



2015-63

Annonce fra udlændingemyndighederne trykt i fire libanesiske aviser overholdt ikke reglerne for offentlige myndigheders vejledning af borgerne

Udlændingemyndighederne indrykkede den 7. september 2015 en annonce i fire libanesiske aviser med oplysning om stramninger og regler i den danske udlændingelovgivning.

Annoncen gav anledning til en del omtale i danske medier. Herunder blev annoncen fra flere sider anset for at være vildledende. På den baggrund rejste ombudsmanden på eget initiativ sagen over for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet.

Selv om annoncens enkelte punkter hver for sig var korrekte, mente ombudsmanden, at annoncen ikke var retvisende. Ombudsmanden baserede sin vurdering på, at de forhold, der blev oplyst om i annoncen, kun i meget begrænset omfang var relevante for syriske flygtninge, som i betydeligt omfang måtte anses for de reelle brugere af informationerne i annoncen. Ombudsmanden lagde herved vægt på, at annoncen kun var trykt i libanesiske aviser, og at syriske flygtninge på tidspunktet for annoncens indrykning i meget vidt omfang opholdt sig i Libanon og andre dele af Mellemøsten. Samtidig udgjorde syriske flygtninge på det tidspunkt knap halvdelen af alle asylansøgere i Danmark.

Ombudsmanden understregede i sin udtalelse, at udlændingemyndighederne gerne må annoncere i udenlandske medier, under forudsætning af at den meddelte information er retvisende.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet fremkom med bemærkninger til ombudsmandens udtalelse. Ministeriet oplyste i den forbindelse bl.a., at ministeriet fremover i tilsvarende situationer ville være opmærksom på målgrupper og præcision i kommunikationen. Ombudsmanden meddelte herefter ministeriet, at han fastholdt sin opfattelse af sagen, og at han med tilfredshed havde noteret sig ministeriets udmelding om ministeriets håndtering af tilsvarende situationer i fremtiden.

(Sag nr. 15/04009)

10. december 2015

Forvaltningsret

115.1 – 115.3

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse i sagen, efterfulgt af en sagsfremstilling.

1. Undersøgelsens tema

1.1. Sagens baggrund

Det fremgår af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets udtalelse af 2. oktober 2015, at der – i forbindelse med behandlingen af lovforslag nr. L 2 af 3. juli 2015 – fra regeringens side blev ”udtrykt ønske om, at der i udenlandske aviser skulle indrykkes annoncer, der indeholdt oplysninger om stramninger i de danske regler”.

Det fremgår også, at baggrunden for ønsket bl.a. var ”oplysninger i pressen om, at EU’s grænseagentur havde interviewet asylsøgere, der havde detaljerede oplysninger om velfærdsydelser og vilkår i flere EU-lande”.

Hen over sommeren udtalte udlændinge-, integrations- og boligministeren sig om planer om at indrykke annoncer i udenlandske medier. Den 23. juli 2015 er ministeren på dr.dk bl.a. citeret for, at annoncerne skulle indeholde ”nøgtern information om halvering af ydelser og andre stramninger, vi kommer til at vedtage”.

Den 7. september 2015 indrykkede ministeriet og Udlændingestyrelsen en annonce i fire libanesiske aviser – tre arabisksprogede og en engelsksproget. Annoncen så efter det oplyste således ud (i dansk oversættelse):

7/9-2015

De danske udlændingemyndigheder oplyser om ændringer i vilkår for ophold i Danmark, som den nye danske regering gennemfører

Danmark har besluttet at stramme reglerne for flygtninge på en række områder.

Det danske parlament har netop vedtaget:

- At beskære de sociale ydelser markant. De sociale ydelser til nyankomne flygtninge nedsættes med op til 50 procent.

Regeringen vil fastholde og sikre:

- At udlændinge, som opnår midlertidig beskyttelse, ikke har adgang til at få deres familie til Danmark i det første år.
- At udlændinge tidligst kan få permanent ophold efter 5 år og risikerer indtil da at miste deres ret til ophold.
- At der stilles sprogkrav om evne til at tale og forstå dansk for at kunne opnå permanent ophold i Danmark.
- At der efter en særlig hurtig procedure gives afslag, når en asylansøgning betragtes som åbenbart grundløs.
- At alle afviste asylansøgere skal sendes hurtigt ud af Danmark.
- At der er et særligt udrejsecenter for afviste asylansøgere med henblik på at sikre, at asylansøgere, der får afslag på asyl i Danmark, så hurtigt som muligt sendes ud af landet.



Annoncen blev optrykt uden henvisning til hjemmesiden nyidanmark.dk og uden kontaktoplysninger i øvrigt. Annonceteksten er også gengivet i sagsfremstillingen nedenfor.

Annonceteksten blev endvidere i 10 sprogversioner lagt på hjemmesiden nyidanmark.dk, og der blev på sociale medier i Libanon linket til denne hjemmeside. Annoncen blev herudover slået op på asylcentre i Danmark.

Det fremgår af et faktaark af 7. september 2015, som blev lagt på ministeriets hjemmeside, at de danske udlændingemyndigheder iværksatte en informationsindsats om de gennemførte og kommende ændringer i reglerne for ydelser og ophold i Danmark. Det fremgår også, at indholdet af informationen skulle være "kort, sagligt og nøgternt med de danske udlændingemyndigheder som afsender og fokuseret på forhold, der er gennemført i lovgivningen eller i udlændingesagsbehandlingen".

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

I et "fact sheet" af 10. september 2015, som ligeledes blev lagt på ministeriets hjemmeside, oplyste ministeriet, at formålet med annoncen "is to challenge incorrect information circulating among those groups [menneskesmuglere og andre mellemænd] by spreading correct and accurate information via a number of channels".

Jeg rejste den 18. september 2015 sagen over for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. Forinden havde der været omfattende offentlig omtale af annoncen. Det var bl.a. af Institut for Menneskerettigheder og Dansk Flygtningehjælp gjort gældende, at informationen i annoncen isoleret set ikke var faktisk forkert, men at den ikke desto mindre var vildledende.

1.2. Afgrænsning af undersøgelsen

Efter min opfattelse er de enkelte informationer i annoncen hver for sig korrekte.

Jeg ser her bort fra en oversættelsesfejl i den engelsksprogede avis i Libanon ("The Daily Star"), som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet over for mig har påpeget og beklaget, og som jeg ikke har grundlag for at gå nærmere ind på. Jeg henviser til pkt. 5 i ministeriets udtalelse af 2. oktober 2015 (gengivet i sagsfremstillingen nedenfor).

Spørgsmålet er imidlertid, om annoncen er egnet til at efterlade bl.a. syriske flygtninge med en opfattelse af den danske asylordning, som ikke er retvisende.

Beslutningen om at iværksætte en informationsindsats tog som anført udgangspunkt i regeringens ønske om at indrykke annoncer i udenlandske aviser. Jeg har derfor koncentreret mig om den annonce, der blev indrykket i de libanesiske aviser.

I pkt. 7 vender jeg tilbage til de øvrige dele af informationsindsatsen.

2. Hvad var annoncens formål og karakter?

2.1. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets synspunkter

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i udtalelser af 2. og 23. oktober 2015 forholdt sig til en række spørgsmål i sagen. Udtalelserne er gengivet i sagsfremstillingen nedenfor.

Ministeriet har bl.a. anført, at formålet med annoncen var at "orientere om ændringer i de økonomiske vilkår for flygtninge i Danmark og den danske regerings målsætninger på asylområdet", og at annoncen herudover indeholdt

"oplysninger om områder, hvor de danske asylregler og -procedurer må anses for at være restriktive i forhold til andre EU-lande".

Det er endvidere oplyst, at annoncen "har (...) haft til formål at formidle regeringens politik om at gøre Danmark mindre attraktivt for asylansøgere".

Formålet var efter det oplyste "ikke at oplyse generelt om vilkår og muligheder for opholdstilladelse for asylansøgere", idet sådanne oplysninger bl.a. findes på nyidanmark.dk.

Ministeriet har bl.a. henvist til Finansministeriets Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015). Ministeriet har i den forbindelse bemærket, at "sandhedspligten ikke indebærer, at alle faktuelle oplysninger i alle tilfælde skal medtages i et svar til Folketing mv.", men at "embedsmænd skal sikre, at der ikke udelades faktuelle oplysninger, som er af afgørende betydning for forståelsen af svaret eller for det forhold eller den sag, der spørges til, så svaret ikke bliver retvisende".

Ministeriet har endvidere henvist til, at "hensynet til sandhedspligten ikke kan udelukke, at et ministerium i en annoncetekst orienterer generelt om lovgivningsmæssige stramninger og politiske målsætninger på et område uden samtidig at redegøre for alle detaljer i et omfattende regelsæt".

I tilknytning til dette har ministeriet anført, at den offentlige debat har vist, at der "hos nogle læsere er opstået det indtryk, at annoncen er udtryk for generelt vejledningsmateriale om danske asylregler og -vilkår". Ministeriet har tilføjet, at den "tvivl, der er opstået i forhold til annoncens formål og indhold, understreger efter ministeriets opfattelse vigtigheden af præcision i forbindelse med kommunikation af politiske initiativer".

2.2. Mine bemærkninger

Annoncen – der fremstår som offentliggjort af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og Udlændingestyrelsen – angiver i overskriften, at "[d]e danske myndigheder oplyser om ændringer i vilkår for ophold i Danmark, som den nye danske regering gennemfører".

Det anføres herefter bl.a., at "[d]et danske parlament har netop vedtaget (...) [a]t beskære de sociale ydelser markant. De sociale ydelser til nyankomne flygtninge nedsættes med op til 50 procent".

Det fremgår også, at regeringen vil "fastholde og sikre" en række – tidligere gennemførte – ordninger vedrørende bl.a. udsat familiesammenføring for udlændinge med midlertidig beskyttelse, risiko for inddragelse af opholdstilladelse, hurtig afslagsordning efter den såkaldte åbenbart grundløs-procedure og hurtig udsendelse af afviste asylansøgere.

De ordninger, der informeres om, er således gældende ret.

Efter annoncens form og indhold – og det, som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har anført – har den karakter af vejledning (oplysning) om forhold af væsentlig betydning for potentielle asylansøgere.

Som anført i pkt. 2.1 har ministeriet bemærket, at der ”hos nogle læsere er opstået det indtryk, at annoncen er udtryk for generelt vejledningsmateriale om danske asylregler og -vilkår”, og at ”den tvivl, der er opstået i forhold til annoncens formål og indhold, understreger efter ministeriets opfattelse vigtigheden af præcision i forbindelse med kommunikation af politiske initiativer”.

Det fremgår ikke, hvad ministeriet nærmere sigter til med dette. Under alle omstændigheder følger det efter min opfattelse af det ovenfor anførte om annoncens form og indhold mv., at den må bedømmes efter de regler og principper, der gælder for offentlige myndigheders vejledning af borgerne om deres retsstilling.

Med hensyn til ministeriets sondring mellem – som jeg forstår det – ”generelt vejledningsmateriale” og ”kommunikation af politiske initiativer” tilføjer jeg i den forbindelse, at al information og vejledning om indholdet af gældende lovgivning mv. for så vidt kan siges at være kommunikation af (allerede gennemførte) politiske initiativer.

3. Hvilke regler og principper gælder for offentlige myndigheders vejledning af borgerne?

3.1. Betænkninger

Spørgsmålet er bl.a. behandlet i flere grundlæggende betænkninger.

I DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration fra 1993 – den såkaldte Nordskov Nielsen-betænkning – anføres bl.a. følgende på s. 147 ff.:

”Udgangspunktet er enkelt. Den offentligt ansatte må ikke, bevidst eller uagtsomt, videregive oplysninger, der er urigtige eller, eventuelt på grund af fortællinger, vildledende, eller medvirke til, at andre gør det.

Denne forpligtelse til sandhed følger af tjenesteforholdet, og pligten gælder derfor principielt i alle forhold, hvor de pågældende optræder i deres egenskab af offentligt ansatte. Sandhedspligten gælder således i forhold til andre offentligt ansatte, ministre, kommunalpolitiske organer, Folketinget, Folketingets Ombudsmand og de kommunale tilsynsmyndigheder.

Og den gælder i forhold til organisationer, borgere, pressen og offentligheden i al almindelighed.

...

Hvad enten en forvaltningsmyndighed er forpligtet til at meddele oplysninger til offentligheden eller ej, vil der gælde et krav om, at de oplysninger, der meddeles, ikke er urigtige eller ufyldstgørende.

...

Den nærmere afgrænsning af, hvad kravet om rigtig og fyldstgørende information indebærer, må også her foretages under henvisning til formålet med videregivelsen af oplysningerne. Ofte vil det være naturligt og rigtigt at udelade detaljer, biomstændigheder eller forbehold i meddelelser beregnet til en bredere kreds af modtagere.”

I betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand er bl.a. anført følgende (s. 142):

”Offentlige myndigheder er underlagt et almindeligt princip om sandhedspligt. Princippet betyder som en almindelig regel bl.a., at der ikke kan ydes en bistand, der indebærer, at embedsværket videregiver oplysninger, som er urigtige. Det samme gælder med hensyn til oplysninger, som ikke kan anses for urigtige, men som i den givne sammenhæng må anses for vildledende, f.eks. på grund af fortielser af andre, væsentlige oplysninger.

Tilsvarende er det en almindelig regel, at embedsværket heller ikke kan medvirke til, at ministeren selv videregiver oplysninger, som er urigtige eller vildledende.

Det anførte gælder både i forhold til Folketinget og andre offentlige myndigheder samt i forhold til private og offentligheden.”

Jeg kan også henvise til bl.a. betænkning nr. 787/1977 om udvidet statslig information om love m.v. og betænkning nr. 1342/1997 om information til tiden.

3.2. Folketingets Ombudsmands praksis

Folketingets Ombudsmand har – bl.a. med henvisning til de nævnte betænkninger – udtalt sig om spørgsmålet om offentlige myndigheders vejledning af borgerne om deres retsstilling i sagen i Folketingets Ombudsmands beretning for 2008, s. 238 ff.

Sagen drejede sig om udlændingemyndighedernes vejledning via nyidanmark.dk om muligheder for familiesammenføring i Danmark efter EU-retten.

Ombudsmanden anførte bl.a. følgende:

”En myndighed som vælger at informere offentligheden om myndighedens praksis via hjemmeside, er – bl.a. som følge af princippet om god forvaltningsskik – forpligtet til at sikre at den offentliggjorte information er lettilgængelig, korrekt og tilstrækkeligt detaljeret til at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder der er relevante for den pågældende.

...

At informationen skal være *korrekt*, vil for det første sige at den ikke må være vildledende, men skal være retvisende. Informationen må således ikke indeholde forkerte og/eller forældede oplysninger. Der må heller ikke mangle oplysninger. Det vil f.eks. ikke være korrekt kun at omtale den ene af to eksisterende muligheder for at få familiesammenføring efter EU-retten. Kravet om at oplysningerne ikke må være forældede, hænger sammen med myndighedernes forpligtelse til at orientere offentligheden om praksisændringer – og herunder i særdeleshed lempelser af praksis – så borgerne får mulighed for at indrette sig herefter.

...

Som nævnt skal informationen også være så *tilpas detaljeret* at borgerne kan få kendskab til de muligheder der er relevante for dem. Heri ligger ikke et krav om at informationen skal indeholde en meget detaljeret beskrivelse af regler og praksis, men alene et krav om at beskrivelsen skal være retvisende. Formålet er at borgeren på baggrund af informationen skal kunne danne sig et indtryk af om han eller hun f.eks. kan være omfattet af en given praksis og dermed kan vælge at gå videre med sagen. Det kan f.eks. ske ved at henvende sig telefonisk eller personligt til myndigheden, evt. med det resultat at der indgives en ansøgning.”

3.3. Andet kildegrundlag

Spørgsmålet er også omtalt i juridisk litteratur, jf. bl.a. Niels Fenger, Forvaltningsloven (2013), s. 278 ff. (med synspunkter svarende til den nævnte ombudsmandsudtalelse).

Se endvidere bl.a. Finansministeriets Kodex VII – Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen (2015). Her anføres det under ”Sandhed” på s. 27, at embedsmænd ikke selv må videregive – eller medvirke til, at ministeren videregiver – oplysninger, som er urigtige eller ”i sammenhængen er

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

vildledende, f.eks. i ministeriets publikationer, på ministeriets hjemmeside, til pressen eller til borgerne”.

3.4. Sammenfattende om bedømmelsesgrundlaget

Som det fremgår af pkt. 3.1-3.3, er gældende regler og principper om offentlige myndigheders vejledning af borgerne om deres retsstilling beskrevet i forskellige kilder, herunder betænkninger og juridisk litteratur mv.

I den nævnte udtalelse i Folketingets Ombudsmands beretning for 2008, s. 238 ff., er retsstillingen bl.a. sammenfattet således, at vejledning skal være let tilgængelig, korrekt og tilstrækkeligt detaljeret. Det er samtidig anført, at dette ikke indebærer, at informationen nødvendigvis skal indeholde en meget detaljeret beskrivelse af regler og praksis, men alene at den skal være retvisende.

Det kan næppe anses for nærmere afklaret, i hvilket omfang de omhandlede regler og principper har karakter af gældende ret, og i hvilket omfang de har karakter af god forvaltningsskik.

Vejledning i strid med reglerne og principperne vil i hvert fald være i strid med god forvaltningsskik.

4. Hvem var annoncens målgruppe?

4.1. Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets synspunkter

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har i udtalelser af 2. og 23. oktober 2015 forholdt sig til dette spørgsmål. Udtalelserne er gengivet i sagsfremstillingen nedenfor.

Ministeriet har oplyst, at målgruppen for annoncen primært var ”menneskesmuglere, mellemhandlere, transportører mv., der formidler rejser til potentielle asylansøgere”. Det er også oplyst, at annoncen ikke var ”særlig rettet mod syriske asylansøgere”, og at den ikke ”alene [var] målrettet potentielle asylansøgere, der opholder sig i Libanon”.

Ministeriet har videre oplyst, at libanesiske aviser blev valgt ud fra ministeriets vurdering af, ”at budskabet herfra ville få en bred spredning på elektroniske medier – også i mange andre lande – og herigennem nå en bred kreds af menneskesmuglere, ikke kun i Libanon”.

På linje med dette fremgår det, at det var ministeriets vurdering, at annonceringen via de libanesiske medier ”ville blive delt på sociale medier og dermed nå en meget bred landegruppe og en bred gruppe af menneskesmuglere i Mellempøsten”.

Ministeriet har herudover bl.a. anført, at asylstrømme og rejseruter erfaringsmæssigt ændrer sig løbende, og at sammensætningen af asylansøgere, der søger mod Danmark, derfor altid er udtryk for et øjebliksbillede.

4.2. Mine bemærkninger

Jeg noterer mig, at målgruppen for annoncen fra ministeriets side primært har været tænkt som menneskesmulere mv.

Jeg konstaterer imidlertid, at annoncen efter sin form og sit indhold må anses for rettet til enhver interesseret, og at ministeriet i sagens natur ikke har haft kontrol over, hvem der faktisk – ved læsning eller videreformidling – ville blive bekendt med dens indhold. Samtidig må det anses for klart, at de ønskede "slutbrugere" af informationen i annoncen under alle omstændigheder – eventuelt via menneskesmulere mv. – var potentielle asylansøgere, der skal beslutte, om de i givet fald vil søge til Danmark eller et andet land.

Jeg noterer mig også, at annoncen efter det oplyste ikke har været tænkt som særlig rettet mod syriske asylansøgere, og at dette bl.a. skal ses i lyset af, at asylstrømme mv. løbende ændrer sig.

Jeg konstaterer imidlertid, at det eneste land, hvor ministeriet valgte at offentliggøre annoncen i trykte medier, var Libanon. Jeg konstaterer også, at dette efter det oplyste bl.a. hang sammen med ministeriets vurdering af, at annoncen herefter "ville (...) nå en meget bred landegruppe og en bred gruppe af menneskesmulere i Mellemøsten".

Det fremgår ikke af ministeriets udtalelse, hvad der nærmere menes med, at annoncen ikke "særlig" var rettet mod syriske flygtninge, eller at den ikke "alene" var målrettet potentielle asylansøgere i Libanon.

Under alle omstændigheder ligger det fast, at syriske flygtninge i tiden op til annoncerens offentliggørelse udgjorde langt den største – og en stadigt stigende – del af de flygtninge, der søgte til Danmark. Såvel i 2014 som i perioden fra januar til september 2015 udgjorde syriske flygtninge således knap halvdelen af alle asylansøgere i Danmark, og antallet var i stigning hen over sommeren 2015. Jeg henviser til "Tal på udlændingeområdet pr. 31.10.2015", offentliggjort på nydanmark.dk.

Det ligger også fast, at syriske flygtninge i meget vidt omfang opholdt sig i Libanon eller andre dele af Mellemøsten og derfor meget sandsynligt kunne blive de reelle "slutbrugere" af ministeriets annonce. De pågældende måtte efter min opfattelse naturligt gå ud fra, at information i en annonce fra danske myndigheder, der specifikt var offentliggjort i libanesiske aviser, kunne anses for rettet mod ikke mindst dem.

Det anførte indebærer efter min opfattelse, at vurderingen af, om annoncen i de libanesiske aviser var i overensstemmelse med de regler og principper, der er beskrevet i pkt. 3, i væsentligt omfang må afhænge af en vurdering i forhold til syriske asylansøgere.

I pkt. 5 tager jeg derfor udgangspunkt i, hvorvidt annoncen i forhold til disse asylansøgere giver retvisende information (pkt. 5.1). Jeg kommer også kort ind på spørgsmålet i forhold til andre asylansøgere (pkt. 5.2).

5. Var informationen i annoncen retvisende?

5.1. I forhold til syriske asylansøgere

5.1.1. *Beskæring af sociale ydelser og sprogkrav*

"Det danske parlament har netop vedtaget:

- *At beskære de sociale ydelser markant. De sociale ydelser til ny-ankomne flygtninge nedsættes med op til 50 procent."*

"Regeringen vil fastholde og sikre:

(...)

- *At der stilles sprogkrav om evne til at tale og forstå dansk for at kunne opnå permanent ophold i Danmark."*

Jeg har ikke bemærkninger til dette. Der er tale om relevante oplysninger for syriske asylansøgere, der meddeles opholdstilladelse.

5.1.2. *Udskudt familiesammenføring*

"Regeringen vil fastholde og sikre:

- *At udlændinge, som opnår midlertidig beskyttelse, ikke har adgang til at få deres familie til Danmark i det første år."*

Der sigtes her til de ændringer i udlændingelovens bestemmelser om familiesammenføring, som blev gennemført ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 for så vidt angår personer, der opnår opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg bemærker i den forbindelse, at bestemmelsen om midlertidig beskyttelsesstatus trådte i kraft den 20. februar 2015 og gælder for ansøgninger, der er indgivet den 14. november 2014 eller senere (lovens § 2, stk. 2). På grund af sagsbehandlingstiden i asylsager var det derfor på tidspunktet for annoncens offentliggørelse stadig usikkert, hvor stor en andel af de udlændinge, der meddeles asyl, som ville ende med at blive meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3 (og derfor blive omfattet af de nye regler om udskudt familiesammenføring).

Jeg kan imidlertid konstatere, at i 2015 (frem til den 31. august) blev 73 pct. af de syriske asylansøgere, der blev meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, tillagt såkaldt konventionsstatus og derfor meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1. Flygtninge med konventionsstatus kan ikke meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3.

Hvor stor en andel af de resterende (27 pct.) syriske asylansøgere der vil blive meddelt opholdstilladelse efter enten udlændingelovens § 7, stk. 2, eller udlændingelovens § 7, stk. 3, når lovændringen fra februar 2015 er slået fuldt igennem, er endnu uvist.

På det foreliggende grundlag må det imidlertid efter min opfattelse konstateres, at for klart den største del af de syriske asylansøgere havde oplysningen ingen relevans.

5.1.3. Inddragelse af opholdstilladelse

"Regeringen vil fastholde og sikre:

(...)

- At udlændinge tidligst kan få permanent ophold efter 5 år og risikerer indtil da at miste deres ret til ophold."*

Ministeriet har henvist til bestemmelsen i udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, om inddragelse af tidligere meddelte opholdstilladelser.

Ministeriet har oplyst, at én person fra den 1. januar 2014 til den 31. august 2015 har fået inddraget sin opholdstilladelse efter § 19, stk. 1, nr. 1. Opholdstilladelsen blev inddraget, fordi grundlaget for den var urigtigt.

Ministeriet har også oplyst, at tre personer i samme periode har fået inddraget deres opholdstilladelse efter bestemmelsen i udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 4, som omhandler rejser til og korterevarende ophold i oprindelseslandet.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Ministeriet har endvidere anført, at det ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 er tydeliggjort, at der er væsentlig forskel på, hvilke betingelser der skal stilles for inddragelse, alt afhængig af om der er meddelt asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 1, 2 eller 3, og at virkningen heraf endnu ikke afspejles i de aktuelle statistiske oplysninger.

Jeg er enig i, at det kan være vanskeligt på nuværende tidspunkt præcist at fastlægge, hvilken betydning den tydeliggørelse, der skete med lov nr. 153 af 18. februar 2015, har for asylansøgers risiko for at få inddraget en meddelt opholdstilladelse.

Jeg bemærker dog, at der som anført af ministeriet er tale om en tydeliggørelse af reglerne, og at der således ikke er tale om nye og skærpede regler. Endvidere er der efter det oplyste ikke efter lovens ikrafttræden sket en stigning i antallet af inddragelser.

Jeg konstaterer endvidere, at ingen syriske flygtninge, der opholder sig i Danmark på grundlag af en tidsbegrænset opholdstilladelse, i den anførte periode har fået inddraget deres opholdstilladelse – hverken efter udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, eller § 19, stk. 2, nr. 4.

Oplysningen om inddragelsesrisiko måtte således anses for meget lidt relevant for syriske asylansøgere.

5.1.4. Den såkaldte åbenbart grundløs-procedure

"Regeringen vil fastholde og sikre:

(...)

- At der efter en særlig hurtig procedure gives afslag, når en asylansøgning betragtes som åbenbart grundløs."*

Der sigtes her til den såkaldte åbenbart grundløs-procedure for asylansøgere.

Det fremgår af ministeriets udtalelse af 23. oktober 2015, at ingen syriske asylansøgere fra den 1. januar til den 31. august 2015 er meddelt afslag efter denne procedure.

Oplysningen måtte derfor anses for irrelevant for syriske asylansøgere.

5.1.5. Hurtig udsendelse af afviste asylansøgere

"Regeringen vil fastholde og sikre:

(...)

- At alle afviste asylansøgere skal sendes hurtigt ud af Danmark.*
- At der er et særligt udrejsecenter for afviste asylansøgere med henblik på at sikre, at asylansøgere, der får afslag på asyl i Danmark, så hurtigt som muligt sendes ud af landet."*

Der sigtes her til udsendelse af afviste asylansøgere.

Det fremgår af ministeriets oplysninger af 30. oktober 2015, at anerkendelsesprocenten – dvs. den procentandel af asylansøgere, der får asyl – i 2014 og i perioden fra den 1. januar til den 27. september 2015 for syriske asylansøgers vedkommende var henholdsvis 97 og 98. Så godt som alle syriske asylansøgere fik således i de nævnte perioder asyl (og blev altså ikke afvist).

Oplysningerne havde derfor stort set ingen relevans for syriske asylansøgere.

5.1.6. Samlet vurdering

Det er for mig at se de færreste punkter i annoncen, der havde egentlig relevans for syriske flygtninge.

På centrale punkter – udskudt familiesammenføring, inddragelse af opholdstilladelse, åbenbart grundløs-procedure og hurtig udsendelse af afviste asylansøgere – gav annoncen efter min opfattelse ikke et retvisende billede af forholdene for syriske flygtninge i Danmark.

Jeg bemærker i den forbindelse, at annoncen som anført i pkt. 1.1 blev optrykt uden nærmere henvisninger mv., der kunne føre modtagerne videre til supplerende information.

5.2. I forhold til andre end syriske asylansøgere

Som anført i pkt. 4.2 er det min opfattelse, at bedømmelsen af, om annoncen i de libanesiske aviser var i overensstemmelse med gældende regler og principper for offentlige myndigheders vejledning af borgerne, i væsentligt omfang må bygge på en vurdering i forhold til syriske asylansøgere.

Jeg har derfor ikke anledning til at gå nærmere ind på spørgsmålet i forhold til andre grupper af asylansøgere.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Jeg bemærker dog for fuldstændighedens skyld, at den eneste anden gruppe af asylansøgere, der i 2014 og januar-september 2015 skilte sig væsentligt ud i antal, var asylansøgere fra Eritrea. I begge perioder udgjorde asylansøgere fra Eritrea således ca. 15 pct. af den samlede gruppe. Jeg henviser til "Tal på udlændinggeområdet pr. 31.10.2015" (offentliggjort på nyidanmark.dk).

En vurdering af annoncens relevans for denne gruppe synes ikke at falde anderledes ud end i forhold til syriske asylansøgere.

Det fremgår således af Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriets oplysninger bl.a., at der i perioden fra den 1. januar til den 31. august 2015 ikke blev meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, til asylansøgere fra Eritrea, at anerkendelsesprocenten for disse asylansøgere var henholdsvis 96 (i 2014) og 98 (pr. 27. september 2015), og at ingen af dem blev afvist i åbenbart grundløs-procedure.

6. Sammenfattende vurdering og konklusion

De enkelte oplysninger i annoncen i de libanesiske aviser må hver for sig anses for korrekte. Jeg ser bort fra den oversættelsesfejl i "The Daily Star", som Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet selv har peget på og beklaget, og som jeg ikke går nærmere ind i.

Der er også dele af annoncen, der heller ikke i øvrigt giver mig anledning til bemærkninger. Det gælder de dele, der vedrører beskæring af sociale ydelser og sprogkrav.

Om de øvrige dele af annoncen bemærker jeg følgende:

Det kan naturligvis ikke entydigt fastslås, hvilken opfattelse af den gældende asylordning i Danmark annoncen har efterladt syriske flygtninge med.

Men det er efter min opfattelse meget nærliggende, at de blev efterladt med en opfattelse af væsentlig risiko for:

- at måtte vente et år med at opnå ret til familiesammenføring,
- at miste opholdstilladelsen inden for de første 5 år,
- at få afslag på asyl efter en særlig hurtig procedure, og
- at blive sendt hurtigt ud af Danmark.

Det må have stået myndighederne klart, at en sådan opfattelse kunne have stor betydning for, om syriske asylansøgere ville søge at opnå status som flygtninge i Danmark, eller om de ville søge til et andet land. Dette følger også af, at et formål med annoncen efter det oplyste netop var at formidle regeringens politik om at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark.

Jeg finder, at annoncen må anses for egnet til at efterlade bl.a. syriske asylansøgere med en opfattelse af den danske asylordning, som ikke er retvisende.

Efter min opfattelse er annoncen derfor ikke i overensstemmelse med gældende regler og principper på området.

7. Særligt om formidlingen på nyidanmark.dk, sociale medier og danske flygtningecentre

Som anført i pkt. 1 blev annonceteksten – ud over i libanesiske aviser – offentliggjort på nyidanmark.dk (på 10 sprog), lagt på sociale medier i Libanon (med link til nyidanmark.dk) og slået op på asylcentre i Danmark.

Relevansen af de enkelte dele af annonceteksten er meget forskellig alt efter den enkelte asylansøgers nationalitet mv. Og den reelle "slutbruger" af annonceteksten må for så vidt angår disse formidlingsformer antages at være langt sværere at afgrænse, end hvad der gælder for de trykte annoncer i libanesiske aviser.

Hertil kommer andre forskelle:

Særligt om formidlingen på nyidanmark.dk bemærker jeg, at informationen i annoncen indgår i en sammenhæng, hvor der under alle omstændigheder er adgang til detaljerede oplysninger om forholdene i Danmark, og hvor eventuelle misforståelser derfor kan korrigeres.

Særligt om formidlingen på sociale medier bemærker jeg, at den var anderledes end i de libanesiske aviser. Annoncen i de sociale medier indeholdt således ikke i sig selv oplysninger om forholdene i Danmark, men alene – som jeg forstår det – en ganske kort tekst ("New Residency Regulations" og "Changes of conditions regarding residence in Denmark") med link til annonceteksten på nyidanmark.dk.

Særligt om formidlingen på danske asylcentre bemærker jeg, at asylansøgere, der her måtte læse annoncen, må antages at have gode muligheder for at få korrigeret eventuelle misforståelser ved henvendelse til personale mv. eller ved at tage kontakt til Udlændingestyrelsen. Jeg er i øvrigt ikke bekendt med

den konkrete måde, som formidlingen af annoncen på asylcentrene er foregået på.

Jeg har herefter ikke tilstrækkeligt grundlag for gå nærmere ind på disse dele af informationsindsatsen.

8. Afsluttende bemærkninger

Som nævnt i pkt. 2.1 har Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet bl.a. anført, at "hensynet til sandhedspligten ikke kan udelukke, at et ministerium i en annoncetekst orienterer generelt om lovgivningsmæssige stramninger og politiske målsætninger på et område uden samtidig at redegøre for alle detaljer i et omfattende regelsæt".

Dette er jeg principielt enig i. Det fremgår også af det kildegrundlag, der er anført i pkt. 3 ovenfor.

Jeg skal også fremhæve, at der ikke er noget til hinder for, at udlændingemyndighederne i udenlandske medier – f.eks. i annonceform – orienterer om den danske asylordning på en måde, der særligt fokuserer på de dele, som må anses for restriktive. Gennemføres der f.eks. lovgivning med sigte på at gøre det mindre attraktivt for asylansøgere at søge til Danmark, vil myndighederne naturligvis kunne gennemføre informationskampagner vedrørende dette.

Det er imidlertid et krav, at vejledningen ikke bliver så kortfattet, unuanceret og – for modtageren – irrelevant, at den i den samlede kontekst ikke er retvisende, men egnet til at udvirke, at flygtninge på forkert grundlag beslutter, hvor de skal søge at opnå asyl.

Jeg bemærker i den forbindelse mere generelt, at en måde at tage højde for problemstillingen formentlig kan være at vælge en model, hvor information i højere grad er målrettet (differentieret) i forhold til enkelte grupper af asylansøgere.

Jeg foretager mig ikke videre i sagen. I lyset af at der – som jeg forstår det – ikke fra myndighedernes side er lagt op til at gentage indrykning af den omhandlede annonce i libanesiske aviser, har min udtalelse således primært til formål fremadrettet at bidrage til afklaring af retstilstanden vedrørende offentlige myndigheders vejledningsvirksomhed af den foreliggende karakter.

Jeg har orienteret Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg samt Folketingets Retsudvalg om sagen.

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet fremkom i brev af 17. december 2015 med følgende bemærkninger i anledning af min udtalelse af 10. december 2015:

"Baggrund

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet har modtaget Ombudsmandens udtalelse af 10. december 2015 om ministeriets offentliggørelse af informationsmateriale i blandt andet libanesiske aviser om ændringer i regler for ophold i Danmark.

Det er Ombudsmandens opfattelse, at avisannoncerne ikke er i overensstemmelse med gældende regler og principper på området, idet 'annoncen må anses for egnet til at efterlade bl.a. syriske asylansøgere med et indtryk af den danske asylordning, som ikke er retvisende'.

Denne opfattelse er baseret på en vurdering af, hvorvidt de i annoncen anførte forhold var relevante for syriske asylansøgere. Det er her lagt til grund, at syriske flygtninge 'meget sandsynligt kunne blive de reelle 'slutbrugere' af ministeriets annonce', jf. side 10.

Ombudsmandens bemærkninger vedrører de annoncer, der har været bragt i fire libanesiske aviser, idet Ombudsmanden, jf. side 15, ikke har fundet anledning til at gå nærmere ind på de dele af informationsindsatsen, der vedrører information på ministeriets hjemmeside og opslag på asylcentre mv.

Ministeriets overvejelser

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet finder ikke, at relevansen af annoncens tekst kan vurderes isoleret i forhold til syriske flygtninge.

I ugerne omkring indrykningen af annoncerne kunne der konstateres en betydelig tilstrømning af flygtninge og migranter til Europa sammensat af mange forskellige nationaliteter. Uanset hvad tidligere indrejsemønstre viste, kunne ingen på forhånd vide, hvor mange af disse mennesker der ville søge mod Danmark. Det var baggrunden for, at annoncen blev optrykt på flere sprog og ved brug af flere forskellige medier.

Annonceringen i libanesiske presse blev valgt som kommunikationsmæssig platform, fordi vurderingen var, at Libanon er et mediemæssigt centrum for Mellemøsten, og at avisannoncerne – og omtalen heraf – dermed hurtigt kunne blive spredt til en bred landegruppe. Det var forventningen, at kombinationen af annoncering i trykte medier og egentlige internetannoncer ville understøtte denne spredning på internettet. Annon-

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

cerne var altså rettet mod en langt bredere målgruppe end syrere i Libanon.

I forhold til informationen på ministeriets hjemmeside mv. blev teksten derfor også bragt i ti sprogversioner, så borgere af mange forskellige nationaliteter kunne forstå informationerne og dele dem på blandt andet de sociale medier.

Som det fremgår af ministeriets udtalelser af 2. og 23. oktober 2015 ændrer asylstrømme og rejseruter sig erfaringsmæssigt løbende, hvorfor sammensætningen af asylansøgere, der søger mod Danmark, altid vil være udtryk for et øjebliksbillede. Det var derfor ikke muligt på tidspunktet for annonceringen at forudse, hvordan sammensætningen af asylansøgere, herunder fra Syrien, fremover ville se ud. Ved alene at bedømme annonceringens ordlyd i forhold til de flygtninge, som i tiden op til og efter annoncerens offentliggørelse rent faktisk udgjorde den største del af de flygtninge, der søgte til Danmark, ses der efter ministeriets opfattelse bort fra de asylansøgere og nationaliteter, som potentielt kunne have fundet vej til Danmark, og hvor opholdsgrundlaget ville være et andet.

Endvidere skal det bemærkes, at ministeriet ikke finder oplysningerne om udskudt familiesammenføring og inddragelse af opholdstilladelser generelt irrelevante i forhold til gruppen af syriske asylansøgere.

Endelig anføres det i Ombudsmandens udtalelse, jf. side 16, at det er et krav, at vejledningen ikke må blive så kortfattet, unuanceret og – for modtageren – irrelevant, at den i den samlede kontekst ikke er retvisende.

Som anført i tidligere breve fra ministeriet var formålet med annoncen at orientere om ændringer i de økonomiske vilkår for flygtninge i Danmark og den danske regerings politik på asylområdet. Annoncens hovedbudskab var, at Folketinget havde besluttet at beskære de sociale ydelser til nyankomne flygtninge markant. Endvidere indeholdt annoncen oplysninger om områder, hvor de danske asylregler og -procedurer må anses at være restriktive set i forhold til andre EU-lande.

Ministeriet skal i forhold til Ombudsmandens udtalelse bemærke, at ministeriet ved fremtidige informationsindsatser om ændringer i danske asylregler og -vilkår selvsagt vil være opmærksom på målgrupper og på præcision i kommunikationen. Ministeriet vil herunder være opmærksom på, at det i forhold til udformning af annoncer kan tydeliggøres, hvor der kan søges yderligere information via nyidanmark.dk.

Der henvises til Folketingets Ombudsmands j.nr. 15/04009-5.”

OMBUDSMANDENS UDTALELSE

Den 18. december 2015 svarede jeg ministeriet således:

”Jeg har modtaget ministeriets brev af 17. december 2015 med bemærkninger til min udtalelse af 10. december 2015 om udlændingemyndighedernes informationsindsats i bl.a. libanesiske aviser.

Jeg har overvejet det, som ministeriet har anført, men jeg må fastholde den opfattelse af sagen, som jeg gav udtryk for i min udtalelse.

Jeg har med tilfredshed noteret mig, at ministeriet ved fremtidige informationsindsatser om ændringer i danske asylregler og -vilkår vil være opmærksom på målgrupper og på præcision i kommunikationen. Jeg har også med tilfredshed noteret mig, at ministeriet herunder vil være opmærksom på, at det kan tydeliggøres, hvor der kan søges yderligere information via nyidanmark.dk.

Som jeg har understreget i min udtalelse, er der intet til hinder for, at myndighederne i udenlandske medier annoncerer om den danske asylordning. Der er heller intet til hinder for, at det sker med fokus på de dele, som må anses for restriktive. Det skal blot være retvisende.

Jeg foretager mig herefter ikke mere i sagen.

Jeg har sendt en kopi af dette brev til Folketingets Retsudvalg og Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg.”

Sagsfremstilling

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet indrykkede den 7. september 2015 en annonce i fire libanesiske aviser – tre arabisksprogede og en engelsksproget. Annonceteksten blev endvidere i 10 sprogversioner lagt på ministeriets hjemmeside og på hjemmesiden nyidanmark.dk, og der blev på sociale medier i Libanon linket til annonceteksten på nyidanmark.dk. Annoncen blev også slået op på asylcentre i Danmark.

Annonceteksten har i sin danske udgave følgende ordlyd:

”De danske udlændingemyndigheder oplyser om ændringer i vilkår for ophold i Danmark, som den nye danske regering gennemfører

Danmark har besluttet at stramme reglerne for flygtninge på en række områder.

Det danske parlament har netop vedtaget:

- At beskære de sociale ydelser markant. De sociale ydelser til nyankomne flygtninge nedsættes med op til 50 procent.

Regeringen vil fastholde og sikre:

- At udlændinge, som opnår midlertidig beskyttelse, ikke har adgang til at få deres familie til Danmark i det første år.
- At udlændinge tidligst kan få permanent ophold efter 5 år og risikerer indtil da at miste deres ret til ophold.
- At der stilles sprogkrav om evne til at tale og forstå dansk for at kunne opnå permanent ophold i Danmark.
- At der efter en særlig hurtig procedure gives afslag, når en asylansøgning betragtes som åbenbart grundløs.
- At alle afviste asylansøgere skal sendes hurtigt ud af Danmark.
- At der er et særligt udrejsecenter for afviste asylansøgere med henblik på at sikre, at asylansøgere, der får afslag på asyl i Danmark, så hurtigt som muligt sendes ud af landet.”

Nederst i annonceteksten var Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet samt Udlændingestyrelsen anført som afsender.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

I den anledning bad jeg den 18. september 2015 ministeriet om en udtalelse. Jeg anførte følgende:

”1. Efter § 17, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013) kan ombudsmanden af egen drift tage en sag op til undersøgelse.

Med henvisning til denne bestemmelse beder jeg Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om en udtalelse i anledning af spørgsmål, som har været rejst efter ministeriets offentliggørelse af informationsmateriale i bl.a. libanesiske aviser om ændringer i regler for ophold i Danmark.

2. Jeg forstår, at formålet med informationsmaterialet har været at oplyse sagligt og nøgternt om forholdene i Danmark, især hvad angår vilkår og muligheder for opholdstilladelse.

Der har imidlertid været rejst spørgsmål om, hvorvidt informationsmaterialet giver et retvisende billede af de forhold, som omtales. F.eks. har Institut for Menneskerettigheder og Dansk Flygtningehjælp gjort gældende, at dette ikke er tilfældet. Jeg henviser bl.a. til vedlagte artikler fra Information (den 12. september 2015), Politiken (den 13. september 2015) og Berlingske (den 17. september 2015).

I den forbindelse har det bl.a. været anført, at informationsmaterialet isoleret set ikke er faktisk forkert, men at det ikke desto mindre er vildledende.

Jeg skal i den forbindelse fremhæve følgende:

- Det fremgår af informationsmaterialet, at 'udlændinge, som opnår midlertidig beskyttelse, ikke har adgang til at få deres familie til Danmark i det første år', jf. herved de ændringer i udlændingelovens bestemmelser om familiesammenføring, som blev gennemført ved lov nr. 153 af 18. februar 2015. Det har været anført, at dette ikke er relevant for f.eks. langt størstedelen af asylansøgere fra Syrien. Det skyldes, at de efter det oplyste ikke er omfattet af den nye bestemmelse i udlændingelovens § 7, stk. 3, om opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold, som blev indført ved den nævnte lovændring.
- Det fremgår også af informationsmaterialet, at 'udlændinge tidligst kan få permanent ophold efter 5 år og risikerer indtil da at miste deres ret til ophold'. Det har bl.a. været anført, at denne risiko er meget begrænset for det store flertal af syriske flygtninge, der opnår status af såkaldte konventionsflygtninge, idet der ikke er praksis for at re-

vurdere deres opholdsgrundlag, medmindre der sker markante ændringer i hjemlandet.

- Det fremgår endvidere, at der 'efter en særlig hurtig procedure gives afslag, når en asylansøgning betragtes som åbenbart grundløs'. I forlængelse heraf oplyses det, at 'alle afviste asylansøgere skal sendes hurtigt ud af Danmark', og at der 'er et særligt udrejsecenter for afviste asylansøgere med henblik på at sikre, at asylansøgere, der får afslag på asyl i Danmark, så hurtigt som muligt sendes ud af landet'. Om dette har det været anført, at stort set alle syriske asylansøgere får asyl, og at ingen af disse ansøgere sorteres fra i åbenbart grundløs-proceduren.

Jeg forstår det som et fælles træk i indvendingerne mod informationsmaterialet, at materialet for så vidt isoleret set er faktisk korrekt, men at det i den samlede kontekst fremstår som vildledende og egnet til misforståelser, og at det efterlader særligt flygtninge fra Syrien med en forkert opfattelse af, hvad deres situation vil være i Danmark.

Jeg forstår herunder indvendingerne således, at særligt flygtninge fra Syrien som følge af det anførte kan blive påvirket til på urigtigt grundlag at træffe beslutning om ikke at søge asyl her i landet.

3. Spørgsmålet om, hvilke krav der gælder, når offentlige myndigheder udsender information om gældende ret, har tidligere været behandlet af Folketingets Ombudsmand.

Det er her bl.a. lagt til grund, at myndighederne er forpligtet til at sikre, at informationen er lettilgængelig, korrekt (dvs. retvisende og ikke vildledende eller mangelfuld) og tilstrækkeligt detaljeret til, at den enkelte borger kan få kendskab til de muligheder, som er relevante for vedkommende. Jeg henviser bl.a. til Folketingets Ombudsmands beretning for 2008, s. 238 ff., om udlændingemyndighedernes vejledning om familiesammenføring efter EU-retten mv. (særligt s. 266 ff.).

Spørgsmålet er også behandlet i den forvaltningsretlige litteratur, jf. bl.a. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer (2013), s. 278 ff.

De spørgsmål, som er rejst i den foreliggende sammenhæng, kan endvidere siges at knytte an til almindelige principper om bl.a. sandhedspligt for offentlige myndigheder. Jeg henviser bl.a. til DJØF's betænkning om fagligt etiske principper i offentlig administration, afgivet af DJØF's fagligt etiske arbejdsgruppe i september 1993, s. 155 f., betænkning nr. 1443/2004 om embedsmænds rådgivning og bistand, s. 156 f., og Fi-

nansministeriets kodeks af 14. september 2015 'Syv centrale pligter for embedsmænd i centraladministrationen – Kodex VII' (2015), s. 24 ff.

4. Jeg beder Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om – bl.a. i lyset af de synspunkter, der er refereret i pkt. 2 ovenfor – at redegøre for ministeriets vurdering af forholdet mellem det omhandlede informationsmateriale og de principper mv., der er nævnt i pkt. 3.

Jeg beder også om, at ministeriet sender mig kopi af sagens akter.

...”

Ministeriet svarede således den 2. oktober 2015:

”Ved brev af 18. september 2015 har Folketingets Ombudsmand på baggrund af artikler i blandt andet Politiken, Information og Berlingske anmodet Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om en udtalelse i anledning af de spørgsmål, som har været rejst efter ministeriets offentliggørelse af informationsmateriale i blandt andet libanesiske aviser om ændringer i regler for ophold i Danmark.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal hermed redegøre for de i brevet anførte spørgsmål.

1. Baggrund

Af regeringsgrundlaget 'Sammen om fremtiden' fra juni 2015 fremgår det blandt andet, at regeringen – som første skridt i forbindelse med indførelsen af en ny, stram og konsekvent udlændingepolitik – straks ville fremsætte lovforslag med henblik på at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark.

Regeringen fremsatte i overensstemmelse hermed den 3. juli 2015 lovforslag L 2 om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love (Indførelse af en integrationsydelse, ændring af reglerne om ret til uddannelses- og kontanthjælp mv.).

Lovforslaget havde som et af sine hovedformål at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark ved at nedsætte de sociale ydelser til nytillkomne flygtninge. Af forarbejderne til lovforslaget fremgår det, at det er regeringens opfattelse, at blandt andet økonomiske vilkår og asylpraksis har en betydning for, hvor mange asylansøgere der kommer til Danmark.

I forbindelse med lovforslagets behandling blev der fra regeringens side udtrykt ønske om, at der i udenlandske aviser skulle indrykkes annoncer, der indeholdt oplysninger om stramninger i de danske regler. Baggrunden for dette ønske var bl.a. oplysninger i pressen om, at EU's grænseagentur havde interviewet asylsøgere, der havde detaljerede oplysninger om velfærdsydelser og vilkår i flere EU-lande.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet udarbejdede på den baggrund en annonce, der blandt andet kunne bringes i udenlandske aviser.

2. Annoncens formål

Formålet med annoncen var at orientere om ændringer i de økonomiske vilkår for flygtninge i Danmark og den danske regerings målsætninger på asylområdet. Derfor var annoncens hovedbudskab, at Folketinget havde besluttet at beskære de sociale ydelser til nyankomne flygtninge markant. Endvidere indeholdt annoncen oplysninger om områder, hvor de danske asylregler og -procedurer må anses at være restriktive set i forhold til andre EU-lande.

Formålet med annoncen var således ikke at oplyse generelt om vilkår og muligheder for opholdstilladelse for asylansøgere. Sådanne oplysninger om danske asylregler og -vilkår findes blandt andet på www.nyidanmark.dk, i asylinformationsvideoer på 25 sprog, som forevises asylansøgere, i skriftligt informationsmateriale, som udleveres til asylansøgere, ligesom asylansøgere også modtager individuel vejledning.

Målgruppen for annoncen var primært menneskesmuglere, mellemhandlere, transportører mv., der formidler rejser til potentielle asylansøgere.

Annoncen er ikke særlig rettet mod syriske asylansøgere. Den bragte annonce, oversigt over sprogversioner og udformningen af annoncen på de sociale medier er vist i bilag 1 og 2. Som det fremgår heraf, er annoncen bragt i 10 sprogversioner, der dækker de lande, hvorfra Danmark erfaringsmæssigt modtager asylansøgere, herunder også lande, hvorfra der ofte kommer asylansøgere, hvis ansøgning betragtes som åbenbart grundløse. Det bemærkes i den forbindelse, at asylstrømme og rejseruter erfaringsmæssigt ændrer sig løbende, og at sammensætningen af asylansøgere, der søger mod Danmark, derfor altid er udtryk for et øjebliksbillede.

3. Annoncens indhold

3.1. Om nedsættelse af sociale ydelser til nyankomne flygtninge

Det er i teksten anført: 'Det danske parlament har netop vedtaget: At beskære de sociale ydelser markant. De sociale ydelser til nyankomne flygtninge nedsættes med op til 50 procent'.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal i den forbindelse henvises til, at Folketinget den 26. august 2015 har vedtaget lovforslag L2 (Forslag til lov om ændring af lov om aktiv socialpolitik, lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, integrationsloven og forskellige andre love), L3 (Forslag til lov om ændring af lov om social pension) og L 7 (Forslag til lov om ændring af lov om børnetilskud og forskudsvis udbetaling af børnebidrag og lov om en børne- og ungeydelse). Lovændringerne indebærer, at der med virkning fra 1. september 2015 genindføres et optjeningsprincip for nyindrejste udlændinge og danske statsborgere. Der skal videre henvises til ministeriets besvarelse af 5. august 2015 af spørgsmål nr. 15 til L2, hvor der er redegjort for den samlede økonomiske virkning af lovændringerne for forskellige familietyper. Det fremgår heraf, at lovændringen medfører en markant reduktion af rådighedsbeløbet for de omfattede, og at reduktionen, afhængigt af opholdstid og familietype, kan udgøre op til 50 procent. Lovændringerne vil have betydning for alle flygtninge, der bliver cpr-registreret efter den 1. september 2015, og for danske statsborgere der genindrejser efter 1. september 2015.

3.2. Om begrænsning i adgang til familiesammenføring for udlændinge, der opnår midlertidig beskyttelse

Det er i teksten anført: 'At udlændinge, som opnår midlertidig beskyttelse, ikke har adgang til at få deres familie til Danmark i det første år'.

Der henvises herved til den stramning af asylreglerne, der blev indført ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 om ændring af udlændingeloven (Midlertidig beskyttelsesstatus for visse udlændinge samt afvisning af realitetsbehandling af asylansøgninger, når ansøgeren har opnået beskyttelse i et andet EU-land m.v.). Med loven blev der indført en midlertidig beskyttelsesstatus til udlændinge, der ikke har krav på konventionsstatus, hvis behov for beskyttelse har baggrund i en særlig alvorlig situation i hjemlandet i forbindelse med en væbnet konflikt eller lignende, jf. udlændingelovens § 7, stk. 3.

En udlænding, der meddeles midlertidig beskyttelsesstatus, kan som udgangspunkt først få familiesammenføring, hvis den midlertidige opholdstilladelse er blevet forlænget, jf. bl.a. udlændingelovens § 9, stk. 1, nr. 1, litra d, og § 9, stk. 1, nr. 2, litra d. En opholdstilladelse meddelt efter § 7,

stk. 3, kan forlænges efter 1 år, jf. afsnit 1 i lovforslag nr. L 72 af 14. november 2014.

Kun hvis der foreligger ganske særlige grunde, herunder hvis Danmarks internationale forpligtelser kræver det, vil der kunne meddeles familiesammenføring efter udlændingelovens § 9 c, stk. 1, før en midlertidig opholdstilladelse meddelt efter § 7, stk. 3, måtte være forlænget.

I forhold til anvendelsen af bestemmelsen kan der henvises til publikationen 'Tal på Udlændingeområdet pr. 31.08.2015'. Som det fremgår heraf, blev der meddelt 7.219 personer asyl pr. 31. august 2015. Heraf ansås 1.593 personer for ikke at have krav på konventionsstatus. 475 af de 1.593 flygtninge, der ikke havde krav på konventionsstatus (svarende til 29,8 %), blev meddelt midlertidig beskyttelsesstatus.

Lovændringen har været genstand for betydelig offentlig debat, ligesom der blev lagt en nyhed ud om de nye regler om midlertidig beskyttelsesstatus den 20. februar 2015 på hjemmesiden www.nyidanmark.dk.

3.3. Om permanent ophold

Det er i teksten anført: 'At udlændinge tidligst kan få permanent ophold efter 5 år og risikerer indtil da at miste deres ret til ophold'.

Det følger af udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 1, at det er en betingelse for at opnå tidsbegrænset opholdstilladelse, at udlændingen lovligt har boet i Danmark i mindst 5 år.

Efter udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, kan en tidsbegrænset opholdstilladelse inddrages, når grundlaget for ansøgningen eller opholdstilladelsen var urigtigt eller ikke længere er til stede, herunder når udlændingen har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, og forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse, jf. §§ 7 og 8. Ved afgørelse efter 1. pkt. skal der tages hensyn til grundlaget for opholdstilladelsen. Udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, 2. pkt., blev indsat i forbindelse med indførelsen af den midlertidige beskyttelsesstatus ved lov nr. 153 af 18. februar 2015 om ændring af udlændingeloven, jf. ovenfor. Det er anført i afsnit 2.5.2. i lovforslag nr. L 72 af 14. november 2014, at det på den måde tydeliggøres, at der er væsentlig forskel på, hvilke betingelser der skal stilles for inddragelse alt afhængig af, om der er tale om konventionsflygtninge, udlændinge med beskyttelsesstatus eller udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus. Videre fremgår det, at udlændinge med beskyttelsesstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2, og midlertidig beskyttelsesstatus, jf. udlændingelovens § 7, stk. 3, ikke er omfattet af

flygtningekonventionen, og at der således ikke som betingelse for inddragelse stilles krav om, at der er sket fundamentale, stabile og varige ændringer i hjemlandet.

Det er anført blandt andet i bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 6, om ændringen af § 19, stk. 1, nr. 1, at der i situationer, hvor spørgsmålet om inddragelse af en opholdstilladelse meddelt efter § 7, stk. 3, opstår som følge af en forbedring af de generelle forhold i hjemlandet, efter omstændighederne kan træffes afgørelse om inddragelse, uanset at forholdene – trods forbedringerne – fortsat er alvorlige og må betegnes som skrøbelige og uforudsigelige. Inddragelse vil dog kræve, at ændringerne ikke må antages at være af helt midlertidig karakter.

3.4. Om sprogkrav for at opnå permanent ophold

Det er i teksten anført: 'At der stilles sprogkrav om evne til at tale og forstå dansk for at kunne opnå permanent ophold i Danmark'. Der henvises til, at det normalt er et krav for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse, at udlændingen har bestået Prøve i Dansk 1, jf. § 9, stk. 1, i lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., eller en danskprøve på et tilsvarende eller højere niveau, jf. dog udlændingelovens § 11, stk. 3, nr. 7, jf. § 11, stk. 14 og 15.

3.5. Særlig procedure for åbenbart grundløse asylansøgninger

Det er i teksten anført: 'At der efter en særlig hurtig procedure gives afslag, når en asylansøgning betragtes som åbenbart grundløs'. Åbenbart Grundløs Hasteproceduren er en særlig accelereret procedure for asylansøgere fra lande, hvor der som udgangspunkt er en formodning for, at asylansøgere vil få afslag på en ansøgning om asyl på baggrund af Udlændingestyrelsens baggrundsoplysninger om landet og på baggrund af gældende praksis.

Listen over lande i Åbenbart Grundløs Haste-proceduren udarbejdes af Udlændingestyrelsen efter drøftelser med Dansk Flygtningehjælp og Rigspolitiet. De lande, der på nuværende tidspunkt er omfattet af listen, er: alle EU-lande, Albanien, Australien, Bosnien-Hercegovina, Canada, Island, Japan, Kosovo, Kroatien, Makedonien, Moldova, Mongoliet, Montenegro, New Zealand, Norge, Rusland – med en række undtagelser, der vurderes konkret, f.eks. etniske tjenere, russiske jøder eller personer med politiske aktiviteter, der har været udsat for myndighedsovergreb – Schweiz, Serbien og USA.

Som anført ovenfor under pkt. 2 er annoncen – oversat til 10 sprog, herunder bl.a. albansk, russisk og serbokroatisk – og som omtalt ikke målrettet bestemte grupper af asylansøgere.

3.6. Udsendelse af afviste asylansøgere

Det er i teksten anført: 'At alle afviste asylansøgere skal sendes hurtigt ud af Danmark'. Det fremgår af udlændingelovens § 30, stk. 1, at en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse af landet. Der fastsættes i den forbindelse en frist for udrejsen. Udrejser udlændingen ikke frivilligt, drager politiet omsorg for udrejsen, jf. udlændingelovens § 30, stk. 2.

Det kan endvidere oplyses, at Udlændingestyrelsen i februar 2015 er begyndt at tage et nyt udrejsecenter i brug. Udrejsecentret, der ligger på den tidligere Sjælsmark Kaserne i Hørsholm, er det første egentlige udrejsecenter i Danmark. Centeret, der gradvist er ved at blive etableret, drives af Kriminalforsorgen. Etableringen af det nye udrejsecenter er med til at understøtte politiets udsendelsesarbejde, herunder politiets arbejde med tvangsmæssigt at udsende udlændinge, som ikke medvirker til deres hjemrejse.

4. Annoncens offentliggørelse

Annoncen blev offentliggjort den 7. september 2015 på følgende vis:

- Annoncen blev indrykket i fire libanesiske aviser (tre arabiske og en engelsksproget)
- Annoncen blev placeret på sociale medier i Libanon
- Annoncen blev offentliggjort på ministeriets hjemmeside og nyidamark.dk (ti sprogversioner)
- Annoncen blev offentliggjort på landets asylcentre

Det var ministeriets vurdering, at annonceringen via de libanesiske medier ville blive delt på sociale medier og dermed nå en meget bred landegruppe og en bred gruppe af menneskesmuglere i Mellemøsten. Annonceringen var således ikke alene målrettet potentielle asylansøgere, der opholder sig i Libanon.

Det var endvidere ministeriets vurdering, at man kunne sikre en hurtig spredning af annoncens budskab uden for Danmark gennem de asylansøgere, der allerede opholder sig i Danmark, og som deler oplysninger om forholdene i Danmark med familiemedlemmer og bekendte i hjemlandet bl.a. gennem de sociale medier. Derfor blev annoncen lagt ud på internettet i ti sprogversioner, ligesom Udlændingestyrelsen den 7. sep-

tember 2015 anmodede operatører af landets asylcentre om at opslå de forskellige sprogversioner på alle asylcentres informationstavle eller lignende. Det bemærkes herved, at målgruppen for annoncen ikke er asylansøgere, der allerede har søgt asyl i Danmark.

5. Særligt om oversættelse af annonceteksten

Annonceteksten blev formuleret på dansk og efterfølgende oversat via oversættere, der anvendes af Udlændingestyrelsen til de relevante sprog, herunder engelsk. Oversættelsen af den arabiske version blev kommenteret af et kommunikationsfirma i Libanon.

Udenrigsministeriet udsendte kort før offentliggørelsen informationsmaterialet (faktaark og annoncetekst) til orientering til ambassader og repræsentationer. Udenrigsministeriet blev i den forbindelse gjort opmærksom på, at den engelske annoncetekst visse steder var sprogligt vanskelig at forstå, hvilket blev meddelt til Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet lørdag den 5. september.

På den baggrund blev der udarbejdet en revideret engelsk oversættelse af annonceteksten. Ministeriet blev i den forbindelse opmærksom på, at begrebet 'midlertidig beskyttelse' var blevet oversat på en sådan måde, at det kunne give anledning til misforståelser. Der blev derfor umiddelbart før offentliggørelsen rettet i det endelige engelsksprogede materiale til ministeriets hjemmeside mv., som annoncerne på de sociale medier har linket til.

På dette tidspunkt blev det vurderet for sent at ændre i annoncen i 'The Daily Star', og der er derfor mindre sproglige forskelle på annonceteksten bragt i 'The Daily Star' (bilag 4) og den engelske tekst, der er lagt ud på hjemmesider mv. (bilag 3). Dette omfatter konkret oversættelse af 'midlertidig beskyttelse', der i annoncen i The Daily Star var oversat: 'temporary residence' og som på netversionen mere præcist er oversat til 'temporary protection'.

6. Kodeks for embedsmænd i centraladministrationen

I brevet af 18. september har Folketingets Ombudsmand konkret henvist til kodeks for embedsmænd i centraladministrationen fra september 2015. Folketingets Ombudsmand har herunder henvist til 'sandhedspligt', der indebærer, at embedsmænd ikke må medvirke til at videregive oplysninger, som er urigtige eller i sammenhængen er vildledende.

Det er som anført ministeriets vurdering, at beskrivelsen af de gennemførte stramninger har været korrekt – men at der i den ene avisannonce

beklageligvis har været brugt en upræcis oversættelse af 'midlertidig beskyttelse'.

Ministeriet skal videre henvise til, at det i det omtalte kodeks anføres, at sandhedspligten ikke indebærer, at alle faktuelle oplysninger i alle tilfælde skal medtages i et svar til Folketing mv. Men embedsmænd skal sikre, at der ikke udelades faktuelle oplysninger, som er af afgørende betydning for forståelsen af svaret eller for det forhold eller den sag, der spørges til, så svaret ikke bliver retvisende.

Ministeriet er af den opfattelse, at hensynet til sandhedspligten ikke kan udelukke, at et ministerium i en annoncetext orienterer generelt om lovgivningsmæssige stramninger og politiske målsætninger på et område uden samtidig at redegøre for alle detaljer i et omfattende regelsæt.

Ministeriet skal i den forbindelse bl.a. henvise til, at det i kodeks om 'faglighed' anføres, at opgaver med at formidle politiske initiativer mv. i en let forståelig form til offentligheden stiller krav om faglighed i form af god formuleringsevne og forståelse for politisk kommunikation. Løsningen af en sådan formidlingsopgave kan indebære en mindre præcision i fremstillingen af bl.a. juridiske emner, men som ikke må gå ud over kravet om faglighed i forhold til disse emner.

7. Afsluttende bemærkninger

Som det fremgår ovenfor, har annoncen haft til formål at formidle regeringens politik om at gøre Danmark mindre attraktivt for asylansøgere. I den forbindelse har man fra ministeriets side søgt på en let tilgængelig og faktuel måde at beskrive den politik, som regeringen ønsker at fastholde og sikre på asylområdet. Det bemærkes herved, at regeringen i løbet af denne folketingssamling har til hensigt at fremsætte yderligere forslag til ændringer af udlændingeloven, der har til formål at gøre det mindre attraktivt at søge asyl i Danmark.

Ministeriet finder på den baggrund, at annoncen ikke kan anses for vildledende.

Den offentlige debat har dog samtidig vist, at der hos nogle læsere er opstået det indtryk, at annoncen er udtryk for generelt vejledningsmateriale om danske asylregler og -vilkår. Den tvivl, der er opstået i forhold til annoncens formål og indhold, understreger efter ministeriets opfattelse vigtigheden af præcision i forbindelse med kommunikation af politiske initiativer, jf. pkt. 6 ovenfor.

Endelig skal Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet beklage, at den første engelske oversættelse, der blev bragt i 'The Daily Star' (bilag 5) ikke var så præcis, som man kunne ønske sig, idet det dog samtidig bemærkes, at udlændinge, der opnår midlertidig beskyttelse i praksis får en opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold, i modsætning til asylansøgere omfattet af § 7, stk. 1 og 2, som får tidsbegrænset opholdstilladelse med mulighed for varigt ophold.

Kopi af de relevante akter i sagen frem til offentliggørelse den 7. september 2015 fremsendes særskilt.

Der henvises til Folketingets Ombudsmands j.nr. 15/04009-5.”

Ministeriets brev af 2. oktober 2015 var vedlagt fire bilag, som gengives nedenfor:

”Bilag 1. Den danske annonce og sprogversioner

Den danske version of annoncen

'7/9-15

De danske udlændingemyndigheder oplyser om ændringer i vilkår for ophold i Danmark, som den nye danske regering gennemfører

Danmark har besluttet at stramme reglerne for flygtninge på en række områder.

Det danske parlament har netop vedtaget:

- *At beskære de sociale ydelser markant. De sociale ydelser til ny-ankomne flygtninge nedsættes med op til 50 procent.*

Regeringen vil fastholde og sikre:

- *At udlændinge, som opnår midlertidig beskyttelse, ikke har adgang til at få deres familie til Danmark i det første år.*
- *At udlændinge tidligst kan få permanent ophold efter 5 år og risikerer indtil da at miste deres ret til ophold.*
- *At der stilles sprogkrav om evne til at tale og forstå dansk for at kunne opnå permanent ophold i Danmark.*
- *At der efter en særlig hurtig procedure gives afslag, når en asylansøgning betragtes som åbenbart grundløs.*
- *At alle afviste asylansøgere skal sendes hurtigt ud af Danmark.*
- *At der er et særligt udrejsecenter for afviste asylansøgere med henblik på at sikre, at asylansøgere, der får afslag på asyl i Danmark, så hurtigt som muligt sendes ud af landet.'*

Samme tekst er bragt på 'nyidanmark' og ophængt på landets asylcentre i følgende ti sprogversioner:

- 1) Dansk
- 2) Albansk
- 3) Arabisk
- 4) Engelsk
- 5) Farsi
- 6) Pashto
- 7) Russisk
- 8) Serbisk
- 9) Somalisk
- 10) Tigrinya”

”Bilag 2. Annonce på de sociale medier havde følgende udformning:

Screen dump af annoncetekst på nettet (publiceret på engelsk og arabisk) med link til annoncen på nyidanmark.dk – som anført i bilag 3.



”Bilag 3. Ordlyden af den engelske annonce på nettet

The Danish immigration authorities are informing about changes of conditions regarding residence in Denmark being implemented by the new Danish government

Denmark has decided to tighten the regulations concerning refugees in a number of areas.

The Danish Parliament has just passed a regulation to:

- Reduce the social benefits significantly. The social benefits for newly arrived refugees will be reduced by up to 50 percent.

The government will maintain and ensure that:

- Foreign nationals granted temporary protection in Denmark will not have the right to bring family members to Denmark during the first year.
- Foreign nationals can only be granted a permanent residence permit after 5 years at the earliest. Prior to this they risk having their residence permit revoked.
- In order to obtain a permanent residence permit in Denmark there are language requirements in terms of the ability to speak and understand the Danish language.
- When an application for asylum is regarded manifestly unfounded it is refused in accordance with a particularly expedited procedure.
- All rejected asylum seekers must be returned quickly from Denmark.
- There is a special return centre to ensure that rejected asylum seekers leave Denmark as quickly as possible.”

”Bilag 4. Ordlyden afannoncen i ‘The Daily Star’

The Danish immigration authorities are informing about changes of conditions regarding residence in Denmark being implemented by the new Danish government

Denmark has decided to tighten the regulations concerning refugees in a number of areas.

The Danish Parliament has just passed a regulation to:

- Reduce the social benefits significantly. The social benefits for newcomer refugees will be reduced by up to 50 percent.

The government will maintain and ensure:

- That foreign nationals granted a temporary residence permit will not have the right to have their family brought to Denmark during the first year.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

- That foreign nationals can only be granted a permanent residence permit after 5 years at the earliest and prior to this they risk having their residence permit revoked.
- That there are language requirements in terms of the ability to speak and understand the Danish language in order to obtain a permanent residence permit in Denmark.
- That in accordance with a particularly expedited procedure an application for asylum is refused when it is regarded manifestly unfounded.
- That all rejected asylum seekers must be returned quickly from Denmark.
- That there is a special return centre for rejected asylum seekers to ensure that rejected asylum seekers leave Denmark as quickly as possible.”

Ministeriet sendte mig samtidig sagens akter.

På baggrund af ministeriets svar bad jeg den 13. oktober 2015 ministeriet om en supplerende udtalelse. Jeg skrev følgende:

”Jeg har modtaget ministeriets udtalelse af 2. oktober 2015 og ministeriets akter.

Efter min gennemgang af materialet beder jeg ministeriet om en supplerende udtalelse vedrørende følgende faktuelle forhold:

1. Det fremgår af det materiale, som jeg har modtaget, at informationsmaterialet (annoncen) er optrykt i fire libanesiske aviser, heraf tre arabisksprogede og en engelsksproget avis. Materialet er ikke optrykt i aviser i andre lande. Den engelske og arabiske version samt otte andre sprogversioner er hængt op på asylcentre i Danmark og lagt på internetsiden nyidanmark.dk.

Jeg beder ministeriet om at oplyse, hvilke overvejelser ministeriet gjorde sig i forbindelse med valget af Libanon som det eneste land, hvor informationsmaterialet skulle bringes i trykte medier.

Efter min gennemgang af materialet må jeg i den forbindelse forstå det sådan, at vurderingen har været, at annoncering i libanesiske aviser ville give størst effekt. Jeg beder ministeriet oplyse, hvad der ligger bag den-

ne vurdering, hvilke oplysninger ministeriet byggede vurderingen på, samt hvilken 'effekt' der sigtes til.

2. Ministeriet har som bilag 2 til udtalelsen af 2. oktober 2015 vedlagt et screen dump af den tekst, der blev publiceret som annonce på de sociale medier (som 'Facebook ads' og 'Google Display ads') på henholdsvis engelsk og arabisk. Teksten på de sociale medier består af ministeriets logo og en link-tekst, som jeg forstår fører til annoncen på internetsiden nyidanmark.dk.

Den engelske link-tekst har følgende ordlyd:

'New Residency Regulations
nyidanmark.dk
Changes of conditions regarding residence in Denmark'

Jeg forstår, at teksten alene blev publiceret på sociale medier i Libanon.

Jeg beder ministeriet oplyse, hvilke overvejelser ministeriet gjorde sig i forbindelse med valget af Libanon som det eneste land, hvor annoncen skulle spredes via sociale medier.

3. Ministeriet har i sin udtalelse af 2. oktober 2015 om de stramninger af udlændingeloven, der blev indført ved lov nr. 153 af 18. februar 2015, henvist til, at en udlænding, der meddeles midlertidig beskyttelsesstatus efter § 7, stk. 3, i udlændingeloven, som udgangspunkt først kan få familiesammenføring, hvis den midlertidige opholdstilladelse er blevet forlænget. Ministeriet har endvidere under henvisning til forarbejderne til lovforslaget henvist til, at en opholdstilladelse meddelt efter § 7, stk. 3, i udlændingeloven kan forlænges efter et år.

Ministeriet har med henvisning til 'Tal på udlændingeområdet pr. 31.08.2015' på nyidanmark.dk oplyst, at ud af de i alt 7.219 udlændinge, der blev meddelt asyl i perioden fra den 1. januar 2015 til den 31. august 2015, fik de 475 asyl efter § 7, stk. 3, i udlændingeloven (midlertidig beskyttelsesstatus).

Opgørelsen i 'Tal på udlændingeområdet pr. 31.08.2015' af meddelte opholdstilladelser efter henholdsvis § 7, stk. 1, 2 og 3, i udlændingeloven er ikke opdelt på nationaliteter.

Jeg beder ministeriet om at oplyse antallet af meddelte opholdstilladelser efter henholdsvis § 7, stk. 1, 2 og 3, i udlændingeloven i perioden fra den 1. januar 2015 til den 31. august 2015 fordelt på de 20 nationaliteter, der

fremgår af 'Tal på udlændingeområdet pr. 31.08.2015', tabel 3 (aktuelle månedlige asylansøgertal).

4. Jeg beder endvidere ministeriet om at oplyse, hvor mange personer fra hver enkelt af de ovennævnte 20 nationaliteter der i perioden fra den 1. januar 2015 til den 31. august 2015 er meddelt afslag på opholdstilladelse efter den såkaldte åbenbart grundløs-procedure.

5. Ministeriet har i udtalelsen vedrørende spørgsmålet om udlændinges risiko for at miste deres ret til ophold bl.a. henvist til bestemmelsen i § 19, stk. 1, nr. 1, i udlændingeloven. Det fremgår af bestemmelsen, at en tidsbegrænset opholdstilladelse kan inddrages, når grundlaget for ansøgningen eller opholdstilladelsen var urigtigt eller ikke længere er til stede.

I forlængelse heraf beder jeg ministeriet om at oplyse, hvor mange personer der er meddelt tidsbegrænset opholdstilladelse efter henholdsvis udlændingelovens § 7, stk. 1, 2 og 3, som fra den 1. januar 2014 til den 31. august 2015 har fået inddraget opholdstilladelsen efter § 19, stk. 1, nr. 1, i udlændingeloven.

Jeg beder om at få opgørelsen fordelt på de 20 nationaliteter, der fremgår af tabel 3 i 'Tal på udlændingeområdet pr. 31.08.2015'.

Jeg er i den forbindelse opmærksom på, at antallet af udlændinge meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 3, der har fået inddraget deres opholdstilladelse, formentlig ikke er stort – hvis overhovedet eksisterende – idet lov nr. 153 af 18. februar 2015 først trådte i kraft den 20. februar 2015 (dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende).

Når jeg har bedt om oplysninger vedrørende dette forhold tilbage til den 1. januar 2014, skyldes det et ønske om at få et mere dækkende billede af antallet af inddragelser.

..."

Ministeriet svarede således den 23. oktober 2015:

"Ved brev af 13. oktober 2015 har Folketingets Ombudsmand i forlængelse af ministeriets svar af 2. oktober anmodet Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om en supplerende udtalelse i forbindelse med offentliggørelse af informationsmateriale i blandt andet libanesiske aviser om ændringer i regler for ophold i Danmark. Der henvises til Folketingets Ombudsmands j. nr. 15/4009-14.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal hermed besvare de fem spørgsmål, som fremgår af brevet.

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet skal i forhold til de supplerede spørgsmål indledningsvist henvisne til ministeriets svar af 2. oktober, hvoraf det fremgår, at formålet med annoncen var at orientere om ændringer i de økonomiske vilkår for flygtninge i Danmark og den danske regerings målsætninger på asylområdet. Derfor var annoncens hovedbudskab, at Folketinget havde besluttet at beskære de sociale ydelser til nyankomne flygtninge markant. Endvidere indeholdt annoncen oplysninger om områder, hvor de danske asylregler og -procedurer må anses at være restriktive set i forhold til andre EU-lande. Formålet med annoncen var således ikke at oplyse generelt om vilkår og muligheder for opholdstilladelse for asylansøgere.

Spørgsmål 1 og 2. Valg af placering af annoncer i Libanon

Ministeriet valgte libanesiske aviser ud fra ministeriets egen vurdering af, at budskabet herfra ville få en bred spredning på elektroniske medier – også i mange andre lande – og herigennem nå en bred kreds af menneskesmulere, ikke kun i Libanon. Valget var således udtryk for en vurdering af, hvordan informationen mest effektivt kunne nå en bred landegruppe via efterfølgende spredning på sociale medier.

Dertil kommer, at ministeriet som bekendt også publicerede informationen på de danske asylcentre. Dette var ud fra forventningen om, at de asylansøgere, der allerede opholder sig i Danmark, deler oplysninger om forholdene i Danmark med familiemedlemmer og bekendte i hjemlandet.

Det er tilsvarende ministeriets vurdering, at de bragte annoncer på internettet i form af Google-ads og Facebook-ads med publicering i Libanon kan forventes at have en bred spredning til andre lande via efterfølgende deling på sociale medier mv.

Spørgsmål 3 – 5. Statistiske oplysninger

Som det fremgår af ministeriets svar af 2. oktober var målgruppen for annoncen primært menneskesmulere, mellemhandlere, transportører mv., der formidler rejser til potentielle asylansøgere. Annoncen er dermed ikke særlig rettet mod syriske asylansøgere, og annoncen er publiceret på ministeriets hjemmeside i ti sprogversioner.

Udgangspunktet er i øvrigt, at asylstrømme og rejseruter ændrer sig løbende, og at sammensætningen af asylansøgere, der søger mod Danmark, derfor altid er udtryk for et øjebliksbillede. Nedenstående statistik

BILAG – SAGSFREMSTILLING

må derfor læses med det udgangspunkt, at informationen både er rettet mod aktuelle og potentielle immigrationslande.

3. Opholdstilladelser efter § 7, stk. 1, 2 og 3 fra 1. januar – 31. august 2015

Der er i perioden 1. januar – 31. august 2015 meddelt 5.369 opholdstilladelser efter udlændingelovens § 7, stk. 1 (konventionsstatus), 1.118 opholdstilladelser efter § 7, stk. 2 (beskyttelsesstatus) og 475 opholdstilladelser efter § 7, stk. 3 (midlertidig beskyttelse). Opholdstilladelseerne fordeles sig på de 19 største asylansøgnationaliteter i 2014 samt øvrige, som følger:

Grundlag Nationalitet	Opholdstilladelse efter			I alt
	§ 7, stk. 1	§ 7, stk. 2	§ 7, stk. 3	
Syrien	2.775	655	368	3.798
Eritrea	2.009	140		2.149
Statsløse	391	165	107	663
Somalia	9	59		68
Rusland	22	21		43
Afghanistan	32	46		78
Iran	89	9		98
Marokko				0
Irak	6	16		22
Ukraine	1			1
Algeriet				0
Etiopien	6			6
Georgien				0
Serbien				0
Armenien		1		1
Nigeria				0
Sudan	1	1		2
Kosovo				0
Pakistan		1		1
Øvrige	28	4		32
I alt	5.369	1.118	475	6.962

Det skal i forhold til ovenstående oversigt over fordelingen mellem § 7,1, § 7,2 og § 7,3 igen understreges, at denne fordeling er et øjebliksbillede, således at sammensætningen løbende kan ændre sig, ligesom der løbende kan ske ændringer i generelle forhold, som kan betyde praksisændringer. Som tidligere anført var annoncerne rettet mod såvel aktuelle som potentielle immigrationslande.

4. Antal afslag i åbenbart grundløs-procedure

Der er i perioden 1. januar – 31. august 2015 meddelt 263 afslag efter åbenbart grundløs-proceduren fordelt på nedenstående udvalgte nationaliteter svarende til de 19 største asylansøgnationaliteter i 2014 samt øvrige.

Grundlag Nationalitet	Afslag i åbenbart grund- løs-procedure
Syrien	0
Eritrea	0
Statsløse	1
Somalia	0
Rusland	4
Afghanistan	0
Iran	0
Marokko	14
Irak	0
Ukraine	1
Algeriet	9
Etiopien	0
Georgien	0
Serbien	42
Armenien	2
Nigeria	2
Sudan	0
Kosovo	72
Pakistan	1
Øvrige	115
I alt	263

Det skal i forhold til ovenstående understreges, at en række EU-lande i 2015 har oplevet en meget stor tilstrømning af asylansøgere fra lande, hvor asylansøgninger i Danmark betragtes som åbenbart grundløse. Dette var baggrunden for, at det også var væsentligt at rette informationen mod disse grupper.

5. Antal udlændinge, der har fået inddraget opholdstilladelse efter § 19, stk.1. nr. 1, i udlændingeloven

Udlændingestyrelsen har oplyst: 'Det følger af udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, at en tidsbegrænset opholdstilladelse kan inddrages, når grundlaget for ansøgningen eller opholdstilladelsen var urigtigt eller ikke længere til stede, herunder når udlændingen har opholdstilladelse efter §§ 7 eller 8, og forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse.

Det følger endvidere af udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 4, at en tidsbegrænset eller tidsubegrænset opholdstilladelse altid kan inddrages, når en udlænding, der har opholdstilladelse efter § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, rejser på ferie eller andet korterevarende ophold til det land, hvor udlændingemyndighederne har fundet, at udlændingen risikerer forfølgelse omfattet af § 7, og forholdene, der har begrundet tilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer en sådan forfølgelse.

Udlændingestyrelsen har på den baggrund opgjort antallet af afgørelser om inddragelse efter udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1, og § 19, stk. 2, nr. 4, truffet i første instans i 2014 og i perioden januar-august 2015.

Vi har således i 2014 truffet 3 afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 4. Den ene afgørelse vedrørte en iransk statsborger, de to øvrige afgørelser vedrørte irakiske statsborgere.

I 2015 har vi truffet 1 afgørelse om inddragelse af opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 19, stk. 1, nr. 1. Det bemærkes, at afgørelsen er truffet med henvisning til, at grundlaget for opholdstilladelsen var urigtigt. Afgørelsen vedrørte en libanesisk statsborger.

Alle afgørelser vedrørte inddragelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser meddelt efter udlændingelovens § 7, stk. 2.

Opgørelsen vedr. tilladelser og afslag er foreløbig og baserer sig på registreringer i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlings-system pr. 5. september 2015 og en efterfølgende manuel korrektion.

Opgørelsen vedr. inddragelser i 2014 er opgjort på baggrund af endelige registreringer i udlændingemyndighedernes udlændingssystemer og en efterfølgende manuel korrektion. Opgørelsen vedr. inddragelser i 2015 er foreløbig og opgjort på baggrund af registreringer i udlændingemyndighedernes elektroniske sagsbehandlings-system pr. 19. oktober 2015 og en efterfølgende manuel korrektion.'

I forhold til ovenstående tal skal ministeriet yderligere bemærke, jf. også ministeriets svar af 2. oktober 2015, at det med lov nr. 153 af 18. februar 2015, er tydeliggjort, at der er væsentlig forskel på, hvilke betingelser der skal stilles for inddragelse alt afhængig af, om der er tale om konventionsflygtninge, udlændinge med beskyttelsesstatus eller udlændinge med midlertidig beskyttelsesstatus.

BILAG – SAGSFREMSTILLING

Virkning af ovenstående ændring vil endnu ikke være afspejlet i de aktuelle statistiske oplysninger.”

Ministeriet sendte den 30. oktober 2015 efter min telefoniske anmodning af 29. oktober 2015 supplerende følgende oplysninger om anerkendelsesprocenterne i asylsager afgjort i perioden fra den 1. januar 2015 til den 27. september 2015:

”Anerkendelsesprocenten i asylsager i Udlændingestyrelsen*

	Året 2014	2015				2015 Pr. 27.09.
		1. kvartal	2. kvartal	3. kvartal (1.7. – 27.9.)	4. kvartal	
Afghanistan	37 %	40 %	56 %	52 %	48 %	
Eritrea	96 %	99 %	98 %	95 %	98 %	
Irak	11 %	27 %	50 %	48 %	43 %	
Iran	42 %	70 %	60 %	74 %	69 %	
Marokko	3 %	0 %	0 %	0 %	0 %	
Rusland	27 %	20 %	6 %	12 %	11 %	
Somalia	54 %	35 %	42 %	53 %	47 %	
Statsløse	89 %	97 %	91 %	85 %	93 %	
Syrien	97 %	98 %	98 %	97 %	98 %	
Ukraine	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	
Øvrige	6 %	2 %	7 %	10 %	6 %	
Alle nationaliteter	74 %	91 %	87 %	79 %	87 %	

* Her indgår kun afgørelser vedrørende registrerede asylansøgere i Udlændingestyrelsen. I opgørelsen indgår ikke opholdstilladelser meddelt på andet grundlag efter endeligt afslag på asyl, f.eks. humanitær opholdstilladelse.

Note: Nationaliteterne er udvalgt på baggrund af de største asylansøgnationaliteter i 2014 på baggrund af endelige registreringer i Polsas fra Rigspolitiet.”

På et møde den 9. december 2015 orienterede jeg Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet om den opfattelse af sagen, som jeg agtede at give udtryk for.

Ministeriet havde samtidig lejlighed til at kommentere et udkast til udtalelse i sagen, som jeg på forhånd havde sendt til ministeriet.