

Ochrona prawna emigrantów w latach 1918–1927 w II RP

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r. postawiło przed władzami polskimi nie tylko zadanie ustalenia granic, stworzenia podstaw formalno-prawnych nowo powstałego państwa, lecz również nałożyło obowiązek opieki nad licznymi przedstawicielami narodu polskiego rozrzuconych po całym świecie. Polityka zaborców doprowadziła do masowych emigracji popowstaniowych, do których doszły liczne wyjazdy podyktowane trudną sytuacją gospodarczo-społeczną. Zadanie, jakie przyniosła nowa rzeczywistość, polegało na jak najszybszym stworzeniu instrumentów prawnych oraz powołanie organów administracyjnych regulujących pozycję polskiego emigranta oraz rozwoju reemigracji. Celem niniejszej pracy jest przedstawienie ewolucji rozwiązań prawnych mających za zadanie stworzenie systemu opieki nad polskim wychodźstwem.

Emigracja polska przybrała dwa wymiary: kontynentalny (europejski – duże grupy Polaków osiedlały się na terenie Francji³²⁸) oraz zamorski (głównie rozległe wschodnie obszary Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, Kanady i Brazylii). Na terenie zaboru pruskiego w latach 1850–1918 wyemigrowało od 3 637, 9 tys. do 3 982,7 tys. osób narodowości polskiej, z czego ponad 1 807,1 tys. pochodziło z rejonów, w których były duże skupiska ludności polskiej³²⁹. W terminologii

³²⁸ W dniu 28 maja 1920 r. została zawarta Konwencja w przedmiocie emigracji i imigracji pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Rzeczpospolitą Francuską – DzURP nr 41 poz. 246. Art. I Konwencji zakładał, „udzielanie wszelkich uprawnień administracyjnych mieszkańcom każdego z obu krajów, pragnących się udać jednostkowo w celach zarobkowych do drugiego kraju lub powracających do ojczyzny (...)”. Natomiast art. V mówił, że: „W każdym z obu krajów właściwa władza strzec będzie opieki nad robotnikami oraz czuwać nad stosowaniem do robotników kraju drugiego, zatrudnionych na jego terytorium, zarówno obowiązującego w kraju ustawodawstwa ochronnego, jak i wymienionych zasad”. Konwencja wraz z innymi aktami prawa międzynarodowego będzie przedmiotem odrębnej analizy.

³²⁹ A. Brożek, *Ruchy migracyjne z ziem polskich pod panowaniem pruskim w latach 1850–1918*, (w:) *Emigracja z ziem polskich w czasach nowożytnych i najnowszych*, A. Pilch (red.), Warszawa 1984, s. 146 i n.

niemieckiej wykształcił się nawet zwrot *Ostflucht*, mający oznaczać ucieczkę ze wschodu³³⁰. W przypadku emigracji z ziem zaboru austriackiego, w latach 90. głównie do Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej wyemigrowało około 330 tys.–350 tys. osób. Drugim terenem, do którego chętnie przybywali osadnicy, były tereny Brazylii (w literaturze polskiej jest mowa o tzw. „gorączce brazylijskiej”)³³¹. Natomiast od 1899 r. do 1910 r. Galicję opuściło 432 817 Polaków i 145 719 Ukraińców (zwanych Rusinami). Przyczyna opuszczenia Galicji nie miała już tak mocnego wydźwięku politycznego, jak w przypadku emigracji z ziem zaboru pruskiego i rosyjskiego. Najczęściej były to powody natury ekonomicznej, np. nadmierny przyrost naturalny, rozdrobnienie gruntów rolnych (ok. 79 % gospodarstw rolnych miało powierzchnię mniejszą niż 5 ha, a w latach 60. XIX wieku ponad 60 % gospodarstw nie było w stanie utrzymać się samodzielnie) oraz uchylanie się od służby wojskowej. Na terenie Stanów Zjednoczonych, a ściślej – na jego wschodnim wybrzeżu, osiedlali się również emigranci z ziem zaboru rosyjskiego – głównie chłopci i przedstawiciele mniejszości żydowskiej. Duży odsetek z nich stanowili tzw. robotnicy sezonowi, z czego pod koniec XIX wieku wyjechało 7458 osób. Istniała również emigracja wschodnia, polegająca na osiedlaniu się na terenie Rosji, ale jej zakres podmiotowy dotyczył jedynie rodzin włóknarzy łódzkich³³².

Pierwszym aktem prawnym poruszającym problem polskiego wychodźstwa był Dekret z dnia 30 grudnia 1918 r. o utworzeniu Państwowego Urzędu do spraw Powrotu Jeńców, Uchodźców i Robotników³³³. Do głównych zadań należało: sprowadzenie, zapewnienie opieki sanitarno-żywnościowej i organizowanie przejazdu przez ziemie polskie uchodźców, jeńców oraz robotników innych narodowości. Na jego czele miał stać Komisarz Generalny mianowany przez Radę

³³⁰ Z. Dolczewski, *Niektóre aspekty migracji na ziemiach zachodnich okresie przed II wojną światową (szkieł historyczno-socjologiczny)*, Przegląd Zachodni, z.2/1964, s. 264–277.

³³¹ A. Pilch, *Emigracja z ziem zaboru austriackiego (od połowy XIX wieku do 1918r.)*, (w:) *Emigracja z ziem polskich...*, s. 256 i n. Zob. również: A. Gucka, *Obraz emigracji polskiej na łamach Dziennika Poznańskiego Kuriera Poznańskiego*, Warszawa 2005, s. 136.

³³² K. Groniowski, *Emigracja z ziem zaboru rosyjskiego 1864–1918*, (w:) *Emigracja z ziem polskich...*, s. 196 i n.

³³³ Dziennik Praw Państwa Polskiego nr 3, poz. 84.

Ministrów, która również zatwierdzała jego zastępcę. Do najważniejszych organów należał Wydział Prowincjonalny, organizujący lokalne punkty etapowe, żywnościowe, sanitarne oraz zajmował się pomocą medyczną. Podstawową komórką organizacyjną były urzędy powiatowe kierowane przez komisarzy powiatowych. Ze względu na specyficzną sytuację polityczną lokalni komisarze zostali zobowiązani do współpracy z organizacjami społecznymi, jak i powiatowymi komisarzami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Prowadzenie ewidencji (również osób zmarłych), statystyki, jak i zabezpieczanie rzeczy znalezionych i porzuconych należało do Wydziału Statystyczno-Rozrachunkowego. Natomiast Wydział Zagraniczny miał za zadanie regulowanie przewozu jeńców, uchodźców i robotników oraz opiekę nad nimi. Ponadto dekret zakładał powołanie referentów przy konsulatach polskich oraz komisarzy reemigracyjnych na ziemiach wschodnich oraz Naczelnika Służby Etapów – pełniącego jednocześnie przedstawiciela Sztabu Generalnego jak i funkcje oficera łącznikowego.

W przypadku kontaktów z przedstawicielstwami innych państw dekret nakładał obowiązek współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Powołanie na początku istnienia państwa polskiego urzędu centralnego zajmującego się przemieszczaniem ludności polskiej świadczy o wysokiej odpowiedzialności polskich władz za osoby, które z różnych powodów przebywały poza ziemiami polskimi. Ze względu na specyficzną sytuację polityczną duża część dekretu nie została jednak zrealizowana. Ponadto jego zadania były ograniczane do aktualnej sytuacji politycznej związanej z działaniami wojennymi – np. tworzenie punktów etapowych lub sanitarnych³³⁴. nie ujął w ramy prawne trwającego wówczas (spowodowanego często działaniami wojennymi) procesu przemieszczania ludności z zamiarem stałego osadnictwa i podejmowania nowej pracy. Zakres podmiotowy dekretu dotyczył jeńców, uchodźców oraz robotników. O ile dwie pierwsze grupy nie budzą żadnej wątpliwości, o tyle w przypadku podmiotu trzeciego

³³⁴ Z czasem na terenie Polski powstały następujące punkty etapowe: etap emigracyjny i reemigracyjny w Gdańsku, etap emigracyjny w Wejherowie z ekspozyturami w Tczewie i Gdyni, inspektorat emigracyjny w stacjach zbiorczych w Wejherowie i Mysłowicach, ekspozytura do spraw reemigracji repatriacji w Zbąszyniu, gospoda emigracyjna w Częstochowie oraz ekspozytura we Lwowie (mająca prawo wydawania paszportów). Zob. M. Szawlewski, *Kwestja emigracji w Polsce*, Warszawa 1927, s. 87.

nastąpiło pewne ograniczenie. Dotyczyło ono przedstawicieli np.: wolnych zawodów lub inteligencji dobrowolnie opuszczających ziemie polskie z zamiarem podjęcia sezonowej pracy, a następnie wyrażającej chęć powrotu.

W dniu 27 stycznia 1919 r. został wydany Dekret o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami³³⁵. Urzędy te powstawać w miastach powiatowych, miejscowościach istotnych dla polskiego wychodźstwa oraz ważnych punktach przygranicznych. Podstawowym celem ich działalności było pośrednictwo pracy zarówno wewnątrz kraju, jak i jego granicami, oraz pomoc przy zmianie zawodu. Dekret nakładał również obowiązek zbierania informacji o sytuacjach zarobkowych panujących w innych krajach, przekazywania ich polskim wychodźcom, prowadzenie statystyki ruchów ludności, kontrolę umów zawieranych przez osoby zatrudniające się sezonowo oraz udzielanie pożyczek na pokrycie kosztów podróży. Jako organu doradczego planowano powołanie specjalnej komisji działającej przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej. W jej skład mieli wchodzić: przedstawiciele innych ministerstw, delegaci związków robotniczych, rolniczych i przemysłowych, jak i ludzie nauki. Do jej zadań miało należeć opiniowanie wszystkich aktów prawnych związanych z polityką emigracji, remigracji, wychodźstwa oraz pośrednictwa pracy. Art. 6 dekretu zakładał powołanie przy organach samorządu terytorialnego komisji miejskich lub wiejskich, do których zadań należała pomoc miejscowej ludności w kontaktach z właściwymi urzędami pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, informowanie lokalnych urzędów o nowych formach zatrudnienia, polityki wychodźczej oraz propagowanie akcji reemigracyjnej.

Kolejny akt prawny rozszerzał działalność urzędów pośrednictwa pracy na środowiska wiejskie (z których pochodziła duża liczba emigrantów) poprzez wykorzystanie instytucji samorządu terytorialnego. Ciekawą regulacją był przepis dotyczący możliwości udzielania pożyczek na pokrycie kosztów podróży. Do tego rozwiązania prawnego, ułatwiającego ruch emigracyjny, powrócono dopiero w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927 r. Istotne znaczenie miało także wprowadzenie jako organu doradczego – komisji złożonej z przedstawicieli innych organów centralnych, dzięki temu cały

³³⁵ Dziennik Praw Państwa Polskiego nr 11, poz. 127 i 128.

ruch i proces przemieszczania ludności byłby nadzorowany. Wśród zadań urzędu należało również pełnienie funkcji pośrednika pracy oraz nadzorowanie zawierania umów, jednakże brak było przepisów wykonawczych, co sprawiło, że nowe możliwości prawne nie zostały odpowiednio wykorzystane.

Na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 1920 r. została powołana nowa instytucja, do której kompetencji należały wszystkie sprawy związane z emigracją, imigracją, remigracją oraz opieką nad wychodźcami³³⁶. Urząd Emigracyjny miał działać przy Ministrze Pracy i Opieki Społecznej, lecz przy nominacji dyrektora urzędu istniał obowiązek porozumienia Ministra Pracy i Opieki Społecznej z Ministrem Spraw Zagranicznych. Na szczególną uwagę zasługuje regulacja dotycząca organów urzędu. Podlegały mu nie tylko istniejące wcześniej urzędy pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, powołane na podstawie dekretu z dnia 27 stycznia 1919 r., lecz również komisarz emigracji w Gdańsku – mianowany przez Ministra do Spraw Pracy i Opieki Społecznej z porozumieniem z Ministrem Spraw Zagranicznych.

Do zadań Urzędu Emigracyjnego w zakresie emigracji należało: zbieranie i udzielanie informacji zainteresowanym instytucjom i osobom o stosunkach panujących w państwach obcych odnośnie do możliwości rozwoju ruchu emigracyjnego, sprawy związane z przejazdem emigrantów, opieką nad nimi w czasie podróży, przeciwdziałanie szkodliwej propagandzie i nielegalnemu werbunkowi oraz ochrona praw i interesów emigrantów w miejscu pracy. O wiele mniejsze kompetencje posiadał urząd wobec reemigrantów, ponieważ miał za zadanie tylko organizację transportu, opieki w trakcie podróży oraz po ich powrocie do kraju. Jednakże nie sprecyzowano, w jakiej formie i zakresie owa pomoc miałyby być udzielana. Jeżeli chodzi o opiekę podczas podróży, to z czasem powstały funkcje konwojentów i kontrolerów sprawujących bezpośredni nadzór nad przejazdem emigrantów³³⁷.

W przypadku współpracy z innymi organizacjami społecznymi i gospodarczymi (zwanymi zrzeszeniami i instytucjami)³³⁸ nie określano

³³⁶ DzURP nr 39, poz. 232.

³³⁷ M. Szawlewski, *op. cit.*, s. 87.

³³⁸ Najważniejszymi organizacjami społecznymi, które zajmowały się problemem emigracji, były: Polskie Towarzystwo Emigracyjne, Polskie Stowarzyszenie Młodych Kobiet, Międzynarodowe Biuro Pomocy Emigrantom, Towarzystwo

dokładnie zakresu jego działania. Rozporządzenie w art. 2 pkt k mówiło o „popieraniu” tych podmiotów w zakresie niesienia pomocy oraz opieki. Jedynie w przypadku ruchu emigracyjnego Urząd Emigracyjny miał obowiązek nadzorować odpowiednie stosowanie przepisów emigracyjnych. Natomiast powyższa regulacja nie dotyczyła reemigracji i imigracji. Bardzo poważny błąd nastąpił w przypadku zawierania umów pracy przez robotników. Rozporządzenie zakładało, że Urząd Emigracyjny będzie nadzorował całą procedurę. Nie było jednak podstawy prawnej dotyczącej tego, jakie podmioty mają prawo rekrutować robotników do wyjazdów za granicę. Kolejną kwestią jest samo pojęcie „nadzorowania”, ponieważ nie sprecyzowano kryteriów, jakimi miano się kierować, oraz nie określono odpowiednich sankcji prawnych. Również zakres podmiotowy budził szereg zastrzeżeń – podobnie jak w przypadku pierwszego aktu prawnego, miał on dotyczyć tylko „robotników”. Owszem, była to grupa społeczna najczęściej decydująca się na wyjazd do pracy za granicę, jednakże stosując powyższy przepis „należałoby wykluczyć spod opieki Urzędu Emigracyjnego np. przedstawiciele wolnych zawodów, chłopów oraz inteligencję. Ponadto w art. 2 pkt j została wprowadzona nowa kategoria osób pracujących zagranicą, tj. „wychodźcy”³³⁹.

Rozporządzenie nakładało obowiązek współpracy z Ministerstwem Skarbu podczas przesyłania oszczędności do kraju. Niestety, brak było delegacji ustawowej, na której mocy zostałyby wprowadzone przepisy wykonawcze, regulujące proces wymiany środków pieniężnych. Natomiast bardzo ważną regulacją było umożliwienie opiniowania w

Opieki Kulturalnej im. Adama Mickiewicza, Towarzystwo Wydawnictw Popularnych i Bibliotek im. Józefa Okołowicza, Wydział Emigracyjny przy Centralnej Komisji Klasowych Związków Zawodowych, Polski Komitet Walki z Handlem Kobietami i Dziećmi, Żydowskie Centralne Towarzystwo Emigracyjne, Komitet Towarzystw Kolonizacji Żydowskiej, Centralny Syjonistyczny Wydział Palestyński oraz Towarzystwo Opieki nad Emigrantami Ukraińskimi; zob. M. Szawlewski, *op. cit.*, s. 95–97.

³³⁹ Według *Słownika języka polskiego. Tom I*, (red.) J. Karłowicz, A. Kryński, W. Niedźwiecki (red.), Warszawa 1952 (przedruk z 1900r.), słowo *emigrant* oznacza tego, kto emigruje, i jest tożsamy z wychodźcą, natomiast *emigracja* oznacza *opuszczenie kraju*. *Wychodźca* zaś to osoba, która wyszła z kraju, *porzuciła ojczyznę*; zob. *ibidem*, tom VII, Warszawa 1952 (przedruk z 1919 r.), s. 815.

zakresie udzielania koncesji zagranicznym konsorcjum okrętowym w przypadku sprzedaży biletów klasy III oraz międzypokładowych, co miało na celu ograniczenie licznych nadużyć podczas podróży. Urząd Emigracyjny posiadał również pewne kompetencje w udziale w procesie legislacyjnym. Do jego zadań należało przygotowanie projektów ustaw oraz rozporządzeń w zakresie jego uprawnień, jak i współdziałał z Ministerstwem Spraw Zagranicznych w podczas prac nad konwencjami emigracyjnymi oraz układów międzypaństwowych dotyczących emigracji, remigracji, jak też imigracji. Powołując nową instytucję o charakterze organu centralnego, polskie władze planowały również prowadzenie statystyki nad całym procesem przemieszczania się ludności, co mało być prowadzone przy współpracy Głównego Urzędu Statystycznego.

Kolejną kwestią była samodzielność w podejmowaniu i działaniu przez pracowników Urzędu Emigracyjnego. O ile obowiązek współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych w przypadku działania na terytorium innego państwa nie budził żadnych wątpliwości, o tyle działanie na terenie Polski było pozbawione samodzielności oraz niezależności. Przejawiało się tym, że ustawa nałożyła obowiązek na Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej polegający na zawarciu stosownych porozumień z innymi ministerstwami. W przypadku polityki zagranicznej została wprowadzona funkcja *attaché* do spraw wychodźstwa, który był mianowany przez Ministra Spraw Zagranicznych na wniosek Ministra Pracy i Opieki Społecznej i miał pełnić swe zadania przy placówkach dyplomatycznych oraz konsularnych. Jednakże zakres jego działania miał być ograniczony do państw, które zostały uznane przez Urząd Emigracyjny za ważne dla polskiej emigracji, co w konsekwencji oznaczało że małe skupiska ludności polskiej miały zostać pozbawione opieki ze strony polskich władz³⁴⁰. Jako organ doradczy

³⁴⁰ Najważniejszą rolę w zakresie opieki i pomocy emigrantom odgrywali radcy emigracyjni. Natomiast ruch emigracyjny w Europie nadzorowały dwie ekspozytury: w Berlinie oraz Paryżu. Ponadto istniała funkcja delegata Urzędu Emigracyjnego, w momencie gdy jego stanowisko nie było obsadzone, odpowiedzialnymi za polskich emigrantów byli radcy emigracyjni. Funkcją organu pomocniczego pełniła służba konsularna. Z czasem wykształcił się podział kompetencji między radcami emigracyjnymi a służbą konsularną. Polegał on na tym, że radca był odpowiedzialny za respektowanie postanowień traktów międzynarodowych, miał interweniować w razie ich

miała zostać powołana Państwowa Rada Emigracyjna, której kompetencje zostały uregulowane w innym akcie prawnym. Na szczególną uwagę zasługuje ustanowienie funkcji komisarza emigracyjnego w Gdańsku, a więc przed konwencją zawartą w dniu 9 listopada 1920, uzupełniona umową warszawska z dnia 24 października 1921 r. – aktami prawnymi regulującymi pozycję Polski na terenie wolnego Miasta Gdańsk³⁴¹.

Ujednoczenie zakresu podmiotowego wprowadziła ustawa z dnia 4 listopada 1920 r. w przedmiocie uregulowania spraw dobrowolnej oraz przymusowej migracji ludności rozszerzyła uprawnienia Urzędu Emigracyjnego, któremu powierzono: „(...) wszelkie sprawy dotyczące powrotu jeńców wojennych, aż do czasu ich zupełnego uregulowania (...)”³⁴², oraz zlikwidowała istniejący wcześniej Państwowy Urząd do spraw Powrotu Jeńców, Uchodźców i Robotników.

9 czerwca 1921 r. na mocy Rozporządzenia Rady Ministrów została utworzona Państwowa Rada Emigracyjna³⁴³. Początkowo jej kompetencje związane były jedynie ze sprawami i zagadnieniami związanymi z procesem legislacyjnym. Dotyczyły one opiniowania projektów konwencji międzynarodowych oraz „projektów ustawodawczych”. Ustawa nie regulowała, jakie projekty aktów prawnych należy rozumieć pod pojęciem „projektu ustawodawczego”. Do innych uprawnień należało prawo przedkładania Urzędowi Emigracyjnemu uwag, a na jego wnioski Rada zajmowała stanowiska „(...) w sprawach dotyczących polityki emigracyjnej, remigracyjnej i imigracyjnej (...)”. Do jej innych zadań należało opiniowanie podań towarzystw okrętowych dotyczących udzielania zezwoleń na sprzedaż kart okrętowych III klasy i

naruszenia oraz „badał koniunkturę wychodzącą”. Służba konsularna zapewniała kontakty z krajem, organizowała życie kulturalno-społeczne, pośredniczyła w poszukiwaniu pracy oraz prowadziła sprawy emigrantów dotyczące odszkodowań – zob. M. Szawlewski, *op. cit.*, s. 87–88.

³⁴¹ S. Mikos, *Działalność Komisariatu Generalnego Rzeczypospolitej Polskiej w Wolnym Mieście Gdańsku 1920–1939*, Warszawa 1971, s. 44–50; *idem*, *Wolne Miasto Gdańskie a Liga Narodów 1920–1939*, Gdańsk 1979, s. 75–80; B. Hajduk, *Wolne Miasto Gdańskie w polityce celnej Rzeczypospolitej Polskiej 1922–1939*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 17; S. Kutrzeba, *Wolne Miasto Gdańskie pod względem politycznym*, (w:) S. Kutrzeba (red.), *Gdańsk. Przeszłość i teraźniejszość*, Lwów 1922, s. 272–277.

³⁴² DzURP nr 108, poz. 707.

³⁴³ DzURP nr 64, poz. 402 i 403.

międzypokładowych. Ostatni punkt kolidował z uprawnieniami Urzędu Emigracyjnego, który miał prawo wydawać opinię w sprawach udzielania koncesji zagranicznym korporacjom okrętowym na sprzedaż tego samego rodzaju biletów.

Na odrębną analizę zasługuje skład personalny Rady Emigracyjnej. Dyrektor Urzędu Emigracyjnego, którego to urzędu Rada była organem doradczym, miał prawo wnioskować do Ministra Pracy i Opieki Społecznej o powołanie jedynie ośmiu członków. Kolejnych ośmiu było powołanych przez Ministra Spraw Wewnętrznych, Spraw Wojskowych, Spraw Zagranicznych, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Zdrowia Publicznego, Skarbu oraz przez Dyrektora Głównego Urzędu Statystycznego. Ponadto Sejm powoływał kolejnych ośmiu członków. Ustawa zakładała, że posiedzenia Rady będą odbywać się nie rzadziej niż w raz na trzy miesiące, chyba że zażąda tego 1/4 jej członków. Rola przewodniczącego przypadła Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej lub wyznaczonej przez niego osobie, który miał decydujące zdanie przy równej większości głosów. Opinie Rady miały zapadać zwykłą większością głosów, natomiast do ważności posiedzenia potrzebna była obecność 1/3 jej członków.

W dniu 8 lipca 1925 roku Rada Ministrów wydała Rozporządzenie o utworzeniu Państwowej Rady Emigracyjnej³⁴⁴. PRE nadal zachowała rolę organu doradczego i opiniodawczego, ale przestała podlegać Urzędowi Emigracyjnemu, lecz przeszła pod nadzór Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej. Przysługiwało jej prawo wydawania opinii w sprawie projektów konwencji międzynarodowych oraz „projektów ustawodawczych” dotyczących emigracji, reemigracji oraz imigracji. Na wniosek ministra, miała wypowiadać się odnośnie do spraw związanych z polityką emigracyjną, remigracyjną i imigracyjną. Zakres przedmiotowy spraw nie został określony. Przypadku udzielania koncesji na przewóz emigrantów odstąpiono od ograniczania dotyczącego jedynie klasy III oraz biletów międzypokładowych, lecz rozciągnięto kompetencje Rady na wszystkie możliwe przewozy związane z ruchem emigrantów.

W skład Państwowej Rady Emigracyjnej nie wchodzili już przedstawiciele Sejmu oraz organów centralnych. Pozostawiono zasadę mianowania przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej ośmiu członków na wniosek Dyrektora Urzędu Emigracyjnego spośród ludzi związanych z

³⁴⁴ DzURP nr 75, poz. 535 i 536.

ruchem emigracyjnym. Ponadto trzech członków było przedstawicielami centralnych zawodowych organizacji robotniczych oraz trzech przedstawicieli reprezentowało najważniejsze organizacje społeczne zajmujących się emigrantami, powołanych przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej. Natomiast przedstawiciele Ministrów: Przemysłu i Handlu, Spraw Wewnętrznych, Sprawy Zagranicznych, Reform Rolnych oraz Rolnictwa i Dóbr Państwowych, mieli prawo zasiadać jedynie z głosem doradczym. Przewodniczącym nadal pozostał Minister Pracy i Opieki Społecznej lub delegowana przez niego osoba – jako jego zastępca. Do nowych zadań należało prawo powoływania rzeczoznawców. Zwiększono częstotliwość posiedzeń, które miały odbywać się nie rzadziej niż raz na dwa miesiące lub też mogły być zwoływane przez 1/4 jej członków. Ustawa wprowadziła pojęcie „prawomocności posiedzenia”, do której stwierdzenia była potrzebna obecność pięciu członków Rady oraz przewodniczącego lub jego zastępcy. Wszelkie opinie miały być wyrażone w charakterze uchwały, które miały zapadać większością głosów z przewagą głosu przewodniczącego w razie jej równości. Kadencja Rady (nieokreślona w poprzednim akcie prawnym) miała wynosić 3 lata. Opuszczenia przez członka Państwowej Rady Emigracyjnej dwóch kolejnych posiedzeń bez podania przyczyny nieobecności skutkowało wykluczeniem go z jej składu.

W roku 1925 została powołana Sejmowa Komisja Emigracyjna – w liczbie 15 członków, oraz Senacka Podkomisja Emigracyjna – licząca 11 członków. Były to organy posiadające kompetencje kontrolne, ponieważ mogły żądać sprawozdań organów władzy wykonawczej odnośnie do prowadzonej polityki emigracyjnej, zgłaszać postulaty co do sposobu jej prowadzenia, wypowiadać się na temat projektów aktów prawnych dotyczących ruchów ludnościowych, jak i „(...) zgodnie z nastrojem czynników sejmowych ustalać całokształt zagadnień polityki emigracyjnej (...)”³⁴⁵.

W roku 1927 zostało wydane Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o emigracji, które było „podsumowaniem” wcześniejszych procesów legislacyjnych³⁴⁶. Wprowadzone zmiany wolne

³⁴⁵ M. Szawlewski, *op. cit.*, s. 88.

³⁴⁶ DzURP nr 89, poz. 798 i 799. W roku 1926 na łamach Przeglądu Politycznego – Józef Targowski zaproponował wprowadzenie instytucji odpowiedzialnej za sprawy finansowe ruchu emigracyjnego. Wzorem miało

były od błędów poprzednich aktów prawnych, a niektóre przepisy stanowiły później istotną podstawę prawną do rozwoju nie tylko ruchu emigracyjnego, ale również i polskiego kolonializmu. W rozporządzeniu nie stosowano już kolidujących ze sobą pojęć, takich jak „emigrant” oraz „wychodźca”. Art. 1 zawierał definicję pojęcia „emigrant” – był nim „obywatel polski, który opuszcza lub opuścił terytorium Rzeczypospolitej w poszukiwaniu pracy, lub dla jej wykonywania, lub w celach osadnictwa, albo też udając się do swego małżonka, krewnych i powinowatych, który już wyemigrował poprzednio”. Za emigranta była uważana również każda osoba, „opuszczająca terytorium Rzeczypospolitej, lub przebywająca poza tym terytorium razem z emigrantem, a będąca członkiem jego rodziny”. Ponadto Urząd Emigracyjny mógł traktować jako „emigrantów” również osoby podróżujące statkiem w klasie II, III lub na tzw. „międzypokładzie” – niezależnie od celu podróży. Pewne ograniczenia wprowadzono w przypadku kobiet, które w wieku do lat 21 mogły emigrować jedynie z rodzicami, mężami, opiekunem lub rodzeństwem. Wyjątek dotyczył sytuacji, gdy podróżowały do swych rodziców, rodzeństwa albo męża, z uwierzytelnionym zaproszeniem tych osób (w obu przypadkach siostry, będące rodzeństwem, musiały być pełnoletnie). Urząd Emigracyjny mógł wydać specjalne zezwolenie na podróż kobietom, pomijając wcześniej przedstawione warunki. Stosowne zezwolenie musiała posiadać również

być ustawodawstwo włoskie, a mianowicie dekret królewski o Narodowym Instytucie Kredytu dla pomocy włoskiej zagranicą. Do jego zadań należało finansowanie ruchu emigracyjnego przez udzielanie pożyczek lub zaliczek przedsiębiorcom, grupom zbiorowym lub pojedynczym osobom zajmującym się polityką emigracyjną, badanie rynku pracy oraz ogół spraw związanych z ruchem emigracyjnym, jak i opieką nad włoskimi emigrantami. Jeżeli chodzi o sposób finansowania, było to towarzystwo akcyjne posiadające ok. 100 mln lirów – jako kapitał zakładowy. Wszystkie towarzystwa oraz spółki zajmujące się emigracją zostały zobowiązane do wydzielienia ze swego funduszu rezerwowego 20% na potrzeby Instytutu. Kasy oszczędnościowe, towarzystwa ubezpieczeniowe, kasy pożyczkowe lub instytucje kredytowe mogły nabywać jego akcje z pominięciem swych regulacji statutowych. Do innych przywilejów należały bezpłatne ogłoszenia w włoskiej prasie, jak i wszelka pomoc ze strony placówek dyplomatycznych oraz konsularnych. Zob. J. Targowski, *Polska Polityka Emigracyjna*, Przegląd Polityczny, rok III, 1926, tom IV, z. 4. Na temat regulacji włoskich zob. A. Jarzyna, *Polska emigracja*, Warszawa 1933, s. 150–161.

osoba nieletnia do lat 18, ale nie dotyczyło to wyjazdu do rodziców oraz pełnoletniego rodzeństwa. Do osób o statusie emigranta nie zaliczano: personelu dyplomatycznego, konsularnego wraz z osobami towarzyszącymi, delegatów misji oficjalnych, naukowych oraz ekonomicznych, artystów, osoby zaproszone do udziału w kongresach konkursach, prelegentów oraz osoby wyjeżdżające z zamiarem wykonywania pracy dorywczej. W skład ostatniej grupy osób nie wchodził robotnicy sezonowi.

Nowością było wprowadzenie dwóch bardzo ważnych rozwiązań prawnych, tj. zasady udzielania kredytów oraz wydawania paszportu emigracyjnego. W pierwszym przypadku nazwa może być myląca, ponieważ nie była to pożyczka udzielana określonej osobie na cele związane z jej planowaną emigracją. O sposobie podziału kredytu (pochodzącego z budżetu państwa) decydowała Komisja złożona z Dyrektora Urzędu Emigracyjnego (lub jego zastępcy) – jako przewodniczącego, stałych przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz Oświecenia Publicznego oraz pracownika Urzędu Emigracyjnego, „(...) referującego sprawy kredytu na cele opieki nad emigrantami (...)”. Decyzje miały zapadać zwykłą większością głosów przy obecności czterech członków Komisji (w tym przewodniczącego). Środki finansowe przekazane z budżetu państwa jako kredyt mogły być przeznaczone na: badanie terenów wyznaczonych pod osadnictwo, wyszkolenie przyszłych emigrantów, finansowanie zapomóg rodzinom emigrantów, którzy pozostali w Polsce (w tym pokrywanie kosztów nauczania ich dzieci), urządzenie stacji granicznych, finansowanie szkół oraz ośrodków i imprez kulturalnych na terenach objętych polską emigracją oraz udzielanie zasiłków instytucjom społeczno-kulturalnym sprawującym opiekę nad emigrantami. Rozporządzenie zakładało utworzenie specjalnego funduszu w budżecie Ministerstwa Spraw Zagranicznych, na którym były gromadzone środki finansowe przeznaczone na wyszkolenie specjalnego personelu, który miał pracować na placówkach zagranicznych.

Kolejnym nowym rozwiązaniem, wprowadzonym na mocy Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 11 października 1927 r., było wydawanie bezpłatnych paszportów emigracyjnych. Podstawą jego otrzymania było posiadanie zaświadczenia wydanego przez Urząd Emigracyjny lub państwowe urzędy pośrednictwa pracy. Inne rozwiązanie zostało wprowadzone dla województwa śląskiego, w którym

zaświadczenia wydawały komunalne urzędy pracy. Ponadto rozporządzenie wymieniało szereg przypadków, w których uzyskanie paszportu emigracyjnego było niedopuszczalne. Dotyczyły one osób starszych lub kalekich, które nie są w stanie utrzymać się z własnej pracy, osób, które ze względu na ustawodawstwo lub rozporządzenie danego państwa nie mogły przebywać na jego terytorium lub których emigracja była prawnie zabroniona.

Organem centralnym do spraw emigracyjnych nadal pozostał Urząd Emigracyjny działający przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej w Warszawie. Kompetencje z zakresu procesu legislacyjnego, o jakich była mowa podczas analizy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 1920 r., zostały rozszerzone o możliwość wydawania opinii odnośnie do nowych aktów prawnych. Ponadto wraz z Ministerstwem Spraw Zagranicznych mógł uczestniczyć w kongresach i konferencjach międzynarodowych związanych z problematyką ruchów migracyjnych. Do nowych zadań należało: ustalanie warunków werbowania osadników, wydawanie zezwoleń dotyczących zatrudniania robotników sezonowych, opiniowanie statutów organizacji społeczno-kulturalnych, filantropijnych i gospodarczymi mającymi za zadanie sprawowanie opieki nad emigrantami, pośrednictwo w doręczaniu reemigrantom rent, spadków oraz odszkodowań, jak i zastępstwo ustawowe emigrantów w procesach o roszczenia majątkowe przeciwko towarzystwom przewozowym.

Zmiany zaszły odnośnie do funkcji Dyrektora Urzędu Emigracyjnego, który był powoływany na wniosek Ministra Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych, a mianowany przez Prezydenta Rzeczypospolitej. Wprowadzono inny podział w strukturze wewnętrznej urzędu, który składał się z ekspozytur, etapów emigracyjnych (znajdujących się na głównych miejscowościach granicznych kraju), punktów zbornych (zlokalizowanych wewnątrz kraju), inspektorów oraz państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami. Natomiast przy Komisarzu Generalnym Rzeczypospolitej Polskiej w Gdańsku pełnił funkcję radca do spraw emigracyjnych – mianowany przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych. Poza granicami kraju Urząd Emigracyjny wykonywał swe zadania przy pomocy organów Ministerstwa Spraw Zagranicznych, a w krajach mających bardzo ważne znaczenie dla polskiego osadnictwa istniały funkcje radców do spraw emigracyjnych działających przy ambasadach lub konsulatach. Osobno

uregulowano ich działalność w okręgach terytorialnych, w których istniały duże skupiska polskiej ludności. Przy przedstawicielstwach dyplomatycznych mieli pełnić swe funkcje radcy, a przy konsulatach ich zastępcy. Współpraca z innymi organami centralnymi była uregulowana bardzo podobnie, jak w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 1920 r., tzn. na terenie kraju funkcję pośrednika pełniło Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej, natomiast w przypadku kontaktów zagranicznych – Ministerstwo Spraw Zagranicznych.

Organem doradczym nadal pozostała Państwowa Rada Emigracyjna. Zakres jej kompetencji nie uległ zmianie w porównaniu z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 8 lipca 1925 r. Nieznaczną korektę wprowadzono odnośnie do składu personalnego. Zrezygnowano z limitu osobowego, pozostawiając jego uregulowanie Ministrowi Pracy i Opieki Społecznych. Oprócz członków powoływanych, na poprzednich zasadach, spośród osób związanych z ruchem emigracyjnym, przedstawiciele centralnych organizacji robotniczych oraz społecznych, zakres osób rozszerzono o delegatów organizacji rzemieślniczych, pracowników umysłowych oraz rolniczych. Grupę przedstawicieli z głosem doradczym rozszerzono o nowe urzędy centralne, tj. Ministerstwo Spraw Wojskowych oraz Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego. Ograniczono liczbę posiedzeń Rady do co najmniej raz na trzy miesiące, natomiast pozostawiono liczbę głosów potrzebnych, aby stwierdzić prawomocności posiedzenia, ważności opinii oraz do nadzwyczajnego zebrania Rady. Kadencja nadal trwała trzy lata.

Bardzo ważną nową regulacją w rozporządzeniu było wprowadzenie sankcji karnych oraz szczegółowe uregulowanie zasad zawierania umów przez robotników pracujących zagranicą, jak i przedsiębiorstw trudniących się przewozem emigrantów, co miało na celu zapobiec licznym nadużyciom. Rozporządzenie z 1927 r. było aktem prawnym stanowiącym „fundament” dla rozwoju polskiego ruchu migracyjnego, ponieważ wprowadzono dwie bardzo ważne regulacje, dotyczące kredytu oraz paszportu emigracyjnego. Również zdefiniowanie pojęcia „emigrant” z jednoczesnym pominięciem zwrotu „wychodźca”, dokładnie określając jego zakres podmiotowy. Zrezygnowano z wyszczególnienia poszczególnych grup społeczno-zawodowych, jak to było w poprzednich aktach prawnych, co wówczas znacznie ograniczyło ich stosowanie. Również wprowadzenie nowych funkcji Urzędu Emigracyjnego przyczyniło się do zwiększenia kontroli nad takimi

istotnymi problemami, jak werbowanie przyszłych osadników, zawieranie umów oraz przekazywanie środków pieniężnych. Zasadniczym celem nowej regulacji było ograniczenie działalności pośredników pracy, bardzo często wykorzystujących emigrantów. Miało temu służyć kontrolowanie zawierania umów, zastępstwo ustawowe, jak i nadzór nad przedsiębiorstwami zajmującymi się rekrutacją nowych osadników.

Ewolucja regulacji prawnych i szukanie nowych rozwiązań już od 1918 r. świadczyła o tym, że sprawa ludności polskiej, jak i ich potomków przebywającej poza ziemiami polskimi, niekiedy od XIX wieku, nie była rzeczą obojętną, a wręcz zajmowała bardzo ważne miejsce w polityce nowo powstałego państwa. Mając na uwadze liczbę aktów prawnych powstałych w bardzo krótkim czasie, Biorąc pod uwagę liczbę aktów prawnych powstałych w bardzo krótkim odstępie czasowym, można wskazać na duże zaangażowanie polskich władz w wytworzeniu optymalnych rozwiązań prawnych mających za zadanie jak najszybsze i najlepsze uregulowanie sytuacji polskiej emigracji.

Powołanie organów centralnych sprawujących opiekę nad emigrantami odegrało istotną rolę w przypadku późniejszych aspiracjach kolonialnych. Zwracam uwagę na liczne próby osadnictwa podejmowane przez Kolonję Polską, Towarzystwo Kolonijalne, a w latach 30. przez Ligę Morską i Kolonialną. Podczas prowadzenia osadnictwa na terenie innych krajów wykorzystywano regulacje prawne dotyczące paszportu i kredytu emigracyjnego, opieki w trakcie podróży, jak i korzystano z pomocy instytucji dyplomatycznych.