



Udlændingelovgivning i Danmark

1983-86: Faktorer i den politiske

beslutningsproces

http://img.kb.dk/tidsskriftdk/pdf/po/po_0022-PDF/po_0022_98723.pdf

pdf genereret den : 24-1-2006

Anne Brøcker

Udlændingelovgivning i Danmark 1983-86: Faktorer i den politiske beslutningsproces

Udlændingelovgivningen i Danmark blev radikalt ændret to gange i 1980'erne, i henholdsvis 1983 og 1986. Begge gange havde mediernes behandling af området afgørende indflydelse på udfaldet af den politiske beslutningsproces.

Udlændingområdet kan hermed bruges som et eksempel på et område med svag interesseorganisering, hvor den politiske beslutningsproces snarere bliver et resultat af mediernes tilgang til problemfeltet, og af mere eller mindre tilfældige holdningsskift hos centralt placerede enkeltpersoner, end af en egentlig demokratisk proces.

I 1983 vedtog et næsten enigt Folketing (kun Fremskridtspartiet var ikke med) en udlændingelov, der på en lang række punkter forbedrede udlændinges retsstilling i Danmark. Diskussionen omkring denne lovændring drejede sig især om retssikkerhedsspørgsmål, om ligestilling mellem forskellige grupper af udlændinge og mellem danske og udenlandske statsborgere. Der blev set meget på den enkeltes sikkerhed i forhold til staten, og loven indeholdt en lang række præciseringer af udlændinges retlige forhold i Danmark. Et centralt punkt i både debatten og lovgivningen drejede sig om udvisningsadgang. Efter 1983 blev det langt vanskeligere at udvise udlændinge, end det tidligere havde været, og reglerne omkring udvisning blev klarere. Loven indebar også, at en række udlændinge, blandt disse visse flygtningegrupper, fik direkte retskrav på at få opholdstilladelse i Danmark. Spørgsmålet om flygtninge udgjorde dog kun en mindre del af den samlede diskussion; opmærksomheden var i højere grad koncentreret om fastlæggelse af vilkårene for de udlændinge, der allerede havde opnået ophold i Danmark.

I 1986 var situationen anderledes. Den internationale udvikling gjorde, at der kom et stigende antal flygtninge til Europa, og den danske lovgivning fra 1983 betød, at den danske stat havde forpligtet sig til at huse alle, der søgte asyl i Danmark, mens deres sag blev behandlet. Denne situation medførte, at Danmark fik mange flere asylansøgere end lovgiverne havde forestillet sig i 1983. Administrative kapacitetsproblemer betød meget lange sagsbehandlingstider, der opstod social uro på og omkring flere af de steder, hvor asylansøgerne var indkvarteret, pressen fokuserede på problemerne, og politikerne begyndte at betragte de mange flygtninge som et politisk problem. Derfor drejede diskussionen i 1986 sig om flygtninge og deres adgang til landet. Resultatet blev en lovgivning, der gjorde det vanskeligt for flygtninge at få adgang til Danmark. Herefter gav man ikke længere asylsøgende opholdstilladelse i Danmark, mens man behandlede

Anne Brøcker

Udlændingelovgivning i Danmark 1983-86: Faktorer i den politiske beslutningsproces

Udlændingelovgivningen i Danmark blev radikalt ændret to gange i 1980'erne, i henholdsvis 1983 og 1986. Begge gange havde mediernes behandling af området afgørende indflydelse på udfaldet af den politiske beslutningsproces.

Udlændingeområdet kan hermed bruges som et eksempel på et område med svag interesseorganisering, hvor den politiske beslutningsproces snarere bliver et resultat af mediernes tilgang til problemfeltet, og af mere eller mindre tilfældige holdningsskift hos centralt placerede enkeltpersoner, end af en egentlig demokratisk proces.

I 1983 vedtog et næsten enigt Folketing (kun Fremskridtspartiet var ikke med) en udlændingelov, der på en lang række punkter forbedrede udlændinges retsstilling i Danmark. Diskussionen omkring denne lovændring drejede sig især om retssikkerhedsspørgsmål, om ligestilling mellem forskellige grupper af udlændinge og mellem danske og udenlandske statsborgere. Der blev set meget på den enkeltes sikkerhed i forhold til staten, og loven indeholdt en lang række præciseringer af udlændinges retlige forhold i Danmark. Et centralt punkt i både debatten og lovgivningen drejede sig om udvisningsadgang. Efter 1983 blev det langt vanskeligere at udvise udlændinge, end det tidligere havde været, og reglerne omkring udvisning blev klarere. Loven indebar også, at en række udlændinge, blandt disse visse flygtningegrupper, fik direkte retskrav på at få opholdstilladelse i Danmark. Spørgsmålet om flygtninge udgjorde dog kun en mindre del af den samlede diskussion; opmærksomheden var i højere grad koncentreret om fastlæggelse af vilkårene for de udlændinge, der allerede havde opnået ophold i Danmark.

I 1986 var situationen anderledes. Den internationale udvikling gjorde, at der kom et stigende antal flygtninge til Europa, og den danske lovgivning fra 1983 betød, at den danske stat havde forpligtet sig til at huse alle, der søgte asyl i Danmark, mens deres sag blev behandlet. Denne situation medførte, at Danmark fik mange flere asylansøgere end lovgiverne havde forestillet sig i 1983. Administrative kapacitetsproblemer betød meget lange sagsbehandlingstider, der opstod social uro på og omkring flere af de steder, hvor asylansøgerne var indkvarteret, pressen fokuserede på problemerne, og politikerne begyndte at betragte de mange flygtninge som et politisk problem. Derfor drejede diskussionen i 1986 sig om flygtninge og deres adgang til landet. Resultatet blev en lovgivning, der gjorde det vanskeligt for flygtninge at få adgang til Danmark. Herefter gav man ikke længere asylsøgende opholdstilladelse i Danmark, mens man behandlede

deres sag, og man forpligtigede sig ikke til at give flygtninge asyl i Danmark, medmindre Danmark oplagt var 1. asylsøgende land. Retssikkerheden var ikke længere det væsentligste argument, i stedet diskuterede man nu, hvordan man kunne forhindre, at asylsøgende overhovedet kom til Danmark. 1986 loven blev vedtaget af et flertal af Folketingets partier, kun Det radikale Venstre, SF og VS stemte imod.

Denne artikel beskæftiger sig med de politiske beslutningsprocesser op til henholdsvis 1983- og 1986-ændringerne af udlændingelovene i Danmark. Der blev også foretaget nogle ændringer to gange i løbet af 1985. Disse var imidlertid mindre grundlæggende end både 1983- og 1986-ændringerne og er ikke behandlet i denne artikel, men en tidligere analyse (Brøcker, 1988) viser, at det i 1983, 1985 og 1986 var de samme faktorer, som havde afgørende indflydelse på beslutningsprocessen.

Mediernes indflydelse på den politiske beslutningsproces: en analysemodel

Beslutningsprocessen i et demokratisk politisk system er afhængig af en række faktorer, som har forskellig vægt, afhængig af situationen og den konkrete sag. I et repræsentativt demokrati træffes de egentlige afgørelser vedrørende lovgivning af de politiske partier. Da temaet for denne artikel er ændringer i udlændingelovene i 1983 og 1986, er det beslutningsprocessen i det enkelte politiske parti og mellem partierne, der skal analyseres.

Ifølge den svenske forsker Bjørn Molin kan de faktorer, som bestemmer beslutningsprocessen i et politisk parti, reduceres til en interessefaktor, en opinionsfaktor og en parlamentarisk faktor (1965: 143). Molin har som antagelse, at partierne har to mål, nemlig at få gennemført visse faktiske politiske beslutninger og at opnå eller beholde regeringsmagten (1965: 144-47).

Partiernes ønske om at få gennemført en bestemt politik hænger sammen med deres baggrund. Hvert parti antages at have en kerne af tilhængere (vælgere plus aktive partimedlemmer), som kan defineres socioøkonomisk, det vil sige ud fra deres erhverv. Partiet er opstået omkring denne kernegruppe, med det formål at varetage dennes interesser. Når et parti skal træffe en beslutning, vil det vurdere, hvordan beslutningen påvirker kernegruppen. Dette kaldes interessefaktoren.

Det antages som ovenfor nævnt, at partiernes mål er at opnå indflydelse, og om muligt at deltage i regeringsarbejdet. Dette forudsætter, at de må kunne appellere til vælgere udover kernegruppen, og partierne må derfor tage to hensyn. For at holde på de gamle vælgere er det nødvendigt, at fastholde den hidtidige politiske linje og ikke komme i konflikt med partiprogrammet eller med tidligere standpunkter. Samtidig, for at vinde stemmer fra andre partier, er det nødvendigt at tage et vist hensyn til de øvrige vælgers holdninger. Afvejningen mellem de to hensyn afhænger af den konkrete sag, og disse hensyn betegnes under et »opinionsfaktoren«.

Den sidste faktor, den parlamentariske, handler om gennem tillempe af synspunkter at opnå enighed med et andet parti (eller flere andre), så man sammen kan danne regering. Udsigten til en eventuel regeringsdannelse kan altså også påvirke et partis stillingtagen i et bestemt politisk spørgsmål.

En svaghed for denne model er, at den repræsenterer en opfattelse af politiske systemer som lukkede i forhold til det omliggende samfund. Således tager den ikke i tilstrækkelig grad højde for, at aktørerne i det politiske system og relationerne mellem dem lader sig påvirke af faktorer udenfor systemet. I denne forbindelse er organisationsteoriens tanker om åbne systemer af interesse. Hovedtankegangen i denne teoribygning er, at enhver organisation, altså også et politisk parti, er under stadig påvirkning »udefra«. Den indgår i et samspil med omgivelserne. Organisationen er afhængig af omverdenen og dennes reaktioner, og udvikler sig under hensyntagen til dette (Scott, 1987: 91).

Inddragelse af dette aspekt ændrer i nogen grad på faktorerne i Molins model, og introducerer nye. Samtidig finder jeg det hensigtsmæssigt at anvende begrebet *parlamentarisk arena* snarere end parlamentarisk faktor, fordi den proces, hvor de politiske partier forholder sig til hinanden, også påvirker de øvrige faktorer. Den politiske beslutningsproces foregår på flere niveauer, dels gennem afklaring i det enkelte politiske parti, dels gennem forhandling partierne imellem. Med indførelse af arenabegrebet bliver modellen mere følsom i forhold til det sidst nævnte niveau, forhandlingsprocessen. Den parlamentariske arena er rammen både om beslutningen internt i partiet og om det endelige politiske kompromis.

De relevante faktorer/aktører bliver herefter:

Bureaukratifaktoren. Bureaukratiet er involveret i lovforberedelse, implementering af love, planlægning med videre. Derfor må bureaukратиets interesser og faktiske adfærd undersøges ved analyse af en konkret politisk beslutning.

Interesseorganisationerne og deres reaktioner er normalt også væsentlige for et politisk parti. Organisationerne er accepterede som forhandlingspartnere for de politiske partier, og det betragtes som naturligt at inddrage berørte grupperes repræsentanter, inden der træffes endelige afgørelser. Denne faktor er kaldt *organisationsfaktoren*.

Som Molin påpeger, spiller partiernes medlemmer, dvs. partiets basis, en væsentlig rolle. Det er her man finder den ideologiske kerne i et parti, som partiets ledelse og folketingsgruppen, må tage hensyn til. I denne forbindelse finder jeg det hensigtsmæssigt at tale om en *medlemsfaktor*.

Molin nævner også en opinionsfaktor, som i denne analyse er meget central, men med et lidt andet indhold end hos Molin, selv om udgangspunktet er det samme. Jeg vil antyde forskellen ved at introducere begrebet *formodet vælgerholdning*. Dette begreb henviser til det forhold, at for at vinde stemmer er partierne nødt til at tage et vist hensyn til potentielle vælgers holdning. Partierne kan relativt let skaffe sig indsigt i deres egne medlemmers holdninger. Det er vanskeligere med de øvrige potentielle vælgere.

På felter med stærke interesseorganisationer, er problemet ikke så stort. Her udtrykker og repræsenterer interesseorganisationerne deres medlemmers holdninger, og politikerne kan tydeligt se, hvordan bestemte samfundsgrupper forholder sig til særligt definerede områder. Hvor interesserne ikke er stærkt organiseret, og hvor kun en lille del af vælgerne har direkte engagement og erfaring, er partierne i høj grad henvist til mediernes formidling af den offentlige mening. Det billede,

medierne på et givet tidspunkt giver af en hændelse eller et problemfelt, er på samme tid med til at skabe bestemte holdninger/opfattelser hos læsere, seere og lyttere og til at give politikerne en bestemt opfattelse af offentlighedens, altså de potentielle vælgeres, holdninger til den aktuelle situation (Blumler og McQuail, 1968). Jeg vil kalde det medieskabte billede af bestemte problemer/hændelser for *den formidlede virkelighed*.

Det er min påstand, som jeg skal argumentere for i de kommende afsnit, at udlændingeområdet er et typisk eksempel på et område med svagt organiserede interesser, hvor de politiske partier lader deres holdning præge af den formidlede virkelighed, fordi de tager den som et udtryk for (potentielle) vælgeres holdning. Den formidlede virkelighed kommer derved til at stå helt centralt i den politiske beslutningsproces.

Udgangspunktet for det billede, medierne præsenterer, er som regel en konkret hændelse, en beslutning eller en udvikling i en sag, der allerede er fokus på. Men *fakta*, indiskutable kendsgerninger, står ikke alene om at danne den formidlede virkelighed.

Blandt de mange andre ingredienser er hændelsens/problemfeltets *nyhedsværdi*. Om en begivenhed kommer i mediernes søgelys afhænger af dens karakter. Afgørende er, om begivenheden er spændende eller interessant nok til at fange modtagernes opmærksomhed. Dette kommer nemt til at betyde en overdreven stor opmærksomhed omkring enkeltpersoner, konflikter og kriminalitet, ligesom komplicerede sammenhænge ofte forenkles for overskuelighedens skyld (Hernes, 1978; Siune, 1984: 52-53). Udlændinge/flygtningeområdet er generelt af høj nyhedsværdi, fordi det på samme tid handler om enkeltpersoner og menneskeskæbner, og fordi det indeholder et højt konfliktpotentiale.

Den formidlede virkelighed påvirkes også af, hvilke *nøglepersoner*, der gør brug af og har adgang til medierne. Personer placeret på nøglepositioner i forhold til den omtalte begivenhed – for eksempel politikere, embedsmænd, repræsentanter for interesseorganisationer – får ofte adgang til at udtale sig (Mathiesen, 1986; Siune, 1987: 17-18). For almindelige menneskers opfattelse af et bestemt problem, er kendte personers udtalelser om problemet, særligt i TV, af stor betydning (Mathiesen, 1986).

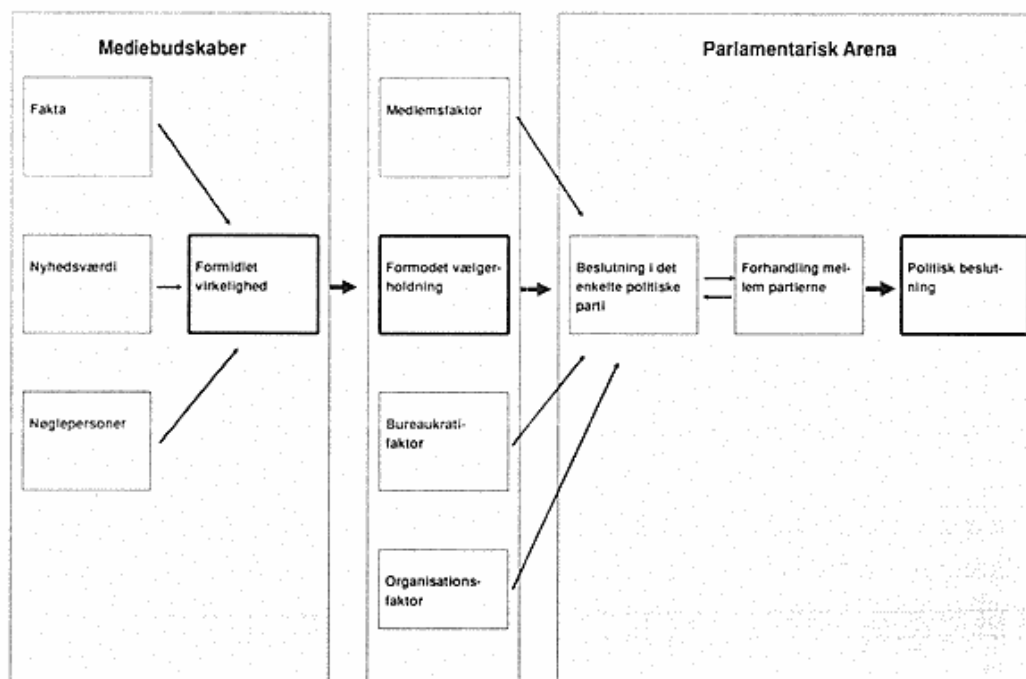
Hvem der i en given sag og på et givet tidspunkt engagerer sig i en offentlig debat, kan nok ofte være lidt tilfældigt. De, der kommer til orde, kommer til at repræsentere »den offentlige mening«. Ved en analyse af en konkret beslutningsproces, bliver det således væsentligt at se på, hvilke enkeltpersoner, der har spillet en fremtrædende rolle i den offentlige debat.

Figur 1 opsummerer på skematisk vis relationerne mellem de enkelte faktorer i den politiske beslutningsproces.

Den formidlede virkelighed op til 1983-beslutningen

I tiden op til 1983-ændringen af udlændingeloven (1979-83) fik i gennemsnit omkring 850 flygtninge asyl i Danmark pr. år. Disse flygtninge kom enten efter forudgående aftale med den danske regering (formidlet via Dansk Flygtningehjælp) eller var vietnamesiske bådflygtninge, der blev samlet op af danske skibe (Kom-

Figur 1. Model til analyse af interaktion mellem mediebudskaber, formodet vælgerholdning og den politiske beslutning



munernes Landsforening m.fl., 1987: 12). Udlændingelovgivningen var ikke særlig detaljeret, og mange afgørelser beroede på myndighedernes skøn. Udlændinge i Danmark havde generelt set en svag retsstilling (Betænkning nr. 882, (1979): bilag F og G).

Medierne fokuserede meget på enkeltpersoner (dvs. herboende udlændinge), der var kommet i klemme i systemet. De konkrete eksempler på udvisning af udlændinge med et langvarigt tilhørsforhold til Danmark førte til krav om generelle lovændringer. Meget omtalte var Mexicaner-sagen, hvor en mexicaner efter 7 års lovligt ophold i Danmark udvist uden domfældelse alene på en mistanke, og Cagara-sagen, hvor en ung filippinsk kvinde, der var opvokset i Danmark, besluttedes udvist efter udstået fængelsstraf, selv om hun ikke længere havde tilknytning til Filippinerne.

Medierne fokuserede stærkt dels på herboende udlændinges sikkerhed mod udvisning, dels på mere almene retssikkerhedsmæssige forhold. Selv efter fremsættelse af lovforslaget var der meget lidt diskussion af udformningen af reglerne om flygtnings adgang til og ophold i Danmark (Brøcker, 1988: 93-99).

Op til 1983 var det nemt for personer, der ønskede at styrke udlændinges retssikkerhed i Danmark, at komme til orde i medierne (Dansk Ungdomsfællesråd m.fl., 1983). Den katolske biskop i Danmark, Hans Martensen, gik stærkt ind i Cagara-sagen og brugte medierne til at argumentere imod hendes udvisning og for en mere human politik over for udlændinge i Danmark i det hele taget (Berlingske Tidende, 21/12 1982, Kristeligt Dagblad, 21/12 1982, Information,

29/12 1982). Også Hans Gammeltoft-Hansen, formand for Dansk Flygtningehjælp, brugte pressen til at få sine holdninger frem (Kristeligt Dagblad, 29/12 1982 og Berlingske Tidende, 20/1 1983).

Der var også modsatrettede indlæg, den 10. april 1983 udtalte justitsminister Erik Ninn-Hansen til Jyllandsposten, at den nye udlændingelov efter hans mening kunne true Danmark som nationalstat og give risiko for race-uro. Synspunktet var ikke populært i medierne og affødte straks en række skarpe reaktioner, både fra andre politikere (Ole Espersen, Jyllandsposten, 11/4, Lise Østergaard, Politiken, 14/4, Preben Wilhjelmsen, Berlingske Tidende, 23/4), og i avisernes ledere (Aarhus Stiftstidende, 12/4, Information, 12/4, Politiken, 12/4, Aktuelt, 16/4).

Det samlede billede som medierne formidlede til borgere og politikere i tiden op til 1983, var altså, at den eksisterende udlændingelovgivning var for dårlig, at loven blev administreret for lemfældigt, at det var for let at udvise udlændinge fra Danmark, og at enkeltpersoner for ofte kom i klemme på grund af det uklare lovgrundlag. På den baggrund blev den formodede vælgerholdning, som politikerne havde at forholde sig til, en almindelig sympati med udlændinge med langvarigt ophold i Danmark, samt et ønske om at sikre dem bedre rettigheder, herunder bedre sikring mod udvisning.

1983-beslutningen

Udlændingeloven af 1983 ændrede og samlede en række af de hidtil gældende regler på området. Til de væsentligste materielle ændringer hørte indførelse af en række rettigheder, primært på familiesammenføringsområdet og med hensyn til asylsøgendes adgang til og ophold i Danmark under behandling af asylansøgningen. Vigtigst var det, at asylsøgende fik et egentligt retskrav på at få asyl i Danmark, når betingelserne for at blive anerkendte som flygtninge var opfyldt. Samtidig skete der væsentlige indskrænkninger i adgangen til at udvise herboende udlændinge, samt en præcisering af kriterierne for udvisning.

Dertil kom de organisatoriske ændringer. Administrationen af loven blev overflyttet fra en politimæssig myndighed (Tilsynet med Udlændinge) til et civilt organ under Justitsministeriet (Direktoratet for udlændinge), og der blev oprettet et uafhængigt Flygtningenævn, der skulle behandle klager over afslag i asylsager.

Den parlamentariske ramme for 1983-beslutningen var en ret ny borgerlig regering, bestående af Det konservative Folkeparti, Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti. Regeringen var kommet til i oktober 1982, som afløser for en socialdemokratisk mindretalsregering. Den parlamentariske situation betød, at Socialdemokratiet havde behov for at medvirke til løsning af et presserende problem, gerne udenom regeringen (Socialdemokratiet havde sammen med Socialistisk Folkeparti og Det radikale Venstre flertal i Folketinget) for at understrege sin status som troværdigt regeringsalternativ. Udlændingeområdet var oplagt, fordi der var så meget debat om det i medierne, og fordi der her var gode muligheder for at markere sig ideologisk uden at risikere at skræmme potentielle vælgere. Regeringen havde behov for at demonstrere handlekraft og funktionsduelighed, og den ønskede ikke at tabe ansigt ved straks at blive sat uden for indflydelse. Socialistisk Folkeparti og Det radikale Venstre havde såle-

des gode muligheder for at få gennemført en udlændingelovgivning i overensstemmelse med partiernes programmer.

De partier, der stod bag den nye udlændingelov var Det konservative Folkeparti, Venstre, Centrum-Demokraterne, Kristeligt Folkeparti, Socialdemokratiet, Det radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti.

Aktørerne i den politiske beslutningsproces

Administrationen af udlændingelovgivningen lå op til 1983-ændringen i Tilsynet med Udlændinge under Rigspolitechefen. Ankeinstands var Justitsministeriet. Disse bureaukratiske organer var stærkt repræsenteret i Fremmedudvalget, et embedsmandsudvalg nedsat i 1977 med det formål at skabe et grundlag for en ny udlændingelovgivning. Bureaukratiet udgjorde en væsentlig andel af det flertal, som i 1982 indstillede et udkast til ny udlændingelov, der i det store hele ville betyde lovfæstning af eksisterende praksis. Flertallet i Fremmedudvalget var meget opmærksom på risikoen for misbrug af regler, der gav retskrav på opholdstilladelse. Det ønskede fortsat en stram praksis både med hensyn til udstedelse af opholds- og arbejdstilladelser og med hensyn til udvisningsadgang. Flertallet i udvalget, og dermed bureaukratiet, ønskede også at opretholde en vis adgang til at afgøre sager på baggrund af skøn.

I en udtalelse til Folketingets retsudvalg vedrørende udkast til ny udlændingelov tilsluttede Rigspolitechef Boye sig generelt udvalgsflertallets indstillinger (folketingets retsudvalgs spørgsmål 1 af 3. februar 1983 vedr. forslag til udlændingelov, 16/3 1983). Hans argumenter gik overvejende på risikoen for omgåelse af indvandrerstoppet, men han brugte også samfundsøkonomiske argumenter og advarede mod risikoen for social uro som følge af for stor indvandring. Bureaukratiet var således meget deltageret i sin stillingtagen til den nye udlændingelov.

Fremmedudvalgets flertalsindstilling blev tilsidesat af Folketinget til fordel for mindretalsindstillingen. Selv om bureaukratiet var meget centralt placeret i forarbejdet til den nye lov og havde stor indflydelse på lovforslagets udformning, fik det ikke den store indflydelse på selve loven. Det kan hænge sammen med, at bureaukratiet holdt så stædigt fast ved sin gamle målsætning, indvandrerstoppet, at det helt nægtede at diskutere retssikkerhed. Bureaukratiet satte sig uden for indflydelse ved hele tiden at snakke adgang, når politikerne ville diskutere retssikkerhed. Arbejdsmarkedets organisationer har på intet tidspunkt involveret sig i 1980'ernes debat om udlændingelovgivningen. Den væsentligste interesseorganisation på udlændingeområdet var og er paraplyorganisationen Dansk Flygtningehjælp. Organisationen består af en række humanitære organisationer, herunder FN-forbundet i Danmark. Dansk Flygtningehjælp var repræsenteret i Fremmedudvalget ved sin formand Hans Gammeltoft-Hansen.

Han udgjorde sammen med repræsentanterne fra Advokatrådet og Socialministeriet det mindretal, hvis synspunkter Folketingets flertal til sidst valgte at følge. Mindretallet lagde vægt på klare regler, sikkerhed mod udvisning og retskrav på opholdstilladelse til visse grupper af udlændinge. Organisationen Dansk Flygtningehjælp havde tilsyneladende stor indflydelse på 1983-lovens udformning, fordi Fremmedudvalgets mindretals udkast kom til at ligge til grund for loven.

Det radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Venstresocialisterne markerede alle op til lovændringen et stærkt ønske om at ændre udlændingeloven, så den gav flere rettigheder til herboende udlændinge. Partierne havde glæde af den parlamentariske situation, som gjorde, at det socialdemokratiets udspil til udlændingelov kom til at ligge nærmere deres holdninger end regeringens, og Socialdemokratiets egne, tidligere holdninger. Alle partierne havde en stærk medlemsmæssig og ideologisk baggrund for at arbejde for at sikre udlændinges retsstilling i Danmark. Den nye udlændingelov imødekom i vid udstrækning de ønsker, de tre partier havde.

Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti forsvinder lidt i regerings-samarbejdet. Det er i hvert fald vanskeligt at se, at deres andel i regeringsmagten har sat sig spor i udlændingelovgivningen. Begge partier var i 1983 præget af en humanistisk tilgang til udlændingeområdet. Kristeligt Folkeparti engagerede sig en del i enkeltsager, mens Centrum-Demokraterne havde problemer med det indre fodslag.

Det konservative Folkeparti havde op til 1983 en ret entydig holdning til udlændingeområdet. Bureaukratiet, dvs. Tilsynet med udlændinge og politiet, blev anset for ekspertisen på området, og der var i partiet generel tilfredshed med den måde, de eksisterende regler blev forvaltet på. Partiets medlemmer havde ingen interesse i ændring af de eksisterende regler. Den konservative Erik Ninn-Hansen var justitsminister i 1983, og hans forslag til ny udlændingelov byggede på Fremmedudvalgets flertalsindstilling og var som sådant noget mere restriktivt over for udlændinge end den endelige lov blev det (Folketingstidende, 1982-83, bind F, 20/1 1983, sp. 4502ff). Justitsministeren søgte samtidig gennem en hurtig behandling af loven at få løst en enkeltsag, Cagara-sagen, der havde fået meget medieomtale (Brøcker, 1988: 15-16). Når partiet alligevel endte med at stemme for en udlændingelov, der afveg meget fra partiets ideal, må det tilskrives dels den parlamentariske situation (flertal udenom regeringen), dels partiets opfattelse af den formodede vælgerholdning.

Venstres holdning til udlændingeområdet var ret svingende i perioden op til 1983. Folketingsgruppens udmeldinger på området var afhængig af, hvem der var ordfører. Det tyder på, at området havde lav vægtning i partiet, og at der ikke var et entydigt hensyn at tage til partiets medlemmer. Partiet gjorde indsigelser over for dele af justitsministerens lovforslag, fordi det ønskede mere hensyntagen til herboende udlændinges retssikkerhed. Venstre endte som Det konservative Folkeparti med at stemme for en lovgivning, der gav mere vidtgående rettigheder til indvandrere og flygtninge, end partiet selv havde lagt op til. Forklaringen er formentlig den samme som for Det konservative Folkeparti.

Socialdemokratiet førte op til regeringsskiftet i 1982 en ret stram udlændingepolitik. Partiet støttede stort set Tilsynet med Udlændinges administration af de eksisterende regler, også i kontroversielle enkeltsager. Således var det en socialdemokratisk justitsminister (Orla Møller), som i 1977 udviste den tidligere omtalte mexicaner, ligesom det var en socialdemokratisk justitsminister (Ole Espersen), som første gang stadfæstede udvisningen af Cagara. Partiet tog ikke i sin regeringstid initiativ til at flytte administrationen af udlændingelovgivningen til et

civilt organ. Partiets bagland gav forskelligtrettede signaler. Indvandrerstoppet i 1973 blev indført under hensyn til arbejdsmarkedsorganisationerne, men i 1980 vedtog en socialdemokratisk kongres, at der skulle lægges vægt på at sikre udlændiges retsstilling i Danmark. Den parlamentariske situation i 1983 gjorde, at Socialdemokratiet havde brug for at markere sig ideologisk, og udlændingeområdet var velegnet til det formål. Medierne havde allerede trukket linjerne op, det var nemt for partiet at hoppe med på vognen og med udgangspunkt i populære enkelt-sager at kræve lovændringer og overflytning af administrationen til et civilt organ.

Den formidlede virkelighed op til 1986-beslutningen

Antallet af nyankomne asylsøgere til Danmark varierede meget i 1986. Der kom relativt få i 1. kvartal (823), mange i 2. kvartal (2000), rigtig mange i 3. kvartal (5125), og noget færre i 4. kvartal (1351). Faldet i antallet af flygtninge i 4. kvartal begyndte allerede inden ændringen af udlændingeloven (17/10 1986), som følge af en visum-aftale mellem DDR og BRD (Retsudvalget 1986; Tonsgaard, 1989).

I løbet af 1986 fokuserede medierne mest på antallet af asylsøgere i Danmark. I sidste halvdel af året bragtes daglige rapportager om antallet af nyankomne asylsøgere, ligesom uro og sammenstød i og omkring flygtningelejrene ofte blev nævnt. I denne periode var medierne også meget optagede af Dansk Flygtningehjælps problemer med at finde indkvarteringsmuligheder for de mange asylsøgende (Brøcker, 1988: 102ff.). Morgenavisen Jyllandsposten offentliggjorde 20/6 1986 en Observa-undersøgelse, som viste, at 70 pct. af regeringspartierne (K,V,CD,Kr.F.) vælgere og 65 pct. af Socialdemokratiets vælgere ønskede at lukke grænsen for flygtninge i et år.

I tiden op til 1986-ændringen af udlændingeloven brugte flere ret forskellige personligheder medierne til at få deres budskab frem. Formanden for Dansk Flygtningehjælp, Arne Piel Christensen, gav d. 6/10 1986 i Information udtryk for, at der var behov for en ændring af udlændingeloven, der muliggjorde indgriben over for en uhensigtsmæssig udvikling på asylområdet. Interviewet var lavet efter 1/10 86, hvor visumaf-talen mellem DDR og BDR trådte i kraft. Han kan næppe have været i tvivl om effekten af, at formanden for flygtningenes »egen« organisation offentligt udtalte, at han fandt behov for en stramning af loven.

Søren Krarup brugte også medierne i 1986. I september indrykkede han to gange (21/9 og 28/9) en stor annonce i Jyllandsposten, hvor han opfordrede folk til at vise deres protest mod udlændingelovgivningen ved at boykotte indsamlingen til Flygtning-86. Han kritiserede organisationen Dansk Flygtningehjælp voldsomt og anklagede den blandt andet for at opføre sig som en besættelsesmagt i et fremmed land. I den anden af annoncerne takkede han for den store støtte og opbakning, han til da havde modtaget. Samtidig annoncerede han dannelsen af Komiteen mod flygtningeloven.

En tredje nøgleperson i mediedebatten i 1986 var daværende justitsminister Erik Ninn-Hansen. 9/9 1986 kunne man læse på forsiden af Jyllandsposten, at »Ninn kræver flygtningestop«. Her udtalte Ninn-Hansen, at han midlertidigt ville lukke landets grænser for asylsøgende, fordi der nu var så mange, at situationen var helt uoverskuelig. Allerede dagen efter var Ninn-Hansen igen fremme

med udtalelser om nødvendige indgreb i forhold til de mange flygtninge. Han fremskrev ved denne lejlighed det foreløbige flygtningtal for 1986 og sagde, at det ville føre til, at Danmark årligt ville modtage 50.000 flygtninge, hvilket svarede til en årgang nyfødte! Ninn-Hansen betegnede situationen som en folkevandring og argumenterede på den baggrund for at lukke grænserne. Tallene var urealistisk høje, hvilket Ninn-Hansen utvivtsomt har været opmærksom på (Brøcker, 1988: 116 og 31). Ikke desto mindre gentog han dem, både i et interview i Jyllandsposten d. 13/9 1986, og ved fremsættelse af lovforslag til ændring af udlændingeloven (FT 1986, skriftlig fremsættelse, 7/10 1986, L 4).

Op til 1986-ændringen var den virkelighed, medierne formidlede, præget af flygtninge, som strømmede ind i Danmark, og skabte uro og ballade. Der var ikke tale om »rigtige« flygtninge, men derimod om mennesker, der søgte til Danmark for at udnytte den høje sociale standard. Den formodede vælgerholdning, politikerne kunne udlede af medierne, var at danskerne var trætte af flygtninge, at de følte sig truet i deres nationale egenart, og at de helst så grænserne helt lukkede for udlændinge.

1986-beslutningen

1986-beslutningen ændrede ikke ved retssikkerheden for de udlændinge der allerede havde fået ophold i Danmark. Rettighederne til familiesammenføring bestod fortsat, ligesom der ikke blev ændret på udvisningskriterierne. Ændringerne rettede sig mod asylansøgere, dvs. flygtninge som endnu ikke havde opnået asyl i Danmark. Behandlingen af lovforslaget gik usædvanlig hurtigt. Det blev fremsat den 7/10 1986 og vedtaget og sat i kraft 17/10 samme år.

De materielle ændringer bestod i, at udlændinge uden pas og/eller gyldigt visum skulle afvises ved grænsen, medmindre de kom direkte fra et land, hvor der var risiko for forfølgelse. Der skulle ikke ske en vurdering af den enkeltes situation, men af, hvordan vilkårene for vedkommendes etniske gruppe generelt var i det pågældende land. Samtidig blev det muligt at idømme bøder til flyselskaber, der medtog passagerer uden gyldigt pas og/eller visum. En organisatorisk følge af de nye regler blev, at henholdsvis lufthavnspersonale og grænsepoliti reelt blev første asylinstans, fordi det var her papirerne skulle vurderes med henblik på umiddelbar afvisning.

Den parlamentariske baggrund for 1986-lovgivningen var, at landet efter et folketingsvalg stadig havde en borgerlig firkloverregering og et socialdemokrati i opposition. Samtidig var Fremskridtspartiet blevet stærkere repræsenteret i Folketinget, hvilket betød yderligere vægtning af en af partiets mærkesager, modstanden mod udlændingeloven af 1983. Fremskridtspartiets stærkt markerede holdninger i flygtningedebatten var med til at skærpe regeringspartiernes holdninger til flygtningespørgsmålet, fordi partierne frygtede at miste stemmer til Fremskridtspartiet.

De fleste af de partier, som vedtog 1983-loven, var også med til at vedtage 1986-ændringerne. De beslutningstagende partier var Det konservative folkeparti, Venstre, Centrum-Demokraterne, Kristeligt folkeparti, Socialdemokratiet og Fremskridtspartiet.

Aktørerne i den politiske beslutningsproces

Overflytningen af administrationen af udlændingeloven fra et politimæssigt til et civilt organ, betød ikke den store ændring i den personmæssige sammensætning af bureaukratiet. En stor del af juristerne og kontorfunktionærerne i det nye Direktorat for Udlændinge (DfU), havde tidligere arbejdet i Tilsynet med Udlændinge (TmU), ligesom de politifolk der tidligere var ansat i TmU i vid udstrækning flyttede med over i Den centrale Politiafdeling, som efter 1983 kom til at varetage den politimæssige behandling af udlændingesager (Samspil, 1984: nr. 3). Det betød, at kulturen i både DfU og Den centrale Politiafdeling var præget af de samme holdninger, som TmU havde givet udtryk for i Fremmedudvalget. Bureaukratiet var således stadig meget opmærksom på adgangs- og misbrugsproblematikken og fandt på den baggrund, at 1983-lovgivningen burde ændres. Denne holdning blev underbygget af det store arbejdspress, som det øgede antal flygtninge resulterede i. De bureaukratiske aktører var altså ikke særlig tilfredse med lovgivningen, og arbejdsgangen var træg, uden at være direkte obstruerende (Brøcker, 1988). Bureaukratiet havde god kontakt til justitsministeren og bakkede fuldt op om ministerens ændringsforslag. Sammenfaldet mellem bureaukatiets og ministerens interesser gør det vanskeligt at vurdere bureaukatiets selvstændige indflydelse på den politiske beslutningsproces. Op til 1986-beslutningen var udlændingeområdet dog så voldsomt politiseret, at det i sig selv virkede begrænsende på de bureaukratiske aktørers indflydelse.

Dansk Flygtningehjælp markerede både 20/8 og 8/10 1986 i breve til de politiske partiers ordførere, at organisationen fandt det nødvendigt med justering af udlændingeloven for at undgå en u hensigtsmæssig udvikling. I brev til retsudvalget af 10/10 1986 (Retsudvalget 1986; bilag 3), tilsluttede organisationen sig også princippet om at indføre kontrol for at undgå asylsøgere, der allerede havde opnået beskyttelse i 3. lande. Samtidig kritiserede Dansk Flygtningehjælp dog det aktuelle lovforslag for at være meget restriktivt og for, at forslaget kunne indebære, at folk afvistes til lande, hvor de kunne risikere forfølgelse. Dansk Flygtningehjælp var med til at lægge op til en stramning af udlændingeloven, men protesterede mod den konkrete udformning af lovforslag og lov.

Det radikale Venstre, SF og VS var meget kritiske over for forslagene til ændring af udlændingeloven, men var aldrig med i forhandlinger om lovforslaget. Partiernes indvendinger blev i det store hele tilsidesat.

Centrum-Demokraterne og Kristeligt Folkeparti markerede ingen selvstændige synspunkter og havde ingen selvstændig betydning i forhold til lovændringen i 1986. Dog var det for Kristeligt Folkeparti vigtigt at holde de øvrige forligspartier fast på en beslutning om revision af loven efter et år, fordi partiet havde en stærk medlemsfaktor for en humanistisk politik med beskyttelse af den enkeltes sikkerhed. Denne beslutning om revision af loven blev nedfældet i selve lovteksten.

Det konservative Folkeparti havde i 1986 en stærk medlemsfaktor for stramning af udlændingeloven. Samtidig havde partiet en stærkt engageret justitsminister, som både i medierne og i Folketinget gav udtryk for, hvilken udvikling han ønskede. Partiets politiske placering gjorde det oplagt for partiets vælgere at be-

nytte Fremskridtspartiet som protestparti, hvorfor det var vigtigt for partiet at markere klare standpunkter på udlændingeområdet. Respekten for bureaukratiet og justitsministerens tidlige fornemmelse for medlemmers og vælgeres holdning prægede Det konservative Folkeparti op igennem 1980'erne, men med stærkest gennemslagskraft i 1986.

Venstre markerede ikke i 1986 særstandpunkter i forhold til justitsministerens udspil. Gennem medierne fik partiet klare signaler om vælgeres og medlemmers utilfredshed med situationen på flygtningeområdet. Partiet har ønsket at rette op på en uønsket og uforudset situation.

Socialdemokratiet havde som tidligere nævnt problemer med medlemsfaktoren. Der var uro i baglandet, ikke mindst i de socialdemokratiske kommuner, der skulle tage imod asylsøgere og flygtninge. Samtidig kom der klare signaler fra medierne om, at også de socialdemokratiske vælgere sagde fra over for antallet af asylsøgere og flygtninge i Danmark. Det blev nødvendigt for partiet at markere sin vilje til at løse problemerne, hvis partiet ikke skulle risikere at miste stemmer til de borgerlige partier. Med 1986-loven vendte Socialdemokratiet tilbage til den mere restriktive udlændingepolitik, partiet havde ført i 1970'erne. 1983-loven blev på den måde en parentes i dansk udlændingelovgivning, udløst af en særlig parlamentarisk situation, kombineret med en bestemt stemning i medierne.

Konklusion

Medierne har, via den formidlede virkelighed, haft stor indflydelse på de politiske beslutningsprocesser på udlændingeområdet i 1980'erne. I 1983 satte medierne fokus på *enkeltpersoners retssikkerhed*, hvorfor det blev temaet for lovændringerne. I hele 1986 fokuseredes derimod på *uroligheder, sammenstød og indkvarteringsproblemer* i kølvandet på det øgede antal asylsøgere. Det blev derfor disse problemer de politiske partier måtte forholde sig til.

Der kan ikke være nogen diskussion om, at der faktisk ankom flere asylsøgere til Danmark i 1986 end i 1983, men mediernes behandling af området havde en afgørende betydning for, at store dele af befolkningen kom til at betragte antallet af asylsøgere som en trussel mod det danske samfund.

På udlændingeområdet er og var bureaukratiet den stærkest organiserede interesse. I 1983 var de bureaukratiske aktørers interesser i modstrid med tendenserne i den formidlede virkelighed, og den parlamentariske situation betød, at den formodede vælgerholdning blev den faktor, som fik størst indflydelse på den politiske beslutningsproces. Bureaukratiet blev regulært sat uden for indflydelse.

Anderledes var det i 1986. Her var bureaukatiets interesser i overensstemmelse med den formidlede virkelighed, og dermed også med den formodede vælgerholdning. Derfor var 1986-loven i meget højere grad end 1983-loven på linje med bureaukatiets holdninger.

Analysen af beslutningsprocesserne på udlændingeområdet viser således, at medierne har stor indflydelse på den politiske dagsorden, og at de kan få direkte indflydelse på udfaldet af politiske beslutninger. Mediernes muligheder for at få indflydelse afhænger naturligvis af områdets karakter, men risikoen for tilfældige beslutninger som følge af en bestemt mediedækning er oplagt størst på områder,

hvor interesserne er svagt organiserede, og hvor partierne ikke på forhånd er forpligtede af bestemte holdninger.

At medierne kan få så stor indflydelse på, hvilke områder politikerne beskæftiger sig med, og hvilke beslutninger de træffer, kan virke forvrængende for det repræsentative demokrati. Hvis medierne oven i købet, som det er tilfældet med debatten omkring flygtninge, er med til at skabe den stemning i befolkningen, som de formidler videre som beslutningsgrundlag, bliver situationen absurd.

Mediernes fokusering på politikerne og på interessante, men ikke nødvendigvis typiske, enkeltfald er med til at skabe skævhed i politikernes billede af virkeligheden. For det første bliver det nyhedskriterier, og ikke spørgsmål om politisk relevans, der kommer til at bestemme den politiske dagsorden. For det andet bliver politikernes gennemslagskraft afhængig af, hvor dygtige de er til at benytte medierne.

Ninn-Hansens dygtige samspil med pressen kan til en vis grad illustrere dette. Jørgen Grønnegård Christensen har argumenteret for, at Ninn-Hansens udtalelser til pressen bidrog kraftigt til at vække mediernes interesse for sagen og senere vedligeholde den, hvorved justitsministeren kan siges at have initieret mediernes dagsordensættende funktion.

Dermed fik Ninn-Hansen stor indflydelse på dansk udlændingelovgivning i 1980'erne, idet han både var deltager i formuleringen af den formidlede virkelighed, der blev grundlag for den politiske beslutning, beslutningstager og ansvarlig for implementeringen af de vedtagne love.

Ninn-Hansen oplevede iøvrigt siden hen pressens indflydelse fra en anden side, da mediernes behandling af hans rolle i den såkaldte »Tamil-sag« var medvirkende til, at han først blev fjernet som justitsminister og siden blev vraget som formand for Folketinget. Men det er en anden historie.

Litteratur

Aktuelt.

Berlingske Tidende.

Betænkning nr. 882, *Betænkning om udlændingelovgivningen. Administrative retningslinier.*

Betænkning nr. 968, *Betænkning om udlændingelovgivningen. Udkast til ny udlændingelov. retningslinier.*

Blumler, J.G. og D. McQuail (1968). *Television in Politics.* London.

Brøcker, Anne (1988). *Retssikkerheden og Flygtningestrømmen.* Århus: speciale, Institut for Statskundskab.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1987). *Politisk Kommentar, Weekend-Avisen, 22/5-29/5.*

Dansk Ungdoms Fællesråd m.fl. (1983). *Klip fra debatten om udlændinges retssikkerhed, 1-3.*

Elklit, Jørgen og Ole Tonsgaard (1989). *To folketingsvalg. Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988,* Århus: Forlaget Politica.

Folketingstidende, 1982-83, bind F, 1985-86, bind A, og 1986-87, bind A og F.

Hernes, Gudmund (1978). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon.* Oslo: Universitetsforlaget.

Information.

Kommunernes Landsforening m.fl. (1987). *Flygtninge i Danmark. Integrationsarbejdet.* København.

Kristeligt Dagblad.

Løv nr. 686 af 17/10 1986.

hvor interesserne er svagt organiserede, og hvor partierne ikke på forhånd er forpligtede af bestemte holdninger.

At medierne kan få så stor indflydelse på, hvilke områder politikerne beskæftiger sig med, og hvilke beslutninger de træffer, kan virke forvrængende for det repræsentative demokrati. Hvis medierne oven i købet, som det er tilfældet med debatten omkring flygtninge, er med til at skabe den stemning i befolkningen, som de formidler videre som beslutningsgrundlag, bliver situationen absurd.

Mediernes fokusering på politikerne og på interessante, men ikke nødvendigvis typiske, enkeltfald er med til at skabe skævhed i politikernes billede af virkeligheden. For det første bliver det nyhedskriterier, og ikke spørgsmål om politisk relevans, der kommer til at bestemme den politiske dagsorden. For det andet bliver politikernes gennemslagskraft afhængig af, hvor dygtige de er til at benytte medierne.

Ninn-Hansens dygtige samspil med pressen kan til en vis grad illustrere dette. Jørgen Grønnegård Christensen har argumenteret for, at Ninn-Hansens udtalelser til pressen bidrog kraftigt til at vække mediernes interesse for sagen og senere vedligeholde den, hvorved justitsministeren kan siges at have initieret mediernes dagsordensættende funktion.

Dermed fik Ninn-Hansen stor indflydelse på dansk udlændingelovgivning i 1980'erne, idet han både var deltager i formuleringen af den formidlede virkelighed, der blev grundlag for den politiske beslutning, beslutningstager og ansvarlig for implementeringen af de vedtagne love.

Ninn-Hansen oplevede iøvrigt siden hen pressens indflydelse fra en anden side, da mediernes behandling af hans rolle i den såkaldte »Tamil-sag« var medvirkende til, at han først blev fjernet som justitsminister og siden blev vraget som formand for Folketinget. Men det er en anden historie.

Litteratur

Aktuelt.

Berlingske Tidende.

Betænkning nr. 882, *Betænkning om udlændingelovgivningen. Administrative retningslinier.*

Betænkning nr. 968, *Betænkning om udlændingelovgivningen. Udkast til ny udlændingelov. retningslinier.*

Blumler, J.G. og D. McQuail (1968). *Television in Politics.* London.

Brøcker, Anne (1988). *Retssikkerheden og Flygtningestrømmen.* Århus: speciale, Institut for Statskundskab.

Christensen, Jørgen Grønnegård (1987). *Politisk Kommentar, Weekend-Avisen, 22/5-29/5.*

Dansk Ungdoms Fællesråd m.fl. (1983). *Klip fra debatten om udlændinges retssikkerhed, 1-3.*

Elklit, Jørgen og Ole Tonsgaard (1989). *To folketingsvalg. Vælgerholdninger og vælgeradfærd i 1987 og 1988,* Århus: Forlaget Politica.

Folketingstidende, 1982-83, bind F, 1985-86, bind A, og 1986-87, bind A og F.

Hernes, Gudmund (1978). *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon.* Oslo: Universitetsforlaget.

Information.

Kommunernes Landsforening m.fl. (1987). *Flygtninge i Danmark. Integrationsarbejdet.* København.

Kristeligt Dagblad.

Lov nr. 686 af 17/10 1986.

- Mathiesen, Thomas (1986). *Makt og medier. En innføring i mediesociologi*. Oslo: Pax Forlag A/S.
- Molin, Björn (1965). *Tjänstpensionsfrågan. En studie i svensk partipolitik*. Göteborg: Akademiförlaget.
- Morgenavisen Jyllandsposten.*
- Politiken.*
- Retsudvalget (1986). *Besvarelse af spørgsmål 55-65 vedr. forslag til lov om ændring af udlændingeloven, L 4, 16/10 1986.*
- Samspil* (1984), nr. 3.
- Scott, Ricard W. (1987). *Organisations: Rational, Natural, and open Systems*. (2. ed.) New Jersey.
- Siune, Karen (1984). *Politik og Medier*. Århus: Forlaget Politica.
- Aarhus Stiftstidende.*