



Rapport vedrørende

# TERROROFRES RETTIGHEDER

- bedste praksis



januar 2025

**FINN NØRGAARD**  
/FORENINGEN



Rapport vedrørende

# Seminar om Terrorofres rettigheder – bedste praksis

**Arrangør:** Finn Nørgaard Foreningen

**Sted:** Fællessalen på Christiansborg

**Tid:** 3. december 2024 kl. 13-16.30

**Vært ved seminaret:** Karina Lorentzen (SF)

**Åbning af seminaret:** Justitsminister, Peter Hummelgaard (S)

**Ordstyrere:** Pia Toftdal og Dorte Kallestrup Mortensen

**Program og rapport:** Pia Toftdal og Ingrid Rasmussen

**Foto:** Thomas Sjørup

**Økonomisk støtte og sparring:** Offerrådgivningen i Danmark

**Finn Nørgaard Foreningen:** [www.finn-norgaard.dk](http://www.finn-norgaard.dk)

## Indhold

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sammenfatning .....                                                             | 5  |
| Indledning .....                                                                | 7  |
| Sammenlignende analyse - eksempler på lande .....                               | 8  |
| Baggrundsviden – definitioner og begreber .....                                 | 9  |
| Internationale bestemmelser for terrorofres rettigheder .....                   | 10 |
| Model for beredskab og efterværn for ofre for terror .....                      | 11 |
| Vidnesbyrd fra fire ofre og medlemmer i Relatives Act .....                     | 12 |
| Registrering, kordinering og offer-centrering .....                             | 16 |
| Finn Nørgaard Foreningens anbefalinger til et dansk beredskab og efterværn..... | 18 |
| En offercentreret tilgang .....                                                 | 20 |
| Relevante links .....                                                           | 22 |

## **Paneldeltagere og programindlæg:**

### **Definitioner og baggrund for seminaret**

**Ingrid Rasmussen**

Projektleder Finn Nørgaard Foreningen

### **Fire fortællinger fra Relatives Act – Terrorofres vidnesbyrd**

**Kristian Lundø Laursen**

Overlevende fra angrebet på Utøya i 2011

**Stinemaria Mollie Jensen**

Overlevende fra skyderiet i Fields i 2022

**Anonym**

Familiemedlem til terrordræbt

**Marie Mohr Hjørhøy**

Gift med tidligere gidsel og pårørende til overlevende fra Fields

### **International support for victims of terror – A comparative study**

**Darryn Frost**

Talsperson for Survivors Against Terror. Overlevende fra angrebet på Fishmongers Hall i London 2019

### **A french perspective on victims of terror**

**François Zimeray**

Tidligere fransk ambasadør i Danmark, jurist og menneskerettighedsadvokat

Overlevende fra angrebet på Krudttønden i København

### **Håndtering og prioritering – Terror og terrorlignende hændelser i dansk politi**

**Brian Belling**

Vicepolitiinspektør ved Hovedstadens politi

### **Danske erfaringer med psykosociale indsatser efter katastrofer og terror**

**Ask Elklit**

Professor i klinisk psykologi ved Videnscenter for Psykotraumatologi på Syddansk Universitet

### **Interview om terrorofres rettigheder og ofrenes fortællinger i den politiske proces**

**Karina Lorentzen**

Retsordfører for SF

**Helle Vesterager Jespersen**

Mor til terrordræbte, Louisa Vesterager Jespersen

# Sammenfatning

## Baggrund og vidensgrundlag

Den 3. december 2024 afholdt Finn Nørgaard Foreningen sit fjerde seminar om terrorofres rettigheder i Fællessalen på Christiansborg.

Formålet med seminarrækken er, at indsamle og dele viden med politikere, borgere og embedsmænd for at understøtte arbejdet med ny lovgivning og rettigheder, som i øjeblikket behandles i Justitsministeriet. Rettigheder som sikrer, at terrorens våben bliver stækket og at Danmark dermed bliver mindre attraktivt som terrormål.<sup>1</sup>

Mens mange af vores nabolande allerede har implementeret og videreudvikler lignende rettigheder, er Danmark kun kommet til at overveje, om disse skal indføres<sup>2</sup>.

Seminaret bygger oven på tidligere events, der har belyst ofres erfaringer, evidensbaseret viden og temaer som EU's og FN's rettighedssæt samt forholdet mellem terrorofre og pressen.

Det forudgående seminar, der fandt sted i januar 2024, konkluderede, at både ofres erfaringer og internationale bestemmelser bør danne grundlag for fremtidig lovgivning. Undersøgelser viser desuden, at koordineret, traumbaseret hjælp og en konkret ansvarsfordeling er afgørende for en mere effektiv støtteindsats, som samtidig styrker samfundets modstandsdygtighed - krav, som også stilles af NATO<sup>3</sup>.

I november 2024 afholdt Finn Nørgaard Foreningens netværk, Relatives Act, en vidensbaseret workshop. Deltagerne, som har direkte erfaring, havde dér, på forhånd, identificeret tre presserende behov for at styrke offerrettighederne:

1. **Registrering**
2. **Koordinering**
3. **En offer-centreret tilgang**

Disse tre temaer var gennemgående på seminaret den 3. december og blev belyst fra flere vinkler.



<sup>1</sup> Denne sondring ligger til grund for kapitel 5 i EU's terrorbekæmpelsesdirektiv. Se link side 22

<sup>2</sup> Beslutningsforslag B150, 2022: <https://www.ft.dk/samling/2021/beslutningsforslag/B150/index.htm>

<sup>3</sup> NATO's resilienskrav: [https://www.nato.int/cps/bu/natohq/topics\\_132722.htm#resilience](https://www.nato.int/cps/bu/natohq/topics_132722.htm#resilience)

## Indhold og konklusion

Seminaret fokuserede overordnet på "bedste praksis" for støtte til terrorofres rettigheder. Syv berørte personer delte deres vidnesbyrd, tanker og refleksioner efter de traumatiserende hændelser, de var involveret i: København 2015, Utøya 2011, København 2022, Marokko 2018 og London 2019. De beskrev også deres oplevelser med det beredskab, de enten mødte eller savnede. Deres erfaringer blev suppleret med traume psykologisk forskningsviden, nyt om politiets offerrettede indsats og sammenlignet med praksis i andre lande, med særligt fokus på Storbritannien, Frankrig, Spanien og Belgien. Norge blev nævnt flere gange med eksempler på god praksis.

Seminaret fremhævede afgørende perspektiver og erfaringer fra deltagerne. Danmarks beredskab har væsentlige mangler sammenlignet med de lande, der blev undersøgt (Storbritannien, Frankrig, Spanien og Belgien). Det blev tydeligt via seminarrets indlæg, at der mangler en systematiseret anerkendelse af terrorofres status samt målrettet støtte og hjælp til de ramte.

Vi må konstatere, at vi stadig mangler en større forståelse af betydningen af en offer-centreret tilgang, herunder hvor vigtigt det er at anerkende, hvad de ramte har været igennem. Dette er essentielt som et værn mod den oplevede forglemmelse og manglende forståelse, som ofrene ofte ser i deres omverden. Dette skal give mere essentiel forståelse af ofrenes behov og vil være hovedtemaet for det næste seminar i rækken, planlagt til efteråret 2025.

## Tak

Finn Nørgaard Foreningen takker Justitsminister Peter Hummelgaard for at udtrykke sin støtte til ofrenes sag og for sin åbningstale, hvor han talte direkte til de berørte. Tak til Karina Lorentzen fordi hun ville være vært for seminaret. Vi takker også Offerrådgivningen for sparring og økonomisk tilskud til afholdelsen af seminaret. Tak til Vicepolitiinspektør Brian Belling for at møde ofrene med åbenhed og respekt. En særlig tak rettes til alle berørte og til fagfolk, til Professor Ask Elklit, der bidrog, samt til hovedtalerne, François Zimeray og Darryn Frost for deres fremmøde fra henholdsvis Frankrig og Storbritannien og deres væsentlige bidrag til vores vidensopbygning i Danmark. De er begge overlevende fra terrorangreb og deres viden og input fra seminaret er vævet ind i denne rapport. Darryn Frost producerede analysen, CARE, Comparing Care for Victims of Terror til brug ved seminaret. Hans indikative rapport viser at Danmark i sammenligning med andre lande er "bagud". Se figur til højre.

**"Det vigtigste ofrene skal opleve er, at blive anerkendt. Anerkendt som civile ofre i en krig. Som civile veteraner."**

*François Zimeray*



## LEARNING and EVALUATION

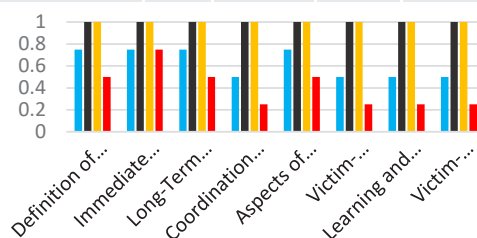
**Spain** regularly reforms its victim assistance programmes based on evaluation and insight from previous attacks.

**Belgium** has a structured evaluation process through regular commissions.

**UK** government-led reviews and inquiries after terrorist attacks. No formalised evaluation process dedicated to reviewing or improving support for victims.

**Denmark** no formalised evaluation process.

|                         | UK   | Belgium | Spain | Denmark |
|-------------------------|------|---------|-------|---------|
| Definition of Victims   | 0.75 | 1       | 1     | 0.5     |
| Immediate Assistance    | 0.75 | 1       | 1     | 0.75    |
| Long-Term Assistance    | 0.75 | 1       | 1     | 0.5     |
| Response Coordination   | 0.5  | 1       | 1     | 0.25    |
| Aspects of Aid Covered  | 0.75 | 1       | 1     | 0.5     |
| Victim-Specific Support | 0.5  | 1       | 1     | 0.25    |
| Victim-Centric Approach | 0.5  | 1       | 1     | 0.25    |
| Learning and Evaluation | 0.5  | 1       | 1     | 0.25    |
|                         | 5    | 8       | 8     | 3.25    |



Ovenstående udarbejdet af Darryn Frost

## Indledning

I en analyse har Finn Nørgaard Foreningen undersøgt eksempler på god praksis i en række europæiske lande<sup>4</sup>. Her fremgår det hvordan lande som Belgien, Frankrig, Tyskland og Spanien har implementeret politik og praksis, der til en vis grad lever op til internationale bestemmelser for terrorofres rettigheder.

Terrorofre beretter gentagende gange, at man i Danmark oplever et absolut minimum af hjælp til terrorofre. Vi ved at der let kan opstå mange konflikter i kølvandet på et terrorangreb. Funktionelle lidelser bliver ofte ikke behandlet, hvilket kan føre til selvmedicinering, f.eks. alkoholmisbrug, eller endnu værre, svære psykiske lidelser.

Ofre med komplekse behov bliver sendt rundt i systemet uden en klar ansvarlig. Flere vidnesbyrd fortæller at ofre, som er

kendte hos en myndighed, ikke er sikret hjælp hos andre myndigheder. Den manglende koordinering betyder at terrorofre oftest ikke får den hjælp de har ret til.

Derfor belyste Finn Nørgaard Foreningen på seminaret Terrorofres Rettigheder – bedste praksis, hvad der skal til for at der kan implementeres et velfungerende beredskab og efterværn i en dansk kontekst.

**"Ofre er en "proxy" for staten og staten er derfor forpligtet til at drage omsorg for de berørte individer."**

Darryn Frost



## Sammenlignende analyse - eksempler på lande

### Belgien:

- Terrorofre kan søge såkaldt "Victim Solidarity Status"
- Offerstatus i tre kategorier:
  - Direkte
  - Indirekte
  - Berettiget
- Adskillige mindesmærker for angreb
- Ved mindst 10% Invaliditet opnås pension
- Udvidet adgang til juridiske retfærdighed for terrorofre
- 20 års forældelse

### Spanien:

- Hårdt ramt – har haft 3300 angreb i perioden 1960-2010
- Indenrigsministeriet koordinerer den umiddelbare offercentrerede respons – herunder fastsættelse af erstatningers størrelser (fx €100K for invaliditet)
- Ofre får omfattende kort- og langsigtet hjælp
- Ofre betragtes som at have været ude for noget exceptionelt belastende
- Sundhedspersonale trænes i håndtering af terrorofre
- Kongelig anerkendelse af terrorofre (medaljer og mindesmærker)
- Mindecenter
- 11. marts er national mindededag for alle ofre (er overført til EU)
- Erstatninger og godtgørelser varierer efter behov. Fx til begravelse, medicin og psykologhjælp
- Vidner og overlevende har fri proces til erstatninger (dog kun i 1 år)

### Frankrig:

- National medalje til anerkendelse af terrorofre
- FGTI – garantifond sikrer erstatning for tab (har kompenseret 7000 ofre siden 2015 - også udlændinge)
- Øjeblikkelig udbetaling efterfulgt af omfattende vurdering
- Særlige programmer for særlige sårbare (fx børn)
- Automatisk statsbetalt fri proces for ofre og deres pårørende
- Retssager kan køre uanset hvor i verden forbrydelsen måtte være begået (under visse betingelser)
- Midler fra "terrorister" bruges til compensation til ofre
- DIAV koordinerer overordnet, offercentrisk praksis
- Sundhedssystemet tager sig af psykisk/somatisk behandling
- Offerorganisationer betragtes som parter (dvs. er omfattet af offerrettigheder)
- 10 års forældelse på personskade

### Tyskland:

- Fast kontaktperson/koordinator – tager kontakt til ramte borgere i hånden og hjælper dem "rundt i systemet"
- Udvidet støtte til ofre i retssager
- Psykologisk vold er strafbart
- Tæt niveausamarbejde mellem stat og forbund
- Staten anerkender et særligt ansvar for borgere, der rammes af terror
- Støtteforanstaltninger i samarbejde mellem stat og civilsamfund
  - Psykosocial
  - Finansiell
  - Juridisk
  - Efterværn
- Automatisk compensation udbetales til ofre baseret på nærhed til hændelsen - fysisk og emotionelt

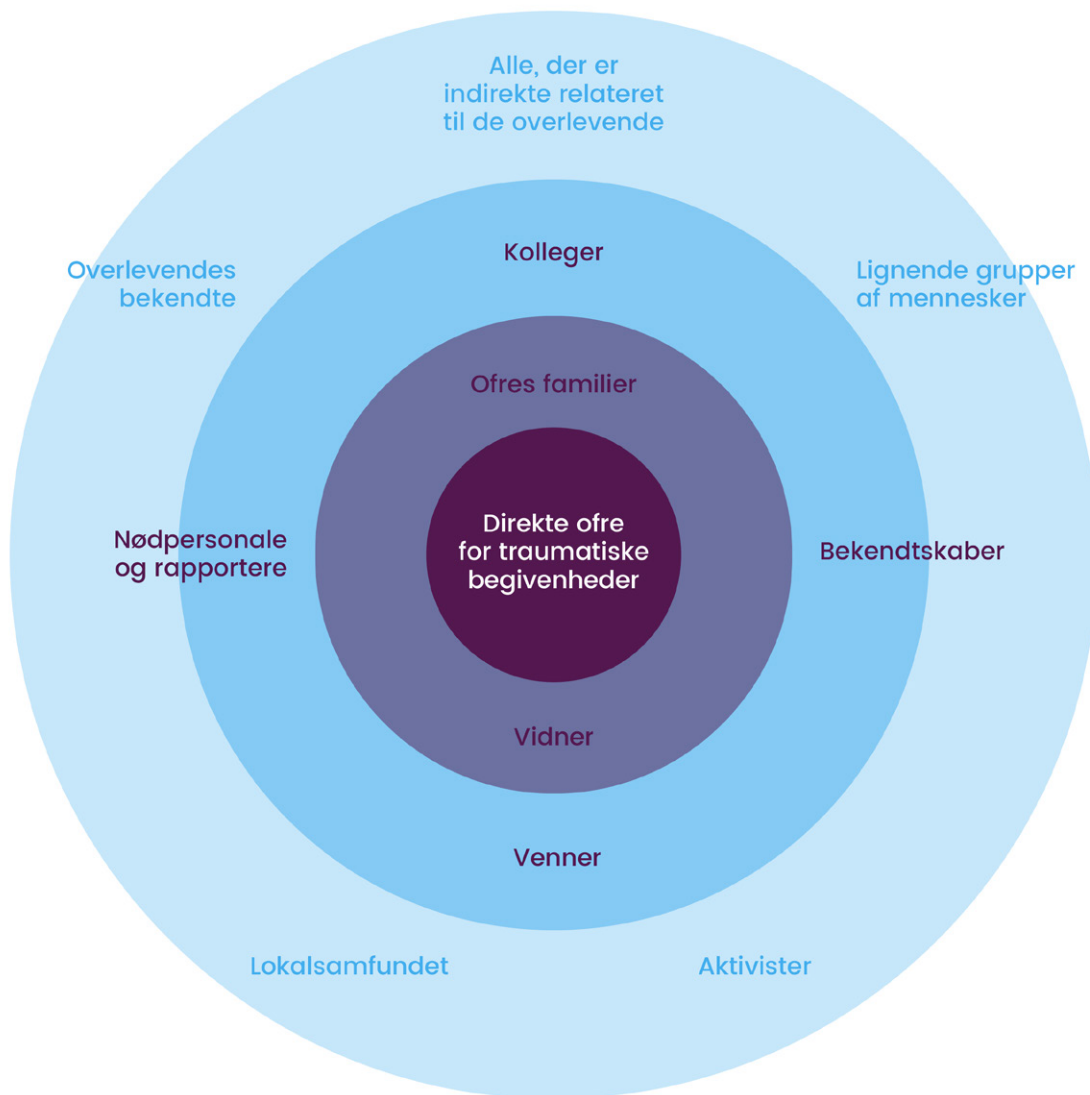
## Baggrundsviden – definitioner og begreber

Seminarer og rapporten bygger på viden og anbefalinger fra tidligere rapporter i rækken og anvender samme definitioner af begreber og fænomener. Alle definitioner har som mål at sikre et offer-centreret perspektiv, hvor det er ofrenes oplevelser, behov og rettigheder der er definerende for de indsatser der beskrives og foreslås.

### Definition af terrorofre

Personer der rammes af terror, definerer sig forskelligt. Nogle oplever sig selv som ofre, andre som overlevende, vidner, eller pårørende. Finn Nørgaard Foreningen benytter begrebet 'terrorofre' som paraplybegreb for alle de rammes egne definitioner og sikrer derved at alle berørte kan se sig selv i definitionen.

Målet for terror er hele samfundet. Direkte ofre er således proxyofre. Angrebet gør dem til symbol på det samfund, eller den gruppe angrebet har til hensigt at ramme. Resten af samfundet/gruppen rammes indirekte og skal derfor inkluderes i offerbegrebet. Denne model for terrorofre sikrer fleksible indsatser der imødekommer ofres behov på individ-, gruppe- og samfunds niveau.



## Internationale bestemmelser for terrorofres rettigheder

Finn Nørgaard Forenings arbejde er baseret på EU's offerdirektiv<sup>5</sup>, EU's direktiv om bekæmpelse af terrorisme kapitel 5<sup>6</sup> og FN's bestemmelser for terrorofres rettigheder<sup>7</sup>. For uddybende definitioner af bestemmelserne læs rapporten Terrorofres Rettigheder<sup>8</sup>

### Registrering, koordinering og en offer-centreret tilgang

Finn Nørgaard Foreningen har indsamlet og analyseret erfaringer fra foreningens peer-netværk Relatives Act<sup>9</sup>. Dette arbejde understreger, at der er plads til forbedringer i det danske beredskab og efterværn ved terror og terrorlignende hændelser. Relatives Act har formuleret en række anbefalinger, der er kategoriseret i temaerne registrering, koordinering og en offer-centreret tilgang:

- **Registrering og anerkendelse** af offerstatus blandt direkte og indirekte ofre er afgørende for at sikre effektiv adgang til assistance, samt for officielt at anerkende ofrenes oplevelser, tab og lidelse.
- **Koordinering** af beredskab og efterværn er nødvendigt internt mellem myndigheder og med civilsamfundet. Beredskab og efterværn skal bygge på et effektivt og transparent samarbejde mellem myndighederne og civilsamfundet for at imødekomme både individuelle og kollektive behov efter et terrorangreb.
- **En offer-centreret tilgang** er nødvendig når beredskabet og efterværnet skal efterkomme ofrenes behov. Beredskab og efterværn bør være fleksibelt og tage udgangspunkt i det individuelle offer, det bør være opsøgende, livslangt og kunne tilpasses livet igennem.



5 EU's offerdirektiv. Se link på side 22

6 EU's direktiv om bekæmpelse af terrorisme Se link på side 22

7 FN's bestemmelser for terrorofres rettigheder Se link på side 22

8 Rapport fra seminar om terrorofres rettigheder link: <https://xn--finn-nrgaard-0jb.dk/vidensbank/terrorofres-rettigheder/>

9 Rapport fra workshop med Relatives Act Beredskab og Efterværn.

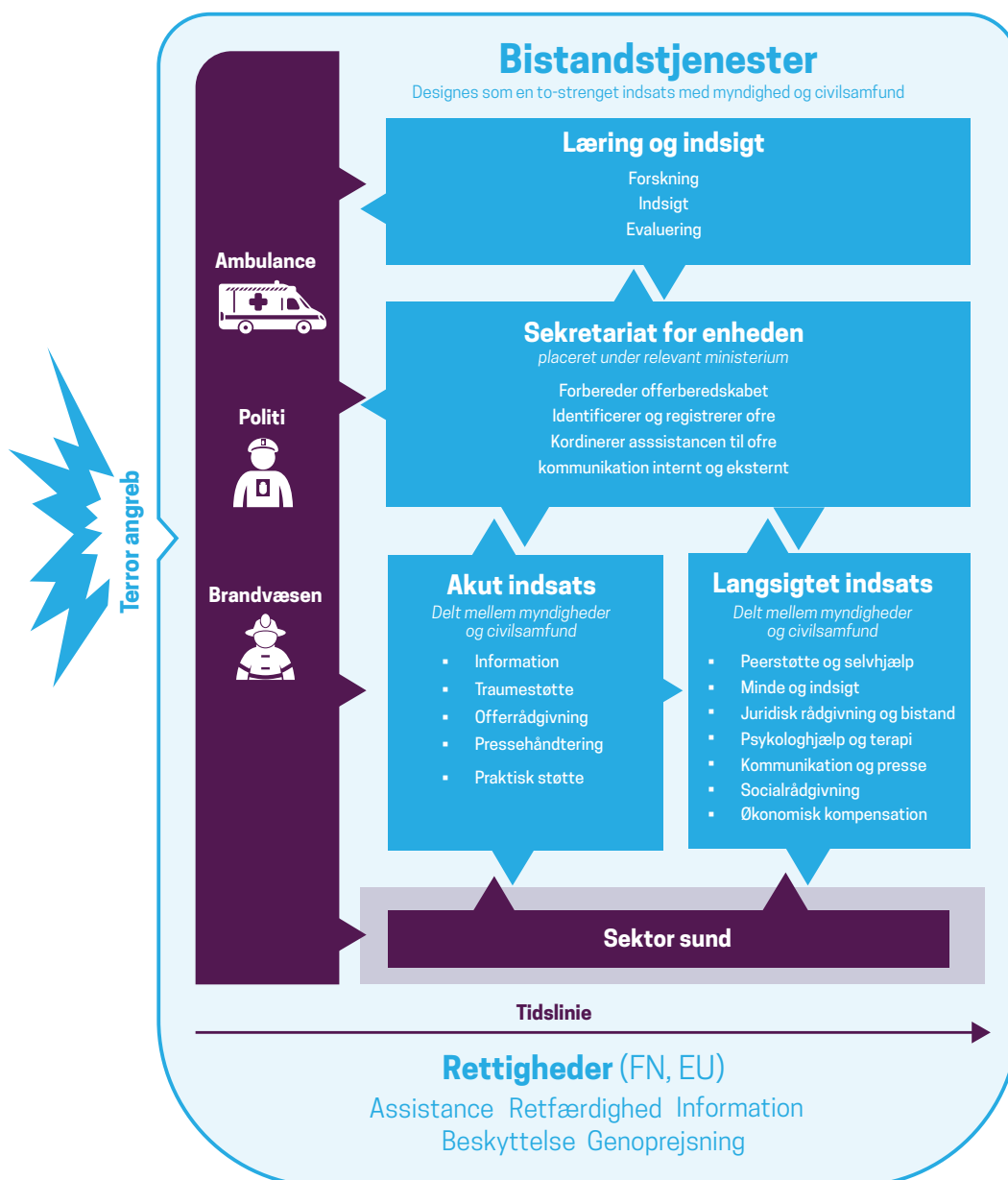
## Model for beredskab og efterværn for ofre for terror

Finn Nørgaard Foreningen har i samarbejde med Offerrådgivningen udviklet en model for beredskab og efterværn for ofre for terror, der bygger på internationale bestemmelser for terrorofres rettigheder.

Modellen viser det eksisterende beredskab i de lilla bokse: akut beredskab på ulykkesstedet og sektor sund. De blå bokse viser de elementer som bør oprettes for at Danmark lever op til de internationale bestemmelser.

Disse elementer indebærer et særligt beredskab og efterværn for terrorofre delt mellem myndigheder og civilsamfund. Det indebærer en koordinerende enhed med et overordnet ansvar, samt en række indsatser i den akutte og langsigtede fase efter et angreb. Derudover indebærer det en struktureret indsats for indsamling af viden og evaluering.

## Terrorofre i Danmark Beredskab og Efterværn



### ★ ENHEDEN

Enheden har pligt til at sikre, at terrorofres særlige rettigheder overholdes. Dens rolle er at informere og koordinere hele den offerrettede indsats. Dette skal gøres som en integreret indsats under allerede eksisterende myndighedsorganer (NOST, DCOK)

Kilde: Finn Nørgaard Foreningen og Offerrådgivningen i Danmark

## Vidnesbyrd fra fire ofre og medlemmer i Relatives Act

Fire deltagere fra Relatives Act fortalte på seminaret, om den hjælp de har fået fra det danske samfund og om hvad de oplever der er behov for i et dansk beredskab og efterværn.

### Kristian Lundø Laursen

– Overlevende fra angrebet på Utøya i 2011.

***”Det er mærkværdigt at skulle være vidne til... At skulle dufte, se, høre, mærke 69 menneskers liv forsvinde og stadigvæk skulle stå tilbage og selv finde hjælp til, hvordan man kommer videre.”***

*Kristian Lundø Laursen*

Kristian var 18 år da han i 2011 overlevede terrorangrebet på Utøya. Kristian var dansk statsborger, men bosat i Norge. Trods sit statsborgerskab fik Kristian ikke hjælp fra Danmark, hverken lige efter angrebet, eller da han flyttede hjem<sup>10</sup>.

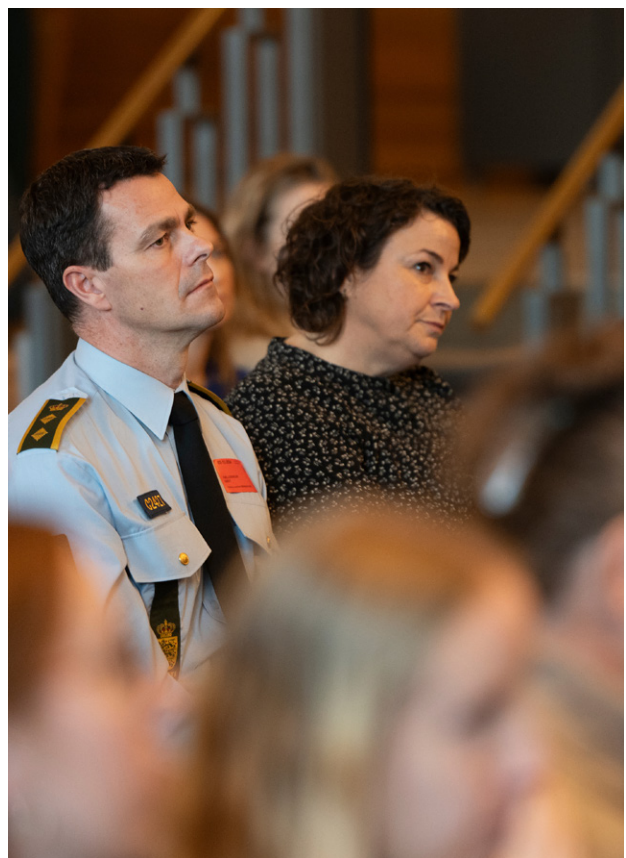
Der er til gengæld noget at lære fra den hjælp Kristian fik i Norge. Her begyndte registreringen af ofre under den akutte fase. Få timer efter angrebet kontaktede borgmesteren Kristian med forsikring om hjælp til ham og hans familie. Hjælpen blev tildelt som ”pakkeløsninger” til de direkte ofre og deres pårørende. Man fik et kommunalt kriseteam og en bistandsadvokat, som tog sig af det praktiske, psykosociale, juridiske og økonomiske sammen med ofrene og sikrede hjælp fra relevante institutioner og kvalificerede professionelle.

Den tidlige registrering sikrede at ofre akut og på langt sigt fik hjælp til alt fra psykologbehandling til sygdomsmeldinger og erstatning. Bistandsadvokat og kriseteam arbejdede opsøgende og sikrede koordineringen og kontakten til instanser som retsvæsenet, sundhedsvæsenet m.v.

Da Kristian flyttede til Danmark og senere fik PTSD-lignende reaktioner, fik han ingen hjælp. I Danmark var han ikke registreret, og selv hvis han var, havde det at være offer i et terrorangreb ikke givet adgang til hverken behandling, erstatning, eller andre former for hjælp og støtte.

***”Jeg har en oplevelse, der spænder over cirka to timer. Og efterfølgende har jeg 13 år, hvor jeg har gået og bøvlet og tumlet rundt med det her.”***

*Kristian Lundø Laursen*



### Familiemedlem til terrordræbt dansker

Taleren fortalte om at miste et nært familiemedlem til terror og om et oplevet svigt fra de danske myndigheder, som ikke stillede hjælp, eller rådgivning til rådighed efterfølgende. Svigtet fra myndighederne indebar en lang række svigt:

- Afslag på en sygemelding
- Manglende hjælp til det voldsomme mediepres familien oplevede
- Manglende ret til erstatning
- Manglende hjælp til praktiske og sikkerhedsmæssige udfordringer med alt fra begravelse, til håndtering af arv.
- Manglende psykosocial hjælp
- Manglende juridisk hjælp

Registrering i det offentlige system er en nødvendig start på at afværge det svigt taleren og familien til den terrordræbte oplevede. En registrering skal give en officiel offerstatus, der sikrer offerets ret til hjælp. Når retten er sikret, kan arbejdet med ansvarsfordeling, koordineringen og eksekvering af hjælp starte.

Taleren pegede på at den offer-centrerede tilgang, samt udfordringer med koordinering kan sikres med en kontaktpersonordning. En kontaktperson bør ifølge taleren være uvildig, helt på ofrenes side og med dem hele vejen gennem alle systemets instanser.

Beretningen udstiller behovet for, at ofrene mødes af kvalificeret personale hos de myndigheder de skal i kontakt med (politi, sundhedsvæsen, jobcenter m.v.).





### Stinemaria Mollie Jensen

– Overlevende fra skyderiet i Fields i 2022

Stinemaria var i Fields under skyderiet i 2022. Hun lever i dag med konsekvenserne angrebet har haft på hendes trivsel, men hun har ikke fået hjælp fra myndighederne<sup>11</sup>.

Den offentlige fortælling om beredskabet efter skyderiet er positiv, men står i kontrast til ofrenes oplevelser. Regeringen udtalte, at alle ofre havde krav på hjælp. Man oprettede kriser-hotlines og opsatte krisecentre. Desværre oplevede ofrene indsatsen som mangelfuld og problematisk udført.

**”Den hjælp der tilbydes skal tilpasses os som står i denne ekstremt sårbare situation. Nogle af krisecentrene blev lagt lige ved siden af Fields og der var rigtig mange af os som ikke havde lyst til at komme i Fields i rigtig lang tid efter.”**

*Stinemaria Mollie Jensen*

Den hjælp ofrene, efter sigende, havde krav på fik de ikke. De oprettede hotlines og krisecentre var utilgængelige bl.a. pga. ventetider og kom man igennem blev man hverken registreret eller henvist til yderligere hjælp.

Indsatsen var ikke offer-centreret. Hjælpen var ikke opsøgende. Lykkedes det ofrene at få en samtale på en hotline, eller et krisecenter fik de velmenende, men ikke-professionel hjælp

og rammerne beskrives som helt utilstrækkelige. Myndighederne organiserede ikke støttegrupper, eller andre støttende indsatser med et langsigtet perspektiv.

**”Registrering er vigtigt fordi det giver en følelse af, at blive taget alvorligt og at blive anerkendt. Min oplevelse var, at vi fik politikerudtalelser og statsministeren gik på skærmen og sagde: ”Mange af jer har brug for hjælp. Tøv ikke, søg hjælpen, den er der.” Og den var der bare ikke. Det vi oplevede var, at ringe til telefonnumre, hvor telefonen ikke blev taget. Og hvis den blev taget fik man et travlt menneske i røret, som sagde ”vi ringer tilbage” og det gjorde de ikke.”**

*Stinemaria Mollie Jensen*

Indsatserne manglede ophæng på samfundet, der blev fx ikke oplyst om muligheden for hjælp fra forsikringsselskaber, eller opfordret til at søge hjælp gennem egen læge.

Dissonansen mellem ofrenes oplevelse og den offentlige fortælling beskrives som retraumatiserende<sup>12</sup> og sekundært viktimiserende<sup>13</sup>. Stinemaria mærker dette ved at blive ignoreret og overset når hun fortæller om oplevelsen, både privat og offentligt.

<sup>11</sup> Læs Stinemarias historie i bogen *En dag ad gangen. Livet efter skyderiet i Field's* (Stinemaria Mollie Jensen) 2023.

<sup>12</sup> Retraumatisering er en genoplevelse af traumet og kan forstærke reaktioner individet har på traumet.

<sup>13</sup> Sekundær viktimisering sker når ofre lider yderligere skade, ikke som direkte effekt af angrebet, men som resultat af den efterfølgende håndtering.

## Marie Mohr Hjørhøy

– Gift med mand der blev holdt som gidsel i 2011

I 2011 blev Maries mand og en mindre gruppe danskere holdt som gidsler. Samtidig kæmpede Marie og de resterende pårørende for at forhandle gidslerne fri<sup>14</sup>. I 2022 overlevede Maries niece, skyderiet i Fields. Marie er to gange blevet terroroffer gennem sin rolle som pårørende, og har mærket reaktionerne, behovene og svigtet fra det danske system.

Marie har mærket konsekvensen af, at det danske system ikke laver opsøgende hjælp. Ofre som ikke selv finder, opsøger og i de fleste tilfælde, betaler for hjælp, får ikke hjælp. At terrorofre er kendt af systemet, er ikke ensbetydende med, at de har ret til hjælp og der mangler lovgivning, der beskriver dette. Derfor oplevede Marie både i 2011 og 2022 at repræsentanter for myndighederne forsikrede om, at ofrene ville få hjælp, men hjælpen udeblev hver gang.

***”Det siger sig selv, at man som et almindeligt menneske, hverken kan klare et halvt år som gidsel, eller lige så lang tid som pårørende og forhandler, uden at det sætter spor. Men det der for alvor har givet os ridser i lakken, det er faktisk ikke så meget selve gidselforhandlingen. Det var mere alt det, der kom efter.”***

*Marie Mohr Hjørhøy*

Den manglende hjælp fra myndighederne falder tilbage på de pårørende som får ansvar for vurderingen af det direkte offers tilstand og behov. Dette er umyndiggørende overfor det direkte offer og betyder desuden ofte at de pårørende bliver belastede og ikke får kigget ordentligt på deres eget traume. Der er flere elementer af Maries møde med myndighederne, som hun har oplevet som meget belastende. Heriblandt manglen på ekspertise og den manglende vilje til at lære af tidligere erfaringer.



## Registrering, kordinering og offer-centrering

Seminarets vidnesbyrd fortæller om, at terrorofre i Danmark ikke bliver omfattet af et offentligt beredskab eller efterværn. Den komparative undersøgelse, der tidligere er præsenteret i rapporten, viser, at vores nabolande er foran Danmark når det gælder om beskyttelse af terrorofre. Sammenligner vi ofrenes oplevelser med internationale bestemmelser, bliver det tydeligt, at Danmark stadig har et stykke vej at gå, før landet lever op til internationale standarder for terrorofres rettigheder.

Når vi skal skabe et dansk beredskab og efterværn, kan det med fordel tage udgangspunkt i Finn Nørgaard Foreningens og Offerrådgivningens beredskabsmodel. Samtidig bør vi adressere de anbefalinger, der fremgår af rapportens sidste afsnit, og forholde os til terrorofre på tre niveauer: individ-, gruppe- og samfunds niveau.

Hvis et sådant beredskab og efterværn kan etableres succesfuldt i Danmark, må vi ifølge ofrene starte med at definere og sikre følgende:

- Registrering og anerkendelse af terrorofre.
- Effektiv koordinering af samarbejdet internt mellem myndighederne og mellem myndigheder og civilsamfund.
- En offer-centreret tilgang.

### Registrering

Der er behov for konkrete definitioner af hvem der skal registreres, hvor ansvaret for registreringen ligger og loven skal sikre, at registreringen kommer til rette modtager og fører til den rette støtte.

Politiets registrering via KatReg<sup>15</sup> er i dag den eneste systematiske registrering der findes. Den er naturligt præget af politiets vigtigste kerneopgave: efterforskning. Det er derfor ikke et system, der er skabt til at sikre, at ofre får hjælp. Ved terrorhændelser kan man endda argumentere for, at data af efterforskningssyn bør holdes fortrolige.

Dette har imidlertid en pris for de overlevende, vidnerne og de pårørende, som dermed ikke får registreret og anerkendt, det voldsomme de uforvarende har været udsat for. Koordineringen med andre aktører skal i fokus, hvis vi skal sikre efterværn. Dette kan være en del af forklaringen på, at ofrene ikke oplever, at politiets registrering fører til den nødvendige hjælp.

Terrorlignende hændelser, som skyderiet i Field's, viser tydeligt behovet for en omfattende registrering. Det betyder, at

registreringen og den efterfølgende hjælp skal være opsøgende. Ofrene skal ved registreringen møde professionelle der har særlig ekspertise, som eksempelvis kan arbejde for at undgå retraumatisering.

En differentieret definition af, hvem der skal registreres, og hvordan det skal ske, er nødvendig for at sikre, at beredskabet og efterværnet effektivt adresserer behov på individ-, gruppe- og samfunds niveau.

Ofre skal gerne registreres i forskellige kategorier. Fx direkte, indirekte og berettigede ofre - gerne flere, sådan at visse ydelser kan automatiseres. Fx hyppighed af opfølgning til bestemte grupper, eller automatiske ydelser til andre grupper, Fx automatisk udbetaling af tort.

**"Vores konklusion var, at det nytter ikke med et åbent tilbud om rådgivning efter en katastrofe-hændelse. Man er nødt til at lave en mere pro-aktiv indsats hvor man banker på i foreninger, på skolen, er til stede og får fat i lokalområdet."**  
*Ask Elklit*

### Koordinering

Uden koordinering af en offerrettet indsats står terrorofre alene med at løse udfordringerne, og mange oplever alvorlige eftervirkninger.

På nuværende tidspunkt varetager NOST<sup>16</sup> og DCOK<sup>17</sup> det akutte beredskab ved katastrofer i Danmark. NOST og DCOK bør nødvendigvis bidrage til de kontinuerlige, offer-centriske beredskabs- og efterværnsplaner for samfundet som helhed. Der skal laves klare ansvars- og opgavefordelinger samt konkrete retningslinjer for overlevering fra NOST/DCOK til og mellem indsatser i offerorganisationer, sundhedssektoren, retsvæsenet, borgerservice og de mange andre myndigheder, som terrorofre kommer i kontakt med.

Hvis opgave- og ansvarsfordelingen i den offerrettede indsats ikke kan fordeles administrativt, vil der være behov for politiske tiltag til at sikre denne vigtige forudsætning for at koordineringen kan finde sted.

Koordineringsudfordringen udspiller sig på flere samfunds niveauer og kan derfor ikke løses alene med koordinerende enheder på decentralt niveau. Ikke en gang på kommunalt niveau vil man kunne danne sig det rette overblik. Vi anbefaler i stedet oprettelsen af en centraliseret statslig, koordinerende enhed<sup>18</sup>,

<sup>15</sup> Katastrofe Registreringssystem.

<sup>16</sup> Den Nationale Operative Stab

<sup>17</sup> Det Centrale Operative Kommunikationsberedskab

<sup>18</sup> Se figuren beredskabsmodel på side 11



der efter en katastrofe sikrer, at indsatser på individ-, gruppe- og samfunds niveau udføres af relevante aktører. Denne enhed skal fungere som den centrale indgang for registrerede ofre og som garant for, at ofres rettigheder bliver overholdt. Dette gælder også hvad angår registrering af danskere, der er blevet ramt af terror i udlandet, som f. eks. Kristian Lundø Laursen og Helle Vesterager Jespersen.

### En offer-centreret tilgang

Det danske system mangler mere viden om en offer-centreret tilgang. Terrorofre beskriver mødet med myndigheder, presse og det omkringliggende samfund som retraumatiserende<sup>19</sup>, reviktimiserende<sup>20</sup> og sekundært viktimerende<sup>21</sup>. Dette kan skyldes manglende viden, manglende rammer og manglende sprog, der muliggør implementeringen af en offer-centreret praksis.

En offer-centreret tilgang tager udgangspunkt i ofrenes behov og er nødvendig for at beredskab og efterværn bliver tilgængeligt og brugbart i sidste ende. At have en offer-centreret tilgang vil f.eks. sige at man: behandler ofre respektfuldt, tager hensyn til sikkerhed, sikrer fortrolighed, arbejder med informeret samtykke, samt støtter og forebygger. Det er vigtigt at vi fortsat undersøger hvad det vil sige at en indsats er offer-centreret.

**”Norge er et i-land og Danmark er et u-land hvad angår krisehjælp og psykotraumatologi. Støttegrupper som oprettes efter hændelser har direkte adgang til statsrådet og eksisterende støttegrupper giver deres vidensopsamling videre til nye støttegrupper.”**

*Ask Elklit*

<sup>19</sup> Retraumatisering er en genoplevelse af traumet og kan forstærke reaktioner individet har på traumet.

<sup>20</sup> Reviktimisering indebærer at overgrebet fortsætter, men gentages eller slet ikke stoppes.

<sup>21</sup> Sekundær viktimering sker når ofre lider yderligere skade, ikke som direkte effekt af angrebet, men som resultat af den efterfølgende håndtering.



## Finn Nørgaard Foreningens anbefalinger til et dansk beredskab og efterværn

I det følgende afsnit beskrives Finn Nørgaard Foreningens anbefalinger til et dansk beredskab og efterværn for terrorofre. Der lægges vægt på, at et beredskab og efterværn adresserer både individer, grupper og samfundet som helhed. Anbefalingerne er baseret på: Finn Nørgaard Foreningens mangeårige arbejde med at støtte terrorofre, en komparativ undersøgelse af beredskab og efterværn i en række Europæiske lande<sup>22</sup>, internationale bestemmelser samt erfaringer fra praksis beskrevet af terrorofre, forskning og praktikere. Indtil videre pågår der arbejde i Justitsministeriet. Dette skal gerne føre til, at flere ministerier inddrages, herunder evt. Udenrigsministeriet, Sundheds- og Indenrigsministeriet samt det nye Ministerium for Samfundssikkerhed og Beredskab.

### Individuel hjælp til terrorofre

Terrorofre skal have individuel hjælp uanset om de er direkte eller indirekte ofre for terror. Hjælpen skal leve op til de internationale bestemmelser. Dette indbefatter praktisk, psykosocial, fysisk, juridisk og økonomisk hjælp akut og på langt sigt. Disse former for hjælp og støtte skal udføres af kompetente, professionelle aktører hos myndigheder og civilsamfund og rettes mod både individ-, gruppe- og samfundsniveau. Mange

efterlyser en fast kontaktperson eller et kriseteam, der kan hjælpe med at koordinere deres møde med beredskabet i den akutte fase og sikre, at de får støtte, hvis senfølger opstår.

### Statens ansvar

Ofre for terror er proxyofre. De er ofre for angreb hvis egentlige mål er at ramme enten stater, befolkningsgrupper, kulturer eller trosretninger. Derfor har staten et særligt ansvar for at agere, hjælpe og støtte efter et terrorangreb.

Staten bør, i samarbejde med uvildige evaluatore, forholde sig til sin egen rolle i forbindelse med terrorangreb. I denne proces skal terrorofre inddrages og høres. Udføres evalueringen rigtigt og forsvarligt kan det have en positiv effekt på terrorofre og på samfundet som helhed. Det skaber tillid, og erfaringer viser at kritik af myndighederne kan indarbejdes og vendes til opbakning.

Staten bør forpligte sig til at lære af, og handle på de erfaringer et terrorangreb bringer med sig. Gør de ikke det, har det retraumatiserende effekter på både individ-, gruppe- og samfundsniveau. Det fastholder ofre i de uhyggelige oplevelser, og skaber

generel mistillid. Modsat har det en helende og resiliensopbyggende effekt når staten indsamler og implementerer ny viden, der kan forhindre, at noget lignende sker igen.

### Anerkendelse

Anerkendelse skal gives til ofrene verbalt øjeblikkeligt efter angrebet. Klicheen: "vores/mine tanker går til ..." klinger hult og skaber tvivl om, at der vil blive sørget for ofrene og alle ramtes velbefindende. Dette skal adresseres fra øverst ansvarlige. Dvs. f.eks. konge eller statsminister. Denne anerkendelse hænger sammen med ofrenes oplevelse af at være ofre på vegne af samfundet.

Anerkendelsen kan efterfølgende have mange former og er afgørende for helingen på både individ-, gruppe- og samfundsniveau. Anerkendelse kan f. eks. ske gennem registrering og hjælp til ofre med særlige behov, gennem officielle udmeldinger fra staten, ved at give ofrene taletid, ved at aktivere civilsamfundet og ved at afholde mindeceremonier og sætte mindesmærker op.

Både akut og på langt sigt har anerkendelse positive effekter, hvis den opleves som troværdig og følges op af handling hos myndigheder og civilsamfund. Anerkendelsen skaber tillid og skal på linje med andre indsatser, være livslang.

### Styrke og mulighed for at handle selv (empowerment)

At blive gjort til offer i et terrorangreb indebærer at blive pacificeret og objektiviseret. Den ultimative pacificering og objektivisering er at blive dræbt under angrebet. De, der overlever - både direkte og indirekte ofre - står over for en helingsproces. De skal genvinde deres subjektivitet og handlekraft. De skal mærke, at de igen har kontrollen og ejerskabet over deres eget liv og narrativ. Denne proces udspiller sig på individ-, gruppe- og samfundsniveau og kan beskrives med det engelske begreb empowerment.

Empowerment ser forskellig ud for forskellige personer og kan forstås som en reintegration i samfundet. Det kan opstå i det helt nære eller gennem engagement i store samfundsmæssige udfordringer. Nogle oplever empowerment, når de deler deres historie og engagerer sig i politiske problemstillinger, mens andre finder det i en fornyet og bevidst glæde ved livet og deres nære relationer.

Det essentielle er ikke at finde én universel måde at sikre ofres empowerment på, men at sikre, at hvert enkelt offer har muligheden for at søge det på sin egen måde. Dette kræver et aktivt samarbejde mellem myndigheder og civilsamfund.



## En offercentreret tilgang

I praksis inkluderer en offercentreret tilgang blandt andet følgende:

### **Opsøgende beredskab og efterværn på alle niveauer.**

Information skal være lettilgængelig, og terrorofre skal modtage information og hjælp direkte. En kontaktpersonordning kan sikre den direkte og offer-centrerede kommunikation, samt at der tages ansvar for praktiske, psykosociale, fysiske, juridiske og økonomiske behov. Mange bliver ramt af debatten på sociale medier, hvor de oplever fremmedgørelse og i visse tilfælde intimidering og trusler. Dette skal håndteres i informationsarbejdet.

**Al hjælp skal være livslang.** Ofre for terror oplever deres reaktioner på forskellige tidspunkter i livet. Nogle har det umiddelbart godt, men kan få negative reaktioner efter mange år. Hjælpen skal være let tilgængelig uanset hvornår reaktionerne kommer.

**Det kræver eksperter at arbejde offer-centreret.** Generelt mangler man traumepsykologer og jurister med særlig viden

om terror i Danmark og der er et generelt behov for viden om håndteringen af terrorofre hos myndighederne. Dette er nødvendigt, hvis risikoen for retraumatisering skal nedbringes.

**Etablering af civilsamfundsplatforme for terrorofre** hvor de trygt kan dele deres tanker, historier, arbejde med empowerment, tage deres eget narrativ tilbage og sammen med peers finde fæller, hvor de møder særlig forståelse. Disse tiltag er bedst placeret i civilsamfundet. Staten kan ikke varetage denne opgave grundet sin ansvarshavende rolle i forbindelse med sikkerhed og beredskab, samt sin symbolske rolle knyttet til terrorangreb.

**Registrering, anerkendelse og omvendt bevisbyrde.** Registrering har en positiv og anerkendende effekt på terrorofre. En officiel anerkendelse af offerstatus fjerner den mistænkeliggørende logik, som tvinger ofre til at "bevise" hvor skidt de har det for at få hjælp. I forbindelse med økonomisk erstatning bør man, sikre omvendt bevisbyrde til registrerede ofre.

*"I Frankrig ser de ofre for terror som soldater i kamp, der har taget slagene på vegne af staten."*

*Darryn Frost*





**Vi skal mindes kollektivt.** Ritualer og mindesmærker hjælper os som fællesskab med at bearbejde de svære begivenheder, der er passeret. Mindehøjtideligheder, markeringer, udmeldinger i pressen, udstillinger på museer m.m. kan have en afgørende effekt på både den kollektive og individuelle heling.

**Non-hierarkisk håndtering af ofre.** Der opstår let hierarkier mellem ofre. Hvem er mest ramt? Hvem har haft det sværest? Hvis sorg er vigtigst? Det er derfor vigtigt at have en bevidsthed om aktivt at modvirke, at ofre skaber hierarkier imellem sig.

Ofres behov skal vurderes individuelt, og der bør være et særligt fokus på ofre med specifikke behov.

Forebyggelse er et vigtigt element i en offer-centreret tilgang. Det er belastende for ofre, hvis ikke samfundet som helhed lærer af terrorangrebet og arbejder målrettet for at forbygge at lignende sker igen. Vil man arbejde offer-centreret, skal ofre og offerorganisationer inddrages og høres i alt fra evalueringer, til udvikling af nye indsatser i et beredskab og efterværn.

### Hvad skal der ske nu?

Det er aldrig behageligt at læse om en gruppe borgere, der bliver svigtet, men efter dette seminar står det klart, at vi som samfund bør undersøge og forholde os til, hvad en offer-centreret tilgang indebærer, og hvordan den kan implementeres i praksis.

På seminaret den 3. december 2024 blev det tydeligt, at rammerne i det danske samfund endnu ikke er optimale for at skabe et velfungerende beredskab og efterværn. De beskrevne udfordringer med registrering, koordinering og en offer-centreret tilgang er de centrale punkter, som skal adresseres.

Dette fundamentale spørgsmål vil Finn Nørgaard Foreningen tage op på et kommende seminar i 2025.

Vi vil se frem til nye tiltag fra regeringen til at styrke terrorofres rettigheder. Tiltag, som kan bringe Danmark i front i vores fortsatte bestræbelser på at øge trygheden og samfundssikkerheden i den urolige verden vi befinder os i.

***”Noget af det jeg savner er, at den viden som vi oparbejdede den gang, for mange år siden den ikke forsvinder. Fordi der er ikke noget center, institution, organisation som investerer i, at fastholde og udvikle den viden. Og den specialviden er vigtig, hvis en katastrofe en dag rammer f.eks. en institution og mange børn er involverede.”***

*Ask Elklit*

## Relevante links

### **Survivors Charter, Survivors Against Terror 2024**

<https://survivorsagainstterror.org.uk/summary-of-a-survivors-charter/>

### **Rapport fra Finn Nørgaard Foreningens seminar om terrorofres rettigheder 18. januar 2024:**

<https://xn--finn-nrgaard-0jb.dk/vidensbank/terrorofres-rettigheder/>

### **”Kristian overlevede på Utøya, men 22. juli går aldrig væk”**

<https://open.spotify.com/episode/3I5YuQc4LksdJIOMg1RfoX?si=3S45peaiSxeUX13tTpaMMw>

### **”Kapret” på DR, 2024:**

<https://www.dr.dk/lyd/p1/kapret-3041426318000>

### **NATO’s resilienskrav, Warszawa 2016:**

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133180.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm)

### **FN’s Model of Legislative Provisions (MLP):**

<https://www.un.org/counterterrorism/cct/victims-of-terrorism>

### **Terrorofres behov i henhold til EU’s direktiver:**

[EU Handbook on Victims of terrorism](#)

[Annex to EU Handbook on Victims of Terrorism](#)

### **Beslutningsforslag som vedtaget 8. juni 2022, B150:**

[https://www.folketingstidende.dk/samling/20211/beslutningsforslag/B150/20211\\_B150\\_som\\_vedtaget.pdf](https://www.folketingstidende.dk/samling/20211/beslutningsforslag/B150/20211_B150_som_vedtaget.pdf)

### **EU’s direktiver:**

[Victim’s Rights Directive:](#)

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012L0029>

### **Directive on combating terrorism:**

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32017L0541>

### **Directive on Compensation to crime victims:**

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32004L0080>

### **Yderligere læsning om kvalitet i offerydelser:**

<https://victim-support.eu/publications/>



