



Internationale Organisation für Migration (IOM)



Europäisches Migrationsnetzwerk

Identitätsfeststellung im Migrationsprozess

The Establishment of Identity in the Migration Process

Tagung
Conference

02.05.2016



Der vorliegende Tagungsband stellt eine Sammlung von Beiträgen der RednerInnen dar, die im Rahmen der nationalen Konferenz zum Thema „Identitätsfeststellung im Migrationsprozess“ am 2. Mai 2016 in Wien ihre Expertisen teilten. Die Meinungen, die hier geäußert werden, sind die der RednerInnen und reflektieren nicht unbedingt die Position des österreichischen Bundesministeriums für Inneres, der Europäischen Kommission und/oder der Internationalen Organisation für Migration (IOM). Die verwendeten Bezeichnungen und die Darstellung von Material in der gesamten Studie bedeuten keinerlei Stellungnahme seitens der IOM bezüglich des rechtlichen Status eines Landes, eines Territoriums, einer Stadt oder Region, dessen Behörden oder hinsichtlich ihrer Grenzen. Der vorliegende Bericht wurde ohne formale Editierung durch das IOM-Hauptquartier veröffentlicht.

IOM ist dem Prinzip verpflichtet, dass menschenwürdige und geregelte Migration den MigrantInnen und der Gesellschaft zugutekommt. Als zwischenstaatliche Organisation zielt IOM gemeinsam mit ihren Partnern in der internationalen Gemeinschaft darauf ab, Unterstützung bei der Bewältigung von operationellen Migrationsherausforderungen anzubieten, das Verständnis über Migration zu erhöhen, soziale und ökonomische Entwicklung durch Migration zu fördern sowie die Menschenwürde und das Wohlergehen von MigrantInnen aufrechtzuerhalten.

Redaktion: Ass. jur. Julia Rutz

Übersetzung: Dr. Robert Schlarb

Layout und Druck: AV+Astoria Druckzentrum GmbH

Herausgeber: Internationale Organisation für Migration,
Landesbüro für Österreich
Nationaler Kontaktpunkt Österreich im
Europäischen Migrationsnetzwerk
Nibelungengasse 13/4, 1010 Wien
Tel.: +43 1 585 33 22 0
Fax: +43 1 585 33 22 30
E-Mail: iomvienna@iom.int, ncpaustria@iom.int
Internet: www.iomvienna.at, www.emn.at

© Juli 2016, Internationale Organisation für Migration (IOM)

Alle Rechte vorbehalten. Kein Teil dieser Publikation darf ohne schriftliche Erlaubnis des Herausgebers in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie, elektronische Datenträger, oder in einem anderen Verfahren) reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet werden.

INHALT

EINLEITUNG

ERÖFFNUNGSREDE

Hilbert Karl

EINLEITENDER VORTRAG

Identitätsfeststellung im Migrationsprozess:
Die Hotspots in Griechenland und Italien
Dario Vaschetto

PANEL 1: PRAXIS UND INTERNATIONALE KOOPERATION

Die ID-Datenbank: Nutzung länderspezifischer Informationen im Identitätsfeststellungsprozess
Vegard Petterson

Dokumenten fälschung und „Identitätstausch“
Robert Klamer

Identitätsfeststellungen im Migrationsprozess:
Praxis auf behördlicher Ebene
Nino Hartl

PANEL 2: ALTERSFESTSTELLUNG

Wie alt bist du?
Kurzbeitrag über Verfahren der norwegischen Zuwanderungsdirektion zur Altersfeststellung von unbegleiteten minderjährigen AsylwerberInnen ohne glaubhaften Nachweis des Geburtsdatums
Eivind Hoffmann

Die medizinische Altersfeststellung im Rechtskontext des als „zweifelhaft“ geltenden Vorbringens der unbegleiteten Minderjährigkeit gemäß Satz 1 bis 3 Artikel 25 abs. 5 der Verfahrensrichtlinie 2013
Ernst Rudolf

Molekulare Altersschätzung
Mayr-Eduardoff

Das irische Modell zur Betreuung und zum Schutz unbegleiteter minderjähriger AsylwerberInnen
Thomas N. Dunning

ANHÄNGE

- A.1 Tagesordnung
- A.2 Kurzbiographien
- A.3 Präsentationen

CONTENTS

2 INTRODUCTION

5 WELCOME NOTE

Hilbert Karl

9 INTRODUCTORY PRESENTATION

The Establishment of Identity in the Migration Process: The hotspots in Greece and Italy
Dario Vaschetto

17 PANEL 1: PRACTICE AND INTERNATIONAL COOPERATION

18 The ID database: Using country specific information in the identity establishment process
Vegard Petterson

25 Forged documents and “identity swap”
Robert Klamer

31 Establishing Identity in the Migration Process: Practices Among Authorities
Nino Hartl

39 PANEL 2: AGE ASSESSMENT

40 How old are you?
A short note on the age assessments procedure for unaccompanied minor asylum seekers (UAMs) used by the Norwegian Directorate of Immigration (UDI) when date of birth is not credibly documented
Eivind Hoffmann

50 Medical age assessment in the case of a “doubtful” claim to being an unaccompanied minor as set forth in article 25 para 5 sentences one to three of the recast asylum procedures directive 2013
Ernst Rudolf

62 Molecular age estimation
Mayr-Eduardoff

66 The Irish model of care and protection for unaccompanied minors seeking asylum
Thomas N. Dunning

75 ANNEXES

- 76 A.1 Agenda
- 78 A.2 Short biographies
- 82 A.3 Presentations

EINLEITUNG

Am 2. Mai 2016 veranstaltete der Nationale Kontaktpunkt Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk (EMN) eine Konferenz zum Thema „Identitätsfeststellung im Migrationsprozess“. Insgesamt fanden sich rund 140 VertreterInnen von Mitgliedstaaten, EU-Institutionen, Ministerien und Nichtregierungsorganisationen aus dem In- und Ausland zu dieser Konferenz in der Diplomatischen Akademie in Wien ein.

Das EMN wurde im Jahr 2002 von der Europäischen Kommission im Auftrag des Europäischen Rates eingerichtet, um dem Bedarf eines regelmäßigen Austausches von verlässlichen Informationen im Migrations- und Asylbereich auf europäischer Ebene nachzukommen. Aufgabe des EMN ist es, die Organe der Europäischen Union sowie nationale Institutionen und Behörden und die allgemeine Öffentlichkeit mit aktuellen, objektiven, verlässlichen und vergleichbaren Informationen über Migration und Asyl im Hinblick auf eine Unterstützung der Politik in diesem Bereich zu versorgen. Zu den Hauptaufgaben zählen die Erstellung der jährlichen Politikberichte und themenspezifischer Studien sowie die Beantwortung von Ad-hoc-Anfragen. Die Veranstaltung von Konferenzen stellt eine der wichtigsten Netzwerkaktivitäten des EMN dar.

Im Rahmen der diesjährigen Konferenz des Nationalen Kontaktpunkts Österreich wurden verschiedene Aspekte der Identitätsfeststellung sowohl im nationalen als auch internationalen Kontext näher erörtert. Nach der Eröffnungsansprache durch einen Vertreter des Bundesministeriums für Inneres wurde von einem Vertreter der Europäischen Kommission in die Thematik eingeleitet. Das erste Panel der Konferenz widmete sich dann mit drei Expertenvorträgen der Frage der Praxis und der internationalen Kooperation bei der Identitätsfeststellung. Im zweiten Teil der Konferenz wurde in Panel 2 spezifisch auf die Altersfeststellung eingegangen. Neben rechtlichen Bestimmungen wurden Methoden der Altersfeststellung sowohl aus Sicht der Wissenschaften, als auch von Seite der praktischen Anwendung vorgestellt.

Eine zuverlässige Identitätsfeststellung und präzise Altersfeststellung ist aus heutiger Sicht oftmals nicht möglich. Die Konferenz stellte einige Herausforderungen in diesem Bereich dar. Es wurden aber auch innovative Ideen vorgestellt sowie bewährte Praktiken zur Identitätsfeststellung mit den Teilnehmern der Konferenz geteilt.

INTRODUCTION

On 2 May 2016, the National Contact Point Austria in the European Migration Network (EMN) held a conference on the topic of “Establishment of Identity in the Migration Process”. All in all some 140 representatives of Member States, EU institutions, Austrian federal ministries and non-governmental organizations from Austria and other countries attended the conference, which took place at the Diplomatic Academy in Vienna.

The EMN was set up by the European Commission on behalf of the European Council in 2002 to meet the need at European level for a regular exchange of reliable information in the area of migration and asylum. The EMN has the task of providing EU and national institutions and agencies as well as the general public with current, objective, comparable information on migration and asylum-related issues, with the aim of encouraging support for policy decisions taken in this area. Among the EMN's main responsibilities is the preparation of annual policy reports and studies on specific topics as well as responding to Ad-Hoc Queries. Organizing conferences represents one of the EMN's most important networking activities.

At the conference organized this year by the National Contact Point Austria, various aspects related to establishing identity within both a national and an international context were discussed in detail. Following the keynote address by a representative of the Austrian Federal Ministry of the Interior, a representative of the European Commission provided an introduction to the topic. The subsequent, first panel session at the conference, featuring three presentations by experts, focused on practice and international cooperation in establishing identity. During the second part of the conference, another panel session specifically addressed the issue of age assessment. Provisions of law relating to age assessment as well as suitable techniques were presented both from a scientific perspective and from the point of view of day-to-day application.

Currently it is recognized that a reliable and accurate determination of an individual's identity is often not possible in many cases. The conference revealed a number of challenges in this regard. However, the speakers also shared their innovative ideas, as well as good practices for establishing identity, with conference participants.

This summary of the conference proceedings largely represents transcriptions of the presentations, which in some cases were further detailed by the respective author. Comments made during open discussions at the event

Der vorliegende Tagungsband konzentriert sich auf die Verschriftlichung der Vorträge, die zum Teil von den jeweiligen AutorInnen noch weiter ausgearbeitet wurden. Die offenen Diskussionsbeiträge während der Veranstaltung sind in diesem Band nicht enthalten. Im Anhang sind noch das Konferenzprogramm, die Kurzbiographien und die Power Point Präsentationen der Vortragenden enthalten.

Die Publikation ist auf der Homepage des Österreichischen Kontaktpunktes des EMN unter www.emn.at abrufbar. Sie kann dort auch in Druckversion bestellt werden.

Die Veranstalter freuen sich, mit der Veröffentlichung dieses Bandes interessante Informationen und wichtige Denkanstöße liefern zu können. Den Vortragenden der Konferenz und dann AutorInnen dieses Tagungsbandes sei an dieser Stelle noch einmal ausdrücklich für Ihre Beiträge gedankt.

Julia Rutz

Koordinatorin des Nationalen Kontaktpunktes
Österreich im EMN

are not included in these proceedings. The conference programme as well as brief biographies of the speakers and their slide presentations are found in the annex.

The publication is available from the website of the Austrian Contact Point in the EMN at www.emn.at. There you can also order a printed copy.

With the publication of these proceedings, the organizers of the conference take pleasure in providing you with interesting details and provocative information for further thought. Here once again we wish to expressly thank the conference speakers and authors for their contributions to the conference proceedings.

Julia Rutz

Coordinator of the National Contact Point Austria
in the EMN

ERÖFFNUNGSREDE WELCOME NOTE



ERÖFFNUNGSREDE

Hilbert KARL,
Bundesministerium für Inneres, Österreich

Sehr geehrte Damen und Herren!
Geschätzte Gäste!

Ich darf Sie im Namen des Bundesministeriums für Inneres sehr herzlich zu dieser Konferenz begrüßen.

Eine nationale Konferenz im Rahmen des Europäischen Migrationsnetzwerkes, die grundsätzlich aber gerade auch durch die Migrationssituation nach Europa eine der wohl zentralsten Fragen nämlich *Die Identitätsfeststellungen im Migrationsprozess* behandelt.

War bis jetzt die Frage der Identitätsfeststellung bereits immer ein wesentlicher Punkt bei der Durchführung der Verfahren, so ist sie durch die exzessive Gewaltbereitschaft einzelner Gruppierungen und durch die massiven Migrationsbewegungen nach Europa noch essentieller und herausfordernder geworden.

Vom Visaantrag für die legale Einreise bis hin zur Asylantragsstellung nach illegaler Einreise, der Familienzusammenführung, der Leistung bestimmter Betreuungs- oder Verfahrensstandards – etwa für besonders schutzbedürftige Personen – und letztlich der Statuserteilung und der weiteren Integrationsmaßnahmen, ist die eindeutige Identitätsfeststellung wesentlich.

Dies oft vor dem Hintergrund eines massiven und außergewöhnlichen Zustroms und hoher Antragsstellungen.

Vielleicht dazu ein paar Zahlen aus österreichischer Sicht:

- Seit September 2015 – der Großteil innerhalb von fünf Monaten – sind fast 800.000 Menschen an den österreichischen Grenzen registriert worden;
- Im Jahr 2015 wurden in Österreich rund 89.000 Asylanträge – davon fast 800 Resettlementfälle – gestellt. Im Gegensatz zu reinen Transitstaaten wurden diese Personen in Österreich auch versorgt und unterbracht bzw. sind diese im Asylverfahren;
- Damit haben sich die Asylanträge im Vergleich zum ohnehin bereits antragsstarken Jahr 2014 mit rund 28.000 Asylanträgen im Laufe eines Jahres mehr als verdreifacht;
- Waren es im Jahr 2014 rund 2.000 unbegleitete minderjährige Fremde, so haben 2015 viermal so viele – rund 8.000 – unbegleitete minderjährige Fremde einen Asylantrag in Österreich gestellt; davon zwei Drittel afghanische Staatsangehörige;

WELCOME NOTE

Hilbert KARL,
Federal Ministry of the Interior, Austria

Ladies and gentlemen,
honoured guests:

On behalf of the Federal Ministry of the Interior, it is my privilege to very warmly welcome you to this conference.

This national conference, held within the framework of the European Migration Network, discusses a topic that is probably one of our most central issues, both in general as well as in particular as a result of the migration situation in Europe: *the Establishment of Identity in the Migration Process*.

While establishing the identity of migrants has always played a major part in procedures in the past, it has now become even more essential and more challenging as a result of the excessive inclination towards violence among certain isolated groups and the massive migration flows to Europe.

The ability to unequivocally establish the identity of migrants is a key factor with regard to applications for a visa to legally enter or for asylum after irregular entry, family reunification, ensuring standards of care or procedures to groups such as vulnerable persons, and, finally, when granting status and providing subsequent integration measures.

Establishing the identity of individuals often takes place in the face an extraordinary, massive flow of migrants into the country and high numbers of applications.

This is perhaps illustrated by a few figures from Austria's perspective:

- Almost 800,000 people have been registered at the Austrian borders since September 2015, most of them within five months.
- Around 89,000 applications for asylum, almost 800 of which involved resettlement cases, were filed in Austria in 2015. Unlike states serving merely as transit countries, Austria has additionally provided care and accommodation to these individuals and is conducting their asylum procedures.
- The number of asylum applications consequently reached more than three times that recorded in 2014, which, at about 28,000 applications, had already been a strong year for applications.
- While about 2,000 asylum applications were filed in Austria by unaccompanied minors in 2014, this

- Waren Anfang 2015 rund 31.000 Menschen in Österreich in Grundversorgung, so werden derzeit in Österreich rund 85.000 Menschen – davon 6.000 unbegleitete Minderjährige – untergebracht und betreut;
- Im Jahr 2015 wurde fast 17.000 Menschen ein internationaler Schutzstatus zuerkannt. Rund 14.500 haben den Asylstatus und rund 2.500 haben den subsidiären Schutzstatus erhalten. Dazu kommen noch 2.000 Personen, die einen humanitären Aufenthaltstitel erhalten haben;
- Daran schließt sich die große Herausforderung der Integration, wenn derzeit zum Beispiel rund 23.000 Asyl- und subsidiär Schutzberechtigte, die einen sofortigen Arbeitsmarktzugang haben, als arbeitssuchend gemeldet sind;
- Vor allem die Verfügbarkeit von Wohnraum, Arbeitsplätzen und die Auswirkungen auf die Gesundheitsversorgung, sowie das Bildungssystem – etwa 20.000 der Asylanträge im Vorjahr betrafen Kinder, die schulpflichtig sind – stellen große Herausforderungen für Österreich dar.

Hinter all diesen Zahlen stehen Menschen und auch das wohl allzu verständliche Interesse der Aufnahmestaaten zu wissen: Wer ist der Mensch, der legal oder illegal kommt, hier lebt und zumindest vorübergehend oder aber längerfristig oder dauerhaft Teil der Gesellschaft wird?

Wie Österreich sind alle Staaten vor die Herausforderung gestellt, die Identität dieser Menschen weitestgehend zweifelsfrei zu stellen.

Knüpfen sich doch daran neben den Sicherheitsaspekten allenfalls besondere Schutz- und Versorgungsgarantien – wie etwa bei unbegleiteten minderjährigen Fremden – und letztlich eine Statuszuerkennung oder Außerlandesbringung. Gelingt es nicht die Identität ohne Zweifel festzustellen, wird die gesamte Glaubwürdigkeit des Migrations- und Asylsystems grundsätzlich in Frage gestellt.

Bei den besonders belasteten Staaten, die trotz guter Asyl- und Grundversorgungssysteme an ihre Kapazitätsgrenzen kommen, mehr, bei jenen für die das Asylthema keine wesentliche Rolle spielt, kaum.

Es stellt einen massiven Unterschied dar, ob in einem Land fast 90.000 Asylanträge im Jahr oder nur 300 gestellt werden.

Bei 1,3 Millionen Asylanträgen in der EU wurden 90.000 in Österreich bei 8,5 Millionen Einwohnern gestellt. Das ist mehr als in 17 EU Mitgliedstaaten mit rund 180 Millionen Einwohnern gemeinsam.

number was four times higher at roughly 8,000 in 2015, with Afghan nationals accounting for about two thirds.

- In contrast to early 2015, when around 31,000 people were receiving basic welfare support in Austria, there are currently about 85,000 people, including some 6,000 unaccompanied minors, being accommodated and provided care.
- Almost 17,000 individuals were granted international protection status in 2015. About 14,500 received asylum status and about 2,500 subsidiary protection status. Added to this figure are another 2,000 individuals who received a humanitarian residence title.
- This is followed by the huge challenge of integration, including the current roughly 23,000 persons with asylum or subsidiary protection status who enjoy immediate access to the labour market and are registered as job-seekers.
- In particular, Austria faces huge challenges in the area of providing living space and jobs as well as dealing with the impact on the healthcare and education systems, especially in light of the fact that some 20,000 of last year's applications for asylum were filed for school-age children.

There are people behind all of these figures, as well as, quite understandably, the interest of the host countries in knowing: who is this person who has arrived either legally or illegally, and who is now living here and is becoming a member of society at least temporarily or even permanently?

Austria like all other countries faces the challenge of establishing as far as possible beyond doubt the identity of these individuals.

After all, this raises security issues as well as issues relating to possible special guarantees for protection and care – for example with regard to unaccompanied minors – and finally the granting of a status or the issuing of a removal order. The inability to establish an individual's identity beyond doubt would raise fundamental concerns about the plausibility of the migration and asylum system.

On the one hand, this would particularly have an increased effect on the especially burdened countries, which, despite having good systems of asylum and basic welfare support, are reaching their capacity limits, while on the other hand it would hardly matter to states where the asylum issue is not an important factor.

Insgesamt schadet aber eine allfällige legale Einreise mit falscher Identität jenen, die alle Vorschriften zur Einreise einhalten. Die falsche Behauptung der Minderjährigkeit schadet massiv den wirklich Minderjährigen. Die Probleme, die auftreten können, wenn mehrere tatsächlich Erwachsene mit wirklichen Minderjährigen untergebracht werden, kennen wir. Auch bis zu EUR 90 pro Tag und Person für die Versorgung und Betreuung sind in diesem Zusammenhang nicht unerheblich.

Auch die falsche Behauptung von Verfolgung schadet den wirklich Verfolgten.

Dieses oft durch die notwendige Identitätsfeststellung bedingte Spannungsverhältnis zwischen der Gewährung eines Aufenthaltstitels und notwendiger Schutzgarantien und Standards einerseits und der Missbrauchsvermeidung andererseits gilt es zu lösen.

Beispielsweise müssen auf rechtlicher Ebene, insbesondere auf europäischer, die notwendigen Grundlagen bestehen, um die bestehenden Herausforderungen gesamtheitlich richtig bewältigen zu können.

Die große Anzahl der Teilnehmer an dieser Konferenz zeigt die Wichtigkeit der Thematik.

Ich darf mich somit bei IOM als den Nationalen Kontaktpunkt Österreichs im Europäischen Migrationsnetzwerk für die Themenwahl und Organisation der Konferenz, und bei der Diplomatischen Akademie für die Zurverfügungstellung der Räumlichkeiten herzlich bedanken.

Mein besonderer Dank gilt auch den teilnehmenden Experten, die sowohl die europäische als auch die nationalstaatliche, die rechtliche und praktische, medizinische Ebene sehr gut abdecken und eine außerordentliche Expertise zu dieser spannenden Thematik einbringen.

In diesem Sinne darf ich der Konferenz alles Gute und Ihnen interessante Stunden wünschen.



It makes a tremendous difference whether almost 90,000 or only 300 applications for asylum are filed in a country each year.

While 1.3 million asylum applications were filed in the EU last year, 90,000 were made in Austria, a country with a population of 8.5 million. That amounts to more than in 17 EU Member States with a combined total population of 180 million.

Meanwhile, on the whole, one case of possibly legal entry under a false identity has a detrimental impact for those conforming with all entry requirements. A false claim of being a minor has a huge detrimental impact for genuine minors. We are aware of the problems that potentially arise when several individuals who are in fact adults are accommodated together with genuine minors. And rates of as much as EUR 90 per day and person for care and support in this context are more than negligible.

The false claim of persecution also has a detrimental effect for those genuinely persecuted.

The necessity to establish a person's identity leads to tension between the concerns, on the one hand, to award a residence title and the required safety guarantees while maintaining standards, and, on the other hand, to avoid abuse. We need to resolve this tension.

The necessary basis is required for example within the legal framework especially at European level, to be able, through a holistic approach, to properly resolve the current challenges.

The large number of participants at this conference demonstrates just how important this topic is.

I wish to especially thank both IOM, as the National Contact Point Austria in the European Migration Network, for selecting the topic and for organizing the conference, and the Diplomatic Academy for making available the conference venue.

My special thanks go out to the participating experts, who capably cover not only the European level but also the level of the national states, both in terms of legal and practical aspects as well as medical issues, and so contribute their extraordinary expertise to our discussion of this exciting topic.

With this in mind, I wish us all the best for the conference and an interesting and informative time for all of you personally.

EINLEITENDER VORTRAG INTRODUCTORY PRESENTATION



Identitätsfeststellung im Migrationsprozess: Die Hotspots in Griechenland und Italien¹

Dario Vaschetto,
Referent bei der Europäischen Kommission,
Generaldirektion Migration und Inneres²



Migrationsdruck im Überblick

Gegenwärtig erlebt die Europäische Union starken Migrationsdruck in einem außergewöhnlich hohen Maß. Massen von Menschen, vor allem aus Afrika, dem Nahen Osten und Asien, versuchen, die Grenzen der Mitgliedstaaten zu erreichen, oftmals, um Krieg und Verfolgung zu entgehen.

Der massive Zustrom von MigrantInnen, wie er 2015 besonders deutlich wurde, hielt auch 2016 an. Allerdings änderte sich die Zahl der Neuankömmlinge in Griechenland nach dem 18. März deutlich. 2015 kamen über eine Million MigrantInnen in EU-Ländern an, und zwar hauptsächlich auf den griechischen Inseln der östlichen Ägäis (über die sogenannte südöstliche Mittelmeer-Route, von der Türkei kommend) und in Italien vom Süden über das Mittelmeer (zentrale Mittelmeer-Route). Diese Daten stammen von Frontex, der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union. 2016 blieb das Ausmaß dieses Phänomens unverändert hoch, zumindest während der ersten drei Monate des Jahres. In 2016 erreichten mehr als 170.000

-
- 1 Informeller Beitrag basierend auf dem Vortrag bei der Nationalen EMN-Konferenz in Wien am 2. Mai 2016.
 - 2 Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine informelle Beschreibung, die auf persönlicher Erfahrung und Wissen beruht und keinesfalls als offizielles EK Dokument betrachtet werden kann.

The Establishment of Identity in the Migration Process: The hot-spots in Greece and Italy¹

Dario Vaschetto,
Policy Officer at European Commission, DG
Migration and Home Affairs²

Overview on migratory pressure

The European Union is going through one of the strongest migratory pressure in recent times, with masses of people trying to reach the territory of the Member States, in particular coming from Africa and Middle East and Asia, often fleeing wars and persecution.

The massive influx of migrants, which was particular evident in 2015, is confirmed in 2016, though significant changes happened in the number of arrivals to Greece after the 18th March. In 2015 we had more than 1 Million migrants arriving to the EU, mainly to the Greek Eastern Aegean islands (the so called "Southeastern Mediterranean" route, coming from Turkey) and to Italy from Southern Mediterranean side (Central Mediterranean route), according to the data of Frontex, the European Agency for the coordination of the border management in the European Union. In 2016 the phenomenon did not diminish, at least for the first three months of the years. In 2016, more than 170,000 migrants arrived from Turkey to the Eastern Aegean Islands and to the land border of Greece. In particular 150,000 arrived directly to the Greek Islands, although a

-
- 1 Informal contribution based on the intervention at National EMN Conference, Vienna, 2 May 2016.
 - 2 This contribution is an informal description based on personal experience and knowledge which cannot be considered in any way an official document from the EC.

MigrantInnen von der Türkei kommend über die Inseln der Ostägäis die Landgrenze Griechenlands. Die Vereinbarung der EU mit der Türkei vom 18. März sieht einen Plan und Maßnahmen zur Eindämmung der illegalen Einwanderung aus der Türkei vor. Dies führte zwar zu einem dramatischen Rückgang von Ankömmlingen aus der Türkei, aber dennoch kamen 150.000 MigrantInnen direkt auf den griechischen Inseln an. Bei den in Italien ankommenden MigrantInnen wurde 2016 eine gleichbleibend hohe Zahl von Menschen aus Nordafrika verzeichnet, insbesondere von den Küsten Libyens.

Bei diesem komplexen Phänomen, bei dem es um Menschenleben geht, spielt die Kenntnis der in die EU einreisenden Personen eine zentrale Rolle, damit man diesen Menschen mit ihren Bedürfnissen besser helfen kann, aber auch, um die EU-BürgerInnen vor möglichen Bedrohungen zu schützen. Aus dieser Perspektive bedeuten diese massiv hohen Zahlen ankommender MigrantInnen enorme Anstrengungen und gewaltige Herausforderungen bei der Identitätsfeststellung und Registrierung.

Definition von „Hotspots“

Während der Prozesse zur Bewältigung dieser Migrationsflüsse hat die EU das „Hotspot“ Konzept ausgearbeitet. „Hotspot“ bezeichnet die übergeordnete Strategie, anhand der die EU-Kommission und die EU-Agenturen jene Mitgliedstaaten umfassend und gezielt unterstützen, die sich mit unverhältnismäßig hohem Migrationsdruck an ihren Außengrenzen konfrontiert sehen.

Spricht man von unverhältnismäßig hohem Migrationsdruck, dann sind außerordentlich hohe Zahlen von MigrantInnen gemeint, die irregulär in die EU einreisen, d.h. nicht mit gültigen Reisedokumenten über die regulären Grenzübergänge unter Einhaltung der Einreisebestimmungen, sondern nur an den Landgrenzen, zurzeit hauptsächlich über das Meer und oftmals undokumentiert, was die Identitätsfeststellung erschwert. Durch die Hotspot-Strategie soll der betreffende Mitgliedstaat bei der Bewältigung von Migrationsflüssen in allen Bereichen operativ unterstützt werden, insbesondere bei der Identitätsfeststellung und Registrierung.

Vorläufig geht es dabei um Hotspots in Italien und Griechenland, aber auch in anderen Regionen der EU ist die Einrichtung von Hotspots in naher Zukunft durchaus denkbar.

dramatic decrease of the arrivals from Turkey was registered after the 18th March EU-Turkey Statement, which identified a plan and measures to fight irregular migration coming from Turkey. As regards the arrivals of migrants to Italy, in 2016 we have a substantial stable high number of arrivals from Northern Africa, namely from the Libyan coasts.

In this complicated phenomenon which involves human lives, it is essential to know who is coming to the EU, in order to assist them better in their needs but also to protect the EU citizens from possible security threats. In that perspective, the massive numbers of arrivals of migrants requires tremendous efforts and challenges in the process of identification and registration of them.

Definition of „hotspots“

In the process of management migration flows, the EU has elaborated the concept of “hotspot”. By “hotspot” it is meant the overall approach where the EU Commission and EU agencies provide a comprehensive and targeted support to Member States which are faced with disproportionate migratory pressures at the external borders.

When we talk of disproportionate migratory pressure, we talk of extremely high number of migrants who arrive to the EU irregularly, i.e. not going through normal border crossing points with valid travel document and fulfilling the entry conditions, arriving mainly by sea at the moment but only via the land borders, often undocumented, where there are challenges in establishing who they are. The hotspot approach aims at providing operational support to the Member State concerned in all relevant areas of the management of the migration flow, in particular in the phase of the identification and registration process.

For the time being, we are talking about hotspots in Italy and Greece but we can imagine that also other areas of the EU to fall into the hotspot concept in the near future.

Beteiligte EU-Agenturen

Um Unterstützung zur verlässlichen Identitätsfeststellung und Registrierung all dieser Menschen leisten zu können, verstärkte die Europäische Union ihre Anstrengungen, insbesondere in Zusammenarbeit mit den EU-Agenturen. Frontex, die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, spielt bei den Hotspots eine Schlüsselrolle. Eine weitere Agentur ist das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (European Asylum Support Office EASO). Es unterstützt die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer europäischen und internationalen Verpflichtungen schutzbedürftigen Menschen gegenüber und gewährt den Mitgliedstaaten technische und operative Unterstützung. Eine dritte Agentur ist EUROPOL, das Europäische Polizeiamt. Sie ist eine Strafverfolgungsbehörde mit dem Hauptziel, die Mitgliedstaaten der Europäischen Union in ihrem Kampf gegen schwere Kriminalität und Terrorismus auf internationaler Ebene zu unterstützen. Besondere Bedeutung kommt ferner der europäischen Justizbehörde EUROJUST zu. Außerdem ist auch die Agentur für Grundrechte bei den Hotspots involviert.

Einrichtung von Hotspots

Die Regionen, in denen Hotspots entwickelt wurden, liegen momentan in zwei Ländern: Italien und Griechenland. In Italien gibt es derzeit vier Hotspots und zwar in Lampedusa, Trapani, Pozzallo und Taranto. Weitere mögliche Hotspots könnten in Zukunft eingerichtet werden. In Griechenland wurde auf fünf Inseln die Arbeit in Hotspots aufgenommen, und zwar auf Lesbos, Chios, Samos, Leros und Kos.

Hauptmaßnahmen bei Hotspots

Wie zuvor erwähnt, können Hotspots nicht auf Registrierungszentren reduziert werden: Ein Hotspot ist ein umfassendes Konzept, ein Ansatz, in dem zwar die Registrierung und die Identitätsfeststellung klarerweise zentrale Schritte darstellen, jedoch in einen übergeordneten Prozess eingebunden sind. Dieser Prozess beginnt bei der ersten Ankunft der MigrantInnen in der EU, d.h. beim Verlassen des Schiffes, denn zurzeit gibt es nur Hotspots an der Küste, obschon das Konzept auch auf Landgrenzen übertragen werden könnte. Nach der Identitätsfeststellung und Registrierung folgt der Transport der MigrantInnen an einen anderen Ort bzw. zu einer

EU agencies involved

In order to provide support in the correct identification and registration of all these people, the European Union intensified its efforts, in particular with the cooperation of the EU agencies. Frontex, the European agency for the operational cooperation of EU Member States in border management at the external borders, is playing a key role in the hotspots; then, we have the EASO, the European Asylum Support Office, which helps Member States fulfill their European and international obligations to give protection to people in need, provide technical and operational support to Member States in needs and whose asylum and reception systems are under particular pressure, like in Greece. We have EUROPOL, the European Union's law enforcement agency whose main goal is assisting the European Union's Member States in their fight against serious international crime and terrorism; furthermore, it is significant to highlight the presence of EUROJUST- the European Union's Judicial Cooperation Agency; finally, also the Fundamental Rights Agency is associated in the hotspots.

Hotspots identified

As regards the areas developed as hotspots, two countries for the moment are involved: Italy and Greece. In Italy, four hotspots are operational at the moment: Lampedusa, Trapani, Pozzallo, Taranto. Other possible hotspots could be opened in the future. For Greece, five islands have been identified as hotspots and are operational: Lesbos, Chios, Samos, Leros and Kos.

Main steps in hotspots

As previously indicated, hotspots cannot be reduced to registration centres; in fact, a hotspot is an overall concept, an approach where the registration and the identification of the person are clearly central steps, but it is a larger process which starts from the first arrival of the migrant to the EU, i.e. from the disembarkation (for the time being we only have hotspots at sea but we could envisage the same concept at land borders) to the transfer of the migrant to a different facility/destination after the identification and registration have been accomplished. A second important step is represented by medical checks and the checks to identify possible vulnerable cases (in

anderen Einrichtung. Der zweite wichtige Schritt sind die medizinischen Untersuchungen und Kontrollen zur Erkennung potenzieller Fälle von Personen, die besonders schutzbedürftig sind, wie insbesondere unbegleitete Minderjährige, aber auch andere Gruppen, unter anderem potenzielle Opfer von Schleppern, schwangere Frauen sowie MigrantInnen mit besonderen medizinischen Bedürfnissen oder eingeschränkter Mobilität. Die Unterstützung durch medizinisches Fachpersonal ist wesentlich, insbesondere dann, wenn eine „Altersfeststellung“ erforderlich ist, um im Zweifelsfall ermitteln zu können, ob es sich um Minderjährige handelt. Das verlässliche Erkennen von besonders schutzbedürftigen Gruppen ist ebenso wesentlich, damit die MigrantInnen an allenfalls vorhandene gesonderte Einrichtungen des Hotspots verwiesen werden können, z.B. in speziell abgeschirmte und geschützte Bereiche. Eine zentrale Maßnahme ist die Echtheitsprüfung der von den MigrantInnen geführten Dokumente, wenn vorhanden, und das Screening, um die mutmaßliche Staatsangehörigkeit von Personen ohne Ausweispapiere festzustellen. Dies wird von den jeweiligen nationalen Behörden in Zusammenarbeit mit Frontex durchgeführt. In Hotspots werden außerdem auch Sicherheitsüberprüfungen durchgeführt, um sicherzustellen, dass die Person keine Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder innere Sicherheit oder, in Extremfällen, als Terrorist darstellt. EUROPOL ist ebenfalls in diese Aktivitäten involviert, da EUROPOL mit anderen europäischen Agenturen und den nationalen Behörden zusammenarbeitet, um wesentliche Informationen zur Identifizierung von Schmuggelrouten und kriminellen Netzwerken weiterzugeben und mögliche Sicherheitsrisiken auszuschalten. Die Erfassung der Fingerabdrücke von MigrantInnen und ihre Registrierung in der EURODAC-Datenbank ist eine weitere Maßnahme. Sobald die Registrierung abgeschlossen ist, werden die MigrantInnen entsprechend ihrem Status (Asylsuchende, Abzuschiebende, Sonderkategorien) überstellt.

Dokumentenprüfung und Screening

Bei der Identitätsfeststellung von MigrantInnen in Hotspots stellt die eingehende Prüfung von Dokumenten einen wesentlichen Schritt dar – wenn die Dokumente verfügbar sind, was allerdings meist nicht der Fall ist. Für diese Dokumentenprüfung stellt die EU ExpertInnen zur Verfügung, die die nationalen Behörden bei der Prüfung der Gültigkeit und Authentizität der Dokumente in den Hotspots unterstützen. Frontex setzt dafür die sogenannten „Frontex Advanced Level Document Officers“ ein. Das sind BeamtInnen, die die nationalen Behörden in

particular unaccompanied minors but also other categories, like potential victims of trafficking, pregnant women, migrants' need of special medical care, limited mobility). The assistance of specialized medical staff is essential, in particular when an „age assessment“ is needed, in order to determine minors in case of doubt. The correct identification of vulnerable categories is also crucial, also to redirect the migrants to specific facilities in the hotspot, whenever available (e.g. specific segregated areas to protect them). A core step is the check of the authenticity of documents of migrants (when available) or the screening to establish an assumption on the nationality of an undocumented person, which is carried out by the national authorities together with Frontex. Furthermore, in hotspots security checks are carried out, in order to make sure that the person does not represent a threat for public policy or internal security, and, in extreme cases, he/she is not a terrorism threat. EUROPOL is also associated to these activities, since EUROPOL cooperates together with the other European agencies and the national authorities in order to provide essential input for identifying smuggling routes and identifying criminal networks and to dispel possible security threats. A further step is represented by the fingerprinting of migrants and register their data into Eurodac system. Once the registration process is completed the migrant is transferred according to his/her status (asylum seeker, subject to removal, special category).

Document check and screening

In the identification process of migrants in hotspots, a fundamental step is represented by a proper check of documents, when documents are available (most commonly they are not). The EU puts at disposal documents experts, in order to assist national authorities in the process of checking the validity and authenticity of documents in hotspots. Frontex deploys the so-called „Frontex Advanced Level Document Officers“. They are officers, assisting fully and every day the national authorities in Greece and Italy in order to make sure that

Griechenland und Italien tagtäglich dabei unterstützen, um sicherzustellen, dass die Dokumentenprüfung adäquat und gründlich erfolgt und das Dokument jeweils auch der richtigen Person zugeordnet ist. Darüber hinaus soll sichergestellt werden, dass gefälschte oder verfälschte Dokumente erkannt und entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden, wie etwa Feedback für Risikoanalysen oder die Beschlagnahmung gefälschter Dokumente, damit sie nicht neuerlich in Umlauf kommen. Bei ihren Aktivitäten werden die ExpertInnen auch durch technische Geräte und Datenbanken unterstützt: nationale Datenbanken, Interpol-Datenbanken, z.B. die Datenbank verlorener und gestohlener Reisedokumente und die Datenbank FADO (False and Authentic Documents Online), mit deren Hilfe Identitäten aus Fotos in Dokumenten rekonstruiert werden können und in der sowohl echte als auch gefälschte Dokumente sowie Methoden zur Fälschung von Dokumenten gespeichert sind).

Die meisten MigrantInnen, die irregulär in die EU einreisen, kommen jedenfalls ohne Ausweispapiere. Schätzungen zufolge kommen beispielsweise in Griechenland fast zwei Drittel der MigrantInnen ohne Papiere, was die Identitätsfeststellung erschwert. Es treten auch Fälle auf, wo die MigrantInnen ihre Dokumente unterschlagen, um ihre wahre Identität zu verschleiern, z.B. mit der Absicht, eine andere Staatsangehörigkeit, ethnische Gruppe oder ein anderes Alter glaubhaft zu machen. Es dürfte aber auch Menschen geben, die tatsächlich keine Reisedokumente haben: Entweder, weil sie sie auf der schwierigen und gefährlichen Reise verloren haben, oder weil sie aus Regionen kommen, wo es gar nicht mehr möglich war, gültige Dokumente zu erhalten, wie etwa in gewissen Regionen von Libyen oder in Syrien. In solchen Fällen wird ein sogenannter Screening-Prozess durchgeführt. Dieser Prozess zielt darauf ab, die mutmaßliche Staatsangehörigkeit der betreffenden Person festzustellen. Die nationalen Behörden gehen dabei mithilfe von ExpertInnen und DolmetscherInnen vor, die mit den von Frontex eingesetzten Screening-ExpertInnen gemeinsam Befragungen durchführen. Frontex spielt beim Screening-Prozess in den Hotspots eine wesentliche Rolle: Mehr als 50 Screening-ExpertInnen sind in den Hotspots Griechenlands im Einsatz, um bei der Feststellung der mutmaßlichen Staatsangehörigkeit der MigrantInnen zu helfen. Dieser Screening-Prozess ist wesentlich zur Verhinderung der Angabe einer falschen Staatsangehörigkeit und zur Feststellung der tatsächlichen Reiseroute von MigrantInnen anhand ihrer mutmaßlichen Herkunft sowie zur Gewinnung wertvoller Informationen über die Arbeitsweise von Schleppern.

document checks are done adequately, thoroughly, to ensure that the documents correspond to the person, that any possible fraudulent document or any possible falsified document is identified and measures are taken (feedback for risk analysis, seize of document in order to avoid recycling of the forged document). In their activities, document experts are assisted by appropriate technical equipment as well as databases (national databases, Interpol – e.g. lost and stolen travel document Database FADO (False and Authentic Documents Online) – the database which reproduces identities of images of documents, genuine documents, falsified documents, and technique for falsification of documents).

However, most migrants arriving irregularly to the EU come undocumented. In Greece for example, some estimates indicate that almost two thirds of the migrants are not documented, and this represents a higher complication for the identification process. We can have cases where migrants do not want to show their documents since they do not want to disclose their true identity (e.g. with the intention of claiming a different nationality, ethnic group, different age); however, we may have cases where migrants have truly lost their passports, during difficult and dangerous journeys or simply because they may come from areas where it was no longer possible to obtain a valid document (certain areas of Libya, Syria). In such circumstances, a so called „screening“ process is carried out. It's a process which aims at establishing the presumed nationality of the person in question. The national authorities are engaged in this process through experts and interpreters who conduct interviews with assistance of screening experts deployed by Frontex. Frontex plays an essential role in the screening process in the hotspots; more than 50 screening experts are deployed in Greek hotspots, to assist in establishing the presumed nationality of the migrants. The screening process is essential to prevent the claiming of false nationalities, to establish the correct path of migrants according to the presumed origin, as well as to collect precious information on the modus operandi of smugglers.

Sicherheitskontrollen

Als Teil des Identitätsfeststellungsprozesses bei den Hotspots durchlaufen alle MigrantInnen „Sicherheitskontrollen“, was bedeutet, dass jede Person anhand spezieller Systeme und Datenbanken überprüft wird um sicherzustellen, dass sie keine Bedrohung für die nationale Sicherheit oder die öffentliche Ordnung oder sogar als Terrorist darstellt. Daher ist eine wesentliche Maßnahme am Hotspot die Überprüfung der Personendaten anhand von nationalen Datenbanken, die auf mögliche Bedrohungen hinweisen können, wie etwa das Online-System der griechischen Polizei. Auf der europäischen Ebene wird jede Person am Hotspot anhand des Schengener Informationssystems (SIS) überprüft, eines übergeordneten Informationssystems, das die Zusammenarbeit der Schengen-Staaten im Bereich des Grenzmanagements und der Strafverfolgung unterstützt. Durch das SIS können die zuständigen Behörden wie die Polizei und der Grenzschutz Ausschreibungen eingeben und abrufen, die bestimmte Gruppen von gesuchten oder abgängigen Personen und Objekten betreffen. Eine SIS-Ausschreibung enthält nicht nur Informationen zu einer bestimmten Person oder zu einem bestimmten Objekt, sondern auch klare Instruktionen, was getan werden soll, wenn die Person oder das Objekt gefunden wird. Außerdem werden in den Hotspots die Interpol-Datenbanken auch untereinander abgeglichen: Das gilt beispielsweise für die Datenbank verlorener und gestohlener Reisedokumente (SLTD), in der Informationen zu verlorenen, gestohlenen und gesperrten Reisedokumenten gespeichert sind, wie z.B. zu Reisepässen, Personalausweisen, UN-Laissez-Passer oder Visumsstempeln wie auch gestohlenen Blanko-Reisedokumenten. EUROPOL unterstützt bei den Hotspots auch mit seinen Datenbanken, um mögliche Schlepper oder Menschen, die eine Bedrohung für die Sicherheit der Europäischen Union darstellen könnten, abzufangen.

Abnahme von Fingerabdrücken und Registrierung in EURODAC

Schließlich müssen die am Hotspot ankommenden MigrantInnen während des Identifikationsprozesses im EURODAC-System registriert werden. EURODAC ist eine Datenbank zur Feststellung der Zuständigkeit für die Prüfung des Asylantrags in der Europäischen Union. Von allen irregulären MigrantInnen über 14 Jahren müssen Fingerabdrücke genommen werden und diese müssen in EURODAC gespeichert werden, um „Asylshopping“, also das Beantragen von Asyl in mehreren Ländern, zu

Security checks

As part of the identification process in the hotspots, every migrant goes under the so called „security checks“, in other words, every person is checked against specific systems and databases to make sure that he/she does not represent a threat to national security, public order or even terrorism threats. Therefore an essential step in the hotspot is the check against national databases which can detect possible threats (e.g. police-online system in Greece). At the European level, every person in the hotspot is checked against the Schengen Information System (SIS), which is a large scale information system that supports external border control and law enforcement cooperation in the Schengen States. The SIS enables competent authorities, such as police and border guards, to enter and consult alerts on certain categories of wanted or missing persons and objects. A SIS alert not only contains information about a particular person or object but also clear instructions on what to do when the person or object has been found. Furthermore, the Interpol databases are cross-checked in hotspots, namely the lost and stolen travel documents (SLTD) database, which contains records on lost, stolen and revoked travel documents – such as passports, identity cards, UN laissez-passer or visa stamps, including stolen blank travel documents. Finally, EUROPOL is also assisting in hotspots via its databases, to intercept possible smugglers or people who may represent security threats for the European Union.

Fingerprinting and registration into EURODAC

Finally, in the process of identification of migrants arriving in hotspots, migrants need to be registered into EURODAC system. EURODAC is a database to establish the responsibility for assessing the application for asylum within the European Union. All irregular migrants starting from the age of 14 years need to be fingerprinted and their fingerprints need to be registered into EURODAC to avoid asylum shopping (avoid that the person is claiming asylum in more than one country). It is essential that all migrants arriving irregularly are also

verhindern. Es ist wesentlich, dass auch alle irregulär eingereisten MigrantInnen samt Fingerabdrücken im System registriert werden. Das EURODAC-System ist dazu gedacht, das Asylsystem (Dublin-System) der Europäischen Union zu verwalten. Daher können Fingerabdrücke nur unter bestimmten Bedingungen, etwa bei schweren Verbrechen oder Terrorismusermittlung, zu Zwecken der Strafverfolgung ausgetauscht werden.

Umsiedlung

Im September 2015 leitete der Rat der Europäischen Union auf Vorschlag der Kommission provisorische Maßnahmen zugunsten von Italien und Griechenland im Bereich des internationalen Schutzes ein. Im Rahmen dessen wurde eine Umsiedlung von 160.000 AsylwerberInnen aus Italien und Griechenland in andere Mitgliedstaaten beschlossen. Dies gilt für AsylwerberInnen aus Herkunftsstaaten, bei denen gemäß Eurostat-Daten die Anerkennungsquote in Bezug auf internationalen Schutz 75 % oder mehr beträgt. Die Umsiedlung soll hauptsächlich zur Entlastung bestimmter Staaten dienen, nämlich Italien und Griechenland, die besonders stark von der Notlage aufgrund der plötzlichen Einwanderungswelle betroffen waren. Dabei soll besonders schutzwürdigen AsylwerberInnen Vorrang gegeben werden. Zur Umsetzung der Umsiedlung werden spezielle Prüfungen bei der Identitätsfeststellung der MigrantInnen durchgeführt, insbesondere, um sicherzustellen, dass die MigrantInnen zu den Zielgruppen der Umsiedlung gehören. Ein Verfahren zur Identifizierung von MigrantInnen, welche die Kriterien für die Umsiedlung erfüllen, wurde für Italien und Griechenland festgelegt. Nach dem üblichen Screening und der Abnahme der Fingerabdrücke erfolgt die Registrierung für die Umsiedlung in speziell ausgewählten Zentren (Asylum Service). Die Vorlage von Fällen und die Selektion erfolgt über Nationale Kontaktpunkte (NKP). VerbindungsbeamtenInnen können im Rahmen des Umsiedlungsmechanismus noch zusätzliche Sicherheitsprüfungen durchführen. Jedes Land hat solche speziell für die Umsiedlung eingesetzten VerbindungsbeamtenInnen, die als Kontaktpersonen zwischen dem aufnehmenden Land und dem Ankunftsland fungiert. Sobald alle Schritte zur Identitätsfeststellung abgeschlossen sind und die MigrantInnen vom aufnehmenden Mitgliedstaat bewilligt wurden, kann die Umsiedlung stattfinden.

registered into the system with fingerprints. There is also a limited possibility to exchange fingerprints for law enforcement, but only in certain specific circumstances (in the case of serious crime or terrorism investigation), since the EURODAC is a system meant to govern the asylum system – the Dublin System – in the European Union.

Relocation

In September 2015, on the basis of Commission's proposal, the Council of the EU established provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, defining a mechanism of relocation of 160.000 applications from Italy and Greece to other Member States (valid for applicants belonging to a nationality for which the proportion of decision granting international protection is 75% or higher according to Eurostat data). The whole idea of the relocation is to relief certain countries, namely Italy and Greece, from the emergency situation characterized by a sudden inflow of migrants and relocate people given priority to vulnerable applicants. Specific checks in the identification of migrants are carried out in order to implement the relocation mechanism, in particular to make sure that migrants are fall into the categories eligible for relocation. A workflow for the identification of migrants eligible for relocation for Italy and Greece has been designed; following the normal steps of screening, fingerprint, the registration for relocation happens in specific selected centers (asylum service). The submission of cases and matching is carried out via National Contact points (NCP). There are possible additional security checks through the liaison officers in the relocation mechanism. Each country has designated relocation liaison officer, who make the link between the receiving country and the country of arrival. Once all identification steps are accomplished and the migrant is accepted by the receiving Member State, the relocation can take place.

PANEL 1:

**PRAXIS UND INTERNATIONALE KOOPERATION
PRACTICE AND INTERNATIONAL COOPERATION**



Die ID-Datenbank: Nutzung länderspezifischer Informationen im Identitätsfeststellungsprozess

**Vegard Pettersen,
Norwegisches ID-Zentrum**



Steigende Zahlen von MigrantInnen, die in Europa ankommen, stellen die Einwanderungsbehörden vor Herausforderungen. Dazu zählen Zeitdruck und unzureichende Ausbildung für die ordnungsgemäße Durchführung von Identitätskontrollen. Diese Herausforderung erscheint noch relevanter, wenn man die aktuellen Statistiken über die missbräuchliche Verwendung von Identitätsdokumenten in Europa betrachtet.

Die Nutzung länderspezifischer Informationen bei der Identitätsfeststellung ist daher wichtiger als je zuvor – sowohl hinsichtlich der allgemeinen Informationen über Herkunftsländer als auch hinsichtlich speziellerer Informationen über Identitätsdokumente.

Um die auf Identitätsfeststellung spezialisierten BeamtInnen (Case Worker) bei ihrer Arbeit zu unterstützen, hat das norwegische ID-Zentrum die ID-Datenbank entwickelt. Die norwegische Polizei und die Einwanderungsbehörden können auf diese elektronische Informationsplattform mit Passwort zugreifen.

The ID database: Using country specific information in the identity establishment process

**Vegard Pettersen,
Norwegian ID Centre**

Increasing numbers of migrants arriving to Europe poses challenges to immigration authorities, including time constraints and lack of training in conducting proper identity control. This challenge becomes even more relevant when examining statistics of the misuse of ID documents in Europe today.

The use of country specific information in identity resolution work is therefore more important than ever before, both when it comes to general country of origin information as well as more specific information about identity documents.

To assist caseworkers in their identity resolution work, the Norwegian ID Centre has developed the ID database. This electronic information platform is available through log in for Norwegian police and immigration authorities.



Die ID-Datenbank enthält nach Ländern geordnete identitätsbezogene Informationen. Die meisten Länder, die in der Datenbank angelegt sind, sind die Herkunftsländer mit höheren Zahlen von AsylwerberInnen. Auch Drittstaatsangehörige mit gefälschten europäischen Identitätsdokumenten stellen Norwegen vor Herausforderungen. Daher sind Informationen über die am häufigsten gefälschten italienischen und rumänischen Dokumente in der ID-Datenbank gespeichert.

Bis Ende 2016 soll die ID-Datenbank auch Informationen über den Sudan, Griechenland und Polen enthalten.

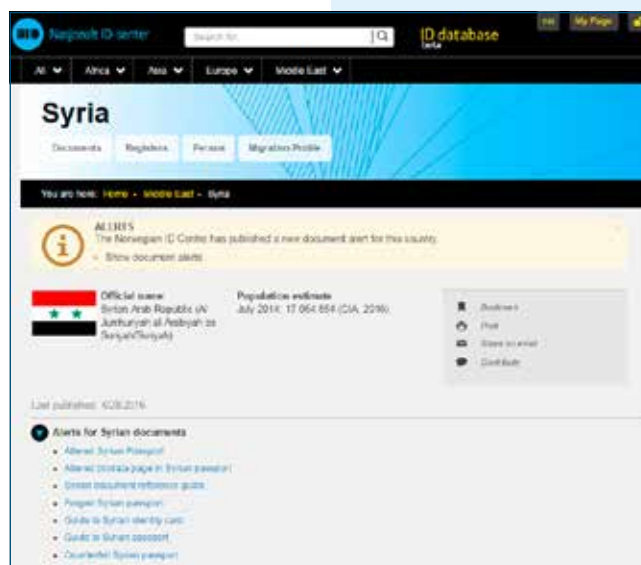
Im Folgenden stelle ich einige Inhalte der ID-Datenbank vor:

The ID database contains identity related information ordered by countries. Most of the countries available in the database are countries in which large numbers of asylum seekers are originating from. Norway is also experiencing challenges regarding third country nationals using falsified European ID documents. Information about the most common falsified Italian and Romanian documents is therefore included in the ID database.

Within the end of 2016, the ID database will also include information on Sudan, Greece and Poland.

I will in the following present some of the contents of the ID database.

Country page: Syria



Dem Case Worker wird eine Liste der aktuellsten Warnmeldungen für gefälschte Dokumente gezeigt, hier mit Syrien als Beispiel. Dabei handelt es sich entweder um Warnmeldungen, die wir im norwegischen ID-Zent-

Using Syria as an example, we present to our caseworkers a list of the latest document alerts for Syrian falsified documents. These are either alerts that we have created in the Norwegian ID Centre, based on document

rum nach der Prüfung gefälschter Identitätsdokumente erstellt haben, oder um Meldungen, die wir von einem unserer zahlreichen weltweiten Partner bekommen haben. Diese Meldungen geben dem Case Worker Auskunft darüber, wie ein echtes Dokument aussehen sollte und woran man eine verbreitete Verfälschung erkennt. Solche Meldungen sind wichtige Informationstools bei der Dokumentenprüfung, auch bei Prüfungen an der ersten Kontrolllinie.

Country page: Syria, Google maps

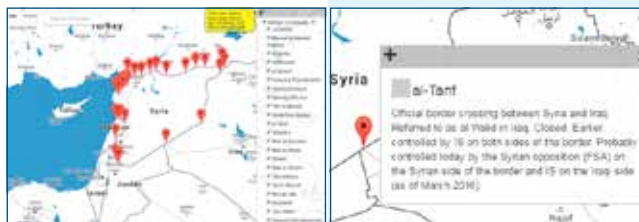


Bei der ID-Datenbank wird Google Maps eingesetzt. Landkarten sind wichtige Informationsquellen und sind beispielsweise dann nützlich, wenn überprüft werden soll, was der Asylwerber bzw. die Asylwerberin tatsächlich über den angegebenen Herkunftsort weiß. Durch Eintippen einer Adresse, Zoomen und Auswählen einer Satellitenansicht könnte der Case Worker beispielsweise den Asylwerber bzw. die Asylwerberin darum bitten, seine bzw. ihre Nachbarschaft zu beschreiben.

examination of falsified ID documents, or alerts that we have received from one of our many partners around the world. These alerts inform the caseworkers how a genuine document should look like and how common falsifications look like. Such alerts are important tools of information in a document control, also in a first line control situation.

The ID database makes use of Google Maps. Maps are important sources of information and are useful for example when controlling what the applicant actually knows of their stated geographical affiliation. By typing in an address, zooming and selecting a satellite version, the caseworker could for instance ask the applicant to describe his or her neighborhood.

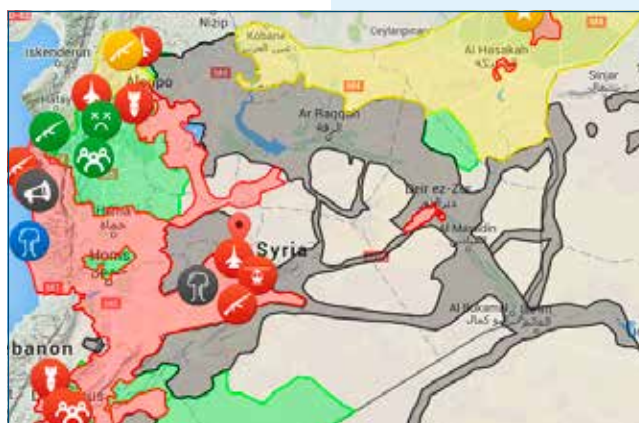
Country page: Syria, Border crossings



Darüber hinaus sind in der Datenbank Informationen über offizielle und nicht offizielle Grenzübergänge zwischen dem gewählten Land und seinen Nachbarländern erfasst und gespeichert. Klickt man auf die Nadeln, die den Grenzübergang symbolisieren, erscheinen Informationen zur Benennung und zum Status dieses Übergangs. Solche Informationen sind bei der Rekonstruktion von Reiserouten nützlich – ein wesentlicher Aspekt, sowohl bei der Identitätsfeststellung als auch bei der Bewertung der Angaben des Asylwerbers bzw. der Asylwerberin.

We have also located and included information on the official and unofficial border crossings between the selected country and its neighboring countries. By clicking on the pins indicating the border crossing, information on the naming and status of the crossing will appear. Such information is useful when establishing the travel routes, an important aspect in identity resolution work, as well as in assessing the story of the applicant.

Country page: Syria, external map – who controls Syria

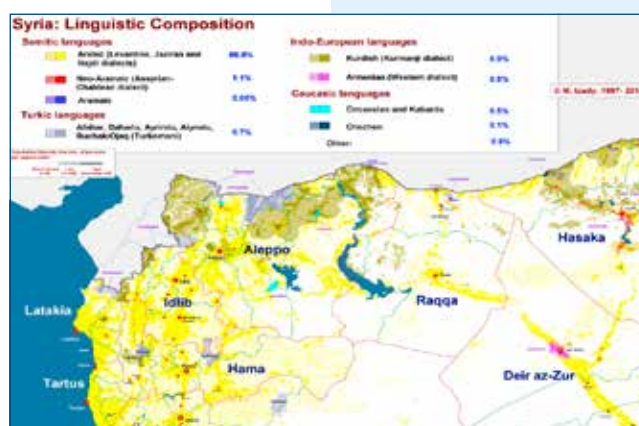


Source: <http://syria.liveuamap.com/> (extracted on 3 June 2016)

Mithilfe der ID-Datenbank können auch andere, externe Landkarten angezeigt werden, die bei der Identitätsfeststellung nützlich sind. Diese Online-Landkarte, die täglich aktualisiert wird, zeigt beispielsweise, wer die verschiedenen Gebiete in Syrien kontrolliert. Dieses Wissen ist bei der Beurteilung der Schutzbedürftigkeit und der allgemeinen Glaubwürdigkeit der Angaben einer Person hilfreich.

The ID database also presents other external maps that are useful in the identity establishment process. This online and daily updated map, for example, indicates who controls the different areas in Syria. Knowledge on this is helpful when assessing protection needs, as well as the general truthfulness of someone's story.

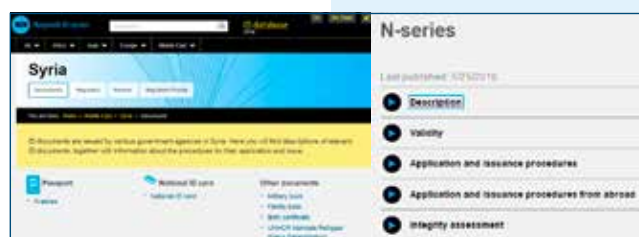
Country page: Syria, external map – Linguistic composition of Syria



Source: http://gulf2000.columbia.edu/images/maps/Syria_Languages_Detailed_lg.png (extracted on 3 June 2016)

Weitere bei der Identitätsfeststellung besonders nützliche Landkarten visualisieren die ethnische und religiöse Situation sowie die Verteilung von Sprachen in verschiedenen Ländern und Regionen. Der vorliegende Auszug zeigt am Beispiel Syriens die Verteilung der verschiedenen Sprachgruppen in diesem Land. Durch die Verwendung solcher Landkarten können Case Worker bei einer Prüfung an der ersten Kontrolllinie bereits die wesentlichen Aspekte einer behaupteten Identität prüfen.

Other maps that are particularly useful in the ID resolution process are maps showing the ethnic, religious and linguistic composition of the different countries and areas. This map extract of Syria, for example, informs us where the different linguistic groups in Syria reside. By using such maps, caseworkers in a first line control situation are able to control vital elements of a claimed identity.



Der Großteil der Informationen in dieser ID-Datenbank befindet sich in einem der vier Hauptmenüs *Documents*, *Registers*, *Person*, und *Migration Profile*. Die ID-Datenbank ist keine weitere Datenbank zur Suche von Dokumenten, wie etwa Edison, DISCS oder iFADO. Die Datenbank enthält eine grundlegende Beschreibung der häufigsten Reisepässe, Identifikationsausweise und Zeugnisse jedes Landes. Am Beispiel des syrischen Reisepasses erkennt man hier die kurze Beschreibung, die dem Benutzer bzw. der Benutzerin durch die Datenbank zu jedem Dokument geliefert wird: Art des Dokuments, elektronisch oder Papier, Anzahl der Seiten etc. Ein Link in der ID-Datenbank führt zur besten verfügbaren Dokumentendatenbank, wo noch detailliertere Informationen abrufbar sind.

In Europa gibt es derzeit eine steigende Zahl an Urkundenfälschungen. Die Dokumentenprüfung reicht daher nicht aus, um alle Betrugsfälle aufzudecken. Immer noch sind viele gefälschte Dokumente im Umlauf, von denen manche Fälschungen hoher Qualität sind. Bei der Identitätsfeststellung ist es daher entscheidend, den Zusammenhang zwischen der Person und dem vorgelegten Dokument bzw. den vorgelegten Dokumenten zu überprüfen. Es müssen nicht nur die Informationen der vorgelegten Dokumente überprüft werden, wie etwa das Foto, die Größe, das Geburtsdatum und vergangene Reisen etc., sondern es muss auch überprüft werden, was die betreffende Person tatsächlich über ihr Dokument weiß. Wer hat es ausgestellt? An welchem Amt? Welche Stammdokumente waren vorzulegen, um beispielsweise einen Antrag auf einen Reisepass stellen zu können? Wie war das Verfahren bei der Ausstellung? Wie hoch waren die Kosten etc.? Es kann natürlich nicht erwartet werden, dass AsylwerberInnen all das wissen, sie sollten aber etwas davon wissen. Ein Betrüger bzw. jemand, der ein gefälschtes Dokument verwendet, um eine falsche Staatsangehörigkeit oder Identität zu behaupten, wird solche Fragen sehr selten beantworten können.

Most of the information in the ID database is available under one of the four main tabs: *Documents*, *Registers*, *Person*, and *Migration Profile*. The ID database is not another document reference database for documents, like Edison, DISCS or iFADO, for example. The database includes a basic description of the most common used passports, ID-cards and certificates for each country. Using the national Syrian passport as an example, the database gives our users a short description of each document. What type of document is it, is it electronic or not, the number of pages, etc. For a more detailed technical description, the ID database presents a link to the best document reference database available.

We experience in Europe today an increase of the usage of imposter documents. A document control will therefore not be sufficient to detect any fraudulence. In addition, the use of falsified documents is still high, of which many documents are forgeries of high quality. It is therefore vital in the identity establishment process to control the connection between the person and the presented document(s). As well as controlling the information available in the presented documents, such as photo, height, DOB, travel history, etc., we also need to control what the person actually know of his or her document. Who issued it? In which office? What breeder documentation was required when applying for a passport, for example? How were the issuance procedures? How much did it cost, etc.? I am not saying that we should expect that an applicant should know all of this, but they should know something. An imposter, or a person using a falsified document and claiming a nationality and identity not his or hers, will very seldom be able to answer any of these questions.

Person page: Syria– with subheadings to Religion and Society



Im Menü *Person* sind aus der ID-Datenbank Informationen abrufbar, die im direkten Gespräch mit der Person besonders nützlich sind. Dabei geht es beispielsweise um Fakten über verschiedene Volks- und Sprachgruppen sowie religiöse Gruppen. Wenn jemand angibt, ein Jeside zu sein, sollte er Fragen zu dieser Gruppe beantworten können. Auch Informationen zu den aktuellen Machtverhältnissen in Syrien sind enthalten: Wer sind die verschiedenen politischen und militärischen AkteurInnen? Weitere Informationen sind grundlegende Fakten über das Herkunftsland, wie über den Nationalfeiertag, die Medienszene und die Währung. Ein Syrer sollte beispielsweise über die Währung und die verschiedenen Banknoten und Münzen seines Landes Auskunft geben können, möglicherweise auch zum Wechselkurs zwischen dem syrischen Pfund und dem US-Dollar.

Under the tab *Person*, the ID database contains information particularly useful during a conversation with the person. For instance, facts about the different ethnic, religious and linguistic groups. A person stating to be a Yazidi, for example, should be able to tell us something about that affiliation. There is also information on the state of play in Syria; who are the different players, both politically and military? In addition, the information includes basic country of origin facts like information on the national day, the media scene, and the currency. A Syrian should, for instance, be able to tell us about the currency and different notes and coins in his or her country, and possible also how much the Syrian pound is compared to a USD.

Country page: Romania



Wie eingangs erwähnt, verwenden viele Drittstaatsangehörige gefälschte Dokumente aus europäischen Ländern, um sich Zugang zu Rechten und Leistungen im Rahmen der Schengen-Regelungen zu verschaffen. Daher enthält die ID-Datenbank auch Informationen über europäische Dokumente. Auf den EU-Seiten liefert die ID-Datenbank dem Case Worker auch eine Liste der aktuellsten Dokumentenmeldungen und eine Beschreibung der am häufigsten missbrauchten Dokumente. Außerdem wurden Checklisten entwickelt, die detailliert beschreiben, wie Verfälschungen üblicherweise durchgeführt werden.

As mentioned in the introduction, many third country nationals are using falsified documents from European countries to access rights and services within the Schengen regulations. The ID database therefore also includes information on European documents. Also on the EU pages, the ID database presents to our caseworkers a list over the latest document alerts, as well as a description of the most commonly misused documents. In addition, we have developed checklists describing in detail how the falsifications are usually conducted.

Schlussbemerkung und Ausblick auf internationale Kooperationen

Das war eine Kurzeinführung in die ID-Datenbank. Die Datenbank bietet auch Informationen über Personenregister in den jeweiligen Ländern sowie über die Staatsangehörigkeit der sich in der Region aufhaltenden Personen. Es ist bekannt, dass sich viele syrische Staatsangehörige derzeit in der Türkei, im Libanon oder in Jordanien aufhalten. Welchen Status haben sie in diesen Ländern, welche Dokumente erhalten sie und in welchen Gebieten leben sie? Solche Informationen sind besonders relevant, wenn im Identitätsfeststellungsprozess Identitätsinformationen bei ausländischen Behörden überprüft werden müssen.

Schließlich noch ein paar Worte zum Datenaustausch und zu internationaler Kooperation: Der Ausbau und die Wartung der ID-Datenbank ist natürlich aufwändig. Das norwegische ID-Zentrum hat daher ein Kooperationsprojekt mit anderen Ländern initiiert, das sich dem Austausch ID-bezogener Informationen widmet. Wir haben eine Vereinbarung mit dem niederländischen Amt für Einwanderung und Einbürgerung (IND) getroffen und sind auch mit anderen Ländern in Kontakt, sowohl in als auch außerhalb Europas.

Datenaustausch wird nicht nur zum Ausbau der ID-Datenbank beitragen. Auf diese Weise kann man sich auch auf die grundsätzlichen Leitlinien und Standards hinsichtlich Identitätsparametern einigen. Darüber hinaus arbeiten wir bei der Durchführung von Fact Finding Missions zusammen, und zwar sowohl im Planungsprozess als auch bei der tatsächlichen Umsetzung.

Kontaktadresse für Fragen zur ID-Datenbank und zu internationalen Kooperationen:
postmottak@nidsenter.no.

Vielen Dank!

Closing remarks and international cooperation

This was a quick guide to the ID database. It also includes information on people registers in the country, as well as information about the situation on the nationals residing in the region. As you are well aware of, many Syrians for example, are today residing in Turkey, Lebanon or Jordan. What status do they have in these countries, what documents do they receive and what areas do they live in? Such information is especially relevant in the identity establishment process when it comes to verifying identity information with foreign governmental and other authorities.

Last, a few words on data sharing and international cooperation. As you can imagine, expanding and maintaining the ID database is resource demanding. The Norwegian ID Centre has therefore initiated a cooperation project with other countries in which we aim to share ID related information with each other. We have signed an agreement with the Dutch Immigration & Naturalisation Service (IND), and are in dialogue with other countries as well, both in Europe as well as elsewhere.

Data sharing will not only help us expanding the ID database. It is also way of agreeing to principal guidelines and standards when it comes to identity parameters. In addition, we cooperate in conducting fact-finding missions. Both on the actual implementation and in the planning process.

Should you have any enquiries about the ID database and the work we do on international cooperation, please do not hesitate to contact us on
postmottak@nidsenter.no.

Thank you!

Dokumentenfälschung und „Identitätstausch“

**Robert Klamer,
Königliche Marechaussee, Bezirk Flughafen
Schiphol**



In diesem Beitrag geht es um Dokumentenfälschung und „Identitätstausch“ am Flughafen Amsterdam Schiphol.

Zuerst einige Fakten zum Flughafen Schiphol:

- Am Flughafen Schiphol wurden im vergangenen Jahr 58 Millionen Flugpassagiere abgefertigt. Es wird erwartet, dass diese Zahl im Jahr 2016 auf mehr als 60 Millionen Passagiere ansteigen wird.
- Wesentlich dabei ist, dass Schiphol hauptsächlich ein Transitflughafen ist. Dies bedeutet, dass ungefähr 70 Prozent der Passagiere nur auf Durchreise sind. Sie kommen hier an und fliegen hier wieder ab, betreten aber nur den Transitbereich des Flughafens.
- Von diesem Flughafen aus gibt es Verbindungen zu über 100 Ländern und 300 Destinationen.
- Abreisende und ankommende Passagiere können einander im Transitbereich begegnen.

Im Jahr 2015 wurden am Flughafen Schiphol 1.001 gefälschte Dokumente abgefangen.

Im Jahr 2016 waren es bis dato ein wenig mehr als 200 gefälschte Dokumente.

Dokumenten­fälschungen sind ein riesiger Markt und die Gesamtkosten pro Dokument dafür können bis zu 15.000 EUR betragen.

Von einer Dokumentenfälschung spricht man, wenn an einem Dokument illegale Veränderungen vorgenommen werden.

Forged document and “identity swaps”

**Robert Klamer,
Royal Marechaussee, District Schiphol Airport**

In this contribution I will tell you something about forged documents and identity swaps that take place on Schiphol Airport Amsterdam.

First some facts of Schiphol:

- Schiphol airport had 58 million passengers last year. The expectation is that these numbers will grow in 2016 to more than 60 million passengers;
- important to know is that Schiphol is mainly a transit Airport. That means that about 70% of the passengers are in transit. They come and go to the airport but only enter the international lounge of Schiphol;
- through this airport we are connected to over more than 100 countries and 300 destinations;
- departing passengers and arriving passengers can meet each other in the international lounge.

In the year 2015 there were 1,001 false documents intercepted at Schiphol airport.

For the year 2016 ceased until now just over 200 forged documents.

There is a big market in forged documents and the total costs can be up to EUR 15,000.

You speak of a forged document when there is made an illegal change in the document.

For example a travel document in which the personal page has been replaced or a blank stolen passport.

A blank stolen passport means that it's been stolen before the documents are registered on name by the authorities.

Dabei geht es zum Beispiel gestohlene Blankopässe oder um Reisedokumente, in denen die Seite mit den persönlichen Daten ausgetauscht wurde.

Gestohlene Blankopässe sind Reisepässe, die gestohlen werden, noch bevor die Behörden sie auf einen Namen ausgestellt haben.

Wenn Reisepässe als gestohlen gemeldet werden, werden sie von den Behörden des jeweiligen Landes registriert.

Schmuggler versuchen dann beispielsweise, die Seriennummer zu ändern – sie ersetzen z.B. die Ziffer vier durch eine eins, damit sie den Reisepass trotzdem verwenden können.

Am Flughafen tauchen auch oft Reisepässe auf, deren Fotos durch andere ersetzt wurden.

Ersetzte Fotos

Eine gängige Form von Fälschung besteht darin, dass das Foto am Reisepass ersetzt wurde. Für den Fall, dass eine Person wegen Besitz gefälschter Dokumente verhaftet wird, verfügen Schmuggler oft über mehrere Dokumente mit dem gleichen Foto, jedoch unterschiedlichen Namen. Es handelt sich also um dieselbe Person mit unterschiedlichen Reisepässen und persönlichen Daten.

Stempel

Ebenso werden in Reisepässen oft gefälschte Stempel festgestellt.

Diese Stempel werden oft dazu gefälscht, um eine Reiseroute glaubhaft erscheinen zu lassen, damit es so aussieht, als hätte sich die betreffende Person bereits zuvor im Schengen-Raum aufgehalten.

Reist man nämlich als Nicht-EU-Bürger bzw. -Bürgerin in den Schengen-Raum ein oder aus, erhält man einen Stempel. Diese Stempel können allerdings nur sehr schwer nachgemacht werden, und eine einfache Fälschung kann man an den Abweichungen bei den Linien des Stempels oder der verwendeten Tinte erkennen.

Reisegeschichte

Mehrere gefälschte Stempel werden beispielsweise in einem gefälschten Reisepass eingetragen, um die BeamtenInnen der Einwanderungsbehörde zu täuschen. Kommen Zweifel an der Echtheit auf, so erweckt die große Zahl von Stempeln dennoch den Eindruck von einem gültigen Reisepass.

When passports are reported stolen they get registered by the authorities of the country. The smuggler for instance tries to change the serial number, for example they take the number four and make it a number one, so he could still use this passport.

What we also see a lot at the airport are passports where the picture has been replaced.

Photo replaced

A common forgery is that the photo on the passport was displaced. In case of arresting a person for possession of forged documents, smugglers often carry several documents with the same photo on it but with different names. So we have the same person, with different passports and personal data.

Stamps

What we also see is that stamps in a passport are often falsified.

These stamps are often falsified to create a trustful travel and so it looks like they have been in the Schengen area before.

For example, when you're not a citizen of Europe and you enter or leave the Schengen area you get a stamp. But these stamps are difficult to imitate, a common counterfeit you can see the lines of the stamp or the used ink are not the same.

Travel past

Another example of fake stamps is that in some forged passport many stamps are placed to mislead the immigration officer. So when he has doubts of the passport he may think that the passport has to be good considering the many travel stamps.

Betrug

Obwohl Fälschungen häufig vorkommen, nimmt auch die Zahl der Betrugsdelikte zu. Dabei wird versucht, die Einwanderungsbehörde mit einem echten Dokument zu täuschen, doch die Person, die im Reisedokument ausgewiesen ist, ist nicht die Person, die das Dokument vorweist. Man nennt das die „Doppelgänger“-Methode.

Dabei handelt es sich um eine der einfachsten Formen von Identitätsbetrug: das Reisen mit fremdem Reisepass.

Nur eine einzige Bedingung muss erfüllt sein – der Betrügende muss eine Ähnlichkeit mit der Person auf dem Passfoto aufweisen. Das ist einfacher als man glaubt und billiger als die Fälschung eines Reisepasses.

Es ist manchmal sehr schwer zu erkennen, ob jemand wirklich derjenige ist, den er vorgibt zu sein.

Identitätstausch

„Identitätstausch“ bezeichnet den Vorgang, wodurch man die Identität ändert, um in ein bestimmtes Land einreisen zu können. Identitätstausch betrifft oftmals geschleppte MigrantInnen.

Die Niederlande sind beispielsweise meist nicht das Zielland solcher Personen. Die beliebtesten Zielländer der meisten geschleppten MigrantInnen sind Kanada, Norwegen und das Vereinigte Königreich.

Bei einem Identitätstausch kommen Passagiere mit ihren echten Reisedokumenten am Flughafen an, ändern dann ihre Reiseroute und tauschen ihre Reisedokumente und Tickets, sobald sie im internationalen Transitbereich sind. Wie bereits eingangs erwähnt, treffen einander abreisende und ankommende Passagiere am Flughafen Schiphol im Transitbereich, daher funktioniert das einfach.

Als Beispiel dient ein Fall, der sich vor einiger Zeit am Flughafen Schiphol zugetragen hat: Zwei chinesische Staatsbürger wollten von China nach England reisen, wofür allerdings ein Visum erforderlich ist. Da ihnen die Behörden keines ausstellten, traten sie mit einem Schmuggler in Kontakt.

Als nächstes buchten sie ein Ticket von Peking nach Lagos; für eine solche Reise brauchten sie kein Visum. Bei diesem Flug gab es eine Zwischenlandung in Schiphol. Während dieses Transitaufenthalts im internationalen Bereich von Schiphol trafen sie einen Menschenschmuggler, der sie mit neuen Identitätsdokumenten ausstattete. Durch diesen Vorgang, der als „Identitätstausch“ bezeichnet wird, hat jede der zwei Personen eine neue Identität

Imposter

Despite the fact that counterfeits are common there is also an increasing use of the imposter. They try to circumvent the immigration with a good document. The problem is that the person shown in the travel document is not the same person that's in front of you. This is called the look-a-like method.

It's one of the simplest forms of identity fraud: traveling with the passport of another.

There is only one condition which you must meet: have some resemblance to the picture in the passport. This is easier than you think and cheaper than falsifying a passport.

It is sometimes very difficult to tell if someone really is who he says he is.

Identity Swap

An identity swap (ID swap) means changing your identity for the purpose of admission to a particular country. An identity swap often occurs with smuggled people.

When we look for example to the Netherlands, they are in most cases not the final destination of a smuggled person. The popular destinations for most smuggled people are for example Canada, Norway or the United Kingdom.

What happens with an ID swap is that passengers arrive with good travel documents on the airport and change route and swapping travel documents and tickets once they arrive in the international transit lounge. Like I said at the beginning of this contribution, at Schiphol Airport departing passengers and arriving passengers meet each other in the international lounge, so it's easy to conduct.

I'll give you an explanation of a case which happened at Schiphol airport some time ago. In this case two Chinese persons want to go from China to England but therefore they need a visa. In this case they didn't get it from the authorities. So they made contact with a smuggler.

Then they booked a ticket from Beijing to Lagos. For this trip they didn't need a visa. During this flight they make a stop on Schiphol. During this transit stay, on the international lounge of Schiphol, they were provided with another identity by appointment with a human smuggler. After this, as we so call an "identity swap", the two persons get another identity, in this case from

erhalten. Im vorliegenden Fall wurden sie zu Personen aus Singapur, die volle Reisefreiheit genießen. Das ermöglicht ihnen einen Flug in das Vereinigte Königreich.

Natürlich ist das eine recht einfache Methode, die Schmuggler auf verschiedenen Flughäfen auf der ganzen Welt anwenden können.

Schlussfolgerungen

- Betrüger verwenden oft echte Dokumente

Durch den technologischen Fortschritt bei der Herstellung fälschungssicherer Dokumente werden Verfälschungen an Dokumenten oder Dokumentenfälschungen schwierig und kostspieliger.

Das ist natürlich begrüßenswert, hat allerdings auch zur Folge, dass die Anzahl der Betrüger von Jahr zu Jahr zunimmt und diese kontinuierlich aus ihren Fehlern lernen.

So sind sie dazu übergegangen, die originale Passseite mit den persönlichen Daten zu überkleben, Reisepässe absichtlich zu beschädigen oder alte Stempel hinzuzufügen, um eher den Eindruck eines gebrauchten und anerkannten Dokuments zu erwecken.

Wir müssen damit rechnen, dass die Zahl der Betrüger steigen wird und dass diese zum Erreichen ihrer Ziele immer wieder neue Methoden ausprobieren werden.

- Schwierigkeiten bei der Identitätsfeststellung

Um im Migrationsprozess die Identität feststellen zu können, ist es wichtig zu wissen, wer wohin reist und welche Fälschungen im Umlauf sind. Wird ein sicheres Dokument erfolgreich gefälscht, was durchaus manchen gelingt, ist die Qualität oft so gut, dass ein solches Reisedokument nur äußerst schwer erkannt werden kann.

Daher müssen wir die in den Migrationsprozess involvierten Personen kontinuierlich aus- und weiterbilden, Informationen und Wissen über Trends, gefälschte Dokumente und Betrüger austauschen, um sicherere Reismöglichkeiten und eine bessere Registrierung von MigrantInnen zu gewährleisten.

- Zunahme an Fällen von Identitätstausch

Der Identitätstausch tritt immer häufiger auf, weil er eine einfache und allgemein zugängliche Reismöglichkeit darstellt.

Es handelt sich um ein gefährliches Phänomen, weil dadurch unklar ist, wer tatsächlich reist.

Ein anderer Grund für Fälle von Identitätstausch auf Flughäfen in Europa ist die Visumsfreiheit für Reisen innerhalb des Schengen-Raums.

Singapore, and they are free to go where ever they want. They now can catch an outbound flight towards the UK.

As you can imagine, this is a fairly simple method for smugglers to employ these operations at airports across the world.

Conclusions

- Imposter use often real documents

The technology is getting better and better to make secure travel documents, which makes it difficult and more expensive to falsify or forge a document.

This is of course a good thing but the consequence of this is that the number of imposters will grow every year and they keep learning from their mistakes.

They now modified their passports by putting stickers on original biographical data pages, or they deliberately damaged passports or add old stamps to make it look more as an used and accepted travel document.

We have to be aware that the imposter will grow and they will not stop trying out new methods to achieve their goals.

- Difficult to establish identity

To establish the identity in the migration process, it is important to know who is travelling where and which fake documents are in use. When they do succeed to forge a secure document, and some people do, it's often good quality so that makes it really hard to recognize these travel documents.

Therefore we need to continue to train and educate people who are involved with migration, share information and knowledge of trends, forged documents and imposters in order to make a safer way of travelling and a better registration of migrants possible.

- ID Swap more frequently

ID swap is more common because it's an easy and widely accessible way to travel.

It's a dangerous phenomenon, because you have no insight in who is really traveling.

Another reason why ID swaps takes place on airports in Europe is because of the visa-free travel between the Schengen States.

I give you an example: So for instance let's say an Albanian resident wants to travel to the UK. He doesn't need a visa to enter the Schengen area but they do need a visa for the UK, which they most of the time don't get.

Ein Beispiel dafür: Wenn ein albanischer Staatsbürger in das Vereinigte Königreich reisen möchte, benötigt er kein Visum, um in den Schengenraum einzureisen, sehr wohl aber für eine Reise in das Vereinigte Königreich. Solche Visa werden üblicherweise nicht an albanische Staatsangehörige ausgestellt.

Daher benützt diese Personengruppe gerne gefälschte italienische Dokumente, die leichter fälschbar sind, und diese Personen sprechen oft auch gut Italienisch. So haben sie gute Chancen, in das Vereinigte Königreich zu gelangen, ohne in ihrem Heimatland einen Visumsantrag für die Einreise in den Schengen-Raum zu stellen. Dadurch wird auch die erste Gelegenheit versäumt, Reisende und ihre Reisepläne zu überprüfen und zu erfassen.

- Verwendung gefälschter oder kostengünstiger Tickets

Tickets sind frei verfügbar und leicht reproduzierbar. Meist sind Flugtickets nur ein einfaches Stück Papier, und doch gelangt man damit in die sicheren Bereiche des Flughafens.

Wie zuvor am Beispiel der Chinesen veranschaulicht, können Schmuggler auf diese Weise kostengünstig und einfach in den Transitbereich eines Flughafens gelangen und beispielsweise einen Identitätstausch ermöglichen.

Sie brauchen gar kein Flugzeug zu betreten: Sobald sie ihr Geschäft abgewickelt haben, werfen sie ihre Tickets weg, verlassen den Flughafen und gehen nach Hause.

- Problemorientierte Polizeiarbeit

Selbstverständlich muss alles unternommen werden, um die Fälschung von Reisedokumenten zu bekämpfen und unterbinden. Dokumentenfälschungen stehen im Zusammenhang mit unterschiedlichen Verbrechen wie Menschenschmuggel und fügen unserer Gesellschaft schweren Schaden zu. Um das Problem zu lösen, müssen die Sicherheitskräfte und die Öffentlichkeit kooperieren und kommunizieren, um tieferen Einblick in die kriminellen Aktivitäten von Schmugglern in Europa, in die aktuell großen Flüchtlingsströme und die Regulierung der Migrationsbewegungen zu gewinnen.

- Sensibilisierung

Das Bodenpersonal und die MitarbeiterInnen von Abfertigungsunternehmen wissen manchmal wenig über Reisepässe, sind jedoch die ersten, die ein gefälschtes Dokument oder einen Betrüger erkennen könnten.

Der Ausbau dieses speziellen Wissens und die Erhaltung der Balance zwischen Wirtschaftlichkeit und Sicherheitsinteressen, wie etwa von Luftlinien und Sicherheitsbehörden, kann ein wichtiges Ziel sein. Diese Sensibili-

They like to use a forged Italian identity document because it's easier to forge and they often speak Italian well. This gives them a good chance to access the United Kingdom. So in this case Albanians no longer needed to enter a visa application in their home country to enter the Schengen states. Hereby you simply miss the first opportunity to check and register people and their journey intentions.

- Use of fake or cheap tickets

Tickets are freely available and easy to reproduce. Flying tickets are mostly a simple piece of paper, but it does give you access to the secure locations of the airport.

Like I mentioned before in the Chinese case, it's gives smugglers a cheap and easy way to get to the international lounge of an airport and provide for instance an ID swap.

They don't even need to fly, when their business is done they throw away their tickets, leave the airport and go home.

- Problem solving policing

It goes without saying that every effort must be made to combat or fight travel document fraud. Forged documents are simple related to several types of crime like human smuggling and cause severe damage to our society. Problem solving requires the police and the community to co-operate and communicate to give more insight in the criminal activities of smugglers in Europe, the current high influx of refugees and the regulation of migration movements.

- Awareness

Knowledge of passports by airport staff and air handling companies are sometimes low but they can be the first ones who can identify a forged document or an imposter.

To improve this specific knowledge and to keep the balance between economy and security interest by for example air companies and security authorities, this can be an important objective. Because this awareness can be an important condition to increase the safety on and around the airport all together.

- Public-private cooperation

A forged travel document is mostly used to gain access to other countries (when they are actually not allowed to), it provides new identities for criminals and travel documents are often used as an identification paper for financial transactions. So imagine what they can do with fake documents.

sierung kann wesentlich dazu beitragen, die Sicherheit am Flughafen selbst und in seinem Umfeld zu erhöhen.

– Öffentlich-private Zusammenarbeit

Ein gefälschtes Reisedokument wird meist dazu verwendet, sich (unerlaubt) Zugang zu fremden Ländern zu verschaffen, Kriminellen zu einer neuen Identität zu verhelfen und einen Identitätsnachweis für finanzielle Transaktionen zu erbringen. Die Nutzungsmöglichkeiten von gefälschten Dokumenten sind somit enorm.

Als Polizeiorganisation können wir zwar nicht alle Informationen, doch zumindest Informationen über einige gebräuchliche Methoden weitergeben, z.B. über die oben beschriebenen Methoden mancher albanischen Staatsangehörigen.

Deshalb sind wir um Innovationen bemüht und teilen unser Wissen über neue Techniken, wie sie von Betrügern oder Schmugglern verwendet werden. So können wir gemeinsam die Maßnahmen verbessern, durch die wir diese Arten von Verbrechen abfangen und einen Beitrag zur Eindämmung illegaler Einwanderung leisten können.

As a police organization we cannot share all the information but what we can do is share information about some common methods used by for example the Albanians, like I just described.

And that's why we are trying to innovate and share the knowledge of new techniques used by imposters or smugglers. So that we can improve together our measures to intercept these types of crime and help prevent irregular immigration.



Identitätsfeststellungen im Migrationsprozess: Praxis auf behördlicher Ebene

Nino Hartl,
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl



Establishing Identity in the Migration Process: Practices Among Authorities

Nino Hartl,
Federal Office for Immigration and Asylum

1. Einleitung¹

Im Gegensatz zu den vorherigen Vorträgen und Beiträgen beschäftigt sich der gegenständliche Beitrag nicht mit einzelnen Methoden der Identitätsfeststellung oder dem Vergleich einzelner Methoden, sondern versucht systemische Aspekte zu beleuchten und zu zeigen, wie und wo eine nationale Migrations- und/oder Asylbehörde die einzelnen Instrumente einsetzt.

Wenn wir von Identitätsfeststellung im Migrationsprozess reden, müssen wir zunächst diese zentralen Begriffe klären – Migrationsprozess und Identität – um sinnvoll die Praxis auf behördlicher Ebene aufzeigen zu können.

1.1 Migrationsprozess und nationale Behörden

Nach Anette Treibel-Illian ist mit Migration „diejenige Bewegung von Menschen gemeint, die mit einer Verlagerung des Lebensmittelpunktes einhergeht. Das Spektrum der Migrations-Anlässe reicht vom individualistischen Veränderungsdrang bis zur kriegsbedingten Vertreibung, wobei die Übergänge zwischen diesen Formen fließend sind.“²

- 1 Alleine im Interesse der Lesbarkeit wird im gegenständlichen Beitrag auf eine geschlechtsneutrale Formulierung verzichtet. Selbstverständlich beziehen sich die Formulierungen stets auf Frauen und Männer gleichermaßen.
- 2 Treibel-Illian, Anette (2011): *Migration in modernen Gesellschaften: Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht*. 5. Auflage. Weinheim, Juventa Verlag.

1. Introduction¹

While the previous presentations and contributions have been focused on individual methods for establishing identity or on comparing methods, this article differs inasmuch as it represents an attempt to explain systemic aspects of the process and to illustrate the manner and the situations in which a national migration and/or asylum authority implements the individual instruments.

If we are to speak of the establishment of identity in the migration process, we first need to clarify these key terms, i.e. migration process and identity, to then be able to meaningfully describe the practices pursued by authorities.

1.1 Migration process and national authorities

According to Anette Treibel-Illian, “migration” “refers to that movement of people which is accompanied by a relocation of their main centre of interest. The occasions for migration encompass a spectrum ranging from the individualistic striving for change to flight in response to war, whereby fluid transitions exist between these forms.”²

- 1 Gender-neutral wording is avoided in the following contribution, if only for the sake of readability. Naturally, any references to persons always imply women and men equally.
- 2 Treibel-Illian, Anette (2011): *Migration in modernen Gesellschaften: Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht*. 5th edition. Weinheim, Juventa Verlag.

Darunter subsumierbar sind die großen, transnationalen Migrationsbewegungen des 19. und 20. Jahrhunderts aus Europa nach Nord- und Südamerika und Australien, die Binnenmigration innerhalb der Europäischen Union, die Arbeitsmigration aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Türkei nach Deutschland und Österreich und eben auch die erzwungene Migration. **Migration** in diesem Sinne kann legal/regulär, aber auch illegal/irregulär sein. Im Rahmen dieses Beitrages wird nur jener Teil der Migration behandelt, der von Drittstaaten in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union erfolgt und von diesem Bereich nur jener, der als illegal/irregulär zu bezeichnen ist. Im Bereich der illegalen³/irregulären Migration fokussieren wir uns auf den Bereich des Asyl- und Fremdenwesens in Österreich (mit Ausnahme der Strafverfahren und Visa-Angelegenheiten) und die damit zusammenhängenden **Prozesse**.

Wenn man sich den institutionalisierten Asyl- und Migrationsbereich auf europäische Ebene vor Augen führt, muss man dessen Heterogenität berücksichtigen. Man findet unter den **behördlichen Akteuren** im so definierten Migrationsprozess etwa: die griechische Asylbehörde, die nur für Asylverfahren zuständig ist; das ungarische Amt für Einwanderung und Staatsbürgerschaft (BAH), das neben Asyl für alle fremdenrechtlichen Verfahren, alle staatsbürgerschaftlichen Anfragen und die Grundversorgung der Asylwerber und Fremden zuständig ist; und das österreichische Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (BFA), das eine Art Mittelstellung einnimmt.

1.2 Identität

Der Begriff der Identität ist ein entsprechend breiter und schwer fassbarer und umfasst eine weite Bandbreite an möglichen Definitionen. Im gegenständlichen Beitrag orientiert sich die Definition am o.a. Migrationsprozess, somit am Bereich des Asyl- und Fremdenwesens in Österreich, sofern in der Zuständigkeit des BFA. In dem so umrissenen Umfeld lässt sich der Begriff der Identität im Sinne dieses Beitrages durch drei Eckpfeiler definieren: Echtheit von **Dokumenten**, **Alter** und **Herkunftsland**.

3 Mit dem Begriff „illegal“ ist keine moralische Wertung verbunden, sondern eine rein rechtliche. Jeder Grenzübertritt, unter Umgehung der Grenzkontrollen bzw. der rechtlich vorgesehenen Einreisewege, ist rechtswidrig und damit auch illegal.

This definition is equally fitting for the migration flows that left Europe for North and South America and Australia in the nineteenth and twentieth centuries, as well as for internal migration within the European Union, the labour migration from former Yugoslavia and Turkey to Germany and Austria, and even for forced migration as well. Understood in this sense, **migration** can be either legal/regular or illegal/irregular. This contribution will only deal with that segment of migration that is taking place from third countries to EU Member States and, within this segment, only the portion referred to as illegal/irregular. Within the area of illegal³/irregular migration, we will focus on the area of asylum and alien affairs in Austria (with the exception of criminal proceedings and visa matters) as well as the related **processes**.

A glance at the area of asylum and migration in its institutionalized forms at European level reveals the necessity of considering its widely varying nature. Examples of the **authorities** playing a role in the migration process as defined above include: the Greek Asylum Service, which is only responsible for asylum procedures; the Hungarian Office of Immigration and Nationality (BAH) which, in addition to asylum, is responsible for all procedures under the law applying to foreigners, all enquiries concerning citizenship and for basic welfare support of asylum-seekers and foreigners; and the Austrian Federal Office for Immigration and Asylum, which is positioned roughly midway between these two other forms.

1.2 Identity

The term “identity” is correspondingly broader and more difficult to delineate, comprising a wide range of possible definitions. In the context of this contribution, the definition is aligned with the migration process as referred to above, i.e. with the area of asylum and alien affairs in Austria and thus the scope of competence of the Federal Office for Immigration and Asylum. Within the environment circumscribed in this way, the concept of identity as used in this contribution can be defined with reference to three pillars: the authenticity of **documents**, **age** and **country of origin**.

3 The term “illegal” is not related to any moral judgement but rather only to a purely legal assessment. Any instance of border crossing while avoiding border controls or the legally defined systems of entry is unlawful and thus also illegal.

2. Das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

Das BFA wurde am 1. Jänner 2014 eingerichtet, als eine dem Bundesministerium für Inneres (BMI) nachgeordnete monokratisch organisierte Behörde mit einer Zentrale in Wien und einer Regionaldirektion in jedem Bundesland, sowie Erstaufnahmestellen in Oberösterreich, Niederösterreich und am Flughafen Wien Schwechat⁴, sowie acht⁵ Außenstellen der Regionaldirektionen.

Bis zum 1. Jänner 2014 befassten sich in Österreich mehr als 190 Behörden mit dem Fremdenrecht. Durch die Zusammenlegung von Kompetenzen aus dem Asyl- und Fremdenbereich sowie dem Niederlassungs- und Aufenthaltsbereich kam es zu rascheren Entscheidungen insgesamt. Es fielen Informations- und Verständigungswege zwischen den bisher getrennten Behörden weg. Die Verfahren wurden schlanker und effizienter, weil diese Entscheidungen nicht nacheinander, sondern parallel beurteilt und gefällt werden konnten. Das heißt, eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter entscheidet über alle Verfahrensbereiche: internationaler Schutz, Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen, aber auch aufenthaltsbeendende Maßnahmen sowie Sicherungsmaßnahmen.

Das BFA hatte bei seiner Einrichtung 555 Mitarbeiter und war aufgrund der Erfahrungswerte der vergangenen Jahre auf rund 16.000 Asyl-Statusentscheidungen pro Jahr ausgelegt. Diese Planungen wurden bereits 2014 mit rund 18.200 Statusentscheidungen übertroffen. Dies konnte 2015 mit rund 36.200 Statusentscheidungen nochmals deutlich gesteigert werden. Zeitgleich hat sich auch die Zahl der Mitarbeiter des BFA konstant gesteigert. In den ersten beiden Jahren hat sie sich auf 926 erhöht, aktuell umfasst das BFA rund 1.100 Mitarbeiter und befindet sich im nächsten Schritt des Ausbaues auf insgesamt 1.426 Mitarbeiter.

Die **wesentlichen Aufgaben** der neuen Behörde sind die Durchführung von erstinstanzlichen asyl- und fremdenrechtlichen Verfahren – mit Ausnahme der Strafverfahren und Visaangelegenheiten – sowie das Erteilen von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen. Das BFA entscheidet unter anderem über Asylberechtigungen, die Beendigung von Aufenthalten und Schutzmaßnahmen und fungiert als Grundversorgungsbehörde des Bundes.

Nicht in die Zuständigkeit des BFA fallen die Bereiche Integration, Ausländerbeschäftigung, Grenzkontroll-

4 Anm. des Autors: Eine rein funktionale „Erstaufnahmestelle“, keine örtliche. Die Erstaufnahmestelle Flughafen ist eine Organisationseinheit der Regionaldirektion Niederösterreich.

5 Anm. des Autors: Im Endausbau.

2. Federal Office for Immigration and Asylum

The Federal Office for Immigration and Asylum was established as of 1 January 2014 as a monocratically organized authority that is subordinate to the Federal Ministry of the Interior and has its main office in Vienna and a regional directorate in each province of Austria, as well as initial reception centres in Lower Austria, Upper Austria and at the Vienna-Schwechat airport,⁴ and eight branch offices⁵ under the regional directorates.

Prior to 1 January 2014, more than 190 authorities were involved with aliens law in Austria. Pooling the competence of authorities responsible in the area of asylum and alien affairs, and in the area of settlement and residence, resulted in a more efficient decision-making process overall. The channels of information and communication required between previously separate authorities became unnecessary. Procedures became leaner and more efficient, as such decisions no longer had to be taken in sequence but could now be assessed and handed down in parallel processes. Specifically, one staff member decides on all areas of the procedure: i.e. international protection and residence titles for exceptional circumstances, but also on imposing and enforcing action to terminate residence.

When first set up, the Federal Office for Immigration and Asylum had a staff of 555, with capacities designed to handle 16,000 asylum status decisions each year based on previous experience. This planned amount was already superseded in 2014, when about 18,200 status decisions were handed down. The figure rose appreciably once again in 2015 with roughly 36,200 status decisions. At the same time the Federal Office for Immigration and Asylum consistently increased the number of staff members. After raising the number to 926 within the first two years, the Federal Office for Immigration and Asylum, with roughly 1,100 staff members, is currently in the process of expanding to a total of 1,426 employees.

The **main tasks** of the new authority are to complete first-instance procedures pertaining to asylum and aliens law (with the exception of criminal proceedings and visa matters) and to issue residence titles for exceptional circumstances. The Federal Office for Immigration and Asylum hands down decisions in matters such as the entitlement to asylum status and whether to impose and

4 Author's note: an "initial reception centre" merely in functional terms and not a local centre. The initial reception centre at the airport is a unit within the organization of the Regional Directorate of Lower Austria.

5 Author's note: in the final stage.

wesen, Kriminal- und Sicherheitspolizei, der Vollzug in den Polizeianhaltezentren, sowie der unmittelbare Abschiebeprozess und Kompetenzen aus dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz im Bereich der legalen Migration, die über den Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen hinausgehen. Für diese Aufgabengebiete bleiben die jeweiligen Bundes- und Landesbehörden zuständig. Integration ist eine Querschnittsmaterie und fällt nicht in die Zuständigkeit einer Bundesbehörde allein.

3. Identitätsfeststellung im Migrationsprozess

Warum ist die Feststellung der Identität im Migrationsprozess von Bedeutung? Wenn wir uns im Bereich des Asyls bewegen, dann ist einer der unter 1.2 angeführten Eckpfeiler zentral: Herkunftsland. Ohne das Herkunftsland bestimmen zu können, kann keine positive Entscheidung im Asylverfahren getroffen werden⁶. Der zweite Eckpfeiler, das Alter, spielt ebenso eine Rolle im Bereich des Family Tracing, der rechtlichen Vertretung und nicht zuletzt der altersgerechten Versorgung. Alle drei Eckpfeiler sind für die Glaubwürdigkeitsprüfung von Bedeutung.

Das BFA wendet drei verschiedene Instrumente zu verschiedenen Zeiten im Verfahren an, um diese drei Eckpfeiler zu beantworten, wenn Bedarf besteht. Diese drei Instrumente sind: Dokumentenprüfung, Altersfeststellung und Sprachanalyse.

3.1 Dokumentenprüfung

Am **Anfang des Verfahrens** kommt die Dokumentenprüfung systemisch zum Einsatz. Mit Antragstellung werden die Dokumente seitens der Exekutive (Mitarbeiter der jeweils zuständigen Landespolizeidirektion – LPD) sichergestellt und von geschulten Dokumentenprüfern überprüft. Sollte ein Verdacht auf Fälschung, Verfälschung oder Veränderung bestehen werden die Dokumente an das Bundeskriminalamt zur Begutachtung übermittelt, sollte kein Verdacht bestehen werden die Dokumente an das BFA weitergeleitet.

⁶ Selbstverständlich gilt das für alle Verfahren, hier aber aufgrund des Konnexes von Herkunftsland – Flucht – Asyl.

enforce action to terminate residence, while also serving as the Federal State authority for basic welfare support.

Areas not falling within the scope of competence of the Federal Office for Immigration and Asylum include: integration, employment of foreigners, border control, criminal and security police, enforcement at police detention centres, the immediate removal process, and areas of competence defined in the Settlement and Residence Act that are related to legal migration and supersede the scope of residence titles for exceptional circumstances. These areas of responsibility remain with the relevant particular federal and provincial authorities. As a horizontal policy matter, integration does not fall within the exclusive competence of any one federal authority.

3. The establishment of identity in the migration process

Why is establishing identity important in the migration process? Within the area of asylum, one of the pillars listed under 1.2 plays a critical role, namely country of origin. No positive outcome of the asylum procedure is possible unless we are able to establish the applicant's country of origin.⁶ The second pillar, namely age, additionally plays a role in family tracing, in legal representation and not least in providing appropriate care for each age group. All three pillars are important for assessing the plausibility of the case.

At varying points within the procedure, if and when necessary, the Federal Office for Immigration and Asylum applies three different instruments to resolve the questions represented by the three pillars. These three instruments are: document verification, age assessment and language analysis.

3.1 Document verification

Document verification is used systematically at the **outset of the procedure**. When the application is made, the police (specifically the staff of the regional police directorate responsible) take custody of the documents, which are then examined by document experts. Where suspicion of forgery, falsification or modification arises, the documents are sent for expert appraisal to the Criminal Intelligence Service Austria. If no suspicion

⁶ The same applies to every procedure, of course, but here in particular due to the relationship between country of origin, flight and asylum.

Während des Verfahrens im BFA kann es nun ebenso vorkommen, dass Dokumente vorgelegt werden. Hier erfolgt eine Grobprüfung seitens der Mitarbeiter des BFA. Sollte im Zuge dieser Grobprüfung ein Verdacht aufkommen, werden die Dokumente seitens des BFA an die zuständige LPD übermittelt, wo in weiterer Folge der o.a. Prozess startet.

3.2 Altersfeststellung

Grundsätzlich ist eine Altersfeststellung als Teil der Identitätsprüfung bevorzugt im Zulassungsverfahren abzuwickeln, da die Frage der selbständigen Handlungsfähigkeit einer Partei die elementarste, vorrangig zu klärende Rechtsfrage in jedem Verwaltungsverfahren darstellt.

§ 13 Abs. 3 BFA-VG ist der Grundpfeiler der Altersfeststellung: ein Fremder hat

„eine behauptete und auf Grund der bisher vorliegenden Ergebnisse des Ermittlungsverfahrens zweifelhafte Minderjährigkeit, auf die er sich in einem Verfahren nach diesem Bundesgesetz beruft, durch unbedenkliche Urkunden oder sonstige geeignete und gleichwertige Bescheinigungsmittel nachzuweisen. Gelingt ihm dies nicht, kann das Bundesamt oder das Bundesverwaltungsgericht im Rahmen einer multifaktoriellen Untersuchungsmethodik zur Altersdiagnose auch die Vornahme radiologischer Untersuchungen, insb. Röntgenuntersuchungen anordnen. Jede Untersuchungsmethode hat mit dem geringst möglichen Eingriff zu erfolgen. Die Mitwirkung des Fremden an einer radiologischen Untersuchung ist nicht mit Zwangsmittel durchsetzbar. Bestehen nach der Altersdiagnose weiterhin begründete Zweifel, so ist zugunsten des Fremden von seiner Minderjährigkeit auszugehen.“

In § 2 Abs. 1 Z 25 AsylG 2005 wird konkretisiert:

„multifaktorielle Untersuchungsmethodik: ein auf drei individuellen medizinischen Untersuchungen (insbesondere körperliche, zahnärztliche und Röntgenuntersuchung) basierendes Modell zur Altersdiagnose nach dem Stand der Wissenschaft;“

Die vom Gesetzgeber festgeschriebenen Grundprinzipien sind somit:

- 1) Multifaktorieller Ansatz
- 2) Altersdiagnose als ultima ratio
- 3) Kein Zwang
- 4) In dubio pro minore

exists, the documents are then forwarded to the Federal Office for Immigration and Asylum.

Documents can also be presented to the Federal Office for Immigration and Asylum during the course of the procedure. In such cases the staff of the Federal Office perform a rough check. If this rough check leads to any suspicion, the Federal Office for Immigration and Asylum sends the documents to the responsible regional police directorate, where the process described above is subsequently initiated.

3.2 Age assessment

Principally, age assessment as part of verifying identity is preferably carried out during the admission procedure, considering that the capacity to act independently is a fundamental legal issue to be clarified in the case of any participant in an administrative procedure.

Art. 13 para 3 Federal Office for Immigration and Asylum Procedures Act represents the legal foundation of age assessment. Here it is specified that a foreigner is required

“to provide evidence for any claim of minority age that this person makes in a procedure pursuant to this Federal Act and that is considered doubtful based on those findings of the investigation which have previously become available, such evidence being provided in the form of reliable official documents or other appropriate and equivalent certificates. Where the person is unable to do so, the Federal Office or the Federal Administrative Court can order radiological examinations and specifically x-ray examinations to be carried out within the framework of a multifactorial investigation methodology for age estimation. Every examination technique must be as minimally invasive as possible. The foreigner must not be forced by means of coercion to participate in a radiological examination. If there is any substantiated doubt following the age estimation, the assumption of minority age shall be made to the foreigner's benefit.”

A specific definition is given in Art. 2 para 1 subpara 25 of the 2005 Asylum Act:

“Multifactorial investigation methodology: a model for age estimation according to the most recent scientific techniques and based on three separate medical examinations (in particular a physical, a dental and an x-ray examination)”.

The basic principles that have been enshrined in legislation are thus as follows:

- 1) Multifactorial approach
- 2) Age estimation as a last resort
- 3) No coercion
- 4) In dubio pro minore

Wie die Dokumentenprüfung greift auch die Altersfeststellung am **Anfang des Verfahrens**. Treten im Bereich der Exekutive Zweifel an einer angegebenen Minderjährigkeit auf (etwa, weil erkennbar ge- bzw. verfälschte Urkunden), so werden diese Zweifel dokumentiert und das BFA wird entsprechend verständigt.

In weiterer Folge erfolgt eine Beurteilung des Alters durch in der Regel speziell geschulte Mitarbeiter des BFA nach dem 4-Augen-Prinzip um festzustellen, ob augenscheinliche Voll-/Minderjährigkeit gegeben ist. Wenn während des 4-Augen-Prinzips Zweifel aufgekommen sind, wird als erster Schritt zuerst die radiologische Untersuchung (Handwurzelröntgen) angeordnet. Es gelten hier die o.a. Grundsätze: ultima ratio und kein Zwang. Ergibt diese keine Indikation für eine mögliche Volljährigkeit, wird auf die restlichen Untersuchungen des Altersdiagnoseverfahrens verzichtet.

Nur beim Indiz Volljährigkeit werden seitens des BFA die restlichen Untersuchungen des Verfahrens angeordnet. Die Ergebnisse der angewandten Untersuchungsmethoden sind zusammenfassend durch einen der Gutachter zu würdigen und dem Bundesamt als Gesamtgutachten vorzulegen.

Was wären Konsequenzen einer Volljährigkeit? Jedenfalls die Zuweisung von Erwachsenenquartieren, der Entfall der rechtlichen Vertretung und die Fortsetzung eines allfälligen Dublin-Verfahrens.

Die Ergebnisse der Altersfeststellung zeigen jedenfalls, dass das Instrument notwendig ist.⁷

3.3 Sprachanalysen

Sprach- und Länderkundliche Analysen und Gutachten (SLA/G) dienen der Verifizierung der tatsächlichen Herkunftsregion von Asylwerbern und Fremden, wenn Zweifel an der angegebenen Herkunftsregion bestehen. Daraus ergibt sich, dass SLA/G grundsätzlich eher **im Laufe des Verfahrens** zum Einsatz kommen.

Prinzipiell ist anzumerken, dass ein sprachkundlicher Teil auch ohne länderkundlichen Teil getätigt werden kann, ein länderkundlicher Teil i.d.R. jedoch nicht ohne sprachkundlichen. Üblicherweise werden nämlich die für den länderkundlichen Teil erforderlichen Informationen im Rahmen des für den sprachkundlichen Teil geführten Interviews erhoben. Diese SLA/G-Interviews umfassen dabei u.a. spezifische Fragen z.B. zu sozio-kul-

Like document verification, age assessment is applied at the **outset of the procedure**. If doubts arise concerning a claim of minority age during police procedures (for example, because documents have evidently been forged or falsified), these doubts are recorded and corresponding information is provided to the Federal Office for Immigration and Asylum.

Later, specially trained staff members at the Federal Office for Immigration and Asylum working in pairs assess the individual's age to ascertain whether the person is a minor or an adult. If doubts arise during this joint assessment, the first step is to order a radiological examination (x-ray of the wrist). Here the principles listed above apply: only as a last resort and without coercion. If this examination does not result in any indication that the person could be of majority age, neither of the remaining examinations belonging to the age estimation procedure is applied.

The Federal Office for Immigration and Asylum orders the remaining examinations only where majority age is indicated. The results of the examination techniques applied are then summarized and appraised by an expert reviewer and the overall assessment submitted to the Federal Office.

What would be the consequences of majority age? In any case the individual would be assigned to adult quarters, legal representation would be withdrawn and any existing Dublin procedure would be continued.

The results of age assessment in any case reveal the necessity of this instrument.⁷

3.3 Language analysis

In cases of doubt concerning the claimed region, the analysis and assessment of individuals' knowledge of language and geography help to verify the actual region of origin of asylum-seekers and foreigners. It is obvious then that such an analysis and assessment is usually applied **during the ongoing asylum procedure**.

It should be noted in general that, while it is possible to assess language knowledge without examining a person's knowledge of geography, the latter cannot as a rule be assessed without language knowledge. Specifically, the information making up the part of the geography assessment is usually gathered during an interview conducted as part of the review of language knowledge. Such interviews for the analysis and assessment of a

⁷ Ergebnis Altersfeststellungen Gesamtjahr 2015: Volljährig –48%; Minderjährig –52%; Quelle BFA.

⁷ Results of age assessments in 2015 overall: majority age –48%; minority age –52%; source: Federal Office for Immigration and Asylum.

turellen, geographischen oder ökologischen Details der betroffenen Herkunftsregion.

Somit ist die Ausgangsbasis abermals eine Einvernahme vor dem BFA und etwaige Zweifel an der Identität. Allerdings ist der Einsatz der SLA/G selbstverständlich nicht obligatorisch. Im Wesentlichen werden Sprachen/Sprachvarietäten verglichen UND die länderkundliche Sprachkompetenz. Darunter zu verstehen ist Kenntnis etwa der regionalen Flora/Fauna, regionaler Speisen, Traditionen, Persönlichkeiten, etc.

Unterschieden werden kann zwischen Aufnahmeanalysen, Direktanalysen und persönlichen Direktanalysen.

Exkurs: Staatendokumentation

Die Staatendokumentation wurde mit der Einführung des Asylgesetzes 2005 im ehemaligen Bundesasylamt eingerichtet, um die Qualität der österreichischen Asylverfahren zu sichern und zu verbessern. Seit 1. Jänner 2014 ist die Staatendokumentation Teil des Bundesamts für Fremdenwesen und Asyl (BFA) und mit § 5 BFA-G gesetzlich verankert. Per Gesetz ist die Staatendokumentation zur Sammlung von Tatsachen angehalten, die für folgende Punkte relevant sind:

1. für die Beurteilung, ob Tatsachen vorliegen, die auf die Gefahr von Verfolgung in einem bestimmten Staat schließen lassen;
2. für die **Beurteilung der Glaubwürdigkeit** der Angaben von Asylwerbern oder Fremden;
3. für die Entscheidung, ob ein bestimmter Staat als sicherer Herkunftsstaat oder sicherer Drittstaat im Sinne des Gesetzes eingestuft werden kann.



Die Aufarbeitung der gesammelten Tatsachen erfolgt nach wissenschaftlichen und objektiven Kriterien in den

person's knowledge of language and geography include specific questions relating to social and cultural features as well as details of the geography and environment of that individual's region of origin.

Here again, the point of departure is an interview with the Federal Office for Immigration and Asylum, in which doubts may arise concerning the individual's identity. Yet, use of such an analysis and assessment of language and geography is not mandatory. Essentially, languages or linguistic varieties are compared AND language proficiency is assessed with reference to geography. This refers specifically to knowledge in areas such as regional plants and animals, cuisine, traditions and distinguished persons.

A distinction can be further made between an analysis of recordings, a direct analysis and a personal direct analysis.

Special topic: Country of Origin Information Unit

The Country of Origin Information Unit was established on the occasion of the introduction of the 2005 Asylum Act as part of the former Federal Asylum Office, with the goal of ensuring and enhancing the quality of asylum procedures conducted in Austria. As of 1 January 2014 the Country of Origin Information Unit became part of the Federal Office for Immigration and Asylum, and anchored in Art. 5 of the Act Establishing the Federal Office for Immigration and Asylum. The duty of the Country of Origin Information Unit as specified in the Act is to gather facts relevant for use in the following areas:

1. For assessing whether facts exist indicating a risk of persecution in a given country;
2. For **assessing the plausibility** of the claims made by asylum-seekers and foreigners;
3. For deciding whether a given country can be classified as a safe country of origin or safe third country as defined by law.

The facts gathered are compiled according to objective scientific criteria to form the materials produced by the Country of Origin Information Unit. The information gathered and compiled in this way is made available to the bodies responsible for every instance of the asylum procedure (Federal Office for Immigration and Asylum, Federal Administrative Court, High Courts). The information is additionally published and archived, for example at www.staatendokumentation.at.

Produkten der Staatendokumentation. Die so gesammelten und aufgearbeiteten Informationen werden allen Instanzen des Asylverfahrens (BFA, Bundesverwaltungsgericht, Höchstgerichte) bereitgestellt. Des Weiteren erfolgt eine Veröffentlichung und Archivierung unter anderem auf www.staatendokumentation.at.

PANEL 2: ALTERSFESTSTELLUNG AGE ASSESSMENT



WIE ALT BIST DU?

Kurzbeitrag über Verfahren der norwegischen Zuwanderungsdirektion zur Altersfeststellung von unbegleiteten minderjährigen AsylwerberInnen ohne glaubhaften Nachweis des Geburtsdatums

Eivind Hoffmann,
norwegische Zuwanderungsdirektion (UDI)¹



1. Hintergrund

Meldet sich ein Asylwerber bzw. eine Asylwerberin bei der norwegischen Polizei und behauptet, dass er/sie

- minderjährig ist (d.h. jünger als 18 Jahre),
- nicht in Begleitung eines Elternteils oder eines bzw. einer Obsorgeberechtigten ist und keine Person außerhalb des Herkunftsstaats mit dieser Vollmacht kennt und
- diese Behauptung nicht beweisen kann,

dann wird er/sie als angebliche/r unbegleitete/r Minderjährige/r geführt und ein gesetzlicher Vertreter bzw. eine gesetzliche Vertreterin bestimmt.

Nicht nur wird überlegt, ob und wie jemand gefunden werden kann, der als Erziehungsberechtigte/r für den/die (angebliche/n) unbegleitete/n Minderjährige/n fungieren kann, sondern es wird auch eine Altersfeststellung eingeleitet.

¹ Dieser Beitrag wurde im Mai 2016 von Eivind Hoffmann (eho@udi.no) verfasst und enthält möglicherweise Ansichten, die von der UDI nicht vollständig geteilt werden.

HOW OLD ARE YOU?

A short note on the age assessments procedure for unaccompanied minor asylum seekers (UAMs) used by the Norwegian Directorate of Immigration (UDI) when date of birth is not credibly documented

Eivind Hoffmann,
Norwegian Directorate of Immigration (UDI)¹

1. Background

When an asylum seeker reports to the Norwegian police and claims that s/he

- is a minor (i.e. less than 18 years old),
- is not accompanying a parent or someone who can act with parental authority, nor knows of anyone outside the country of origin who has that authority, and
- cannot document these claims,

then s/he is registered as a (claimed) UAM and a guardian is appointed.

In addition to considering whether and how to identify someone who can act as a parent for the (claimed) UAM, a process of age assessment is initiated.

The objectives of this assessment are to

- determine whether the UAM is younger or older than 18 years (i.e. whether or not s/he was legally

¹ This note was prepared in May 2016 by Eivind Hoffmann (eho@udi.no), and it may include statements that UDI may not entirely agree with.

Die Ziele dieser Altersfeststellung sind:

- festzustellen, ob der/die unbegleitete/r Minderjährige jünger oder älter als 18 Jahre ist (d.h. ob beim Asylantrag die Einstufung als minderjährig bzw. volljährig rechtmäßig war oder nicht);
- festzustellen, ob er/sie jünger oder älter als 16 Jahre ist, sofern er/sie für minderjährig gehalten wurde, da sich dies auf die Art der Aufenthaltbewilligung aus humanitären Gründen auswirken kann;
- ein (fiktives) Geburtsdatum zu ermitteln, das vom nicht nachgewiesenen, jedoch behaupteten Geburtsdatum abweichen oder mit diesem übereinstimmen kann – je nach Ergebnis der Altersfeststellung.

Diese Ziele dienen der Einhaltung der Bestimmungen internationaler Vereinbarungen und der norwegischen Gesetzgebung, die sicherstellen, dass die Rechte von Kindern geachtet werden und auch, dass Erwachsene nicht wie Kinder behandelt werden und unbefugter Zugang zu Kindern erhalten, indem sie z. B. in speziellen Aufnahmeeinrichtungen für Kinder untergebracht werden. Das Interesse, Personen über und unter 16 Jahren voneinander zu unterscheiden, ist in der Verantwortung für die Obsorge begründet, die nämlich im Fall jener unbegleiteten Minderjährigen, die unter 15 Jahre alt sind (oder dafür gehalten werden), der Jugendwohlfahrt (*Barnevernet*) übertragen wurde. Für die Minderjährigen, die zwischen 15 und 18 Jahre alt sind, obliegt die Obsorge der norwegischen Zuwanderungsdirektion UDI.

Die norwegische Zuwanderungsdirektion UDI ist auch für die Altersfeststellung zuständig.

2. Standardverfahren zur Altersfeststellung

Am Beginn steht eine **Erstfeststellung**, bei der entschieden wird, ob das (kostspielige) dreistufige medizinische Feststellungsverfahren eingeleitet wird, oder ob der/die (angebliche) unbegleitete/r Minderjährige als offensichtlich

- jünger als 18 Jahre oder
- älter als 18 Jahre eingestuft wird.

Im ersten Fall werden die vorhandenen altersrelevanten Informationen einschließlich der Aussage des/der unbegleiteten Minderjährigen über sein/ihr Alter berücksichtigt und ein (fiktives) Geburtsdatum festgelegt; dies wird zwar gleichzeitig mit dem Asylantrag, aber doch separat davon entschieden.

Im zweiten Fall wird aufgrund der vorhandenen altersrelevanten Informationen ein (fiktives) Alter und

to be considered a minor or an adult when applying for asylum);

- determine whether s/he is younger or older than 16 years, if s/he has been considered to be a minor, as this may have a consequence for the type of residence permit granted for humanitarian reasons;
- arrive at a (notional) date of birth, that may be different or equal to an undocumented, claimed date of birth, depending on the conclusion from the age assessment process.

These objectives follow from the need to adhere to international conventions and Norwegian legislation that ensure that the rights of children are respected, as well as the need to ensure that adults are not treated as children and not given unauthorized access to children, e.g. by being accommodated in the special reception facilities for children. The under/above 16 years concern follows from the responsibility that the children protection services (*Barnevernet*) have been given for the care of those UAMs who are (assumed to be) below 15 years of age. UDI has the care responsibility for minors between 15 and 18 years of age.

It is the Norwegian Directorate of Immigration (UDI) that is responsible for the age assessment process.

2. The normal age assessment procedure

This starts with an **initial assessment** of whether or not to initiate the (costly) three stage medical assessment procedure, or whether the (claimed) UAM is considered to obviously be

- under the age of 18, or
- above the age of 18.

In the former case the available age relevant information, including the UAMs own statement about his/her age, will be considered and a (notional) date of birth will be decided together with, but independently of, the decision on the application for asylum.

In the latter case a (notional) age and date of birth will be decided on the basis of available age relevant information. In principle this decision is made independently of the decision on the application for

Geburtsdatum festgelegt. Im Grunde wird diese Entscheidung unabhängig von der Entscheidung über den Asylantrag getroffen, doch eine für falsch gehaltene Behauptung, minderjährig zu sein, kann sich auf die Glaubwürdigkeit der Angaben des Asylwerbers bzw. der Asylwerberin auswirken.

Von den 671 Fällen im Jahr 2015, in denen die UDI ohne medizinische Altersfeststellung über das Alter bzw. Geburtsdatum (angeblicher) unbegleiteter Minderjähriger befand, wurden 93 Prozent offensichtlich so entschieden, dass die betreffende Person zum Zeitpunkt des Antrags auf Schutz für jünger als 18 Jahre alt gehalten wurde.

Der **Standardverfahren zur medizinischen Altersfeststellung** umfasst unabhängig voneinander stattfindende Untersuchungen des Skeletts und der Zähne. Diese Untersuchungen basieren auf der Analyse von Röntgenaufnahmen der Hand und der Handwurzel des weniger beanspruchten Arms (üblicherweise des linken) bzw. einer radiologischen Untersuchung der Backenzähne und einer zugehörigen zahnmedizinischen Untersuchung. Die Ergebnisse dieser Untersuchungen werden einem Facharzt bzw. einer Fachärztin für Kinder- und Jugendheilkunde vorgelegt, welcher bzw. welche der UDI hierauf einen Bericht zu den folgenden Fragen übermittelt:

- ob diese Untersuchungen insgesamt darauf hinweisen, dass der/die (angebliche) unbegleitete Minderjährige älter oder jünger als 18 Jahre ist, wobei eine Einschätzung der Verlässlichkeit dieses Urteils zusätzlich auf einer Skala anzugeben ist;
- ob diese Untersuchungen insgesamt darauf hinweisen, dass der/die (angebliche) unbegleitete Minderjährige älter oder jünger als 16 Jahre ist², mit einer zusätzlichen Angabe des Arztes bzw. der Ärztin anhand einer entsprechenden Skala, für wie verlässlich er/sie seine/ihre Beurteilung einschätzt;
- welches chronologische Alter (in ganzen Jahren) am ehesten der medizinischen Beurteilung entspricht;
- welche medizinischen Indikatoren mit dem vom/von der unbegleiteten Minderjährigen angegebenen bzw. behaupteten Alter übereinstimmen.

Auf der Basis dieses Berichts sowie sonstiger verfügbarer altersrelevanter Informationen, einschließlich eventueller Altersangaben des gesetzlichen Vertreters bzw. der gesetzlichen Vertreterin und/oder des Personals im Auf-

asylum, but that the claim to be a minor is considered to be false may influence the credibility of aspects of the asylum seekers story.

In 2015 93 percent of the age/date-of-birth decisions made by UDI for the 671 (claimed) UAMs that were not subject to a medical age assessment implied that they were younger than 18 years old at the time of the application for protection.

The **normal medical age assessment procedure** consists of independent skeletal and dental assessments. These assessments are based on the interpretation of a X-ray image of the hand and wrist of the most passive arm (normally the left) and an X-ray of molar development together with a clinical dental examination, respectively. The results of these assessments are reported to a paediatrician who then prepares a report to UDI on:

- whether or not these assessments, taken together, indicate that the (claimed) UAM is older or younger than 18 years old, with a scaling indicating the paediatrician's confidence in this assessment;
- whether or not these assessments, taken together, indicate that the (claimed) UAM is older or younger than 16 years old², with a corresponding scaling of the paediatrician's confidence in this assessment;
- the chronological age (in whole years) which seems most consistent with the medical assessment;
- whether the medical indicators are consistent with the age stated by the (claimed) UAM.

Using this report together with other age relevant information available, including any statements on the age from the guardian and/or the staff at the reception centre, a decision on the age/date-of-birth is made together with the decision on the application for asylum.

Following the unprecedented surge in the number of (claimed) UAMs in the fall of 2015 a **simplified age assessment procedure** was established.

An X-ray image of the hand and wrist of the passive arm of all (claimed) UAMS were taken and used to assess the age. If this assessment indicates that the age may be above 18 years then the UAM is referred to a normal procedure as described above, but if the wrist X-ray indicates that the age is likely to be below 18 years, then this result is assessed together with other available age relevant information when a decision is made on date of birth and age when the application for protection was made. The following table gives the relationship between

2 Dies hat Folgen für jene unbegleiteten Minderjährige, denen eine vorläufige Aufenthaltsbewilligung aus humanitären Gründen erteilt wurde.

2 This has consequences for those UAMs who are granted a temporary residence permit on humanitarian grounds.

nahmezentrum, wird gleichzeitig mit dem Asylantrag über das Alter bzw. das Geburtsdatum entschieden.

Nach dem beispiellosen Anstieg der Zahl (angeblicher) unbegleiteter Minderjähriger im Herbst 2015 wurde ein **vereinfachtes Verfahren zur Altersfeststellung** eingeführt.

Bei allen (angeblichen) unbegleiteten Minderjährigen wird nun zur Altersfeststellung eine Röntgenuntersuchung der Hand und des Handgelenks des weniger beanspruchten Arms vorgenommen. Weist die Beurteilung auf ein Alter hin, das über 18 liegen könnte, wird der/die unbegleitete Minderjährige nach dem oben beschriebenen Standardverfahren weiter untersucht. Ergibt die radiologische Untersuchung jedoch ein wahrscheinliches Alter unter 18 Jahre, dann wird dieses Ergebnis gemeinsam mit allen weiteren verfügbaren altersrelevanten Informationen herangezogen, um das Geburtsdatum und das Alter zum Zeitpunkt des Antrags auf Schutz festzustellen. Die folgende Tabelle veranschaulicht die Beziehung zwischen der Gesamtbeurteilung des Arztes bzw. der Ärztin und der im UDI getroffenen Altersfeststellung für 2015:

Tabelle: Anzahl und Anteil der Fälle, in denen das von UDI festgestellte Alter des/der unbegleiteten Minderjährigen unter 18 Jahren lag, nach gemeldetem Ergebnis der medizinischen Altersfeststellung (2015)

Medizinisches Gutachten	Gesamtanzahl der Fälle	von UDI als < 18 festgestellt (%)
A: sicher > 18	129	4
B: fast sicher > 18	146	10
C: < 18 nicht wahrscheinlich	84	76
D: unklar ob < oder > 18	107	95
E: wahrscheinlich < 18	370	99
nicht medizinisch beurteilt	671	93
Summe	1.507	78

3. Schlussbemerkungen

In Hinblick auf die internationalen Vereinbarungen und Gesetze, die auch für die norwegischen Einwanderungsbehörden verbindlich sind, können diese Behörden bei unbegleiteten Minderjährigen und angeblichen Jugendlichen ohne Altersnachweis nicht auf die Altersfeststellung verzichten. Die norwegischen Behörden betrachten das oben beschriebene Verfahren als das beste derzeit verfügbare und außerdem als konform mit den entsprechenden EU- und UN-Bestimmungen zum Schutz von Kinderrechten sowie den anerkannten rechtlichen und medizinischen Vorgaben.

the conclusions of the paediatrician and the age decision made in the UDI in 2015.

Table: Number and percent of cases where UDI decided that the age assessed UAM was below 18 years old, by the reported medical age assessment (2015)

Medical opinion	Total number of cases	% decided by UDI to be < 18 years
A: > 18 certain	129	4
B: > 18 almost certain	146	10
C: < 18 not likely	84	76
D: doubt whether < or > 18	107	95
E: < 18 likely	370	99
Not medically assessed	671	93
Total	1,507	78

3. Concluding remarks

Given the international conventions and the legislation that is binding for Norwegian immigration authorities, they cannot refrain from age assessments of UAMs as well as claimed young adults whose age is not documented. The process described above is considered by Norwegian authorities to be the best currently available and in line with the requirements set out in the relevant EU and UN instruments protecting the rights of the child, as well as required by accepted legal and medical guidelines.

Es wird erwartet, dass das Norwegische Institut für Öffentliche Gesundheit (FHI)³ spätestens ab Jänner 2017 für die Evaluierung und Entwicklung der Methoden zuständig sein wird, die für die medizinischen Teilaspekte der zusammenfassenden Altersfeststellung eingesetzt werden, wie sie die norwegischen Einwanderungsbehörden durchführen müssen. Das FHI wird dann auch für die Gesamtbeurteilung der kombinierten Ergebnisse der Zahn- und Knochenmessungen zuständig sein. Im Zuge der Vorbereitungen auf diese Aufgabe prüft das FHI derzeit alle verfügbaren Ergebnisse, um die geeignetsten Methoden zur Erfassung und Interpretation von Hinweisen auf die körperliche Entwicklung von Kindern und Jugendlichen sowie zur Bestimmung des chronologischen Alters zu ermitteln und um die Verlässlichkeit dieser Methoden zu beurteilen.

4. EXKURS

FOUALDER – ein Projekt zur Entwicklung verbesserter Methoden bzw. Grundlagen zur medizinischen Altersfeststellung bei Minderjährigen und jungen Erwachsenen⁴

4.1 Hintergrund

Anfang 2013 rief die norwegische Zuwanderungsdirektion (UDI) qualifizierte Forschungsorganisationen und EinzelforscherInnen dazu auf, sich einzeln oder gemeinschaftlich um die Voll- oder Teilfinanzierung durch die UDI für Forschungsprojekte in den folgenden Bereichen zu bewerben:

- verbesserte Methoden zur Messung der körperlichen Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen;
- verbesserte Methoden zur Beurteilung und Bestimmung deren chronologischen Alters anhand solcher Messungen;

3 Siehe dazu z.B. <http://www.fhi.no/eway/?pid=240> (aufgerufen am 8. Juni 2016).

4 Ein von der norwegischen Zuwanderungsdirektion (UDI) beauftragtes und finanziertes Forschungs- und Entwicklungsprojekt. Für nähere Auskünfte stehen Eivind Hoffmann (eho@udi.no) oder Rachel Eide (ree@udi.no) zur Verfügung. Dieser Beitrag wurde im Mai 2016 von Eivind Hoffmann verfasst und enthält möglicherweise Ansichten, die von der UDI oder den ForscherInnen im Projekt FOUALDER nicht vollständig geteilt werden.

It is expected that starting no later than in January 2017 the Norwegian Institute of Public Health (FHI)³ will be responsible for evaluating and developing the methods used for the medical components of the overall age assessments that the Norwegian immigration authorities have to undertake. Then FHI will also take on the responsibility of making an assessment of the combined results from the dental and skeletal measurements. In its preparations for taking on this responsibility FHI is currently reviewing the available evidence on the best methods to capture and interpret evidence on the physical development of children and young adults that can be used to assess their chronological age, and the precision with which this can be done.

4. EXCURS

FOUALDER – A project to develop improved methods or basis for medical age assessments of minors and young adults⁴

4.1 Background

In early 2013 the Norwegian Directorate of Immigration (UDI) invited qualified research organisations and individual researchers, alone or together, to propose for full or partial funding by UDI research for

- improved methods for measuring the physical developments of a child or young adult;
- improved methods for assessing and determining his/her chronological age on the basis of such measurements;
- an improved basis for such assessments, and in particular whether s/he is older or younger than 18 years of age.

Following the call for tender UDI received four research proposals, from qualified research organisations

3 See e.g. <http://www.fhi.no/eway/?pid=240> (accessed on 8 June 2016).

4 A R&D project commissioned and financed by the Norwegian Directorate of Immigration (UDI). For further information contact Eivind Hoffmann (eho@udi.no) or Rachel Eide (ree@udi.no). This note was prepared in May 2016 by Eivind Hoffmann, and it may include statements that UDI or the FOUALDER researchers may not entirely agree with.

- verbesserte Grundlagen für solche Beurteilungen und insbesondere zur Bestimmung, ob die betreffende Person älter oder jünger als 18 Jahre ist.

Auf diese Ausschreibung hin wurden insgesamt vier Forschungsvorhaben bei der UDI eingereicht, und zwar von qualifizierten Forschungsorganisationen aus Australien, Norwegen (2) und Großbritannien. Aufgrund einer kombinierten Evaluierung des Forschungsvorhabens, der Methodik und der Datengrundlage, der Qualifikationen der Mitglieder des Forschungsteams, der Kapazitäten der Forschungsorganisation, sowie der Risiken und Kosten wählte die UDI ein Forschungsvorhaben aus, das von einer Forschungsgemeinschaft aus ForscherInnen in den Bereichen Medizin, Zahnheilkunde und Radiologie aus Großbritannien, Italien und Norwegen unter der Leitung des Norwegischen Rechenzentrums (NR) eingereicht worden war.⁵ Eine Expertengruppe aus VertreterInnen der norwegischen Einwanderungsbehörden, dem Ombudsmann für Kinder und medizinischen ExpertInnen wurde für das Projekt eingerichtet.

4.2 Das Projekt

Der Projektstart erfolgte im Jänner 2014, die Ergebnisse wurden Ende April 2016 präsentiert. ExpertInnen aus Medizin, Zahnheilkunde und Radiologie wie auch ExpertInnen aus Statistik und Bildanalyse waren beteiligt gewesen. Das Forschungsprojekt umfasste vier Hauptteile:

Arbeitspaket 1: Verbessertes Verständnis kombinierter Daten, Einfluss eines Wechsels der Datenerfassungseinheit sowie des Einsatzes der computerunterstützten Interpretation von Röntgenbildern

In Arbeitspaket 1 wurden die Ergebnisse aus Untersuchungen angeblicher minderjähriger AsylwerberInnen verwendet, für die in Norwegen eine Altersfeststellung durchgeführt wurde. Diese Ergebnisse basierten auf der Analyse der Zähne und Handwurzeln von 4.000 Personen, davon 10 Prozent weiblich, im Zeitraum zwischen 2009 und 2014. Die Datenbasis ist einzigartig, insofern als die dentalen und osteologischen Röntgenbefunde am selben Tag erfasst wurden, wodurch der Entwicklungsgrad dieser biologisch unabhängigen Systeme miteinander verglichen bzw. unterschieden werden konnte. Die Analyse lieferte die folgenden Ergebnisse:

⁵ Nähere Informationen zum NR und zum Projekt: <https://www.nr.no/en/projects/development-improved-methods-or-basis-medical-age-assessments-minors-and-young-adults> (aufgerufen am 8. Juni 2016).

in Australia, Norway (2) and the United Kingdom. Based on a combined consideration of the proposed research to be undertaken, the methods and data to be used, the qualifications of the research team members, the capacity of the research organization, the risks involved and the costs, UDI selected a research proposal presented by a research consortium headed by the Norwegian Computing Center (NR) cooperating with medical, dental and radiological researchers from the United Kingdom and Italy, as well as Norway.⁵ A reference group was appointed for the project, with representatives from Norwegian immigration authorities, the Ombudsman for Children as well as medical experts.

4.2 The project

The project started in January 2014 and presented its findings in late April 2016, having involved medical, dental and radiological experts in addition to experts in statistics and image analysis. The research included four main activities:

Work package 1: Better understanding of combined data, impact of changing data capturing unit and using computer assisted interpretation of X-ray images

Work package 1 used the results from examination of claimed minors seeking asylum, who have had age assessment performed in Norway. These results were, obtained from analysis of teeth and wrist bones of 4000 individuals taken from 2009 to 2014, of whom 10 percent were females. This data set is unique because dental and osteological radiographs were taken on the same day and assessment of maturity in these two biologically independent systems could be compared and contrasted. The analysis found that

- the two methods reached the same conclusion on whether the girls were below or above 18 years of age in about 80 percent of the cases, independently of a change of where the wrist bone examinations

⁵ For more information about NR and the project, see <https://www.nr.no/en/projects/development-improved-methods-or-basis-medical-age-assessments-minors-and-young-adults> (accessed on 8 June 2016).

- In 80 Prozent der Fälle ergab sich zwischen den beiden Methoden eine Übereinstimmung in Bezug auf die Minderjährigkeit bzw. Volljährigkeit der Mädchen, unabhängig davon, wo die Untersuchungen der Handgelenksknochen durchgeführt worden waren. Bei den Jungen gab es eine Übereinstimmung von über 85 Prozent für den ersten Arzt, der die Handwurzel untersuchte, und von über 75 Prozent beim anderen. Die abweichende Übereinstimmung bei den Jungen könnte mit dem jüngeren Alter bzw. der unterschiedlichen ethnischen Zusammensetzung der von den beiden Ärzten untersuchten Gruppen zusammenhängen.
- Für die manuelle und automatische Analyse des Entwicklungsgrads⁶ der Handwurzel anhand derselben Röntgenaufnahmen wurde eine 90 prozentige Übereinstimmung in Bezug auf Minderjährigkeit bzw. Volljährigkeit beobachtet.

Arbeitspaket 2: Verbessertes Verständnis der gruppenspezifischen Unterschiede beim Zahnrontgen

In Arbeitspaket 2 ging es um ein verbessertes Verständnis der Altersunterschiede beim Durchbrechen und bei der Entwicklung der Backenzähne von Jungen und Mädchen mit unterschiedlicher ethnischer Zugehörigkeit sowie um die Quantifizierung der gruppenspezifischen Unterschiede und des Einflusses dieser Größe auf die Altersschätzung anhand der Zähne. Analysiert wurden die Röntgenaufnahmen der zweiten und dritten Backenzähne im Unterkieferknochen von mehr als 4.400 Personen mit einem erwiesenen Alter zwischen 10 und 25 Jahren und aus fünf verschiedenen Ethnien. Beobachtet wurde Folgendes:

- Das Durchschnittsalter, das bei den einzelnen Entwicklungsstufen der Backenzähne beobachtet wurde, lag bei jeder Stufe ungefähr um ein Jahr über dem tatsächlichen Alter, und zwar unabhängig vom Geschlecht, vom untersuchten Backenzahn und von der Ethnie.
- Bei der Entwicklungsstufe vor dem vollständigen Abschluss der Entwicklung des dritten Backenzahns (Weisheitszahns) war das bei der Untersuchung ermittelte Durchschnittsalter in allen ethnischen Gruppen bei Frauen höher als bei Männern, beim zweiten Backenzahn jedoch niedriger.
- Beim dritten Backenzahn lag das Durchschnittsalter der Personen aus der nächsthöheren Entwicklungsstufe bei den Männern aller Ethnien zwischen 19,1 und 19,8 Jahren und bei den Frauen

had been carried out. For boys the agreement was above 85 percent with the first wrist bone examiner and above 75 percent with the other. The shift in agreement for boys may have been related to younger age-groups and different composition of ethnic background of the boys examined by the two examiners.

- manual and automatic⁶ examination of the same X-ray images of wrist development agreed on the conclusion on whether the person was above or below 18 years of age in above 90 percent of the cases.

Work package 2: Better understanding of dental variations between groups

The aim of work package 2 was to get a better understanding of the age variation of eruption and development of molars for boys and girls in different ethnic groups, and to quantify the differences between groups and the impact of this might have on assessed age from teeth. The analysis was performed on dental radiographs of the 2nd and 3rd molars in the lower jaw (mandible) from more than 4 400 individuals with known age between 10 and 25 years of age, representing five different ethnic groups. It has been observed that

- the mean age observed for each of the molar development stages was about one year higher with each higher stage observed, for both males and females, for both molars and for all ethnic groups;
- the average age for the developmental stage observed before tooth formation was complete for the 3rd molar (wisdomtooth) was older for females than for men for all ethnic groups, but younger for the 2nd molar;
- for the 3rd molar the average ages for those with the next highest development stage ranged from 19.1 years to 19.8 years in the ethnic groups for males and between 19.4 years and 20.8 years for females, while the average ages for the 2nd molar ranged from 14.0 years to 14.4 years and between 13.7 years and 14.3 years for males and females respectively.

Work package 3: Exploring computer assisted analysis of magnetic resonance images of skeletal development

At the Department of Radiology at the University of Rome a magnetic resonance-based approach for observing

⁶ Verwendung von BoneXpert, siehe <http://www.bonexpert.com/> (aufgerufen am 8. Juni 2016).

⁶ Using BoneXpert, see <http://www.bonexpert.com/> (accessed on 8 June 2016).

zwischen 19,4 und 20,8 Jahren. Das Durchschnittsalter bei den zweiten Backenzähnen bewegte sich hingegen zwischen 14,0 und 14,4 Jahren für Jungen bzw. zwischen 13,7 und 14,3 Jahren für Mädchen.

Arbeitspaket 3: Erforschung computerunterstützter Analysen von MRT-Aufnahmen der Skelettentwicklung

Am Radiologischen Institut der Universität Rom wurde eine Methode zur Beobachtung der Skelettentwicklung auf der Basis von Magnetresonanztomographie entwickelt. Das Ziel umfasste die nähere Untersuchung von MRT-basierten Methoden sowie die Einsatzmöglichkeiten bildanalytischer Methoden bei der Auswertung von MRT-Bildern. Aus den Ergebnissen sollten Vorschläge für einen dank Bildanalysen teils automatisierten MRT-basierten Prozess abgeleitet werden. Die Ergebnisse waren u.a.:

- Die manuellen Verfahren zur Auswertung von MRT-Aufnahmen der Handwurzel der nicht dominanten Hand von 63 Jungen im Alter zwischen 14 und 19 Jahren wurden systematisiert und so beschrieben, dass eine stärker automatisierte bildbasierte Methode daraus entwickelt werden konnte. Es zeigte sich, dass mit dem automatisierten Verfahren bei 47 Jungen dieselbe Entwicklungsstufe ermittelt wurde wie mit dem manuellen Verfahren, bei dem mehr Knochen berücksichtigt wurden. Bei sieben Jungen ergab das automatisierte Verfahren eine höhere Entwicklungsstufe, bei acht eine niedrigere; die ermittelte Stufe war immer lediglich um eine Stufe höher oder niedriger als mit dem manuellen Verfahren.
- Die entwickelte automatische Methode ergab gleich präzise Schätzungen der Entwicklungsstufe wie die manuelle, sodass der vorgeschlagene Ansatz zur automatischen Schätzung des Knochenalters eingesetzt werden könnte. Sowohl die automatische als auch die manuelle Methode müssen jedoch anhand einer größeren unabhängigen Datenbasis überprüft werden, bevor sehr verlässliche Schlüsse gezogen werden können.

Arbeitspaket 4: Weiterentwicklung neuer Methoden

Die Form und der Aufbau von Zähnen und Knochen ändern sich während des Wachstums bis zur vollständigen Reife im späten Jugend- bzw. frühen Erwachsenenalter. Diese Veränderungen werden zur Feststellung des Alters herangezogen. Bei den zurzeit gängigsten Methoden zur Schätzung des Lebensalters anhand von

skeletal development has been developed. The objective of this activity was to investigate further the MRI based methods and the possibilities for using methods based on image analysis to analyse such images. Based on this, the aim is to arrive at a suggestion for an MRI-based process, partly automated by the help of image analysis. Among the results reached are:

- the manual procedures used to analyse MR images of the wrists of the non-dominant hand of 63 boys aged between 14 and 19 years of age were formalized and described in a way that made it possible to develop a more automated image-based approach. The results were that for 47 boys the automated procedure concluded with the same development stage as the manual procedure which used a larger set of bones. For seven boys the automated procedure arrived at a higher development stage, and for eight boys it arrived at a lower development stage, always just one stage higher or lower than with the manual procedure;
- the automatic procedure developed managed to give development stage estimates with the same precision as the manual procedure, indicating that the suggested approach has a potential for automatic bone age estimation. However, both the automatic method and the manual approach need to be validated on a larger independent dataset before very firm conclusions can be drawn.

Work package 4: Further development of new methods

Teeth and bones change shape/structure as they continue to grow until they reach full maturation in late adolescence or early adulthood. These changes are used to assess age. At present, the most commonly used methods for estimating age from teeth and bones assign a continuous process of maturation into discrete stages. The activity in this work package has been to establish a platform for further research in this field, by preparing and developing one or more programs for further studies. The present research has collated background information with the view to use modern 3D image techniques in age estimation based on teeth and bones, and to quantify the uncertainty in age estimation. A literature review and initial exploration of alternative dental methods were prepared.

Zähnen und Knochen wird der kontinuierliche Reifungsprozess in klar abgegrenzte Stufen unterteilt. Im Rahmen dieses Arbeitspakets wurde die Grundlage für weitergehende Forschung auf diesem Gebiet geschaffen, indem ein oder mehrere Programme mit Folgestudien vorbereitet und entwickelt wurden. In der aktuellen Forschungsarbeit wurden in Hinblick auf die Nutzung moderner dreidimensionaler bildgebender Verfahren bei der Altersschätzung anhand von Zähnen und Knochen Hintergrundinformationen zusammengestellt und die Schätzungsunsicherheit quantifiziert. Ebenso wurde ein Forschungsüberblick ausgearbeitet und es wurden erste Untersuchungen zu alternativen zahnmedizinischen Methoden vorbereitet.

4.3 Schlussbemerkungen

Das Forschungsprojekt FOUALDER wurde von der UDI in der Hoffnung initiiert, dass bei Themen, die direkt für die Verwendung von Methoden zur medizinischen Altersfeststellung relevant sind, Fortschritte erzielt werden können. Diese Ergebnisse sollten wiederum zur mehrteiligen Altersfeststellung beitragen, die die UDI dann durchführen muss, wenn das Alter eines (angeblichen) unbegleiteten minderjährigen Asylwerbers bzw. einer Asylwerberin nicht glaubwürdig nachgewiesen wird, zumal die UDI gemäß internationalen Vereinbarungen und der norwegischen Gesetzgebung zum Schutz der Rechte von Kindern verpflichtet ist. Das Ziel bestand darin, die Forschung in diesem Bereich voranzutreiben.

Gemeinsam mit ihren Partnern, mit denen die UDI bei der Feststellung des Alters unbegleiteter minderjähriger AsylwerberInnen zusammenarbeitet, wird die UDI erörtern, ob bzw. welche Schlüsse aus den Ergebnissen dieses Projekts für die aktuell eingesetzten Verfahren zur Altersfeststellung kurz- und mittelfristig gezogen werden sollen. Nach Auffassung der norwegischen Behörden erfüllen die aktuell in Norwegen⁷ eingesetzten Verfahren zur Altersfeststellung die entsprechenden EU- und UN-Bestimmungen zum Schutz von Kinderrechten sowie die anerkannten rechtlichen Vorgaben und medizinischen Richtlinien. Es wird jedoch erwartet, dass das Norwegische Institut für Öffentliche Gesundheit (FHI)⁸ spätestens im Jänner 2017 für die Evaluierung und Entwicklung der Methoden zuständig sein wird, die für die medizinischen Teilaspekte der zusammenfassenden Altersfeststellung eingesetzt werden, wie sie die norwegi-

7 Siehe die Anmerkung „Wie alt bist du?“.

8 Siehe dazu z. B. <http://www.fhi.no/eway/?pid=240> (aufgerufen am 8. Juni 2016).

4.3 Concluding remarks

FOUALDER was initiated because UDI was hoping that this could contribute to progress on issues directly relevant for the use of medical age assessment methods in the overall age assessment that UDI has to undertake when the age of a (claimed) unaccompanied minor asylum seeker (UAM) is not credibly documented, given the international conventions and Norwegian legislation to protect the rights of a child. The aim was to supplement the academic research relevant for such assessment.

Together with its collaborators in assessing the age of unaccompanied minors asylum seekers UDI will discuss which, if any, consequences the results from this project should have for the age assessment procedures currently used, in the short as well as in the longer run. The current procedures for age assessment used in Norway⁷ are considered by Norwegian authorities to be in line with the requirements set out in the relevant EU and UN-instruments protecting the rights of the child, as well as required by accepted legal and medical guidelines. However, it is expected that starting no later than in 2017 the Norwegian Institute of Public Health (FHI)⁸ is to be responsible for assessing and developing the methods used for the medical components of the overall age assessments that the Norwegian immigration authorities undertake. In its preparations for taking on this responsibility FHI is reviewing the available evidence on the best methods to capture and interpret evidence on the physical development of children and young adults that can be used to assess their chronological age, and the precision with which this can be done. The results

7 See the note “How old are you?”.

8 See e.g. <http://www.fhi.no/eway/?pid=240> (accessed on 8 June 2016).

schen Einwanderungsbehörden durchführen. Im Zuge der Vorbereitungen auf diese Aufgabe prüft das FHI alle verfügbaren Ergebnisse, um die geeignetsten Methoden zur Erfassung und Interpretation von Hinweisen auf die körperliche Entwicklung von Kindern und Jugendlichen sowie zur Bestimmung des chronologischen Alters zu ermitteln und um die Verlässlichkeit dieser Methoden zu beurteilen. Die Ergebnisse des FOUALDER-Projekts werden dabei einfließen.

Bei der zukünftigen Arbeit an verbesserten Methoden zur Altersfeststellung bei Kindern und jungen Erwachsenen ist es wichtig, dass die Einwanderungsbehörden aus entsprechenden Forschungsarbeiten Nutzen ziehen und diese auch selbst unterstützen. Hoffentlich konnten die FOUALDER-Ergebnisse dazu beitragen, wenn auch nur in begrenztem Ausmaß.

obtained through the FOUALDER project will be part of this evidence.

It is important that in the future work to improve the methods used for age assessments of children and young adults the immigration authorities can benefit from, and possibly support, relevant research. Hopefully the results from FOUALDER have made a contribution towards this, however limited.



Die medizinische Altersfeststellung im Rechtskontext des als „zweifelhaft“ geltenden Vorbringens der unbegleiteten Minderjährigkeit gemäß Satz 1 bis 3 Artikel 25 Abs. 5 der Verfahrensrichtlinie 2013¹

Ernst Rudolf,
medizinischer Sachverständiger²



Medical Age Assessment in the Case of a “doubtful” claim to being an unaccompanied minor as set forth in Article 25 para 5 sentences one to three of the recast Asylum Procedures Directive 2013¹

Ernst Rudolf,
medical expert²

Abstract

Vor beinahe 20 Jahren kamen die EU-Mitgliedsländer überein, zum Zwecke der Altersfeststellung fraglicher unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge den medizinischen Sachverständigenbeweis unter Berücksichtigung einer radiologischen Befunderhebung im Asylverfahren zu ermöglichen. Die entsprechenden Regulative wurden seither beibehalten und zuletzt im „Gemeinsamen Europäischen Asylsystem“ verankert. Der vorliegende Artikel beschreibt einige Leitprinzipien des Art. 25 Abs. 5 der Neufassung der Verfahrensrichtlinie 2013. Darin werden die Anforderungen festgelegt, denen eine medizinische Altersfeststellung zu entsprechen hat, um in diesem

-
- 1 Dieser Text vertieft die Schlüsselthemen eines Vortrags, der im Rahmen der EMN-Konferenz „Die Identitätsfeststellung im Migrationsprozess“ gehalten wurde. Die Konferenz, die vom Nationalen Kontaktpunkt Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk organisiert wurde, fand am 2. Mai 2016 in Wien statt. Die vollständige Fassung des Textes inklusive der Quellenangaben wird noch dieses Jahr veröffentlicht.
 - 2 E. Rudolf, Medizinischer Sachverständiger, Wiesenstraße 20, 4800 Attnang-Puchheim; E-Mail: office@ernst-rudolf.at.

Abstract

Almost 20 years ago the EU Member States agreed on allowing medical expert opinion through the use of X-ray imaging for the purpose of age assessment in asylum procedures involving doubtful claims to being an unaccompanied minor refugee. The respective regulations have since then been maintained, being most recently specified for the Common European Asylum System. This article presents some of the guiding principles defined in Art. 25 para 5 of the Recast Asylum Procedures Directive 2013 and illustrates the requirements medical age assessment has to meet in order to be considered legally relevant evidence within this context.

-
- 1 This text elaborates on the key issues of a presentation at the EMN Conference on “The Establishment of Identity in the Migration Process”, organized by the National Contact Point Austria in the EMN and held in Vienna on 2 May 2016. The complete version of this text including the reference list will be published later this year.
 - 2 E. Rudolf, medical expert, Wiesenstr. 20, A-4800 Attnang-Puchheim; e-mail: office@ernst-rudolf.at.

Rechtskontext als verfahrensrechtlich relevantes Beweismittel gelten zu können.

Einleitung

Unbegleitete minderjährige Asylsuchende, die sich definitionsgemäß vor Vollendung des 18. Lebensjahres im Land aufhalten, sind „schutzbedürftige Personen“, die besondere Aufnahme- und Verfahrensgarantien benötigen, wie in Art. 20 Abs. 3 Anerkennungsrichtlinie 2011, Art. 2 lit. k und Art. 21f Aufnahme richtlinie 2013 sowie Art. 25 Abs. 6 Neufassung der Verfahrensrichtlinie 2013 (NFVRL 2013) festgelegt wird. Aufgrund dessen ist das Vorbringen „unbegleiteter minderjähriger Flüchtling“ mehr als eine bloße Aussage. Vielmehr kommt es einer Anspruchsbehauptung gleich, deren „Glaubhaftigkeit“ durch eine behördliches Beweismittelerhebungsverfahren „festgestellt“ werden muss, wie jede andere Einlassung auch. Ein solches Verständnis lässt sich auch aus Art. 4 Abs. 3 lit. a der Entschließung betreffend unbegleitete Minderjährige von 1997 ableiten, wobei es sich um die erste unionsrechtliche Normierung der Altersbestimmung im Asylverfahren handelt („unbegleitete Asylbewerber, die behaupten, minderjährig zu sein“).

Das Vorbringen der unbegleiteten Minderjährigkeit im Asylkontext ist mehr als eine bloße Aussage. Vielmehr wird damit ein Anspruch auf bestimmte „Garantien“ erhoben, was in einem behördlichen Beweismittelerhebungsverfahren zu prüfen ist.

Das Europäische Parlament widmete sich diesem Thema und forderte die Kommission und die Mitgliedstaaten auf, „ein harmonisiertes und zuverlässiges System zur Identifizierung unbegleiteter Minderjähriger – mithilfe modernster Techniken wie etwa der Verwendung biometrischer Daten – [...] einzurichten“. Nach Erwägungsgrund 29 der Neufassung der Verfahrensrichtlinie 2013 sollten Mitgliedstaaten „bestrebt sein, Antragsteller, die besondere Verfahrensgarantien benötigen, als solche zu erkennen, bevor eine erstinstanzliche Entscheidung ergeht“, worauf auch in Art. 25 Abs. 6 NFVRL 2013 Bezug genommen wird („Stellen die Mitgliedstaaten im Laufe des Asylverfahrens fest, dass eine Person ein unbegleiteter Minderjähriger ist“). Ein solches „Bestreben“ ist von zusätzlicher Bedeutung, zumal gemäß Art. 25 Abs. 2 NFVRL 2013 „die Mitgliedstaaten davon absehen [können], einen Vertreter zu bestellen, wenn der unbegleitete Minderjährige aller Wahrscheinlichkeit nach vor der erstinstanzlichen Entscheidung das 18. Lebensjahr vollenden wird“. Auch dafür sind entsprechende

Introduction

Unaccompanied minor (UAM) asylum-seekers, who by definition reside in the country prior to reaching the age limit of 18 years, are “vulnerable persons in need of special reception and procedural guarantees” as specified in Art. 20 para 3 Qualification Directive 2011, Art. 2 (k), 21f Reception Directive 2013 and Art. 25 para 6 Recast Asylum Procedures Directive 2013 (RAPD 2013). Thus, contending to be an “unaccompanied minor refugee” is not just a statement but is equal to a claim, which just as any other has to be “established” through the usual methods of gathering evidence within an administrative procedure for the purpose of assessing its “credibility”. Such an interpretation can also be drawn from Art. 4 para 3b of the 1997 Resolution on unaccompanied minors, the first provision to address age assessment in the asylum procedure (“an unaccompanied asylum-seeker claiming to be a minor”).

Contending to be an unaccompanied minor in the asylum context is not a mere statement, but is equal to a claim to certain “guarantees” which has to be dealt with through an administrative evaluation of evidence.

The European Parliament addressed the issue, calling on “the Commission and the Member States to put in place a harmonised and reliable mechanism for identifying unaccompanied minors – by making use of the latest technologies such as the use of biometric data”. According to recital 29 RAPD 2013, EU Member States are called on “to identify applicants in need of special procedural guarantees before a first instance decision is taken“, to which reference is also made in Art. 25 para 6 RAPD 2013 (“to identify a person as an unaccompanied minor”). Such an endeavour is additionally significant in the light of Art. 25 para 2 RAPD 2013, which specifies that “Member States may refrain from appointing a representative where the unaccompanied minor will in all likelihood reach the age of 18 before a decision at first instance is taken”; here age-related considerations are also required when applying the condition introduced with “where”.

Tatsachenfeststellungen erforderlich, sollte die mit „wenn“ eingeleitete Bedingung angewendet werden.

Art. 25 Abs. 5 Neufassung der Verfahrensrichtlinie 2013

Die Definition der unbegleiteten Minderjährigen als privilegierte Flüchtlingsgruppe warf bereits früh die Frage auf, wie die Schutzberechtigten im Zweifelsfall zu „erkennen“ seien. Im Februar 1997 wies UNHCR darauf hin, dass „rechtliche Vorteile [für unbegleitete asylsuchende Kinder] [...] ein Anreiz sein könnten, falsche [Alters-] Angaben zu machen“. Kurz darauf beschlossen die EU-Mitgliedstaaten mit Art. 4 Abs. 3 lit. b der Entschließung betreffend unbegleitete Minderjährige 1997 EU-rechtlich die Durchföhrung „medizinischer Altersbestimmungstests“ bei fraglichen unbegleiteten Minderjährigen im Asylverfahren zu gestatten. Zumal international geföhrte Diskussionen in den 1990er-Jahren die Heranziehung einer radiologischen Befunderhebung in diesem Kontext thematisierten, wurde dieser Aspekt gleichzeitig geregelt. Art. 2, 4 Abs. 2 lit. c sowie Art. 5 Abs. 4 der Richtlinie 97/43/Euratom über medizinische Strahlenexpositionen eröffneten die Möglichkeit, diese Beweismittelerhebung im Rahmen „medizinisch-rechtlicher Verfahren“ durchzuführen, sofern nationales Recht dem nicht entgegensteht. Diese Regelungen fanden ihre Fortsetzung in Art. 17 Abs. 5 der Verfahrensrichtlinie 2005 (PD 2005) sowie Anhang V der Richtlinie 2013/59/EURATOM über medizinische Strahlenexpositionen und wurden schließlich mit Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 für das Gemeinsame Europäische Asylsystem festgeschrieben. Diese Bestimmung bildet seither die rechtliche Grundlage für die Anwendung „ärztlicher Untersuchungen“ bei zweifelhaftem Alter im Asylverfahren. Die ersten drei Sätze enthalten wesentliche Leitprinzipien, die für medizinische Sachverständige von besonderer Bedeutung sind.

Art. 25 Abs. 5 Satz 1 NFVRL 2013:

„Die Mitgliedstaaten können **im Rahmen der Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz ärztliche Untersuchungen zur Bestimmung des Alters unbegleiteter Minderjähriger** durchführen lassen, wenn aufgrund allgemeiner Aussagen oder anderer einschlägiger Hinweise **Zweifel bezüglich des Alters des Antragstellers** bestehen.“

Der erste Teil dieses Satzes stellt eine Wiederholung von Art. 17 Abs. 5 Verfahrensrichtlinie 2005 dar, wobei der Begriff „**ärztliche Untersuchungen**“ an den „medizinischen Altersbestimmungstest“ der Entschließung

Art. 25 para 5 Recast Asylum Procedures Directive 2013

The definition of the UAM as a privileged refugee category led quite soon to the question as to the means by which beneficiaries should be “identified” in the case of doubt. In February 1997 UNHCR pointed out that “legal advantages [for Unaccompanied Children Seeking Asylum]... may be an incentive for [age] misrepresentation”. Shortly afterwards EU Member States decided to implement in EU law the possibility of a “medical age test” in asylum procedures involving doubtful claims to being an unaccompanied minor (Art. 4 para 3b Resolution on unaccompanied minors 1997). In the 90s discussions had taken place at international level on the use of X-ray imaging in this context, so that this aspect was regulated simultaneously. Art. 2, 4 para 2 (c), 5 para 4 of the Medical Exposure Directive 1997 made available the option of gathering such evidence as part of “medico-legal procedures” which, however, have to be defined in detail in national law. These regulations were perpetuated in Art. 17 para 5 of the Procedures Directive 2005 (PD 2005), Annex V of the Medical Exposure Directive 2013 and finally specified in Art. 25 para 5 RAPD 2013 for the Common European Asylum System. This provision currently provides the basis for applying “medical examinations” in asylum-related age disputes. Sentences one to three contain guiding principles that are especially important for medical experts.

Art. 25 para 5 RAPD 2013 sentence 1:

“Member States may use **medical examinations** to **determine the age of unaccompanied minors** within the **framework of the examination of an application for international protection** where, following general statements or other relevant indications, Member States have **doubts concerning the applicant’s age.**“

The first part of this sentence repeats Art. 17 para 5 PD 2005, whereby the term “**medical examinations**” resembles the “medical age test” as mentioned in the Resolution on unaccompanied minors 1997. In addition, general attention is drawn to “**the framework of the examination of an application for international protection**“ as the point of departure for all associated questions and hence also in cases of age disputes.

betreffend unbegleitete Minderjährige aus dem Jahr 1997 erinnert. Abgesehen davon wird grundsätzlich der „**Rahmen der Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz**“ als Ausgangspunkt für alle Fragen in diesem Zusammenhang, und daher auch für Zweifel am Alter, hervorgehoben.

Altersbezogene Sachverhaltserhebungen im Asylverfahren finden im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens statt.

Diese Textpassage hat eine doppelte Bedeutung. Zum einen bleibt wie in jedem anderen Verwaltungsverfahren die Entscheidung über den Beweisumfang unter der Kontrolle der Behörden, einschließlich eines bzw. einer allfällig bestellten und zu „führenden“ Sachverständigen. Zum anderen liefert Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 anders als die Fassung 2005 einen eindeutigen „Hinweis“ darauf, unter welchen Voraussetzungen „ärztliche Untersuchungen“ zum Zwecke der Altersbestimmung stattfinden können. Mit der Formulierung „**Zweifel bezüglich des Alters** [bzw. der Minderjährigkeit] **des Antragstellers**“ wird eine konkrete Zielgruppe definiert. In anderen Worten: Art. 25 Abs. 5 der neuen Verfahrensrichtlinie beschreibt auf der Basis der üblichen verfahrensrechtlichen Beweismittel „Eilvernahme“ und „Augenschein“ ein Selektionskriterium („wenn aufgrund allgemeiner Aussagen oder anderer einschlägiger Hinweise“), das „ärztliche Untersuchungen zur Bestimmung des Alters unbegleiteter Minderjähriger“ im konkreten Fall rechtfertigen kann (s. Abbildung).

Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 definiert für den altersbezogenen medizinischen Sachverständigenbeweis die spezielle Zielgruppe der als zweifelhaft geltenden Minderjährigen.

Man könnte an dieser Stelle darauf hinweisen, dass diese Bestimmung lediglich die übliche Vorgangsweise jeder verfahrensrechtlichen Tatsachenermittlung aufgreift, wonach der Sachverständigenbeweis nicht systematisch, sondern nur dort als Mittel einzusetzen ist, wo es angemessen erscheint, d.h. wenn die Fragestellung spezielles Fachwissen erfordert. Der erkennbare Fokus auf das Verfahrensrecht macht deutlich, dass mit Art. 25 Abs. 5 der neuen Verfahrensrichtlinie versucht wird, eine übermäßige Abhängigkeit von dieser expliziten Form der Beweisermittlung zu vermeiden, die nur bei einer speziellen Zielgruppe gerechtfertigt sein kann, und in Fällen von zweifelhaftem Alter keinesfalls als einzige Informationsquelle zu betrachten ist. Diese Absicht wird dadurch bekräftigt, dass, wie die vorhergehenden Regelungen

Asylum-related age disputes are embedded in an administrative procedure forming the “framework of the examination”.

Two insights follow from this statement. Firstly, as in any other administrative procedure, the responsibility for the extent to which evidence is collected in an individual case remains under the control of the authorities, which includes the “guidance” of an expert who might be assigned. Secondly, unlike the preceding provision of PD 2005, Art. 25 para 5 RAPD 2013 provides an unequivocal “indication” of the conditions under which “medical examinations” for age assessment purposes may take place. The term “**doubts concerning the applicant’s [minor] age**” defines a specific target group. In other words: Art. 25 para 5 RAPD describes selection criteria for determining whether to apply “medical examinations” in a specific case; the criteria are based on the usual means for gathering first-line evidence in procedures, i.e. a “personal interview” and evaluation of appearance and behaviour (“following general statements or other relevant indications”; refer to Figure).

Art. 25 para 5 RAPD 2013 defines the specific target group for age related “medical examinations” as persons whose claim to being minors is doubted.

At this point one might argue that this regulation does nothing more than to repeat the usual routine followed in any procedural fact finding, in which expert opinion is not supposed to be used systematically but rather described as a tool to be applied where considered appropriate, i.e. where the issue under examination requires such specific competence. This focus on procedural law clearly demonstrates that Art. 25 para 5 RAPD is aimed at avoiding any over-reliance on this explicit form of evidence, ruling it justified only with a specific clientèle and that it should by no means be viewed as the only source of information for age disputes. This intention is further illustrated by the fact that, like earlier provisions, Art. 25 para 5 RAPD specifies the assignment of “medical examinations” for age assessment purposes as a step that “may” be taken and not as an obligation, while leaving it up to the official responsible for the individual case to determine whether to take the step.

Expert opinion as part of evidence in administrative procedures represents a tool of “last resort” to be used where specific competence is required.

In general, first-line evidence usually allows a claim of minority age to be regarded as either likely or unlikely

auch, Art. 25 Abs. 5 NFVRL in Bezug auf die Anordnung von „ärztlichen Untersuchungen“ zum Zwecke der Altersfeststellung eine „Kann“-Bestimmung und keine „Muss“-Bestimmung darstellt, wobei das Abwägen im Einzelfall den verfahrensführenden Beamtinnen und Beamten überlassen bleibt.

Der Sachverständigenbeweis als Teil der verfahrensrechtlichen Tatsachenfeststellung stellt ein Mittel der „ultima ratio“ dar, das dort einzusetzen ist, wo spezielle Fachkompetenz benötigt wird.

Gewöhnlich lassen die initialen verfahrensrechtlichen Beweismittel die Aussage „Minderjährigkeit“ entweder als wahrscheinlich oder als unwahrscheinlich („zweifelhaft“) erscheinen. Letzteres Ergebnis, das „mutmaßlicher Volljährigkeit“ oder „unwahrscheinlicher Minderjährigkeit“ gleichzusetzen ist, entspricht offensichtlich der Intention von Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 (s. Abbildung). Das erscheint insofern umso wichtiger, als dadurch die Zielsetzung von Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 unterstrichen wird, dass „ärztliche Untersuchungen“ nur in solchen Fällen vorgesehen sind, in denen bereits als mutmaßliche Erwachsene eingeschätzte Personen möglicherweise ungerechtfertigte Ansprüche erhoben haben.

In diesem Sinne beschreibt die Formulierung „zur Bestimmung des Alters unbegleiteter Minderjähriger“ das „Beweisthema“ der behördlichen Sachverhaltserhebungen als die Altersunterscheidung entlang der Volljährigkeitsgrenze nach Art. 2 lit. 1 NFVRL 2013, bis zu der die Gewährung von „Garantien“ für Minderjährige vorgesehen ist. Präzise ausgedrückt: Wie die frühere Regelung verlangt auch Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 keine „Bestimmung“ eines mehr oder weniger tatsächlichen „chronologischen“ Alters, weder von den Behörden noch den „ärztlichen Untersuchungen“, da eine solche Feststellung in diesem Kontext ohne Belang wäre. Der Ausgangspunkt für Zweifel an einer behaupteten Minderjährigkeit ist immer eine diesbezüglich unstimmige Beweislage, welche die Glaubwürdigkeit in einem Einzelfall grundsätzlich beeinträchtigen kann, und mittels weiterer Sachverhaltserhebungen zu klären ist. Daher ist die Anordnung von „ärztlichen Untersuchungen“ im Wesentlichen nichts anders als der Versuch, entweder das Vorbringen der Minderjährigkeit oder die gegenteilige Aussage aufgrund der ersten Beweiswürdigung zu bestätigen.

Das behördliche „Beweisthema“ bei Zweifeln an der behaupteten Minderjährigkeit im Asylverfahren ist nicht die „Bestimmung“ des tatsächlichen „kalendari-schen“ Alters einer Person, sondern die Altersgruppenzuordnung entlang der Volljährigkeitsgrenze.

(‘doubtful’), whereby the latter conclusion obviously concurs with the intention of Art. 25 para 5 RAPD 2013 (refer to Figure), being tantamount to “majority age suspected” or “minority age improbable”. This appears all the more significant, considering that it confirms the objective in Art. 25 para 5 RAPD 2013: only persons already suspected to be adults and hence making potentially unjustified claims are to be subjected to “medical examinations”.

In line with this, the phrase “to determine the age of unaccompanied minors” describes the procedural “issue of evidence” as the discrimination of the individual’s age with reference to the lower limit of majority age, at the same time the upper age limit for according “guarantees” to unaccompanied minors (Art. 2 (1) RAPD 2013). Stated explicitly: Like the earlier provision, Art. 25 para 5 RAPD 2013 requires neither from authorities nor from “medical examinations” to “determine” more or less accurately the actual “chronological” age, since such an assessment would be of no interest within this context. The point of departure in an individual case of doubtful minority age is always incoherent evidence concerning the claim to being a minor. This may affect the credibility of an asylum claim altogether and has to be addressed through further investigations. Hence, assigning a “medical examination” is in essence nothing more than an attempt to substantiate either the individual’s minority assertion or the first-line evidence suggesting the opposite conclusion.

The procedural “issue of evidence” in cases of doubted minority age in asylum procedures is not to “determine” the individual’s actual “chronological” age but an age group affiliation along the majority cut-off.

Art. 25 para 5 RAPD 2013 sentence 2

“If, **thereafter**, Member States are **still in doubt** concerning the applicant’s age, they shall **assume that the applicant is a minor.**“

This sentence, without parallel in Art. 17 para 5 PD 2005, provides an instruction on how to proceed in the event that “medical examinations“ remain inconclusive. Here the term “doubt” is used differently than above, however. Whereas the first sentence of Art. 25 para 5 RAPD 2013 refers to the case of a “doubtful” claim to minority age, the term “**thereafter still in doubt**” addresses the case in which majority age remains “doubtful” after “medical examinations”. In other words, even if the suspicion of majority age based on first-line evidence is confirmed by the “medical examinations” while leaving open the possibility of minority age, this

Art. 25 Abs. 5 Satz 2 NFVRL 2013:

„**Bestehen diese Zweifel** bezüglich des Alters des Antragstellers **danach** fort, so **gehen die Mitgliedstaaten davon aus, dass der Antragsteller minderjährig ist.**“

Dieser Satz, für den es in Art. 17 Abs. 5 Verfahrensrichtlinie 2005 keine Entsprechung gibt, liefert eine Handlungsanweisung für das Vorgehen bei einem uneindeutigen Ergebnis der „ärztlichen Untersuchungen“. Hier wird jedoch der Begriff „Zweifel“ anders verwendet als zuvor. Während der erste Satz von Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 eine „zweifelhafte“ Minderjährigkeitserklärung beschreibt, bezieht sich die Formulierung „**Bestehen diese Zweifel** [...] **danach fort**“ auf eine „zweifelhafte“ Volljährigkeit auch nach „ärztlichen Untersuchungen“. Mit anderen Worten: Auch wenn die aufgrund der ersten Beweismittel vermutete Volljährigkeit durch die „ärztlichen Untersuchungen“ zwar wahrscheinlich ist, gleichzeitig jedoch die Möglichkeit einer Minderjährigkeit weiterhin offen bleiben muss, wäre ein solches Ergebnis nicht ausreichend Volljährigkeit anzunehmen, da „Zweifel fortbestehen“ (s. Abbildung).

Diese Regelung, wonach bei nicht ausschließbaren Zweifeln nach „ärztlichen Untersuchungen“ für die behauptete Minderjährigkeit zu entscheiden ist, kommt somit einer Umkehr der Beweislast gleich, die üblicherweise der/die AntragstellerIn zu tragen hat. In diesem Sinne wurde ursprünglich in Art. 4 Abs. 3 lit. a der Entschließung betreffend unbegleitete Minderjährige von 1997 festgelegt, dass „unbegleitete Asylbewerber, die behaupten, minderjährig zu sein, [grundsätzlich] ihr Alter nachweisen [müssen]“. Mit Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 geht die Beweislast auf die Behörden über, die „nach ärztlichen Untersuchungen“ die behauptete Minderjährigkeit nur zurückweisen können, wenn das Gegenteil „zweifelsfrei“ bewiesen wird. Unweigerlich führt der hier formulierte „Zweifelsgrundsatz“ nahezu immer zu einer systematischen Unterschätzung des Alters, wobei „im Interesse des Kindeswohls“ gemäß Art. 25 Abs. 1 lit. a und Abs. 6 NFVRL 2013 eine fälschlicherweise akzeptierte Minderjährigkeit in Kauf genommen wird, um den umgekehrten Fall zu vermeiden.

Das in Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 festgelegte Prinzip „im Zweifel für die Minderjährigkeit“ verpflichtet dazu, Minderjährigkeit so weit wie möglich mittels ärztlicher Untersuchungen auszuschließen, bevor Volljährigkeit festgestellt wird.

outcome would not be sufficient to assume majority age, since there is “still doubt” (Figure).

This provision specifying the principle of the “benefit of the doubt” in such cases obviously represents a reversal of the burden of proof, which is usually carried by the party lodging a claim. Correspondingly, Art. 4 para 3 (a) Resolution on unaccompanied minors 1997 originally specified that “in principle, an unaccompanied asylum-seeker claiming to be a minor must produce evidence of his age”. With Art. 25 para 5 RAPD 2013, however, this burden shifts to the authorities, who – “after medical examinations” – can reject a claim of minority age only if the opposite is proven beyond reasonable “doubt”. Inevitably, applying such principle almost always results in a systematically underestimate of the individual’s age, while preferring in the “best interests of the child” (Art. 25 para 1 (a) and 25 para 6 RAPD 2013) to risk adults being mistaken for minors in order to avoid the opposite case.

The principle of the “benefit of the doubt” as applied in Art. 25 para 5 RAPD 2013 requires ruling out minority age before ruling for majority age.

Art. 25 para 5 RAPD 2013 sentence 3:

“Any medical examination shall be performed **with full respect for the individual’s dignity**, shall be **the least invasive examination** and shall be carried out **by qualified medical professionals allowing, to the extent possible, for a reliable result.**“

This sentence revolves around the key notion that “medical examinations shall be carried out by qualified medical professionals”, which is an addition to the comparable provision in Art. 17 para 5 PD 2005. The same statement with similar intention is correspondingly found in Art. 18 para 1 RAPD 2013, again within the context of gathering evidence. Thus, the EU Member States considered it necessary to emphasize the legal context of the “medical examination”, which does not refer to issuing just a statement but equals expert’s opinion.

The term “medical examinations” refers to the expert’s opinion.

Hence, every expert immediately recognizes that the conditions specified in this sentence are a part of any expert’s usual obligations. The phrase “**full respect for the individual’s dignity**” addresses the necessity of obtaining “informed consent” before “any” medical evidence is collected, ensuring that the individual understands the context, the extent and the possible

Art. 25 Abs. 5 Satz 3 NFVRL 2013:

„Die ärztliche Untersuchung wird **unter uneingeschränkter Achtung der Würde der Person und mit den schonendsten Methoden von qualifizierten medizinischen Fachkräften, die so weit wie möglich ein zuverlässiges Ergebnis gewährleisten**, durchgeführt.“

Die zentrale Festlegung, dass „ärztliche Untersuchungen von qualifizierten medizinischen Fachkräften durchgeführt werden“ bildet den Mittelpunkt dieses Satzes und stellt eine Ergänzung zur vergleichbaren Stelle in Art. 17 Abs. 5 Verfahrensrichtlinie 2005 dar. Dementsprechend findet sich dieser Wortlaut mit ähnlicher Intention in Art. 18 Abs. 1 NFVRL 2013, und zwar ebenfalls im Zusammenhang mit der behördlichen Beweismittelerhebung. Daraus geht hervor, dass die EU-Mitgliedstaaten es für notwendig erachteten, den rechtlichen Kontext der „medizinischen Untersuchung“ zu betonen, die nicht eine bloße Stellungnahme meint, sondern einem medizinischen Sachverständigenbeweis gleichkommt.

Der Begriff „medizinische Untersuchungen“ bezieht sich auf einen Sachverständigenbeweis.

Aufgrund dessen erkennt jede/r Sachverständige sofort, dass es sich bei den in diesem Satz festgelegten Bedingungen um einen Teil seiner bzw. ihrer üblichen Verpflichtungen handelt. Mit dem Wortlaut „**unter uneingeschränkter Achtung der Würde der Person**“ wird die Notwendigkeit angesprochen, vor „jeder“ Befunderhebung die „informierte Einwilligung“ der betreffenden Person einzuholen, damit diese den Zusammenhang, den Umfang und die möglichen Folgen versteht und Gelegenheit erhält, eine Untersuchung, die als Eindringen in die Privatsphäre wahrgenommen wird, zum Teil oder zur Gänze abzulehnen. Dieser Aspekt wird in Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 weiter ausgeführt.

In der Vergangenheit wurde vermutet, dass eine berührungsfreie Genitalbeschau im Rahmen der körperlichen Untersuchung zu einer Verletzung der „Würde der Person“ führen könnte. Abgesehen davon, dass es hier um eine medizinische Untersuchung geht, wird bei diesem Argument verkannt, dass dafür eine „informierte Einwilligung“ erforderlich ist, und damit eine derartige ärztliche Kenntnisnahme selbstredend abgelehnt werden kann. Damit wird die Verantwortung für einen nicht berücksichtigten Befund von der „medizinischen Fachkraft“ auf die betreffende Person übertragen, ein Umstand, der gegebenenfalls einfach korrigiert werden kann. Darüber hinaus wurde argumentiert, dass eine medizinische Untersuchung zu rechtlichen Zwecken die Arzt-Pati-

consequences of the examination while providing opportunity to deny an examination in part or as a whole if it is perceived as an invasion of the individual’s privacy. This aspect is further elaborated later on in Art. 25 para 5 RAPD 2013.

In the past it was suggested that visual inspection of the genitalia could lead to violation of an “individual’s dignity”; such an examination takes place as part of the physical examination within the context of age assessment. Apart from the fact that here a medical investigation is referred to, this argument overlooks that such an examination requires “informed consent” and may of course be refused, in which case nothing worse results than the responsibility for any undetected manifestation is shifted from the “medical professional” to the individual, whereas this detail can be easily rectified if deemed necessary. Furthermore, it was argued, medical investigations for legal purposes could result in a breach of the doctor–patient relationship; this argument is similarly invalid, however, since assigning an expert to provide an opinion is based on different rules that precisely do not establish a doctor–patient relationship.

The term “**least invasive examination**” stresses the expert’s responsibility to apply “state-of-the-art” methodology, while each investigation provides the indication for any subsequent one. This principle was implemented already 15 years ago in the relevant guidelines for forensic age diagnostics. Accordingly, a complete set of age diagnosis examinations always starts with the medical history/physical inspection as the “least invasive examination”; the examiner proceeds further only if no medications or diseases possibly affecting somatic development are present, and only then is forearm/hand X-ray imaging performed as the second most “least invasive examination”. Here again, full maturation of the anatomic site is a precondition to continue.

The term “**to the extent possible, for a reliable result**” involves two aspects. For the one it addresses the circumstance that an authority assigning an expert has the duty to evaluate the expert opinion with respect to the criteria of comprehensibility and conclusiveness. If the conclusions of a report follow logically from the arguments presented, the report can be deemed “reliable” and will be taken into the sum of evidence in the individual case.

Secondly, reference is made again to the expert’s responsibility to follow the scientific “state-of-the-art” in the particular specialist field, which also includes knowledge of methodology. Approaches that are not standardized and that refer to irrelevant age indicators or that lack any referential background altogether – such as

ent-Beziehung verletzen könnte. Dieses Argument ist jedoch gleichermaßen unzutreffend zumal die Tätigkeit der Sachverständigen auf anderen Regeln beruht, d.h. es wird dadurch eben keine Arzt-Patient-Beziehung begründet.

Die Bedingung „**mit den schonendsten Methoden**“ betont die Verantwortung des/der Sachverständigen, sich nach dem neuesten methodischen Stand der Wissenschaft zu richten, wonach jede Untersuchung die Indikation für die Nächstfolgende bereitstellt. Dieser Grundsatz wurde bereits vor 15 Jahren in den relevanten Richtlinien der forensischen Altersdiagnostik implementiert. Demzufolge beginnt eine altersdiagnostische Untersuchungsreihe immer mit der Anamnese bzw. der körperlichen Untersuchung als „der schonendsten Methode“ und wird nur dann fortgesetzt, wenn sich daraus keine Hinweise auf Medikamente oder Krankheiten ergeben, die möglicherweise die körperliche Entwicklung beeinflussen. Erst danach wird eine erste Röntgenuntersuchung des körperfernen Unterarms und der Hand als „zweitschonendste Methode“ durchgeführt. Für die Fortsetzung ist auch hier die volle Ausreifung dieser anatomischen Region die Voraussetzung.

Die Bedingung „**die so weit wie möglich ein zuverlässiges Ergebnis gewährleisten**“ verweist auf zwei Aspekte. Zum einen wird darin die behördliche Verpflichtung angesprochen, einen Sachverständigenbeweis auf Nachvollziehbarkeit und Schlüssigkeit hin zu würdigen. Ist das Ergebnis des Gutachtens vor dem Hintergrund der Argumentation nachvollziehbar, so kann es als „zuverlässiges“ Beweismittel zur Beurteilung eines Einzelfalls herangezogen werden.

Zum anderen wird damit erneut die Verantwortung seitens des/der Sachverständigen angesprochen, sich nach dem Stand der Wissenschaft in diesem Fachgebiet zu richten, was auch die Kenntnis der Methodologie einschließt. Ansätze, die nicht standardisiert sind, die irrelevante Altersindikatoren heranziehen oder denen ein wissenschaftlicher Referenzhintergrund vollständig fehlt – wie in einem jüngst veröffentlichten Bericht einer schwedischen Regierungseinrichtung in Hinblick auf die „psychosoziale Altersschätzung“ hervorgehoben wurde – sind nicht nur mit den Anforderungen gemäß Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 unvereinbar, sondern widersprechen auch den Grundsätzen des Sachverständigenbeweises. Mit anderen Worten, es obliegt einem Sachverständigen, jene Methodik auszuwählen, „die so weit wie möglich eine zuverlässige“ Antwort auf die vorgelegte Frage gewährleistet. Damit wird in Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 die Kenntnis sowohl des Verfahrensrechts als auch der Anforderungen an den Sachverständigenbeweis vorausgesetzt.

“psychosocial age estimation” as recently put forth in a research report published by a Swedish governmental institution – not only do not comply with the requirements in Art. 25 para 5 RAPD 2013 but also contradict the principles underlying the expert opinion as a form of evidence. In other words, the onus is upon the expert to choose the methodology which “allows to the extent possible” a “reliable” answer to the issue at stake. Art. 25 para 5 RAPD 2013 presupposes knowledge both of procedural law and of requirements applying to expert evidence.

The onus is upon the expert to apply the “state-of-the-art” while complying with the legal framework.

It is interesting to note that the final phrase of this sentence does not represent a requirement like the preceding ones (with “shall be” repeated three times) but rather resembles a statement of fact: “**Any medical examination ... by qualified medical professionals allowing, to the extent possible, for a reliable result**”; here again, the background is complex. Throughout the last two decades, and due to the growing need within civil and criminal proceedings, forensic age assessment has developed into a major subject of international research, which has resulted among other things in a huge body of studies. As early as 2000, the interdisciplinary German Study Group on Forensic Age Diagnostics (AGFAD) was established, which has since then organized regular meetings with international participation to observe recent developments in the field, held qualification trials for experts on a yearly basis and published recommendations for performing age diagnostics within various legal contexts. In recognition of this, the AGFAD guidelines on age assessment were implemented in the Austrian Asylum Act in 2010. For years, German court rulings have defined the “medical examination” that “allows, to the extent possible, a reliable result” as being in accordance with the AGFAD recommendations, and this definition has most recently been recognized in the 2015 amendment to the German Social Code (*Sozialgesetzbuch*).

A “medical examination” that “allows, to the extent possible, a reliable result” has been defined as being in accordance with the AGFAD recommendations.

The currently available AGFAD standard for a “reliable” age assessment requires the observation of three age markers using specific imaging methods: forearm/hand and collar bone ossification as well as the extent of mineralization of the third molars; this is done after

Es besteht die gutachterliche Verantwortung, dem aktuellen Stand der Wissenschaft im „Rahmen“ der bestehenden Rechtslage zu folgen.

Interessanterweise stellt der Schluss dieses Satzes keine Forderung dar (mit einem den Satz umklammern-den „wird ... durchgeführt“), sondern ähnelt vielmehr einer Feststellung: **„Die ärztliche Untersuchung wird ... von qualifizierten medizinischen Fachkräften, die so weit wie möglich ein zuverlässiges Ergebnis gewährleisten, durchgeführt“**. Auch in diesem Fall ist der Hintergrund komplex. Während der vergangenen zwei Jahrzehnte und aufgrund des steigenden Bedarfs im Rahmen zivil- und strafrechtlicher Verfahren hat sich die forensische Altersfeststellung zu einem internationalen Forschungsschwerpunkt entwickelt, wodurch nicht zuletzt ein sehr umfangreiches Korpus an Studien entstanden ist. Bereits im Jahr 2000 wurde die interdisziplinäre deutsche „Arbeitsgemeinschaft für Forensische Altersdiagnostik“ (AGFAD) gegründet. Seither veranstaltet diese Fachgesellschaft regelmäßige Treffen mit internationaler Beteiligung zur Beobachtung der neuesten Entwicklungen auf diesem Gebiet, führt zur Qualitätssicherung jährliche Ringversuche für Sachverständige durch und gibt altersdiagnostische Empfehlungen für unterschiedliche Rechtszusammenhänge heraus. Vor diesem Hintergrund wurden die AGFAD-Empfehlungen zur Altersfeststellung im österreichischen Asylgesetz 2010 implementiert. Seit Jahren definiert die deutsche Rechtsprechung „die so weit wie möglich ein zuverlässiges Ergebnis gewährleistende ärztliche Untersuchung“ entsprechend den AGFAD-Empfehlungen, was zuletzt in der Novelle 2015 zum Sozialgesetzbuch berücksichtigt wurde.

Die „so weit wie möglich ein zuverlässiges Ergebnis gewährleistende ärztliche Untersuchung“ wurde im Sinne der AGFAD-Empfehlungen definiert.

Nach dem aktuellen Standard der AGFAD-Empfehlungen wird die Analyse von drei Altersmarkern anhand spezifischer Bildgebungsverfahren verlangt: dem Verknöcherungszustand des körperfernen Unterarms und der Hand und der Schlüsselbeine sowie dem Mineralisationsgrad der dritten Backenzähne, nachdem durch die Anamnese und die körperliche Untersuchung entwicklungsbeeinflussende Erkrankungen und Medikamente ausgeschlossen werden konnten. Allerdings „gewährleistet“ lediglich ein bestimmter gutachterlicher Interpretationsansatz für ein solches Befundmuster ein „so weit wie möglich zuverlässiges Ergebnis“ gemäß Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013.

taking the medical history and performing a physical examination to rule out any medications or disorders that might affect the individual’s development. However, just one approach to interpreting such diagnostic findings is capable of ensuring a “to the extent possible reliable result” as specified in Art. 25 para 5 RAPD 2013.

In most cases, each of the three age indicators results in an earliest possible age for a specific morphological appearance as based on reference studies (minimum age of appearance). The highest of these three values represents the lowest absolute age limit for any specific pattern of findings, so that an earlier age can be excluded. If such minimum age resides beyond 18 full years, the possibility of minority age is ruled out beyond reasonable doubt.

Where the expert assessment results in an absolute minimum age beyond majority age cut-off, minority age can be ruled out beyond doubt as required in Art. 25 para 5 RAPD 2013.

Zumeist ergibt jeder der drei genannten Altersindikatoren auf der Basis von Referenzstudien das Alter des frühestmöglichen Erscheinens des jeweils erkannten morphologischen Erscheinungsbilds (*minimum age of appearance*). Der höchste dieser drei Werte stellt die absolute Altersuntergrenze eines vorgefunden Befundmusters dar und schließt folglich ein jüngeres Alter aus. Liegt das so bestimmte Mindestalter über der Volljährigkeitsgrenze, kann eine Minderjährigkeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden.

Liegt das gutachterlich festgestellte, absolute Mindestalter eines individuellen somatischen Befundmusters über der Volljährigkeitsgrenze, kann im Sinne von Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 eine Minderjährigkeit zweifelsfrei ausgeschlossen werden.

Zusammenfassung

Ebenso wie Art. 4 Abs. 3 lit. b der Entschließung betreffend unbegleitete Minderjährige von 1997 mit Art. 2, 4 Abs. 2 lit. c, 5 Abs. 4 der Richtlinie 97/43/Euratom über medizinische Strahlenexpositionen einhergehend und das Thema gleichzeitig von UNHCR angesprochen wurde, wurde auch Art. 25 Abs. 5 der Neufassung der Verfahrensrichtlinie 2013 von Anhang V der Richtlinie 2013/59/EURATOM über medizinische Strahlenexpositionen begleitet. Im Jahre 1997 wurde die Möglichkeit der Altersfeststellung im Asylverfahren unter Heranziehung einer radiologischen Befunderhebung in die EU-Gesetzgebung aufgenommen und damit den EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellt. Im Jahr 2013, wurde das Thema im Wesentlichen dadurch weiterentwickelt, als der Rechtskontext dieser Beweismittelerhebung sowie verfahrensrechtliche Aspekte hervorgehoben wurden. Die Vorrangstellung der behördlichen Tatsachenermittlung wurde betont und der medizinische Sachverständigenbeweis als Mittel der „ultima ratio“ definiert. Das Prinzip „in dubio pro minore“ wurde „im Interesse des Kindeswohls“ berücksichtigt. Allerdings überlässt es Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 den EU-Mitgliedstaaten, altersbezogene „ärztliche Untersuchungen“ heranzuziehen oder nicht.

Und erneut meldete sich UNHCR zur Übereinkunft der EU-Mitgliedstaaten zu Wort, „indem mit Genugtuung zur Kenntnis genommen wird, dass die meisten Erfordernisse des Artikels 25 der Neufassung der Verfahrensrichtlinie in Einklang mit dem Internationalen Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC) dem Prinzip folgen, das Interesse des Kindeswohls zu wahren. [...] UNHCR unterstützt die Logik [...] bei der Altersfest-

Summary

Art. 4 para 3 (b) of the Resolution on unaccompanied minors of 1997 was supplemented by Art. 2, 4 para 2 (c) and Art. 5 para 4 of the Medical Exposure Directive 1997, while the subject was addressed simultaneously by UNHCR. Similarly, Art. 25 para 5 RAPD 2013 was accompanied by Annex V of the Medical Exposure Directive of 2013. While in 1997 the possibility of asylum related age assessment by means of X-ray imaging was introduced into EU law and made available for the EU Member States, the issue was later elaborated in 2013, specifically by defining its legal context as well as aspects related to procedural law in more detail. The primacy of the administrative procedure was emphasized and the medical expert opinion was defined as the tool of “last resort”. The principle of the “benefit of the doubt” was added to observe the “best interests of the child”. However, Art. 25 para 5 RAPD 2013 leaves it to the discretion of the EU Member States, whether to apply “medical examinations” for age assessment purposes or not.

And again, UNHCR commented on the acquis reached by the EU Member States, acknowledging “with satisfaction that most of the requirements of Article 25 of the recast APD [Asylum Procedure Directive] are based on the principle of the best interest of the child in line with the CRC [Convention on the Rights of the Child]. ... UNHCR supports the reasoning ... around the guarantees provided in Art. 25 (5) of the recast APD concerning age assessments and the application of the principle of the benefit of the doubt.”

stellung im Zusammenhang mit den in Art. 25 Abs. 5 der Neufassung vorgesehenen Garantien sowie die Anwendung des Rechtsgrundsatzes, im Zweifelsfall für die Minderjährigkeit zu entscheiden.“

Politische Ergebnisse

- Die Frage der Altersfeststellung im Asylverfahren wurde von den EU-Mitgliedstaaten, möglicherweise infolge von Missverständnissen, durch die Novellierung von Art. 17 Abs. 5 der Verfahrensrichtlinie 2005 für das Gemeinsame Europäische Asylsystem geklärt.
- Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 wiederholt und stärkt die Leitprinzipien der Vorgängerregelung und insbesondere die Vorrangstellung verwaltungsrechtlicher Aspekte.
- Dementsprechend beschreibt Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013 zur „Erkennung“ von unbegleiteten minderjährigen Asylsuchenden einen bestimmten behördlichen Algorithmus zur Erhebung und Würdigung von Beweismitteln.
- Flüchtlinge, deren behauptete Minderjährigkeit aufgrund erster Hinweise als „zweifelhaft“ gilt, werden als jene Zielgruppe definiert, für die der medizinische Sachverständigenbeweis als Mittel der „ultima ratio“ angemessen sein kann.
- In diesem Sinne wird das behördliche „Beweisthema“ definiert als die Altersunterscheidung entlang der Volljährigkeitsgrenze.
- Das „Interesse des Kindeswohls“ findet nunmehr seinen Ausdruck in der Berücksichtigung des „Zweifelsgrundsatzes“.
- EU-Mitgliedstaaten, die sich für den Einsatz der Option der medizinischen Altersfeststellung im Asylverfahren entscheiden, finden in dieser Regelung klare Orientierung und Unterstützung.

Policy outcomes

- Possibly as a consequence of certain misunderstandings, the EU Member States clarified the issue of age assessment in asylum procedures by amending Art. 17 para 5 PD 2005 for the Common European Asylum System.
- Art. 25 para 5 RAPD 2013 repeats and underscores the guiding principles of the previous legislation, including the primary role of administrative considerations.
- To this end, a certain algorithm for gathering and evaluating evidence for the purpose of “identifying” unaccompanied minor asylum seekers is described in Art. 25 para 5 RAPD 2013.
- The target group is defined as refugees whose declaration of minority age is regarded as “doubtful” based on first-line evidence; in such cases, consideration may be given to using medical expert opinion as a tool of “last resort”.
- In line with this approach, the administrative “issue of evidence” is defined as age differentiation with respect to the lower limit for majority age.
- The principle of the “best interests of the child” is expressed by giving the “benefit of the doubt”.
- EU Member States deciding to make use of the option of medical age assessment in asylum procedures find unequivocal support and guidance in this regulation.

Abbildung: Verfahrensrechtlicher Algorithmus zur Altersfeststellung im Asylverfahren gemäß Art. 25 Abs. 5 NFVRL 2013

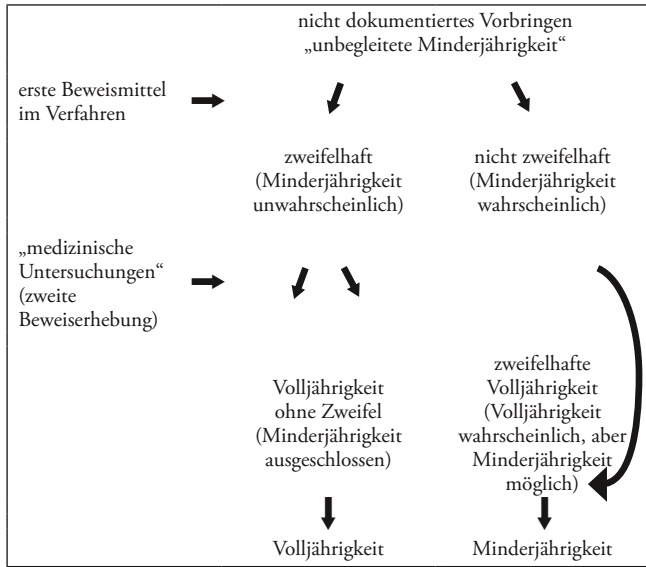
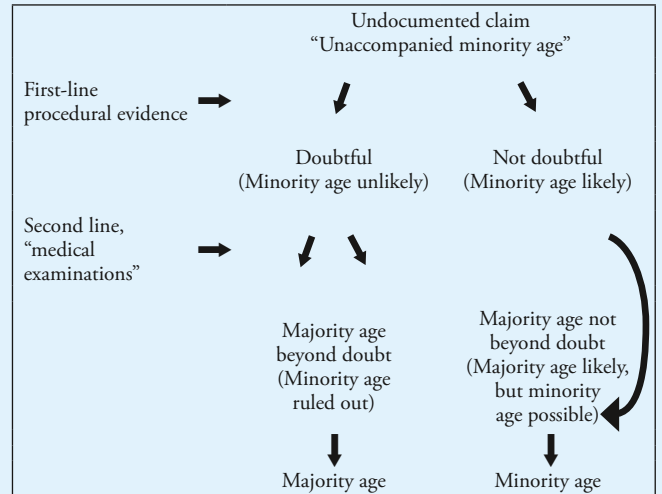


Figure: Procedural algorithm for age assessment in asylum procedures as specified in Art. 25 para 5 RAPD 2013



Molekulare Altersschätzung

**Mayra Mayr-Eduardoff, Walther Parson,
Richard Scheithauer
Institut für Gerichtliche Medizin¹**



Die DNA ist der Träger der genetischen Informationen im lebenden Organismus. Sie besteht aus vier verschiedenen Molekülen: Adenin (A), Cytosin (C), Thymin (T) und Guanin (G). Aufgrund ihrer chemischen Zusammensetzung werden sie als Basen und meist mit A, C, T und G bezeichnet. Jede Base bildet mit ihrem Gegenspieler ein Basenpaar, wobei sich immer A und T sowie C und G verbinden. Diese Basenpaare sind durch Wasserstoffphosphat verbunden und bilden so eine Doppelhelix. Die Reihenfolge der Basen entlang der Helix kodiert die Erbinformation eines Lebewesens und wird als Sequenz oder genetischer Code bezeichnet. Dieser genetische Code wird in einem biologischen Prozess, der als Genexpression bezeichnet wird, in die Synthese der Proteine übersetzt, welche das Aussehen und die physiologischen Eigenschaften des Lebewesens bestimmen, den sogenannten Phänotyp.

Es gibt viele Technologien, die zum Entziffern und Entschlüsseln von DNA-Abschnitten eines Lebewesens genutzt werden können, darunter ist die DNA-Sequenzierung die leistungsfähigste und genaueste. Durch Sequenzierung lässt sich die exakte Reihenfolge der gesamten DNA eines Lebewesens bestimmen. Beim Menschen befindet sich die DNA in jedem einzelnen Zellkern sowie in anderen Zellorganellen, den sogenannten Mitochondrien. Die gesamte DNA einer menschlichen Zelle wird als Humangenom bezeichnet. Das Genom des Zellkerns besteht aus ungefähr 3,2 Milliarden Basenpaaren, die in 46 Chromosomen verpackt sind.

¹ Institut für Gerichtliche Medizin, der Medizinischen Universität Innsbruck, Müllerstrasse 44, 6020 Innsbruck.

Molecular Age Estimation

**Mayra Mayr-Eduardoff, Walther Parson,
Richard Scheithauer
Institute of Legal Medicine¹**

DNA is the carrier of all genetic information in living organisms. It consists of four different molecules: adenine (A), cytosine (C), thymine (T) and guanine (G), which due to their chemical basic nature are referred to as bases, labeled A, C, T and G. Each base forms a basepair with their corresponding complement base, A and T, as well as C and G. Those base pairs are connected via hydrogen-phosphate bonds to form a double helix. The order of the bases along the helix encodes for an organism's genetic information and is referred to as the sequence or the genetic code. This genetic code is translated via a biological process termed gene expression, into the synthesis of proteins, which ultimately make up an organism's physical condition and appearance, it's so called phenotype.

There are many technologies that can be used to decipher and read pieces of an organism's DNA, however, DNA sequencing is the most powerful and sensitive one. Sequencing allows us to generate the exact successive order of an organism's entire DNA. In humans, DNA is found in the nuclei of all cells and in other cell organelles, so called-mitochondria. The entire DNA content of a human cell is referred to as the human genome. The nuclear genome is around 3.2 billion bases long and comes packaged in 46 chromosomes, structures helping to efficiently condense the long DNA molecule. DNA located in mitochondria, the mitochondrial genome, is around 16kb (kilobases) long and exists in multiple copies in every mitochondrion. Even though current DNA

¹ Institute of Legal Medicine, Medical University of Innsbruck, Müllerstrasse 44, 6020 Innsbruck.

Durch diese Strukturen kann das lange DNA-Molekül effizient komprimiert werden. Die DNA in den Mitochondrien, das mitochondriale Genom, ist ungefähr 16 kb (Kilobasen) lang. Davon sind in jedem einzelnen Mitochondrion mehrere Kopien vorhanden. Auch wenn moderne Technologien die DNA-Sequenzierung des gesamten Humangenoms ermöglichen, gilt dies in den meisten Anwendungsfällen immer noch als zu kosten- und ressourcenaufwändig. Außerdem ist für viele dieser Anwendungen nicht die Kenntnis des gesamten Inhalts des Genoms erforderlich, sondern nur die von speziellen Abschnitten der DNA-Sequenz, in denen die relevante Information enthalten ist. Diese Abschnitte unserer DNA werden oft als genetische Marker bezeichnet. Mehrere dieser Marker können in sogenannten Marker-Panels zusammengefasst werden, die dann gleichzeitig analysiert werden können.

DNA-Tests haben zahlreiche Vorteile, die sich für rechtliche Anwendungen besonders eignen. DNA kann durch das Sammeln von Spurenmaterial z.B. an Tatorten gewonnen werden, aber auch leicht ohne schädigende oder invasive Eingriffe an Personen durch einen einfachen Abstrich der Mundschleimhaut. Eine dieser Anwendungen ist das Verfahren zur Identitätsprüfung bei Menschen, das in den 1980er-Jahren entwickelt wurde und seither für den Einsatz in der forensischen Arbeit sowie für Vaterschaftstest, die Vermisstensuche und Verwandtschaftsanalysen regelmäßig angepasst wird. Eine weitere Anwendung ist beispielsweise die Vorhersage phänotypischer Merkmale bei unbekanntem Spenderproben. Manche phänotypischen Merkmale sind leicht vorhersagbar, weil sie mit einem ganz konkreten DNA-Abschnitt assoziiert sind. Andere wie etwa äußere Merkmale, d.h. Augen-, Haar- und Hautfarbe, sind mit mehreren Abschnitten der DNA-Sequenz assoziiert, weshalb Vorhersagen viel schwieriger sind. Aktuell können jedoch sehr dunkle und sehr leichte Augenfarben mit einer Treffsicherheit von mehr als 90 Prozent vorhergesagt werden. Die Schätzung des Lebensalters fällt ebenfalls in diese Kategorie der Anwendungen, auch wenn es sich dabei um kein statisches phänotypisches Merkmal, sondern um einen kontinuierlichen Prozess handelt. Da es sich allerdings um einen biologischen Prozess handelt, wurde bereits sehr früh angenommen, dass eine Quantifizierung des Alterungsprozesses auf der molekularen Ebene möglich ist. Generell gibt es zwei theoretische Strömungen, die den biologischen Alterungsprozess zu erklären versuchen: Programmtheorien gehen davon aus, dass der Alterungsprozess in unserem genetischen Code programmiert ist. Verschleiß- oder Fehlertheorien zufolge ist Altern die Folge äußerlicher Einwirkungen im Laufe der Zeit sowie eines Effizienzverlustes der molekularen Funktionen.

Sequenzierungstechnologie erlaubt die Sequenzierung des gesamten menschlichen Genoms, für die meisten Anwendungen ist dies jedoch immer noch zu teuer in Kosten und Ressourcen. Außerdem erfordern viele dieser Anwendungen nicht das Wissen über den gesamten genomischen Inhalt, sondern nur über spezifische DNA-Sequenzabschnitte, die die relevante Information enthalten. Diese Abschnitte unserer DNA werden oft als genetische Marker bezeichnet, und mehrere dieser Marker zusammengefasst können in sogenannten Marker-Panels analysiert werden.

DNA-Tests haben mehrere Vorteile, die sie besonders für rechtliche Anwendungen geeignet machen. Nicht nur kann DNA durch die Sammlung von Spurenmaterial, zum Beispiel an Tatorten, gewonnen werden, sondern sie lässt sich auch leicht durch einen einfachen Abstrich der Mundschleimhaut an Personen gewinnen. Ein wichtiger Anwendungsfall ist die Identifizierung von Menschen, die in den 1980er Jahren entwickelt wurde und seither für die forensische Arbeit sowie für Vaterschaftstests, die Vermisstensuche und Verwandtschaftsanalysen regelmäßig angepasst wird. Ein weiterer Anwendungsfall ist die Vorhersage phänotypischer Merkmale bei unbekanntem Spenderproben. Manche phänotypischen Merkmale sind leicht vorhersagbar, weil sie mit einem ganz konkreten DNA-Abschnitt assoziiert sind. Andere wie etwa äußere Merkmale, d.h. Augen-, Haar- und Hautfarbe, sind mit mehreren Abschnitten der DNA-Sequenz assoziiert, weshalb Vorhersagen viel schwieriger sind. Aktuell können jedoch sehr dunkle und sehr leichte Augenfarben mit einer Treffsicherheit von mehr als 90 Prozent vorhergesagt werden. Die Schätzung des Lebensalters fällt ebenfalls in diese Kategorie der Anwendungen, auch wenn es sich dabei um kein statisches phänotypisches Merkmal, sondern um einen kontinuierlichen Prozess handelt. Da es sich allerdings um einen biologischen Prozess handelt, wurde bereits sehr früh angenommen, dass eine Quantifizierung des Alterungsprozesses auf der molekularen Ebene möglich ist. Generell gibt es zwei theoretische Strömungen, die den biologischen Alterungsprozess zu erklären versuchen: Programmtheorien gehen davon aus, dass der Alterungsprozess in unserem genetischen Code programmiert ist. Verschleiß- oder Fehlertheorien zufolge ist Altern die Folge äußerlicher Einwirkungen im Laufe der Zeit sowie eines Effizienzverlustes der molekularen Funktionen.

Für die Entwicklung eines zuverlässigen Altersbestimmungsmodells sind molekulare DNA-Marker erforderlich, die eng mit dem chronologischen Alter korrelieren, wenig inter- und intra-individuelle Variation zeigen und leicht im Labor zu bestimmen sind. Verschiedene Modelle zur Altersbestimmung mit DNA wurden in den letzten Jahrzehnten vorgeschlagen, darunter die Quantifizierung von 4977bp-Deletionen in

Altern ist ein biologischer Prozess, wohingegen sich das chronologische Alter auf die seit der Geburt eines Individuums abgelaufene Zeit bezieht. Daher stimmt das biologische Alter nicht immer mit dem chronologischen Alter überein.

Um ein verlässliches Modell zur Altersschätzung zu entwickeln, werden nützliche molekulare DNA-Marker benötigt, die in hohem Maße mit dem chronologischen Alter korrelieren, geringe inter- und intraindividuelle Unterschiede aufweisen und im Labor leicht und verlässlich bestimmt werden können. In den vergangenen Jahrzehnten wurden verschiedene Modelle zur Altersschätzung anhand von DNA entwickelt, die auf der Quantifizierung von Merkmalen wie etwa der 4977 bp Deletion in mitochondrialer DNA, der Telomerlänge und den Umordnungen im T-Zellrezeptor-Gen aufbauen. Die meisten dieser Marker und Modelle wiesen jedoch große inter- und intraindividuelle Unterschiede auf, konnten nur in Gewebe nachgewiesen werden, das sich nicht für prä-mortale Analyse eignete, oder wiesen eine sehr hohe durchschnittliche Abweichung der Schätzung auf.

Die vielversprechendste Methode stammt aus der Epigenetik. Die Epigenetik untersucht, welche externen Faktoren die DNA-Sequenz und die phänotypischen Merkmale beeinflussen. Eine der epigenetischen Veränderungen der DNA ist hinsichtlich des Alterungsprozesses und der Altersschätzung besonders interessant, nämlich die DNA-Methylierung. Bei der DNA-Methylierung wird eine bestimmte chemische Gruppe, eine sogenannte Methylgruppe, der Base Cytosin hinzugefügt. Die DNA-Methylierung ist kein Zufallsprozess, vielmehr sind spezielle Stellen entlang des Genoms davon betroffen. Bereits früh wurde erkannt, dass sich das Ausmaß der DNA-Methylierung mit dem Alter ändert, nämlich, dass an bestimmten Stellen der Cytosine im Humangenom die Zahl der Methylgruppen mit dem Alter und abhängig vom Gewebe zunimmt oder abnimmt. Folglich ist es anhand des Ausmaßes der Methylierung an speziellen Stellen im Genom möglich, das Lebensalter zu schätzen. Die Zahl der Studien, die sich der Untersuchung von Marker-Panels zur Altersschätzung anhand des Methylierungsgrades widmen, hat sich in den vergangenen Jahren verfünffacht. Die meisten dieser Studien basieren auf der Analyse von Blutproben. Bei den aktuellsten Modellen wurde die durchschnittliche Abweichung des geschätzten Alters vom echten Alter in Jahren von durchschnittlich +/- 10 Jahren auf +/- 3,1 Jahre gesenkt. Auch wenn sich diese Schätzungen noch nicht in der Bandbreite bewegen, die die Anforderungen einer verlässlichen Bestimmung der Minderjährigkeit erfüllen, bleibt die Altersschätzung anhand der DNA-Methylierung ein vielversprechendes Forschungsgebiet. Anhaltende Bemühungen zur Identifi-

mitochondrial DNA, of telomere length and T-cell rearrangements. Most of these markers and models, however, showed large inter- and intra-individual differences, could only be found in tissues not suitable for ante mortem analysis, or had a very high mean average deviation of the estimate.

The most promising method arose in a discipline known as epigenetics. Epigenetics is the study of how factors external to the actual DNA sequence influence the DNA sequence and phenotypic characteristics. One epigenetic modification of DNA is particularly interesting with regards to aging and age estimation, namely DNA methylation. DNA methylation describes the addition of a chemical group, a so called methyl group, to a cytosine base. DNA methylation is not a random process but happens at specific sites along the genome. It was known early on that DNA methylation levels change with age, namely that certain cytosine positions in the human genome lose or gain methyl groups with age and specific to the tissue. As a consequence estimating age from methylation levels at specific genomic sites is feasible and studies assessing age estimation marker panels from methylation levels have increased five-fold within the last couple of years. Most of these studies are based on the analysis of blood samples and in the latest models, the mean average deviation of estimated age from true age in years has been lowered down from on average +/- 10 years to +/- 3.1 years. Even though this latest estimates are not yet in the range to fulfill the requirements for estimating minority age with confidence, age estimation from DNA methylation levels is a promising field of research. Continuing efforts in finding and establishing efficient age DNA markers should enhance age estimate reliability and lower mean average deviation of the estimates even further. Optionally, given sufficient funding, research could be focused on estimating age using DNA markers focused on the minority/majority age boundary.

zierung und Bestimmung wirksamer DNA-Altersmarker sollten zu einer verlässlicheren Altersschätzung und zu einer weiteren Senkung der durchschnittlichen Abweichung der Schätzwerte führen. Optional und bei ausreichenden finanziellen Mitteln könnte sich die Forschung auf die Altersschätzung anhand von DNA-Markern speziell zur Unterscheidung von Minderjährigkeit und Volljährigkeit fokussieren.

Das irische Modell zur Betreuung und zum Schutz unbegleiteter minderjähriger AsylwerberInnen

Thomas N. Dunning,
TUSLA Kinder- und Familienagentur¹



Schönen guten Nachmittag. In den nächsten 15 Minuten werde ich Ihnen das irische Modell zur Betreuung und zum Schutz unbegleiteter Minderjähriger – besonders in Bezug auf die Altersfeststellung von Asylsuchenden – vorstellen und darlegen, warum es sich dabei um eine etwas „unkonventionelle“ Vorgehensweise handelt, im Vergleich zum bereits Gehörten heute Nachmittag.

Ich danke dem Europäischen Migrationsnetzwerk für die Einladung und die Möglichkeit, Ihnen heute Nachmittag das irische Modell vorstellen zu können. In vielerlei Hinsicht kann ich den Ausführungen meiner geschätzten KollegInnen zur medizinischen Altersfeststellung nicht widersprechen oder sie bestreiten, denn sie entsprechen den bestehenden Rahmenbedingungen, und in Anbetracht der EU-Richtlinien ist das gewissermaßen sinnvoll. Irland ist hier jedoch ein wenig anders, da die Kompetenz für Altersfeststellungsverfahren nicht in den Hauptaufgabenbereich der Einwanderungsbehörde und auch nicht unter die Rahmenbedingungen des Asyls fällt. Vielmehr fällt diese Kompetenz in den Aufgabenbereich Kinderschutz und Kinderbetreuung. Auch wenn ich der Meinung bin, dass dies der kindgerechteste Ansatz ist, ist mir bewusst, dass Sie vermutlich nicht nach Hause fahren und sofort Teile des Modells bei Ihrer Arbeit umsetzen

¹ Thomas Dunning, leitender Sozialarbeiter, Team für unbegleitete minderjährige Asylwerber, TUSLA Kinder- und Familienagentur (Child and Family Agency), Irland.

The Irish Model of care and protection for unaccompanied minors seeking asylum

Thomas N. Dunning,
TUSLA Child and Family Agency¹

Good afternoon. I'm going to just carry us through the next fifteen minutes and tell you how the Irish Model of Care and Protection for Unaccompanied Minors – and particularly in relation to the forming of an opinion on the age of a client – is somewhat 'outside-the-box' in relation to some of the other presentations we've heard from this afternoon.

I appreciate the European Migration Network inviting me to speak to you today, to talk a little bit about the model that we use in Ireland. In many ways I can't really refute or dispute my esteemed colleague's discussions on medical age assessment, because it's for the framework that is in place and in light of the EU directives, it kind of makes sense. However, in Ireland we're a little bit different in that the responsibility for the age-assessment processes also fall outside of the mainstream immigration services and the asylum framework. It's more of a part of child protection and the child care framework. While I think it's the most child-centered approach, I know that if your country's unaccompanied minors are being managed by the immigration services rather than the child welfare services, you probably won't be able to go home and start incorporating some of this model into your work. But, in the same time I think it's important that we talk about it, so that you do know that there are other ways of dealing

¹ Thomas Dunning, Principal Social Worker, Team for Separated Children Seeking Asylum, TUSLA Child and Family Agency, Ireland.

können, wenn unbegleitete Minderjährige in Ihren Staaten von der Einwanderungsbehörde und nicht von der Kinderwohlfahrt betreut werden. Aber gleichzeitig bin ich davon überzeugt, dass es wichtig ist darüber zu sprechen, um Sie auf andere Möglichkeiten im Umgang mit Kindern in dieser Situation aufmerksam zu machen. Ich bin mir auch bewusst, dass Irland im Moment eine sehr geringe Anzahl an unbegleiteten Minderjährigen im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten hat.

An dieser Stelle sind zwei Gesetze in Irland anzuführen. Bei uns gibt es das Kinderfürsorgegesetz 1991 (*Child Care Act*), welches sich auf Maßnahmen zum Kinderschutz konzentriert, und das Flüchtlingsgesetz 1996 (*Refugee Act*), welches nun durch das neue Internationale Schutzgesetz 2015 (*International Protection Act*) ergänzt wird. Dieses wird meines Wissens nach am 1. Juli dieses Jahres in Kraft treten. Aber im Allgemeinen werden die Bestimmungen für unbegleitete Minderjährige gleich bleiben. Ich möchte kurz anmerken, dass bei uns in Irland in Bezug auf alleinstehende Kinder das Kinderfürsorgegesetz in der Praxis tendenziell einen höheren Stellenwert einnimmt als das Flüchtlingsgesetz und alle anderen Einwanderungsangelegenheiten. Das bedeutet, dass es in Irland nicht notwendig ist, bei der Einreise von Kindern sofort ein Asylverfahren einzuleiten. Es ist viel wichtiger, sich zuerst um ihre Bedürfnisse als Kinder zu kümmern. Das Einleiten eines mühsamen und sehr schwierigen Asylverfahrens bei Kindern ist für uns eine Frage der psychosozialen Betreuung. Denn uns kommt die Rolle der Ersatzeltern zu. Dies bedeutet, dass der Staat wie „vernünftige Eltern“ handeln soll. Daher müssen wir uns stets fragen, „was würden die Eltern machen?“ Ist jetzt der richtige Zeitpunkt, ein Asylverfahren für das Kind einzuleiten? Oder warten wir bis es 15, 16, 17 Jahre alt ist? Wir müssen uns diese Frage stellen, weil auch jüngere Kinder als unbegleitete Minderjährige zu uns kommen. Das sage ich aufgrund der schrecklichen Geschichte von institutionalisiertem Kindesmissbrauch in Irland. Die Menschen in Irland sprachen sich sehr stark dafür aus, alleinstehende Kinder zuerst als Kinder zu sehen und erst in einem zweiten Schritt als AsylwerberInnen; Kinder zuerst und alles andere ist zweitrangig. Zum Glück konnten wir diesbezüglich mit der Einwanderungsbehörde verhandeln und es scheint sehr gut zu funktionieren. Sie stimmen uns zu, dass sie keine ExpertInnen in Sachen Kinderbetreuung oder Kinderschutz sind.

Wenn ein Junge oder Mädchen als unbegleitete/r Minderjährige/r nach Irland kommt, wird dem Kind Folgendes mitgeteilt: „Wir rufen die Sozialarbeiter an und sie werden sich um dich kümmern.“ Danach kann es sehr lange dauern, bis die Kinder wieder eine/n BeamtIn der Einwanderungsbehörde sehen – teilweise sogar einige

with this situation regarding children. I'm also aware, that Ireland has a very low number of unaccompanied minors in comparison to other EU-member states right now.

Just two quick pieces here on legislation in Ireland. We have the Child Care Act 1991, which relates to child protection measures and the Refugee Act of 1996, which is now being supplemented by the new International Protection Act of 2015, which I believe is going to come into effect around 1 July of this year. But generally, the terms relating to unaccompanied minors will be the same. Just to say that for us in regards to separated children in Ireland, in practice when it comes to children, the Child Care Act tends to supersede the Refugee Act and all of the immigration matters. So, for example in Ireland, we don't have to enter a child into the asylum process the day they arrive, it's more important to attend to their needs as children first. To enter a child into the arduous and very difficult asylum process is for us a clinical matter. We are held in the role of *loco parentis*, that's to say that the State should act as 'the prudent parent.' As such, we must ask ourselves all the time "what would the parents do?" Is now the time to enter the child into the asylum process? Or do we wait until they're 15, 16, 17, because we do have younger children showing up as separated children. I think that because of Ireland's terrible history of institutional abuse of children. The people of Ireland had spoken very loudly, that separated children must be seen as a children first and asylum seekers second; children first and everything else second. Fortunately, we've been able to negotiate with the immigration services and it seems to be working out very well. They agree that they are not child care or child protection specialists.

When a young person arrives in Ireland as an unaccompanied minor, they say to the child, "We'll call the social workers and they'll come to look after you." Following this, it might be a long time before they see an immigration officer again – it could even be a few years. I think that might be completely out of the EU Directive's framework, but it's what we do and it's the right thing when looking at the holistic needs of the child from a child care perspective; which is our responsibility and we're getting some nice outcomes of young people that we work with.

So, we have two service streams; one is the reception into care of the unaccompanied minor and the other is family reunification assessments. Please refer to the presentation for more information on these two service provisions. When we conduct the reunification assessment, we *may* use DNA testing if we feel that we can't really stand over the reunification of a child with an adult who says "this is my niece" or "this is my son." So, just to say that – and this will lead into my discussion on

Jahre. Ich denke, dass diese Vorgehensweise möglicherweise vollkommen aus dem Rahmen der EU-Richtlinien herausfällt, aber es entspricht unserer Praxis.

Wir bieten die folgenden beiden Leistungen: erstens die Betreuung unbegleiteter Minderjähriger und zweitens das Überprüfen einer möglichen Familienzusammenführung. Mehr Informationen zu diesen beiden Dienstleistungen finden Sie in der Präsentation. Bei der Überprüfung einer möglichen Familienzusammenführung verwenden wir *gegebenenfalls* auch DNA-Tests, wenn die Zusammenführung eines Kindes mit einer erwachsenen Person, die behauptet „das ist meine Nichte“ oder „das ist mein Sohn“, unserer Einschätzung nach nicht vertretbar ist. An dieser Stelle möchte ich Folgendes anmerken – und das führt mich zu meinen Ausführungen zur Altersfeststellung – nämlich, dass im Einklang mit unseren Richtlinien zur Kinderbetreuung, eine Unterkunft in Kinderheimen mit professionell ausgebildeten KinderbetreuerInnen oder SozialarbeiterInnen zur Verfügung gestellt wird. Dabei handelt es sich um ExpertInnen im Bereich Kindesentwicklung. Diese Expertise im Bereich Kindesentwicklung bildet die Basis für unsere Diskussion zum Thema Altersfeststellung in Irland.

Ich möchte Ihnen nun einen kurzen Überblick über die Geschichte unserer Leistungen und über unser Team geben. Das erste alleinstehende Kind kam 1996 nach Irland. Dann hob die irische Wirtschaft ab und 2000 kamen insgesamt 525 alleinstehende Kinder nach Irland; dies war eine große Krise für das Land. Es hieß, dass „Kinder in Schlafsäcken auf Kirchenböden und in Turnsälen“ schliefen. Im darauffolgenden Jahr 2001 kamen 1085 alleinstehende Kinder an. Das war unser Spitzenjahr in Bezug auf unbegleitete Minderjährige. Ich weiß, dass sich einige von Ihnen nun denken werden, „wow, das wäre super, wenn wir nur 1085 hätten“, aber in Irland stand zu dieser Zeit alles Kopf und es war unklar, wer sich um sie kümmern sollte. Die Einwanderungsbehörde war für AsylwerberInnen verantwortlich und so wurden sie gemeinsam mit den Erwachsenen in Aufnahmezentren zusammengefasst. Das war natürlich eine Katastrophe. Wir schafften es schließlich, sie in Jugendherbergen für Kinder unterzubringen, aber dort gab es häufig nur Reinigungspersonal und Sicherheitsbedienstete – dies entsprach nicht gerade den Standards der Kinderbetreuung von heute oder den bestehenden Betreuungsmaßnahmen für irische Pflegekinder.

Im Jahr 2009, oder besser gesagt Ende 2009 und 2010, führten wir das Gleichbehandlungsprinzip bei der Betreuung (*Equity of Care principle*) ein. Davon können Sie bestimmt erzählen, wenn Sie heute die Veranstaltung verlassen. Es geht darum, dass diejenigen Kinder, die unbegleitete Minderjährige sind, dieselben Betreuungs-

age determination issues – in accordance with our national guidelines for children in care, accommodation is provided in children’s home, and staffed by professionally qualified childcare workers or social care workers. These are folks that would have child development expertise. Child development expertise is kind of the bedrock of our discussion in Ireland around age assessment issues.

Here’s I’d like to give you a quick history of the service and the team. The first separated child arrived in Ireland in 1996. Then the Irish economy flipped around and we had 525 separated children arrive in the year 2000 – and this was a huge crisis for Ireland. That was “children in sleeping bags on church halls and in school gymnasiums.” The next year in 2001 we had 1085 separated children arrive. That was our peak year for unaccompanied minors. I know that some of you are going “aw, that would be great if we’d only have 1085,” but really in Ireland around that time we freaked out and there was a dilemma around who should be taking care of them. The immigration services were responsible for asylum seekers, so they went over to immigration, where they were combined with adults in the reception centers. Of course, it was a real disaster. We eventually got them into hostels for children but there was often only cleaning ladies and security guards – not exactly the child care standards that we have today nor the care arrangements in place for Irish children in care.

2009, at the end of 2009 and 2010 we implemented an Equity of Care principle. This is something that you can certainly talk about when you leave here today. This is about the children who are unaccompanied minors receiving the same standard of care as your local children. The Equity of Care principle is what changed everything in Ireland for unaccompanied minors. So, if an Irish child is going to have an allocated social worker, access to school, access to everything, then the unaccompanied minor must have the same. Why? Well it’s not just because it’s the ethically right thing to do, but because there is also legislation in place on the matter of children in care. So this isn’t about Irish children or foreign national children or asylum seeking children. “Children first” *means* children first and how we treat children in response to their needs. This is the model that we’re following in Ireland.

I’ll mention now that we only receive referrals to our service from the immigration officers at the airports or seaports, or from the Office of the Refugee Applications Commissioner.

In 2010 when we implemented the equity of care provision, you can see a huge drop in numbers of unaccompanied minors arriving in Ireland and that was also when we really started implementing DNA-testing

standards erhalten wie einheimische Kinder. Dieses Gleichbehandlungsprinzip bei der Betreuung hat für unbegleitete Minderjährige in Irland alles verändert. Wenn also einem irischen Kind ein eigener Sozialarbeiter zugeteilt wird, es die Möglichkeit hat, eine Schule zu besuchen und Zugang zu einfachem allem hat, dann muss der oder die unbegleitete Minderjährige dieselben Rechte haben. Warum? Nicht nur, weil es das ethisch Richtige ist, sondern weil es eine Gesetzesmaterie zum Thema Kinder in Versorgung gibt. Es geht dabei nicht um den Unterschied zwischen irischen oder ausländischen Kindern oder Kindern, die um Asyl ansuchen. Das Motto „Kinder zuerst“ bedeutet, Kindern und ihren Bedürfnissen oberste Priorität zukommen zu lassen. Dieses Modell verfolgen wir in Irland.

Ich darf aber auch einwerfen, dass unbegleitete Minderjährige nur von den Einwanderungsbeamten an Flughäfen und Häfen, oder vom Kommissariat für Asylanträge (Office of the Refugee Applications Commissioner) an unsere Einrichtung verwiesen werden.

Als wir 2010 das Gleichbehandlungsprinzip bei der Betreuung einführten, konnten wir einen massiven Rückgang bei der Ankunft von unbegleiteten Minderjährigen in Irland feststellen. Zu diesem Zeitpunkt begannen wir auch so richtig mit der Durchführung von DNA-Tests bei Familienzusammenführungen. Wir schlossen die Jugendherbergen für Kinder und brachten die Kinder in richtigen Kinderheimen unter. Diese Situation hat es für jene Menschen, die Kinder ausbeuten oder dazu beitragen wollten, dass ein Kind vermisst wird, oder ähnliche riskante Situationen herbeiführen wollten, wesentlich komplizierter gemacht.

Zu Spitzenzeiten bestand unser Betreuungspersonal aus 32 Personen; durch die Umstrukturierung des Teams sind es nun 12 Personen. Wir sind die nationale Einrichtung für alleinstehende Kinder und was unser Team an Sozialarbeitern betrifft, so haben wir eine besonders niedrige Fluktuationsrate. Der „neueste“ Mitarbeiter ist 2007 zu unserem Team dazu gestoßen. Die meisten der jetzigen SozialarbeiterInnen wurden zwischen 2002 und 2004 eingestellt. Unser Team besteht zur Zeit aus SozialarbeiterInnen und KinderbetreuerInnen aus Irland, Äthiopien, Kanada, Zimbabwe, Indien, Australien, Nigeria, Südafrika und den USA. Das ist ein großer Vorteil, wenn Kinder zu uns kommen und jemanden sehen, der ihnen ähnlich sieht und der vielleicht sogar ihre Sprache spricht oder ihre kulturellen Bedürfnisse versteht. Wir hatten auch bereits Mitarbeiter aus Deutschland, Japan, Frankreich, Kanada, Neuseeland, Spanien, der Schweiz, Österreich, Portugal, Kroatien, Ruanda, Brasilien und Kenia.

Hier sehen Sie einige Ablaufprotokolle, die wir bei der Zusammenarbeit mit der An Garda Síochána (der iri-

for family reunifications. We closed the hostels for children and placed the children into proper children's residential homes. These changes made things a lot more difficult for people who wanted to exploit children or to help facilitate a child to go missing and other risky situations like that.

At our peak we had 32 clinical staff and now that we have restructured the team we have 12 clinical staff. We are a designated national service for separated children and as far as social work teams go, we have an exceptionally low turn-over rate. The newest member of our team joined in 2007. Most of the current social workers were hired between the years 2002–2004. Our team is comprised right now of social workers and childcare workers from Ireland, Ethiopia, Canada, Zimbabwe, India, Australia, Nigeria, South Africa and the USA. This is a huge benefit when the young children come in and they can see somebody who looks like them and might even speak their same language or who has an understanding of their cultural needs. And historically we've had staff members from Germany, Japan, France, Canada, New Zealand, Spain, Switzerland, Austria, Portugal, Croatia, Ruanda, Brazil and Kenya.

I've included here some protocols we developed in our work with An Garda Síochána (the police force in Ireland). I'm just going to say that the rates of our missing children went down from 9.6 percent in 2001 to just over 1 percent in 2014, when we had only one missing child.

What I want to talk about now is two pieces of case law which will wrap up most of my discussion today. The first is from Irish case law and this is the 'Moke case'. This was when an asylum applicant claimed that he was a minor at the time of his asylum application – the refugee application's commissioner interviewed him to assess his age and he was assessed to be *not* less than eighteen years of age. The applicant was thereafter processed by immigration as an adult and was in due course issued with a negative asylum determination. So, this went to the High Court in Ireland because there were challenges about how the government was doing the age-assessment piece. The court's decision stated that the minimum procedural requirements for such an assessment should include the following: that the young person be told about the interview in simple terms and be given this in writing along with why we think that the claim is wrong; to be told about any reasons why we think that they're wrong, and explain what could happen as a result of the outcome of the assessment; should we come up with a different decision it's to be communicated both orally and in writing. So, Ireland did not meet these basics to the satisfaction of the court and that's been the principal of that case. The Moke case kind of changed everything

schen Polizei) entwickelt haben. Ich möchte hier auch hinzufügen, dass der Anteil an vermissten Kindern von 9,6 % im Jahr 2001 auf knapp über 1 % im Jahr 2014 zurückgegangen ist, wo nur ein Kind verschwand.

Zum Schluss meiner heutigen Ausführungen lassen Sie mich nun auf zwei Fälle der Rechtsprechung eingehen. Beim ersten handelt es sich um irische Rechtsprechung und den sogenannten „**Fall Moke**“. Dabei behauptete ein Asylwerber zum Zeitpunkt seines Asylantrags minderjährig zu sein – der Sachbearbeiter des Asylantrags befragte ihn zur Altersfeststellung und befand, dass dieser *nicht* unter 18 Jahre alt war. Der Asylwerber wurde in weiterer Folge von der Einwanderungsbehörde als Erwachsener behandelt und es wurde zu gegebener Zeit ein negativer Asylbescheid ausgestellt. Der Fall wurde schließlich vor dem Obersten Gericht in Irland behandelt, weil es Probleme im Zusammenhang mit der Vorgangweise beim staatlichen Altersfeststellungsverfahren gab. Die Entscheidung des Gerichts lautete, dass die verfahrenstechnischen Anforderungen für eine derartige Beurteilung zumindest die folgenden Aspekte beinhalten sollte: Der oder die Jugendliche ist über das Interview schriftlich in einfachen Worten aufzuklären und gleichzeitig auch darüber zu informieren, warum die behauptete Minderjährigkeit angezweifelt wird; er oder sie ist außerdem über sämtliche Gründe, warum man von einer falschen Behauptung ausgeht, in Kenntnis zu setzen und über die möglichen Folgen des Ausgangs der Beurteilung aufzuklären; sollte man zu einer anderen Entscheidung kommen, ist diese sowohl mündlich als auch schriftlich mitzuteilen. Irland erfüllte diese Grunderfordernisse nicht zur Zufriedenheit des Gerichts und das war der zentrale Punkt in diesem Fall. Der Fall Moke veränderte gewissermaßen alles bei der Altersfeststellung. Dieser Fall wurde von der Einwanderungsbehörde behandelt und daher schlugen wir Folgendes vor: „Wir sind die ExpertInnen für Kindesentwicklung, warum führen nicht wir die Interviews für euch durch?“ Damals führte die Einwanderungsbehörde die Interviews zur Altersfeststellung, jedoch nicht durch ExpertInnen für Kindesentwicklung; es handelte sich dabei um Verwaltungspersonal, das lediglich die Asylanträge erhielt und dann Schnellschuss-Entscheidungen traf, die sich negativ auf alle beteiligten Parteien auswirkten. Unser Vorschlag war daher, unsererseits eine Kinderschutz-Risiko-Beurteilung durchzuführen, wobei wir auch altersbezogene Fragen berücksichtigten, da die Einwanderungsbehörde des Justizministeriums zwar für die abschließende Entscheidung verantwortlich ist, jedoch nicht über die notwendige Expertise bei der Entscheidungsfindung verfügt.

around age-assessment. That case was processed by the immigration authorities so we said to them “We’re the child development specialists why don’t you let us do the interviews?” Around that time immigration were doing the age-assessment interviews, but the interviews were being done by people who were not child development specialists; they were administrative staff at the office of immigration who were simply receiving basic applications for asylum and then making a quick-fire determination leaving all parties in a vulnerable situation. We proposed that we should do a child-protection-risk-assessment, which included looking at age issues because really the immigration services within the Department of Justice do actually hold responsibility for that final decision but they don’t have the expertise to make the decision.

It’s similar to how in the EU directive where there is discussion about medical professionals being used to form an opinion. Doctors in Ireland don’t like to be asked to do an age assessment on a child for various reasons. They will have taken the Hippocratic Oath – loosely interpreted to mean ‘first do no harm’, even though that exact phrase is not in the oath. Regardless, to violate a child’s body to serve the needs of the state actually violates their medical practitioners’ code of ethics. Basically they say something like “I’m not going to x-ray child if it’s not in the child’s best interest. I’m not going to examine the child’s teeth for you to possible cause harm to this person. I’m not going to x-ray the clavicle bone. If it’s not in the best interest of the child or even the patient, we’re not doing it.” It’s not a child-centered approach and it’s not child-friendly either.

Instead, in Ireland we do more psycho-social evaluations with observation – school teachers, the child care workers who are child development specialists in the residential homes and the social workers. When the young person is interviewed, it is conducted by two social workers, who are not the young person’s allocated social worker. Now, I know that this just doesn’t work very easily for systems where your immigration officers doing age-assessments. I’m just saying if you did switch over a social-work model for managing this stuff, you might be able to get away from the pressure to use a medical assessment; if you wanted to.

All of this is the aftermath of the Moke judgment. The changes that happened, was that child protection social workers then became responsible for doing these interviews with the children and we’ve a hard time with benefit of the doubt. Two social workers interview the young person, but this would not include the young person’s allocated social worker. The outcome of the interview gets approved by the social work team leader or

Hier sind Ähnlichkeiten zur EU-Richtlinie erkennbar, in der diskutiert wird, ob medizinisches Fachpersonal für die Meinungsbildung herangezogen werden soll. Ärzte in Irland lassen sich aus verschiedenen Gründen nicht gerne bitten, eine Altersfeststellung bei Kindern durchzuführen. Sie alle haben den hippokratischen Eid geleistet – frei übersetzt bedeutet dies, dass sie „in erster Linie niemandem einen Schaden zufügen“ sollten, auch wenn dieser Satz nicht wörtlich im Eid steht. Unabhängig davon verletzt es den Ethikkodex von Medizinern, wenn sie die körperliche Unversehrtheit eines Kindes verletzen, um den Bedürfnissen des Staates zu dienen. Im Wesentlichen sagen sie Folgendes: „Ich werde kein Kind röntgen, wenn dies nicht dem Interesse des Kindeswohls entspricht. Ich werde für euch nicht die Zähne des Kindes untersuchen, damit ihr möglicherweise dieser Person schadet. Ich werde kein Schlüsselbein röntgen. Wenn es nicht dem Interesse des Kindeswohls oder sogar des Patienten dient, machen wir das nicht.“ Dabei handelt es sich nicht um einen am Kind orientierten Ansatz und es ist auch nicht kinderfreundlich.

tattdessen führen wir in Irland eher psychosoziale Evaluierungen mit Hilfe von Beobachtungen durch – mit Lehrern, Kinderbetreuern als ExpertInnen für Kindesentwicklung in den Kinderheimen und Sozialarbeitern. Die Befragung des Jugendlichen wird von zwei Sozialarbeitern durchgeführt, wobei keiner der beiden gleichzeitig der/die zugewiesene SozialarbeiterIn des Kindes ist. Ich weiß, dass dies in Systemen, in denen Einwanderungsbeamte die Altersfeststellung durchführen, nicht so einfach umsetzbar ist. Ich sage nur, wenn Sie zur Regelung dieser Angelegenheit auf ein Modell mit Sozialarbeitern umsteigen, können Sie sich vielleicht dem Druck der Verwendung von medizinischen Feststellungsverfahren entziehen, wenn Sie dies wünschen.

All das sind die Auswirkungen des Moke-Urteils. Die daraus folgende Veränderung war, dass nun die SozialarbeiterInnen für die Durchführung dieser Interviews mit den Kindern verantwortlich sind und das Prinzip „im Zweifel für den Angeklagten“ für uns nicht einfach umzusetzen ist. Zwei SozialarbeiterInnen interviewen den oder die Jugendliche/n, aber dabei darf keiner der beiden der bzw. die betreuende SozialarbeiterIn des/der Jugendlichen sein. Das Ergebnis des Interviews wird von dem oder der TeamleiterIn der SozialarbeiterInnen bestätigt oder nicht, und wird dann vom leitenden Sozialarbeiter, das bin ich, nochmals bestätigt.

Wenn ein Kind aus der Betreuung und dem Schutz des Kinderfürsorgegesetzes entfernt wird, ist dies eine weitreichende Entscheidung. Wir nehmen das nicht auf die leichte Schulter, und wenn die beiden SozialarbeiterInnen unterschiedlicher Meinung sind, wird es nicht

not, that then gets approved by the principal social worker, which is myself.

Removing a child from the care and protection of the Child Care Act is a huge decision. We don't take it lightly and if those two social workers have a different opinion then it goes no further and the benefit of the doubt is afforded to the young person. We have another issue around whether it's not the right date of birth for the sixteen-year old who might just be seventeen – so still a minor but with a questionable date of birth – but that's a whole other issue we don't have time today. As far as over eighteen or under eighteen – if there's a doubt then the benefit of the doubt is afforded and the young person is not going anywhere. So, that's what came out of the Moke judgment in Ireland and how we do things now.

A lot of this work was inspired by the UK case known as the Merton case, which happened in 2003 before the **High Court in the UK**. The findings here said in the case “when age is not clear and no reliable documentary/evidence exists than the physical appearance and behavior must be assessed.” So, we can't just rely on x-ray, we can't just rely on a dental exam. You must take these other developmental factors ... and that was in the high court in the UK!

So, the Merton guidelines and Moke compliance in Ireland are the two case law pieces that we follow. They really inform our practice with age-concerned unaccompanied minors.

Finally, some conclusions here ... Basically the UK Supreme Court clarified that as age-determination is an inexact science, and as medical reports have a margin of two years, they cannot be considered as conclusive evidence of age and should only be taken into consideration with all evidence presented.

Now, I would say as a child protection and child development specialist – after doing these observations, assessments and interviews that myself and other professionals can come up with a two year margin too. So, we need to decide as it's not an exact science – but if we are going to be child-friendly and child-centered and giving the benefit of the doubt, then that's good enough for us. We'll have a two-year margin with an invasive medical assessment or a two-year margin through a psycho-social developmental exercise including observation and interviews. Which one is better for the child?

The very last thing here is the 2014 British Association Social Workers Assessment Guidance – these are some guidelines on how to do non-medical age assessments that are for social workers in the UK, and we use this also in Ireland as well.

weiter verfolgt und im Zweifelsfall für die Minderjährigkeit entschieden. Es gibt auch noch ein weiteres Problem, nämlich die Frage des richtigen Geburtsdatums, etwa im Fall eines 16-Jährigen, der vielleicht 17 Jahre alt ist – also immer noch minderjährig aber mit einem fragwürdigen Geburtsdatum – das ist jedoch ein ganz anderes Problem, über das wir heute aus Zeitgründen leider nicht sprechen können. Sollte es bei der Entscheidung, ob eine Person über oder unter 18 Jahre alt ist, Zweifel geben, dann wird im Zweifelsfall für die Minderjährigkeit entschieden und diese Person geht nirgendwo hin. Das ist also das Ergebnis des Moke-Urteils in Irland und wie wir heute diese Angelegenheiten regeln.

Viele Anregungen für unsere Arbeit basieren auf dem Fall Merton, der 2003 am **Obersten Zivilgericht im Vereinigten Königreich** verhandelt wurde. Das Urteil in diesem Fall lautete, dass „wenn das Alter nicht feststeht und keine verlässlichen Dokumente/Beweise dafür existieren, dann muss das physische Erscheinungsbild und das Verhalten beurteilt werden.“ Daher können wir uns nicht einfach auf Röntgenbilder oder Zahnuntersuchungen verlassen. Es müssen diese anderen Entwicklungsfaktoren berücksichtigt werden ... und diese Entscheidung fiel am Obersten Gericht im Vereinigten Königreich!

Das bedeutet, dass die Merton-Richtlinien und die Moke-Bestimmungen in Irland die beiden Präzedenzfälle sind, nach denen wir vorgehen. Sie tragen in unserer Praxis zur Altersfeststellung von unbegleiteten Minderjährigen bei.

Hier nun einige Schlussfolgerungen ... Grundsätzlich stellte der Oberste Gerichtshof des Vereinigten Königreichs klar, dass wenn die Altersfeststellung eine nicht exakte Wissenschaft ist und die Ergebnisse medizinischer Gutachten einen Spielraum von zwei Jahren aufweisen, dann können diese nicht als eindeutige Altersnachweise dienen und sollten nur in Kombination mit allen vorgebrachten Beweisen berücksichtigt werden.

Als Experte für Kinderschutz und Kindesentwicklung wage ich nun zu behaupten, dass andere Experten und ich nach diesen Beobachtungen, Beurteilungen und Interviews das Alter ebenfalls auf zwei Jahre genau einschätzen können. Wir müssen eine Entscheidung treffen, da es sich nicht um eine exakte Wissenschaft handelt – aber wenn wir kinderfreundlich sind und einen am Kind orientierten Ansatz verfolgen, also im Zweifelsfall für die Minderjährigkeit, dann ist das für uns ausreichend. Wir haben einen Spielraum von zwei Jahren bei invasiven medizinischen Verfahren und einen Spielraum von zwei Jahren bei psychosozialen Entwicklungsverfahren mit Beobachtungen und Interviews. Welche der beiden Methoden ist besser für das Kind?

Regarding the EU's Dublin 3 protocols I can tell you that I was down in Cyprus in November where the UAMs want to go to Germany or to Sweden or to the UK because that's where their family is and where as children, they may have a right to be reunited. However, the receiving countries are saying "before we'll accept the transfer of this child, please send us a medical age assessment to prove they are children." That creates some problems for the people taking care of these children and young people. As a social worker, 'advocacy' is a core function of my practice and it's a part of my code of ethics. So social workers need to refuse to participate in state-sanctioned violation of children and demand that the child development specialist's assessment be enough!

I really do advocate that the needs of the child must supersede the needs of the state and I just think that this approach has to be the way it is for children. I'm not saying that it's not – I'm just saying that it *has* to be, that's all.

These are suggested readings on age assessment for unaccompanied minors and these are in my presentation, which you all will have access to on the website. Thanks very much for your time and attention.

Als letztes möchte ich die 2014 festgelegten Altersfeststellungsrichtlinien des Berufsverbandes für SozialarbeiterInnen in Großbritannien erwähnen – dabei handelt es sich um einige Richtlinien für SozialarbeiterInnen im Vereinigten Königreich zur nichtmedizinischen Altersfeststellung, und wir verwenden diese auch in Irland.

In Bezug auf die Dublin-III-Verordnung der EU kann ich Ihnen mitteilen, dass ich im November in Zypern war, von wo aus unbegleitete Minderjährige nach Deutschland, Schweden oder in das Vereinigte Königreich weiterwollten, weil dort ihre Familien sind und sie als Kinder vermutlich ein Recht auf Familienzusammenführung haben. Jedoch sagen die Aufnahmeländer, „bevor wir die Überstellung eines Kindes akzeptieren, sendet uns bitte eine medizinische Altersfeststellung als Beweis dafür, dass sie Kinder sind.“ Dadurch entstehen viele Probleme für jene Personen, die sich um die Kinder und Jugendlichen kümmern. Als Sozialarbeiter ist die „Interessenvertretung“ eine Kernfunktion meiner Praxis und Teil meines Ethikkodex. Daher müssen SozialarbeiterInnen sich verweigern, sich an der durch den Staat zugelassenen Verletzung der körperlichen Unversehrtheit der Kinder zu beteiligen und fordern, dass die Beurteilung der Kindesentwicklung durch ExpertInnen ausreicht!

Ich spreche mich sehr dafür aus, dass die Bedürfnisse der Kinder über den Bedürfnissen des Staates stehen müssen und ich denke, dass dies der richtige Ansatz bei Kindern ist. Ich sage nicht, dass es nicht so ist – ich sage nur, dass es so sein *muss* – das ist alles.

Hier finden Sie eine Liste mit empfohlener Literatur zur Altersfeststellung bei unbegleiteten Minderjährigen und Sie finden diese in meiner Präsentation, zu der Sie alle über die Webseite Zugang haben. Vielen Dank für Ihre Zeit und Ihre Aufmerksamkeit.

ANHÄNGE

ANNEXES



A.1 TAGESORDNUNG / AGENDA

<i>Registrierung</i>	09:00 – 09:30	<i>Registration</i>
BEGRÜSSUNG UND ERÖFFNUNG <ul style="list-style-type: none"> • MR Hilbert Karl, Bundesministerium für Inneres, Österreich • Julia Rutz, IOM Landesbüro für Österreich 	09:30 – 09:45	WELCOME NOTE AND OPENING <ul style="list-style-type: none"> • Hilbert Karl, Federal Ministry of the Interior, Austria • Julia Rutz, IOM Country Office for Austria
EINLEITENDER VORTRAG: IDENTITÄTSFESTSTELLUNG IM MIGRATIONSPROZESS <ul style="list-style-type: none"> • Dario Vaschetto, Europäische Kommission 	09:45 – 10:15	INTRODUCTORY PRESENTATION: THE ESTABLISHMENT OF IDENTITY IN THE MIGRATION PROCESS <ul style="list-style-type: none"> • Dario Vaschetto, European Commission
<i>Kaffeepause</i>	10:15 – 10:45	<i>Coffee break</i>
PANEL 1. KURZVORTRÄGE: PRAXIS UND INTERNATIONALE KOOPERATION Moderation: Julia Rutz, IOM Landesbüro für Österreich <ul style="list-style-type: none"> • Praxis der Identitätsfeststellung in Norwegen (Vegard Pettersen, Norwegisches Identifikationszentrum) • Gefälschte Dokumente und „identity swap“ (Robert Klamer, Royal Marechaussee Schiphol Airport) • Praxis auf behördlicher Ebene (Mag. Nino Hartl, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl) <i>Fragen und Diskussion</i>	10:45 – 12:30	PANEL 1. SHORT PRESENTATIONS: PRACTICE AND INTERNATIONAL COOPERATION Moderation: Julia Rutz, IOM Country Office for Austria <ul style="list-style-type: none"> • Practice of identity establishment in Norway (Vegard Pettersen, Norwegian ID Centre) • Forged documents and „identity swap“ (Robert Klamer, Royal Marechaussee Schiphol Airport) • Practice of competent authorities (Nino Hartl, Federal Office for Immigration and Asylum) <i>Questions and discussion</i>
<i>Mittagessen</i>	12:30 – 13:30	<i>Lunch</i>
PANEL 2. KURZVORTRÄGE: ALTERSFESTSTELLUNG Moderation: Rainer Lukits, IOM Landesbüro für Österreich <ul style="list-style-type: none"> • Altersfeststellung in Norwegen: aktuelle Praxis und Forschungsergebnisse (Eivind Hoffmann, Norwegische Zuwanderungs- direktion UDI und Norwegisches ID-Zentrum) • Medizinische Altersfeststellung (DDr. Ernst Rudolf, medizinischer Sachverständiger) 	13:30 – 14:10	PANEL 2. SHORT PRESENTATIONS: AGE ASSESSMENT Moderation: Rainer Lukits, IOM Country Office for Austria <ul style="list-style-type: none"> • Age assessment in Norway: present practices and research results (Eivind Hoffmann, Norwegian Directorate of Immigration and Norwegian ID Centre) • Medical age assessment (Ernst Rudolf, medical expert)

<i>Kaffeepause</i>	14:10 – 14:30	<i>Coffee break</i>
PANEL 2. KURZVORTRÄGE: ALTERSFESTSTELLUNG Moderation: Rainer Lukits, IOM Landesbüro für Österreich <ul style="list-style-type: none"> • Molekularbiologische Altersfeststellung (Mag. Mayra Mayr-Eduardoff, MSc, Institut für Gerichtliche Medizin der Medizinischen Universität Innsbruck) • Nicht-medizinische Altersfeststellung (Thomas N. Dunning, Principal Social Worker, TUSLA Kinder- und Familienagentur, Sir Patrick Dun's Hospital) 	14:30 – 15:30	PANEL 2. SHORT PRESENTATIONS: AGE ASESMENT Moderation: Rainer Lukits, IOM Country Office for Austria <ul style="list-style-type: none"> • Age assessment by means of molecular biology (Mayra Mayr-Eduardoff, Molecular Biologist, Institute of Legal Medicine, Innsbruck Medical University) • Non-medical age assessment (Thomas N. Dunning, Principal Social Worker, TUSLA Child and Family Agency, Sir Patrick Dun's Hospital)
<i>Fragen und Diskussion</i>		<i>Questions and discussion</i>
ABSCHLUSSDISKUSSION <ul style="list-style-type: none"> • Leitung: Rainer Lukits, IOM Landesbüro für Österreich <i>Offene und weiterführende Fragen werden von den angesprochenen Experten beantwortet und unter den Anwesenden diskutiert</i>	15:30 – 15:45	FINAL DISCUSSION <ul style="list-style-type: none"> • Moderation: Rainer Lukits, IOM Country Office for Austria <i>Pending and further questions will be answered by the experts and discussed by the participants.</i>
SCHLUSSWORT: ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK <ul style="list-style-type: none"> • Katerina Kratzmann, IOM Landesbüro für Österreich 	15:45 – 16:00	SUMMARY AND CONCLUSIONS <ul style="list-style-type: none"> • Katerina Kratzmann, IOM Country Office for Austria

A.2 KURZBIOGRAPHIEN / SHORT BIOGRAPHIES



Thomas DUNNING

Thomas Dunning ist leitender Sozialarbeiter im „*Team for Separated Children Seeking Asylum*“ der irischen Kinder- und Familienagentur. Als Kinderschutzdienst auf nationaler Ebene ist das Team für die medizinische Betreuung unbegleiteter Minderjähriger sowie deren Aufnahme und Versorgung zuständig. Nach einem Studium an der Governors State University im US-Bundesstaat Illinois ist er bereits seit 25 Jahren als Sozialarbeiter tätig. In unterschiedlichen EU-Expertengruppen zu den Bedürfnissen alleinstehender Kinder hat er Irland vertreten. Als IAODAPCA-zertifizierter Berater für Alkohol- und Drogensucht war er zwölf Jahre lang tätig. Am Howard Brown Health Center in Chicago leitete er das „Stop AIDS“ HIV-Präventionsprogramm für homosexuelle und bisexuelle Männer wie auch die entsprechenden Programme für Afro-Amerikaner und hispanische Amerikaner.

Nino HARTL

Mag. Nino Hartl ist seit Jänner 2006 im Asyl- und Migrationsbereich tätig. Seine Tätigkeit begann er beim damaligen Bundesasylamt (BAA) zunächst als juristischer Referent, später dann als Stv. Abteilungsleiter der Grundsatz- und Dublinabteilung. Von 2008 bis 2011 leitete er die Staatendokumentation des BAA. 2011 ging er als abgeordneter nationaler Sachverständiger zum Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO). Seit dem 1. Jänner 2014 ist Mag. Hartl in der Stabsstelle des Direktors des *Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl (BFA)* tätig und dort für alle internen Abläufe zuständig.

Thomas DUNNING

Thomas Dunning is the Principal Social Worker for Ireland's *Child & Family Agency's Team for Separated Children Seeking Asylum*, a national child protection service with clinical oversight and responsibility for the reception and care of unaccompanied minors. A social worker for 25 years, he studied at Governors State University in Illinois, USA. He has represented Ireland on various expert working groups at EU level regarding the needs of separated children. He was an IAODAPCA Certified Alcohol and Other Drug Counsellor for twelve years and the manager of the Gay/Bi Men's HIV Prevention Services at Stop AIDS/Howard Brown Health Center in Chicago, including the African-American program and Alto al SIDA, Programa Latino.

Nino HARTL

Nino Hartl has been active in asylum and migration affairs since January 2006. He began his career with the former Federal Asylum Office, initially as a legal administrator and later becoming deputy head of the department responsible for basic legal and Dublin affairs. He was head of the Country of Origin Information Unit within the Federal Asylum Office between 2008 and 2011. In 2011 he became a Seconded National Expert (SNE) to the European Asylum Support Office. Since 1 January 2014 Nino Hartl has held a position at the staff office of the Director of the *Federal Office for Immigration and Asylum*, responsible in this role for all internal processes.

Eivind HOFFMANN

Eivind Hoffmann, geboren 1943, begann seine Tätigkeit bei der *norwegischen Zuwanderungsdirektion (UDI)* als Leiter des Bereichs Statistiken und Analysen im Februar 2004. Von Februar 2011 bis Februar 2014 vertrat er die UDI im Nationalen Kontaktpunkt für Norwegen im Europäischen Migrationsnetzwerk. Seit seiner Pensionierung von der UDI arbeitet er als unabhängiger Berater im Auftrag der UDI, des norwegischen ID Centre, der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) und der IOM. Die ILO und die IOM berät er in Fragen zu Quellen und wirksamen Methoden für die Erhebung von internationalen Migrationsstatistiken sowie Arbeitsstatistiken.

Vor seiner Tätigkeit bei der UDI war er 1984-2003 im Statistischen Amt der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) beschäftigt. Davor arbeitete er 1981-1984 als Forschungskordinator für räumliche Daten im norwegischen Rechenzentrum (NR). Zwischen 1968 und 1981 war er beim Statistischen Amt Norwegens tätig, wo er seit 1974 die Abteilung für Arbeits-, Umwelt- und Regionalstatistiken leitete.

Hilbert KARL

Hilbert Karl ist Leiter der Abteilung für Asyl- und Fremdenwesen im *Bundesministerium für Inneres (BMI)*. Er ist seit 1993 im Asylbereich tätig und war dabei sowohl als Referent im Berufungsverfahren als auch seit 2001 im EU und internationalen Bereich tätig. Dabei hat er von Beginn an als Delegationsleiter in der Ratsarbeitsgruppe Asyl und als Ratsarbeitsgruppenvorsitzender während der österreichischen Präsidentschaft im Jahre 2006 an den Verhandlungen zu den Rechtakten für ein gemeinsames europäisches Asylsystem mitgewirkt. Von 2008 bis 2013 hat er zudem neben der Asylabteilung auch den Grundversorgungsbereich im Bundesministerium für Inneres geleitet.

Seit 2006 ist Hilbert Karl der österreichische Vertreter im Lenkungsausschuss des Europäischen Migrationsnetzwerks.

Eivind HOFFMANN

Eivind Hoffmann (born in 1943) joined the *Norwegian Directorate of Immigration (UDI)* in February 2004 as head of its Statistics and Analysis Division. From February 2011 to February 2014 he represented UDI in the Norwegian Contact Point for the European Migration Network. Since his retirement from UDI he is currently working as an independent consultant, with assignments from UDI, the Norwegian ID Centre, the ILO and the IOM. The assignments for ILO and IOM have concerned advice on sources and effective procedures for statistics on international migration, as well as labour statistics.

Eivind Hoffmann joined UDI after having worked in the Bureau of Statistics of the International Labour Organisation (ILO) 1984-2003. Before joining the ILO he worked as research coordinator for spatial data in the Norwegian Computing Centre (NR) (1981-84). At Statistics Norway (1968-81) he headed the section for labour, environmental and regional statistics from 1974.

Hilbert KARL

Hilbert Karl is head of the Department of Asylum and Alien Matters in the *Austrian Federal Ministry of the Interior*. He has been active in asylum affairs since 1993, specifically both as a referee in Austrian appeal procedures as well as, since 2001, at EU and international levels. In the latter capacity, he contributed from the outset to the negotiations leading to the legal acts defining a common European asylum system, serving as head of the delegation to the Council Working Group on Asylum as well as chair of the Council Working Group during the Austrian EU presidency in 2006. From 2008 to 2013 he directed the Department of Basic Welfare Support at the Federal Ministry of the Interior, in addition to the Asylum Matters Department.

Hilbert Karl has represented Austria on the Steering Committee of the European Migration Network since 2006.

Robert KLAMER

Robert Klamer ist seit mehr als 15 Jahren für die *Königlich-Niederländische Marechaussee* tätig, die die Funktion der niederländischen Grenzpolizei innehat. Robert Klamer hatte bisher mehrere Positionen bei der Königlich-Niederländischen Marechaussee inne, unter anderem zwischen 2013 und Oktober 2015 als Teamleiter bei der Grenzpolizei am Flughafen Schiphol. Heute ist er Teamleiter einer Einheit der Kriminalpolizei zur Bekämpfung von Schlepperei und Menschenhandel am Flughafen Schiphol.

Mayra MAYR-EDUARDOFF

Mag. Biol. Mayr-Eduardoff ist im Jahr 1978 in Rio de Janeiro, Brasilien geboren. Studium der Volkswirtschaft in England und Frankreich (BA, Maitrise), Studium der Mikro- und Molekularbiologie an der Leopold Franzens Universität Innsbruck mit einjährigem „La Caixa“ Forschungsstipendium in Barcelona, Spanien. Von 2003-2008 Bioinformatikerin am Tiroler Krebsforschungsinstitut, seit 2011 PhD-Studium am *Institut für Gerichtliche Medizin der Medizinischen Universität Innsbruck*. Entwicklung eines Verfahrens zur mitochondrialen DNA Typisierung aus höchst degradierten und kompromittierten Proben (im Fall der 43 vermissten mexikanischen Studenten, Ayotzinapa 2014). Teilnahme und Mitwirkung an mehreren internationalen Forschungsprojekten mit dem Schwerpunkt molekulare Forensik, im Speziellen zur Vorhersage von Merkmalen aus unbekanntem DNA Proben.

Vegard PETERSEN

Als Leitender Berater am *norwegischen ID Centre* ist Vegard Pettersen für die Entwicklung und Pflege der Identitätsdatenbank einschließlich der Bereiche Planung und Fact Finding Missions zuständig. Zudem ist Pettersen für die Unterweisung von Beamten der Sicherheits- und Zuwanderungsbehörden in Methoden der Identitätskontrolle bzw. der Personenkontrolle zuständig. Pettersen ist ehemaliger IDF-Experte der Zuwanderungsdienststelle der norwegischen Polizei sowie ehemaliger UNO-Beamter für humanitäre Hilfe vor Ort im Nahen Osten. Pettersen hat ein abgeschlossenes Masterstudium in Religion und Arabischer Sprache.

Robert KLAMER

Robert Klamer has worked for over 15 years for the *Royal Netherlands Marechaussee*, which acts as the country's border police. Robert Klamer has served in several capacities with the Royal Netherlands Marechaussee. From 2013 until Oct 2015 he worked as a teamleader with the Royal Marechaussee border police at Schiphol Airport. Nowadays he leads a team of a criminal investigation unit combatting the crimes of human smuggling and human trafficking at Schiphol Airport.

Mayra MAYR-EDUARDOFF

Born in 1978 in Rio de Janeiro, Brazil. University studies in economics in England and France (BA, Maitrise); studies in microbiology and molecular biology at the University of Innsbruck, with a one-year research fellowship in Barcelona, Spain. Bioinformatician at the Tyrolean Cancer Research Institute 2003-2008; PhD student at the *Institute of Legal Medicine of the Medical University of Innsbruck* since 2011. Development of a technique for classification of mitochondrial DNA taken from highly degraded and compromised samples (in the case of the 43 students missing in Ayotzinapa, Mexico in 2014). Participation in and active contribution to several international research projects focused on molecular forensics and specifically on predicting the characteristics of unidentified DNA samples.

Vegard PETERSEN

Vegard Pettersen is a Senior Adviser at the *Norwegian ID Centre* responsible for developing and maintaining the ID database, including planning and conducting fact-finding missions. Pettersen is also responsible for teaching police and immigration staff in identity control, i.e. control of persons. Pettersen is a former ID specialist at the Norwegian Police Immigration Service, and a former Humanitarian Field Officer with the United Nations in the Middle East. Pettersen holds a Master's degree in Comparative Religion and Arabic.

Ernst RUDOLF

DDr. Ernst Rudolf ist Arzt für Allgemeinmedizin sowie allgemein beeideter und *gerichtlich zertifizierter Sachverständiger* u.a. für das Beweisthema „Altersdiagnostik bei fraglicher Minderjährigkeit“. Er ist in Österreich für das Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, das Bundesverwaltungsgericht sowie für Strafgerichte tätig.

Dario VASCHETTO

Dario Vaschetto ist seit Februar 2002 EU Beamter (*Europäischer Rechnungshof und Europäische Kommission*). Er hat einen wirtschaftswissenschaftlichen Hintergrund und Erfahrung im Bereich Rechnungsprüfung – sowohl im privaten Bereich als auch auf EU Ebene, insbesondere beim Europäischen Rechnungshof von Februar 2002 bis Februar 2005. Seit Juni 2008 arbeitet er in dem Bereich Grenzsicherung und Migration bei der Europäischen Kommission (GD Migration und Inneres). Seit November 2015 arbeitet Dario Vaschetto als Koordinator für die Implementierung der hotspots in Griechenland.

Ernst RUDOLF


Ernst Rudolf is a *general practitioner* as well as a sworn and certified court expert for areas of evidence including age assessment in cases where minority age is questioned. He is active in Austria for the Federal Office for Immigration and Asylum, the Federal Administrative Court and for criminal courts.

Dario VASCHETTO

Dario Vaschetto is EU Official (*European Court of Auditors and European Commission*) since February 2002. He has an economic background and experience in audit – both in the private sector and in the EU, in particular at the European Court of Auditors from February 2002 to February 2005; he has been working in the domain of border management and migration in the European Commission (DG Migration and Home Affairs) since June 2008. Since November 2015 Dario Vaschetto has been working as coordinator for the implementation of the hotspots in Greece.

A.3 PRÄSENTATIONEN / PRESENTATIONS


„Identitätsfeststellung im Migrationsprozess: Die Hotspots in Griechenland und Italien“ (Dario Vaschetto)



The establishment of identity in the migration process

Dario Vaschetto
EU Commission (DG HOME)
Implementation of hotspots

1



The hotspot concept in practice:

Operational support to MS facing disproportionate migratory pressure at the external borders
in particular in identification and registration of migrants

2



Assistance from EU Agencies :

- FRONTEX
- EASO
- EUROPOL
- EUROJUST

3



Where



Genova - EURTE
Lampedusa
Trapani
Ponsa Empedocle/V. Siliana
Pozzallo
Augusta
Taranto



Athens - EURTF
Leros
Chios
Samos
Leros
Kos

4



Who does what

Debriefing (Frontex)	Provision of Information (EASO/UNCSIR)	Arrivals
		Disembarkation (National authorities supported by Frontex)
		Medical checks/vulnerability (National authorities)
		Document check/Screening (National authorities supported by Frontex)
		Security checks (National authorities supported by EU Agencies)
		Fingerprinting into Eurodac (National authorities supported by Frontex)
		Transfer
		Fight against smugglers (EUROPOL)

5



What happens next

Once third country nationals are registered and fingerprinted, they enter one of the possible long term "solutions" linked to their legal status

National Asylum System (asylum seekers <75%)	Relocation (asylum seekers >75%)	Return (persons subject to a return order)
--	----------------------------------	--

The hotspot system is as strong as its weakest link – this is why ensuring the correct registration is only part of the process and not the only objective

6



Document check/screening

Documented migrants

- Document check:
Frontex Advanced Level Document Officers (ALDO)

Undocumented migrants

- Screening (establish the nationality)
Frontex screening officers
Interpreters

7



Security checks

Prevent threats to public order, national security as well as terrorism threats

Checks against:

- National DB
- Schengen Information System (SIS2)
- Interpol (LSTD)
- Europol

8



Eurodac system and fingerprinting

- Eurodac : a system to establish MS responsibility for assessing international protection
- All irregular migrants above 14yrs need to be fingerprinted into Eurodac
- Possibility to exchange fingerprints for law enforcement (limited to serious crime and terrorism investigations)

9



Relocation

Workflow IT	Workflow EL
Screening/fingerprinting (Frontex)	Screening/fingerprinting (Frontex)
Provision of information (EASO/UNCHR)	Provision of information (EASO/UNCHR)
Registration of relocation in selected centres (EASO)	Registration of relocation in asylum service offices (EL Asylum Service)
Reception in selected centres (IT)	Reception in dedicated places (UNHCR/EL)
Submission of cases to IT Dublin Unit-matching process (EASO)	Matching and submission of cases to EL Dublin Unit (EL NCP)
Submission of cases to MS (IT NCP)	Submission of cases to MS (EL Dublin Unit)
(poss.) additional security checks (LOs)	(poss.) additional security checks (LOs)
Approval/Refusal (MS NCPs)	Approval/Refusal (MS NCPs)
Notification (IT NCP)	Notification (EL NCP)
Pre departure information (UNCHR/LOs)	Pre departure information (UNCHR/LOs)
Transfer (IOM)	Transfer (IOM)

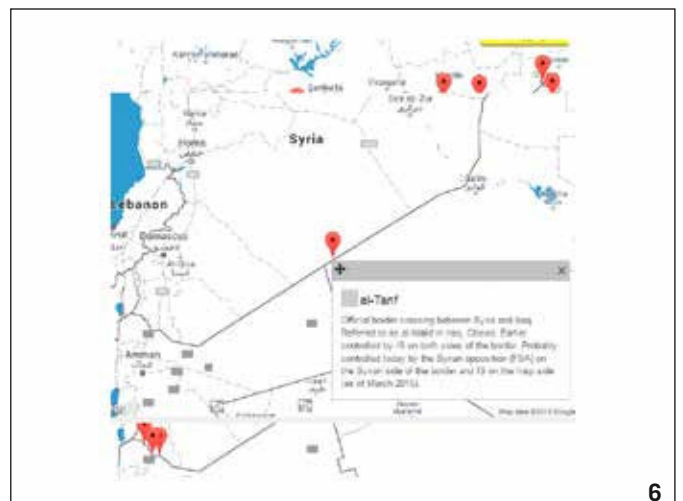
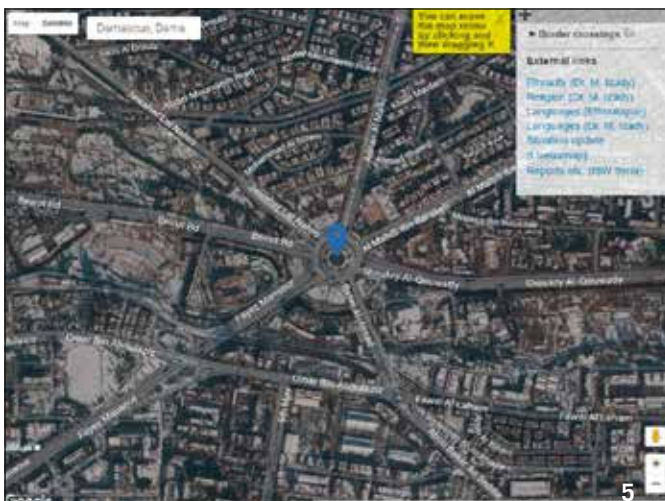
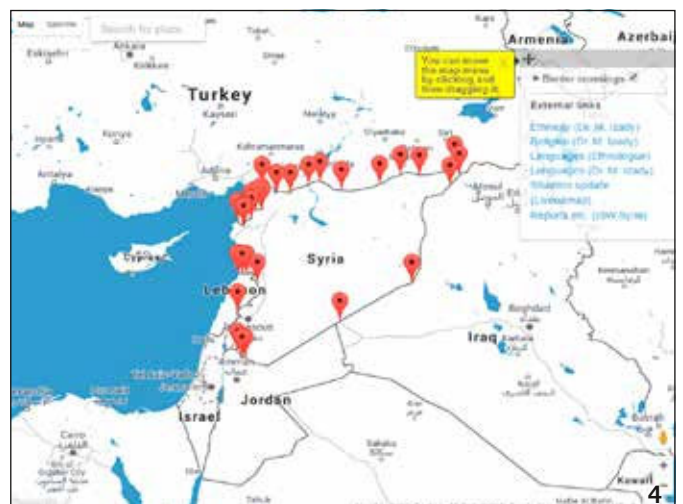
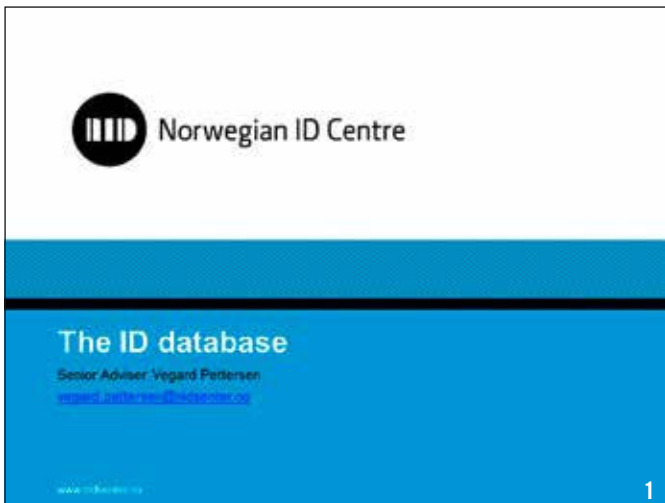
10

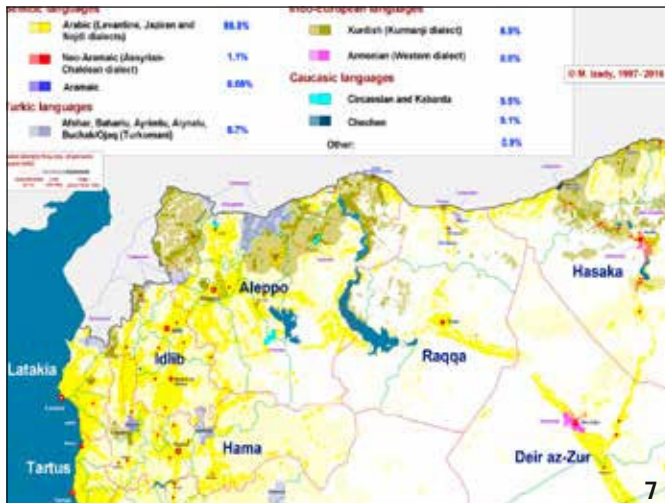


Thank You!

11

„Die ID-Datenbank: Nutzung länderspezifischer Informationen im Identitätsfeststellungsprozess“ (Vegard Pettersen)





National ID Center

Syria

Documents | Registers | First

You are here: Home > Middle East > Syria

ID documents are issued by various authorities. ID documents, together with information on the issuing authority, are available in the ID database.

Passport

N-Series

Authority

The Department of Migration and Population Issues in Syria (under the Ministry of Interior) is responsible for handling applications and issuing passports and travel documents in Syria and Palestinian refugees in Syria. (Source: UNHCR, 2014)

Application procedure

Procedures in Syria follow the same application and issuance procedures as other states, except that Palestinians are issued with a travel document instead of a passport (see also the section on Syria, 2014).

Application procedure by proxy

Official evidence of Syria being applied may apply to the holder, according to the Syrian authorities (Syria UNHCR, 2014). However, only Syrians who submit an application to the consular office that the applicant belongs to (Syria UNHCR, 2014) may apply for any of the procedures except at the UNHCR, UNRWA and possibly UNRWA. UNHCR may assist the applicant in providing a proxy application, which may be accepted by the Syrian authorities in some cases.

Residence procedure

According to Syrian authorities, all others use the same equipment for issuing passports (Syria UNHCR, 2014).

Syria

Documents | Registers | Person | Migration Profile

You are here: Home > Middle East > Syria

Here, you will find all routine contents.

Society

Last published: 19/09/2014

- Family Life
- Historical Key Facts
- National & Religious holidays
- National Day

17 April (celebration of independence from League of Nations mandate under French administration in 1946 (CIA, 2014))

Political profile

- Publications
- The People's Council (electoral process)
- The "Syrian" Opposition
- Human rights
- The Syrian Opposition (political parties and groups)

Person

- Population and ethnicity
- Religion
- Languages
- Right of entry and stay
- Society
- Notes

National ID Center

Search for [] ID database

Romania

Documents | Profiles

You are here: Home > Europe > Romania

Official name

Romania

Document control check lists

- Passport 2007 model
- National ID Card model L-6
- Working license 1998 model

Last published: 23/04/2016

Alerts for Romanian documents

- Alerted Romanian passport
- Checked for Romanian (young) passport
- Checked for Romanian identity card
- Checked for Romanian passport 2007 model
- Checked for Romanian identity card
- Checked for Romanian (young) passport
- Page substitution in Romanian passport
- Page substitution in Romanian passport
- Alerted Romanian temporary passport

International cooperation

- Data sharing
- Joint fact finding missions
- postmottak@nidsenter.no
- vegard.petttersen@nidsenter.no

• Thank you for your attention.

Norwegian ID Centre

„Identitätsfeststellungen im Migrationsprozess Praxis auf behördlicher Ebene“ (Nino Hartl)



.BFA REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESAMT FÜR FREMDENWESEN UND ASYL

Struktur und Organisation des BFA

- Mit 1.1.2014 eingerichtet
- Dem BM.I nachgeordnete Behörde (Bundesbehörde)
- Bundesweite Zuständigkeit
- 9 Regionaldirektionen (RD)
 - Eisenstadt, Villach, Traiskirchen, Linz, Salzburg, Graz, Innsbruck, Feldkirch, Wien
- 7 Aussenstellen
 - Oberösterreich, Niederösterreich, Steiermark, Kärnten, Wien, Tirol, Salzburg
- 3 Erstaufnahmestellen (EAST)
 - Traiskirchen, Thalham, Flughafen Schwechat (Teil der RD NÖ)
- Direktion
 - Wien
 - Geschäftsbereich A – Personal, Qualität, Aus- und Fortbildung, Budget, Wirtschaft, Statistik
 - Geschäftsbereich B – Rechtliche Angelegenheiten, Internationale Angelegenheiten, Staatendokumentation

2

.BFA REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESAMT FÜR FREMDENWESEN UND ASYL

Standorte der Organisationseinheiten des Bundesamtes für Fremdenwesen und Asyl

.BFA REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESAMT FÜR FREMDENWESEN UND ASYL

STANDORTE IN ÖSTERREICH

- BFA-DIREKTION
- REGIONALDIREKTIONEN
- ERSTAUFNAHMESTELLE (EAST)
- AUSSENSTELLE

BFA-DIREKTION	REGIONALDIREKTIONEN	ERSTAUFNAHMESTELLE (EAST)	AUSSENSTELLE
1110 Wien	1110 Eisenstadt	1110 Traiskirchen	1110 Graz
1110 Wien	1110 Villach	1110 Thalham	1110 Innsbruck
1110 Wien	1110 Salzburg	1110 Flughafen Schwechat	1110 Feldkirch
1110 Wien	1110 Linz		1110 Wien
1110 Wien	1110 Graz		1110 Wien
1110 Wien	1110 Innsbruck		1110 Wien
1110 Wien	1110 Tirol		1110 Wien
1110 Wien	1110 Oberösterreich		1110 Wien
1110 Wien	1110 Steiermark		1110 Wien
1110 Wien	1110 Kärnten		1110 Wien
1110 Wien	1110 Niederösterreich		1110 Wien

3

.BFA REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESAMT FÜR FREMDENWESEN UND ASYL

Aufgaben des BFA

- Durchführung von erstinstanzlichen asyl- und Fremdenrechtlichen Verfahren
- Ertelung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen

BFA-Kompetenzen

- NIEDERLASSUNG** (Ausländergesetz, Asylverfahrensgesetz, Fremdenrecht)
- FREMDENWESEN** (Ausländergesetz, Asylverfahrensgesetz, Fremdenrecht, Aufenthaltstitelgesetz, Aufenthaltstitelverordnung, Aufenthaltstitelverordnung, Aufenthaltstitelverordnung)
- ASYLANERKENNUNG** (Asylverfahrensgesetz, Asylverfahrensverordnung, Asylverfahrensverordnung)

4

.BFA REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESAMT FÜR FREMDENWESEN UND ASYL

Worüber entscheidet das BFA?

- Zuerkennung und Aberkennung des Status des Asylberechtigten und des subsidiär Schutzberechtigten
- Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen
 - Rückkehrentscheidung/Einreiseverbot
 - Anordnung zur Außerlandesbringung
 - Ausweisung und Aufenthaltsverbot
- Erlassung von Sicherungsmaßnahmen
- Ertelung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen
- Ausstellung von Karten und Dokumenten
 - Dokumente im Asylverfahren
 - Aufenthaltsberechtigung, Aufenthaltsberechtigung Plus, Aufenthaltsberechtigung besonderer Schutz
 - Duldungskarten
 - Fremden- und Konventionsreisepässe

5

.BFA REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESAMT FÜR FREMDENWESEN UND ASYL

Wofür ist das BFA nicht zuständig?

- Integration
- Ausländerbeschäftigung
- Grenzkontrollwesen
- Staatsbürgerschaft
- Kriminal- und Sicherheitspolizei
- Vollzug in den Polizeianhaltezentren
- unmittelbare Abschiebeprozess
- Kompetenzen aus dem NAG im Bereich der legalen Migration, die über die Aufenthaltstitel aus berücksichtigungswürdigen Gründen hinausgehen.

Keine BFA-Kompetenzen

- NIEDERLASSUNG** (Ausländergesetz, Asylverfahrensgesetz, Fremdenrecht)
- FREMDENPOLIZEI** (Asylverfahrensgesetz, Asylverfahrensverordnung, Asylverfahrensverordnung)

6



- .BFA** REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESLAMT FÜR FREIZUGWEISEN UND ASILO
- ### Identitätsfeststellungen im Migrationsprozess
- Zentral für Asyl -> GfK -> Flucht -> Herkunftsland
 - Glaubwürdigkeitsprüfung
 - Family tracing
 - Rechtliche Vertretung – Jugendwohlfahrt
 - Altersgerechte Versorgung
 - Formale Zuständigkeit – Dublin III
- 8

- .BFA** REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESLAMT FÜR FREIZUGWEISEN UND ASILO
- ### Dokumentenprüfung
- Antragstellung – Exekutive**
- Abnahme der Dokumente seitens LPD
 - Überprüfung der Dokumente seitens Dokumentenprüfer
 - Bei Verdacht auf Fälschung/Veränderung -> Bundeskriminalamt zur Begutachtung
 - Wenn kein Verdacht -> BFA Erstaufnahmestelle
- Verfahren - BFA**
- Vorlage von Dokumenten im Zuge des Verfahrens
 - Überprüfung seitens BFA (Dokumentenprüfer und anwesenden länderkundlichen Dolmetsche – Grobprüfung!)
 - Bei Verdacht -> LPD
- 9

- .BFA** REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESLAMT FÜR FREIZUGWEISEN UND ASILO
- ### Altersfeststellung
- **Erstbefragung** durch LPD – Hinweis auf UM
 - Sichtung der Dokumente seitens BFA
 - **4-Augen-Prinzip** -> augenscheinliche Voll-/Minderjährigkeit
 - Falls bei 4-Augenprinzip Zweifel -> **Handwurzelröntgen** (ultima-ratio Grundsatz!)
 - 3 mögliche Ergebnisse: Indiz Volljährigkeit – mögliche Volljährigkeit – Indiz Minderjährigkeit
 - Nur bei Indiz Volljährigkeit -> **große Alterungsfeststellung**: mindestens 3 Einzelgutachten, zusammengefasst zu einem Gesamtgutachten
 - **Konsequenzen der Volljährigkeit?**
 - Erwachsenenquartiere
 - Fortsetzung eines allfälligen Dublin-Verfahrens
 - Entfall der Obsorge
- 10

.BFA REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESLAMT FÜR FREIZUGWEISEN UND ASILO

Altersfeststellung

Ergebnis Altersfeststellungen Gesamtjahr 2015:

▪ Volljährig	48%
▪ Minderjährig	52%

Ergebnis Altersfeststellungen 1. Quartal 2016:

▪ Volljährig	41%
▪ Minderjährig	59%

11

- .BFA** REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESLAMT FÜR FREIZUGWEISEN UND ASILO
- ### Sprachanalyse
- Einvernahme BFA**
- Zweifel an Identität im Laufe des Verfahrens -> **Sprach- und länderkundliche Analyse (SLA)**
 - Vergleich unterschiedlicher Varietäten von Sprachen UND
 - Länderkundliche Sprachkompetenz -> regionale Flora/Faun/Speisen/Kultur/Persönlichkeiten/etc.
 - Unterschieden werden kann dann in Laendialektologische und gutachterliche Analysen
 - Ebenso in Aufnahme-Analysen, Direktanalysen und Face-to-Face
- 12



13

- .BFA** REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESAMT FÜR FREIWERBEN UND ASILO
- ### Staatendokumentation
- Das Bundesamt hat den gesetzlichen Auftrag, eine Staatendokumentation zu führen.
 - Die Staatendokumentation sammelt Tatsachen zur Situation im Herkunftsland
 - Aufarbeitung der gesammelten Tatsachen nach wissenschaftlichen und objektiven Kriterien in den Produkten der Staatendokumentation
 - Bereitstellung der gesammelten und aufbereiteten Informationen für alle Instanzen des Asylverfahrens (BFA, BVwG, Höchstgerichte), BM.I, usw.
 - Veröffentlichung und Archivierung unter anderem auf www.staatendokumentation.at (Zugriffsmöglichkeit erwerbbar)

14

.BFA REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESAMT FÜR FREIWERBEN UND ASILO

BFA-Website

www.bfa.gv.at

DAS BUNDESAMT SERVICE INFOTHEK BERUF & KARRIERE

THEMA
 Asylverfahren in Österreich
 Aus wirtschaftlichen Gründen abgewiesen sind Syrien, Libanon, Libyen, Uganda. In allen Fällen der Antrag bzw. die Asylbewerberstatus wurde nicht verlängert.

NEWS
 Die neue Asylverfahrensordnung (AVO) ist in Kraft.

STANDORTS
 Die BFA-Ämter sind in ganz Österreich verteilt.

15

.BFA REPUBLIK ÖSTERREICH
BUNDESAMT FÜR FREIWERBEN UND ASILO

WIRTSCHAFTS-ASYL

FPG

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

16

„HOW OLD ARE YOU? A short note on the age assessments procedure for unaccompanied minor asylum seekers (UAMs) used by the Norwegian Directorate of Immigration (UDI) when date of birth is not credibly documented“ (Eivind Hoffmann)

AT EMN NCP Conference
«The establishment of Identity in the migration process»
Vienna, 2 May 2016

Age assessment in Norway:
present practices and research results

Eivind Hoffmann, External Collaborator
Department for Analysis and Coordination

UDI
Norwegian Directorate of Immigration

21 April 2016

Why age assessments of UAMs in Norway?

- **Children < 18 years should not be treated as adults** according to
 - International conventions
 - Norwegian legislation
- **Adults > 18 years should not be treated as children**
- **Many asylum seekers, including UAMs, cannot credibly document their ID, including their age/date of birth**
- **To exercise your rights in the Norwegian society you need to have a date of birth**
 - All relevant PINs include the date of birth

UDI
Norwegian Directorate of Immigration

Date of birth determination for asylum seekers

- **With credible ID documentation:** date of birth is known
- **Without credible ID documentation:**
 - Adults and accompanying children:
 - Year of birth corresponding to stated age
 - Month and day of birth = month and date of asylum application
 - Unaccompanied minors:
 - Year of birth corresponding to estimated age
 - Month and day of birth = month and date of asylum application

UDI
Norwegian Directorate of Immigration

Age estimation for (claimed) UAMs without credible ID documentation

- **Stated age/date of birth:** may be accepted
- **Report from medical age assessment,** carried out by independent medical specialists
- **Other relevant information available,**
 - submitted by appointed guardians, staff at reception centres a.o.
 - emerging during asylum interviews
- **Decision on date of birth is taken together with decision on the need for protection**
 - The decision on date of birth makes use of all available information

UDI
Norwegian Directorate of Immigration

Medical age assessment: normal procedure

1. **X-ray image of least active wrist to determine skeletal development:** manual examination using Grylich-Pyle atlas development stages
2. **Dental X-ray and clinical dental examination:** using Liversidge and Haaviko tables to determine development stage, and clinical experience from working with children of known age
3. **Summary report to UDI based on independent reports from 1. and 2.,** prepared by experienced paediatrician

UDI
Norwegian Directorate of Immigration

Summary report to UDI from medical age assessment

- **Estimated age** expressed in full years until 20 years of age
- **Compatibility with stated age** (ruled out, very unlikely, unlikely, likely)
- **Probability of UAM being under 16 or 18 years:**
 - **A: certain to be over 18**
 - **B: very unlikely under 18**
 - **C: Unlikely under 18**
 - **D: doubt**
 - **E: under 18**
 - **F: certain to be above 16**
 - **G: very unlikely under 16**
 - **H: unlikely under 16**
 - **I: doubt**
 - **J: under 16**

UDI
Norwegian Directorate of Immigration

Medical age assessment: simplified procedure

Introduced to cope with the dramatic influx of (claimed) UAMs in the fall of 2015

- **Wrist X-ray**
 - If wrist X-ray indicates age > 18 years -> normal procedure
 - If wrist X-ray indicates < 18 years -> assess this result with other available age relevant information
- **Make decision on age and date of birth**

Claimed UMAs in 2015 by type of medical conclusion about age, and percent decided by UDI to be < 18 years old.

Medical conclusion	Case number	% < 18 years
F = 18 or older	129	4
B = 18, almost certain	146	10
C = 18 not likely	84	70
D = dental evidence > 18	167	95
E = 18 very	370	96
Total medically assessed	671	93
Total	1507	70

FOUALDER: Research activities to improve age assessment methods

Background:

- Everyone complains about the methods, but no one does anything to improve them
- UDI invited research groups to propose projects to develop
 - improved methods for measuring the physical developments of a child or young adult,
 - improved methods for assessing and determining his/her chronological age on the basis of such measurements,
 - an improved basis for such assessments, and in particular whether s/he is older or younger than 18 years of age

FOUALDER activities

- **WP1: Better understanding of combined data, impact of changing data capturing unit and using computer assisted interpretation of X-ray images**
- **WP2: Better understanding of dental variations between groups at different ages**
- **WP3: Exploring computer assisted analysis of MR images of skeletal development**
- **WP4: Further development of new methods.**

WP1: Some results

- Same result from teeth and bone examinations in about 80 percent of the cases
- The results from the wrist bone examinations did not change significantly when the examining institution was changed, but
 - While there was no difference for the girls in the degree to which age assessment based on bone and teeth agreed (79 %) this agreement was above 85 % with the first wrist bone examiner and above 75 % with the second.
 - The change in the degree of agreement for boys may have been related to a different age and ethnic composition of the boys examined by the two examiners.
- Manual and automatic examination of the same X-ray wrist images agreed on the conclusion on whether the person was above or below 18 years of age in above 90 percent of the cases.

WP2: Some facts about the reference group for teeth development

- The mean age observed for each of the molar development stages was about one year higher with each higher stage observed, for both males and females, for both molars and for all ethnic groups.
- The average age for the next to highest stage (stage 14) observed for the 3rd molar (wisdomtooth) was higher for females than for males in all ethnic groups, but lower for the 2nd molar.
- 8 % of the youngsters with the 3rd molar at the highest stage (fully developed) were below 18,5 years of age.
 - Minor ethnic differences and by sex, except for UK Europeans (10 % (m) v. 4 % (f)).

WP3: some results

- Manual and automatic procedures for analysing MR images of wrist development agreed for 47 boys
- For 7 boys the automated procedure arrived at a higher development stage
- For 8 boys it arrived at a lower development stage
- The result for the automated procedure was never more than one stage higher or lower than with the (original) manual procedure.
- The automatic procedure developed managed to give development stage estimates with the same precision as the manual procedure, indicating that the suggested approach has a potential for automatic bone age estimation from MR images



13

WP4: Some results

- Established a platform for further research in this field, by preparing and developing one or more PhD programs to collate these findings and establish a unified holistic approach to estimate age from teeth and bones and quantify the uncertainty in age estimation.
- A literature review and initial exploration of alternative dental were prepared.



14

Possible follow up of FOVALDER results

Discussions will take place between UDI and its partners in age assessment to determine whether there is a basis for e.g.

- Modifying the manner in which the results are presented to UDI case officers, to better communicate a likely age and the precision in the age assessment
- Making use of more automatic methods to interpret the X-ray images of wrist and/or teeth development
- Using other parameters than development stages when interpreting the images (estimating chronological age from them)
- Initiating and seeking financing for new R&D projects in this area, preferably in cooperation with other countries and other interests



15

Thank you for your attention

Eivind Hoffmann

eho@udi.no and eivind.hoffmann@nidsenter.no

Further information about FOVALDER can be found on <https://www.nr.no/en/projects/development-improved-methods-or-basis-medical-age-assessments-minors-and-young-adults>

Reports from the project will also be made available there.



16

“Medical age assessment regarding ‘doubtful’ unaccompanied minority allegation as to Article 25 PARA 5 sentences one to three Procedure Directive 2013” (Ernst Rudolf)

“MEDICAL EXAMINATIONS TO DETERMINE THE AGE
OF
UNACCOMPANIED MINORS”

E. Rudolf

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

1

Key words

‘Unaccompanied minor refugees’
Identification process for doubtful minority declaration
Issue of administrative consideration
Medical examinations acc. Art. 25/5 ProcD

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

2

Definition 1
Minority and consequences

“Minor” means a third-country national or a stateless person **below the age of [completed] 18 years***

Unaccompanied minors are **vulnerable persons** in need of **special reception and procedural guarantees**

Art. 21/3 QualifacatD 2011/95/EU
Art. 26/7a ProcedurD 2013/32/EU
Art. 23 QualifacatD 2011/95/EU
Art. 22 ReceptionD 2013/33/EU

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

3

Alleging unacc. minority = not just a statement, but a claim to benefits, which has to be approved

Definition 2
„Identification of applicants in need of special guarantees”

“Member States should endeavour to **identify** applicants in need of special procedural guarantees before a first instance decision is taken”

Regard 29 ProcedurD 2013/32/EU

“... In the course of the asylum procedure, Member States **identify** a person as an unaccompanied minor”

Art. 25/4 ProcedurD 2013/32/EU

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

4

Beneficiaries have to be identified

Legal background
EO resides within a tight legal framework

- Procedural law allows authorities/courts to make use of the usual **means of evidence, part of which is expert opinion**, if a specific issue demands such knowledge.
- Hence expert opinion is „guided” by administrative considerations concerning the **issue and evaluation of evidence** and the **required probability**.
- Being just a piece of evidence expert opinion has to follow in an almost ritualized manner certain **obligations**, as there are completeness, comprehensibility, conclusiveness plus the observation of its ‘state of the art’.

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

5

Expert law

EU-Regulations since 1997
on ‘medico-legal’ age assessment of questionable UMA

„Medical exams”	„Radiological age assessment”
Art. 4/3b „UMA-Resolution” 97/C 221/03 (26.06.1997)	Artt. 2, 4/2c, 5/4 Radiation protection Directive 97/43/Euratom (30.06.1997)
↓	↓
Art. 17/5 ProcedurD 2005/85/EC (01.12.2005)	
↓	↓
Art. 25/5f ProcedurD 2013/32/EU (26.06.2013)	Annex V Medical exposure Directive 2013/59/Euratom (05.12.2013)

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

6

Asylum related age assessment since almost 20 years

Art. 25/5 Procedure Directive 2013

Sentence 1 – „Medical examinations“

*Member States

- may use **medical examinations** to determine **the** [minor] **age of** [alleged] **unaccompanied minors**
- **within the framework** of the examination of an **application for international protection** where, following general statements or other relevant indications,
- Member States have **doubts** concerning the applicant's age“.

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016
Issue of evidence = doubtful age minority allegation

7

Art. 25/5 Procedure Directive 2013

Sentence 1 – ‚if condition, then‘ - link



National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016
Medical expert report as ‚ultima ratio‘ evidence

8

Art. 25/5 Procedure Directive 2013

Sentence 2 – The ‚principle of doubt‘

- **„If, thereafter** [i.e. after medical exams],
- Member States are still **in doubt** concerning the applicant's age,
- they **shall assume that the applicant is a minor**“.

2nd notion: Probability

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

9

Art. 25/5 Procedure Directive 2013

Sentence 2 - Algorithmus



National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016
‚Principle of doubt‘ asks for exclusion of doubts towards age majority

10

Art. 25/5 Procedure Directive 2013

Sentence 3 – ‚State of the art‘

„Any medical examination shall be

- performed with **full respect for the individual's dignity**,
- **the least invasive examination** and
- carried out by **qualified medical professionals**
- allowing, **to the extent possible**, for a **reliable result**“.

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016
‚State of the art‘ of forensic age assessment

11

Art. 25/5 Procedure Directive 2013

Sentence 3 – ‚State of the art‘

Terms	Refers to/regarding
Full respect for the individual's dignity	➡ „Informed consent“
The least invasive examination	➡ Methodological ‚state of the art‘
Qualified medical professionals	➡ Medical expert opinion
To the extent possible	➡ Medical ‚state of the art‘
A reliable result	➡ Issue of admin. consideration

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

12

Forensic age diagnostics

„State of the art“

3 somatic age indicators

Combined evidence gathering including

- Anamnesis/physical examination,
- Dental OPT,
- Left forearm/hand X-ray, if ossification of forearm/hand skeleton is completed,
- Thinslice collar bone CT-scan

Such standard allows age assessment **at its full** only in individuals >16 completed years of life

AGFAD-Standard only for late adolescents

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

13

Forensic age diagnostics

The „extent possible“ of a testimonial

- An age report always delivers a **highest possible „minimum age“** of the findings corresponding with a „fictional“ **latest possible birthday**.
- Such „minimum age“ excludes an age **before** that with the highest possible probability.
- If that minimum age locates **before** the majority-cut off, then age minority cannot be excluded (doubts persist).
- If that minimum age locates **after** the majority-cut off, then age minority is excluded beyond doubt.

Minimum age concept

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

14

Forensic age diagnostics

The location of a minimum age (O)

Age minority | Age majority

Age majority cut off

Minimum age concept

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

15

Example 1

„Minimum age concept“

	a	claim	Hand	teeth	clav.
	15				15,6
	16		16,48		
Minimum age	17	17,75		17	
	18				
Maximum age	20				20
	21				
	22				
	23				

Age range of the findings = 17 – 20a

Highest possible minimum age out of 3 values

Minimum age concept

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

16

Example 2

„Minimum age concept“

	a	claim	Hand	teeth	clav.
	15				
	16		16,1	16	
	17	17			
	18				
Individual minimum age	19				19
	20				
	21				
	22				
	23				

Age range of the findings = 19 – 25a

Highest possible minimum age out of 3 values

Minimum age concept

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

17

What is a „reliable result“ of medical examinations?

To produce a „reliable result“ an expert opinion has to

- Fulfill the legal **requirements for expert reports**,
- Follow the **scientific „state of the art“** being part of expert knowledge especially concerning methodology and
- Be capable of **answering the question** at stake.

Minimum age concept

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

18

2 Questions at stake

Do the **already established doubts** concerning an age minority allegation find **confirmation by medical expert report** excluding age minority with the highest possible probability?, i.e. is the medically found minimum age beyond the majority cut off?

What is the **highest possible minimum age?**



National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

19

A „reliable result“

Legal definition according to AGFAD-guidelines 1

Since only a lege artis performed age report allows such answering, the term „reliable age diagnostics“ has already been defined in **various court decisions**:

„A reliable age assessment presupposes that the results of a physical examination, possibly also X-rays of the hand and clavicles plus a dental examination are brought together by way of a summary evaluation into a final age diagnosis“

OLG Karlsruhe, VG Bremen, VGH Bayern, OLG München, OVG Berlin-Brandenburg, OLG Hamm

AGFAD-standard represents the scientific „state of the art“

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

20

A „reliable result“

Legal definition according to AGFAD-guidelines 2

By the same token a lege artis performed age diagnostics has been implemented into the **Austrian Asylum Act** since 2010.

„Following the recommendations of the interdisciplinary „Study Group on Forensic Age Diagnostics“ [AGFAD] the newly introduced age diagnostic, is defined according to the scientific state of the art as an examination model considering physical development, tooth development and bone age ...“

Comments to the Austrian Asylum Act 2010

AGFAD-standard represents the scientific „state of the art“

National EMN-Conference Austria
Vienna, 02.05.2016

21

21

Conclusions

- Forensic age assessment resides in a **cross-over of** (international and national) **legal requirements and medical possibilities**.
- In case of undocumented asylum-related minority-allegations a **procedure according to legal principles** is demanded.
- Any forensic age report has to follow the **acknowledged methodical „state of the art“**.

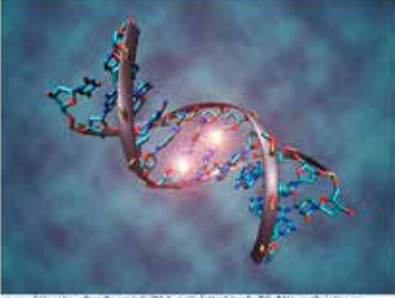
National EMN-Conference Austria

The primacy of administrative fact-finding

22

22

“Molecular age estimation“ (Mayra Mayr-Eduardoff, Walther Parson, Richard Scheithauer)



source: https://en.wikipedia.org/wiki/DNA#/media/File:DNA_molecular.jpg

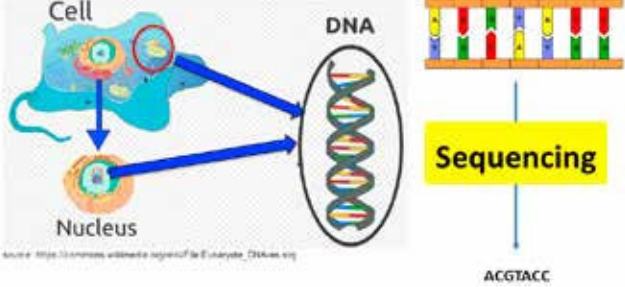
Molecular Age Estimation

European Migration Network (EMN) Conference, 02.02.2016

UMI Mayra Mayr-Eduardoff
Institute of Legal Medicine
Medical University of Innsbruck

1

An Intro to DNA



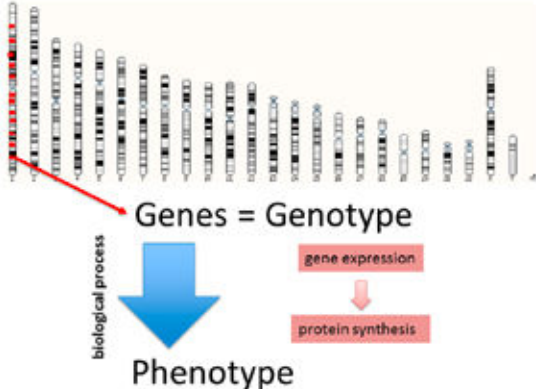
Cell → DNA → Sequencing → ACGTACC

source: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/fig/2/figure/2/figure.png>

UMI

2

The Human Genome



Genes = Genotype

biological process ↓

Phenotype

gene expression ↓ protein synthesis

UMI

3

Phenotype Prediction

- Find genetic markers
- Build statistical model
- Predict trait

UMI

4

Prediction - Easy

genotype of single DNA marker correlates **with phenotype**

- Several genetic disorders
- Red/green colorblindness

UMI

5

Prediction - Hard

genotype of many DNA markers correlates **with phenotype**

- Many diseases
- Externally Visible Characteristics (EVCs) such as eye, hair and skin colour, hair morphology, height, ...

UMI

6

Ageing is a Biological Process



programmed theories

damage or error theories

Programmed Longevity
Endocrine Theory
Immunological Theory

Wear and tear theory
Cross-linking theory
Rate of living theory Free radicals theory
Somatic DNA damage theory.

7

Biological vs Chronological Age



- Chronological age: time since birth
- Biological age: cell age, defined by ageing process

8

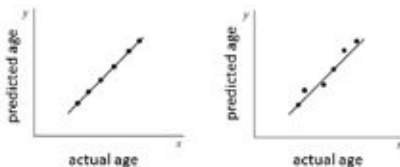
An Age Prediction Model



DNA Marker(s) that:

- correlate(s) with **chronological age**
- shows **little inter- and intraindividual variation**
- measurements are **easy to obtain**

Regression analysis



Goodness of fit R^2 :
Pearson Correlation Coefficient

MAD = mean absolute deviation

RMSE = root mean squared error of estimate

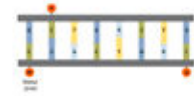
9

Age estimation: Epigenetics



Epigenetics: study of how factors external to the actual DNA sequence influence phenotype

- **DNA methylation:**
 - methyl groups are added to cytosin in certain sequence contexts (CpG)

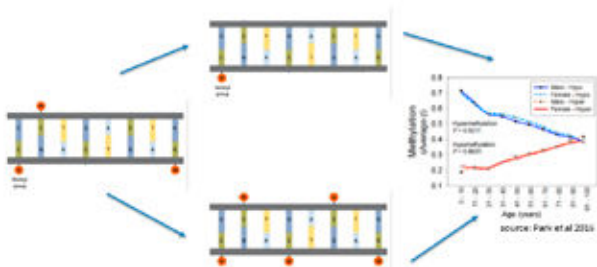


10

Age Estimation – Current State



- levels of DNA methylation at specific sites change with age



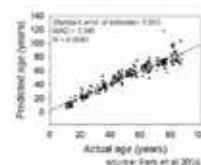
11

Age Estimation Panels



author	year	tissue	markers	R^2	MAD (y)	RMSE
Buckland et al	2011	saliva	IS9A00, NPTX2, TERT1L	0.65	1.4	
		plasma				
		epididymis/seminal vesicle				
		prostate, T cells, monocytes	NPTX2, TRIM58, GRA2, KCNQ10A, BIRC4BP	0.6	1.1	
Roch et al	2011	monocytes		0.6	5.4	7.2
Waldron et al	2014	blood	PDGFR, ITGA2B, ASNA	0.8	2.6	8
Wang et al	2013	blood	ITGA2B, L, NPTX2, L, NPTX2, #	0.8	6.3	3.8
Huan et al	2013	serum	TTC7, NOS3, qg1313M3	0.8	4.2	
Zhao, Pankaj et al	2015	blood	BCY1L, C6orf124, TRIM58, KLF14, P43	0.94	4.2	
Bhaskar et al	2015	blood, teeth	AIFA, PDGFR, ELOVL2, EDARDD	0.93	3.7	
Agar et al	2016	blood	DYX10L1, ZNF510, C6orf124	0.91	3.1	3.7

*Median absolute error



12

Summary



- Currently: Molecular Age Estimation is **feasible from blood samples** holding 3 - 4 year error margins.
- but shows promise for enhancement:
 - focus in research



- GMI provides cutting edge research and technology



- novel panel is currently evaluated in an interlaboratory exercise

13


**THANK
YOU
FOR
YOUR
ATTENTION!**

14

“The Irish model of care and protection for unaccompanied minors seeking asylum” (Thomas N. Dunning)

The Social Work Team for Separated Children Seeking Asylum in Ireland

The Irish Model of Care & Protection for Unaccompanied Minors Seeking Asylum

Child protection risk assessment 'including a dimension on age'.

Thomas Dunning
Principal Social Worker
TUSLA Child and Family Agency, Ireland

Vienna, Austria
2 May 2016

EMN/IOI National Conference 2016 on The Establishment of Identity in the Migration Process

1

PRESENTATION OVERVIEW

- Legislation and Referral System in Ireland
- Social Work Service for Separated Children (SCSA) in Ireland – two primary service streams:
 1. Reception into Care of Unaccompanied Minors
 2. Family Reunification
 3. ...or both
- Quick look at service development, referrals history and responsibilities
- Resolving the problem of age assessments within the Irish legal framework to the satisfaction of almost everyone.
 - The Irish High Court Case of Moke vs. Asylum Services and the UK High Court Merton Guidelines

2

LEGISLATION IN IRELAND

- 1. Child Care Act, 1991**
Children are generally brought into care under Sec. 4 of this Act which is generally a 'voluntary care' situation and may also be used for abandoned children. Emergency, Interim and Full Care Orders may also be sought from the courts. (Gardaí can take a Sec. 12 as well.)
- 2. Refugee Act, 1996** (currently being replaced by the International Protection Act 2015)
Sec 8.5 – Where it appears to an immigration officer that a person is a minor and unaccompanied by an adult they must be referred to the health boards. (Now TUSLA, the State's Child and Family Agency.)

No separated children have been deported or even transferred to another country involuntarily in (at least) the last 10 years.

"In regards to Separated Children in Ireland, while NOT legislatively speaking but certainly in practice, the Child Care Act takes primary consideration before the Refugee Act; however once the young person turns 18, the Refugee Act will generally take precedence. (Re: Accommodation and final determinations.)"

3

Unaccompanied Minors and Family Reunifications

- All children are allocated a social worker upon being referred to our service. An Emergency Care Plan is completed on day of arrival to address any immediate health and safety concerns as well as accommodation, language, cultural and education needs.
- In accordance with National Guidelines for Children In Care, accommodation is provided in a standardized, regulated, monitored and registered children's home (with not more than six children) and staffed by professionally qualified childcare workers or social care workers. Other accommodation options include fostering/supported lodgings placement. Educational, social, emotional, religious/spiritual, psychological and medical needs all being met.
- Conduct Family Reunification Assessments which may or may not require receiving the child into care as well as possible DNA testing if our social assessment is inconclusive.

4

HISTORY OF SERVICE DEVELOPMENT

- **1996** – First separated child arrives in Ireland. One more in 1997. Ten in 1998.
- **1999** – Numbers of unaccompanied minors increases to about 97. Services are provided by 3 Social Workers.
- **2000** – **CRISIS!** 520 referrals are made to the Health Boards; emergency hostel accommodation is provided by the immigration service of the Department of Justice who hold responsibility for accommodation of asylum seekers.
- **2001** – **CRISIS CONTINUES** when 1085 Separated Children are identified! Service becomes formalized. The children are finally removed from the adult asylum seekers' accommodation centres and are accommodated in hostels specifically for asylum seeking children aged 12 and up, while under 12s are fostered. The beginning of the dark decade!
- **2006 to 2009** – The team grows to 1 PSW, 3 SWTLs, 14 SWs, 14 PWs (32 clinical staff) – based in Dublin, but providing services to many UAMs nationally.
- **2009/2010** – Following years of campaigning, the development and implementation of an **EQUITY OF CARE** principle saw the closing of the children's hostels and disbursement of separated children to foster care families around the country (only residential homes or foster family placements are allowed) and the children's cases are allocated to local social work teams.
- **2012** – Established national service for Separated Children within the child protection services – now with TUSLA Child and Family Agency under the Minister for Children rather than the Health Service Executive under the Minister for Health.
- **2013** – Partnered on Pilot Projects on Unaccompanied Minors (European Commission Directorate – General Home Affairs, Asylum and Migration, 1. **SUMMIT** (Safeguarding Unaccompanied Migrant Minors from going Missing by Identifying Best Practices and Training Actors on Interagency Cooperation) 2. **Durable Solutions for Separated Children in Europe**.

5

REFERRAL SYSTEM for Separated Children in Ireland

GNIB (Garda National Immigration Bureau – Irish Immigration Police) & **ORAC** (Office of the Refugee Applications Commissioner)

2012 referrals:	71
2013 referrals:	120
2014 referrals:	97
2015 referrals:	109
2016 year to date referrals:	30

Same time last year: 20

Compared with peak years of:

• 2001	1085
• 2002	863
• 2003	789

6

Referrals to TUSLA Child and Family Agency's Team for Separated Children Seeking Asylum 2000 to 2015

Year	Total Referrals to TUSLA's Team for SCSEA	Placed in care	Completed Family reunification service provided, regardless of placement in care status.	Other
2000	520	406	197	7
2001	1085	846	231	8
2002	863	335	596	22
2003	789	277	439	73
2004	617	174	418	25
2005	643	180	441	22
2006	516	188	308	22
2007	336	130	185	29
2008	319	156	157	20
2009	203	126	68	11
2010	96	70	21	5
2011	99	66	31	7
2012	71	48	31	12
2013	120	62	43	15
2014	97	66	49	14
2015	109	82	32	24

7

CURRENT SOCIAL WORK TEAM IN 2015

Following the restructuring of the service we now have

- 1 Principal Social Worker
- 2 Social Work Team Leaders
 - 5 Social Workers
- 4 After Care Project Workers

All specifically dedicated and responsible for meeting the statutory and ethical obligations regarding separated children in care of the State with a 0% staff turnover rate for the past 8 years.

We're not sure but we think we have the most gender balanced and ethnically diverse child protection social work team in the country with a current make up from Ireland, Ethiopia, Canada, Zimbabwe, India, Australia, Nigeria, South Africa and USA.

Historically, we have also had staff from Germany, Japan, France, Finland, New Zealand, Spain, Switzerland, Austria, Portugal, Croatia, Rwanda, Brazil and Kenya.

8

SOCIAL WORK TEAM, acting in loco parentis, HAS RESPONSIBILITY FOR:

- Child protection risk assessment including a dimension on age, looking at identity issues and exploration of any contacts in Ireland as well as screening for any trafficking indicators or other risk factors.
- Explore and assess appropriateness of possible family reunification within Ireland, a voluntary return home to country of origin or to a third country where the family may be, such as another EU member state or not.
- **IF and WHEN it is clinically appropriate**, enter the child into the asylum process
 - Attend all interviews and any appeal hearings and any court appearances related to asylum, residency or legal status in the country, even post 18 years.
 - When appropriate, make representations on the child's behalf to support their application for protection or permission to remain in the country.
- Interdisciplinary and inter-agency planning and follow up as well as referral to any specialist services if required.

9

Joint National Protocol on Children who go missing from care

The following measures were agreed:

- Collaborative interviewing at the ports or other appropriate location between social workers and Gardai (police).
- Fingerprinting of persons presenting as underage at the ports, for tracking missing children purposes.
- Planned Garda surveillance of those at risk of going missing from the point of presentation at ports to the initial placement period in hostels (now, children's residential units).
- Monitoring of the notification system of missing persons to local Gardai to be closely monitored by Garda inspectors.
- Joint training of TUSLA staff and Gardai/GNIB staff in relation to children at high risk of going missing.
- Sharing of photographic evidence between the TUSLA and Gardai.
- These measures were implemented and existing processes improved throughout the first half of 2009. Links between local Garda stations in whose areas the hostels were located and HSE/hostel staff were strengthened. The GNIB mounted several surveillance operations with the collaboration of social workers on the high risk group as profiled and successfully tracked some children who went missing.
- **81 of 846 (9.6%) children went missing from the service in 2001. 2 of 48 (4%) children went missing in 2012. 1 or >1% of 86 in 2014!**

10

Some Challenges when working with and for Separated Children

- Lack of awareness from service providers such as schools, hospitals, and community projects about separated children and presence of possibly trafficked children in the community
- Discrimination, racism, xenophobia (fear of others)
 - Fear-mongering and sensationalised media reports about migrants, trafficking, social welfare and benefit fraud.
 - Acts of hostility, violence and aggression against foreigners.
- Cultural, social and religious differences (including issues related to money, gender, leisure, work, sexuality, personal agency).
- Explaining negative asylum decisions to a child; the legal process and the endless waiting for a decision on their residency status.
- Life in State care (residential care or foster care).
- The 'mandate.' The shadows...all of the unknowns including age.

All of these can challenges can lead to increased risk for children.

11

MOKE Compliance

IRISH Case Law

AM v Refugee Applications Commissioner

Moke

Applicant/Plaintiff: A.M.
 Respondent/Defendant: Refugee Applications Commissioner of Ireland
 Citation/s: [2005] IEHC 317
 Court/s: High Court
 High Court
 Judgment Date/s: 08 October 2005
 Judge: Finlay Geoghegan
 Category: Refugee

(EMN Ireland)

12

An asylum applicant claimed he was a minor at the time of his asylum application. The Refugee Applications Commissioner interviewed him to assess his age and assessed him to be not under 18 years of age. The applicant was thereafter processed by the Commissioner as an adult and was in due course issued with a negative asylum determination. The applicant challenged both the age assessment and the refugee status determination.

The Court quashed the decision assessing the applicant's age finding that minimum procedural requirements for such a procedure include:

- o that an applicant be told the purpose of the interview in simple terms;
- o that an applicant is entitled to be told in simple terms the reason or grounds why the interviewer considers the claim to be false and given an opportunity to deal with such matters;
- o that the applicant is entitled to be told of any reservations held by the interviewer with regard to identity documents and is given an opportunity to deal with the matter;
- o that if the decision is adverse to the applicant that he is clearly and promptly informed of the decision and its reasons; and
- o that the possibility and procedure of reassessment is communicated orally and in writing.

The Court found that these requirements were not met in the instant case. (EMN Ireland)

13

PRINCIPLES of the MOKE Judgement:

- o Minimum procedural requirements for age assessment of minors in the asylum process include (i) that an applicant be told the purpose of the interview in simple terms; (ii) that an applicant is entitled to be told in simple terms the reason or grounds why the interviewer considers the claim to be false; and to be given an opportunity to deal with such matters; (iii) that the applicant is entitled to be told of any reservations held by the interviewer with regard to identity documents and is given an opportunity to deal with the matter; (iv) that if the decision is adverse to the applicant that he is clearly and promptly informed of the decision and its reasons; and (v) that the possibility and procedure of reassessment is communicated orally and in writing

(EMN Ireland)

14

The MOKE Judgement – Aftermath

While the Irish Asylum Services could adhere to the principles of the judgement in the Moke case, they realized that they were not the professionals best placed to attend to the best interests of the child.

Child protection social workers with their child development training and experience were deemed to be the most appropriate. (Social servants rather than civil servants.)

The child protection risk assessment includes a dimension on age and the Social Work Dept forms an opinion which the Immigration Dept can either accept or reject.

Principals of child-centred, child-friendly, non-oppressive practice and an application of benefit of the doubt in borderline/indeterminate cases in line with international best practice recommendations are in place. Not being an exact science with either a medical model or a psycho-social model, we are able to avoid violating the integrity of the body of the young person.

15

The UK based MERTON Guidelines

The text for the following two slides are from: "A new approach to age assessment of Unaccompanied and Separated Children: Current practices and challenges in the UK" by Christine Mougne & Ananda Gray

In March 2003 practice guidelines were published by the London Borough of Hillingdon and Croydon that were thereafter approved by the High Court, resulting in the legal standard for formal assessments known as the Merton compliant age assessment.

- o The guidelines were devised in 2003 by Judge Stanley Burnton in the case of B v Merton London Borough Council. They state that in a case where age is not clear, and no reliable documentary evidence exists, the credibility of the applicant, physical appearance and behaviour must be assessed. The assessment must also include general background of the applicant, including ethnic and cultural considerations, family circumstances, education and history over the past few years. The Court in B v Merton found that a medical report was not necessary.

16

MERTON Guidelines - Conclusion

The Merton standard has drawn various criticisms. First of all, the differing capacity of local authorities to make such assessments inevitably results in a variation in the quality of age assessment. Given its largely subjective nature, the process depends entirely on the ability of the local authority and individual social worker charged with the task. Secondly, the Merton standard encourages disproportionate weight being given by social workers to the perceived credibility of the individual, a factor that can also have serious consequences for the asylum claim.

Due to the limitations of the Merton standard, legal practitioners commonly rely upon paediatric reports to improve accuracy of age assessments. In A v Croydon, however, the UK Supreme Court clarified that since these medical reports have a margin of error of two years, they cannot be considered as conclusive evidence of age, and should only be taken into consideration with all evidence presented.

17

Do you need to undertake this assessment?

2014 British Association of Social Workers Age Assessment Guidance: Guidance to assist social workers in completing age assessments in the UK

- o Is it absolutely necessary to undertake this assessment?
- o A needs assessment should be separate from an age assessment (though the age assessment may help to inform the needs assessment)

Statutory guidance on the care of unaccompanied children states that 'Age assessments should only be carried out where there is significant reason to doubt that the claimant is a child. Age assessments should not be a routine part of a local authority's assessment of unaccompanied or trafficked children.'
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/330767/Care_of_unaccompanied_and_trafficked_children.pdf

This guidance is also relevant where all parties accept that the young person is a child but where the age of the child is not clear. Many young people will not be able to provide evidence as to their age, and some may not even know their own chronological age. In these circumstances an assessment will rarely produce significant information which will lead to a conclusive and certain decision, so the assessment can be unhelpful and unnecessary. Any assessment should be limited to the minimum necessary to ensure the young person is getting the appropriate services and educational support. In other circumstances the young person will be able to produce clear information about their age for example from documents or from reference to education. Lengthy assessments which ask young people difficult and distressing questions should be avoided unless you are clear that this is likely to be helpful and productive.

18

Do you need to undertake this assessment?

2014 British Association of Social Workers Age Assessment Guidance
Guidance to assist social workers in completing age assessments in the UK

However, there may be occasions when you do not feel that an age assessment is necessary but the Home Office are requesting an assessment before they will treat the young person as a child in the immigration process. In these circumstances you may need to negotiate with the Home Office to explain why the young person should be treated as a child without further assessment, or conduct an assessment sufficient to satisfy the Home Office without forcing the child to go through a repetitive and distressing process. Where this is necessary it may be possible to use information which you have already gathered, for example as part of your LAC Child in Need assessment, rather than conducting further interviews.

Dunning says: What about DUBLIN 3 Protocols? Can this function be shifted to deal with requests from receiving countries demanding medical age assessments? Advocacy is likely to be required. Advocacy is a core function of social work practice – even if you're a State social worker; its part of your job and one of the reasons the State hired us! Irish SWs work with Irish D3 Unit to keep the child at the centre.

19

Suggested Readings on Age Assessments for Unaccompanied Minors

Separated Children in Europe Programme (SCEP) – Position Paper on Age Assessment in the Context of Separated Children in Europe, 2012
<http://www.scepnetwork.org/images/16/163.pdf>

Separated Children in Europe Programme (SCEP) – Position Paper on the Use of Biometric Data, October 2006
<http://scep.sitesprint.nl/images/16/191.pdf>

Christine Mougne & Amanda Gray – A New Approach to Age Assessment of Unaccompanied and Separated Children: Current Practices and Challenges in the UK (December 2010)
http://www.refugeelawandinformation.org/sites/rlar/files/jcan/images/Mougne_Gray_AgeDisputeInUK.pdf

The Association of Directors of Children's Services Ltd. (ADCS) Age Assessment Guidance: Guidance to assist social workers in completing age assessments in the UK (October 2015)

http://adcs.org.uk/assets/documentation/Age_Assessment_Guidance_2015_Final.pdf ~ This can also be found on the British Association of Social Workers' Website.
http://cdn.baww.co.uk/upload/baww_35330-3.pdf

20

*Thank you for your time and attention.
Vielen Dank für Ihre Zeit und Aufmerksamkeit.*

Thomas Dunning
Principal Social Worker
Team for Separated Children Seeking Asylum

TUSLA Child and Family Agency
Sir Patrick Dun's Hospital
Lower Grand Canal Street
Dublin 4, IRELAND

thomas.dunning@tusla.ie

+35316477006

21

The present conference proceedings represent a collection of contributions of speakers and their expertise shared as part of the national conference on “The Establishment of Identity in the Migration Process” held on 2 May 2016 in Vienna. The opinions expressed in the report are those of the author and do not necessarily reflect the views of the Austrian Federal Ministry of the Interior, the European Commission and/or the International Organization for Migration (IOM). The designations employed and the presentation of material throughout the report do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of IOM concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning its frontiers or boundaries. The present report has been issued without formal editing by IOM Headquarters.

IOM is committed to the principle that humane and orderly migration benefits migrants and society. As an intergovernmental organization, IOM acts with its partners in the international community to assist in meeting the operational challenges of migration, to advance understanding of migration issues, to encourage social and economic development through migration and to uphold the human dignity and well-being of migrants.

Editor: Julia Rutz

Translation: Robert Schlarb

Layout and print: AV+Astoria Druckzentrum GmbH

Publisher: International Organization for Migration,

Country Office for Austria

National Contact Point Austria in the

European Migration Network

Nibelungengasse 13/4, 1010 Vienna

Tel.: +43 1 585 33 22 0

Fax: +43 1 585 33 22 30

E-mail: iomvienna@iom.int, ncpaustria@iom.int

Internet: www.iomvienna.at, www.emn.at

© July 2016, International Organization for Migration (IOM)

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise without the prior written permission of the publisher.

Kofinanziert
von der
Europäischen Union



BM.I  **REPUBLIK ÖSTERREICH**
BUNDESMINISTERIUM FÜR INNERES

Das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN) wird von der Europäischen Kommission koordiniert und besteht aus Nationalen Kontaktpunkten (NKP) in jedem Mitgliedstaat sowie Norwegen. Der Nationale Kontaktpunkt Österreich im EMN wird von der Europäischen Kommission und dem österreichischen Bundesministerium für Inneres finanziert.

Nationaler Kontaktpunkt Österreich im Europäischen Migrationsnetzwerk
IOM Landesbüro für Österreich, Nibelungengasse 13/4, 1010 Wien
Tel: +43 1 585 33 22 | Fax: +43 1 585 33 22-30
ncpaustria@iom.int | www.emn.at