

Joanna Siekiera\*

## Instytucja azylu w Norwegii\*\*1

## I. WSTĘP

Instytucja azylu w prawie międzynarodowym polega na udzieleniu schronienia (prawa wjazdu wraz z możliwością osiedlenia się) cudzoziemcowi ściganemu w kraju ojczystym lub w państwie trzecim za popełnienie przestępstwa politycznego lub z innych powodów politycznych. Udzielenie azylu wiąże się nierozzerwalnie z odmową wydania (ekstradycji) cudzoziemca do państwa pochodzenia lub innego, które o to zabiega. Jeżeli umowy międzynarodowe wiążące państwo nie stanowią inaczej, to udzielenie azylu należy do jego kompetencji własnej, co wynika z zasady suwerenności państw. Prawo międzynarodowe wyróżnia dwa rodzaje azylu: terytorialny oraz dyplomatyczny. Niniejsza analiza dotyczy azylu terytorialnego, który został wprowadzony w 1967 r. przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych na podstawie Deklaracji w sprawie azylu terytorialnego<sup>2</sup>. Udzielenie azylu jest aktem pokojowym i humanitarnym, a akt jednostronny, przez który dane państwo udziela azylu, powinien być respektowany przez inne państwa. Wyjątkiem są osoby ścigane za zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne oraz zbrodnie przeciwko pokojowi. Im prawo azylu nie przysługuje. Przedmiotem niniejszego artykułu jest instytucja prawna, jaką jest azyl w systemie prawnym Królestwa Norwegii. Jest ona regulowana postanowieniami Ustawy migracyjnej z 2008 r. (*Utlendingsloven, Nr 35 av 2008*)<sup>3</sup>. Obowiązująca obecnie ustawa została przyjęta 15.05.2008 r., a jej pełna nazwa brzmi: Ustawa dotycząca dostępu cudzoziemców do Królestwa i ich pobytu w nim (*Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her*).

Choć prezentacja porządku prawnego Norwegii w zakresie licznych administracyjnych rozwiązań dotyczących przyjmowania imigrantów, wydawania pozwoleń na pracę pracownikom z państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Europejskiego Obszaru Gospodarczego<sup>4</sup> lub spoza tych obszarów wykracza

\* Dr Joanna Siekiera jest adiunktem na Wydziale Prawa, Uniwersytet w Bergen, Norwegia, ORCID: 0000-0003-0125-9121, e-mail: joanna.siekiera@uib.no, <https://www.uib.no/en/persons/Joanna.Siekiera>

\*\* Data zgłoszenia tekstu przez autorkę: 11.01.2021 r.; data przyjęcia tekstu przez redakcję do publikacji: 15.10.2021 r.

<sup>1</sup> Niniejszy tekst stanowi skróconą wersję opinii prawnej sporządzonej dla Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości.

<sup>2</sup> UN General Assembly, Declaration on Territorial Asylum, 14 December 1967, A/RES/2312(XXII).

<sup>3</sup> *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven)*, LOV-2008-05-15-35. Cała ustawa wraz z odesłaniami do historii jej nowelizacji dostępna jest w bazie ustaw norweskich: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35> (dostęp: 11.01.2021 r.) – dalej ustawa migracyjna.

<sup>4</sup> Celowe rozróżnienie stosowane w oficjalnej dokumentacji prawnej i urzędowej w Norwegii, jako że państwo to nie jest członkiem Unii Europejskiej.

poza treść artykułu, należy odnotować, że Polonia stanowi największą mniejszość narodową w Norwegii. Państwo to liczy 5 374 807 mieszkańców<sup>5</sup>, zaś imigranci stanowią 14,7% populacji, przy czym od lat w czołówce znajdują się Polacy<sup>6</sup>. W Norwegii mieszka ponad 105 tys. Polaków i osób polskiego pochodzenia<sup>7</sup>. Stanowi to ogółem 18% z ponad 584 tys. zamieszkałych tu cudzoziemców<sup>8</sup>. Co roku rośnie liczba napływowych pracowników z Polski, plasując się zwykle na poziomie ok. 3,4 tys. osób. W pierwszej połowie 2020 r. zarejestrowało się 2,5 tys. polskich pracowników<sup>9</sup>. Trend ten odwrócił ekonomiczną migrację z sąsiedniej Szwecji. Obserwuje się wędrowniki Rosjan wzdłuż szlaku arktycznego, przykładowo jesienią 2015 r. 5,5 tys. osób złożyło wnioszek o polityczny azyl w Królestwie Norwegii<sup>10</sup>.

Przeważająca większość pracowników polskich pracuje fizycznie, w tym przy robotach sezonowych. Znacznie mniej jest pracowników wykwalifikowanych (są to głównie lekarze, naukowcy czy architekci) cenionych za etos pracy<sup>11</sup>.

Norwegowie są świadomi zastępowalności grup narodowych na rynku pracy, w tym Polaków, którzy często nie asymilują się ze społeczeństwem, nie uczą się języka norweskiego, obracając się jedynie w polskich kręgach<sup>12</sup>. Tylko mała grupa pracowników z Polski, głównie średniego szczebla, biegle posługuje się językiem norweskim i uczestniczy w życiu społecznym Norwegii<sup>13</sup>.

Do 30.09.2020 r. Królestwo Norwegii nigdy nie przyznało żadnemu Polakowi prawa azylu na terytorium swojego państwa. Sprawa Rafała Gawła, który przybył do Norwegii 7.01.2020 r. była bezprecedensowa, zgromadzony materiał obszerny, a linia argumentacji przekonała urzędy i opinię publiczną<sup>14</sup>. Należy zatem spodziewać się kolejnych wniosków o azyl składanych przez Polaków.

<sup>5</sup> Dane na drugą połowę roku 2020 r. zgodnie z danymi Centralnego Biura Statystycznego Norwegii: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/folkemengde> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>6</sup> Pierwsi liczni imigranci z Polski zaczęli przybywać do Norwegii w latach 80. XX w. Por. M. Jurgo-Puszczyński [red.] *Polske politiske flyktninger til Norge på 1980-tallet*, Mińsk 2011.

<sup>7</sup> Do 1.01.2020 r. obowiązywała zasada wyłączności obywatelstwa, dlatego wielu Polaków, głównie przez wzgląd na urodzone już w Norwegii potomstwo, rezygnowało z polskiego obywatelstwa przyjmując tym samym obywatelstwo norweskie.

<sup>8</sup> <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/vi-naer-mar-oss-5-33-millioner> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>9</sup> <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/nesten-15-prosent-er-innvandrere> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>10</sup> A. Moe, L. Rowe, *Asylstrømmen fra Russland til Norge i 2015: Bevisst russisk politikk?*, „Nordisk østforum” 2016/30(2), s. 1–18.

<sup>11</sup> Artykuły z prasy norweskiej (tłum. – J.S.): „Kto wybuduje nasze domy, jak Polacy wyjadą?” (*„Hvem skal bygge husene våre om polakkene drar hjem?”*), <https://forskning.no/innvandring/hvem-skal-bygge-husene-vare-om-polakkene-drar-hjem/1339975> oraz „Polacy na szczycie imigracji w zeszłym roku” (*„Polakker på innvandertoppen i fjor”*), <https://velferd.no/velferd/2020/polakker-pa-innvandertoppen-i-fjor> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>12</sup> Obserwacje autorki oraz wnioski z rozmów z przedstawicielami akademickimi, urzędnikami oraz zwykłymi Norwegami.

<sup>13</sup> Przekaz medialny dotyczący Polonii i państwa polskiego oraz ich obraz w środowisku akademickim jest wyraźnie jednostronny, ukazujący Polskę w negatywnym świetle. Mogą o tym świadczyć m.in. stronicze reportaże okołowyborcze podczas wyborów prezydenckich w Norwegii w 2020 r., opisy publicznych protestów w Polsce z ewidentnie jednostronną narracją, publiczne seminaria, jak np. na Uniwersytecie w Bergen *„Where is Poland headed?”* (dostęp: 5.05.2020 r.).

<sup>14</sup> O przyznaniu azylu na okres 1 roku z możliwością podjęcia pracy oraz ochrony prawnej dla całej rodziny wnioskodawcy informowały wszystkie media w Norwegii. Zob. np. NRK: <https://www.nrk.no/nyheter/polsk-statsborger-har-fatt-asyl-1.15192054>; Aftenposten: <https://www.aftenposten.no/norge/politikki/zgGlzr/polsk-statsborger-har-fatt-asyl-i-norge>; VG: <https://www.vg.no/nyheter/utenriks/i/mBRP4E/hevder-seg-forfulgt-av-polske-myndigheter-fikk-politisk-asyl-i-norge>; Resett: <https://resett.no/2020/10/08/polsk-statsborger-har-fatt-asyl-i-norge/> (dostęp: 11.01.2021 r.).

## II. USTAWA MIGRACYJNA Z 2008 R.

Założeniem legislatury przy przyjmowaniu podstawy prawnej stosowania azylu na terenie Królestwa Norwegii było dostosowanie dynamicznych warunków społeczno-ekonomicznych na obszarze UE/EOG do stanu prawnego Norwegii. Poprzednia ustawa migracyjna uchwalona została w 1988 r. Obecnie obowiązuje wspomniana na początku ustawa migracyjna z 2008 r.<sup>15</sup>

Rozdział 4 ustawy migracyjnej nosi nazwę „Ochrona” (*Beskyttelse*). Definiuje on pojęcie i przesłanki stosowania azylu. Paragraf 28 opisuje azyl jako „zezwolenie na pobyt dla cudzoziemców potrzebujących ochrony”. Widać tu wyraźnie, że status osoby ubiegającej się o azyl, a następnie azylanta został obwarowany warunkiem pierwotnego uzyskania statusu uchodźcy (*flyktning*). „Cudzoziemiec, który przebywa na terytorium kraju lub na granicy norweskiej, po złożeniu wniosku, zostanie uznany za uchodźcę, jeżeli taki cudzoziemiec:

- a) ma uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu poglądów politycznych i nie jest w stanie, lub z powodu takiej obawy nie może, powołać się na ochronę w swoim kraju ojczystym, (...) lub
- b) (...) w przypadku powrotu do kraju pochodzenia istnieje realne zagrożenie objęcia tego cudzoziemca karą śmierci, torturami lub innym niehumanitarnym lub poniżającym traktowaniem.”<sup>16</sup>.

Cudzoziemcowi, który został uznany za uchodźcę na podstawie paragrafu 1 ustawy migracyjnej przysługuje zezwolenie na pobyt (azyl). Tak szeroki zakres podmiotowy ustawy został doprecyzowany w dalszej części paragrafu, w którym racjonalny ustawodawca stanowi, że wnioskodawca jest uznawany za uchodźcę, nawet jeśli potrzeba ochrony pojawiła się po opuszczeniu przez niego kraju ojczystego „i wynika z jego własnych działań”<sup>17</sup>.

Urzędnicy oceniający, czy należy uczynić jakikolwiek wyjątek od głównej zasady przyznania statusu azylanta, muszą położyć szczególny nacisk na to, czy potrzeba ochrony wynika z czynów podlegających karze na mocy wewnętrznego prawa norweskiego, czy też wnioskodawca próbuje bezprawnie uzyskać zezwolenia na pobyt w Norwegii. Stąd też prawo do uznania statusu uchodźcy, a później azylanta nie ma zastosowania, jeśli cudzoziemiec może otrzymać skuteczną ochronę w innych częściach kraju pochodzenia niż obszar, z którego wnioskodawca uchodził, i nie jest nierozsądne skierowanie wnioskodawcy do poszukiwania ochrony w tych częściach kraju pochodzenia<sup>18</sup>. Dodatkowo przyznano w tym miejscu możliwość prerogatywy króla Norwegii, który może wydać niezależną decyzję w sprawach uregulowanych w paragrafach 28–30.

Sam termin „prześladowanie”, na podstawie zaistnienia którego możliwe jest wnioskowanie do organów norweskich o przyznania statusu ochronnego, został enumeratywnie wymieniony w ustawie migracyjnej.

<sup>15</sup> *Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (Utlendingsloven)*, LOV-2008–05–15–35. Cała ustawa wraz z odesłaniami do historii jej nowelizacji dostępna jest w bazie ustaw norweskich: [https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008–05–15–35](https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35) (dostęp: 11.01.2021 r.) – dalej ustawa migracyjna.

<sup>16</sup> Ustawa migracyjna, § 28.

<sup>17</sup> Ustawa migracyjna, § 28.

<sup>18</sup> Ustawa migracyjna, § 28.

Aby czyny zostały uznane za prześladowanie muszą stanowić poważne naruszenie podstawowych praw człowieka, zgodnie z normami wynikającymi z Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności<sup>19</sup>.

Prześladowanie może obejmować przemoc fizyczną lub psychiczną, w tym przemoc seksualną, stosowanie dyskryminującego ustawodawstwa oraz środków administracyjnych, policyjnych i sądowych, nakładanie kar, które są nieproporcjonalne lub dyskryminujące, brak dostępu do kontroli sądowej, który skutkuje nieproporcjonalną lub dyskryminującą karą, ścigania za odmowę odbycia służby wojskowej w konflikcie, działania skierowane przeciwko płci (*kjønn*)<sup>20</sup> lub przeciwko dzieciom<sup>21</sup>.

Wśród podmiotów dopuszczających się prześladowania zostało wymienione nie tylko państwo, ale także organizacje lub grupy kontrolujące aparat państwa oraz podmioty niepaństwowe, w tym organizacje międzynarodowe, które nie są w stanie lub nie chcą wdrożyć rozsądnych środków w celu zapobiegania prześladowaniom, w tym za pomocą skutecznego systemu wykrywania, ścigania i karania czynów stanowiących prześladowanie. Widać tu zatem jednoznacznie rozróżnienie na aktywne i pasywne prześladowanie, przy czym są one traktowane równoważnie przez norweskiego ustawodawcę.

Ustaleniom przesłanek zaistnienia prześladowania poświęcony jest kolejny § 30 ustawy migracyjnej. Prześladowanie religijne występuje wtedy, gdy wnioskodawca nie może swobodnie praktykować swoich przekonań, w tym uczestniczyć w formalnych nabożeństwach lub wyrażać opinii związanych z religią. Prześladowanie etniczne wskazuje na prześladowanie w związku z przynależnością do grupy określonej przez jej tożsamość kulturową, etniczną lub językową, pochodzenie geograficzne lub polityczne albo pokrewieństwo z ludnością innego państwa. Wreszcie prześladowanie społeczne dotyczy czynów względem osób z grupy, która wyróżnia się cechą wspólną od ogółu społeczeństwa, która jest wrodzona bądź tak fundamentalna, że nie można oczekiwać, iż osoba taka się tej cechy wyrzeknie. Prześladowanie polityczne dotyczy natomiast kar za wyrażenie opinii o prześladowcach lub ich polityki czy metodach, niezależnie od tego, czy wnioskodawca działał zgodnie z taką opinią<sup>22</sup>.

Przesłankami wyłączającymi rozpatrywanie wniosku osoby ubiegającej się o azyl (*asylsøker*) i ochronę prawną wprowadzoną w ramach ustawy migracyjnej są uznanie cudzoziemca za winnego popełnienia zbrodni lub istnieją poważne powody uznania go za winnego zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej lub zbrodni przeciwko ludzkości bądź gdy popełnił on poważne przestępstwo o charakterze innym niż polityczny poza granicami Norwegii, przed przyjazdem do Norwegii jako uchodźca lub jest winny czynów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Prawo do bycia uznanym za uchodźcę nie ma również zastosowania, gdy cudzoziemiec został prawomocnym wyrokiem skazany za szczególnie poważne przestępstwo, a z tego powodu stanowi zagrożenie dla społeczeństwa norweskiego<sup>23</sup>. Dodatkowo, prawo do uznania za uchodźcę nie ma również zastosowania, jeżeli cudzoziemiec opuścił swój kraj pochodzenia wyłącznie w celu uniknięcia sankcji

<sup>19</sup> Sporządzona w Rzymie 4.11.1950 r., następnie zmieniona Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.).

<sup>20</sup> A zatem nie tylko płci biologicznej.

<sup>21</sup> Ustawa migracyjna, § 29 lit. a–f.

<sup>22</sup> Ustawa migracyjna, § 30 lit. a–d.

<sup>23</sup> Ustawa migracyjna, § 31.

karnych za jeden lub więcej czynów przestępczych, które mogłyby podlegać karze pozbawienia wolności, gdyby czyny te zostały popełnione w Norwegii.

Współpraca międzynarodowa przy rozpatrywaniu wniosków o pobyt ze względów ochronnych, a zatem perspektywa przyznania azylu, daje jeszcze większe prawne możliwości zrewidowania zasadności składanego wniosku. Wniosek o zezwolenie na pobyt może zostać odrzucony, gdy wnioskodawcy udzielono azylu lub innej formy ochrony w innym państwie, ale on wolałby, aby miejscem azylu było Królestwo Norwegii lub gdy przebywał on w sposób swobodny w innym państwie zanim wjechał na terytorium Norwegii w celu ubiegania się o azyl.

Norwegia może także, w drodze współpracy dublińskiej<sup>24</sup> bądź Nordyckiej umowy o kontroli paszportowej<sup>25</sup> zażądać, aby wnioskodawca został przyjęty przez inne państwo uczestniczące w danej współpracy<sup>26</sup>. Istnieje też możliwość prerogatywy króla, który może samodzielnie podjąć decyzję w sprawie nadania azylu, jeśli nie obraduje wówczas parlament (*Stortinget*).

Także w przypadku, gdy widoczne są perspektywy poprawy sytuacji na obszarze, z którego pochodzi osoba ubiegająca się o zezwolenie na pobyt, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej (*Arbeids- og sosialdepartementet*) może postanowić o zawieszeniu rozpatrywania wniosków osób z tego obszaru na czas nieokreślony<sup>27</sup>.

W przypadku masowego wychodźstwa, jak podczas konfliktu zbrojnego czy prześladowania danej grupy etnicznej, możliwe jest przydzielenie cudzoziemcowi ochrony i zgody na pobyt czasowy (do roku z możliwością przedłużenia na maksymalnie 3 lata) w ramach ochrony zbiorowej, którą może zarządzić król. Takie zezwolenie nie stanowi podstawy do uzyskania zezwolenia na pobyt stały. Zezwolenie w przypadku masowego wychodźstwa stanowi decyzję administracyjną wydaną przez Urząd do spraw cudzoziemców<sup>28</sup> (*Utlendingsdirektoratet*, UDI).

### III. URZĄD DO SPRAW CUDZOZIEMCÓW

*Utlendingsdirektoratet*, działający w ramach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, to główny organ stosujący ustawę migracyjną. W jego kompetencjach leży wydawanie zgód na pobyt, przyjmowanie wniosków zagranicznych pracowników oraz koordynowanie przekazywania dokumentów między norweskimi pracodawcami, Urzędem podatkowym (*Skatteetaten*), Policją (*Politiet*) oraz powiązаныmi instytucjami, jak chociażby Ministerstwo Sprawiedliwości. To właśnie UDI odpowiedzialne jest za przyjmowanie wniosków azylowych, a następnie za ich rozpatrywanie<sup>29</sup>.

<sup>24</sup> Tzw. rozporządzenie Dublin III. Pełna nazwa: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.Urz. UE L 180, s. 31–59).

<sup>25</sup> *Den nordiske passkontrolloverenskomsten*, 12.07.1957 r. Umowa w swojej aktualnej wersji z 18.09.2000 r. obejmuje współpracę transgraniczną pomiędzy jej sygnatariuszami: Danią, Finlandią, Islandią, Szwecją i Norwegią. Treść umowy międzynarodowej jest dostępna na stronie: <https://www.norden.org/no/treaties-and-agreements/den-nordiske-passkontrolloverenskomsten> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>26</sup> Ustawa migracyjna, § 32 lit. a–d.

<sup>27</sup> Ustawa migracyjna, § 33.

<sup>28</sup> Ustawa migracyjna, § 34.

<sup>29</sup> Procedura azylowa, jak wszystkie inne procedury administracyjne, rozpoczyna się po wypełnieniu wniosku elektronicznego na stronie: <https://www.udi.no/skal-soke/beskyttelse/beskyttelse-i-norge/> (dostęp: 11.01.2021 r.).

Poza wyjątkami, które są rozpatrywane indywidualnie<sup>30</sup>, procedura azylowa wymaga, aby złożyć wniosek będąc już na terenie lub na granicy Królestwa Norwegii. Konieczne jest bezzwłoczne udanie się na policję w celu uzyskania prawnej i faktycznej ochrony. Policja rejestruje wniosek, pobiera odciski palców oraz wydaje specjalną kartę osoby ubiegającej się o azyl, podczas gdy to UDI prowadzi sprawę i zbiera powody, dla których wnioskodawca ubiega się o azyl w Norwegii.

Zanim wnioskodawca zostanie wysłany do ośrodka dla uchodźców<sup>31</sup>, musi spędzić kilka pierwszych dób w ośrodku przejściowym (*Ankomstsenter Østfold*), gdzie dokonują się oględziny medyczne, w tym test na gruźlicę, i dalszy wywiad osobowy<sup>32</sup>.

Specjalna organizacja państwowa *Norsk organisasjon for asylsøkere* (NOAS), informuje wnioskodawcę o przysługujących mu prawach, a także obowiązkach jako osoby przebywającej na terytorium Królestwa Norwegii na specjalnych zasadach. Pomaga ona także w przygotowaniach do rozmowy w sprawie przyznania azylu<sup>33</sup>.

Decyzją UDI wnioskodawcy zostaje przyznany azyl, co jest potwierdzone wydaniem Karty azylanta lub jego wniosek jest odrzucany. W drugim przypadku cudzoziemiec ma prawo odwołać się od tej administracyjnej decyzji, co zostanie rozwinięte w dalszej części artykułu. Jeśli jednak taki wniosek zostanie ponownie odrzucony, wówczas wnioskodawca ma obowiązek opuścić Norwegię. Jeżeli nie zrobi tego dobrowolnie, to policja dokona deportacji pod przymusem i na koszt państwa<sup>34</sup>. Zanim jednak zostanie wydana decyzja, wnioskodawca ma obowiązek co pół roku stawiać się na policji w celu przedłużenia karty osoby ubiegającej się o azyl. To właśnie policja wraz z UDI mają w swojej kompetencji kontrolę stosowania procedury o udzielenie statusu uchodźcy, a następnie azylu.

#### IV. USTANIE OCHRONY PRAWNEJ

Wygaśnięcie i cofnięcie zezwolenia na pobyt na podstawie paragrafu 28 (azyl) lub paragrafu 34 (ochrona zbiorowa) ustawy migracyjnej następuje w pierwszej kolejności, gdy cudzoziemiec świadomie podał nieprawdziwe informacje lub nie ujawnił spraw o istotnym znaczeniu dla decyzji administracyjnej<sup>35</sup>.

Kolejną przesłanką dla wydalenia cudzoziemca, któremu wydano zgodę na pobyt w ramach uzyskania statusu uchodźcy, azylanta bądź osoby czekającej na decyzję w sprawie azylu jest szeroko pojęty interes narodowy Norwegii, która w paragrafie 126 ustawy migracyjnej zastrzega swoje suwerenne prawo do takiej decyzji, bez tłumaczenia jej szczegółów.

<sup>30</sup> Tak jest m.in. w przypadku udzielania azylu osobie małoletniej, czego procedura w ramach UDI wygląda inaczej. Nie będzie to jednak omawiane w niniejszym artykule. Więcej informacji na ten temat: <https://asylbarn.no/> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>31</sup> M. Valenta, B. Berg, *User involvement and empowerment among asylum seekers in Norwegian reception centres: Brukermedvirkning blant beboere i norske asylmottak*, "European journal of social work" 2010/13(4), s. 483–501; <https://www.udi.no/asylmottak/bor-eller-onsker-a-bo-i-et-asylmottak/> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>32</sup> <https://www.politiet.no/tjenester/opphold-i-norge-og-asyl/soke-asyl-beskyttelse-i-norge/> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>33</sup> <https://www.noas.no/om/> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>34</sup> <https://www.politiet.no/tjenester/opphold-i-norge-og-asyl/soke-asyl-beskyttelse-i-norge/> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>35</sup> Ustawa migracyjna, § 63.

Ustanie ochrony prawnej następuje też, gdy cudzoziemiec dobrowolnie ponownie skorzystał z ochrony państwa, którego jest obywatelem; utraciłszy swoje obywatelstwo dobrowolnie ponownie je przyjął; uzyskał nowe obywatelstwo i korzysta z ochrony państwa, którego jest obywatelem; dobrowolnie ponownie zamieszkał w państwie trzecim, które opuścił lub poza którym przebywał obawiając się prześladowań; okoliczności, w związku z którymi został uznany za uchodźcę przestały istnieć, stąd nie może on już odmówić skorzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem; i wreszcie gdy osoba ta jest bezpaństwowcem, a ponieważ okoliczności, w związku z którymi cudzoziemiec został uznany za uchodźcę przestały istnieć, może on powrócić do kraju poprzedniego miejsca stałego pobytu<sup>36</sup>. Wyjątek od dwóch ostatnich klauzul zaistnieje, jeżeli cudzoziemiec powoła się na ważne powody wynikające z wcześniejszego prześladowania we własnym państwie bądź państwie trzecim.

## V. ODWOŁANIE OD DECYZJI

Odwołanie od decyzji administracyjnej, jaką jest wydanie zgody na pobyt cudzoziemcowi, który stara się o uzyskanie azylu, jest dwustopniowe. Najpierw, w przeciągu 3 tygodni od dostarczenia decyzji, należy złożyć odwołanie do UDI. Darmowa pomoc prawna zapewniona jest przez wspomnianą wcześniej organizację NOAS<sup>37</sup>.

We wniosku zawiera się przesłanki, dla których wydana przez UDI decyzja odmowna jest niepoprawna, należy poprzeć ją dokumentacją dowodową. Urząd ten może wówczas albo przychylić się do wniosku odwoławczego, albo stwierdzić, że nie znajduje podstaw, aby zmienić wydaną przez siebie decyzję<sup>38</sup>.

W drugim przypadku wniosek odwoławczy wraz z całą sprawą zostaje przesłany przez UDI do Komisji odwoławczej do spraw imigracji (*Utlendingsnemnda*, UNE)<sup>39</sup>. Od tej chwili sprawę o azyl prowadzi Komisja. Na czas tzw. odroczenia wykonania decyzji (*utsatt iverksettelse*), kiedy UNE jako organ odwoławczy rozpatruje sprawę, cudzoziemiec ma prawo zostać na terenie Królestwa Norwegii. Dzieje się tak także wówczas, gdy wnioskodawcy zostało przyznane wcześniej prawo pobytu. Jednakże w przypadku, gdy nie wydano odroczenia wykonania decyzji cudzoziemiec musi opuścić Norwegię. Istnieje wreszcie prawna możliwość skorzystania z założeń współpracy dublińskiej<sup>40</sup>, gdy cudzoziemiec wnioskował o azyl w innym państwie. Zapobiega to dublowaniu przyznania azylu w dwóch państwach.

Jeśli UNE uzna za zasadną decyzję odmowną wydaną przez UDI, wówczas cudzoziemiec musi opuścić Norwegię. Zostanie mu wtedy przyznana pomoc finansowa na powrót<sup>41</sup> do kraju pochodzenia zarówno ze środków Urzędu do spraw cudzoziemców, jak i ze środków Międzynarodowej Organizacji do spraw migracji z filią w Oslo (*Den internasjonale organisasjon for migrasjon*, IOM)<sup>42</sup>. Wnioskodawca z chwilą wydania decyzji odmownej, a raczej podtrzymania przez UNE poprzednio

<sup>36</sup> Ustawa migracyjna, § 37, lit. a–f.

<sup>37</sup> <https://www.noas.no/asylsoker/veiledning-etter-avslag/> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>38</sup> <https://www.udi.no/ord-og-begreper/klage-pa-et-vedtak/> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>39</sup> <https://www.une.no/> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>40</sup> <https://www.udi.no/ord-og-begreper/dublin-samarbeidet/> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>41</sup> <https://www.udi.no/skal-soke/assistert-retur/> (dostęp: 11.01.2021 r.).

<sup>42</sup> <https://www.iom.no/om> (dostęp: 11.01.2021 r.).

wydanej decyzji UDI, traci prawo do opieki zdrowotnej, do pomocy medycznej, traci wydaną czasową zgodę na pracę w ramach czekania na przyznanie mu azylu<sup>43</sup>. Decyzja Komisji odwoławczej do spraw imigracji jest ostateczna, nie można złożyć na nią znowu zażalenia do Urzędu do spraw cudzoziemców.

## VI. PODSUMOWANIE

Podstawą prawną stosowania azylu w Królestwie Norwegii jest Ustawa migracyjna z 2008 r., a organem odpowiedzialnym za jej stosowanie jest przede wszystkim Urząd do spraw cudzoziemców. To on bada sprawę, posiłkując się zebraną przez siebie oraz przez policję dokumentacją dowodową. Od wydanej przez UDI decyzji administracyjnej można złożyć odwołanie. Najpierw sam Urząd rozpatruje zażalenie na wydaną odmowną decyzję. Gdy nie przychyliła się do zażalenia wnioskodawcy na własne działalności, kieruje całość dokumentacji do Komisji odwoławczej do spraw imigracji, działającej także w ramach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej. Od wydanej decyzji przez UNE nie ma możliwości odwołania, a cudzoziemiec musi opuścić państwo norweskie.

System administracyjny Norwegii jest sprawny i efektywny, aczkolwiek wielopoziomowy i wieloinstytucjonalny. Urzędy, komisje, służby, sądy ściśle ze sobą współpracują, a przekazywanie danych o osobach następuje szybko z uwagi do połączone bazy danych.

Opinia publiczna ma do informacji praktycznie nieograniczony dostęp, przy czym obserwuje się wysoką wiarę społeczeństwa w zasadność sprawowania władzy przez państwo oraz aparat państwowy jako taki, który jest w stanie najlepiej ochronić swoich obywateli. Także procedury administracyjne są jasne, przy czym wizyta, najczęściej elektroniczna, w jednym z urzędów pozwala uzyskać oczekiwany efekt także w innych instytucjach. Tak jest również z procedurą azylową.

Strony internetowe urzędów norweskich prowadzone są w wielu językach, a organizacje państwowe udzielają darmowej pomocy wnioskodawcom. Wreszcie wartości prawne, jakimi są: demokracja, transparentność procesów wewnętrzpaństwowych, państwo prawa, prawa człowieka, w tym ochrona mniejszości są wartościami najwyższej chronionymi, a przez to mogą służyć jako przesłanki ubiegania się o azyl w Norwegii.

Przy rozległej interpretacji oraz nieostrych definicjach prawnych można oczekiwać, że instytucje norweskie przychylią się do wniosków przedstawiających państwo trzecie jako takie, które stosuje bądź też nie reaguje na różne formy prześladowań.

### Summary

Joanna Siekiera, *Asylum in Norway*

*The subject of the article is asylum in the legal system of the Kingdom of Norway. It is governed by the provisions of the 2008 Migration Act (Act on the Access and Stay of Foreigners in the Kingdom). The title of Chapter 4 is 'Protection'; the chapter defines the*

<sup>43</sup> <https://www.udi.no/har-fatt-svar/beskyttelse-azyl/har-fatt-avslag-pa-soknad-om-beskyttelse-eller-dublinvedtak/#link-8097> (dostęp: 11.01.2021 r.).



*concept, the conditions for applying asylum, and the cessation of legal protection in the territory of Norway. The Norwegian Directorate of Immigration, operating as part of the Ministry of Labour and Social Policy, is the main authority applying the Migration Act. Its competences include issuing residence permits to foreigners who first have to be granted refugee status in order to be granted asylum-holder status. This office cooperates closely with other state institutions, mainly the police, the revenue office, and the Ministry of Justice, as well as with the Norsk organisasjon for asylsøkere, an organization which provides free legal assistance to asylum seekers. The appellate body is the Immigration Appeals Board.*

**Keywords:** *asylum, territorial asylum, Norway, Norwegian law, Polish diaspora (Polonia)*

### Streszczenie

Joanna Siekiera, *Instytucja azylu w Norwegii*

Przedmiotem artykułu jest instytucja prawna, jaką jest azyl w systemie prawnym Królestwa Norwegii. Jest ona uregulowana postanowieniami Ustawy migracyjnej z 2008 r. (Ustawa dotycząca dostępu cudzoziemców do Królestwa i ich pobytu w nim). Rozdział 4 nosi nazwę „Ochrona” i definiuje pojęcie, przesłanki stosowania azylu oraz ustanie ochrony prawnej na terytorium Norwegii. Urząd do spraw cudzoziemców, działający w ramach Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, to główny organ stosujący ustawę migracyjną. W jego kompetencjach leży m.in. wydawanie zgód na pobyt cudzoziemcom, którym, aby dostać status azylanta, musi być najpierw przyznany status uchodźcy. Urząd ten ściśle współpracuje z innymi instytucjami państwowymi, głównie z Policją, Urzędem podatkowym oraz Ministerstwem Sprawiedliwości, a także organizacją Norsk organisasjon for asylsøkere, która udziela darmowej pomocy prawnej osobom ubiegającym się o azyl. Instytucją odwoławczą jest Komisja odwoławcza do spraw imigracji.

**Słowa kluczowe:** *azyl, azyl terytorialny, Norwegia, norweskie prawo, Polonia*

### Literatura:

1. Jurgo-Puszcz M. [red.] *Polske politiske flyktninger til Norge på 1980-tallet*, Milanówek 2011.
2. Moe A., Rowe L., *Asylstrømmen fra Russland til Norge i 2015: Bevisst russisk politikk?*, Nordisk østforum 2016, nr 30(2).
3. Valenta M., Berg B., *User involvement and empowerment among asylum seekers in Norwegian reception centres: Brukermedvirkning blant beboere i norske asylmottak*, European journal of social work 2010, nr 13(4).