevante bekymringer bliver indberettet til PET og politiet. Myndighederne har valgt umiddelbart at imødekomme og implementere denne anbefaling, og Hjemrejsestyrelsen tiltrådte formelt indberetningsordningen i januar 2022. Relevante oplysninger fra Hjemrejsestyrelsen bliver derfor nu indberettet efter den fastlagte procedure for IN8 og indgår i det samlede efterretningsbillede på området.

Indsatsgruppen vurderer endvidere, at der er behov for at revidere det eksisterende IN8-indberetningsskema, så det tydeligere fremgår af skemaet, hvordan indberetninger videregives til de relevante myndigheder. Baggrunden herfor er, at indberetninger i nogle tilfælde ikke er blevet sendt direkte til PET i første fremsendelse.<sup>213</sup> Da PET er den myndighed, der har kompetence og viden til at vurdere indberetningernes alvor, er det væsentligt, at PET altid får indberetningerne i første fremsendelse samtidig med Udlændingestyrelsen og det lokale politi. Myndighederne har ligeledes valgt umiddelbart at imødekomme og implementere denne anbefaling. Indsatsgruppen har derfor i samarbejde med relevante myndigheder revideret IN8-skemaet, så fremsendelsesproceduren tydeligt fremgår af selve skemaet. Udlændinge- og Integrationsministeriet fremsendte medio december 2021 det reviderede skema til henholdsvis Udlændingestyrelsen og Hjemrejsestyrelsen med henblik på implementering. Udlændingestyrelsen har oplyst, at skemaet medio januar 2022 blev sendt til indkvarteringsoperatørerne for at blive implementeret i operatørernes elektroniske sagsbehandlingssystem.

## Uddannelse af personale tilknyttet udrejsecentre

En indberetningsordning kan kun fungere, hvis det relevante frontpersonale har tilstrækkelig viden til at opfange og indberette bekymringstegn. Uddannelse af medarbejdere på og omkring udrejsecentrene er derfor et vigtigt element i at sikre, at bekymringstegn bliver identificeret og udvekslet.

---

<sup>213</sup> Siden 1. maj 2019 har indkvarteringsoperatørerne skullet sende indberetninger om mistanke om radikalisering direkte til PET.

PET varetager i samarbejde med politiet, kriminalforsorgen og Udlændingestyrelsen allerede uddannelse af medarbejdere i det danske indkvarteringssystem. I forbindelse med opstarten af indsatsgruppens arbejde blev der identificeret et behov for også at uddanne ledere og medarbejdere i Hjemrejsestyrelsen, så styrelsens personale har kompetence til at kunne identificere og indberette tegn på radikalisering til PET. Uddannelseskonceptet blev i forlængelse heraf udvidet til også at omfatte Hjemrejsestyrelsen.

På grund af den relativt store udskiftning i personalet på udrejsecentre anbefaler indsatsgruppen, at PET i samarbejde med relevante myndigheder i de kommende år gennemfører uddannelse af medarbejdere på og omkring de danske udrejsecentre med maksimalt ét års mellemrum. Der bør i forbindelse med den årlige undervisning være fokus på, om andre myndigheder og aktører på udrejsecentre, såsom kommuner, sundhedspersoner, kommunale skolelærere m.v., har den fornødne opmærksomhed på og viden om, hvordan de kan videregive radikaliseringsbekymringer til politiet eller operatøren med henblik på korrekt indberetning.

Derudover foreslår indsatsgruppen, at det eksisterende uddannelseskoncept udvides med et skærpet fokus på sikkerhedsbevidst omgang med oplysninger. Årsagen hertil er, at en grundig sikkerhedsbelæring er en forudsætning for, at sikkerhedsmyndighederne kan dele oplysninger med relevante medarbejdere på udlændingeområdet, da denne type oplysninger skal behandles med den største omhu, så uvedkommende ikke får kendskab til politiets arbejde og radikaliseringsbekymringer.

## **Underretninger ved systemovergange**

Servicetjekket har vist, at relevante myndigheder i nogle situationer ikke er blevet orienteret, når udviste terrordømte og bekymringsindberettede personer overgår fra en myndigheds område til en andens. Særligt to systemovergange er væsentlige at have skærpet fokus på i myndighedernes samarbejde om at håndtere indberettede personer.

Det første fokuspunkt er underretning af det stedlige politi, når terrordømte og bekymringsindberettede indsatte løslades og indplaceres på et udrejsecenter. Servicetjekket har vist, at den lokale politikreds ikke altid er blevet orienteret, når udviste terrordømte og bekymringsindberettede indsatte er blevet løsladt til indkvartering på et udrejsecenter. Dette kan skyldes, at flere af beboerne på Udrejsecenter Kærshovedgård ikke har bopælsadresse på centeret.

Når terrordømte/-sigtede samt bekymringsindberettede indsatte løslades fra en af kriminalforsorgens institutioner, skal kriminalforsorgen i henhold til gældende vejledning underrette henholdsvis PET og den politikreds, hvor personen har bopælsadresse.<sup>214</sup> Efter eksisterende praksis er det således ikke nødvendigvis politikredsen med ansvaret for Udrejsecenter Kærshovedgård, der orienteres om en kommende løsladelse, hvilket ikke er optimalt i forhold til, at politikredsen kan udføre sit arbejde med at vedligeholde et aktuelt og retvisende kriminalitetsbillede for udrejsecenteret. Problemstillingen kan imødegås ved at justere sagsgangen, så kriminalforsorgen fremover også underretter det stedlige politi for udrejsecenteret (via EAE-funktionspostkassen), når en bekymringskategoriseret indsat løslades til udrejsecenteret. Dette vil kræve en mindre justering af den eksisterende vejledning på området samt en tilpasning af kriminalforsorgens indberetningssystem (RIS).

Det andet fokuspunkt er underretning af kriminalforsorgen, når en bekymringsindberettet person fra et udrejsecenter indsættes i en af kriminalforsorgens institutioner. Ligesom udlændingemyndighederne og politiet bør underrettes, når terrordømte og bekymringsindberettede indsatte løslades til indkvartering på et udrejsecenter, er det også væsentligt, at kriminalforsorgen underrettes, når en IN8-indberettet person overflyttes fra et udrejsecenter til afsoning af fængselsstraf i en af kriminalforsorgens institutioner. Dette er særlig relevant, fordi nogle beboere på Udrejsecenter Kærshovedgård sandsynligvis vil bevæge sig ind og ud af kriminalforsorgens institutioner pga. overtrædelser af de udlændingeretlige kontrolforpligtelser eller ny kriminalitet. Indsatsgruppen foreslår derfor, at det stedlige politi foretager en underretning af kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation (KSI), når en person, der er bekymringsindberettet i forbindelse med ophold på et udrejsecenter, overgår til afsoning i et fængsel. For at gøre denne proces smidig kan det overvejes, om der skal laves en mærkningsordning for IN8-indberettede personer i politiets systemer.

Ved begge systemovergange kan det overvejes, om myndighederne skal kunne fremsende ikke kun en orientering om, at en person er indberettet, men også indberetningens indhold.

---

<sup>214</sup> Jf. *Samarbejdsmodel for infohusene* fra august 2020, der er udarbejdet af Rigspolitiet, Politiets Efterretningstjeneste og Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme.

## Informationsudveksling

Indsatsen på udrejsecentre varetages af et krydsfelt af offentlige myndigheder og private aktører. For at sikre, at bekymringstegn bliver identificeret og udvekslet, er det afgørende, at der er klare og fleksible processer for informationsudveksling.

Der kan i medfør af retsplejelovens § 115 bl.a. ske udveksling af oplysninger, hvis udvekslingen sker mellem politiet og offentlige myndigheder som led i indsatsen mod ekstremisme og radikalisering, og når udvekslingen er nødvendig for at forebygge kriminalitet, herunder i forbindelse med indsatsen over for personer, der løslades efter frihedsberøvelse (KSP-samarbejdet).<sup>215</sup> Retsplejelovens § 115 omfatter som udgangspunkt alle offentlige forvaltningsmyndigheder og indeholder ikke en begrænsning af, hvilke offentlige myndigheder personoplysninger kan udveksles med, men det vil altid være et krav, at der alene udveksles oplysninger med de myndigheder, der er nødvendige at inddrage i forhold til samarbejdet.<sup>216</sup> Bestemmelsen i retsplejeloven indebærer bl.a., at kriminalforsorgen f.eks. kan videregive oplysninger om, at en indsat i en af kriminalforsorgens institutioner er radikaliseret – eller er ved at blive det – til kommunen eller politiet med henblik på tilrettelæggelsen af en forebyggende indsats, når den pågældende løslades.<sup>217</sup>

I det omfang retsplejelovens § 115 ikke finder anvendelse er udveksling af personoplysninger angående sikkerhed og radikalisering vedrørende terrordømte og radikaliserede på udrejsecentre i almindelighed reguleret i de generelle databeskyttelsesretlige regler i databeskyttelsesforordningen og databeskyttelsesloven eller retshåndhævelsesloven for retshåndhævende myndigheder, hvis behandlingen sker til retshåndhævende formål såsom forebyggelse eller efterforskning af strafbare handlinger. Generelt gælder det, at behandlingen, herunder videregivelse, af personoplysninger bl.a. skal have et legitimt og sagligt formål samt være nødvendigt og proportionalt med formålet. Dette vil i langt de fleste tilfælde være opfyldt, når relevante myndigheder udveksler og behandler nødvendige

---

<sup>215</sup> Efter retsplejelovens § 115 kan politiet og andre offentlige myndigheder udveksle oplysninger om enkeltpersoners rent private forhold, når det sker af hensyn til det kriminalitetsforebyggende samarbejde (SSP-samarbejdet, samarbejdet om indsatsen over for socialt udsatte personer (PSP-samarbejdet) og samarbejdet om indsatsen over for personer, der løslades efter frihedsberøvelse (KSP-samarbejdet).

<sup>216</sup> Justitsministeriet (2020) *Vejledning om udveksling af personoplysninger som led i indsatsen mod radikalisering og ekstremisme*.

<sup>217</sup> Underretningen fra kriminalforsorgen til den relevante politikreds indeholder udelukkende personens bekymringskategorisering og ikke selve indholdet af bekymringen. Baggrunden herfor er, at en fremsendelse af en skriftlig bekymringsindberetning til politikredsene i ufiltreret form vil gå ud over, hvad der er tilladt for udveksling af oplysninger mellem myndighederne i medfør af retsplejelovens § 115. Jf. Justitsministeriets forskningskontor (2019) *Evalueringsrapport om politiets rolle i det radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats*.

oplysninger med henblik på at forebygge radikalisering og kriminelle handlinger med ekstremistisk motiv.

Med udgangspunkt i de generelle databeskyttelsesretlige regler og retsplejelovens § 115 kan myndighederne og aktørerne<sup>218</sup> på og omkring udrejsecentre derfor i vidt omfang udveksle relevante oplysninger, hvis udvekslingen sker som led i indsatsen mod ekstremisme og radikalisering. Servicetjekket har imidlertid kortlagt, at myndighederne og aktørerne på og omkring Udrejsecenter Kærshovedgård i flere situationer er i tvivl om regler og retningslinjer for deling af oplysninger angående sikkerhed og radikalisering. Ved tvivlstilfælde er myndighederne tilbageholdende med at dele oplysninger med de øvrige tilstedeværende myndigheder og aktører. Det kan betyde, at relevante oplysninger ikke bliver delt, og at der blandt de tilstedeværende myndigheder ikke er en tilstrækkelig opmærksomhed på beboere med eventuel bekymrende adfærd.

Indsatsgruppen vurderer på den baggrund, at der er behov for en indsats, som skal sikre, at myndighederne og aktørerne på og omkring udrejsecentre er bekendt med det eksisterende regelsæt og retningslinjerne for deling af oplysninger. Denne indsats skal mindske den tvivl, der kan være blandt frontpersonalet om, hvornår og i hvilket omfang der kan ske videregivelse af oplysninger. Indsatsen skal bidrage til, at oplysninger med relevans for radikaliseringsindsatsen på udrejsecentre deles mellem de relevante myndigheder, og at denne deling sker rettidigt.

En evaluering foretaget af Justitsministeriet fra 2019 har fremhævet, at aktørerne på radikaliseringsforebyggelsesområdet også i andre sammenhænge har nævnt tolkningen af det lovmæssige grundlag (retsplejelovens § 115) for deling af oplysninger som led i indsatsen mod radikalisering som en udfordring.<sup>219</sup> Bl.a. derfor har Justitsministeriet i 2020 udarbejdet vejledningsmateriale om offentlige myndigheders udveksling af oplysninger som led i indsatsen mod radikalisering og ekstremisme med særligt fokus på Infohus-samarbejdet.<sup>220</sup>

---

<sup>218</sup> Den private indkvarteringsoperatørs videregivelse af personoplysninger er ikke omfattet af retsplejelovens § 115. Videregivelsen af personoplysninger kan i stedet ske med hjemmel i databeskyttelsesforordningen, hvis betingelserne heri er opfyldt.

<sup>219</sup> Justitsministeriets forskningskontor (2019) *Evaluering af politiets rolle i det radikaliseringsforebyggende arbejde og PET's exitindsats*.

<sup>220</sup> Justitsministeriet har udarbejdet *Vejledning om udveksling af personoplysninger som led i indsatsen mod radikalisering og ekstremisme* fra august 2020, som bl.a. er tænkt som et supplement til det samarbejde, som pågår i infohusene, hvor landets 12 politikredse samarbejder med landets 98 kommuner om at forebygge og bekæmpe ekstremisme og radikalisering.

For også at mindske tvivlsspørgsmål for aktørerne på udrejsecentrene anbefaler indsatsgruppen, at der i den eksisterende vejledning om udveksling af oplysninger som led i indsatsen mod radikalisering indskrives et afsnit eller et bilag med specifikt fokus på udrejsecentrene. Afsnittet skal beskrive grundlaget for at dele personoplysninger i det kriminalitetsforebyggende samarbejde på udrejsecentrene og skal kunne anvendes af myndighederne som et redskab ved tvivlstilfælde.

## **Monitering af det bredere kriminalitetsbillede**

Da terrorangreb i dag kan gennemføres med simple midler efter en meget kort planlægningsfase, er der behov for et proaktivt og effektivt samarbejde mellem PET og politiet, så tidlige indikationer på radikalisering og terrorrelaterede aktiviteter hurtigst muligt formidles til PET. Den lokale politikreds foretager systematisk monitering af det bredere kriminalitetsbillede omkring Udrejsecenter Kærshovedgård. Selvom denne monitering er fokuseret på andre former for kriminalitet end terror, er arbejdet afgørende for, at politiet er i stand til at identificere og underrette PET om tidlige tegn på radikalisering og eventuelle crossover-dynamikker på udrejsecenteret.

Servicetjekket har vist, at politiet aktuelt har en udfordring i forbindelse med vedligeholdelsen af kriminalitetsbilledet for Udrejsecenter Kærshovedgård. Efter ressortforskydningen på udsendelsesområdet har politiet ikke længere brugsret til den autoritative liste over indkvarterede på Udrejsecenter Kærshovedgård. Uden brugsret til denne liste er der risiko for, at det samlede kriminalitetsbillede for udrejsecenteret optegnes ud fra en ikke-komplet liste over indkvarterede, da ikke alle fremgår med adresse på udrejsecenteret i politiets systemer. Som følge heraf anbefaler indsatsgruppen, at det stedlige politi får brugsret til at anvende den autoritative beboerliste på Udlændinge- og Integrationsministeriets område til at monitere og vedligeholde kriminalitetsbilledet.

## **Sikkerhed ved overgang fra fængsel til udrejsecenter**

Servicetjekket har vist, at der er uklare procedurer for, hvordan en udvisningsdømt person, der skal tage ophold på et udrejsecenter, bliver transporteret til indkvarteringsstedet. Situationen er særlig vanskelig i de tilfælde, hvor en varetægtsfængsling eller frihedsberøvelse efter hjemrejseloven ikke længere kan opretholdes, og løsladelsen dermed sker pludseligt i forbindelse med et retsmøde om fristforlængelse.

Myndighederne bag indsatsgruppen har allerede løst de mest akutte udfordringer i forbindelse med transport til udrejsecentre i en midlertidig ordning ved bl.a. at have etableret telefonkæder, udvekslet faste kontaktpunkter (POC-ordning) mellem relevante myndigheder og lavet en handlingsplan i Hjemrejsestyrelsen, der beskriver, hvordan sådanne situationer håndteres. Procedurene for myndighedernes håndtering af udvisningsdømte i umiddelbar forlængelse af løsladelse kan dog fortsat forbedres.

I det tilfælde, hvor en person uventet løslades – typisk hvis landsretten, i forbindelse med behandlingen af et kæremål om fortsat varetægtsfængsling, når frem til, at der ikke er grundlag for fortsat varetægtsfængsling – skal Hjemrejsestyrelsen oplyses om kendelsen fra anklagemyndigheden. Hjemrejsestyrelsen orienterer derpå kriminalforsorgen om tid og sted for løsladelsen, som herefter vil kunne bestille transport af personen hos selskabet G4S. Hvis den pågældende løsladte deltager i retsmødet, vil vedkommende være løsladt ved rettens kendelse og vil derfor kunne forlade retten på fri fod. Hvis den pågældende er blevet i retten, indtil G4S ankommer, vil det i øvrigt stå den pågældende frit for, om vedkommende vil tage imod tilbuddet om transport, herunder om vedkommende vil transporteres hele vejen til det pågældende udrejsecenter eller stå af undervejs.

Den fastlagte procedure kan give anledning til visse udfordringer. For det første er der en risiko for, at vigtige informationer, f.eks. om løsladelsen, bliver forsinket eller ikke kommer frem til myndighederne på det udrejsecenter, hvor den pågældende skal indkvarteres. Det kan f.eks. være sikkerhedsmæssige oplysninger, herunder om den pågældende er terrordømt eller radikaliseret. Derudover er der en risiko for, at den løsladte, der skal transporteres til et udrejsecenter, enten ikke ønsker at tage imod tilbuddet om transport eller fortryder undervejs. Begge udfordringer har den konsekvens, at danske myndigheder i nogle tilfælde risikerer at miste overblikket over den løsladtes færden og opholdssted i timerne efter løsladelsen. Da en løsladelse rent operativt er en kritisk situation, er det væsentligt, at sikkerhedsmyndighederne har overblik over personens færden i timerne efter løsladelsen.

Indsatsgruppen anbefaler på den baggrund, at der fastsættes klare, fælles retningslinjer for myndighedernes håndtering af situationen, hvor en udvisningsdømt person løslades og derpå skal indkvarteres på et udrejsecenter, særligt når løsladelsen sker uventet ved rettens kendelse. Dette indebærer rettidige orienteringer blandt myndighederne om løsladelsen, forkyndelse af udlændingeretslige pligter så tidligt som muligt samt klare procedurer omkring transporten til et udrejsecenter I forhold til transporten af den udviste til det relevante udrejsecenter er en mulig

løsning, at myndighederne selv varetager transporten i de tilfælde, hvor der er tale om løsladelse af en terrordømt eller bekymringskategoriseret. Dette for at sikre, at myndighederne så vidt muligt har styr på personernes færden, og imødegå, at de går under jorden, inden de har fået forkyndt eventuelle pligter og kontrolforanstaltninger.

### **Opsummering af anbefaling**

Det anbefales, at Hjemrejsestyrelsen inkluderes i den eksisterende indberetningsordning på indkvarteringsområdet, samt at ordningen justeres, så der er entydighed i skematik og procedurer. PET bør desuden i samarbejde med relevante myndigheder gennemføre en fast årlig efteruddannelse for personalet på og omkring de danske udrejsecentre for at sikre, at personalet har viden og kompetencer til at foretage indberetninger.

Det anbefales, at myndighederne sikrer rettidig underretning om udviste terrordømte og bekymringsindberettede personer ved systemovergange. Dette gælder både ved overflytning til udrejsecentre efter løsladelse og ved genindsættelse i fængsel efter et ophold på et udrejsecenter.

Der er behov for en indsats, som skal sikre, at myndighederne og aktørerne på og omkring udrejsecentrene er bekendt med det eksisterende regelsæt og retningslinjerne for deling af oplysninger som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme. Det anbefales, at der i den eksisterende vejledning om udveksling af oplysninger som led i indsatsen mod radikaliserings indskrives et afsnit med specifikt fokus på udrejsecentrene.

Det anbefales, at det stedlige politi får brugsret til at anvende den autoritative beboerliste på Udlændinge- og Integrationsministeriets område til at monitere og vedligeholde kriminalitetsbilledet for udrejsecenteret.

Det anbefales, at der fastsættes klare, fælles retningslinjer for myndighedernes håndtering af situationen, hvor en udvisningsdømt person løslades og derpå skal indkvarteres på et udrejsecenter, når løsladelsen sker uventet ved rettens kendelse.



## Bilag 1. Bekymringskategorier i kriminalforsorgen

<b>Kategori 3</b>	Bekymringen for, at den pågældende vil radikaliserer andre og/eller er voldsparat og vil udføre ulovlige ekstremistiske handlinger til fare for andre, er markant. Der skal være et skærpet fokus på den pågældende, og særlige tiltag skal iværksættes.
<b>Kategori 2</b>	Bekymringsgraden er af en sådan karakter, at det vurderes, at vedkommende er radikaliseret, og der kan være risiko for, at vedkommende enten radikaliserer andre, eller at vedkommende bliver/er voldsparat og dermed kan udgøre en fare enten under afsoning, under udgang eller efter endt afsoning. Der skal derfor være særligt fokus på den pågældende.
<b>Kategori 1</b>	Bekymringen er ikke stærk på baggrund af de foreliggende oplysninger. Der skal derfor være fokus på den pågældende med henblik på en underbygning af bekymringen.
<b>Kategori 0</b>	Bekymringen er ikke aktuel, og der skal ikke være et bestemt fokus på den pågældende i forhold radikaliserer og voldelig ekstremisme. De konkrete oplysninger vurderes ligeledes at give anledning til så lav en grad af bekymring, at høring af politiet/PET ved udgang ikke længere vurderes nødvendig. PET skal dog stadig underrettes ved (prøve)løsladelse, herunder ved løsladelse af varetægtsarrestanter.