

Notat vedrørende første rapport fra Bjelkegruppen

Dette notat indeholder en orientering om den første rapport fra den tværministerielle indsatsgruppe vedrørende løsladelser af terrordømte og radikaliserede indsatte (Bjelkegruppen). Den første rapport fra Bjelkegruppen har fokus på at styrke den danske indsats over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning, dvs. i perioden frem mod løsladelse. Rapporten er den første ud af tre planlagte rapporter, som Bjelkegruppen forventer at levere.

Baggrund om Bjelkegruppen

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 terrorsager og 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, og fra andre voldsparate indsatte, der påbegynder eller fortsætter en radikaliseringsproces under fængsling. Endvidere viser erfaringer fra andre europæiske lande, at angreb begået af terrordømte og radikaliserede indsatte kan ske allerede under afsoning eller meget kort tid efter løsladelse.

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 løsladte 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 indsatte i fremtiden.

Bjelkegruppens anbefalinger skal baseres på et operativt servicetjek af den aktuelle danske indsats på området 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. Gruppen er blevet bedt om at arbejde hurtigt og skal derfor løbende præsentere væsentlige konklusioner og konkrete forslag til styregruppen. Indsatsgruppens arbejde skal endvidere afrapporteres gennem to delrapporter og en samlet slutrapport.

Den samlede leverance fra Bjelkegruppen forventes at bestå af følgende tre rapporter:

Delrapport 1	Indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning (<i>før løsladelse</i>).
Delrapport 2	Indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte ved (prøve)løsladelse og post-løsladelse (<i>efter løsladelse</i>).
Slutrapport	Bjelkegruppens samlede anbefalinger vedrørende indsatsen over for løsladelser af terrordømte og radikaliserede indsatte.

Orientering om offentliggørelse af rapport 1 fra Bjelkegruppen

Den første rapport fra Bjelkegruppen har fokus på indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning (*før løsladelse*). Rapporten 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 forebyggende og operativt med personer, der har udvist vilje til at begå terrorrelaterede handlinger, dels at identificere andre voldsparate kriminelle, der er i risiko for radikalisering.

Institutionelt har den første rapport 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 har den væsentligste rolle i sagsforløbet frem mod løsladelse. Kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation har i løbet af de seneste fem år gennemgået en reorganisering og professionalisering, hvilket har styrket indsatsen over for radikalisering i de danske fængsler. Bjelkegruppens anbefalinger i rapport 1 tager udgangspunkt i den allerede markant styrkede indsats over for fængselsradikalisering, men med fokus på at forfine og forbedre indsatsen, så den er gearret til at håndtere en fremtid med stigende kompleksitet i såvel efterretningsbilledet som i sammensætningen af den ekstremistiske fængselspopulation.

Rapporten opdeler indsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning i fire overordnede indsatsområder, henholdsvis:

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

De følgende afsnit opsummerer hovedanbefalingerne for hvert af de fire indsatsområder i rapporten.

Indsatsområde 1: Sikkerhedsregime og fysisk placering

Bjelkegruppens første hovedanbefaling er, at der skal indføres et nyt og mere fleksibelt sikkerhedsregime for placering af terrordømte og radikaliserede indsatte. På baggrund af erfaringer fra andre europæiske lande anbefaler Bjelkegruppen, at den hidtidige praksis med at sprede radikaliserede indsatte blandt den øvrige fængselspopulation suppleres med muligheden for at samle særligt farlige terrordømte og radikaliserede indsatte i én eller flere specialiserede terrorafdelinger.

Bjelkegruppen anbefaler, at samtlige terrordømte umiddelbart efter, at der er afsagt dom i deres straffesag, placeres i transit på en specialiseret højsikkerhedsafdeling målrettet terrordømte. Formålet med at indsætte terrordømte i en særlig terrorafdeling i starten af deres afsoningsforløb er dels at sikre, at nye terrordømte altid 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. Først efter den indledende vurdering af nye terrordømte bør der tages stilling til, om de er egnede til at blive overflyttet til et af fængslerne i kriminalforsorgsområderne, eller om de bør afsone hele deres straf i den højeste sikkerhedsklasse.

Bjelkegruppen anbefaler endvidere, at kvindelige terrordømte og radikaliserede indsatte så vidt muligt underlægges samme sikkerhedsregime som terrordømte og radikaliserede mænd. Det er derfor væsentligt, at kvindelige indsatte også kan placeres på en højsikkerhedsafdeling målrettet terrordømte og kan sektioneres i tilstrækkeligt omfang under varetægt og afsoning.

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. Systematisk risikovurdering er en forudsætning for at kunne designe en differentieret indsats, der sikrer, at terrordømte og radikaliserede indsatte håndteres bedst muligt med udgangspunkt i deres specifikke risikoprofil. Derfor anbefaler Bjelkegruppen, at risikovurdering af terrordømte og radikaliserede indsatte systematiseres og specialiseres yderligere.

På baggrund af undersøgelser af andre europæiske lande anbefaler Bjelkegruppen, at risikovurdering af terrordømte og radikaliserede indsatte styrkes gennem implementering af et struktureret risikovurderingsværktøj, der specifikt er målrettet ekstremister. Et ekstremisme-specifikt vurderingsværktøj er nødvendigt, eftersom undersøgelser har vist, at standard-vurderingsredskaber ikke kan opfange alle aspekter af truslen fra ideologisk motiverede indsatte. Med afsæt i den nyeste viden på området vurderer Bjelkegruppen, at VERA-2R aktuelt er det mest brugbare ekstremisme-specifikke vurderingsværktøj, hvorfor dette værktøj anbefales.

Bjelkegruppen anbefaler, at der i forbindelse med implementeringen af risikovurderingsværktøjet er skærpet fokus på at opkvalificere nøglepersonale, rekruttere relevante faggrupper samt styrke myndighedssamarbejdet og dataudvekslingen på området.

Indsatsområde 3: Operativ indsats

Erfaringer fra sammenlignelige europæiske lande viser, at angreb med ekstremistisk motiv kan ske både under fængsling og meget kort tid efter løsladelse. Derfor anbefaler Bjelkegruppen, at den danske efterretningsindsats i fængslerne bliver mere proaktiv, og at det operative myndighedssamarbejde mellem PET og kriminalforsorgen gøres tættere og mere formaliseret.

For at opnå dette foreslår Bjelkegruppen bl.a., at der forankres en forbindelsesofficer fra PET i kriminalforsorgens sikkerhedsorganisation, samt at informationssikkerheden for udveksling af oplysninger styrkes. Bjelkegruppen anbefaler desuden, at der tages stilling til, om de lovgivningsmæssige rammer for indsatsen over for radikaliserende under varetægt kan justeres, så kriminalforsorgens specialiserede personale på radikaliseringsområdet får større beskyttelse og videre rammer for at arbejde med radikaliserede indsatte allerede under varetægt.

I forhold til indsatsen over for de udviste indsatte har Bjelkegruppen faciliteret etableringen af en operativ myndighedsgruppe, der skal sikre hurtigere sagsbehandling og rettidig koordinering af udsendelser af udviste terrordømte og radikaliserede indsatte. Gruppen skal fremover sørge for, at der altid iværksættes en målrettet indsats for, at udviste terrordømte og radikaliserede kriminelle udlændinge udsendes af Danmark så tidligt som muligt. I forbindelse med oprettelsen af den operative myndighedsgruppe er der også etableret en mærknings- og underretningsordning, der skal styrke myndighedernes samarbejde om udsendelsessager vedrørende radikaliserede indsatte, herunder ved at flage indsatte, der bør prioriteres til udsendelse ud fra et sikkerhedsperspektiv.

Indsatsområde 4: Forebyggende sikkerhed

Den forebyggende indsats over for terrordømte og radikaliserede indsatte handler først og fremmest om at reducere farlighed og imødegå trusler. Derfor anbefaler Bjelkegruppen, at det forebyggende arbejde tilrettelægges strategisk som en del af den samlede sikkerhedsindsats i fængsler og arresthuse. For at opnå dette anbefaler Bjelkegruppen bl.a., at kriminalforsorgens mentorkorps professionaliseres, samt at PET's exitindsats iværksættes tidligere i forløbet. Mentorindsatsen og exitindsatsen er afgørende midler i den problemorienterede forebyggende indsats, der specifikt adresserer risikofaktorer hos terrordømte og radikaliserede indsatte.

Afslutningsvis anbefaler Bjelkegruppen, at det også bør være muligt at iværksætte en forebyggende sikkerhedsindsats over for udviste indsatte. Så længe der er en potentiel risiko for, at nogle udviste radikaliserede indsatte ikke kan udsendes af Danmark, er det ud fra et sikkerhedsperspektiv mest forsvarligt 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 afdække eventuelle trusler fra de udviste under afsoning, herunder trusler mod personalet.

Dette notat er en orientering om de væsentligste anbefalinger i den første rapport fra Bjelkegruppen. De samlede anbefalinger og tiltag kan læses i den vedlagte rapport. En oversigt over forslag til tiltag kan endvidere ses i bilag 1. Det bemærkes, at nogle af tiltagene allerede er præsenteret for relevante myndigheder, og at enkelte tiltag er taget i brug med gode resultater. Andre anbefalinger og forslag til tiltag vil kræve yderligere drøftelse og bearbejdning.

Bilag 1. Oversigt over anbefalinger og forslag til tiltag i rapport 1

- Tiltaget er implementeret¹ eller kan implementeres umiddelbart inden for eksisterende rammer og lovgivning.
- Tiltaget kan kræve regelændring, hvilket skal undersøges nærmere.
- Tiltaget er særligt omkostningstungt, og de økonomiske implikationer skal undersøges nærmere.

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>		

¹ Eftersom truslen fra løsladte radikaliserede er en presserende sikkerhedsudfordring, er Bjelkegruppen blevet bedt om at arbejde hurtigt og løbende præsentere anbefalinger og forslag til tiltag. Derfor er nogle tiltag allerede præsenteret for relevante myndigheder og taget i brug med gode resultater.

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 radikalisering 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 fokuspersoner, 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		
<i>Målsætning for indsatsområdet: Forebyggelse skal være en prioritetsopgave ud fra et sikkerhedsperspektiv.</i>		
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 opmærksomhedsskærpene tiltag for kriminalforsorgens personale.	●
Tiltag 4.5	Større sammenhæng mellem den specifikke problemorienterede indsats og den almene kriminalpræventive indsats.	●