

Modtagelse af uledsagede mindreårige asylansøgere

Denne artikel behandler velfærdsstatens modtagelse af de uledsagede flygtningebørn. Artiklen diskuterer skismaet mellem de konventioner, der omhandler børns rettigheder, og den danske velfærdsstats egeninteresser. På den ene side er velfærdsstaten optaget af, at de uledsagede mindreårige er sårbare og skal behandles som børn. På den anden side er myndighederne også optagede af, at sortere flest muligt fra, så der ikke er nogle, der opnår asyl uberettiget i forhold til de gældende regler.



VIBEKE ANDERSSON

Lektor
Global Refugee Studies
Aalborg Universitet, København
Email: van@cgs.aau.dk

Migrationskontrol er blevet et vigtigt emne i politik og i medierne. Presset på asylsystemerne fører til nye tiltag, både i Danmark og i resten af Europa. Artiklen diskuterer, om der er et skisma mellem de konventioner, der omhandler børns rettigheder, og den danske velfærdsstats egeninteresser, når den modtager og kategoriserer det, der kaldes 'uledsagede mindreårige asylansøgere' (Ny i Danmark). Udlændingestyrelsen og Styrelsen for International Rekruttering og Integration benævner gruppen af børn, der kommer alene til Danmark, som 'uledsagede mindreårige asylansøgere', og netop ikke 'børn'. Den danske lovgivning har ikke en særlig praksis, når det gælder børn. De uledsagede mindreårige er underlagt samme rammer, som gælder for voksne: "Uledsagede mindreårige asylansøgere skal som udgangspunkt, opfylde de samme betingelser som andre asylansøgere for at få deres ansøgning behandlet i Danmark" (Ny i Danmark). Der er dog nogle retningslinjer for behandlingen af deres ansøgninger: "Ansøgningerne skal således behandles hurtigt, og de uledsagede mindreårige bliver indkvarteret på særlige asylcentre med specialuddannet personale" (Ny i Danmark). Det vil blive diskuteret, om den måde, man omtaler disse børn på i officielle dokumenter, og om den måde, man behandler børn, der flygter alene, på, er problematisk for den danske velfærdsstat.

Begrebet 'Child's Best Interest' – barnets tarv – vil være omdrejningspunktet for diskussionen i denne artikel. Barnets tarv udtrykker det, der måtte være det bedste for barnet, men da dette er situationsbestemt, vil der være nuancer, der afgør, hvorvidt man handler i overensstemmelse med 'Child's Best Interest'. Diskussionen vil være organiseret omkring forskellige

vigtige begreber. Flygtningekonventionens 'velbegrundet frygt for forfølgelse' og de instrumenter, velfærdsstaten bruger for at fastslå, om dette er tilfældet, vil være ét emne. Hvordan de uledsagede mindreårige bliver repræsenteret, vil være et andet. Asylprocessen vil blive diskuteret kort, og den måde, børn, der flygter alene, bliver defineret på, når de ankommer til Danmark vil også blive diskuteret.

Man kan argumentere for, at asylsystemet kan beskytte velfærdsstaten i forhold til immigration (Teubner 1986; Gibney & Hansen 2003; Greve 2007). Der er i den daglige tale, og i medie billedet, ofte forvirring af begreberne, når man taler om 'migranter', 'flygtninge' og 'asylansøgere'. Men det er ikke uden betydning, hvordan folk, der ankommer til Danmark, bliver kategoriseret, da der med hver kategori følger forskellige rettigheder. Denne artikel fokuserer på børn under 18 år, og hvordan staten håndterer modtagelsen af dem. Et af de centrale argumenter er, at der ser ud til at være en indbygget modsigelse mellem det, der er i barnets interesse (Child's Best Interest'/barnets tarv), og det, der er i velfærdsstatens interesse (Engebrigtsen 2003). Dette får følger for, hvordan man modtager børn under 18 år, og har konsekvenser for barnet selv, da der er vigtige forskelle mellem de tilbud, der gives til til asylansøgere under 18 år, og til dem over 18 år. En af de væsentligst forskelle er, at behandlingen af asylsagen er hurtigere for børn end for voksne ansøgere. Argumentet i artiklen bliver samtidig, at der med den hurtige behandling kan opstå fejkilder – med den konsekvens, at barnet kan opleve en uretfærdig behandling.

Brug af termer

Børn, der ankommer til Danmark alene, får betegnelsen 'uledsagede mindreårige asylansøgere', fordi betegnelser som denne gør det muligt at iværksætte bureaukratisk praksis i forhold til en bestemt type af asylansøger (Bustamente 2002; Zetter 2007). Brugen af termen 'asylansøger' i stedet for 'flygtning' er vigtig for bureaukratiet i asyprocessen, fordi:

...the transformer label 'asylum seeker' [...] is demarcated by the whole sale withdrawal or reduction of established rights: examples are here fast track appeals and deportation, limited judicial review, more detention, so called white lists of countries presumed not to persecute, European conventions preventing multiple applications in EU Member States (Zetter 2007:181)

'Uledsaget mindreårig asylansøger' er en kategori, som er formet for at kunne behandle en bestemt gruppe af asylansøgere. Det er vigtigt at understrege, at termen 'uledsaget mindreårig' er forskellig fra kategorien 'barn', som ellers bruges af staten til at betegne personer under 18 år (f.eks. i børneloven). Internationalt er der 'Convention of the Rights of the Child' og 'UNHCR Guidelines on 'Determining the Best Interest of the Child', som begge dækker børn og deres behov.

Brugen af termen 'mindreårige' (og ikke 'børn') skaber en form for eksklusion:

"Thus the child who is regarded as an alien is not quite a child, in the sense that he or she does not carry the conceptualization of innocence and vulnerability attributed to children generally. He or she is not, it would seem, entitled to the same consideration of care and protection and may be subject to the same hardships and procedural requirements imposed by immigration control as those experienced by adults" (Jones 2001:266)

Uledsagede mindreårige asylansøgere kan således siges at være betegnet som flygtninge og asylansøgere først, og børn dernæst. Desuden stilles der ofte spørgsmålstejn ved autenticiteten af deres status som asylansøgere, som man kan se i analysen af den proces, der tages i brug, når det skal bestemmes, om en mindreårig skal gives opholdstilladelse. Asyprocessen foregår ofte i et 'klima af mistro' (Stretmo 2014), og det er her, man kan argumentere for, at der sker et sammenstød mellem det at tage vare på sårbare flygtningebørn på den ene side og varetagelsen af velfærdsstatens interesser på den anden. For overhovedet at blive betragtet som asylansøger skal de, der kommer til Danmark, først dokumentere, at de er udsat for forfølgelse.

'Velbegrundet frygt for forfølgelse' og kronologisk aldersbestemmelse

Når flygtninge søger asyl, er myndighederne forpligtet til at vurdere, om der foreligger 'velbegrundet frygt for forfølgelse', som stipuleret i Flygtningekonventionen fra 1951. Hvad børn angår, så er myndighederne nødt til at etablere en viden om, hvorvidt barnet er i stand til at føle frygt (Bhaba 2001). Derfor er det vigtigt for myndighederne at fastslå barnets modenhed.

Ifølge en rapport fra Institut for Menneskerettigheder er børn under 12 år ikke at betragte som modne nok, mens børn over 15 er det (Institut for Menneskerettigheder 2015). Børnene er berettigede til goder som juridisk bistand, sygeforsikring, skolegang, og en status som 'mindreårig' fører til en hurtigere asylbehandlingsproces, rettigheder til familiesammenføring og bedre mulighed for at opnå opholdstilladelse (Hjern et al. 2011). Barnets alder er således vigtig at få fastslået for behandlingen af asylsagen. I udlændingelovens §40c(2) står der, at:

"Politiet og Udlændingestyrelsen kan kræve, at en uledsaget udlænding, der oplyser at være under 18 år, medvirker til en lægelig undersøgelse med henblik på at fastslå udlændingens alder".

Dette sker, fordi den uledsagede mindreårig sjældent har dokumenter, som for eksempel en fødselsattest, fra det land, de kommer fra. Et andet faktum er, at den mindreårig måske lyver om sin alder (Hjern et al. 2011; Bhaba 2001). Fra myndighedernes synspunkt er aldersbestemmelse en måde, hvorpå man kan undgå en udnyttelse af forskellige asylprocedurer, netop fordi det at være mindreårig uledsaget asylansøger gør det nemmere at opnå fordele i asylsystemet – som for eksempel en hurtigere behandling af asylsagen.

Danmark foretager en aldersvurdering af alle nyligt ankomne mindreårige (Dansk Røde Kors 2015). Dette gøres på trods af, at der er diskussion om hvor meget aldersbestemmelse bør bruges. For eksempel siger 'Separated Children in Europe Programme (SCEP)': "[a]ge assessment procedures should only be undertaken as a measure of last resort, not as standard or routine practice" (2009:25).

Man kan diskutere den mere stramme politik for eksempel i forhold til aldersbestemmelse med diskurs, der er i forhold til at 'andre' vil udnytte velfærdssystemet, selvom dette i realiteten måske ikke foregår særligt ofte. Den aldersbestemmelses-teknik, som benyttes i Danmark, sker ved både en fysisk undersøgelse og ved en røntgenundersøgelse af kæbe eller visdomstand og det venstre håndled. Dette kan vække bekymring i forhold til princippet om barnets tarv (UNHCR Guidelines).

Undersøgelserne er kendt for at være temmelig upræcise, fordi metoderne oprindeligt blev udviklet til at bestemme barnets udvikling, når alderen allerede var kendt (Hjern et al. 2011:2). Og hvis unøjagtighederne ikke rapporteres til Udlændingestyrelsen, som behandler asylansøgningen, så vil beslutningen blive truffet på baggrund af upræcise antagelser (Dansk Røde Kors 2015). Ved næsten kun at fokusere på den fysiske alder er myndighederne blinde for andre faktorer, som er nødvendige for at få et resultat, der er så korrekt som muligt. SCEP har standarder for god praksis i forbindelse med aldersbestemmelse, som er:

"Multi-disciplinary and undertaken by independent professionals with appropriate expertise and familiarity with the child's ethnic and cultural background. They must balance physical, develop-

mental, psychological, environmental and cultural factors” (SCEP 2009:25).

Dette betyder, at ud over aldersbestemmelse bør man også inddrage barnets psykiske modenhed og etniske oprindelse og for eksempel vurdere, om der kan være spor af fejllærning. Det står ikke nogen steder i hverken lovgivning eller anbefalinger, at barnet kan modsætte sig en aldersbestemmelse. Dog siger Institut for Menneskerettigheder, at hvis den mindreårige modsætter sig en aldersbestemmelse, så vil det næsten automatisk føre til mistro (Institut for Menneskerettigheder 2015).

På den ene side er velfærdsstaten optaget af, at de uledsagede mindreårige er sårbare og skal behandles som børn (hurtigere asylbehandling for at få fastslået flygtningestatus), men på den anden side er myndighederne også optagede af at sortere flest muligt fra (ved aldersbestemmelsen), så der ikke er nogle, der opnår asyl uberettiget i forhold til de gældende regler. Desuden kommer de børn, der får opholdstilladelse, til at befinde sig i en venteperiode, indtil de bliver 18 år, som vil være præget af usikkerhed, da de ikke ved, om de vil opnå endeligt asyl. Dette kan være i strid med Børnekonventionen (artikel 3). Der kan således spores en vis ambivalens ud fra forskellige 'logikker': sårbare børn versus personer, der bevidst udnytter velfærdsydelser. Argumentet er, at denne ambivalens afspejler sig i den måde, velfærdsstaten møder de uledsagede mindreårige asylansøgere på, og får følger for børnene, da de reelt er i en venteposition, selvom de opnår opholdstilladelse.

Repræsentation

Når den uledsagede mindreårige ankommer til et dansk asylcenter, får han eller hun en personlig repræsentant tilknyttet. Dette administreres af Dansk Røde Kors. I sit opslag på nettet, fremhæver Røde Kors to karaktertræk, der er vigtige for at agere som personlig repræsentant for en uledsaget mindreårige: medfølelse og altruisme (Dansk Røde Kors). Dette er især tydeligt i de beretninger fra frivillige, som ses på hjemmesiden (Dansk Røde Kors). Medfølelse kommer til udtryk, fordi de uledsagede mindreårige ses som ofre, og altruismen bliver understreget ved, at den personlige repræsentant siges at få personlige oplevelser ved at arbejde som frivillig, blandt andet på grund af de moralske værdier, der efterspørges hos frivillige. At gengive de uledsagede mindreårige som ofre bruges ofte for at skabe medfølelse (Stretmo 2014) og til at præsentere flygtninge generelt som ofre, der ikke høres (Malkki 1996).

What is most at stake politically with the refugee phenomenon is that refugees are silent – or rather, silenced – because they do not possess the 'proper' political subjectivity (i.e. state citizenship) through which they can be heard (Nyers 2006:16)

ECRE (European Council on Refugees and Exiles) (2014) anfører, at den rolle, som den personlige repræsentant indtager, er meget vigtig, fordi repræsentanten er involveret i en række af sager, som er vigtige for den mindreåriges liv, og fordi repræsentanten er den eneste permanente kontakt, den mindreårige har (ECRE 2014). Det er den frivillige repræsentant,

der er rekrutteret på frivillig basis, og som kun har modtaget begrænset træning, som bliver den, der kan facilitere adgangen til velfærdssamfundet for den mindreårige. Der kan også blive tilknyttet en juridisk repræsentant, når den uledsagede mindreårige ankommer til Danmark, men dette er kun i tilfælde, hvor der opstår tvivl – for eksempel i appelsager. Og et argument kunne være, at frivillige repræsentanter er billigere for staten end juridiske repræsentanter – hvis disse blev allokeret til hver enkelt af de uledsagede mindreårige. Da den personlige repræsentant synes at være den stabile person for den uledsagede mindreårige i mødet med det danske asylsystem, kan man karakterisere ham eller hende som en 'street level bureaucrat' (Lipsky 2010). Lipsky bruger begrebet 'street level bureaucracy', der beskriver det sted/de personer, hvor folk, i dette tilfælde de uledsagede mindreårige, møder bureaukratiet først. De personer, der arbejder på 'street level' udfører, deres arbejde under forhold, som er defineret af staten, men Lipsky anfører, at de kan være begrænset af forskellige faktorer, der gør, at de ikke kan udføre deres arbejde på en måde, som de opfatter som optimal. Derudover er der i mødet med mennesker, der har været udsat for traumer og voldelige handlinger, også brug for, at man bruger sine følelsesmæssige kompetencer (Graham 2002). Den personlige repræsentant er en forudsætning for velfærdsbureaukratiet i mødet med de uledsagede mindreårige, og som nævnt ovenfor, forudsættes der bestemte egenskaber hos dem, der melder sig frivilligt. Samtidig kan man sige, at den frivillige repræsentant bliver velfærdsstatens 'instrument' i modtagelsen af uledsagede mindreårige: *"the citizen is an effect and an instrument of political power rather than simply a participant in politics"* (Chruikshank 1999:5).

Asyl

Udlændingeloven fastslår, at hvis en uledsaget mindreårig lever op til de krav, der ligger i FN's Flygtningekonvention fra 1951, så kan han eller hun få opholdstilladelse i op til 5 år, eller til han eller hun bliver 18 og derefter kan søge om asyl (som voksen). Den opholdstilladelse, der gives til den uledsagede mindreårige, er altså midlertidig, med mulighed for forlængelse (Institut for Menneskerettigheder 2015), og efter at være fyldt 18 år kan asylansøgeren sendes tilbage til oprindelseslandet. Dette er blevet kritiseret af EU-kommissær for Menneskerettigheder, Nils Muižnieks.

"The prospect of being returned to their country of origin as soon as they turn 18, places unaccompanied minors whose asylum claims have been rejected in a situation of uncertainty which is harmful to their wellbeing and development" (Muižnieks 2014:2).

Argumentet er her, at statens princip om at holde hånden under svage og sårbare mennesker og retsstatens pligt til at følge internationale konventioner og guidelines i forhold til børn støder sammen med politiske interesser i at begrænse antallet af asylansøgere i Danmark. For medarbejderne i kommuner, flygtningecentre og andre steder, hvor man kommer i direkte kontakt med de uledsagede mindreårige, kan de modsatte signaler føre til, at den faktiske behandling af børnene bliver modsætningsfyldt. Hos 'street level bureaucrats' kan

der komme interessemodsætninger mellem faglig stolthed (og empati) og bureaukratiske principper (Graham 2002). Det kan være en udfordring for de medarbejdere, der møder de uledsagede mindreårige i det daglige arbejde, at de uledsagede mindreårige ses som asylansøgere først, og som børn dernæst

'Børn' eller 'immigranter'?

De politikker, der bliver praktiseret over for uledsagede mindreårige, fremstår som ambivalente. På den ene side har vi ideen om den universelle velfærdsstat, som har underskrevet børnekonventionen og henholder sig til FN's retningslinjer om 'Barnets Tarv' (Child's Best Interests), og på den anden side er der en politisk interesse for at begrænset antallet af asylansøgere generelt, hvilket påvirker den behandling, de uledsagede mindreårige får i asylsystemet: De får en hurtigere afgørelse, fordi de er sårbare, men de får en tidsbegrænset opholdstilladelse og skal søge om asyl igen, når de bliver 18 år og dermed betragtes som voksne. Den tidsbestemte opholdstilladelse kan skabe usikkerhed hos den mindreårige. Desuden kan man diskutere, hvor sikker den metode, der bruges til aldersbestemmelse, er (Hjern et al. 2011), så afgørelser træffes måske på et usikkert grundlag. De ansatte, der møder de uledsagede flygtningebørn, har denne ambivalens tæt på sig i deres daglige arbejde med de uledsagede mindreårige.

Der er en vigtig pointe i, at de børn, der ankommer uden forældre eller andre voksne, konsekvent omtales som 'uledsa-

gede mindreårige asylansøgere' i den statslige praksis (Udlændingestyrelsen: Ny i Danmark). Dette skaber en form for 'afstand' til, at de er børn, og at der er praksisser, som sættes i værk, når man behandler sager med børn (jvf. 'børneloven og Børnekonventionen'). Når de ses som 'immigranter' frem for 'børn', skabes der en form for afstand i bureaukratiet, som de, der har med de uledsagede at gøre, skal forholde sig til i det daglige arbejde (Lipsky 2010). De frivillige repræsentanter har ikke en egentlig juridisk rolle, hvilket svækker deres handlekraft over for bureaukratiet. Og der lægges stor vægt på aldersbestemmelsen, unøjagtig eller ej, når det skal besluttes, om en mindreårig er netop det og har krav på at få sin sag behandlet som uledsaget mindreårig asylansøger. Hele processen skaber en anonymitet og en skabelse af en 'anden' – et 'objekt', som bureaukratiet kan behandle. Samtidig tillægges frivillige en stor rolle i forhold til rollen som den personlige repræsentant for de uledsagede mindreårige. Dermed kan processen i modtagelsen af de mindreårige, behandlingen af deres asylsager, hvori er inkluderet aldersbestemmelse, samt den usikkerhed, der opstår, når den mindreårige fylder 18 år og skal ansøge om asyl på ny gøre, at hele processen kunne være i modsætning til barnets tarv. Dermed kan man argumentere, at der er et skisma mellem velfærdsstatens ideal om at støtte de svageste og den måde, man behandler de uledsagede mindreårige ikke lever op til hverken børnekonventionen eller FN's guidelines.

LITTERATUR

Bhabha, J. (2001) Asylum-Seekers, Minors or Aliens? Inconsistent State Intervention and Separated Child. *European Journal of Migration and Law*, 3, 283-314.

Bustamante, J. A. (2002). Immigrants' vulnerability as subjects of human rights. *International Migration Review*, 36(2), 333-354.

Børnekonventionen: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=60837>

Børneloven; LOV nr. 460 af 07/06/2001.

Cruikshank, Barbara (1999) *The Will to Empower: Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca and London: Cornell University Press.

Dansk Røde Kors (uå) <https://www.rodekors.dk/bliv-frivillig/asylansoegere>

Engelbrigtson, A. (2003). The child's- or the state's- best interest? An examination on the ways immigration officials work with unaccompanied asylum seeking minors in Norway. *Child and Family Social Work*, 8, 191-200.

Gibney, M. J., & Hansen, R. (2003). Asylum Policy in the West: Past Trends, Future Possibilities. *Discussion Paper No. 2003/68*.

Graham, Mark (2002). Emotional Bureaucracies: Emotions, Civil Servants, and Immigrants in the Swedish Welfare State. *Ethos* 30(3):199-226.

Greve, B. (2007). What Characterize the Nordic Welfare State Model? *Journal of Social Sciences*, 3(2), 43-51.

Hjern, A., Brendler-Lindqvist, M., & Norredam, M. (2011). Age assessment of young asylum seekers. *Acta Pædiatrica*.

Jones, A. (2001). Child Asylum Seekers and Refugees Rights and Responsibilities. *Journal of Social Work*, 1(3), 253-271.

Institut for Menneskerettigheder (2013): Asyl Status 2013.

Institut for Menneskerettigheder (2015): Asyl Status 2014-15.

Lipsky, Michael (2010) *Street Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russel Sage Foundation, New York.

Malkki, L. (1996). Speechless Emissaries: Refugees, Humanitarianism, and Dehistoricization. *Cultural Anthropology*, 11(3), 377-404.

Muiznieks, N. (2014). *Report of the Commissioner for Human Rights*. Strasbourg: Council of Europe.

Nyers, P. (2006). *Rethinking Refugees: Beyond States of Emergency* New York: Routledge.

Ny i Danmark (uå): https://www.nyidanmark.dk/da-dk/ophold/asyl/uledsagede_boern.htm

SCEP. (2009). *Statement of Good Practice*. Separated Children in Europe Program.

SCEP. (2011). *Review of current laws, policies and practices relating to age assessment in sixteen European Countries*. Separated Children in Europe Program.

Stretmo, L. (2014): *Governing the unaccompanied child: Media, policy and practice*. Gothenburg, Sweden: Doctoral dissertation at the Department of Sociology and Work Science, University of Gothenburg.

Teubner, G. (1986). Introduction: The Transformation of Law in the Welfare State. In G. Teubner (Ed.), *Dilemmas of Law in the Welfare State* (pp. 3-10). Berlin: Walter de Gruyter & Co.

Udlændingestyrelsen, https://www.nyidanmark.dk/da-dk/Kontakt/kontakt_udlaendingestyrelsen/

UNHCR (1997). Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum. Geneva: UNHCR. UNHCR: <http://www.unhcr.org/protection/children/3b84c6c67/refugee-children-guidelines-protection-care.html>

Vitus, K. (2010). Waiting Time: The de-subjection of children in Danish asylum centres. *Childhood*, 17(26), 26-42.

Zetter, R. (2007). More Labels, Fewer Refugees: Remaking the Refugee Label in an Era of Globalization. *Journal of Refugee Studies*, 20(2), 172-192.