

*Den tværministerielle indsatsgruppe vedrørende løsladelser af
terrordømte og radikaliserede indsatte*

Indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning

Rapport 1 - Før løsladelse

Den ekstremistiske fængselspopulation i både Danmark og Europa har inden for de seneste ti år gennemgået en markant udvikling. For det første er antallet af både indsatte med terrrorsager og andre bekymringskategoriserede indsatte steget. For det andet er de indsattes profiler blevet mere komplekse, bl.a. pga. en større variation i de indsattes ideologiske tilknytning, kapacitet, kønsfordeling og strafflængde.

I den seneste *Vurdering af Terrortruslen mod Danmark (VTD)* fra marts 2021 vurderede Center for Terroranalyse (CTA), at radikaliserede indsatte kan udgøre en trussel både under afsoning og efter løsladelse. Truslen kan både udgå fra personer, der er dømt for terrorisme, samt fra andre voldsparate indsatte, der påbegynder eller fortsætter en radikaliseringsproces under fængsling.

Udviklingen i trusselsbilledet stiller store krav til de danske myndigheder og fordrer en gentænkning af den eksisterende indsats og strategi på området. Derfor nedsatte justitsministeren i december 2020 en særlig tværministeriel indsatsgruppe, der i 2021 skal arbejde intensivt på at styrke indsatsen over for løsladelser af terrordømte og radikaliserede indsatte. Indsatsgruppen, der går under navnet Bjelkegruppen, ledes af PET's tidligere kontraterrorchef, Henrik Bjelke Hansen, og har deltagelse af repræsentanter fra kriminalforsorgen, Hjemrejsestyrelsen, PET, Justitsministeriet samt Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Bjelkegruppens opdrag er todelt. For det første skal gruppen gennemgå det eksisterende system og myndighedssamarbejde i forhold til løsladelser af terrordømte og radikaliserede indsatte med henblik på at anbefale konkrete tiltag til forbedring. For det andet skal gruppen udvikle en langsigtet plan for, hvordan Danmark bedst håndterer truslen fra løsladte terrordømte og radikaliserede personer i fremtiden. Anbefalingerne skal baseres på et operativt servicetjek af den aktuelle danske indsats kombineret med grundige undersøgelser af, hvordan andre europæiske lande håndterer problemstillingen, herunder med fokus på, om der findes nye redskaber, der fremover bør tages i anvendelse i en dansk kontekst.

Denne rapport er den første ud af en række rapporter, der vil blive udarbejdet af Bjelkegruppen i 2021. Den samlede leverance fra Bjelkegruppen forventes¹ at bestå af følgende to delrapporter og en slutrapport:

- ◆ Rapport 1: Indsatsen under varetægt og afsoning (*før løsladelse*).
- ◆ Rapport 2: Indsatsen ved (prøve)løsladelse og post-løsladelse (*efter løsladelse*).
- ◆ Slutrapport: Bjelkegruppens samlede anbefalinger vedrørende indsatsen over for løsladelser af terrordømte og radikaliserede indsatte.

Rapportens anbefalinger og forslag til tiltag er alene indsatsgruppens ansvar og ikke et udtryk for de involverede myndigheders officielle holdning. Nogle anbefalinger og tiltag vil kræve yderligere drøftelse og bearbejdning af de involverede myndigheder.

¹ På grund af problemets presserende karakter er indsatsgruppen blevet bedt om at arbejde hurtigt og løbende præsentere anbefalinger og forslag til tiltag til styregruppen. Afhængigt af resultaterne af de verserende undersøgelser og drøftelser mellem myndighederne kan der forekomme ændringer i leveranceplanen.

Bilag 152

Litteratur53

Ordliste

Bekymringsindberettet	Indsat / indkvarteret / løsladt, som er blevet indberettet på grund af bekymring for radikalisering i forbindelse med fængsling.
Bekymringskategoriseret	Indsat i kriminalforsorgens institutioner, som enten har en terrrorsag eller er indberettet pga. bekymring for radikalisering. Skalaen går fra 3 til 0, hvor 3 angiver den mest alvorlige bekymring. Se bilag 1 for en oversigt over definitionerne af de enkelte bekymringskategorier.
Indsatte med terrrorsager	Indsatte i fængsler, arresthuse eller psykiatriske centre, der enten er dømt eller sigtet for overtrædelse af straffelovens § 114-114 a-j, eller som afsoner (dele af) en udenlandsk terrordom i Danmark.
Løsladte radikaliserede	Samlet betegnelse for personer, som er løsladt fra kriminalforsorgens institutioner, og som har været dømt for <i>eller</i> mistænkes for at ville begå handlinger, der er kriminaliseret i straffelovens terrorbestemmelser.
Radikaliserede indsatte	Samlet betegnelse for indsatte, der har begået eller mistænkes for at ville begå handlinger, der er kriminaliseret i straffelovens terrorbestemmelser.
Sikkerhedsklasse	Sikkerhedsklasse betegner kriminalforsorgens sikkerhedsvurdering af indsatte. På nuværende tidspunkt har kriminalforsorgen fire sikkerhedsklasser.
Sikkerhedsregime	Sikkerhedsregime betegner kriminalforsorgens sikkerhedsmæssige modsvar til sikkerhedsvurderingen af den indsatte. Sikkerhedsregimet, herunder anvendelse af visitationer, er højest i sikkerhedsklasse 1, der bruges som samlebetegnelse for de særligt sikrede afdelinger.
Terrordømte	Personer, som er dømt for overtrædelse af straffelovens §§ 114-114 a-j eller som afsoner (dele af) en udenlandsk terrordom i Danmark. Betegnelsen inkluderer både løsladte personer, der har udstået deres fængselsstraf, samt indsatte, der fortsat afsoner.
Terrorsigtede	Personer, som er sigtet for overtrædelse af straffelovens §§ 114-114 a-j.
Udviste terrordømte	Terrordømte, der som følge af deres terrordom er udvist af Danmark.

Oversigt over anbefalinger og tiltag

Indsatsområde 1: Sikkerhedsregime og placering	
<i>Målsætning for indsatsområdet: Der skal indføres et kombineret sikkerhedsregime for placering af terrordømte og radikaliserede indsatte.</i>	
Tiltag 1.1	Oprettelse af specialiseret terrorafdeling til indledende vurdering af terrordømte med inspiration fra den franske model.
Tiltag 1.2	Begrænsning af påvirkning via omplacering af særligt farlige terrordømte og bekymringsindberettede indsatte.
Tiltag 1.3	Etablering af særlige pladser til terrordømte kvinder i terrorafdeling og i Jyderup Fængsel.
Indsatsområde 2: Risikovurdering og kompetence	
<i>Målsætning for indsatsområdet: Vurderingen af terrordømte og radikaliserede indsatte skal systematiseres og specialiseres.</i>	
Tiltag 2.1	Implementering og udbredelse af VERA-2R til risikovurdering af terrordømte og radikaliserede indsatte.
Tiltag 2.2	Opkvalificering af nøglemedarbejdere i radikaliseringsindsatsen, herunder med fokus på risikovurdering.
Tiltag 2.3	Inkludering af psykologfaglige kompetencer i vurderingen af risiko og behov hos terrordømte og radikaliserede indsatte.
Tiltag 2.4	Styrket myndighedssamarbejde om den indledende vurdering af nye terrordømte med henblik på at sikre tilstrækkelige datakilder.
Tiltag 2.5	Specificering af bekymringskategorier i kriminalforsorgen med afsæt i risikovurderingssystem.
Indsatsområde 3: Operativ indsats	
<i>Målsætning for indsatsområdet: Efterretningsindsatsen skal være mere proaktiv og det operative myndighedssamarbejde skal være tættere.</i>	
Tiltag 3.1	Forankring af forbindelsesofficer fra PET i kriminalforsorgen.
Tiltag 3.2	Styrket informationssikkerhed i samarbejdet om terrordømte og radikaliserede indsatte med henblik på mere effektiv deling af oplysninger.
Tiltag 3.3	Deltagelse af kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation i Center for Terroranalyse (CTA).

Tiltag 3.4	Undersøgelse af rammerne for indsatsen over for radikaliserings og voldelig ekstremisme under varetægt.
Tiltag 3.5	Bedre monitorering af besøgs- og ringetilladelse samt pengeoverførsler til terrordømte.
Tiltag 3.6	Fokus på besiddelse af ulovlige mobiltelefoner og USB-stik med ekstremistisk materiale.
Tiltag 3.7	Styrket operativ indsats via årlig opkvalificering af PET vedrørende rammer og processer i fængsler og arresthuse.
Tiltag 3.8	Tidligere udsendelse af udviste terrordømte og radikaliserede indsatte via oprettelse af operativ myndighedsgruppe.
Tiltag 3.9	Mærkningsordning for fokuspersioner, der er udvist af Danmark.
Tiltag 3.10	Undersøgelse af farlighedskriterium for varetægtsfængsling.
Tiltag 3.11	Sikring af overblik over den ekstremistiske fængselspopulation og udviklingen i bekymringsindberetninger.

Indsatsområde 4: Forebyggende sikkerhed

Målsætning for indsatsområdet: Forebyggelse skal være en prioritetsopgave ud fra et sikkerhedsperspektiv.

Tiltag 4.1	Professionalisering af kriminalforsorgens mentorkorps.
Tiltag 4.2	Tidligere PET-exitindsats over for terrordømte.
Tiltag 4.3	Mulighed for at gennemføre specifikke forebyggende sikkerhedsindsatser over for udviste terrordømte.
Tiltag 4.4	Fortsat prioritering af midler til uddannelse, opkvalificering og opmærksomhedsskærpende tiltag for kriminalforsorgens personale.
Tiltag 4.5	Større sammenhæng mellem den specifikke problemorienterede indsats og den almene kriminalpræventive indsats.

Indledning

Radikaliserede indsatte i fængsler og arresthuse har længe været en væsentlig faktor i terrortruslen mod Danmark. I den seneste *Vurdering af Terrortruslen mod Danmark* (VTD) fra marts 2021 vurderede Center for Terroranalyse (CTA), at radikaliserede indsatte kan udgøre en trussel både under afsoning og efter løsladelse fra fængslet. Truslen kan både udgå fra personer, der er dømt for terrorisme, samt fra andre voldsparate indsatte, der påbegynder eller fortsætter en radikaliseringsproces under fængslingen.²

På denne baggrund valgte justitsministeren i december 2020 at nedsætte en særlig indsatsgruppe, der i 2021 skal arbejde intensivt på at styrke indsatsen over for løsladte terrordømte og radikaliserede indsatte. Indsatsgruppen, der går under navnet Bjelkegruppen, ledes af tidligere kontraterrorchef i Politiets Efterretningstjeneste (PET), Henrik Bjelke Hansen, og har deltagelse af repræsentanter fra kriminalforsorgen, Hjemrejsestyrelsen, PET, Justitsministeriet (JM) samt Udlændinge- og Integrationsministeriet (UIM).

Bjelkegruppen har fået følgende todelte opdrag af justitsministeren:

1. “Operativt servicetjek”: Indsatsgruppen skal gennemgå det eksisterende system og myndighedssamarbejde vedrørende løsladelser af terrordømte og andre radikaliserede indsatte. 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, forebyggelse 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 udrejsecentre i Danmark. Dette involverer grundige undersøgelser af, hvordan andre lande håndterer problemstillingen med særlig fokus på, om der findes nye redskaber, der fremover bør tages i anvendelse i kæden fra anholdelse og varetægt over afsoning til prøveløsladelse og post-løsladelse samt eventuelt udsendelse. På baggrund af disse undersøgelser 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.

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

² CTA 2020; CTA 2021.

afrapporteres gennem to tematiske delrapporter og en samlet slutrapport, der præsenterer og begrundet gruppens anbefalinger og forslag til tiltag.

Fokus for delrapport 1

Denne rapport er den første ud af to delrapporter, som Bjelkegruppen vil udarbejde i løbet af 2021. Rapporten har fokus på indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte fra varetægt til afsoning (*før løsladelse*) og indeholder Bjelkegruppens samlede anbefalinger og forslag til tiltag vedrørende bekæmpelse af radikalisering i de danske fængsler og arresthuse.

Indsatsen under varetægt og afsoning er et essentielt første fokuspunkt i et servicetjek af det eksisterende system og myndighedssamarbejde vedrørende løsladelser af terrordømte og radikaliserede indsatte. Dette skyldes, at det er i denne første fase af indsatsen, at myndighederne for alvor har mulighed for dels at arbejde kriminalitetsforebyggende med personer, der har udvist vilje til at begå terrorrelaterede handlinger, dels at identificere voldsparete kriminelle, der er i risiko for radikalisering. Som det forklares i de efterfølgende afsnit er fængslet et kontrolleret rum, der både kan fungere som en arena for (yderligere) radikalisering og som et sted for såkaldt *disengagement*³ fra ekstremisme. Det er derfor afgørende at tilrettelægge en indsats under afsoning og varetægt, der skaber de bedst mulige forudsætninger for at imødegå radikalisering og øge *disengagement* blandt terrordømte og radikaliserede indsatte.

Anbefalingerne og tiltagene, der præsenteres i denne rapport, vedrører primært to grupper af indsatte. For det første har rapporten fokus på terrordømte og terrorsigtede personer, der er indsatte i et dansk fængsel eller arresthus. For det andet har rapporten fokus på indsatte i kriminalforsorgens institutioner, der er blevet bekymringskategoriseret pga. indberetninger vedrørende radikalisering. Rapportens anbefalinger vedrører både danske statsborgere samt udviste udlændinge blandt de terrordømte og radikaliserede indsatte.⁴

Institutionelt har rapporten fokus på alle danske myndigheder, der spiller en rolle i indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte i Danmark. Rapporten har dog særligt fokus på kriminalforsorgen, der spiller den væsentligste rolle i sagsforløbet op til løsladelse. Kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation har i løbet af de seneste år gennemgået en reorganisering og professionalisering, hvilket har bidraget markant til at styrke indsatsen over for radikalisering i fængslerne. Eksempelvis blev der i forlængelse af *Den nationale handlingsplan for forebyggelse af radikalisering* fra 2016 etableret en særskilt radikaliseringsenhed i Direktoratet for Kriminalforsorgen (DfK), der arbejder målrettet med håndteringen af indsatte med terrorsager samt andre indsatte i risiko for radikalisering.⁵

³ *Disengagement* fra ekstremisme er en adfærdsmæssig ændring, hvor individet stopper sin deltagelse i ekstremistiske aktiviteter. *Disengagement* er associeret med, men ikke synonymt med begrebet afradikalisering (*deradicalization*), der henviser til den kognitive proces, hvor individet ændrer sin ideologi og overbevisninger. Jf. Horgan 2008; Silke 2011.

⁴ Bemærk dog at den samlede indsats vedrørende udviste terrordømte og radikaliserede indsatte, herunder personer på tålt ophold, vil blive gennemgået mere indgående i delrapport 2.

⁵ Regeringen 2016.

Bjelkegruppens anbefalinger i denne rapport tager udgangspunkt i den allerede markant styrkede indsats over for radikaliserings i fængslerne, men med fokus på at forfine indsatsen og pege på konkrete forbedringsmuligheder, så indsatsen er gearret til at håndtere en fremtid med stigende kompleksitet i såvel efterretningsbilledet som i sammensætningen af den ekstremistiske fængselspopulation.

Metode og fremgangsmåde

Indsatsgruppen har fået i opdrag både at tænke langsigtet på baggrund af den nyeste viden på området og at udvikle konkrete forslag til forbedring af den danske indsats. Rapporten indeholder derfor både relativt overordnede anbefalinger vedrørende indsatsens struktur (*langsigtet strategi*) samt mere praksisnære forslag, der primært vil have værdi for fagpersoner (*operativt servicetjek*).

Det er en del af indsatsgruppens opdrag, at gruppens anbefalinger og forslag til tiltag skal udvikles på baggrund af grundige undersøgelser af det eksisterende system i Danmark samt erfaringer fra andre europæiske lande. For at leve op til dette opdrag arbejder Bjelkegruppen ud fra en flerstrengt metodisk tilgang, der kombinerer metoder og datakilder fra forskning, praksis og efterretning.

I forhold til det *operative servicetjek* af den eksisterende indsats er der bl.a. foretaget review af eksisterende strategiske dokumenter, vejledninger og manualer på området; udarbejdet analyser og vurderinger af den aktuelle operative kontekst i samarbejde med relevante myndigheder; udført interviews og semi-strukturerede brainstorm-sessioner med nøglemedarbejdere og ledere i indsatsen for at identificere behov og udfordringer samt gennemført deltagende observation i praktikermøder for at kortlægge praksis og huller på tværs af myndigheder.

I forhold til udviklingen af den *langsigtede strategi* på området er der bl.a. foretaget review af forskningslitteraturen og policy-rapporter for at kortlægge den nyeste evidens på området; gennemført komparative analyser af indsatser i Danmark og andre europæiske lande for at identificere variationer; udarbejdet egne forskningsstudier og efterretningsanalyser for at dække huller i den eksisterende viden samt gennemført spørgeskemaundersøgelser vedrørende andre relevante lande for at identificere de nyeste redskaber.

Senere i 2021 vil Bjelkegruppen gennemføre studieture til relevante europæiske lande, bl.a. med henblik på at styrke det transnationale samarbejde. Dette har dog indtil videre ikke været muligt grundet corona-pandemien. Resultaterne af feltstudierne vil blive præsenteret i den næste delrapport samt i slutrapporten.

Læsevejledning

Rapporten består af et baggrundsafsnit samt fire løsningsorienterede afsnit med anbefalinger og forslag til tiltag. Baggrundsafsnittet beskriver udviklingen i den danske ekstremistiske fængselspopulation og problemstillingen omkring fængselsradikalisering. De løsningsorienterede afsnit nedbryder indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte i fire overordnede indsatsområder, henholdsvis:

- 1) Sikkerhedsregime og placering.
- 2) Risikovurdering og kompetence.
- 3) Operativ indsats.
- 4) Forebyggende sikkerhed.

Hvert af de fire løsningsorienterede afsnit er opdelt i tre dele. Først beskrives den eksisterende praksis og nyeste viden om det pågældende indsatsområde. Derefter præsenteres indsatsgruppens overordnede målsætning for indsatsen på området. Afslutningsvis oplistes konkrete forslag, tiltag og anbefalinger til forbedring af området. Denne struktur er valgt, da Bjelkegruppen har fået i opdrag både at tænke langsigtet med afsæt i grundige undersøgelser og komme med konkrete praksisnære anbefalinger til tiltag, der kan implementeres her og nu.

På grund af problemets presserende karakter er indsatsgruppen blevet bedt om at arbejde hurtigt og løbende præsentere anbefalinger og forslag til tiltag. Nogle af tiltagene i denne rapport er derfor allerede blevet præsenteret for de relevante myndigheder, og enkelte tiltag er allerede taget i brug med gode resultater. Andre anbefalinger og forslag til tiltag vil kræve yderligere drøftelse og bearbejdning af de relevante myndigheder.

Baggrund.

Den ekstremistiske fængselspopulation

Den ekstremistiske fængselspopulation i Danmark har gennemgået en markant udvikling de seneste år. For det første er antallet af domme og sigtelser for overtrædelser af straffelovens terrorbestemmelser steget markant, så der i dag er et historisk højt antal indsatte med terrorsager.⁶ For det andet identificerer kriminalforsorgen løbende indsatte fra den øvrige fængselspopulation med bekymrende adfærd, hvilket indikerer, at radikalisering kan foregå i fængsler og arresthuse.⁷ For det tredje er sammensætningen af de ekstremistiske indsatte profiler blevet mere kompleks, herunder pga. en større variation i de indsatte gerningsprofil, ideologiske tilknytning, kønsfordeling, kapacitet og straflængde.

I de følgende afsnit beskrives en række grundlæggende parametre og udviklingstendenser vedrørende den ekstremistiske fængselspopulation i Danmark. Formålet med gennemgangen er at skabe et vidensbaseret fundament for at designe anbefalinger og tiltag, der reelt modsvarer udviklingen i genstandspopulationen. Oplysningerne stammer primært fra forskningsstudier samt analyser foretaget af kriminalforsorgen og PET. Populationsstatistikken i afsnittet er trukket i maj 2021, hvorfor der skal tages forbehold for efterfølgende ændringer.

Udviklingen i terrorsager i Danmark

Antallet af terrorsager i Danmark har været drastisk stigende i en længere årrække. Siden vedtagelsen af den danske antiterrorlov⁸ den 31. maj 2002 har i alt 130 personer været sigtet for overtrædelse af straffelovens terrorbestemmelser (§§114-114 a-j). Ud af disse 130 personer er 48 personer indtil videre blevet dømt skyldige.⁹ En enkelt af de 48 personer er dømt skyldig for overtrædelse af terrorbestemmelserne to gange, hvilket betyder, at der pr. maj 2021 har været i alt 49 terrordomme i Danmark (jf. Figur 1).

Langt de fleste terrordømte i Danmark er blevet ikendt en ubetinget fængselsstraf. Ud af 49 terrordomme har 40 resulteret i ubetinget fængsel, mens ni har medført en betinget eller delvis betinget fængselsstraf. Den gennemsnitlige længde af fængselsstraffene har indtil videre været 4,6 år med en variation på 2 måneder til 12 år. Herudover er en enkelt af de danske terrordømte blevet idømt anbringelse i psykiatrisk afdeling uden en fastsat længstetid. Den store variation i fængselsstraffenes længde afspejler de markante forskelle i de danske terrordømtes gerninger, der inkluderer alt fra trusler og forsøg på finansiel støtte til angrebsplanlægning og udrejse til konfliktzoner.

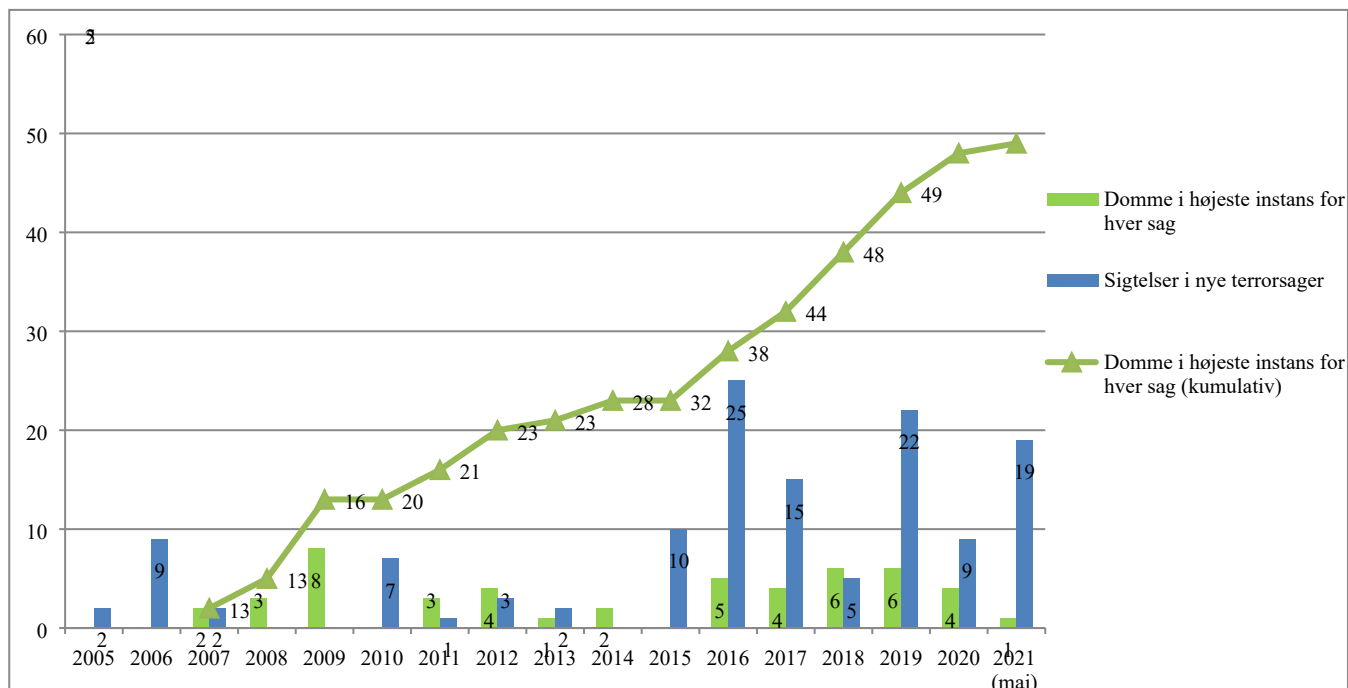
Figur 1. Udviklingen i terrordomme og terrorsigtelser i Danmark siden 2002.*

⁶ Tal fra DfK og PET (maj 2021).

⁷ Tal fra DfK (maj 2021).

⁸ Lov nr. 378 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven.

⁹ Tre af sagerne er anket til Højesteret og skal behandles i september 2021.



*En person er dømt to gange, hvorfor det samlede tal for domme er 49.

Den samlede status pr. maj 2021 er, at 40 ud af de 48 terrordømte personer har udstået deres straf, mens otte personer fortsat afsoner en terrordom i en dansk eller en udenlandsk institution.¹⁰

Ud af de 40 terrordømte personer, der har udstået deres straf, befinder 11 sig i udlandet, mens 28 opholder sig i Danmark. Den sidste person er afgået ved døden. Ud af de 28 terrordømte, der befinder sig i Danmark efter løsladelse, er 23 på fri fod, mens én er fængslet grundet ny kriminalitet, og fire er varetægtsfængslet i medfør af udlændingeloven, indtil en eventuel bestemmelse om udvisning kan fuldbyrdes.¹¹

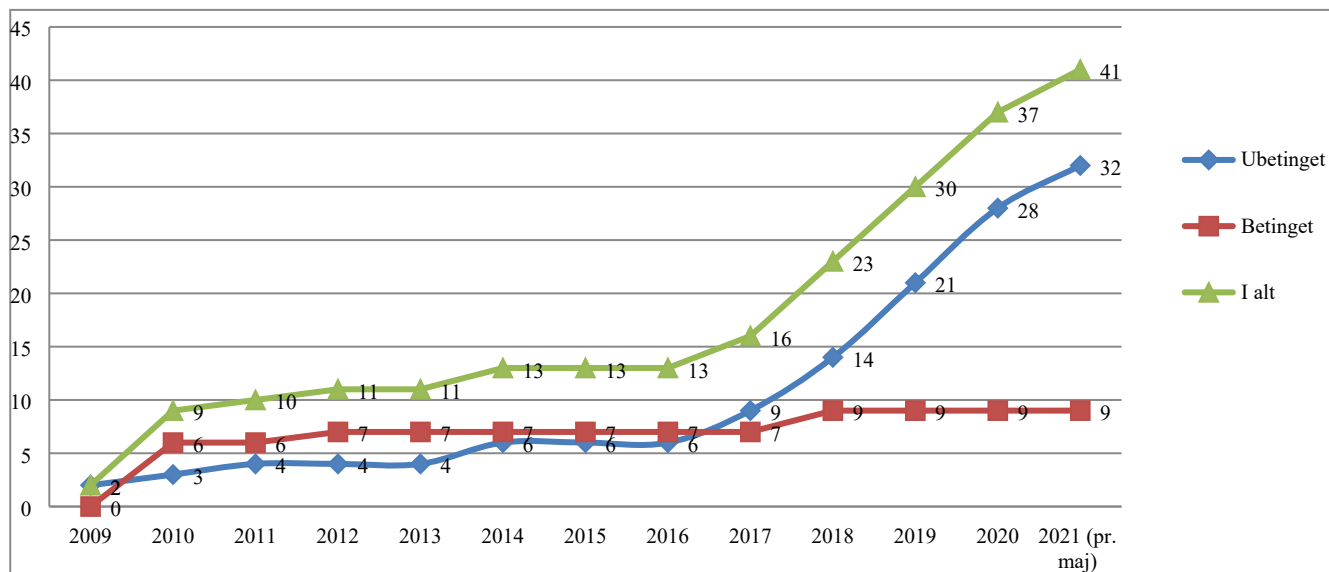
Ud af de 82 terrrorsigtede personer, der (endnu) ikke er dømt skyldige, er 22 påtaleopgivet. Derudover er 28 terrrorsigtede personer aktuelt varetægtsfængslet inden dom, mens 22 personer er sigtet uden varetægt. De sidste ti personer er varetægtsfængslet in absentia og udgøres primært af udrejste, der fortsat opholder sig i en konfliktzone.

Det er således et vilkår, at terrordømte allerede befinder sig på fri fod i Danmark, og at deres antal meget sandsynligt vil stige i de kommende år (jf. Figur 2).

Figur 2. Udvikling i løsladelser af terrordømte i Danmark (kumulativ).*

¹⁰ Seks personer afsoner i et dansk fængsel, mens en person er domsanbragt på et psykiatrisk center. En person afsoner i Belgien. Tal fra DfK og PET (maj 2021).

¹¹ Tal fra DfK og PET (maj 2021).



*En person er dømt og løsladt to gange, hvorfor det samlede tal for ubetingede domme er 41. "Ubetinget" = løsladt efter ubetinget fængselsstraf. "Betinget" = ophør af vilkår for betinget dom.

Stigningen i antallet af terrorsager i Danmark skyldes primært en styrket national og transnational kontraterrorindsats, der har ført til, at flere personer, der har udført ulovlige handlinger motiveret af ekstremistisk ideologi er blevet retsforfulgt og fængslet i Danmark.

På nationalt plan har en række politiske tiltag og ændringer i dansk lovgivning givet myndighederne bedre muligheder for retsforfølgelse på kontraterrorområdet. Eksempelvis blev der i 2016 foretaget en lovændring, der styrkede det strafferetlige værn mod deltagelse i væbnede konflikter for terrorgrupper i udlandet dels gennem en strafforhøjelse og genindførelse af landsforræderi, dels gennem en ny mulighed for at forbyde indrejse og ophold i visse konfliktområder uden forudgående tilladelse.¹² Endvidere vedtog et bredt flertal i Folketinget i juni 2020 en skærpelse af straffen for overtrædelse af straffelovens terrorbestemmelser gennem en generel forhøjelse af strafferammen med i udgangspunkt to år samt en gennemgående forhøjelse af det gældende strafniveau med omkring det halve i forhold til det da gældende strafniveau.¹³

Ud over ændringerne i den nationale lovgivning har et styrket transnationalt samarbejde ligeledes bidraget til, at flere personer med militant islamistiske sympatier er blevet efterforsket og retsforfulgt i Danmark. For at imødegå bølgen af terrorangreb i Vesten inspireret eller dirigeret af terrororganisationen Islamisk Stat intensiverede en række vestlige myndigheder i 2015-2016 det transnationale samarbejde på kontraterrorområdet. I forbindelse hermed blev det besluttet at forstærke anvendelsen af strafforfølgelse som et særskilt og målrettet redskab i kontraterrorindsatsen. Danmarks deltagelse i det styrkede transnationale samarbejde, kombineret med en intensiveret national indsats, har siden ført til flere succesfulde efterforskninger og straffesager rettet mod både fremmedkrigere og personer, der har deltaget i angrebsplanlægning i Danmark.

¹² "Lov om ændring af straffeloven og om ophævelse af Lov, hvorved det forbydes fra dansk Territorium at understøtte krigsførende Magter." Vedtaget af Folketinget ved 3. behandling den 2. juni 2016.

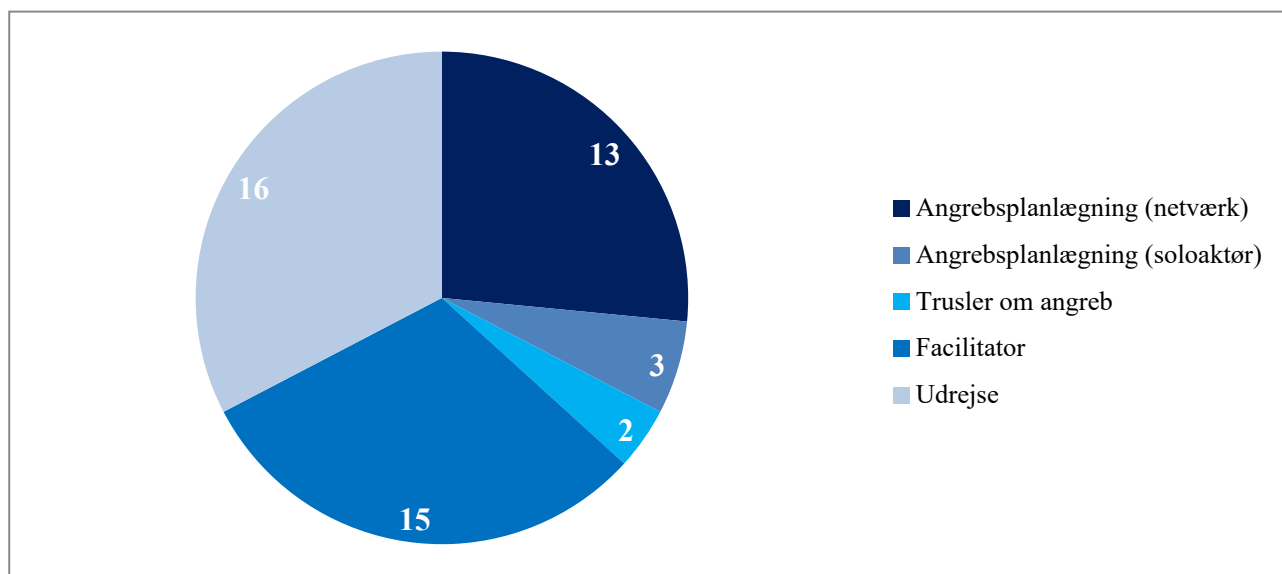
¹³ Lov nr. 883 af 16. juni 2020 om ændring af straffeloven.

Populationen af terrordømte i Danmark

En afledt konsekvens af den styrkede nationale og transnationale indsats er, at der i dag er en øget koncentration af indsatte med terrrorsager i de danske fængsler og arresthuse. Mens der i 2002 var to indsatte med terrrorsager i kriminalforsorgens institutioner, var der i maj 2021 39 indsatte med danske terrrorsager.¹⁴ Denne stigning har betydet, at den procentvise andel, som de terrordømte og terrrorsigtede udgør af den samlede fængselspopulation, er vokset fra omkring 0,28 % i 2010 til 0,86 % i 2020.¹⁵

Som i flere andre europæiske lande er der markante forskelle i de danske terrordømtes profiler, herunder mht. deres kapacitet, netværk og gerningsprofil.¹⁶ 13 ud af 49 terrordømte i Danmark har omhandlet personer, der deltog i angrebsplanlægning via et netværk. Disse personer inkluderer bl.a. de dømte fra de prominente al-Qaida-relaterede terrrorsager fra 00'erne kendt som "Glostrupsagen", "Vollsmosesagen" og "Glasvejssagen". Herudover er 16 personer indtil videre blevet dømt for at udrejse til en konfliktzone med henblik på at tilslutte sig en terrororganisation. To af de danske terrordømte er dømt for trusler, mens 15 er dømt for facilitator-aktiviteter, dvs. for at have hjulpet med at håndtere kommunikation, personer, værdier, varer, våben eller lignende. Afslutningsvis er tre af de terrordømte karakteriseret som såkaldte soloaktører, dvs. personer, der planlægger eller udfører et terrorangreb alene, eventuelt med inspiration fra ekstremistiske onlinenetværk (jf. Figur 3).

Figur 3. Typer af terrordømte i Danmark siden 2002.



Til trods for at de ideologiske profiler for terrordømte i Europa overordnet set er blevet mere komplekse¹⁷, har langt størstedelen af de personer, der er blevet dømt for terror i Danmark, haft ideologisk tilknytning til militant islamisme. Hele 75 procent af de danske terrordømte udførte deres

¹⁴ Ud af disse var 28 terrrorsigtede i varetægt inden dom, seks terrordømte (heraf tre ankesager), én terrordømt i forvaring på en psykiatrisk afdeling og fire varetægtsfængslet i medfør af udlændingeloven efter endt afsoning. Tal fra DfK og PET (maj 2021).

¹⁵ Tal fra DfK (maj 2021).

¹⁶ Neumann & Basra 2020.

¹⁷ Neumann & Basra 2020.

kriminelle handling med afsæt i et militant islamistisk motiv, herunder i flere tilfælde med inspiration fra eller tilknytning til terrororganisationerne Islamisk Stat eller al-Qaida. De resterende 25 procent handlede ud fra en variation af den venstreekstremistiske ideologi, eksempelvis ved at indsamle midler for internationale terrororganisationer eller ved at udrejse til områder i Syrien omfattet af straffelovens § 114 j. Ingen terrordømte i Danmark har indtil videre været tilknyttet den højreekstremistiske ideologi til trods for, at trusselsniveauet for højreekstremisme blev hævet af CTA i 2020.¹⁸

Et bemærkelsesværdigt karakteristikum ved den danske population af terrordømte er, at ca. halvdelen af de personer, der dømmes for terror i Danmark, også udvises ved dom. Ud af de 48 personer, der har fået en terrordom i Danmark, er 22 personer blevet udvist i forbindelse med en ubetinget dom, mens to personer er udvist i forlængelse af en delvis betinget terrordom. Den aktuelle status pr. maj 2021 er, at ti ud af de 22 terrordømte, der er udvist ubetinget, er udsendt af Danmark. Derudover afsoner tre udviste personer fortsat i et dansk fængsel, mens fire er varetægtsfængslet efter endt afsoning i medfør af udlændingelovens § 35, da deres udsendelsessag fortsat behandles. De resterende fem personer er indkvarteret på et af landets udrejsecentre, idet det ikke har været muligt at udsende dem. Hvis yderligere udsendelser af udviste terrordømte forsinkes eller ikke kan gennemføres, risikerer udrejsecentrene dermed at blive en grobund for yderligere radikaliserings pga. sammenblandingen af terrordømte og personer, der grundet deres situation kan være modtagelige over for ekstremistiske budskaber.

Radikaliserede indsatte i kriminalforsorgens institutioner

Det er ikke kun terrordømte og terrrorsigtede, der udgør en udfordring i de danske fængsler og arresthuse. Personer, der bliver bekymringsindberettet under fængsling pga. mistanke om radikaliserings, kan ligeledes udgøre en trussel både under afsoning og efter løsladelse.¹⁹

Den samlede antal af bekymringskategoriserede indsatte har ligesom antallet af indsatte med terrorsager været stigende inden for de seneste år. Den aktuelle status primo maj 2021 er, at kriminalforsorgen har bekymringskategoriseret 88 indsatte pga. mistanke om radikaliserings. Ud af disse 88 var 39 indsatte med terrorsager (heraf en udenlandsk terrorsag), mens 49 var andre indsatte fra den øvrige fængselspopulation, der er blevet indberettet pga. bekymring for radikaliserings under deres fængsling.

Figur 4 viser det samlede antal af indsatte i kriminalforsorgens institutioner, der har været kategoriseret pga. bekymring for radikaliserings og voldelig ekstremisme i perioden september 2019 til maj 2021. Skalaen går fra 3-0, hvor 3 betegner den mest alvorlige bekymring, mens 0 angiver, at kriminalforsorgen ikke længere har en aktuel bekymring for radikaliserings.²⁰ Figuren viser, at antallet af personer i bekymringskategori 3 og 2 samlet set er steget markant gennem perioden. Da personer i disse bekymringskategorier typisk placeres og håndteres i højsikkerhedsafdelinger i fængslerne,

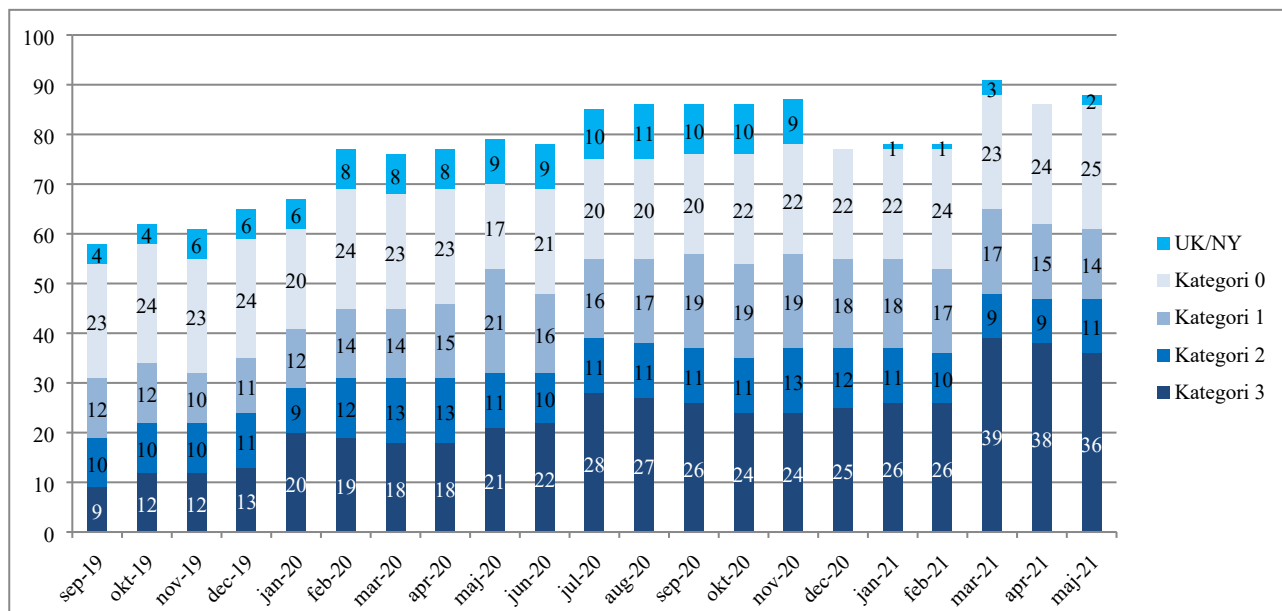
¹⁸ CTA 2020.

¹⁹ CTA 2021.

²⁰ Tal fra DfK (maj 2021).

skaber denne udvikling et øget pres på kriminalforsorgens sikkerhedsregimer og fysiske rammer (jf. indsatsområde 1).

Figur 4. Udvikling i bekymringskategoriserede i kriminalforsorgens institutioner.



* Jf. bilag 1 for en oversigt over definitioner af bekymringskategorierne.

Ligesom de terrordømte og terrørsigtede er langt de fleste bekymringskategoriserede fra den øvrige fængselspopulation indberettet pga. mistanke om militant islamistiske sympatier. Ikke desto mindre er der større variation i de ideologiske profiler for de bekymringsindberettede indsatte fra den almene fængselspopulation. Eksempelvis var syv indsatte i marts 2021 indberettet pga. bekymring for tilknytning til højreekstremisme, hvoraf kriminalforsorgen vurderede, at tre var i de to højeste bekymringskategorier.²¹ Herudover identificerer myndighederne løbende indsatte med en mere diffus ideologisk profil, der ikke entydigt kan kategoriseres inden for de kendte ideologiske strømninger. Denne type komplekse profiler stiller store krav til personalets kompetenceniveau, herunder i forbindelse med risikovurdering og identifikation af radikaliserings (jf. indsatsområde 2).

Udfordringen med fængselsradikalisering

Tendensen med en høj koncentrationen af terrordømte og radikaliserede indsatte i kriminalforsorgens institutioner forventes at fortsætte i de kommende år. Truslen fra militant islamisme er fortsat alvorligt, og der kan på kort til mellemlangt sigt falde dom i flere militant islamistiske terrrorsager, herunder vedrørende hjemvendte fremmedkrigere og angrebsnetværk.²² Samtidigt hævdede CTA trusselsniveauet for vurderingen af terrortruslen fra højreekstremisme til generel²³ i 2020. Selvom truslen fra højreekstremisme endnu ikke har manifesteret sig i terrordomme eller terrørsigtelser,

²¹ Tal fra DfK (maj 2021).

²² CTA 2021.

²³ At truslen er "generel" vil sige, at der findes kapacitet og/eller hensigt til at begå terrorangreb samt mulig planlægning. Jf. CTA 2020.

afspejles sympati for højreekstremisme allerede i bekymringsindberetninger fra kriminalforsorgen. Det er derfor muligt, at der vil komme eksempler på andre ideologiske profiler, herunder højreekstremister, blandt terrordømte i fremtiden. Når dette trusselsbillede anskues i kombination med den politisk-strategiske linje, hvor der fortsat er en hård kurs mod radikaliserings, og hvor de strafferetlige indsatser anvendes som et væsentligt redskab i kampen mod terror, fremstår det sandsynligt, at antallet af terrordømte og radikaliserede indsatte i kriminalforsorgens institutioner fortsat vil være højt i de kommende år.

Koncentrationen af terrordømte og radikaliserede indsatte udfordrer – og vil fortsætte med at udfordre – myndighedernes indsats på området, herunder de fysiske rammer, kompetenceniveauet, efterretningsindsatsen og forebyggelsesarbejdet. Derudover medfører et højt antal terrordømte og radikaliserede indsatte et behov for at udvikle redskaber, der kan imødegå, at radikaliserede indsatte bruger tiden i fængslet til enten at udbygge deres netværk eller påvirke andre modtagelige indsatte i en ekstremistisk retning.

Nyere terrorforskning fremhæver ofte fængselsradikalisering som en af de mest presserende sikkerhedsudfordringer på kontraterrorområdet i Europa.²⁴ Radikalisering i fængslerne ses for det første, når terrordømte og radikaliserede indsatte bruger deres tid i fængslet til at udbygge deres netværk til andre radikaliserede personer og bestyrke hinanden i et ekstremistisk verdensbillede.²⁵ Denne dynamik intensiveres af, at indsatte med terrorsager ofte vil finde fællesskab med hinanden pga. lignende oplevelser og fælles referencerammer.

For det andet medfører koncentrationen af ekstremistiske indsatte i fængslerne en risiko for, at radikaliserede indsatte påvirker og mobiliserer andre indsatte fra den øvrige fængselspopulation i en ekstremistisk retning. Personlige relationer og socialisering ind i et netværk med en fælles forståelsesramme spiller ofte en central rolle i radikaliseringsprocesser både i og uden for fængslerne.²⁶ I flere europæiske fængsler har der været eksempler på, at såkaldte “karismatiske ledere” har spillet en væsentlig rolle i andre indsattes radikaliseringsproces. Flere studier har beskrevet, hvordan karismatiske ledere har forsøgt at rekruttere udsatte eller skrøbelige indsatte ved at tilbyde dem tilknytning til en gruppering af indsatte, der kan give dem en følelse af sikkerhed og stabilitet under fængslingen.²⁷

For det tredje påpeger den internationale forskning, at frihedsberøvelse i sig selv kan bidrage til at gøre nogle indsatte sårbare over for ekstremistisk ideologi. Mere specifikt kan en indsats tab af tidligere netværk, levevis og status i forbindelse med et fængselsophold føre til en identitetsmæssig krise, der kan få den indsatte til at påbegynde en søgen efter nye fællesskaber og holdepunkter i tilværelsen.²⁸ I disse situationer kan ekstremistiske ideologier fremstå som tiltalende alternativer, da

²⁴ Hamm 2013; Silke 2014; Neumann & Brunner 2016; Silke & Veldhuis 2017; Rushchenko 2019; Basra & Neumann 2020; LaFree, Jiang & Porter 2020; Hamming 2021.

²⁵ UNOCD 2016; Silke & Veldhuis 2017.

²⁶ Wiktorowicz 2005; Sageman 2008; Bjørge 2011.

²⁷ Hamm 2013; Khosrokhavar 2013; Silke & Veldhuis 2017; LaFree, Jiang & Porter 2020; Neumann & Basra 2020; Hamming 2021.

²⁸ Silke & Veldhuis 2017; Neumann & Basra 2020.

de er konstrueret til at tilbyde simple og kategoriske svar på komplekse personlige såvel som samfundsmæssige problemstillinger.²⁹ Eksempelvis har studier vist, at militant islamistiske narrativer om personlig frelse gennem “jihad” kan virke tiltrækkende for nogle kriminelle, da disse narrativer både foreskriver en vej til tilgivelse for tidligere kriminalitet og samtidig tilbyder en måde at legitimere en fortsat voldelig løbebane via en ideologisk retfærdiggørelse af volden.³⁰

Figur 5. Dimensioner af fængselsradikalisering.

Koordinering	Radikaliserede indsatte forstærker hinanden i ekstremistiske ideologiske overbevisninger, udbygger netværk og planlægger aktiviteter.
Påvirkning	Radikaliserede indsatte påvirker andre modtagelige og frustrerede indsatte i en ekstremistisk retning.
Selvradikalisering	Frihedsberøvelse kan medføre en identitetsmæssig krise, der kan gøre nogle indsatte sårbare over for ekstremistisk ideologi.

Fængsler og arresthuse kan således både fungere som et rum for netværksdannelse blandt ekstremistiske indsatte og som en arena for radikalisering af andre voldsparate indsatte.

Omvendt kan fængsler og arresthuse også være et sted for kriminalitetsforebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme. Det er derfor afgørende at designe en indsats, der med udgangspunkt i sammensætningen af den aktuelle ekstremistiske fængselspopulation skaber de bedst mulige forudsætninger for at imødegå radikalisering og øge *disengagement* blandt radikaliserede indsatte.

De følgende afsnit indeholder Bjelkegruppens anbefalinger og forslag til tiltag til at styrke indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte i danske fængsler og arresthuse.

²⁹ Ingram 2015; Kirke 2015; Friis 2018.

³⁰ Neumann 2010; Basra, Neumann & Brunner 2016; Crone 2016.

Indsatsområde 1.

Sikkerhedsregime og placering

Et af de væsentligste redskaber til at imødegå radikaliserings i fængsler er valg af sikkerhedsregime, dvs. en overordnet strategi og praksis for, hvordan terrordømte og radikaliserede indsatte placeres i forhold til henholdsvis hinanden og den øvrige fængselspopulation, samt hvilken sikkerheds- og visitationspraksis der anvendes over for de indsatte.

Langt de fleste europæiske lande har inden for de sidste fem til ti år udviklet og professionaliseret særlige sikkerhedsregimer målrettet indsatte med terrrorsager. Overordnet set bliver primært fire typer af sikkerhedsregimer anvendt i de europæiske fængsler.³¹ I det første regime adskilles terrordømte fra den øvrige fængselspopulation og samles i særlige terrorafdelinger dedikeret ekstremister (*koncentration*). Omvendt adskiller det andet regime indsatte med terrrorsager fra hinanden ved at sprede dem ud på et stort antal afdelinger og integrere dem blandt indsatte fra den øvrige fængselspopulation (*spredning*). Det tredje regime isolerer terrordømte både fra hinanden og fra den øvrige fængselspopulation gennem en form for individuel separation (*isolation*).³² Endelig er flere lande begyndt at anvende et kombineret sikkerhedsregime, der blander elementer fra de tre andre regimer ved at integrere flertallet af de terrordømte i den øvrige fængselspopulation, men med mulighed for at samle eller isolere særligt bekymrende indsatte i specialiserede afdelinger dedikeret til ekstremister (*kombination*).

Figur 6. Typer af sikkerhedsregimer anvendt i Europa.

Koncentration	Adskillelse af terrordømte fra andre indsatte via indsættelse i afdeling(er) dedikeret til ekstremister.
Spredning	Adskillelse af terrordømte fra hinanden via integration med andre indsatte.
Isolation	Adskillelse af terrordømte fra andre indsatte og fra hinanden via individuel separation.
Kombination	Integration af terrordømte med andre indsatte, men med mulighed for at koncentrere særligt bekymrende indsatte i en særskilt afdeling dedikeret til terrorister.

Fordelene og ulemperne ved de respektive sikkerhedsregimer debatteres blandt både praktikere og forskere.³³ På nuværende tidspunkt er der ikke entydigt forskningsmæssigt eller efterretningsmæssigt belæg for, at en af tilgangene er markant bedre end de andre. På den ene side kan en koncentration af terrordømte i særlige terrorafdelinger øge risikoen for, at de terrordømte bruger deres tid i fængslet til at planlægge aktiviteter og forstærke hinanden i et ekstremistisk verdensbillede. På den anden side implicerer en spredning af terrordømte på afdelinger med almindelige kriminelle en risiko for, at de terrordømte vil påvirke og mobilisere andre indsatte i en ekstremistisk retning. Hertil kommer, at

³¹ Neumann & Basra 2020; Hill 2020; Hamming 2021.

³² Denne tilgang har dog en meget begrænset udbredelse i Europa og anvendes stort set aldrig på den totale population af terrordømte, da fuld og permanent isolation er ulovlig i de fleste europæiske lande.

³³ Veldhuis 2016; UNOCD 2016; Hill 2020; Neumann & Basra 2020; Hamming 2021.

brugen af de facto isolation skaber dårlige rammer for forebyggelse og kan bidrage til at styrke de terrordømtes forestilling om at udgøre en særlig kategori af indsatte, der står i opposition til resten af samfundet. Regimerne har derfor hver især fordele og ulemper i forhold til at imødegå radikaliserings og forebygge kriminalitet.

I praksis har der på europæisk plan tidligere været en overvægt af lande, der foretrak at adskille terrordømte fra hinanden ved at sprede dem blandt indsatte fra den øvrige fængselspopulation (*spredning*). I takt med at den ekstremistiske fængselspopulation i Europa er vokset i både størrelse og kompleksitet, har flere lande dog ændret strategi, så der i dag er en mere ligelig fordeling af tilgange.³⁴

Flere af de europæiske lande, der arbejder målrettet med fængselsradikalisering, har valgt at indføre et kombineret sikkerhedsregime, hvor fængselsmyndighederne kan henholdsvis samle eller sprede de terrordømte på baggrund af en konkret vurdering af deres risikoprofil og potentiale for rehabilitering (*kombination*). Eksempelvis har både Belgien og England & Wales i henholdsvis april 2016 og juni 2017 åbnet specialiserede afdelinger til håndtering af særligt farlige terrordømte.³⁵ Ved at indføre særligt specialiserede terrorafdelinger supplerer disse lande deres princip om at integrere terrordømte i den øvrige fængselspopulation med en mulighed for at kunne koncentrere særligt farlige indsatte, der eksempelvis har radikaliseringsprofil eller udad-reagerende voldelig adfærd.

Endvidere har flere af de førende lande på området indført en praksis med at samle indsatte med terrorsager i særlige afdelinger i *en fast periode* i starten af enten deres varetægt eller afsoning. Eksempelvis samler Spanien alle nye terrorsigtede i en transit-afdeling i Madrid med henblik på at vurdere dem, inden de indkvarteres på deres endelige afsoningssted.³⁶ I samme stil samler Frankrig terrordømte i en af landets syv radikaliseringsafdelinger i fire måneder umiddelbart efter domsafsigelsen.³⁷ Formålet med den periodevise samling af nye terrordømte i specialiserede afdelinger er at sikre en høj kvalitet i den indledende risikovurdering og derigennem skabe et solidt fundament for at kunne udarbejde en valideret handleplan for den indsattes videre afsoning og rehabilitering.

Figur 7. Oversigt over konkrete sikkerhedsregimer i europæiske fængsler.³⁸

England & Wales	Kombination	Spredning af terrordømte blandt den øvrige fængselspopulation, men med mulighed for at samle særligt farlige indsatte i små sikrede centre dedikeret til ekstremister (<i>Separation Centres</i>). I 2020 var kun et terrorcenter med otte pladser åbent.
Frankrig	Kombination	Spredning af indsatte blandt den almene fængselspopulation, men med mulighed for at koncentrere særligt farlige indsatte i dedikerede

³⁴ UNOCD 2016; Neumann & Basra 2020 ; Hamming 2021.

³⁵ Renard 2020a; Basra 2020.

³⁶ Carola García-Calvo 2020.

³⁷ Rougier & Micheron 2020.

³⁸ Basra 2020; Rougier & Micheron 2020; Heide 2020; Carola García-Calvo 2020; Renard 2020a; Hansen & Bjørgo 2020; Said 2020.

		terrorafdelinger. Derudover samles alle terrordømte umiddelbart efter dom i én af syv såkaldte QER-enheder (<i>quartiers d'évaluation de la radicalisation</i>) med plads til 140 indsatte med henblik på at sikre kvalitet i den indledende vurdering.
Holland	Koncentration	Alle terrordømte samles i to specialafdelinger for terrorister med seks sektioner og plads til maksimum 48 indsatte (<i>Terroristen Afdeling</i>).
Spanien	Kombination	Indsatte med terrorsigtelser samles indledningsvist i et særligt transit-fængsel, hvor de vurderes. Derefter spredes de med mulighed for høj grad af isolation fra andre indsatte.
Belgien	Kombination	Indsatte spredes som udgangspunkt blandt den almene fængselspopulation, men særligt farlige ekstremistiske indsatte og indflydelsesrige radikaliserede samles i én af to enheder dedikeret til ekstremister med plads til 40 indsatte (<i>D-Rad:EX units</i>).
Norge	Kombination/ Isolation	Spredning af indsatte blandt den almene fængselspopulation, men med de facto-isolation af særligt farlige ekstremistiske indsatte.
Sverige	Spredning	Terrordømte integreres i den øvrige fængselspopulation ud fra den betragtning, at det er de samme kriminogene faktorer, der gør sig gældende hos denne gruppe af indsatte som hos alle andre.
Tyskland	Spredning	Spredning blandt den øvrige fængselspopulation, dog med mulighed for placering i sektioner med særlige sikkerhedsforanstaltninger.

I Danmark har man hidtil anvendt en de facto-spredningsstrategi, hvor indsatte med terrorsager så vidt muligt er blevet spredt på forskellige fængsler og afdelinger. Denne tilgang er delvist en konsekvens af ændringen af straffuldbyrdelseslovens bestemmelser fra 2016, der gav kriminalforsorgen bedre muligheder for at sektionere radikaliserede indsatte i fængslerne med henblik på at begrænse deres adgang til at påvirke andre indsatte.³⁹ Det hidtidige sikkerhedsregime har endvidere været styret af en generel praksis om at sikre, at indsatte med terrorsager som udgangspunkt afsoner i en af de to højeste sikkerhedsklasser, dvs. sikkerhedsklasse 1 eller 2.

Den markante stigning i antallet af indsatte med terrorsager i kriminalforsorgens institutioner, udfordrer dog både håndhævelsen af kriminalforsorgens spredningsstrategi og den gældende praksis om at placere denne gruppe af indsatte i sikkerhedsklasse 1 og 2. Hertil kommer, at kriminalforsorgen har registreret en stor variation i de terrordømtes og terrorsigtedes adfærdsmønstre under fængsling, hvilket fordrer en mere differentieret tilgang. Der er derfor behov for at gentænke det danske sikkerhedsregime for placering af indsatte med terrorsager samt andre radikaliserede indsatte.

Målsætning for indsatsområdet: Der skal indføres et kombineret sikkerhedsregime for placering af terrordømte og radikaliserede indsatte

³⁹ Lov nr. 169 af 27. februar 2016 om ændring af straffuldbyrdelsesloven.

På baggrund af erfaringer fra andre europæiske lande anbefaler Bjelkegruppen, at Danmark indfører et kombineret sikkerhedsregime, hvor den hidtidige spredningstilgang suppleres med muligheden for at samle særligt farlige indsatte, herunder radikalisatorer, i én eller flere specialiserede afdelinger målrettet terrordømte og radikaliserede indsatte.

Den eller de specialiserede afdelinger skal kunne rumme dels nye terrordømte, der endnu ikke er blevet risikovurderet (*jf. tiltag 1.1*), dels terrordømte og radikaliserede indsatte, der vurderes uegnede til at blive spredt blandt andre indsatte fra den øvrige fængselspopulation (*jf. tiltag 1.2*). Afdelingen bør indrettes, så den kan rumme og sektionere både mænd og kvinder (*jf. tiltag 1.3*).

Den primære fordel ved et kombineret sikkerhedsregime er, at det giver myndighederne mulighed for at tage hensyn til, at ikke alle terrordømte er ens. Mens nogle terrordømte har potentiale for rehabilitering og derfor fortsat bør integreres i den almindelige fængselspopulation, bør særligt farlige og ideologisk overbeviste indsatte i højere grad kunne adskilles fra andre modtagelige indsatte. Med et kombineret sikkerhedsregime får kriminalforsorgen bedre muligheder for at tilrettelægge placeringen af terrordømte ud fra deres specifikke profil og kan samtidig udnytte fordelene ved specialiseret personale i forbindelse med den indledende vurdering af nye terrordømte.

Tiltag 1.1: Oprettelse af specialiseret terrorafdeling til indledende vurdering af terrordømte med inspiration fra den franske model

Med inspiration fra den franske model⁴⁰ anbefales det, at terrordømte umiddelbart efter, at der er afsagt dom i deres straffesag, placeres i transit på en særlig højsikkerhedsafdeling målrettet terrordømte, inden anmeldelse til endeligt afsoningssted. Formålet med at indsætte terrordømte i en specialiseret afdeling i starten af deres afsoningsforløb er dels at sikre, at nye terrordømte håndteres i højeste sikkerhedsklasse, dels at skabe de bedste forudsætninger for, at specialiseret tværfagligt personale kan foretage en grundig og professionel vurdering af de terrordømtes profil.

Ved at sikre, at samtlige terrordømte tidligt i deres afsoning bliver tilset af specialiseret personale, opnås en høj kvalitet i den indledende vurdering, samtidig med at risikoen for, at væsentlige bekymringer overses, minimeres. Særligt i den første fase af afsoningen er det altafgørende, at der bliver foretaget en dybdegående, tværfaglig vurdering af de terrordømtes risikoprofil og potentiale for rehabilitering. Dette vil skabe et solidt fundament for at kunne udarbejde en individualiseret og gennemtænkt handleplan for de terrordømtes videre afsoningsforløb.

Det anbefales, at den indledende vurderingsperiode varer minimum seks måneder. Perioden på minimum seks måneder er valgt, fordi man i evalueringen af den franske model har konstateret, at en fire-måneders evalueringsperiode var for kort.⁴¹

⁴⁰ Frankrig har inden for de senere år oprettet syv såkaldte QER-enheder (*quartiers d'évaluation de la radicalisation*) med plads til 140 indsatte, hvor nye terrordømte vurderes af et tværfagligt hold umiddelbart efter deres dom i en fire-måneders periode. Jf. Rougier & Micheron 2020.

⁴¹ Rougier & Micheron 2020.

Efter de seks måneder kan kriminalforsorgens personale, i dialog med PET, vurdere, om den enkelte terrordømte er egnet til at blive overflyttet til et af fængslerne i de fire kriminalforsorgsområder⁴², der har afdelinger med et sikkerhedsniveau egnet til at håndtere terrordømte. Overflytningen bør kun ske, hvis de terrordømte samarbejder og vurderes egnede til integration og rehabilitering. Hvis de omvendt ikke samarbejder eller vurderes at have en profil for at kunne påvirke og radikalisere andre indsatte, bør de forblive i den specialiserede afdeling efter de seks måneder.

Grundlaget for fortsat placering i den særlige terrorafdeling bør herefter vurderes hver tredje måned. Maksimumforløbet, hvis en indsat ikke samarbejder, anbefales at være 12 måneder. Samarbejder en terrordømt fortsat ikke, placeres vedkommende i kriminalforsorgens højeste sikkerhedsregime (aktuelt sikkerhedsklasse 1). Det bør herefter være en forudsætning for overførsel til mindre restriktivt regime, at den terrordømte overføres til den særlige terrorafdeling med henblik på gennemførelse af risiko- og behovsvurdering samt udarbejdelse af handlingsplan for forebyggelse af ny kriminalitet.

Muligheden for at blive overflyttet til et andet fængsel med et mindre restriktivt sikkerhedsregime og bedre tilbud for beskæftigelse, uddannelse og aktivering giver de terrordømte et incitament for at samarbejde med personalet om deres vurdering, handleplan og rehabilitering. Modellen kan dermed bidrage til at styrke det præventive spor i de terrordømtes afsoning. I denne forbindelse er det dog afgørende, at der i kombination med regimet indføres solide vurderingsmekanismer for at imødegå såkaldt "falsk deltagelse", hvor de terrordømte giver udtryk for at ville samarbejde for at blive flyttet til bedre forhold uden reelt at ville afskrive sig ekstremisme (*jf. næste afsnit om risikovurdering*).

For at undgå at terrordømte fra samme straffesag eller terrordømte med meget forskellige profiler kommer til at afsone sammen, anbefales det, at den specialiserede terrorafdeling indeholder minimum tre sektioner, så det er muligt at adskille de indsatte internt på afdelingen. Det er særlig vigtigt, at nye terrordømte, der er ved at gennemgå den indledende vurdering, kan adskilles fra de terrordømte, der er placeret på afdelingen, fordi de nægter at samarbejde om et rehabiliteringsprogram.

Tiltag 1.2: Begrænsning af påvirkning via omplacering af særligt farlige terrordømte og bekymringsindberettede indsatte

Terrordømte med potentiale for rehabilitering bør fortsat integreres i den øvrige fængselspopulation, men særligt farlige indsatte, der ikke vil samarbejde, bør i højere grad kunne adskilles fra andre modtagelige indsatte via placering i højsikkerhedsafdelinger med specialiseret personale. Derfor anbefaler Bjelkegruppen, at det gøres muligt at placere særligt farlige terrordømte på en højsikkerhedsplads i en længere periode end den indledende vurderingsfase, hvis personalet vurderer, at det er nødvendigt.

Konkret anbefales det, at terrordømte enten kan holdes i den særligt specialiserede terrorafdeling eller kan flyttes til en anden højsikkerhedsplads efter den indledende vurderingsperiode, hvis de enten ikke samarbejder, eller hvis de vurderes at være særligt farlige pga. hensigt om at udøve vold eller evne til

⁴² De fire områder er: Midt- og Nordjylland, Hovedstaden, Sjælland og Syddanmark.

at radikalisere andre indsatte. Endvidere anbefaler Bjelkegruppen, at bekymringsindberettede indsatte blandt den øvrige fængselspopulation skal kunne rykkes til den specialiserede terrorafdeling (jf. *tiltag 1.1*) under deres afsoning, hvis kriminalforsorgen vurderer, at det er nødvendigt af hensyn til personalets sikkerhed eller risikoen for påvirkning.

Muligheden for at kunne adskille særligt farlige radikaliserede indsatte fra den øvrige fængselspopulation er et væsentligt element i indsatsen mod fængselsradikalisering. International forskning har vist, at radikalisering både i og uden for fængslerne i høj grad er et socialt fænomen, og at særligt såkaldte “karismatiske ledere” kan spille en væsentlig rolle i fængselsradikalisering.⁴³ Afskåret fra tidligere netværk i et nyt hektisk miljø kan indsatte blive modtagelige over for påvirkning fra stærke lederfigurer, der kan tilbyde dem en form for sikkerhed, stabilitet og meningsfællesskab.⁴⁴ Det er derfor afgørende for indsatsen, at myndighederne har mulighed for at kunne adskille radikaliserede fra påvirkelige indsatte.

Behovet for at kunne adskille særligt farlige radikaliserede indsatte fra den øvrige fængselspopulation forstærkes yderligere af, at et lille antal af indsatte med terrorsager genererer markant flere hændelser vedrørende orden og sikkerhed i fængslet sammenlignet med andre terrordømte og terrorsigtede. Seks indsatte stod for 52 procent af ordens- og sikkerhedshændelser genereret af den samlede population af terrordømte og terrorsigtede i perioden 2015-2020. Samtidig stod de ti mest udfordrende terrordømte og terrorsigtede for langt de fleste voldelige episoder mod ansatte og andre medindsatte, mens 17 terrordømte/-sigtede ikke genererede nogen ordens- og sikkerhedshændelser mellem 2015-2020. Der er således stor variation i de terrordømte/-sigtedes adfærd, hvilket indikerer et behov for et differentieret sikkerhedsregime.

Ved at give kriminalforsorgen muligheden for at omplacere særligt farlige indsatte til en højsikkerhedsafdeling målrettet terrorister minimeres deres påvirkningsrum samtidig med, at man sikrer, at de håndteres af højt specialiseret personale med særlige kompetencer i forhold til målgruppen. Med andre ord afspejler tiltaget en “ret og pligt”-tilgang til afsoningen for terrordømte, hvor de, der ønsker at deltage aktivt i et forebyggelsesforløb, får ret til overførsel til et mindre restriktivt sikkerhedsregime, mens de, der ikke ønsker at samarbejde, får pligt til at afsone i højeste sikkerhedsklasse.

Tiltag 1.3: Etablering af flere særligt sikrede pladser til terrordømte kvinder i terrorafdeling og i Jyderup Fængsel

Kvindelige terrordømte udgør en særskilt problemstilling i forhold til placering, da kvindelige indsatte i kriminalforsorgens institutioner som princip adskilles fra de mandlige indsatte.⁴⁵

Selvom terrordømte i Danmark historisk set primært har været mænd, viser både forskningen og udviklingen i terrorisme i udlandet, at kvinders deltagelse i ekstremistiske aktiviteter er et reelt

⁴³ Hamm 2013; Khosrokhavar 2013; Silke & Veldhuis 2017; LaFree, Jiang & Porter 2020; Hamming 2021.

⁴⁴ Khosrokhavar 2013; Hamming 2021.

⁴⁵ Jf. regel 11 i FN's standardminimumsregler for behandling af indsatte i fængsler (“Nelson Mandela reglerne”).

problem, der ikke må negligeres.⁴⁶ Konkret er antallet af kvinder med tilknytning til militant islamisme i kriminalforsorgens institutioner steget fra tre i maj 2020 til ni i marts 2021. De ni kvinder omfatter bl.a. en kvindelig fremmedkriger, der har været varetægtsfængslet siden juli 2020, samt en ung kvinde, der blev dømt for angrebsplanlægning i Danmark i 2017. Det er muligt, at flere kvinder med tilknytning til militant islamisme på kort sigt kan blive sigtet og varetægtsfængslet, da en række kvinder, der er udrejst fra Danmark til konfliktzoner i udlandet, fortsat opholder sig i bl.a. Syrien.

På grund af kriminalforsorgens spredningsprincip placeres kvindelige indsatte med terrrorsager i dag adskilt fra hinanden. Eftersom kvinder ikke placeres sammen med mænd, er terrordømte og terrrorsigtede kvinder i nogle tilfælde placeret i afdelinger, hvis sikkerhedsklasse ikke følger sikkerhedsvurderingen af kvinderne. Såfremt flere kvindelige fremmedkrigere returnerer til Danmark og indsættes i kriminalforsorgens institutioner, vil manglen på egnede pladser til kvinder med terrrorsager blive yderligere akut.

Kriminalforsorgens sektioneringsregime over for kvinderne kan endvidere blive udfordret af, at Jyderup Fængsel i september 2021 omdannes til et rent kvindefængsel, hvilket kan føre til en samling af terrordømte og radikaliserede kvinder i denne institution. Det er Bjelkegruppens vurdering, at de planlagte fysiske rammer i Jyderup Fængsel på nuværende tidspunkt ikke i tilstrækkeligt omfang kan modsvare den aktuelle udvikling i trusselsbilledet, hvor flere radikaliserede kvinder forventes at blive indsat i et dansk fængsel.

På denne baggrund anbefaler Bjelkegruppen følgende tre justeringer af sikkerhedsregimet over for kvindelige afsonere, der mistænkes for at være radikaliseret.

For det første bør kvindelige terrordømte så vidt muligt underlægges samme sikkerhedsregime som terrordømte mænd. Terrordømte kvinder kan ligesom mændene udgøre en trussel både under og efter afsoning⁴⁷, og de bør derfor gennemgå de samme vurderingsprogrammer som mændene. Dette betyder, at kvindelige terrordømte ligesom mandlige terrordømte altid bør indsættes i den specialiserede terrorafdeling i minimum seks måneder umiddelbart efter deres dom (*jf. tiltag 1.1*).

For det andet anbefaler Bjelkegruppen, at der skabes bedre muligheder for at sektionere kvindelige terrordømte og bekymringsindberettede indsatte på sektioner i sikkerhedsklasse 1 eller 2. For at undgå en koncentration af terrordømte og bekymringsindberettede kvinder på få afdelinger i Jyderup Fængsel har myndighederne i Bjelkegruppen igangsat en undersøgelse af, hvordan sektionering af radikaliserede kvindelige indsatte kan opretholdes, efter at Jyderup Fængsel er trådt i kraft som kvindefængsel. Konkret undersøges det, om det juridiske grundlag for håndtering af kvindelige indsatte med terrrorsager bør justeres, så det bliver muligt at håndtere kvinderne i sikkerhedsklasse 1 og 2 i andre institutioner. Endvidere undersøges det om de fysiske rammer i den lukkede del af Jyderup Fængsel bør udvides med henblik på i højere grad at muliggøre sektionering af terrordømte og radikaliserede kvinder i denne institution.

⁴⁶ Hoyle et al. 2015; Gaub & Lisiecka 2016; Strømmen 2017; Patel 2017; Jacobsen 2016; Lahoud 2018; Cook & Vale 2018.

⁴⁷ CTA 2021.

For det tredje anbefales det, at kvinder, der tydeligt påvirker andre indsatte i en ekstremistisk retning, skal kunne placeres enten i den særlige terrorafdeling i en længere periode under deres afsoning ligesom mændene. Denne anbefaling er baseret på viden om, at der blandt kvinder involveret i terrorrelaterede aktiviteter findes personer, der udviser tegn på at have evne og vilje til at kunne radikalisere andre kvinder. Det er derfor muligt, at der i fremtiden vil være behov for at kunne fjerne nogle kvindelige indsatte fra andre modtagelige indsatte pga. risikoen for påvirkning. Det bemærkes, at denne anbefaling introducerer et princip om, at sikkerhed bør prioriteres højere end køn, når det omhandler placering af terrordømte indsatte. For at overholde FN's standard for indsatte i fængsler ("Nelson Mandela-reglerne") er det dog nødvendigt at adskille kvinder og mænd i sektioner også i forbindelse med afsoning i en terrorafdeling.⁴⁸

⁴⁸ FN's standardminimumsregler for behandling af indsatte i fængsler ("Nelson Mandela-reglerne").

Indsatsområde 2.

Risikovurdering og kompetence

Et andet centralt område i indsatsen vedrørende fængselsradikalisering er myndighedernes evne til at identificere og vurdere risikofaktorer hos terrordømte og bekymringsindberettede indsatte.

Risikovurdering af radikaliserede indsatte har overordnet set to formål. Det første formål er at vurdere risikoen for, at en indsat begår politisk motiveret vold enten under afsoning eller efter løsladelse. Det andet formål er at kortlægge den indsattes behov, motivation og profil med henblik på at sammensætte en indsats, der kan imødegå den indsattes specifikke risikofaktorer. Risikovurdering er således afgørende for dels at imødegå recidiv, dels at sikre at terrordømte og radikaliserede indsatte bliver håndteret sikkerhedsmæssigt forsvarligt under fængslingen.⁴⁹

Risikovurdering af muligt radikaliserede indsatte er aktuelt besværliggjort af, at indikationer på radikalisering er blevet mere subtile, særligt inden for den militant islamistiske ideologi. Som modsvar til myndighedernes intensiverede indsats over for militant islamisme har nogle militant islamistiske netværk begrænset deres brug af meget åbenbare udtryksformer og manifesterede ideologiske symboler. Dette ses særligt i propagandaen og onlinefællesskaber⁵⁰, men er også registreret i nogle europæiske fængsler.⁵¹ De mere subtile udtryksformer stiller store krav til myndighedernes evne til at afkode og vurdere handlinger og udsagn, da kendskab til gruppernes praksis og symboler i stigende grad er en forudsætning for at kunne opfange tegn på radikalisering.

Myndighederne er endvidere udfordret af, at der har været eksempler på, at militant islamistiske indsatte i europæiske fængsler har benyttet såkaldt "falsk overholdelse" (*false compliance*), dvs. at indsatte har givet udtryk for at ville samarbejde for at opnå en fordel uden reelt at have intention om at afskrive sig den militant islamistiske ideologi.⁵² Et af de mest alvorlige af disse eksempler er Usman Khan, der udførte et terrorangreb i London i 2019 efter at have gennemført afradikaliseringssprogrammer under afsoning og prøveløsladelse.⁵³ Et lignende tilfælde sås i Østrig i november 2020, hvor Kujtim Fejzulaj dræbte fire mennesker under prøveløsladelse efter at have deltaget i et afradikaliseringssforløb.⁵⁴

De militante ideologiers subtile udtryksformer samt risikoen for såkaldt falsk overholdelse stiller store krav til myndighedernes arbejdsgange og kompetencer i forbindelse med risikovurdering. Det er derfor nødvendigt både at sikre et højt kompetenceniveau hos den specialiserede personalegruppe, der foretager vurderingerne, og at udvikle systematiske arbejdsgange for risikovurdering, herunder med brug af valide vurderingsredskaber.

⁴⁹ UNOCD 2016; Pressman et al. 2018.

⁵⁰ Friis 2018.

⁵¹ Neumann & Basra 2020.

⁵² Neumann & Basra 2020.

⁵³ Weeks 2021.

⁵⁴ Mehra & Coleman 2020.

Flere europæiske lande er begyndt at supplere standard-vurderingsredskaber i fængslerne med strukturerede vurderingsværktøjer specifikt designet til at vurdere risikofaktorer hos ekstremistiske indsatte.⁵⁵ Dette skyldes en udbredt erkendelse af, at standard-vurderingsredskaber designet til at afdække (almene) kriminogene faktorer ikke kan opfange alle aspekter af risikoen fra indsatte, der har begået eller mistænkes at ville begå ideologisk motiveret vold.⁵⁶ Selvom intet vurderingsværktøj entydigt kan forudsige, om en person vil begå terror, er der i nogen grad belæg for, at et ekstremismespecifikt vurderingsværktøj – i kombination med høj faglighed – kan styrke vurderinger ved at skabe gennemsigtighed, øge inter-reliabilitet og sikre, at vurderinger ikke baseres på præundersøgelser-intuitioner.⁵⁷

Mens vurderingsredskaber vedrørende almene kriminogene faktorer er afprøvet og evalueret i stort omfang, er værktøjer specifikt udviklet til at vurdere ekstremistiske indsatte relativt nye.⁵⁸ På europæisk plan er de mest brugte vurderingsværktøjer målrettet ekstremister *Extremism Risk Guidelines 22+* (ERG22+) og *Violent Extremism Risk Assessment Version 2 Revised Protocol* (VERA-2R). ERG22+ er udviklet af de britiske myndigheder og er efterfølgende blevet testet i andre lande. VERA-2R stammer fra Canada, men er senere blevet implementeret i flere europæiske lande, herunder Belgien, Frankrig, Tyskland, Holland og Spanien.

Både VERA-2R og ERG22+ er baseret på metoden “struktureret professionel vurdering” (SPV), der kombinerer en systematisk indikator-drevet evaluering med en professionel kvalitativ vurdering.⁵⁹ Formålet med metoden er at systematisere vurderingsprocessen uden at begrænse specialistens mulighed for at bruge sin faglighed gennem rigide og ufleksible indikatorer kendt fra nogle sundhedsvidenskabelige værktøjer.⁶⁰ SPV er blevet vurderet som den mest egnede tilgang til risikovurdering af voldelige ekstremister af både forskere og praktikere, herunder i best practice-guidelines fra FN og Det Europæiske Råd.⁶¹

Figur 8. Oversigt over risikovurderingsværktøjer anvendt i europæiske fængsler.

England & Wales	ERG22+.	Belgien	VERA-2R.
Frankrig	VERA-2R.	Norge	<i>Intet specifikt værktøj til radikalisering.</i>
Holland	VERA-2R.	Sverige	VERA-2R.
Spanien	VERA-2R.	Tyskland	VERA-2R og RADAR-ITE.

⁵⁵ Neumann & Basra 2020; Hamming 2021.

⁵⁶ Pressman et al. 2018.

⁵⁷ UNOCD 2016; Powis, Randhawa-Horne & Bishopp 2019; Hall 2020.

⁵⁸ UNOCD 2016; Heide, Zwan & Leyenhorst 2019; Neumann & Basra 2020; Hamming 2021.

⁵⁹ Hamming 2021.

⁶⁰ Pressman et al. 2018.

⁶¹ UNOCD 2016; Det Europæiske Råd 2016; Sarma 2017; Pressman et al. 2018.

I Danmark har der frem til medio 2020 ikke været anvendt et vurderingsværktøj specifikt designet til at afdække risikofaktorer hos radikaliserede og ekstremistiske indsatte. Kriminalforsorgen har dog i en længere årrække anvendt vurderingsmetoden "Level of Service/Risk-Need-Responsivity (LS/RNR)"⁶² til at screene indsatte for almene kriminogene faktorer og risiko for recidiv. I slutningen af 2020 påbegyndte kriminalforsorgen implementeringen af det ekstremismespecifikke vurderingsværktøj VERA-2R over for terrordømte.

Målsætning for indsatsområdet: Vurderingen af terrordømte og radikaliserede indsatte skal systematiseres og specialiseres

På baggrund af undersøgelser af andre sammenlignelige europæiske lande anbefaler Bjelkegruppen, at risikovurdering af terrordømte og radikaliserede indsatte systematiseres og specialiseres yderligere, herunder via brug af et ekstremismespecifikt risikovurderingsværktøj.

Systematisk og specialiseret risikovurdering er en forudsætning for at kunne designe en differentieret indsats under afsoning, der sikrer, at terrordømte og radikaliserede indsatte håndteres bedst muligt med udgangspunkt i deres specifikke risikoprofil og potentiale for rehabilitering. En tidlig, systematisk og tværfaglig risikovurdering vil bidrage til at minimere den risiko, der måtte udgå fra de indsatte, både under afsoning og når de løslades.

I en tid, hvor antallet af radikaliserede indsatte stiger, er risikovurdering desuden et afgørende værktøj for at kunne opdele terrordømte og radikaliserede indsatte i relevante sikkerhedsklasser og dermed imødegå overbelægning i højsikkerhedsafdelingerne.⁶³

Tiltag 2.1: Implementering og udbredelse af VERA-2R til risikovurdering af terrordømte og radikaliserede indsatte

For at sikre systematiske og specialiserede risikovurderinger er det nødvendigt med valide arbejdsgange, der minimerer risikoen for, at vurderingerne baseres på præ-undersøgelser-intuitioner. Derfor anbefaler Bjelkegruppen, at risikovurdering af terrordømte og radikaliserede indsatte styrkes gennem fortsat implementering og udbredelse af et struktureret risikovurderingsværktøj, der specifikt er målrettet ekstremister.

På baggrund af erfaringer og undersøgelser fra udlandet vurderer Bjelkegruppen, at VERA-2R aktuelt er det mest brugbare ekstremismespecifikke risikovurderingsværktøj. VERA-2R har den umiddelbare fordel, at det er det mest anvendte vurderingsværktøj blandt andre sammenlignelige europæiske lande, hvorfor valg af dette redskab kan give en fordel i forbindelse med europæisk samarbejde på området. Derudover har VERA-2R en række metodiske fordele sammenlignet med det andet hyppigt brugte ekstremismeværktøj (ERG22+), idet VERA-2R i højere grad tager højde for kontekstuelle og

⁶² *Risk-Need -Responsivity* er tre kriminalpræventive principper, som den kriminologiske forskning har fremhævet, at en kriminalpræventiv indsats bør leve op til.

⁶³ UNOCD 2016.

historiske faktorer i vurderingen. I evalueringen af den britiske kontraterrorindsats er ERG22+ blevet kritiseret for at lave en voldsom undervurdering af den oprindelige terrorovertrædelses alvor.⁶⁴ Dette skyldes, at der i brugen af ERG22+ bliver lagt for meget vægt på den indsattes egne udsagn frem for at undersøge vedkommendes handlinger før fængsling, eksempelvis ved at gennemgå domsbøger samt oplysninger fra politi og efterretning. Endvidere er ERG22+ blevet kritiseret⁶⁵ for at fokusere for ensidigt på individuelle psykologiske faktorer hos den indsatte og dermed negligere sociale og politiske faktorer, hvilket forskningen har dokumenteret spiller en væsentlig rolle for politisk motiveret vold.⁶⁶

VERA-2R har et klart analytisk fokus på den indsattes historik og kontekst, samtidig med at værktøjet kildemæssigt fordrer en inklusion af andre datakilder end samtaler med den indsatte, herunder eksempelvis domsbøger og efterretninger.⁶⁷ Derudover har værktøjet ikke kun fokus på, hvordan personer bliver involveret i terrorisme, men også på faktorer relateret til, hvordan personer kommer ud af terrorisme, samt hvilke såkaldte "beskyttende faktorer", der er tilknyttet deres profil.⁶⁸ VERA-2R ser derfor ud til at kunne imødegå noget af den kritik, der har været rettet mod det britiske vurderingsværktøj, hvorfor Bjelkegruppen anbefaler fortsat implementering og udbredelse af dette værktøj.⁶⁹

Bjelkegruppen anbefaler, at de ekstremismespecifikke risikovurderinger med brug af VERA-2R foretages i de indledende seks måneder af afsoningen for samtlige terrordømte, dvs. både danske statsborgere og udviste indsatte, der er dømt for terrorisme i Danmark. Det er væsentligt, at der også foretages grundige risikovurderinger af udviste indsatte, idet myndighederne har brug for at kende deres profil for at kunne sammensætte en sikker og effektiv afsoning og senere udsendelse. Endvidere anbefaler Bjelkegruppen, at VERA-2R anvendes i forlængelse af nye bekymringsindberetninger, der er så alvorlige, at en ikke-terrordømt indsat i kriminalforsorgens institutioner placeres i den højeste bekymringskategori (kategori 3).

Tiltag 2.2: Opkvalificering af nøglemedarbejdere i radikaliseringsindsatsen, herunder med fokus på risikovurdering

Anvendelse af et risikovurderingsværktøj er ikke en eksakt videnskab, og værktøjets præcision afhænger derfor i høj grad af kompetencerne hos de fagpersoner, der foretager vurderingerne.⁷⁰

⁶⁴ Hall 2020.

⁶⁵ Knudsen 2020; Hall 2020.

⁶⁶ Eksempelvis kan markante eksterne begivenheder, såsom annonceringen af et kalifat, et terrorangreb i Europa eller politiske uroligheder i en indsats nærområde, have betydning for, hvordan konkrete risikofaktorer udmønter sig hos individet. Jf. Sageman 2008; Basra, Neumann & Brunner 2016; Crone 2016; Hegghammer 2016; Weeks 2021.

⁶⁷ Pressman et al. 2018.

⁶⁸ Forskningen fremhæver, at et fokus på beskyttende faktorer er væsentligt for afradikalisering. Jf. Pressman et al. 2018; Silke 2011.

⁶⁹ Hall 2020; Knudsen 2020.

⁷⁰ UNOCD 2016; Neumann & Basra 2020; Hall 2020; Hamming 2021.

Implementeringen af et nyt vurderingsværktøj bør derfor kombineres med kompetenceudvikling og specialisering af personalet, der skal anvende det.

Det er afgørende, at der afsættes midler til, at kriminalforsorgens ressourcepersoner og sikkerhedskoordinatorer kan gennemføre certificering i brugen af VERA-2R. Derudover er det væsentligt at sikre, at kriminalforsorgens ressourcepersoner og sikkerhedskoordinatorer løbende holdes opdateret på tendenser og redskaber, der kan styrke deres evne til at foretage kvalificerede risikovurderinger. I undervisningen bør der tages højde for forskelle i ekstremismeformer samt kulturelle og politiske forskelle, der kan have betydning for, hvordan konkrete risikofaktorer udmønter sig hos forskellige typer af indsatte.⁷¹

For at styrke myndighedssamarbejdet omkring risikovurdering anbefaler Bjelkegruppen, at relevante nøglemedarbejdere fra myndigheder, som kriminalforsorgen samarbejder med omkring fængselsradikalisering, også certificeres i brugen af VERA-2R. Dette skal bidrage til at sikre et fælles sprog omkring risikovurdering, øge den tværgående vidensdeling og minimere tab ved systemovergange. Som minimum bør relevante nøglemedarbejdere på fængselsområdet fra PET's forebyggende og operative centre deltage i undervisningen. Derudover bør Hjemrejsestyrelsen også inkluderes i undervisningen med henblik på at styrke overgangen fra afsoning til udsendelse.

Det anbefales endvidere, at tovholdere fra infohusene på sigt certificeres i VERA-2R med henblik på at sikre konsistens i risikovurderingen af terrordømte og radikaliserede indsatte fra afsoning til post-løsladelse. Det fremstår uhensigtsmæssigt, at der aktuelt anvendes to forskellige risikovurderingsværktøjer i indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte henholdsvis før og efter løsladelse. For at skabe større konsistens i indsatsen bør det undersøges, om VERA-2R også kan anvendes under prøveløsladelse og post-løsladelse. Hvorvidt dette kan lade sig gøre vil blive undersøgt yderligere og uddybet i den kommende rapport 2 fra Bjelkegruppen.

Tiltag 2.3: Inkludering af psykologfaglige kompetencer i vurderingen af risiko og behov hos terrordømte og radikaliserede indsatte

VERA-2R er et struktureret risiko- og behovsvurderingsværktøj, der kræver særlig certificering og et indgående kendskab til risiko- og behovsfaktorer hos den ekstremistiske population. Redskabet er udviklet af psykologer og psykiatere, og i sin grundstruktur afspejler redskabet et fokus på den enkelte indsatte, dennes historik og opvækst samt løbebane i retning af voldelig ekstremistisk adfærd. I sammenlignelige lande (f.eks. Sverige og Tyskland) er ansvaret for og den faglige støtte til gennemførelsen af VERA-2R-vurderingen derfor placeret hos medarbejdere, der har en psykologfaglig profil.

Kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation har på nuværende tidspunkt ikke psykologfaglige kompetencer til rådighed. Bjelkegruppen anbefaler derfor, at der i forlængelse af etableringen af den særlige terrorafdeling og implementeringen af et struktureret risikoværktøj tilføjes psykologfaglige

⁷¹ UNOCD 2016; Neumann & Basra 2020; Hamming 2021.

kompetencer, der kan bidrage til udarbejdelsen af VERA-2R-vurderingerne samt i øvrigt følge den enkelte klient tæt under afsoningsforløbet.

Tiltag 2.4: Styrket myndighedssamarbejde om den indledende vurdering af nye terrordømte med henblik på at sikre tilstrækkelige datakilder

I evalueringen af den britiske kontraterrorindsats har der været kritik af, at risikovurderinger af ekstremister i fængsler typisk bliver udarbejdet af personer, der ikke har adgang til det komplette billede af sensitiv information. Når risikovurderinger i fængslerne bliver udført af personer, der ikke har adgang til de nødvendige oplysninger, vil vurderingerne i for høj grad blive baseret på den indsattes egne udsagn under afsoning frem for vedkommendes handlinger før fængsling. Dette er problematisk, idet en indsats adfærd under fængsling ikke isoleret set er udslagsgivende for, om vedkommende udgør en trussel efter afsoning.⁷²

For at sikre risikovurderingernes validitet er det derfor væsentligt at designe en arbejdsgang, der sikrer, at centrale medarbejdere i kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation får stillet tilstrækkelige oplysninger og efterretninger til rådighed i den indledende vurderingsfase af nye terrordømte. Dette gøres først og fremmest ved at sikre, at evalueringsperioden har en varighed, der tidsmæssigt muliggør indhentning og bearbejdning af tilstrækkelig data, før analyse og vurdering påbegyndes. I indhentningsfasen er det særligt væsentligt at indhente retsbøger og historiske dokumenter fra før anholdelse.

Derudover anbefales det, at andre relevante myndigheder, herunder efterretningstjenesten og politiet, forpligtes til at understøtte kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation med at sikre tilstrækkelige oplysninger i forbindelse med den indledende vurdering af terrordømte. Som i alle sager, der omhandler ekstremisme og terrorisme, kan der være efterretninger og oplysninger, der ikke kan deles uden for efterretningstjenesten, selvom de potentielt kan have betydning for risikovurderingen. Det er derfor væsentligt, at PET fortsat udarbejder egne sikkerhedsvurderinger og trusselsvurderinger i forlængelse af kriminalforsorgens risikovurderinger.

Det bør dog være efterretningstjenestens ambition at dele så mange relevante oplysninger så tidligt som muligt med autoriserede brugere i kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation med henblik på at sikre det bedst mulige grundlag for at designe en målrettet og effektiv indsats under afsoning. Hvis relevante oplysninger ikke deles rettidigt med autoriserede brugere inden for rammerne af sikkerhedscirkulærets bestemmelser⁷³, kan det have en negativ indvirkning på kvaliteten af kriminalforsorgens indsats over for terrordømte og radikaliserede indsatte under afsoning og dermed på sigt øge truslen i forbindelse med løsladelse. Det er derfor en væsentlig opgave for PET at sikre, at autoriserede, centrale samarbejdspartnere på fængselsområdet har den nødvendige viden til at kunne foretage kvalificerede dispositioner over for indsatte, der vurderes at udgøre en trussel.

⁷² UNOCD 2016; Hall 2020.

⁷³ CIR1H nr. 10338: Cirkulære om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt.

Det forventes, at samarbejdet mellem PET og kriminalforsorgen vedrørende risikovurderinger vil føre til en markant styrkelse af myndighedernes kendskab til de indsattes trusselsprofiler både under afsoning og ikke mindst i forbindelse med løsladelse, hvor risikovurderingerne vil kunne styrke vidensgrundlaget for at igangsætte de rigtige operative og forebyggende dispositioner.

Tiltag 2.5: Specificering af bekymringskategorier i kriminalforsorgen med afsæt i risikovurderingssystem

Kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation tildeler systematisk indsatte med terrorsager samt bekymringsindberettede indsatte en såkaldt bekymringskategori. Bekymringskategorisering går fra 0 til 3, hvoraf 3 er den mest alvorlige (*jf. bilag 1*). Ved nye indberetninger kategoriseres den indsatte på baggrund af en vurdering af bekymringens alvor sammenholdt med kriminalforsorgens andre oplysninger og efterretninger. Bekymringskategoriseringen ligger efterfølgende til grund for iværksættelse af eventuelle forebyggende og sikkerhedsmæssige tiltag, ligesom bekymringskategorien medfører iværksættelse af politihøring ved udgang og prøveløsladelse.

Bjelkegruppen anbefaler, at kriminalforsorgen fortsat arbejder systematisk og struktureret med at bruge risiko- og behovskortlægningen i forbindelse med tildeling og revurdering af bekymringskategorier. Implementeringen og udbredelsen af VERA-2R vil kunne bidrage positivt til denne arbejdsproces. Det bør desuden overvejes, om der skal oprettes en ny, særskilt kategori for terrorsigtede, der endnu ikke har gennemgået risikovurdering med VERA-2R.

En oversigt over samtlige bekymringskategoriserede indsatte i kriminalforsorgens institutioner er de seneste år blevet fremsendt til PET med fast interval. Bjelkegruppen vurderer, at denne praksis bidrager positivt til at sikre løbende koordinering mellem de to myndigheder. Det anbefales dog, at PET i højere grad giver kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation tilbagemeldinger i tilfælde, hvor efterretningstjenesten ikke er enig i en indsats kategorisering.

Indsatsområde 3.

Operativ indsats

Styrket risikovurdering (jf. indsatsområde 2) og et fleksibelt sikkerhedsregime (jf. indsatsområde 1) er afgørende elementer i at facilitere en stærk efterretningsmæssig indsats, der kan imødegå radikaliserings og rekruttering i de danske fængsler og arresthuse. Ikke desto mindre er der fortsat brug for konkrete operative initiativer, der kan sikre, at den nødvendige viden om ekstremistiske indsatte bliver indhentet, analyseret og formidlet til relevante aktører med henblik på at iværksætte passende sikkerhedsforanstaltninger.

Nødvendigheden af en stærk operativ indsats allerede under afsoning aktualiseres af, at angreb begået af løsladte radikaliserede personer i Europa i de seneste år typisk er blevet udført meget kort tid efter gerningspersonernes løsladelse. I 2019 og 2020 blev syv terrorangreb i Europa begået af tidligere indsatte, der var blevet løsladt mindre end et år forud for deres angreb. Hvis indsatsen først påbegyndes op til løsladelsen af bekymrende indsatte, har myndighederne således relativt kort tid til at iværksætte tilstrækkelige operative og modvirkende foranstaltninger.

Figur 9. Angreb i Europa udført af personer, der blev løsladt under et år før angrebet (2019-2020).

Dato for angreb	Land	Gerningsperson (M/K)	Tid fra løsladelse
02-11-2020	Østrig	Kutjim Fejzulai (M)	Ca. 11 måneder
04-10-2020	Tyskland	Abdullah al H. H. (M)	5 dage
12-09-2020	Schweiz	Omer A. (M)	Ca. 2 måneder
20-06-2020	Storbritannien	Khairi Saad-Allah (M)	Ca. 2 uger
02-02-2020	Storbritannien	Sadesh Mamoor Faraz Amman (M)	10 dage
29-11-2019	Storbritannien	Usman Khan (M)	Ca. 11 måneder
18-03-2019	Holland	Gökmen Tanis (M)	19 dage

Behovet for en stærk operativ indsats under varetægt og afsoning forstærkes yderligere af, at der på europæisk plan er opstået en ny tendens med, at radikaliserede indsatte ikke kun begår angreb efter løsladelse, men også allerede under fængsling.⁷⁴ CTA vurderer, at minimum tre voldelige angreb med ekstremistisk motiv er blevet begået i europæiske fængsler siden 2015. To af de involverede gerningsmænd i disse angreb afsonede domme for terrorrelaterede overtrædelser i forbindelse med deres angreb, mens to var fængslet grundet domme for andre former for vold og en var en besøgende til en radikaliseringsmistænkt indsat. Ud over de tre ekstremistiske fængselsangreb har to terrordømte indsatte udført andre former for voldelige angreb under fængsling, som fortsat undersøges for muligt ekstremistisk motiv.

⁷⁴ CTA 2021.

Figur 10. Angreb i europæiske fængsler med ekstremistisk motiv (2015-2020).*

Dato for angreb	Land	Gerningsperson (M/K)	Fængslet pga. ekstremisme
09-01-2020	Storbritannien	Baz Hockton (M)	Nej (anden vold).
		Brusthom Ziamani (M)	Ja (planlagt halshugning).
05-03-2019	Frankrig	Michael Chiolo (M)	Nej (anden vold).
		Hanane Aboulhana (K)	Nej (gæst i fængslet).
04-09-2016	Frankrig	Bilal Taghi (M)	Ja (forsøg på udrejse).

* Ud over de oplyste angreb har to terrordømte i Frankrig, Mohammed Taha El Hannouni (fremmedkriger) og Christian Ganczarski (deltagelse i terrorangreb) udført voldelige angreb under fængsling. Angrebene undersøges for ekstremistisk motiv, men er ikke inkluderet i tabellen, da de ikke lever op til CTA's kriterier for terrorangreb.

I Danmark varetages den operative indsats over for radikaliserede indsatte i fængslerne dels af kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation, der arbejder målrettet med radikalisering og voldelig ekstremisme i fængslerne, dels af PET, som er national efterretnings- og sikkerhedsmyndighed i Danmark. Det operative samarbejde mellem disse myndigheder er afgørende for at sikre, at truslen fra radikaliserede indsatte afdækkes og imødegås både under fængsling og efter løsladelse.

Målsætning for indsatsområdet: Efterretningsindsatsen skal være mere proaktiv og det operative myndighedssamarbejde skal være tættere

Operative, efterretningsgenererende indsatser og efterforskninger i et tæt befolket og kontrolleret fængselsmiljø er yderst vanskelige og indebærer en høj risiko for afdækning. Derfor har Bjelkegruppens fokus i forhold til den operative indsats primært været at udvikle forslag til tiltag, der kan styrke rammerne for en proaktiv efterretningsindsats karakteriseret af fleksibilitet og samarbejde.

Myndighedssamarbejdet mellem kriminalforsorgen, PET og politiet er allerede blevet styrket markant siden oprettelsen af en specialiseret enhed i kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation, der specifikt fokuserer på radikalisering og voldelig ekstremisme.⁷⁵ På baggrund af udviklingen i den ekstremistiske fængselspopulation bør samarbejdet dog intensiveres yderligere, herunder med en øget gensidig udveksling af oplysninger og tættere koordinering.

Det ændrede trusselsbillede medfører endvidere et behov for at udvikle den operative indsats i en mere proaktiv retning. Erfaringer fra andre europæiske lande viser, at angreb kan ske allerede under afsoning eller meget kort tid efter løsladelse. Derfor bør den operative indsats på tværs af myndighederne starte så tidligt som muligt i forløbet og ikke først op til løsladelsen. Hvis indsatsen igangsættes for sent, minimeres mulighederne for at arbejde med den indsatte og iværksætte relevante sikkerhedsmæssige og forebyggende foranstaltninger.

⁷⁵ Regeringen 2016.

Der findes ingen fast opskrift. Målet er større råderum og tættere koordination i det operative samarbejde. Den gennemgående målsætning i følgende forslag til tiltag er derfor at styrke de overordnede rammer for et proaktivt og kreativt samarbejde.⁷⁶

Tiltag 3.1: Forankring af forbindelsesofficer fra PET i kriminalforsorgen

For at styrke det operative samarbejde mellem PET og kriminalforsorgen blev det i forbindelse med det andet styregruppemøde i Bjelkegruppen besluttet, at der skal forankres en forbindelsesofficer (FO) fra PET i kriminalforsorgen.

Forbindelsesofficeren fra PET vil kunne bidrage til at imødegå risikoen for personafhængighed og uforholdsmæssigt ressourceforbrug i forbindelse med udveksling af oplysninger og efterretninger. Derudover vil forbindelsesofficeren kunne spille en væsentlig rolle i det kommende arbejde med at formalisere standarder og processer for udveksling af efterretninger angående bekymringskategoriserede personer i fængsler og arresthuse. Ordningen vil således samlet set bidrage til et endnu tættere samarbejde om den operative indsats under varetægt og afsoning.

FO-projektet udmøntes i den lovgivningsmæssige ramme, der blev etableret den 1. februar 2019, hvor straffuldbyrdelseslovens § 66 b trådte i kraft. Bestemmelsen giver mulighed for, at kriminalforsorgen kan indsamle, behandle og videregive oplysninger om indsatte og personer, som indsatte har kontakt til, til andre myndigheder, hvis ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn, hensyn til kriminalforsorgens eller andre myndigheders indsats mod radikaliserings og ekstremisme eller hensyn til bekæmpelse og forebyggelse af kriminalitet taler herfor.

Tiltaget er godkendt på direktionniveau i både kriminalforsorgen og PET. Den videre proces er, at kriminalforsorgen og PET udarbejder en funktionsbeskrivelse, der nærmere præciserer opgaverne samt betingelserne for adgang og udveksling af oplysninger via ordningen. I denne forbindelse bør de nærmere juridiske rammer i forbindelse med adgangen til forskellige systemer på tværs af myndigheder undersøges, og eventuelle juridiske hindringer fjernes.

Det er Bjelkegruppens vurdering, at det bør undersøges, om der kan foretages en ændring af straffuldbyrdelseslovens § 66 b med henblik på at muliggøre, at efterretningstjenesten uden den indsatte samtykke elektronisk kan indhente oplysninger om en indsat i kriminalforsorgens systemer i det omfang indhentelsen kan have betydning for varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver. Ændringen kan eventuelt gennemføres med inspiration fra udlændingelovens § 45 a, stk. 4, der muliggør at efterretningstjenesten kan indhente oplysninger om en udlænding fra registre og systemer hos en række myndigheder på udlændingeområdet, hvis indhentelsen kan have betydning for efterretningstjenestens varetagelse af sikkerhedsmæssige opgaver.

⁷⁶ Det bemærkes, at det ikke er muligt inden for rammerne af en uklassificeret rapport nærmere at konkretisere de enkelte efterretningsmæssige arbejdsgange i det operative arbejde, hvorfor nogle tiltag præsenteres kortfattet.

Tiltag 3.2: Styrket informationssikkerhed i samarbejdet om terrordømte og radikaliserede indsatte med henblik på mere effektiv deling af oplysninger

Myndighedernes samarbejde om terrordømte og radikaliserede indsatte beror ofte på deling af klassificerede oplysninger. Det er derfor afgørende, at de involverede myndigheder i den operative indsats over for terrordømte og radikaliserede indsatte har de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger for videregivelse, opbevaring og behandling af klassificerede dokumenter. Dette er bl.a. en forudsætning for, at PET kan dele relevante efterretninger og vurderinger med autoriserede brugere i de andre myndigheder, herunder i forbindelse med risikovurdering.

Klassificerede informationer skal behandles i overensstemmelse med sikkerhedscirkulærets bestemmelser.⁷⁷ Beskyttelsen af informationerne udgøres af en række personalemæssige, fysiske, informationstekniske og proceduremæssige foranstaltninger, der skal sikre, at informationerne beskyttes mod uautoriseret indsigt og ændring samt er til rådighed for autoriserede brugere, når de skal anvendes.

I forbindelse med opstarten af Bjelkegruppens arbejde blev der iværksat en proces med at forbedre de sikkerhedsmæssige foranstaltninger hos de deltagende myndigheder med henblik på at øge og effektivisere vidensdelingen på tværs af myndighederne – både i forbindelse med indsatsgruppens arbejde og i den daglige drift. Det blev i forlængelse heraf vedtaget på første styregruppemøde for Bjelkegruppen, at alle involverede myndigheder skal tilsluttes regeringens eksisterende krisestyringsnetværk (REGNEM), hvilket vil muliggøre sikker kommunikation og dataudveksling.⁷⁸ Derudover blev det besluttet, at PET skal rådgive og bistå kriminalforsorgen, Hjemrejsestyrelsen m.fl. med etableringen af relevante øvrige sikkerhedsforanstaltninger med henblik på at øge vidensdelingen.

I denne forbindelse skal det bemærkes, at DfK allerede siden 2019 har fulgt de af PET anviste forskrifter for opbevaring af klassificeret materiale. De anviste forskrifter er dog på nuværende tidspunkt alene implementeret i DfK, hvorfor Bjelkegruppen anbefaler, at der arbejdes på, at øvrige niveauer i kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation også bliver i stand til at kunne håndtere materiale, der er klassificeret efter sikkerhedscirkulæret. Det kan derudover overvejes, om centrale medarbejdere i både kriminalforsorgen og Hjemrejsestyrelsen bør modtage en egentlig sikkerhedsbelæring eller systematisk indoktrinering i anvendelsen af og arbejdet med klassificeret materiale.

⁷⁷ CIR1H nr. 10338: Cirkulære om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt.

⁷⁸ REGNEM er et kommunikationssystem til deling af skriftlige produkter og mundtlig kommunikation, som er godkendt til håndtering af oplysninger klassificeret HEMMELIGT eller derunder. Jf. Regeringen 2014.

Tiltag 3.3: Deltagelse af kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation i Center for Terroranalyse (CTA)

Bjelkegruppen anbefaler, at kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation fremover fast deltager i Center for Terroranalyse (CTA). Kriminalforsorgen og CTA har i forvejen et godt samarbejde, men udviklingen i trusselsbilledet nødvendiggør en intensivering og formalisering af samarbejdet. Med fast deltagelse af kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation i CTA vil kriminalforsorgens specialiserede radikaliseringsmedarbejdere altid have opdateret og valideret viden om udviklingen i trusselsbilledet, hvilket vil øge kriminalforsorgens evne til at identificere og imødegå radikalisering. Derudover vil kriminalforsorgens deltagelse i CTA kunne bidrage til at styrke analyser og trusselvurderinger på fængselsområdet og i forbindelse med løsladelser.

Tiltag 3.4: Undersøgelse af rammerne for indsatsen over for radikalisering og voldelig ekstremisme under varetægt

Det operative servicetjek har identificeret et behov for at styrke indsatsen mod radikalisering under varetægt. I perioden 2005 til 2020 har terrordømte i Danmark i gennemsnit siddet varetægtsfængslet i næsten to år fra deres sigtelsesdato til endelig dom i deres straffesag.⁷⁹ De lange varetægtsfængslinger er en udfordring for danske myndigheder, idet de operative og forebyggende muligheder under varetægt aktuelt er begrænsede. Dette er primært en udfordring i tilfælde, hvor indsatte med terrorsager får korte fængselsstraffe, og hvor myndighederne derfor har meget kort tid til at vurdere og arbejde med de indsatte under afsoning.

Erfaringer fra sammenlignelige lande i Europa viser, at angreb med ekstremistisk motiv kan ske både under fængsling og meget kort tid efter løsladelse. For at imødegå denne trussel er det nødvendigt, at kriminalforsorgen i større omfang end i dag har mulighed for at afdække og imødegå risikofaktorer hos radikaliserede indsatte allerede under varetægt.

Bjelkegruppen vurderer, at den danske indsats over for radikalisering hos varetægtsarrestanter besværliggøres af, at kriminalforsorgens medarbejdere og fortrolige arbejdsmetoder på radikaliseringsområdet ikke i tilstrækkelig omfang er beskyttet under varetægt. Dette skyldes bl.a., at der aktuelt er risiko for, at de særlige ressourcepersoner og sikkerhedskonsulenter, der arbejder med radikalisering, kan blive indkaldt som vidner i de sigtedes straffesager.

En anden udfordring i forbindelse med indsatsen under varetægt er, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt for kriminalforsorgen at foretage en struktureret risikovurdering af terrorsigtede indsatte, før der er afsagt endelig dom i deres straffesag. Eftersom arbejdsmetoderne omkring risikovurderinger er interne og fortrolige, kan kriminalforsorgen ikke påbegynde risikovurderinger under varetægt, hvis det ikke er muligt at beskytte arbejdsmetoderne. Dette kan skabe udfordringer,

⁷⁹ Tal fra PET (januar 2021).

da grundig risikovurdering spiller en vigtig rolle i, at kriminalforsorgen kan udarbejde handleplaner og håndtere indsatte med terrørsager på den mest sikkerhedsmæssigt forsvarlige måde.

Kriminalforsorgens indsats over for radikaliserings og voldelig ekstremisme har gennemgået en markant professionalisering de senere år, bl.a. som følge af en række initiativer i regeringens nationale handlingsplan fra 2016.⁸⁰ Det er derfor en naturlig udvikling, at kriminalforsorgens specialiserede personale på radikaliseringsområdet anvender interne og fortrolige arbejdsmetoder, der af hensyn til indsatsen over for radikaliserings og voldelig ekstremisme ikke bør afdækkes i forbindelse med en straffesag.

I forlængelse af disse overvejelser anbefaler Bjelkegruppen, at der foretages en undersøgelse af, om der kan sikres større beskyttelse af kriminalforsorgens personale og arbejdsmetoder under varetægt. Dette kan eksempelvis gøres ved at undersøge om samtykke om vidneforklaring skal kunne nægtes med henvisning til hensynet til indsatsen over for radikaliserings i kriminalforsorgens institutioner.

Tiltag 3.5: Bedre monitorering af besøgs- og ringetilladelse samt pengeoverførsler til terrordømte

Personer, der afsoner i kriminalforsorgens institutioner har ret til besøg, til telefonisk kontakt samt til at modtage penge. Det gælder også for personer, der er dømt for terror. Af ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn samt af hensyn til kriminalforsorgens forebyggende indsats, anbefaler Bjelkegruppen, at kriminalforsorgen på kort sigt styrker monitoreringen af besøgs- og ringetilladelser samt af pengeoverførsler til og fra terrordømte. Monitoreringen skal modvirke afsoneres mulige kontakt til andre terrordømte eller radikaliserede personer. Bjelkegruppen anbefaler endvidere, at kriminalforsorgen på længere sigt digitaliserer anmodningen om besøgs- og ringetilladelser.

Tiltag 3.6: Fokus på besiddelse af ulovlige mobiltelefoner og USB-stik med ekstremistisk materiale

Besiddelse af mobiltelefoner/USB-stik har i en længere årrække været en central sikkerhedsudfordring i indsatsen mod radikaliserings og voldelig ekstremisme i fængsler og arresthuse.⁸¹ Selvom årsagen til, at indsatte anskaffer sig ulovlige mobiltelefoner typisk er et ønske om at holde kontakten til pårørende⁸², har der været eksempler på, at indsatte har brugt mobiltelefoner og USB-stik til at påvirke/true vidner eller til at opbevare ekstremistisk materiale.⁸³ Eftersom forskningen viser, at ekstremistisk propaganda kan spille en rolle i radikaliserings og rekruttering⁸⁴, er det væsentligt at imødegå spredning af denne type materiale.

⁸⁰ Regeringen 2016.

⁸¹ Minke 2019; Rigsadvokaten 2016; Justitsministeriet 2016.

⁸² Minke 2019; Justitsministeriet 2016.

⁸³ Larsen 2016;

⁸⁴ Conway 2017; Friis 2018.

På grund af de ordens- og sikkerhedsmæssige udfordringer som ulovlige mobiltelefoner og USB-stik kan afstedkomme i fængslerne, er der løbende blevet implementeret forskellige initiativer med henblik på at imødegå problemet.⁸⁵ I 2007 blev indsattes uretmæssige besiddelse af mobiltelefoner i fængsler og arresthuse kriminaliseret med risiko for pådragelse af disciplinærstraf og ubetinget fængselsstraf på op til seks måneder. Endvidere vedtog Folketinget i juni 2016 en lovændring, der styrkede indsatsen mod ulovlige mobiltelefoner gennem dels et øget sanktionsniveau, dels en række tiltag vedrørende statisk sikkerhed, herunder mere restriktiv adgangskontrol (*modvirkning af indsmugling*) og øget visitation (*afsløring af telefoner i fængslerne*).⁸⁶ Der er således allerede hjemmel i straffeloven og straffuldbyrdsloven til at sanktionere indsmugling og besiddelse af mobiltelefoner, ligesom der i en årrække har været fokus på at styrke kriminalforsorgens evne til at identificere indsmugling og besiddelse af ulovlige mobiltelefoner og USB-stik.

En evaluering finansieret af Justitsministeriet fra 2019 har konkluderet, at de indførte tiltag i forlængelse af lovændringen i 2016 ser ud til at have haft den tilsigtede effekt, idet omfanget af mobiltelefoner i de lukkede fængsler overordnet set er faldet.⁸⁷ Endvidere viser tal fra kriminalforsorgen, at omfanget af fund af mobiler og USB-stik blandt de terrordømte indsatte ligeledes har været forholdsvis begrænset i perioden 2015-2020. Det bør desuden bemærkes, at Danmarks indsats over for ulovlige mobiltelefoner og USB-stik i fængsler er forholdsvis omfattende sammenlignet med de andre skandinaviske lande. Eksempelvis har Norge, Sverige og Finland modsat Danmark ikke kriminaliseret besiddelse af mobiltelefoner i fængsler, men betragter alene sagen som et anliggende for fængslet.

På baggrund af disse betragtninger vurderer Bjelkegruppen, at rammerne for den nuværende indsats over for besiddelse af ulovlige mobiltelefoner/USB-stik er tilstrækkelige. Lovændringerne fra 2016 og de efterfølgende tiltag vedrørende visitation, adgangskontrol og sanktionering vurderes at have haft den tilsigtede effekt i forhold til at nedbringe antallet af mobiltelefoner i de lukkede fængsler. Hertil kommer, at en yderligere skærpelse af indsatsen risikerer at skade det kriminalpræventive arbejde. Konkret blev det i evalueringen af indsatsen fra 2019 påpeget, at et for ensidigt fokus på at løse kontrolopgaver risikerer at skade fængselsbetjentenes mulighed for at prioritere det relationelle arbejde med de indsatte, idet de bruger meget tid på visitation.⁸⁸

Bjelkegruppen vurderer derfor, at kriminalforsorgen har de nødvendige rammer for at kunne identificere ulovlige mobiltelefoner og USB-stik hos radikaliserede indsatte. Det anbefales dog, at det store fokus på at identificere mobiltelefoner og USB-stik fastholdes, da der fortsat i 2021 har været et eksempel på, at indsatte har opbevaret ekstremistisk propaganda på USB-stik.⁸⁹ Endvidere anbefales det, at alle USB-indgange i afdelings- og celle-tv, der ikke allerede er gjort inaktive, skal inaktiveres ved plombering eller manuel beskadigelse af disse, da USB-indgange i tv blev anvendt i forbindelse med det nævnte fund af USB-stik med ekstremistisk materiale i 2021.

⁸⁵ Minke 2019.

⁸⁶ Lov nr. 641 af 8. juni 2016 om styrket indsats mod mobiltelefoner i fængsler m.v..

⁸⁷ Minke 2019.

⁸⁸ Minke 2019.

⁸⁹ Kriminalforsorgen 2021.

Tiltag 3.7: Styrket operativ indsats via årlig opkvalificering af PET vedrørende rammer og processer i fængsler og arresthuse

Fængsler og arresthuse er en særlig operativ kontekst, og værdien af den operative indsats i disse institutioner kræver kendskab til institutionernes administrative processer, fysiske forhold og juridiske rammer. Derfor anbefaler Bjelkegruppen, at kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation fremover afholder et årligt opkvalificeringsoplæg for relevante ledere og medarbejdere i PET vedrørende grundlæggende forhold i kriminalforsorgens institutioner, der kan have betydning for indsatsen mod fængselsradikalisering. Oplægget bør som minimum gennemgå de aktuelle fysiske og juridiske rammer i danske fængsler og arresthuse samt de nyeste udviklinger i kriminalforsorgens processer og arbejdsgange. Det nærmere koncept for opkvalificeringen udarbejdes i et klassificeret notat af kriminalforsorgens og PET's repræsentanter i Bjelkegruppen.

Tiltag 3.8: Tidligere udsendelse af udviste terrordømte og radikaliserede indsatte via oprettelse af operativ myndighedsgruppe

Det operative servicetjek har vist, at udviste terrordømte og radikaliserede indsatte i nogen tilfælde har afsonet fuld tid eller næsten fuld tid i et dansk fængsel, til trods for at lovgivningen muliggør, at disse personer kan udsendes allerede ved afsoning af halv tid. Dette skaber et unødigt kapacitetsmæssigt og sikkerhedsmæssigt pres i kriminalforsorgens højsikkerhedsafdelinger.

For at sikre hurtigere sagsbehandling og rettidig koordinering af udsendelser på kontraterrorområdet har myndighederne involveret i Bjelkegruppen udviklet og nedsat en fast operativ myndighedsgruppe vedrørende udsendelsessager for terrordømte og radikaliserede udlændinge. Den operative myndighedsgruppe består af faste repræsentanter fra Hjemrejsestyrelsen, PET, Kriminalforsorgen, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet samt Udlændinge- og Integrationsministeriet. Derudover kan andre myndigheder, herunder anklagemyndigheden, politiet og Udlændingestyrelsen, blive inddraget efter behov.

Samarbejdet via den operative myndighedsgruppe skal bidrage til, at relevante myndigheder får koordineret og prioriteret sager vedrørende udviste terrordømte og radikaliserede indsatte i kriminalforsorgens institutioner. Disse sager er ofte komplekse og kræver derfor en systematisk og tværgående gennemgang af sagernes retlige, sikkerhedsmæssige, udenrigspolitiske og praktiske aspekter og hensyn.

Den overordnede strategiske linje er, at der altid skal iværksættes en målrettet indsats for, at udviste terrordømte og radikaliserede udlændinge udsendes af Danmark så tidligt som muligt. Udsendelsessager er ofte komplekse, og der kan i nogle tilfælde være sikkerhedsmæssige, efterretningsmæssige eller retlige forhold, såvel som forhold relateret til retsfølelsen, der kan vanskeliggøre tidlig udsendelse. Ikke desto mindre bør den operative myndighedsgruppe så vidt muligt påbegynde behandlingen af udsendelsessager angående terrordømte og radikaliserede

udlændinge i danske fængsler senest et halvt år, før halvdelen af deres straf er afsonet, eller tidligst muligt derefter, med henblik på at undersøge mulighederne for tidlig udsendelse. Mht. radikaliserede personer, der er administrativt udvist, påbegyndes sagsbehandlingen umiddelbart efter den endelige administrative afgørelse angående fratagelse af opholdsgrundlag og udvisning.

Det er vedtaget, at Hjemrejsestyrelsen har det koordinerende ansvar for den operative myndighedsgruppe. Gruppen mødes kvartalsvis med henblik på at igangsætte, koordinere og evaluere konkrete sager vedrørende udviste terrordømte og radikaliserede indsatte.

Bjelkegruppen har udarbejdet et cover, der beskriver den operative myndighedsgruppes formål, organisering og konkrete arbejdsgange, herunder de overordnede kriterier for behandling af sager og proces for drøftelse af enkeltsager.⁹⁰ Derudover har Bjelkegruppen varetaget facilitering af de første møder i den operative myndighedsgruppe, hvor de mest akutte udsendelsessager blev behandlet.

Gruppen betragtes som implementeret og i drift. Det er Bjelkegruppens vurdering, at den operative myndighedsgruppe allerede har bidraget til en markant styrkelse af myndighedernes koordinering af konkrete udsendelsessager samt skabt et stærkt netværk for drøftelse af spørgsmål af principiel karakter vedrørende udsendelser på kontraterrorområdet.

Tiltag 3.9: Mærkningsordning for fokuspersoner, der er udvist af Danmark

Hjemrejsestyrelsen er ansvarlig for behandling af udsendelsessager vedrørende terrordømte og radikaliserede indsatte, der er udvist af Danmark. For at understøtte at Hjemrejsestyrelsen kan iværksætte en målrettet indsats for, at udviste terrordømte og radikaliserede udlændinge udsendes af Danmark så tidligt som muligt, er der behov for at vedligeholde et systematisk overblik over relevante personer. Derfor anbefaler Bjelkegruppen, at kriminalforsorgen og PET fast orientere Hjemrejsestyrelsen om terrordømte og radikaliserede indsatte, hvis udsendelsessag bør prioriteres ud fra et sikkerhedsperspektiv.

I regi af Bjelkegruppen er det besluttet, at kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation fremover systematisk orienterer Hjemrejsestyrelsen om hvilke udviste indsatte i kriminalforsorgens institutioner, der er bekymringskategoriseret. På kort sigt vil dette blive gjort via en kvartalsvis deling af en samlet oversigt over udviste terrordømte og bekymringsindberettede indsatte. På længere sigt undersøges muligheden for at give autoriserede medarbejdere i Hjemrejsestyrelsen elektronisk adgang til en systemafgrænset oversigt over udviste og bekymringskategoriserede personer i kriminalforsorgens radikaliseringsystem (RIS).

Det er ligeledes besluttet, at PET løbende skal orientere Hjemrejsestyrelsen om udviste indsatte, der bør prioriteres ud fra et sikkerhedsperspektiv. Denne orientering vil foregå i forbindelse med de kvartalsvise møder i den operative myndighedsgruppe (jf. tiltag 3.8). Desuden anbefaler

⁹⁰ Jf. cover for den operative myndighedsgruppe vedrørende terrordømte og radikaliserede udlændinge (22. februar 2021).

Bjelkegruppen, at PET årligt deler et varsel om, hvorvidt ændringer i efterretningsbilledet giver anledning til, at der er særlige lande som Danmark på langt sigt bør prioritere udsendelsesaftaler med.

Afslutningsvis er det besluttet, at Hjemrejsestyrelsen indfører en mærkningsordning i styrelsens sagsbehandlingssystem, der skal skabe overblik over, hvilke sager der vedrører terrordømte og/eller radikaliserede udlændinge, der skal udsendes af landet. Mærkningsordningen omfatter udviste terrordømte og radikaliserede indsatte i kriminalforsorgens institutioner samt udlændinge, hvis opholdsret er bortfaldet efter udlændingelovens § 21 b (fremmedkrigere m.fl.), og udlændinge, der er administrativt udvist, fordi de anses for at være til fare for statens sikkerhed (§ 25).

Mærkningsordningen og orienteringerne fra kriminalforsorgen og PET er en forudsætning for, at Hjemrejsestyrelsen kan varetage det koordinerende ansvar for rettidig behandling af enkeltsager i den operative myndighedsgruppe.

Tiltag 3.10: Undersøgelse af farlighedskriterium for varetægtsfængsling

Det operative servicetjek af det eksisterende system har vist, at det er muligt, at der kan opstå farlige situationer, hvis en terrorsigtet person enten ikke varetægtsfængsles efter anholdelse eller løslades direkte fra varetægt, inden der er faldet endelig dom i straffesagen. For at reducere risikoen for, at disse situationer opstår, anbefaler Bjelkegruppen, at det undersøges, om der kan indskrives et farlighedskriterium i retsplejelovens § 762, stk. 1. Retsplejelovens § 762, stk. 1, muliggør varetægtsfængsling ved begrundet mistanke om en lovovertrædelse, der kan medføre fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, når der er bestemte grunde til at antage, at sigtede enten vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen (§ 762, stk. 1, nr. 1), eller vil begå ny lovovertrædelse af den foran nævnte beskaffenhed (§ 762, stk. 1, nr. 2), eller vil vanskeliggøre forfølgningen i sagen (§ 762, stk. 1, nr. 3). Bjelkegruppen anbefaler, at det undersøges, om der kan indskrives en tilføjelse om, at en sigtet person ligeledes kan varetægtsfængsles, hvis den sigtede vurderes at udgøre en fare for statens sikkerhed eller en alvorlig trussel mod den offentlige orden og sikkerhed i forbindelse med løsladelse fra varetægt.

Tiltag 3.11: Sikring af overblik over den ekstremistiske fængselspopulation og udviklingen i bekymringsindberetninger

Et løbende samlet overblik over udviklingen i bekymringsindberetninger og populationen af ekstremistiske indsatte er afgørende for at kunne planlægge og justere den fremtidige indsats over for fængselsradikalisering. Derfor anbefaler Bjelkegruppen, at kriminalforsorgens indberetningssystem, RIS⁹¹, udbygges med statistikmoduler, så den løbende monitorering af bekymringskategoriserede indsatte effektiviseres.

⁹¹ Kriminalforsorgen har siden 2017 haft et elektronisk indberetningssystem kaldet RadikaliseringsInformationsSystem (RIS). Alle medarbejdere i kriminalforsorgen har adgang til RIS og kan foretage bekymringsindberetninger vedrørende radikaliserende. En indberetning i RIS indeholder foruden generelle stamdata på klienten en beskrivelse af den adfærd, der

Endvidere anbefales det, at kriminalforsorgen og PET i samarbejde fremover udarbejder en kort årlig rapport med udviklingen i nøgletal vedrørende den ekstremistiske fængselspopulation og mængden af indberetninger på området. Rapporten bør ved årets udgang fremsendes til Retsudvalget og offentliggøres på Folketingets hjemmeside. Formålet med rapporten er at bidrage til at sikre gennemsigtighed og danne grundlag for strategiske og politiske prioriteringer i forhold til den fremtidige indsats.

Endelig anbefales det, at myndighederne prioriterer arbejdet med at få udarbejdet dybdegående tematiske analyser, der kan forklare mønstre og tendenser vedrørende den ekstremistiske fængselspopulation. Analyserne kan med fordel udarbejdes via en højere grad af analysesamarbejde mellem myndighederne, herunder kriminalforsorgen og PET.

ligger til grund for bekymringen. Bekymringsindberetningen sendes i første omgang til DfK, der efter modtagelsen videresender bekymringsindberetningen i uredigeret form til PET.

Indsatsområde 4.

Forebyggende sikkerhed

Den forebyggende sikkerhedsindsats er et væsentligt element i kriminalforsorgens hovedopgave med at imødegå kriminalitet og spiller en afgørende rolle i den samlede danske indsats for at reducere truslen fra terrordømte og radikaliserede indsatte. Selvom fængsler og arresthuse kan fungere som en arena for radikalisering, kan disse institutioner også – med den rette indsats – være et sted for kriminalitetsforebyggelse og *disengagement*⁹² fra ekstremisme.

De forebyggende sikkerhedsindsatser over for radikalisering i fængsler og arresthuse tjener overordnet set tre formål: (1) at forebygge, at terrordømte og radikaliserede begår (ny) terrorrelateret kriminalitet under eller efter deres afsoning (recidiv), (2) at forebygge, at øvrige indsatte radikaliseres under deres afsoning, samt (3) at imødegå progression i et radikaliseringsforløb, hvorved en allerede radikaliseret indsat i stigende grad accepterer anvendelsen af vold til at opnå politiske og ideologiske mål.

Langt de fleste europæiske lande har igennem de sidste fem til ti år udviklet og professionaliseret deres forebyggelsesindsatser målrettet terrordømte under og efter afsoning.⁹³ Danmark indgår allerede aktivt i det europæiske samarbejde om at udvikle den forebyggende indsats på fængselsområdet, hvilket bl.a. reflekteres i Danmarks deltagelse i EU's praktikernetværk og tilslutning til internationale standarder og anbefalinger, herunder rådskonklusioner fra EU.

På europæisk plan betragtes Danmark ofte som et foregangsland med hensyn til forebyggelse af radikalisering. Den danske forebyggende sikkerhedsindsats i fængsler og arresthuse er baseret på en dynamisk sikkerhedstilgang, hvor relationsarbejdet med de terrordømte og radikaliserede indsatte står centralt. Konkret består den forebyggende sikkerhedsindsats i fængslerne af en kombination af kriminalforsorgens almindelige forebyggende indsatser (*relevante initiativer*) samt en række målrettede indsatser specifikt designet til radikaliserede personer (*specifikke initiativer*).

De specifikke initiativer udgøres primært af det såkaldte exitprogram. Deltagelse i exitprogrammet er frivilligt, men en betingelse for, at personer, der er dømt efter bestemmelserne i straffelovens §§ 114-114 j, kan opnå prøveløsladelse. Programmet består bl.a. af tildeling af en mentor fra kriminalforsorgens særlige mentorkorps, koordinering af indsatser og deling af oplysninger mellem kriminalforsorgen og PET samt eventuelt tildeling af psykologbistand/terapi. Endvidere indgår der som en del af programmet løbende samtaler med sagsbehandlende sikkerhedskonsulenter i kriminalforsorgen.

⁹² *Disengagement* fra ekstremisme er en adfærdsmæssig ændring, hvor individet stopper sin deltagelse i ekstremistiske aktiviteter. *Disengagement* er associeret med, men ikke synonymt med begrebet afradikalisering (*deradicalization*), der henviser til den kognitive proces, hvor individet ændrer sin ideologi og overbevisninger. Jf. Horgan 2008; Silke 2011.

⁹³ Neumann & Basra 2020.

De specifikke initiativer kombineres med kriminalforsorgens øvrige kriminalitetsforebyggende indsatser, såsom uddannelse, beskæftigelsesrettede tiltag, misbrugsbehandling og programvirksomhed (f.eks. voldsforebyggelsesprogram og kognitive færdighedsprogrammer). Formålet med disse initiativer er at adressere almene kriminogene faktorer hos de indsatte i løbet af deres afsoningsforløb. Initiativerne er ikke specifikke for terrordømte og radikaliserede indsatte, men kan være relevante, idet almene kriminogene faktorer kan spille en afgørende rolle i nogle indsattes vej ud af ekstremisme, jf. den internationale terrorforskning.⁹⁴

Decideret effektmåling af forebyggende sikkerhedsindsatser er vanskelig, og der findes derfor få evidensbaserede studier. Forskningen på området er stadig primært af teoretisk karakter med kun enkelte empiriske studier.⁹⁵ Hertil kommer, at der er forskningsmæssig uenighed om, hvordan afradikalisering og *disengagement* skal forstås, og i hvilket omfang det reelt er muligt.⁹⁶

Terror er dog for alvorlig en sikkerhedsudfordring til ikke at forsøge at forebygge det, og praktikere involveret i det forebyggende arbejde har gode konkrete erfaringer med, at indsatsen kan have en trusselsreducerende effekt. Selv i forløb, hvor en decideret afskrivning af ekstremistiske synspunkter ikke (kan) opnås (*afradikalisering*), har den forebyggende indsats værdi, idet arbejdet bidrager til en større forståelse af den indsatte farlighed og muliggør en bedre screening af truslen, der eventuelt måtte udgå fra personen. Hertil kommer, at den forebyggende indsats er afgørende for, at myndighederne så tidligt som muligt får opdaget, indberettet og adresseret radikaliserings.⁹⁷

Med regeringens nationale handlingsplan fra 2016 blev der iværksat en række initiativer, der allerede har bidraget markant til at styrke den forebyggende indsats i fængslerne. Koncentrationen af ekstremistiske indsatte i kriminalforsorgens institutioner samt udviklingen i trusselsbilledet introducerer imidlertid nye udfordringer, der fordrer et behov for fortsat fokus på at styrke den forebyggende sikkerhedsindsats.

Målsætning for indsatsområdet: Forebyggelse skal være en prioritetsopgave ud fra et sikkerhedsperspektiv

Sikkerhedsbetragtning bør være det centrale omdrejningspunkt i det forebyggende arbejde. Den forebyggende indsats over for terrordømte og radikaliserede indsatte handler først og fremmest om at reducere farlighed og imødegå trusler. Det er derfor væsentligt, at det forebyggende arbejde tilrettelægges strategisk som en del af den samlede sikkerhedsindsats i fængsler og arresthuse.

Den forebyggende sikkerhedsindsats over for terrordømte og radikaliserede indsatte varetages først og fremmest af kriminalforsorgens personale, der er tættest på de indsatte i det daglige. For at personalet kan løse opgaven, er det nødvendigt, at de har tid, overskud og kompetence til at prioritere den. I øjeblikket står kriminalforsorgen i en udfordrende situation i forhold til kapacitet, belægning

⁹⁴ Hettiarachchi 2014; Marsden 2017.

⁹⁵ Hamming 2021.

⁹⁶ Horgan 2008; Horgan & Baddock 2010; Silke 2011; Silke 2014; Marsden 2014; RAN 2019; Hamming 2021.

⁹⁷ Regeringen 2016.

og bemanning. På trods af en målrettet indsats med at øge antallet af pladser, forventes kapacitets- og belægningsprocenten fortsat at stige fra 100,3 % i 2020 til 104,5 % i 2021.⁹⁸ Dette skal ses i sammenhæng med, at kriminalforsorgen har haft en nettoafgang af fængselsbetjente.

Det er Bjelkegruppens vurdering, at det er en sikkerhedsudfordring, hvis kriminalforsorgens personale ikke har tilstrækkelig tid og ressourcer til det forebyggende sikkerhedsarbejde. Overbelægning og underbemanning kan skade det dynamiske sikkerhedsarbejde og medføre, at der er mindre tid til at identificere og forebygge trusler.⁹⁹ I værste fald kan dette betyde, at radikaliserings ikke bliver opdaget og adresseret.¹⁰⁰ Det er derfor Bjelkegruppens overordnede anbefaling, at der afsættes midler til, at kriminalforsorgen kan prioritere den forebyggende sikkerhedsindsats i fængsler og arresthuse. Dette er afgørende for at reducere truslen fra terrordømte og radikaliserede indsatte både under afsoning og efter løsladelse.

Tiltag 4.1: Professionalisering af kriminalforsorgens mentorkorps

Det specialiserede mentorkorps udgør hjørnestenen i kriminalforsorgens specifikke og problemorienterede indsats over for terrordømte og radikaliserede. Den kriminalpræventive effekt afhænger derfor i høj grad af mentorernes kompetencer og de rammer for mentorarbejdet, som kriminalforsorgen tilbyder.

Internationalt har der de seneste år også været en stigende interesse for anvendelsen af mentorindsatser over for målgruppen af terrordømte og radikaliserede indsatte. Selvom forskningslitteraturen på dette område er præget af få empiriske og evidensbaserede studier, indikerer flere studier, at mentorindsatser er en lovende forebyggende indsats.¹⁰¹

Bjelkegruppen anbefaler derfor en yderligere professionalisering af det specialiserede mentorkorps gennem styrket rekruttering, herunder med sikkerhedsgodkendelse af mentorerne, bedre uddannelse og løbende opkvalificering af mentorerne i samarbejde med PET og SIRI samt dannelsen af et fælles vidensgrundlag for mentorindsatsen.

Bjelkegruppen anbefaler endvidere, at der indføres krav om supervision i indsatsen, så mentorerne kan drøfte tilgange og (konkrete) udfordringer i deres arbejde med eksperter på området. Derudover anbefaler Bjelkegruppen, at der etableres et myndighedsfælles mentorkorps, der kan sikre sammenhæng i indsatsen fra afsoning til post-løsladelse (*mere herom i rapport 2 fra Bjelkegruppen*).

Afslutningsvis anbefaler Bjelkegruppen, at der løbende foretages evaluering af mentorindsatsen, og at der gennemføres målrettet vidensopsamling med henblik på at sikre, at indsatsen bliver evidensbaseret.

⁹⁸ Kriminalforsorgen årsrapport 2020.

⁹⁹ UNODC 2015.

¹⁰⁰ Khosrokhavar 2013; Silke & Veldhuis 2017; Hamming 2021.

¹⁰¹ Winterbotham, 2020; Bertelsen 2018

Tiltag 4.2: Tidligere PET-exitindsats over for terrordømte

Som noget særligt i Danmark er efterretningstjenesten involveret i de specifikke forebyggende indsatser. I en årrække har PET i tæt samarbejde med kriminalforsorgen iværksat exitprogrammer over for terrordømte og radikaliserede indsatte op til løsladelse. Dette er bl.a. beskrevet i regeringshandlingsplanerne fra 2014 og 2016.

At efterretningstjenesten er involveret i de forebyggende indsatser i fængslerne har flere fordele. For det første er PET's deltagelse i de forebyggende forløb med til at styrke afdækningen af risikofaktorer hos indsatte. For det andet spiller PET en væsentlig rolle i forhold til at validere den forebyggende indsats i forhold til det bredere efterretningsbillede.

PET har gode erfaringer med exitindsatserne, og derfor ser Bjelkegruppen ingen grund til at anbefale grundlæggende ændringer i indsatsen. Bjelkegruppen anbefaler dog, at PET's deltagelse i exitprogrammerne i fængslerne så vidt muligt ikke først startes op tæt på løsladelse, men så tidligt som muligt i afsoningsforløbet, eventuelt allerede under varetægt. Denne anbefaling følger af den overordnede målsætning om, at sikkerhedsindsatsen i fængslerne skal være proaktiv pga. risikoen for angreb allerede under afsoning eller kort tid efter løsladelse. Det er endvidere Bjelkegruppens vurdering, at længere exitforløb er med til at reducere truslen fra terrordømte og radikaliserede indsatte, herunder ved at gøre det mindre sandsynligt, at en indsat lykkes med såkaldt "falsk overholdelse".

Det er væsentligt at bemærke, at de seneste eksempler på europæiske terrorangreb begået af tidligere terrordømte typisk er blevet udført af personer, der har været i civilsamfundsrevne afradikaliseringforløb, hvor efterretningstjenester ikke har deltaget. Den danske forebyggende sikkerhedsindsats er særlig, netop fordi PET og kriminalforsorgen samarbejder om en helhedsorienteret og valideret indsats. Det er derfor Bjelkegruppens anbefaling, at dette samarbejde om exitindsatsen fortsætter, men blot starter tidligere i afsoningsforløbet for terrordømte og radikaliserede indsatte. Derudover bør det i relevante og forsvarlige tilfælde være muligt at starte exitforløb for arrestanter i terrorsager allerede under varetægt.

Tiltag 4.3: Mulighed for at gennemføre specifikke forebyggende sikkerhedsindsatser over for udviste terrordømte

Omkring halvdelen af de terrordømte i Danmark udvises som følge af deres dom. Konkret er 22 personer blevet udvist i forbindelse med en ubetinget dom, mens to personer er udvist i forlængelse af en delvis betinget terrordom.

Der er i dag begrænsede muligheder for at arbejde forebyggende med udviste indsatte. I 2017 blev der gennemført en lovændring vedrørende skærpelse af afsoningsvilkårene for udvisningsdømte, som betyder, at terrordømte med en udvisningsdom i dag som udgangspunkt ikke bliver tilbudt deltagelse i kriminalforsorgens uddannelses-, undervisnings-, program- og afradikaliseringstilbud.

Den strategiske linje vedrørende udviste terrordømte er, at de skal udsendes hurtigst muligt, helst allerede ved afsoning af halv tid.¹⁰² I nogle tilfælde er det imidlertid ikke muligt at udsende terrordømte pga. Danmarks internationale forpligtelser eller udfordringer med modtagerlandet. Derfor kan udviste terrordømte risikere at blive overflyttet til et af Danmarks udrejsecentre efter endt afsoning. En koncentration af udviste terrordømte på landets udrejsecentre kan udgøre en sikkerhedsrisiko, særligt hvis myndighederne ikke har arbejdet forebyggende med de udviste i forbindelse med fængsling.

Som følge af denne risiko, er det Bjelkegruppens anbefaling, at det skal være muligt at iværksætte en specifik og problemorienteret forebyggende sikkerhedsindsats over for udviste indsatte. Så længe der er en potentiel risiko for, at nogle udviste indsatte ikke kan udsendes af Danmark, er det ud fra et sikkerhedsperspektiv nødvendigt at arbejde på at reducere truslen, der måtte udgå fra dem. Muligheden for forebyggende forløb med udviste indsatte vil desuden give myndighederne bedre forudsætninger for at monitorere og afdække eventuelle trusler fra udviste indsatte under afsoning, herunder trusler mod personalet.

Det bemærkes, at andre europæiske lande, såsom Frankrig og Norge, har en forebyggende sikkerhedsindsats rettet mod at reducere trusler fra udviste terrordømte. En række nordiske eksperter på området har desuden argumenteret for, at det er sikkerhedsmæssigt nødvendigt at arbejde forebyggende med udviste terrordømte under afsoning med henblik på at reducere truslen fra de indsatte.¹⁰³ Ud over at være det mest sikkerhedsmæssige forsvarlige kan et forebyggende forløb over for udviste terrordømte sandsynligvis også i nogle tilfælde bidrage til at gøre udsendelse mere sandsynligt. I hvilket omfang dette er tilfældet skal dog undersøges yderligere i forbindelse med rapport 2 fra Bjelkegruppen.

Bjelkegruppen vil i forbindelse med rapport 2 komme med anbefalinger vedrørende den forebyggende sikkerhedsindsats over for de udviste radikaliserede, der befinder på udrejsecentre i Danmark efter endt afsoning. Det er sandsynligt, at Bjelkegruppen også her vil anbefale en styrkelse af den forebyggende sikkerhedsindsats med henblik på at reducere truslen.

Tiltag 4.4: Fortsat prioritering af midler til uddannelse, opkvalificering og opmærksomhedsskærpene tiltag for kriminalforsorgens personale

Kriminalforsorgen har siden 2015 haft fokus på at styrke kriminalforsorgens medarbejderes kompetencer i arbejdet med radikalisering og voldelig ekstremisme. Indsatsen er tæt koordineret med PET og øvrige relevante nationale myndigheder.

I perioden fra 2015-2020 er kriminalforsorgens og PET's fælles undervisning blevet gjort tilgængelig for mere end 900 fængsels- og transportbetjente i indsatsen mod radikalisering og voldelig ekstremisme. Derudover har kriminalforsorgens 120 særlige ressourcepersoner, der arbejder med

¹⁰² Jf. cover for den operative myndighedsgruppe vedrørende terrordømte og radikaliserede udlændinge (22. februar 2021).

¹⁰³ Albæk & Jensen 2021.

indsatte med terrorsager og andre radikaliserede indsatte, modtaget målrettet faglig opkvalificering i området. I 2020 har kriminalforsorgen ligeledes udrullet et e-læringsforløb om radikalisering og voldelig ekstremisme i kriminalforsorgen. Ved udgangen af 2020 havde godt 2600 medarbejdere med klientkontakt gennemført e-læringsforløbet. Endelig har kriminalforsorgen i foråret 2021 styrket sikkerhedsorganisationen med udpegelsen af en række sikkerhedskoordinatorer, der bl.a. har et institutionsfagansvar for den lokale indsats mod radikalisering og voldelig ekstremisme.

Fortsat opmærksomhed på nødvendige og tilstrækkelige faglige kompetencer er en forudsætning for, at kriminalforsorgens også fremover kan løse opgaven med terrordømte og radikaliserede indsatte. Derfor anbefaler Bjelkegruppen, at der fortsat skal prioriteres midler til, at kriminalforsorgen kan gennemføre uddannelse, opkvalificering og opmærksomhedsskærpende tiltag for personalet, så de er i stand til at opdage og indberette bekymrende adfærd. Bjelkegruppen anbefaler samtidig, at der sker en tættere faglig udveksling mellem udvalgte dele af kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation og PET, så der kan ske en faglig opkvalificering af kriminalforsorgens personale med henblik på at sikre, at myndighederne arbejder systematisk med afradikalisering og *disengagement* inden for en fælles faglig forståelsesramme.

Tiltag 4.5: Større sammenhæng mellem den specifikke problemorienterede indsats og den almene kriminalpræventive indsats

En forebyggende indsats skal dels skabe motivation hos den indsatte til at forlade et ekstremistisk miljø, dels understøtte etableringen af en ny tilværelse gennem eksempelvis uddannelse, beskæftigelse, anger-management, psykolog m.m. Bjelkegruppen anbefaler derfor, at den specifikke forebyggende sikkerhedsindsats rettet mod at adressere radikalisering i størst muligt omfang samtænkes med den almene kriminalpræventive indsats i kriminalforsorgen.

Kriminalforsorgen foretager for alle indsatte en systematisk risiko- og behovsafdækning, der danner rammen om den enkelte indsatte handleplan. Handleplanen adresserer sociale og personlige udfordringer, der kan influere den enkeltes recidivrisiko. Kriminalforsorgen anvender den evidensbaserede metode "LS/RNR" til at afdække den indsatte risiko- og behovsprofil, der efterfølgende omsættes til en handleplan, der iværksætter generelle kriminalpræventive indsatser. Med anvendelsen af VERA-2R (*jf. tiltag 2.1*) vil det fremover i større omfang være muligt at koble de almene kriminalpræventive indsatser med de specifikke initiativer målrettet terrordømte og radikaliserede indsatte.

Bjelkegruppen anbefaler desuden, at PET's exitindsats koordineres med kriminalforsorgens generelle og specifikke indsats på baggrund af de forskellige risiko- og behovsvurderinger. En helhedsorienteret og fokuseret forebyggelsesindsats, der tilrettelægges på tværs af myndigheder, gør, at alle involverede kan bidrage til at sikre kontinuitet i den enkeltes exit- og afradikaliseringsforløb.

Bilag 1

Kriminalforsorgens bekymringskategorier

Kriminalforsorgens bekymringskategorier defineres således:

Kategori 3	Bekymringen for, at den pågældende vil radikalisere andre, og/eller er voldsparat og vil udføre ulovlige ekstremistiske handlinger til fare for andre, er markant. Der skal være et skærpet fokus på den pågældende, og særlige tiltag skal iværksættes.
Kategori 2	Bekymringsgraden er af en sådan karakter, at det vurderes, at vedkommende er radikaliseret, og der kan være risiko for, at vedkommende enten radikaliserer andre, eller at vedkommende bliver/er voldsparat og dermed kan udgøre en fare enten under afsoning, under udgang eller efter endt afsoning. Der skal derfor være særlig fokus på den pågældende.
Kategori 1	Bekymringen er ikke stærk på baggrund af de foreliggende oplysninger. Der skal derfor være fokus på den pågældende med henblik på en underbygning af bekymringen.
Kategori 0	Bekymringen er ikke aktuel, og der skal ikke være et bestemt fokus på den pågældende i forhold til radikaliserings og voldelig ekstremisme. De konkrete oplysninger vurderes ligeledes at give anledning til så lav en grad af bekymring, at høring af politiet/PET ved udgang ikke længere vurderes nødvendig. PET skal dog stadig underrettes ved (prøve-)løsladelse, herunder ved løsladelse af varetægtsarrestanter.

Inden bekymringskategorien nedjusteres fra 1 til 0, bliver PET hørt om eventuelle indvendinger mod nedjusteringen.

Litteratur

- Albæk, M. & K. Jensen (2021) "International kritik af dansk praksis over for terrordømte." Jyllandsposten. 16. maj 2021.
- Basra, R. (2020) "Extremist Offender Management in England & Wales." I: Neumann, P. & Basra, R. (red.) *Extremist Offender Management in Europe*. London: International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).
- Basra, R., P. Neumann & C. Brunner (2016) *Criminal Pasts, Terrorist Futures: European Jihadists and the New Crime-Terror Nexus*. London: International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).
- Bertelsen, P. (2018) "Mentoring in Anti-radicalisation. LGT: A Systematic Assessment, Intervention and Supervision Tool in Mentoring." I: Overland, G, Andersen, A., Førde, K. E., Grødum, K. & J. Salomonsen (red.): *Violent Extremism in the 21st Century. International Perspectives*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Bjørger, T. (2011) "Dreams and disillusionment: Engagement in and disengagement from militant extremist group." *Crime, Law and Social Change*, 55(4): 277-285.
- Crone, M. (2016) "Radicalization Revisited: Violence, Politics and the Skills of the Body." *International Affairs*, 93(3): 587-604.
- CTA (2021) "Vurderingen af terrortruslen mod Danmark." Center for Terroranalyse. Marts 2021.
- CTA (2020) "Vurderingen af terrortruslen mod Danmark." Center for Terroranalyse. Marts 2020.
- Cook, J. & G. Vale (2018) "From Daesh to 'Diaspora': Tracing the Women and Minors of Islamic State." London: International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).
- Conway, M. (2017) "Determining the Role of the Internet in Violent Extremism and Terrorism: Six Suggestions for Progressing Research." *Studies in Conflict & Terrorism*, 40(1): 77-98.
- Det Europæiske Råd (2016) "Guidelines for prison and probation services regarding radicalization and violent extremism." Vedtaget 2. marts 2016.
- FN (2015) "70/175. United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (the Nelson Mandela Rules)." Tilgængelig via <https://undocs.org/A/RES/70/175>.
- Friis, SM. (2018) *Virtual Violence: Militant Imagery, Online Communication, and the Islamic State*. Ph.d. afhandling. Københavns Universitet.

García-Calvo C. (2020) "Extremist Offender Management in Spain." I: Neumann, P. & Basra, R. (red.) *Extremist Offender Management in Europe*. London: International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).

Gaub F. & Lisiecka J. (2016) "Women in Daesh: Jihadist 'cheerleaders, active operatives?'" European Union Institute for Security Studies (EUISS). Brief Issue 27.

Hall, J. (2020) "Terrorist Risk Offenders: Independent Review of Statutory Multi-Agency Public Protection Arrangements." Offentliggjort maj 2020.

Hamm, M. (2013) *The Spectacular Few: Prisoner Radicalization and the Evolving Terrorist Threat*. New York: New York University Press.

Hamming, T. (2021) "Fængselsradikalisering og Løsladelser af Terrordømte: En Gennemgang af Forskningslitteraturen." København: Refslund Analytics.

Hansen, D. & T. Bjørge (2020) "Extremist Offender Management in Norway". I: Neumann, P. & Basra, R. (red.): *Extremist Offender Management in Europe*. London: International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).

Heide, L. (2020) "Extremist Offender Management in the Netherlands." I: Neumann, P. & Basra, R. (red.) *Extremist Offender Management in Europe*. London: International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).

Hegghammer, T. (2016). "The future of jihadism in Europe: A pessimistic view." *Perspectives on Terrorism*, 10(6).

Heide L., M. Zwan & M. Leyenhorst (2019) "The Practitioner's Guide to the Galaxy - A Comparison of Risk Assessment Tools for Violent Extremism." ICCT Research paper. September 2019

Hettiarachchi, M. (2014) "Sri Lanka's Rehabilitation Programme: The Humanitarian Mission Two." I: R. Gunaratna og M. Bin Ali (red.) *Terrorist Rehabilitation: A New Frontier in Counter-Terrorism*. London: Imperial College Press.

Hill, G. (2020) "Prevention of Radicalization to Terrorism in Prisons: A Practical Guide." I: Schmid, A. (red.): *Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness*. ICCT Press Publication.

Hodwitz, O. (2019) "The Terrorism Recidivism Study (TRS): Examining Recidivism Rates for Post-9/11 Offenders." *Perspectives on Terrorism*, 13(2): 54–64.

Horgan, J (2008) "Deradicalization or Disengagement? A Process in Need of Clarity and a Counterterrorism Initiative in Need of Evaluation." *Perspectives on Terrorism* 2(4): 3–8.

Horgan J. & K. Braddock (2010) "Rehabilitating the Terrorists?: Challenges in Assessing the Effectiveness of De-Radicalization Programs." *Terrorism and Political Violence*, 22: 267–291.

- Hoyle, C., A. Bradford & R. Fernet (2015) "Becoming Mulan? Female Western Migrants to ISIS." London: The Institute for Strategic Dialogue (ISD).
- Ingram, H. (2015) "The Strategic Logic of Islamic State Information Operations." *Australian Journal of International Affairs*, 69(6): 729-752.
- Jacobsen, S. (2016) "Mother, Martyr Wife or Mujahida: The Muslim Woman in Danish Online Jihadism." *Tidsskrift for Islamforskning*, 10(1): 165-187.
- Justitsministeriet (2016) "Forslag til Lov om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v., straffeloven og Retsplejeloven (Styrket indsats mod mobiltelefoner i fængsler m.v.)." Tilgængelig via: <https://www.ft.dk/samling/20151/lovforslag/1186/index.htm>.
- Khosrokhavar, F. (2013) "Radicalization in Prison: The French Case." *Politics Religion & Ideology*, 14(2): 284–306.
- Kirke, X. (2015) "Violence and Political Myth: Radicalizing Believers in the Pages of Inspire Magazine." *International Political Sociology*, 9(4): 283-294.
- Knudsen RA. (2020) "Measuring radicalisation: risk assessment conceptualisations and practice in England and Wales." *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Aggression*, 12(1): 37-54.
- Kriminalforsorgen (2021) "Målrettet indsats mod ulovligt elektronik i fængsler og arrester." 21. april 2021.
- LaFree, G., B. Jiang & L.C. Porter (2020) "Prison and Violent Political Extremism in the United States." *Journal of Quantitative Criminology*, 36: 473–498.
- Lahoud, N. (2018) "Empowerment or Subjugations: An Analysis of ISIL's Gender Messaging." UN Women, Juni 2018.
- Larsen, L.K. (2016). "Fængslede i terrrorsagen har haft adgang til mobiler." DR Nyheder den 29. januar 2016. Tilgængelig via: <https://www.dr.dk/ligetil/faengslede-i-terrorsagen-har-haft-adgang-til-mobiler>.
- Marsden, SV. (2017) *Reintegrating Extremists: Deradicalisation and Desistance*. Lancaster: Palgrave Macmillan.
- Mehra T. & J. Coleman (2020) "Vienna Attack: The Path of a Prospective (Foreign) Terrorist Fighter." ICCT, November 16.
- Micheron, H. & B. Rougier (2020) "Extremist Offender Management in France." I: Neumann, P. & Basra, R. (red.) *Extremist Offender Management in Europe*. London: International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).

Minke, L.K. (2019) ”Evaluering af lov nr. 641 af 8. juni 2016: Styrket indsats mod mobiltelefoner i fængsler m.v.” Indleveret til Justitsministeriet den 3. oktober 2019.

Neumann, P. & Basra, R. (2020) *Prisons and Terrorism: Extremist Offender Management in 10 European Countries*. London: International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).

Neumann, P. (2010) *Prisons and Terrorism: Radicalisation and De-radicalisation in 15 countries*. London: The International Centre for the Study of Radicalisation and Political Violence.

Patel, S. (2017) “The Sultanate of Women: Exploring female roles in perpetrating and preventing violent extremism.” Australian Strategic Policy Institute Special Report.

Powis B., K. Randhawa-Horne & D. Bishopp (2019) “The Structural Properties of the Extremism Risk Guidelines (ERG22+): a structured formulation tool for extremist offenders.” UK Ministry of Justice.

Pressman, E., N. Duits, T. Rinne, & J. Flockton (2018) “VERA-2R: A structured professional judgement approach.” European Commission.

RAN (2019) “Approaches to Countering Radicalisation and Dealing with Violent Extremist and Terrorist Offenders in Prisons and Probation.” Radical Awareness Network.

Ranstorp, M. (2020) “Extremist Offender Management in Sweden.” I: Neumann, P. & Basra, R. (red.) *Extremist Offender Management in Europe*. London: International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).

Regeringen (2016) “National handlingsplan for forebyggelse af radikaliserings og bekæmpelse af ekstremisme.” Oktober 2016.

Regeringen (2014) “National strategi for cyber- og informationssikkerhed – øget professionalisering og mere viden.” December 2014.

Renard T. (2020a) “Extremist Offender Management in Belgium.” I: Neumann, P. & Basra, R. (red.) *Extremist Offender Management in Europe*. London: International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).

Renard T. (2020b) “Overblown: Exploring the Gap Between the Fear of Terrorist Recidivism and the Evidence,” *CTC Sentinel*, 13(4): 19–29.

Rigsadvokaten (2016) “Redegørelse om en række forhold om varetægtsfængslingen af arrestanterne i sagen om angrebet ved Krudttønden samt Københavns Synagoge. København.” Rigsadvokatens nedsatte arbejdsgruppe med deltagelse af Kriminalforsorgen, Københavns Politi, Politiets Efterretningstjeneste og Rigsadvokaten. Tilgængelig via: <https://www.ft.dk/samling/20151/almdel/reu/bilag/208/1607218/index.htm>.

- Rushchenko, J. (2019) "Terrorist recruitment and prison radicalization: Assessing the UK experiment of 'separation centres'." *European Journal of Criminology*, 16(3): 295–314.
- Said, B (2020) "Extremist Offender Management in Germany." I: Neumann, P. & Basra, R. (red.) *Extremist Offender Management in Europe*. London: International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR).
- Sageman, M. (2008) *Leaderless Jihad: Terror Networks in the Twenty-First Century*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Sarma, KM. (2017) "Risk assessment and the prevention of radicalization from nonviolence into terrorism." *American Psychologist*, 72(3): 278-288.
- Silke, A (2014) "Terrorists, extremist and prison: An introduction to the critical issues". In: Silke, A (eds.) *Prisons, Terrorism and Extremism. Critical Issues in Management, Radicalisation and Reform*. London: Routledge.
- Silke A. (2011) "Disengagement or Deradicalization: A Look at Prison Programs for Jailed Terrorists." *CTC Sentinel*, 4(1): 18–21.
- Silke, A. & T. Veldhuis (2017) "Countering Violent Extremism in Prisons: A Review of Key Recent Research and Critical Research Gaps." *Perspectives on Terrorism*, 11(5): 2-11
- Strømmen, E. (2017) "Jihadi Brides or Female Foreign Fighters? Women in Da'esh – from Recruitment to Sentencing." GPS POLICY BRIEF.
- UNODC (2016) "Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons." Criminal Justice Handbook Series.
- UNODC (2015) "Handbook on Dynamic Security and Prison Intelligence." Criminal Justice Handbook Series.
- UNSC (2020) "Tenth report of the Secretary-General on the threat posed by ISIL (Da'esh) to international peace and security and the range of United Nations efforts in support of Member States in countering the threat." United Nations Security Council Report. Februar 2020.
- Veldhuis, T. (2016) *Prisoner Radicalization and Terrorism Detention Policy: Institutionalized Fear or Evidence-Based Policy Making?* London: Routledge.
- Vidino, L., & B. Clifford (2019) "A Review of Transatlantic Best Practices for Countering Radicalisation in Prisons and Terrorist Recidivism." ECTC Advisory Network Conference.
- Weeks, D. (2021) "Lessons Learned from the U.K. Efforts to Deradicalize Terror Offenders." *CTC Sentinel*, 14(3): 33-41.

Wiktorowicz, Q. (2005) *Radical Islam Rising: Muslim Extremism in the West*. Oxford: Rowman & Littlefield.

Winterbotham, E. (2020) “How Effective Are Mentorship Interventions? – Assessing the Evidence Base for Preventing and Countering Violent Extremism.” Royal United Services Institute.

Wright, C. (2019) “An Examination of Jihadi Recidivism Rates in the United States.” *CTC Sentinel* 12(10): 26–31.