



Konklusionspapir

Workshop med Relatives Act

02.11.2024

Beredskab og efterværn for ofre for terror og terrorlignende hændelser

Dette notat er Finn Nørgaard Foreningens opsamling fra netværket Relatives Act til workshoppen "Beredskab og Efterværn for ofre for terror og terrorlignende hændelser", afholdt den 2. november 2024.

Begrebsforklaring

- Terror: Omfatter både terrorhandlinger og terrorlignende hændelser.
- Ofre: En bred gruppe af berørte, inklusive direkte og indirekte ofre samt pårørende.
- Internationale rettigheder: henviser til ofres rettighedssæt og krav til medlemslande af hhv. NATO, FN og EU.

Opsummering

Relatives Act og Finn Nørgaard Foreningen peger på, at en implementering af internationalt acceptable rettigheder for terrorofre kun kan lykkes, hvis indsatsen forankres i de allerede eksisterende institutioner i det danske samfund.

Manglen på et sådant beredskab er årsag til at langt størstedelen af målgruppen fortsat har svært ved at gøre sig fri af sorg, vrede og i visse tilfælde funktionelle lidelser pga. en stærk oplevelse af at være blevet svigtet og overset af sit land, hvor myndighederne opleves som modspillere frem for det modsatte.

Følgende punkter er afgørende for en implementering af terrorofres rettigheder:

- Registrering og anerkendelse af offerstatus blandt direkte og indirekte ofre
- Koordinering af indsatsen internt mellem myndigheder og med civilsamfund
- En offer-centreret tilgang

Et velfungerende beredskab og efterværn kræver en klar arbejdsdeling mellem civilsamfund og myndigheder. Myndighederne bør varetage sagsbehandling, vurdering af ofres behov og tildeling af relevant assistance. Uvildige civilsamsfundsaktører bør varetage en støttefunktion for ofrene, fungere som videnscenter og udvikle programmer, der styrker myndighedernes viden og aktiverer ofrenes ressourcer i samsfundsopbyggende aktiviteter.

I den følgende rapport uddybes de tre punkter. Under hvert punkt beskrives en række forslag og opmærksomhedspunkter, som skal ses i en kontekst, hvor noget er relevant i den akutte, fase og andet er relevant langsigtet.



Om Relatives Act

Relatives Act er et netværk af danskere, der alle har været berørt af ekstremisme og terror. Deltagerne inkluderer ofre/overlevende, vidner, pårørende til ofre, tidligere radikaliserede og pårørende til radikaliserede. Netværkets formål er at tilbyde deltagerne fællesskab og erfaringsdeling, samt at udvikle ny viden samt støtte deltagerne i at igangsætte egne resiliensopbyggende aktiviteter.

På en workshop udviklede Relatives Act en række forslag, baseret på deltagernes erfaringer med terror, til hvordan Danmark kan skabe et velfungerende beredskab og efterværn for terrorofre. For yderligere information om terrorofres behov og rettigheder henvises til FN's bestemmelser for terrorofre og Finn Nørgaard Foreningens rapport Terrorofres rettigheder som samfundsopbyggende indsats.¹

Registrering og anerkendelse af offerstatus

Registrering af ofre er afgørende for at sikre efterfølgende effektiv adgang til assistance.

Registrering af terrorofre giver adgang til assistance

At få anerkendt sin offerstatus er det første skridt mod adgang til behandling (fysisk og psykisk), beskyttelse samt praktisk, juridisk og økonomisk assistance efter angrebet.

Registrering giver mulighed for målrettet og relevant information

Registrering er afgørende for, at myndighederne kan målrette relevante informationer til de berørte efter et terrorangreb. I den akutte fase skal informationen fokusere på krisehåndtering, herunder adgang til assistance, pressehåndtering, efterforskning og retssag, samt behov for beskyttelse. På lang sigt bør informationen inkludere tilbud i civilsamfundet, opfølgning på efterforskning og retssag, muligheder for at søge erstatning, tilbud om yderligere assistance og evaluering af håndtering af angrebet.

Registrering rummer anerkendelse af ofrenes situation

Registrering rummer en anerkendelse fra myndighederne, som for mange ofre er vigtig. Anerkendelsen fra myndighederne giver de berørte en officiel bekræftelse, der understreger alvoren af deres oplevelser. Dette har en positiv effekt på ofrenes selvforståelse og håndtering af traumet. Konkret kan det virke som en modvægt til den "overlevendes skyld", som mange terrorofre bærer på.

¹United Nations Office of Counter Terrorism: The Model Legislative Provisions ([chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/220204_model_legislative_provisions.pdf](https://www.un.org/counterterrorism/sites/www.un.org.counterterrorism/files/220204_model_legislative_provisions.pdf))
Finn Nørgaard Foreningen: Terrorofres Rettigheder som samfundsopbyggende indsats (<https://xn--finn-nrgaard-0jb.dk/vidensbank/terrorofres-rettigheder/>)



Koordinering internt mellem myndighederne og med civilsamfundet

Hjælpen, der tilbydes terrorofre, skal være velkoordineret og opsøgende, så de berørte oplever lige og ubesværet adgang til den nødvendige assistance.

Deltagerne fra Relatives Act beskriver, at det danske system mangler både koordinering og en opsøgende tilgang. Dette har resulteret i retraumatisering, sekundær viktimisering, forsinkelser og, i mange tilfælde, ingen hjælp. Disse konsekvenser opstår ofte, fordi de berørte skal kontakte et utal af instanser og selv overbringe informationer om deres situation, når de bevæger sig mellem alt fra læge til jobcenter.

Koordinering mellem udlandet, det nationale og lokale niveau i Danmark

Terror rammer danskere både i Danmark og i udlandet. Når danskere rammes i udlandet, ligger behovet for koordinering mellem Udenrigsministeriets Borgerservice og lokale danske myndigheder (regioner og kommuner). Hvis et angreb finder sted på dansk jord, er det NOST og DCOK, der akut varetager kriseberedskabet og kommunikationen. I begge tilfælde savner Relatives Act en opsøgende struktur, samt stærk koordinering og kommunikation mellem det nationale og det lokale niveau.

Registrering rummer anerkendelse af ofrenes situation

Mange af udfordringer, som Relatives Act har oplevet, vil kunne løses ved, at terrorofre får en kontaktperson, der følger dem helt fra den akutte fase. Kontaktpersonen kan med fordel være fra civilsamfundet. Det vil give ofrene:

- Ét sted at henvende sig, hver gang et behov opstår.
- En person, der kender deres sag, kan rådgive dem om, hvor de finder relevant hjælp, og sikre kommunikationen med myndighederne.

Lignende tilbud findes i forskellige former i flere af Danmarks nabolande. I Frankrig har man et nationalt team, der koordinerer indsatsen lokalt. I Norge tildelte man, i forbindelse med angrebet på Utøya, kommunale kriseteams og bistandsadvokater til familier til alle ofre og overlevende.

Livslang adgang til assistance

En del af den koordinerende opgave er at sikre regelmæssig kontakt til ofrene livet ud. Dette er vigtigt, fordi traumereaktioner og senfølger efter terror kan opstå umiddelbart efter oplevelsen og mange år senere.

Koordinering går hånd i hånd med god kommunikation

En del af den koordinerende opgave er at sikre klar og tydelig kommunikation, både internt mellem myndighederne og mellem myndighederne og ofrene.



En offer-centreret tilgang

En offercentreret tilgang indebærer, at man tager udgangspunkt i det enkelte offers oplevelser og behov, og systematisk fokuserer på at undgå retraumatisering samt at sikre offerets rettigheder. For at sikre en sådan tilgang peger Relatives Act på følgende:

Kommunikation på ofrenes præmisser

Al kommunikation mellem de berørte og myndighederne skal foregå i et civilsamtalende og ikke af myndigheder, der ikke opleves som medspillere. Dette kræver specialisering og erfaring med systemet og traumereaktioner. God kommunikation er lyttende, tydelig og pålidelig. Det er ikke nødvendigt at finde specialister i alle hjørner af den danske velfærdsstat; udfordringen kan løses ved, at de berørte har én specialiseret kontaktperson, der hjælper dem rundt i systemet og bygger bro til myndighederne. Kontaktpersonen kan med fordel være fra en såkaldt peer, der har oplevet noget lignende og dermed taler samme sprog.

Registrering fjerner mistro og tvivl

Registrering af offerstatus sikrer, at ofre får adgang til hjælp, når behovet opstår, uden at de skal bevise sammenhængen mellem behovet for hjælp og terroroplevelsen.

Myndighederne skal være opsøgende med tilbud om hjælp

For at sikre at ofre for terror modtager relevant hjælp på det rette tidspunkt, bør myndighederne være opsøgende med tilbud om hjælp hurtigst muligt efter angrebet. Dette sikrer at ofre hurtigere får overblik over mulige former for assistance. De oplever at blive anerkendt, og får hjælp til at overskue systemet og til at række ud til relevante myndigheder for at få den nødvendige hjælp.

Nonhierarkisk behandling af ofre og individuelle vurderinger

Ofre skal behandles non-hierarkisk. Systemet bør ikke rangere ofre, så nogle får hjælp, og andre ikke. Alle skal have tilbud om hjælp, som tilrettelægges efter den enkeltes behov. Hjælpen kan udmønte sig i alt fra psykologbehandling, juridisk bistand og økonomisk erstatning til tilbud om at engagere sig i civilsamtalende aktiviteter. Der skal være specifikt fokus på ofre med særlige behov (f.eks. mennesker med synlige og usynlige handicap, børn m.v.). Denne gruppe er udsat for sårbarhed, som i flere tilfælde resulterer i, at de får mindre hjælp end andre grupper. Det er også afgørende at være opmærksom på geografiske og økonomiske udfordringer, så ofre ikke får ulige behandling alt efter bopæl og socioøkonomisk baggrund.



Hurtig og pålidelig assistance

Jo hurtigere, sikrere og mere kvalitetsbevidst ofre får hjælp, desto mere effektiv er hjælpen. Efter skyderiet i Fields i 2022 blev der oprettet krisecentre og hotlines. Ofrene oplevede dog i høj grad, at telefonerne ikke blev taget, at de blev mødt af velmenende, men uprofessionelle frivillige, at krisecentret lå ubehageligt tæt på gerningsstedet, lange køer og dårlig adgang for fysisk handicappede. Med andre ord var den tilbudte hjælp ikke opsøgende, den var mangelfuld og ekskluderende. Det er vigtigt at der kun er én indgang til hjælpen. Dvs ét telefonnummer og én hjemmeside, som har tydelige og klare instrukser til alle.

Omvendt bevisbyrde ved økonomisk kompensation

Ofre for terror befinder sig i en udsat position i retssystemet. De mangler ofte adgang til juridisk rådgivning, og erfaringer fra Relatives Act viser, at politiets vejledningspligt ikke altid efterleves. Indirekte ofre er ikke omfattet af politiets vejledningspligt.

Ofres behandling i retssystemet

I Danmark er økonomisk kompensation for ofre for terror aktuelt baseret på en logik, hvor ofrene skal bevise en kausal sammenhæng mellem deres reaktioner og traumet. Denne tilgang opleves som mistænkeliggørende og retraumatiserende. Det foreslås at indføre en formodningsregel, i lighed med ordningen for veteraner.

Civilsamfundet – det andet spor i efterværnsindsatsen

Ofre for terror skal støttes i at finde relevante indsatser i civilsamfundet. Civilsamfundet rummer unikke muligheder for at skabe intersubjektive fællesskaber, dele erfaringer, og genvinde kontrollen over egen fortælling. Dette skaber rum for at forstå sin egen oplevelse, bidrag til ny viden på området, og deltage i initiativer for forebyggelse og øget samfundsmæssig resiliens. Erfaringer viser at sådanne aktiviteter faciliteret af civilsamfundsaktører har positive effekter på ofres livskvalitet og håndtering af traumet.

Hurtig og pålidelig assistance

Jo hurtigere, sikrere og mere kvalitetsbevidst ofre får hjælp, desto mere effektiv er hjælpen. Efter skyderiet i Fields i 2022 blev der oprettet krisecentre og hotlines. Ofrene oplevede dog i høj grad, at telefonerne ikke blev taget, at de blev mødt af velmenende, men uprofessionelle frivillige, at krisecentret lå ubehageligt tæt på gerningsstedet, lange køer og dårlig adgang for fysisk handicappede. Med andre ord var den tilbudte hjælp ikke opsøgende, den var mangelfuld og ekskluderende. Det er vigtigt at der kun er én indgang til hjælpen. Dvs ét telefonnummer og én hjemmeside, som har tydelige og klare instrukser til alle.