

Arbejdsprogram for indsatsgruppe

Dette arbejdsprogram beskriver baggrund, opdrag, organisering og tidsplan for indsatsgruppen for styrkelse af indsatsen i forhold til løsladte terrordømte og radikaliserede personer.

1. Baggrund om problemstillingen

Danske myndigheder, herunder Politiets Efterretningstjeneste (PET) og Kriminalforsorgen, identificerer løbende indikationer på, at der blandt indsatte i danske fængsler og arresthuse findes personer, som udviser tegn på radikalisering og/eller sympati for ekstremistisk ideologi. Udbredelsen af radikaliserede indsatte i danske fængsler og arresthuse er delvist forårsaget af de senere års effektive strategiske og strafferetslige indsats mod militant islamisme, der har ført til, at flere personer med militant islamistiske sympatier er blevet retsforfulgt og fængslet i Danmark. Blandt disse personer er både hjemvendte fremmedkrigere med tilknytning til Islamisk Stat samt personer, som har deltaget i angrebsplanlægning og facilitering i Danmark.

Koncentrationen af terrordømte og radikaliserede personer i fængsler og arresthuse medfører en række presserende sikkerhedsudfordringer for Danmark. I den seneste Vurdering af Terrortruslen mod Danmark (VTD) fra marts 2020 vurderede Center for Terroranalyse (CTA), at radikaliserede indsatte kan udgøre en trussel, når de løslades fra fængslet. Eksempelvis har nogle løsladte radikaliserede personer i såvel Danmark som andre europæiske lande udført angreb og/eller fortsat deres engagement i radikale miljøer allerede kort tid efter deres løsladelse.

Truslen forbundet med løsladelser udgår *for det første* fra personer, der er dømt for terrorrelaterede forbrydelser. I perioden fra 2007 til 2020 blev 47 personer¹ dømt for overtrædelse af straffelovens terrorbestemmelser. 36 af disse personer har pr. januar 2021 udstået deres straf, mens 11 personer fortsat afsoner i en dansk eller en udenlandsk institution.² 9 ud af de 11 personer, der fortsat afsoner, forventes løsladt inden udgangen af 2025. Hertil kommer, at 16 personer aktuelt er

¹ En person er dømt for overtrædelse af straffelovens § 114 to gange.

² Ni personer afsoner i et dansk fængsel, mens en person er domsanbragt på et psykiatrisk center. En person afsoner i Belgien.

varetægtsfængslet på grund af sigtelser for overtrædelse af terrorbestemmelserne, mens en person afsoner en fængselsstraf fra en udenlandsk terrordom i et dansk fængsel.

For det andet udgår truslen forbundet med løsladelser fra andre voldsparate indsatte, der udviser tegn på radikaliserings før, under eller efter afsoning. Efterretningsanalyser og international forskning har konkluderet, at nogle kriminelle personer kan blive påvirket i ekstremistisk retning i forbindelse med et fængselsophold. Konkret har Kriminalforsorgen i perioden fra februar 2015 og frem til den 9. december 2020 foretaget 521 indberetninger til PET på grund af mistanke om radikaliserings hos en indsat. De 521 indberetninger er relateret til 321 personer, hvoraf 228 var løsladt pr. december 2020.

Sikkerhedsudfordringen forbundet med løsladelser kompliceres af, at flere terrordømte og radikaliserede personer vil befinde sig på tålt ophold i Danmark efter endt afsoning. 21 ud af de 47 personer, der blev dømt for overtrædelse af straffelovens § 114 mellem 2007 og 2020, blev udvist ubetinget i forlængelse af deres terrordom. Hvis de pågældendes udsendelser forsinkes eller ikke kan gennemføres, kan dette resultere i en øget koncentration af radikaliserede personer på landets udrejsecentre. Udrejsecentre risikerer derved at blive en grobund for yderligere radikaliserings pga. sammenblandingen af personer med militant islamistiske sympatier og personer, der grundet deres situation kan være modtagelige over for militant islamistiske budskaber.

Udfordringen angående løsladelser kompliceres yderligere af, at populationen af terrordømte ligeledes er steget i både antal og kompleksitet i flere andre europæiske lande. På europæisk plan var antallet af indsatte med terrorrelaterede sager historisk højt i 2020.³ Det forventes, at en anseelig andel af disse personer vil blive løsladt inden for de kommende et til fem år. Eftersom terrortruslen i stigende grad har fået en transnational karakter, udgør løsladte radikaliserede personer i andre europæiske lande også en udfordring i et dansk sikkerhedsperspektiv. Dette skyldes bl.a., at løsladte radikaliserede personer fra lande med samme retstilstand som Danmark kun vil være underlagt begrænset kontrol, hvorfor de eksempelvis vil kunne bevæge sig frit over landegrænser. Truslen fra løsladte radikaliserede personer er således både en dansk og en international sikkerhedsudfordring.

³ Det bemærkes, at baggrundsprofilerne for gruppen af terrordømte i Europa også er blevet mere heterogene bl.a. med hensyn til de indsattes ideologiske tilhørsforhold, operative kapacitet, strafflængde og køn.

2. Indsatsgruppens opdrag

Siden terrorangrebet i København i februar 2015 har danske myndigheder – herunder Kriminalforsorgen og PET – gennemført en lang række tiltag, som har styrket indsatsen rettet mod at imødegå truslen forbundet med fængselsradikalisering og løsladelser af terrordømte. I lyset af den ovenfor beskrevne udvikling i efterretningsbilledet er der imidlertid behov for at styrke indsatsen yderligere og sikre, at Danmark fortsat er på forkant i forhold til at kunne afdække, forebygge og bekæmpe truslen fra løsladte radikaliserede personer.

På den baggrund har justitsministeren besluttet at nedsætte en særlig indsatsgruppe under ledelse af PET's kontraterrorchef, Henrik Bjelke Hansen, (Bjelkegruppen). Bjelkegruppen skal i 2021 arbejde intensivt på at styrke indsatsen over for løsladte terrordømte og andre personer, der udviser tegn på radikaliserings. Indsatsgruppen har fået følgende opdrag af justitsministeren:

1. “Operativt servicetjek”: Indsatsgruppen skal gennemgå det eksisterende system og myndighedssamarbejde i forhold til løsladelser af terrordømte og andre radikaliserede personer. Dette involverer dybdegående analyser af de underliggende problemstillinger relateret til løsladelsessituationen samt et gennemsyn af de eksisterende indsatser på området. Derudover skal indsatsgruppen komme med anbefalinger til nye operative indsatser og andre relevante tiltag i forhold til bl.a. informationsudveksling, risikovurdering, efterretningsanalyse, kontrolforanstaltninger, rehabilitering og udsendelse.
2. “Langsigtet strategi”: Indsatsgruppen skal udvikle en langsigtet plan for, hvordan Danmark bedst håndterer truslen fra løsladte radikaliserede personer, herunder udviste personer, der efter afsoning befinder sig på tålt ophold i Danmark. Dette involverer en grundig undersøgelse af, hvordan andre lande håndterer problemstillingen med særlig fokus på, om der findes nye redskaber, der fremover bør tages i anvendelse i kæden fra den tidlige forebyggelse over afsoning til løsladelse og eventuelt udsendelse. På baggrund af denne undersøgelse skal indsatsgruppen ligeledes komme med anbefalinger til, hvordan det transnationale samarbejde kan styrkes i forhold til håndteringen af løsladte terrordømte og radikaliserede personer i andre europæiske lande.

I relation til både opdrag 1 og 2 vil indsatsgruppen indsamle og analysere erfaringer fra udlandet, herunder andre europæiske lande med sammenlignelige trusselsbilleder og retstilstande.

Indsatsgruppens arbejde skal føre til en række konkrete forslag til justering og fornyelse af indsatsen med henblik på at opnå et varigt løft af den samlede danske indsats på området. Gruppen er blevet bedt om at arbejde hurtigt og skal derfor løbende præsentere væsentlige konklusioner og konkrete forslag til styregruppen og Justitsministeriet.

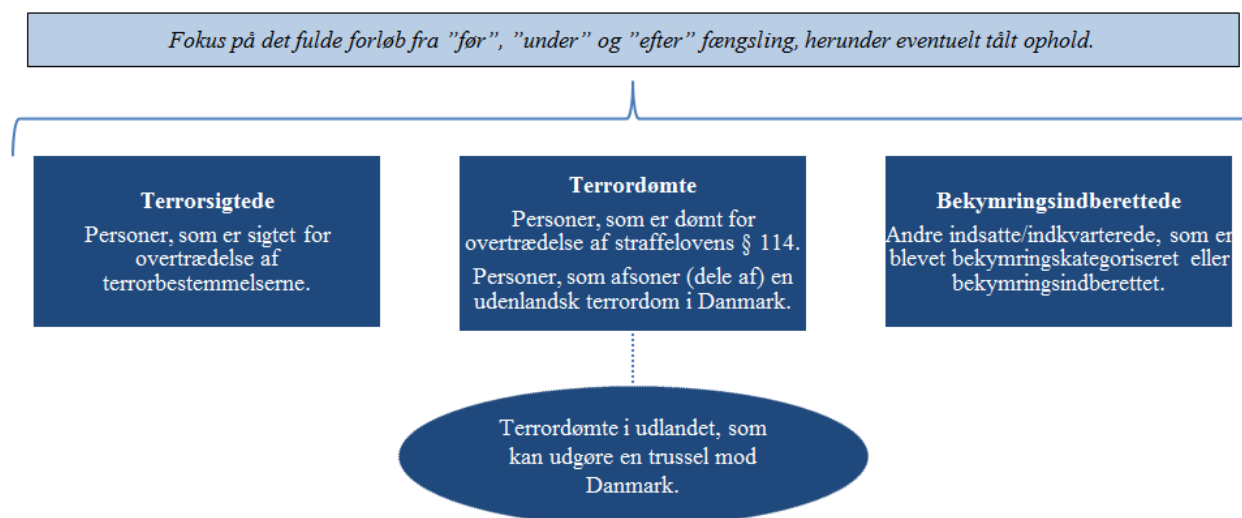
3. Indsatsgruppens fokus

Indsatsgruppens *fremgangsmåde* består i at udvikle forslag til en styrket indsats på baggrund af grundige undersøgelser og med udgangspunkt i den nyeste viden på området. I forbindelse med undersøgelserne skal gruppen løbende sammenfatte den etablerede viden og vurdere, hvor der er behov for ny viden og yderligere analyser. Desuden vil gruppen inddrage undersøgelser af konkrete sager fra Danmark og udlandet, herunder casestudier af kommende løsladelser. Dele af indsatsgruppens arbejde vil derfor være klassificeret.

Institutionelt fokuserer indsatsgruppen på de myndigheder, der spiller en aktiv rolle i håndteringen af truslen forbundet med løsladelser. Fokus for arbejdet vil både være de enkelte myndigheders individuelle indsatser og sammenhængen på tværs af opgaver og ansvar, herunder med særligt fokus på systemovergange. Fordi truslen fra løsladte terrordømte og radikaliserede personer i udpræget grad er en transnational udfordring, kan indsatsgruppen desuden udarbejde anbefalinger til internationale og transeuropæiske tiltag.

Indsatsgruppen fokuserer *tidsmæssigt* på det fulde forløb omkring en radikaliseret person fra den tidlige radikalisering og kriminalitet over anholdelse og domfældelse til løsladelse og eventuelt udsendelse. I særligt fokus er fasen op til løsladelse og den efterfølgende post-løsladelsesperiode, herunder eventuelt overgangen til tålt ophold eller udsendelse. Ligeledes har indsatsgruppen et særskilt fokus på myndighedernes indsats i forbindelse med varetægtsfængsling af terrorsigtede og andre bekymringskategoriserede indsatte, herunder på problemstillingen omkring de ofte relativt langvarige varetægtsfængslingsperioder i forbindelse med terrrorsager.

Fokuspersonerne for indsatsgruppen omfatter terrordømte og terrorsigtede i Danmark samt terrordømte i udlandet, der kan udgøre en terrortrussel mod Danmark. Derudover inkluderer fokuspersonerne indsatte/klienter i Kriminalforsorgens institutioner, der er blevet indberettet eller bekymringskategoriseret af danske myndigheder på grund af mistanke om radikalisering. I forhold til udrejsecentre vil indsatsgruppen have særligt fokus på personer med terrorrelaterede sager i Danmark eller udlandet samt personer, der er administrativt udvist af hensyn til statens sikkerhed.



Indsatsgruppens fokus omfatter ikke det øvrige indkvarteringssystem på udlændingeområdet i Danmark. Afgrænset fra indsatsgruppens arbejde er ligeledes den bredere indsats på radikaliseringsområdet, der varetages af politikredse, kommuner, skoler, uddannelsesinstitutioner m.fl. Andre myndigheder kan dog inddrages i det omfang, det har relevans for løsladelsesproblematikken.

4. Organisering og økonomi

Indsatsgruppen er organisatorisk forankret i PET og har PET's kontraterrorchef, Henrik Bjelke Hansen, som formand.

I indsatsgruppen deltager PET og Direktoratet for Kriminalforsorgen, ligesom Hjemrejsestyrelsen også deltager i arbejdet for at sikre fokus på håndteringen af terrordømte og radikaliserede personer, der skal udsendes af Danmark efter endt afsoning. Gruppen vil desuden kunne inddrage øvrige relevante myndigheder, herunder anklagemyndigheden og det øvrige politi.

Der er nedsat en styregruppe med deltagelse af PET, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Hjemrejsestyrelsen, Udlændinge- og Integrationsministeriet og Justitsministeriet. Styregruppen mødes 6 til 8 gange i løbet af året med henblik på at vurdere fremdriften i arbejdet og rådgive i forhold til den videre proces.

Udgifterne forbundet med indsatsgruppens arbejde afholdes af de involverede myndigheder inden for egen ramme.

5. Tidsplan

Indsatsgruppens forslag til, hvordan den danske indsats tilrettelægges og gennemføres bedst muligt, skal afsluttes ved udgangen af 2021. Eftersom udfordringen med løsladte radikaliserede personer har en tidskritisk dimension, vil indsatsgruppen arbejde ud fra en agil model, hvor konkrete tiltag kan præsenteres og implementeres sideløbende med, at tiltag, der kræver nærmere undersøgelse og omtanke, færdiggøres. Der kan således arbejdes i forskellige tempi med forslagene afhængigt af en individuel vurdering af kritikalitet og barrierer.

Indsatsgruppen arbejder parallelt med begge opdrag fra justitsministeren, men vil primært fokusere på opdrag 1 ("operativt servicetjek") i det første halvår af 2021, mens opdrag 2 ("langsigtet strategi") er i særlig fokus i efteråret 2021.

Indsatsgruppens arbejde vil blive dokumenteret og kontekstualiseret gennem to delrapporter og en samlet rapport.

Delrapport I skal indeholde konkrete forslag, der styrker den eksisterende myndighedsindsats på området. Dette omfatter bl.a. forslag til bedre informationsudveksling og forslag til en mere fokuseret indsats, baseret på nyeste evidens og viden, samt tiltag til bedre styring og kontrol.

Delrapport II skal indeholde langsigtede forslag, der kan resultere i nye lovgivningsmæssige tiltag eller en anderledes organisering. I den forbindelse skal indsatsgruppen indsamle og undersøge udenlandske erfaringer, herunder afklare, om der findes redskaber, som med fordel kan overføres til en dansk kontekst.

Afslutningsvis vil indsatsgruppen ved udgangen af 2021 aflevere en samlet rapport om styrkelse af indsatsen i forhold til løsladte terrordømte og radikaliserede personer.

Indsatsgruppen vil derudover løbende underrette styregruppen m.fl. om undersøgelser, resultater og forslag til tiltag.

Kvartal	Leverance
Q1	Arbejdsprogram for indsatsgruppen samt lancering af de første konkrete tiltag.
Q2	Delrapport 1: Undersøgelse af og forslag til forbedring af det eksisterende system og myndighedssamarbejde angående løsladte terrordømte og radikaliserede personer.
Q3	Delrapport 2: Vurderinger af og anbefalinger til langsigtet strategi for håndtering af terrordømte og radikaliserede personer, herunder i forbindelse med løsladelse.
Q4	Samlet rapport om styrkelse af indsatsen over for løsladte terrordømte og radikaliserede personer.