



AZYL PRZY
URZĘDOWYM OKIENKU.
JAK BIUROKRACJA
ODPOLITYCZNIŁA PRAWA
OBCOKRAJOWCÓW*

Alexis Spire**

Streszczenie: Artykuł opiera się na wynikach obserwacji etnograficznej przeprowadzonej w wydziale prefektury, który odpowiada za kontrolę imigracji. Zbadanie od środka tego środowiska zawodowego pozwoliło zrozumieć związki między pozycją społeczną aktorów, normami administracyjnymi, którym powinni się oni podporządkowywać, a wypływającymi z nich praktykami. Kontrolowany niedobór zasobów, technicyzacja procedur, dystans wobec przepisów i przedkładanie nad nie celów ilościowych, wszystko to przyczynia się do ustanowienia dominacji biurokratycznej nad osobami ubiegającymi się o azyl. W swojej codziennej praktyce „strażnicy porządku niskiego szczebla” zmuszeni są przyjąć odpolitycznioną wizję „problemów społecznych”. W zależności od trajektorii społecznej, stażu pracy i żywionych przekonań stosują różne taktyki adaptacyjne. Osoby dysponujące wystarczającymi zasobami mogą odejść, inni zaś z biegiem czasu dostosowują się do obowiązujących zasad. Niezależnie od zmian wprowadzanych przez nowe regulacje długi staż pracy jest najlepszym sposobem zapewnienia reprodukcji praktyk urzędniczych.

Słowa kluczowe: imigracja, władza dyskrecyjna, biurokracja, funkcjonariusze publiczni, relacje administracyjne.



Środa, 28 czerwca 2006. Dziesiątki rodziców uczniów – nielegalnych imigrantów – tłoczą się przed biurem do spraw obcokrajowców przy ulicy Truffaut w Paryżu (17 dzielnica) w nadziei na legalizację ich pobytu dzięki decyzji Nicolasa Sarkozy’ego¹ (fot. J. de Weck dla *Le Monde*)

Ta fotografia stojących w ścisłości obcokrajowców, z lękiem czekających na możliwość dostania się do biura przyznającego prawo pobytu, ukazuje rzeczywistość wielu francuskich prefektur: kontrolowany niedobór zasobów materialnych i ludzkich podtrzymuje obraz przeciążonego urzędu, a z jego użytkowników czyni wiecznych petentów.

* Niniejszy artykuł ukazał się pierwotnie w języku francuskim w kwartalniku *Actes de la recherche en sciences sociales* 2007, 4 (169), 4–21, pt. „L’asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique”. Dziękujemy Wydawcy, który pozostaje właścicielem praw autorskich do artykułu, za zgodę na jego tłumaczenie i przedruk.

** Alexis Spire, Directeur de recherche CNRS, Iris – EHESS, 54 bd Raspail 75006 Paris, alexis.spire@gmail.com.

1 Nicolas Sarkozy, wówczas minister spraw wewnętrznych, obiecał legalizację pobytu rodzin, których dzieci urodziły się we Francji, przeszły tu całą edukację i nie znają języka kraju rodziców – przyp. tłum.

Polityka imigracyjna jest jak sztuczka iluzjonisty – dymne zasłony politycznych deklaracji ukrywają konkretne praktyki, jakim poddani są obcokrajowcy trafiający do urzędowego okienka

Polityka imigracyjna jest jak sztuczka iluzjonisty – dymne zasłony politycznych deklaracji ukrywają konkretne praktyki, jakim poddani są obcokrajowcy trafiający do urzędowego okienka². Rozdwojenie to zawdzięczamy w dużym stopniu urzędnikom funkcjonującym w polu biurokratycznym, którzy przeformułują prawo, redukując kwestie z istoty polityczne do praktycznych i technicznych. Na pozór mamy do czynienia z kolejną odsłoną nowoczesnego państwa, weberowskiego racjonalnego i prawomocnego panowania wykorzystującego kompetencje urzędników odwołujących się do bezosobowych reguł (Weber 2002, s. 160 i n.). Jednak uznaniowe stosowanie zasad ogólnych

do konkretnych przypadków, zwane przez prawników władzą dyskrecyjną³, nie jest działaniem neutralnym, bezzależnym i nie daje się sprowadzić do prostego zastosowania przepisów. Biurokratyczne formatowanie prawa uwarunkowane jest zestawem norm pozaprawnych, które trzeba przeanalizować pod kątem systemu dyspozycji wymaganych od osób odpowiedzialnych za wprowadzanie w życie tych norm, szczególnie kiedy chodzi o „utrzymywanie porządku”.

Urząd zajmujący się imigrantami wydaje się optymalnym, choć trudno dostępnym, terenem do przestudiowania praktycznego wymiaru interpretacji przepisów. Optymalnym, bo przepisy dotyczące wjazdu obcokrajowców do Francji i ich pobytu w tym kraju dają upoważnionym do ich stosowania urzędnikom władzę decydowania, czy osoby te przebywają tu legalnie. Znaczenie urzędowych działań okazuje się naprawdę kluczowe w przypadku uchodźców, którzy ubiegają się o azyl, czyli proszą o ochronę obce państwo⁴. Jednak analizowanie tych praktyk jest trudne, bo urzędnicy, których chcemy badać, najczęściej odmawiają poddania się zewnętrznej obserwacji. Pozostaje oczywiście metoda wywiadu, ryzykujemy jednak wtedy, że rozmówcy ukryją się za murem urzędowego żargonu i oficjalnych regulacji. Chcąc opisać biurokratyczny świat z socjologicznego punktu widzenia, zatrudniłem się jako urzędnik na zastępstwie w wydziale prefektury przyjmującym osoby ubiegające się o azyl. To, że pisałem doktorat o imigracji, pomogło mi ukryć prawdziwe motywacje – dla moich rozmówców było oczywiste, że praca pozwala mi obserwować zachowania obcokrajowców. Nie rozwiewałem ich złudzeń, podkreślając korzyści, jakie przyniosę instytucji, w której mam pracować, moje informatyczne kompetencje, nigdy też nie zdradziłem zamiaru badania zachowań kolegów z pracy.

Przez cały lipiec 2003 r. mogłem więc uczestniczyć w codziennym życiu wydziału prefektury zajmującego się przyznawaniem i przedłużaniem prawa pobytu osobom ubiegającym się o azyl. Wizyty w prefekturze to dla obcokrajowców etap z założenia przejściowy, gdyż decyzja o nadaniu statusu uchodźcy leży w kompetencjach

2 Z podobną „grą luster” mamy też do czynienia w medialnym obrazie imigracji – osoby, które w „sondżach opinii” przedstawiają się jako zwolennicy „twardej” postawy wobec imigracji, oburzają się jednocześnie na sytuacje, które zdarzają się interesantom w prefekturach, a są nieuchronną konsekwencją tejże postawy.

3 Większość anglojęzycznych prac poświęconych władzy dyskrecyjnej ujmuje ją jako wyraz wolności wyboru tych, którzy z niej korzystają. Por. Dworkin 1978; Galligan 1986.

4 Na temat socjologii tej zdalnej władzy por. Noiriel 1991.

urzędu ds. ochrony uchodźców i bezpieczeństwa (OFPRA)⁵ oraz komisji odwoławczej (CRR)⁶. Niemniej jest to interesujący teren umożliwiający obserwację praktyk urzędniczych i ich efektów tam, gdzie prawo nakazuje neutralność. Nie bez wpływu na okoliczności, w jakich przyjmuje się cudzoziemców, i na cały system interakcji pozostaje to, że w symbolicznej hierarchii instytucji publicznych praca w takim miejscu jest degradacją, rodzajem zesłania. Ze względów epistemologicznych nie możemy jednak poprzestać na opisie interakcji – dopiero odnosząc każdą z nich do struktur społecznych i schematów interpretacji, możemy przeprowadzić socjologiczną analizę tej instytucji, niezależną od taksonomii zapożyczonych z pola politycznego (lewica kontra prawica, ksenofile kontra ksenofobowie). Badanie etnograficzne pozwala też zerwać z potoczną opinią utożsamiającą urzędnika prefektury z prawem, które jest on zobowiązany stosować. Bliższe poznanie urzędniczych trajektorii społecznych⁷ pokazuje, że za pozorną homogenicznością praktyk administracyjnych kryją się różne rozumienia pełnionej misji i – co za tym idzie – różne zachowania wobec cudzoziemców.

URZĘDNIK NA ZESŁANIU

Zwróćmy uwagę na pewną sprzeczność – uprawomocnienie imigracji należy do najważniejszych elementów strukturyzujących pole polityczne, ale już w polu biurokratycznym przyznaje się tej kwestii podrzędną pozycję. W prefekturze, do której mnie przydzielono⁸, biuro przyjmujące ubiegających się o azyl umieszczono daleko od innych wydziałów, na peryferiach miasta, w miejscu bez sklepów i domów mieszkalnych. Złe warunki lokalowe wzmagają w pracownikach poczucie, że zostali porzuceni czy nawet poświęceni przez „górze” – komputery często się psują, okna przeciwpożarowe są zablokowane, gaśnice tak stare, że pewnie nie działają, a w letnie upały mocno doskwiera brak wentylacji. Do wszystkich tych zewnętrznych oznak degradacji dochodzi jeszcze obecność personelu o niepewnym statusie. Najliczniejsi z nich to osoby na krótkookresowych umowach, które zdały egzamin konkursowy w szkole policyjnej i czekają na przydział. Ci „przyszli stróże prawa”, których wynagrodzenie na trzymiesięcznych, odnawialnych umowach jest równe płacy minimalnej, nie będą mieli dobrej pozycji do walki o lepsze warunki pracy, dopóki nie zostaną urzędnikami mianowanymi. Od czerwca do września wydział dostaje „letnie wsparcie” – pracowników zatrudnianych na miesiąc. Dla urzędników mianowanych ciągła obecność

Złe warunki lokalowe wzmagają w pracownikach poczucie, że zostali porzuceni czy nawet poświęceni przez „górze” – komputery często się psują, okna przeciwpożarowe są zablokowane, gaśnice tak stare, że pewnie nie działają, a w letnie upały mocno doskwiera brak wentylacji

5 Stworzony na mocy ustawy z 25.07.1952 r. Office français de protection des réfugiés et apatrides to instytucja publiczna podlegająca Ministerstwu Spraw Zagranicznych, decydująca o nadaniu statusu uchodźcy zgodnie z definicją zawartą w konwencji genewskiej.

6 W przypadku odmowy ubiegający się o azyl może złożyć odwołanie do Commission des recours des réfugiés.

7 W tym artykule trajektoria oznacza ciąg pozycji społecznych kolejno zajmowanych przez aktora. Droga przebyta przez niego od pozycji wyjściowej do punktu dojścia warunkuje czy wręcz strukturyzuje jego system dyspozycji; por. Bourdieu 1974.

8 W trosce o anonimowość badanych nie podawałem żadnych informacji ułatwiających rozpoznanie, o którą prefekturę chodzi, i konsekwentnie zmieniałem imiona osób, których wypowiedzi cytuję.

niemającego realnych kwalifikacji „personelu tymczasowego” stanowi żywy dowód na to, że w hierarchii instytucjonalnych posad zajmują ostatnie miejsca. A jednak właśnie dzięki tej sile roboczej o niepewnym statusie prefekturem udało się znacznie skrócić czas potrzebny na złożenie wniosku o azyl⁹.

Choć cały wydział przyjmujący osoby ubiegające się o azyl jawi się jako miejsce zesłania, to istnieją jednak różnice między poszczególnymi stanowiskami. W mocno sfeminizowanym urzędniczym świecie „selekcja na bramce” kojarzy się z wymogiem „męskiej siły”, co – zdaniem urzędników wyższej instancji – uzasadnia powierzenie jej osobom kształcącym się na stróżów prawa. Ich zadaniem jest „opanowanie” setek tłoczących się przed metalowymi kratami imigrantów i rozprowadzenie wśród nich ograniczonej liczby „numerków”. Następnie interesantów kieruje się do punktu „wstępnego przyjęcia”. Pracujące tam osoby muszą dobrze znać procedury, żeby w jak najkrótszym czasie skierować zainteresowanego do właściwego okienka, za-
leżnie od tego, czy chodzi o pobranie „formularza azylowego”, odnowienie prawa pobytu, prośbę o ponowne rozpatrzenie wniosku w przypadku jego odrzucenia lub – rzadziej – wniosek o dokumenty dla obcokrajowca uznanego już za uchodźcę. Do urzędników zajmujących się tą wstępną fazą należy również decyzja, o jakiej porze dnia kończy się przyjmować kolejnych, nadchodzących wciąż interesantów, tak żeby urzędnicy zdążyli wyjść z pracy przed godziną 17. Osoby pracujące na tym stanowisku, uważanym za kluczowe dla funkcjonowania całego biura, zawsze posiadające status urzędników mianowanych, przyjmują ponad stu interesantów dziennie. „Działamy jak gąbka” – żartują niektórzy z nich. Chodzi o to, że na wstępie mają oni „wchłaniać” najtrudniejsze przypadki, żeby inni urzędnicy nie czuli się przytłoczeni nawałem podań. Tak więc pod koniec dnia pracy odpowiedzialność za bilans działań wydziału spada właśnie na te osoby. Reszta urzędników ma za zadanie przyznawanie tymczasowych pozwoleń na pobyt na czas rozpatrywania wniosku przez urząd ds. ochrony uchodźców i bezpieczeństwa i ewentualnie komisję odwoławczą. Na początek osoba starająca się o azyl musi przejść przez system „Eurodac” – jej odciski palców rejestruje się za pomocą masywnej, wysokiej na metr maszyny. Pracownicy nazywają maszynę „eurobrudem”, a jej obsługa jest najbardziej deprecjonującym stanowiskiem pracy, bo jako jedyne wymaga kontaktu z ciałem obcokrajowca¹⁰. Wszystkim operacjom przygląda się czterech „kontrolerów” – wcześniej na ogół pracowali w okienkach – którzy mają podwójne zadanie: nadzorować i pomagać. Skryci za rządami okienek, niewidoczni dla pozostałych urzędników (chyba że się któryś odwróci) obejmują ich wszystkich spojrzeniem. W razie wątpliwości co do miejsca zamieszkania lub dopuszczalności jakiegoś dokumentu często prosi się ich o radę.

Po rozpoczęciu pracy w „wydziale azylowym”¹¹ byłem zdziwiony dużą liczbą kolorowych urzędników. Jak stwierdziłem w trakcie późniejszych rozmów, oni sami niejednoznacznie oceniają swoją nadreprezentację w tym miejscu:

9 Podobnie OFPRA i CRR zmobilizowały wielką liczbę tymczasowych pracowników, żeby zwiększyć wydajność rozpatrywania wniosków o azyl, od 1999 do 2003 r. liczba rozpatrzonych przez OFPRA wniosków potroiła się, podobnie w przypadku CRR. Czas trwania procedury obejmującej wywiad, odmowę, odwołanie, drugą odmowę i wezwanie do opuszczenia terytorium Francji (por. ramka 1) w ciągu kilku lat skrócił się z trzech lat do pół roku.

10 Chcąc uniknąć kontaktu cielesnego, niektórzy pracownicy decydują się wkładać maskę i rękawiczki, mając zapewnić fizyczny dystans między nimi a interesantami.

11 Dwuznaczność tego wyrażenia nie jest przypadkowa [po francusku słowo *asile* oznacza również ośrodek dla psychicznie chorych – przyp. tłum.], ta psychiatryczna metafora jest złośliwie używana przez większość pracowników.

Faktycznie, zauważyłam, że w wydziałach azylowych starają się zatrudnić kolorowych. Chodzi chyba o czyste sumienie, o ukrycie faktu, że w gruncie rzeczy są rasistami. Chcą ukryć, zakamuflować to, że pracownicy są rasistami. Niby przypadkiem przyjęto tu akurat nas dwie – mnie, z pochodzenia Algierkę, i jedną czarną – choć były też inne stanowiska do obsadzenia. Myślę, że naprawdę starają się wybierać kolorowych pracowników – właśnie po to, żeby uniknąć zarzutów. Oczywiście są tu różne osoby, od czasu do czasu pojawiają się „rodowici Francuzi”, ale osoby z Afryki, Antyli, z Maghrebu są w naszym zespole zawsze (wywiad z Fazią, 12 grudnia 2003).

Rodzice Fazii są Algierczykami, ona jako trzylatka przyjechała do Francji z matką, jej ojciec zaś, magazynier, mieszka tu od 1963 r. Przepracowawszy sześć lat jako sekretarka w sektorze prywatnym, Fazia aplikowała na kilka stanowisk w administracji publicznej i we wrześniu 2000 r., w wieku 26 lat, dostała posadę w prefekturze. Jej matka przez prawie 20 lat miała jako imigrantka nieuregulowany status prawny, nic więc dziwnego, że Fazia ma poczucie, jakby „przeszła na drugą stronę barykady”. Ze względu na wyniesiony z domu rodziców obraz administracji państwowej przydzielenie jej do tego właśnie wydziału interpretuje jako sposób zabezpieczenia się prefektury przed podesądzeniem o rasizm. Jednak jej obecność w tym miejscu i w ogóle nadreprezentacja Antylczyków czy niedawno naturalizowanych osób w urzędach zajmujących się imigrantami może mieć inną przyczynę. Jako pracownicy plasujący się nisko w urzędowej hierarchii są po prostu bardziej narażeni na „zesłanie”. Zresztą niektórzy z nich świetnie o tym wiedzą i żartują sobie, że w opinii kierownictwa prefektury najniżej jest osoba prosząca o azyl, a tuż nad nią przyjmujący ją urzędnik. Tak więc wydział obsługujący starających się o azyl, podobnie jak wszystkie służby zajmujące się imigrantami, jest miejscem zesłania, co potwierdza jeszcze fakt, że oddelegowani do tego zadania urzędnicy nie mają *de facto* żadnej władzy decyzyjnej. Wpaja się im jednak intensywnie normy i rozporządzenia sugerujące, że w działania prefektury w tej kwestii to coś więcej niż zwykłe przetrzymywanie interesantów (por. ramka 1).

Ramka 1. Wniosek o azyl

Ustawa z 24 sierpnia 1993 r. poważnie zmodyfikowała procedurę ubiegania się o azyl. O ile wcześniej każdy obcokrajowiec chcący złożyć wniosek o azyl i korzystać z tymczasowego pozwolenia na pobyt musiał najpierw zarejestrować go w urzędzie ds. ochrony uchodźców i bezpieczeństwa (OFPRA), o tyle teraz w pierwszym rzędzie musi zgłosić się do prefektury. Pobiera tam odpowiedni formularz, w którym motywuje swój wniosek i wyjaśnia, jaką drogą dotarł do Francji. Po jakimś czasie – który jest zmienny i może wynosić od miesiąca do roku – zostaje wezwany na drugą wizytę w prefekturze, podczas której ma złożyć starannie wypełniony formularz azylowy. Pobiera się też jego odciski palców na „bramce Eurodac”, a ich skany zostają przesłane do centrali w Luksemburgu. W wypadku, gdy były zarejestrowane w innym z państw sygnatariuszy „rozporządzenia Dublin”, prefektura tworzy „wniosek o przejęcie”¹² do państwa, do którego osoba ubiegająca się o azyl powinna zostać dowieziona w jak najkrótszym czasie. Osoba, której danych nie odnotowano w innym państwie, dostaje tymczasowe pozwolenie na pobyt na czas składania podania w OFPRA. Po przyjęciu wniosku przez urząd osoba ubiegająca się o azyl musi znowu stawić się w prefekturze po ważne przez trzy miesiące zaświadczenie. W czasie rozpatrywania wniosku przez OFPRA czy – w razie potrzeby – przez komisję odwoławczą ds. uchodźców (CRR) zaświadczenie musi być odnawiane, co wymaga kolejnych wizyt. Po przejściu całej procedury (trwającej od roku do trzech lat) 10 do 15 proc. wnioskodawców uzyskuje status uchodźcy i dostaje kartę pobytu ważną dziesięć lat. Osoby, które dostały odmowną odpowiedź, otrzymują wezwanie do opuszczenia terytorium kraju (*Invitation à quitter le territoire*, IQT), a po krótszym lub dłuższym czasie prefektura wydaje nakaz doprowadzenia do granicy (*Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière*, APRF). Często zdarza się, że w czasie trwania procedury osoba ubiegająca się o azyl odwiedza prefekturę ponad dziesięć razy.

12 Dziękujemy Dorocie Pudzianowskiej za przekład tego terminu – przyp. red. nauk.

WTAJEMNICZENIE JAKO RODZAJ KONWERSJI

Jako początkujący urzędnik bardzo szybko pojąłem wagę okresu szkoleniowego w procesie przyswajania norm biurokratycznych. Wdrażający mnie w obowiązki pracownik zaprotestował, gdy zacząłem notować jego instrukcje: „Nie ma co pisać, najważniejsza jest praktyka. Po prostu obserwuj, co robię, i próbuj postępować tak samo. Kiedy już zrozumiesz, jak to działa, puszcze cię na głęboką wodę”. Nieufność wobec słowa pisanego może wydać się paradoksalna w instytucji zajmującej się głównie wystawianiem „papierów”, można ją jednak zrozumieć w świetle szczególnej niechęci do kultury szkolnej. Przede wszystkim mamy się tam nauczyć sposobu postrzegania i przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Niektórzy boleśnie wspominają ten okres „konwersji”:

- Jakie były twoje pierwsze wrażenia po pojawieniu się tutaj?
- Pierwsze wrażenie to głównie przemoc słowna, dużo słownej przemocy. Była tu Alice, z Antyli, dość agresywna w sposobie mówienia. Myśle, że jej pochodzenie chroniło ją przed posądzeniami o rasizm, więc mogła sobie pozwolić na mówienie naprawdę obrzydliwych rzeczy. Byłam wstrząśnięta jej słowami, w ogóle wiele rzeczy mnie szokowało. Urzędnicy nie zwracają uwagi na to, co mówią, im wydaje się to normalne (wywiad z Fazią, 12 grudnia 2003).

Przygotowanie do urzędniczych zadań wiąże się z odkrywaniem ustrukturyzowanych interakcji, w których chodzi nie tyle o przyznanie komuś świadczenia czy prawa, ile o „utrzymanie porządku”. Początek pracy w okienku przypomina szkolenie rozpoczynające służbę wojskową, to okres przejściowy, w czasie którego następuje zamiana „habitusu niedbałego na uregulowany” (por. Pinto 1975). Proces konwersji zaczyna się właśnie od odkrywania zachowań i sposobów bycia, które dla urzędników od dawna zajmujących swoje stanowisko stały się już naturalne. Dla pracowników z długim stażem przemoc werbalną tłumaczy ciągle napięcie panujące w pracy związane z dużą liczbą osób starających się o azyl, które czekają na zewnątrz budynku i przed okienkami. Niewątpliwie strach przed niemożnością stawienia czoła tłumowi, jawiącemu się jako nieprzerwana fala „napływających z całego świata” uchodźców, może wzbudzić agresję. Jednak wyjaśnienie przemocy wobec cudzoziemców nie może brać pod uwagę wyłącznie interakcji, trzeba też uwzględnić relacje urzędników pracujących w okienkach z prefekturą jako instytucją. Wydaje się, że przemoc słowna stanowi dla nich sposób potwierdzenia swojej władzy – na przekór poczuciu bycia urzędnikiem gorszego sortu. Dwa sprzeczne przekonania – o własnej, demiurgicznej wręcz mocy i o pogardzie, jaką żywi dla nich zatrudniająca ich instytucja – leżą u podstaw „etosu prefekturalnego” przyswajanego przez osoby poddawane konwersji¹³. Dla Nathalie, która po magisterium z geologii przez trzy i pół roku była bezrobotna, zostanie urzędniczką w prefekturze było jak wyzwolenie, nie zniechęcił jej nawet przydział do biura zajmującego się wnioskami o azyl, mającego opinię miejsca pracy drugiej kategorii. Szybko jednak zarzucono jej, że odnosi się do interesantów w niewłaściwy sposób.

13 Bardziej szczegółową analizę tej pozornej sprzeczności można znaleźć w Spire 2005a.

Razem z Perrine źle wspominamy początek pracy. Dla mnie to był koszmar. Michèle wciąż na nas krzyczała... Nie podobało jej się, że jesteśmy uprzejme dla osób, które obsługujemy. Myślę, że nie potrafiła znieść tego, że nie jesteśmy okrutne i złośliwe wobec ludzi, których przyjmujemy, że nie jesteśmy takie, jak ona, że nie zwracamy się do nich jak do psów. Bo tak tam było, słyszałyśmy okropne rzeczy. My starałyśmy się odnosić do tych ludzi tak, jakbyśmy miały do czynienia z Francuzami. Bo to przecież też ludzie [śmiech]. Myślę, że w tym był problem. Tak, bo my zawsze byłyśmy uprzejme [śmiech]. Więc ona nie mogła nawet znieść mojego głosu. Podnosiła się, gdy tylko mnie słyszała. Owszem, używałam takich słów, jak „proszę”, przy pobieraniu odcisków palców mówiłam: „proszę mi podać rękę” (wywiad z Nathalie, 15 listopada 2003).

Przywoływany tu przez nas proces konwersji wymaga porzucenia form grzecznościowych na rzecz bardziej agresywnych zachowań, uznawanych za jedyną możliwą odpowiedź na wywieraną przez imigrantów „presję”. Takie zachowanie obowiązuje urzędników oczywiście tylko w ciągu dnia pracy, nie są przecież całkowicie odcięci od zewnętrznego świata. Ich zakorzenienie w różnych społecznych przestrzeniach wydaje się jednym z warunków możliwości sprzeciwu czy oporu. Jednak odmowa podporządkowania się nakazom zwierzchnictwa może być jedynie przejściowa – pracownicy, sami nie będąc w stanie odróżnić tego, co wynika z norm prawnych, od tego, co jest tylko biurokratyczną zasadą, zmuszeni są słuchać „rad” przełożonych. Także w innych urzędach większość osób obsługujących okienka nie ma matury ani żadnego wcześniejszego przygotowania do tej pracy, a instytucjonalne normy przyswaja w kontakcie ze starszymi stażem kolegami (Dubois 1999, s. 96). Tyle że w dziale obsługującym imigrantów, w którym każda procedura obwarowana jest mnóstwem norm prawnych, ten brak kwalifikacji jest zapewne bardziej dotkliwy.

Pracownicy, sami nie będąc w stanie odróżnić tego, co wynika z norm prawnych, od tego, co jest tylko biurokratyczną zasadą, zmuszeni są słuchać „rad” przełożonych

To jak pływanie łodzią bez sternika – nie orientujemy się w przepisach prawnych ani w nowych rozporządzeniach. Co więcej, jesteśmy odcięci od reszty prefektury. Na szkolenia, o które prosimy, czekamy cały rok, a potem się jeszcze okazuje, że to wcale nie są te, o które nam chodziło...

– Jesteście informowani o przyjeździe nowego okólnika?

– Tak, dostajemy ustnie wytyczne, ale prawie nigdy go nam nie pokazują. Czasami dostajemy notatki służbowe albo instrukcje, ale to dotyczy tylko szczegółów, elementów procedury, które zmieniają się co pół roku i są bezużyteczne. Mamy raczej poczucie, że nikt nami nie kieruje, że zostawiono nas samopas... Całe nasze działanie to taka łatanina, próbujemy sklecić coś z niczego (wywiad z Loïkiem, 6 lipca 2003).

Nie mając żadnego wsparcia w postaci dostępnych na piśmie dokumentów, urzędnicy nie są w stanie ocenić swoich działań w świetle przepisów prawnych, są więc zmuszeni odwołać się do wypracowanej przez ich zwierzchników biurokratycznej rutyny, której znaczenia nie pojmują. Taki sposób przekazywania wiedzy administracyjnej, działający na zasadzie anonimowej siły, gwarantuje względne posłuszeństwo.

To jak pływanie łodzią bez sternika – nie orientujemy się w przepisach prawnych ani w nowych rozporządzeniach

Wnioski o przejęcie¹⁴ zostają zawsze na koniec dnia, bo są bardziej skomplikowane i ich załatwienie trwa dłużej. Wezwana przez szefa do jednej z takich spraw Véronique próbowała się wymigać, przekonując, że „to zbyt skomplikowane i nic z tego nie rozumie”. Ale że została już tylko ta sprawa, musiała ją przyjąć. Po dokładnym spisaniu danych osobowych zaczęła przepisywać formułki z przygotowanego przez kontrolerkę szablonu, skarżąc się co chwilę, że nic nie rozumie i ma tego dość: „Widzisz, bezmyślnie to kopiuję. Nawet nie wiem, po co to robię, a przede wszystkim nie wiem, czy właśnie to trzeba zrobić”. Po wypełnieniu 25 punktów formularza odetchnęła z ulgą, na co starający się o azyl Chińczyk zareagował szerokim uśmiechem. Nie znał ani słowa po francusku, sądził, że wyjdzie z urzędu z załatwioną sprawą. Véronique podała mu formularz mówiąc „Chi-min” (co po chińsku znaczy „proszę podpisać”). Chińczyk ucieszył się, że rozumie, czego od niego chce i podpisał napisany biurowym francuskim ośmiostronicowy formularz. W ten sposób potwierdził (nie wiedząc o tym), że wcześniej przebywał w Niemczech – co uprawnia do wszczęcia procedury odesłania go do tego kraju (Dziennik badań terenowych, 7 lipca 2003).

Brak prawniczego wykształcenia urzędnicy kompensują przyswojonymi normami biurowymi, a także zmysłem praktycznym, pozwalającym stawić czoło najbardziej nieoczekiwanym sytuacjom. Nic więc dziwnego, że zmysł ten wchodzi czasem w konflikt z formalnymi nakazami prawa. Na przykład administracja z zasady nie może od ubiegającego się o azyl wymagać posiadania ważnego paszportu – przecież władze prześladowające swojego obywatela nie wydadzą mu paszportu ani wizy. Jednak w prefekturze, gdzie byłem zatrudniony, od każdej osoby, która wedle własnych słów podróżowała samolotem, wymagano okazania paszportu albo innego dokumentu tożsamości. Zapytany o to szkolący mnie urzędnik odpowiedział, że „to niemożliwe, żeby obcokrajowiec przyleciał samolotem bez paszportu, a skoro twierdzi, że podróżował samolotem, to ma paszport. W zasadzie nie mamy prawa tego wymagać, ale warto ich przycisnąć, bo często ten paszport mają”. I faktycznie, wiele razy widziałem, jak uzyskiwał kopię dokumentu tożsamości. Nie chciał przy tym świadomie usidlić starającego się o azyl, stosował tylko biurowe normy obowiązujące inne kategorie migrantów. Ta akurat norma ma tym większe znaczenie, że wszyscy urzędnicy obsługujący okienka są przekonani o jej prawomocności, żaden nie ma świadomości, że stosuje ją bezprawnie. Dlatego, kiedy w pierwszych dniach mojej pracy ufałem rozmówcom na słowo i nie prosiłem o żaden dokument tożsamości, koledzy prędko przywołali mnie do porządku. Wiele razy widziałem, jak wnioskujących o azyl, czasem po wielu godzinach oczekiwania, odsyłano, bo zdjęcie do dokumentów było za małe lub zrobione na niebieskim tle (zamiast regulaminowego białego). W początkowym okresie nie przestrzegałem tego typu nakazów, lecz zorientowałem się bardzo szybko, że najdrobniejsze uchybienie wyłapywane jest przy następnym okienku. Przyjęcie podania, w którym fotografia nie odpowiada normom, jakaś notatka jest niewłaściwie wypełniona lub dane osobowe nie są potwierdzone przez dokument tożsamości, opóźni tylko o godzinę lub dwie odesłanie interesanta z kwitkiem.

14 Chodzi o dość skomplikowaną procedurę obowiązującą w wypadku, kiedy imigrant był już wcześniej w jednym z państw Unii Europejskiej, które podpisały rozporządzenie dublińskie.

Dziś rano przyjąłem w okienku obywatelkę Turcji, która nie wypełniła swojego formularza. Wyjaśniłem jej, że żeby złożyć dokumenty, musi wymienić wszystkie kraje, przez które przejeżdżała w drodze do Francji. Szkolący mnie urzędnik poradził mi na ucho: „Tracisz czas z tą Turczynką, lepiej ją odesłaj. Niech wróci, kiedy prawidłowo wypełni formularz”. Ale ja, widząc, że kobieta nie mówi po niemiecku, po angielsku ani po francusku, poprosiłem innego tureckiego imigranta o wypełnienie za nią dokumentów. Z gotowym formularzem Turczynka poszła po tymczasowe pozwolenie na pobyt do pokoju obok. Po chwili usłyszałem, jak Sabine, kontrolerka, wrzeszczy do niej po francusku, że ten formularz „to jakaś szmata” i że ma go wypełnić od nowa. Po czym urzędniczka ostentacyjnie podarła dokument i odesłała Turczynkę do mnie. Po raz drugi poprosiłem mężczyznę służącego nam za tłumacza, żeby wypełnił nową wersję, pisząc najwyraźniej jak się da. Po skończeniu wrócił do mnie wraz z kobietą, a ja znów wysłałem ich do pokoju obok. „Tym razem zamieniła miejscami imię i nazwisko swojej matki!” – wrzasnęła Sabine i zażądała, żeby kobieta zaczęła wszystko trzeci raz od nowa. I dydaktycznym tonem wyjaśniła mi w obecności ogłupiałej Turczynki: „To jasne, że przejeżdżała przez Włochy, ale jeśli nie wstawi dokładnych dat i miejsc, to nigdy jej od nas nie wezmą i będziemy zmuszeni ją tu trzymać”. Przy trzecim formularzu krzyknęła triumfalnie: „Tu jest podana inna trasa niż w dwóch poprzednich!”. Dumna ze zdemaskowania „oszustki” podarła jej numerki i wyprosiła ją z prefektury. Kiedy zwróciłem jej uwagę, że ta pani długo czekała w kolejce do mojego okienka, zripostowała, że numerki można przekazać innej osobie i że absolutnie nie przyjmie wniosku tej oszustki (Dziennik z badań terenowych, 21 lipca 2003).

Incydent ten znakomicie ilustruje rolę segmentacji zadań w rozpowszechnianiu biurokratycznych norm. Współzależność poszczególnych stanowisk-okienek utrudnia korzystną dla interesanta interpretację reguł. Decyzja o przyjęciu podania zostaje w mocy tylko pod warunkiem, że zostanie zatwierdzona w kolejnym etapie. Z kolei odmowy przyjęcia nigdy się nie kwestionuje, żaden urzędnik nie będzie szukał niesłusznie odesłanego interesanta¹⁵, bo po pierwsze: nie może samodzielnie podejmować decyzji, a po drugie: zarzucono by mu zaraz, że przysparza pracy całemu wydziałowi.

W biurze ds. cudzoziemców urzędnicy muszą jak najściślej podporządkować się biurokratycznym normom także ze względu na oszczędność czasu. Zmuszeni rozwiązywać mnóstwo spraw bez znajomości przepisów, po amatorsku dostosowują procedury, często interpretując je w sposób restrykcyjny. Niektóre rutynowe zachowania utrwalają się na długo w ramach biurokratycznej organizacji pracy, opierającej się kolejnym zmianom przepisów prawnych.

ODWRÓCONA RELACJA URZĘDOWA

Zrozumienie zachodzących przy okienkach interakcji wymaga nie tylko wyjaśnienia ograniczeń i zasad wpajanych urzędnikom, lecz także znajomości dyspozycji, jakich oczekuje od nich prefektura. Michael Lipsky pokazuje w swojej książce (Lipsky 1980), że obrona interesów użytkowników urzędu jest dla *street-level bureaucrats*

¹⁵ Do obserwowanego tu „efektu zapadki” dochodzi jeszcze pewna „dynamika rygoryzmu”, podobna do tej opisywanej przez Vincenta Dubois u kontrolerów zasiłków wydawanych przez Kasy Świadczeń Rodzinnych (CAF): „kontroler wykazujący się surowością znacznie mniej ryzykuje odrzucenie jego decyzji czy zakwestionowanie kompetencji niż kontroler okazujący pobłażliwość, którą łatwo uznać za oznakę słabości lub naiwności” (Dubois 2005, s. 52).

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
RÉCÉPISSÉ CONSTATANT LE DÉPÔT
D'UNE DEMANDE DE STATUT DE RÉFUGIÉ

PRÉFECTURE PUY DE DOME N° 630
 DOSSIER N° 63ET
 ENTRÉE EN FRANCE /10/2002

NOM
 PRÉNOMS R ER
 NÉ(E) LE 03/03/15 A A
 PÈRE A
 MÈRE E
 NATIONALITÉ CONSOLAISE
 SITUATION DE FAMILLE CELIBATAIRE
 ADRESSE (CHEZ) AVENUE DE LA REPUBLIQUE
 CHEZ
 63 CEBAZAT

À DEMANDE LE STATUT DE REFUGIE
 A L'OFFRA LE 03/03/2003

P/Le Préfet de la Préfecture de la Région
 Le Chef de l'Autorité
 Bureau,
 Herve M R

FAIT A CLERMONT FERRAND
 LE 02/07/2004

VALABLE JUSQU'AU 01/10/2004
 O

SIGNATURE
 DU TITULAIRE

LE PRÉSENT RÉCÉPISSÉ VAUT AUTORISATION DE SÉJOUR

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREFECTURE de POLICE
 Direction de la Police Générale

Nom
 Prénoms
 Visa de Régularisation N°
 Valable jusqu'au
 (2 x 35)
 Taxe perçue 20€ Recu N°
 Fait à PARIS le 20/07/2004
 Pour le PRÉFET DE POLICE
 Le Chef de SM Bureau

8

TITRE DE SÉJOUR

Nat : SRI LAOUSAISE
 Prénom :
 N° Passeport H
 Adresse : CHEZ M R
 Signature du titulaire

Préfecture : 750
 Valable début 20-07-04 Fin: 19-07-05
 D.E.R. 01-12-
 (M) le 22-10-
 La Direction de la Police Générale
 Louis D

753

Dokumenty, karty pobytu i wezwania – chcą zamieszkać we Francji, nie sposób się bez nich obejść. W przeciwieństwie do osoby ubiegającej się o azyl, cudzoziemiec przybywający jako student, pracownik, członek rodziny lub pacjent, żeby móc przebywać w tym kraju, musi okazać paszport. Po miesiącach niepewności, narastającej przy każdym wezwaniu do prefektury w celu przedłużenia pozwolenia, nieliczne osoby dostają zgodę na pobyt, umieszczaną w paszporcie

Nakaz doprowadzenia cudzoziemca do granicy (por. przykład na s. 70)



5ème Bureau
75

Paris, le 25 AVR, 1995

LE PREFET DE POLICE

Vu la Convention Européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et notamment ses articles 3 et 8,

Vu l'Ordonnance 45.2658 du 2 novembre 1945 modifiée relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, notamment son article 22.6, 32 bis et 6.

Vu le décret n° 46.448 du 18 mars 1946 modifié portant application des articles 8 et 36 de l'Ordonnance précitée,

Vu le décret n° 46.1574 du 30 juin 1946 modifié réglementant les conditions d'entrée et de séjour en France des étrangers,

Considérant que Mme * née le

à de nationalité ANGOLAISE

est entrée en France, selon ses déclarations le 25/10/1990 :

Considérant que l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides lui a refusé le 27/11/1990 la qualité de réfugié, décision confirmée par la Commission des Recours des Réfugiés le 18/03/1991

Considérant que l'intéressée ne remplit par ailleurs aucune des conditions prévues par l'Ordonnance précitée pour prétendre à son maintien en France et qu'il n'y a pas lieu de lui renouveler les autorisations provisoires de séjour obtenues au titre de sa demande d'asile au delà du 02.02.95

Considérant que compte-tenu des circonstances propres au cas d'espèce, il n'est pas porté une atteinte disproportionnée au droit de l'intéressée à sa vie familiale.

Considérant que l'étranger n'établit pas être exposée à des peines ou traitements contraires à la Convention Européenne des Droits de l'Homme en cas de retour dans son pays d'origine (ou dans son pays de résidence habituelle où il est effectivement réadmissible).

A R R E T E
Article 1

Mme . sera reconduite à la frontière.

Article 2

Les Préfets et à Paris, les Directeurs de la Préfecture de Police, sont chargés de la notification et de l'exécution du présent arrêté.

P/LE PREFET DE POLICE,
LE SOUS-DIRECTEUR DE L'ADMINISTRATION DES ETRANGERS

François DA.

REPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté Egalité Fraternité
PREFECTURE DE POLICE

9, Boulevard du Palais - 75001 PARIS - Tél. : 53.71.53.71 ou 53.73.53.73

Imp. ST 6027 A 1-93

„mitem strukturyzującym”, punktem odniesienia. Jednak wykluczenie obywatela z praw wynikających z posiadania obywatelstwa czyni go osobą z definicji podejrzaną, zwłaszcza jeśli pochodzi z kraju o gorszej pozycji ekonomicznej. Reformy podporządkowujące funkcjonowanie urzędu „użytkownikowi” (czy „klientowi”) ominęły wydziały obsługujące cudzoziemców¹⁶. Od urzędników innych wydziałów prefektury (np. ds. rejestracji pojazdów lub wydawania prawa jazdy) oczekuje się dostosowania do wymagań interesantów. W wydziale ds. imigrantów odwrotnie

¹⁶ List okólny z 26 lipca 1995 r. był przykładem dążenia do postawienia obywatela w centrum usług publicznych.

PREFEKTURA POLICJI
ZARZĄD GŁÓWNY POLICJI

V Urząd
75

Paryż, 25 kwietnia 1995

KOMENDANT GŁÓWNY POLICJI

Zważywszy na Europejską Konwencję Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zwłaszcza artykuły 3 i 8,

Zważywszy na zmodyfikowane rozporządzenie 45.2658 z 2 listopada 1945 dotyczące warunków wjazdu i pobytu obcokrajowców do Francji, zwłaszcza art. 22.6 32 bis i 6,

Zważywszy na zmodyfikowany dekret nr 46.448 z 18 marca 1946 r. dotyczący zastosowania art. 8 i 36 ww. rozporządzenia,

Zważywszy na zmodyfikowany dekret nr 46.1574 z 30 czerwca 1946 r. dotyczący uregulowania warunków wjazdu i pobytu obcokrajowców we Francji,

Mając na uwadze, że pani XXX ur. XXX w XXX, narodowości angolskiej wjechała do Francji, wedle jej własnej deklaracji, 25.10.1990 r.

Mając na uwadze, że 27.11.1990 r. Urząd ds. Ochrony Uchodźców i Bezpaństwowców odmówił jej przyznania statusu uchodźcy, a decyzję tę utrzymała w mocy 18.03.1991 r. Komisja Odwoławcza.

Mając na uwadze, że zainteresowana nie spełniła żadnego z warunków określonych przez ww. rozporządzenie, by uzasadnić swoje pozostanie we Francji, i że nie nastąpiło odnowienie tymczasowego pozwolenia na pobyt, otrzymanego w związku ze złożeniem wniosku o azyl, ważnego do 02.02.95.

Mając na uwadze, że – uwzględniając okoliczności niniejszej sprawy – prawa zainteresowanej i jej bliskich nie zostały poważnie naruszone.

Mając na uwadze, że pani XX nie dowiodła, że jest narażona na sankcje czy traktowanie sprzeczne z Europejską Konwencją Praw Człowieka w wypadku powrotu do kraju pochodzenia (lub kraju stałego pobytu, jeśli jest taka możliwość)

ORZECZENIE

Punkt 1

Pani XXX zostanie doprowadzona do granicy

Punkt 2

Komendanci główni policji, w Paryżu szefowie prefektury policji, zobowiązani są do doręczenia i wykonania niniejszego orzeczenia.

[podpis]

Osoba ubiegająca się o azyl, po złożeniu wniosku w OFPRA, zazwyczaj dostaje w prefekturze „poświadczenie złożenia wniosku o azyl” (por. oryg. na s. 69) oraz „tymczasowe pozwolenie na pobyt”, ważne trzy miesiące i podlegające odnowieniu. Ponad 80 procent wniosków jest odrzucanych. W takim wypadku osoba starająca się o azyl otrzymuje „wezwanie do opuszczenia terytorium Francji” (IQT), następnie prefektura wydaje „nakaz doprowadzenia cudzoziemca do granicy” (APRF).

– biurokratyczna organizacja pracy nie ma zaspokajając potrzeb grupy docelowej, to cudzoziemcy muszą zaakceptować urzędowe wymogi. Nowych urzędników, próbujących odchodzić od tej praktyki, szybko przywołuje się do porządku – o czym się przekonałem, gdy ze względu na długą kolejkę oczekujących odmówiłem koleżance zachęcającej mnie do zrobienia sobie przerwy.

Patrzysz na to ze złej strony – wyjaśniała – ważne, ilu jest dostępnych urzędników w okienkach przyjmujących wnioski, a nie, ile osób stoi w kolejce. Jeśli mają na ciebie czekać przez godzinę, to będą czekać godzinę. Przecież i tak sobie stąd nie pójdą.

To odwrócenie stosunku między urzędnikami a interesantami jest symptomatyczne dla systemu relacji nawiązywanych w dziale ds. imigrantów. Ma się wrażenie, że niedobór zasobów materialnych i ludzkich, który uniemożliwia opanowanie rosnącej fali wniosków, skłania urzędników do spychania na barki cudzoziemców ciężaru niewydolności całej instytucji. Tak więc osoby kierujące biurem, wyznaczając codziennie liczbę „formularzy azytowych” do rozprawienia, biorą pod uwagę nie liczbę zgłaszających się imigrantów, lecz liczbę obecnych w pracy urzędników. Gdy któryś z pracowników nagle zachoruje, liczbę wydawanych formularzy proporcjonalnie się zmniejsza. Takie praktyki, charakterystyczne dla służb zajmujących się imigrantami¹⁷, bez wątpienia pełnią funkcję odstrasżającą i zmuszającą cudzoziemców do wypracowania różnych strategii omijania trudności – wielu z nich, by zdobyć niezbędny do starania się o azyl formularz, spędza noc przed budynkiem prefektury. A przecież odmawiając wydania formularza osobom przybywającym do urzędu, przedstawiciele władz państwa łamią ustawę z 25 lipca 1952 r., według której każdy obcokrajowiec proszący o azyl powinien być przyjęty „bezwzględnie”¹⁸. Niedostatek środków materialnych i zasobów ludzkich coraz częściej prowadzi też do nielegalnych zachowań w codziennej obsłudze imigrantów – nie wskutek zamierzonej decyzji władz wyższego szczebla, lecz przez ich presję na szybkie załatwienie najpilniejszych spraw. Ten kontrolowany niedobór odbija się na rozgrywającej się przy okienku relacji biurokratycznej, zmuszając urzędników do stosowania praktyk, które pozwalają im opierać się „presji wydajności”.

Ocenianie urzędników wedle standardów statystycznych wzmacnia jeszcze tendencję do traktowania cudzoziemców jako niepełnoprawnych użytkowników urzędu. Pod koniec dnia pracy każdy urzędnik ma podać liczbę obsłużonych dziś spraw „kontrolerowi”, który w zależności od wyniku gani go lub chwali¹⁹. Owszem, w taki sposób traktuje się nie tylko imigrantów – na przykład w szpitalach nieustannie liczy się wolne łóżka, czas oczekiwania i liczbę pacjentów w kolejce (Peneff 1992). Jednak o ile w szpitalu taka kalkulacja łączy się z troską o poprawę warunków przyjmowania pacjentów, o tyle w biurze obsługującym imigrantów jest to raczej sposób racjonowania liczby przyjmowanych wniosków. W ten sposób, premiując zarządzanie dokumentami, a nie dobrą jakość obsługi imigrantów, biurokratyczna logika liczb pozwala kontrolować wydajność każdego urzędnika. Konsekwencją stosowania tej logiki jest sprowadzenie każdej osoby ubiegającej się o azyl do złożonych przez nią dokumentów i – co za tym idzie – depersonalizacja jej relacji z urzędnikiem. Polityczny wymiar azylu

Polityczny wymiar azylu znika na rzecz myślenia w kategoriach statystyki, każdą prośbę o ochronę traktuje się jak element ruchu migracyjnego, który trzeba opanować

¹⁷ System ustalania z góry konkretnej liczby działań również w innych prefekturach.

¹⁸ Decyzją z 12 stycznia 2001 r. w sprawie starającej się o azyl pani Hyacinthe, która nie dostała się do urzędowego okienka po dwóch nocach spędzonych przed prefekturą w Seine-Saint-Denis, Rada Stanu uznała, że prefektura złamała prawo i przyznała powódce 10 tys. franków odszkodowania za poniesione straty.

¹⁹ W biurze przyjmującym osoby wnioskujące o azyl każdy urzędnik ma obsługiwać każdego dnia około 25 spraw, jednak liczba ta zmienia się w zależności od rodzaju wniosków, prefektury i okresu.

znika na rzecz myślenia w kategoriach statystyki, każdą prośbę o ochronę traktuje się jak element ruchu migracyjnego, który trzeba opanować. Narzucenie określonej liczby spraw do załatwienia w ciągu dnia odgrywa też ważną rolę w organizowaniu działań urzędników ds. imigrantów. Niektórzy bez skrupułów wybierają sprawy, które można najszybciej załatwić, udając, że nie dostrzegają teczek z bardziej skomplikowanymi przypadkami.

Dziś rano poczekalnia pełna była cudzoziemców czekających cierpliwie z numerkami w dłoni na swoją kolej. Laura, urzędniczka najwyraźniej mająca dość „spraw ciągnących się w nieskończoność, niekompletnych i źle wypełnionych dokumentów”, podeszła do czekających osób i lekceważąc obowiązującą kolejność, wskazała na obecnych tam Chińczyków: „Ty, ty, ty i ty – proszę do mojego okienka”. Mauretańczycy, Czecheni i Turcy, którzy często przybyli tu wiele godzin przed wezwanymi przez nią osobami, skonsternowali patrzyli, jak tamci idą do okienka, w którym dostaną tymczasowe pozwolenie na pobyt (Dziennik z badań terenowych, 10 lipca 2003).

Jak pokazuje powyższa scenka, w urzędniczym systemie wyobrażeń Chińczycy zajmują miejsce uprzywilejowane, a to dzięki zawsze „idealnie” wypełnionym dokumentom, charakterem pisma jednej i tej samej osoby. Wielu pracowników wydziału wiąże tę ich szczególną właściwość z działalnością struktur mafijnych, jednak podejrzenie oszustwa niewiele znaczy wobec faktu, że zajęcie się sprawami Chińczyków pozwala pręcej „wyrobić swoją normę”, a co za tym idzie szybciej skończyć dzień pracy. Obcokrajowcy nieumiejący wypełnić formularzy i niemówiący po francusku z góry są na gorszej pozycji. Jeśli nie ma tłumacza, komunikacja może okazać się drogą przez mękę, zwłaszcza że angielskim włada niewielu urzędników w okienkach²⁰. Wielu z nich rezygnuje z rozmowy, tłumacząc, że próba wyjaśnienia biurokratycznych wymogów za pomocą gestów czy mimiki byłaby stratą czasu.

Najpierw mówisz, poświęcasz czas na tłumaczenie, że choć dostali na dziś wezwanie, nie możemy ich przyjąć, bo przyszło za dużo ludzi... W końcu dostrzegasz, że im więcej mówisz, tym więcej oni mówią do ciebie, próbują negocjować i robi się piekło, nie możesz się ich pozbyć. Więc w pewnym momencie przestajesz sobie zwracać głowę, mówisz: „pa pa, cześć, na dzisiaj koniec” i tyle. I oni to świetnie rozumieją, to dużo lepiej działa (wywiad z Jonathanem, 11 lipca 2003).

Tutaj, w przeciwieństwie do innych urzędów, interesanci nie przedstawiają argumentów, a urzędnicy nie dążą do obopólnego porozumienia (Weller 1999, s. 80). Wyjaśnienie cudzoziemcowi sytuacji, w której się znalazł, nie należy do obowiązków urzędnika w okienku, nic więc dziwnego, że pracujący od miesiąca na zastępstwie Jonathan szybko zrezygnował z wszelkiego dialogu. Urzędnikom mianowanym trudniej przyjąć taką postawę, jednak niektórzy usprawiedliwiają ją, każdy przejaw braku zrozumienia u cudzoziemców interpretując jako próbę sprytnego ukrycia oszustw. Tak więc we wszystkich przypadkach odpowiedzialność za nieporozumienia wynikające z bariery językowej systematycznie przypisuje

²⁰ W piśmie okólnym z 1 kwietnia 2003 r. minister spraw wewnętrznych zachęcał nawet urzędników, żeby rozmowy z imigrantami prowadzili raczej po francusku.

się osobom starającym się o azyl, nigdy nie zwracając uwagi na braki instytucjonalne, np. nieobecność tłumacza. Podobnie dzieje się, gdy w urzędzie zginie jakiś dokument.

Ubiegający się o azyl Turek pojawił się w moim okienku po odbiór tymczasowego pozwolenia na pobyt. Zauważyłem, że w jego teczce brak zaświadczenia o zamieszkaniu, które zapomniał zapewne urzędnik, który miał je załączyć. Przetwałem sprawę zastępcy kierownika, który wrócił po kwadransie, ale nie podjął żadnej decyzji. Przypomniałem mu, że interesant czeka na rozwiązanie sprawy. Na to uśmiechnął się niewyraźnie i rzucił: „No cóż, zgubiliśmy jego zaświadczenie o zamieszkaniu, więc nie możemy go na dodatek odesłać...”. Nagle wpadł na pomysł: „Powiedz, żeby przyszedł za dwa tygodnie i poproś o nowe zaświadczenie. Będzie miał wrażenie, że sprawa się toczy, a my uzyskamy brakujący dokument” (Dziennik z badań terenowych, 9 lipca 2003).

Osobom ubiegającym się o azyl brakuje możliwości podważenia podejmowanych decyzji, nie mogą zagrozić krytyką (*voice*) czy „rozstaniem” (*exit*) (Hirschman 1995), więc kierownictwo ośrodka bez trudu może kryć błędy swoich podwładnych. Tę asymetryczną relację zaburza czasem francuskojęzyczna i lepiej obeznana z biurokratycznymi realiami osoba towarzysząca. Teoretycznie obecność takich osób powinna ułatwiać urzędową interakcję, w rzeczywistości uznani są jednomyślnie za „upierdliwców”, ponieważ „czepiają się każdego szczegółu i wszystko trwa cztery razy dłużej” (Jean-Marc, od pięciu lat urzędnik mianowany). Podobnie jak pracownicy innych instytucji związanych z bezpieczeństwem, urzędnicy zajmujący się kontrolą imigracji jak ognia unikają oceny osób trzecich, która mogłaby zakłócić ich codzienne praktyki²¹.

Obsesja na punkcie liczb buduje też solidarność szeregowych urzędników z kierownikami wydziału – jednoczą się wobec ogromu stojącego przed nimi zadania. Istnieje jednak niepisana umowa, żeby nigdy nie przekraczać „normy”, bo to mogłoby przecież być dla przełożonych argumentem za jej zwiększeniem.

O 16.30 w poczekalni zostało tylko dwóch starających się o azyl Afgańczyków, ale wszyscy urzędnicy wyrobili już swoją „normę”. Poszedłem zapytać kierowniczkę, czy nie możemy przyjąć ich bez numerków albo wydać dodatkowo. Rozłoszczona moim pytaniem odrzekła, że zrobiliśmy tyle, ile trzeba i w żadnym razie nie należy przekraczać ustalonych norm, bo „w przeciwnym razie będą chcieli je podnieść”. I dodała, szukając potwierdzenia u urzędnika z innego okienka: „Bóg mi świadkiem, że nie jestem leniwa, ale norma to norma” (Dziennik z badań terenowych, 23 lipca 2003).

Znane z zakładów przemysłowych działania „obstrukcyjne” (Roy 2006) da się stosować także w instytucjach obsługujących ludzi (Hughes 1952). Są spoiwem wspólnotowej solidarności, wzmacniają integralność grupy urzędników prefektury, zwłaszcza kiedy liczba interesantów jest wyższa niż norma ustalona przez zwierzchnictwo. Jeśli o godzinie 16 w poczekalni wciąż jest dużo osób, urzędnicy

²¹ O budowaniu „bezpiecznego kręgu” w kontekście administracji penitencjarnej pisze Philippe Combessie (1996, zwłaszcza w rozdz. 3 „Des prisons bien fermées”, s. 77 i n.).

nierzadko domagają się „zrzucenia balastu”. Część imigrantów, często czekających od wczesnych godzin rannych, wzywa się do okienka, by wręczyć im wezwanie na inny dzień. W każdym innym wydziale prefektury takie praktyki szybko wzbudziłyby żywe protesty, ludzie pisaliby skargi do kierownictwa lub do posła ze swojego okręgu. Jednak ubiegający się o azyl nie mają żadnych zasobów (językowych, kulturowych, społecznych), dzięki którym mogliby się sprzeciwić decyzjom urzędników. Z reguły do głowy im nie przychodzi, że to z powodu złej organizacji wewnętrznej wydziału nie zostali obsłużeni w ciągu jednego dnia. A tych, którzy ośmielią się podnieść głos, i tak się lekceważą. Urzędnicy wiedzą, że bez zewnętrznego obserwatora imigranci – w przeciwieństwie do osób spotykanych w urzędach obsługujących obywateli francuskich – nie zdołają wyrazić swojego sprzeciwu. W niektórych przypadkach takie zamknięcie może sprzyjać korupcji:

Skończyłem swoją pracę, więc usiadłem obok Katii, przyjmującej właśnie Chinkę, której odmówiono prawa azylu. Imigrantka miała podpisać przyjęcie „wezwania do opuszczenia terytorium kraju” (IQT), tłumaczyła jednak, że wkrótce rozwodzi się ze swoim mężem, Chińczykiem i wychodzi za mąż za obywatela Francji. Kiedy Katia poszła dać kierownicze wezwanie do potwierdzenia, kobieta pokazała mi banknot wartości 50 euro, który włożyła do paszportu, powtarzając: „Prezencik, prezencik!”. Pokręciłem przecząco głową i za pomocą gestów usiłowałem przekonać ją, żeby zabrała z powrotem swoje pieniądze. Gdy Katia wróciła, powiedziałem jej, że w paszporcie jest 50 euro, przekonany, że utnie tę sprawę.

Chinka wciąż powtarzała: „Prezencik, prezencik!”, a Katia odwróciła się do mnie z uśmiechem i mówiąc: „Skoro nalega...” schowała 50 euro, po czym dała jej do podpisania wezwanie do opuszczenia kraju. Tak więc przyjęła pieniądze, mimo że postąpiła zgodnie z procedurą. Na pytanie, czy coś takiego często się zdarza, odparła: „W prefekturze w C. często dostawałam prezenty, ale raczej alkohol lub inne rzeczy. Rzadko dają pieniądze, choć to dużo bardziej praktyczne” (Dziennik z badań terenowych, 11 lipca 2003).

Tego typu nadużycie władzy było czymś wyjątkowym, pokazuje jednak, że za zamkniętymi drzwiami urzędnicy prefektury czują się bezkarni. Systematyczne budowanie przekonania, że osoby ubiegające się o azyl nie mają do niego prawa – lub wręcz są oszustami – umożliwiła pewne nieprzewidziane przez władze tej instytucji nadużycia. Wytwarzająca się między imigrantami a urzędnikami państwowymi relacja nie zostawia miejsca na negocjacje, jakie widzimy w innych urzędach²². Brak środków do obsłużenia ciągle rosnącej fali interesantów i rozwiązywanie tego problemu przez ustalanie norm ilościowych skłania urzędników do ograniczania wszelkiej formy komunikacji i redukcji rozmów przy okienku do niezbędnego minimum. Skutkiem podporządkowania urzędniczych praktyk wymogom ilościowym – nawet przy założeniu, że wygląda to różnie w zależności od konkretnego urzędnika – jest zlekceważenie politycznego wymiaru wystosowanej przez uchodźcę prośby o ochronę.

²² Chodzi chociażby o rozmowy z osobami bezrobotnymi w biurze Krajowej Agencji Zatrudnienia – ANPE, por. Demazière 1992, lub o sposób odnoszenia się do osób ubogich w ośrodkach pomocy społecznej, por. Paugam 1991.

TYPY URZĘDNIKÓW

Okoliczności, w jakich przyjmowane są osoby ubiegające się o azyl, nie sprowadzają się wyłącznie do ograniczeń związanych z trybem załatwiania spraw, zależą także od znajdującego się naprzeciw urzędnika i od tego, jak pojmuje on swoją funkcję (Hughes 1996). Osoba przyjmująca obcokrajowców w okienku może przecież zachowywać się i reagować na różne sposoby, zależnie od przebiegu swojej trajektorii, od wieku i stażu pracy²³. Zdecydowana większość urzędników prefektury pochodzi z podobnych środowisk – to dzieci robotników lub niskokwalifikowanych pracowników, które chcąc uniknąć pracy w fabryce, pracy dorywczej lub bezrobocia, musiały wyrwać się ze swojego środowiska. Ich trajektorie się różnią, mimo wspólnych korzeni, co w dużym stopniu tłumaczy wielość postaw wobec zadania, jakiego się podjęli.

Buntownicy z okienka

Pierwszą grupę urzędników wyróżnia sprzeciw wobec obowiązującego w urzędzie porządku normatywnego. Jest to forma oporu z istoty tymczasowa, świadczy jednak o poczuciu obcości u tych młodych ludzi, postrzegających samych siebie jako nowicjuszy czy wręcz intruzów w świecie społecznym strażników porządku niskiego szczebla. „Czysty przypadek”, „zła droga” – tak najczęściej opisują swoje pojawienie się w prefekturze.

Wiemy, że tkwimy tutaj, bo coś poszło nie tak – jeden oblał egzamin nauczycielski, drugi licencjat na uniwersytecie technicznym, trzeci coś innego. Każdy z nas trafił w to miejsce, bo coś mu się w pewnym momencie nie udało (wywiad z Loïkiem, 6 lipca 2003).

To poczucie porażki bierze się z rozdźwięku między świadomością dysponowania pewnym kapitałem szkolnym lub kulturowym a przekonaniem, że jest się „zesłanym” do nisko cenionej pracy. Przebieg trajektorii Loïka jest dobrym tego przykładem.

Pochodzący z Laval Loïc najpierw, wbrew swojej woli, uczył się rachunkowości w liceum ekonomicznym. Szybko jednak postanowił zaliczyć klasę uzupełniającą i „doszusować” do liceum ogólnokształcącego. W tamtym okresie odkrył w sobie pasję do literatury, szczególnie polubił Céline’a. Równocześnie łąpał tymczasowe prace, żeby zarobić na studia. Robił, co się dało, żeby nie skończyć w fabryce („wszystko, byle nie praca robotnika”). Udało mu się zdobyć dyplom „starszego specjalisty ds. technik handlowych” i dostał pierwszą pracę – w ubezpieczeniach. Jednak mając dość lewicowe przekonania nie mógł – jak sam chętnie opowiada – długo wytrzymać w środowisku „nastawionym tylko na zysk”. „Gryzło mnie sumienie, że rujnęję staruszki, sprzedając im te ubezpieczenia”. Przekonany, że dzięki wykształceniu uniknie pracy niskokwalifikowanej, postanowił – wspierany przez ojca, urzędnika podatkowego – przystąpić do egzaminu konkursowego w administracji publicznej. Najpierw spróbował zostać urzędnikiem pocztowym, co

²³ W analizie relacji instytucji publicznych i klas ludowych Yasmine Siblot pokazuje, że pracownicy wchodzą w bardzo różne interakcje, w zależności od dystansu społecznego dzielącego ich danego interesanta. Por. Siblot 2006, s. 155 i n.

się nie udało. „To okropne, że musiałem konkurować z osobami z licencjatem lub magisterką”. Żeby zdobyć finansową niezależność, aplikował więc na wszystkie wolne stanowiska „jak leci”. Został przydzielony (nie starając się o to) do biura przyjmującego osoby ubiegające się o azyl, a w 1997 r. jako dwudziestodwulatek został urzędnikiem mianowanym.

Dla osób wywodzących się z klas ludowych praca w prefekturze jest nie tyle wymarzoną celą, ile sposobem na zdobycie statusu urzędnika państwowego w urzędzie niezbyt atrakcyjnym dla lepiej wykształconych kandydatów²⁴. Po latach niepewnej sytuacji zawodowej, chcąc zdobyć w końcu stały etat i nie widząc dla siebie innych perspektyw, Nathalie także zdecydowała się przystąpić do konkursu na stanowisko w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

Nathalie pochodzi z klasy ludowej (ojciec był operatorem maszyn), dorastała w Orleanie, skąd po zrobieniu magisterium z geologii wyjechała do Paryża w poszukiwaniu pracy. Przez trzy i pół roku była bezrobotna, potem podpisała dofinansowaną przez państwo umowę (*Contrat emploi solidarité*) i zaczęła pracę w gimnazjum w XIX dzielnicy Paryża, a następnie postanowiła startować w konkursach na stanowiska w administracji publicznej. Wiadomość, że dostała pracę w prefekturze, przyniosła jej wielką ulgę. „To jednak bardzo przykre, tyle razy aplikować bez skutku. Więc człowiek jest zadowolony, mimo wszystko, jeśli się choć raz uda. Wreszcie można sobie powiedzieć: udało się, mam robotę! Bo bezrobocie po pewnym czasie męczy, zwłaszcza jak się ma najniższy zasiłek”. W 2000 roku przydzielono ją do biura przyjmującego osoby ubiegające się o azyl, gdzie została na trzy lata.

Niektórzy urzędnicy czują, że prefektura nie jest dla nich właściwym miejscem, bo kontrolowanie imigrantów stoi w sprzeczności z poglądami politycznymi, z jakimi przyszli tu po studiach. Perrine, jedna z nielicznych w tej instytucji działaczek związkowych, sprzeczność tę odbiera czasem jako wręcz schizofreniczną.

Perrine dorastała pod Reims, potem wyjechała na studia ekonomiczne do Nancy. W 1995 r., w czasie kampanii wyborczej po wielkich protestach pracowniczych wstąpiła do Partii Socjalistycznej, po czym szybko zaangażowała się w działania „bardziej radykalnej” lewicy. Jako świeżo upieczona pracownica prefektury była „zszokowana”, widząc, jak wielu ubiegających się o azyl nocuje przed budynkiem urzędu, żeby zdobyć dobre miejsce w kolejce do okienek. „W upalne dni oddawali moc tam, gdzie stali, a my w środku mogliśmy albo zdychać z gorąca, albo otworzyć okna i wdychać ten smród”. Dla młodej kobiety z „sercem po lewej stronie”, taka praca oznacza odgrywanie roli, w której nie czuje się sobą. Żeby poradzić sobie z tym dyskomfortem, zgodziła się zostać przedstawicielką Powszechnej Konfederacji Pracy (*Confédération générale du travail, CGT*).

W urzędzie podlegającym MSW przynależność do CGT to stygmat, stawiający osobę, która się do tego przyznaje, w szczególnej sytuacji. Zapewnia jej jednak pewną ochronę przed zwierzchnikami i osłabia negatywne skojarzenia, jakie budzi praca w instytucji zajmującej się kontrolowaniem migrantów. Perrine regularnie próbuje zachęcić kolegów do walki o poprawę warunków pracy, które uważa za

24 Combessie pisze o podobnym zjawisku w kontekście niektórych dozorców więziennych (1996, s. 53).

powiązane z warunkami, w jakich przyjmowani są imigranci ubiegający się o azyl. Tyle że urzędnicy skłonni ewentualnie pójść za tym wezwaniem na ogół dysponują kapitałem szkolnym i społecznym wystarczającym, żeby planować inną ścieżkę kariery. Więc ci, których można by nazwać „buntownikami z okienka”, którzy odbierają swoją własną pozycję jaką dyskomfortową i wewnętrznie sprzeczną (dla współpracowników są „przyjaciółmi imigrantów”, dla bliskich im osób spoza prefektury – sprzymierzeńcami represyjnej instytucji), żyją w społecznym, politycznym i pokoleniowym rozdarciu. Nieufni wobec propagowanych w prefekturze wartości, starają się zwracać szczególną uwagę na prośby imigrantów w imię imperatywu moralnego bliskiego „względem humanitarnym”²⁵. Wykazując trochę współczucia w miejsce legalistycznego rygoryzmu, uważają, że spełniają misję, chociaż ich instytucja nie dostrzega ani nie nagradza tego „poświęcenia”. W miarę upływu czasu spędzanego w urzędzie staje się ono zresztą coraz słabsze. Wielu z nich przyznaje, że dali się powoli „przerobić systemowi” – potwierdza to wypowiedź Michèle, która została kontrolerką. „Ja też, kiedy się tu zjawiłam, byłam lewicowa, ale sam zobaczysz, to szybko mija, jak się tu trochę popracuje”. Długi staż w urzędzie wydaje się więc najsilniejszą gwarancją przyjęcia panujących tu zasad. I nie chodzi o odgórnny nakaz, po prostu odpolityczniona wizja migracji to jedyny sposób pozwalający wytrwać dłużej na tym stanowisku.

Po dwóch, trzech latach osoby najbardziej krytyczne wobec prefektury próbują za wszelką cenę uzyskać przeniesienie, pozostali zaś godzą się – wbrew sobie – z rolą strażników porządku. Najwyższa forma oporu, na jaką ich stać, to odmawianie wykonania „normy”. Przyplacają to opinią osób zawodnych i niepoważnych. Gdy wyjawilem części „buntowników” mój plan zbadania, jak funkcjonuje prefektura, natychmiast zdradzili mi swoje wątpliwości i podzielili się dogłębną znajomością tej instytucji. Tego rodzaju współpraca była dla nich sposobem potwierdzenia swojej postawy wewnątrzbiurowego oporu i stanowiła wentyl bezpieczeństwa dla rosnącej frustracji, która dotąd przejawiała się częstymi nieobecnościami lub brakiem wymaganej w pracy gorliwości. Wciągnęli się w moją pracę badawczą i wymyślali sposoby zaznajomienia mnie z kolegami, którym praca w prefekturze bardziej odpowiadała.

Strażnicy świątyni

Głębsza znajomość dróg życiowych urzędników pozwala wyróżnić kolejną ich grupę. Mają dłuższy staż pracy w prefekturze niż „zbuntowani” i zupełnie inne niż tamci wyobrażenie o swoim zawodzie. Choć nie górują nad resztą ani pochodzeniem społecznym, ani wykształceniem, to lojalność wobec instytucji pozwoliła im zdobyć po latach pracy stanowiska kierownicze.

Michèle, córka wojskowego, do prefektury trafiła w 1965 r., nie mając nawet matury. Zaczęła od pracy w wydziale komunikacji: najpierw przy rejestracji pojazdów, potem w komisji zawieszającej prawa jazdy. Źle wspomina tamten okres i jest bardzo zadowolona, że w 1997 r. dołączyła do biura zajmującego się osobami ubiegającymi się o azyl: „Zdecydowanie ich wolę, są znacznie bardziej posłuszni. Można na nich nakrzyczeć, można ich wyrzucić za drzwi, a oni wciąż są spokojni”.

²⁵ Jak pokazują prace Didiera Fassina, od kilku lat w zarządzaniu ludnością imigrancką wszyscy zgodnie odwołują się do „względów humanitarnych”, por. Fassin 2001.

W czerwcu 2000 r. została kierowniczką. Teraz nadzoruje innych z „lepszego biurka” na pierwszym piętrze.

W prefekturalnej hierarchii wartości wydział przyjmujący ubiegających się o azyl postrzegany jest co prawda jako miejsce zesłania, niemniej niektórzy dostrzegają jego plusey. Po pierwsze, ma się tu do czynienia „pokorniejszymi petentami”, więc relacje twarzą w twarz są mniej konfliktogenne niż gdzie indziej. Po drugie, w wydziałach zajmujących się imigracją brak wykwalifikowanych kandydatów na stanowiska kierownicze zmusza zwierzchników do obsadzania ich urzędnikami obsługującymi okienka, dlatego osoby bez dyplomów mają dużo większe szanse na odpowiedzialne stanowisko. Wymowny jest w tym kontekście fakt, że osoba kierująca w prefekturze wydziałem ds. osób ubiegających się o azyl często jest urzędnikiem kategorii B²⁶, co w innych wydziałach się nie zdarza.

A skoro prefektura nie może odwoływać się do wykształcenia czy wiedzy prawnej, głównym kryterium staje się lojalność wobec instytucji mierzona przepracowanymi latami. Nazwanie tej grupy urzędników „strażnikami świątyni” ma podwójne uzasadnienie: widzą się w roli żarliwych obrońców interesów państwa oraz najlepiej znają meandry procedur – w kształcie narzuconym przez władzę instytucji. Z zasady nieufni wobec każdego proszącego o azyl cudzoziemca, starają się trzymać tych „uzurpatorów” jak najdalej od ekonomicznych i społecznych korzyści, do jakich roszczą sobie prawo. Poza tym ich praktyczne umiejętności wynikające ze stażu pracy dają im pozycję „mentorów” i pewną przewagę nad innymi urzędnikami. Pod pretekstem wyjaśniania subtelności skomplikowanej procedury odwracają uwagę od politycznego wymiaru prośby o azyl, sprowadzając ją do działania interesownego czy wręcz nieuczciwego. W ten sposób swoją nieustępliwość przedstawiają jako postawę etyczną, jako próbę przeszkodzenia „obcemu oszustowi” w osiągnięciu niecznych celów. By usprawiedliwić warunki, w jakich przyjmowani są ludzie, których historii jeszcze nawet nie znamy, urzędnicy ci wciąż przywołują postać „fałszywego uchodźcy”²⁷. Często też – nie natrafiając na żaden sprzeciw ze strony słabo znających prawo kolegów – podkreślają „korzyści” (prawdziwe lub wyobrażone) płynące z faktu bycia osobą ubiegającą się o azyl.

Tak czy inaczej oni robią to wszystko dla pieniędzy i w sumie trudno się dziwić, skoro im je dajemy. Po złożeniu wniosku o azyl mają prawo do ponad 2 tys. franków miesięcznego zasiłku od Assedic²⁸ i mogą leczyć się bezpłatnie w ramach powszechnego ubezpieczenia lub państwowej pomocy dla obcokrajowców. Jeśli uzyskają status uchodźcy, dostaną 15 000 franków zapomogi na osiedlenie się²⁹. Dlatego zawsze znajdują się ludzie gotowi nocować na dworze, byle tylko móc złożyć wniosek o azyl (nieformalna rozmowa z Michèle, 7 lipca 2003).

26 We Francji urzędników dzieli się na trzy kategorie: A, B i C. Żeby zostać urzędnikiem kategorii B, wystarczy mieć maturę i skończyć dwuletnie studium, jednak uzyskanie kierowniczego stanowiska jest wówczas w zasadzie niemożliwe – przyp. tłum. (<https://vocationservicepublic.fr/les-categories-a-b-et-c>; dostęp 2.07.2018).

27 Podobnie jak w innych działaniach publicznych, jest to figura uosabiająca odstępstwo od normy moralnej i usprawiedliwiająca represje. Por. Gusfield 1981.

28 Chodzi o Stowarzyszenie na rzecz zatrudnienia w przemyśle i handlu (Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, ASSEDIC), które od 1958 do 2009 r. zajmowało się m.in. wypłatą zasiłków dla bezrobotnych.

29 Ta wymyślona kwota nie odpowiada żadnemu realnemu zasiłkowi. To kolejny przykład nieznamości prawa, którą kompensuje się spekulowaniem na temat motywacji osób ubiegających się o azyl.

Zwyczajne zdarzenia i incydenty, które zachodzą w urzędzie, są interpretowane jako przejaw chęci zysku lub oszustwa – osobę towarzyszącą imigrantom podejrzewa się o zamiar „zarobienia na cudzym nieszczęściu” lub o przynależność do organizacji mafijnej, obcokrajowca niewładającego francuskim o udawanie itd. Ma się wrażenie, że wartość pracy urzędników prefektury zależy między innymi od dokonywanej przez nich systematycznie delegitymizacji osób ubiegających się o azyl. Na przykład pewnego ranka, na widok kilkuset osób czekających na otwarcie biura, Michèle powiedziała mi na ucho: „Naprawdę muszą potrzebować kasy, żeby tłoczyć się w tych warunkach. No proszę – komentowała szyderczo – pchamy się do przodu, wpychamy przed innych”. Każdą sytuację lub interakcję w okienku próbuje się potem przedstawić w sposób pozwalający przekonać urzędników – zarówno tych mianowanych, jak i pracujących czasowo oraz stażystów – że osoby starające się o azyl obchodzą procedury, żeby uzyskać zasiłek. Czasem swoje poglądy na temat imigracji przemycają w formie przypominającej scenariusz filmu przygodowego: „Jak cudzoziemiec może spędzić wakacje w naszym kraju, nie wydając grosza? Na stacji Châtelet wchodzi do metra bez biletu, żeby go zatrzymano i gratisowo odwieziono z powrotem do granicy”. Urzędnicy niższego szczebla, zarabiający niewiele ponad płacę minimalną, łatwiej przystają na działania na granicy prawa, gdy karmieni są takimi wysyanymi z palca historyjkami. W zasadzie urzędnicy prefektury nie są w mocy orzekać, czy wniosek jest uzasadniony, to należy do Urzędu ds. ochrony uchodźców i bezpieczeństwa (OFPRA). A jednak Michèle zdarzało się przejmować inicjatywę – podania, które sama uznała za bezpodstawne, odrzucała jeszcze przed ich rejestracją.

Przyjmowałem dzisiaj starszą pani ze Sri Lanki z wnuczką. Jej dokumentacja była kompletna, więc chciałem wysłać ją do kolejnego urzędnika, gdy nagle pojawiła się Michèle, wrzeszcząc: „To jest łączenie rodzin, a nie azyl! Mamy uwierzyć, że ta osoba nie ma paszportu? Nie przypłynęła przecież w pław ani łodzią z przemysłnikiem, musiała przylecieć samolotem. Więc na pewno ma paszport!”.

Dwunastoletnia dziewczynka próbuje wytłumaczyć, że na dole czeka tato i że ta pani jest mamą jej taty. Wtedy Michèle znów wybucha: „No właśnie, to dowód, że chodzi o łączenie rodziny! Nie macie na co czekać, i tak wam nie uwierzymy”. Ciska dokumentami o podłogę. Dziewczynka zbiera papiery i odchodzi (Dziennik z badań terenowych, 9 lipca 2003).

Choć obsesja oszustwa nie ogarnęła wszystkich urzędników, to jednak nieustannie powraca w wypowiedziach osób na kierowniczych stanowiskach. Żar, z jakim walczą z „fałszywymi uchodźcami”, i ciągle podejrzewanie imigrantów o wyłudzenie świadczeń wskazują na to, że postrzegają samych siebie jako strażników zagrożonego narodu. Nie stanowią, rzecz jasna, licznej grupy, jednak ich długi zawodowy staż i znajomość procedur nadają ich obrazowi świata większą siłę – uważają za swoją misję dawanie imigrantom lekcji etyki, całkowicie

Zwyczajne zdarzenia i incydenty są interpretowane jako przejaw chęci zysku lub oszustwa – osobę towarzyszącą imigrantom podejrzewa się o zamiar „zarobienia na cudzym nieszczęściu” lub o przynależność do organizacji mafijnej, obcokrajowca niewładającego francuskim o udawanie. Ma się wrażenie, że wartość pracy urzędników prefektury zależy między innymi od dokonywanej przez nich systematycznie delegitymizacji osób ubiegających się o azyl

abstrahując od trudności, z jakimi nowo przybyli cudzoziemcy muszą się borykać. Tworzenie trwałego skojarzenia: „osoba ubiegająca się o azyl to oszust lub omijający procedury imigrant zarobkowy” przyczynia się do odpolitycznienia wniosku o azyl i jednocześnie do uczynienia go bezpodstawnym.

Pragmatycy

Trzecią grupę urzędników charakteryzuje całkowita obojętność wobec moralnych refleksji, które mogłyby zakłócić wykonywanie obowiązków. Wielu z nich pracowało w sektorze prywatnym, do administracji publicznej dołączyli późno i doceniają tę pracę jako bogatszą w kontakty międzyludzkie. Ponadto zatrudnienie w urzędzie jest dla nich gwarancją stabilności, zwłaszcza w porównaniu z ich wcześniejszymi, przykrymi pod tym względem doświadczeniami.

Po maturze w liceum ekonomicznym Sophie chciała jak najszybciej uniezależnić się od rodziców (ojciec kolejarz, matka dozorczyń). Nie mogąc znaleźć pracy jako sekretarka prowadząca księgowość, zatrudniła się w drukarni, potem w piekarni, aż w końcu udało jej się zdobyć „bezpieczny etat”. „Po trzydziestce miałam już świadomość, że praca w sektorze prywatnym niesie duże ryzyko zwolnienia i bezrobocia, więc zdecydowałam się aplikować na stanowisko w prefekturze. Teraz jestem zadowolona, nie mam większych ambicji niż praca w urzędowym okienku, a przede wszystkim nie chcę mieć szefa na głowie, więc nie planuję zmieniać wydziału”.

Trajektoria wielu urzędników państwowych niskiego szczebla wygląda podobnie, wszyscy oni uważają się za „uciekierów z sektora prywatnego”. Pragnąc wyrwać się ze świata robotniczego, na początku przystali na pracę poniżej swoich kwalifikacji, późniejsze zaś przejście do sektora administracji publicznej potraktowali jako sposób zdobycia stabilniejszej posady³⁰. A ponieważ ich trajektoria jest zbliżona do trajektorii pracowników innych urzędów, nie mają żadnego poczucia misji – przykładają się do pracy, szanują obowiązujące zasady, ale nie zwracają sobie głowy moralną czy polityczną refleksją na temat sytuacji osób ubiegających się o azyl. Sophie nie ukrywa, że ma takie podejście. Po przyjęciu zalecanej liczby interesantów kolejnym ostentacyjnie odmawia. „Nie mam zamiaru harować za tych, którzy cackają się z każdym obcokrajowcem i pod koniec dnia nie mają wypracowanej normy”. Ten pragmatyzm, idący w parze z pewnym brakiem empatii, wydaje się drugą stroną sporej samodzielności, jaką cieszą się tu urzędnicy. Ci, których można by nazwać „pragmatykami”, przywiązani są więc dość mocno do niezależności, jaką zapewnia pozycja urzędnika w miejscu oddalonym od administracyjnego centrum, zwłaszcza że na ogół źle wspominają hierarchiczne zależności w sektorze prywatnym. Martine zwraca uwagę, że łatwiej jej teraz pogodzić życie zawodowe z rodzinnym.

Po maturze w liceum ekonomicznym Martine została asystentką w dziale księgowości, jednak po ślubie z wojskowym zrezygnowała z pracy zarobkowej i zajęła się wychowywaniem dzieci. Gdy starszy syn skończył 10 lat, postanowiła zdobyć posadę w administracji publicznej – próbowała w kilku miejscach, ale udało jej się

³⁰ Analizę sektora publicznego jako schronienia dla byłych pracowników sektora prywatnego znajdziemy u Oliviera Schwartza (1997).

tylko w prefekturze. W tamtym czasie, w 2002 r., nikt nie chciał pracować w biurze obsługującym ubiegających się o azyl, lecz dla niej to miejsce ma poważne zalety, np. wolne środy, kiedy może zająć się dziećmi. Jej zdaniem wszystko jedno, w jakim okienku się pracuje. „W każdym razie nie zawracam sobie głowy – jeśli brakuje jakiegoś dokumentu albo jest źle wypełniony, odsyłam delikwenta – «bye-bye, do zobaczenia», a że mówię tylko po francusku, nie muszę rozumieć, co mi opowiadają. Zresztą sprawa jest prosta – gdy odsyłasz kogoś, kto udaje, że nie rozumie po francusku, na ogół następny tylko na to czeka... Wyrabiam swoją normę i tyle. Nie jestem jak ci, którzy wiodą dysputy z cudzoziemcami, żeby tylko nic nie robić i innym przeszkadzać w pracy”.

Ten typ urzędnika stanowi przeciwieństwo „buntownika”, piętnowanego za odrzucanie podstawowych reguł rządzących biurokratyczną pracą. Przywiązanie „pragmatyków” do zasady wyrabiania konkretnej dziennej normy nie znaczy jednak, że nie stawiają żadnego oporu swoim zwierzchnikom. Opór ten przybiera jednak inne formy, na przykład absencji lub alkoholizmu. Typowym przykładem takiego właśnie niezaangażowanego urzędnika prefektury jest zajmujący się weryfikacją podań Richard.

Niewysoki, chudy, ubrany starannie (w garnitur) Richard wygląda na dość nieśmiałego, swoje zadania spełnia dyskretnie, nigdy nie podnosząc głosu. O 14.30 wrócił wraz z dwoma kolegami z obiadu w stołówce z nieprzytomnym wzrokiem. Urzędnicy żartują z niego za plecami. Gdy Gaëlle przynosi mu na biurko dokumenty do sprawdzenia, śmieją się i szepczą, że nie jest już w stanie tego zrobić. Faktycznie, od alkoholu ręce mu się trzęsą, ma zaczerwienione, półprzymknięte oczy, problemy z koncentracją. Po długim namyśle Richard zwraca Gaëlle dokumenty, mówiąc, żeby wyznaczyła spotkanie na za dwa tygodnie (Dziennik z badań terenowych, 11 lipca 2003).

Oczywiście niewielu pracowników tego wydziału pije alkohol w pracy, niemniej nie jest to przypadek całkiem odosobniony. Brak nadzoru władz prefektury nad tym „miejscem zesłania” ułatwia naruszanie reguł – kontrola zwierzchników jest tu słaba, a skargi interesantów bardzo rzadkie. Na dodatek alkoholowe wybryki objęte są swego rodzaju złą milczeniem (dużo częściej piętnuje się inne wykroczenia, takie jak częste nieobecności czy brak zaangażowania).

„Pragmatycy” mają do swoich zadań zupełnie beznamiętny stosunek – przyjmowanie imigrantów to dla nich robota jak każda inna, nie dostrzegają ani jej wymiaru moralnego, ani policyjnego. O osobach ubiegających się o azyl nie myślą ani w kategoriach pomocy humanitarnej, ani oszustwa, to dla nich tylko wnioski – potencjalnie do odrzucenia. A zważywszy, że od połowy lat 90. OFPRA, a potem CRR odrzuciły ponad 80% wniosków, można powiedzieć, że w tym sensie są realistami³¹. Zresztą z pragmatycznych powodów urzędnicy często „zapominają” wręczyć broszurkę Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców i organizacji Forum Uchodźców wyjaśniającą, jakie kroki trzeba podjąć, składając wnioski o azyl. Kiedy pytam Martine, dlaczego nie dała broszurki imigrantowi, który właśnie odszedł od jej okienka, odpowiada, że „do niczego mu się nie przyda,

31 Szczegółową analizę statystyczną tej ewolucji znajdziemy w książce Luca Legouxa (1995).

bo i tak odrzuca jego podanie”. Delegitymizacja wniosku o azyl jest w tu rodzajem samospełniającej się przepowiedni, co nie pozostaje bez wpływu na dalszy przebieg procedury. Osoba ubiegająca się o azyl ma bardzo mało czasu na przygotowanie obrony swojego wniosku przed OFPRA, tak więc wyjaśnienie jej, jakie kroki musi podjąć, może mieć kluczowe znaczenie. Dobrze w praktyce zaznajomieni z procedurami „pragmatycy” starają się sumiennie wypełniać swoje zadania i są uprzejmi dla starających się o azyl, widzą w nich jednak nie tyle przyszłych azylantów, ile osoby, których wnioski zostaną odrzucone.

Urzednicy przyjmują rolę strażników porządku na trzy sposoby, w zależności od swojej trajektorii, pozycji społecznej i przynależności pokoleniowej. Zastosowanie ustaw dotyczących obcokrajowców może więc być związane ze współczującą, nieprzejednaną lub obojętną postawą, chociaż wynikające z tych postaw praktyki zawsze zmiernają ku tej samej, odpolitycznionej wizji osoby ubiegającej się o azyl.

Zbadanie od środka życia wydziału prefektury ds. imigrantów pozwoliło zobaczyć ten biurokratyczny świat w optyce innej niż te zazwyczaj przyjmowane – technokratycznej czy politycznie zaangażowanej. Pierwsza z nich, obowiązująca w większości eksperckich raportów, skupia się głównie na problemach organizacyjnych (zarządzanie przepływami, skracanie czasu oczekiwania) oraz na warunkach skuteczności polityki migracyjnej. Druga, reprezentowana przez organizacje pozarządowe, koncentruje się przede wszystkim na warunkach przyjmowania imigrantów i na przypadkach naruszania prawa, do których dochodzi w prefekturach. Przyjęta w niniejszym artykule perspektywa socjologiczna ma zaś ułatwić zrozumienie samej struktury występujących w tym świecie relacji, nie próbując odtworzyć dokładnego przebiegu interakcji czy sposobu, w jaki opisują je uczestnicy. Relacja dominacji wzmocniona przez bardzo niestabilną sytuację nowo przybyłych imigrantów (administracyjną, ale też społeczną i ekonomiczną) sprawia, że urzednicy państwowi mają szerokie możliwości naginania – lub naruszania – przepisów prawa (Bourdieu 1990). Łącząc obserwację i wywiady z wiedzą na temat zachodzących w ramach instytucji przekształceń (por. Spire 2005b), możemy myśleć relacjonalnie o pozycji społecznej urzedników, normach biurokratycznych, którym powinni się oni podporządkować, i wpływających z nich praktykach.

Kontrolowany niedobór zasobów materialnych i ludzkich, technicyzacja procedur, przedkładanie przy załatwianiu spraw celów ilościowych nad reguły prawne, wszystko to – czyniąc właśnie z obcokrajowca zmienną, którą można poddać korekcie, by złagodzić dysfunkcje instytucji – ustanawia odwróconą relację biurokratyczną. Te podstawowe wyznaczniki sytuacji „zesłania” obserwujemy zresztą także w innych zawodach związanych z utrzymywaniem porządku – czy chodzi o porządek w państwie (polityka imigracyjna), porządek publiczny (zarządzanie bezpieczeństwem) czy ekonomiczny (polityka wobec bezrobocia). Policjanci, strażnicy więzienni i, w mniejszym stopniu, osoby kontrolujące poszukujących pracy, w dużej części pochodzą z wykształconych warstw klas ludowych, to „klasa niższa z wyższym wykształceniem” (Schwartz 1998). W codziennej praktyce ci „strażnicy porządku niskiego szczebla” często muszą przyjąć odpolitycznioną wizję tych problemów społecznych, którym „szlachta państwowa”³² nadaje wymiar polityczny.

32 „Noblesse d'État” – pojęcie Pierre'a Bourdieu (2006, s. 175–176).

W zależności od trajektorii społecznej, stażu pracy w urzędzie i żywionych przekonań wykorzystują różne taktyki adaptacyjne, jednak potrzeba solidarności pozwalającej uczynić pracę znośniejszą prowadzi do ujednolicania stosowanych praktyk i neutralizowania prób oporu. Osoby o wystarczających zasobach mogą odejść, inni zaś z biegiem czasu dostosowują się do obowiązujących zasad. Niezależnie od zmian wprowadzanych przez różne nowe regulacje, długi staż pracy starszych urzędników z jednej strony, a niepewna pozycja młodych pracowników z drugiej, są dla tej instytucji najlepszym sposobem zapewnienia reprodukcji tych samych urzędniczych praktyk.

Z języka francuskiego przełożyła Anastazja Dwulit

BIBLIOGRAFIA

- Bourdieu, P. (1974). Avenir de classe et causalité du probable. *Revue française de sociologie*, 3–42.
- Bourdieu, P. (1990). Droit et passe-droit. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81–82, 86–96.
- Bourdieu, P. (2006). *Medytacje pascaliańskie* (tłum. K. Wakar). Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Combessie, P. (1996). *Prisons des villes et des campagnes*. Paris: Éditions de l'Atelier.
- Demazière, D. (1992). La négociation des identités des chômeurs de longue durée. *Revue française de sociologie*, 33, 389–401.
- Dubois, V. (1999). *La Vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*. Paris: Economica.
- Dubois, V. (2005). L'insécurité juridique des contrôleurs des CAF. *Informations sociales*, 6 (126), 48–57.
- Dworkin, R. (1978). *Taking Rights Seriously*. Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Fassin, D. (2001). Quand le corps fait la loi. La raison humanitaire dans les procédures de régularisation des étrangers. *Sciences sociales et santé*, 19 (4), 5–32.
- Galligan, D. (1986). *Discretionary Powers*. Oxford: Clarendon.
- Gusfield, J.R. (1981). *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving and the Symbolic Order*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hirschman, A. (1995). *Lojalność, krytyka, rozstanie. Reakcje na kryzys państwa, organizacji i przedsiębiorstwa* (tłum. J. Kochanowicz, I. Topińska). Kraków: Znak.
- Hughes, E. (1952). The sociological study of work. *American Journal of Sociology*, 57 (5), 423–426.
- Hughes, E.C. (1996). *Licence et mandat*. W: tenże, *Le Regard sociologique. Essais choisis* (s. 99–106). Paris: Éd. de l'EHESS.
- Legoux, L. (1995). *La Crise de l'asile politique en France*. Paris: CEPED.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas in the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Noiriel, G. (1991). *La Tyrannie du national. Le droit d'asile en Europe (1793–1993)*. Paris: Calmann-Lévy. [Kolejne wydanie 1998 pod zmienionym tytułem: *Réfugiés et sans-papiers. La République et le droit d'asile XIXème – XXème siècles*. Paris: Hachette].
- Paugam, S. (1991). *La Disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris: PUF.
- Peneff, J. (1992). *L'Hôpital en urgence. Étude par observation participante*. Paris: Métailié.
- Pinto, L. (1975). L'armée, le contingent et les classes sociales. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1–3, 18–41.
- Roy, D. (2006). *Deux formes de freinage dans un atelier d'usinage*. W: tenże, *Un sociologue à l'usine*. Paris: La Découverte.
- Schwartz, O. (1997). Sur la question corporative dans le mouvement social de décembre 1995. *Sociologie du travail*, 4, 449–471.
- Schwartz, O. (1998). La notion de "classes populaires". Habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université de Versailles, Saint-Quentin-en-Yvelines.

- Siblot, Y. (2006). *Faire valoir ses droits au quotidien*. Paris: Presses de la Fondation nationale des sciences politiques.
- Spire, A. (2005a). L'application du droit des étrangers en préfecture. *Politix*, 24 (69), 11–37.
- Spire, A. (2005b). *Étrangers à la carte. L'administration de l'immigration en France (1945–1975)*. Paris: Grasset.
- Weber, M. (2002). *Gospodarka i społeczeństwo* (tłum. D. Lachowska). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Weller, J.-M. (1999). *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*. Paris: Desclée de Brouwer.

The Asylum Ticket Window: The Depoliticization of the Right of Foreigners by Bureaucratic Work

Abstract: This article is based on the ethnographic observation of a Prefecture service in charge of immigration control. By emerging himself in this professional environment, the observer develops an understanding of the relations between the social position of the actors, the bureaucratic norms under the constraint of which they operate, and the resulting professional practices. The organized scarcity of resources, the technical codification of procedures, the bracketing of legal rules, and the imposition of quantitative goals in the processing of asylum requests are as many factors that contribute to creating a relation of bureaucratic domination over asylum seekers. In their daily practice, these “low-level policing agents” are led to develop a depoliticized vision of “social problems” and, depending on their social trajectory, their years of service and their own persuasions, they adopt different strategies to cope with their situation. Those who have access to sufficient resources can choose to leave. But for the others, the effect of time is a certain habituation to the established norms. Beyond the changes heralded by new regulations, the length of service appears as the best way to ensure the reproduction of supervisory practices.

Keywords: immigration, discretionary power, bureaucracy, agents of the state, bureaucratic encounters.

