



Bulgaria: Asylsystemet

- Hva var innvilgelsesprosenten fra 2019 til 2021, fordelt på de fem største asylsøkergruppene?
- Har det vært endringer i lovgivningen på migrasjonsfeltet de siste årene (2019–2021), og hva innebærer i så fall endringene?
- Har det vært endringer når det gjelder «pushbacks» den senere tid?
- For hvilke asylsøkere anvendes «inadmissibility procedure» og «accelerated procedure»?
- Anses asylsøknaden som åpenbar grunnløs for noen asylsøkergrupper? Finnes det informasjon om praksis for disse gruppene?
- Hva er praksis vedrørende asylsøkere fra Afghanistan?
- Hvordan er situasjonen for Dublin-returnerte? Får de asylsaken gjenåpnet, og har de tilgang til mottaksplass ved retur?
- Har det vært endringer den senere tid hva gjelder rettsikkerhetsgarantier, herunder klagebehandling, tilgang til tolketjenester og juridisk bistand?

Innledning

Fra 2013 var det en kraftig økning i antall migranter og flyktninger som kom til Bulgaria over grensen fra Tyrkia og Hellas. Mange fortsatte videre, hovedsakelig gjennom Serbia, til andre europeiske land. Bulgaria opplevde i denne perioden et stort press når det gjaldt mottak av migranter og flyktninger og behandling av søknader (Bocek 2018, s. 4).

Fra 2015 til 2020 gikk antallet personer som søkte om beskyttelse i Bulgaria, kraftig ned, fra omtrent 20 400 i 2015 til rundt 3500 i 2020. Dette skyldtes først og fremst at flyktningruten på vest-Balkan ble stengt etter avtalen mellom EU og Tyrkia i mars 2016 (Bocek 2018, s. 4). I 2021 var det imidlertid en kraftig oppgang i antall søkere, til rundt 11 000 (SAR u.å.).

I denne responsen belyser vi enkelte forhold knyttet til asylsystemet i Bulgaria som utlendingsmyndighetene trenger opplysninger om.

Responsen bygger i hovedsak på informasjon fra ECRE (European Council on Refugees and Exiles), som driver databasen AIDA (Asylum Information Database), som har utgitt rapporten *Country Report: Bulgaria 2021*, forfattet av den

bulgarske Helsinkikomiteen (Savova 2022b). AIDA-rapporten er den mest oppdaterte kilden på asylsystemet i Bulgaria, den siste rapporten er fra februar 2022. Helsinkikomiteen har vært svært kritiske til mange av lovendringene som bulgarske myndigheter har gjennomført på utlendings- og asylfeltet de senere årene. Samtidig har Helsinkikomiteens beskrivelse av regelverket og praksis tidligere sammenfalt med informasjon fra andre kilder.

Asyllovgivningen

Bulgaria sluttet seg i 1993 til FNs flyktningkonvensjon av 1951 og tilleggsprotokollen av 1967. Landet er tilsluttet den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (ECHR), og som EU-medlem er Bulgaria også bundet av EU-lovgivningen på feltet, Common European Asylum System (CEAS) (Fuleihan et al. 2018, s. 5, 6).

Loven om asyl og flyktninger (LAR)¹ ble vedtatt i 2002, mens loven om utenlandske borgere i Bulgaria ble vedtatt i 1998² (Savova 2019, s. 9).

Det er State Agency for Refugees (SAR) som har ansvaret for behandlingen av asylsøkere og flyktninger i Bulgaria. To typer beskyttelsestillatelser kan gis: flyktningstatus og subsidiær beskyttelse (humanitær status) (Savova 2019, s. 18).

Endringer i asyllovgivningen de siste årene

Siden 2019 har det vært få endringer i lovgivningen på asylfeltet. I 2021 var det få lovendringer generelt, som følge av tre valg til parlamentet og et presidentvalg. Dette førte til et lite aktivt parlament (Savova 2022a).

I 2020 ble det gjort endringer i loven om asyl og flyktninger som gjaldt juridisk bistand for enslige mindreårige asylsøkere. Oppgaven med å representere disse juridisk under selve asylsaksbehandlingen, men også etter innvilgelse med hensyn til rettigheter og krav, ble flyttet fra kommunene til National Legal Aid Bureau (NLAB). Formålet med endringen er å sikre enslige mindreårige tilgang til verger, god tilgang til juridisk bistand og sørge for at interessene deres i asylsøkerprosessen ble ivaretatt (Savova 2021, s. 42, 43).

¹ <https://lex.bg/laws/ldoc/2135453184> (på bulgarsk, siste versjon foreligger ikke på engelsk)

² <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134455296> (på bulgarsk, siste versjon foreligger ikke på engelsk)

Opprinnelsesland og innvilgelser

I 2021 søkte 10 999 personer om beskyttelse i Bulgaria. 143 personer ble innvilget flyktningstatus, 1876 subsidiær beskyttelse og 1256 søknader ble avslått (Savova 2022b, s. 7).

Til sammenligning søkte 3525 personer om asyl i 2020, 105 fikk flyktningstatus, 716 fikk subsidiær beskyttelse og 1374 fikk avslag (Savova 2021, s. 7). I 2019 søkte 2152 personer om asyl, 181 fikk flyktningstatus, 300 fikk subsidiær beskyttelse og 1134 fikk avslag (Savova 2020, s. 7).

Som i 2020, var de fem største ankomstlandene i 2021 (i synkende rekkefølge) Afghanistan, Syria, Irak, Marokko og Pakistan (Savova 2021, s. 7; 2022b, s. 7). I 2019 var de fem største ankomstlandene Afghanistan, Syria, Irak, Pakistan og Iran (Savova 2020, s. 7).

Tabellen under viser antall søkere, innvilgelser og avslag i 2021 i første instans fordelt på de fem største ankomstlandene (Savova 2022b, s. 7):

	Antall søkere	Ikke avgjort (per 31.12.21)	Flyktningstatus	Subsidiær beskyttelse	Avslag
Afghanistan	6025	4545	50	33	767
Syria	3758	2368	59	1792	21
Irak	479	200	13	8	146
Marokko	206	129	0	0	88
Pakistan	173	56	0	0	101

Kilde: SAR (som gjengitt i Savova 2022b, s. 7).

Som det fremgår av tabellen, var det flest syrere som fikk innvilget beskyttelse i 2021, særlig subsidiær beskyttelse. Det er en markant endring i fordelingen mellom flyktningstatus og subsidiær beskyttelse fra 2019 til 2021. Det var ingen innvilgelser for asylsøkere fra Marokko og Pakistan, mens 13 irakere fikk innvilget beskyttelse (Savova 2020, s. 7; 2021, s. 7; 2022b, s. 7).

Antall afghanske asylsøkere i 2021 økte kraftig fra 2020, da det kom 1736 personer. Avslagsprosenten for denne gruppen sank imidlertid noe, men forble

likevel høy, med 99 prosent i 2020 og 90 prosent i 2021 (Savova 2021, s. 7; 2022b, s. 7).

Også i 2019 var det flest syrere (97 prosent) som fikk innvilget beskyttelse: 41 prosent flyktningstatus og 56 prosent subsidiær beskyttelse. De andre fire landene med høyest ankomster hadde en avslagsprosent på 75 prosent eller høyere (høyest for Afghanistan med 94 prosent) (Savova 2020, s. 7).

Pushbacks på grensen mellom Bulgaria og Tyrkia

Bulgarske myndigheter beskrives som preventive når det gjelder å slippe migranter og asylsøkere inn i landet, særlig på grensen mellom Bulgaria og Tyrkia. Et grensegjerde langs hele grensen mellom Bulgaria og Tyrkia ble ferdigstilt i 2017. Gjerdet har et overvåkingssystem som gjør at bulgarsk politi varsler tyrkisk politi når de registrerer bevegelse. Til tross for dette, klarer likevel en del å komme seg inn i Bulgaria via Tyrkia (Bocek 2018, s. 5).

I 2021 fortsatte Bulgaria med såkalte systematiske pushbacks på grensen mot Tyrkia. I slutten av juli opplyste den bulgarske innenriksministeren at oppunder 17 000 personer hadde blitt returnert til nabolandene siden starten av året. I slutten av august rapporterte det bulgarske politiet at de daglig sendte mellom 100 og 200 «ulovlige migranter» tilbake til Tyrkia (ECRE 2021). I oktober opplyste sjefen for regionpolitiet i Elhovo at rundt 20 000 personer hadde blitt hindret i å krysse grensen mellom Bulgaria og Tyrkia siden begynnelsen av året. For hele 2021 registrerte den bulgarske Helsinkikomiteen 2513 angivelige pushbacks, som totalt berørte rett i underkant av 45 000 personer (Savova 2022b, s. 22). Dette var en klar økning sammenliknet med 2020 da i overkant av 15 000 personer ble drevet tilbake over grensen (ECRE 2021).

Anvendelse av «admissibility procedure» (realitetsbehandling) og «accelerated procedure» (hurtigprosedyre)

«Admissibility procedure» (realitetsbehandling) og «accelerated procedure» (hurtigprosedyre) er to adskilte prosesser i asylsaksbehandlingen.

Vurderingen av om en sak skal unntas realitetsbehandling (inadmissible) (art. 15 i LAR), gjøres før eller i løpet av asylsaksbehandlingen. En søknad kan unntas realitetsbehandling dersom asylsøkeren (Savova 2022b, s. 41, 42):

- Ikke kommer til avtalt intervju
- Ved to anledninger ikke har befunnet seg på tilvist eller oppgitt adresse

- Har endret bostedsadresse uten å varsle SAR og innen tre måneder ikke gitt noen objektiv grunn for å unnlate å gjøre det
- Har unnlatt å samarbeide med saksbehandler i tre eller flere tilfeller for å klargjøre forhold i asylsøknaden
- Trekker søknaden om beskyttelse
- Har fått beskyttelse i et annet EU-land
- Har dødd
- Skal returneres til et annet land som følge av Dublin-forordningen

For tiden unntar bulgarske myndigheter realitetsbehandling kun når en asylsøker har levert en ny asylsøknad uten nye opplysninger (Savova 2022b, s. 42).

Hurtigprosedyre (art. 13 (1), art. 70 (1) i LAR) anvendes ved manglende troverdighet, eller når en søknad virker åpenbart grunnløs. En søknad vurderes som åpenbart grunnløs dersom asylsøkeren (Savova 2022b, s. 42, 43):

- Har anført forhold som ikke er relevante for vurderingen av internasjonal beskyttelse
- Har kommet med selvmotsigende, inkonsekvente, feilaktige eller usannsynlige opplysninger, i strid med landinformasjon
- Har villedet myndighetene ved å gi uriktig informasjon, falske dokumenter eller holdt tilbake relevant informasjon eller dokumenter
- Nekter å avgi fingeravtrykk
- Oppholder seg i landet uten å søke om asyl
- Kommer fra et trygt hjemland
- Kommer fra et trygt tredjeland og vil kunne returnere til dette landet og få saken sin behandlet

Det er SAR som behandler søknader etter hurtigprosedyren i første instans, og det må skje innen 14 dager etter registrering av asylsøknaden (Savova 2022b, s. 43).

I 2021 fikk 1112 personer avslått sin søknad i hurtigprosedyre. Fordelingen per land ser slik ut (Savova 2022b, s. 44):

- Afghanistan: 735
- Irak: 111
- Pakistan: 98
- Marokko: 78
- Algerie: 16
- Iran: 12
- Tunisia: 11
- Tyrkia: 10

- Andre nasjonaliteter: 197

Personer fra land som Algerie, Marokko, Tunisia og Bangladesh blir systematisk behandlet som åpenbart grunnløse asylsøkere under hurtigprosedyren. Det samme har vært tilfellet for afghanske asylsøkere (se under).

Hva er praksis i Bulgaria for asylsøkere fra Afghanistan?

Afghanere har vært den største asylsøkergruppen til Bulgaria siden 2016, og hadde i 2020 en avslagsprosent på 99 prosent (Savova 2021, s. 12).

På spørsmål til den bulgarske Helsinkikomiteen om praksis etter Talibans maktovertagelse i august 2021, svarte de at innvilgelsesprosenten for afghanske asylsøkere gikk noe opp i 2021, og i dag er 10 prosent. Dette skyldes at noen høyprofilerte saker ble innvilget. Men i all hovedsak er praksis i Afghanistan-sakene som før, det vil si at 90 prosent av asylsøknadene fra afghanske borgere blir avslått i en hurtigprosedyre. På spørsmål om Bulgaria har stanset tvangsreturer til Afghanistan i lys av de politiske omveltningene, svarer Helsinkikomiteen benektende, men at uttransporter for tiden ikke gjennomføres på grunn av praktiske forhold som at ambassaden ikke er virksom, slik at de ikke kan utstede laissez-passes, og at det ikke er flyvninger til Afghanistan (Savova 2022a).

Situasjonen for Dublin-returnerte

I 2021 mottok Bulgaria rundt 7800 anmodninger om tilbaketakelse etter Dublin-avtalen, hvorav 78 ble iverksatt. I 2020 mottok de 1900 anmodninger, 14 ble iverksatt. Antallet iverksatte tilbaketakelser i 2021 økte dermed kraftig fra 2020, men er samtidig lavt sammenlignet med antallet anmodninger som kom inn. Dette kan delvis forklares med pandemien, da Bulgaria innstilte alle tilbaketakelser under en nasjonal nedstenging fra mars til mai 2020. Mange planlagte tilbaketakelser ble også utsatt som følge av nedstenging i andre land (Bulgarian Helsinki Committee 2022).

Asylsøkere som returneres til Bulgaria etter Dublin-avtalen, har i utgangspunktet ingen problemer med å slippe inn i landet. Dersom den returnerte har en ikke avgjort asylsøknad i Bulgaria, eller behandlingen ble avbrutt fordi søkeren forsvant, blir vedkommende transportert til asylmottak i regi av SAR. Tidligere satte SAR behandlingen på vent dersom søkeren forlot Bulgaria før saken var behandlet ferdig. Etter lovendring i 2020 har SAR i slike tilfeller mulighet til å avslutte behandlingen av en sak. I begge tilfeller er saken ikke endelig avgjort, og kan derfor gjenopptas (Bulgarian Helsinki Committee 2022).

Dersom saken til en Dublin-returnert er avslått med et endelig vedtak før, eller etter at, vedkommende forlot Bulgaria, blir den returnerte overført til internerings-senter, enten Busmantsi i Sofia eller Lyubimets nær grensen til Tyrkia. Foreldre interneres vanligvis sammen med sine barn (Bulgarian Helsinki Committee 2022).

Den bulgarske Helsinkikomiteen skriver at Dublin-returnerte vanligvis ikke har problemer med å få saken gjenopptatt ved retur, såfremt saken ikke har blitt endelig avgjort før eller mens de befant seg i utlandet. De er imidlertid ikke sikret statlig støtte til mat eller bolig, med mindre de blir vurdert som sårbare. Dersom det ikke er ledig plass i asylmottak eller tilstrekkelig med ressurser til mat, må de betale for dette selv (Bulgarian Helsinki Committee 2022).

Returnerte skal få tilgang til helsetjenester, men helsetjenester er vanligvis knappe. Tilrettelagt behandling, verken for fysiske eller psykiske lidelser, er tilgjengelig, ifølge den bulgarske Helsinkikomiteen (2022).

Rettsikkerhetsgarantier

Tilgang til tolketjenester

Ifølge LAR art. 63a (6) skal det tolkes til et språk som asylsøkeren forstår. Både i første og annen instans har tolkning vært et problem i mange år, også i 2021. Kvaliteten beskrives ofte som dårlig. Det tolkes for det meste på engelsk, fransk og arabisk, og stort sett bare i mottakssentre i hovedstaden Sofia. Oversettere på andre sentrale språk som kurdisk, pashto, urdu, tamil, etiopiske³ språk og swahili, er sjelden å få tak i (Savova 2022b, s. 28).

Når det ikke har vært tolk tilgjengelig på asylsøkerens språk, har det vært et problem at kommunikasjonen har foregått på et språk valgt av saksbehandleren, ikke asylsøkeren. I 2020 utgjorde dette imidlertid bare 0,2 prosent av sakene, mens det i 2021 ikke var registrert noen slike tilfeller, hvilket betyr at problemet er mer eller mindre borte (Savova 2021, s. 23; 2022b, s. 28, 29).

Det har vært problematisk at tolker oppsummerer asylsøkerens opplysninger, og/eller kommenterer troverdigheten eller sannsynligheten av opplysningene. I 11 prosent av alle asylsaker som ble undersøkt i 2021, korrigerer ikke saksbehandleren de aktuelle tolkene, eller fikk dem fjernet fra saken. Problemet forsterkes av at intervjuprotokollen ikke er basert på opptak av intervjuet, men på saksbehandlerens notater. Tolkene har derfor vanskeligheter med å gi en fullstendig gjengivelse av asylsøkerens forklaring og svar (Savova 2022b, s. 29).

³ Det fremkommer ikke hvilke etiopiske språk det henvises til.

Juridisk bistand

Asylsøkere har rett til å be om å få utnevnt advokat fra de registrerer en søknad om asyl. Til tross for dette hadde ikke juridisk bistand i første instans blitt iverksatt ved årsskiftet 2021/2022 (Savova 2022b, s. 32).

Mot slutten av 2017 fikk National Legal Aid Bureau (NLAB) (statlig organ ansvarlig for å gi rettshjelp) finansiering fra AMIF (EUs Asylum, Migration and Integration Fund) for å gi sårbare asylsøkere rettshjelp under behandling i førsteinstans. Prosjektet varte ut juli 2021, og etter prosjektets slutt godtok NLAB å fortsette å representere sårbare asylsøkere. I 2021 ble det gitt juridisk bistand til færre enn 50 asylsøkere under førsteinstansbehandling, en klar nedgang fra 2020 da 818 sårbare asylsøkere fikk rettshjelp. Andre asylsøkere hadde ikke tilgang til juridisk bistand under førsteinstansbehandling av asylsaken (Savova 2021, s. 26; 2022b, s. 32).

Siden slutten av 2020 har, som tidligere nevnt, ansvaret for rettshjelp for enslige mindreårige asylsøkere under asylsaksbehandlingen og etter innvilget tillatelse, blitt gitt til advokater utnevnt av NLAB. Foreløpig tilbakemelding fra asylsøkerbarn og de som følger deres situasjon, som den bulgarske Helsinkikomiteen og UNICEF, er så langt overveiende positiv (Savova 2022b, s. 32).

Asylsøkere får først fri rettshjelp når klagen har blitt fremmet for domstolen. Fri rettshjelp i forbindelse med klageforberedelse har fortsatt ikke blitt iverksatt. AMIF-finansieringen omfatter også rettslig bistand under klageforberedelsen for sårbare grupper. Etersom «vanlige» asylsøkere får rettshjelp først etter at klagen har blitt fremmet, blir det påpekt at de er avhengige av bistand fra frivillige organisasjoner for å få forberedt og fremmet en klage (Savova 2022b, s. 32, 33).

Om Landinfos responser

Utlendingsforvaltningens fagenhet for landinformasjon (Landinfo) innhenter og analyserer informasjon om samfunnsforhold og menneskerettigheter i land som Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE) og Justis- og beredskapsdepartementet har behov for kunnskap om.

Landinfos responser er basert på opplysninger fra nøye utvalgte informasjonskilder, og kan bygge på både skriftlig og muntlig kildemateriale. Opplysningene er behandlet i henhold til [anerkjente kvalitetskriterier for landinformasjon](#) og [Landinfos retningslinjer for kilde- og informasjonsanalyse](#).

En respons er et svar på konkrete spørsmål som saksbehandlere i utlendingsforvaltningen har stilt Landinfo, og er ikke ment å være utfyllende redegjørelser for et tema. Responsene er utarbeidet innenfor korte frister, og kildegrunlaget er ikke alltid like bredt som i våre temanotater.

Landinfo er en faglig uavhengig enhet, og informasjonen som presenteres, kan ikke tas til inntekt for et bestemt syn på hva praksis bør være i utlendingsforvaltningens behandling av søknader. Landinfos responser gir heller ikke uttrykk for norske myndigheters syn på de forhold og land som omtales.

Referanser

Skriftlige kilder

- Bocek, Tomas (2018, 19. april). *Report of the fact-finding mission by ambassador Tomas Boček, Special representative of the Secretary General on migration and refugees, to Bulgaria, 13-17 November 2017*. Strasbourg: Council of Europe. Tilgjengelig fra <https://rm.coe.int/report-of-the-fact-finding-mission-by-ambassador-tomas-bocek-special-r/16807be041> [lastet ned 31. januar 2022].
- Bulgarian Helsinki Committee (2022, 23. februar). *Dublin*. Brussel: ECRE. Tilgjengelig fra <https://asylumineurope.org/reports/country/bulgaria/asylum-procedure/procedures/dublin/> [lastet ned 22. februar 2022].
- ECRE, European Council on Refugees and Exiles (2021, 10. september). *Bulgaria: Pushbacks Escalate as Government Discusses Reinforcements at Borders*. Brussel: ECRE. Tilgjengelig fra <https://ecre.org/bulgaria-pushbacks-escalate-as-government-discuss-reinforcements-at-borders/> [lastet ned 4. februar 2022].
- Fuleihan, Dalia; Gregory, Catherine; Haralampieva, Violeta; Harpin, Margaret; Akram, Susan; Kuzmova, Yoana & Jarahzadeh, Kamyar (2018, juni). *The Detention of Asylum-Seekers in Bulgaria*. Brooklyn: Refugee Solidarity Network & Center for Legal Aid: Voice in Bulgaria. Tilgjengelig fra <https://refugeesolidaritynetwork.org/wp-content/uploads/2018/12/BU-RSN-Bulgaria-Report-final-final-2018.pdf> [lastet ned 4. februar 2022].
- SAR, dvs. State Agency for Refugees (u.å.). *Актуална информация: Информация за броя лица, подали молба за международна закрила и броя на взетите решения в периода 1993 – 2021 г.* [Aktuell informasjon om antall søkere for internasjonal beskyttelse og antall vedtak mellom 1993 og 2021]. Sofia: SAR. Tilgjengelig fra https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.aref.government.bg%2Fsite%2Fdefault%2Ffiles%2Fuploads%2Fdocs%2F2022-02%2FApplications-Decisions-1993-2021%2520-%2520bulg_12.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK [lastet ned 1. februar 2022].
- Savova, Iliana (2019, januar). *Country report: Bulgaria 2018*. Brussel: ECRE. Tilgjengelig fra https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/03/report-download_aida_bg_2018update.pdf [lastet ned 4. februar 2022].
- Savova, Iliana (2020, 6. mars). *Country report: Bulgaria 2019*. Brussel: ECRE. Tilgjengelig fra https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/02/report-download_aida_bg_2019update.pdf [lastet ned 7. februar 2022].
- Savova, Iliana (2021, 10. februar). *Country report: Bulgaria 2020*. Brussel: ECRE. Tilgjengelig fra https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/02/AIDA-BG_2020update.pdf [lastet ned 1. februar 2022].

Savova, Iliana (2022b, februar). *Country report: Bulgaria 2021*. Brussel: ECRE. Tilgjengelig fra https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/02/AIDA-BG_2021update.pdf [lastet ned 28. februar 2022].

Muntlige kilder

Savova, Iliana (2022a). E-post, 26. januar, 3. mars 2022a.

© Landinfo 2022

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Landinfo er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov.