



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 7. maj 2025
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Søren Rams Rasmussen
Sagsnr.: 2023-730-0522
Dok.: 2943356

Notat om terrordirektivet

1. Indledning

1.1. Terrordirektivet

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2017/541/EU af 15. marts 2017 om bekæmpelse af terrorisme og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA og ændring af Rådets afgørelse 2005/671/RIA (terrordirektivet) er vedtaget med hjemmel i tredje del, afsnit V, i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og direktivet er derfor omfattet af Danmarks retsforbehold. Danmark deltog således ikke i vedtagelsen af direktivet, ligesom direktivet ikke er bindende for Danmark.

Terrordirektivet erstatter rammeafgørelse 2002/475/RIA for så vidt angår de medlemsstater, der er bundet af direktivet, jf. direktivets artikel 27. Den nævnte rammeafgørelse er gennemført i dansk ret.

Terrordirektivet indeholder bestemmelser om terrorhandlinger, lovovertrædelser med forbindelse til en terrorgruppe og lovovertrædelser med forbindelse til terroraktiviteter (afsnit II-IV) og bestemmelser om beskyttelse af terrorofre, hjælp til terrorofre og terrorofres rettigheder (afsnit V). Under pkt. 3 nedenfor fokuseres på terrordirektivets bestemmelser om beskyttelse af terrorofre, hjælp til terrorofre og terrorofres rettigheder (afsnit V).

1.2. Terrordirektivet som supplement til offerdirektivet

Terrordirektivet udgør et supplement til offerdirektivet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse af terrorofre, jf. herved direktivets artikel 24, stk. 7. Offerdirektivet gælder for ”ofre” for forbrydelser generelt og ikke specifikt for ”terrorofre”. De rettigheder, der gælder specifikt for ”terrorofre”, fremgår af terrordirektivet, men en række af de rettigheder mv., der er fastsat i terrordirektivet, henviser til offerdirektivet og må ses i lyset heraf. Som bilag til nærværende notat om terrordirektivet vedlægges på den baggrund notat om tilvalg af offerdirektivet, der blev udarbejdet af Justitsministeriet i forbindelse med afstemningen om retsforbeholdet i 2015, og som er tilgængeligt på Justitsministeriets hjemmeside.

Notat om tilvalg af offerdirektivet vurderes i det væsentlige stadig at være retvisende for så vidt angår forholdet mellem dansk ret og det gældende offerdirektiv i forhold til ofre for terrorisme.

Det bemærkes, at Kommissionen den 12. juli 2023 fremlagde et forslag til direktiv om ændring af direktiv 2012/29/EU om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (offerdirektivet). Direktivforslaget er ikke vedtaget endnu. Justitsministeriets grund- og nærhedsnotat om direktivforslaget (folketingsåret 2022-23 (2. samling), Retsudvalget, Alm. del – bilag 317), der bl.a. indeholder en supplerende beskrivelse af relevant dansk ret, vedlægges som bilag.

Det bemærkes desuden, at der siden 2015 er foretaget en række ændringer af de regler mv., der omtales i notat om tilvalg af offerdirektivet. Det bemærkes i den forbindelse særligt, at der i dag anvendes en anden definition af udtrykket ”nære pårørende” i retsplejeloven end den definition, der er anført i notat om tilvalg af offerdirektivet, jf. nærmere omtalen nedenfor i pkt. 2.2.

Som nærmere beskrevet i notat om tilvalg af offerdirektivet følger en række af de rettigheder, der tilkommer ofre for forbrydelser efter offerdirektivet, allerede af gældende dansk lovgivning og administrativ praksis.

Offerdirektivet indeholder også visse rettigheder, som ikke er lovfæstet i dansk ret eller i alle tilfælde følger i fuldt omfang af administrativ praksis.

Det drejer sig om dele af artikel 4 (ret til at modtage information fra den første kontakt med en kompetent myndighed), artikel 5 (rettigheder for ofre, der anmelder en forbrydelse), artikel 6 (offerets ret til information om sin sag), artikel 7 (ret til tolkning og oversættelse), artikel 20 (ofres ret til beskyttelse under efterforskningen af forbrydelser), artikel 22 (individuel vurdering af ofre for at identificere særlige beskyttelsesbehov) og artikel 23 (ret til beskyttelse under straffesagen for ofre med særlige beskyttelsesbehov). Disse rettigheder gælder efter offerdirektivet ikke kun for terrorofre, men for ofre for forbrydelser generelt. Som det er nærmere beskrevet i notatets gennemgang af de enkelte bestemmelser i offerdirektivet, må det for de fleste rettigheders vedkommende også antages, at de nævnte rettigheder i et vist omfang faktisk ydes i gældende praksis.

2. Terrorhandlinger og terrorofre

2.1. Terrorhandlinger

Terrordirektivet opregner i artikel 3 en række handlinger, der defineres som terrorhandlinger. I dansk ret er terrorhandlinger kriminaliseret i straffelovens §§ 114 og 114 a.

Det er vurderingen, at kriminaliseringen af terror i dansk ret i meget vidt omfang modsvarer definitionen af terrorhandlinger i terrordirektivet. Der henvises til gennemgangen i grund- og nærhedsnotat af 24. februar 2016 vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om bekæmpelse af terrorisme og erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA om bekæmpelse af terrorisme (folketingsåret 2015-16, Retsudvalget, Alm. del – bilag 191).

2.2. Terrorofre

Efter terrordirektivets præambelbetragtning 27 er et "terroroffer" som defineret i artikel 2 i offerdirektivet en *fysisk person*, som har lidt skade, herunder fysisk, psykisk eller følelsesmæssig skade eller økonomisk tab, som direkte er forvoldt ved en terrorhandling, eller et *familiemedlem til en person*, hvis død direkte blev forvoldt ved en terrorhandling, og som har lidt skade som følge af personens død. Det fremgår endvidere, at *overlevende terrorofres familiemedlemmer* som defineret i artikel 2 i offerdirektivet i

overensstemmelse med offerdirektivet har adgang til hjælpetjenester for ofre og beskyttelsesforanstaltninger.

Ved ”familiemedlemmer” forstås efter offerdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b, offerets ægtefælle, den person, der lever sammen med offeret i et fast nært forhold i en fælles husstand og på et stabilt og varigt grundlag, slægtninge i direkte linje, søskende samt personer, som offeret har forsørgerpligt overfor.

Af offerdirektivets præambelbetragtning 19 fremgår, at ”[e]n person bør anses for at være et offer, uanset om en gerningsmand er blevet identificeret, pågrebet, tiltalt eller dømt, og uanset om der består et familiemæssigt forhold mellem dem. Det er muligt, at ofrenes familiemedlemmer også lider skade som følge af forbrydelsen. Især kan familiemedlemmer til en person, hvis død er direkte forvoldt af en forbrydelse, lide skade som følge af forbrydelsen. Sådanne familiemedlemmer, som er indirekte ofre for forbrydelsen, bør derfor også være beskyttet efter dette direktiv. Medlemsstaterne bør imidlertid have mulighed for at indføre procedurer til at begrænse antallet af familiemedlemmer, som vil kunne være omfattet af de rettigheder, der er fastsat i dette direktiv. Hvis offeret er et barn, bør barnet eller indehaveren af forældremyndigheden, medmindre det ikke tjener barnets tarv, på barnets vegne have ret til at udøve de rettigheder, der er fastsat i direktivet. Dette direktiv berører ikke eventuelle nationale administrative procedurer, der fastsætter, at en person er et offer.”

Dansk ret indeholder ikke en definition af et ”terroroffer”, og der skelnes i lovgivningen ikke mellem ofre for terrorforbrydelser og ofre for andre forbrydelser. I dansk ret anvendes udtrykket ”forurettede”, jf. herved retsplejelovens kapitel 66 a. Herved forstås en person, der umiddelbart har lidt en krænkelse ved forbrydelsen, jf. Jens Møller m.fl., Kommenteret retsplejelov, bind IV, 11. udg. (2024), side 155.

Det må antages, at terrordirektivets definition af et ”terroroffer” omfatter personer, som i dansk ret anses for ”forurettede”, jf. herved også vedlagte notat om tilvalg af offerdirektivet, side 2. Det må dog samtidig antages, at direktivets definition af et ”terroroffer” efter omstændighederne er bredere end definitionen af ”forurettede” i dansk ret. F.eks. må det antages, at en persons følelsesmæssige eller økonomisk skade ikke i alle tilfælde vil betyde, at den pågældende er at anse som forurettede efter dansk ret. I de fleste praktisk relevante tilfælde må det dog antages, at de to begreber kan omfatte samme persongruppe.

Hvis forurettede er afgået ved døden ved den pågældende forbrydelse, er forurettedes "nære pårørende" i visse tilfælde sikret rettigheder efter retsplejelovens bestemmelser. Om udtrykket "nære pårørende" fremgår af Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om vejledning af forurettede mv. (version af 1. juli 2024), at udtrykket omfatter den eller de familiemedlemmer mv., som har stået forurettede nærmest på tidspunktet for dødsfaldet. En ægtefælle eller samlever må i almindelighed antages at være den person, som har stået forurettede nærmest. Har forurettede ikke efterladt en ægtefælle eller samlever, beror det på de nærmere konkrete forhold, hvilken eller hvilke personer inden for kredsen af forældre, børn, søskende mv. som kan anses for at have stået forurettede nærmest og dermed er omfattet af udtrykket nære pårørende.

På den baggrund lægges det til grund, at definitionen af "nære pårørende" omfatter samme personer som definitionen af "familiemedlemmer" i offerdirektivets artikel 2, stk. 1, litra b, jf. artikel 2, stk. 2, litra a. Som det fremgår af præambelbetragtning nr. 19 nævnt ovenfor, bør medlemsstaterne have mulighed for at indføre procedurer til at begrænse antallet af familiemedlemmer, som vil kunne være omfattet af de rettigheder, der er fastsat i terrordirektivet, og det må på den baggrund antages, at definitionen af "nære pårørende" er i overensstemmelse med de krav, der følger af terrordirektivet for så vidt angår "familiemedlemmer".

Der kan også henvises til offerdirektivets artikel 2, stk. 2, og vedlagte notat om tilvalg af offerdirektivet, side 8 f., hvor vurderingen er den samme. Det bemærkes i den forbindelse dog, at der i dag anvendes ovenstående definition af udtrykket "nære pårørende".

3. Rettigheder efter terrordirektivets afsnit V

3.1. Artikel 24, stk. 1, om efterforskning og retsforfølgning

Det fremgår af artikel 24, stk. 1, at hver medlemsstat sikrer, at efterforskning eller retsforfølgning af lovovertrædelser, der er omfattet af dette direktiv, ikke afhænger af, om et terroroffer eller en anden person, der er offer for lovovertrædelser, indgiver anmeldelse eller fremsætter anklage, i det mindste ikke, hvis handlingerne blev begået på medlemsstatens område.

Det følger af retsplejelovens § 742, stk. 1, at anmeldelser om strafbare forhold indgives til politiet. Politiet iværksætter efter anmeldelse eller af egen drift efterforskning, når der er rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået.

Terrorbestemmelserne i straffelovens §§ 114 og 114 a er i alle tilfælde genstand for offentlig påtale, der sker efter justitsministerens påbud, jf. straffelovens § 118 a.

Det er vurderingen, at dansk ret er i overensstemmelse med direktivets artikel 24, stk. 1.

3.2. Artikel 24, stk. 2 og 3, om hjælpe- og støttetjenester

3.2.1. Ifølge artikel 24, stk. 2, sikrer medlemsstaterne, at der i overensstemmelse med offerdirektivet etableres hjælpetjenester, som imødekommer terrorofres særlige behov, og at de er til rådighed for terrorofre umiddelbart efter et terrorangreb og så længe, det er nødvendigt. Sådanne tjenester leveres ud over, eller som en integrerende del af, almindelige hjælpetjenester for ofre, som kan henvende sig til eksisterende enheder, der tilbyder specialishjælp.

Hjælpetjenesterne skal ifølge *stk. 3* kunne yde bistand og hjælp til terrorofre alt efter deres særlige behov. Tjenesterne skal være fortrolige, gratis og nemt tilgængelige for alle terrorofre. Tjenesterne omfatter navnlig krishjælp og psykologisk bistand (litra a), vejledning og oplysning om ethvert retligt, praktisk eller finansielt anliggende, herunder at lette terrorofres udøvelse af retten til oplysninger som fastsat i artikel 26 (litra b) og bistand i forbindelse med terrorofres krav om erstatning, der er til rådighed i henhold til den pågældende medlemsstats nationale ret (litra c).

3.2.2. Terrordirektivets artikel 24, stk. 2 og 3, må forstås således, at hjælpe- og støttetjenester skal etableres i overensstemmelse med offerdirektivet, navnlig artikel 8 og 9 (målrettet terrorofres særlige behov).

Om hjælpe- og støttetjenester i offerdirektivet og forholdet til dansk ret henvises til vedlagte notat om tilvalg af offerdirektivet, side 19 ff.

I vedlagte notat om tilvalg af offerdirektivet, a.st., omtales bl.a. de landsdækkende offerrådgivninger. Offerrådgivningerne tilbyder bl.a. en personlig samtale og støtte til den, der henvender sig. Offerrådgivningerne

vejleder endvidere om de hjælpeforanstaltninger, der findes af lægelig, psykologisk, social og juridisk karakter, ligesom offerrådgivningerne er behjælpelige med udfyldelse af skemaer, skadeanmeldelser el.lign. Offerrådgivningerne vil efter omstændighederne også kunne yde støtte og vejledning til ofre for forbrydelser og ulykker. Der er udarbejdet en folder om offerrådgivningerne, der i relevante tilfælde skal udleveres af politiet i forbindelse med anmeldelse af en lovovertrædelse. Information om offerrådgivningerne er også tilgængelig på politiets hjemmeside.

3.2.2.1. For så vidt angår artikel 24, stk. 3, litra a, skal kommunalbestyrelsen efter servicelovens § 10, stk. 1, sørge for, at enhver har mulighed for at få gratis rådgivning. Formålet med rådgivningen er at forebygge sociale problemer og at hjælpe borgeren over øjeblikkelige vanskeligheder. På længere sigt er formålet at sætte borgeren i stand til at løse opståede problemer ved egen hjælp. Rådgivningen kan gives særskilt eller i forbindelse med anden hjælp efter denne eller anden lovgivning. Efter servicelovens § 10, stk. 2, skal rådgivningen kunne gives som et anonymt og åbent tilbud. Kommunalbestyrelsen skal i forbindelse med rådgivningen være opmærksom på, om den enkelte har behov for anden form for hjælp efter denne eller anden lovgivning, jf. stk. 3.

Efter barnets lov § 32 skal kommunen træffe afgørelse om støttende indsatser, når det anses for at være af væsentlig betydning af hensyn til barnets eller den unges behov for støtte. Kommunen skal vælge de støttende indsatser, der bedst kan imødekomme barnets eller den unges særlige behov for støtte. Støttende indsatser kan f.eks. være hjælp, der har til formål at yde rådgivning, behandling og praktisk og pædagogisk støtte.

Det bemærkes endvidere, at der efter sundhedslovens § 69 ydes tilskud til behandling hos psykolog efter lægehenvisning. Bekendtgørelse nr. 311 af 20. marts 2023 om psykologbehandling i praksissektoren for særligt udsatte persongrupper fastsætter de nærmere regler for tilskud, herunder at der som udgangspunkt ydes et tilskud på 60 pct. af psykologens honorar på op til 12 konsultationer til nærmere bestemte henvisningsgrupper. Hvis man har været udsat for en terrorhændelse eller er pårørende til en, der har været udsat for en terrorhændelse, og man har psykiske følgevirkninger heraf, er der således mulighed for efter en lægelig vurdering at blive henvist til psykologbistand. Hvis lægen vurderer, at der er behov for behandling på et psykiatrisk sygehus eller hos en privatpraktiserende psykiater, som har overenskomst med det offentlige, er denne behandling vederlagsfri. Hvis det

vurderes relevant, er der endvidere mulighed for vederlagsfri behandling i den regionale psykiatri. Dette kræver som udgangspunkt en behandlingskrævende psykisk lidelse, og det er en lægelig vurdering, om en patient skal visiteres hertil.

3.2.2.2. Hvad angår artikel 24, stk. 3, litra b og c, følger det af retsplejelovens § 741 a, stk. 1, at i sager, der vedrører overtrædelse af straffelovens § 119 (vold m.v. mod person i offentlig tjeneste eller hverv), § 119 b (angreb med genstande mod person i offentlig tjeneste eller hverv), § 123 (vidnetrusler), § 210 (incest), §§ 216-223 (voldtægt m.v.), § 225, jf. §§ 216-223 (voldtægt m.v. ved andet seksuelt forhold end samleje), §§ 231 (grooming) og 232 (blufærdighedskrænkelser), § 237, jf. § 21 (forsøg på drab), §§ 242-246 (stalking, psykisk vold, fysisk vold), §§ 249 (uagtsom legemsbeskadigelse) og 250 (hensættelse i hjælpeløs tilstand), § 252, stk. 2 (hensynsløs fareforvoldelse), §§ 260-262 b (tvang, frihedsberøvelse, menneskehandel m.v.) eller § 288 (røveri), beskikkes retten en advokat for den, der er forurettet ved lovovertrædelsen, når den pågældende fremsætter begæring om det. Når særlige omstændigheder taler for det, kan retten efter anmodning beskikke en advokat for den forurettede, selv om lovovertrædelsen ikke er omfattet af stk. 1, jf. § 741 a, stk. 5. Det må antages, at forurettede i terrorsager i almindelighed vil kunne få beskikket en bistandsadvokat i medfør af straffelovens § 741 a.

I forarbejderne til retsplejelovens kapitel 66 a, jf. Folketingstidende 1979-80, 2. samling, tillæg A, sp. 470, fremgår det, at bistandsadvokatens opgave vil være af både juridisk og almen karakter. Udover at støtte forurettede under politiets efterforskning og sagens behandling i retten skal advokaten vejlede og rådgive forurettede om sagens forløb samt bistå forurettede ved opgørelsen af et eventuelt erstatningskrav. Advokaten vil endvidere kunne rådgive forurettede om særlige hjælpemuligheder samt vedkommendes muligheder og rettigheder.

Det følger endvidere af retsplejelovens § 741 b, stk. 1, 1. pkt., at politiet vejleder den forurettede eller, hvis den forurettede er afdød, som følge af forbrydelsen, den forurettedes nære pårørende om reglerne om beskikkelse af en advokat. Vejledningen skal gives, inden den forurettede afhøres første gang, og skal gentages i forbindelse med og inden anden afhøring, jf. retsplejelovens § 741 b, stk. 1, 2. pkt.

Efter retsplejelovens § 741 e, stk. 1, vejleder politiet og anklagemyndigheden i fornødent omfang den forurettede eller, hvis den

forurettede er afgået ved døden, den forurettedes nære pårørende om vedkommendes retsstilling og om sagens forventede forløb. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at politiet og anklagemyndigheden informerer vedkommende om sagens gang.

I medfør af § 1, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1108 af 21. september 2007 om politiets og anklagemyndighedens pligt til at vejlede og orientere forurettede i straffesager og til at udpege en kontaktperson for forurettede vejleder politiet eller anklagemyndigheden i tilknytning til anmeldelse af en lovovertrædelse eller umiddelbart herefter om 1) reglerne om bistandsadvokat, jf. retsplejelovens §§ 741 a og 741 b, 2) adgangen til at få påkendt borgerlige krav (erstatningskrav) under straffesagen, jf. retsplejelovens kapitel 89, 3) muligheden for at få erstatning og godtgørelse fra staten, jf. lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser, 4) muligheden for at få støtte ved en offerrådgivning og 5) forurettedes pligter og rettigheder som eventuelt vidne i sagen. Såfremt forurettede anmoder herom, eller de konkrete forhold i sagen taler for det, skal politiet eller anklagemyndigheden i fornødent omfang også vejlede om andre forhold end nævnt i stk. 1, jf. § 1, stk. 4.

Det fremgår af bekendtgørelsens § 2, stk. 1, at forurettede i sager om grovere overtrædelser af straffeloven, hvor vold, trusler eller anden personfarlig kriminalitet indgår, og ved sædelighedsforbrydelser, skal orienteres om, hvordan sagens videre forløb kan forventes at blive. Forurettede skal endvidere orienteres om væsentlige skridt, der tages i sagen, når der efter sagens karakter, herunder navnlig det overgreb, som forurettede har været udsat for, skønnes at være behov for det.

Orienteringen skal gives løbende i forbindelse med afhøring og anden kontakt med forurettede, jf. § 2, stk. 2.

Hvis forurettede i en sag som nævnt i § 2, stk. 1, forventes at skulle afgive forklaring som vidne i retten, skal der i forbindelse med den første afhøring af forurettede eller snarest herefter udpeges en kontaktperson for forurettede hos politi eller anklagemyndighed, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1. Det samme kan ske i andre sager, hvis forurettede efter sagens karakter skønnes at kunne få behov for yderligere vejledning fra politiet eller anklagemyndigheden, jf. § 3, stk. 2. Kontaktpersonen skal hjælpe og støtte forurettede, når forurettede henvender sig til politiet eller anklagemyndigheden, jf. § 3, stk. 3.

Pligten til at give vejledning efter bekendtgørelsens § 1 gælder også i forhold til forurettedes nære pårørende, hvis forurettede er afdøet ved døden. Er forurettede afdøet ved døden som følge af forbrydelsen, gælder tillige pligten til orientering efter § 2 i forhold til forurettedes nære pårørende, jf. § 4, stk. 1.

I Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om vejledning af forurettede mv. (version af 1. juli 2024) er retningslinjerne om politiets og anklagemyndighedens vejledning beskrevet nærmere. Det fremgår heraf bl.a., at politiet, når det skønnes påkrævet, endvidere skal vejlede forurettede om kontakt til sundhedsvæsenet. Det fremgår endvidere, at Rigsadvokaten og Rigspolitiet har udarbejdet en folder til ofre for forbrydelser (også kaldet informationsoverblik), der kort beskriver straffesagens gang og ofrenes muligheder for at få hjælp og vejledning, herunder i forhold til kontaktperson, bistandsadvokat, offerrådgivning og erstatning. Folderen udleveres til ofre på et tidligt tidspunkt i sagens behandling og senest i forbindelse med afhøring af forurettede. Folderen er ligeledes tilgængelig på politiets og anklagemyndighedens hjemmesider.

De særlige retningslinjer, der gælder for politiets og anklagemyndighedens vejledning af forurettede, er et supplement til den almindelige vejledningspligt for offentlige myndigheder. Mere generelt antages det at følge heraf, at offentlige myndigheder skal give vejledning i et sådant omfang, at det konkrete informationsbehov imødekommes på rimelig måde, jf. Niels Fenger (red.), Forvaltningsret (2018), side 387.

Om vejledning af forurettede kan også henvises til vedlagte notat om tilvalg af offerdirektivet, side 7 ff.

Reglerne om vejledning mv. af forurettede gælder også, såfremt forurettede befinder sig i Danmark, men har bopæl i en anden medlemsstat.

3.2.2.3. Vejledning i sundhedsvæsenet foregår forskelligt fra region til region, fra kommune til kommune samt fra hændelse til hændelse. Der er ikke et krav om konkret vejledning. Dog opfordres regioner og kommuner til at have en strategi for borgerinformation samt en plan for registrering af berørte. Efter Sundhedsstyrelsens vejledning til planlægning af sundhedsberedskab skal det være let for berørte at få information om bistand og kriseterapeutisk behandling efter større beredskabshændelser. Det kan være nødvendigt med en aktiv opsøgende indsats, der sikrer, at så mange

som muligt af de potentielt berørte personer får kendskab til muligheden for opfølgning, samt kendskab til, hvor de pågældende skal henvende sig ved behov. Efter Sundhedsstyrelsens vejledning bør grundig information til berørte, familie og det øvrige sociale netværk også medtænkes.

Såfremt en aktiv opfølgning iværksættes, opfordres regioner og kommuner til at udfærdige en skrivelse, som kan sendes til de personer, der blev registreret i forbindelse med hændelsen. Af informationen bør fremgå, hvem der kan henvises til psykiatrien, praktiserende læger eller privatpraktiserende psykolog/psykiater, og hvordan henvisningsproceduren er tilrettelagt.

3.2.3. Det er vurderingen, at de nævnte regler og ordninger i vidt omfang (om end ikke fuldt ud) opfylder kravene i terrordirektivets artikel 24, stk. 2 og 3. Der henvises i den forbindelse også til vurderingen af offerdirektivets artikel 8 og 9 i vedlagte notat om tilvalg af offerdirektivet, side 19 ff.

Det bemærkes, at det i medfør af terrordirektivets artikel 24, stk. 2 og 3, er et krav, at terrorofre har ret til gratis psykologisk bistand så længe, det er nødvendigt.

Som det fremgår ovenfor under pkt. 3.2.2., kan der efter de gældende regler i sundhedslovens § 69 ydes tilskud hertil efter lægefaglig vurdering, mens der er egenbetaling for den resterende del. Hvis der efter lægefaglig vurdering er behov for behandling på et psykiatrisk sygehus eller hos en privatpraktiserende psykiater, som har overenskomst med det offentlige, er denne behandling vederlagsfri. Terrorofre har således ikke i fuldt omfang ret til gratis psykologbehandling eller andre specifikke ydelser uden forudgående henvisning på baggrund af en lægefaglig vurdering.

Som nærmere beskrevet under pkt. 3.3.2.2 nedenfor om det psykosociale beredskab kan en del af den opfølgende fase desuden være vederlagsfri kriseterapi, hvilket også har karakter af psykologisk bistand, som bl.a. har til formål at forebygge følgetilstande som f.eks. posttraumatisk stress og andre krisereaktioner.

3.3. Artikel 24, stk. 4, om aktivering af hjælpetjenester inden for nationale beredskabsstrukturer

3.3.1. Efter artikel 24, stk. 4, sikrer medlemsstaterne, at der etableres mekanismer eller protokoller, der gør det muligt at aktivere hjælpetjenester for terrorofre inden for rammerne af deres nationale beredskabsinfrastrukturer. Sådanne mekanismer eller protokoller skal sørge for koordineringen af relevante myndigheder, agenturer og organer, så de kan yde en sammenhængende indsats, der imødekommer ofres og deres familiemedlemmers behov umiddelbart efter et terrorangreb og så længe, det er nødvendigt, herunder tilstrækkelige midler til at lette identifikationen af og kommunikation med ofrene og deres familier.

Af direktivets præambelbetragtning 29 fremgår, at "[m]edlemsstaterne bør sikre, at der inden for rammerne af den nationale beredskabsinfrastruktur ydes en omfattende indsats, der imødekommer terrorofres særlige behov umiddelbart efter et terrorangreb og så længe, det er nødvendigt. Med henblik herpå kan medlemsstaterne oprette et enkelt og ajourført websted med alle relevante oplysninger og et krisestøttecenter, der kan yde psykologisk førstehjælp og følelsesmæssig støtte til ofre og deres familiemedlemmer. Medlemsstaternes initiativer i denne henseende bør støttes ved at gøre fuld brug af tilgængelige fælles bistandsmekanismer og -ressourcer på EU-plan. Hjælpetjenesterne bør tage hensyn til, at terrorofres særlige behov kan ændre sig med tiden. Medlemsstaterne bør i den forbindelse sikre, at hjælpetjenesterne i første omgang imødekommer i det mindste de mest sårbare terrorofres følelsesmæssige og psykologiske behov og underretter alle terrorofre om tilgængeligheden af yderligere følelsesmæssig og psykologisk støtte, herunder traumestøtte og -rådgivning."

3.3.2. Artikel 24, stk. 4, må forstås sådan, at medlemsstaternes beredskabsindsats skal sikre, at det er muligt at aktivere hjælpetjenesterne inden for rammerne af de nationale beredskaber, og at der sker en koordinering mellem de relevante myndigheder, så der ydes en sammenhængende indsats, der imødekommer ofres og deres familiemedlemmers behov umiddelbart efter et terrorangreb og så længe, det er nødvendigt. Inden for disse rammer må artikel 24, stk. 4, forstås sådan, at det er op til medlemsstaterne selv at tilrettelægge beredskabsindsatsen i tilfælde af et terrorangreb.

3.3.2.1. Det danske kriseberedskab omfatter indsatsen umiddelbart efter en hændelse, mens den mere langsigtede håndtering efterfølgende sker inden for de rammer, der er beskrevet nærmere under pkt. 3.2 ovenfor.

Det danske kriseberedskab er baseret på en generisk model, der kan tilpasses den konkrete hændelse. I hver af landets 12 politikredse er der etableret en lokal beredskabsstab (LBS), som varetager den tværgående koordination og samarbejde ved ekstraordinære hændelser og større planlagte begivenheder inden for politikredsens område. De lokale beredskabsstabe har et strategisk og et operationelt niveau.

De faste medlemmer i den lokale beredskabsstab er politiet (formand), forsvarets landsdelsregion, Beredskabsstyrelsens beredskabscenter, regionernes sundhedsberedskab samt det kommunale beredskab. Hver enkelt myndighed, der er repræsenteret i den lokale beredskabsstab, deltager med egen kompetence i overensstemmelse med sektoransvarsprincippet.

De nærmere retningslinjer for de enkelte lokale beredskabsstabe er fastlagt i stabenes beredskabsplaner.

I tilfælde af en terrorhændelse vil den relevante lokale beredskabsstab blive sammensat med deltagelse af de myndigheder og aktører, der er centrale for løsningen af den beredskabsmæssige indsats.

En terrorhændelse vil også blive koordineret nationalt inden for rammerne af den nationale operative stab (NOST), som fra den 29. august 2024 hører under Ministeriet for Samfundssikkerhed og Beredskab. De faste medlemmer af NOST er Rigspolitiet, Beredskabsstyrelsen, Forsvarskommandoen, Politiets Efterretningstjeneste (PET), Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), Styrelsen for Forsyningssikkerhed, Sundhedsstyrelsen, Trafikstyrelsen og Udenrigsministeriet. Endvidere inddrages andre myndigheder efter konkret behov.

NOST varetager en koordinerende funktion mellem samfundets forskellige sektorer. NOST skal bl.a. sikre, at samfundets samlede ressourcer anvendes til at håndtere hændelsen bedst muligt, samt at regeringens krisestyringsorganisation og de respektive sektorer løbende er i besiddelse af relevante og præcise oplysninger om den konkrete indsats.

Indsatsen i forhold til ofre for terrorhændelsen vil på stedet blive varetaget af politiet og sundhedsmyndighederne (region eller kommune), herunder i forhold til registrering af vidner og ofre, ofres behov for behandling mv.

Om politiets vejledning af forurettede henvises i øvrigt til gennemgangen under pkt. 3.2.

Det bemærkes, at Rigsadvokaten og Rigspolitiet i de senere år har udarbejdet vejledningsmateriale til vidner og forurettede, der er tilgængelige på Rigsadvokatens og Rigspolitiets hjemmesider, ligesom der også mere generelt ligger information til forurettede og ofre for forbrydelser på hjemmesiderne. Rigspolitiet anvender hjemmesiden www.politi.dk som indgang til information i forbindelse med større hændelser. Her vil der kunne indsættes link til information fra øvrige relevante sektormyndigheder.

Det bemærkes endvidere, at ved aktivering af det psykosociale beredskab ved større hændelser vil der ofte blive etableret en telefonisk hotline. Information vil endvidere blive delt via sociale medier og i nogle tilfælde regionernes hjemmesider.

3.3.2.2. Ved en terrorhændelse, hvor NOST er indkaldt, vil Sundhedsstyrelsen orientere regionerne igennem de i alt fem Akutte Medicinske Koordinationscentre. Sundhedsstyrelsen bistår regionen med national koordinering, logistik og kapaciteter ved behov. Regionen forventes samtidig løbende at informere Sundhedsstyrelsen om situationen.

Planlægningen og den operative drift af sundhedsberedskabet ligger hos regioner og kommuner, jf. sundhedslovens §§ 169 og 210 og reglerne i bekendtgørelse nr. 971 af 26. juni 2016 om planlægning af sundhedsberedskabet. Regionerne har ansvaret for den præhospitale indsats, for sygehusberedskabet samt en del af beredskabet i den primære sundhedssektor, mens kommunerne har ansvaret for beredskabet i den primære sundhedssektor:

- Sygehusberedskabet skal ved beredskabshændelser sikre, at der kan ydes syge og tilskadekomne behandling på sygehus.
- Den præhospitale indsats samt sygehusberedskabet skal ved beredskabshændelser kunne håndtere og behandle et større antal tilskadekomne eller personer med akut opstået sygdom uden for sygehusene.
- Lægemiddelberedskabet, som er beredskabet af lægemidler og medicinsk udstyr, skal sikre, at ændrede krav til forbrug, forsyning og distribution, som må forudses ved beredskabshændelser, kan imødekommes.

- Beredskabet i den primære sundhedssektor (kommuner og almen praksis) skal ved beredskabshændelser sikre en videreførelse af de daglige opgaver samt tilpasse sig de ændrede krav, som situationen fordrer, herunder forebyggelses-, behandlings- og omsorgsopgaver, dvs. kunne tage sig af ekstraordinært udskrevne fra sygehusene (udskrevet med henblik på at skabe plads til tilskadekomne).
- I beredskabet indgår også, at regioner og kommuner kan håndtere ekstraordinære konventionelle hændelser såsom større ulykker, forsyningssvigt mv., CBRNE-hændelser (hændelser med kemiske, biologiske, radiologiske, nukleare og eksplosive stoffer) og den psykosociale indsats. Kommunerne skal planlægge for krisestøtte og social assistance, og regionen skal planlægge for krisestøtte og kriseterapeutisk beredskab.

Den psykosociale indsats aktiveres efter en konkret vurdering fra hændelse til hændelse. Et terrorangreb vil ofte give anledning til en aktivering af den psykosociale indsats. Den psykosociale indsats dækker over en indsats, der kan omfatte krisestøtte i akutfasen, kriseterapi ved behov i opfølgningsfasen og social assistance i akutfasen som f.eks. indkvartering, forplejning, transport mv. Psykosocialt beredskab i form af kriseterapeutisk og krisestøttende beredskab samt social omsorg og assistance er en del af det samlede sundhedsberedskab.

Organisering af indsatsen for det kriseterapeutiske og krisestøttende beredskab inddeles af praktiske grunde i to faser, den akutte fase og den opfølgende fase.

- Den akutte fase: Der kan ikke angives en præcis tidsramme for den akutte indsats. Ikke alle personer reagerer umiddelbart i tilslutning til hændelsen. Nogle personer kan reagere med flere ugers forsinkelse, hvorfor der kan være behov for opfølgning. Almindeligvis regnes med op til 8 uger for akutfasen.
- Opfølgningsfasen: Hovedformålet med den opfølgende indsats er fortsat at forebygge, men også at behandle symptomer på posttraumatisk belastningsreaktion (posttraumatisk stress syndrom, PTSS) og andre følgetilstande. Denne indsats kan vare adskillige måneder og i visse tilfælde år.

Den samlede psykosociale indsats omfatter således både varetagelsen af støtte til de berørte umiddelbart efter hændelsen samt den mere langsigtede

indsats efterfølgende, hvor de berørte fortsat kan være påvirket af de begivenheder, de har været udsat for.

Der vil efter en konkret vurdering endvidere kunne oprette et Evakuerings- og Pårørendecenter (EPC). Et Evakuerings- og Pårørendecenter er en bygning eller en anden vejrbestandig lokalitet til placering af uskadte evakuerede borgere, hvor de kan få umiddelbar krisestøtte ved kriseteams fra region eller kommune samt få kontakt med myndigheder, ressourcepersoner og pårørende. Centeret etableres som udgangspunkt i faciliteter stillet til rådighed af kommunen. Oftest vil det være i den kommune, hvor hændelsen er foregået, men det kan også være i andre kommuner afhængigt af behovet – i eksempelvis skolebygninger, idrætshaller og lignende. Centeret kan også etableres i alternative lokaliteter i samarbejde med region og politi.

Politiet varetager den overordnede koordinerende ledelse i Evakuerings- og Pårørendecenter. Er både region og kommune aktiveret, vil regionen varetage den sundhedsfaglige ledelse. Er kommunen alene aktiveret, varetager kommunen den sundhedsfaglige ledelse. Oftest har centeret været fungerende under hændelsen og i 2-4 dage derefter.

3.3.3. Det er vurderingen, at det danske kriseberedskab er i overensstemmelse med kravene i artikel 24, stk. 4.

3.4. Artikel 24, stk. 5, om terrorofres ret til passende lægebehandling

Efter artikel 24, stk. 5, sikrer medlemsstaterne, at terrorofre modtager passende lægebehandling umiddelbart efter et terrorangreb og så længe, det er nødvendigt. Medlemsstaterne bevarer retten til at organisere lægebehandlingen af terrorofre i overensstemmelse med deres nationale sundhedssystemer.

Efter sundhedslovens § 7, stk. 1, har personer, der har bopæl her i landet, ret til ydelser efter loven. Ved bopæl forstås tilmelding til Folkeregisteret, jf. sundhedslovens § 7, stk. 2. Ydelserne efter sundhedsloven omfatter bl.a. ret til sygehusbehandling, som er vederlagsfri for personer med bopæl her i landet, jf. sundhedslovens § 81, stk. 1, samt § 1 i bekendtgørelse nr. 657 af 28. juni 2019 om ret til sygehusbehandling m.v.

Efter sundhedslovens § 80 yder regionerne endvidere akut behandling til personer, som ikke har bopæl her i landet, men som midlertidigt opholder sig i regionen, jf. sundhedslovens § 8. Efter sundhedslovens § 81, stk. 2, samt § 5, jf. § 50 a, i bekendtgørelse nr. 657 af 28. juni 2019 om ret til sygehusbehandling m.v. kan der opkræves betaling herfor. Betaling opkræves under hensyntagen til, at ingen akut syge eller tilskadekomne patienter skal kunne nægtes behandling i det offentlige sundhedsvæsen med henvisning til krav om betaling. Behandlingen kan undtagelsesvis ydes vederlagsfrit, når det under de foreliggende omstændigheder skønnes rimeligt.

Det er vurderingen, at dansk ret er i overensstemmelse med kravene i artikel 24, stk. 5.

3.5. Artikel 24, stk. 6, om adgang til retshjælp

Ifølge artikel 24, stk. 6, sikrer medlemsstaterne, at terrorofre har adgang til retshjælp i overensstemmelse med artikel 13 i offerdirektivet, når de er part i en straffesag. Medlemsstaterne sikrer, at forbrydelsens alvor og omstændighederne ved den strafbare handling afspejles behørigt i betingelserne og procedurereglerne for, at ofre kan få adgang til retshjælp i overensstemmelse med national ret.

Terrordirektivets artikel 24, stk. 6, svarer til offerdirektivets artikel 13.

Om offerdirektivets artikel 13 og forholdet til dansk ret henvises til vedlagte notat om tilvalg af offerdirektivet, side 27. Der henvises endvidere til det under pkt. 3.2 anførte om bistandsadvokatordningen i Danmark og politiets og anklagemyndighedens vejledning af forurettede.

Artikel 24, stk. 6, kan ikke antages at stille krav om, at et terroroffer skal være part i en eventuel straffesag. Om det tilsvarende spørgsmål i relation til offerdirektivet henvises til vedlagte notat om tilvalg af offerdirektivet, side 2 f.

Det er vurderingen, at dansk ret er i overensstemmelse med artikel 24, stk. 6.

3.6. Artikel 25 om beskyttelse af terrorofre

Det fremgår af artikel 25, at medlemsstaterne sikrer, at der i overensstemmelse med offerdirektivet kan træffes foranstaltninger til at beskytte terrorofre og deres familiemedlemmer. Når der tages stilling til, om og i hvilket omfang de bør nyde godt af beskyttelsesforanstaltninger under en straffesag, lægges der særlig vægt på risikoen for intimidering og gengældelse og behovet for at beskytte terrorofres værdighed og fysiske integritet, herunder under afhøring og ved afgivelse af vidneforklaring.

Artikel 25 må forstås således, at medlemsstaterne i overensstemmelse med navnlig offerdirektivets kapitel 4 (artikel 18-24) skal træffe foranstaltninger til at beskytte terrorofre og deres familiemedlemmer. Om offerdirektivets kapitel 4 og forholdet til dansk ret henvises til vedlagte notat om tilvalg af offerdirektivet, side 34 ff.

Som det fremgår af vedlagte notat om tilvalg af offerdirektivet, side 44, ses der ikke i dansk ret at være en konkret lovbestemmelse om, at ofre skal individuelt vurderes med henblik på at identificere særlige beskyttelsesbehov (offerdirektivets artikel 22). Som beskrevet ovenfor under pkt. 3.2-3.5 er der dog i dansk ret en række regler, der forudsætter, at myndighederne i praksis foretager en vurdering af forurettedes særlige beskyttelsesbehov i væsentlige spørgsmål, herunder i forbindelse med beredskabsindsatsen, vejledning, ret til bistandsadvokat, hjælp i sundhedsvæsenet og retshjælp.

Det er på den baggrund vurderingen, at dansk ret i det væsentlige er i overensstemmelse med kravene i artikel 25, idet der dog bl.a. ikke er en konkret lovbestemmelse om, at ofre skal individuelt vurderes med henblik på at identificere særlige beskyttelsesbehov.

3.7. Artikel 26 om rettigheder for terrorofre med bopæl i en anden medlemsstat

3.7.1. Det fremgår af artikel 26, stk. 1, at medlemsstaterne sikrer, at terrorofre, som har bopæl i en anden medlemsstat end den, hvor terrorhandlingen blev begået, har adgang til oplysninger om deres rettigheder, de tilgængelige hjælpetjenester og erstatningsordninger i den medlemsstat, hvor terrorhandlingen blev begået. De berørte medlemsstater træffer i den forbindelse passende foranstaltninger til at lette samarbejdet mellem deres kompetente myndigheder eller enheder, der yder specialisthjælp, for at sikre terrorofre reel adgang til sådanne oplysninger.

Artikel 26, stk. 1, angår den situation, hvor en person, der har bopæl i en anden medlemsstat, bliver offer for terror i Danmark. I medfør af bestemmelsen skal ofret i en sådan situation have adgang til oplysninger om deres rettigheder, de tilgængelige hjælpetjenester og erstatningsordninger i Danmark.

Som det er beskrevet under pkt. 3.2, gælder reglerne om vejledning mv. af forurettede også, såfremt forurettede befinder sig i Danmark, men har bopæl i en anden medlemsstat. Om rettigheder for ofre med bopæl i en anden medlemsstat kan endvidere henvises til vedlagte notat om tilvalg af offerdirektivet, side 31.

Det er vurderingen, at de nævnte regler om vejledning mv. er i overensstemmelse med kravene i artikel 26, stk. 1.

3.7.2. Ifølge artikel 26, stk. 2, sikrer medlemsstaterne, at alle terrorofre har adgang til bistands- og hjælpetjenester som omhandlet i artikel 24, stk. 3, litra a og b, på området for den medlemsstat, hvor de har deres bopæl, også selv om terrorhandlingen blev begået i en anden medlemsstat. Det fremgår af præambelbetragtning 30 bl.a., at terrorofre har adgang til hjælpetjenester i en lang periode i deres bopælsmedlemsstat, også selv om terrorhandlingen fandt sted i en anden medlemsstat.

Artikel 26, stk. 2, angår den situation, hvor en person, der har bopæl i Danmark, bliver offer for en terrorforbrydelse i en anden medlemsstat. I medfør af bestemmelsen skal ofret i en sådan situation have adgang til krisestøtte- og psykologisk bistand, f.eks. traumestøtte og -rådgivning, samt vejledning og oplysning om ethvert retligt, praktisk eller finansielt anliggende, herunder at lette terrorofres udøvelse af retten til oplysninger som fastsat i artikel 26, jf. artikel 24, stk. 3, litra a og b.

Adgangen til psykologbehandling efter sundhedslovens § 69 gælder også i en situation, hvor en person, der har bopæl i Danmark, har været udsat for en hændelse i udlandet. Der henvises til gennemgangen under pkt. 3.2.

Om vejledning af forurettede i sager, hvor lovovertrædelsen er begået i udlandet, fremgår det af Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om vejledning af forurettede mv. (version af 26. marts 2024), at retsplejelovens regler om vejledning, orientering og underretning af forurettede i straffesager ikke kan antages at finde anvendelse i sager, hvor lovovertrædelsen er begået i

udlandet, når efterforskningen og retsforfølgningen finder sted i det pågældende land.

Det er bl.a. en konsekvens af det forhold, at politi og anklagemyndighed i Danmark, når lovovertrædelsen er begået, efterforskes og retsforfølges i udlandet, ikke er i besiddelse af de oplysninger, der er nødvendige for at yde den vejledning, der er nævnt i retsplejelovens § 741 e. Af samme årsag har politi og anklagemyndighed heller ikke mulighed for at foretage underretning i overensstemmelse med reglerne i retsplejelovens § 741 f.

Politi og anklagemyndighed skal dog, hvis forurettede eller dennes bistandsadvokat anmoder om det, søge at tilvejebringe oplysninger om, hvilken myndighed i udlandet der behandler sagen samt, når det er påkrævet, udfolde rimelige bestræbelser på at tilvejebringe oplysninger om status i sagen, herunder om tidspunktet for eventuelle retsmøder i udlandet.

Når en forurettet retter henvendelse til politi eller anklagemyndighed vedrørende en lovovertrædelse, der er begået i udlandet, og der er tale om en seksualforbrydelse eller en grovere overtrædelse af straffeloven, hvor vold, trusler eller anden personfarlig kriminalitet indgår, skal politi og anklagemyndighed desuden hjælpe og vejlede forurettede i overensstemmelse med de retningslinjer, der er beskrevet i meddelelsen.

Det fremgår heraf bl.a., at politiet efter omstændighederne skal videresende anmeldelser om strafbare forhold begået i et andet EU-land til den relevante myndighed i det pågældende land. Endvidere skal politiet efter omstændighederne vejlede om muligheden for at få beskikket en bistandsadvokat, offererstatningsordningen, offerrådgivningen, hvor oplysninger om sagens behandling kan fås, og om kontakt til sundhedsvæsenet.

Det er umiddelbart vurderingen, at de nævnte retningslinjer opfylder kravene i artikel 26, stk. 2.

3.8. Sammenfatning

Det er samlet set Justitsministeriets vurdering, at dansk ret og myndighedernes praksis i væsentligt omfang sikrer de rettigheder, som terrordirektivet indeholder.