

TEMA: Bulgarien som første asylsøgende land

December 2015



Dansk Flygtningehjælps landeprofiler og temarapporter er et uddrag af aktuelle, asylrelevante baggrundsoplysninger om et enkelt land eller tema. Landeprofilerne og temarapporterne er baseret på oplysninger indsamlet af andre aktører og er således ikke et udtryk for Dansk Flygtningehjælps egne oplysninger eller holdninger. Dansk Flygtningehjælp er en privat, humanitær organisation, der arbejder med flygtninge og fordrevne i mere end tredive lande samt med rådgivning af asylansøgere i Danmark. Indhentelse af oplysninger afsluttet den 10. december 2015.

Indhold

1. Bulgarien som første asylland	2
2. Kravene til et første asylland	3
3. Forhold for anerkendte flygtninge i Bulgarien	4
3.1. Adgang til velfærdsydelse og bolig	6
3.2. Adgang til sundhedsydelse	8
3.3. Adgang til arbejdsmarked og undervisning	9
3.4. Hadforbrydelser	10
4. Dansk praksis	11
4.1. Forhold der tillægges vægt i sager, hvor der meddeles asyl i Danmark	12
4.2. Forhold der tillægges vægt i sager, hvor der meddeles afslag på asyl i Danmark	14
4.3. Sager der verserer ved FNs menneskerettigheds komité	16
5. Kilder	16

1. Bulgarien som første asylland

I løbet af efteråret 2013 oplevede Bulgarien, ikke mindst som følge af krigen i Syrien, en væsentlig stigning i antallet af indrejsende personer som søgte international beskyttelse. Før 2013 havde landet i en længere årrække modtaget omkring 1000 asylansøgninger om året, mens der i 2013 blev registreret 7.144 asylansøgninger¹. De bulgarske myndigheder blev af en lang række internationale organisationer og NGO'er kritiseret for en særdeles hårdhændet og mangelfuld modtagelse af de indrejsende flygtninge og migranter. Således slog UNHCR i starten af januar 2014 alarm, og opfordrede de øvrige europæiske lande til at undlade at anvende Dublin-forordningen til at overføre asylansøgere til Bulgarien². Ifølge UNHCR og flere andre kilder var modtagefaciliteterne for asylansøgere på daværende tidspunkt helt utilstrækkelige og mangelfulde. Ligeledes var asylproceduren præget af voldsomme mangler, især i forhold til registreringen af asylansøgninger, som UNHCR vurderede medførte en risiko for refoulement³. De bulgarske myndigheder blev ligeledes kritiseret for, at opsætningen af hegn og andre forstærkninger af grænsekontrollen i slutningen af 2013 førte til ulovlige push-backs og hårdhændet behandling af de flygtninge og migranter, der forsøgte at indrejse⁴. På trods af at indrejsetallet faldt drastisk i månederne efter opsættelsen af hegn på grænsen til Tyrkiet⁵ blev der i 2014 registreret 11.081 asylansøgninger⁶.

Stigningen i asylansøgertallet førte samtidig til, at et langt større antal end tidligere blev tildelt asyl i Bulgarien. Således blev 177 tildelt asyl i Bulgarien i 2012, 2362 i 2013 og 7000 i 2014⁷.

Et nationalt integrationsprogram fra 2011-2013 dækkede ca. 60 personer om året. UNHCR og andre aktører har dog i flere sammenhænge fremhævet, at det på trods af indsatserne i integrationsprogrammet i praksis var meget svært for anerkendte flygtninge at få reel adgang til arbejdsmarked, sociale og sundhedsmæssige ydelser, uddannelse med mere. - og at der som følge heraf var problemer med hjemløshed i denne periode⁸. Siden 2014 har der ikke længere

¹ SAR, Bulgarian State Agency for Refugees "Asylum statistics October 2015"

² UNHCR, "Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria", 2. januar 2014.

³ Ibid.

⁴ Human Rights Watch, "Containment plan: Bulgaria's Pushbacks and Detention of Syrians and Other Asylum Seekers and Migrants". April 2014 og UNHCR, "Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria", 2. januar 2014, s. 5.

⁵ AIDA "AIDA National Country report Bulgaria", april 2014, s. 9

⁶ SAR, Bulgarian State Agency for Refugees "Asylum statistics October 2015"

⁷ Ibid. I 2012 blev 18 personer meddelt flygtningestatus, mens 159 blev meddelt humanitær opholdstilladelse (svarende til subsidær beskyttelse). I 2013 blev 83 personer meddelt flygtningestatus og 2279 blev meddelt humanitær opholdstilladelse. I 2014 blev 5162 meddelt flygtningestatus mens 1838 blev meddelt humanitær opholdstilladelse.

⁸ UNHCR "Where is My home? Homelessness and Access to Housing among Asylum-Seekers, Refugees and Persons with International Protection in Bulgaria" 2013.

været et nationalt integrationsprogram i Bulgarien. Flere aktører peger på, at den manglende integrationsindsats samt generelt dårligere modtageforhold dels har ført til store sociale problemer for personer, der tildes asyl i Bulgarien og dels til en tendens til *secondary movement* til andre europæiske lande⁹.

Denne tendens til *secondary movement* har også ført til, at de danske udlændingemyndigheder i det seneste år i langt større grad end tidligere har haft anledning til at tage stilling til, hvorvidt Bulgarien kan tjene som første asylland for personer, der har søgt asyl i Danmark.

Denne temaprofil omhandler Bulgarien som første asylland, og fokuserer dermed på de forhold, der gør sig gældende for anerkendte flygtninge og personer med subsidær beskyttelse i Bulgarien. Selvom der på nogle områder vil være et naturligt sammenfald med forholdene for asylansøgere i Bulgarien, vil disse forhold ikke blive direkte berørt. Ligeledes vil udsendelse efter Dublin-forordningen ikke blive direkte berørt.

2. Kravene til et første asylland

Det fremgår af Flygtningenævnets formandskabsberetning¹⁰ vedrørende kriterierne for beskyttelse i et andet land, at det stilles som krav, at personen skal kunne komme tilbage til landet og opholde sig legalt der. Selvom det ikke kræves, at de pågældende socialt set skal kunne leve på fuldt ud samme niveau som landets egne statsborgere, kræves det dog, at deres personlige integritet må være beskyttet. Kernen i beskyttelsesbegrebet forstås her som, at de pågældende skal være i personlig sikkerhed såvel ved indrejse som ved ophold i landet.

Ved vurderingen af, hvorvidt et land kan tjene som første asylland, har UNHCR i Excom Conclusion nr. 58, 13. oktober 1989 stillet følgende krav til, hvornår en medlemsstat kan betragtes som første asylland i paragraf f) litra i)-ii):

- i) "they are protected there against refoulement"
- ii) "they are permitted to remain there and to be treated in accordance with recognized basic human standards until a durable solution is found for them."

⁹ Se blandt andet AIDA Country report Bulgaria, oktober 2015, s. 9.

¹⁰ Flygtningenævnets formandskabsberetning af 1. april 1989-31. december 1991, kapitel 3.2

Kravene til et første asylland er således ifølge UNHCR, at vedkommende er beskyttet mod refoulement, samt at vedkommende bliver behandlet i overensstemmelse med grundlæggende menneskerettigheder, indtil en varig løsning er fundet.

UNHCR har i en Expert Roundtable anbefalet flere kriterier til vurderingen af, hvorvidt et tredjeland yder tilstrækkelig beskyttelse til ansøger. Således følger det blandt andet, at der ved en udsendelse til et første asylland skal kunne opnås en effektiv beskyttelse af ansøger:

“The person has access to means of subsistence sufficient to maintain an adequate standard of living. Following recognition as a refugee, steps are undertaken by the third State to enable the progressive achievement of self-reliance, pending the realisation of durable solutions¹¹.”

UNHCR har i Excom Conclusion nr. 58 udtalt, at det ved en tilbagesendelse til et første asylland ikke er tilstrækkeligt at foretage en vurdering af, hvorvidt ansøgers ret til non-refoulement er beskyttet. Der skal også tages stilling til, om de levevilkår ansøger kan se frem til i det pågældende land lever op til kravet om *basic human standards*. I vurderingen af hvorvidt denne standard er opnået, skal der blandt andet lægges vægt på, om der faktisk er udsigt til en varig løsning på ansøgers situation.

3. Forhold for anerkendte flygtninge i Bulgarien

Fra 2005-2013 blev integration af flygtninge¹² i Bulgarien reguleret på baggrund af et treårigt nationalt integrationsprogram under State Agency for Refugees (SAR) (svarende til Udlændingestyrelsen i Danmark). Integrationsprogrammet omfattede blandt andet flygtnings adgang til sprogundervisning, sociale ydelser samt sundhedsforsikring. Programmet dækkede årligt ca. 100 personer, dog de sidste to år af programmets periode blot 60 personer årligt¹³.

En anerkendt flygtning, der var omfattet af integrationsprogrammet, havde ret til økonomisk støtte til bolig, socialhjælp, sundhedsforsikring, sprogundervisning med mere i op til et år efter meddelelsen af opholdstilladelse. Denne periode blev dog ofte forkortet af SAR til 6 måneder, som

¹¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002), February 2003, s. 3, litra g.

¹² I dette afsnit benævnes personer med flygtningestatus og subsidiær beskyttelse (i Bulgarien "humanitær" opholdstilladelse) under den samlede betegnelse *flygtninge*.

¹³ Bulgarian Council on Refugees and Migrants, "Monitoring Report on the Integration of Beneficiaries of International Protection in the Republic of Bulgaria in 2014", December 2014 s. 6.

der ligeledes var hjemmel til i bulgarsk lovgivning¹⁴. Integrationsprogrammet for perioden 2011-2013 er af flere aktører blevet kritiseret for at være utilstrækkeligt i forhold til at sikre flygtninges integration i det bulgarske samfund.¹⁵

Da integrationsprogrammet for perioden 2014-2016 skulle vedtages havde situationen i Bulgarien ændret sig væsentligt, idet antallet af asylansøgere og anerkendte flygtninge som nævnt var steget meget. I stedet for at vedtage et nyt tre årigt integrationsprogram, vedtog de bulgarske myndigheder i stedet en ny overordnet strategi for integrationsindsatsen for perioden 2014–2020¹⁶. Strategien er en rammeaftale for de fremadrettede integrationsprogrammer og indsatser. Ifølge Bulgarian Council on Refugees and Migrants var der tale om en forholdsvis ambitiøs integrationsstrategi, hvor ansvaret for integrationen skulle overgå til kommunerne. Dog blev der aldrig vedtaget et egentlig integrationsprogram for 2014. Resultatet blev ifølge Bulgarian Council on Refugees and Migrants ”an absolute – either intentional or unintentional – denial of any integration support”¹⁷. Der har således ikke været afsat offentlige midler til integration af flygtninge siden slutningen af 2013, og flygtningene har dermed været overladt til at forsørge sig selv, eller, i det begrænsede omfang det er muligt, at søge støtte fra NGO’er og frivillige organisationer og initiativer.¹⁸ 2014 omtales derfor som ”a year of zero integration”.¹⁹

”In spite of the growing refugee inflow since late 2013 and the adoption of the National Strategy for the Integration of Beneficiaries of International Protection in the Republic of Bulgaria (2014–2020), in 2014 the state did not approve a National Action Plan for the Integration of Refugees and did not implement targeted measures for the initial integration of beneficiaries of international protection in Bulgaria”.²⁰

Af AIDAs landerapport fra oktober 2015 fremgår det, at den manglende integrationsindsats i 2014 er fortsat ind i 2015. Der er således stadig ingen integrationsstøtte til personer, der anerkendes som flygtninge eller som tildeles subsidær beskyttelse i Bulgarien. Det medfører, at personerne

¹⁴ Ibid, s. 6.

¹⁵ Bulgarian Council on Refugees and Migrants “Report on the Monitoring of the Implementation of the National Program for the Integration of Refugees in the Republic of Bulgaria (2011-2013)”, 2013.

¹⁶ National Strategy for the Integration of Beneficiaries of International Protection in the Republic of Bulgaria (2014–2020),

¹⁷ Bulgarian Council on Refugees and Migrants, “Monitoring Report on the Integration of Beneficiaries of International Protection in the Republic of Bulgaria in 2014”, December 2014 s. 5.

¹⁸ Ibid, s. 5.

¹⁹ Ibid, s. 14.

²⁰ Bulgarian Council on Refugees and Migrants, “Monitoring Report on the Integration of Beneficiaries of International Protection in the Republic of Bulgaria in 2014”, December 2014 s. 13f.

efter meddelelse af opholdstilladelse efterlades uden bolig, sociale ydelser, sundhedsforsikring og hjælp til at komme ud på arbejdsmarkedet²¹:

“In 2015 the total lack of any initial integration or support continued to be, alongside deteriorating reception conditions, an additional reason for asylum seekers and recognised individuals to leave Bulgaria. The government continued to invent a variety of new reasons and pretexts to postpone voting of the 2015 Integration Plan budget, which as of end-June 2015 was still not prepared, and far from being adopted.”²²

3.1. Adgang til velfærdsydelser og bolig

Den manglende finansiering af et integrationsprogram har ifølge AIDA ført til, at:

“All newly recognised individuals have been finding themselves without accommodation, social support, medical insurance and vocational training just a few days after their recognition. Many vulnerable categories such as unaccompanied minors, elderly, ill and disabled are exposed to a real risk of homelessness and destitution”²³.

I praksis har personer med flygtningestatus eller subsidær beskyttelse ret til samme ydelser som asylansøgere i op til 6 måneder, hvis de kan blive boende på asylcentre. I forbindelse med ombygninger bliver de dog ofte bedt om at forlade centrene, når de er meddelt opholdstilladelse.²⁴ Både UNHCR, Amnesty og AIDA's landerapport påpeger da også, at personer der er tildelt asyl så vidt muligt bliver boende på asylcentre i mangel på støtte til at finde en bolig. Herved er deres muligheder for at blive integreret i samfundet og finde varige løsninger meget ringe.²⁵ Bulgarian Council on Refugees and Migrants beskriver problemet med manglende adgang til kommunale herberg eller sociale boliger som et “longterm and unresolved issue”²⁶. Adgangen hertil er begrænset af, at der som minimum kræves, at et familiemedlem er bulgarsk statsborger og har været tilmeldt den pågældende kommune et stykke tid.

²¹ AIDA, “AIDA National Country Report – Bulgaria”, October 2015, s 13

²² Ibid, s 13

²³ Ibid, s 13

²⁴ AIDA, “AIDA National Country Report – Bulgaria”, 23. April 2014, s 44

²⁵ Se f.eks. Amnesty, 31. marts 2014 s. 7. UNHCR, 15. april 2014 s. 12, AIDA, april 2014s. 10.

²⁶ Bulgarian Council on Refugees and Migrants og UNHCR, “Monitoring Report on the Integration of Beneficiaries of International Protection in the Republic of Bulgaria in 2014”, December 2014, s. 53

I august 2015 startede State Agency for Refugees med EU finansiering et midlertidigt program for indkvartering af personer, der fornyligt er blevet anerkendt som flygtninge. AIDA kritiserer programmet for, at personer blot kan opholde sig i det i op til 3 måneder. De kritiserer det ligeledes for at være utilstrækkeligt, idet: "many other incumbent expenses such as rent deposits, clothing, mattresses and bed linen, kitchenware and utilities (heating, electricity, water) are not covered."²⁷

Human Rights Watch skriver om vilkårene for personer med flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse, at: "After granting refugee or humanitarian status, the government stops providing refugees the 65 leva per month they had received as asylum seekers. Human Rights Watch researchers met recognized refugees who were homeless and squatting in unfinished, abandoned buildings in the vicinity of the open centers."²⁸

Hjemløshed blandt anerkendte flygtninge var som nævnt også et problem i Bulgarien før den manglende finansiering af et integrationsprogram i 2014.²⁹ Men i 2014 blev boligsituationen yderligere vanskeliggjort af den manglende målrettede integrationsydelse til flygtninge: "Newly recognized beneficiaries of international protection have to leave the RRC [asylcentre] within 14 days after receiving the status. This very short time limit for moving out of SAR's accommodation facilities was already identified as one of the factors for homelessness amongst refugee and humanitarian status holders back in 2012; the lack of financial support for housing further aggravates the problem."³⁰

I mangel på offentlige tilbud er den eneste mulighed for de fleste flygtninge selv at leje en bolig gennem private udlejere eller venner og bekendte. Det er dog en løsning, der kræver egne midler eller støtte fra familie. Bulgarian Council on Refugees and Migrants peger endvidere på problemer med at udlejere misbruger flygtninges manglende lokal- og sprogekendskab, og de kan således risikere at skulle betale højere priser for lejemål, samt problemer med at udlejere nægter at leje ud til flygtninge på grund af deres nationalitet og/eller religion³¹.

²⁷ AIDA, "AIDA National Country Report – Bulgaria", October 2015, s 13

²⁸ Human Rights Watch, "Bulgaria's Pushbacks and Detention of Syrian and Other Asylum Seekers and Migrants", April 2014, s. 5

²⁹ UNHCR "Where is my home? Homelessness and Access to Housing among Asylum-Seekers, Refugees and Persons with International Protection in Bulgaria" 2013.

³⁰ Bulgarian Council on Refugees and Migrants og UNHCR, "Monitoring Report on the Integration of Beneficiaries of International Protection in the Republic of Bulgaria in 2014", December 2014, s 53

³¹ Ibid, s 54.

3.2. Adgang til sundhedsydelser

Bulgarian Council on Refugees and Migrants fremhæver i deres monitoreringsrapport, hvordan den manglende integrationsindsats i 2014 har efterladt asylansøgere "on their own, without being provided with specific integration measures for initial integration, including access to targeted financial aid for covering costs related to health insurance and accommodation outside the Registration-and-Reception Centres with the State Agency for Refugees (RRCs with SAR). This resulted in an extremely difficult access to basic social, labour and health rights for these individuals in 2014."³²

Det er ikke mindst hjemløsheden, der besværliggør adgangen til udøvelsen af rettigheder, der ellers er formelt sikret. Ifølge den tyske organisation Proasyl umuliggør hjemløsheden adgangen til en række statslige og medicinske ydelser³³.

I en rapport fra 2015 beskriver Proasyl videre en række af de forhindringer for at opnå adgang til sundhedssystemet, der fører til, at flygtninge reelt afskæres adgang til medicinsk behandling i Bulgarien. Adgang til sundhedsydelser afhænger af en sygesikring, hvis månedlige bidrag flygtninge selv skal betale, idet der ikke er statsstøtte til sundhedsydelser. Selv når bidraget betales, dækker det ikke medicin og psykologisk behandling, som ellers er af særlig betydning for traumatiserede flygtninge og torturofre³⁴. Også selvfinansieret behandling kan være svær at få adgang til. Det skyldes at adgangen til enhver medicinsk behandling, er betinget af at man er registreret som patient hos en almenpraktiserende læge, som kan udskrive recept eller udstede henvisninger. Medarbejdere fra organisationerne "The Voice in Bulgaria" og "Læger uden grænser" har til Proasyl forklaret, at det af forskellige grunde udgør en svær forhindring. Primært fordi flygtninge ofte har svært ved at blive registreret hos en almenpraktiserende læge, hvis patientlister er begrænsede. Det skyldes dels lægers fordomme overfor flygtninge, og dels at en del flygtninge ikke bliver boende i Bulgarien, men flygter videre. Almenpraktiserende læger har i den forbindelse en betydelig administrativ og bureaukratisk byrde at overkomme, før listeplassen på ny fritstilles. For at formindske risikoen for dette, udelukkes flygtninge derfor ofte fra listen. En rundspørge blandt 130 almenmedicinere, beretter at blot 4 var åbne overfor at optage flygtninge på patientlisten. Manglende sprogkunderskab og dårligt kendskab til det bulgarske sundhedsvæsen besværliggør adgangen yderligere. Det betyder, at selv om flygtninge er forsikrede, kan de risikere

³² Ibid, s 5.

³³ Proasyl, "Erniedrigt, misshandelt, schutzlos: Flüchtlinge in Bulgarien", april 2015. s. 34.

³⁴ Ibid, s. 36.

at stå uden adgang til medicinsk behandling. Selv flygtninge, der lider af alvorlige sygdomme, kan ofte ikke opnå adgang til behandling i Bulgarien³⁵.

3.3. Adgang til arbejdsmarkedet og undervisning

Flygtnings vanskelige adgang til forsørgelse i Bulgarien kædes ofte sammen med den svære adgang til arbejdsmarkedet for anerkendte flygtninge. På trods af at flygtninge formelt set har adgang til arbejdsmarkedet i Bulgarien, er det i praksis næsten umuligt for dem at finde et arbejde, og dermed være i stand til at forsørge sig selv. Ifølge Human Rights Watch skyldes den manglende adgang til arbejdsmarkedet ikke mindst manglende sprogundervisning og høje arbejdsledseshedsrater:

“Although authorized legally to work after being recognized, refugees find it almost impossible to find work in Bulgaria, the poorest country in the EU with high unemployment rates. Very few refugees speak even minimal Bulgarian—because no language classes are provided—and find the prospect of job-seeking intimidating.”³⁶

Formelt set har børn, der er tildelt opholdstilladelse i Bulgarien ret til skolegang, men i praksis står strukturelle udfordringer i vejen, og ofte går børn af flygtninge ikke i skole. En af disse udfordringer er, at der for skolestart i 2. klasse eller højere er krav om bestået bulgarsk sprogkursus, selvom disse kurser ikke udbydes i alle dele af landet og under alle omstændigheder ikke i tilstrækkeligt omfang. UNHCR skriver således i en rapport fra april 2014, at “UNHCR reiterates the urgent need for asylum-seeking children and children found to be in need of international protection to be provided with access to education without further delay within the Bulgarian school curriculum.”³⁷

Bulgarian Council on Refugees and Migrants’ rapport fra december 2014 dokumenterer, hvordan kun 45 flygtningebørn er indskrevet i det bulgarske skolesystem for skoleåret 2014/2015. Der er 825 flygtningebørn registreret i Bulgarien,³⁸ Det vil sige, at over 90 % af flygtningebørnene ikke går i skole.

³⁵ Ibid, s. 36.

³⁶ Human Rights Watch, “Containment plan: Bulgaria’s Pushbacks and Detention of Syrians and Other Asylum Seekers and Migrants”, april 2014, s.5.

³⁷ UNHCR, “Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria”, 15. april 2014, s. 13

³⁸ Bulgarian Council on Refugees and Migrants og UNHCR, “Monitoring Report on the Integration of Beneficiaries of International Protection in the Republic of Bulgaria in 2014”, December 2014, s. 32

3.4. Hadforbrydelser

Amnesty International beretter i en rapport fra februar 2015 om store problemer med hadforbrydelser mod etniske minoriteter, herunder flygtninge, i Bulgarien, samt om at negative stereotyper om asylansøgere og migranter er udbredt i det bulgarske samfund og rækker udover de højre nationalistiske partier³⁹. Ifølge US State Department er denne retorik udbredt i medierne: "Negative coverage of the refugees appeared in some media, claiming they were mostly criminals and terrorists and creating negative stereotypes that encouraged societal intolerance. In April approximately 150 villagers in Rozovo (population 1,000) protested against three Syrian refugee families consisting of 17 persons who had rented a house in their village, forcing them to leave".⁴⁰

UNHCR beskriver, hvordan "Refugees and asylum-seekers continue to be harassed and fear hostility from the public"⁴¹. Ifølge Amnesty International opfylder de bulgarske myndigheder ikke deres forpligtelse til at yde beskyttelse til ofre for xenofobisk motiverede overgreb, efterforske overgrebene eller retsforfølge gerningsmændene.⁴²

Amnesty International rapporterer i perioden fra november til begyndelsen af december 2013 om syv tilfælde af xenofobiske hadforbrydelser. Blandt andet blev en 18-årig dreng fra Mali og en 17-årig dreng fra Syrien stukket ned i november 2013, og to syriske mænd blev såret i et voldeligt angreb d. 2. december 2013.⁴³ Barbora Cernusakova fra Amnesty International udtalte d. 12. november 2013: "There is an alarming and dangerous rise in xenophobic feeling in Bulgaria and the onus is on the authorities to prevent it, but instead many recent government statements risk inflaming the situation."⁴⁴ Det fremgår endvidere af en artikel fra Bulgarian Helsinki Committee fra d. 3. december 2013, at: "The attacks have sown widespread fear amongst Sofia's refugee and migrant community, who have also reported a rising tide of harassment and intimidation against them as vigilantes patrolled in Pirozka Boulevard and other streets in the city."⁴⁵

Amnesty International beskriver forhindringerne for anmeldelser af hadforbrydelser. Selv hvor

³⁹ Amnesty International, 'Missing the Point', februar 2015, s. 6

⁴⁰ US Department of State "Country Report on Human Rights Practices 2014 – Bulgaria", 25 June 2015 (section 2.d)

⁴¹ UNHCR, "Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria", 15. april 2014, s. 14.

⁴² Amnesty International, 'Missing the Point - Lack of adequate investigation of hate crimes in Bulgaria', februar 2015, s. 24, 36

⁴³ Amnesty International. "Bulgaria: Migrants 'living in fear' after xenophobic attacks" 12. nov. 2013. "Amnesty International: Bulgaria must rein in xenophobic and racist violence after seven attacks in a month" d. 3. dec. 2013.

⁴⁴ Amnesty International. "Bulgaria: Migrants 'living in fear' after xenophobic attacks", 12. november 2013

⁴⁵ BHC. Amnesty International: Bulgaria must rein in xenophobic and racist violence after seven attacks in a month" BHC nyhedsartikel 3. december 2013

disse rapporteres, bliver de ikke altid registreret af myndighederne, og dermed ikke efterforsket.⁴⁶ Udover manglende registrering og efterfølgende efterforskning af hadforbrydelser, beretter Amnesty International også om problemer med overgreb fra myndighedernes side:

”Other factors that deter people from minority groups from reporting are cases of abuses by police against those groups and the failure to bring officers responsible for human rights violations to justice. Human rights treaty bodies have raised concerns regarding the excessive use of force by police towards ethnic minorities in Bulgaria and the lack of an independent mechanism to investigate allegations of such violence⁴⁷”

4. Dansk praksis

I løbet af det seneste år har de danske udlændingemyndigheder benyttet tre forskellige procedurer til at behandle sager, hvor en person, der har søgt asyl i Danmark, tidligere er meddelt opholdstilladelse i Bulgarien.

Størstedelen af sagerne er blevet behandlet i den almindelige asylprocedure. Her vurderede udlændingemyndighederne først, om man fandt, at ansøger isoleret set havde krav på asyl i Danmark i medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1 eller § 7, stk. 2. Hvor dette var tilfældet vurderede man herefter, om Bulgarien kunne tjene som ansøgers første asylland. I bekræftende fald blev ansøger meddelt afslag efter dagældende § 7, stk. 3.

Udlændingestyrelsen traf endvidere i 4. kvartal 2014 afgørelse om afvisning af asylansøgere med opholdstilladelse i Bulgarien i medfør af udlændingelovens § 48 a, stk. 1, jf. § 28, stk. 5, og stk. 1, nr. 2 i en del sager. Disse sager havde klageadgang til Udlændingenævnet. Udlændingenævnet stadfæstede herefter Udlændingestyrelsens afgørelse for så vidt angår udlændingelovens § 28. For så vidt angår udsendelsesspørgsmålet vurderede Udlændingenævnet, at Udlændingestyrelsen som 1. instans skulle træffe en selvstændig afgørelse efter udlændingelovens § 48a, stk. 1, 1.pkt⁴⁸. Så vidt Dansk Flygtningehjælp er orienteret blev de sager, der blev påklaget til Udlændingenævnet herefter behandlet i den almindelige asylprocedure.

⁴⁶ Amnesty International “Missing the point – lack of adequate investigation of hate crimes in Bulgaria”, februar 2015, s 18

⁴⁷ Amnesty International “Missing the point – lack of adequate investigation of hate crimes in Bulgaria”, februar 2015, s 21.

⁴⁸ Det har ikke været muligt at få oplyst fra Udlændingestyrelsen præcist hvor mange afgørelser, der blev truffet efter disse bestemmelser i 4. kvartal 2014.

Efter ikrafttrædelsen af lov nr. 153 af 18/02/2015 blev udlændingeloven udvidet med en ny bestemmelse (§ 29b), hvorefter en asylansøgning kan afvises, hvis udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et "Dublin-land". Bestemmelsen er gældende for personer, der er indrejst, efter at lovforslaget blev fremsat d. 14. november 2014. Ifølge lovbemærkningerne kan afvisning efter § 29b alene ske, hvis betingelserne for at betragte det pågældende land som et første asylland er opfyldt som følge af, at udlændingen tidligere har opnået beskyttelse i landet. De nye regler trådte i kraft den 20. februar 2015.

Dansk Flygtningehjælp har fra Flygtningenævnets sekretariat fået oplyst, at Flygtningenævnet frem til og med 3. kvartal 2015 har stadfæstet Udlændingestyrelsens afgørelse om afvisning til Bulgarien i medfør af udlændingelovens § 29b i 10 sager.

I den almindelige asylprocedure har Flygtningenævnet i perioden fra 4. kvartal 2014 til og med 3. kvartal 2015 behandlet 72 sager⁴⁹, hvor der tages stilling til, hvorvidt Bulgarien kan tjene som første asylland. Flygtningenævnet har i 11 sager meddelt opholdstilladelse og stadfæstet Udlændingestyrelsens afgørelse i 61 sager. Disse sager vil blive gennemgået nedenfor.

4.1. Forhold der tillægges vægt i sager, hvor der meddeles asyl i Danmark

Flygtningenævnet har i perioden fra 4. kvartal 2014 til og med 3. kvartal 2015 meddelt opholdstilladelse i 11 sager, heraf i otte sager vedrørende enlige/par med mindreårige børn og i tre sager vedrørende personer uden børn. I disse sager afvises Bulgarien altså som første asylland.

Sager vedrørende par/enlige med mindreårige børn

Fælles for sagerne vedrørende par/enlige med mindreårige børn, hvor Flygtningenævnet har meddelt opholdstilladelse er, at Flygtningenævnet har fundet, at ansøgerne grundet deres helt særlige situation ikke kan antages at kunne opnå den nødvendige hjælp og støtte i Bulgarien. Flygtningenævnet har i den forbindelse især henvist til ansøgernes psykiske helbred både hos børn og voksne.

I sagerne er der lagt afgørende vægt på blandt andet dokumenteret svær PTSD, selvmordsforsøg og behov for særlig støtte til voksne såvel som børn og eventuelt videre udredningsforløb. Flygtningenævnet henviser i flere af afgørelserne til, at ansøgerne er traumatiserede som følge af deres oplevelser i hjemlandet og/eller under deres flugt, herunder særligt deres oplevelser i

⁴⁹ Opgørelsen er baseret på de sager Dansk Flygtningehjælp har modtaget fra Flygtningenævnet

Bulgarien. Dette sammenholdes med de foreliggende baggrundsoplysninger om Bulgarien hvorefter det ikke kan antages, at ansøgerne har adgang til basale rettigheder/den hjælp og støtte, som ansøgerne har krav på i henhold til Flygtningekonventionen.

I én sag vedrørende en enlig forælder har nævnet ligeledes tillagt det stor betydning, at der i den vedlagte dokumentation sås tvivl ved moderens evne til at passe på barnet, hendes evne til at skaffe den fornødne lægebehandling til sig selv samt støtte til sit barn i Bulgarien.

I en anden sag fremhæver Flygtningenævnet familiens forgæves forsøg på at opnå hjælp fra myndighederne i Bulgarien. Et flertal i Flygtningenævnet udtaler således, at nævnet har tillagt det betydning, "at ansøgerne gentagne gange forgæves har søgt myndighedernes hjælp til sundhedsydelse, bolig, arbejde og skolegang for det ældste barn, og at ansøgerne ikke selv har midler til forsørgelse, herunder bolig og lægehjælp." Herudover tillægges det vægt, at det yngste barn, som er født i Bulgarien, ikke modtog sundhedspleje efter fødslen, samt at den kvindelige ansøger under nævnsmødet fremstod "åbenbart psykisk belastet af flugten fra Syrien og opholdet i Bulgarien."

Flygtningenævnet har i en nylig sag vedrørende en familie med tre mindreårige børn blandt andet lagt vægt på, at den mandlige ansøger grundet hans helbredsmæssige problemer, som både er fysiske (kronisk hovedpine, rygsmerter, smerter omkring/i ribben og dårligt syn på venstre øje) og psykiske, på nuværende tidspunkt ikke vil være i stand til at bestride et arbejde på almindelige vilkår. I samme sag er der lagt vægt på den kvindelige ansøgers psykiske helbred og det faktum, at familien har tre små børn. Flygtningenævnet finder herefter, at dette samlet set medfører, at "ansøgerne vil være ude af stand til at opnå helt basale rettigheder i forhold til levevilkår, herunder den nødvendige lægehjælp i Bulgarien."

Sager vedrørende personer uden børn

Flygtningenævnet har i 2. kvartal 2015 meddelt opholdstilladelse til en enlig mand og dennes bror. Flygtningenævnet lægger til grund, at den ene ansøger har været udsat for overgreb i Bulgarien, og at han som følge heraf får jævnlige krampelignende anfald, hvor han bliver ukontaktbar eller bevidstløs. Herudover lægger nævnet til grund, at anfaldene udløses, når ansøger kommer i stressende situationer, samt at de er et udslag af PTSD, som skyldes ansøgers oplevelser i hjemlandet samt i Bulgarien. Flygtningenævnet udtaler i den forbindelse, at "[e]fter de foreliggende baggrundsoplysninger forekommer der racistisk motiverede overgreb i Bulgarien. Ansøgere vil i almindelighed kunne henvises til at søge myndighedernes beskyttelse herimod.

Flygtningenævnet finder imidlertid under hensyn til ansøgerens helbredsmæssige tilstand og de overgreb, han har været udsat for, at ansøgerens reelle muligheder for at søge myndighedernes beskyttelse må anses for ganske begrænsede.”

Herudover henviser Flygtningenævnet til, at ansøger, grundet sin psykiske tilstand, må anses for at være ude af stand til at skaffe sig den fornødne lægebehandling i Bulgarien.

Den ovenfor nævnte mandlige ansøgers bror meddeles opholdstilladelse med henvisning til sit forhold til sin bror og de oplevelser, de sammen har haft i Bulgarien. Han har ikke selv været udsat for overfald i Bulgarien.

Flygtningenævnet har ligeledes i 2. kvartal 2015 meddelt opholdstilladelse til en enlig kvinde uden børn. I denne sag lægger Flygtningenævnet afgørende vægt på lægelige oplysninger omkring hendes psykiske helbred, herunder selvmordsforsøg i Bulgarien såvel som i Danmark.

I en sag fra 4. kvartal 2015, som Dansk Flygtningehjælp har modtaget⁵⁰, er en kvindelig ansøger meddelt asyl i Danmark. Ansøger er tidligere meddelt opholdstilladelse sammen med sine to børn i Bulgarien, hvor både hun og hendes mindreårige datter var blevet udsat for fysiske overgreb. Både ansøger og hendes børn havde ved ankomsten til Danmark store psykiske problemer, og ansøgers børn forsvandt i starten af 2015. Flygtningenævnet finder, at ”ansøger befinder sig i en særlig sårbar situation på grund af hendes psykisk ustabile tilstand, og at hun som enlig kvinde i Bulgarien ikke vil kunne opnå de rettigheder og levevilkår, som hun har krav på i henhold til Menneskerettighedskonventionen, hvorfor Bulgarien ikke kan tjene som første asylland for hende”.

4.2. Forhold der tillægges vægt i sager, hvor der meddeles afslag på asyl i Danmark

Flygtningenævnet har i perioden fra 4. kvartal 2014 til og med 3. kvartal 2015 meddelt afslag i 60 sager, heraf i 46 sager vedrørende enlige/par uden mindreårige børn og i 14 sager vedrørende enlige/par med mindreårige børn. I disse sager meddeles afslag under henvisning til, at Bulgarien kan tjene som ansøgernes første asylland.

Sager vedrørende par/enlige uden mindreårige børn

Langt størstedelen af afslagene er meddelt i sager vedrørende enlige mænd uden børn. I en stor del af sagerne har ansøgerne været udsat for fængsling i forbindelse med indrejsen til Bulgarien samt vold og/eller trusler om vold fra de bulgarske myndigheder. Herudover har ansøgerne i en del af sagerne været udsat for xenofobisk vold eller trusler om vold fra grupper i befolkningen. I nogle

⁵⁰ Idet sagen er fra 4. kvartal er den ikke medtaget i det samlede antal sager, hvori der er meddelt opholdstilladelse.

sager forklarer ansøgerne, at de er blevet idømt betinget fængsel for forsøg på at flygte ud af Bulgarien efter, at de er blevet registreret som asylansøgere i Bulgarien. Ved tilbagevenden frygter ansøgerne således, at de skal afsone en længere fængselsdom som følge af deres flugt. Endeligt fremgår det i næsten alle sagerne, at ansøgerne finder forholdene under henholdsvis fængsling og i asytlejrene helt umenneskelige. Disse forhold forringes dog yderligere, når ansøgerne opnår asyl, idet de herefter bliver smidt ud af lejrene uden bistand til at søge bolig, uden reel mulighed for at få arbejde m.v. Dette uanset, at ansøgerne forklarer, at de har henvendt sig til myndighederne for at søge om hjælp.

I langt hovedparten af afslagene lægger Flygtningenævnet afgørende vægt på, at ansøgeren må henvises til at søge myndighedernes beskyttelse, herunder eventuelt overordnede myndigheders, ligesom ansøgeren ikke risikerer refoulement ved en tilbagevenden til Bulgarien.

Endvidere henviser Flygtningenævnet til, at "ansøgerens personlige sikkerhed i Bulgarien vil være beskyttet i fornødent omfang, ligesom de økonomiske og sociale forhold vil være tilstrækkelige". I den forbindelse fremhæves blandt andet, "at det fremgår af UNHCR's rapport, "Refugee Integration and the use of indicators: Evidence from central Europe", udgivet december 2013, at personer med flygtninge- og beskyttelsesstatus har samme rettigheder som bulgarske statsborgere, og de generelle, herunder socio-økonomiske forhold i Bulgarien, er trods vanskelige ikke sådanne, at de efter nævnets praksis kan føre til et andet resultat."

Sager vedrørende par/enlige med mindreårige børn

I sagerne, hvor der er givet afslag til par/enlige med mindreårige børn har størstedelen ligeledes været fængslet – sammen med deres børn – i Bulgarien. Ansøgerne rapporterer om vold eller trusler om vold fra de bulgarske myndigheder.

I en sag forklarer ansøgerne således, at deres børn var meget syge med leverbetændelse imens de opholdt sig i fængslet, og at den mandlige ansøger ved råb om hjælp blev fysisk afstraffet foran børnene.

En del af ansøgerne forklarer også om vold eller trusler om vold mod de voksne samt xenofobisk vold eller trusler om vold fra grupper i befolkningen. Herudover berettes ligeledes om umenneskelige forhold i fængslet og i asytlejrene, som er aldeles uegnede for børn. I en stor del af sagerne forklarer ansøgerne, at de efter at været blevet tildelt asyl, er blevet smidt ud af lejrene med deres børn uden hjælp til at finde bolig, nødvendig lægehjælp, adgang til skolegang, reel

mulighed for at finde arbejde m.v. Dette på trods af, at ansøgerne forklarer, at de har henvendt sig til myndighederne for at søge om hjælp.

En ansøger forklarer, at han så sig nødsaget til at flygte med sin datter, som lider af en hjertesygdom, idet han og datteren var henvist til at sove på gaden efter, at de havde fået opholdstilladelse i Bulgarien. De fik ikke hjælp af myndighederne, og ansøgeren frygtede for datterens helbred samt deres sikkerhed.

Som ovenfor henviser Flygtningenævnet til, at ansøgernes personlige sikkerhed vil være beskyttet i fornødent omfang, samt under henvisning til UNHCRs rapport fra 2013, at de økonomiske og sociale forhold vil være tilstrækkelige i Bulgarien.

Endvidere har Flygtningenævnet i hovedparten af sagerne lagt vægt på, at ansøgeren må henvises til at søge myndighedernes beskyttelse, herunder eventuelt overordnede myndigheder, ligesom ansøgeren ikke risikerer refoulement ved en tilbagevenden til Bulgarien.

Et flertal af Flygtningenævnets medlemmer udtaler således i en sag fra 2. kvartal 2015 at "Flygtningenævnets flertal finder i øvrigt ikke, at det forhold, at ansøgeren, efter at være blevet skilt fra sin ægtefælle nu er enlig moder med 5 mindreårige børn, kan føre til et andet resultat, idet nævnet ikke finder, ansøgerne og børnene befinder sig i en særlig sårbar situation."

4.3. Sager der verserer ved FNs menneskerettigheds komité

FN menneskerettighedskomité har i løbet af det seneste år iværksat midlertidige foranstaltninger i en række sager vedrørende tilbagesendelse af familier med mindreårige børn med flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse i Bulgarien fra Danmark⁵¹. Sagerne verserer ved menneskerettighedskomitéen.

5. Kilder

AIDA, "*AIDA National Country Report – Bulgaria*", October 2015.

AIDA, "*AIDA National Country Report – Bulgaria*", 23. April 2014.

⁵¹ Se blandt andre Application no. 9624/14, Application no. 16359/14, Application no.18136/14, Application no. 17913/14, Application no.19790/14, Application no. 20570/14 og Application no. 20617/14.

Amnesty International, 'Missing the Point – lack of adequate investigation of hate crimes in Bulgaria', februar 2015

Amnesty International. "Bulgaria: Migrants 'living in fear' after xenophobic attacks", 12. november 2013; <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2013/11/bulgaria-migrants-living-fear-after-xenophobic-attacks/>

Amnesty International: Bulgaria must rein in xenophobic and racist violence after seven attacks in a month" BHC nyhedsartikel 3. december 2013
<https://www.amnesty.org/en/latest/news/2013/12/bulgaria-must-rein-xenophobic-and-racist-violence-after-seven-attacks-month/>

Bulgarian Council on Refugees and Migrants og UNHCR, "Monitoring Report on the Integration of Beneficiaries of International Protection in the Republic of Bulgaria in 2014", December 2014.

Bulgarian Council on Refugees and Migrants "Report on the Monitoring of the Implementation of the National Program for the Integration of Refugees in the Republic of Bulgaria (2011-2013)", 2013.

Bordermonitoring Europe: "Trapped in Europe's Quagmire – The Situation of Asylum Seekers and Refugees in Bulgaria", 2014.

Flygtningenævnets formandskabsberetning af 1. april 1989-31. december 1991.

Human Rights Watch, "Containment plan: Bulgaria's Pushbacks and Detention of Syrians and Other Asylum Seekers and Migrants". April 2014.

Proasyl, "Erniedrigt, misshandelt, schutzlos: Fluchtlinge in Bulgarien". April 2015.

SAR, Bulgarian State Agency for Refugees "Asylum statistics October 2015".

http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/sar_asylum_statistics_october_2015.pdf

UNHCR, Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees

For the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report – Universal Periodic Review: REPUBLIC OF BULGARIA, august 2014

UNHCR, "Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria", 15. april 2014,

UNHCR, "Observations on the Current Situation of Asylum in Bulgaria", 2. januar 2014

UNHCR "Where is My home? Homelessness and Access to Housing among Asylum-Seekers, Refugees and Persons with International Protection in Bulgaria" 2013.

UNHCR, "Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002)", February 2003

US Department of State "Country Report on Human Rights Practices 2014 – Bulgaria", 25 June 2015