



Rapport vedrørende

TERROROFRES RETTIGHEDER

Seminar om Terrorofres Rettigheder som
samfundsopbyggende indsats



Marts 2024

FINN NØRGAARD
/FORENINGEN

Rapport vedrørende

Seminar om terrorofres rettigheder som samfundsopbyggende indsats

Arrangør: Finn Nørgaard Foreningen, med økonomisk bidrag fra Offerrådgivningen.

Sammenfatning fra Finn Nørgaard Foreningens seminar om terrorofres rettigheder.

Proviantssalen på Christiansborg

18. januar 2024 kl. 13:00 - 16:30

Vært ved seminaret: Tobias Grotkjær-Elmstrøm (M)

Ordstyrer: Anja Bo, Journalist

Program: Pia Toftdal og Ingrid Rasmussen, Finn Nørgaard Foreningen

Rapport: Maja Høxbro Berntsen, Finn Nørgaard Foreningen

Foto: Thomas Sjørup

Finn Nørgaard Foreningen: <https://finn-nørgaard.dk>

Indhold:

Sammenfatning	4
Baggrundsviden – definitioner og begreber	5
De fem rettigheder og principper	5
Beredskabsmodel	6
Vidnesbyrd fra erfaringspersoner	8
Økonomien i at støtte (terror)ofre	10
Hovedpointer fra seminaret	12
Manglende registrering af ofre	12
Lyt til erfaringer fra tidligere ofre og andre lande	12
Koordineret og langsigtet hjælp, samt tydelig ansvarsfordeling	12
Større myndighedsansvar og samarbejde mellem myndigheder og presse med traumeinformeret tilgang	13
Klare definitioner, hurtig samfundsrespons og veletablerede handlingsplaner	13
Samarbejde mellem civilsamfund, ofre og stat	13
Konkrete opfordringer til lovgivningsprocessen	14
Hvad skal der ske nu?	15
Relevante links og kilder	15

Paneldeltagere og programindlæg:

Første paneldebat:

Fire erfaringspersoner

Ofre eller pårørende til ofre for terror eller terrorlignende hændelser. Anonymiserede i denne rapport¹.

Ofre og pårørende fortalte om deres oplevelser og erfaringer med beredskabets håndtering af dem.

Første programindlæg:

Ingrid Rasmussen

Projektleder Finn Nørgaard Foreningen

Definitioner: Ofres rettigheder ifølge EU og FN. Finn Nørgaard Foreningens og Offerrådgivningens udkast til en dansk bredskaftsmodel.

Andet programindlæg:

Levent Altan (UK)

Executive Director, Victims Support Europe, medansvarlig for drift, EU Centre of Expertise for Victims of Terrorism

Offerrettigheder som samfundsansvar og samfundsinvestering.

Marie Van Hoorick (Belgien)

Ressourcekoordinator, V-Europe Association pour les victimes de terrorisme

Civile offerorganisationer og deres arbejde og rolle i at sikre offerrettigheder til terrorofre. Hvordan arbejder en terroroffertjeneste i praksis?

Anden paneldebat:

Tine Johansen

Formand for Danmarks Journalistforbund, medlem af Kulturministeriets Medieansvarsudvalg

Pia Toftdal

Sekretariatschef, Finn Nørgaard Foreningen

Kristian Aarsøe

Advokat, Advokatfirmaet Grotkjær Elmstrøm

Udfordringer og krav for Danmark i forbindelse med den kommende lovgivning, juridisk, psykosocialt og i forhold til ofres behov for omtanke med mediernes omtale af terrorhændelserne.

Tredje paneldebat:

Karina Lorentzen Denhardt

Retsordfører, SF

Mikkel Bjørn

Medieordfører, DF, medlem af Retsudvalget

Mohammad Rona

Udlændinge- og Integrationsordfører, Moderaterne

Politiske fokusområder og prioritering. Hvordan bliver ofrenes rettigheder til en samfundsopbyggende indsats?

¹ Finn Nørgaard Foreningen opererer under "Chatham House Rules".

Sammenfatning

Torsdag d. 18. januar 2024 afholdt Finn Nørgaard Foreningen med støtte fra Offerrådgivningen et seminar om terrorofres rettigheder som samfundsopbyggende indsats i Proviantssalen på Christiansborg. Seminaret blev afholdt for at samle og formidle viden til politikere og embedsværk i forbindelse med viderebehandling af lovgivning om rettigheder for terrorofre, der gerne skal på regeringens lovprogram i indeværende år (2024). Dagen var inddelt i tre afdelinger, hvor første paneldebat blev udgjort af fire ofre og pårørende til ofre for terror eller terrorliggende handlinger. Dernæst blev en række praktikere i forhold til terrorofres rettigheder interviewet. Sidste del af dagen bestod af en paneldebat mellem politikere. Mange blandt publikum kom desuden med faglig viden, da både ofre, pårørende og fagpersoner var til stede blandt publikum.

Seminaret fremhævede afgørende perspektiver og erfaringer fra deltagerne. Et grundlæggende emne var den påtrængende nødvendighed af en stringent og erfaringsbaseret tilgang til udformningen af lovgivningen. Samtidig blev det understreget, at koordineret og traumbaseret hjælp og klar ansvarsfordeling skal betones som essentielle elementer i at skabe en mere struktureret støtteindsats, som kan have karakter af en samfundsopbyggende indsats.

Seminaret havde ofrene i centrum, og denne rapport tager ligeledes udgangspunkt i ofrenes behov. Dette er et bevidst valg, da planlægning af offerrettigheder bør foregå nedefra og op – ikke omvendt. Rettighederne og lovgivningen bør bygge på ofrenes behov. Først når ofrenes behov er sikrede gennem lovgivningen, bør vi kigge på hvem, der skal varetage opgaverne.



Baggrundsviden – definitioner og begreber

Den 1. januar 2024 trådte lovforslaget L11 i kraft, som sikrer retskrav på erstatning og godtgørelse til ofre for terrorhandlinger begået i udlandet. Herunder også hændelser, der ikke teknisk set klassificeres som terror i definitionen af "terror og terrorliggende hændelser". Definitionen af disse termer står tilbage som en af de ting, som man skal blive enige om for at have et klart og tydeligt grundlag for at kunne praktisere offerrettighederne.

Gennem denne rapport bruges termerne uden at fastlægge stramme definitioner. Her er inklusion nøgleordet. Det vil sige at inkludere negative oplevelser, der på den ene eller anden måde relaterer sig til terrorhændelser. Dette valg stammer fra en offercentrisk tankegang og ligger også som opfordring til, at Folketinget inkluderer bredt, når de senere hen definerer hvem, der skal være omfavnet af offerrettighederne.

De fem rettigheder og principper

Finn Nørgaard Foreningen arbejder ud fra FN's model om offerrettigheder, der består af fem overordnede kategorier:

1. **Retten til assistance:** Som offer har man ret til at være den, der bliver kontaktet af myndighederne – ikke omvendt. Der skal tilbydes hjælp og støtte til de personer, der er berørt af hændelsen. Dette omfatter både psykologisk, juridisk, medicinsk, praktisk og økonomisk støtte og hjælp til at tilpasse sig en ny livssituation.
2. **Retten til genoprejsning:** Inkluderer ret til genoprejsning på individuel og kollektiv basis. Hjælpen til dette skal være helhedsorienteret, passende, effektiv, hurtig og dække al den skade, der er lidt. Rettigheden inkluderer ifølge FN restitution, kompensation, rehabilitering, tilfredsstillelse og garanti for at hændelsen ikke gentager sig. Man har retten til at opnå et meningsfuldt liv efter angrebet, støttet af relevante bistandstjenester. Denne proces kan støttes gennem oprettel-

se af foreninger på baggrund af hændelsen, afholdelse af mindeceremonier, etablering af mindesmærker, osv. Det handler om, at man som offer får ret til rettergang og erstatning for sine tab og ikke bliver glemt eller overset. Fokus på tilfredsstillelse inkluderer, at ofre har ret til at blive anerkendt for at have været offer for terror, kende sandheden om forbrydelsen og opleve, at staten stræber efter at reparere den moralske uretfærdighed og at genoprette ofrenes værdighed.

3. **Retten til beskyttelse af ofres fysiske og psykiske integritet:** Dækker over retten til at undgå at blive tilført yderligere fysisk og psykisk skade. Dette indebærer en rettighedsbevidst håndtering af sagen overfor ofre og pårørende i mediedækningen, inklusive sociale medier, at ofre ikke beskyldes for at reagere utilstrækkeligt eller overdrevent, at man ikke eksponeres unødigt for beskyldninger eller indhold, der kan føre til retraumatisering eller sekundær viktisering. Dette gælder så længe offeret finder det nødvendigt.
4. **Retten til retfærdighed:** Indeholder retten til at forfølge en retssag og få tilbudt konfliktmægling/genoprettende retfærdighed og krav på retfærdig behandling. Her er der også vægt på særlig støtte til ofre, som rammes i et andet land end det, de bor i. Her skal tilgodeses behov for udvidet transnational hjælp med f.eks. tolkebistand, konsulatbistand og andre nødvendige ressourcer.
5. **Retten til information:** Retten til information under og efter hændelsen, herunder adgang til relevant viden, også om sine rettigheder. Retten til information bør også omfatte at få at vide, hvad myndighederne har erfaret og lært af hændelsen. Rettigheden skal håndteres i relation til sikkerhedsinteresser, hvilket godt kan være vanskeligt, da det er tvivlsomt om ofre f.eks. kan pålægges tavshedspligt. Her bør man se på udenlandske erfaringer for at finde den bedste løsning.





Disse fem rettigheder er funderet i fem grundlæggende principper:

1. **Offercentreret:** Sætter fokus på ofrenes individuelle behov fremfor hændelsen eller gerningspersonen. Således skal beredskab, information, hjælp og støtte handle om offerets individuelle behov, som kan være forskelligt fra person til person.
2. **Do-no-harm:** Rettighederne skal understøtte, at ofre ikke udsættes for yderligere skade under genopretningsprocessen. Her skal der bl.a. være fokus på, hvordan pressen og sociale medieplatforme håndterer information om sagen til offentligheden.
3. **Nonhierarkisk:** Alle ofre er lige vigtige, uanset forbrydelsens karakter. Ingen ofre har højere status end andre. Man kan tale om forskellige forbrydelser, der kræver forskellig respons og om forskellige ofre med forskellige behov, men ikke om forbrydelser, hvor personer eller grupper af ofre, har rettigheder, der rangerer højere end andres.
4. **Langsigtet og uden udløbsdato:** Rettighederne har ikke en bestemt tidsfrist men er gældende, uanset hvornår behovet for hjælp opstår. Ofre reagerer forskelligt og i forskelligt tempo, og rettighederne skal favne, selv hvis behovet først opstår senere i forløbet - i mange tilfælde flere år efter hændelsen.
5. **Forebyggelse af sekundær viktimering:** Man skal, så vidt muligt, undgå gentagen og uhensigtsmæssig opblussen af nye overgreb, som forhindrer ofret i konstruktiv bearbejdning af hændelsen eller resulterer i unødige udfordringer i genopretningsprocessen. Man skal aktivt modarbejde, at parter i verserende konflikter udøver repressalier mod terrorofre.

Ud over disse fem principper er det vigtigt, at der er fokus på ofre med særlige behov. Der skal f. eks. tages særligt hensyn til børn, ofre med fysiske eller psykiske handicap eller andre udsatte grupper, som kræver ekstra opmærksomhed og specialtilbud.

Generelt bør der tages udgangspunkt i individuelle behov og perspektiver, når der skal tilrettelægges en genopretningsproces.

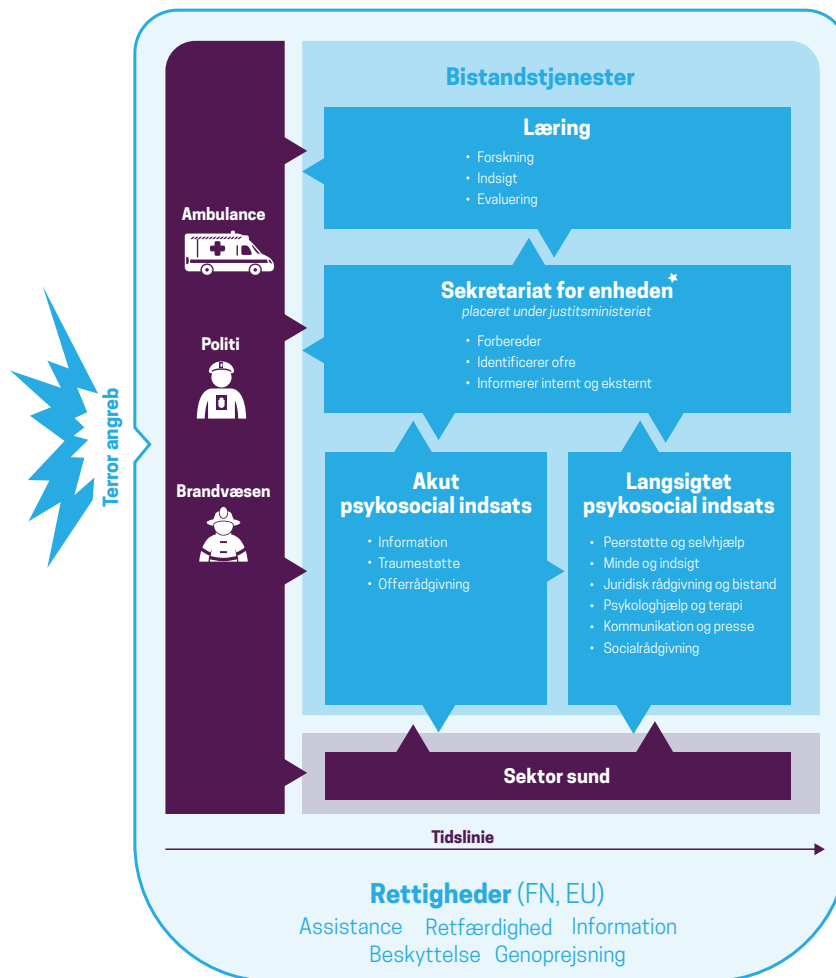
Disse principper og rettigheder danner grundlag for anbefalingerne til den kommende lovgivning. De er ikke kun opbyggende for offerets liv og mening, men er et vigtigt led i en gruppe- og samfundsopbyggende indsats.

Beredskabsmodel

FinnNørgaardForeningen har i samarbejde med Offerrådgivningen udarbejdet et udkast til en beredskabsmodel, der bygger på terrorofrenes fem rettigheder og de offersensitive principper for arbejdet. Modellen er et forslag til en dansk beredskabsmodel, der tager højde for de komplekse behov, som ofre for terror skal have ret til. Baggrunden for at lave modellen er, at EU's direktiver dikterer landene at oprette særlige tjenester til at bistå og hjælpe ofre for terror. Disse tjenester skal oprettes hurtigst muligt og i al væsentlighed tilpasse sig den eksisterende beredskabsmodel.

Der skal oprettes en permanent og centraliseret koordineringsenhed. Dette er nødvendigt af hensyn til at holde kontinuitet og overblik over information og ressourcer, samt at sikre offersensitiv uddannelse af alle aktører, der er i kontakt med ofre (inklusive politi, sektor sund og jurister). Denne skal desuden facilitere samarbejdet mellem myndigheder og civilsamfundsorganisationer.

TERROROFRES RETTIGHEDER



★ ENHEDEN

Enheden har pligt til at sikre, at terrorofres særlige rettigheder overholdes. Dens rolle er at informere og koordinere hele den offerrettede indsats.

Kilde: Finn Nørgaard Foreningen og Offerrådgivningen i Danmark

Enheden har pligt til at sikre at de fem rettigheder bliver overholdt. Derudover skal den understøtte oprettelsen af nye bistandstjenester. Der er tre hovedelementer: offerindsatsen (en psykosocial indsats, der også f.eks. sikrer ofret ret til en bistandsadvokat), læring (indsigt og evaluering), samt koordineringsenheden, der registrerer, koordinerer og forbereder den offerrettede indsats (i modellen kaldt "Sekretariat for enheden"). De lilla elementer er det eksisterende katastrofeberedskab, der omfatter eksisterende beredskabsenheder (politi, ambulance og brandvæsen), samt sektor sund, hvor ofre for katastrofer, herunder terrorangreb, henvises til i øjeblikket. Denne lilla del af modellen er altså, hvad systemet allerede råder over.

Øverst i modellen fremhæves behovet for systematisk evaluering og undersøgelse af hændelser, der senere kan blive en del af vores fælles evidensbaserede viden om og dokumentation af offer- og

samfundsperspektiver i forhold til terror. Der skal indsamles viden og information, så vi kan forbedre og udvikle beredskabet og håndteringen af terrorofres rettigheder. Dette omfatter også læring fra tidligere hændelser.

Samtidig fremhæver modellen, at der er brug for en samlende enhed (Sekretariat for enheden). Denne skal fungere som en form for center, som har kontakt med alle dele af beredskabet. Centeret vil have ansvar for den nationale koordinering, som bl.a. sikrer og støtter, at der er effektive beredskabsplaner og at rettigheder er styrende i alle centrale enheder, såvel om via transnational koordinering.

Modellen skal ses som et kvalificeret udkast, som skal ændres og finpudses i takt med, at der indsamles mere viden og information på området.

**"Når vi brækker et ben, så ringer vi 112
- men hvor ringer vi hen, når vi bliver ramt af terror?"**

Citat fra erfaringsperson i paneldebat

Vidnesbyrd fra erfaringspersoner

Ved første paneldebat deltog fire erfaringspersoner², der alle har haft terror eller lignende hændelser tæt inde på livet, enten som vidner til terror eller som pårørende til ramte. Delingen af deres personlige historier gav et dybere indblik i de følelsesmæssige og praktiske konsekvenser, som terrorangreb har.

Første paneldeltager, et nært familiemedlem til en terrordræbt, reflekterede kritisk over myndighedernes indsats og behovet for en uvildig undersøgelse af risikovurderingen op til hændelsen. De personlige erfaringer og bekymringer udtrykte ikke kun familiens sorg, men også en bredere følelse af usikkerhed og usikkerhed på myndighedernes evne til at beskytte borgerne mod terror. Behovet for en mere åben kommunikation blev fremhævet, samt en grundig evaluering af det eksisterende beredskab for at sikre, at samfundet er bedst muligt forberedt på trusler i fremtiden, så ingen andre behøver blive udsat for det, som denne familie er gået igennem. Vigtigheden af at lære af fortidens fejl og implementere forbedringer i beredskabet blev understreget, så alle borgere kan føle sig trygge og sikre i deres hverdag. Refleksionerne kastede lys over de mange ubesvarede spørgsmål, som familierne til ofre og samfundet som helhed stadig sidder tilbage med. Kritikken af myndighedernes håndtering af risikovurderinger og beredskab understregede behovet for større gennemsigtighed og en mere ansvarlig tilgang til sikkerhedsspørgsmål, såvel som den ikke-eksisterende myndighedskontakt med pårørende-/overlevendekontakt i det danske beredskab.

"Altså, den her risikovurdering - var det en tilstrækkelig risikovurdering? Tydeligvis ikke."

Citat fra erfaringsperson i første paneldebat

Næste erfaringsperson fortalte om oplevelsen af at være forældre til et offer for en gidselsituation i udlandet. Historien gav et dybt indblik i de udfordringer, en familie står over for i en sådan ekstrem situation. Beretningen handlede blandt andet om den usikkerhed, som familien følte og den overvældende byrde det var, at de af sikkerhedsmæssige årsager skulle holde hændelsen hemmelig i over et år. Behovet for støtte fra myndighederne og det juridiske system, både for at håndtere opståede udfordringer og for at navigere gennem de komplekse juridiske aspekter af deres situation blev tydeligt påpeget ud fra dette eksempel. Desuden blev behovet for psykologisk støtte og rådgivning fremhævet, både for

familien og for den tilfangetagne, både under og efter den traumatiske hændelse. Beretningen understregede vigtigheden af at anerkende ofrenes status og støtte dem og deres pårørende i deres problemløsnings- og genopretningsproces.

Trods de udfordringer de stod over for, viste denne familie en bemærkelsesværdig styrke og modstandskraft. Deres evne til at mobilisere handlemuligheder og håndtere presset fra alle sider illustrerer det utrolige menneskelige overskud der er nødvendigt, når man selv skal finde vej gennem systemet. Med historien blev der kastet yderligere lys over de komplekse psykologiske og praktiske aspekter af den kamp, som ofre og pårørende skal kæmpe, når de står i deres livs måske største krise.

"Vi blev inviteret i Udenrigsministeriet, og det er også rigtig fint. Men der sidder vi så, mor og far, sammen med alle de fine herrer. Og der kunne jeg rigtig godt have ønsket mig, at vi havde en bisidder med. At man allerede fra første dag, havde en, som var vores mand. En, som kunne hjælpe os."

Citat fra erfaringsperson i første paneldebat

Den tredje paneldeltager berettede, om at stå direkte i skudlinjen ved et terrorangreb i udlandet, men at overleve. Historien giver endnu et dybt indblik i de følelsesmæssige og praktiske udfordringer en person står over for efter, at have været offer for terror i udlandet. Denne paneldeltager, en dansk statsborger, var til at begynde med bosiddende i et andet land. Her modtog de efterfølgende afgørende offercentreret støtte og krisehjælp. Fortællingen kaster lys over betydningen af et vel fungerende støttesystem for terrorofre. Her fremhæves den uvildige undersøgelse og det omfattende støttenetværk, der blev etableret i landet for at støtte ofre for terrorangrebet. Betydningen af psykologisk hjælp og krisehåndtering i de umiddelbare eftervirkninger af de traumatiske begivenheder blev kraftigt pointeret. Alt dette ændrede sig, da offeret flyttede tilbage til Danmark for at studere. Her manglede en sammenhængende støttestruktur og opmærksomhed. Personen beskriver sin kamp med PTSD, depression og alkoholmisbrug og det svære ved at finde passende hjælp og støtte her i landet. Redningen bliver, da personen møder sin kommende ægtefælle, der bliver den afgørende brik i genopretningsprocessen.

² Finn Nørgaard Foreningen kan referere indhold og indsigter, men da vi anonymiserer erfaringspersoner, er data, der gør at erfaringspersonen kan genkendes, slørede. Denne fremlæggelse af vidnesbyrd er Finn Nørgaard Foreningens fortolkning af det udtalte.



Den indre vækst og selverkendelse man opnår gennem sine livskriser understreger vigtigheden af, at se ofrenes ressourcer i et støttesystem for terrorofre, både nationalt og internationalt. Personen opfordrer til, at Danmark ser mod udlandet efter eksempler på velfungerende systemer til støtte for terrorofre. Historien viser, hvor afgørende det er at anerkende og støtte ofre for terror, både på kort sigt og på lang sigt, i deres genopretningsproces og genopbygning af livet efter traumatiske oplevelser.

”Min redning og min hjælp blev på skuldrene af et menneske, der kunne bære det hele, og det er min ægtefælle.”

Citat fra erfaringsperson i første paneldebat

Fjerde paneldeltager var ligeledes en overlevende fra et terrorangreb. Beretningen understregede tydeligt og levende de udfordringer, som ofre for terror står overfor. De mangler helt basal hjælp og støtte i og efter sådanne traumatiske begivenheder, hvor den umiddelbare respons’ omdrejningspunkt er, at blive afhørt af politiet. Desuden blev behovet for at opleve at beredskabet analyseres og forbedres og at sikkerheden omkring potentielle mål for terrorangreb kommer mere i fokus. Personen berettede om mangler i beredskabet omkring stedet, som var udsat for angrebet, både før og efter. Den utilstrækkelige bevogtning og den manglende opfølgning på trusler og risikovurderinger, der

blev foretaget før angrebet blev kraftigt understreget. Herunder blev vigtigheden af at dokumentere og efterforske hændelserne grundigt for at lære af dem og forbedre sikkerheden i fremtiden tydeligt udtalt.

Der blev givet udtryk for en oplevelse af mangel på psykologisk støtte og hjælp efter angrebet. Der blev tilbudt psykologhjælp umiddelbart efter angrebet, da folk endnu var i chok. Flere af ofrene var ikke klar til at tage imod på daværende tidspunkt. Behovet for psykologisk hjælp var der blandt ofrene, men der manglede opfølgning og senere tilbud om støtte fra myndighederne. Personen fortæller om sit eget valg om ikke at modtage professionel hjælp. Personen fandt i stedet støtte i sit fællesskab af medofre. Her fremhæves betydningen af fællesskab og støtte fra andre ofre for terror i bearbejdningen af de traumatiske begivenheder og den fortsatte opfølgning og støtte, der er nødvendig fra myndighederne. Offeret opfordrer til forbedringer i det støttesystem, der tilbydes ofre for terrorangreb, baseret på erfaringer og behov identificeret af dem, der var direkte berørt.

”Der blev spurgt generelt ud i rummet, om der var nogen, der havde brug for psykologhjælp. Der var nogen, der var fuldstændig frosset men som absolut havde brug for hjælp.”

Citat fra erfaringsperson i første paneldebat

Økonomien i at støtte terrorofre

I juni 2022 igangsatte Folketinget en undersøgelse af, hvad implementeringen af terrorofferrettigheder i Danmark vil koste. Undersøgelsen skulle have været afsluttet i løbet af 2023, men viste sig at være mere udfordrende end først antaget. Internationale undersøgelser understøtter, at samfundet som helhed løftes af indsatsen omkring ofres rettigheder³.



FOLKETINGET

Folketingstidende
Tillæg C

Til beslutningsforslag nr. B 150

Folketinget 2021-22

Vedtaget af Folketinget ved 2. (sidste) behandling den 7. juni 2022

Folketingsbeslutning om rettigheder for terrorofre

Folketinget pålægger regeringen inden udgangen af folketingsåret 2022-23 at undersøge, hvad det koster at sikre, at ofre for terrorisme garanteres de rettigheder, som ofrene ville have efter EU's direktiver om henholdsvis bekæmpelse af terrorisme og rettigheder for ofre for kriminalitet, og derpå vende tilbage til Folketinget med henblik på at drøfte initiativerne og finde den fornødne finansiering.

Folketinget, den 7. juni 2022

Sikringen af ofres rettigheder skal altså ikke blot ses som en social indsats. Man bør gribe muligheden for at gøre det til en samfundsopbyggende indsats, der giver mening på flere områder, f. eks. terrorforebyggelse, men heriblandt også med et økonomisk perspektiv.

Støtte til ofre for terrorisme bør være en del af den sociale kontrakt mellem borgerne og staten. Denne indebærer en forventning om, at staten vil beskytte sine borgere og tage ansvar for deres velfærd. Offerrettigheder skaber tillid mellem borgerne og staten, hvilket er afgørende for, at de demokratiske systemer fungerer.

Internationale analyser⁴ af omkostningerne ved at støtte ofre for terrorisme viser, at det ikke kun bør være en moralsk og social forpligtelse, da det også er en investering i samfundets økonomiske sundhed. Implementeringen af støtteforanstaltninger sparer penge i det lange løb ved at facilitere vellykket reintegration i samfundet gennem hurtigere tilbagevenden til et normalt arbejds- og hverdagsliv. Vellykket støtte til terrorofre kan også indebære hjælp til at gøre individuelle ressourcepersoner og medlemmer af samfundet modstandsdygtige overfor trau-

mer. Dette kan ligeledes supplere og hjælpe et offers sociale støttenetværk, der involverer familie, venner og kolleger, såvel som det omgivende lokalsamfund, til bedre at kunne støtte og afhjælpe traumer, når der sker terrorangreb. En velfungerende offerpolitik understøtter derved systemet og aflaster byrden på sundhedsvæsenet og de sociale velfærdsydelse.

Den økonomiske investering i støtteforanstaltninger for ofre for terrorisme tjener altså ikke kun som en moralsk forpligtelse, men også som en nødvendig strategi for at sikre samfundets samhørighed, tillid og økonomiske bæredygtighed. Implementeringen af sådanne foranstaltninger skal være en integreret del af samfundets bredere politiske ramme for at sikre effektivitet og langvarig virkning.

Støtte og rettigheder til ofre går altså ud over det moralske og sociale ansvar; det er også en investering i samfundets økonomiske sundhed.

³ Finn Nørgaard Foreningens rapport, høring om rettigheder for terrorofre <https://finn-norgaard.dk/vidensbank/>

⁴ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en

”Det er ligesom om, vi ikke spekulerer så meget på, hvad det koster at sætte nogen i fængsel. Det koster også nogle penge. Men når vi kigger på offerrettighederne, så bliver det typisk et spørgsmål om økonomi.

Et godt eksempel er den her egenbetaling på psykologhjælp (...) Finansministeriet siger godt nok, at hvis vi gør det gratis, vil forbruget stige (...) Så vil det koste 22 mio. kr.

Men er det meget i et samfund, hvor folk risikerer at gå i stykker og ryge permanent ud af arbejdsmarkedet? Hvor det kommer til at påvirke en hel familie, hvor børnene måske også kommer i mistrivsel?”

Citat fra politisk paneldeltager



Hovedpointer fra seminaret

Paneldebatdeltagerne var både professionelle eksperter fra ind- og udland, politikere, samt ofre og pårørende til ofre for terror. Derudover bestod en stor del af publikum af fagpersoner, der gennem personlige, erfaringsbaserede vidnesbyrd eller professionel interesse bidrog med indsigter i løbet af dagen. Herunder opremses de vigtigste hovedpointer fra seminaret.

1. Manglende registrering af ofre

Der blev i løbet af dagen gjort opmærksom på, at der eksisterer en alvorlig mangel på en database til identifikation af personer, der har været udsat for terror. Som det ser ud nu, eksisterer en registrering af ofre for terrorangreb ikke i Danmark udenfor politiet. Dette er problematisk i forhold til overhovedet at kunne række ud til ofrene og tilbyde hjælp.

2. Lyt til erfaringer fra tidligere ofre og andre lande

Tidligere erfaringer og udenlandske modeller og indsigter bør udgøre en central del af lovgivningsprocessen i forhold til at sikre en vellykket implementering og udøvelse af ofres rettigheder. Deltagerne fremhævede vigtigheden af at lære af tidligere begivenheder og udvikle konkrete handlingsplaner baseret på disse erfaringer, tilpasset den enkeltes behov. Samtidig bragte dagen indsigter i, hvordan andre lande arbejder med offerrettigheder og gav eksempler på, hvor man kunne kigge hen for inspiration til implementering i Danmark.

3. Koordineret og langsigtet hjælp, samt tydelig ansvarsfordeling

Ofrene for terrorhandlinger bør opleve en mere struktureret og koordineret hjælpeindsats. Dette indebærer oprettelse af informationscentre, samt klar og tydelig ansvars- og opgavefordeling mellem involverede myndigheder og organisationer, så ofre og pårørende ikke bærer ansvaret for at have overblik, når de står i deres livs måske største krise. Her blev der især fra tidligere ofre lagt vægt på, at det ville have hjulpet i deres proces, hvis de havde haft én kontaktperson, som kendte til deres historie og kunne guide dem videre til næste trin i processen, samt påtage sig visse praktiske opgaver, for eksempel i forbindelse med økonomiske og juridiske spørgsmål.

Samtidig blev der lagt vægt på, både fra ofre og myndighedspersoner, at støtte til ofre skal bygge på en traumeinformeret tilgang til hjælpeprocessen. Ligeledes blev det fremhævet, at døren altid skal stå åben. Dvs. at hjælp og støtte først bør sættes i værk, når ofret er parat til at modtage det – også hvis dette først sker lang tid efter den hændelse. Dette skal sikre, at ofrene føler sig støttede gennem hele genopretningsprocessen.



4. Større myndighedsansvar og samarbejde mellem myndigheder og presse, med traumeinformeret tilgang

Myndighederne er fraværende i informationsdistributionen omkring terror, og pressen står derfor alene for information til ofrene. Det er pressen ikke forberedt på og dette ansvar bør ikke pålægges pressen, som er selvstyrende med et publicistisk formål. Samarbejde mellem myndigheder og presse skal sikre korrekt og relevant information til ofre og pårørende. Der er behov for at myndighederne i alle kommuner har en udrulningsklar informationsplan, der træder i kraft med øjeblikkelig varsel i tilfælde af en relevant hændelse. Dette kræver også styrket samarbejde mellem myndigheder og presse i den fase, hvor angrebet opstår og står på. Som det ser ud lige nu, er det uoverskueligt for befolkningen at vide, hvor man skal gå hen for at få korrekt information om de igangværende hændelser.

Samtidig blev der opfordret til mere omfattende udvikling af etiske retningslinjer for pressearbejdet med fokus på traumainformering af journalister og redaktionelle medarbejdere. Dette var ligeledes en opfordring til pressens bearbejdning af hændelsen efterfølgende, hvor det er vigtigt for så vidt muligt at undgå sekundær viktisering og retraumatisering.

Endelig blev der fra offersiden efterspurgt styrkelse af journalistuddannelsen med hensyn til pressens offertilgang.

"Som situationen er nu, er det jo pressen, der er de eneste, der informerer - og myndighederne skal op i gear på det punkt."

Citat fra erfaringsperson og paneldeltager

5. Klare definitioner, hurtig samfundsrespons og veletablerede handlingsplaner

Der skal forelægges klare definitioner af "terror og terrorlignende hændelser", så der ikke er tvivl om, hvornår der er tale om det ene eller det andet. En handlingsplan skal ligeledes klart defineres, så der ikke hersker tvivl om, hvordan samfundet reagerer den dag, terrorangrebet rammer. Handlingsplanen skal tydeligt og i detaljer afspejle ansvarsfordeling og samspil mellem alle enheder – myndighed, kommune, organisation eller lignende. Formålet med disse klare definitioner, er, at der ikke skal eksistere tvivl om, om rettighederne skal træde i kraft eller ej og at



responsen træder i kraft i timerne og minutterne efter en større hændelse.

Dermed opfordres der også til, at det indledende beredskab omfatter ofre bredt, så ingen står uden støtte i den indledende fase. Det defineres løbende, hvilke langsigtede støtteenheder, der skal aktiveres i det enkelte offers tilfælde, centreret omkring det enkelte offers behov og forløb. Her opfordres ligeledes til, at begrebet favner bredt. Udgifterne i starten er betragtelige, men med hurtig respons vil færre få brug for omfattende langsigtet hjælp.

Lovgivningen skal således kunne adressere både umiddelbare behov og langsigtede konsekvenser af terrorhandlinger.

6. Samarbejde mellem civilsamfund, ofre og stat

Samarbejde mellem staten, civilsamfundet og ofrene selv er vigtigt. At integrere ofre i samfundsstrukturer og involvere dem i beslutningsprocesser er afgørende.



Konkrete opfordringer og input til lovgivningsprocessen

1. **Officiel registrering af ofre:**

Indledningsvis bør myndighederne etablere en officiel frivillig registrering af ofre for terrorangreb. En målrettet og effektiv støtteindsats kræver en nøje identifikation af de berørte personer. De registrerede borgere skal informeres om deres rettigheder og opleve hurtig og relevant opfølgning. Proceduren må tage højde for, at ikke alle ofre kan identificeres "on-site" og ikke alle ofre vil lade sig registrere med det samme. Nogle ofre vil først lade sig registrere ad åre, men døren skal fortsat stå åben. Det er vigtigt at vurdere, hvordan man vil etablere tillid i registreringsprocessen, herunder hvem, der skal gøre det.

2. **Involver tidligere ofre og pårørendes input i lovgivningsprocessen:**

Det er afgørende, at indarbejde erfaringsbaserede perspektiver i lovgivningsprocessen fra individer, der har været direkte berørt af terrorhandlinger. Disse ressourcepersoner har vitale erfaringer i forhold til vigtigheden af at systematisere og standardisere myndighedernes respons gennem klart definerede handlingsplaner.

3. **Beredskabsplanen skal ligge klar inden hændelsen indtræffer:**

For at støtten til terrorofre specifikt bærer frugt, skal man sørge for at beredskabet og støtten er klar inden det traumatiserende terrorangreb indtræffer. Der skal altså tages hensyn til hændelsens karakter, når der udvikles responsforløb specifikt til terrorofre, da ofre for sådanne

hændelser afkræver anden respons end ved andre former for kriminalitet. Dvs. denne lovgivning bliver etableret under stort tidspres og med omfattende krav.

4. **En handlingsplan skal tilrettelægges efter det enkelte offers behov:**

Enhver genopretningsproces er individuel. Derfor skal en handlingsplan også tilrettelægges med fokus på offeret og ikke lægges "i system". Ikke alle ofre har samme behov og ikke alle tilbud kan give mening for alle. Man skal kunne være lydhør for det enkeltes offers behov, og samtidig være opmærksom på, at nogle ofre kan have særlige behov.

5. **Brug om nødvendigt en SROI-model ved udregning af offer-rettighedernes økonomiske konsekvenser:**

Ved udregningen af cost-benefit ved at indføre terrorofres rettigheder vil man evt. kunne blive inspireret af en såkaldt SROI (Social Return on Investment) denne model medregner estimat på de udgifter staten sparer i sociale udgifter ved at indføre tidlig omfattende hjælp og støtte. (Kilde: Victim Support Europe) Vær opmærksom på civilsamfundets muligheder, som ikke er særligt omkostningstunge eller måske ligefrem gratis. Her kan man f.eks. medtage en vigtig kategori, som er spontan frivillig borger-til-borger hjælp.

6. **Definition af, hvornår man har rettigheder som offer:**

Der må godt i en tidlig fase være tvivl om, hvem der hører under rettighederne for genopretning. Ved den første visitering skal det afklares, hvilken virkning oplevelsen af hændelsen indledningsvist har haft på borgeren.

Visiteringens fokus er en helhedsorienteret beskrivelse af, hvad borgeren har oplevet med vurdering af hvilken praktisk, juridisk, medicinsk og psykosocial hjælp og støtte, der er relevant. Derefter hurtig visitering, henvisning og handleplan. Dette er vigtigt for, at hjælp og støtte ikke forsinkes i en langtrukken definitionsproces, hvorved genopretningsprocessen forhindres eller forværres. Der opfordres desuden til, at definitionen favner masseskyderier, der ikke er terror, gidseltagninger og pårørende til gidseltagninger, da mange processer og reaktioner efterfølgende i forbindelse med genoprejsning er sammenlignelige.

7. **Sørg for en struktureret traumbaseret hjælpeindsats:**

Ofre for terrorhandlinger skal opleve en sammenhængende og struktureret hjælpeindsats for at genoprette et tilnærmelsesvist normaliseret liv. Dette omfatter etablering af en klar ansvars- og opgavefordeling blandt de involverede myndigheder og organisationer samt at indgangene til systemet er så få og velinformerede som muligt. Det kan være en idé at indføre et princip med én kontaktperson for hver familie/gruppe gennem hele forløbet, så man ved, at personen kender historien og ofrene ikke udsættes for retraumatisering gennem at skulle genfortælle sit traume igen og igen. Denne person tager ofrene ved hånden og guider gennem genopretningsprocessen. Det indebærer også at tilbyde støtte og service, når ofret er motiveret til at modtage det. Da offentlige systemer ikke er særlig gode til at være menneskelige skal der opfordres til, at mennesker i sorg ikke bare mødes af et system, men også af mennesker og menneskelighed.

8. **En informationsplatform fra myndighederne:**

Det skal primært være myndighedernes ansvar at oplyse om et terrorangreb – ikke pressens. En hjemmeside med samlet information til alle borgere, berørte som ikke-berørte samt organisationer og presse, skal gå i luften få timer efter en hændelse. Samtidigt oprettes én samlet borger-hotline. Det skal være let at få hurtig, præcis information fra myndighederne. Der er desuden behov for at styrke samarbejdet mellem myndigheder og presse for at sikre korrekt og relevant information til ofrene. Presseetik og en traumainformeret tilgang bør også indarbejdes i presseomtale og dækning.

9. **Fri proces:**

Der skal ikke være økonomiske omkostninger ved at føre retssager, til psykologhjælp eller andet, når man er i proces vedrørende at være offer for terror eller terrorlignende handlinger.

10. **Kig til udlandet for inspiration:**

Tag ved lære af initiativer, lovgivning og organisationer fra udlandet, der allerede har implementeret og arbejder med ofres rettigheder.

Analyse af implementeringen af love i Europa viser, at udfordringen ofte ligger i, hvordan lovene implementeres. Her eksisterer der eksempler fra udlandet, f.eks. i Frankrig, Norge og Belgien.

Finn Nørgaard Foreningen arbejder videre med at samle eksempler på god praksis fra udlandet.

Hvad skal der ske nu?

Seminaret indbragte meget vigtig viden og bidrog med mange afgørende vidnesbyrd. Samtidig blev det på seminar klart, at processen kun er i begyndelsesfasen og at der er meget at arbejde med endnu. Derfor planlægges der mere arbejde sammen med relevante aktører, som skal kvalificere den foreslå-

de danske model til terrorofres rettigheder. Vi vil derefter søge at afdække kvalificeret viden om, hvor i det danske samfund der er ressourcer hvad angår løsning af de forskellige opgaver i forbindelse med at sikre offerrettigheder i Danmark. Såvel som bedste praksis fra udlandet.

Relevante links og kilder

Model legislative provisions FN: <https://www.un.org/counterterrorism/publication/The-Model-Legislative-Provisions>

EU's ekspertisecenter for terrorofre: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/protecting-victims-rights/eu-centre-expertise-victims-terrorism_en

EU Handbook on Victims of Terrorism



FINN NØRGAARD
/FORENINGEN