

Rapport  
fra

**Arbejdsgruppen om udeblivelse fra  
strafafsoning**

**Marts 2011**

<b>1. Arbejdsgruppens kommissorium og sammensætning</b> .....	4
<b>2. Sammenfatning af arbejdsgruppens forslag</b> .....	5
<b>2.1. Generelle betragtninger</b> .....	5
<b>2.2. Mulige nye administrative forslag</b> .....	6
2.2.1. Farvestrålende sticker .....	6
2.2.2. SMS reminder .....	6
2.2.3. Personlig kontakt til de dømte .....	7
2.2.4. Særlig hurtig indsættelsesprocedure .....	8
2.2.5. Fremrykning af løsladelsesdatoen.....	8
2.2.6. Vejledning i forbindelse med domsafsigelsen .....	8
2.2.7. Bedre afsenderinformation til postvæsenet.....	8
2.2.8. Ny cirkulæreskrivelse om hurtig eftersøgning og anholdelse.....	9
2.2.9. Ophør med udbetaling af sociale ydelser ved udeblivelse .....	9
<b>2.3. Mulige nye lovgivningsmæssige stramminger</b> .....	9
2.3.1. Arbejdsgruppens overvejelser.....	9
2.3.2. Bevis for indkaldelse.....	11
2.3.3. Ændring af straffeloven .....	11
2.3.4. Udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet.....	12
2.3.5. Overvejelser om udvidet brug af varetægtsfængsling .....	12
<b>2.4. Økonomiske og administrative konsekvenser af forslagene</b> .....	13
2.4.1. Kriminalisering af udeblivelse fra afsoning .....	13
2.4.2. Udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet.....	13
2.4.3. Nærmere undersøgelse af udeblevnes forhold .....	14
<b>3. Procedurer ved fuldbyrdelse af frihedsstraf og udeblivelse</b> .....	14
<b>3.1. Underretning af Kriminalforsorgen</b> .....	14
<b>3.2. Valg af afsoningsinstitution</b> .....	15
<b>3.3. Indkaldelse til afsoning</b> .....	15
<b>3.4. Procedurer i forbindelse med udeblivelse</b> .....	16
3.4.1. Hvornår en indsat anses for udeblevet .....	16
3.4.2. Undersøgelse af lovlig udeblivelse .....	16
<b>4. Udviklingen i andelen af udeblevne i Danmark</b> .....	17
<b>5. Hidtidige tiltag vedrørende udeblivelse</b> .....	19
<b>5.1. Ændring af tilsigelsesblanketten</b> .....	19
<b>5.2. Cirkulæreskrivelse om hurtig eftersøgning og anholdelse af personer, der udebliver efter tilsigelse til afsoning</b> .....	19
<b>5.3. Fratagelse af mulighed for udgang efter udeblivelse</b> .....	19
<b>6. Undersøgelse af data vedrørende dømte, der udebliver</b> .....	20
<b>6.1. Tidspunkt for tilsigelse</b> .....	20
<b>6.2. Alder og køn</b> .....	21
<b>6.3. Kriminalitetens art og straflængder</b> .....	22
<b>6.4. Institutionen</b> .....	23
<b>6.5. Sammenfatning</b> .....	24
<b>7. Belysning af årsagerne til de senere års stigning i andelen af dømte, der udebliver</b> .....	24
<b>7.1. Mulige forklaringer på svingninger i udeblivelsestallene</b> .....	25
<b>7.2. Yderligere belysning af årsagerne til udeblivelse</b> .....	26
<b>7.3. Høring af fængslerne</b> .....	26
<b>7.4. Fængslernes hørings svar</b> .....	27
<b>8. Retstilstanden og erfaringerne i Norge</b> .....	28
<b>8.1. Retstilstanden i Norge</b> .....	28
<b>8.2. Erfaringerne i Norge</b> .....	31
8.2.1. Indkaldelser og udeblivelser .....	32
8.2.2. Antal domme.....	32
8.2.3. Indkaldelser.....	32

<b>9. Arbejdsgruppens generelle betragtninger om udeblivelse</b> .....	33
<b>10. Arbejdsgruppens overvejelser om mulige nye administrative tiltag</b> .....	34
<b>10.1. Forslag om undersøgelse af årsagerne til udeblivelse</b> .....	34
<b>10.2. Mere pædagogiske indkaldelser</b> .....	35
<b>10.3. Afsendelse af påmindelser pr. SMS</b> .....	36
10.3.1. Anvendelse af NemSMS.....	36
10.3.2. Manuelt sendt påmindelse pr. SMS .....	37
<b>10.4. Opringning til dømt</b> .....	38
<b>10.5. Incitamerter til fremmøde</b> .....	38
<b>10.6. Orientering ved domsafsigelsen om konsekvenser af udeblivelse</b> .....	40
<b>10.7. Afsenderinformation på tilsigelsesbreve</b> .....	40
<b>10.8. Hurtig og konsekvent indsats hos politiet ved udeblivelse fra afsoning</b> .....	41
<b>10.9. Ophør med udbetaling af sociale ydelser ved udeblivelse</b> .....	42
<b>11. Arbejdsgruppens overvejelser om mulige nye lovgivningsmæssige stramninger</b> .....	43
<b>11.1. Effekt af hidtidige lovgivningsmæssige stramninger vedr. indsatte</b> .....	43
11.1.1. Antal undvigelse.....	43
11.1.2. Antal fundne mobiltelefoner .....	45
<b>11.2. Kriminalisering af udeblivelse fra afsoning</b> .....	46
11.2.1. Arbejdsgruppens overvejelser.....	46
11.2.2. Gældende regler .....	48
11.2.3. Bevis for indkaldelse.....	49
11.2.4. Ændring af straffeloven .....	52
<b>11.3. Udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet</b> .....	53
<b>11.4. Overvejelser om udvidet brug af varetægtsfængsling</b> .....	54
11.4.1. Gældende regler .....	54
11.4.2. Arbejdsgruppens overvejelser.....	55
<b>12. Økonomiske og administrative konsekvenser af forslagene</b> .....	56
<b>12.1. Kriminalisering af udeblivelse fra strafafsoning</b> .....	56
<b>12.2. Udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet</b> .....	57
<b>12.3. Nærmere undersøgelse af udeblevnes forhold</b> .....	58

## 1. Arbejdsgruppens kommissorium og sammensætning

Arbejdsgruppen blev nedsat den 30. oktober 2009.

Arbejdsgruppens kommissorium lyder således:

”Regeringen har lagt afgørende vægt på, at der gøres en effektiv og målrettet indsats for at sikre, at personer, som er idømt fængselsstraf, kommer til at afsones hurtigst muligt, herunder at de dømte møder op til afsoning på det fastsatte tidspunkt.

Der har været taget en række forskellige initiativer for at mindske udeblivelsesprocenten.

Siden 2004 har Kriminalforsorgen i den indkaldelsesskrivelse, som sendes til den dømte ved tilsigelse til afsoning, fremhævet over for den dømte, at undladelse af at møde rettidigt op til afsoning dels vil medføre anholdelse, dels vil medføre, at afsoningsstedet kan ændres fra åbent til lukket fængsel. Det fremhæves desuden, at udeblivelse til sin tid vil tale imod tidlig prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a (om tilfælde, hvor den dømte under afsoningen har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet, herunder ved at deltage i behandlings- eller uddannelsesforløb).

Justitsministeriet har i 2005 i en cirkulæreskrivelse til politiet fastsat, at der hurtigst muligt bør iværksættes eftersøgning og anholdelse af dømte personer, som er udeblevet fra afsoning.

Efter en ændring af straffuldbyrdesloven i 2006 medfører udeblivelse efter tilsigelse til afsoning uden lovlig grund, at den indsatte som udgangspunkt fratages muligheden for at få udgang i et tidsrum af 3 måneder fra indsættelsen.

Det kan desuden nævnes, at hvis en dømt person ikke er mødt rettidigt til afsoning, skal dette efter straffuldbyrdeslovens § 46 tillægges vægt ved vurderingen af, om der er risiko for, at den indsatte i givet fald vil misbruge en udgangstilladelse.

Uanset de nævnte initiativer har andelen af fængselsdømte, der ikke møder op til afsoning på det tidspunkt, som Kriminalforsorgen har fastsat, været nogenlunde konstant set over en 10-års periode, idet udeblivelsesprocenten efter et fald fra 28 % i 1999 til 19 % i 2006 har været stigende i de seneste år.

Den høje andel af fængselsdømte, der udebliver efter tilsigelse til afsoning, kan anses for at stride mod væsentlige retshåndhævelsessenssyn. Endvidere vanskeliggør det Kriminalforsorgens planlægning, at man løbende må regne med en vis udeblivelsesprocent i forbindelse med tilsigelser for at kunne udnytte fængselskapaciteten bedst muligt.

Justitsministeriet har på denne baggrund besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal overveje mulige nye tiltag, som kan mindske andelen af fængselsdømte, der ikke møder rettidigt til afsoning på det tidspunkt, som Kriminalforsorgen har fastsat. Arbejdsgruppen bør som grundlag for overvejelserne søge at belyse årsagerne til de seneste års stigning i andelen af dømte, der udebliver fra afsoning.

Arbejdsgruppen skal overveje, om der kan gennemføres yderligere administrative tiltag hos Kriminalforsorgen og/eller politiet, som vil kunne mindske udeblivelsesprocenten.

Arbejdsgruppen skal endvidere overveje behovet for yderligere lovgivningsmæssige stramninger, navnlig om det som i bl.a. Norge eventuelt bør gøres strafbart at udeblive fra strafafsoning uden gyldig grund. Arbejdsgruppen skal indhente oplysninger om retstilstanden og

erfaringerne i Norge, herunder om kriminaliseringen har bidraget til at mindske udeblivelsesprocenten. Arbejdsgruppen bør bl.a. i lyset heraf overveje, hvordan der i en eventuel straffesag bedst kan sikres bevis for, at den dømte er gjort bekendt med indkaldelsen (f.eks. ved forkyndelse).

Arbejdsgruppen skal udarbejde et konkret forslag til, hvordan en kriminalisering af udeblivelse fra afsoning i givet fald vil kunne udformes.

Arbejdsgruppen skal belyse de økonomiske konsekvenser af arbejdsgruppens forslag, herunder af at indføre en regel, der kriminaliserer udeblivelse fra afsoning.

Arbejdsgruppen skal færdiggøre sit arbejde inden udgangen af 2009.”

Arbejdsgruppens frist for afgivelse af rapport er efterfølgende blevet forlænget.

Arbejdsgruppen har ved afgivelse af rapporten haft følgende sammensætning:

Chefkonsulent Hanne Olesen, Direktoratet for Kriminalforsorgen (formand)  
Chefanklager Ulla Greibe, Politidirektørforeningen  
Vicestatsadvokat Ingeborg Gade, Rigsadvokaten  
Politiassessor Kate Jacquerot, Rigspolitiet  
Fuldmægtig Jessika Heltberg Auken, Justitsministeriet  
Sekretariat: Fuldmægtig Jeppe Lund, Direktoratet for Kriminalforsorgen

Endvidere har vicefængselsinspektør Betty Steglich-Petersen, Inspektørforeningen, deltaget i arbejdsgruppens drøftelser.

## **2. Sammenfatning af arbejdsgruppens forslag**

### **2.1. Generelle betragtninger**

Som udgangspunkt er der navnlig to hensyn, der taler for i videst muligt omfang at begrænse andelen af dømte, der udebliver fra strafafsoning. For det første må det anses for stridende mod væsentlige retshåndhævelsessenssyn, at dømte udebliver efter tilsigelse til afsoning. For det andet er der hensynet til Kriminalforsorgens planlægning, hvor man løbende må regne med en vis udeblivelsesprocent i forbindelse med tilsigelser for at kunne udnytte fængselskapaciteten bedst muligt.

Arbejdsgruppen har med dette udgangspunkt drøftet mulige nye administrative og lovgivningsmæssige tiltag.

Arbejdsgruppen har indhentet data om udeblevne fra Kriminalforsorgens statistikenhed og via en høring af fængslerne. På baggrund af disse data fra Kriminalforsorgen har Justitsministeriets forskningskontor herudover bidraget med analyser.

Ud fra de indhentede oplysninger har der kun i ganske begrænset omfang kunnet peges på forhold, der er af betydning for henholdsvis udeblivelse og fremmøde. Dog er der tilsyneladende en tendens til, at tyveridømte udebliver lidt hyppigere end andre, og at de lidt ældre også udebliver hyppigere. Arbejdsgruppen hælder mest til den teori, at det kan hænge sammen med, at de ældre tyveridømte formentlig ofte er misbrugere og dermed har en så ustruktureret hverdag, at de også har en højere udeblivelsesprocent.

Bortset herfra har det ikke været muligt for arbejdsgruppen at udlede et entydigt billede af den typiske domfældte, der udebliver. Med henblik på fremadrettet at blive klogere på, hvordan problemerne med udeblivelse bedst kan håndteres, skal arbejdsgruppen pege på behovet for, at der foretages en nærmere *undersøgelse af, hvem der udebliver fra afsoning*. En sådan undersøgelse bør omfatte oplysninger om tidligere kriminalitet, strafflængde samt sociale og personlige forhold såsom boligsituation, familiesituation, arbejdsforhold, misbrug af rusmidler og årsagerne til udeblivelse. Derudover bør undersøgelsen omfatte oplysninger om, hvilken reaktion udeblivelsen har medført, og om der er sket prøveløsladelse.

Som det vil fremgå i det følgende, fremkommer arbejdsgruppen med en række forslag, som ikke nødvendigvis behøver at afvente en sådan undersøgelse, før der tages endelig stilling til, hvilke forslag der i givet fald skal gennemføres/arbejdes videre med.

Arbejdsgruppen er generelt af den opfattelse, at det ikke kan undgås, at en vis procentdel af de dømte udebliver, da det ud fra almindelig menneskelig erfaring må anses for at være naturligt, at man forsøger at udskyde ubehagelige oplevelser.

Arbejdsgruppen har i øvrigt bemærket, at Kriminalforsorgens institutioner tilsyneladende forstår at indrette sig efter antallet af udeblivelser og dermed foretage den nødvendige overbooking. Således viser den høje udnyttelsesprocent, at kapaciteten udnyttes optimalt. Hvis man skal forsøge at nedbringe antallet af dømte, der udebliver fra stafudståelse, kan dette således ikke i særlig høj grad begrundes i et hensyn til institutionernes kapacitetsudnyttelse. Begrundelsen skal derimod snarere findes i det forhold, at det strider mod et retshåndhævelseshensyn, at nogle dømte kommer til at afsone på et senere tidspunkt.

## **2.2. Mulige nye administrative forslag**

Uanset ovennævnte forslag om, at der bør iværksættes en nærmere undersøgelse af, hvem der udebliver fra afsoning, har arbejdsgruppen anført følgende vedrørende mulige administrative tiltag:

### *2.2.1. Farvestrålende sticker*

Arbejdsgruppen har set på de indkaldelsesskrivelser, der anvendes, og har drøftet, om disse kan udformes på en mere pædagogisk måde. Arbejdsgruppen anbefaler, at Kriminalforsorgen udarbejder en slags farvestrålende sticker, som sendes i kuverten sammen med den formelle indkaldelse. På denne sticker kan der fx stå: "Du skal møde til afsoning den 3. oktober 2011 klokken 10 i Statsfængslet på Søbysøgaard. Det kan ikke betale sig at udeblive". På bagsiden kunne man foretage en kort og letforståelig opregning af mulige konsekvenser ved udeblivelse.

### *2.2.2. SMS reminder*

Som anført i afsnit 10.3. har arbejdsgruppen drøftet anvendelsen af SMS-tjeneste som en mulig vej til at nedbringe antallet af dømte, der udebliver fra afsoning. Arbejdsgruppen forestiller sig i givet fald, at dømte, der er indkaldt til afsoning, skal modtage en SMS-besked på deres mobiltelefon en eller to dage, inden de skal møde til afsoning, som en reminder om, at de skal møde op på det fængsel, hvortil de er indkaldt, og på det fastsatte tidspunkt.

Arbejdsgruppen har erfaret, at Datatilsynet i september 2010 offentliggjorde nogle retningslinjer vedrørende brug af SMS i den offentlige sektor.

Det fremgår bl.a. af retningslinjerne, at offentlige myndigheder fremover – via almindelig SMS og e-post – kan sende borgerne aftalepåmindelser og servicebeskeder, som indeholder fortrolige og/eller følsomme oplysninger. Det fremgår videre, at det er en forudsætning, at der er indhentet samtykke fra borgeren. Borgeren skal således klart have sagt ja til, at SMS eller

e-post benyttes til servicebeskederne. Herudover fremgår det, at fremsendelse af servicebeskeder med fortrolige og følsomme oplysninger kun må ske via den fællesoffentlige NemSMS-løsning eller en løsning, som i mindst samme omfang sikrer, at de mobiltelefonnumre, der sendes SMS'er til, er rigtige.

Det vil formentlig være teknisk muligt for Kriminalforsorgen at indgå en tilslutningsaftale med e-Boks A/S om levering af en løsning, hvorefter dokumentboksen og NemSMS kan anvendes.

Den nævnte løsning forudsætter imidlertid, at de dømte selv tilmelder sig systemet via Kriminalforsorgens hjemmeside og her opgiver deres mobiltelefonnummer. Arbejdsgruppen formoder, at det vil være et fåtal af Kriminalforsorgens klienter, som må forventes at tilmelde sig en sådan ordning af egen drift. Hertil kommer, at det formentlig vil være de ressourcestærke og pligtopfyldende dømte, som gerne vil sikre sig, at de møder op til tiden, som i givet fald tilmelder sig. Sandsynligheden for, at denne gruppe møder op i overensstemmelse med indkaldelsen, må i forvejen forventes at være større end for andre dømte. Endvidere må man gå ud fra, at gruppen af dømte regelmæssigt ændrer deres mobiltelefonnummer, og at de ikke nødvendigvis får givet Kriminalforsorgen besked herom. Man kan derfor ikke gå ud fra, at det mobilnummer, Kriminalforsorgen er i besiddelse af, er det rigtige.

Arbejdsgruppen kan som følge af de netop skitserede forhold ikke anbefale, at der indgås aftale om levering af en sådan løsning til brug for afsendelse af SMS-påmindelser til dømte i forbindelse med indkaldelser.

Arbejdsgruppen har herefter drøftet muligheden for at indføre en forsøgsordning i et eller flere åbne fængsler, hvor fængslet en eller to dage før mødetidspunktet manuelt (dvs. ikke via NemSMS) sender en SMS til de personer, der er indkaldt til afsoning.

Som anført følger det af Datatilsynets retningslinjer, at fremsendelse af servicebeskeder med fortrolige og følsomme oplysninger kun må ske via den fællesoffentlige NemSMS-løsning eller en løsning, som i mindst samme omfang sikrer, at de mobiltelefonnumre, der sendes sms'er til, er rigtige.

Direktoratet for Kriminalforsorgens IT-afdeling har over for arbejdsgruppen oplyst, at man finder, at Kriminalforsorgen ved en gennemførelse af en eventuel forsøgsordning bør benytte den allerede etablerede fællesoffentlige NemSMS-løsning, idet denne opfylder Datatilsynets sikkerhedskrav.

Under henvisning til, at arbejdsgruppen ikke kan anbefale tilslutning til dokumentboks/NemSMS, kan arbejdsgruppen derfor samlet set ikke anbefale, at der med de udmeldte sikkerhedskrav kan iværksættes en forsøgsordning med manuelt sendte påmindelser pr. SMS.

### *2.2.3. Personlig kontakt til de dømte*

Arbejdsgruppen anbefaler, at Kriminalforsorgen iværksætter en forsøgsordning, som indebærer, at der tages personlig kontakt til de dømte i forbindelse med eller efter, de har fået indkaldelsen til afsoning. Ved en sådan samtale vil de dømte kunne vejledes om praktiske forhold og få besvaret eventuelle tvivlsspørgsmål i relation til afsoningen. Derudover vil de kunne få vejledning om transportmuligheder og konsekvenser af at udeblive. Ordningen kan eventuelt bestå i, at det fængsel, som har indkaldt til afsoning, selv foretager en opringning til den dømte. Ordningen forudsætter således – på samme måde som en reminder pr. sms – at Kriminalforsorgen kan komme i besiddelse af den dømtes telefonnummer. Det forudsættes endvidere, at kontakten til den dømte håndteres på en sådan måde, at der ikke uberettiget sker videregivelse af personfølsomme oplysninger.

#### *2.2.4. Særlig hurtig indsættelsesprocedure*

Arbejdsgruppen har drøftet, om mulighederne for administrative restriktioner må anses for at være udtømte. Drøftelserne har ført til, at arbejdsgruppen mener, at man i stedet for eller samtidig med stramninger bør overveje også at indføre et eller flere incitament til at møde frem til afsoning til tiden.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at det overvejes at indføre en særlig hurtig indsættelsesprocedure for dømte, der ønsker at udstå den idømte straf snarest muligt efter domsafsigelsen. En sådan ordning kunne indebære, at den dømte allerede ved domsafsigelsen får mulighed for at tilkendegive, om vedkommende er interesseret i hurtig indsættelse og som konsekvens heraf få indflydelse på fastlæggelse af afsoningstidspunktet. Arbejdsgruppen forestiller sig, at ordningen vil give den dømte større ansvarsfølelse i forhold til at møde frem i overensstemmelse med indkaldelsen. Forslaget flugter i øvrigt godt med bestemmelsen i straffuldbyrdelseslovens § 9, stk. 2, hvoraf det følger, at dømtes ansøgning om særlig hurtig påbegyndelse af straffuldbyrdelsen så vidt muligt skal imødekommes.

#### *2.2.5. Fremrykning af løsladelsesdatoen*

Et andet incitament til fremmøde, som arbejdsgruppen har drøftet, er indførelse af en ordning, hvor dømte, der møder til tiden, får mulighed for fremrykning af løsladelsesdatoen med nogle dage i forhold til de gældende regler. På grund af de principielle betænkeligheder, som er forbundet med et sådant tiltag, finder arbejdsgruppen dog ikke at kunne anbefale, at et sådant tiltag iværksættes. En ordning, hvorefter den dømte "belønnes" for at møde op til afsoning, vil således kunne anses som stridende mod almindelige rimelighedsbetragtninger, idet det i forvejen påhviler den dømte at møde op til afsoning i overensstemmelse med tilsigelsen. Såfremt en sådan ordning ønskes indført, bør det efter arbejdsgruppens opfattelse i givet fald ske ud fra en "noget for noget"-betragtning og dermed ud fra samme betragtning, som har givet anledning til bestemmelsen i straffelovens § 40 a, hvorefter en dømt kan løslades på prøve, når halvdelen af straffen er udstået, hvis hensynet til retshåndhævelsen ikke skønnes at tale imod det, og den dømte eksempelvis har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet.

#### *2.2.6. Vejledning i forbindelse med domsafsigelsen*

Vedrørende de to initiativer nævnt overfor under 2.2.4. og 2.2.5. foreslår arbejdsgruppen, at de dømte allerede i forbindelse med domsafsigelsen får vejledning om muligheden for hurtig indsættelse samt vejledning om konsekvenserne af udeblivelse. Henset til at ikke alle de relevante aktører i straffeprocessen er repræsenteret i arbejdsgruppen, finder arbejdsgruppen ikke at kunne tage endelig stilling til forslaget, men anbefaler, at spørgsmålet om vejledning drøftes med alle de relevante aktører med henblik på en nærmere afklaring af, hvor vejledningsopgaven i givet fald mest hensigtsmæssigt kan placeres.

#### *2.2.7. Bedre afsenderinformation til postvæsenet*

Arbejdsgruppen har fået oplyst, at det kan forekomme, at fremsendte indkaldelser, der ikke har kunnet afleveres på den angivne adresse, først kommer retur til fængslet efter længere tids forløb. Dette skulle angiveligt hænge sammen med, at flere fængsler alene påfører kuverterne et frankeringsstempel og ingen anden afsenderinformation. Der har i arbejdsgruppen været enighed om, at der bør skabes en mere ensartet praksis for afsenderinformation i alle Kriminalforsorgens institutioner, således at postvæsenet hurtigt kan identificere afsender-fængslet og returnere indkaldelserne. Derved kan man opnå, at fængslet hurtigere bliver opmærksomt på, at en indkaldelse ikke er kommet frem til den dømte, og at man derfor hurtigst muligt kan sende en ny indkaldelse til den dømte.

Arbejdsgruppen går ud fra, at en sådan ensretning af praksis for afsenderinformation må kunne gennemføres snarest muligt.



### *2.2.8. Ny cirkulæreskrivelse om hurtig eftersøgning og anholdelse*

Justitsministeriet har i 2005 udsendt en cirkulæreskrivelse om hurtig eftersøgning og anholdelse af fængselsdømte, der udebliver efter tilsigelse til afsoning. Arbejdsgruppen anbefaler, at denne cirkulæreskrivelse opdateres som led i en samlet styrket indsats for at nedbringe antallet af udeblevne. I en ny cirkulæreskrivelse kunne det yderligere præciseres, at det også er vigtigt med en hurtig indsats fra politiets side i de situationer, hvor den dømte er uden fast bopæl, og hvor politiet derfor skal bistå Kriminalforsorgen enten ved at iværksætte fuldbyrdelsen i form af anholdelse af den pågældende eller ved at udlevere indkaldelsen til den dømte.

### *2.2.9. Ophør med udbetaling af sociale ydelser ved udeblivelse*

Det følger af lov om aktiv socialpolitik, at Kriminalforsorgen skal underrette kommunen, hvis Kriminalforsorgen får formodning om, at en person, der er frihedsberøvet som følge af et strafbart forhold, eller som bevidst unddrager sig straffuldbyrdelse her i landet, modtager en række nærmere opregnede sociale ydelser.

Arbejdsgruppen har fået oplyst, at man i en af landets politikredse har haft succes med, i samarbejde med kommunen, at få udbetalingen af relevante sociale ydelser bragt til ophør i forhold til dømte, der er udeblevet efter tilsigelse til afsoning. Arbejdsgruppen har ikke haft mulighed for i nærmere omfang at undersøge, hvorvidt denne praksis anvendes konsekvent i større dele af landet. De foreliggende oplysninger tyder dog ikke på, at det er tilfældet.

Henset til oplysningerne om de gode erfaringer med at bringe udbetaling af ydelser til ophør, er det arbejdsgruppens opfattelse, at truslen om ophør af udbetaling af sociale ydelser i et vist omfang må antages at kunne virke befordrende på den dømtes motivation til at møde op til afsoning.

Arbejdsgruppen anbefaler derfor, at Kriminalforsorgen undersøger mulighederne for at udvide samarbejdet med de sociale myndigheder om at bringe udbetalingen af sociale ydelser til ophør over for den dømte.

## **2.3. Mulige nye lovgivningsmæssige stramninger**

### *2.3.1. Arbejdsgruppens overvejelser*

Arbejdsgruppen har i overensstemmelse med kommissoriet overvejet behovet for yderligere lovgivningsmæssige stramninger, navnlig om det eventuelt bør gøres strafbart at udeblive fra afsoning uden gyldig grund, som det er tilfældet i Norge.

I forbindelse med disse overvejelser har arbejdsgruppen – udover de norske erfaringer - inddraget de oplysninger, som arbejdsgruppen har tilvejebragt om dømte, der udebliver fra afsoning, om effekten af hidtidige lovgivningsmæssige stramninger og om de administrative og økonomiske konsekvenser.

Den norske bestemmelse om kriminalisering af udeblivelse fra afsoning trådte i kraft den 1. november 2007.

Antallet af personer, der er udeblevet fra strafafsoning i Norge, udgjorde 19 % i 2006, 19 % i 2007, 18 % i 2008 og 19 % i 2009, idet den norske forvaltning har oplyst, at tallene fra 2009 også inkluderer personer, som er indkaldt til afsoning i elektronisk fodlænke, hvor udeblivelsesprocenten vurderes at være væsentligt lavere. Antallet af personer, der er udeblevet fra strafafsoning i Norge, er således ikke faldet, siden reglerne om kriminalisering af udeblivelse fra afsoning trådte i kraft.

De norske myndigheder er ikke i besiddelse af oplysninger om antallet af anmeldelser til politiet efter den norske regel om kriminalisering af udeblivelse fra afsoning. De norske myndigheder er endvidere ikke i besiddelse af oplysninger om antallet af sager, hvor der er rejst tiltale og faldet dom. I en konkret sag har den norske tingsret imidlertid fundet, at der ikke var tilstrækkeligt bevis for, at en indkaldelse til afsoning var kommet frem til den dømte, idet indkaldelsen ikke var forkyndt. Efter det oplyste er der desuden sket domfældelse i et antal sager, og straffen er i de fleste sager udmålt til en betinget dom samt en bøde.

Arbejdsgruppen finder på denne baggrund, at det er vanskeligt at vurdere, hvad der er årsagen til, at kriminaliseringen af udeblivelse fra afsoning indtil videre ikke har medført det ønskede fald i antallet af personer, der udebliver fra afsoning. Den norske ordning kan derfor efter arbejdsgruppens opfattelse ikke umiddelbart anvendes til støtte for at kriminalisere udeblivelse i Danmark.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet virkningen af de lovgivningsmæssige stramninger, som er foretaget på Kriminalforsorgens område og har ud fra de tilgængelige statistiske oplysninger fundet, at der ikke umiddelbart kan drages nogen sikre konklusioner om effekten af kriminalisering.

Ud fra de oplysninger, som arbejdsgruppen har tilvejebragt om dømte, der udebliver fra afsoning, har arbejdsgruppen med en vis forsigtighed antaget, at der formentlig er en overrepræsentation af lidt ældre misbrugere blandt de dømte, der udebliver, og at der samtidig er en overvægt af dømte, der tidligere har udstået en straf. Efter arbejdsgruppens opfattelse er det derfor tvivlsomt, om kriminalisering af udeblivelse og truslen om straf vil have nogen præventiv effekt over for netop denne gruppe.

Hvad angår det problem, at det vanskeliggør Kriminalforsorgens planlægning, at man løbende må regne med en vis udeblivelsesprocent i forbindelse med tilsigelser for at kunne udnytte fængselskapaciteten bedst muligt, har arbejdsgruppen bemærket, at Kriminalforsorgens institutioner generelt har en høj udnyttelsesprocent. Det er derfor vurderingen, at institutionerne umiddelbart forstår at indrette sig efter antallet af udeblivelser og dermed foretage det nødvendige antal indkaldelser, så der tages højde for, at en del af de indkaldte udebliver fra afsoning.

Arbejdsgruppen har overvejet de administrative og økonomiske konsekvenser af en kriminalisering af udeblivelse fra afsoning.

En kriminalisering af udeblivelse fra afsoning vil efter arbejdsgruppens opfattelse kræve et betydeligt ressourceforbrug hos både anklagemyndigheden, domstolene, Kriminalforsorgen og politiet.

På grund af usikkerheden om den mulige positive effekt af kriminalisering og henset til, at tiltaget vil medføre betydelige omkostninger for både Kriminalforsorgen, politi, anklagemyndighed og domstole, finder arbejdsgruppen ikke at kunne anbefale, at udeblivelse fra afsoning kriminaliseres. Arbejdsgruppen peger i stedet på muligheden for at indføre en række administrative foranstaltninger, som efter arbejdsgruppens opfattelse må forventes i højere grad at kunne medføre en nedgang i antallet af udeblivelser.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at hensynet til retshåndhævelsen og behovet for at markere en afstandtagen til unddragelse fra straffuldbyrdelse kan tale for en kriminalisering af udeblivelse.

Uanset at arbejdsgruppen ikke kan anbefale, at udeblivelse fra afsoning kriminaliseres, har arbejdsgruppen i overensstemmelse med kommissoriet udarbejdet et forslag til, hvordan en ordning med kriminalisering i givet fald vil kunne gennemføres.

### *2.3.2. Bevis for indkaldelse*

Arbejdsgruppen har i forbindelse med sine overvejelser vedrørende spørgsmålet om kriminalisering af udeblivelse fra afsoning drøftet, hvordan der sikres tilstrækkeligt bevis for, at den dømte er underrettet om tilsigelsen til afsoning.

Efter de norske regler indkalder det norske politi den dømte til afsoning ved almindeligt brev. En norsk tingsrett har imidlertid efter det oplyste i en konkret sag fundet, at der ikke var tilstrækkeligt bevis for, at en indkaldelse var kommet frem, eftersom indkaldelsen ikke var forkyndt for den dømte. Sagen førte derfor ikke til domfældelse.

Arbejdsgruppen har på den baggrund drøftet, om det bør være et krav, at indkaldelsen til afsoning forkyndes for den dømte, så der skabes sikkerhed for, at den pågældende er underrettet om indkaldelsen. Navnlig under hensyn til, at erfaringen viser, at der anvendes betydelige ressourcer på at gennemføre forkyndelser, finder arbejdsgruppen samlet set ikke at kunne anbefale, at der stilles krav om forkyndelse af indkaldelse til afsoning som en generel ordning.

Arbejdsgruppen har derudover drøftet, om indkaldelse til afsoning bør ske ved anbefalet brev, eventuelt kombineret med et almindeligt brev. På baggrund af en konkret dom fra Højesteret må det imidlertid efter arbejdsgruppens opfattelse antages, at indkaldelse ved almindeligt og anbefalet brev ikke kan anses for tilstrækkeligt, hvis det anbefalede brev kommer retur og det i øvrigt ikke kan godtgøres, at brevet er kommet til vedkommendes kundskab. Tilsigelse ved anbefalet brev kræver, at den tilsagte er hjemme i dagtimerne til at kvittere for modtagelsen, og der er stor risiko for, at aflevering ikke lykkes.

På denne baggrund finder arbejdsgruppen det ikke hensigtsmæssigt at indføre regler om indkaldelse ved anbefalet brev. Arbejdsgruppen anbefaler i stedet, at indkaldelsen med tilsigelse til afsoning som hidtil sendes til den dømte med almindeligt brev eventuelt ledsaget af en afleveringsattest fra postvæsenet, hvorved postvæsenet attesterer for at have afleveret brevet på adressen.

### *2.3.3. Ændring af straffeloven*

Hvis det besluttes, at udeblivelse fra afsoning skal kriminaliseres, finder arbejdsgruppen, at en bestemmelse om kriminalisering f.eks. vil kunne udformes på følgende måde og indsættes i straffeloven:

”§ 124 a. Den, der uden lovlig grund udebliver efter tilsigelse til afsoning, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 måneder.”

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at det bliver strafbart at udeblive uden lovlig grund efter tilsigelse til afsoning.

Hvis en domfældt ikke møder på det tidspunkt, hvor den pågældende er tilsagt til afsoning, og dette skyldes omstændigheder, som må lægges den pågældende til last, skal den pågældende anses for at være udeblevet uden lovlig grund og kan dermed ifalde straf i medfør af den foreslåede bestemmelse.

Hvis undladelsen af at møde til afsoning i overensstemmelse med tilsigelsen derimod skyldes omstændigheder, som ikke kan lægges den pågældende til last – f.eks. sygdom eller at den

domfældte er mødt for sent som følge af en togforsinkelse eller lignende – er den pågældende ikke udeblevet uden lovlige grund.

Hvis afsoningsinstitutionen skønner, at den overskridelse, der foreligger fra den dømtes side, må anses for ubetydelig, kan det ligeledes lægges til grund, at den dømte ikke er udeblevet uden lovlige grund.

Det er en betingelse for strafansvar efter den foreslåede bestemmelse, at der foreligger forsæt.

Som udgangspunkt for strafudmålingen foreslås det, at en overtrædelse i førstegangstilfælde straffes med fængsel i 7 dage.

#### *2.3.4. Udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet*

Hvis man ønsker, at udeblivelse skal have konsekvens i form af frihedsberøvelse, skal arbejdsgruppen pege på muligheden for - som alternativ til kriminalisering af udeblivelse - at indføre en ordning med udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet. En sådan ordning må forventes at være mindre ressourcekrævende hos politiet, anklagemyndigheden og domstolene, ligesom den vil indebære, at udeblivelse får konsekvens for den dømte allerede i forbindelse med den dom, som vedkommende udebliver fra afsoning af. Endvidere vil ordningen være en form for udbygning af den eksisterende ordning, hvorefter dømte, som udebliver, får udgangskarantæne i 3 måneder. Det skal dog bemærkes, at uanset om man vælger at kriminalisere udeblivelse eller udskyde prøveløsladelsestidspunktet, vil det medføre en øget kapacitetsmæssig belastning i forhold til Kriminalforsorgens institutioner.

Arbejdsgruppen forestiller sig med udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet en ordning, hvorefter dømte, der er udeblevet, først kan blive prøveløsladt f.eks. 7 dage senere end dømte, der er mødt op til afsoning på det fastsatte tidspunkt. Forslaget vil indebære en ændring af straffelovens § 38.

I de tilfælde, hvor afsoningsinstitutionen skønner, at den overskridelse, der foreligger fra den dømtes side, må anses for ubetydelig, vil det dog kunne lægges til grund, at den dømte ikke er udeblevet uden lovlige grund. En kortere udeblivelse (f.eks. 2 timer) vil i sådanne tilfælde ikke skulle bevirke en udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at dette forslag vil indebære, at personer med korte domme, som efter de gældende regler ikke kan prøveløslades, ikke vil være omfattet af forslaget.

Arbejdsgruppen finder det som nævnt usikkert, om kriminalisering af udeblivelse vil have den ønskede effekt i form af en nedgang i udeblivelsesprocenten. På samme måde finder arbejdsgruppen det usikkert, om udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet vil have den ønskede effekt. Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at hensynet til retshåndhævelsen og ønsket om at markere en afstandtagen til udeblivelse må kunne tilgodeses ved en udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet på samme måde som ved en kriminalisering. Samtidig må en udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet forventes at være mindre ressourcekrævende.

Samlet set kan arbejdsgruppen imidlertid ikke anbefale en ordning med udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet, navnlig på grund af usikkerhed om en mulig positiv effekt og den omstændighed, at forslaget vil være omkostningskrævende for Kriminalforsorgen.

#### *2.3.5. Overvejelser om udvidet brug af varetægtsfængsling*

Arbejdsgruppen har overvejet, om der er grundlag for at udvide brugen af varetægtsfængsling efter dom for på denne måde at afhjælpe problemerne med udeblivelse fra afsoning.

Der er allerede efter de gældende regler mulighed for varetægtsfængsling, f.eks. hvis der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende på fri fod vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen, eller hensynet til retshåndhævelsen tilsiger det.

Varetægtsfængsling er et alvorligt indgreb i den personlige frihed, og der må derfor efter arbejdsgruppens opfattelse kræves en væsentlig begrundelse for regler, der udvider muligheden for varetægtsfængsling.

Arbejdsgruppen bemærker, at en udvidelse af muligheden for varetægtsfængsling i forhold til de gældende regler i en række tilfælde vil kunne stå i misforhold til den idømte straf. Det gælder f.eks., hvis den domfældte kun er idømt en kortere fængselsstraf og flere år tidligere har unddraget sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen af en straf. Det gælder desuden, hvis den pågældende er idømt en mellemlang straf, hvoraf hovedparten allerede er afsonet i forbindelse med varetægtsfængsling forud for dommen. Generelt vil brug af varetægtsfængsling som indgreb i sager, hvor der alene kan idømmes korte frihedsstraffe, kunne forekomme uproportionalt i forhold til alvorligere sager, hvor varetægtsfængsling ikke kan anvendes, fordi der ikke er nogen særlig risiko for udeblivelse. Det bemærkes i den forbindelse, at udeblivelsesprocenten - ifølge de oplysninger, som arbejdsgruppen har tilvejebragt - er højest ved afsoning af kortere domme op til 3 måneder. Efter arbejdsgruppens opfattelse vil varetægtsfængsling således ikke være et egnet middel til at forhindre udeblivelse i hovedparten af de sager, man ønsker at regulere. Endelig er der hensynet til den tiltaltes personlige forhold, der - ligesom i andre tilfælde - kan tale imod varetægtsfængsling, f.eks. på grund af sygdom hos den pågældende selv eller hos nære pårørende. Heller ikke i disse tilfælde ville det efter arbejdsgruppens opfattelse være proportionalt at anvende varetægtsfængsling.

Arbejdsgruppen finder således ikke, at der er det fornødne grundlag for at anbefale en udvidelse af de gældende regler om varetægtsfængsling.

## **2.4. Økonomiske og administrative konsekvenser af forslagene**

### *2.4.1. Kriminalisering af udeblivelse fra afsoning*

En kriminalisering af udeblivelse fra afsoning vil medføre en øget sagstilgang og dermed øgede udgifter for både politi, anklagemyndighed, domstolene og Kriminalforsorgen.

Beregningerne tager udgangspunkt i, at udeblivelse fra afsoning i førstegangstilfælde bliver straffet med fængsel i 7 dage, og at der vil være henholdsvis 1.200 og 1.000 udeblivessager årligt.

Under disse forudsætninger vil merudgifterne for anklagemyndigheden beløbe sig til henholdsvis ca. 3,9 mio. kr. og 3,2 mio. kr.. For domstolene vil merudgifterne beløbe sig til henholdsvis 4,8 mio. kr. og 4 mio. kr., og for politiet henholdsvis 2 mio. kr. og 1,7 mio. kr.

Kriminalforsorgens øgede driftsudgifter forventes at blive henholdsvis 10,8 mio. kr. og 9 mio. kr. Udover de øgede driftsomkostninger må en kriminalisering forventes at skabe behov for etablering af ekstra kapacitet på 20-25 pladser. Da Kriminalforsorgens nuværende kapacitet udnyttes optimalt, vil en sådan forøgelse af strafmassen på årsbasis ikke kunne forventes rummet inden for den nuværende kapacitet.

### *2.4.2. Udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet*

Hvis prøveløsladelsestidspunktet udskydes med f.eks. 7 dage for dømte, der ikke er mødt op til afsoning på det fastsatte tidspunkt, vil Kriminalforsorgens øgede driftsudgifter ved 1.200 udeblevne om året beløbe sig til 10,8 mio. kr. Ved 1.000 udeblevne vil udgifterne beløbe sig til 9 mio. kr.

#### 2.4.3. Nærmere undersøgelse af udeblevnes forhold

Arbejdsgruppen har endvidere peget på behovet for, at der foretages en nærmere undersøgelse af, hvem der udebliver fra afsoning.

Arbejdsgruppen har imidlertid ikke foretaget en beregning af udgifterne forbundet hermed, idet disse i vidt omfang vil afhænge af, hvordan man i givet fald beslutter at tilrettelægge en sådan undersøgelse.

### 3. Procedurer ved fuldbyrdelse af frihedsstraf og udeblivelse

I det følgende redegøres der i hovedtræk for den gældende ordning vedrørende fuldbyrdelse af fængselsstraf.<sup>1</sup> Der redegøres endvidere for procedurerne i forbindelse med dømtes udeblivelse efter tilsigelse til afsoning.

#### 3.1. Underretning af Kriminalforsorgen

Den nærmere fremgangsmåde ved underretning af Kriminalforsorgen er navnlig reguleret i Justitsministeriets iværksættelsesbekendtgørelse.<sup>2</sup>

Af iværksættelsesbekendtgørelsens § 1, stk. 1, nr. 1, fremgår det, at politidirektøren underretter Kriminalforsorgen om, at en person skal udstå fængselsstraf eller forvaring, så snart der er givet fuldbyrdelsesordre, jf. retsplejelovens § 997, stk. 1. I praksis foregår det på den måde, at anklagemyndigheden efter endelig dom påfører dommen fuldbyrdelsesstempel og herefter underretter Kriminalforsorgen om, at den idømte fængselsstraf kan fuldbyrdes. Underretning foretages som udgangspunkt af politidirektøren i den politikreds, hvor straffesagen er behandlet.

Underretningen sker enten til Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, eller til vedkommende fængsel eller arresthus.

I en række tilfælde skal underretning altid ske til direktoratet, eksempelvis hvor den dømte var under 18 år på gerningstidspunktet, jf. herved iværksættelsesbekendtgørelsens § 2, stk. 2 og 3, 1. pkt. Dette gælder dog ikke, hvis den idømte straf omfatter bl.a. vold, jf. § 2, stk. 3, 2. pkt.

Der skal endvidere ske underretning til direktoratet, hvis politidirektøren finder, at hensynet til politiets forebyggende virksomhed skønnes at kræve, at den dømte påbegynder straffuldbyrdelsen senest 30 dage efter datoen for fuldbyrdelsesordre og uden at afvente behandlingen af en ansøgning om strafudståelse på bopælen (fodlænke), jf. § 2, stk. 4, i iværksættelsesbekendtgørelsen.

I marts 2009 bad direktoratet endvidere politikredsene om at blive underrettet i alle de sager, hvor den dømte har rocker- eller bandetilhørsforhold. I disse tilfælde træffer direktoratet afgørelse om valg af afsoningsinstitution.

Sagsgangen i sager, hvor politiet skal underrette direktoratet eller vedkommende fængsel, er nærmere beskrevet i Direktoratet for Kriminalforsorgens iværksættelsescirkulære, jf. §§ 3-6<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Spørgsmålet om behandlingen af ansøgninger om udsættelse, benådning eller afsoning i fodlænke, herunder eventuel opsættende virkning af en sådan ansøgning, omtales ikke i denne sammenhæng.

<sup>2</sup> Bekendtgørelse nr. 790 af 25. juni 2010 om iværksættelse af fængselsstraf, forvaring og forvandlingsstraf for bøde i fængsel eller arresthus.

<sup>3</sup> Cirkulære nr. 45 af 28. juni 2010 om iværksættelse af fængselsstraf, forvaring og forvandlingsstraf for bøde i fængsel eller arresthus.

### 3.2. Valg af afsoningsinstitution

Afgørelse om valg af afsoningsinstitution efter straffuldbyrdslovens §§ 20-23 træffes af Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, eller af en af Kriminalforsorgens institutioner, som modtager ovennævnte underretning fra politidirektøren.<sup>4</sup> Direktoratet har udfærdiget nærmere retningslinier for den konkrete fordeling af fængselsdømte mellem de enkelte fængsler og arresthuse.

I en række tilfælde træffes afgørelsen om valg af afsoningsinstitution altid af Direktoratet for Kriminalforsorgen. Der henvises til § 4, stk. 1, i iværksættelsesbekendtgørelsen.

I de tilfælde, hvor direktoratet har truffet afgørelse om, at fængselsstraf skal fuldbyrdes i fængsel, sender direktoratet snarest muligt herefter straffesagens akter til vedkommende fængsel. Hvis fængslet finder, at det vil være betænkeligt at anbringe den dømte dér, jf. straffuldbyrdslovens §§ 21-22, skal sagen så hurtigt som muligt og senest 8 dage efter, at sagen er kommet frem, forelægges direktoratet til fornyet afgørelse, jf. § 4, stk. 1 og 2, i iværksættelsecirkulæret. Hvis fængslet ikke har bemærkninger til placeringen, indkaldes den dømte herefter ved fængslets foranstaltning til afsoning efter de gældende regler herom, jf. nedenfor.

### 3.3. Indkaldelse til afsoning

Efter straffuldbyrdslovens § 8, stk. 1, skal fuldbyrdelsen af en fængselsstraf iværksættes snarest muligt. Er den dømte ikke varetægtsfængslet efter dommen, indkaldes han eller hun til fuldbyrdelse af fængselsstraffen efter regler fastsat af justitsministeren, jf. § 9, stk. 1. Straffuldbyrdslovens § 8, stk. 2, iværksættes herefter, når den dømte modtages i en institution under Kriminalforsorgen, jf. § 8, stk. 2.

Procedurene vedrørende indkaldelse til udståelse af fængselsstraf er bl.a. nærmere reguleret i §§ 9-16 i iværksættelsesbekendtgørelsen.

Af bekendtgørelsens § 11, stk. 1, fremgår det, at indkaldelse til udståelse af fængselsstraf skal ske skriftligt. Er den dømte uden bopæl eller fast opholdssted, kan fuldbyrdelsen iværksættes uden indkaldelse, jf. § 11, stk. 2. Såfremt den dømte ikke møder frem efter indkaldelse, kan fuldbyrdelsen iværksættes uden ny indkaldelse, jf. § 11, stk. 3, 1. pkt.

Dømte skal indkaldes med en frist på mindst en måned før datoen for fremmøde, jf. iværksættelsesbekendtgørelsens § 12, stk. 1. For voldsdømte m.v. gælder dog, at indkaldelse kan ske med en frist på mindst 10 dage, jf. § 12, stk. 2. For denne gruppe af dømte på fri fod gælder det endvidere, at datoen for fremmøde skal fastsættes således, at fuldbyrdelsen kan iværksættes senest 30 dage efter datoen for fuldbyrdelsesordre. Tilsvarende gælder i de tilfælde, hvor politidirektøren har underrettet Kriminalforsorgen om, at hensynet til politiets forebyggende virksomhed skønnes at kræve hurtig indsættelse, jf. i det hele iværksættelsesbekendtgørelsens § 27, stk. 2.

Indkaldelse af dømte på fri fod foretages som altovervejende hovedregel af afsoningsinstitutionen. I indkaldelsen skal den dømte bl.a. gøres bekendt med, hvor og hvornår han/hun skal møde, ligesom alle de fængselsstraffe, som den dømte skal udstå, skal anføres i indkaldelsen.

Indkaldelsen sendes med almindelig post. For at sikre, at indkaldelsen når frem til senest kendte adresse, har eksempelvis Statsfængslet på Kragshovede oplyst, at man forud for afsendelsen foretager kontrol af den fra politiet modtagne anmeldelsesblanket, ligesom den

---

<sup>4</sup> Jf. § 1, i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 626 af 25. juni 2009 om anbringelse og overførsel af personer, som skal udstå fængselsstraf eller forvaring (anbringelses- og overførselsbekendtgørelsen).

dømtes adresse tjekkes i cpr.registeret for at sikre dennes aktualitet. Herudover foretages der søgning i Kriminalregisteret med henblik på at sikre, at den dømte fortsat er på fri fod.

### **3.4. Procedurer i forbindelse med udeblivelse**

Arbejdsgruppen har fra Statsfængslet på Kragsskovhede modtaget en beskrivelse af fængslets praksis i forbindelse med dømtes udeblivelse efter tilsigelse til afsoning, jf. nedenfor.

#### *3.4.1. Hvornår en indsat anses for udeblevet*

Alle dømte på fri fod får med indkaldelsen tilsendt en rekvisition til DSB, men mange vælger at blive kørt eller køre selv.

Skal den dømte selv rejse til afsoningsinstitutionen uden først at møde hos politiet eller i et arresthus, og møder denne ikke frem i overensstemmelse med indkaldelsen, skal institutionen straks telefonisk underrette politiet om den dømtes udeblivelse, jf. § 15 i iværksættelsescirculæret.

Statsfængslet på Kragsskovhede har oplyst, at fængslet har valgt midnat som skæringstidspunkt for, hvornår en dømt anses for udeblevet eller blot forsinket. Om morgenen dagen efter, at den dømte er udeblevet, foretager fængslet indberetning til politiet i den kreds, som har underrettet fængslet om, at den dømte skal udstå en fængselsstraf. Der anmodes samtidig om, at den pågældende efterlyses.

Når den pågældende anholdes, hensættes han i nærmeste arresthus og bliver efterfølgende transporteret til fængslet ved Kriminalforsorgens foranstaltning. Det skal dog bemærkes, at en del dømte, der er udeblevet, selv møder op på fængslet eller i det nærmeste arresthus på et senere tidspunkt. Statsfængslet på Kragsskovhede har oplyst, at langt de fleste (over halvdelen) selv møder op efter én til to dage. Udeblivelsestallet har på den baggrund ikke givet anledning til særskilte tiltag eller overvejelser i fængslet.

#### *3.4.2. Undersøgelse af lovlig udeblivelse*

Hvis den indsatte efter udeblivelse mener, at han har en undskyldelig grund til at udeblive, vil han typisk gøre gældende, at:

- han ikke har modtaget indkaldelse
- han har søgt/fået udsættelse
- han lige er flyttet
- der er akut sygdom i familien
- han har akutte pasningsproblemer af børn/dyr.

Fængslet undersøger hans anbringender i forbindelse med en indsættelsessamtale, der finder sted inden for 10-14 dage efter indsættelsen. Hovedreglen er, at kun indsigelser af formel art, som f.eks. at indkaldelsen ikke er kommet frem, kan begrunde, at man ser bort fra udeblivelsen. Andre forhold, som f.eks. akut sygdom i familien, kan dog også bevirke, at fængslet ser bort fra udeblivelsen, hvis forholdet kan dokumenteres ved lægepapirer og lignende, mens forhold, der kan "tilregnes" den dømte, såsom pasningsproblemer mv., som udgangspunkt ikke kan begrunde, at man ser bort fra udeblivelsen og derved fritager ham for de administrative stramninger, der er forbundet med udeblivelse, jf. afsnit 5.1. og 5.3.

Det kontrolleres i forbindelse med undersøgelsen, at der er:

- anmeldelsesblanket fra politiet med adresse
- kopi af eventuel korrespondance om udsættelse m.v.
- kopi af indkaldelse i sagen.



Alle indsattes anbringender efterprøves, dog med det udgangspunkt, at hvis brevet må anses for at være ”kommet frem”, jf. den i afsnit 5.3. omtalte skrivelse nr. 36 af 19. april 2006, så får det virkning for indsattes mulighed for at få udgang, jf. udgangsbekendtgørelsens § 22.

Statsfængslet har oplevet, at tilsigelsesbreve er returneret efter, at indsatte er anholdt til afsoning. Dette søges imødegået ved, at der nu er afsender på kuverten. Breve returneres, blot der er den mindste fejl, f.eks. fordi der ikke er skrevet c/o på brevet, eller hvis den pågældende ikke har navn på døren, men alligevel bebor adressen ifølge Folkeregisteret.

Hvis det må lægges til grund, at indsatte er uden skyld i, at han anholdes til afsoning, skal han tilbydes strafafbrydelse og have en ny tilsigelsesdato.

Fængslet har endvidere tilkendegivet, at Folkeregisteret ikke altid er helt ajourført. Efter det oplyste skal en borger i forbindelse med flytning oplyse over for Folkeregisteret, hvornår flytningen skal regnes fra. Dette kan gøres med tilbagevirkende kraft, uagtet at datoen for indberetningen til Folkeregisteret fremgår.

Efter det af fængslet oplyste er der endvidere ofte en vis ekspeditionstid på Folkeregisteret, der gør, at borgeren kan havne i en gråzone, hvor det er uklart om han har/ikke har meldt flytning rettidigt. Fængslet har i enkelte tilfælde måttet lægge indsattes anbringender til grund for, at han ikke kunne anses for at være udeblevet. Fængslet har således skærpet undersøgelsen i takt med, at der er sket skærper for at komme for sent eller udeblive.

#### **4. Udviklingen i andelen af udeblevne i Danmark**

Arbejdsgruppen har indhentet statistiske oplysninger om antallet af dømte, der i perioden 1999-2009 er udeblevet efter tilsigelse til afsoning. Antallet af udeblivelser er angivet i såvel nominelle tal som i procent af det samlede antal tilsagte personer. For så vidt angår 2008 og 2009 er tallene udspecificeret for de enkelte måneder. Nedenstående tabeller viser udviklingen i antallet af udeblivelser siden 1999:

##### **Årsbasis 1999 - 2009**

	<b>Tilsagte</b>	<b>Udeblevne</b>	<b>Udeblevne %</b>	<b>Indsat</b>
<b>1999</b>	5.076	1.432	28,2 %	3.644
<b>2000</b>	4.459	1.160	26,0 %	3.299
<b>2001</b>	4.740	1.246	26,3 %	3.494
<b>2002</b>	5.616	1.520	27,1 %	4.096
<b>2003</b>	6.015	1.565	26,0 %	4.450
<b>2004</b>	5.861	1.458	24,9 %	4.403
<b>2005</b>	7.927	1.704	21,5 %	6.223
<b>2006</b>	6.640	1.271	19,1 %	5.369
<b>2007</b>	5.606	1.354	24,2 %	4.252
<b>2008</b>	4.639	1.175	25,3 %	3.464
<b>2009</b>	4.614	1.234	26,7 %	3.380

**Månedsbasis 2008 og 2009**

<b>2008/2009</b>	<b>Tilsagte</b>	<b>Udeblevne</b>	<b>Udeblevne %</b>	<b>Indsat</b>
<b>Januar</b>	558/345	133/87	23,8 % / 25,2 %	425/258
<b>Februar</b>	413/349	88/78	21,3 % / 22,3 %	325/271
<b>Marts</b>	406/429	94/110	23,2 % / 25,6 %	312/319
<b>April</b>	409/393	85/97	20,8 % / 24,7 %	324/296
<b>Maj</b>	335/331	95/90	28,4 % / 27,2 %	240/241
<b>Juni</b>	360/446	75/137	20,8 % / 30,7 %	285/309
<b>Juli</b>	423/463	126/134	29,8 % / 28,9 %	297/329
<b>August</b>	333/301	103/84	30,9 % / 27,9 %	230/217
<b>September</b>	372/393	99/94	26,6 % / 23,9 %	273/299
<b>Oktober</b>	352/412	90/99	25,6 % / 24,0 %	262/313
<b>November</b>	348/388	83/98	23,9 % / 25,3 %	265/290
<b>December</b>	330/364	104/126	31,5 % / 34,6 %	226/238

Nedenfor ses udviklingen i antallet af udeblivelser i perioden januar-december 2010<sup>5</sup>:

<b>2010</b>	<b>Tilsagte</b>	<b>Udeblevne</b>	<b>Udeblevne %</b>	<b>Indsat</b>
<b>Januar</b>	400	97	24,3 %	303
<b>Februar</b>	372	89	23,9 %	283
<b>Marts</b>	494	106	21,5 %	388
<b>April</b>	320	81	25,3 %	239
<b>Maj</b>	326	84	25,8 %	242
<b>Juni</b>	333	93	27,9 %	240
<b>Juli</b>	455	114	25,1 %	341
<b>August</b>	476	99	20,8 %	377
<b>September</b>	438	102	23,3 %	336
<b>Oktober</b>	434	94	21,7 %	340
<b>November</b>	517	96	18,6 %	421
<b>December</b>	463	113	24,4 %	350
<b>Alle tilsagte</b>	5028	1168	23,2 %	3860

<sup>5</sup> I 2010 blev metoden i opgørelsen omlagt fra en manuelt indberettet optælling af tilsagte og udeblevne i den forløbne måned til en i Kriminalforsorgens Kliensystem forankret retrospektiv optælling af alle indsættelser fra fri fod (inklusive indsættelser, der er sket ved politiets hjælp) på baggrund af en indkaldelse samt en optælling af eventuelle udeblivelser fra denne indkaldelse. Perioden fra januar 2010 – august 2010 afspejler de udeblivelsesregistreringer, der er foretaget i Kliensystemet frem til opgørelsestidspunktet, der er den 14. september 2010. For de resterende måneder i 2010 er opgørelsestidspunktet den 1. i hver måned.

## **5. Hittidige tiltag vedrørende udeblivelse**

Som anført i arbejdsgruppens kommissorium har der siden 2004 været taget en række initiativer for at mindske antallet af dømte, der udebliver fra strafafsoning.

### **5.1. Ændring af tilsigelsesblanketten**

I juni 2004 blev der således blandt andet foretaget ændringer i den blanket, som anvendes til tilsigelse af dømte til afsoning, med henblik på at opnå en reduktion i andelen af fængselsdømte, der udebliver.

Det blev således særligt fremhævet i blanketten, at udeblivelse fra at møde rettidigt op til afsoning vil medføre anholdelse, og at afsoningsinstitutionen kan ændres fra åben til lukket institution, hvis den dømte udebliver eller møder op for sent. Det blev endvidere fremhævet, at det ved en eventuel senere anmodning om udgangstilladelse vil blive tillagt betydning ved vurderingen af misbrugsrisikoen, hvis den dømte ikke er mødt i overensstemmelse med indkaldelsen, samt at det ved en eventuel senere afgørelse om prøveløsladelse efter straffelovens § 40 a (tidlig prøveløsladelse) vil blive tillagt betydning, hvis den dømte ikke er mødt i overensstemmelse med indkaldelsen.

### **5.2. Cirkulæreskrivelse om hurtig eftersøgning og anholdelse af personer, der udebliver efter tilsigelse til afsoning**

Skal den dømte selv rejse til afsoningsinstitutionen uden først at møde hos politi eller i arresthus, herunder Københavns Fængsler, og møder denne ikke frem i overensstemmelse med indkaldelsen, skal institutionen straks telefonisk underrette politiet om den dømtes udeblivelse. Dette følger af § 11 i iværksættelsescirkulæret.<sup>6</sup>

I de tilfælde, hvor den dømte først skal møde hos politi eller i arresthus (Københavns Fængsler), og den dømte herefter ikke møder frem i afsoningsinstitutionen, skal institutionen straks telefonisk underrette arresthuset og politidirektøren om den dømtes udeblivelse. Dette følger af iværksættelsescirkulærets § 12, stk. 1 og 3.

Justitsministeriet udsendte i november 2005 en cirkulæreskrivelse til politiet om hurtig eftersøgning og anholdelse af fængselsdømte, der udebliver efter tilsigelse til afsoning.<sup>7</sup>

Af denne fremgår det blandt andet, at det efter Justitsministeriets opfattelse er væsentligt, at der fra politiets side reageres hurtigt og konsekvent over for fængselsdømte, der udebliver efter tilsigelse til afsoning. Endvidere anføres, at det er nærliggende at antage, at det vil kunne begrænse antallet af udeblivelser, hvis politiet hurtigst muligt efter Kriminalforsorgens underretning om, at den dømte er udeblevet efter tilsigelse til afsoning, iværksætter eftersøgning og anholdelse af de pågældende personer.

Justitsministeriet indskærpede på den baggrund vigtigheden af, at politiet i sager om fængselsdømte, der udebliver efter tilsigelse til afsoning, hurtigst muligt iværksætter eftersøgning og anholdelse af de pågældende med henblik på afsoning.

### **5.3. Fratagelse af mulighed for udgang efter udeblivelse**

I 2006 blev straffuldbyrdelsesloven ændret<sup>8</sup>, således at der i lovens § 50 blev indsat en hjemmel til, at justitsministeren kan fastsætte administrative regler om, at udeblivelse efter tilsigelse

<sup>6</sup> Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgens cirkulære nr. 45 af 28. juni 2010 om iværksættelse af fængselsstraf, forvaring og forvandlingsstraf for bøde i fængsel eller arresthus.

<sup>7</sup> Cirkulæreskrivelse nr. 9741 af 22. november 2005.

se til afsoning kan medføre, at der ikke gives tilladelse til udgang i et tidsrum af 3 måneder fra indsættelsen. Efter Justitsministeriets opfattelse var antallet af udeblivelser fortsat for højt, selvom der i 2005 var sket et mindre fald i andelen af dømte, der udebliver.

I tilknytning til lovændringen blev udgangsbekendtgørelsen<sup>9</sup> ændret, idet der blev indsat en ny bestemmelse i § 22, stk. 1, hvorefter en indsat, der uden lovlig grund udebliver efter tilsigelse til afsoning, i et tidsrum af 3 måneder fra indsættelsen skal fratages muligheden for udgang. Dog kan udgang gives, hvis særlige omstændigheder taler derfor, uanset at der er truffet afgørelse om fratagelse af mulighed for udgang på grund af udeblivelse uden lovlig grund efter tilsigelse til afsoning.

Direktoratet for Kriminalforsorgen udsendte i forbindelse med lovændringen en skrivelse om visse spørgsmål ved behandlingen af sager om udeblivelse efter tilsigelse til afsoning.<sup>10</sup> I skrivelsen er behandlet visse sagsbehandlingsspørgsmål m.v., som er relevante i de tilfælde, hvor en indsat som begrundelse for udeblivelse anfører, at denne ikke har modtaget indkaldelsen til afsoning. Formålet med skrivelsen er at ensrette behandlingen af sådanne sager.

Endvidere blev det i iværksættelsesbekendtgørelsen fastsat, at indkaldelsen skal indeholde oplysning om, at muligheden for udgang fratages i et tidsrum af 3 måneder fra indsættelsen, hvis den dømte uden lovlig grund udebliver, herunder møder frem for sent, jf. udgangsbekendtgørelsens § 22, stk. 1.<sup>11</sup>

Kriminalforsorgens officielle tilsigelsesblanketter blev ændret i overensstemmelse hermed.

## **6. Undersøgelse af data vedrørende dømte, der udebliver**

Arbejdsgruppen har fra Direktoratet for Kriminalforsorgens statistikenhed indhentet et dataudtræk fra Kriminalforsorgens klientsystem om fremmødte fra fri fod eller udeblivelse fra fremmøde i perioden 1. januar 2008 til 30. september 2009. Dataudtrækket omfatter i alt 7781 sager og inkluderer oplysninger om køn, alder, arten af hovedkriminalitet, strafflængde og institution.<sup>12</sup>

Statistikenheden vurderer, at dataudtrækket er fuldstændigt for så vidt angår 2009, men at der kan være tale om en underreportering for 2008.

Statistikenheden har fremsendt separate tabeloplysninger, der er baseret på disse oplysninger, til Justitsministeriets Forskningskontor. Sidstnævnte har herefter suppleret disse oplysninger med nedenstående analyser.

### **6.1. Tidspunkt for tilsigelse**

Hvorvidt de mangler, der måtte være ved data i 2008, influerer på det mønster, der ses af tabel 1, er ikke muligt at sige, men i hvert fald tyder tabel 1 på, at andelen, der udebliver fra fremmøde, er vokset fra 2008 til 2009.

---

<sup>8</sup> Lov nr. 304 af 19. april 2006 om ændring af lov om fuldbyrdelse af straf m.v. (Udvidelse af ordningen vedrørende fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol samt fratagelse af mulighed for udgang ved udeblivelse fra afsoning).

<sup>9</sup> Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 793 af 25. juni 2010.

<sup>10</sup> Skrivelse nr. 36 af 19. april 2006.

<sup>11</sup> Nu § 14, stk. 2, nr. 4, i bekendtgørelse nr. 790 af 25. juni 2010 om iværksættelse af fængselsstraf, forvaring og forvandlingsstraf for bøde i fængsel eller arresthus (iværksættelsesbekendtgørelsen).

<sup>12</sup> Det bemærkes, at der kan være divergens mellem tallene angivet i rapportens afsnit 4 og 6. Dette skyldes, at tallene i afsnit 4 er baseret på institutionernes manuelle indberetninger til Direktoratet for Kriminalforsorgen, mens tallene i afsnit 6 som nævnt er baseret på dataudtræk fra Kriminalforsorgens klientsystem.

*Tabel 1. Antallet af tilsagte til afsoning fordelt efter fremmøde/udeblivelse og år for tilsigelse.*

	Fremmødt fra fri fod		Udeblevet fra fremmøde		I alt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
<b>2008</b>	3355	77,2%	991	22,8%	4346	100,0%
<b>2009</b>	2556	74,4%	879	25,6%	3435	100,0%
<b>I alt</b>	5911	76,0%	1870	24,0%	7781	100,0%

Tabel 2, der viser den kvartalsvise fordeling af udeblivelsessager, tyder på, at der især i begyndelsen af den undersøgte periode var forholdsvis få, der udeblev fra fremmøde, mens denne andel er af nogenlunde samme størrelsesorden i de øvrige kvartaler. Det totale antal tilsigelsessager i 1. kvartal 2008 giver ikke umiddelbart indtryk af, at dette skyldes en underrapportering i starten af perioden.

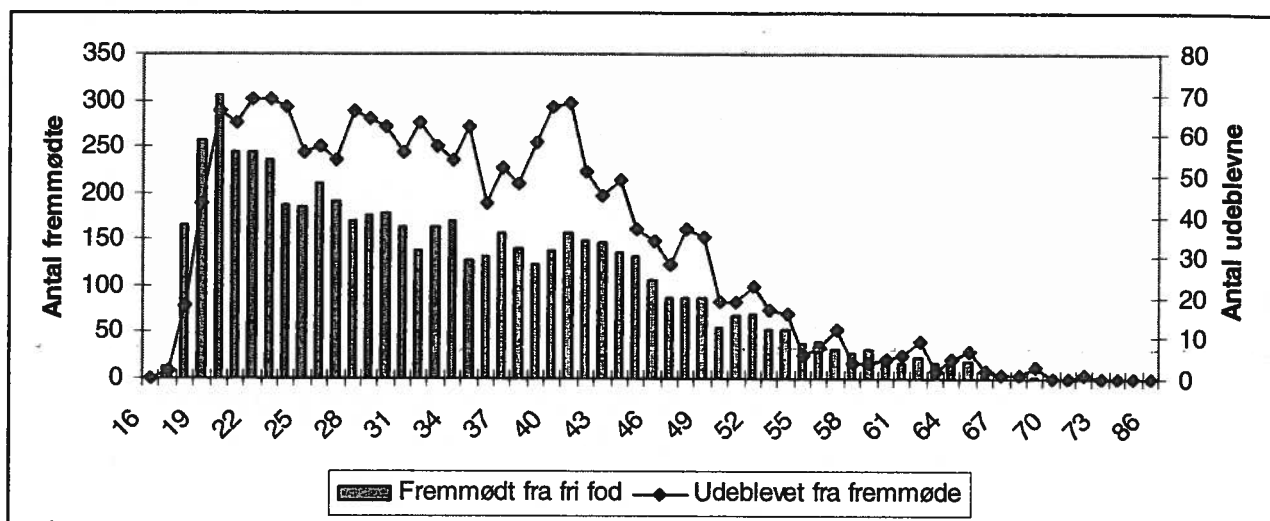
*Tabel 2. Antallet af tilsagte til afsoning fordelt efter fremmøde/udeblivelse og kvartal for tilsigelse.*

	Fremmødt fra fri fod		Udeblevet fra fremmøde		I alt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
<b>1. kv. 2008</b>	1043	80,3%	256	19,7%	1299	100,0%
<b>2. kv. 2008</b>	785	78,5%	215	21,5%	1000	100,0%
<b>3. kv. 2008</b>	765	73,9%	270	26,1%	1035	100,0%
<b>4. kv. 2008</b>	762	75,3%	250	24,7%	1012	100,0%
<b>1. kv. 2009</b>	825	75,4%	269	24,6%	1094	100,0%
<b>2. kv. 2009</b>	835	74,1%	292	25,9%	1127	100,0%
<b>3. kv. 2009</b>	896	73,8%	318	26,2%	1214	100,0%

## 6.2. Alder og køn

Figur 1 giver et indtryk af, at udeblivelse fra fremmøde primært forekommer i aldersgruppen over 20, men under 55 år, herunder især blandt personer i 30 og 40 års alderen. Det viser sig da også, at andel udeblevne stiger fra de unge år og frem til omkring 40 års alderen, hvorefter det falder igen. Gennemsnitsalderen er lidt højere for de udeblevne end for de fremmødte. Dette mønster gør sig gældende for både mænd og kvinder.

Figur 1. Antallet af tilsagte til afsoning fordelt efter fremmøde/udeblivelse og alder på tilsigelsestidspunktet.



Som det også fremgår af tabellerne fra Direktoratet for Kriminalforsorgen, er andelen af udeblevne lidt større for kvinder end for mænd, henholdsvis 27,2 og 23,9 %. Dette hænger i hvert fald nok i nogen grad sammen med det nævnte aldersmønster, idet de tilsagte kvinder gennemsnitligt er lidt ældre end de tilsagte mænd, henholdsvis 36 og 34 år.<sup>13</sup>

### 6.3. Kriminalitetens art og stråflængder

Der er nogle forskelle mellem andelen af fremmødte/udeblevne i forhold til arten af hovedkriminalitet. Blandt dem, der er dømt for personfarlig kriminalitet, narkotikakriminalitet (herunder lov om euforiserende stoffer), ejendomsforbrydelser ud over tyveri m.v. samt straffelovsovertrædelser i øvrigt, er andelen, der udebliver, relativ lav, mens den er noget højere for især dem, der er dømt for tyveri m.v., samt den lille gruppe, der har begået vilkårsovertrædelser. Af tabellerne fra Direktoratet for Kriminalforsorgen fremgår det videre, at udeblivelsesprocenten er noget under 20 for nogle mindre grupper af dømte, som i tabel 3 er slået sammen med andre. Således har røveridømte, personer, der er dømt for grov narkotikakriminalitet, og personer, der er dømt for andre sædelighedsforbrydelser end voldtægt, en forholdsvis lav udeblivelsesprocent.

Tabel 3. Antallet af tilsagte til afsoning fordelt efter fremmøde/udeblivelse og kriminalitetens art.

	Fremmødt fra fri fod		Udeblevet fra fremmøde		I alt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Personfarlig kriminalitet	2443	78,0%	691	22,0%	3134	100,0%
Narkotikakriminalitet	514	78,5%	141	21,5%	655	100,0%
Tyveri og hittegods, hæleri samt brugstyveri	645	66,6%	323	33,4%	968	100,0%
Andre ejendomsforbrydelser	325	78,1%	91	21,9%	416	100,0%
Straffelovsovertrædelser i øvrigt	398	78,3%	110	21,7%	508	100,0%
Færdselslovovertrædelser	1253	76,2%	391	23,8%	1644	100,0%
Særlovgivningen i øvrigt	289	75,1%	96	24,9%	385	100,0%
Vilkårsovertrædelse	44	62,0%	27	38,0%	71	100,0%

<sup>13</sup> Det bemærkes, at samtlige tabeller fra dataudtrækket fra Kriminalforsorgens klientsystem ikke er gengivet i denne rapport. Nogle af de omtalte tal og oplysninger om eksempelvis kønsspecifikke forskelle kan derfor ikke genfindes i rapportens tabeller.

Med hensyn til straffens længde er der en tydelig tendens til hyppigere fremmøde blandt dem med fængselsstraffe på 2 år og derover, jf. tabel 4. Det drejer sig dog antalmæssigt om en ganske lille gruppe. Blandt den betydeligt større gruppe med straffe op til 3 måneders fængsel er der en relativ høj udeblivelsesprocent.

Tabel 4. Antallet af tilsagte til afsoning fordelt efter fremmøde/udeblivelse og straffens længde.

	Fremmødt fra fri fod		Udeblevet fra fremmøde		I alt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Op til og med 3 mdr.	3765	74,6%	1279	25,4%	5044	100,0%
4-7 mdr.	1387	78,6%	378	21,4%	1765	100,0%
8-11 mdr.	390	78,5%	107	21,5%	497	100,0%
12-17 mdr.	224	76,7%	68	23,3%	292	100,0%
18-23 mdr.	77	74,0%	27	26,0%	104	100,0%
24-47 mdr.	58	84,1%	11	15,9%	69	100,0%
48 mdr. og derover	10	100,0%	0	0,0%	10	100,0%

Det er undersøgt, hvorvidt der findes særligt markante udeblivelsesprocenter blandt dømtede med henholdsvis korte og lange straffe inden for de forskellige grupper af lovovertrædere, jf. tabel 3. Selv om der er visse undergrupper med en forholdsvis høj udeblivelsesprocent og andre med en ret lav udeblivelsesprocent, så er der langt fra tale om tydelige mønstre i retning af en kontinuerligt stigende eller faldende andel udeblevne med stigende straflængder. Eksempelvis er det en ret høj andel – 37 % – af dem, der er idømt en straf på op til 3 måneders fængsel for tyveri m.v., som udebliver, mens det drejer sig om 28 % af dem med straffe fra 4 til 7 måneders fængselsstraf. Men andelen, der udebliver, vokser igen til 38 % for dem med straffe på 1 til 1½ års fængsel for tyveri m.v.

#### 6.4. Institutionen

Af tabel 5 ses, at andel udeblevne er forholdsvis lille for dem, der er indkaldt til afsoning i et arresthus, mens den er forholdsvis høj blandt dem, der skal afsone i et lukket fængsel. I de åbne fængsler varierer udeblivelsesprocenten fra 20 til 27 %, dvs. at alle ligger forholdsvis tæt på gennemsnittet på 24 %. At udeblivelsesprocenten for arresthuse er ret lav, skal muligvis forklares med en geografisk nærhed til afsoningsstedet.

Tabel 5. Antallet af tilsagte til afsoning fordelt efter fremmøde/udeblivelse og afsoningssted.

	Fremmødt fra fri fod		Udeblevet fra fremmøde		I alt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Arresthuse (inkl. Københavns Fængsler)	79	85,9%	13	14,1%	92	100,0%
Lukkede fængsler	368	73,2%	135	26,8%	503	100,0%
Statsfængslet i Jyderup	238	82,9%	49	17,1%	287	100,0%
Statsfængslet Midtjylland	2236	73,3%	816	26,7%	3052	100,0%
Statsfængslet Møgelkær	405	77,0%	121	23,0%	526	100,0%
Statsfængslet på Kragsskovhede	556	76,8%	168	23,2%	724	100,0%
Statsfængslet på Søbysøgård	358	79,9%	90	20,1%	448	100,0%
Statsfængslet Renbæk	545	79,7%	139	20,3%	684	100,0%
Statsfængslet ved Horserød	583	76,7%	177	23,3%	760	100,0%
Statsfængslet ved Sdr. Omme	543	77,0%	162	23,0%	705	100,0%

Af tabellerne fra Direktoratet for Kriminalforsorgen fremgår en stor variation mellem de forskellige lukkede fængsler, idet der eksempelvis ikke er nogen af de 29 indkaldte, der udebli-

ver fra fremmøde i Statsfængslet i Vridsløselille, mens derimod godt 40 % af de 126, der er indkaldt til afsoning i Statsfængslet i Nyborg, udebliver. Hvorvidt det beror på en tilfældighed, eller om det afspejler reelt forskellige procedurer i de to fængsler, kan dataene her ikke belyse. De tilsagtes alder og hovedkriminalitet er ikke markant forskellige mellem de to institutioner. Generelt set er der heller ikke tale om betydelige eller konsekvente forskelle i fordelingen af lovovertræderne mellem institutionerne med hensyn deres alder, straffens længde og kriminalitetens art.

### **6.5. Sammenfatning**

De oplysninger, der her er til rådighed for at indkredse spørgsmålet om, hvem der i særlig grad udebliver fra fremmøde, har kun i ganske begrænset omfang kunnet pege på forhold, der er af betydning for henholdsvis udeblivelse og fremmøde. Der er tale om tendenser i retning af, at de lidt ældre hyppigere udebliver, at kvinder udebliver hyppigere end mænd, at tyveridømte udebliver lidt hyppigere end andre. Der er videre peget på nogle forskelle mellem institutionerne. Men generelt er der tale om mindre forskelle.

Ud fra almen kriminologisk viden kan det forventes, at såfremt der havde været adgang til oplysninger om tidligere kriminalitet og tidligere straffe samt lovovertræderens sociale og personlige forhold, såsom boligsituationen, familiesituationen, arbejdsforhold og misbrug af rusmidler, ville det have været muligt i højere grad at skelne mellem dem, der møder frem til en afsoning på det angivne tidspunkt, og dem, der ikke gør det, idet disse forhold i højere grad end alder, køn, kriminalitetens art m.v. afspejler, hvorvidt personen lever en tilværelse, hvor vedkommende er vant til at møde til bestemte tidspunkter, overholde aftaler m.v. Det må således antages, at en meget ustruktureret tilværelse og en tilværelse uden faste holdpunkter vil være karakteristisk for mange af dem, der udebliver fra fremmøde.

Arbejdsgruppen skal bemærke, at den i afsnit 6.3 nævnte gruppe af dømte med en forholdsvis lav udeblivelsesprocent ofte vil forblive varetægtsfængslet efter dom, såfremt der er tale om grov kriminalitet. I de tilfælde, hvor de dømte måtte blive løsladt efter dom, må det antages, at de pågældende har gode personlige forhold og som følge heraf i mindre grad udebliver fra afsoning.

Det er dog arbejdsgruppens opfattelse, at der også må antages at være en gruppe af dømte med fast arbejde og gode personlige forhold i øvrigt, som på grund af netop deres arbejde ikke ønsker at møde op til afsoning.

Det må herudover antages, at det geografiske nærhedsprincip har betydning for, hvor mange dømte der udebliver. Der er således en formodning for, at dømte vil være mere tilbøjelige til at møde op, jo tættere afsoningsinstitutionen ligger på den pågældendes bopæl.

## **7. Belysning af årsagerne til de senere års stigning i andelen af dømte, der udebliver**

Ud fra de i afsnit 4 oplyste tal om udviklingen i antallet af udeblivelser kan det konstateres, at den procentvise andel af dømte, der udebliver, har været relativt konstant siden 1999, dog bortset fra årene fra årene 2005-2006, hvor der var et fald i udeblivelsesprocenten. Efter 2006 har der været en svag stigning i den procentvise andel af dømte, der udebliver, og i 2010 er der sket et fald i forhold til de foregående år.

Det bemærkes, at andelen af udeblivere blandt dømte på fri fod indkaldt til afsoning i *lukket* fængsel er betydeligt højere (42 % i 2008) end den tilsvarende andel af udeblivere blandt dømte på fri fod indkaldt til afsoning i *åbent* fængsel (24.6 % i 2008). Det hører imidlertid med til disse tal, at der i 2008 kun var 175 indkaldte dømte fra fri fod til lukket fængsel, sva-



rende til 3,8 % af samtlige dømte, som indkaldes fra fri fod til afsoning i åbent eller lukket fængsel.

Det bemærkes endelig for god ordens skyld, at det er vurderingen, at en ikke uvæsentlig del af de udeblevne selv møder op på et senere tidspunkt.

### **7.1. Mulige forklaringer på svingninger i udeblivelsestallene**

De relativt lavere tal for 2005 og 2006 var påvirkede af, at Kriminalforsorgen i denne periode afviklede venterkøen, hvor størstedelen af dømte herfra afsonede i det midlertidige fængsel på Langeland. Denne gruppe bestod primært af korttidsafsonere med færdselslovsovertrædelser som hovedkriminalitet og måtte anses for at tilhøre kategorien af mindre belastede indsatte med en deraf følgende højere tilbøjelighed til at møde rettidigt til afsoning. Fraregnet antallet af tilsagte til og udeblevne fra det midlertidige fængsel på Langeland fra det totale antal tilsagte og udeblevne i 2005 og 2006, bliver udeblivelsesprocenten henholdsvis 22,4 % og 20,2 %.

Herudover er det Direktoratet for Kriminalforsorgens opfattelse, at etableringen i 2005 og den efterfølgende væsentlige udbygning af ordningen med fuldbyrdelse af straf på bopælen under intensiv overvågning og kontrol (fodlænke) kan have medvirket til at trække et ikke uvæsentligt antal sædvanligvis velfungerende dømte ud af den gruppe, der indkaldes fra fri fod til afsoning af fængselsstraf. Majoriteten af den gruppe dømte, som opfylder de individuelle krav til fuldbyrdelse af straf på bopælen, må således antages at udgøre en gruppe dømte, som - hvis de var blevet indkaldt fra fri fod til afsoning i et fængsel - ville være mødt op i overensstemmelse med indkaldelsen.

Dette medfører som konsekvens, at den resterende gruppe af dømte, som indkaldes fra fri fod til afsoning af fængselsstraf, relativt set vil være mere belastet end den ville være, såfremt de dømte, som afsoner straffen på bopælen, blev talt med.

At der langt fra er tale om et uvæsentligt antal understreges af, at der i 2008 blev tilsagt 4639 til afsoning af fængselsstraf i en institution. 1175 udeblev. I samme periode iværksatte Kriminalforsorgen 1175 afsoninger (altså samme antal) på bopælen under intensiv overvågning og kontrol.

For så vidt angår 2007 er der tale om lignende tal. Ud af 5606 tilsagte til afsoning af fængselsstraf i en institution udeblev 1354 dømte. Antallet af iværksatte afsoninger på bopælen var 1103.

Det er i denne sammenhæng værd at bemærke, at der på trods af en svag procentvis stigning i andelen af dømte, der udebliver, i de seneste år kan konstateres et betydeligt fald i det faktuelle antal dømte, der udebliver. Dette fald hænger formentlig primært sammen med, at antallet af tilsigelser er faldet meget på grund af fodlænkeordningen. Siden denne ordnings start i 2005 ser de faktuelle udeblivelsestal således ud:

<b>2005</b>	1704
<b>2006</b>	1271
<b>2007</b>	1354
<b>2008</b>	1175
<b>2009</b>	1234
<b>2010</b>	1168

Den svage procentvise stigning hænger meget sandsynligt sammen med, at dømte omfattet af fodlænkeordningen må antages at være mindre belastet end den resterende gruppe af dømte. Når fodlænkeafsonere tages ud, er der en større del af de øvrige dømte, der udebliver.

Der blev den 24. marts 2010 fremsat et lovforslag om udvidelse af fodlænkeordningen, således at personer med domme på op til 5 måneders fængsel fremover vil kunne være omfattet af ordningen. Lovforslaget blev vedtaget den 1. juni 2010, og ændringen trådte i kraft den 1. juli 2010 og finder anvendelse på personer, der idømmes fængselsstraf efter denne dato. I tråd med det ovenfor anførte må det forventes, at udvidelsen vil bevirke en stigning i udeblivelsesprocenten, idet den resterende gruppe af dømte personer må antages at være mere belastet med deraf følgende større tilbøjelighed til at udeblive fra afsoning. Det må dog samtidig forventes, at udvidelsen af ordningen vil bevirke et fald i det faktuelle antal dømte, der udebliver fra afsoning.

## **7.2. Yderligere belysning af årsagerne til udeblivelse**

Som anført i afsnit 6 har det ud fra et dataudtræk fra Kriminalforsorgens klientsystem været muligt at sammenholde en række parametre i forhold til dømte, der udebliver fra strafafsoning (køn, alder, kriminalitetens art og straffængde). Ud fra de tilgængelige oplysninger har det dog kun i meget begrænset omfang været muligt at pege på forhold, der er af betydning for henholdsvis udeblivelse og fremmøde, jf. ovenfor.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at det, udover ovennævnte dataudtræk, ville have været hensigtsmæssigt at gennemføre en egentlig kvantitativ undersøgelse af årsagerne til udeblivelse ved indhentelse af oplysninger om de dømtes tidligere kriminalitet, tidligere straffe samt sociale og personlige forhold, såsom boligsituation, familiesituation, arbejdsforhold og misbrug af rusmidler, idet disse forhold ud fra en almen kriminologisk antagelse i højere grad end alder, køn, kriminalitet m.v. afspejler, hvorvidt personen er vant til at møde til bestemte tidspunkter og overholde aftaler m.v. Det må derfor antages, at en sådan undersøgelse kunne have tilvejebragt mere valide oplysninger om årsagerne til udeblivelse.

Henset til den korte frist, arbejdsgruppen oprindeligt fik til afgivelse af sin rapport, har det imidlertid ikke været muligt at iværksætte og gennemføre en sådan undersøgelse.

## **7.3. Høring af fængslerne**

Med henblik på yderligere belysning af årsagerne til udeblivelse fra strafafsoning har arbejdsgruppen den 2. november 2009 udsendt en høring til samtlige åbne og lukkede fængsler samt Københavns Fængsler.

Institutionerne blev i høringen anmodet om så vidt muligt at gennemgå samtlige sager vedrørende udeblevne inden for det seneste halve år og i den forbindelse forsøge at belyse:

- **hvorfor de dømte udebliver** (f.eks. fordi de ikke har fået indkaldelsen, de ikke har læst indkaldelsen, de har glemt at møde eller lign.),
- **om de udeblevne primært er førstegangsafsonere,**
- **i hvilket omfang de udeblevne selv møder op efterfølgende, og i hvilket omfang de bliver anholdt til afsoning, og**
- **om der er særlige karakteristika ved de udeblevne** (f.eks. om mange er personer med anden etnisk baggrund end dansk, misbrugere eller lign.).

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at den benyttede fremgangsmåde i sagens natur rummer væsentlige begrænsninger i forhold til muligheden for at tilvejebringe oplysninger af en sådan art, at der fra disse lader sig udtrække valide oplysninger om den "typiske" udebliver.

Arbejdsgruppen har dog alligevel fundet det relevant at undersøge, om man via oplysninger fra fængslerne, med ovennævnte forbehold in mente, eventuelt kan pege på nogle yderligere karakteristika for dømte, der udebliver fra afsoning.

#### **7.4. Fængslernes høringssvar**

Arbejdsgruppen har modtaget svar fra samtlige hørte institutioner. Det kan imidlertid konstateres, at de modtagne svar varierer en hel del, både hvad form og indhold angår.

Således angiver nogle institutioner, at det ikke har været muligt at besvare de rejste spørgsmål, idet man enten ikke registrerer årsagerne til udeblivelse eller kun undersøger årsagen til udeblivelse i de tilfælde, hvor den dømte hævder, at vedkommende ikke har modtaget indkaldelsen.

Herudover ses der at være stor forskel på den af institutionerne anvendte fremgangsmåde i forbindelse med besvarelsen af arbejdsgruppens høring.

En gennemgang af de modtagne svar bekræfter antagelsen af, at der på grund af den anvendte metode kun i ret begrænset omfang lader sig udlede mere generelle karakteristika for dømte, der udebliver fra afsoning.

Arbejdsgruppen finder dog alligevel anledning til at nævne visse tendenser, som synes at gå igen i de modtagne svar. Blandt de udeblevne synes der således at være en overvægt af:

- dømte, der tidligere har udstået fængselsstraf,
- dømte, der er registreret som misbrugere.

De fleste institutioner giver endvidere udtryk for, at størstedelen af de udeblevne enten bliver anholdt eller selv møder op efterfølgende. De pågældende kommer således til at udstå den idømte straf.

De udeblevne angiver en bred vifte af konkrete årsager til udeblivelsen. I ikke-prioriteret rækkefølge angives nedenfor en række af de oplyste begrundelser for udeblivelsen:

- havde ikke modtaget indkaldelsen
- ingen folkeregisteradresse
- havde ikke lyst til at afsones
- var på ferie
- vejret var for godt
- mistet togbillet
- havde ikke tømt postkassen
- havde misforstået mødetidspunkt
- skulle tage hånd om problemer i hjemmet
- sygdom

Af de modtagne høringssvar fremgår det videre, at en del dømte er uden kendt adresse, hvorfor fængslerne sender indkaldelsen til politiet med anmodning om udlevering til den dømte. I en del tilfælde har det ikke været muligt for politiet at aflevere indkaldelsen til den dømte inden mødedatoen.

Et af de lukkede fængsler tilkendegiver i sit høringssvar, at man ofte får indtryk af, at den dømte konstruerer en forklaring på udeblivelsen, men at den reelle grund er manglende lyst til at møde op og oplevelsen af manglende konsekvens af udeblivelse – frakendelse af retten til udgang i 3 måneder vil i de lukkede fængsler ofte ikke have den store betydning for de dømte,

da man på grund af de tidsmæssige betingelser for udgang alligevel ikke vil opnå tilladelse til udgang inden for de første 3 måneder. Efter reglerne i udgangsbekendtgørelsen kan en indsat i et lukket fængsel som udgangspunkt først få tilladelse til udgang, når der er forløbet 10 uger fra indsættelsen.<sup>14</sup> I praksis har det anførte dog ikke den store betydning, idet det kun er et ret begrænset antal dømte på fri fod, der indkaldes til afsoning i et lukket fængsel, jf. ovenfor.

Et af de åbne fængsler skønner endvidere, at gruppen af dømte, som ikke kan tilsiges på sædvanlig vis på grund af manglende folkeregisteradresse, og som bliver anholdt til afsoning efter fremmødedatoen ved politiets foranstaltning, udgør en betydelig del af det samlede antal indkaldte. Henset til, at denne gruppe af dømte ikke registreres som udeblevne og dermed ikke fratages retten til udgang, kan det efter fængslets opfattelse ikke udelukkes, at det blandt de dømte kan opleves som omkostningsfrit at holde sig i bevidst uvidenhed om en eventuel forestående indkaldelse.

Det er vigtigt at bemærke, at der her kun er tale om en formodning. Fængslet har således ikke fremlagt nærmere dokumentation herfor.

Et andet åbent fængsel har oplyst, at en del dømte med domme under 30 dage giver udtryk for, at omkostningerne ved udeblivelse er minimale, idet man alligevel ikke vil få tilladelse til udgang inden for de første 30 dage. Omkostningerne ved rettidigt fremmøde kan være større end udeblivelse, eksempelvis i forhold til arbejde, uddannelse, private forhold og lignende.

Herudover skal der i det pågældende åbne fængsel angiveligt være en del dømte, der bevidst kalkulerer med udeblivelse i forhold til datoen for endt straf, således at de bliver omfattet af reglerne om fremrykning af løsladelse på grund af weekend. Som eksempel kan nævnes, at den dømte bevidst går efter at have dato for endt straf på en mandag, således at han i medfør af fremrykningsreglerne kan løslades om fredagen i stedet for om søndagen.

Ud fra de modtagne oplysninger tegner der sig således ikke noget entydigt billede af de angivne årsager til udeblivelse, ligesom der ikke kan udledes særlige karakteristika for denne gruppe af dømte, bortset fra ovennævnte tendenser.

## **8. Retstilstanden og erfaringerne i Norge**

### **8.1. Retstilstanden i Norge**

Ved den norske ændringslov nr. 84 af 29. juni 2007 blev følgende bestemmelse indsat i straffegjennomføringslovens § 40, sjuende ledd:

”Den som forsettlig eller grovt uaktsomt unnlater å etterkomme pålegg som nevnt i straffeprosessloven § 461 første ledd, eller medvirker til dette, straffes med bøter eller fengsel inntil 3 måneder. Fengselsstraff under 14 dager kan idømmes.”

Bestemmelsen er en del af Odelstingsproposisjon nr. 31<sup>15</sup> om lov om endringer i straffegjennomføringsloven m.v. (tiltak for å afvikle soningskøen og bedre innholdet i soningen m.v.). Den trådte i kraft den 1. november 2007 og gjør det således straffbart forsætlig eller groft uaktsomt at undlade at møde til afsoning af en frihedsstraf efter at være blevet indkaldt. Formålet med bestemmelsen er bl.a. at effektivisere kapacitetsudnyttelsen i fængslerne ved at øge andelen af domfældte, som faktisk møder op.

Om baggrunden for forslaget om at gøre det straffbart at udeblive fra afsoning er bl.a. følgende anført som bemærkninger til Ot.prp.nr. 31:

<sup>14</sup> Der henvises til § 37, stk. 1, i Justitsministeriets bekendtgørelse nr. 793 af 25. juni 2010.

<sup>15</sup> Benævnes i det følgende Ot.prp. nr. 31.

”Domfelte kan i dag unnlate å møte til soning uten fare for straff. Den som under gjennomføringen av fengselsstraff, forvaring eller strafferettslig særreaksjon unnviker eller rømmer, kan imidlertid etter straffegjennomføringsloven § 40 siste ledd straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder.

Kriminalomsorgen har imidlertid andre sanksjonsmidler mot domfelte som ikke møter til soning. I retningslinjene til straffegjennomføringsloven pkt. 3.45.2 har Kriminalomsorgens sentrale forvaltning blant annet fastsatt følgende:

«Dersom domfelte etter mottatt innkalling ikke møter til straffegjennomføring til angitt tid, kan prøveløslatelse nektes dersom det klart fremgår av innkallingen at unnlatt oppmøte kan medføre at prøveløslatelse ved 2/3 tid nektes. Dette gjelder særlig når domfelte må pågripes og bringes til fengsel av politiet. Domfelte som møter selv inntil 1 uke for sent omfattes ikke av dette punktet.»

Dommer som er kortere enn 74 dager, skal normalt sones til endt tid, jf. straffegjennomføringsloven § 42 første ledd. Kriminalomsorgen kan derfor i realiteten bare benytte avslag på prøveløslatelse dersom domfelte er dømt til fengsel i mer enn 74 dager.”

.....

”For at kriminalomsorgen skal utnytte kapasiteten i fengslene fullt ut, er det viktig at domfelte faktisk møter til soning. Høringsnotatet viser til at nesten 20 % av de innkalte i 2005 unnlot å møte. Tall fra 2002–2004 viser tilsvarende tendens. Justisdepartementet vurderer derfor å endre straffeloven slik at det blir straffbart å ikke møte til soning. Forslaget er begrunnet ut fra hensynet til en mer effektiv kapasitetsutnyttelse og til at kriminaliseringen i noen grad vil redusere unødig ressursbruk for politiet. Ifølge høringsnotatet vil en slik lovbestemmelse også harmonisere med regelen i straffegjennomføringsloven § 40 om at det er straffbart å unndra seg soning etter at straffen er iverksatt.

Høringsnotatet viser til Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) Om lov om straff hvor Justisdepartementet drøfter når straff bør tas i bruk som sanksjon mot lovbrudd. Det sentrale synspunktet er at straff bare bør brukes dersom lovbruddet medfører skade eller fare for skade, at straff fremstår som en hensiktsmessig reaksjon og at den er nødvendig for å oppnå den ønskede atferdsstyringen. Slik ressursituasjonen er i dag, mener departementet at det er forsvarlig å true med straff for å få flere domfelte til å møte til soning. Bestemmelsen kan imidlertid medføre at domfelte må gjennomføre ytterligere fengselsstraff. Skal det være noe poeng i å innføre et slikt straffebed, er det derfor viktig at tiltaket fører til en nettogevinst i forhold til bruk av fengselsplasser.”

.....

”Høringsinstansene er delt i synet på å gjøre det straffbart ikke å møte til soning. Et flertall er skeptiske til eller går mot forslaget. Disse er *Domstoladministrasjonen*, *Agder lagmannsrett*, *Rogaland statsadvokatembeter*, *Kriminalomsorgen region nordøst*, *sørvest*, *vest og nord*, *Sosial- og helsedirektoratet*, *Fellesorganisasjonen for barnevernpedagoger, sosionomer og vernepleiere*, *Norsk Tjenestemannslag*, *Den norske Dommerforening*, *Juridisk rådgivning for kvinner og Juss-Buss*. Disse høringsinstansene er særlig usikker på effekten av tiltaket og går i stedet inn for alternative reaksjoner mot domfelte som uteblir fra soningen. I høringsuttalelsen fra *Domstoladministrasjonen* heter det for eksempel:

«Faktisk oppmøte av de som er innkalt til soning er viktig for at kapasiteten i kriminalomsorgen kan utnyttes. Det er derfor riktig å ha fokus på å bringe andelen som ikke møter ned til et lavest mulig nivå. Domstoladministrasjonen er i tvil om kriminalisering av unnlatt oppmøte er et hensiktsmessig grep i denne sammenheng. Den refererte statistikk viser at det ikke kun er ved de kortere fengselsstraffer domfelte unnlater å møte til soning. Domstoladministrasjonen antar at en eventuell effekt av straffetrussel vil kunne avta med lengden av (allerede) idømt fengselsstraff. På grunn av usikkerhet omkring mulig positiv

effekt av tiltaket - og hensett til at kriminalisering vil medføre merarbeid for domstolene og ytterligere straff som skal fullbyrdes - mener Domstoladministrasjonen at unnlatt oppmøte ikke bør kriminaliseres.»

*Riksadvokaten, Vestfold og Telemark statsadvokatembeter, Agder statsadvokatembeter, Politidirektoratet, Kriminalomsorgen region øst og sør, Kriminalomsorgens utdanningsssenter, Statens innkrevingssentral, Kriminalomsorgens Yrkesforbund, Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund og Politiets Fellesforbund støtter forslaget og fremhever blant annet hensynet til den alminnelige rettsoppfatning og hensynet til en effektiv straffegjennomføring. Politidirektoratet uttaler for eksempel følgende:*

«Politidirektoratet er enig i anførselen til politimesteren i Rogaland at det ved kriminalisering av ikke å møte til soning kan medføre at ilagt straff ikke kan avgjøres tidnok til at soning kan gjøres i forlengelse av den opprinnelige dommen. Dette vil bidra til opprettholdelse av soningskøen. Direktoratet peker imidlertid på at hensynet til en effektiv straffesaksgjennomføring taler for at det blir straffbart ikke å møte til soning. Selv om politiet i sitt daglige arbeid bruker mindre ressurser i dag på oppsporing av domfelte som har unndratt seg soning, vil innføringen av en slik straffebestemmelse allikevel frigjøre ressurser i forhold til etterforskning, henting, vakthold og transport. Videre vil man i større grad unngå at tomme fængselsplasser blir stående. Det fremgår av Justisdepartementets rapport at mellom 15-20 % av de som blir innkalt til soning unnlater å møte opp i henhold til tilsigelsen. Dersom det å unnlate å møte til soning ikke medfører konsekvenser for kriminelle, vil det kunne svekke hensynet til den alminnelige rettsoppfatning.»

Etter *riksadvokatens* syn bør straffebestemmelsen plasseres i straffegjennomføringsloven. Riksadvokaten ber dessuten departementet vurdere om også medvirkning bør straffes og reiser videre spørsmål om domstolene bør ha adgang til å utmåle straff under det alminnelige minimum i straffeloven § 17.

Enkelte av høringsinstansene som støtter forslaget, er imidlertid også usikre på om tiltaket vil ha effekt for kønedbyggingen. I høringsuttalelsen fra *Politiets Fellesforbund* heter det blant annet:

«Vi støtter også forslaget om en lovendring som gjør det straffbart å ikke møte til soning. Men vi er usikre på om den andel soningsfanger som i dag ikke møter, vil øke innsatsen for å møte til soning, tross innføring av et slikt straffebud. Vi er med andre ord usikre på om det vil ha noen kortsiktig innvirkning på soningskøen innen 2009, men har mer tro på at dette vil virke over tid, og derfor støtter vi forslaget.»

Departementet har derudover anført følgende i bemerkningene til Ot.prp. nr. 31:

»Høringsinstansene mener det er viktig at domfelte møter til soning etter innkalling, men er delt i synet på hvilke sanksjoner kriminalomsorgen bør ha adgang til å benytte dersom domfelte uteblir. Etter departementets syn er straff nødvendig for å oppnå den ønskede atferdsstyringen fordi uteblivelsen motvirker en effektiv straffegjennomføring. I 2005 ble 8576 domfelte innkalt til soning. Av disse unnlot 1701 å møte til soningen. Dette innebærer at nesten 20 % av de som blir innkalt til soning unnlater å møte opp etter innkalling. Situasjonen har endret seg lite de siste årene. At så vidt mange domfelte unnlater å møte til soning medfører at det er vanskelig for fængslene å planlegge kapasitetsutnyttelsen. Videre er det uheldig at politiet må bruke ressurser på å pågripe domfelte som i utgangspunktet skal møte frivillig.

Enkelte høringsinstanser mener kriminalomsorgen kan oppnå samme effekten ved å nekte prøveløslatelse etter 2/3 tid. Synspunktet kan ha noe for seg dersom domfelte er dømt til

fengsel i mer enn 74 dager, men praksis har vist at trussel om prøveløslatelsesnekt har liten målbar effekt.

For dommer under 74 dager er prøveløslatelsesnekt uansett uaktuelt fordi den domfelte etter straffegjennomføringsloven § 42 første ledd må sone straffen til endt tid. Av de 1 701 som unnlot å møte til soning i 2005, var det nærmere 1 000 personer med dom under 74 dager.

For det andre er departementet enig med Politidirektoratet i at det kan svekke hensynet til den alminnelige rettsoppfatning dersom domfelte kan unnlate å møte til soning uten at dette medfører konsekvenser. Et ytterligere argument for straffesanksjon er hensynet til sammenhengen i rettssystemet. Den som forsettlig unndrar seg gjennomføringen av fengselsstraff, forvaring eller strafferettslig særreaksjon, kan etter straffegjennomføringsloven § 40 siste ledd straffes med bøter eller fengsel inntil seks måneder. Straff for den som unndrar seg gjennomføring av straff, er et moment som taler for at lovgiver også strafflegger at domfelte unnlater å møte til soning.

Etter en samlet vurdering går departementet inn for å gjøre det straffbart ikke å møte til soning. Justisdepartementet er enig med riksadvokaten i at bestemmelsen bør plasseres sammen med regelen om unndragelse av straffegjennomføringen i straffegjennomføringsloven § 40, at medvirkning bør straffes og at domstolene bør ha adgang til å utmåle straff under det alminnelige minimum i straffeloven § 17.”

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning har i et ”rundskriv” af 4. januar 2008 utsendt Retningslinjer til straffegjennomføringsloven § 40 sjuende ledd – anmeldelse av unnlatt oppmøte til straffegjennomføring.

Af rundskrivet fremgår bl.a. følgende:

”Unnlatt oppmøte til gjennomføring av bøtestraff (subsidiær fengselsstraff) skal kun anmeldes i helt spesielle tilfeller.

Unlatt oppmøte til samfunnsstraff skal fortsatt behandles på ordinær måte i henhold til straffegjennomføringslovens bestemmelser om brudd. Disse sakene skal derfor ikke anmeldes.

Dersom domfelte etter mottatt innkalling ikke møter til straffegjennomføring til angitt tid skal leder av fengsel anmelde forholdet og begjære offentlig påtale for overtredelse av straffegjennomføringsloven § 40 sjuende ledd. Praksis skal være konsekvent og restriktiv. I utgangspunktet skal alle tilfeller av unnlatt oppmøte til ubetinget fengselsstraff anmeldes.

Anmeldelse kan unnlates dersom domfelte møter til straffegjennomføring innen 48 timer etter fastsatt oppmøtedato. For øvrig kan anmeldelse unnlates dersom det foreligger særlige forhold utenfor domfeltes kontroll, eller andre svært unnskyldelige omstendigheter.”

## **8.2. Erfaringerne i Norge**

Arbejdsgruppens representanter fra Direktoratet for Kriminalforsorgen har holdt et møte med en representant fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning i Norge. På dette møte indhentede arbeidsgruppen informasjon om de norske erfaringer med straffegjennomføringslovens § 40, sjuende ledd.

Derudover har arbeidsgruppen modtaget et notat fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, Norge, med en skriftlig besvarelse af forskjellige spørsmål.

### 8.2.1. Indkaldelser og udeblivelser

Om antal indkaldelser og udeblivelsesprocenter fremgår følgende af Kriminalomsorgens notat:

”Vi kan oppgi tall for innkallinger og antall uteblivelser for årene 2007, 2008 og hittil i år. I 2007 ble totalt 10.270 personer innkalt til soning. Av disse ble 1996 etterlyst pga manglende oppmøte. (1865 domfelte ble innvilget soningsutsettelse)

I 2008 ble 9139 domfelte innkalt til soning. Av disse ble 1676 etterlyst pga manglende oppmøte. (1744 domfelte ble i samme tidsrom innvilget soningsutsettelse)

Hittil i 2009 er 7289 domfelte innkalt til soning. Av disse ble 1374 etterlyst pga manglende oppmøte. Hittil i år er 1650 domfelte innvilget soningsutsettelse.

Tabell: Ikke møtt til soning 2002-11.2009

År	DOM			BØTER		
	Innkalt	Ikke møtt	% ikke møtt	Innkalt	Ikke møtt	% ikke møtt
2002	9 181	1 814	20			
2003	10 506	1 582	15			
1) 30.09.2004	7 459	1 139	15			
2005	8 576	1 701	20	5 721	2 048	36
2006	9 493	1 799	19	4 589	1 712	37
2007	10 270	1 996	19	4 924	1 806	37
2008	9 139	1 676	18	6 688	2 658	40
SUM	64 624	11 707	18	21 922	8 224	37,5
Hittil 2009 2)	7 289	1 374	19	5 368	2 286	43

1) Tallene for 2004 er fra perioden 01.01.-30.09.

2) Jan – nov 2009. Antall innkalte dommer inkluderer 518 saker for elektronisk kontroll”

### 8.2.2. Antal domme

Kriminalomsorgen i Norge har forsøgt at indhente opplysninger hos anstalterne om antallet af tilfælde, hvor der er sket anmeldelse til politiet som følge af, at en dømt er udeblevet fra afsoning. Det har imidlertid ikke været muligt på denne måte at få klarhed over antallet af anmeldelser. Samtidig kan opplysningerne ikke hentes via politiets statistikk. Man er som følge heraf ikke aktuelt i besiddelse af opplysninger om antal anmeldelser, tiltalerejsning eller domfældelser i saker vedrørende udeblivelse fra afsoning.

Repræsentanten fra Kriminalomsorgen har imidlertid opplyst, at der er sket domfældelse i et antal saker, og at straffen i de fleste saker er fastsat til en betinget dom samt betaling af en bøde.

### 8.2.3. Indkaldelser

Om Norges praksis med hensyn til indkaldelse af dømte, fremgår følgende af det skriftlige svar fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning:

”Etter at dom på straff er rettskraftig fatter statsadvokaten eller politiet vedtak om fullbyrdelse av dommen i henhold til den straffeprosessloven §.461. På denne bakgrunn sender politiet/statsadvokaten brev med saksdokumenter til den aktuelle kriminalomsorgsregionen. Regionen fastsetter hvilket fengsel straffen skal gjennomføres i og politiet sender ut pålegg om å møte opp til fastsatt tid og sted. Politiet innkaller til soning ved alminnelig brev. I



innkallingen blir det opplyst om at det kan medføre straffansvar å ikke møte til fastsatt tid og sted.

Ved lov av 20. juni 2008 nr.47 er det vedtatt at ansvaret for å innkalle domfelte til soning skal overføres fra politiet til kriminalomsorgen. I den forbindelse er det blant annet gjort endringer i straffeprosessloven §§ 455, 459, 461 og 462. Lovendringene er ennå ikke trådt i kraft og ansvaret for innkalling til soning ivaretas derfor fortsatt av politiet. Det arbeides for å tilrettelegge for at kriminalomsorgen skal overta innkallingen til soning fra og med 1.april 2010.”

Arbejdsgruppen har supplerende fået opplyst, at en tingsrett i en konkret sag har fundet, at der ikke var tilstrækkeligt bevis for, at en indkaldelse var kommet frem, eftersom indkaldelsen ikke var forkyndt for den dømte. Sagen førte derfor ikke til domfældelse.

Derudover er det opplyst, at Justisdepartementet den 3. november 2009 har sendt nye forskrifter og retningslinjer om bl.a. indkaldelse til afsoning i høring. Af høringen fremgår, at indkaldelsen skal være skriftlig og indeholde pålæg om at møde til den fastsatte tid og på det fastsatte sted. Det skal af indkaldelsen fremgå, at det er strafbart ikke at møde til afsoning. Indkaldelsen sendes normalt som meddelelse i overensstemmelse med domstolsloven § 186<sup>16</sup>. Når sagens omstændigheder for øvrigt tilsiger det, skal forkyndelse benyttes.<sup>17</sup>

## 9. Arbejdsgruppens generelle betragtninger om udeblivelse

Som udgangspunkt er der navnlig to hensyn, der taler for i videst muligt omfang at begrænse andelen af dømte, der udebliver fra strafafsoning. For det første må det anses for stridende mod væsentlige retshåndhævelseshensyn, at dømte udebliver efter tilsigelse til afsoning. For det andet er der hensynet til Kriminalforsorgens planlægning, hvor man løbende må regne med en vis udeblivelsesprocent i forbindelse med tilsigelser for at kunne udnytte fængselskapaciteten bedst muligt.

Arbejdsgruppen har ud fra disse hensyn drøftet om og i givet fald hvordan, man vil kunne begrænse udeblivelsesprocenten.

Som det følger af ovenstående afsnit, giver de data, arbejdsgruppen har indhentet, ikke noget entydigt billede af den typiske domfældte, der udebliver fra indkaldelse til afsoning. Der er dog tendenser i retning af, at de lidt ældre hyppigere udebliver, at kvinder udebliver hyppigere end mænd, og at tyveridømte udebliver lidt hyppigere end andre.

Af afsnit 4 ovenfor fremgår, hvor mange dømte der er udeblevet faktisk og procentuelt siden 1999. Tabellen viser, at antallet af dømte, der udebliver, er faldet med 264 fra 1999 til 2010. Under afsnit 7 har arbejdsgruppen redegjort for sine overvejelser med hensyn til udviklingen i tallene. Arbejdsgruppen har således noteret sig, at der ikke er sket en stigning, men et fald i det faktuelle antal af dømte, der udebliver.

Arbejdsgruppen er generelt af den opfattelse, at det må forventes, at en vis procentdel af de dømte udebliver, da de i forvejen har vist, at de ikke nødvendigvis er indstillet på at overholde de regler, der gælder i samfundet. Derudover antager arbejdsgruppen, at mange af de dømte

---

<sup>16</sup> Domstolslovens § 186 har følgende ordlyd:

”Naar noget skal meddeles, og loven ikke paabyr forkyndelse, skal meddelelse gives paa den maate, som i hvert tilfælde findes hensigtsmæssigst.

Bevidnelse af en offentlig myndighed eller vedkommendes skriftlige erkjendelse er bevis for, at meddelelsen er git. Motbevis er ikke udelukket.”

<sup>17</sup> Dette kan eksempelvis være tilfældet, når den dømte er uden fast bopæl.

har en ustruktureret hverdag. Hertil kommer, at det ud fra almindelig menneskelig erfaring i et vist omfang må antages at være naturligt så vidt muligt at udskyde ubehagelige oplevelser. På baggrund af karakteristikken af de udeblevne, jf. afsnit 6.5., er det endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at risikoen for anholdelse til afsoning formentlig kun har en beskedent præventiv effekt, idet anholdelse af disse personer antageligt ikke opleves særligt indgribende.

På den baggrund er det som udgangspunkt arbejdsgruppens opfattelse, at et vist antal udeblivelser ikke kan undgås. Institutionerne må herefter indrette sig på udeblivelserne ved at foretage overbooking i forbindelse med indkaldelserne, således at kapaciteten udnyttes optimalt. Kapaciteten i Kriminalforsorgens fængsler og arresthuse har i hele 2010 været udnyttet med 96,1 %, som er højere end måltallet på 92 %.<sup>18</sup> I de åbne fængsler, som modtager størstedelen af dømte fra fri fod, har udnyttelsesgraden også været 96,1 %. Det er på den baggrund arbejdsgruppens indtryk, at institutionerne forstår at indrette sig efter antallet af udeblivelser.

Som nævnt ovenfor er arbejdsgruppen af den opfattelse, at antallet af udeblivelser bør begrænses mest muligt, navnlig af hensyn til retsfølelsen. Arbejdsgruppen har i den forbindelse set på virkningerne af de hidtidige tiltag og må konstatere, at effekten heraf ikke ses at være signifikant. Hidtil har tiltagene bestået i både administrative og lovgivningsmæssige stramninger. På den baggrund har arbejdsgruppen diskuteret muligheden for som noget nyt at indføre et incitament til at møde op til afsoning i stedet for eller kombineret med de hidtidige tiltag og eventuelle nye stramninger ved udeblivelse.

Under afsnit 10.5. nedenfor har arbejdsgruppen derfor medtaget et forslag til administrativt tiltag, som kan give de dømte, der møder frem til tiden, en forbedret retsstilling.

Herudover er det generelt arbejdsgruppens opfattelse, at det har betydning for udeblivelsesprocenten, at de dømte hele vejen igennem retssystemet oplever en konsekvent retshåndhævelse.

Som nævnt ovenfor følger det endvidere af afsnit 6.3, tabel 3, at der er en tendens til, at tyveridømte udebliver lidt hyppigere end andre, og at de lidt ældre også udebliver hyppigere. Arbejdsgruppen har forsøgt at finde en forklaring på dette og hælder mest til den teori, at det kan hænge sammen med, at de ældre tyveridømte formentlig ofte er misbrugere og dermed har en så ustruktureret hverdag, at de også har en højere udeblivelsesprocent. Arbejdsgruppen har fremsat forslag til yderligere administrative tiltag, som kan have en virkning på specielt denne målgruppe, jf. nedenfor under afsnit 10.2. og 10.4., hvor gruppen forslår mere pædagogiske indkaldelser og opringning til dømte. Arbejdsgruppen har endvidere fremsat forslag til mulige nye lovgivningsmæssige stramninger – kriminalisering af udeblivelse og udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet, jf. afsnit 11.

## **10. Arbejdsgruppens overvejelser om mulige nye administrative tiltag**

### **10.1. Forslag om undersøgelse af årsagerne til udeblivelse**

Som tidligere anført har der ud fra de indhentede oplysninger kun i ganske begrænset omfang kunnet peges på forhold, der er af betydning for henholdsvis udeblivelse og fremmøde. Det har således ikke været muligt at udsondre et entydigt billede af den typiske domfældte, der udebliver, bortset fra de nævnte tendenser.

---

<sup>18</sup> Det forudsættes således, at Kriminalforsorgens samlede kapacitet i gennemsnit udnyttes med 92 % i 2009.

Med henblik på fremadrettet at blive klogere på, hvordan problemerne med udeblivelse bedst kan håndteres, skal arbejdsgruppen pege på behovet for, at man undersøger de udeblevnes forhold nærmere.

En sådan undersøgelse bør efter arbejdsgruppens opfattelse omfatte nærmere oplysninger om, hvem der udebliver fra afsoning, herunder bl.a. oplysninger om tidligere kriminalitet, sociale og personlige forhold, såsom boligsituation, familiesituation, arbejdsforhold, misbrug af rusmidler, årsagerne til udeblivelse, strafflængde, hvilke reaktioner udeblivelsen har medført, og om de udeblevne er blevet prøveløsladt.

Når resultaterne af en sådan undersøgelse foreligger, er det arbejdsgruppens opfattelse, at man vil have et bedre grundlag for at vurdere, hvilke initiativer der vil have den bedste effekt.

Arbejdsgruppen skal bemærke, at ikke alle arbejdsgruppens forslag behøver at afvente en sådan undersøgelse, før der tages endelig stilling til, hvilke forslag der i givet fald skal gennemføres/arbejdes videre med.

## **10.2. Mere pædagogiske indkaldelser**

Af iværksættelsesbekendtgørelsens § 11, stk. 1, fremgår, at indkaldelse til udståelse af fængselsstraf skal ske skriftligt. Er den dømte uden bopæl eller fast opholdssted, kan fuldbyrdelsen iværksættes uden indkaldelse, jf. 11, stk. 2.

Dømte skal indkaldes med en frist på mindst 1 måned før datoen for fremmøde, jf. iværksættelsesbekendtgørelsens § 12, stk. 1. For voldsdømte m.v. gælder dog, at indkaldelse kan ske med en frist på mindst 10 dage, jf. § 12, stk. 2. For denne gruppe af dømte gælder det endvidere, at disse skal have påbegyndt strafudståelsen senest 30 dage efter datoen for fuldbyrdelsesordre.

Indkaldelsen foretages af afsoningsinstitutionen, og den sendes med almindelig post.

Til brug ved indkaldelser anvendes en standardskrivelse, som direktoratet har udformet. Arbejdsgruppen har fået oplyst, at nogle institutioner derudover sender en vejledning til den dømte sammen med indkaldelseskriselsen, hvor den dømte får information om bl.a. lokale regler for opholdet.

Arbejdsgruppen har set på de indkaldelsesskrivelser, der anvendes, og har drøftet, om disse skrivelser kan udformes på en mere pædagogisk måde. Arbejdsgruppen er klar over, at skrivelserne skal indeholde en del information, men finder, at der er risiko for, at det væsentligste budskab ikke kommer tydeligt nok frem, idet nogle dømte måske ikke får læst indholdet ordentligt.

For at gøre indkaldelserne mere brugervenlige og lettere at forstå skal arbejdsgruppen derfor anbefale, at Kriminalforsorgen udformer en slags farvestrålende sticker, som sendes i kuverten sammen med den formelle indkaldelse. Af denne sticker skal tid og sted for fremmøde kort fremgå, ligesom det skal fremgå, hvilke konsekvenser udeblivelse vil få. Teksten kunne f.eks. have følgende indhold: "*Du skal møde til afsoning den 3. oktober 2011 klokken 10.00 i Statsfængslet på Søbysøgaard. Det kan ikke betale sig at udeblive.*"

Bagsiden af stickeren kunne desuden indeholde en kort og letforståelig opregning af mulige konsekvenser ved udeblivelse, hvor eksempelvis følgende emner bliver nævnt (Er kun nævnt som stikord her og vil skulle forklares pædagogisk):

- anholdelse må forventes

- udgangskarantæne samt betydning for misbrugsvurdering ved senere anmodning om udgang
- afsoning i lukket institution
- betydning i forhold til mulighed for tidlig prøveløsladelse

Som anført ovenfor har arbejdsgruppen peget på behovet for en nærmere undersøgelse af de udeblevnes forhold. Såfremt det i forbindelse med en sådan undersøgelse måtte blive konstateret, at en del af de dømte på grund af anden etnisk baggrund har svært ved at læse indkaldelsen, skal arbejdsgruppen anbefale, at det eventuelt overvejes at lade indkaldelsesskrivelserne oversætte til en række fremmedsprog.

### **10.3. Afsendelse af påmindelser pr. SMS**

Arbejdsgruppen har drøftet anvendelsen af SMS-tjeneste som en mulig vej til at nedbringe antallet af dømte, der udebliver fra afsoning. I givet fald har arbejdsgruppen forestillet sig, at dømte, der er indkaldt til afsoning, skal modtage en SMS-besked på deres mobiltelefon en eller to dage inden, de skal møde til afsoning, som en reminder om, at de skal møde op på det fængsel, hvortil de er indkaldt, og på det fastsatte tidspunkt.

Hvis en sådan SMS-reminder skal have en effekt i forhold til den dømtes fremmøde til afsoning, må det forudsætte, at den dømte ønsker at møde til afsoning, men har glemmt, at vedkommende er indkaldt, eller at SMS-beskeden er det sidste skub, der mangler, for at overbevise den pågældende om, at det er vigtigt at møde frem til tiden.

#### *10.3.1. Anvendelse af NemSMS*

Økonomistyrelsen er ansvarlig for gennemførelsen af projektet Dokumentboks/NemSMS, som er en samlet kommunikationsløsning, hvor borgere og offentlige myndigheder kan tovejskommunikere sikkert med digital post via en dokumentboksløsning og SMS-påmindelser på mobilen. Gennem dokumentboksen kan myndighederne sende sikre, digitale dokumenter og henvendelser med personfølsomt eller fortroligt indhold til borgerne. Derudover kan myndighederne via NemSMS sende korte beskeder med ikke-personfølsomt indhold til borgeren, fx besked om ny post i dokumentboksen, eller at borgeren skal huske sin aftale på sygehuset. Borgeren kan vælge at modtage beskeder via SMS eller på e-mail. Da kommunikation via SMS og almindelig e-mail ikke garanterer sikker kommunikation, har Økonomistyrelsen tidligere tilkendegivet, at beskeder, der sendes via løsningen til borgernes mobiltelefon eller e-mailadresse, ikke må indeholde personfølsomme oplysninger.

Arbejdsgruppen har imidlertid erfaret, at Datatilsynet i foråret 2010 besluttede at overveje persondatalovens sikkerhedskrav ved offentlige myndigheders kommunikation med borgerne via sms. Datatilsynet har herefter i september 2010 offentliggjort nogle retningslinjer, som vil blive lagt til grund i tilsynets administration af persondatalovens sikkerhedskrav i forhold til brug af sms i den offentlige sektor.<sup>19</sup>

Det fremgår bl.a. af retningslinjerne, at offentlige myndigheder fremover – via almindelig sms og e-post – kan sende borgerne aftalepåmindelser og servicebeskeder, som indeholder fortrolige og/eller følsomme oplysninger. Det fremgår videre, at det er en forudsætning, at der er indhentet samtykke fra borgeren. Borgeren skal således klart have sagt ja til, at sms eller e-post benyttes til servicebeskederne. Herudover fremgår det, at fremsendelse af servicebeskeder med fortrolige og følsomme oplysninger kun må ske via den fællesoffentlige NemSMS-løsning eller en løsning, som i mindst samme omfang sikrer, at de mobiltelefonnumre, der sendes sms'er til, er rigtige.

---

<sup>19</sup> Retningslinjerne er offentliggjort den 13. september 2010 og kan ses på:  
<http://www.datatilsynet.dk/offentlig/sikkerhed/offentlige-myndigheders-kommunikation-med-borgerne-via-sms/>

Ved hjælp af en digital signatur kan borgeren logge ind på dokumentboksen og se dokumenter, skrive en henvendelse m.v. Det er altid muligt for borgeren at ændre sin modtageprofil, sit mobiltelefonnummer osv. Borgeren skal selv tilmelde sig dokumentboksen, men myndighederne kan tilmelde borgeren NemSMS og opdatere fx telefonnummer og modtageprofil, hvis borgeren giver samtykke til dette.

Det vil formentlig være teknisk muligt for Kriminalforsorgen at indgå en tilslutningsaftale med e-Boks A/S om levering af en løsning, hvorefter dokumentboksen og NemSMS kan anvendes.

Den nævnte løsning forudsætter, at de dømte selv tilmelder sig systemet via Kriminalforsorgens hjemmeside og her opgiver deres mobiltelefonnummer. Arbejdsgruppen formoder, at det vil være et fåtal af Kriminalforsorgens klienter, som må forventes at tilmelde sig en sådan ordning af egen drift. Hertil kommer, at det formentlig vil være de ressourcestærke og pligt-opfyldende dømte, der gerne vil sikre sig, at de møder op til tiden, som i givet fald tilmelder sig. Sandsynligheden for, at denne gruppe møder op i overensstemmelse med indkaldelsen, må i forvejen forventes at være større end for andre dømte. Endvidere må man gå ud fra, at gruppen af dømte regelmæssigt ændrer deres mobiltelefonnummer, og at de ikke nødvendigvis får givet Kriminalforsorgen besked herom. Man kan derfor ikke gå ud fra, at en SMS-påmindelse når frem til rette vedkommende. Endelig skal de dømte have adgang til og kunne anvende en computer, da det er nødvendigt for at kunne tilmelde sig systemet. Arbejdsgruppen går ud fra, at en del af de dømte, som udebliver, ikke nødvendigvis har adgang til og anvender en computer i deres dagligdag.

Arbejdsgruppen kan som følge af de netop skitserede forhold ikke anbefale, at der indgås aftale om levering af en sådan løsning til brug for afsendelse af SMS-påmindelser til dømte i forbindelse med indkaldelser.

Da arbejdsgruppen ikke kan anbefale en tilslutning til dokumentboks/NemSMS, har gruppen heller ikke beregnet, hvilke omkostninger der vil være forbundet med indgåelse af en sådan aftale.

### *10.3.2. Manuelt sendt påmindelse pr. SMS*

Arbejdsgruppen har drøftet muligheden for at indføre en forsøgsordning i et eller flere åbne fængsler, hvor fængslet en eller to dage før mødetidspunktet manuelt (dvs. ikke via Nem SMS) sender en SMS til de personer, der er indkaldt til afsoning.

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en sådan ordning formentlig kan have en positiv effekt på nogle af de indkaldte, da det tilsyneladende er erfaringen fra eksempelvis sygehuse, at en del indkaldte udebliver, selv om de må formodes at have en personlig interesse i at møde op. Forklaringen på deres udeblivelse må derfor for nogles vedkommende antages at være, at de rent faktisk glemmer indkaldelsen.

Arbejdsgruppen har erfaret, at en anden arbejdsgruppe, nedsat under Domstolenes Samarbejdsforum, har udarbejdet et idékatalog om behandlingen af særlige voldssager og voldtægtssager. I idékataloget er der peget på, at det vil kunne forebygge forsinkelse i forhold til behandlingen ved domstolene, at tiltalte og vidner dagen før eller om morgenen inden retsmødet modtager en SMS med en påmindelse om at møde. Efter det oplyste er der endnu ikke indført et system med en påmindelse pr. SMS i forbindelse med indkaldelser til retsmøder.

Arbejdsgruppen er bekendt med, at Justitsministeriet har nedsat en arbejdsgruppe, der skal gennemgå regler og praksis vedrørende forkyndelse samt vurdere, hvordan forkyndelser kan gennemføres mere effektivt under hensyntagen til retssikkerheden og formålet. Arbejdsgrup-

pen skal bl.a. overveje, om der bør indføres nye forkyndelsesmåder, og om forkyndelse bør kunne undlades i flere tilfælde.

Når arbejdsgruppen vedrørende forkyndelser har færdiggjort sit arbejde, anbefaler arbejdsgruppen vedrørende udeblivelse, at Kriminalforsorgen ser på, om nogle af forslagene kan anvendes i forbindelse med indkaldelse af dømte til afsoning.

Som anført ovenfor under afsnit 10.3.1. følger det af Datatilsynets nye retningslinjer, at fremsendelse af servicebeskeder med fortrolige og følsomme oplysninger kun må ske via den fællesoffentlige NemSMS-løsning eller en løsning, som i mindst samme omfang sikrer, at de mobiltelefonnumre, der sendes sms'er til, er rigtige.

Direktoratet for Kriminalforsorgens IT-afdeling har over for arbejdsgruppen oplyst, at man ved en gennemførelse af en eventuel forsøgsordning finder, at man bør benytte den allerede etablerede fællesoffentlige NemSMS-løsning, idet denne opfylder Datatilsynets sikkerhedskrav.

Under henvisning til, at arbejdsgruppen ikke kan anbefale tilslutning til dokumentboks/NemSMS, jf. de under punkt 10.3.1. skitserede forhold, kan arbejdsgruppen samlet set ikke anbefale, at der med de udmeldte sikkerhedskrav iværksættes en forsøgsordning med manuelt sendte påmindelser pr. SMS.

#### **10.4. Opringning til dømte**

Arbejdsgruppen skal anbefale, at Kriminalforsorgen iværksætter en forsøgsordning, der indebærer, at der tages personlig kontakt til de dømte i forbindelse med eller efter, de har fået indkaldelsen til afsoning. Ved en sådan samtale vil de dømte kunne vejledes om praktiske forhold og få besvaret eventuelle tvivlsspørgsmål i relation til afsoningen. Derudover vil de kunne få vejledning om transportmuligheder og konsekvenser af at udeblive.

Ordnningen kunne eventuelt bestå i, at det fængsel, som har indkaldt til afsoning, selv foretager en sådan opringning til den dømte. Det bemærkes, at ordningen forudsætter, at Kriminalforsorgen kan komme i forbindelse med de dømte, hvilket mest hensigtsmæssigt kan foregå ved telefonisk kontakt. Derudover forudsætter ordningen, at Kriminalforsorgen kan komme i besiddelse af de dømtes telefonnummer. Arbejdsgruppen går ud fra, at oplysning om de sigtedes mobiltelefonnummer vil kunne indhentes af politiet i forbindelse med sagernes forberedelse, hvorefter anklagemyndigheden vil kunne påføre den dømtes mobiltelefonnummer på anmeldelsesblanketten, når fuldbyrdelsesordre sendes til Kriminalforsorgen. Arbejdsgruppen skal bemærke, at tidsfaktoren eventuelt kan udgøre et problem i forhold til indhentelse af telefonnumre, idet det må antages at være ofte forekommende, at det mobiltelefonnummer, som den sigtede opgiver under straffesagens forberedelse, ikke nødvendigvis er virksomt på det tidspunkt, hvor den eventuelt idømte straf kan fuldbyrdes. Selv efter en kontrol af telefonnummeret i tilgængelige nummeroplysninger vil man ikke kunne være sikker på, at nummeret er det rigtige. Ordningen forudsætter således, at kontakten til den dømte håndteres på en sådan måde, at der ikke uberettiget sker videregivelse af personfølsomme oplysninger.

#### **10.5. Incitament til fremmøde**

Navnlig set i lyset af, at de senere års stramninger i forhold til udeblivelse ikke ses at have haft større effekt, har arbejdsgruppen drøftet, om mulighederne for administrative restriktioner må anses for at være udtømte. Drøftelserne har ført til, at arbejdsgruppen mener, at man i stedet for eller samtidig med stramninger bør overveje også at indføre et eller flere incitament til at møde frem til afsoning til tiden. Arbejdsgruppen skal bemærke, at sådanne tiltag formentlig vil have størst effekt i forhold til gruppen af velfungerende dømte med gode personlige og sociale forhold.

Arbejdsgruppen skal anbefale, at det overvejes at indføre en særlig hurtig indsættelsesprocedure for dømte, der ønsker at udstå den idømte straf snarest muligt efter domsafsigelsen. Arbejdsgruppen forestiller sig, at den dømte allerede i forbindelse med domsafsigelsen får mulighed for at tilkendegive, om vedkommende er interesseret i hurtig indsættelse og som konsekvens heraf få indflydelse på fastlæggelse af afsoningstidspunktet, se afsnit 10.6. En sådan ordning vil formentlig give den dømte større ansvarsfølelse i forhold til at møde frem i overensstemmelse med indkaldelsen og vil samtidig kunne medvirke til en endnu bedre kapacitetsudnyttelse, idet disse dømte – hvis de selv ønsker det – vil kunne tilsiges med kortere varser og i øvrigt selv få indflydelse på afsoningstidspunktet. Dette flugter i øvrigt godt med bestemmelsen i straffuldbyrdslovens § 9, stk. 2, hvoraf det følger, at dømtens ansøgning om særlig hurtig påbegyndelse af straffuldbyrdsen så vidt muligt skal imødekommes.

Arbejdsgruppen har indhentet oplysninger om praksis for anvendelsen af bestemmelsen i § 9, stk. 2. Det fremgår heraf, at det forekommer, at den dømte allerede ved domsafsigelsen eller efterfølgende tilkendegiver, at vedkommende ønsker at udstå den idømte straf hurtigst muligt. Den dømte vil samtidig hermed frasige sig det almindelige tilsigelsesvarsel.

Såfremt Direktoratet for Kriminalforsorgen er blevet gjort bekendt med, at den dømte ønsker strafudståelsen påbegyndt snarest muligt, vil direktoratet foranledige sagen sendt til det fængsel, hvor den pågældende skal udstå straffen og samtidig bemærke, at den dømte så vidt muligt bør komme foran i køen til næste ledige afsoningsplads.<sup>20</sup> Fængslet vil endvidere få besked herom, hvis den dømte efter modtagelse af fuldbyrdsordre over for direktoratet tilkendegiver, at straffen ønskes afsonet hurtigst muligt.

Efter det oplyste er der kun tale om et mindre antal dømte, der af egen drift anmoder om hurtig påbegyndelse af straffuldbyrdsen. Hvorvidt dette skyldes manglende kendskab til muligheden eller almindelig uvilje mod hurtig indsættelse, kan der ikke siges noget nærmere om. Det må dog antages, at en stor del af de dømte ikke ønsker at udstå den idømte straf med det samme.

Arbejdsgruppen skal imidlertid anbefale, at man overvejer generelt at henlede opmærksomheden på bestemmelsen i straffuldbyrdslovens § 9, stk. 2, om mulighed for hurtig påbegyndelse af straffuldbyrdsen. Arbejdsgruppen skal dog samtidig bemærke, at det forinden bør undersøges, om et større antal ansøgninger om hurtig iværksættelse vil have en negativ indvirkning på Kriminalforsorgens kapacitetsstyring.

En sådan ordning forudsætter, at den dømte orienteres om denne mulighed allerede efter domsafsigelsen. Arbejdsgruppen finder, at det bør overvejes nærmere, hvem der i givet fald skal påtage sig denne opgave. Se også afsnit 10.6. nedenfor om arbejdsgruppens forslag om, at den dømte allerede efter domsafsigelsen får vejledning om konsekvenserne ved udeblivelse.

Et andet incitament til fremmøde, som arbejdsgruppen har drøftet, er indførelse af en ordning, hvor dømte, der møder til tiden, får mulighed for fremrykning af løsladelsesdatoen med nogle dage. De nugældende regler for, hvorledes løsladelsesdatoen fastsættes, fremgår af løsladelsesbekendtgørelsens kapitel 2.<sup>21</sup> Hvis løsladelsesdatoen falder på en lørdag, søndag eller sønehelligdag, kan indsatte, der udstår fængselsstraf i 30 dage eller derover, eksempelvis løslades den nærmest forudgående hele hverdag, hvis den pågældende selv ønsker det, jf. bekendtgørelsens § 21, stk. 1. Løsladelsen kan dog højst fremrykkes med 3 dage.

<sup>20</sup> Det bemærkes, at en del dømte anmeldes til afsoning alene ved fængslernes foranstaltning. Arbejdsgruppen er ikke bekendt med praksis i fængslerne for så vidt angår behandlingen af ansøgninger om hurtig påbegyndelse af straffuldbyrdsen.

<sup>21</sup> Bekendtgørelse nr. 318 af 19. april 2006 om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf.

På grund af de principielle betænkeligheder, som er forbundet med et sådant tiltag, finder arbejdsgruppen dog ikke at kunne anbefale, at et sådant tiltag iværksættes. En ordning, hvor den dømte "belønnes" for at møde op til afsoning vil således kunne anses for stridende mod almindelige rimelighedsbetragtninger, idet det i forvejen påhviler den dømte at møde op til afsoning i overensstemmelse med tilsigelsen. Såfremt en sådan ordning ønskes indført, bør det efter arbejdsgruppens opfattelse i givet fald ske ud fra en "noget for noget"-betragtning og dermed ud fra samme betragtning, som har givet anledning til bestemmelsen i straffelovens § 40 a, hvorefter en dømt kan løslades på prøve, når halvdelen af straffen er udstået, hvis hensynet til retshåndhævelsen ikke skønnes at tale imod det, og den dømte eksempelvis har ydet en særlig indsats for ikke på ny at begå kriminalitet.

#### **10.6. Orientering ved domsafsigelsen om konsekvenser af udeblivelse**

Det fremgår af de svar, som arbejdsgruppen har fået fra fængslerne, jf. afsnit 7.4., at nogle dømte angiver, at de har været bortrejst eller er fraflyttet folkeregisteradressen, og at de derfor ikke har fået indkaldelsen til afsoning og dermed heller ikke har været bekendt med de konsekvenser, som følger af udeblivelse.

Med henblik på at imødegå dette problem foreslår arbejdsgruppen, at de dømte allerede efter domsafsigelsen får vejledning om, hvor vigtigt det er, at de møder op til afsoning til tiden, ligesom de orienteres om, hvilke konsekvenser udeblivelse vil få.

Arbejdsgruppen forestiller sig, at vejledningen primært kan bestå i, at Kriminalforsorgen udarbejder en pjece, som herefter udleveres til den dømte, såfremt denne i øvrigt er til stede ved domsafsigelsen.

Arbejdsgruppens repræsentanter fra politiet og anklagemyndigheden har tilkendegivet, at en sådan vejledning ikke bør gives af anklagemyndigheden, idet der efter domsafsigelsen må antages at bestå et betydeligt modsætningsforhold mellem den dømte og anklageren.

Arbejdsgruppen har overvejet, om man eventuelt kan foranledige den beskikkede forsvarer til at give den nævnte vejledning til den dømte. Dette skal ses i lyset af, at forsvareren efter arbejdsgruppens opfattelse formentlig er den aktør med bedst tilgang til klienten.

Henset til at alle de relevante aktører i straffeprocessen ikke er repræsenteret i arbejdsgruppen, skal arbejdsgruppen anbefale, at spørgsmålet om vejledning af dømte drøftes med alle de relevante aktører med henblik på en nærmere afklaring af, hvor vejledningsopgaven i givet fald mest hensigtsmæssigt kan placeres.

#### **10.7. Afsenderinformation på tilsigelsesbreve**

Flere institutioner har over for arbejdsgruppen oplyst, at det fra tid til anden forekommer, at fremsendte indkaldelser, der ikke har kunnet afleveres på den angivne adresse, først kommer retur til fængslet efter længere tids forløb.

Dette kan bevirke, at fængslet ikke rettidigt bliver opmærksomt på, at en indkaldelse ikke er kommet frem til den dømte, og at fængslet som følge heraf ikke får sendt en ny indkaldelse. Endvidere vil den dømte blive registreret som udebleven, hvis fængslet ikke får brevet retur inden mødedatoen.

Grunden til, at indkaldelserne først kommer retur efter længere tids forløb, skulle angiveligt hænge sammen med, at flere fængsler anvender kuverter, hvor der alene er påført et frankeringsstempel, men ingen anden afsenderinformation.



Frankeringsstempellet indeholder en talkode, som gør det muligt for Post Danmark at identificere afsenderen. Efter det oplyste kan det lokale postkontor imidlertid ikke umiddelbart identificere afsenderen ud fra disse oplysninger. I disse tilfælde sendes brevene derfor til Post Danmarks centrale afdeling i Høje Taastrup med henblik på identifikation. Dette har i flere tilfælde bevirket lang sagsbehandlingstid i forhold til returnering til afsenderen.

Arbejdsgruppen har telefonisk indhentet oplysninger fra samtlige åbne og lukkede fængsler samt Københavns Fængsler (i alt 14 institutioner) med henblik på at belyse praksis for afsenderinformation. Kuverterne påføres i alle fængsler frankeringsstempel. Herudover er følgende oplyst om praksis:

- 6 institutioner påfører alene frankeringsstempel,
- 5 institutioner påfører endvidere afsenderinformation i form af postboks, postnummer og bynavn,
- 2 institutioner påfører postboks og bynavn,
- 1 institution påfører alene bynavn.

Som et led i bestræbelserne på at få de dømte indkaldt og indsat til afsoning på de fastsatte tidspunkter, har der i arbejdsgruppen været enighed om, at der bør skabes en ensartet praksis for afsenderinformation i alle Kriminalforsorgens institutioner, således at kuverterne påføres postboks, postnummer og bynavn.

Herved må det antages, at Post Danmark i alle dele af landet vil være i stand til hurtigt at identificere afsenderfængslet og efterfølgende returnere brevet i løbet af kort tid. Det er endvidere arbejdsgruppens opfattelse, at man ved en sådan fremgangsmåde ikke kompromitterer den dømtes krav på hemmeligholdelse af personfølsomme oplysninger.

Arbejdsgruppen går ud fra, at en sådan ensretning af praksis for afsenderinformation vil kunne gennemføres umiddelbart, og at der derfor snarest muligt vil kunne blive taget de nødvendige skridt hertil.

#### **10.8. Hurtig og konsekvent indsats hos politiet ved udeblivelse fra afsoning**

Som omtalt i afsnit 5.2. udsendte Justitsministeriet cirkulæreskrivelse nr. 9741 af 22. november 2005 om hurtig eftersøgning og anholdelse af fængselsdømte, der udebliver efter tilsigelse til afsoning.

Justitsministeriet understregede her vigtigheden af, at politiet i sager om fængselsdømte, der udebliver efter tilsigelse til afsoning, hurtigst muligt iværksætter eftersøgning og anholdelse af de pågældende med henblik på afsoning.

Til belysning af, hvordan politiet i praksis varetager denne opgave, har en repræsentant fra arbejdsgruppen rettet forespørgsel til politikredsene herom.

På baggrund af de indkomne svar, som alene omfatter et begrænset antal politikredse, kan det konstateres, at den organisatoriske håndtering er lidt forskellig de enkelte politikredse imellem. I nogle politikredse er der således oprettet særlige afdelinger eller afsnit til eftersøgninger, som også varetager eftersøgning og anholdelse af fængselsdømte, der er udeblevet, mens opgaven i andre politikredse varetages af lokalpolitiet.

Det fremgår endvidere af de modtagne svar, at politiet umiddelbart efter modtagelse af underretning om udeblivelse fra Kriminalforsorgen foretager en registrering i kriminalregisteret (et såkaldt spærrekort), hvorefter det ved opslag i kriminalregisteret på den pågældende straks

fremgår, at vedkommende skal anholdes til afsoning. En enkelt politikreds har oplyst, at registrering i kriminalregisteret sker efter en forudgående lokal søgning af den pågældende.

I nogle politikredse oprettes der endvidere en egentlig administrativ sag vedrørende den udeblevne fængselsdømte.

En enkelt politikreds har endvidere oplyst at have særdeles gode erfaringer med i forbindelse med sagens oprettelse at undersøge, hvorvidt den udeblevne modtager overførselsindkomst. Hvis dette er tilfældet, undersøges i samarbejde med den udbetalende myndighed (kommunen), om der er mulighed for, at ydelserne kan stoppes. Konkret har man erfaring for, at det er virkningsfuldt i forhold til fremmøde til afsoning at stoppe ydelserne. Arbejdsgruppen skal i den forbindelse henvise til afsnit 10.9.

Samlet er det arbejdsgruppens vurdering, at politiet allerede i dag har fokus på vigtigheden af, at der hurtigt iværksættes eftersøgning og anholdelse af fængselsdømte, der udebliver efter tilsigelse til afsoning.

Som det fremgår af afsnit 7.4., har arbejdsgruppen i forbindelse med en høring af fængslerne fået oplyst, at en del dømte er uden kendt adresse, og at fængslerne derfor sender indkaldelsen til politiet med anmodning om udlevering til den dømte. I en del tilfælde har det angiveligt ikke været muligt for politiet at få kontakt med den dømte inden mødedatoen.

Arbejdsgruppen skal på den baggrund anbefale, at der i forlængelse af de nye tiltag, der iværksættes for at nedbringe antallet af udeblevne fra afsoning som led i en samlet styrket indsats på området, sker en opdatering af cirkulæreskrivelsen fra 2005. I en ny cirkulæreskrivelse kunne vigtigheden af, at politiet hurtigst muligt iværksætter afsoningen, hvor Kriminalforsorgen har anmodet politiet om bistand hertil, præciseres. I cirkulæreskrivelsen kunne det samtidig understreges, at det er vigtigt med en hurtig indsats ikke alene i situationer, hvor den dømte er udeblevet, men også i situationer, hvor den dømte er uden fast bopæl, og hvor Kriminalforsorgen derfor anmoder politiet om bistand til iværksættelse af straffuldbyrdelsen.

### **10.9. Ophør med udbetaling af sociale ydelser ved udeblivelse**

Som anført i afsnit 10.8., har man i en af politikredsenes tilsyneladende haft succes med, i samarbejde med kommunen, at foranledige udbetalingen af sociale ydelser bragt til ophør i forhold til dømte, der er udeblevet efter tilsigelse til afsoning.

Arbejdsgruppen har ikke haft mulighed for i nærmere omfang at undersøge, hvorvidt denne praksis anvendes konsekvent i større dele af landet. De indgåede oplysninger tyder dog på, at dette ikke er tilfældet. Arbejdsgruppen har af samme grund ikke foretaget en nærmere gennemgang af den gældende sociale lovgivning på området.

Arbejdsgruppen har dog noteret sig, at det følger af § 10 a, stk. 1, i lov om aktiv socialpolitik,<sup>22</sup> at Kriminalforsorgen skal underrette kommunen, hvis Kriminalforsorgen får formodning om, at en person, der er frihedsberøvet som følge af et strafbart forhold, modtager ydelser efter lovens kapitel 4, 6 eller 7.<sup>23</sup>

Af § 10 a, stk. 2, nr. 2, fremgår det videre, at politiet eller Kriminalforsorgen skal underrette kommunen, når myndighederne får formodning om, at en person modtager ydelser efter lovens kapitel 4, 6 eller 7, hvis den pågældende bevidst unddrager sig straffuldbyrdelse her i landet i tilfælde, hvor den pågældende er idømt en ubetinget fængselsstraf eller anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse.

<sup>22</sup> Lovbekendtgørelse nr. 946 af 1. oktober 2009.

<sup>23</sup> Kontanthjælp, starthjælp, revalidering og ledighedsydelse.

Det må implicit følge af ovenstående, at der i de nævnte tilfælde skal ske underretning af kommunen med henblik på at få udbetaling af de pågældende ydelser bragt til ophør.

Som anført ovenfor har en af politikredsene gode erfaringer med, i samarbejde med kommunen, at foranledige udbetaling af sociale ydelser stoppet, således at dømte, der udebliver fra afsoning, ikke uberettiget oppebærer sociale ydelser. Tiltaget har efter det oplyste haft effekt.

Det er på den baggrund arbejdsgruppens opfattelse, at truslen om ophør af udbetaling af sociale ydelser i et vist omfang må antages at kunne virke befordrende med hensyn til dømtes motivation til at møde op til afsoning.

Arbejdsgruppen skal derfor anbefale, at Kriminalforsorgen undersøger mulighederne for at udvide samarbejdet med de sociale myndigheder om at bringe udbetalingen af sociale ydelser til ophør over for den dømte.

## **11. Arbejdsgruppens overvejelser om mulige nye lovgivningsmæssige stramninger**

### **11.1. Effekt af hidtidige lovgivningsmæssige stramninger vedr. indsatte**

I de senere år er der to områder, hvor man via ændringer i straffeloven har haft til hensigt at regulere en uønsket adfærd hos indsatte.

Det drejer sig om straffelovens § 124, stk. 1, hvorefter det er strafbart at flygte som anholdt eller fængslet, og straffelovens § 124, stk. 4, hvorefter det er strafbart som anholdt eller fængslet uretmæssigt at besidde en mobiltelefon i arresthus eller lukket fængsel.

Med henblik på at undersøge dømtes/indsattes påvirkelighed af lovgivningsmæssige stramninger i relation til straffuldbyrdelsen og dermed fra denne vinkel få belyst, om det må forventes at have en præventiv effekt på denne gruppe at gøre det strafbart at udeblive, har arbejdsgruppen indhentet statistiske oplysninger vedrørende udviklingen i antallet af undvigelses og antallet af fundne mobiltelefoner før og efter, ovennævnte ændringer i straffeloven trådte i kraft.

#### *11.1.1. Antal undvigelses*

Den 7. juni 2002 trådte en ny bestemmelse i straffelovens § 124, stk. 1, i kraft med følgende ordlyd:

*"Den, der flygter som anholdt eller fængslet, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år."*

Før denne bestemmelse trådte i kraft, var der ikke bestemmelser i straffeloven, der gjorde det strafbart for en fængslet at flygte fra politiet eller fra det fængsel eller arresthus, hvor den pågældende opholdt sig.

Formålet med bestemmelsen er at styrke orden og sikkerhed i forbindelse med strafafsoning m.v. Efter bestemmelsen er en fængslet en person, der afsoner fængsels- eller forvandlingsstraf for bøde, er anbragt i forvaring eller er varetægtsfængslet. Bestemmelsen omfatter således indsatte i arresthuse og fængsler, herunder indsatte i såvel åbne som lukkede fængsler. Derudover omfatter bestemmelsen også andre personer, herunder personer, der i medfør af straffuldbyrdelseslovens § 78 afsoner fængselsstraf på hospital, i institution m.v., ligesom bestemmelsen omfatter personer, der flygter fra politiet efter at være blevet anholdt i forbindelse med et strafbart forhold. Dette er forklaringen på, at antal afgørelser siden lovens ikraft-

træden er højere end antal undvigelse fra fængsler og arresthuse, se tabellen og figuren nedenfor.

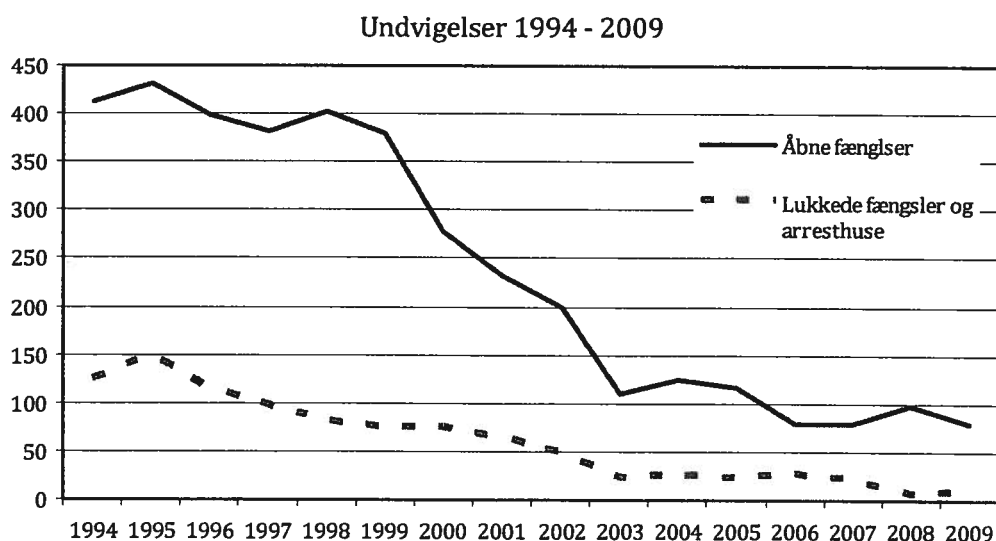
Arbejdsgruppen har fra Rigspolitiet indhentet følgende oplysninger om antal afgørelser efter straffelovens § 124, stk. 1<sup>24</sup>:

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Antal	70	335	363	393	374	324	298	344

Som det fremgår af tallene, har der været en i stigning i antallet af afgørelser frem til 2006, hvorefter der har været færre afgørelser<sup>25</sup>. Tallene dækker imidlertid også over afgørelser fra institutioner udenfor Kriminalforsorgen.

Arbejdsgruppen har derudover indhentet statistiske oplysninger vedrørende antallet af undvigelse fra fængslerne i perioden fra 1994 til 2009 med henblik på at se, om det må antages at have haft en regulerende effekt på de indsatte adfærd, at det er blevet strafbart at undvige.

Antallet af undvigelse kan ses i følgende figur:



Som det fremgår af figuren, har antallet af undvigelse været kraftigt faldende fra 1995 til 2003 både fra åbne fængsler og lukkede fængsler/arresthuse, hvorefter det siden omkring 2003 synes at have stabiliseret sig på et nogenlunde konstant niveau.

I perioden fra 2002 til 2003 er faldet mere markant end i årene før, og det kan muligvis på den baggrund konkluderes, at kriminaliseringen af undvigelse har haft en vis effekt på de indsatte adfærd, idet det dog skal bemærkes, at faldet i antallet af undvigelse formentlig også skal ses i sammenhæng med Kriminalforsorgens øvrige bestræbelser på at nedbringe antallet af undvigelse. I den forbindelse kan bl.a. nævnes, at Kriminalforsorgen fra omkring 1998 begyndte at

<sup>24</sup> Opgørelsen stammer fra politiets sagsbehandlingssystem POLSAS og omfatter alle "fældende" afgørelser pr. 31. december 2009, herunder tiltalefrafald og bøder.

<sup>25</sup> Kan muligvis også have sammenhæng med, at der på grund af politi- og domstolsreformerne generelt har været færre afgørelser i 2007 og 2008. Arbejdsgruppen har dog ikke nærmere grundlag for at udtale sig herom.

perimetersikre med hegn, kameraer og andet teknisk udstyr. Derudover er der også sket en bedre sikring af bygningsmassen.

### 11.1.2. Antal fundne mobiltelefoner

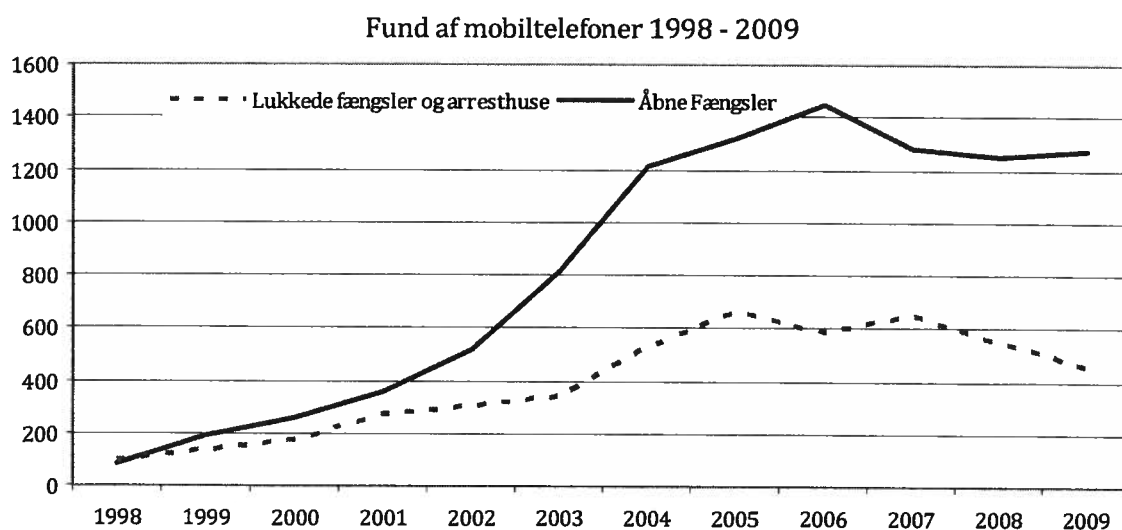
Ved en ændring af straffeloven blev der pr. 1. juli 2007<sup>26</sup> indsat en ny bestemmelse i straffelovens § 124, stk. 4, hvorved det blandt andet blev gjort strafbart for anholdte og fængslede uretmæssigt at besidde en mobiltelefon. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

*”Den, der i et arresthus eller lukket fængsel som anholdt eller fængslet uretmæssigt besidder en mobiltelefon eller lignende kommunikationsudstyr, straffes med bøde eller fængsel indtil 6 måneder. På samme måde straffes besøgende og andre udefrakommende, som uretmæssigt medtager en mobiltelefon eller lignende kommunikationsudstyr i et arresthus eller lukket fængsel.”*

Af lovbemærkningerne til denne bestemmelse fremgår det, at det, på trods af den øgede indsats, fortsat ikke var lykkedes Kriminalforsorgen at dæmpe op for blandt andet indsmuglingen af mobiltelefoner, og at en stor del af de mobiltelefoner, som bliver fundet i fængsler og arresthuse, efter Kriminalforsorgens opfattelse bliver indsmuglet i forbindelse med besøg. Justitsministeriet fandt på den baggrund, at en kriminalisering af tilfælde, hvor en indsat uretmæssigt besidder en mobiltelefon eller lignende kommunikationsudstyr, samt andre tilfælde, hvor andre, udefrakommende personer uretmæssigt medtager en mobiltelefon m.v., kan være et effektivt middel til at nedbringe antallet af sådanne. Det måtte således blandt andet formodes, at truslen om en dom for et strafbart forhold og eventuelt en fængselsstraf vil kunne afholde en række besøgende fra at forsøge at indsmugle kommunikationsudstyr.

Som det fremgår af ovenstående, er det alene uretmæssig besiddelse af mobiltelefon m.v. i arresthuse og lukkede fængsler, der blev kriminaliseret ved lovændringen i 2007.

Nedenstående figur viser udviklingen i antallet af fundne mobiltelefoner i lukkede institutioner (arresthuse og lukkede fængsler) samt i åbne fængsler fra 1998-2009:



For så vidt angår de lukkede institutioner kan der fra 2007-2008 konstateres et mindre fald i antallet af fundne mobiltelefoner (fra 644 til 549 svarende til et fald på ca. 15 %). 2008-niveauet svarer imidlertid næsten til antallet af fundne mobiltelefoner i 2004 (526 stk.).

<sup>26</sup> Lov nr. 527 af 6. juni 2007 om ændring af straffeloven, lov om fuldbyrdelse af straf m.v. og retsplejeloven. (Kriminalisering af at besidde mobiltelefoner m.v.)

Til sammenligning kan det oplyses, at belægget i de lukkede fængsler og arresthuse er steget med 7 % fra 2007 til 2009.

Gennemsnitligt dagligt belæg i lukkede fængsler og arresthuse 2007-2009

	2009	2008	2007
Lukkede	863	823	871
Arrest	1710	1500	1411
I alt	2573	2323	2282
Index 2007=100	113	102	100

Der kan ud fra de tilgængelige statistiske oplysninger ikke siges noget om effekten af den skete kriminalisering, herunder om faldet i antal fundne mobiltelefoner fra 2007 til 2008 kan tilskrives lovændringen. Antallet af fundne mobiltelefoner i hele 2009 viser dog et fortsat fald. Faldet kan eventuelt også hænge sammen med, at man fra Kriminalforsorgens side har iværksat yderligere tiltag for at imødegå indsmugling af mobiltelefoner, eksempelvis detektorkarme, hånddetektorer, mobilfindere m.v., der kan afsløre gemte mobiltelefoner.

Arbejdsgruppen har indhentet oplysninger fra Rigspolitiet om strafferetlige afgørelser vedrørende overtrædelse af straffelovens § 124, stk. 4, 1. pkt., i perioden fra 2007 til den 31. december 2009.

Antallet af fældende afgørelser<sup>27</sup> fremgår af nedenstående figur:

2009	2008	2007
201	68	8

## 11.2. Kriminalisering af udeblivelse fra afsoning

### 11.2.1. Arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen har i overensstemmelse med kommissoriet for arbejdsgruppen overvejet behovet for yderligere lovgivningsmæssige stramninger, navnlig om det eventuelt bør gøres strafbart at udeblive fra afsoning uden gyldig grund, som det er tilfældet i Norge.

I forbindelse med disse overvejelser har arbejdsgruppen – udover de norske erfaringer – inddraget de oplysninger, som arbejdsgruppen har tilvejebragt om dømte, der udebliver fra afsoning, om effekten af hidtidige lovgivningsmæssige stramninger og om de administrative og økonomiske konsekvenser.

Den norske bestemmelse om kriminalisering af udeblivelse fra afsoning trådte i kraft den 1. november 2007. Indkaldelse til afsoning efter de norske regler foretages i dag af politiet ved almindeligt brev, idet kompetencen til at foretage indkaldelse til strafafsoning dog foreslås ændret fra politiet til Kriminalforsorgen, som det er tilfældet i Danmark.

Antallet af personer, der er udeblevet fra strafafsoning i Norge, udgjorde 19 % i 2006, 19 % i 2007, 18 % i 2008 og 19 % i 2009, idet den norske forvaltning har oplyst, at tallene fra 2009 også inkluderer personer, som er indkaldt til afsoning i elektronisk fodlænke, hvor udeblivel-

<sup>27</sup> Opgørelsen stammer fra politiets sagsbehandlingssystem POLSAS og omfatter alle "fældende" afgørelser pr. 31. december 2009, herunder tiltalefrafald og bøder. Det bemærkes, at det forholdsvis høje tal i 2009 kan skyldes, at mange af sagerne er oprettet tidligere, men først afsluttet i retssystemet i 2009. Tallene er således ikke nødvendigvis udtryk for en markant stigning i antallet af fældende afgørelser i 2009.

sesprocenten vurderes at være væsentligt lavere. Antallet af personer, der er udeblevet fra strafafsoning i Norge, er således ikke faldet, siden reglerne om kriminalisering af udeblivelse fra afsoning trådte i kraft.

De norske myndigheder er ikke i besiddelse af oplysninger om antallet af anmeldelser til politiet efter den norske regel om kriminalisering af udeblivelse fra afsoning. De norske myndigheder er endvidere ikke i besiddelse af oplysninger om antallet af sager, hvor der er rejst tiltale og faldet dom. I en konkret sag har den norske tingsret imidlertid fundet, at der ikke var tilstrækkeligt bevis for, at en indkaldelse til afsoning var kommet frem til den dømte, idet indkaldelsen ikke var forkyndt. Efter det oplyste er der desuden sket domfældelse i et antal sager, og straffen er i de fleste sager udmålt til en betinget dom samt en bøde.

Arbejdsgruppen finder på denne baggrund, at det er vanskeligt at vurdere, hvad der er årsagen til, at kriminaliseringen af udeblivelse fra afsoning indtil videre ikke har medført det ønskede fald i antallet af personer, der udebliver fra afsoning. Den norske ordning kan derfor ikke umiddelbart anvendes til støtte for at kriminalisere udeblivelse i Danmark.

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet virkningen af de stramninger, som er foretaget på Kriminalforsorgens område og har ud fra de tilgængelige statistiske oplysninger fundet, at der ikke umiddelbart kan drages nogen sikre konklusioner om effekten af kriminalisering. Antallet af undvigelses fra fængsler har været kraftigt faldende fra 1995 til 2003, men mest markant fra 2002 til 2003. Det kan muligvis konkluderes, at kriminaliseringen af undvigelse i 2002 på kort sigt har haft en vis effekt på de indsattes adfærd, således at den i forvejen faldende tendens er blevet forstærket af stramningen. Faldet i antallet af undvigelses skal dog også mere generelt ses i sammenhæng med Kriminalforsorgens øvrige tiltag for at nedbringe antallet af undvigelses, som bl.a. har medført bedre sikring af fængslerne. Det må under alle omstændigheder anses for usikkert, om erfaringerne vedrørende kriminalisering af undvigelse fra fængsler kan overføres direkte på spørgsmålet om udeblivelse fra afsoning.

Ud fra de oplysninger, som arbejdsgruppen har tilvejebragt om dømte, der udebliver fra afsoning i Danmark, har arbejdsgruppen med en vis forsigtighed antaget, at der formentlig er en overrepræsentation af lidt ældre misbrugere blandt de dømte, der udebliver fra afsoning, og at der samtidig er en overvægt af dømte, der tidligere har udstået en straf. Efter arbejdsgruppens opfattelse er det derfor tvivlsomt, om kriminalisering af udeblivelse og truslen om straf vil have nogen præventiv effekt over for netop denne gruppe, som må formodes at have en mindre struktureret tilværelse.

Arbejdsgruppen har desuden overvejet de administrative og økonomiske konsekvenser af en kriminalisering af udeblivelse fra afsoning.

Når politiet har modtaget en anmeldelse fra Kriminalforsorgen om udeblivelse fra afsoning, vil sagen skulle efterforskes af politiet, hvorefter anklagemyndigheden vil skulle tage stilling til tiltalospørgsmålet. Hvis anklagemyndigheden måtte beslutte at rejse tiltale i sagen, vil sagen skulle indbringes for retten.

Når sagen er blevet indbragt for retten, vil retten skulle beramme og gennemføre sagen til hovedforhandling. Dømmes den tiltalte i overensstemmelse med anklageskriftet, vil sagen herefter skulle sendes til fuldbyrdelse hos Kriminalforsorgen med henblik på indkaldelse til afsoning. Arbejdsgruppen bemærker, at hvis den dømte udebliver fra afsoning i den nye sag, vil der skulle indledes endnu en sag mod den dømte for udeblivelse.

Ved udeblivelse fra afsoning i sager, hvor den dømte er idømt en kortere straf, vil sagen om udeblivelse fra afsoning som udgangspunkt formentlig ikke tidsmæssigt kunne afgøres, så den nye straf vil kunne afsones i forlængelse af den straf, som den pågældende er udeblevet fra.

En kriminalisering af udeblivelse fra afsoning vil dermed efter arbejdsgruppens opfattelse kræve et betydeligt ressourceforbrug hos både Kriminalforsorgen, politiet, anklagemyndigheden og domstolene, jf. også afsnit 12.

Arbejdsgruppen er imidlertid enig i, at det strider mod væsentlige retshåndhævelsessyn, når en høj andel af fængselsdømte udebliver efter tilsigelse til afsoning.

Hertil kommer, at det vanskeliggør Kriminalforsorgens planlægning, at den løbende må regne med en vis udeblivelsesprocent i forbindelse med tilsigelser for at kunne udnytte fængselskapaciteten bedst muligt. Arbejdsgruppen bemærker dog på baggrund af den høje udnyttelsesprocent af kapaciteten, at Kriminalforsorgens institutioner umiddelbart forstår at indrette sig efter antallet af udeblivelser og dermed foretage det nødvendige antal indkaldelser, så der tages højde for, at en del af de indkaldte udebliver fra afsoning. Endvidere er det arbejdsgruppens indtryk, at dømte, som udebliver fra afsoning, i langt de fleste tilfælde bliver anholdt med henblik på afsoning eller møder frem selv til afsoning på et senere tidspunkt.

På grund af usikkerheden om den mulige positive effekt af kriminalisering og henset til, at tiltaget vil medføre betydelige omkostninger for både Kriminalforsorgen, politi, anklagemyndighed og domstole, finder arbejdsgruppen således ikke at kunne anbefale, at udeblivelse fra afsoning kriminaliseres. Arbejdsgruppen peger i stedet på muligheden for at indføre en række administrative foranstaltninger, som efter arbejdsgruppens opfattelse må forventes i højere grad at kunne sikre en nedgang i antallet af udeblivelser. Der henvises i den forbindelse til forslagene i afsnit 10.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at hensynet til retshåndhævelsen og behovet for at markere en afstandtagen til unddragelse fra straffuldbyrdelse kan tale for en kriminalisering af udeblivelse. Uanset at arbejdsgruppen ikke kan anbefale, at udeblivelse fra afsoning kriminaliseres, har arbejdsgruppen i overensstemmelse med kommissoriet udarbejdet forslag til, hvordan en ordning om kriminalisering i givet fald vil kunne gennemføres.

### *11.2.2. Gældende regler*

Der er i straffuldbyrdelsesloven og i regler udstedt i medfør heraf fastsat nærmere regler om iværksættelse af straffuldbyrdelsen.

Efter straffuldbyrdelseslovens § 8, stk. 1, skal fuldbyrdelsen af en fængselsstraf iværksettes snarest muligt. Er den dømte ikke varetægtsfængslet efter endelig dom, indkaldes den pågældende til fuldbyrdelse af fængselsstraffen, jf. straffuldbyrdelseslovens § 9, stk. 1. Det følger endvidere af bestemmelsen, at indkaldelse sker efter regler fastsat af justitsministeren, og der er med hjemmel i bestemmelsen fastsat nærmere regler om indkaldelsen i bekendtgørelse nr. 790 af 25. juni 2010 om iværksættelse af fængselsstraf, forvaring og forvandlingsstraf for bøde i fængsel eller arresthus (iværksættelsesbekendtgørelsen).

Efter iværksættelsesbekendtgørelsens § 9, stk. 1, skal den dømte efter indkaldelse møde til udståelse af fængselsstraf eller forvaring.

Indkaldelse til udståelse af fængselsstraf skal ske skriftligt, jf. § 11, stk. 1. Er den dømte uden bopæl eller fast opholdssted, kan fuldbyrdelsen iværksettes uden indkaldelse, jf. § 11, stk. 2. Møder den dømte ikke frem efter indkaldelse, kan fuldbyrdelsen iværksettes uden ny indkaldelse, jf. § 11, stk. 3.

Indkaldelse foretages af afsoningsinstitutionen, jf. iværksættelsesbekendtgørelsens § 16, stk. 1. Den dømte skal som udgangspunkt indkaldes med en frist på mindst 1 måned før datoen for fremmøde, jf. § 12, stk. 1. Indkaldelse kan dog ske med en frist på mindst 10 dage bl.a. i til-



fælde, hvor den dømte er straffet for overtrædelse af straffelovens § 119 (vold mod tjenestemand i funktion), § 123 (vidnetrusler), § 192 a, stk. 1, nr. 1, hvis overtrædelsen vedrører skydevåben, der besiddes, bæres eller anvendes på offentligt tilgængeligt sted, § 216 (voldtægt) eller §§ 244-246 (vold) og i sager, hvor hensynet til politiets forebyggende arbejde skønnes at kræve, at den dømte hurtigt påbegynder straffuldbyrdelsen (f.eks. i sager om bandekriminalitet), jf. § 12, stk. 2.

Indkaldelsen skal bl.a. indeholde oplysning om, at den dømte kan afvises, hvis denne møder frem for sent eller i påvirket tilstand, at muligheden for udgang fratages i et tidsrum af 3 måneder fra indsættelsen, hvis den dømte uden lovlig grund udebliver, herunder møder frem for sent, at det tillægges betydning ved vurderingen af risikoen for misbrug af en eventuel senere udgangstilladelse, hvis den dømte ikke er mødt frem i overensstemmelse med indkaldelsen, samt at den dømte vil blive anholdt af politiet, hvis den pågældende ikke møder frem i overensstemmelse med indkaldelsen, jf. iværksættelsesbekendtgørelsens § 14, stk. 2.

### *11.2.3. Bevis for indkaldelse*

Arbejdsgruppen har i forbindelse med sine overvejelser vedrørende spørgsmålet om kriminalisering af udeblivelse fra afsoning overvejet, hvordan der sikres tilstrækkeligt bevis for, at den dømte er underrettet om tilsigelsen til afsoning.

Som anført ovenfor i afsnit 8 om de norske regler, indkalder det norske politi den dømte til afsoning ved almindeligt brev. Efter det oplyste har en norsk tingsrett i en konkret sag imidlertid fundet, at der ikke var tilstrækkeligt bevis for, at en indkaldelse var kommet frem, eftersom indkaldelsen ikke var forkyndt for den dømte. Sagen førte derfor ikke til domfældelse.

Arbejdsgruppen har i lyset af de norske regler indledningsvist overvejet, om det ville være tilstrækkeligt til at kunne dømme den pågældende for udeblivelse fra afsoning at underrette den dømte om tilsigelsen til afsoning både ved almindeligt brev og anbefalet brev. Idet der netop er tale om en kriminalisering af udeblivelse fra afsoning, finder arbejdsgruppen, at der i bevismæssig henseende bør være størst mulig sikkerhed for, at den dømte har modtaget underretning om tilsigelsen til afsoning. Arbejdsgruppen har derfor i første omgang fundet, at det ikke er tilstrækkeligt til at sikre det fornødne bevis for, at indkaldelsen er kommet frem og dermed at kunne straffe den pågældende, hvis den dømte alene underrettes om tilsigelsen til afsoning ved almindeligt og anbefalet brev eller eventuelt ved brug af en afleveringsattest.

Arbejdsgruppen har herefter overvejet, om det bør være et krav, at indkaldelsen med tilsigelse til afsoning forkyndes for den pågældende, så der dermed skabes sikkerhed for, at den pågældende er underrettet om indkaldelsen.

Arbejdsgruppen har i den forbindelse peget på, at udeblivelse efter tilsigelse til afsoning i gennemsnit forekommer i ca. 25 % af sagerne, og at det ikke er muligt på forhånd at afgøre, i hvilke sager der er risiko for udeblivelse. For at sikre effektivitet i ordningen ville et krav om forkyndelse af indkaldelsen derfor skulle gælde i alle sager og dermed omfatte en lang række sager (ca. 75 %), hvor forkyndelse ellers ikke ville have været nødvendig.

Arbejdsgruppen har desuden bemærket, at Justitsministeriet netop har nedsat en arbejdsgruppe, der skal gennemgå regler og praksis vedrørende forkyndelse med henblik på at vurdere, hvordan forkyndelser kan gennemføres mere effektivt og mindre ressourcekrævende, og om forkyndelse eventuelt kan undlades i visse sager. Erfaringen viser, at der anvendes betydelige ressourcer hos politi på at gennemføre forkyndelse, og at manglende forkyndelse jævnligt medfører omberammelser og udsættelse af retsmøder. For at afhjælpe problemerne med udsættelse pga. manglende forkyndelse i forbindelse med ankesager foretoges i 2008 en ændring af retsplejeloven, der tog sigte på at lette fremgangsmåden for underretning af tiltalte om an-

klagemyndighedens anke ved at afskaffe reglerne om forkyndelse ved ordinær anke, jf. også nedenfor.

Det bemærkes, at arbejdsgruppen har overvejet, om eventuelle problemer med forkyndelse af tilsigelsen til afsoning ville kunne løses ved, at tilsigelsen forkyndes for den dømte allerede i forbindelse med domsafsigelsen, hvor den dømte som hovedregel er til stede i retten. Ved at foretage forkyndelsen ved domsafsigelsen sikres der bevis for, at den pågældende dømte har modtaget underretning om afsoningstid og – sted, og samtidig undgår politiet og domstolene at skulle bruge ressourcer på en senere forkyndelse af tilsigelsen.

Kriminalforsorgen har bemærket, at ordningen forudsætter, at Kriminalforsorgen skal kunne påbegynde visitationen af den dømte til rette afsoningsform og -sted allerede på det tidspunkt, hvor anklagemyndigheden sender sagen til retten med henblik på berømmelse af domsforhandlingen. Denne fremrykning af tidspunktet for tilsigelsen til afsoning rejser en række spørgsmål bl.a. i forhold til håndteringen af korte domme under 5 måneder, hvor Kriminalforsorgen skal vurdere, om den dømte er egnet til at afsone straffen i fodlænke, jf. straffuldbyrdeslovens § 78 a. Fodlænkeordningen forudsætter en forudgående undersøgelse af den dømtes private forhold og boligforhold under inddragelse af f.eks. familiemedlemmer og arbejdsgiver. Det er Kriminalforsorgens vurdering, at disse foranstaltninger af praktiske og principielle grunde ikke kan gennemføres, inden der foreligger endelig dom.

Kriminalforsorgen har oplyst, at fodlænkeordningen årligt tilbydes til ca. 4500 personer, hvilket svarer til ca. 2/3 af alle domme. Fodlænkeordningen blev udvidet ved lov nr. 712 af 25. juni 2010, således at ordningen nu gælder for alle dømte, der har modtaget en dom på 5 måneder, hvor grænsen tidligere var 3 måneder. Antallet af personer, der skal tilbydes fodlænke, må derfor forventes at stige væsentligt i forhold til det gældende niveau.

I lyset af Kriminalforsorgens oplysninger om problemerne med visitation til fodlænkeordningen og ordningens udvidelse har arbejdsgruppen ikke fundet anledning til at gå nærmere ind i overvejelsen af, hvordan tilsigelse til afsoning i forbindelse med domsafsigelse på nuværende tidspunkt ville kunne gennemføres.

Samlet set finder arbejdsgruppen derfor ikke at kunne anbefale, at der stilles krav om forkyndelse af indkaldelse til afsoning som en generel ordning.

Arbejdsgruppen har i stedet overvejet en flerleddet model, hvor indkaldelsen til afsoning i første omgang som hidtil sendes til den dømte med almindeligt brev. I tilfælde af udeblivelse efter tilsigelse til afsoning med almindeligt brev skulle den dømte ved forkyndelse indkaldes til udståelse af fængselsstraf på et nyt tidspunkt, således at det skulle være strafbart, hvis den dømte herefter udeblev fra afsoningstidspunktet, som var forkyndt for den pågældende.

Denne model vil umiddelbart sikre det fornødne bevis for, at den pågældende ville have modtaget indkaldelsen til udståelse af fængselsstraf mv., og samtidig ville der alene skulle ske forkyndelse i de sager, hvor den dømte ikke mødte op til afsoning på baggrund af en tilsigelse, som er sendt med almindeligt brev.

Arbejdsgruppen finder imidlertid, at en sådan fremgangsmåde i et vist omfang vil indebære en udsættelse af afsoningstidspunktet for den dømte, da modellen først vil indebære en kriminalisering, hvis den dømte udebliver fra den anden indkaldelse til afsoning, dvs. den indkaldelse, som skal forkyndes for den dømte. Hertil kommer, at politiets praksis med eftersøgning og anholdelse af den udeblevne ikke vil kunne opretholdes i de tilfælde, hvor der er forkyndt et nyt afsoningstidspunkt for den pågældende, og den pågældende dermed har en berettiget forventning om, at afsoningen er udskudt til dette tidspunkt. I de tilfælde, hvor tilsigelsen endnu

ikke er forkyndt, vil politiet – i det omfang politiet får opgaven med at forkynde tilsigelser til afsoning – skulle foretage forkyndelsen af det nye afsoningstidspunkt, når den udeblevne antræffes, og dermed opnår den udeblevne i begge tilfælde en bedre retsstilling end i dag, hvor fuldbyrdelse af straffen kan ske umiddelbart efter politiets anholdelse af den pågældende. På denne baggrund finder arbejdsgruppen samlet set ikke, at modellen om forkyndelse af ny tilsigelse er hensigtsmæssig.

Arbejdsgruppen har herefter på ny overvejet muligheden for at indkalde den dømte til afsoning ved almindeligt eller anbefalet brev.

Arbejdsgruppen har til brug for sine overvejelser inddraget Højesterets dom refereret i Ugeskrift for Retsvæsen 2006, side 2245, vedrørende de bevismæssige krav til, at domfældte er bekendt med, at udeblivelse fra værnepligtstjeneste kan medføre fængselsstraf. Det fremgår af dommen, at indkaldelsen var sendt med almindeligt og anbefalet brev, og at det anbefalede brev var kommet retur. Højesteret udtalte bl.a., at det ikke var godtgjort, at tiltalte efter en tidligere udeblivelsesdom for udeblivelse fra tjeneste og forud for sin erkendelse under byrettens behandling af sagen var blevet orienteret om, at yderligere udeblivelse fra tjeneste herefter måtte forventes at blive fortolket som nægtelse af at gøre tjeneste med de efter udmålingspraksis alvorlige konsekvenser af at blive dømt 2. gang for nægtelse.

Efter arbejdsgruppens opfattelse må det på baggrund af denne dom umiddelbart antages, at indkaldelse ved almindeligt og anbefalet brev ikke altid kan anses for tilstrækkeligt, hvis det anbefalede brev kommer retur og det i øvrigt ikke kan godtgøres, at brevet er kommet til vedkommendes kundskab. Tilsigelse ved anbefalet brev kræver, at den tilsagte er hjemme i dagtimerne til at kvittere for modtagelsen, og der er stor risiko for, at aflevering ikke lykkes. Den omstændighed, at det anbefalede brev er kommet retur, kan desuden anvendes til støtte for den udeblevnes påstand om, at den pågældende ikke har været til stede på adressen og derfor ligeledes ikke har modtaget det almindelige brev.

På denne baggrund finder arbejdsgruppen det ikke hensigtsmæssigt at indføre regler om indkaldelse ved anbefalet brev. Arbejdsgruppen anbefaler i stedet, at indkaldelsen med tilsigelse til afsoning som hidtil sendes til den dømte med almindeligt brev eventuelt ledsaget af en afleveringsattest fra postvæsenet, hvorved postvæsenet attesterer for at have afleveret brevet på adressen.

Udebliver den dømte herefter fra det tilsagte afsoningstidspunkt, vil den dømte kunne ifalde strafansvar.

Arbejdsgruppen bemærker, at Højesteret den 26. februar 2010 har afsagt en dom vedrørende de bevismæssige krav til opfyldelse af reglerne om underretning af tiltalte om anklagemyndighedens anke eller kontraanke. Af dommen fremgår det, at meddelelsen om anklagemyndighedens kontraanke var sendt til tiltaltes afsoningssted med almindeligt brev, men at anke-meddelelsen ikke var blevet *udleveret* til tiltalte inden for ankefristen. Højesteret udtaler i dommen, at meddelelsen om anklagemyndighedens kontraanke er indleveret rettidigt, idet meddelelsen inden for ankefristen er sendt som almindeligt brev til det varetægtsfængsel, hvor den tiltalte var anbragt. Højesteret lægger til grund, at det efter den relevante bestemmelse i retsplejeloven ikke kan kræves, at tiltalte inden for en bestemt frist har fået *udleveret* anke-meddelelsen.

Dommen viser, at det ikke i alle tilfælde er et krav, at den tiltalte/dømte rent faktisk har modtaget underretning.

I sager om udeblivelse fra strafafsoning, hvor den dømte risikerer at ifalde straf, er det arbejdsgruppens opfattelse, at det skal kunne godtgøres, dels at den dømte er indkaldt ved almindeligt brev, som er sendt til den korrekte folkeregisteradresse, hvis en sådan findes, dels at den dømte er bekendt med indkaldelsen.

Det sidstnævnte krav vil f.eks. kunne dokumenteres ved den pågældendes forklaring, og betingelsen er i øvrigt knyttet til det almindelige krav om forsæt.

#### *11.2.4. Ændring af straffeloven*

Arbejdsgruppen finder herefter, at en bestemmelse om kriminalisering af udeblivelse fra afsoning f.eks. vil kunne udformes på følgende måde og indsættes i straffeloven:

”§ 124 a. Den, der uden lovlig grund udebliver efter tilsigelse til afsoning, straffes med bøde eller fængsel indtil 3 måneder.”

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at det bliver strafbart at udeblive uden lovlig grund efter tilsigelse til afsoning.

Hvis en domfældt ikke møder på det tidspunkt, hvor den pågældende er tilsagt til afsoning, og dette skyldes omstændigheder, som må lægges den pågældende til last, skal den pågældende anses for at være udeblevet uden lovlig grund og kan dermed ifalde straf i medfør af den foreslåede bestemmelse.

Hvis undladelsen af at møde til afsoning i overensstemmelse med tilsigelsen derimod skyldes omstændigheder, som ikke kan lægges den pågældende til last – f.eks. sygdom eller hvis den domfældte er mødt for sent som følge af en togforsinkelse eller lignende – er den pågældende ikke udeblevet uden lovlig grund.

Hvis afsoningsinstitutionen skønner, at den overskridelse, der foreligger fra den dømtes side, må anses for ubetydelig, kan det ligeledes lægges til grund, at den dømte ikke er udeblevet uden lovlig grund.

Det er en betingelse for strafansvar efter den foreslåede bestemmelse, at der foreligger forsæt.

Det bemærkes, at kriminaliseres udeblivelse efter tilsigelse til afsoning, vil det kunne fremhæves særligt i den indkaldelse, som sendes til den dømte med tilsigelse af den pågældende til afsoning, at det vil være strafbart at udeblive uden lovlig grund efter tilsigelse til afsoning.

Arbejdsgruppen har overvejet, om den ovenfor beskrevne ordning i givet fald kræver en ændring af straffuldbyrdsloven, eller om ændringen vil kunne foretages administrativt. Det fremgår alene af straffuldbyrdslovens § 9, stk. 1, at er den dømte ikke varetægtsfængslet efter endelig dom, indkaldes den pågældende til fuldbyrdelse af fængselsstraffen, samt at indkaldelse sker efter regler fastsat af justitsministeren. De nærmere regler om indkaldelsen er således fastsat ved bekendtgørelse nr. 790 af 25. juni 2010 om iværksættelse af fængselsstraf, forvaring og forvandlingsstraf for bøde i fængsel eller arresthus (iværksættelsesbekendtgørelsen). Henset til, at straffuldbyrdslovens § 9, stk. 1, indeholder hjemmel til, at justitsministeren kan fastsætte nærmere regler om indkaldelsen, vil ændringen efter arbejdsgruppens opfattelse kunne ske administrativt.

Det foreslås, at overtrædelse af bestemmelsen straffes med bøde eller fængsel indtil 3 måneder.

Som et udgangspunkt for strafudmålingen foreslås det, at en overtrædelse i førstegangstilfælde straffes med fængsel i 7 dage. Dette strafniveau vurderes at være passende, fordi der er tale om en overtrædelse af mere ordensmæssig karakter.

Arbejdsgruppen bemærker, at fængsel i 7 dage bør udgøre en fast takst, som idømmes for det konkrete forhold, at den dømte ikke rettidigt møder til afsoning. Det er således ikke hensigten, at straffen for udeblivelse skal fastsættes i forhold til straffen for den underliggende dom, som den pågældende oprindeligt skulle afsone.

Fastsættelsen af straffen i de konkrete sager om overtrædelse af den foreslåede bestemmelse vil selvfølgelig fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag er omstændigheder, der taler herfor, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens §§ 80-82. Eksempelvis vil det kunne være formildende i forhold til det angivne udgangspunkt, hvis den dømte på eget initiativ har givet møde på afsoningsinstitutionen kortere tid efter tidspunktet for tilsigelse til afsoning.

Arbejdsgruppen bemærker endelig, at i tilfælde, hvor den dømte er udeblevet efter tilsigelse til afsoning, vil den dømte – udover det foreslåede strafansvar – kunne omfattes af de tiltag, som er iværksat administrativt med henblik på at nedbringe antallet af personer, der udebliver efter at være tilsagt til afsoning, f.eks. fratagelse af muligheden for udgang i 3 måneder fra indsættelsen, hvis den dømte uden lovlig grund udebliver, herunder møder for sent.

### **11.3. Udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet**

Som det fremgår af afsnit 11.2., har arbejdsgruppen i overensstemmelse med kommissoriet udarbejdet forslag til kriminalisering af udeblivelse.

Hvis man ønsker, at udeblivelse skal have konsekvens i form af frihedsberøvelse, skal arbejdsgruppen pege på muligheden for - som alternativ til kriminalisering af udeblivelse - at indføre en ordning med udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet. En sådan ordning må forventes at være mindre ressourcekrævende hos politiet, anklagemyndigheden og domstolene, ligesom den vil indebære, at udeblivelse får konsekvens for den dømte allerede i forbindelse med den dom, som vedkommende udebliver fra afsoning af. Endvidere vil ordningen være en form for udbygning af den eksisterende ordning, hvorefter dømte, som udebliver, får udgangskarantæne i 3 måneder, således at de pågældende fratages muligheden for et antal week-endudgange (fra fredag eftermiddag til søndag aften). Det skal dog bemærkes, at uanset om man vælger at kriminalisere udeblivelse eller udskyde prøveløsladelsestidspunktet, vil det medføre en øget kapacitetsmæssig belastning i forhold til Kriminalforsorgens institutioner.

Arbejdsgruppen forestiller sig med udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet en ordning, hvorefter dømte, der er udeblevet, først kan blive prøveløsladt f.eks. 7 dage senere end dømte, der er mødt op til afsoning på det fastsatte tidspunkt. Forslaget skal vedrøre prøveløsladelse efter udståelse af to tredjedele af straffen, jf. straffelovens § 38, stk. 1, samt prøveløsladelse forud for 2/3-datoen, jf. straffelovens § 38, stk. 2. En sådan ordning indebærer dog den ulempe, at der med forslaget lægges op til en ordning, hvor der ved afgørelse om udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet ikke bliver mulighed for at graduere længden heraf i forhold til udeblivelsens varighed samt i forhold til længden af den straf, den dømte skal udstå. I de tilfælde, hvor der er tale om en relativt beskeden udeblivelse, vil der således kunne opstå et misforhold i forhold til sanktionen forbundet hermed.

Arbejdsgruppen er endvidere opmærksom på, at dette forslag vil indebære, at personer med korte domme, som efter de gældende regler ikke kan prøveløslades, ikke vil være omfattet af forslaget.

Af løsladelsesvejledningens<sup>28</sup> punkt 14 fremgår, at prøveløsladelse normalt skal finde sted for indsatte, der ved dom er idømt fængsel i 70-80 dage, hvis de almindelige betingelser for prøveløsladelse er opfyldt, uanset at disse dømte ikke har afsonet 2 måneder af straffen på det tidspunkt, hvor to tredjedele af straffen er udstået. Herved undgår man, at en indsat, der er idømt 70-80 dage, kommer til at udstå mere end en person, der prøveløslades på en 3-måneders dom.

Forslaget vil som følge heraf ikke omfatte domfældte, som afsoner mindre end 70-80 dages fængsel.

Arbejdsgruppen er opmærksom på, at en stor del af de udeblevne har en dom på under 3 måneder, jf. afsnit 6.3, tabel 4. Det fremgår dog ikke af de foreliggende oplysninger, hvor mange af disse domme der er på under 70-80 dage.

Hvis man indfører en ordning med udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet, skal arbejdsgruppen pege på den mulighed, at også dømte med korte domme får forlænget deres straf, eksempelvis ved en ændring af fremrykningsreglerne, jf. beskrivelsen af denne regel i afsnit 10.5., 8. afsnit. Hvis fremrykningsreglerne ændres, vil dette eksempelvis kunne indebære, at en indsat, som ellers ville være løsladt fredag, først bliver løsladt den efterfølgende mandag.

Arbejdsgruppen skal i øvrigt bemærke, at der i Norge er mulighed for at nægte prøveløsladelse, hvis den dømte ikke møder til strafafsoning på det fastsatte tidspunkt, og det klart fremgår af indkaldelsen, at udeblivelse kan medføre, at prøveløsladelse nægtes, jf. beskrivelsen i afsnit 8.1. Om dette tiltag fremgår det dog af det norske justisdepartements bemærkninger, at truslen om ”prøveløslatelsesnekt har liten målbar effekt”.

Arbejdsgruppen finder det usikkert, om en kriminalisering af udeblivelse vil have den ønskede effekt i form af en nedgang i udeblivelsesprocenten. På samme måde finder arbejdsgruppen det usikkert, om en udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet vil have den ønskede effekt. Det er imidlertid arbejdsgruppens opfattelse, at hensynet til retshåndhævelsen, ønsket om at markere en afstandtagen til udeblivelse og ønsket om konsekvens må kunne tilgodeses ved en udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet på samme måde som ved en kriminalisering. Samtidig må en udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet som nævnt ovenfor forventes at være mindre ressourcekrævende.

Samlet set kan arbejdsgruppen dog ikke anbefale en ordning med udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet, navnlig på grund af usikkerhed om en mulig positiv effekt og den omstændighed, at forslaget vil være omkostningskrævende for Kriminalforsorgen.

#### **11.4. Overvejelser om udvidet brug af varetægtsfængsling**

Arbejdsgruppen har endvidere overvejet, om der er grundlag for at udvide brugen af varetægtsfængsling efter dom for på denne måde at afhjælpe problemerne med udeblivelse fra afsoning.

##### *11.4.1. Gældende regler*

Arbejdsgruppen har peget på, at den dømte allerede efter de gældende regler vil kunne varetægtsfængsles efter sagens afgørelse i retten, hvis retten efter afgørelsen særskilt bestemmer, at tiltalte under en eventuel appel, eller indtil fuldbyrdelse kan iværksættes, skal varetægtsfængsles eller forblive varetægtsfængslet, jf. retsplejelovens § 769. Betingelserne for varetægtsfængsling efter sagens afgørelse er som udgangspunkt de samme som før sagens afgørel-

---

<sup>28</sup> Vejledning nr. 29 af 19. april 2006.

se (medmindre tiltalte samtykker i at forblive varetægtsfængslet), og den dømte vil derfor kunne varetægtsfængsles efter fældende dom, f.eks. ved tyveri i gentagelsestilfælde og ved alvorlige straffesager. Forlænges varetægtsfængslingen indtil fuldbyrdelsen kan iværksættes, vil der i disse tilfælde således ikke opstå problemer med den dømtes udeblivelse fra strafafsoning.

Den dømte vil således kunne varetægtsfængsles efter fældende dom, hvis betingelserne efter retsplejelovens § 762, jf. § 769, er opfyldt. Efter retsplejelovens § 762, stk. 1, kan en sigtet varetægtsfængsles, når der er begrundet mistanke om, at den pågældende har begået en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, såfremt lovovertrædelsen har en strafferamme på mindst fængsel i 1 år og 6 måneder eller derover, og der er bestemte grunde til at antage, at den sigtede på fri fod vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen, eller at den sigtede på fri fod vil begå ny kriminalitet eller vil vanskeliggøre forfølgningen i sagen, navnlig ved at fjerne spor eller advare eller påvirke andre.

Efter retsplejelovens § 762, stk. 2, kan en person endvidere under visse betingelser varetægtsfængsles af hensyn til retshåndhævelsen (såkaldt retshåndhævelsesarrest). Efter retsplejelovens § 762, stk. 2, nr. 1, kan der således ske varetægtsfængsling, når der foreligger en særligt bestyrket mistanke om, at den sigtede har begået en lovovertrædelse, som er undergivet offentlig påtale, og som efter loven kan medføre fængsel i 6 år eller derover, og hensynet til retshåndhævelsen efter oplysningerne om forholdets grovhed skønnes at kræve, at den pågældende ikke er på fri fod.

Efter retsplejelovens § 762, stk. 2, nr. 2, kan en person endvidere varetægtsfængsles, når der foreligger en særlig bestyrket mistanke om, at den sigtede har begået en af visse nærmere angivne lovovertrædelser, såfremt lovovertrædelsen efter oplysningerne om forholdets grovhed kan ventes at ville medføre en ubetinget dom på fængsel i mindst 60 dage, og hensynet til retshåndhævelsen skønnes at kræve, at sigtede ikke er på fri fod. De straffelovsbestemmelser, der er opregnet i nr. 2, angår vold eller trusler mod personer i offentlig tjeneste eller hverv (§ 119, stk. 1), vold eller trusler mod vidner (§ 123), grov forstyrrelse af ro og orden på offentligt sted (§ 134 a), visse sædelighedsforbrydelser (§ 218, stk. 1, § 222, §§ 224 eller 225, jf. § 218, stk. 1, § 222, § 235, stk. 1, eller en overtrædelse af straffelovens § 232 over for et barn under 15 år), ulovlig besiddelse af skydevåben på offentligt tilgængeligt sted (§ 192 a, stk. 2), vold (§§ 244-246), hensættelse i hjælpeløs tilstand (§ 250) og hensynsløs fareforvoldelse (§ 252).

Efter retsplejelovens § 762, stk. 3, kan varetægtsfængsling ikke anvendes, hvis lovovertrædelsen kan ventes at ville medføre straf af bøde eller fængsel i højst 30 dage, eller hvis frihedsberøvelsen vil stå i misforhold til den herved forvoldte forstyrrelse af sigtedes forhold, sagens betydning og den retsfølge, som kan ventes, hvis den pågældende findes skyldig (proportionalitetsprincippet).

#### *11.4.2. Arbejdsgruppens overvejelser*

Som det fremgår, er der allerede efter de gældende regler mulighed for varetægtsfængsling, f.eks. hvis der er bestemte grunde til at antage, at den pågældende på fri fod vil unddrage sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen, eller hensynet til retshåndhævelsen tilsiger det.

Varetægtsfængsling er et alvorligt indgreb i den personlige frihed, og der må derfor efter arbejdsgruppens opfattelse kræves en væsentlig begrundelse for regler, der udvider muligheden for varetægtsfængsling.

Arbejdsgruppen bemærker, at en udvidelse af muligheden for varetægtsfængsling i forhold til de gældende regler i en række tilfælde vil kunne stå i misforhold til den idømte straf. Det gælder f.eks., hvis den domfældte kun er idømt en kortere fængselsstraf og flere år tidligere

har unddraget sig forfølgningen eller fuldbyrdelsen af en straf. Det gælder desuden, hvis den pågældende er idømt en mellemlang straf, hvoraf hovedparten allerede er afsonet i forbindelse med varetægtsfængsling forud for dommen. Generelt vil brug af varetægtsfængsling som indgreb i sager, hvor der alene kan idømmes korte frihedsstraffe kunne forekomme uproportionalt i forhold til alvorligere sager, hvor varetægtsfængsling ikke kan anvendes, fordi der ikke er nogen særlig risiko for udeblivelse. Det bemærkes i den forbindelse, at udeblivelsesprocenten - ifølge de oplysninger, som arbejdsgruppen har tilvejebragt - er højest ved afsoning af kortere domme op til 3 måneder. Efter arbejdsgruppens opfattelse vil varetægtsfængsling således ikke være et egnet middel til at forhindre udeblivelse i hovedparten af de sager, man ønsker at regulere. Endelig er der hensynet til den tiltaltes personlige forhold, der - ligesom i andre tilfælde - kan tale imod varetægtsfængsling, f.eks. på grund af sygdom hos den pågældende selv eller hos nære pårørende. Heller ikke i disse tilfælde ville det efter arbejdsgruppens opfattelse være proportionalt at anvende varetægtsfængsling.

Arbejdsgruppen finder således ikke, at der er det fornødne grundlag for at foreslå en udvidelse af de gældende regler om varetægtsfængsling.

## 12. Økonomiske og administrative konsekvenser af forslagene

### 12.1. Kriminalisering af udeblivelse fra strafafsoning

En ordning, der indebærer en kriminalisering af udeblivelse fra strafafsoning, vil medføre en øget sagstilgang og dermed øgede udgifter for både politi, anklagemyndighed, domstolene og Kriminalforsorgen.

Med den skitserede ordning vil udeblivelse fra strafafsoning i førstegangstilfælde som udgangspunkt blive straffet med fængsel i 7 dage. Der vil, i de tilfælde hvor der ikke er tale om tilståelsessager, skulle medvirke domsmænd ved sagerne.

Beregningerne tager udgangspunkt i henholdsvis 1.200 og 1.000 udeblivelsessager årligt. Det bemærkes, at antallet af udeblevne på årsbasis i gennemsnit over de sidste 10 år har været på ca. 1.400, men at der de senere år har været en nedadgående tendens.

#### *Anklagemyndigheden*

Merudgifterne til sagsbehandling i anklagemyndigheden vil, hvis der tages udgangspunkt i en forventning om 1.200 sager på årsbasis, beløbe sig til ca. 3,9 mio. kr., mens merudgifterne må forventes at udgøre ca. 3,2 mio. kr. ved 1.000 sager årligt.

Ved opgørelsen er der taget udgangspunkt i, at det gennemsnitlige tidsforbrug pr. strafferetlig afgørelse hos anklagemyndigheden i politikredsene er ca. 5 timers effektiv sagsbehandling pr. straffesag.<sup>29</sup> Endvidere er der taget højde for de forventede udgifter ved anke. Det er i den forbindelse forudsat, at ankeprocenten for sager vedrørende udeblivelse fra afsoning svarer til den gennemsnitlige ankeprocent for andre sager.

#### *Domstolene*

Merudgifterne for domstolene ved den påtænkte ændring af straffeloven må ved 1.200 sager årligt forventes at beløbe sig til 4,8 mio. kr., mens udgiften til behandling af 1.000 sager årligt vil beløbe sig til ca. 4 mio. kr.

---

<sup>29</sup> Gennemsnittet er udregnet på baggrund af såvel almindelige sager som ankesager og tilståelsessager. Tallet bør derfor afspejle, at der bruges mindre tid på ankesager og tilståelsessager.



Ved opgørelsen er der taget udgangspunkt i, at hovedparten af sagerne behandles som domsmandssager. Endvidere er der taget højde for, at sagsbehandlingen i ankesager vil være mindre ressourcekrævende. Der forudsættes således alene anvendt en tredjedel af de ressourcer, som anvendes ved byretterne, i ankesagerne.

#### *Kriminalforsorgen*

Ved 1.200 udeblevne årligt, må Kriminalforsorgens driftsudgifter forventes at stige med 10,8 mio. kr. i 2010 priser svarende til ca. 25 pladser på årsbasis. De tilsvarende øgede omkostninger ved 1.000 udeblevne må forventes at være 9 mio. kr. i 2010 priser svarende til ca. 20 pladser på årsbasis.

Der er ved beregningen af de øgede omkostninger for Kriminalforsorgen taget udgangspunkt i de faktiske omkostninger pr. indsat pr. dag i henholdsvis lukkede og åbne institutioner. Det er i den forbindelse forudsat, at 93 % af det samlede antal udeblevne er udeblevet efter tilsigelse til åbent fængsel, mens 7 % er udeblevet efter tilsigelse til lukket fængsel. Den lave udeblivel-sesprocent i de lukkede fængsler hænger sammen med, at der kun tilsiges et meget begrænset antal dømte fra fri fod til afsoning i lukket fængsel. Fordelingen mellem åbne og lukkede pladser er baseret på tilgængelige oplysninger om udeblivelser i 2008 og 2009.

Udover de øgede driftsomkostninger må kriminaliseringen forventes at skabe behov for etablering af ekstra kapacitet. Da Kriminalforsorgens nuværende kapacitet udnyttes optimalt, vil en forøgelse af strafmassen på mellem 20-25 pladser på årsbasis ikke kunne forventes rummet indenfor den nuværende kapacitet.

#### *Politiet*

Politiets umiddelbare merudgift i forbindelse med ordningen vurderes at udgøre ca. 2 mio. kr., hvis der tages udgangspunkt i 1.200 sager årligt. Ved 1.000 sager årligt vil den forventede merudgift udgøre ca. 1,7 mio. kr. Beregningerne bygger på en forventet gennemsnitlig sagsbehandlingstid på 4 timer pr. sag.

I de sager, hvor tiltalte ikke møder i retten, vil politiet – som i andre straffesager – skulle bistå i forbindelse med eventuel anholdelsesbeslutning mv. Udgifterne forbundet hermed skønnes dog at være beskedne.

#### *Afsluttende*

Udover de ovenfor anførte udgifter må der forventes merudgifter til forsvarersalærer på mellem 2-2,5 mio. kr.

Samlet set vil en kriminalisering af udeblivelse således medføre årlige udgifter på mellem 19,9-24 mio. kr. afhængig af antallet af udeblivelsessager. Det bemærkes, at der vil kunne opnås visse besparelser, såfremt sagerne kan fremmes som tilståelsessager. I sådanne sager vil der ikke skulle medvirke domsmænd, ligesom anklagemyndighedens tidsforbrug må forventes at være mindre.

Udover de årlige udgifter vil der være udgifter forbundet med etablering af 20-25 nye afsoningspladser i Kriminalforsorgen.

### **12.2. Udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet**

Som alternativ til kriminalisering af udeblivelse har arbejdsgruppen peget på muligheden for at indføre en ordning med udskydelse af prøveløsladelsestidspunktet, således at dømte, der er udeblevet, først kan blive prøveløsladt f.eks. 7 dage senere end dømte, der er mødt op til afsoning på det fastsatte tidspunkt. En sådan ordning forventes umiddelbart alene at have økonomiske konsekvenser for Kriminalforsorgen.

Ved 1.200 udeblevne pr. år vil de øgede omkostninger for Kriminalforsorgens driftsudgifter beløbe sig til 10,8 mio. kr. i 2010 priser svarende til ca. 25 pladser på årsbasis, mens omkostningerne ved 1.000 udeblevne forventes at udgøre 9 mio. kr. svarende til ca. 20 pladser på årsbasis.

Ordningen vil i lighed med kriminaliseringen endvidere være forbundet med yderligere udgifter i forbindelse med etablering af ekstra kapacitet.

### **12.3. Nærmere undersøgelse af udeblevnes forhold**

Arbejdsgruppen har endvidere peget på behovet for, at der foretages en nærmere undersøgelse af, hvem der udebliver fra afsoning.

Arbejdsgruppen har imidlertid ikke foretaget en beregning af udgifterne forbundet hermed, idet disse i vidt omfang vil afhænge af, hvordan man i givet fald beslutter at tilrettelægge en sådan undersøgelse.