

Central European Forum
For Migration Research



Środkowoeuropejskie Forum
Badań Migracyjnych

**CEFMR Working Paper
4/2005**

***POLITYKA EMIGRACYJNA
II RZECZPOSPOLITEJ***

Anna Kicinger

ul. Twarda 51/55, 00-818 Warsaw, Poland
tel. +48 22 697 88 34, fax +48 22 697 88 43
e-mail: cefmr@cefmr.pan.pl
Internet: www.cefmr.pan.pl

Central European Forum for Migration Research (CEFMR) is a research partnership of the Foundation for Population, Migration and Environment, Institute of Geography and Spatial Organization of the Polish Academy of Sciences and the International Organization for Migration



International Organization
For Migration



Foundation for Population,
Migration and Environment



Institute of Geography and Spatial Organisation,
Polish Academy of Sciences

POLITYKA EMIGRACYJNA II RZECZPOSPOLITEJ

Anna Kicinger*

* Środkowoeuropejskie Forum Badań Migracyjnych w Warszawie
Central European Forum for Migration Research in Warsaw

Streszczenie: Ruchy migracyjne w międzywojennej Polsce były zdominowane przez emigrację i powroty obywateli polskich. Stanowiły one część tła migracyjnego, w jakim tworzona była polityka emigracyjna odrodzonego po 123 latach niewoli państwa polskiego. Praca zawiera analizę tej polityki z lat 1918-1939, w sposób szczególnie koncentrując się na uwarunkowaniach wewnętrznych i zewnętrznych jej tworzenia oraz na jej celach i środkach stosowanych dla ich osiągnięcia.

Słowa kluczowe: polityka emigracyjna, II Rzeczpospolita, emigracja z Polski

MIGRATION POLICY OF THE SECOND REPUBLIC OF POLAND (1918–1939)

Abstract: Migration flows in the interwar Poland were dominated by emigration and returns of Polish citizens. They represented the basic milieu in which the emigration policy of the rebuilt Polish state was developed. The paper presents the analysis of the Polish emigration policy in the period 1918-1939. Special focus is placed on the internal and external determinants of the policy, as well as its goals and measures.

Keywords: emigration policy, Second Republic of Poland, emigration from Poland

Podziękowania / Acknowledgements:

Artykuł powstał w ramach pracy nad projektem „*Polish migration policy. Its principles and legal aspects*”, finansowanym przez Fundację na rzecz Ludności, Migracji i Środowiska (BMU-PME) z Zurychu w ramach grantu przyznanego dla ŚFBM.

The research published in this paper has been funded by the Foundation for Population, Migration and Environment (BMU-PME) from Zurich, within a grant for a project "*Polish migration policy. Its principles and legal aspects*" awarded to the CEFMR.

Redakcja / Editor

ul. Twarda 51/55, 00-818 Warszawa / Warsaw
tel. +48 22 697 88 34, fax +48 22 697 88 43
e-mail: cefmr@cefmr.pan.pl
Internet: www.cefmr.pan.pl

© Copyright by Central European Forum for Migration Research
Warsaw, November 2005

ISSN 1732-0631
ISBN 83-921915-3-6

Spis treści

1. WPROWADZENIE	3
2. TRADYCJE EMIGRACJI U PROGU II RZECZPOSPOLITEJ	5
3. PRZEPIŁYWY MIGRACYJNE W MIĘDZYWOJENNEJ POLSCE 1918–1939	7
3.1. POWOJENNA FALA POWROTÓW	8
3.2. EMIGRACJA DO PAŃSTW POZAEUROPEJSKICH	10
3.3. EMIGRACJA DO PAŃSTW EUROPEJSKICH	15
4. CZYNNIKI KSZTAŁTUJĄCE POLSKĄ POLITYKĘ MIGRACYJNĄ W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM	20
4.1. UWARUNKOWANIA WEWNĘTRZNE	20
4.2. UWARUNKOWANIA ZEWNĘTRZNE	22
5. CELE I ŚRODKI POLSKIEJ POLITYKI EMIGRACYJNEJ W OKRESIE MIĘDZYWOJENNYM	27
5.1. WZMOŻENIE EMIGRACJI I ZAPEWNIENIE MOŻLIWOŚCI EMIGRACYJNYCH OBYWATEŁOM POLSKIM	28
5.2. KONTROLA PAŃSTWA NAD ZJAWISKIEM EMIGRACJI	30
5.3. OPIEKA NAD EMIGRANTAMI	35
5.4. CELE DODATKOWE	41
5.4.1. Wykorzystanie emigracji do modyfikacji struktury narodowościowej kraju	41
5.4.2. Ochrona skupisk Polaków za granicą przed wynarodowieniem i umacnianie pozycji Polski poprzez wpływy wśród Polonii	43
5.4.3. Rozwój polskiej floty pasażerskiej.	47
5.4.4. Wykorzystanie przekazów emigrantów dla poprawy bilansu płatniczego.	47
6. BILATERALNE UMOWY MIĘDZYNARODOWE ZAWARTE PRZEZ POLSKĘ W DZIEDZINIE EMIGRACJI 1918–1939	50
7. IDEA KOLONII I KOLONIZACJI W POLSKIEJ POLITYCE EMIGRACYJNEJ OKRESU DWUDZIESTOLECIA MIĘDZYWOJENNEGO	59
7.1. IDEA ROZWOJU OSADNICTWA I KOLONI DLA POLSKI W MYŚLI POLITYCZNEJ MIĘDZYWOJENNEJ POLSKI	59
7.2. POPARCIE WŁADZ POLSKICH DLA AKCJI ROZWOJU POLSKIEGO OSADNICTWA I DLA POSTULATÓW KOLONIALNYCH	63

8. POLSKA POLITYKA EMIGRACYJNA NA TLE POLITYK MIGRACYJNYCH PAŃSTW EUROPEJSKICH OKRESU MIĘDZYWOJENNEGO	69
9. OCENA SKUTECZNOŚCI POLSKIEJ POLITYKI EMIGRACYJNEJ 1918–1939	72
BIBLIOGRAFIA	75
ANEKS. SPIS WAŻNIEJSZYCH AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH EMIGRACJI W POLSCE 1918–1939	79

1. Wprowadzenie

Okres międzywojenny w historii przepływów ludnościowych na ziemiach polskich charakteryzował się wzrastającymi na sile lub słabnącymi falami emigracji zarobkowej i osadniczej oraz reemigracji obywateli polskich. Celem niniejszej pracy jest analiza polskiej polityki migracyjnej tego okresu, a w sposób szczególny znalezienie odpowiedzi na pytania o to, jaki był stosunek odrodzonego państwa polskiego do zjawiska przepływów migracyjnych, w jaki sposób i do jakiego stopnia państwo próbowało objąć kontrolę nad tym zjawiskiem, jakimi środkami próbowano regulować bądź wpływać na strumienie migracyjne oraz jakie były efekty i skutki badanej polityki w omawianym okresie.

Tak sformułowanym pytaniom badawczym podporządkowana została struktura pracy. Punktem wyjścia do analizy stało się przedstawienie skali i kierunków przepływów migracyjnych w omawianym okresie, które stanowiły zarówno tło rozwoju polityki państwa, precyzując warunki w jakich była ona tworzona, jak i do pewnego stopnia były efektem działań tej polityki. Analiza przepływów ludnościowych prowadzi do przedstawienia pozostałych uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, w jakich decydenci polityczni II Rzeczypospolitej tworzyli koncepcje polityki emigracyjnej, stawiali jej cele i wybierali środki ich realizacji.

Centralnym punktem analizy w niniejszym opracowaniu stało się wyszczególnienie celów polityki emigracyjnej II RP wraz z przyporządkowanymi im środkami i działaniami politycznymi, przedsięwziętymi dla realizacji tych celów. Cele polityki migracyjnej zostały zhierarchizowane na cele podstawowe, które można też nazwać celami żywotnymi bądź celami natury ogólnej, i cele dodatkowe, o drugorzędnej wadze, będące uzupełnieniem celów podstawowych. Przez środki polityki emigracyjnej rozumiane są działania polityczne i regulacje prawne tworzone w dziedzinie migracji przez państwo, jako twórcę polityki, zarówno w sferze spraw wewnętrznych jak i w środowisku międzynarodowym. Spośród tak rozumianych środków w sposób szczególny potraktowano bilateralne umowy międzynarodowe zawarte przez państwo polskie z rzeczywistymi bądź potencjalnymi krajami docelowymi emigracji z Polski. Szczególna uwaga poświęcona została ideom kolonii i kolonizacji obecnym w polskiej polityce emigracyjnej okresu międzywojennego ze względu na ich specyfikę oraz możliwość prześledzenia wpływu koncepcji wywodzących się jeszcze z czasów emigracji przed I wojną światową, na stawiane cele i podejmowane działania polityczne w II Rzeczypospolitej.

Aby zarysować szerszy kontekst polityk migracyjnych charakterystycznych dla okresu międzywojennego, polską politykę migracyjną porównano z ówczesną polityką emigracyjną Włoch, państwa o podobnej sytuacji migracyjnej w omawianym horyzoncie czasowym. Pracę kończy przyczynek do oceny skuteczności polityki emigracyjnej II Rzeczypospolitej, a więc próba określenia stopnia realizacji stawianych sobie przez Polskę celów wraz z

poszukiwaniem możliwych wyjaśnień dla zaistniałych różnic między stawianymi celami, a faktycznymi rezultatami badanej polityki.

U progu rozważań nad polską polityką emigracyjną w okresie międzywojennym, należy podjąć się także zdefiniowania zasadniczego przedmiotu niniejszej pracy, czyli pojęcia polityki migracyjnej. Współcześnie stosowane definicje polityki migracyjnej zarówno w literaturze światowej, jak i w literaturze polskiej (np. Łodziński 1995), ograniczają się często do tylko jednego jej komponentu, jakim jest polityka imigracyjna, a terminy polityka migracyjna i polityka imigracyjna bywają stosowane przemiennie ze względu na zdominowanie polityki migracyjnej przez imigrację¹. Tymczasem bezspornym wydaje się fakt, że polityka migracyjna zawiera w swym pojęciu dwa podstawowe, choć często nierównoważne komponenty jakimi są polityka emigracyjna i polityka imigracyjna.

Polska polityka migracyjna w okresie międzywojennym była de facto polską polityką emigracyjną. Wynikało to przede wszystkim z miejsca Polski w europejskiej i globalnej strukturze migracji jako kraju wysyłającego migrantów, a nie ich przyjmującego. Dlatego w dalszej części pracy w odniesieniu do okresu 1918–1939 terminy polska polityka emigracyjna i polska polityka migracyjna będą używane naprzemiennie jako terminy na siebie zachodzące. Wydaje się to usprawiedliwione biorąc pod uwagę fakt, że podobny zabieg stosuje wielu współczesnych autorów prac o polityce migracyjnej państw, tyle, że w tym przypadku, obszarem zachodzącym na ten termin jest obszar polityki imigracyjnej.

Niniejsza praca powstała w oparciu o analizę aktów prawnych II Rzeczypospolitej z dziedziny emigracji, których spis został dołączony w formie aneksu na końcu pracy. Spośród materiałów źródłowych wykorzystano także teksty umów międzynarodowych z dziedziny emigracji zawieranych przez Polskę oraz w ograniczonej formie teksty przemówień polityków zajmujących się kwestiami emigracji w międzywojennej Polsce. Spośród materiału badawczego szczególne znaczenie miały opracowania naukowe i polityczno-naukowe dotyczące emigracji i polskiej polityki emigracyjnej autorów okresu dwudziestolecia, wśród których wymienić należy A. Zarychtę, A. Jarzyńkę, J. Okołowicza, G. Załęckiego i M. Pankiewicza. W pracy zrezygnowano z badań archiwalnych ze względu na przeprowadzone w latach 80-tych kwerendy w tym zakresie przez E. Kołodzieję i H. Janowską. Spośród autorów powojennych kwestiami związanymi z polityką emigracyjną II Rzeczypospolitej zajmowali się również m. in. A. Walaszek, W. Wrześniński, A. Reczyńska, czy P. Kraszewski. Dodatkowo w pracy znajdują się odwołania do współczesnych zachodnich teoretyków migracji i polityki migracyjnej (A. Zolberg, M. Weiner, W. A. Cornelius, T. Tsuda, E. Meyers), których tezy znajdują potwierdzenie bądź zaprzeczenie przy analizie polityki emigracyjnej międzywojennej Polski.

¹ Np. Garry Freeman definiuje politykę migracyjną (ang. *migration policy*) jako wysiłki państwa w regulowaniu i kontroli wjazdu na terytorium państwa oraz określanie warunków pobytu osób chcących się w państwie osiedlić na stałe, poszukujących w nim czasowego zatrudnienia lub azylu ze względów politycznych (Freeman 1992: 1145).

2. Tradycje emigracji u progu II Rzeczypospolitej

Odradzająca się po 123 latach niewoli Polska, powstawała jako kraj z utrwalonymi tradycjami emigracji i swoistym „etosem emigracyjnym”², silnie zakorzenionym w świadomości zbiorowej, a będącym efektem doświadczeń emigracji z ziem polskich w okresie rozbiorowym (1795–1918), gdy nie istniało niepodległe państwo polskie, a ziemie polskie na skutek trzech rozbiorów (1772, 1793 i 1795) pozostawały pod panowaniem carskiej Rosji, cesarstwa Habsburgów i monarchii pruskiej.

Pierwsze w sensie historycznym większe fale emigracji z ziem polskich stanowili emigranci polityczni okresu poprzedzającego rozbiory i następnie okresu rozbiorów i walki o niepodległość. Były to emigracja barska (1772), potem trzeciomajowa (1793), emigracja po III rozbiorze (1795), oraz kolejne fale po upadających zrywach narodowyzwoleńczych takich jak powstanie listopadowe (1831), czy powstanie styczniowe (1863) (Pilch 1984: 9). Szczególną sławę zyskała tzw. Wielka Emigracja po upadku powstania listopadowego, ze względu na jej skład (inteligencja, szlachta) i znaczenie dla rozwoju polskiej kultury w XIX wieku. Jednocześnie już pierwsza połowa XIX w. to początki emigracji zarobkowej, o podłożu ekonomicznym, której apogeum przypadło na lata 1890–1914, kiedy to zbyt powolne przekształcenia gospodarcze na terenach polskich pod zaborami w połączeniu z liberalną polityką wjazdową państw amerykańskich sprawiły, że emigracja za ocean przyjęła formę zjawiska masowego (Pilch 1984: 7).

Emigracja ta stanowiła część wielkiej fali migracji z wielu krajów Europy Południowej, Południowo-Wschodniej i Środkowo-Wschodniej do Ameryki Północnej i Południowej, która przybrała na sile od 1880 r. Migracje te były silnie związane z cyklami koniunkturalnymi i towarzyszyła im znacząca fala reemigracji. Rzesze emigrantów zasilali przede wszystkim bezrolni chłopci, których nie był w stanie zaabsorbować wolno rozwijający się przemysł (Kołodziej 1982: 25). Na początku XX wieku coraz większą rolę w absorpcji nadwyżek siły roboczej z ziem polskich zaczęły odgrywać także migracje kontynentalne. Dotyczyło to zwłaszcza ludności ziem zaboru pruskiego, ale nie tylko, znajdującej zatrudnienie, najczęściej o charakterze sezonowym, na terenie Niemiec (Kołodziej 1982: 25). Pomimo oczywistych trudności z uzyskaniem wiarygodnych danych statystycznych dotyczących migracji z tego okresu, szacunki wskazują, że w okresie od 1880 r. do I wojny światowej ziemie polskie z zamiarem wyjazdu z ocean opuściło 3.5 miliona ludzi, z których 1.9 miliona przybyło do USA, 100 tysięcy do Brazylii, 68.9 tys. do Argentyny oraz 33 tys. do Kanady. Jeśli dodać do emigracji zamorskiej emigrację kontynentalną, uzyskamy łączną liczbę 4.3 miliona Polaków żyjących poza granicami Polski w momencie jej powstawania w 1918 r. (Kołodziej 1982: 28–31). W odzyskaną niepodległość odrodzona Rzeczypospolita wchodziła więc z żywymi

² Na wzór „etosu imigracyjnego”, którego istnienie proklamują badacze tzw. tradycyjnych państw imigracji, czyli państw zbudowanych na imigracji takich jak Stany Zjednoczone, Kanada, czy Australia.

doświadczeniami i tradycjami emigracji Polaków „za chlebem”³ oraz z ogromną diasporą poza granicami, która umożliwiła ukształtowanie się w krajach docelowych sieci migracyjnych ułatwiających dalszą emigrację.

Tradycje emigracji zawierały wiele bolesnych doświadczeń pozbawionych wszelkiej ochrony i poddanych wyzyskowi polskich emigrantów. Jak pisał w 1930 r. Stanisław Głąbiński, *„emigracja ta, pozbawiona opieki państwowej, samorzutna, wydana na łup kilkutyśięcnej bandy agentów emigracyjnych, na każdym kroku wyzyskiwana, stanowi jedną z wielu bolesnych kart w naszych dziejach porozbiorowych”*⁴ (Głąbiński 1930: 15). Dodatkowo należy pamiętać, że emigracja w narodzie pozbawionym własnego państwa i poddanym wynaradawiającym naciskom ze strony państw zaborczych, była powszechnie uznawana *„za wielkie zło narodowe, będące li tylko wynikiem polityki państw zaborczych, dążących do wymazania imienia polskiego z pośród żyjących narodów świata. Dlatego wszelka emigracja, jako pomniejszająca siłę liczebną narodu, spotykała się z niechęcią”* (Pankiewicz 1929: 79). Choć powszechna i momentami masowa, emigracja była powszechnie uważana za „zło konieczne” wobec biedy i niedorozwoju gospodarczego ziem polskich. Trzeba jednak podkreślić również znaczenie emigracji dla rozładowania problemów gospodarczych i demograficznych ziem polskich na przełomie wieku XIX i XX, w postaci absorpcji nadwyżek ludności, która nie mogła zostać wchłonięta przez słabo rozwinięty przemysł. Nie bez znaczenia były również doświadczenia korzystnej roli przekazów pieniężnych przysyłanych do kraju przez emigrantów.

Oprócz zjawisk emigracji i powrotów, na stan ludnościowy ziem polskich u progu niepodległości w znaczący sposób wpłynęła także I wojna światowa, której fronty przetaczały się przez ziemie polskie. Wojenne straty migracyjne związane z przesuwaniem się frontów i zmianą granic, szacowane są łącznie na 2 miliony osób (Pilch 1984: 11)⁵. Odrodzone po latach rozbiorów państwo polskie musiało stawić czoła kolejnym wyzwaniom w dziedzinie migracji i określić własną politykę w tej dziedzinie.

³ Podobna była skala emigracji z ziem polskich w poszczególnych rozbiorach. I tak, w latach 1872–1913 wyemigrowało łącznie z ziem polskich zaboru pruskiego ponad 1,2 miliona osób, z czego mniej więcej połowa do Stanów Zjednoczonych, reszta zaś do Niemiec, w większości Zagłębia Ruhry (Pilch 1984: 9). Podobnie na 1.3–1.4 miliona osób szacowana jest skala emigracji z ziem polskich zaboru rosyjskiego, gdzie emigracje rozpoczęły się nieco później ze względu na większe zacofanie gospodarcze. Głównym państwem docelowym również były Stany Zjednoczone gdzie kierowało się około 75% emigrantów (Pilch 1984: 9). Również podobnie na 1.0–1.1 miliona osób szacowana jest emigracja z ziem polskich zaboru austriackiego przed I wojną światową. Tu również głównym państwem docelowym były USA, poza tym kierowano się do innych krajów monarchii Habsburgów (Pilch 1984: 10).

⁴ Cytaty z prac autorów okresu 20-lecia przytaczane są w niniejszej pracy z zachowaniem oryginalnej pisowni i interpunkcji.

⁵ Istnieją też szacunki wskazujące na 4 miliony – zob. Kołodziej (1998): 14.

3. Przepływy migracyjne w międzywojennej Polsce 1918–1939

Dwudziestolecie międzywojenne jest oceniane jako okres znacznej liczbowo emigracji z Polski. Obrazowo przedstawił to w latach 30-tych Adam Jarzyna, rysując obraz, w którym „wielotysięczne rzesze wychodźców cicho i pokornie opuszczają granice państwa, niektórzy z nadzieją powrotu, inni na zawsze (...). Luka po setkach tysięcy utraconych ludzi zamyka się szybko, las rąk szukających pracy nie przerzedza się” (Jarzyna 1933: 7). Jednakże w okresie dwudziestolecia międzywojennego natężenie emigracji w porównaniu do okresu sprzed 1914 roku zmalało. Jak przyznaje ten sam autor, „gdy ukończyły się procesy repatriacyjne, gdy połączyły się rodziny, rozdzielone wskutek kroków wojennych, przekonano się, że «normalny» prąd emigracji ani w połowie nie osiąga przedwojennych rozmiarów” (Jarzyna 1933: 70). Przyczyny tego stanu rzeczy, które wymienia Jarzyna to: zajęcie statków przewozem żołnierzy i materiałów wojennych w latach bezpośrednio powojennych; podrożenie biletów na okręty zwłaszcza w klasie III połączone z deprecjacją wielu walut krajów emigracyjnych oraz powojenna koniunktura gospodarcza w wielu państwach europejskich, nie sprzyjająca emigracji za ocean (Jarzyna 1933: 70–71). Zgodnie przyjmuje się, że głównym czynnikiem powodującym spadek emigracji zamorskiej stały się obostrzenia polityki imigracyjnej wielu państw do tej pory otwartych na imigrację, w tym Stanów Zjednoczonych, będących głównym państwem docelowym dla emigrantów z ziem polskich pod zaborami. Nie mniej jednak, pomimo notowanego spadku, okres dwudziestolecia międzywojennego był nadal okresem zarówno intensywnej emigracji z Polski, jak i licznych powrotów emigrantów do kraju, jednak bilans migracji międzynarodowych pozostawał dla Polski ujemny. Jak wynika z obliczeń dokonanych przez Halinę Janowską (1981) na podstawie Rocznika Statystyki RP i Statystyki Pracy, łącznie w latach 1918–1938 wyjechało z Polski ponad 2 miliony osób, z czego 1.25 miliona wyemigrowało do krajów europejskich, natomiast 796 tysięcy za ocean. Pomimo, że ponad milion osób powróciło z wyjazdów kontynentalnych i ponad 48 tysięcy zza oceanu, bilans dwudziestolecia stanowił ponad milion Polaków, którzy trwale pozostali poza krajem (Janowska 1981: 155)⁶.

Emigrowały głównie warstwy niższe, acz nie najuboższe, jako, że koszt emigracji, zwłaszcza emigracji pozaeuropejskiej, był znaczny, a cena biletu, wizy, opłaty stemplowe i obowiązkowe do okazania w poszczególnych krajach tzw. „landing money” podnosiły koszty inwestycji, jaką była emigracja (Janowska 1981: 235). Dominującą grupą społeczną, z której rekrutowali się emigranci byli rolnicy. Jak wykazuje Janowska, stanowili oni od 60 do 95% ogółu emigrantów czynnych zawodowo w poszczególnych kategoriach emigrantów, co stanowi podstawę do stwierdzenia przez badaczkę, że „nadal emigracja z Polski była w swej podstawowej masie emigracją chłopską” (Janowska 1981: 228–229). Wyjątkiem była powojenna emigracja do Francji, w której większy niż zazwyczaj udział procentowy robotników przemysłowych, głównie górników.

⁶ Bardzo zbliżone szacunki bilansu migracyjnego międzywojnia przedstawia też E. Kołodziej (1998: 14).

Dwudziestolecie międzywojenne nie było pod względem nasilenia fal emigracyjnych okresem jednorodnym, możemy wyodrębnić kilka podstawowych podokresów ze względu na nasilenie i kierunki przepływów migracyjnych w danym czasie. Różni badacze stosują nieco odmienne przedziały chronologiczne dla wyodrębnienia podokresów w historii migracji polskiego międzywojnia (por. Janowska 1981, Kołodziej 1982; Pilch 1984). Generalnie przyjmuje się, że lata 1926–1930 były okresem największego rozkwitu emigracji, natomiast światowy kryzys gospodarczy z lat 1929–1933 zaowocował znacznym spadkiem ruchów migracyjnych po 1930 r., i pomimo późniejszego ożywienia z końca lat 30-tych, emigracja z Polski nie osiągnęła już nigdy przedkryzysowych rozmiarów. Tak więc z punktu widzenia chronologii, najistotniejszą cezurą w przebiegu migracji w okresie międzywojennym był rok 1930, będący ostatnim rokiem przedkryzysowej ekspansji wychodźstwa. Cezura ta będzie stosowana w niniejszym opracowaniu. Migracje międzynarodowe w okresie 20-lecia w Polsce dzielono na emigrację i reemigrację, przy czym tą ostatnią rozumiano jako migrację powrotną osób, pochodzenia bądź narodowości polskiej, powracających do ojczyzny po jakimś czasie pobytu zagranicą. Z punktu widzenia geografii krajów docelowych dzielono na kontynentalne i zamorskie, czyli używając współczesnej terminologii, na migracje do krajów europejskich i migracje do krajów pozaeuropejskich. Podział ów, pokrywa się także z innymi podziałami odnośnie charakteru i długości trwania migracji. Migracja do krajów pozaeuropejskich miała w swej znakomitej większości charakter migracji trwałej i osadniczej, natomiast migracje do państw europejskich były w większości migracjami czasowymi bądź sezonowymi, o charakterze pracowniczym. Z tych powodów podział na migracje do państw europejskich i do państw pozaeuropejskich, będzie zachowany w niniejszym omówieniu.

3.1. Powojenna fala powrotów

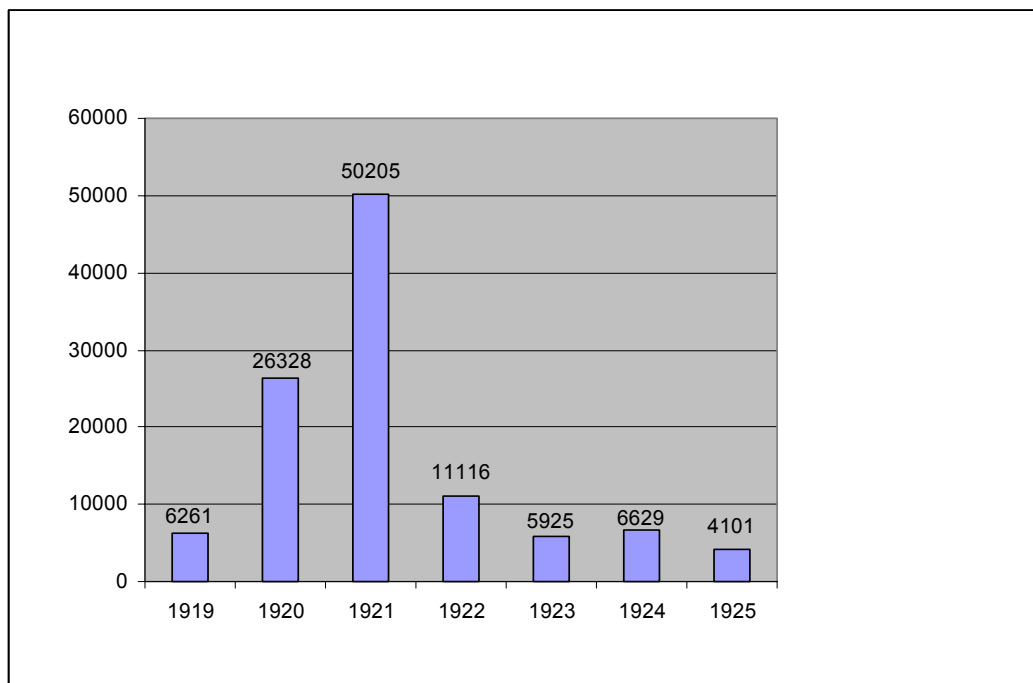
W całym dwudziestoleciu międzywojennym w historii przepływów migracyjnych w Polsce przeplatały się fale emigracji i reemigracji Polaków. Drugi z wymienionych kierunków stał się szczególnie aktywny w latach bezpośrednio powojennych, kiedy do Polski powracało wiele osób przemieszczonych w czasie I wojny światowej. Napływ do Polski setek tysięcy jeńców wojennych i repatriantów sprawił, że bilans migracji zewnętrznych ludności w latach 1918–1925 pomimo znacznej emigracji, wykazywał jednak znaczącą nadwyżkę (Kołodziej 1982: 109). Trudno tu oczywiście o dokładne dane statystyczne z tego okresu. M. Szawleski przedstawił dane dotyczące reemigracji i powrotów powojennych zebrane przez Urząd ds. Powrotu Jeńców, Uchodźców i Robotników (zwany potocznie JUR-em), który powstał już w 1918 roku⁷. Zadaniem Urzędu, pomimo małych możliwości finansowych, było zgromadzenie danych na temat repatriantów i objęcie ich przynajmniej minimalną pomocą. Zgodnie ze zgromadzonymi przez JUR danymi, od listopada 1918 r. do końca czerwca 1922 w granice Polski przybyło ponad 4 miliony osób, z których powracający Polacy stanowili ponad 2

⁷ Dziennik Praw Państwa Polskiego 1918, Nr 3, poz. 84.

miliony, reszta to jeńcy i uciekinierzy wojenni powracający do domów tranzytem przez Polskę (Szawleski 1927: 70).

Także wielu przedwojennych polskich emigrantów kusila wizja powrotu do odrodzonej ojczyzny. Wielu z nich jeszcze w czasie I wojny światowej zaangażowanych było w najróżniejszy sposób na rzecz powstania niepodległego państwa polskiego. Tymczasem w kraju, wobec słabej sytuacji gospodarczej nowopowstałego państwa, rządy właściwie wszystkich opcji, choć uznawały polskich emigrantów za Polaków, nie zachęcały, a wręcz zniechęcały do powrotów bojąc się masowego napływu osób (Walaszek 2002). Pogląd, że „jeszcze nie nadszedł czas” wyraził też premier Ignacy Paderewski podczas swojej wizyty w Stanach Zjednoczonych w listopadzie 1919 r., który wystosował specjalny apel do Polonii zachęcając ją do pozostania w Ameryce. Pomimo braku zachęt tęsknota za krajem i chęć osiedlenia się w niepodległej ojczyźnie jednak w wielu wypadkach przeważała, i wielu byłych emigrantów zdecydowało się na powrót do Polski. Największa fala powojennych powrotów przypadła na lata 1920–1922. Według danych amerykańskich powróciło wtedy do Polski 138 tys. byłych emigrantów z USA (Kołodziej 1982: 58). Szacunki te odbiegają od danych polskich, które wskazują, że ogółem w latach 1919–1925 do Polski powróciło ogółem zaledwie 110,565 byłych emigrantów z krajów pozaeuropejskich (Rysunek 1). Dla wielu z nich rzeczywistość w starym kraju okazała się jednak bardzo trudna. Reemigranci doświadczali znacznych trudności adaptacyjnych w nowym państwie borykającym się z trudnościami gospodarczymi, scalaniem ziem trzech zaborów i inflacją, przy której szybko topniały przywiezione przez reemigrantów oszczędności. Stąd po roku 1923 skala reemigracji znacznie spadła (szerzej na ten temat zob. Walaszek 1983).

Rysunek 1. Reemigracja do Polski z państw zamorskich, 1919–1925



Źródło: Oprac. na podstawie Szawleski (1927): 115, Zarychta (1933), tabela VI.

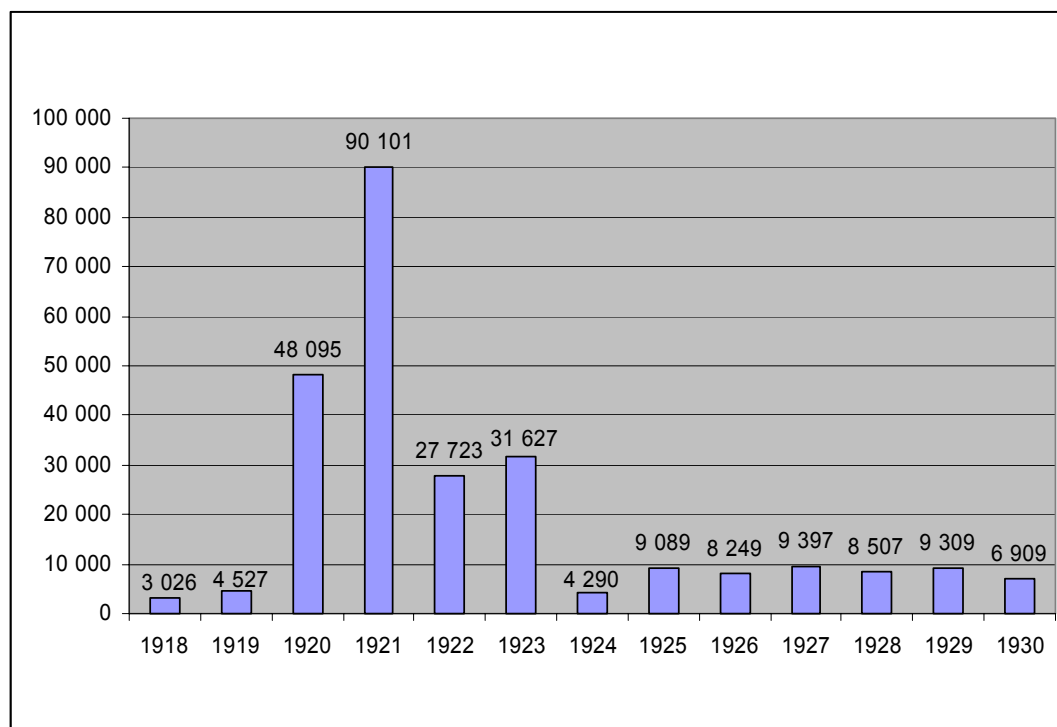
Poza okresem bezpośrednio po I wojnie światowej, powroty do kraju Polaków były prawie zawsze niższe niż wyjazdy, za wyjątkiem dwóch lat kryzysu ekonomicznego 1931 i 1932, i dotyczyły głównie osób powracających z sezonowej lub czasowej migracji zarobkowej do krajów europejskich. Największa skala powrotu dotyczyła legalnych migracji sezonowych do Niemiec, gdzie zgodnie z umową polsko-niemiecką, wszystkich polskich robotników rolnych podejmujących pracę w Niemczech obowiązywał powrót do Polski na czas zimy.

3.2. Emigracja do państw pozaeuropejskich

Emigracja do krajów pozaeuropejskich, mająca swe korzenie jeszcze w emigracji z ziem polskich pod zaborami, została szybko po I wojnie światowej wznowiona i trwała nieprzerwanie, acz z różnym nasileniem aż do wybuchu II wojny światowej. Była to emigracja o charakterze w większości osiedleńczym, zwana wówczas przemienne emigracją zamorską lub emigracją osiedleńczą. Nie przybierała już ona takich rozmiarów jak przed I wojną światową, głównie na skutek restrykcji i ograniczeń imigracji wprowadzanych przez państwa amerykańskie. Od początku, na wzór przedwojennych tradycji, głównym krajem docelowym, do którego kierowała się emigracja z Polski były Stany Zjednoczone (w latach 1919–1925 kraj ten przyjął niemal 63% emigracji zamorskiej z Polski). Decydującym czynnikiem, który wpłynął na ograniczenie polskiej emigracji do USA i przesunięcie kanałów emigracji ku innym państwom amerykańskim, były ograniczenia wynikające ze zmiany amerykańskiego ustawodawstwa imigracyjnego, w tym głównie z wprowadzenia *National Origins Quota Act* (1922). Skalę zmniejszenia polskiej emigracji do USA ilustrują obliczenia M. Szawlewskiego (1927: 103), który wylicza, że o ile przed wojną z ziem polskich emigrowało rocznie do USA około 200–250 tysięcy osób, o tyle po wprowadzeniu kwot, maksymalna kwota na ludność polską została określona na niecałe 6 tysięcy osób rocznie, co daje zaledwie 3% przedwojennej skali emigracji (Rysunek 2).

W miarę wprowadzanych ograniczeń w imigracji przez USA, fala emigracji z Polski kierowała się ku innym krajom zachodniej hemisfery. Były to przede wszystkim Argentyna, Kanada, Brazylia i Meksyk. Do grupy emigracji zamorskich powszechnie zaliczano także emigrację do Izraela, która w swej znakomitej większości miała charakter etniczny i wiązała się z napływem ludności żydowskiej na brytyjskie terytorium mandatowe Palestyny, by zgodnie z Deklaracją Balfoura z 1917 r. stworzyć tam państwo żydowskie.

Rysunek 2. Emigracja z Polski do USA, 1918–1930



Źródło: Zarychta (1933), Tabela IV i VI; Kołodziej (1982): 144.

Emigracja zamorska, pomimo zmieniającej się struktury państw docelowych, wykazywała niezmiennie rosnącą tendencję aż do czasu wielkiego kryzysu ekonomicznego i załamania gospodarki światowej w 1930 r. Pomimo korzystnej koniunktury gospodarczej z lat 1926–1929, na skutek wysokiego przyrostu naturalnego, bezrobocie na polskich wsiach nie malało, nie malał też potencjał emigracyjny (Kołodziej 1982: 111). Ogółem w latach 1918–1930 wyemigrowało z Polski za ocean ponad 631.6 tysiąca osób, z czego ponad 280 tys. do USA, 130 tys. do Kanady, ponad 121 tys. do Argentyny, 29 tys. do Brazylii, prawie 7 tys. do Meksyku, ponad 2 tys. na Kubę⁸ i 1.2 tys. do Australii. Ponadto, około 42.5 tys. osób wyemigrowało do Palestyny. Dokładny przebieg emigracji do poszczególnych krajów pozaeuropejskich w okresie 1918–1930, a więc do wybuchu wielkiego kryzysu ekonomicznego przedstawia Tabela 1.

⁸ Należy zaznaczyć, że deklaracja przy wyjeździe Kuby lub Meksyku jako kraju docelowego emigracji, była najczęściej strategią wyjazdu mającą na celu ominięcie coraz bardziej restrykcyjnych przepisów imigracyjnych USA. Osoby wyjeżdżające na Kubę lub do Meksyku podejmowały potem próby przedostania się do USA przez zieloną granicę w przypadku Meksyku lub nielegalnie na statkach towarowych lub handlowych z Kuby. Trudno oszacować ilu osobom te plany się powiodły. Polska prasa alarmowała o fatalnych warunkach pobytu zwłaszcza na Kubie polskich emigrantów próbujących przedostać się do USA (Wychodźca z 23 listopada 1924, nr 47 lub Wychodźca z 8 marca 1925 Nr 10). Dodatkowo, także część osób wyjeżdżająca do Kanady przenikała przez stosunkowo mało strzeżoną granicę do USA, trudno jednak ustalić nawet w przybliżeniu skalę tego zjawiska (Janowska 1981: 212–213). Tak więc ograniczenie możliwości imigracji do głównego kraju docelowego polskich migrantów zaowocowało zarówno zmianą kanałów migracyjnych i przesunięciem przepływów ku innym, bardziej otwartym, państwom amerykańskim, jak i wykształceniem się strategii nielegalnej migracji mającej na celu dotarcie do USA wbrew przepisom imigracyjnym.

Skala reemigracji zza oceanu po 1925 r. nie była już tak wielka jak w okresie wcześniejszym (1919–1925) i wyniosła nieco ponad 33 tysiące osób w okresie 1926–1930 (Kołodziej 1982: 150). Generalnie można zauważyć, że w omawianym okresie pomimo systemu kwotowego w Stanach Zjednoczonych i stosunkowo niskiej emigracji do tego kraju, korzystne warunki koniunktury światowej gospodarki sprawiły, że znaczną otwartość na imigrantów wykazywały takie kraje jak Kanada, Brazylia czy Argentyna, i to do nich ciągnęły rosnące strumienie polskiej głównie chłopskiej, emigracji osiedleńczej.

Tabela 1. Emigracja z Polski do krajów pozaeuropejskich i reemigracja w latach 1918–1930

Kraj docelowy	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	1930	Łącznie emigracja w latach 1918–1930
USA	4 527	48 095	90 101	27 723	31 627	4 290	9 089	8 249	9 397	8 507	9 309	6 909	257 823
Palestyna			6 115	2 623	1 973	5 724	13 696	6 840	840	383	1 883	2 379	42 456
Argentyna			2 407	3 311	9 938	5 590	8 820	14 435	20 189	22 007	21 116	13 804	121 617
Kanada		4 306	7 571	3 717	4 794	2 271	4 268	15 810	22 031	27 036	21 703	16 940	130 447
Brazylia	37	576	653	776	717	2513	1383	2 490	3 376	4 402	8 732	3 430	29 085
Meksyk					3 315	1 973	134	279	327	284	285	358	6 955
Kuba							327	415	443	346	445	306	2 282
Inne i nie podane	1 337	21 144	602	566	3 037	150	732	1 375	1 584	1 616	1 837	2 408	36 388
RAZEM EMIGRACJA	5 901	74 121	107 449	38 716	55 401	22 511	38 449	49 893	58 187	64 581	65 310	46 534	627 053
RAZEM REEMIGRACJA													143 736
BILANS MIGRACYJNY													-483 317

Źródło: Zestawienie na podstawie Kołodziej (1982): 144; Zarychta (1933) tabela IV i VI, Szawleski (1927): 115.

Ewidentną cezurą w przebiegu procesów migracyjnych w skali światowej był początek wielkiego kryzysu gospodarczego, który doprowadził do globalnego załamania gospodarki światowej. Reakcją na kryzys było zamknięcie na imigrację lub jej drastyczne ograniczenie w najważniejszych państwach imigracyjnych w celu ochrony rynków pracy mocno doświadczonych przez bezrobocie. Wobec ogólnego załamania gospodarczego uciekano się także do takich środków jak nakłanianie do wyjazdu osób przybyłych wcześniej. Znaczące ograniczenie możliwości imigracji jeszcze pogłębiło kryzys w państwach do tej pory emigracyjnych, dla których emigracja była sposobem walki z bezrobociem i przysparzała im dodatkowych dochodów z oszczędności emigrantów przysyłanych do kraju. Wśród takich państw znalazła się Polska. Pierwsze skutki światowego kryzysu ekonomicznego były w kraju widoczne już w 1929 r., szczyt przypadł na rok 1932, a jego skutki udało się przezwyciężyć dopiero w 1935 r. W czasie kryzysu znacząco wzrosło bezrobocie w miastach, spadła znacznie produkcja przemysłowa, a niskie ceny na artykuły rolne zwiększyły jeszcze biedę na wsi (Jabłonowski 1992: 107–108). Dodatkowym czynnikiem powodującym wzrost bezrobocia były ograniczone możliwości emigracji. W wyniku malejącej emigracji spadały także wpływy dewizowe dokonywane jako wpłaty emigrantów dla rodzin w kraju, co

dodatkowo utrudniało sytuację ekonomiczną, jako, że wpłaty te były znaczącym źródłem dewiz dla polskiej gospodarki⁹.

Zaostrzenia warunków wjazdu i mniej lub bardziej wymuszone powroty emigrantów do ich krajów pochodzenia, sprawiły, że w dobie kryzysu bilans migracyjny wielu krajów został odwrócony. I tak państwa typowo imigracyjne takie jak USA, Argentyna lub Australia zanotowały ujemny bilans migracyjny w latach 1931–1934, natomiast kraje typowo emigracyjne jak Włochy czy Hiszpania zanotowały dodatnie saldo migracji międzynarodowych. Polska również doświadczyła tego odwrócenia trendów w latach 1931 i 1932, kiedy jej saldo migracji zagranicznych wyniosło odpowiednio +11,700 i +17,100 osób; w kolejnych latach, głównie dzięki zwiększeniu możliwości emigracyjnych do Palestyny, bilans migracyjny znów spadł poniżej zera (Kołodziej 1982: 172–173). Skalę spadku emigracji do krajów pozaeuropejskich z Polski w czasie kryzysu obrazuje Rysunek 3, zestawiający dane o emigracji do poszczególnych krajów zamorskich w okresie ożywionej emigracji lat 1926–1930 i w okresie spadku wywołanego światowym kryzysem gospodarczym w latach 1931–1935. Jedynym obszarem, który zanotował wzrost imigracji z Polski była Palestyna, gdzie nieprzerwanie trwał i wzrastał napływ Żydów z całego świata, głównie z Europy Środkowo-Wschodniej. Pojawienie się emigracji z Polski do Urugwaju świadczy o poszukiwaniu nowych państw docelowych emigracji w warunkach znacznego ograniczenia dostępu do pozostałych państw imigracyjnych.

Pomimo ostatecznego zwyciężenia kryzysu gospodarczego i ożywienia gospodarczego w wielu państwach europejskich i amerykańskich w ostatnich latach przed wybuchem II wojny światowej, emigracja z Polski do krajów pozaeuropejskich nigdy już nie osiągnęła poziomu sprzed kryzysu i wykazywała aż do końca lat 30-tych tendencje spadkowe. Statystyki z omawianego okresu obejmują wyłącznie lata 1936–1938, gdyż za rok 1939 z oczywistych powodów brakuje danych.

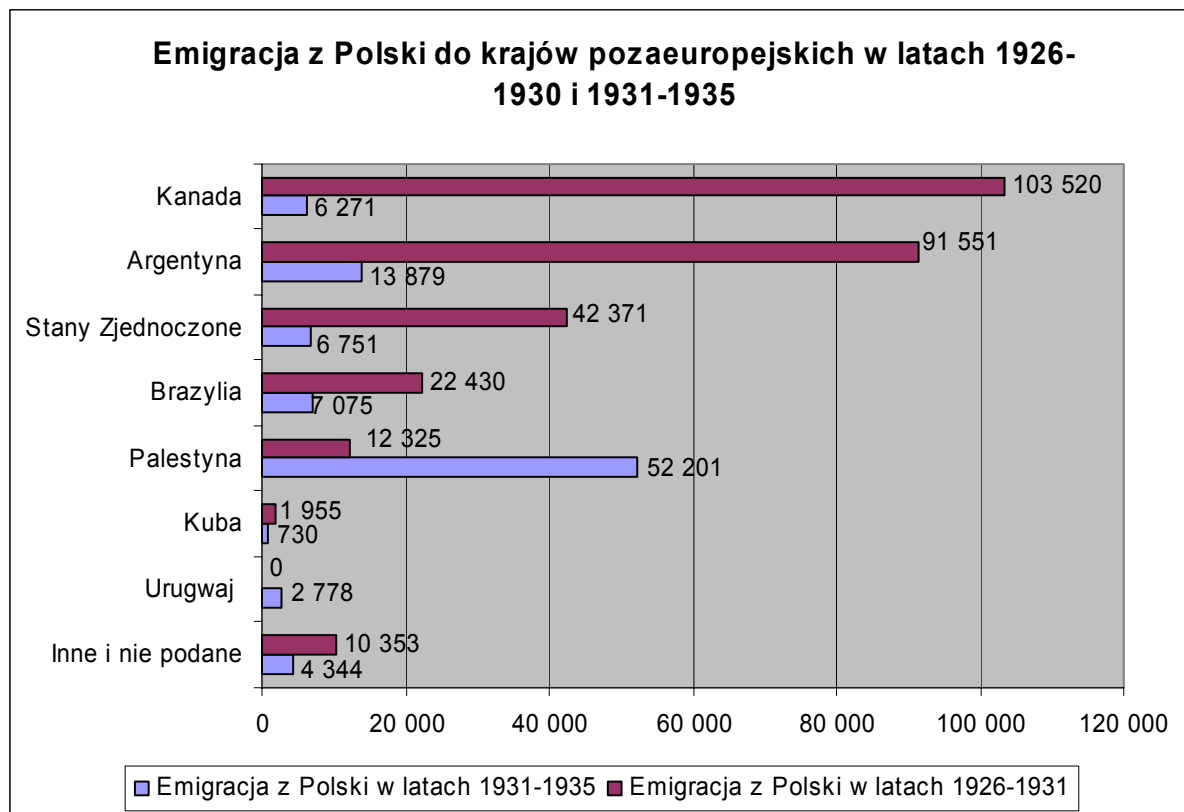
W niemałym stopniu do utrwalenia tendencji spadkowych przyczyniło się zdecydowane ograniczenie możliwości emigracji do Palestyny¹⁰ oraz utrzymujące się ograniczenia wjazdowe w wielu tradycyjnych krajach imigracyjnych. Restrykcje w Stanach Zjednoczonych i Brazylii sprawiły, że głównymi krajami docelowymi polskiej emigracji tuż przed II wojną światową były Argentyna, do której w latach 1936–1938 wyjechało ponad 22 tys. osób, i Paragwaj, do którego wyjechało w analogicznym okresie ponad 10 tys. osób. Dla porównania w tym samym czasie emigracja polska do Stanów Zjednoczonych wyniosła nieco ponad 5.5 tysiąca, ponad 5 tysięcy osób wyjechało do Brazylii, a nieco ponad 6 tys. do Kanady (Kołodziej 1982: 213). Pomimo rozlicznych wysiłków władz polskich i różnych towarzystw

⁹ Według szacunków Hipolita Gliwica przekazy emigrantów do kraju sięgały w latach 1923–1929 około 262 milionów złotych rocznie, podczas gdy w czasie kryzysu (1930–1932) spadły nawet do 231 milionów rocznie. Jest to o tyle istotne, że to właśnie przekazy emigrantów stanowiły dla budżetu główne źródło dewiz, bowiem obroty handlowe przynosiły rocznie wpływy zaledwie 147 milionów złotych (Kołodziej 1982: 170).

¹⁰ Ograniczenia te stawiali Brytyjczycy na skutek oporu ludności palestyńskiej wobec znacznego napływu ludności żydowskiej na terytorium Palestyny.

osadniczych, polska emigracja osadnicza do pozostałych krajów południowoamerykańskich nie przybrała większych rozmiarów. Dostępne dane na temat polskiej emigracji do krajów pozaeuropejskich z lat 30-tych przedstawione są w Tabeli 2.

Rysunek 3. Emigracja z Polski do krajów pozaeuropejskich w latach 1926–1930 i 1931–1935



Źródło: Oprac. własne na podstawie danych za: Kołodziej (1982): 174–175 i 213–214.

Tabela 2. Emigracja z Polski do krajów pozaeuropejskich i reemigracja w latach 1931–1938

Kraj docelowy	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	Łącznie emigracja w latach 1931–1938	Łącznie reemigracja w latach 1931–1938
Palestyna	1 535	2 879	10 344	12 685	24 758	10 605	2 856	2 516	68 178	2 286
Argentyna	4 423	2 056	1 724	2 057	3 619	5 929	8 470	7 684	35 962	9 570
Brazylia	1 111	1 019	1 627	2 004	1 314	2 598	1 966	535	12 174	632
USA	1 353	1 433	1 273	1 482	1 210	969	1 568	3 024	12 312	3 178
Kanada	1 326	1 118	1 065	1 354	1 408	1 479	2 001	2 570	12 321	7 612
Paragwaj						1 874	5 247	3 425	10 546	58
Urugwaj	1 283	470	301	381	343	401	660	193	4 032	319
Kuba	128	82	71	196	253	167	173	148	1 218	16
Inne i nie podane	611	610	762	643	1 718	855	895	1 220	7 314	3 107
RAZEM	11 770	9 667	17 167	20 802	34 623	24 877	23 836	21 315	164 057	26 778
BILANS MIGRACYJNY									-137 279	

Źródło: Oprac. na podstawie Kołodziej (1982): 174–175, 213–214.

3.3. Emigracja do państw europejskich

Emigracja do państw europejskich, zwana wówczas emigracją kontynentalną, stanowiła drugi, obok wyjazdów do państw pozaeuropejskich, podstawowy kierunek emigracji w Polsce. Ze względu na mniejsze odległości geograficzne, migracje te miały w większości formę zarobkowych migracji czasowych (a nie osiedleńczych, jak w przypadku migracji zamorskich), ukierunkowanych na sezonową lub czasową pracę w rolnictwie lub w przemyśle. Cechowała je przez cały okres 20-lecia międzywojennego zdecydowanie większa skala reemigracji niż miało to miejsce w przypadku emigracji do państw pozaeuropejskich, co wynikało nie tylko z mniejszych odległości geograficznych, ale przede wszystkim z tymczasowego charakteru tego rodzaju migracji, niemniej jednak ostateczne saldo migracji kontynentalnych w Polsce międzywojennej pozostało ujemne.

Szlaki odrodzonych po zakończeniu I wojny światowej migracji zarobkowych w Europie, pokrywały się z wcześniejszymi szlakami wykształconymi jeszcze przed 1914 rokiem. W przypadku Polski, odrodzone szlaki migracyjne wiodły emigrantów zarobkowych głównie do Francji, Niemiec i Belgii. Emigracja ta, podobnie jak emigracja zamorska, przyjęła zaraz po wojnie znaczne rozmiary. Szacunki wskazują, że w okresie 1919–1925 z Polski udało się do pracy na Zachód około 384 tys. osób. Jeśli od tej liczby odliczymy 176 tys. osób, które w tym okresie powróciły z zachodu Europy, otrzymamy ujemne saldo 208 tys. emigracji kontynentalnej (Kołodziej 1982: 98–99).

Podstawowym europejskim krajem docelowym polskich emigrantów zarobkowych po I wojnie światowej była Francja, gdzie kierowało się ponad 54% wychodźców. Kluczowym instrumentem, obok istnienia czynników podaży-popytowych natury ekonomicznej, było istnienie bilateralnej umowy polsko-francuskiej regulującej te kwestie, podpisanej już w 1919 r. Zgodnie z nią formalnie emigracja do Francji znajdowała się formalnie pod opieką władz polskich i francuskich. Niemniej jednak emigracja ta de facto była organizowana przez przedsiębiorców francuskich. Zapisy chętnych odbywały się w państwowych urzędach pracy w Polsce, natomiast ich weryfikacja w misjach francuskich w Poznaniu, Mysłowicach i Wejherowie. Osoby, które zostały zaklasyfikowane do emigracji były transportowane zbiorowo do Francji drogą lądową przez Niemcy lub drogą morską. Państwo polskie nie miało żadnych możliwości kontroli sytuacji emigrantów od momentu opuszczenia terytorium Polski, a sytuacja ta była w większości wypadków bardzo niekorzystna. Warunki pracy były bardzo trudne, nieznaną języka francuskiego ze strony emigrantów czyniła ich podatnymi na nieuczciwe praktyki lub nawet wyzysk ze strony pracodawców. W efekcie, znaczny odsetek (nawet do 50%) kontraktów o pracę był zrywany przez polskich emigrantów po średnio 2 miesiącach (Kołodziej 1982: 100). Część spośród rozczarowanych warunkami we Francji decydowała się na dalszą migrację do pracy w kopalniach belgijskich, gdzie warunki pracy również były trudne i niebezpieczne.

Obok Francji, najważniejszym państwem w Europie przyciągającym emigrantów z Polski były Niemcy. Sezonowe wędrowki Polaków, głównie z zaboru pruskiego na tereny Rzeszy, stanowiły jeden z filarów rozwoju niemieckiego rolnictwa cierpiącego na deficyt siły roboczej, którą wsysał dynamicznie rozwijający się przemysł. Pomimo, że już na przełomie lat 1918–1919 Brandenburska Izba Rolnicza, a w ślad za nią Wrocławska Izba Rolnicza wystąpiły o sprowadzenie 100 tysięcy sezonowych pracowników rolnych z Polski, rząd polski po zerwaniu stosunków dyplomatycznych z Niemcami, zakazał emigracji do Niemiec już w 1919 r. Tradycyjne szlaki migracji ludności polskiej zostały więc, formalnie zatrzymane. Przykład Niemiec ukazuje nam próby wpływania na strumienie migracyjne z przyczyn politycznych przez instrumenty prawne, takie jak zakaz emigracji. Wyrażał on się w odmowach wydania paszportów chętnym do wyjazdu do Niemiec. Popyt niemiecki połączony z podażą po stronie polskiej natrafiły więc, na skuteczną po części zaporę prawną wynikającą z nie uregulowanych kwestii i zatargów polsko-niemieckich. Rozwijająca się emigracja nielegalna, połączona z trudną sytuacją na polskim rynku pracy, doprowadziła do uchylecia zakazu 3 marca 1920 r., niemniej jednak już w październiku tegoż roku zakaz powtórnie przywrócono, ze względu na utrzymujące się napięcie w kwestii Górnego Śląska (Kołodziej 1982: 105). W kolejnych latach narastający popyt na sezonowych pracowników w rolnictwie, narastający wraz z rozwojem przemysłu w Niemczech i odpływem pracowników niemieckich do przemysłu, przyciągał kolejne liczne fale nielegalnej emigracji sezonowej z Polski. Liczbowo, emigracja zarobkowo do Niemiec, była najliczniejsza i znacznie przewyższała legalną emigrację do Francji. Szacunki jej skali przedstawił Adam Jarzyna (1933) na podstawie legitymacji wydanych przez Niemiecką Centralę Robotniczą (DAZ) (Tabela 3).

Tabela 3. Polscy pracownicy sezonowi w Niemczech według statystyk niemieckich

Rok	Liczba polskich robotników rolnych	Razem cudzoziemskich robotników rolnych	% Polaków wśród cudzoziemskich robotników rolnych
1913	304 787	397 768	76.6
1919	112 663	138 343	81.4
1920	126 148	150 927	83.6
1921	113 056	147 413	76.7
1922	127 711	148 086	86.2
1923	103 540	117 567	88.1
1924	96 948	109 937	88.2
1925	125 790	142 694	88.2
1926	114 255	124 031	92.1
1927	110 741	118 547	93.4
1928	116 904	124 708	93.7
1929	103 540	115 298	89.8

Źródło: Jarzyna (1933): 92.

Z Tabeli 3 wynika, że poza rokiem 1921, Polacy zawsze stanowili ponad 80% wszystkich cudzoziemskich robotników rolnych zatrudnionych w Niemczech. Skala emigracji nielegalnej, zawsze przewyższającej 100 tys. osób rocznie, dowodzi też słabej skuteczności

egzekwowania zakazu emigracji do Niemiec przez polskie władze. Ostatecznie dopiero w 1926 r. osiągnięto wstępne porozumienie polsko-niemieckie w tej sprawie, a w 1927 r. zawarto umowę o emigracji sezonowej polskich pracowników rolnych.

Brak zauważalnych różnic w wielkości emigracji pomiędzy okresem, gdy emigracja do Niemiec była nielegalna (do 1926 r.) a latami późniejszymi jest ewidentnym dowodem słabości zakazu i niewydolności jego implementacji przez władze polskie. Czynniki ekonomiczne i utrwalone zachowania migracyjne okazały się silniejsze od administracyjnych reguł. Co więcej, pomimo otwarcia kanałów migracji legalnej do Niemiec po 1926 r., w dalszym ciągu utrzymywało się zjawisko migracji nielegalnych, głównie na skutek przyzwyczajen ludności terenów pogranicznych (Kołodziej 1982: 163). Dopiero nadejście restrykcji okresu PRL-u, wraz z nowymi skuteczniejszymi środkami implementacji zakazów administracyjnych i skutecznym zastraszaniem ludności spowodowało przerwanie istniejących od XIX w. sezonowych wędrówek ludności z ziem polskich do Niemiec. Można, więc postawić tezę, że Polacy byli naturalnym rezerwuarem siły roboczej dla cierpiącego na brak rąk do pracy niemieckiego rolnictwa. Dopiero sztuczne przecięcie europejskich kanałów migracji zarobkowych poprzez zimnowojenny podział Europy i odcięcie gospodarek państw socjalistycznych od Zachodu, zablokowało dopływ siły roboczej z terenów Polski do Niemiec, a tym samym zmusiło Niemcy do poszukiwania rezerwuarów siły roboczej na południu w takich państwach jak Jugosławia, Włochy i Turcja.

Kolejnym europejskim krajem docelowym emigracji z Polski była Belgia. Skala emigracji do Belgii, która na skutek ożywienia gospodarczego poszukiwała górników do swoich kopalń, nie była tak znaczna jak w przypadku Francji czy Niemiec. W 1924 r. pracowało tam 4.5 tys. polskich robotników, z których część stanowili reemigranci z Francji i Westfalii (Kołodziej 1982: 105). Innymi, o znacznie mniejszym znaczeniu, obok Niemiec, Francji i Belgii krajami docelowymi kontynentalnych migracji zarobkowych Polaków po I wojnie światowej były Dania, Austria, Rumunia i Szwajcaria (Kołodziej 1982: 108).

Jak już zaznaczano powyżej, migracje zarobkowe do krajów europejskich cechowała znaczna skala reemigracji, czyli powrotów, które sięgały nawet od 45 do 90% osób. Największa skala reemigracji miała oczywiście miejsce w przypadku emigracji do Niemiec, która zgodnie z umową z 1927 r. miała mieć charakter ściśle sezonowy. Co więcej, w roku 1928 r. liczba osób powracających z Niemiec była wyższa od liczby osób, które na zarobek wyjechały, gdyż, do grupy osób powracających po sezonowej pracy w Niemczech dołączyły inne osoby narodowości polskiej, które wyjechały tam w latach wcześniejszych (po 1919 r.), a które miały być zgodnie z umową polsko-niemiecką z Niemiec partiami wydalone. Bardziej szczegółowe dane dotyczące emigracji i reemigracji Polaków z państw europejskich w dekadzie lat 20-tych przedstawione są w Tabelach 4 i 5.

Tabela 4. Emigracja z Polski do państw europejskich i reemigracja w latach 1919–1925

Kraj docelowy	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	Łącznie emigracja w latach 1918–1925	Łącznie reemigracja w latach 1918–1925
Francja	804	13 389	8 851	29 840	70 895	48 912	36 373	209 064	10 043
Niemcy*		16 359	13 714	22 372	29 624	29 118	51 507		
Rumunia				586	32	342	477		
Dania					100	1 427	1 690		
Belgia				64	62	416	455		
Austria				503	150	160	39		
Wielka Brytania				199	92	82	82		
Czechosłowacja					617	234	116		
Szwajcaria				61	55				
Inne i niewiadome		794		79		429	3 271		
RAZEM	804	30 542	22 565	53 704	101 627	81 120	94 010		
BILANS MIGRACYJNY									-208 328

* Emigracja do Niemiec jako nielegalna od 1926 r. nie była rejestrowana przez polskie statystyki. Podane liczby odnoszą się więc do emigracji nielegalnej za: Kołodziej (1981): 98–99, w oparciu o statystyki niemieckie.

Źródło: A. Zarychta (1933, Tabela III i V).

Tabela 5. Emigracja z Polski do państw europejskich i reemigracja w latach 1926–1930

Kraj docelowy	1926	1927	1928	1929	1930	Łącznie emigracja w latach 1926–1930	Łącznie reemigracja w latach 1926–1930
Niemcy	43 706	68 779	85 375	87 247	77 540	362 647	320 199
Francja	68 704	16 211	32 145	81 508	86 500	285 068	38 820
Belgia	1 970	1 086	1 237	5 973	4 893	15 159	976
Dania	999	353	593	490	5	2 440	
Rumunia	784	994	223	196	156	2 353	1 010
ZSRR		371	236	145	74	826	
Łotwa					655	655	399
Czechosłowacja	116				508	624	
Jugosławia	296				311	607	
Holandia					432	432	
Inne i nie podane	1 041	1 633	2 240	2 573	779	8 266	64 403
RAZEM	117 616	89 427	122 049	178 132	171 853	679 077	425 807
BILANS MIGRACYJNY							-253 270

Źródło: Oprac. na podstawie Kołodziej (1982): 148, 150.

Podobnie jak w przypadku migracji między Europą a Amerykami, główną cezurą w przebiegu kontynentalnych migracji w Europie w okresie międzywojnia był wielki kryzys ekonomiczny z lat 1929–1933. Wobec rosnącego powszechnie bezrobocia, ograniczenia emigracji a nawet przymusowe powroty zostały wprowadzone przez wiele państw europejskich, do tej pory korzystających z cudzoziemskiej siły roboczej. Reemigracja okresu kryzysu najdotkliwiej ukazana była przez liczne, często niedobrowolne powroty polskich robotników z Francji, skąd często pod byle pretekstem byli wydaleni lub wysyłani na

przymusowe bezpłatne urlopy. Rząd polski nie zdecydował się jednak na bardziej zdecydowane upomnienie się o ich prawa (zagwarantowane przecież wcześniej w umowie polsko-francuskiej) ze względu na komplikacje w polityce zagranicznej i chęć utrzymania sojuszu z Francją (Kołodziej 1982: 179).

W migracjach kontynentalnych charakterystyczne jest dla tego okresu całkowite zamknięcie rynku niemieckiego od roku 1932, zdecydowany spadek możliwości emigracji do Francji i Belgii oraz otwarcie się nowego rynku dla polskich emigrantów na Łotwie. Łotwa była jedynym krajem docelowym, do którego polska emigracja okresu kryzysu systematycznie i stale rosła, sięgając w 1935 r. liczby ponad 16 tysięcy osób.

W latach 1936–1939, bezpośrednio poprzedzających wybuch II wojny światowej, Polskę i inne państwa europejskie ogarnęło pokryzysowe ożywienie gospodarcze¹¹. Dzięki rozwojowi gospodarek takich państw jak Francja, Belgia czy Niemcy, ponownie ożywiły się i wykazywały szybki wzrost migracje kontynentalne Polaków na zachód, głównie migracje sezonowe. W 1937 r. Niemcy, doświadczający gwałtownych braków rąk do pracy w rolnictwie wznowili oficjalne kontyngenty robotników sezonowych z Polski. Już w 1938 r. w niemieckim rolnictwie zatrudnionych było oficjalnie 60 tysięcy polskich pracowników sezonowych, oraz dodatkowo jeszcze 15–20 tysięcy nielegalnych pracowników z Polski. Pomimo uzgodnienia z Niemcami rekrutacji na kolejny rok sięgającej liczby 90 tysięcy polskich robotników rolnych, do rekrutacji nie doszło ze względu na napiętą sytuację polityczną między Polską a Niemcami w przededniu II wojny światowej (Kołodziej 1982: 228–231). Wzrosła za to w omawiany okresie znowu emigracja do Francji (łącznie ponad 61 tysięcy osób), otwarty pozostawał także rynek łotewski (ponad 60 tys. osób), tuż przed wojną pewne liczby Polaków znalazły zatrudnienie także na rynku estońskim (ponad 5 tys.). Tabela 6 przedstawia dane liczbowe na temat emigracji z Polski do państw europejskich w dekadzie lat 30-tych, a więc w okresie kryzysowego spadku migracji i pokryzysowego jej ożywienia.

Tabela 6. Emigracja z Polski do państw europejskich i reemigracja w latach 1931–1938

Kraj docelowy	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937	1938	Łącznie emigracja w latach 1931–1938	Łącznie reemigracja w latach 1931–1938
Francja	28 396	8 133	11 427	8 028	1 360	8 373	33 026	20 481	119 224	159 990
Niemcy	32 302	388	701	914	1 048	1 128	12 159	63 611	112 251	96 380
Łotwa	1 748	1 882	4 813	11 993	16 114	19 620	22 831	17 844	96 845	105 130
Belgia	868	509	538	281	211	310	8 312	1 291	12 320	2 661
Estonia							1 081	3 993	5 074	3 567
Inne i nie podane	921	860	879	545	456	339	1 218	581	5 799	16 195
RAZEM	64 235	11 772	18 358	21 761	19 189	29 770	78 627	107 801	351 513	383 923
BILANS MIGRACYJNY									-32 410	

Źródło: Oprac. na podstawie Kołodziej 1982: 176–177, 223–224.

¹¹ Podobnie jak w przypadku migracji do krajów pozaeuropejskich, należy pamiętać, że statystyki sięgają wyłącznie do roku 1938, gdyż za rok 1939 z oczywistych powodów brakuje danych.

4. Czynniki kształtujące polską politykę migracyjną w okresie międzywojennym

Przedstawiona w poprzednim rozdziale charakterystyka przepływów migracyjnych w międzywojennej Polsce, sugeruje, że to właśnie przepływy migracyjne, i ich skala były niewątpliwie jednym z najważniejszych czynników kształtujących polską politykę migracyjną w omawianym okresie. Jak już zauważono powyżej, przepływy te z jednej strony można uznać za czynnik kształtujący politykę i tło, w jakim ta polityka jest tworzona, z drugiej natomiast strony, jak wykazano powyżej, przepływy te były do pewnego stopnia przez politykę kształtowane. W niniejszym rozdziale zostaną przedstawione inne uwarunkowania, zarówno natury wewnętrznej jak i zewnętrznej, kształtujące polską politykę migracyjną w omawianym okresie. Stworzyły one razem określone warunki wewnętrzne i zewnętrzne, realia, w których działali myśliciele i twórcy polskiej polityki emigracyjnej II Rzeczypospolitej.

4.1. Uwarunkowania wewnętrzne

Podstawową kwestią, o której należy pamiętać przy analizie polskiej polityki emigracyjnej, jej celów, stosowanych przez nią środków i osiągniętych efektów, jest fakt tworzenia jej w państwie, które odzyskało niepodległość po 123 latach niewoli i stało przed zadaniem sklejenia w jeden organizm państwowy terytoriów odzyskanych po trzech państwach zaborczych, które przez ponad 100 lat funkcjonowały w odmiennych systemach prawnych, administracyjnych, gospodarczych i walutowych. Co więcej, w pierwszych latach niepodległości nowopowstałe państwo musiało borykać się z usuwaniem skutków wojny i jej zniszczeń, trwała walka o ustalenie jego wschodnich i zachodnich granic oraz wojna obronna przeciwko nadciągającym na Polskę oddziałom Armii Czerwonej (Topolski 1992: 251–261). Pomimo zagrożeń zewnętrznych i walki o granice, tworzono podstawy ustrojowe państwa polskiego, jego administrację, sądownictwo, Wszystkie polityki, instytucje je tworzące i implementujące były tworzone od podstaw, dotyczyło to także polityki emigracyjnej.

„Wyzwolona Polska póty trapiąca będzie wychodźstwem, dopóki nie znikną przyczyny, które przed wojną rodziły u nas ruch emigracyjny” (Okołowicz 1918: 5). Słowa pierwszego dyrektora Urzędu Emigracyjnego dobrze oddają istotę podstawowego uwarunkowania natury wewnętrznej mającego kluczową rolę w tworzeniu polskiej polityki migracyjnej i określaniu jej celów. Tą determinantą było istnienie przez cały okres 20-lecia międzywojennego znacznego potencjału emigracyjnego w kraju, czyli istnienie znacznej rzeszy ludzi chętnych do wyjazdu, z których tylko części udawało się wyjechać. Powojenna sytuacja gospodarcza Polski, ukształtowana w znacznej mierze przez spuściznę po zaborach, a więc nierozwinięty przemysł i nierozwiązana kwestia chłopska, zaowocowała trudnościami gospodarczymi nowopowstałego państwa, w tym dużym bezrobociem w miastach i przeludnieniem wsi

liczonym w milionach osób. Odwlekanie reformy rolnej nie sprzyjało rozwiązaniu kwestii chłopskiej (Jabłonowski 1992: 135–143). Wobec takich problemów natury gospodarczo-społecznej, *„istnienie potencjału emigracyjnego było stałym komponentem społeczno-gospodarczego życia kraju przez cały okres 1919–1939”* (Janowska 1981: 69). Wobec powyższego, dla wielu sił politycznych, głównie prawicowych i centrowych, emigracja wydawała się rozwiązaniem, jeśli nie idealnym, to przynajmniej chwilowo zdolnym załagodzić problem bezrobocia.

Głównym źródłem potencjału emigracyjnego była niedorozwinięta i przeludniona polska wieś. Także w miastach, zwłaszcza w latach kryzysu, notowano wysoki stan bezrobocia, który jednak, jak pisze Janowska (1982: 78), *„nie tyle powiększał bezpośredni potencjał emigracyjny, ile blokując przede wszystkim odpływ ludności wiejskiej do miast, pośrednio podnosił ciśnienie emigracyjne na wsi”*. Szacunki „osób zbędnych” na wsiach wahały się od 3.0 do 8.8 miliona osób, w różnych okresach dwudziestolecia i według różnych badaczy (Janowska 1981: 74–76). Osoby te mogłyby bez szkody dla produkcji wiejskiej opuścić wieś, było to trudne do oszacowania bezrobocia ukryte. Pośrednio o skali potencjału emigracyjnego świadczy fakt, że liczba kandydatów do wyjazdu była często kilkunastokrotnie większa niż ilość miejsc oferowanych przez państwowe urzędy pośrednictwa pracy, zwłaszcza na wyjazdy sezonowe do państw europejskich (Janowska 1981: 70–72). Do kwestii ekonomicznych dołączyć należy także kwestie demograficzne a więc wysoki w porównaniu do innych ówczesnych państw europejskich, choć niższy niż przed I wojną światową przyrost naturalny. Według wyliczeń przedstawionych przez M. Szawleskiego (1927: 169) przyrost naturalny w Polsce wynosił w 1922 r. średnio 15 promili, a wyższy w Europie przyrost miała wówczas tylko Holandia. Rozwój przemysłu i opornie idąca reforma rolna nie były w stanie wchłonąć takiego przyrostu naturalnego, co niewątpliwie przyczyniało się do wysokiej presji emigracyjnej¹². Choć są to oczywiście szacunki przybliżone, potencjał emigracyjny Polski w okresie 1918–1939 ocenia się na 3–6 milionów osób, rekrutujących spośród „osób zbędnych” na wsiach i bezrobotnych w miastach (Janowska 1981: 98). Należy tu zwrócić uwagę, że bilans migracyjny 20-lecia międzywojennego to 1.3 miliona osób, które z Polski wyjechały i do niej nie wróciły. Tak więc różnica między obliczonym potencjałem a rzeczywistą migracją daje obraz presji migracyjnej i napiętej sytuacji społecznej w jakiej tworzona i realizowana była polska polityka migracyjna tego okresu. O tym jak ważnym dla kształtu polskiej polityki emigracyjnej był fakt istnienia ogromnego potencjału emigracyjnego w Polsce, świadczy konstatacja M. Pankiewicza (1929: 82), który zauważa, że zezwalanie na emigrację odbywało się często w warunkach, gdy emigracja ta była sprzeczna z interesem gospodarczym Polski, jak choćby emigracja polskich górników do Francji w czasie, gdy Polska miała problemy ze zbytem swojego węgla lub umowa emigracyjna z Niemcami z 1927 r., oficjalnie zezwalająca na emigrację sezonową do Niemiec w warunkach trwającej od 1925 r. wojny celnej, która

¹² Szawleski przeprowadził też wyliczenia wskazujące, że porównując przyrost naturalny w Polsce i krajach zachodnioeuropejskich, może corocznie z Polski bezpowrotnie emigrować 225 tys. osób, czyli połowa rocznego przyrostu naturalnego bez szkody dla pozycji ludnościowej, a więc siły demograficznej Polski (Szawleski 1927: 173).

zakończyła się dopiero podpisaniem odpowiednich porozumień między obu państwami w marcu 1934 r. (Dobrzycki 1996: 401).

Ważnym uwarunkowaniem wewnętrznym, które jak to zostanie ukazane w dalszej części pracy, nie pozostało bez wpływu na polską politykę emigracyjną i jej koncepcje, było zróżnicowanie narodowościowe państwa polskiego. Polska międzywojenna była państwem zróżnicowanym narodowościowo, w którym mniejszości narodowe (osoby deklarujące narodowość inną niż polska) stanowiły ponad 1/3 społeczeństwa. Istniejące dane spisowe z lat 1921 i 1931 są wprawdzie przedmiotem krytyki naukowej, niemniej jednak stały się podstawą do szacunków struktury narodowościowej Polski. Jak wylicza J. Tomaszewski (1985: 50; 1991: 23), w międzywojennej Polsce Polacy stanowili 65% społeczeństwa, 16% stanowili Ukraińcy, 10% Żydzi, 6% Białorusini, 2% Niemcy, 1% Litwini i 1% Rosjanie. Brak jest dokładnych danych na temat Romów, Tatarów, Karaimów, Słowaków, Czechów, Łemków, którzy także zamieszkiwali w owym czasie Polskę. W niektórych województwach wschodnich i północnych mniejszości białoruska, litewska lub ukraińska były w większości. Stosunek II Rzeczypospolitej do swoich niepolskich obywateli a także relacje narodowościowe w międzywojennej Polsce wykraczają daleko poza ramy niniejszej pracy, trzeba jednak zauważyć, że stosunki pomiędzy polską większością a niepolskimi mniejszościami były trudne, momentami nawet krwawe, jak to miało miejsce w przypadku buntów ludności ukraińskiej w Małopolsce i krwawej pacyfikacji, jaką w odpowiedzi na to zastosował Marszałek Piłsudski (Tomaszewski 1991: 27). Słabość gospodarcza Polski wzmocniona jeszcze przez załamanie gospodarcze lat światowego kryzysu oraz przeludnienie wsi i powszechny wśród chłopów polskich i niepolskich głód ziemi doprowadził do zaostrzenia antagonizmów na tle narodowościowym zwłaszcza w latach 30-tych. Na tym tle kwestia posiadania ziemi jawiła się jako kluczowa, co doprowadziło później do różnych koncepcji zakładających dążenie do takiego kształtowania składu narodowościowego emigracji z Polski, by wzmocnić „polski stan posiadania” na terenach, w których Polacy nie stanowili większości.

4.2. Uwarunkowania zewnętrzne

Specyfika polityki migracyjnej prowadzonej przez państwo polega na tym, że mimo, iż jest ona polityką wewnętrzną, przedmiotem jej regulacji są zjawiska o podłożu międzynarodowym (migracje z zewnątrz państwa prowadzącego politykę do wewnątrz) bądź implikacjach międzynarodowych (migracje z wewnątrz państwa prowadzącego politykę na zewnątrz). Stąd dla polityki migracyjnej, jak dla każdej polityki prowadzonej przez państwo na styku spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych, niezmiernie istotne, oprócz uwarunkowań wewnętrznych są uwarunkowania zewnętrzne, w jakich się ową politykę tworzy.

Podstawowym uwarunkowaniem zewnętrznym polityki migracyjnej danego państwa jest polityka migracyjna innych państw, a w szczególności tych, do których bądź z których kierują się do niego strumienie migracyjne. W przypadku państw emigracyjnych, podstawową zewnętrzną determinantą skuteczności ich polityki emigracyjnej jest polityka imigracyjna potencjalnych państw docelowych. Tak było w przypadku międzywojennej Polski, kiedy polityki imigracyjne głównych państw przyjmujących imigrantów z Polski *de facto* kształtowały przepływy migracyjne i wyznaczały ramy, w jakich polska polityka mogła się poruszać. Jak ujął to obrazowo Adam Jarzyna, „w miarę jak na świecie robi się coraz ciasniej, wzrastają w siłę dążności egoistyczne i nacjonalistyczne. Dlatego polityka emigracyjna poszczególnego kraju spotyka się często z zdecydowanym przeciwdziałaniem państwa i społeczeństwa, do którego płyną emigranci” (Jarzyna 1933: 15).

Decydentom polskiej polityki migracyjnej w okresie międzywojennym, przyszło kształtować i regulować emigrację w odmiennych warunkach od tych, w jakich odbywała się emigracja z ziem polskich w okresie przed I wojną światową. Jedną wielu zmian w systemie stosunków międzynarodowych po I wojnie światowej było utworzenie w Europie szeregu nowych państw narodowych, powstałych na rozpadzie dawnych imperiów otomańskiego, habsburskiego i pruskiego. Siatka państw narodowych coraz szczelniej pokrywała glob i coraz skuteczniej regulowała międzynarodowy obrót osobowy. Obostrzenia w postaci wymogu paszportu przy przekraczaniu granicy, wprowadzone przez wiele państw czasowo na okres wojny, zostały w większości utrzymane w mocy, a nawet rozszerzone (Torpey 2000: 120). Państwa odchodziły w coraz większym stopniu od zasady wolności poruszania się z epoki przełomu wieków ku epoce reglamentacji migracji przez państwa narodowe. Reglamentacja ta wyrażała się w upowszechnieniu się obowiązku paszportowego, a z czasem we wprowadzeniu wiz, jako instrumentu „*zdalnej ochrony granic*” (Zolberg 1999: 73). Generalnie w politykach imigracyjnych państw do tej pory otwartych na imigrację wystąpił ogólnoświatowy trend w kierunku większej restrykcyjności w okresie po I wojnie światowej (Plender 1988: 76; Meyers 2002: 124; Timmer, Williams 1998; Iwanowski, Mamrot 1929: 391–447). Szukając wyjaśnienia tej restrykcyjności, należy w pierwszym rzędzie odwołać się do wpływu gospodarki światowej i wahań koniunktury w okresie dwudziestolecia międzywojennego, które w znaczącym stopniu wpłynęły na poziom restrykcji (Meyers 2002: 132; Brożek 1984). Zwłaszcza wielki kryzys gospodarczy lat 1929–1933 doprowadził do ogólnego spadku migracji w skali światowej, poprzez zamknięcie na imigrację państw do tej pory imigrantów przyjmujących. Sprawiało to, że państwa emigracyjne, w tym Polska stawały wobec niemożności tworzenia i realizowania celów swojej polityki, gdyż to przepisy państw imigracyjnych i zmiany koniunktury gospodarczej, regulowały przepływy migrantów, bez względu na starania władz polskich (Reczyńska 1986: 114).

Z punktu widzenia migracji z Polski najistotniejszym czynnikiem, ograniczającym możliwości emigracyjne Polaków było coraz bardziej restrykcyjne ustawodawstwo imigracyjne Stanów Zjednoczonych, głównego w okresie przed I wojną światową państwa docelowego emigracji z ziem polskich. Ograniczenie napływu analfabetów (*Literacy test*) w

1917 r., system kwot dla poszczególnych narodowości (*National Origins Quota*) z 1921 r., czy wreszcie efektywne stosowanie w okresie wielkiego kryzysu wcześniejszych zapisów o zakazie imigracji osób, które mogą stać się obciążeniem dla społeczeństwa, okazały się, jak wykazuje A. Zolberg (1999: 74–76) skutecznym sposobem ograniczenia imigracji z Europy, w tym z Polski. W rezultacie Stany Zjednoczone utraciły swoją dominującą pozycję jako głównego kraju docelowego zamorskiej emigracji z Polski, zmuszając polskich decydentów, wobec braku możliwości z ich strony do wpływania na amerykańską politykę migracyjną, do podejmowania działań mających na celu znalezienie alternatywnych wobec USA krajów docelowych polskiej emigracji bądź ograniczenia zjawiska.

Także inne państwa zachodniej hemisfery, do których wcześniej kierowała się emigracja z ziem polskich najpierw przestały stosować zachęty do przyjazdu (takie jak np. opłacanie podróży imigrantów z Europy), a stopniowo zaczęły też stosować ograniczenia w napływie imigrantów. Na przykład, Argentyna i Brazylia wydały zakaz wjazdu dla osób umyślowo chorych, kalekich, karanych lub ściganych za określone przestępstwa oraz mogących stać się ciężarem dla opieki społecznej (Iwanowski, Mamrot 1929: 391–447). Dodatkowo stosowano takie instrumenty jak podwyższenie cen wiz lub wprowadzanie obowiązkowej kwoty pieniędzy (tzw. *landing money*), które miał posiadać imigrant przy wjeździe do kraju, czy wreszcie kwoty na wzór USA, które wprowadziła Brazylia w 1938 r. (Kołodziej 1982: 171).

Podsumowując, można stwierdzić, że, wobec braku ograniczeń w emigracji, i znacznym potencjale migracyjnym, to polityka migracyjna głównych państw przyjmujących jest czynnikiem decydującym w kształtowaniu migracji międzynarodowych (Meyers 2000; Zolberg 1989, 1999) oraz jest czynnikiem decydującym w możliwościach działania państw wysyłających prowadzących swoją politykę migracyjną. Państwo o takim potencjale migracyjnym jak międzywojenna Polska zmuszone zostało kształtować swoją politykę migracyjną w obliczu narastającego restrykcyjnego polityce migracyjnej głównych państw docelowych emigracji z Polski i to w znacznym stopniu wyznaczyło tory tej polityki.

Kolejnym, obok polityk migracyjnych innych państw, czynnikiem zewnętrznym wpływającym na politykę migracyjną Polski w okresie międzywojennym, był system stosunków międzynarodowych ukształtowany w Europie i na świecie po I wojnie światowej wraz z napięciami politycznymi, jakie system ten generował. Kruchość pokoju wersalskiego, podważanego w zasadzie od początku przez Niemcy i Rosją Radziecką (od 1922 r. ZSRR), sprawiała, że szukanie sposobów wzmocnienia tego ładu i zapewnienia Polsce bezpieczeństwa, były głównymi wyzwaniem dla polskiej polityki zagranicznej. Względem polityki zagranicznej okazały się zaś kluczowe także dla prowadzonej przez Polskę polityki migracyjnej. Przykłady w tym zakresie stanowią zwłaszcza stosunki z Niemcami i Francją, które są dobrą ilustracją tezy, że stosunki polityczne między państwami mają zasadnicze znaczenie dla kształtowania zasad polityk migracyjnych danych państw (Weiner 1985: 441–442).

Napięcie w stosunkach politycznych z Niemcami obecne było w mniejszym bądź większym stopniu przez cały okres 20-lecia międzywojennego. Zagrożenie ze strony Niemiec, negacja polskiej granicy zachodniej, instrumentalne traktowanie kwestii ochrony mniejszości narodowych, w tym oskarżanie Polski na forum Ligi Narodów o łamanie praw mniejszości niemieckiej oraz inne działania naszych zachodnich sąsiadów ukierunkowane na podważenie ładu wersalskiego uznanego przez nich za niesprawiedliwy i krzywdzący (Dobrzycki 1996: 321–448), wszystko to były czynniki, które przyczyniły się do decyzji władz polskich o zakazie emigracji do Niemiec. Decyzja ta była jedną z ważniejszych decyzji polskiej polityki migracyjnej okresu 20-lecia, i choć nie wpłynęła znacząco na skalę rzeczywistych przepływów, ponieważ trwała mimo zakazu emigracja nielegalna, to jednak podjęcie tej decyzji było wyrazem podporządkowania celów polityki migracyjnej celowi polityki zagranicznej, a nawet polskiej racji stanu, co z kolei świadczy o wpływie uwarunkowań zewnętrznych na polską politykę emigracyjną. Ale trzeba pamiętać też, że wobec istnienia nieuregulowanych zatargów z Niemcami, jeden z najważniejszych celów w polskiej polityce emigracyjnej, jakim była opieka nad wychodźcami był często poświęcony innym ważniejszym celom polskiej polityki w stosunkach z Niemcami, co w efekcie doprowadziło do stanu, w którym państwo polskie w niewystarczającym stopniu interesowało się losami polskiej ludności w Niemczech (Wrzesiński 1979: 51).

W nieco odmienny sposób stosunki międzynarodowe w międzywojennej Europie wpływały na tą politykę w przypadku stosunków polsko-francuskich. Sojusz Polski z Francją wydawał się naturalny w obliczu dążenia obu państw do utrzymania porządku wersalskiego, niemniej jednak przewaga siły politycznej, gospodarczej i wojskowej Francji, sprawiała, że sojusz ten był sojuszem nierównoprawnym, w którym to Francja mogła stawiać warunki (Dobrzycki 1996: 363–366). Analogicznie stosunki polsko-francuskie układały się w dziedzinie regulacji migracji. Silny potencjał emigracyjny Polski zmuszał ją do wielu ustępstw względem krajów gotowych przyjąć emigrantów z Polski, w tym Francji (Janowska 1981: 127). Dążenie do zachowania sojuszu politycznego dodatkowo osłabiało pozycję przetargową Polski w dwustronnych stosunkach migracyjnych i było znów dowodem wpływu sytuacji międzynarodowej na polską politykę migracyjną, a raczej na ramy, w jakich ta polityka była tworzona.

Napięcia polityczne okresu przed II wojną światową, związane z tworzeniem się sojuszu państw osi, wpływały także na decyzje państw imigracyjnych w Ameryce, w zakresie ich otwartości na imigrantów z poszczególnych państw europejskich, a przez to pośrednio wpływały na możliwości działania polityk tych państw. Najbardziej charakterystycznym przykładem jest polityka Brazylii wobec osadnictwa polskiego w końcu lat 30-tych. Ogarnięta wzrostem nacjonalizmu Brazylija wprowadziła w szereg obostrzeń zarówno wobec dalszej imigracji (kwoty) jak i wobec praw imigrantów (zlikwidowano cudzoziemskie organizacje oświatowe, kulturalne i społeczne) (Kołodziej 1982: 216–217). Przepisy najbardziej uderzyły w imigrantów z Polski i Niemiec. W efekcie prowadzonej przez prezydenta Vargasa polityki równowagi pomiędzy USA i Niemcami, znacznie wzrosły w Brazylii wpływy kapitału

niemieckiego, oraz siła mniejszości niemieckiej, coraz bardziej infiltrowanej przez członków NSDAP, co budziło zrozumiwały niepokój zarówno USA, jak i znacznej części społeczeństwa Brazylii (Dobrzycki 1996: 474). Stąd ograniczenie imigracji i uderzenie w prawa mniejszości niemieckiej, ale również i polskiej, gdyż, na skutek chwilowego załagodzenia stosunków polsko-niemieckich, Polska uważana była w Brazylii za państwo sprzyjające państwom Osi.

Także system kolonialny utrzymany po I wojnie światowej oraz system mandatowy, utworzony w ramach Ligi Narodów dla byłych kolonii Niemiec i terytoriów imperium osmańskiego, były ważnym uwarunkowaniem zewnętrznym nie pozostającym bez wpływu na polską politykę emigracyjną. Rewizjonistyczne żądania nowego podziału kolonii i terytoriów mandatowych wysuwane na forum międzynarodowym przez Niemcy, Włochy, i Japonię (Kołodziej 1982: 194–195), nie mogły pozostać bez wpływu na rodzące się koncepcje polityki kolonialnej Polski i wizje stworzenia polskich kolonii. Wystąpienia polityków niemieckich na forum Ligi Narodów znajdowały oddźwięk wśród polskich myślicieli i twórców polityki emigracyjnej, a idea pozyskania dla Polski mandatów drogą rewizji czy zmiany systemu mandatowego przewijały się w polskiej debacie okresu międzywojennego.

Czynnikiem natury zewnętrznej mającym znaczenie dla polskiej polityki migracyjnej był ponadto fakt istnienia poza granicami kraju znacznych liczbowo zbiorowości polonijnych, efektów wcześniejszej masowej emigracji z ziem polskich pod zaborami. Jak to było już wcześniej zauważone, według obliczeń E. Kołodzieja, w 1918 r. 4.3 miliona Polaków żyło poza granicami Polski (Kołodziej 1982: 28–31). Z jednej strony, czynnik ten mógł dodatkowo stymulować (czasem sztucznie) chęć do wyjazdów, jak słusznie zauważa Janowska (1981: 73), poprzez kontakty diaspory z krajem oraz poprzez wyjazdy w celu łączenia rodzin. Z drugiej strony, fakt istnienia polskiej diaspory w danym kraju, powodował, że w stosunkach z tym krajem, Polska musiała uwzględniać nie tylko bieżące interesy w polityce emigracyjnej (wzmoczenie emigracji), ale także interesy długofalowe (ochrona skupisk polskich zagranicą przed wynarodowieniem).

Podsumowując można stwierdzić, że zarówno czynniki natury wewnętrznej, jak i czynniki natury zewnętrznej wymienione powyżej wyznaczały ramy i możliwości działania polskiej polityki emigracyjnej. Sytuacja wewnętrzna wpłynęła na określenie pożądanych celów polityki emigracyjnej (zwiększenie emigracji), natomiast sytuacja zewnętrzna wpłynęła w decydującym stopniu na możliwości realizacji tychże celów, oraz na wybór środków, za pomocą których Polska mogła realizować wyznaczone cele.

5. Cele i środki polskiej polityki emigracyjnej w okresie międzywojennym

„Przez politykę emigracyjną rozumiemy (...) planową działalność zbiorowości, kierującą i normującą odpływ poza terytorjum macierzyste części ludności poszukującej źródeł utrzymania zagranicą. Polityka emigracyjna ma za cel osiągnięcie z tego ruchu ludności możliwie największych korzyści dla kraju ojczystego i dla samych wychodźców” (Jarzyna 1933: 14–15).

Cel maksymalizacji korzyści odnoszonych z emigracji przez zarówno państwo wysyłające, jak i jego obywateli, przedstawiony w powyższym fragmencie autorstwa Adama Jarzyny, zdaje się być celem tyleż idealnym ile nierealnym. W niniejszym rozdziale podjęto próbę określenia i usystematyzowania celów polityki emigracyjnej II Rzeczypospolitej. Należy jednak pamiętać, że cele podlegały ewolucji w ciągu omawianego okresu lat 1918–1939. U początków II Rzeczypospolitej, władze traktowały emigrację trochę jako zło konieczne, za główny cel stawiając sobie łagodzenie przez przedsięwzięte kroki jej negatywnych skutków. Dobrze wyrażają to poglądy Józefa Okołowicza, pierwszego dyrektora Urzędu Emigracyjnego, i jednego z głównych twórców podstaw polskiej polityki emigracyjnej, który w 1920 r. pisał: *„Polska polityka emigracyjna polegać musi na dążeniu, by ruch emigracyjny redukowal się zawsze do normalnych granic dyktowanych koniecznością, które go powoduje, oraz by przynosił do kraju jak najmniej strat, a jak najwięcej korzyści. Opierać się ona winna, ogólnie biorąc, na trzech następujących wskazaniach: 1) aby jak najmniej obywateli emigrowało; 2) aby z tych, którzy emigrują, jak najwięcej wracało do kraju z jak największym dorobkiem materialnym i bez strat moralnych i fizycznych; 3) aby, z tych, którzy na stałe pozostają na obczyźnie, jak najmniej przepadało dla Polski”* (Okołowicz 1920: 402, cyt. za: Wrzeński 1979: 22). Postulat *„by jak najmniej obywateli emigrowało”* był w zasadzie od początku nie realizowany, jak zostanie to wykazane w niniejszym rozdziale, gdyż wszystkie kroki podejmowane przez polskie władze u progu niepodległości i w latach następnych miały na celu przede wszystkim zwiększenie możliwości emigracji dla obywateli polskich. Z czasem coraz bardziej uświadomiono sobie, że emigracja jest w ówczesnych polskich warunkach gospodarczych zjawiskiem nieuniknionym, i coraz większą uwagę zaczęto kierować ku Polakom, którzy wyjeżdżają lub wyjechali, podejmując wysiłki mające przede wszystkim na celu zapobieżenie asymilacji skupisk polskich za granicą, co wymagało większego zaangażowania państwa i zmiany stosowanych środków.

W poniższym zestawieniu, cele polskiej polityki emigracyjnej okresu 20-lecia zostały ujęte w dwie grupy, celów podstawowych (głównych), stanowiących wyraz realizacji podstawowych założeń dotyczących polityki emigracyjnej, i zarazem będących podstawą tak naprawdę spojrzenia na emigrację i jej rolę w życiu państwa i narodu, oraz celów dodatkowych, które

wynikają z realizacji tych pierwszych, są pochodną istnienia samego zjawiska migracji, jego skutków społecznych i jego wpływu na inne polityki prowadzone przez państwo.

5.1. Wzmożenie emigracji i zapewnienie możliwości emigracyjnych obywatelom polskim

Za podstawowy cel polityki emigracyjnej II Rzeczypospolitej uznaje się wzmożenie emigracji oraz zapewnienie możliwości emigracyjnych obywatelom polskim. Jak stwierdzają zgodnie badacze polityki migracyjnej tego okresu (Janowska 1981: 100; Kołodziej 1982: 10) był to cel stawiany sobie niezmiennie przez wszystkie rządy Polski międzywojennej, bez względu na opcję polityczną jaką reprezentowały. Trudności gospodarcze kraju, istniejący duży potencjał migracyjny i utrwalone wzorce zachowań migracyjnych w określonych grupach społecznych, nie mogły nie wpłynąć na stosunek kolejnych rządów do emigracji. Warto zauważyć, że, wzmożenie emigracji jako cel polityki było uznane przez niemal wszystkie siły polityczne i tylko wyjątki wskazywały na fakt, że emigracja nie jest rozwiązaniem dla problemów gospodarczych Polski¹³. Pomimo wciąż pokutującego myślenia o emigracji jako *malum necessarium*, poszczególne rządy nie widziały jednak innego rozwiązania dla problemu bezrobocia i napięć społecznych, niż ułatwianie i podtrzymywanie emigracji. Według określenia Adama Walaszka (2002), podjęta została „niechętna polityka emigracyjna”, w której pewnym paradoksem może być fakt, że choć emigracja była ułatwiana, kontrolowana i podtrzymywana, to jednak oficjalnie rząd polski do niej nie zachęcał.

Podstawowym środkiem przyjętym przez Polskę w celu poparcia dla emigracji było przyjęcie zasady wolności emigrowania, która funkcjonowała w praktyce od momentu powstania państwa polskiego i została formalnie zapisana w Konstytucji Marcowej w 1921 r. (art. 101)¹⁴. Oprócz formalnego przyzwolenia na emigrację, państwo polskie stosowało też wiele ułatwień dla potencjalnych emigrantów w postaci zniżek na bilety kolejowe, na opłaty bagażowe (Janowska 1982: 102), zniesienia opłaty paszportowej w przypadku paszportu emigracyjnego¹⁵, oraz oferowało im pośrednictwo w wyjazdach poprzez sieć Państwowych Urzędów Pośrednictwa Pracy.

¹³ Wyjątek stanowili komuniści, którzy uważali, że poparcie rządów dla emigracji ma na celu pozbycie się z kraju „żywołów niezadowolonych”, które stanowiły potencjalnych zwolenników partii komunistycznej (Kołodziej 1982: 87–88). H. Janowska wymienia innych działaczy politycznych, którzy sprzeciwiali się emigracji, m.in. Stefana Starzyńskiego i Eugeniusza Kwiatkowskiego (1981: 100).

¹⁴ Dz. U. RP 1921, Nr 44, poz. 267. W praktyce jednak wolność emigrowania nie była zbieżna z tą wolnością, jaką dysponowali emigranci przed I wojną światową. Jak nie bez nostalgii konkluduje M. Szawleski (1927: 88–90), rozpowszechnienie obowiązku paszportowego, wizowego, kontrola państwa nad wiekiem emigranta, nad wypełnieniem przez niego obowiązku wojskowego, uregulowaniem jego zobowiązań podatkowych, sądowych, a dodatkowo limity i obostrzenia na stronie państw imigracyjnych, oraz nadzór państwa nad towarzystwami przewozowymi – wszystko to zmieniło stan rzeczy po I wojnie w światowych migracjach.

¹⁵ Rozporządzenie Prezydenta RP z 30 kwietnia 1932 r. w sprawie opłat za paszporty na wyjazd zagranicę (Dz. U. RP 1932, Nr 38, poz. 394). Zostało to podtrzymane przez art. 13 ustawy z dnia 14 lipca 1936 r. o paszportach (Dz. U. RP 1936, Nr 56, poz. 404).

Wobec narastającego restrykcjonizmu państw imigracyjnych, głównym działaniem mającym na celu wzmożenie emigracji było poszukiwanie przez rząd polski możliwości emigracyjnych dla obywateli polskich. Podstawowymi środkami stosowanymi przez państwo polskie w tym celu były umowy emigracyjne negocjowane lub podpisane z państwami imigracyjnymi. Polsce udało się je w okresie międzywojennym podpisać z Francją, Niemcami, Estonią, Boliwią i Łotwą, a dodatkowo negocjowano umowy z Belgią, Brazylią, Argentyną, Kanadą, Paragwajem i Peru. Jak słusznie zauważa P. Kraszewski (1977: 355), wart podkreślenia jest fakt, że o ile pierwsze umowy emigracyjne negocjowano z krajami, do których samoczynnie kierowali się wychodźcy z Polski, o tyle w okresie późniejszym, czego przykładem jest umowa z Boliwią, to państwo przejęło inicjatywę w kształtowaniu kierunków geograficznych wychodźstwa z Polski i umowa emigracyjna poprzedzała emigrację, przygotowywała dla niej grunt. Ze względu na wagę umów emigracyjnych jako narzędzia polskiej polityki migracyjnej zostaną one omówione szczegółowo w rozdziale 5.

Innym, bardziej ogólnym sposobem dążenia do zwiększenia możliwości emigracyjnych dla Polaków, było zaangażowanie polskiej dyplomacji na forum międzynarodowym w początkach międzynarodowej współpracy multilateralnej w dziedzinie migracji. Polska aktywnie uczestniczyła w międzynarodowych konferencjach poświęconych migracjom. W 1921 r. w Rzymie (15–31 maja) z inicjatywy rządu włoskiego odbyła się międzynarodowa konferencja państw emigracyjnych, zaniepokojonych rosnącymi restrykcjami i ograniczeniami imigracji przez największe państwa imigracyjne, w tym USA. Uczestnikami tej konferencji oprócz gospodarzy były Polska, Jugosławia, Czechosłowacja, Rumunia, Bułgaria, Austria i Węgry. Wśród różnych rozpatrywanych na konferencji kwestii, podjęto także próbę wspólnego ustalenia definicji pojęcia emigranta, ze względu na różnice w pojmowaniu tego terminu w prawie krajów emigracyjnych i imigracyjnych. Pomimo, że jak wspomina A. Jarzyna „stoczono zaciętą walkę” w tej sprawie (Jarzyna 1933: 22), nie osiągnięto porozumienia. Południowoamerykańskie państwa imigracyjne odmawiały uznania za emigranta robotników sezonowych, utrzymano obowiązujący wówczas podział na emigrację właściwą (z zamiarem osiedlenia się) i wychodźstwo sezonowe (fr. *simple travailleur*)¹⁶. W 1924 r. odbyła się w Rzymie Międzynarodowa Konferencja Państw Emigracji i Imigracji, gdzie również Polska brała udział, wypowiadając się znów m.in. w kwestii definicji pojęcia emigranta (Kołodziej 1982: 75). Rzymskie konferencje nie przyniosły żadnych skutków praktycznych dla przebiegu migracji międzynarodowych. Niemniej jednak należy uznać, że były ważnym początkiem wielostronnej współpracy państw w regulacji zjawiska migracji, gdzie w dwóch obozach spotkały się państwa imigracji z państwami emigracji.

Kolejnym wymiarem zaangażowania państwa polskiego w poparcie emigracji było jego zaangażowanie w inicjatywy o charakterze osadniczo-kolonizacyjnym. Poparcie państwa dla zjawiska emigracji osadniczej mającej doprowadzić do powstania zwartych skupisk Polaków

¹⁶ Szerzej o przebiegu debaty o definicji emigranta na konferencji w Rzymie zob. Varlez (1930): 10–11.

w krajach docelowych, głównie krajach Ameryki Południowej, ale nie tylko, wyrażało się m. in. poprzez zaangażowanie finansowe środków z budżetu państwa w dotowanie lub współtworzenie spółek osadniczych, których celem było osadzenie emigrantów z Polski na wcześniej wykupionych działkach celem ich zasiedlenia. Również starania o uzyskanie dla Polski kolonii lub koncesji osadniczych na terenach mandatowych lub w koloniach innych państw kierowane były uzasadnieniem konieczności zwiększenia emigracji z Polski nękaną przeludnieniem. W sposób szczegółowy koncepcje osadnicze i kolonialne oraz zaangażowanie państwa polskiego w ich realizację w okresie międzywojennym zostały przedstawione w rozdziale 6 niniejszej pracy.

5.2. Kontrola państwa nad zjawiskiem emigracji

Odwołując się jeszcze raz do zacytowanej we wstępie do niniejszego rozdziału definicji polityki emigracyjnej stworzonej przez Adama Jarzynę, uwagę zwraca określenie tejże polityki jako „*planowej działalności zbiorowości, kierującej i normującej odpływ poza terytorjum macierzyste części ludności poszukującej źródeł utrzymania zagranicą*” (Jarzyna 1933: 14–15). Jednym z celów stawianych sobie przez Polskę w prowadzonej przez nią polityce emigracyjnej była właśnie owa planowość i rozumne kierowanie, które zawiera się w pojęciu kontroli nad zjawiskiem. Wobec poczucia niemożności zatrzymania emigracji, które obrazowo przedstawił Józef Okołowicz, pisząc, że „*biegu rzeki nie powstrzymają budowane w poprzek groble. Wszelkie zakazy, szykany i stráže nie tamują wychodźstwa, lecz zniewalają prąd emigracyjny do żłobienia sobie podziemnego koryta*” (Okołowicz 1918: 9); istotnym było by objąć to zjawisko kontrolą państwa, uczynić emigrację „*dziełem cywilizacji*” i „*rozumnie nią kierować*” (Jarzyna 1933: 121).

W celu zapewnienia kontroli nad emigracją konieczne było utworzenie odpowiedniego aparatu administracyjnego zajmującego się tymi kwestiami. Podstawowa struktura aparatu administracyjnego państwa polskiego wykształciła się już w pierwszych kilku latach po I wojnie światowej. Pierwsze instytucje zajmujące się kwestiami migracji powstały wraz z tworzeniem się przyszłych struktur nowego państwa jeszcze w czasie I wojny światowej. Był to Wydział Reemigracyjny przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych utworzonym przez Radę Regencyjną oraz Sekcja Emigracji i Pośrednictwa Pracy utworzona w ramach Ministerstwa Zdrowia Publicznego, Pracy i Opieki Społecznej (Kołodziej 1982: 42). Już w listopadzie 1918 r. powstał Państwowy Instytut ds. Jeńców, przekształcony w grudniu 1918 r. na Państwowy Urząd ds. Powrotów Jeńców, Uchodźców i Robotników (JUR)¹⁷, do którego zadań należało objęcie podstawową pomocą powracających do kraju repatriantów i prowadzenie statystyki ruchów migracyjnych. Szybko zaczęła też powstawać sieć państwowych urzędów

¹⁷ Dziennik Praw 1918, Nr 3, poz. 84.

pośrednictwa pracy, zajmujących się pracą w kraju i zagranicą¹⁸. W połowie lat 20-tych funkcjonowały już 44 takie urzędy (Szawleski 1927: 83–84).

Od samego początku kwestie emigracji i reemigracji, znajdowały się w gestii zainteresowania zarówno Ministerstwa Spraw Zagranicznych (MSZ), jak i Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej (MPiOS). Pierwsze z nich, już w lipcu 1919 r. przedstawiło wniosek o powołanie w jego ramach Urzędu Emigracyjnego. Z podobną inicjatywą wystąpiło wkrótce Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej. Obie te instytucje w pewnym stopniu rywalizowały o kontrolę nad kwestiami emigracji. Ostatecznie po debacie Sejm Ustawodawczy podjął uchwałę, by rząd jak najszybciej utworzył Urząd Emigracyjny. Decyzją Rady Ministrów z 1 kwietnia 1920 r. Urząd został utworzony w ramach MPiOS¹⁹. Zgodnie z zapisem rozporządzenia, uznającego, że w Urzędzie tym „ześrodkowują się wszystkie sprawy dotyczące emigracji, reemigracji, imigracji i opieki nad wychodźcami” (art. 1), do kompetencji Urzędu miały należeć w szczególności przygotowywanie ustaw, rozporządzeń i umów międzynarodowych dotyczących kwestii emigracji, reemigracji i imigracji, opieka i ochrona praw emigrantów za granicami i po powrocie, nadzór nad emigracją, monitorowanie możliwości emigracyjnych, prowadzenie w porozumieniu z GUS statystyk migracyjnych i pomoc we współpracy z Ministerstwem Skarbu w przesyłaniu oszczędności przez emigrantów do Polski (art. 2). Była to więc w założeniu instytucja władzy centralnej obejmująca zasięgiem swego działania całokształt spraw związanych z emigracją i reemigracją. Dyrektora Urzędu Emigracyjnego miał mianować Minister Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych. Urząd Emigracyjny posiadał organy w kraju i zagranicą. Organami Urzędu w kraju był Komisarz Emigracyjny w Gdańsku oraz państwowe urzędy pośrednictwa pracy w zakresie wykonywanych zadań dotyczących emigracji (art. 4). Dodatkowo, Urząd mógł ustanawiać w krajach uznanych za szczególnie ważne z punktu widzenia emigracji przy polskich placówkach dyplomatycznych i konsularnych attache ds. wychodźczych (art. 5). Rozporządzenie nie zawierało jednak definicji emigracji.

Pomimo utworzenia Urzędu Emigracyjnego w ramach MPiOS, co było niewątpliwie wynikiem silnego powiązania kwestii emigracji z kwestiami bezrobocia, nie zmniejszyła się zaangażowanie i rola MSZ w kwestiach migracyjnych. Utworzona pod patronatem MSZ w 1922 r. Rada Opieki Kulturalnej, przekształcona w 1923 r. w Międzyministerialną Komisję Opieki nad Polakami za Granicą była tylko jednym z wyrazów zaangażowania MSZ w kwestie emigracji (Kołodziej 1982: 45). Podstawowym jej wymiarem było zaangażowanie konsulatów polskich na mocy rozporządzenia z 22 marca 1923 r. w opiekę nad emigrantami.

Ciekawą z punktu widzenia trwania instytucją powołaną u początków II RP była Rada Emigracyjna, zapowiedziana jako organ doradczy przy Urzędzie Emigracyjnym już w

¹⁸ Dekret Naczelnika Państwa o organizacji Państwowych Urzędów Pośrednictwa Pracy i Opieki nad Wychodźcami, Dziennik Praw 1919, Nr 11, poz. 127.

¹⁹ Dz. U. 1920 Nr 39, poz. 232.

rozporządzeniu w sprawie powołania Urzędu Emigracyjnego z 1920 r., a powołana do życia rozporządzeniem Rady Ministrów z 9 czerwca 1921 r.²⁰. Rada, jako organ dość silnie upolityczniony (8 jej członków wyznaczał Sejm, 8 poszczególne Ministerstwa, a pozostałych 8 miało się rekrutować spośród osób pracujących „teoretycznie i praktycznie na polu emigracji”) nie miała zbyt dużego znaczenia w pierwszych latach po wojnie, i do 1923 r. odbyła tylko jedno posiedzenie (Kołodziej 1982: 47). Dopiero zmiana rozporządzenia (Rozporządzenie RM z 8 lipca 1925²¹) i idąca za tym zmiana jej składu zaowocowała częstszymi obradami. Warto zauważyć, niejako na marginesie, że do idei ciała doradczego na szczeblu centralnym na wzór przedwojennej Rady Emigracyjnej de facto, choć nie wprost nawiązali ostatnio autorzy „Raportu w sprawie polityki migracyjnej państwa” (*Raport...*, 2004), nawołujący do powstania w Polsce centralnego ciała doradczego, mającego za zadanie wypracować spójną wizję doktryny i polityki migracyjnej Polski.

Realizacją celów polityki emigracyjnej poza granicami kraju mieli się zajmować pracownicy służby konsularnej oraz radcy emigracyjni. Zgodnie z rozporządzeniem o emigracji z 1927 roku²², które porządkowało wcześniej ustaloną strukturę administracyjną w kwestii emigracji, poza granicami Polski Urząd Emigracyjny miał wykonywać swe zadania za pomocą organów MSZ (art. 13), którymi w praktyce były polskie konsulaty. Dodatkowo, do krajów uznanych za szczególnie ważne w kwestii migracji kierowany miał być radca emigracyjny, który miał działać przy polskich placówkach dyplomatycznych lub konsularnych. W 1930 r., jak piszą Iwanowski i Mamrot, radcy tacy byli ustanowieni w Paryżu i Berlinie (1929: 49)²³.

Zamach majowy (1926 r.) i przejście władzy przez obóz sanacji, nie obyły się wpływu na politykę emigracyjną państwa. Podstawowe cele polityki emigracyjnej, jakimi było wzmoczenie emigracji i ochrona emigrantów przez państwo zostały podtrzymane, działacze sanacji nawoływali jednak do intensyfikacji wysiłków państwa i jego większego zaangażowania w realizację tak zarysowanych celów. Zmiana u sterów polskiej polityki emigracyjnej jaką przyniosły rządy sanacji wpłynęła także na strukturę organizacyjną aparatu administracyjnego w tej dziedzinie. W 1932 r. Urząd Emigracyjny został zlikwidowany, a większość jego kompetencji przejęło MSZ²⁴. Także w ramach rządu działająca pod kierownictwem Ministerstwa Opieki Społecznej i Pracy Międzyministerialna Komisja Ds. Emigracyjnych oraz Komisja ds. Funduszu Emigracyjnego zostały połączone w 1932 r. i jako Międzyministerialna Komisja Emigracyjna (MKE)²⁵ otrzymały większe uprawnienia (m.in.

²⁰ Dz. U. 1921, Nr 64, poz. 403.

²¹ Dz. U. 1925, Nr 75, poz. 535.

²² Dz. U. 1927 Nr 89, poz. 799.

²³ Ich kompetencje określiło rozporządzenie Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej oraz Ministerstwa Spraw Zagranicznych z 22 marca 1923 r. w przedmiocie ustanowienia urzędu radcy emigracyjnego przy przedstawicielstwach dyplomatycznych w krajach, do których lub przez które kieruje się ruch emigracyjny polski. Dz. U. MSZ, 1923, Nr 5/22, poz. 56.

²⁴ Dz. U. 1932 Nr 52, poz. 492.

²⁵ Międzyministerialna Komisja Emigracyjna pełniła w znaczna rolę w kształtowaniu się polityki emigracyjnej gdyż na jej posiedzeniach spotykali się przedstawiciele poszczególnych ministerstw i przedstawiali swoje wizje celów i zasad dalszej polityki emigracyjnej państwa. MKE była polem debaty i ścierania się przedstawicieli Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, Ministerstwa Przemysłu i Handlu,

do dysponowania kredytami z Funduszu Emigracyjnego) oraz zostały poddane pod kierownictwo MSZ (Kołodziej 1982: 180). Nadal jednak I instancją w sprawach emigracyjnych pozostały państwowe urzędy pośrednictwa pracy. Nad nimi czuwali Inspektorzy Emigracyjni wyznaczani przez Ministerstwo Opieki Społecznej (w Warszawie, Brześciu, Lwowie i Katowicach). Na mocy rozporządzenia prezydenta państwowe urzędy pośrednictwa pracy zostały jednak zniesione, a ich kompetencje w zakresie emigracji przejęły starostwa²⁶. Czołową państwową, a raczej quasi-państwową instytucją zajmującą się wzmożeniem emigracji i kontrolą nad nią został Syndykat Emigracyjny.

Syndykat Emigracyjny był spółką akcyjną z ograniczoną odpowiedzialnością z udziałem Skarbu Państwa (60%) i koncesjonowanych w Polsce linii okrętowych, zmuszonych do udziału w tym przedsięwzięciu przez władze polskie. Został powołany do życia 11 stycznia 1930 r. Oprócz wpływów z budżetu państwa, Syndykat czerpał dochody ze sprzedaży kart okrętowych. Jak słusznie zauważa Janowska, Syndykat był instytucją finansowo zainteresowaną we wzroście emigracji, i to głównie emigracji zamorskiej (1981: 124). Jego zadaniem miało być „*udzielanie wychodźcom informacji i pomocy w uzyskaniu wymaganych dokumentów i załatwieniu formalności związanych z wyjazdem oraz otoczenie emigrujących opieką w czasie podróży*” (Reczyńska 1986: 115). Syndykat miał, więc przejąć rolę pełnioną do tej pory przez urzędy stricte państwowe takie jak Urząd Emigracyjny i PUPP i zostać pośrednikiem i instytucją prowadzącą rekrutację emigrantów oraz organizacją opiekuńczą nad emigrantami jednocześnie (Kołodziej 1982: 116). Syndykat Emigracyjny praktycznie zmonopolizował rekrutację emigrantów na terenie Polski. Miał udzielać informacji, pomagać kandydatom do wyjazdu wypełnić wymagane dokumenty, organizować transporty i zniżki na bilety kolejowe. Już w 1932 r. Syndykat posiadał 10 oddziałów i 2 agentury w terenie jako rozszerzenie centrali w Warszawie. Liczba ta wzrosła do 27 oddziałów pod koniec lat 30-tych (Janowska 1981: 122).

Syndykat był „*głównym wyrazicielem polityki polskiej i jej dążeń: z jednej strony rozszerzenia emigracji, a z drugiej – do uzyskania kontroli nad tym ruchem*” (Reczyńska 1986: 116). Zadania tak szerokie okazały się niewykonalne wobec braków finansowych, w latach 1930–1932 wpływy Syndykatu tylko w połowie pokryły wydatki. Na kłopoty finansowe wpływ miało oprócz kryzysu gospodarczego, także znaczne ograniczenie możliwości wyjazdu do USA – mało sprzedanych biletów przełożyło się na niski zysk z prowizji od nich oraz opór koncesjonowanych w Polsce linii przed zaangażowaniem się w to przedsięwzięcie (Kołodziej 1982: 182).

Podstawowym wyrazem kontroli państwa nad zjawiskiem emigracji, obok stworzenia aparatu kontroli, było ograniczanie nielegalnego werbunku, będącego zmorą przedwojennej emigracji

Ministerstwa Rolnictwa i Reform Rolnych, oraz Ministerstwa Opieki Społecznej i Ministerstwa Skarbu w kwestii polityki emigracyjnej (Kołodziej 1982: 208).

²⁶ Rozporządzenie Prezydenta z 27 października 1933 r. o zniesieniu państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, Dz. U. 1933, Nr 84, poz. 621.

z Polski. Już J. Okołowicz pokazując na doświadczenia okresu sprzed wojny, wskazywał na konieczność, by to państwowe urzędy pracy „miały monopol stręczenia pracy zagranicą” (1918: 20), tak by zapobiegać nadużyciom, wyzyskowi potencjalnych emigrantów i wprowadzaniu ich w błąd przez agentów emigracyjnych. W międzywojennej Polsce istniał zakaz wszelkiej działalności agitacyjno-propagandowej, a nawet informacyjnej wszelkich działających bez oficjalnych zezwoleń agentów lub biur emigracyjnych. Rolę dostarczyciela informacji i wydawcy licencji na dostarczanie informacji wzięło na siebie państwo. Już w zadaniach powstałego w 1920 r. Urzędu Emigracyjnego, znalazło się „przeciwdziałanie szkodliwej propagandzie emigracyjnej i nielegalnemu werbunkowi emigracyjnemu” oraz „nadzór nad kontraktowaniem robotników do pracy za granicą”²⁷. Rozwiązanie to umocnił art. 7 rozporządzenia prezydenta z mocą ustawy o emigracji²⁸, gdzie potwierdzono zakaz agitacji na rzecz wychodźstwa na terenie Polski dla obcych towarzystw okrętowych i osób prywatnych nie mających zezwolenia odpowiednich władz polskich, a „informowaniem o możliwościach emigracji oraz ułatwianiem wyjazdów mogły się zajmować jedynie instytucje, które otrzymały zgodę Urzędu Emigracyjnego” (art. 8 rozporządzenia)²⁹. Polskie władze powstrzymywały się od oficjalnej propagandy prowychodźczej, natomiast kraje imigracyjne mogły ewentualną propagandę uprawiać w Polsce jedynie oficjalnie przez upoważnione do tego instytucje (np. *Mission Francaise de la Main d'Oeuvre* w przypadku Francji, lub *Canadian National Railways Company* w przypadku Kanady).

Formą kontroli nad emigracją niewątpliwie był obowiązek posiadania paszportu emigracyjnego. Jak już zauważono powyżej, paszporty te były zwolnione z wysokich opłat, a od 1925 r. wydawane bezpłatnie, co było niewątpliwie dowodem wspierania emigracji przez państwo. W celu ich uzyskania konieczne było jednak przedstawienie zaświadczenia z Państwowego Urzędu Pośrednictwa Pracy (w przypadku emigracji sezonowej kontynentalnej) lub Urzędu Emigracyjnego (w przypadku emigracji zamorskiej) (Reczyńska 1986: 110). Dawało to możliwość skutecznej ewidencji emigracji przez państwo, a przez to objęcie zjawiska kontrolą.

Niewątpliwie kontrola nad emigracją nie była pasmem sukcesów. Przykładem nieudanej kontroli państwa nad zjawiskiem były na pewno wszelkie przykłady migracji nielegalnych, w tym w szczególności nielegalna emigracja sezonowa do Niemiec, trwając nieprzerwanie pomimo oficjalnego zakazu emigracji do tego państwa wydanego przez władze polskie. W sposób nielegalny udawali się także polscy emigranci do USA, korzystając z fałszywych dokumentów lub deklarując jako kraj docelowy podróży Kubę lub Meksyk a następnie podejmując dalsze próby przedostania się do Stanów Zjednoczonych.

²⁷ Art. 2 Rozporządzenia Rady Ministrów w przedmiocie utworzenia Urzędu Emigracyjnego przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej. Dz. U. RP 1920, Nr 39, poz. 232.

²⁸ Dz. U. RP 1927 Nr 89, poz. 799.

²⁹ Jak zauważają Iwanowski i Mamrot (1929: 31), przepis ten koresponduje z trendami światowymi, gdyż w Akcie Końcowym Drugiej Międzynarodowej Konferencji ds. Emigracji i Imigracji (Hawana, 31 marzec – 17 kwiecień 1928) również znajduje się rezolucja wzywająca kraje, by „zostały przedsięwzięte środki, które ukróciłyby lub przyczyniłyby się do sprostowania informacji nieścisłych lub fałszywych, rozgłaszanych publicznie w celu spowodowania spadku lub spotęgowania emigracji”.

Należy jednak stwierdzić, że w międzywojennej Polsce emigracja przestała być zjawiskiem żywiołowym, uzależnionym tylko i wyłącznie od siły ekonomicznych czynników wypychających ludność z ziem polskich, jak to miało miejsce przez I wojnę światową. Druga Rzeczpospolita podjęła starania, by objąć nad zjawiskiem kontrolę poprzez stworzenie aparatu administracyjnego zajmującego się emigracją, ograniczenie nielegalnego werbunku i ujęcie emigracji w statystyki.

5.3. Opieka nad emigrantami

Opieka nad emigrantem stała się jednym z kluczowych celów stawianych sobie przez polityków II Rzeczpospolitej. Należy zauważyć, że sama możliwość opieki nad emigrantami przez państwo była novum, które zaistniało dopiero wraz powstaniem niepodległego państwa polskiego, jego międzynarodowym uznaniem, stworzeniem przez niego instytucji władzy, i możliwością aktywnego działania w kraju i zagranicą. To znacząco odróżnia ten okres od okresu przed 1918 r., kiedy w wyniku braku państwa polskiego, o prawa emigranta nie miał się kto upomnieć. Okres przed 1918 r. i kondycję polskiego emigranta w tym czasie Michał Szawleski opisuje następująco: *„Wzruszony emocjami przyszłej podróży i horoskopami złotego bytu, stawał się podatnym łupem wyzysku agentów, karczmarzy, oraz sprytniejszych rodaków przy transakcjach majątkowych i przygotowaniach do podróży (...). Wszędzie czy za morzem, czy na kontynencie europejskim, emigrant polski wśród armii innych przybyszów spychany był do najcięższych i najgorzej płatnych robót”* (1927: 63–64). Nadużycia i wyzysk polskich emigrantów przełomu wieków zaowocowały powstaniem towarzystw opiekuńczych jako pierwszych społecznych form ochrony emigranta przez nadużyciami, fałszywą propagandą i wyzyskiem przez potencjalnych pracodawców. Opieka nad emigrantami jako jeden z celów polityki migracyjnej pojawił się w państwach europejskich już przez I wojnę światową. Jako przykład podawana jest ustawa emigracyjna Włoch z 1901 r., której celem jest „ochrona osoby wychodźcy” (Jarzyna 1933: 126). Dlatego wraz z powstaniem państwa polskiego i możliwością prowadzenia przez nie polityki, jako jeden z głównych jej celów przyjęto właśnie ochronę polskiego emigranta poprzez roztoczenie nad nim opieki prawnej i innych dostępnych państwu form pomocy. Cel ten był celem nadrzędnym, konsekwentnie głoszonym w ciągu całego okresu 20-lecia międzywojennego, o czym świadczą dokumenty tego okresu, m. in. poniższy ekstrakt z dokumentów MSZ: *„Opieka stanowi cel sam w sobie, który realizować jest obowiązkiem Państwa Polskiego, nawet niezależnie od wartości politycznej, jakie może ona dla Państwa przedstawiać. Toteż sprawy opieki nad Polakami zagranicznymi nigdy nie powinny być podporządkowanej względem doraźnej polityki państwowej”* (pismo okólne Departamentu Konsularnego MSZ do wszystkich placówek zagranicą, AAN, MSZ, nr 10 217, Warszawa, styczeń 1930, cyt. za: Wrzesiński 1979: 40).

Już u progu ukształtowania się państwowości polskiej działały także organizacje społeczne (dziś nazwalibyśmy je pozarządowymi) ukierunkowane na pomoc prawną i materialną dla emigrantów, reemigrantów i ich rodzin. Pierwsze towarzystwa opiekuńcze nad emigrantami

powstały jeszcze przed I wojną we wszystkich zaborach (Szawleski 1927: 65–66). W 20-leciu powstało wiele takich organizacji, część z nich działała przez cały ten okres, część pojawiała się i znikła. Część zajmowała się ogólnie wszystkimi emigrantami, część była bardziej wyspecjalizowana zajmując się tylko poszczególnymi grupami emigrantów (np. Polskie Stowarzyszenie Młodych Kobiet; Polski Komitet do Walki z Handlem Kobietami i Dziećmi; Towarzystwo Hias, Polskie Centralne Towarzystwo Emigracyjne; Centralny Syjonistyczny Wydział Palestyński; Towarzystwo Opieki nad Ukraińskimi Emigrantami). Szczególne znaczenie miało Polskie Towarzystwo Emigracyjne, założone w 1918 r. z inicjatywy Józefa Okołowicza, które prowadziło biura służące informacją i poradą prawną potencjalnym emigrantom, prowadziło hotele emigracyjne w Warszawie, Gdańsku, Gdyni i Wejherowie, oraz wydawało broszury informacyjne i pismo „Wychodźca”. Dodatkowo PTE prowadziło działalność opiekuńczą względem emigrantów polskich poza granicami Polski (Janowska 1981: 116–117). Oprócz tego istniały również Towarzystwo Popularnych Bibliotek dla Wychodźców im. J. Okołowicza, Towarzystwo Opieki Kulturalnej nad Polakami Zamieszkałymi za Granicą im. A. Mickiewicza, oraz Wydział Emigracyjny Polskiego Stowarzyszenia Młodych Kobiet, a od 1925 r. polski oddział Międzynarodowego Biura Pomocy Emigrantom (Kołodziej 1982: 53). Organizacje te, będące organizacjami społecznymi, były przez Urząd Emigracyjny nadzorowane i przez niego dotowane. Podobnie poparcia udzielano też organizacjom opiekuńczym powstającym zagranicą takim jak np. Opieka Polska lub Polska Misja Katolicka, działające we Francji i Niemczech, Danii, Holandii i Belgii (Kołodziej 1982: 118–119). Jednak, jak stwierdza E. Kołodziej (1982: 55), pomimo istnienia wielu instytucji ukierunkowanych na pomoc emigrantom, *„opieka była iluzoryczna. Emigrant w kraju często skazany był na wyzysk pośredników, natomiast zagranicą opieka władz i organizacji polskich w zasadzie nie istniała”*.

Podstawowym elementem w prawnym systemie ochrony emigranta stało się rozporządzenie z mocą ustawy o emigracji, wydane przez Prezydenta 11 października 1927 r.³⁰, które za zadanie miało całościowe uregulowanie kwestii związanych z emigracją w Polsce. Tym co wyróżniało to rozporządzenie na tle innych podobnych ustaw w państwach europejskich, była szczególna dbałość o interesy emigranta (Kołodziej 1982: 113). Jak zauważa jeden z twórców ustawy, S. Iwanowski, ówczesny radca prawny Urzędu Emigracyjnego, *„nowe prawo charakteryzuje przede wszystkim dążenie do zapewnienia obywatelom, pragnącym wyemigrować, należytej opieki władz państwowych, tak w okresie przygotowania do wyjazdu, jak podczas przejazdu i pobytu w kraju przeznaczenia”* (Iwanowski 1927: 8).

Rozporządzenie zawierało definicję emigranta, którym była osoba wyjeżdżająca zagranicę w celu podjęcia pracy lub osiedlenia się na roli, oraz członkowie jej rodziny, bez względu na to, czy wyjeżdżają łącznie czy w okresie późniejszym³¹. Jak zauważa słusznie Iwanowski (1927:

³⁰ Dz. U. 1927 Nr 89, poz. 799.

³¹ Art. 1. „Emigrantem w rozumieniu niniejszego rozporządzenia jest obywatel polski, który opuszcza lub opuścił terytorjum Rzeczypospolitej w poszukiwaniu pracy, lub dla jej wykonywania, lub w celach osadnictwa, albo też udając się do swego małżonka, krewnych i powinowatych którzy wyemigrowali poprzednio.

8) „cechą nadającą charakter emigranta są jego zamiary co do działalności gospodarczej na obczyźnie”.

Pomimo, że rozporządzenie potwierdziło zapisaną w Konstytucji zasadę swobody emigracji, utrzymało uprawnienia władz (MPiOS w porozumieniu z MSZ lub Ministerstwem Spraw Wojskowych Urzędu Emigracyjnego i w miarę możliwości Państwowej Rady Emigracyjnej) do czasowego, całkowitego lub częściowego wstrzymania emigracji do określonych krajów ze względu na niekorzystne warunki dla polskich emigrantów lub ze względów bezpieczeństwa państwa, czyli „jeżeli wymaga tego ochrona życia, wolności, mienia oraz interesów ekonomicznych i moralnych emigrantów” lub „względy dobra publicznego” (art. 4). W praktyce zasadę tą stosowano tylko w przypadku Niemiec, dokąd emigracja była nielegalna do 1926 r. Potem ponownie stała się nielegalna od kwietnia 1939 r. i wypowiedzenia przez Hitlera paktu o nieagresji.

Na wspomniany wyżej artykuł powołano się również wydając rozporządzenie MPiOS w porozumieniu z MSZ z 9 lutego 1928 r. w sprawie częściowego wstrzymania emigracji³², zgodnie z którym „wstrzymuje się emigrację osób, które nie posiadają w kraju, z którego zamierzają emigrować, zapewnionej pracy lub, które nie posiadają zapewnionych dostatecznych środków utrzymania, jak też tych osób, których interesy moralne mogą być w kraju zmierzonej emigracji narażone na niebezpieczeństwo” (paragraf 1 rozporządzenia). W praktyce jednak ilość wyjątków od tej zasady była znaczna i rozporządzenie nie wpłynęło znacznie na ograniczenie emigracji.

Również art. 5 rozporządzenia o emigracji z 1927 r., który zakazywał emigracji samotnych kobiet w wieku do 21 lat i mężczyzn w wieku do 18 lat, kierowany był troską o emigranta. Jak zauważają w komentarzu do ustawy Iwanowski i Mamrot (1929), celem tego przepisu było przeciwdziałanie handlowi żywym towarem, czyli kobietami i dziećmi. Warto przy tym zauważyć, że w zwalczanie tego handlu Polska się angażowała, podpisując i ratyfikując konwencję o zwalczaniu handlu kobietami i dziećmi z 30 września 1921 r.³³

Także cały rozbudowany aparat administracyjny zajmujący się emigracją, którego istnienie i strukturę potwierdziło i rozbudowało rozporządzenie z 1927 r., ukierunkowany był na opiekę nad emigrantami. W oparciu o art. 12 rozporządzenia, wydano rozporządzenie Ministra Pracy

Za emigranta uważana będzie również każda osoba, opuszczająca terytorjum Rzeczypospolitej, lub przebywająca poza tem terytorjum razem z emigrantem, a będąca członkiem jego rodziny. Nie są emigrantami:

a) personel dyplomatyczny lub konsularny i osoby, które mu towarzyszą oraz delegaci misyj oficjalnych, naukowych, ekonomicznych itp.

b) artyści wyjeżdżający na występy gościnne, osoby biorące udział w kongresach i konkursach, prelegenci i w ogóle wszystkie osoby wyjeżdżające tylko dla dorywczej pracy poza granice Rzeczypospolitej z wyjątkiem robotników sezonowych (...)", Dz. U. 1927 Nr 89, poz. 799. Te przykładowe i dość niedokładne kategorie zostały wyjaśnione w rozporządzeniu wykonawczym „O osobach, objętych pojęciem emigranta” (Iwanowski, Mamrot 1929: 7).

³² Dz. U. 1928, Nr 26 poz. 239.

³³ Dz. U. 1925, Nr 125, poz. 893.

i Opieki Społecznej z dnia 28 września 1928 r. w sprawie ustanowienia ekspozytur Urzędu Emigracyjnego³⁴, które powstały w Warszawie, Krakowie, Lwowie, Brześciu i Białymstoku (paragraf 1 rozporządzenia). Do podstawowych zadań ekspozytur należało w szczególności wystawianie zaświadczeń uprawniających do wydania paszportu emigracyjnego, nadzór i kontrola nad towarzystwami przewozowymi, wykrywanie przypadków łamania prawa, zwłaszcza przypadków nielegalnego werbunku lub agitacji i kierowanie tych spraw do sądu, udzielanie emigrantom informacji o krajach docelowych.

Dodatkowo, mocą rozporządzenia powołano fundusz emigracyjny, w formie tzw. państwowego kredytu na cele opieki nad emigrantami w kraju i za granicą (art. 23). Kredyt ten miał być dotacją budżetową na takie cele jak: informacja i szkolenie potencjalnych emigrantów, zapomogi dla ich rodzin w trudnej sytuacji, urządzenie stacji granicznych, utrzymanie personelu kontaktowego ds. emigracji w pałaczkach dyplomatycznych, akcje edukacyjne, oświatowe i kulturalne dla emigrantów za granicą; dotacje dla instytucji opiekuńczych zajmujących się pomocą emigrantom. O podziale środków finansowych na te cele miała decydować specjalnie do tego powołana Komisja złożona z przedstawicieli UE, MSZ, Ministerstwa Skarbu, i Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego (art. 24)³⁵. W budżecie na rok 1929/1930 wyasygnowano na ten cel 2 miliony złotych (Iwanowski, Mamrot 1929: 55).

Środkiem zapewnienia przez państwo opieki nad emigrantami było koncesjonowanie towarzystw żeglugowych i przewozowych, zajmujących się transportem emigrantów. Statki linii chcących otrzymać koncesje musiały spełniać polskie standardy w zakresie warunków podróży i warunków sanitarnych. Dokładne warunki udzielenia koncesji dla linii okrętowych na transport emigrantów z Polski zostały zawarte w rozporządzeniu Prezydenta o emigracji z 1927 r. Zgodnie z zapisami rozporządzenia koncesję na przewóz emigrantów nadawał na wniosek Urzędu Emigracyjnego Minister Pracy i Opieki Społecznej oraz Minister Przemysłu i Handlu „według swobodnego uznania” (art. 25). Warunki wydania koncesji były bardzo surowe, a zapisy rozporządzenia przyznawały znaczną kontrolę nad liniami okrętowymi Urzędowi Emigracyjnemu. Koncesje miały być wydawane na rok, od decyzji o ich nie udzieleniu nie przysługiwało odwołanie. Przedsiębiorstwa, które uzyskały koncesję zobowiązane były wpłacić kaucję „na zabezpieczenie strat i szkód osób prywatnych oraz Państwa Polskiego, wynikających z tytułu wykonywania koncesji” (art. 28). Zgodnie z art. 32 Urząd Emigracyjny miał prawo zaspokajać roszczenia odszkodowawcze emigrantów czerpiąc środki z kaucji wpłaconych przez dane towarzystwo. By uniknąć szerzenia „*szkodliwej gorączki emigracyjnej*” (Iwanowski, Mamrot 1929: 75), zabroniono używania klauzul uzależniających wysokość pensji pracowników towarzystw od liczby sprzedanych biletów (art. 33). Pracownicy towarzystw konwojujący emigrantów w portach wsiadania, wysiadania i

³⁴ Dz. U. 1928 Nr 92 poz. 805.

³⁵ Działanie Komisji regulowało specjalne rozporządzenie Min. Pracy i Opieki Społecznej z 4 czerwca 1928 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie regulaminu postępowania i prac komisji do spraw podziału i użycia kredytu państwowego, przeznaczzonego na cele opieki nad emigrantami, M. P. 1928 Nr 141, poz. 244.

w podróży mieli obowiązek znać język polski (art. 34). Urząd Emigracyjny udzielał zgody na otwarcie oddziału towarzystwa poza Warszawą (art. 29), zatwierdzał kierowników tych oddziałów (art. 29), mógł także swobodnie odwołać pełnomocnika przedsiębiorstwa oraz kierowników oddziałów (art. 35). Przysługiwało mu prawo kontroli wszystkich ksiąg i korespondencji przedsiębiorstwa (art. 37), zatwierdzał taryfy i zmiany taryf (art. 41). Do niego wysyłano kopie wszystkich zawartych umów na przewóz (art. 38), które to umowy mogły być zawierane wyłącznie z osobami zawierającymi zaświadczenie upoważniające do wydania paszportu emigracyjnego. Urząd Emigracyjny miał także prawo uznać statek za niezdatny do transportu (art. 42 i Rozporządzenie Wykonawcze do art. 42³⁶, dalej jako RW)

Rozporządzenie o emigracji ustaliło także obowiązki przewoźnika takie jak bezpłatna pomoc lekarska w czasie podróży dla pasażerów, ubezpieczenie pasażera w jednym z polskich towarzystw ubezpieczeniowych, zapewnienie pasażerowi mieszkania i utrzymania przez cały okres podróży (art. 39), zakazało także zawierania umów, na mocy których emigrant miałby opłacać podróż w jej trakcie lub po przybyciu (art. 40). Konkludując, można stwierdzić, że zapisy dotyczące warunków podróży, czy zwrotu kosztów były bardzo rozbudowane na korzyść emigranta (por. art. 44, 45 rozporządzenia).

Art. 47 rozporządzenia zawierał krytykowane potem za nadużycia prawo Urzędu Emigracyjnego do wyznaczania delegatów, którzy mieliby nadzorować transport emigrantów na danym statku. Jako, że przepisy nie ustalały dokładnie, kto ma być takim komiwojazerem, pozostawało pole do nadużyć i wykorzystywania darmowych biletów przez np. rodziny pracowników Urzędu Emigracyjnego (Kołodziej 1982: 114). Delegaci UE odbywali podróż tam i z powrotem na koszt przedsiębiorstwa transportowego, ono także zostało obciążone kosztami ich diet. Dodatkowo każdy statek wiozący emigrantów musiał mieć co najmniej jednego tłumacza władającego językiem polskim (art. 48). Co więcej, prawo wglądu i interwencji w sprawie warunków przewozu emigrantów mieli polscy przedstawiciele dyplomatyczni, konsularni, radcowie ds. emigracyjnych oraz delegaci UE (zob. Okólnik z 9 lipca 1928 r. nr K. III. b. 3904/28 w sprawie statków emigracyjnych w portach wydany przez MSZ; Iwanowski, Mamrot 1929: 104–106). Przedsiębiorstwa transportowe obowiązane były także przewozić bezpłatnie na żądanie placówek konsularnych lub dyplomatycznych obywateli polskich pozostających bez środków do życia. Rozporządzenie wykonawcze określiło ich liczbę na jednego obywatela za darmo na każdych stu przewiezionych emigrantów, i jednego za pół ceny (art. 50 i RW do art. 50).

Opieka nad emigrantami jako cel polityki emigracyjnej państwa polskiego jest też widoczna w zawieranych przez Polskę licznych umowach handlowych lub handlowo-nawigacyjnych. Zawierały one różne odniesienia do kwestii emigracji, koncentrujące się na trzech głównych kwestiach: traktowania emigrantów; traktowania okrętów przewożących emigrantów; oraz zasad działania zagranicznych towarzystw żeglugowych i przedsiębiorstw emigracyjnych w

³⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 23 grudnia 1927 w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o emigracji, Dz. U. 1928, Nr 6, poz. 37.

Polsce. W okresie 20-lecia międzywojennego Polska podpisała 22 traktaty bądź konwencje handlowe lub handlowo-nawigacyjne. Klauzulę narodową, czyli traktowanie na równi z własnymi obywatelami przez państwo stron konwencji, w zakresie opieki roztaczanej nad emigrantami podróżującymi w znacznej mierze za ocean, Polska uzyskała w konwencjach z Włochami (12 maja 1922 r.³⁷), Belgią i Luksemburgiem (14 grudnia 1922 r.³⁸) oraz z Wielką Brytanią (26 listopada 1923 r.³⁹) Miało to duże znaczenie zwłaszcza w przypadku umowy z Włochami ze względu na rolę Triestu i Antwerpii jako ważnych punktów przesiadkowych dla polskich emigrantów w drodze za ocean. Ważne zapisy znalazły się także w traktacie handlowym i nawigacyjnym z Łotwą, zawartym w Rydze 12 lutego 1929 r.⁴⁰, gdzie została zagwarantowana klauzula narodowa dla obywateli stron konwencji w dziedzinie ochrony pracy, odszkodowań za nieszczęśliwe wypadki przy pracy oraz ubezpieczeń społecznych.

W części umów znalazły się także zapisy odnoszące się do wzajemnego traktowania przedsiębiorstw emigracyjnych lub żeglugowych. W pierwszej z nich, umowie z Włochami, rząd polski wyraził zgodę na działalność włoskich Towarzystw Żeglugowych w Polsce zgodnie z prawem polskim. Kolejne umowy wprowadzały już tylko klauzulę najwyższego uprzywilejowania we wzajemnym traktowaniu przedsiębiorstw emigracyjnych przez strony umowy. Takie zapisy znalazły się w umowie z Belgią i Luksemburgiem, z Danią (22 marca 1924 r.⁴¹), z Holandią (30 maja 1924 r.⁴²), z Kanadą (14 sierpnia 1936 r.⁴³), i z Francją (22 maja 1937 r.⁴⁴).

Dodatkowo Polska podpisywała inne bilateralne umowy międzynarodowe mające chronić polskich emigrantów i zapewnić im lepsze traktowanie. Była to konwencja między Polską a Argentyną dotycząca odszkodowań za wypadki przy pracy podpisana 17 sierpnia 1932 r. w Buenos Aires⁴⁵, która wprowadziła równość traktowania obywateli stron konwencji w sprawie odszkodowania za wypadki przy pracy (art. I), i prawo do odszkodowania za takie wypadki dla spadkobierców osoby, która im uległa bez względu na jej miejsce pobytu (Art. II). Podobny cel miała konwencja z Austrią o ubezpieczeniu górników⁴⁶ oraz konwencja w sprawie ubezpieczenia emerytalnego górników polskich zatrudnionych we Francji z 21 grudnia 1929 r.⁴⁷ i analogiczna do niej konwencja z Belgią z 7 listopada 1931 r.

Cel opieki nad emigrantami stawiany sobie konsekwentnie jako jeden z głównych celów polityki emigracyjnej przez wszystkie rządy Polski międzywojennej trudno było uznać za

³⁷ Dz. U. 1923 Nr 29 poz. 181.

³⁸ Dz. U. 1923 Nr 106 poz. 836.

³⁹ Dz. U. 1924 Nr 57, poz. 582.

⁴⁰ Dz. U. 1929, Nr 16, poz. 78.

⁴¹ Dz. U. 1924 Nr 74 poz. 736.

⁴² Dz. U. 1925 Nr 60 poz. 422.

⁴³ Dz. U. 1936 Nr 61 poz. 446.

⁴⁴ Dz. U. 1937 Nr 54 poz. 423.

⁴⁵ Dz. U. 1935 Nr 14 poz. 77.

⁴⁶ Dz. U. 1931 Nr 37 poz. 282 i Dz. U. 1932 Nr 53 poz. 515 i Dz. U. 1934 Nr 30 poz. 262.

⁴⁷ Dz. U. 1934 Nr 72 poz. 690.

osiągnięty w pełni. Na przeszkodzie rozbudowanej pomocy stanęły niewątpliwie małe środki finansowe na ten cel przeznaczone. Niemniej jednak, państwo podjęło próby zabezpieczenia interesów polskich emigrantów i opieki nad nimi zarówno poprzez odpowiednie uregulowania prawne, działalność w kraju jak i poprzez aktywność w stosunkach z innymi państwami.

5.4. Cele dodatkowe

Obok celów podstawowych, które stawiali sobie i próbowali realizować decydenci polskiej polityki emigracyjnej, czyli założenia, że emigrację trzeba wspierać, mieć nad nią kontrolę i otaczać opieką emigranta, w polskiej polityce emigracyjnej można wyszczególnić jeszcze pewne cele dodatkowe, o nie tak fundamentalnym znaczeniu jak cele podstawowe, ale podobnie jak one wynikające z przyjętego założenia, że emigracja jest procesem, który w ówczesnych warunkach społeczno-ekonomicznych będzie następował w sposób nieuchronny. Stąd jako cele dodatkowe, które próbowano realizować niejako obok celów podstawowych wyodrębniam próby wykorzystania emigracji do modyfikacji struktury narodowościowej na określonych obszarach, wysiłki na rzecz podtrzymania tożsamości narodowej emigrantów i wykorzystania skupisk Polaków zagranicą do umacniania wpływów Polski w świecie oraz wykorzystanie emigracji do rozbudowy polskiej floty pasażerskiej, a oszczędności emigrantów dla poprawy bilansu płatniczego kraju.

5.4.1. Wykorzystanie emigracji do modyfikacji struktury narodowościowej kraju

W międzywojennej Polsce, zwłaszcza w latach 30-tych, pojawiły się głosy i opinie, że polityka emigracyjna może być traktowana jako narzędzie w celu takiego kształtowania struktury narodowościowej, by wzmocnić polski stan posiadania na terenach, o mieszanym składzie etnicznym. Innymi słowy, poprzez odpowiednie kształtowanie możliwości wyjazdowych mniejszości, można próbować osłabić znaczenie mniejszości narodowych, zwłaszcza w kwestii własności ziemi, ale i liczebnej przewagi demograficznej w poszczególnych regionach, gdzie proporcje narodowościowe nie kształtowały się korzystnie dla Polaków. Opinie te były podzielane przez część decydentów i urzędników państwowych, czego przykładem jest protokół z posiedzenia Międzyministerialnej Komisji Emigracyjnej z 24 lutego 1938 r., w którym zawarte są wytyczne dla Ministerstwa Opieki Społecznej prowadzącego na terenie kraju werbunek emigrantów zamorskich i kontynentalnych. Zasady, którymi się MOS miało kierować w wysyłaniu na emigrację zamorską były następujące: „1. popierać emigrację mniejszości narodowych z terenów o chwiejnej przewadze mniejszości narodowych lub Polaków. 2. Nie hamować emigracji mniejszości narodowych z innych terenów Rzeczypospolitej Polskiej. 3. Nie dopuszczać do emigracji Polaków z terenów wymienionych w punkcie 1 oraz z terenów o zdecydowanej przewadze mniejszości

narodowych. Jako tereny rekrutacyjne dla emigracji sezonowej należy oznaczyć tereny przede wszystkim polskie, które ze względu na lokalne stosunki gospodarcze wymagają dopływu pomocy materialnej z Polski” (cyt. za: Kołodziej 1982: 209). Ten ostatni punkt odnosił się głównie do województwa małopolskiego. Szybko znacząco wzrósł odsetek jego mieszkańców wśród emigrantów sezonowych do Niemiec (Kołodziej 1982: 228).

Należałoby postawić pytanie, na ile retoryka i pomysły wzmocnienia emigracji mniejszości narodowych pozostawały w sferze koncepcji lub debaty, a na ile przełożyły się na konkretne działania i jaki miały faktyczny wpływ na wychodźstwo z Polski osób należących do poszczególnych grup etnicznych. Jak zauważa H. Janowska, *„popieranie wychodźstwa mniejszości narodowych występujące przez całe międzywojenne dwudziestolecie jako stały składnik polityki emigracyjnej państwa, nie przerodziło się jednak nigdy – co trzeba podkreślić – w stosowanie przez władze państwowe jakichkolwiek form nacisku lub przymusu emigracyjnego w stosunku do ludności ukraińskiej, żydowskiej czy niemieckiej, co niejednokrotnie, zwłaszcza w odniesieniu do Żydów postulowały skrajnie nacjonalistyczne ugrupowania prawicowe”* (Janowska 1981: 143–144). Ocenę tą podziela również A. Reczyńska, dowodząc, że kwestia emigracji mniejszości pozostała jednak w sferze retoryki, postulatów i debaty publicznej, natomiast o faktycznych wyjazdach osób przynależnych do poszczególnych mniejszości decydowały przede wszystkim czynniki ekonomiczne i *„nie ma dowodów na to, by podejmowano jakiegokolwiek akcje o charakterze wypychającym, czy nawet działania zachęcające mniejszości do wyjazdów”* (Reczyńska 1986: 126–136).

Kwestią zasługującą w tym kontekście na szczególną uwagę była kwestia emigracji żydowskiej z ziem polskich w okresie międzywojennym. Żydzi w sposób naturalny, podobnie jak inne narodowości, uczestniczyli w emigracji o podłożu zarobkowym z ziem polskich pod zaborami. Powstanie państwa polskiego zbiegło się z otwarciem możliwości emigracji Żydów do Palestyny, gdzie na terenach zamieszkałych w większości przez Arabów i znajdujących się przez wieki pod panowaniem tureckim, Brytyjczycy planowali odtworzyć państwo żydowskie. Dane dotyczące emigracji żydowskiej z czasów II Rzeczypospolitej wskazują, że w latach 1921–1937 wyemigrowało z Polski ponad 375 tys. Żydów, z czego ponad ¼ do Palestyny (111.5 tys. w latach 1923–1937). Rząd opowiadał się generalnie za zwiększeniem emigracji, nie tylko żydowskiej. Kwestia żydowska pojawiła się w negocjacjach umów emigracyjnych z państwami Ameryki Łacińskiej, które to zainteresowane w imigracji *stricto* rolniczej, nie za bardzo były chętne do dopuszczenia do imigracji też Żydów z Polski (Koseski 1998: 33). Rząd polski podjął też pewne działania na arenie międzynarodowej, m.in. negocjacje z rządem brytyjskim wiosną 1939 r. w sprawie zwiększenia limitów imigracyjnych na imigrację Żydów z Polski do Palestyny. Negocjacje te nie przyniosły pożądaných skutków, w maju tegoż roku strona brytyjska ogłosiła dodatkowe zmniejszenie limitów na imigrację żydowską do Palestyny (Koseski 1998: 34).

Rząd polski wspierał też finansowo organizacje syjonistyczne zmierzające do intensyfikacji emigracji żydowskiej tuż przed wojną, nie przynosiło to jednak jakiś znaczących skutków

wobec ograniczeń imigracyjnych jakie zastosowała większość państw imigracyjnych na przestrzeni dwudziestolecia międzywojennego, natomiast wybuch II wojny światowej przerwał naturalne ruchy emigracyjne z Polski zarówno Polaków, jak i mniejszości narodowych z terenu Polski (Koseski 1998: 34).

5.4.2. Ochrona skupisk Polaków za granicą przed wynarodowieniem i umacnianie pozycji Polski poprzez wpływy wśród Polonii

Bogata problematyka dziejów Polonii, czyli Polaków i osób pochodzenia polskiego zamieszkałych zagranicą, nie wchodzi w zakres niniejszej pracy. Niemniej jednak nie można oddzielić podejścia do Polonii od prowadzonej przez Polskę polityki emigracyjnej, dlatego podejście władz polskich do kwestii Polonii, w takim zakresie w jakim dotyczy realizacji celów polskiej polityki emigracyjnej, zostaną przedstawione w niniejszym rozdziale.

Ochrona skupisk Polaków za granicą była postulowana jako cel polskiej polityki emigracyjnej już u progu powstania II Rzeczypospolitej. W 1918 r., Józef Okołowicz, późniejszy I dyrektor Urzędu Emigracyjnego pisał: „*Zadaniem polityki emigracyjnej stanie się dążenie, by ruch przesiedleńczy nie odbywał się bezwładnie, lecz o ile możliwości kierował się tam, gdzie wychodźcom nawet w najdalszych pokoleniach nie groziłoby wynarodowienie, gdzie polski żywioł mógłby się swobodnie rozwijać pod względem narodowym i kulturalnym, formując coraz to większe zwarte i narodowo jednolite skupienia i tworząc zczasem dla swojej macierzy kolonie, któreby granice ojczyzny bez wojennych podbojów rozszerzyły*” (Okołowicz 1918: 28)⁴⁸.

Podstawową formą działań państwa, z którą łączono nadzieję na zmniejszenie procesów asymilacyjnych i zachowanie tożsamości Polaków na obczyźnie, było poparcie dla zwartego osadnictwa polskiego. Przekonanie, że zwarte skupiska Polaków będą w stanie oprzeć się polityce asymilacji państw przyjmujących było jedną z przyczyn szczególnego wspierania właśnie tej formy emigracji. Idea i realizacja postulatów tworzenia zwartych osad Polaków w krajach emigracji została przedstawiona w niniejszej pracy w rozdziale 6.

Formą ochrony skupisk polskich przed wynarodowieniem, było też kształtowanie przez państwo porozumienia licznych działających w kraju i zagranicą organizacji opiekuńczych i emigracyjnych. Wprawdzie opieka MSZ nad skupiskami wychodźczymi i działającymi w nich polonijnymi organizacjami społecznymi w pierwszych latach II Rzeczypospolitej miała charakter dorywczy, co wynikało w znacznej mierze z oparcia tego rodzaju działalności o

⁴⁸ Warto zauważyć, że nie była to teza oryginalna na tle myśli politycznej innych państw europejskich tego okresu. Podobne tezy były głoszone już w połowie XIX w. na Kongresie towarzystw emigracyjnych, gdzie w podobny sposób chciano organizować emigrację niemiecką, by zapobiec jej wynarodowieniu. Praktycznie objawiło się to w nieudanym planie skolonizowania Teksasu w latach 1840–1850 i w bardziej udanej samorządnej kolonizacji południowej Brazylii (Jarzyna 1933: 104, 128). Analogiczne próby podejmowały Włochy w Argentynie (1904), Zachodniej Australii (1907), na Florydzie (1908) i w Wiktorii (1910) (Jarzyna 1933: 128).

doraźne, nie trwałe finansowanie (Wrzesiński 1979: 24), to jednak po 1926 r. można było zaobserwować wzrost aktywności polskiej służby zagranicznej w dziedzinie świadczenia pomocy organizacjom polskim za granicą, tak politycznej jak i materialnej. Podjęto wówczas przez polską służbę zagraniczną próbę nadania tej pomocy charakteru planowego i skoordynowanego (Wrzesiński 1979: 34). W 1930 r. powstała z inicjatywy Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej Delegacja Porozumiewawcza Polskich Organizacji Emigracyjnych, Kolonialnych i Mniejszościowych (Kołodziej 1982: 120).

Z czasem retoryka na rzecz wykorzystania Polonii dla interesów kraju nasilała się. W 1928 r. Michał Fularski zarysował program dla polskiej polityki emigracyjnej w swoim artykule „O polską politykę emigracyjną” („Wychodźca”, nr 53, 31.12.1928, s. 1–2), w którym jako drugi główny cel (obok wzmożenia emigracji osadniczej) wymienił *„nawiązanie i podtrzymanie ścisłego kontaktu między krajem a wychodźstwem, o wyzyskanie dla dobra ojczyzny tego olbrzymiego sentymentu, jakie żywi do Macierzy nasze patriotyczne wychodźstwo”*. W obliczu coraz znacześniejszego postrzegania konieczności rozwijania aktywnych więzi z Polonią dla dobra i rozwoju kraju macierzystego, rozpoczęto w Polsce przygotowania do I Zjazdu Polonii. W 1928 r. powstał po wielu staraniach Komitet Organizacyjny I Zjazdu Polonii, na którego czele stanął Marszałek Senatu Juliusz Szymański. Zjazd odbył się w dniach 14–21 lipca 1929 r. Warto zauważyć, że Polonię w tym czasie szacowano na 7.5 miliona osób zamieszkałych za granicami Polski, w tym 3.5 miliona w Europie, 4 miliony w Ameryce Północnej i Południowej, oraz 13 tysięcy osób zamieszkałych w Afryce, Azji i Oceanii. Owe 7.5 miliona to blisko 27% Polaków zamieszkałych w kraju, a więc niemal 1/3 narodu polskiego poza granicami odrodzonej Polski.

Zjazdowi nadano uroczystą oprawę. Patronat nad nim objęli Prezydent RP Ignacy Mościcki, Marszałek Józef Piłsudski, oraz Prymas Polski Kardynał August Hlond. W zjeździe nie wzięli udziału przedstawiciele Polonii Litewskiej, ze względu na nie najlepsze wówczas stosunki polsko-litewskie i sprzeciw władz litewskich, przedstawiciele Polonii ZSRR, których wykluczono z obrad obawiając się, że zjazd byłby dla nich forum propagandy komunistycznej oraz przedstawiciele części Polonii amerykańskiej, ze względu na wewnętrzne spory (*Pamiętniki I Zjazdu Polaków z Zagranicy*, s. 22–23). Delegaci przybyli z 18 krajów, najliczniejsze delegacje przybyły z USA i z Niemiec (oraz goście z Gdańska) (*Pamiętniki...* s. 37–40). Podstawowym celem Zjazdu było, jak ujął to w powitaniu delegatów Marszałek Józef Piłsudski, *„zrealizowanie idei zjednoczenia naszych rodaków na obczyźnie w jedną organizacyjną całość dla dobra potęgi państwowej Polski i sławy imienia polskiego”* (z powitania Marszałka Józefa Piłsudskiego, *Pamiętniki...*, 1930: 50). Także przewodniczący obradom Zjazdu, Marszałek Senatu, Julian Szymański, podkreślał, że *„emigracja jest rzeczą naturalną i pożyteczną, zarówno dla przybranej ojczyzny, której daje swe siły, jak i dla Macierzy, której wpływy rozszerza. Albowiem samo istnienie Polaków za granicą jest propagandą polskości”* (Z przemówienia Marszałka Senatu Juliana Szymańskiego na I Zjeździe Polaków z Zagranicy, *Pamiętniki...*, s. 48). Retoryka Zjazdu, pełna patosu i uniesienia, koncentrowała się wokół kwestii z jednej strony poczucia związku Polaków z

Macierzą, a z drugiej strony kwestii lojalności wobec nowej ojczyzny. Uznano, że nowa ojczyzna ze swej strony powinna zagwarantować prawo do swobodnego rozwoju polskiego życia kulturalnego (Wrzesiński 1979: 41). Jak zostało to jasno ujęte w Deklaracji Ogólnej ze zjazdu, „zjazd stwierdza, że Polacy, połączeni nierozzerwalnymi więzami krwi, kultury i historii z Macierzą, stanowią jedną wielką rodzinę duchową wszędzie, niezależnie od tego, gdzie los im przebywać każe. Obowiązki jednak wobec własnej Ojczyzny powinni godzić z lojalnością wobec państwa zamieszkania, które ze swej strony ma obowiązek zagwarantować prawo nasze do swobodnego rozwoju naszego polskiego życia kulturalnego” (Pamiętniki..., s. 115).

Zjazd zakończył się powołaniem Rady Organizacyjnej Polaków z Zagranicy, grupującej przedstawicieli wszystkich najważniejszych skupisk polonijnych, ich organizacji i władz polskich (Wrzesiński 1979: 41). Radzie postawiono bardzo szerokie cele, wyszczególnione w jej statucie. W szczególności należało do nich wykonywanie uchwał Zjazdu, przygotowanie i organizacja zjazdów, zbieranie danych i informacji o emigracji, ułatwianie i wzmacnianie kontaktów Polonii z władzami państwowymi w Polsce, inicjowanie współpracy pomiędzy poszczególnymi organizacjami polonijnymi w państwach emigracji, ułatwianie współpracy gospodarczej Polski z Polonią oraz aktywizacja społeczeństwa celem pomocy Polonii (Pamiętniki..., s. 118–119).

Niemniej jednak, poza chwilowym ożywieniem działalności narodowej w różnych grupach wychodźczych związane z przygotowaniem do Zjazdu i z samym Zjazdem, efekty Zjazdu nie były znaczące. Ożywienie szybko wygasło pod wpływem światowego kryzysu ekonomicznego i znaczącego pogorszenia się warunków materialnych polskich emigrantów (Wrzesiński 1979: 42). W latach 30-tych, gdy stery polityki emigracyjnej przejęło MSZ, działalność wśród Polonii (kulturalno-oświatowa, pomoc socjalna, młodzieżowa) została podporządkowana „polityce mocarstwowo-kolonialnej”, Polonia miała być jednym z instrumentów budowania mocarstwowej pozycji Polski (Kołodziej 1982: 187). Jak przemawiał minister Aleksander Prystor, „Rząd w zrozumieniu doniosłości sprawy stawia sobie za zadanie należytą ochronę interesów emigranta i to interesów tak materialnych i moralnych jak i narodowych (...). Organizacja planowa i stopniowo zmierzająca do tworzenia istotnie polskich ośrodków emigracji, oraz polskich ognisk ekspansji gospodarczej i kulturalnej, musi być szeroką podstawą oparta również o społeczeństwo”⁴⁹.

Na emigracji tworzone polonijne organizacje zawodowe, sportowe, młodzieżowe, oświatowe, zapomogowe. W efekcie, „nastąpił kolejny okres gorączkowych reorganizacji, wypełniony pracami, które zmierzały do ujednoczenia wszystkich odcinków polskiej polityki wobec uchodźstwa (...). [Wychodźstwo] w większym stopniu niż dotąd stawało się problemem politycznym, ważnym z uwagi na jego funkcję w zamierzonych działaniach ekspansyjnych

⁴⁹ Z przemówienia Ministra Aleksandra Prystora z okazji rozpoczynającego się Tygodnia Emigranta (9.06.1930) (Kwartalnik Naukowego Instytutu Emigracyjnego i Kolonialnego oraz Przegląd Emigracyjny 1930 vol. I i II, s. 542–546).

Rzeczypospolitej na arenie międzynarodowej” (Wrzesiński 1979: 43). W okresie między I a II Zjazdem Polaków z Zagranicy, nastąpiło większe skupienie środowisk emigracyjnych wokół programu określonego przez polskie władze, a także większa centralizacja organizacji polonijnych (Wrzesiński 1979: 47).

W 1933 r. rozpoczęto przygotowania do II Zjazdu Polaków z Zagranicy. Zjazd odbył się w dniach 6–9 sierpnia 1934 w Warszawie. Jego delegaci w większości uzyskali wcześniejszą aprobatę polskich konsulatów. W wyniku zjazdu powołano do życia Światowy Związek Polaków z Zagranicy (Światpol), którego głównym zadaniem miało być utrzymywanie łączności Polaków z Macierzą. Na czele Światpolu stanął Marszałek Senatu, Władysław Raczkiewicz, jego prezydium stanowili urzędnicy polscy, a siedziba znajdowała się w Warszawie. Żadna z amerykańskich organizacji polonijnych nie przystąpiła do Światpolu, głównie ze względu na brak identyfikacji z władzami sanacyjnymi, które były motorem powstania związku. Amerykańskie organizacje polonijne tłumaczyły, że równałoby się to nielojalności względem Ameryki, jako, że prezesem był marszałek senatu innego państwa, a siedziba miała się znajdować w stolicy innego państwa (Wrzesiński 1979: 47). Dlatego Światpol aż do 1939 r. koncentrował swoją działalność w krajach europejskich, odnosząc spore sukcesy na polu kulturalno-oświatowym (Kołodziej 1982: 189–191).

Po II Zjeździe, przejęciu całości sterów polskiej polityki emigracyjnej przez MSZ, nastąpiło wyraźne wzmożenie aktywności władz polskich w dziedzinie opieki nad emigrantami. Podsumowując dorobek 20-lecia międzywojennego w dziedzinie stosunku władz polskich do skupisk polskich zagranicą, Wrzesiński zauważa efekty polityki II RP, które wyrażały się w *„zorganizowaniu systemu zapewniającego utrzymywanie stałej łączności wychodźstwa z krajem, osłabieniu postępów wynaradawiających, rozszerzeniu kultury polskiej w świecie”* (1979: 53). W mniejszym stopniu państwo polskie mogło oddziaływać na strukturę, rozmieszczenie geograficzne lub położenie prawne Polaków za granicą ze względu na ograniczenia wynikające ze stosunków międzynarodowych i roli międzynarodowej Polski w owym czasie a także jej celów polityki zagranicznej. Lecz, jak zauważa Wrzesiński, *„zasługą Rzeczypospolitej było wypracowanie zasad, które ukazywały szerokiej opinii międzynarodowej możliwość współdziałania z krajem macierzystym bez wchodzenia na płaszczyznę działalności irredentystycznej, co było charakterystyczne dla ówczesnej niemieckiej polityki wobec Niemców za granicą. Występujące niewielkie odstępstwa od tej zasady miały charakter incydentalny, ograniczony terytorialnie i stały w sprzeczności z głównym nurtem polityki państwa polskiego wobec Polaków za granicą”* (1979: 54).

5.4.3. Rozwój polskiej floty pasażerskiej.

Jednym z celów dodatkowych, których realizację wiązano z emigracją, było dążenie władz polskich do stworzenia polskiej floty pasażerskiej, uważanej za atrybut suwerenności i rodzącej nadzieje na zyski ekonomiczne. Idea ta była promowana już u progu niepodległości m. in. przez takiego działacza emigracyjnego i znawcę emigracji jak Józef Okołowicz (1918: 26–27). W rozwoju floty miało pomóc administracyjne skierowanie ruchu wychodźczego do korzystania z powstającej polskiej floty pasażerskiej. Już u progu niepodległości, na początku 1920 r. Komisja Zagraniczna Sejmu Ustawodawczego zaproponowała utworzenie polskiej floty i kierowanie polskiej emigracji i reemigracji poprzez Gdańsk. Jednak wobec braku realnych możliwości finansowych zakupu statków, zdecydowano się jednak na koncesje dla zagranicznych linii okrętowych. Już w 1920 r. zarządzenie Ministerstwa Przemysłu i Handlu ustaliło, że ruch emigracyjny z Polski i reemigracja powinny się odbywać przez Gdańsk (Kołodziej 1982: 50), co dodatkowo potwierdziła ustawa o wyłączności portów polskich dla wychodźstwa z 14 grudnia 1925 r.⁵⁰. Zgodnie z jej art. 1. wychodźstwo do Ameryki miało kierować się przez porty polskie na Bałtyku, natomiast zgodnie z art. 2., koncesje na przewóz wychodźców miały być wydawane tylko liniom, które wyruszają z portów polskich, za wyjątkiem już istniejących zobowiązań i wyjątkowych przypadków, gdy dla dobra emigrantów koncesje mogą dostać też linie wyruszające z portów śródziemnomorskich. Spośród jednak 20 towarzystw, którym udzielono koncesji na przewóz polskich emigrantów po wejściu w życie ustawy o emigracji w 1928 r. (Iwanowski, Mamrot 1929), jedynie jedna francuska linia przewoziła emigrantów z portów polskich bezpośrednio do portów amerykańskich. Pozostałe zabierały starymi i małymi statkami polskich emigrantów do portów Europy Zachodniej, gdzie przesiadano się na statki oceaniczne (Kołodziej 1982: 51). Dopiero w 1930 r. z pomocą rozwijającej się polskiej floty przyszło rozporządzenie Rady Ministrów z 19 listopada 1930 r. o bezpośrednim przewozie emigrantów z Polski do portów Ameryki Północnej (Kołodziej 1982: 115). Miało być wsparciem rządu w walce z konkurencją dla Polskiego Transatlantyckiego Towarzystwa Okrętowego „Linia Gdynia-Ameryka” (*Gdynia-America Line*, GAL), czyli powstałej w 1930 r. pierwszej polskiej oceanicznej linii okrętowej, dysponującej 3 liniowcami („Polonia”, „Pułaski” i „Kościuszko”) kursującymi bezpośrednio do USA i Kanady.

5.4.4. Wykorzystanie przekazów emigrantów dla poprawy bilansu płatniczego.

Niewątpliwie jednym z wielu skutków emigracji z ziem polskich był napływ do Polski oszczędności emigrantów przesyłanych z zagranicy krewnym pozostałym w kraju. Pomimo niepewności prowadzonych wyliczeń, oblicza się, że jeszcze przed I wojną światową napływało na ziemie polskie około 65 milionów dolarów rocznie (Landau, Tomaszewski

⁵⁰ Dz. U. RP 1925, Nr 129, poz. 916.

1991: 9)⁵¹. Pomimo to, Józef Okołowicz (1918: 24–25) wskazywał, że wiele, spośród oszczędności przesyłanych przez emigrantów do kraju, ginęło po drodze z różnych przyczyn, i sugerował powstanie państwowej instytucji finansowej zajmującej się przekazami emigrantów, co mogłoby według niego być lekarstwem na taki stan rzeczy.

Odnosnie danych dotyczących napływu oszczędności z zagranicy w pierwszych latach niepodległości istnieje duża niepewność ze względu na szalejącą w Polsce inflację⁵². Istniejące wyliczenia z lat późniejszych, także mające charakter orientacyjny, wskazują, że w latach 1924–1937 przekazy emigrantów wahały się między 291 milionami (w 1930 r.) a 123 milionami dolarów w 1937 r. Stanowiło to między 4.9 a 10.3 % bilansu płatniczego Polski, co oznacza, że przekazy emigrantów odgrywały „istotną rolę w kształtowaniu sytuacji płatniczej kraju” (Landau, Tomaszewski 1991: 10)⁵³.

W związku z tym, nie było obojętne władzom polskim, to jaką drogą emigranci będą wysyłać swoje oszczędności do kraju – czy korzystając z aparatu bankowego, czy też go omijając. Należy przy tym zaznaczyć, że to pierwsze rozwiązanie powiększało sumę obcych środków płatniczych w Polsce, które można było wykorzystać dla pokrycia zobowiązań wobec zagranicy. Istotne było także zapewnienie bezpieczeństwa przekazywanych pieniędzy, gdyż polscy emigranci, często słabo znający język kraju pobytu, padali ofiarą oszustw nieuczciwych małych zagranicznych banków i kas oszczędności oraz spekulantów finansowych (Landau, Tomaszewski 1991: 11).

Tak więc już w pierwszych latach niepodległości władze polskie podjęły wysiłki, by skoordynować system przekazu do kraju oszczędności emigrantów. Nie ulega wątpliwości, że motywacja tych działań była podwójna – z jednej strony zwracano uwagę na ochronę emigrantów przed nieuczciwością zagranicznych instytucji finansowych, z drugiej strony – ważne było „*pozyskanie dla polskich instytucji kredytowych wkładów w dolarach i frankach (...) ważnych ze względu na międzynarodowe rozliczenia Polski*” (Landau, Tomaszewski 1991: 13). W marcu 1929 r. Ministerstwo Skarbu podjęło decyzję o powołaniu Banku Polska Kasa Opieki SA, do którego głównych zadań należeć miało skoncentrowanie oszczędności polskich emigrantów oraz usprawnienie przekazów pieniężnych między emigracją a krajem⁵⁴ (Landau, Tomaszewski 1991: 14).

⁵¹ M. Szawleski przedstawia nieco odmienne dane, według niego przed I wojną światową oszczędności przesyłane przez emigrantów do kraju sięgały 55 milionów dolarów (Szawleski 1927).

⁵² Mimo to, M. Szawleski przedstawia szacunkowe dane dla tego okresu, które wyniosły odpowiednio 1919 – 30 milionów, 1920 – 60 milionów, 1921 – 45 milionów, 1922 – 35 milionów, potem między 15 a 30 milionów dolarów. Powojenny spadek autor przypisuje obniżeniu emigracji do USA, skąd pochodziła większość przekazów pieniężnych przysyłanych przed wojną (45 milionów z 65 milionów) (Szawleski 1927).

⁵³ Warto jeszcze dodać, że równie ważne w pierwszych latach niepodległości, były oszczędności przywożone do Polski przez osoby powracające z emigracji do niepodległej ojczyzny, które M. Szawleski szacował na 200 milionów dolarów w latach 1920–1923, czyli w okresie nasilonej reemigracji zwłaszcza z USA (Kołodziej 1982: 61).

⁵⁴ Szczegółowo cele i zasady działania banku regulował jego statut zatwierdzony przez ministra przemysłu i handlu oraz ministra skarbu – M.P. 1929, Nr 220 z 24 września 1929 r.

Wkrótce bank Polska Kasa Opieki SA rozwinął najpierw we Francji, a potem w Argentynie, Brazylii, Stanach Zjednoczonych i w Palestynie, a więc w głównych krajach docelowych emigracji z Polski, sieć 25 swoich oddziałów i agencji, dodatkowo również ekspozytur. By zdobyć zaufanie polskich emigrantów i przyciągnąć ich oszczędności, w wielu oddziałach angażowano do pracy osoby mówiące po polsku. Liczba książek oszczędnościowych zakładanych w banku przez polskich emigrantów ciągle rosła, podobnie jak jego znaczenie w dokonywaniu przekazów pieniężnych polskich emigrantów do kraju (Landau, Tomaszewski 1991: 22–32).

6. Bilateralne umowy międzynarodowe zawarte przez Polskę w dziedzinie emigracji 1918–1939

Jak zaznaczono powyżej, bardzo ważnym instrumentem, który miał służyć realizacji celów polityki emigracyjnej, a w szczególności jej celu podstawowego jakim było wzmoczenie emigracji i zapewnienie możliwości emigracyjnych były umowy emigracyjne zawierane przez rząd polski z krajami imigracyjnymi. Miały one z jednej strony zapewnić dostęp polskich obywateli do danego kraju i jego rynku pracy, z drugiej strony miały być formą kontroli nad emigracją i zapobiegania nadużyciom.

O tym, że umowy takie mogą stać się podstawowym środkiem polskiej polityki emigracyjnej pisał już Józef Okołowicz w 1918 r. (1918: 17). Przewidując, że z powodu oczywistego konfliktu interesów państw emigracyjnych i imigracyjnych, Polska nie uzyska w nich spełnienia wszystkich możliwych korzystnych dla siebie warunków, zaproponował pewne minimum, które te umowy powinny zawierać, a mianowicie: niestosowanie dyskryminacji względem polskich emigrantów ze względu na narodowość, klauzulę najwyższego uprzywilejowania w traktowaniu polskich emigrantów, zapewnienie im swobody przejazdu i wolności samodzielnego poszukiwania pracy; zapewnienie swobody działania polskich organizacji opiekuńczych oraz współdziałanie między obu krajami – stronami umowy w zwalczaniu handlu ludźmi.

Władze polskie w zasadzie zaraz po odzyskaniu niepodległości podjęły działania w kierunku unormowania emigracji poprzez umowy międzynarodowe. Negocjacje pierwszej z tych umów, umowy z Francją zaczęto już wiosną 1919 r. Pomimo pogarszającej się sytuacji na rynku pracy i na wsi, Polska odrzuciła pierwszą wersję umowy zaproponowaną przez stronę francuską. Ostatecznie podpisana 3 września 1919 r. umowa⁵⁵ stanowiła obustronny kompromis, gwarantując z jednej strony przywileje dla francuskich misji rekrutacyjnych w Polsce, a z drugiej strony ubezpieczenie od wypadków przy pracy i klauzulę najwyższego uprzywilejowania dla polskich robotników we Francji (Kołodziej 1982: 77–78). Protokół dołączony do Konwencji stanowił, że będzie ona obowiązywać od momentu podpisania nie czekając na ratyfikację i tym sposobem jeszcze w 1919 r. ruszył z Polski pierwszy transport emigrantów do Francji.

Dwa podstawowe zapisy umowy to zasada wolności migracji (art. I, art. VI), z możliwością jednakże ograniczania jej, jeżeli sytuacja ekonomiczna jednego z krajów będzie tego wymagała, czyli „w razie gdyby stan rynku pracy nie pozwalał w niektórych okresach, w niektórych miejscowościach i dla niektórych zawodów na dostarczenie zajęcia dla emigrantów” (art. X). Jak łatwo się domyślić, zapis ten był wprowadzony dla ochrony interesów francuskich, i był potem wykorzystywany przez Francję do obniżania imigracji

⁵⁵ Dz. U. 1920 Nr 41, poz. 246 i 247.

wobec każdego kryzysu ekonomicznego i niekorzystnej sytuacji na jej rynku pracy (Janowska 1981: 127). Drugim ważnym zapisem konwencji była zasada równouprawnienia emigrantów polskich w zakresie płac i warunków pracy z ludnością miejscową (art. II i III), zapis ten jednak nie był realizowany w praktyce (Janowska 1981: 127).

Jak zauważa Kraszewski (1979: 150) niewątpliwym niedociągnięciem konwencji był brak możliwości rozciągnięcia opieki nad emigrantami na ziemi francuskiej, gdyż w ogóle nie poruszono kwestii powstania we Francji oficjalnych instytucji zajmujących się polskimi emigrantami, ani kwestii polskiego szkolnictwa we Francji. Artykuł V przewidywał, że „w każdym z obu krajów właściwa władza strzec będzie opieki nad robotnikami”. Tak więc de facto kwestie opieki nad polskimi emigrantami przekazano stronie francuskiej.

Bardzo rozbudowane zostały uprawnienia Francji do prowadzenia rekrutacji w Polsce. Jak zauważa Janowska (1981: 127–128), we wszystkich krajach, które zawarły z Francją umowy emigracyjne, a były to Włochy, Czechosłowacja i Jugosławia, rekrutacja i selekcja emigrantów do Francji dokonywana była przez krajowe organy administracyjne, krajów, w których prowadzono rekrutację. Natomiast w przypadku Polski, zezwolono na działalność Francuskich Misji Zatrudnienia (utworzono je w Poznaniu, Mysłowicach i Wejherowie), które zajęły się rekrutacją potencjalnych imigrantów. Był to zapis stawiający Polskę w niekorzystnej pozycji, zwłaszcza, że za wykonanie konwencji na terenie Francji, a więc zapewnienie polskim imigrantom należytych praw, odpowiadać miały wyłącznie władze francuskie, bez możliwości ingerencji rządu polskiego (Janowska 1981: 128). Francja zagwarantowała sobie także możliwość wydalenia polskich robotników, z czego korzystała w znacznym stopniu w okresie światowego kryzysu gospodarczego.

Badacze zgodnie oceniają dość negatywnie konwencję z Francją, wskazując, że nie zabezpieczała ona w sposób dostateczny opieki nad polskimi emigrantami oraz zezwalała na zbyt wiele przywilejów Francji, gdyż za ustępliwą postawą polskich negocjatorów stała presja rosnącego bezrobocia w spustoszonej wojną kraju (Kraszewski 1979: 151; Janowska 1981: 128; Kołodziej 1982: 78).

Uzupełnieniem konwencji z 3 września 1919 r. była *Konwencja polsko-francuska dotycząca pomocy i opieki społecznej* podpisana pomiędzy Polską a Francją w Warszawie, 14 października 1920 roku⁵⁶. Przewidywała ona klauzulę narodową we wzajemnym traktowaniu obywateli odnośnie emerytur, oraz sumowanie się okresów zatrudnienia w Polsce i Francji w celu ustalenia innych świadczeń społecznych (art. 1). Także klauzula narodowa była przewidziana w dziedzinie nabywania „małej własności wiejskiej lub miejskiej” (art. 3) i w dziedzinie ubezpieczenia zdrowotnego (art. 6)⁵⁷.

⁵⁶ Dz. U. 1925 Nr 48, poz. 329.

⁵⁷ Zob. też. Obwieszczenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 29 lutego 1928 r. w sprawie wykonania art. 10 i 14 konwencji polsko-francuskiej z dnia 14 października 1920 r. o pomocy i opiece społecznej – M. P. 1928, Nr 56.

Podpisane umowy nie wpłynęły jednak znacząco na sytuację polskich migrantów ekonomicznych we Francji. W obliczu niekorzystnego traktowania polskich robotników, rząd polski podjął starania, by renegotjować konwencję zawartą z Francją w 1919 r. Zaowocowało to porozumieniem z 17 kwietnia 1924 r.⁵⁸, regulującym jednak tylko niektóre spośród spornych kwestii. Strona francuska zobowiązała się nie stosować wydalenia względem polskich robotników, którzy zerwali umowy o pracę (art. I), polscy urzędnicy na zasadzie obserwatorów mogli asystować przy rekrutacji prowadzonej przez misje francuskie (art. III), Francja zobowiązała się także do mocniejszego egzekwowania obowiązku szkolnego od dzieci polskich emigrantów (art. IV) (Iwanowski, Mamrot 1929: 284–286). Na mocy porozumienia zadania misji francuskiej w Poznaniu przejęła ekspozytura Urzędu Emigracyjnego, pracodawcy francuscy zostali obciążeni kosztami kursów języka polskiego, a Francja zobowiązała się zatrudnić więcej inspektorów emigracyjnych ze znajomością języka polskiego (Kołodziej 1982: 101). Podstawowym miejscem spotkania władz polskich i francuskich, gdzie zajmowano się kwestiami migracji, były spotkania komisji mieszanej polsko-francuskiej. Podczas jednego z nich, które odbyło się w Paryżu od 17 grudnia 1924 r. do 3 lutego 1925 r.⁵⁹, uszczegółowiono jeszcze bardziej przepisy dot. sposobu rekrutacji oraz ustalono, że co najmniej raz do roku zbierać się będzie Komisja Porozumiewawcza, której zadaniem będzie „ustalenie za obopólną zgodą liczby i kategorii robotników, którzy mają być przedmiotem rekrutacji zbiorowej, tak aby nie przynieść szkody rozwojowi ekonomicznemu Polski, ani też robotnikom francuskim” (Iwanowski, Mamrot 1929: 295). W tym samym roku Polska podpisała jeszcze z Francją konwencję konsularną⁶⁰, która zapewniła, że służby konsularne „mają prawo wykonywania opieki nad obywatelami państwa wysyłającego i obrony, na podstawie zwyczajów i prawa międzynarodowego, wszelkich praw i interesów tych obywateli” (art. 8 konwencji).

Podsumowując można stwierdzić, że Polska podjęła szereg wysiłków, by poprzez bilateralne porozumienia zabezpieczyć możliwości emigracji swoich obywateli do Francji oraz opiekę nad nimi. Realnie słabsza pozycja przetargowa Polski niewątpliwie wpłynęła na końcowe efekty tych wysiłków, jakimi były kompromisy w zawartych porozumieniach oraz bezradność wobec łamania postanowień tych porozumień przez stronę francuską.

Kolejnym państwem, z którym Polska podjęła starania o zawarcie umowy emigracyjnej była Belgia. Rozwój gospodarczy, napędzający popyt na węgiel w skali światowej, sprawił, że Belgia rozpoczęła na początku lat 20-tych starania o sprowadzenie większej liczby robotników z Polski, zachęcona wcześniejszym napływem polskich emigrantów, przybywających wtedy głównie z Francji (Kołodziej 1982: 101). Tym razem Polska, bogatsza o doświadczenie funkcjonowania umowy emigracyjnej z Francją, przede wszystkim starała się o zapewnienie ochrony potencjalnym emigrantom. Nie udało się jednak Polsce zawrzeć z

⁵⁸ Protokół końcowy z rokowań polsko-francuskich w sprawach emigracyjnych w Paryżu między 25 marca a 17 kwietnia 1924 r. z załącznikami – Iwanowski, Mamrot (1929): 283–290

⁵⁹ Protokół z rokowań polsko-francuskich w sprawach emigracyjnych prowadzonych w Paryżu między 17 XII 1924 a 3 II 1925 – Iwanowski, Mamrot (1929): 291–296.

⁶⁰ Dz. U. 1928 Nr 56, poz. 528.

Belgią kompleksowej umowy emigracyjnej, z powodu przeciągających się negocjacji. Niemniej jednak, w traktacie handlowym zawartym w Brukseli 14 grudnia 1922 r. znalazły się zapisy przyznające polskim emigrantom na terenie Belgii i na okrętach wiozących ich do Belgii ochrony równej ochronie przyznanej obywatelom belgijskim, czyli uzyskano klauzulę narodową w traktowaniu polskich emigrantów przez władze belgijskie⁶¹. Początkowo rekrutacja do belgijskich kopalń odbywała się poprzez misje francuskie, natomiast w 1923 r. Urząd Emigracyjny zawarł umowę ze zrzeczeniem właścicieli kopalń belgijskich, w oparciu, o którą trwała dalsza emigracja polskich robotników do Belgii (Kołodziej 1982: 104). Późniejszy kryzys ekonomiczny lat 30-tych, zlikwidował popyt na robotników polskich w belgijskim górnictwie, i ostatecznie nie doszło do podpisania umowy emigracyjnej polsko-belgijskiej.

Kolejnym państwem europejskim, z którym Polska próbowała uregulować traktatowo kwestie emigracji była Austria. W czerwcu 1921 r. podpisano umowę resortową z Austrią dot. zatrudnienia robotników sezonowych. Tereny austriackie były jeszcze przed wojną terenami imigracji z ziem polskich, zwłaszcza zaboru austriackiego, ale jak pisze Szawleski (1927: 124), „*takie kraje jak Szwecja, Austria, Szwajcaria, zajmujące przed wojną sporą ilość polskich robotników, współcześnie są martwym terenem emigracyjnym*”. Ze względu na nikłą skalę emigracji do Austrii (852 osoby w latach 20-tych) umowa ta nie odegrała ważnej roli w kształtowaniu siatki umów emigracyjnych zawieranych przez Polskę, które miały wyznaczać lub regulować kierunki polskiego wychodźstwa.

Przykładem znacznego upolitycznienia kwestii emigracji były w okresie 20-lecia stosunki polsko-niemieckie. Pomimo zapotrzebowania zgłaszanego przez rynek niemiecki (zwłaszcza niemieckie izby rolnicze poszczególnych landów) na siłę roboczą z Polski, emigracja do Niemiec, decyzją polskiego rządu, była nielegalna aż do 1926 r. Mimo zakazu, trwała sezonowa emigracja nielegalna, sięgająca liczby nawet 60 tysięcy osób rocznie, po cichu tolerowana przez polskie władze (Janowska 1981: 130). Zjawisko to zdecydowanie utrudniało możliwości negocjacji stronie polskiej szantażowanej przez Niemcy groźbą natychmiastowego wydalenia ok. 60 tysięcy Polaków, nielegalnie osiadłych w Niemczech. Dopiero 12 stycznia 1926 r. zawarto pierwsze prowizoryczne porozumienie z Niemcami, na mocy, którego Polska zgodziła się na legalną migrację sezonową pewnej kwoty polskich pracowników do Niemiec, a Niemcy zgodziły się na redukcję liczby osób, które miały być wydalone i rozłożenie procesu wydalania na etapy (Janowska 1981: 131). Warto zauważyć, że zarówno Polska jak i Niemcy były żywo zainteresowane w sezonowości migracji pracowniczych między krajami i zabezpieczenie sezonowości migracji, co w praktyce sprowadzało się do zapobiegania osiadaniu Polaków w Niemczech, i było kwestią pierwszorzędną w negocjacjach nad umową emigracyjną.

⁶¹ Dz. U. 1923 Nr 106, poz. 836.

Zasadnicza umowa emigracyjna pomiędzy Polską a Niemcami została podpisana dopiero 24 listopada 1927 r. jako „Konwencja w sprawie polskich robotników rolnych”⁶². Konwencja podkreślała zdecydowany sezonowy charakter migracji do Niemiec (art. 2). Wszyscy Polacy, którzy osiedli w Niemczech między 1 stycznia 1919 r. a 25 grudnia 1925 r. mieli zostać wydalenii, czyli jak ujęła to konwencja „włączyć się do ruchu sezonowego” (art. 4). Szczegóły owego włączania regulowało dodatkowe Porozumienie w sprawie polskich robotników rolnych, którzy przybyli do Niemiec przed 31 grudnia 1925 r. i tamże pozostali. Wydalenie to miało objąć rzeszę 25 tysięcy osób, które w kilkutyśięcznych grupach miały wracać do Polski w latach 1927–1939.

Pozytywne strony umowy to przede wszystkim legalizacja polskiej emigracji sezonowej do Niemiec, a co za tym idzie większa możliwość opieki władz polskich nad emigrantami. Rekrutacja została powierzona państwowym urzędem pośrednictwa pracy i DAZ (*Deutsche Arbeitszentrale*), co likwidowało możliwości nadużyć ze strony nieuczciwych pośredników (art. 1). Dodatkowo, prawa polskich robotników rolnych w takich dziedzinach jak ochrona pracy, opieka społeczna, warunki pracy, czy wolność stowarzyszania się zostały zrównane z prawami robotników niemieckich (art. 7), co więcej zarobki ich zostały zwolnione w Niemczech od podatków i ubezpieczenia od bezrobocia (art. 9 i 10 konwencji), co, jak zauważa Janowska, korzystnie wpłynęło na ich wysokość (Janowska 1981: 133). Dodatkowo: art. 11 konwencji przewidywał klauzulę narodową w dziedzinie świadczeń z tytułu nieszczęśliwych wypadków i szczegółowe unormowania w tym zakresie⁶³.

Kwestie polityczne niewątpliwie zdominowały polsko-niemiecką współpracę w dziedzinie migracji w okresie międzywojennym. Bliskość geograficzna, silna komplementarność gospodarcza (popyt na pracę w Niemczech i podaż siły roboczej w Polsce) oraz utrwalone wzorce migracji do Niemiec, szczególnie wśród ludności polskich ziem zachodnich, sprawiły, że migracje do Niemiec trwały przez cały okres międzywojenny. Dlatego, biorąc pod uwagę także skalę tej emigracji, tak ważna była normalizacja stosunków między obu państwami w tym zakresie, która doprowadziła do legalizacji istniejących ruchów migracyjnych i zwiększenia nad nimi kontroli. Z tego punktu widzenia umowa zawarta z Niemcami w 1926 r. była jedną z najważniejszych, choć najtrudniejszych ze względu na zatargi polityczne i trwającą wojnę gospodarczą, umów emigracyjnych zawartych przez II Rzeczpospolitą.

Władze polskie, obok państw europejskich zwróciły się w wysiłkach zawarcia umowy emigracyjnej, także ku państwom zachodniej hemisfery. Tu jednak ich wysiłki nie przyniosły wielu sukcesów. W 1926 r. wykorzystując pobyt w Polsce kanadyjskiego ministra ds. imigracji i kolonizacji, podjęto rokowania celem zawarcia umowy emigracyjnej z Kanadą. Rokowania jednak nie odniosły skutku, głównie ze względu na takie czynniki jak niechęć

⁶² Dz. U. 1929, Nr 44, poz. 366.

⁶³ Do konwencji dołączono Porozumienie w sprawie rekrutacji, pośredniczenia i kontraktowania, jako też przejazdu polskich sezonowych robotników rolnych (tekst z załącznikami: Iwanowski, Mamrot (1929): 319–340) i wspomniane już wyżej Porozumienie w sprawie polskich robotników rolnych, którzy przybyli do Niemiec przed 31 grudnia 1925 i tamże pozostali (tekst: Iwanowski, Mamrot (1929): 341–345).

Kanady do wiązania się formalnymi umowami międzynarodowymi w dziedzinie imigracji wynikająca z chęci pozostawienia sobie możliwości elastycznego kreowania swojej polityki imigracyjnej oraz dążenie władz polskich do przejęcia kontroli nad procesem rekrutacji, który pozostawał do tej pory w rękach kanadyjskich (Reczyńska 1986: 112).

Podobnie nieudane były starania o zawarcie podobnej umowy z Brazylią, które Polska podjęła już w 1921 r. Emigracja w tym czasie do Brazylii, i do innych krajów Ameryki Południowej nie była znaczna u początków II Rzeczypospolitej, do czego niewątpliwie przyczyniała się polityka Brazylii, która wycofała się z dotowania imigracji oraz wzrost cen ziemi w tym kraju (Kołodziej 1982: 93). Wbrew istniejącym realiom polityki brazylijskiej, projekt umowy polsko-brazylijskiej, sporządzony przez stronę polską, zawierał m. in. takie zapisy jak finansowanie przez Brazylię kosztów podróży imigrantów z Gdańska na miejsce pobytu, przyznanie im 50–75 ha działek na preferencyjnych warunkach spłaty i zapomóg na zagospodarowanie się. Projekt ten jednak został zawieszony, ze względu na fakt, że Brazylia nie zamierzała wracać do polityki sponsorowania imigracji (Kołodziej 1982: 94). Z Brazylią udało się zawrzeć umowę międzyresortową pomiędzy Urzędem Emigracyjnym a Sekretariatem Ds. Rolnictwa rządu Sao Paulo 19 lutego 1927 r. Emigracja do Brazylii w 20-leciu międzywojennym nie osiągnęła już przedwojennych pułapów, osiągając łączną liczbę niecałych 39 tys. osób, a główny nurt emigracji z Polski do Ameryki Południowej skierował się ku Argentynie.

Jedynym państwem południowoamerykańskim, z którym udało się Polsce podpisać umowę, była Boliwia. Zainteresowanie potencjalnym osadnictwem polskim w tym kraju wzrosło po zakończeniu krwawej wojny między Boliwią a Paragwajem o półpustynne tereny przygraniczne z lat 1932–1933. Przyczyniło się do tego niewątpliwie również zaostrzenie kolejnych przepisów imigracyjnych w Argentynie i Brazylii. Rząd polski rozpoczął w 1936 r. starania o uzyskanie koncesji osadniczych w obu krajach. W negocjacjach z Boliwią, interesy stron wydawały się być komplementarne. Rząd boliwijski chciał napływu ludności rolniczej, zdolnej skolonizować i poddać pod uprawę niezagospodarowane do tej pory tereny kraju, natomiast rząd polski pragnął znaleźć nowy rynek dla emigracji. Dodatkowo strona polska wysuwała postulaty przejęcia części kosztów związanych z emigracją przez Boliwię (Kraszewski 1977: 357). Ostatecznie, w grudniu 1937 r. Polska zawarła umowę emigracyjną z Boliwią, w której zawarto większość postulatów polskich z czasu negocjacji. Zgodnie z jej zapisami, osadnicy z Polski mieli nieodpłatnie otrzymywać działki o powierzchni 25–50 ha, oraz korzystać przez 10 lat ze zwolnień podatkowych. W tajnej nocie dołączonej do umowy rząd boliwijski zobowiązał się również do pokrycia $\frac{3}{4}$ kosztów przejazdu do Boliwii na zasadzie nieoprocentowanej pożyczki, a także jednorazowej zapomogi na zagospodarowanie się. Umowa zabezpieczała swobodę wyznania i praktyk religijnych dla emigrantów z Polski, traktowanie ich na równi z obywatelami za wyjątkiem praw politycznych, oraz szkolnictwo w języku polskim. Podsumowując, umowa, bardzo więc bardzo korzystna dla strony polskiej, zarówno pod względem uzgodnionych warunków ekonomicznych migracji, jak i zabezpieczenia praw Polaków do zachowania własnej tożsamości i zapobieżenia ich

wynarodowieniu. Umowa została więc ratyfikowana i podpisana przez prezydenta Mościckiego (23 VIII 1938) oraz ratyfikowana przez parlament boliwijski (30 X 1938). Jednak w związku z przeciągającymi się potem rozmowami i negocjacjami w zakresie konwencji pomiędzy rządem boliwijskim a towarzystwem kolonizacyjnym, do wybuchu wojny nie zdołano wymienić dokumentów ratyfikacyjnych i konwencja nie zdążyła wejść w życie (Kraszewski 1977: 365). Należy dodać, że Boliwia była nieprzygotowana do wypełnienia warunków umowy oraz nękana wewnętrznymi skandalami politycznymi z wizami w tle (Kołodziej 1982: 218). Ostatecznie plany rozwoju polskiego osadnictwa w Boliwii, zdecydowany dowód zaangażowania polskiego rządu w rozwój emigracji oraz w wynajdowanie nowych terenów pod emigrację, nie spełniły się.

Warto zauważyć, że, jak słusznie podkreśla P. Kraszewski (1977: 355), o ile pierwsze umowy międzynarodowe w dziedzinie emigracji Polska negocjowała z krajami, do których samoczynnie płynęło wychodźstwo z Polski, o tyle umowa z Boliwią jest przykładem przejścia inicjatywy przez państwo, które podejmuje negocjacje i podpisuje umowę, by móc prowadzić poprzez podległe sobie organy i organizacje zaplanowaną akcję kolonizacyjną.

Równoległe do negocjacji z Boliwią, rząd polski podjął starania, by zawrzeć umowę emigracyjną z Paragwajem. Pomimo trudnych warunków osadniczych i słabych możliwości zbytu dla produktów rolnych w tym kraju, emigracja polska do Paragwaju stale wzrastała w latach 30-tych (z 31 osób z 1934 r. do ponad 5 tysięcy w 1937), gdyż w praktyce był on jedynym krajem, który w tym czasie przyznawał za darmo działki osadnikom. Polski MSZ już w 1937 r. podjął starania o zawarcie z Paragwajem umowy emigracyjnej, stawiając jednak bardzo wygórowane warunki (z propozycją zakupu 30–50 tysięcy ha obszarów na granicy z Brazylią i Argentyną), co spowodowało fiasko negocjacji (Kołodziej 1982: 220).

W tym samym czasie (lata 1938–1939) nieudane negocjacje prowadzono z rządem Peru. Ten ostatni wycofał się jednak zaniepokojony aferą wizową w Boliwii oraz perspektywą napływu z Polski przede wszystkim ludności narodowości ukraińskiej i żydowskiej. Wybuch II wojny światowej przerwał też negocjację umowy emigracyjnej z Wenezuelą oraz Ekwadorem. Ten ostatni był planowany przede wszystkim jako potencjalne miejsce docelowe emigracji ukraińskiej. Planowano także negocjacje z Argentyną, największym południowo-amerykańskim odbiorcą emigracji z Polski w okresie międzywojennym, które wstępnie odłożono, i ostatecznie nie zdążono ich podjąć przed II wojną światową (Kołodziej 1982: 221–222).

Ostatnim kierunkiem geograficznym, gdzie tuż przed II wojną światową otwarły się dla Polaków możliwości pracy zagranicą, były rynki łotewski i estoński. Rynek łotewski, który w latach 30-tych odczuwał niedobór rąk do pracy w rolnictwie, stał się nowym magnesem przyciągającym emigrację zarobkową z Polski. Warunki pracy polskich robotników na Łotwie były jednak bardzo trudne, dlatego strona polska podjęła w 1938 r. rokowania w sprawie zawarcia z Łotwą umowy emigracyjnej, by zagwarantować ochronę praw polskich

robotników i podjąć działania zapobiegające ich wynarodowieniu. Przedostatnią podpisaną przez II RP umową emigracyjną (choć taką nie była z nazwy), był więc „Układ między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Łotewską w sprawie polskich pracowników rolnych, sezonowych i innych” podpisany 29 października 1938 r.⁶⁴. Podłożem i główną przyczyną jego podpisania była chęć poprawy pozycji polskich emigrantów rolnych na Łotwie, do tej pory podległych wyzyskowi i bardzo złemu traktowaniu ze strony pracodawców łotewskich. Podpisana umowa wprowadzała klauzule narodową w traktowaniu polskich robotników w takich kwestiach jak ochrona pracy, opieka lekarska, podległość pod sądy pracy itp. (Kołodziej 1982: 233).

Obok Łotwy pewne perspektywy emigracyjne otworzyły się także w końcu lat 30-tych w Estonii, gdzie pionierami migracji było 220 górników sprowadzonych w 1937 r. do Kivioli, rekrutujących się w znacznej mierze z reemigrantów z Francji i Belgii. Kolejno, na mocy umowy resortowej między Ministerstwem Opieki Społecznej a Estońską Izbą Rolniczą, do Estonii wyjechało jeszcze w tym samym roku 700 robotników rolnych. Trwałość migracji robotników rolnych z Polski do Estonii skłoniło oba kraje do podpisania 22 listopada 1938 r. umowy emigracyjnej, czyli „układu pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Republiką Estonii w sprawie polskich robotników”, który regulował pozycje polskich pracowników w Estonii. Proces ratyfikacyjny przerwał wybuch II wojny światowej, i w zasadzie nie zdążyła ona wywrzeć większego wpływu na przepływy migracyjne z Polski do Estonii (Janowska 1981: 134). Warto zauważyć, że dodatkowe otwarte na polskich robotników sezonowych rynki pracy w Europie były niezmiernie ważne dla rządu polskiego stojącego wobec faktu wysokiej emigracji sezonowej do Niemiec i nacisków politycznych i grózb zamknięcia tego rynku dla pracowników z Polski.

Umowy emigracyjne podpisane lub tylko negocjowane przez Polskę w okresie międzywojennym dobrze odzwierciedlają geograficzne cele polskiej polityki emigracyjnej. Z jednej strony Polska podejmowała negocjacje umów z krajami, które były ważnymi krajami docelowymi dla migracji sezonowych ludności polskiej. Wydaje się, że należy uznać za sukces, że z niemal wszystkim krajami europejskimi, do których kierowały się znaczne liczby polskich emigrantów zarobkowych, Polska takie umowy podpisała, wyjątkiem była jedynie Belgia, z którą takiej umowy nie udało się podpisać.

Z drugiej strony, podejmowano także negocjacje umów z krajami, które widziano jako potencjalne miejsca docelowe zwartej osadniczej emigracji z Polski, czyli krajami Ameryki Południowej. Bilans starań rządu polskiego w dziedzinie uregulowania traktatowego emigracji polskiej do krajów południowoamerykańskich zdecydowanie nie był imponujący. Spośród ośmiu państw tego kontynentu, z którymi podjęto lub starano się podjąć negocjacje umowy emigracyjnej, tylko z Boliwią taką umowę udało się podpisać, a i tak nie zdążyła ona wejść w życie przed wybuchem II wojny światowej. Na przeszkodzie podpisaniu takich

⁶⁴ Dz. U. 1939 Nr 26 poz. 174.

umów stanęły przede wszystkim nierealistyczne oczekiwania rządu polskiego, nieprzystające do zmienionych realiów gospodarki światowej i światowych migracji. Wydaje się, że wizja emigracji osadniczej do Ameryki Południowej, obecna w całym 20-leciu międzywojennym w Polsce, ale szczególnie wspierana przez rządy po przewrocie majowym 1926 r., nie przystawała już do zmienionych realiów politycznych okresu międzywojennego, nie brała pod uwagę faktu zmian w systemie stosunków międzynarodowych w Ameryce Południowej, powstania tam państw budujących i utrwalających swoją tożsamość i nie zainteresowanych w imigracji w tym stopniu, jak miało to miejsce przed I wojną światową.

7. Idea kolonii i kolonizacji w polskiej polityce emigracyjnej okresu dwudziestolecia międzywojennego

7.1. Idea rozwoju osadnictwa i koloni dla Polski w myśli politycznej międzywojennej Polski

W myśli i praktyce polskiej polityki emigracyjnej okresu międzywojennego można wyróżnić dwie ważne idee, które w różnym natężeniu przewijały się zarówno w debacie politycznej jak i w podejmowanych działaniach przez cały omawiany okres. Chronologicznie pierwszą z nich była idea stworzenia zwartych osad polskich zamieszkałych przez polskich emigrantów, którą można nazwać ideą osadniczą. Drugą z nich była idea kolonii dla Polski, chronologicznie później powstała i rozwijana zwłaszcza w latach 30-tych. Obie te idee, z czasem zaczęły się przenikać i w takiej zmieszanej formie zostały przejęte przez decydentów, dla których stanowiły podstawę do prowadzenia polityki o charakterze osadniczo-kolonialnym.

Idea osadnicza zrodziła się w kręgach polskich myślicieli i działaczy politycznych jeszcze przed I wojną światową. Pierwszą organizacją nawołującą do koncentracji polskiego osadnictwa na określonym terytorium, za które wówczas uznano brazylijską Paragę, było galicyjskie Polskie Towarzystwo Handlowo-Geograficzne, założone w 1894 r. (Kołodziej 1982: 33)⁶⁵. Pomimo upadku Towarzystwa, idea „parańska” pozostała obecna w myśli politycznej działaczy polskich zajmujących się emigracją aż do I wojny światowej, zwłaszcza wobec wzrostu liczbowej emigracji do Parany po 1911 r. na skutek wprowadzenia przez Brazylię akcji darmowych przejazdów morskich dla europejskich osadników (Kołodziej 1982: 34; zob. też. Okołowicz 1920; Pankiewicz 1916).

Po powstaniu niepodległego państwa polskiego i wznowieniu emigracji, w debacie nad samym zjawiskiem emigracji i nad założeniami polskiej polityki emigracyjnej, idea rozwijania zwartego osadnictwa polskiego odżyła i stawała się często deklarowanym poglądem na zjawisko emigracji (Kołodziej 1982: 84–86). Szybko też idea ta została powiązana z ideą kolonialną. Wprawdzie francuskie sugestie o możliwym udziale Polski w podziale niemieckich kolonii w postaci uczestnictwa przez nią w systemie mandatowym (m.in. na Madagaskarze) nie wzbudziły zainteresowania wśród polskich polityków, pomimo, że z propozycją taką w imieniu rządu francuskiego przybył z Paryża prof. Jan Dybowski

⁶⁵ Jak pisał J. Okołowicz (1920: 195), wielką zwolenniczką idei parańskiej była Maria Konopnicka, która w 1889 r. Maria Konopnicka napisała *Hymn dzieci polskich w Paranie*, z okazji uroczystości Trzeciego Maja w Kurytybie. Fragment hymnu brzmiał następująco:

„Tam nad Wisłą, Wartą Bugiem,

Stary kraj nasz leży,

My dla niego pracą, pługiem,

Dział zdobędziem świeży!” (cyt. za: Pankiewicz, 1916).

(Wrzesiński 1979: 25; Jeziorański 1935)⁶⁶, jednak, jak pisze W. Wrzesiński, już w 1924 r. w organizacjach społecznych zajmujących się emigracją „zaczęto formułować wnioski o potrzebie wszczęcia starań rządu polskiego o obszary kolonialne” (Wrzesiński 1979: 27). Odtąd właściwie argumenty kolonialne przeplatały się z retoryką na rzecz emigracji osadniczej. Powstanie zwartych skupisk polskich emigrantów określano „polskimi koloniami”, z kolei starania polskiej dyplomacji o udział Polski w podzielonym przez państwa kolonialne świecie, uznawano za starania o kolonie, do których ma się kierować polska emigracja. Wyraźny nurt polskiej polityki emigracyjnej, jakim było wsparcie dla polskiego osadnictwa w postaci zwartych kolonii osadników połączono w retoryce z rodzącą się polską polityką kolonialną. Główną przyczyną tego wydaje się być, oprócz związków obu zjawisk z emigracją, zbieżność terminologiczna. Zwarte skupiska polskie nazywano „koloniami”, ten sam termin stosując do kolonii *sensu stricte* (czyli terytorium pozbawionego suwerenności w świetle prawa międzynarodowego i poddanego zwierzchności jednego lub więcej państw). Stąd należy pamiętać, że nawoływania o kolonie dla Polski nie zawsze oznaczały wołania o uzyskanie kolonii *de facto*.

W rozwoju retoryki kolonialnej, początkowo wysuwano argumenty ochrony emigrujących Polaków przed wynarodowieniem. W miarę, jak coraz trudniej było utrzymywać polskość emigrantów i jak nasilały się tendencje do polityki asymilacyjnej w państwach przyjmujących imigrantów, w Polsce zaczęła się rozwijać i zyskiwać zwolenników idea kolonii dla Polski. Argumentowano, że tylko tam będzie można zabezpieczyć emigrujące rzesze przed wynarodowieniem. „*Sprzeczność między sytuacją ekonomiczno-demograficzną Polski, która w ówczesnej ocenie czyniła z emigracji zjawisko naturalne i długotrwałe, a polityką państw posiadających możliwości przyjmowania emigrantów, miała usprawiedliwiać wysuwanie przez Polskę polskich postulatów kolonialnych i chronić przed oceną tego programu jako imperialistycznego*” (Wrzesiński 1979: 27). Jak pisał J. Jeziorański „kolonie dla Polski – to źródło dobrobytu dla całych pokoleń” (Jeziorański 1935: 43).

W uzasadnieniu potrzeby zdobycia dla Polski kolonii, jako jedne z pierwszych były także wysuwane argumenty demograficzne. Wskazywano na to, że Polska jest „najpłodniejszym narodem” w tej części Europy, oraz że Polacy stanowią 1.5% ludności ziemi a państwo polskie posiada zaledwie 3% obszaru ziemi po wyłączeniu mórz i obszarów podbiegunowych (Głębiński 1930: 17). Z czasem miejsce argumentów demograficznych zajęły w retoryce kolonialnej argumenty surowcowe. „*Oficjalni przedstawiciele państwa polskiego lansowali na arenie międzynarodowej tezę o potrzebie dopuszczenia Polski do bezpośredniego korzystania z licznych źródeł surowcowych, znajdujących się na obszarach mogących stanowić przedmiot polskiej ekspansji osadniczej*” (Wrzesiński 1979: 49).

Przykładem takiej retoryki były wystąpienia i pisma Gustawa Załęckiego, który nawołując, by polityka gospodarcza Polski „wyszła ze swych obroży kontynentalnego państwa” (1930:

⁶⁶ Z ostrą krytyką takich propozycji wystąpiły zwłaszcza stronnictwa chłopskie, w tym PSL „Wyzwolenie”, argumentując, że jest to sposób na pewną śmierć ewentualnych chłopów-osadników (Kołodziej 1982: 80).

260), wysuwał szereg argumentów natury surowcowo-ekonomicznej, które miałyby uzasadniać konieczność posiadania przez Polskę kolonii, i to kolonii „w krajach gorących”, bogatych w surowce i rolnictwo tropikalne. Autor przedstawił również różne rozważane koncepcje jak kolonie uzyskać. Pierwszą i najpopularniejszą wówczas była idea nowego rozdziału terytoriów mandatowych pod pieczęcią Ligi Narodów i powierzenie pewnej części byłych kolonii niemieckich Polsce. Argumenty za takim rozwiązaniem były liczne. Oprócz „należnych” Polsce ziem dostarczających surowców i rynków zbytu, wskazywano również, że Polska jest po części państwem sukcesyjnym Rzeszy, a więc to podatki i dochody z ziem polskich zasilały budżet niemiecki w czasie, gdy Niemcy dokonywali podbojów kolonialnych (Jeziorański 1935). Argumentem politycznym były też zaistniałe zmiany w systemie mandatowym, czyli drobne przesunięcia na korzyść Belgii, Portugalii i Włoch w Afryce, które mogłyby pełnić rolę precedensu wobec zasady, że ustalenia odnośnie terytoriów mandatowych są nienaruszalne. Jak jednak słusznie ocenia Załęcki (1930: 273), liczenie na rewizję systemu mandatowego było nierealistyczne i sprzeczne z polityką zagraniczną Polski, szukającej sojuszu z Wielką Brytanią i Francją, które przecież zarządzały najważniejszymi terytoriami mandatowymi.

Jako, że wyraźnie odrzucano jakąkolwiek możliwość zdobycia kolonii na drodze interwencji zbrojnej, a na zakup ich nie było Polski stać (i nie było oferentów na arenie międzynarodowej), pozostawała jeszcze możliwość wejścia w unię celną z którymś z mniejszych państw kolonialnych w Europie, tak by czerpać korzyści ze swobody handlu z jego koloniami (np. Portugalia, Belgia lub Holandia). Pozostałe sposoby wymieniane przez Załęckiego to stworzenie kondominium na obszarze wybranych kolonii francuskich lub brytyjskich, lub związanie się unią handlową z którymś z państw południowoamerykańskich (Załęcki 1930: 267–272). Jak argumentuje G. Załęcki *„ziem większych o klimacie umiarkowanym, a politycznie niezajętych – nie ma dziś. Spóźnieni jesteśmy w procesie zdobywania tych ziem, o co najmniej 200 lat. W tych warunkach nie pozostaje nam nic innego jak w imię konieczności obrony naszych interesów kulturalno-narodowych (...) związać się politycznie z takimi narodami, które dużo pustej, a dobrej ziemi mają i które przez współpracę z elementem polskim, przybyłym na ich ziemię będą szukały wzmocnienia własnej kultury gospodarczej i politycznej bez wynaradawiania naszego elementu narodowościowego”* (Załęcki 1930: 275). Co więcej, wysunął on ideę kondominium kulturalnego, na wzór Kanady⁶⁷ (Załęcki 1930; Załęcki 1930a) lub kondominium gospodarczego (Załęcki 1930a: 535). Inne pomysły na uzyskanie przez Polskę kolonii, to np. uzyskanie udziału w mandatach przypadłych Francji z racji na konieczność zrekompensowania ubytku polskiej ludności coraz częściej osiedlającej się we Francji i przyczyniającej się do jej rozwoju gospodarczego (Załęcki 1929c: 19).

⁶⁷ „Polacy mogą na terenach zamorskich odegrać w nowych dla siebie organizmach rolę taką samą jak Francuzi w Kanadzie. Na wzór kulturalnego kondominium Francuzów i Anglosasów w Kanadzie można utworzyć szereg kondominiów kultury polskiej i obcej w szeregu nowych państw, ba, nawet i w samej że Kanadzie” (Załęcki 1930: 276).

Nieco ostrożniejszy w poglądach na kwestie kolonii był inny działacz emigracyjny, Michał Szawleski. Uznał on, że należy wpięrow uważnie przeanalizować wszystkie możliwe zyski i straty, wynikające z faktu posiadania kolonii, tak by kolonie nie były źródłem strat dla Polski. Z tego punktu widzenia za najkorzystniejsze rozwiązanie uznał on potencjalny udział Polski w ziemiach po rozpadzie imperium kolonialnego Portugalii lub współpracę z cierpiącą na „*depopulację*” Francją, w zasiedlaniu jej kolonii (Szawleski 1927: 196).

Przykładem zazębiana się tez wzmożenia osadnictwa i nabycia kolonii jest artykuł Michała Fularskiego „*O polską politykę emigracyjną*”, gdzie zarysował on program dla polskiej polityki emigracyjnej⁶⁸. Zakładając nieuniknioną emigracji w Polsce, aktywna polityka emigracyjna, winna niwelować lub osłabiać jej negatywne skutki takie jak wyjazd młodych, silnych i energicznych, wywóz pieniędzy na zagospodarowanie się, czy osłabienie siły obronnej państwa. Zdaniem autora w tym celu należy: wyszukać tereny nadające się pod emigrację; zawierać umowy z państwami imigracyjnymi; zorganizować emigrację i transport; opiekować się emigrantami w kraju pobytu; wreszcie planowo rozbudować kolonie polskie na obczyźnie, zespolić je z Macierzą węzłami ekonomicznymi, moralnymi i politycznymi. W danej sytuacji Polski, na pierwsze miejsce wysuwa się konieczność znalezienia nowych miejsc docelowych. Jak pisał Fularski: „*musimy znaleźć bardzo dużo i to różnorodnych terenów, dogodnych dla naszej kolonizacji*” (s.2).

Postulaty kolonizacyjne w połączeniu z postulatami wzmożenia polskiego osadnictwa w krajach Ameryki Łacińskiej, zostały bardzo szybko przejęte przez polskich polityków i decydentów z obozu sanacji. Nie znaczy to jednak, że wcześniejsze cele i dążenia decydentów w polskiej polityce emigracyjnej w sposób znaczny odbiegały od wzmocnionych i uwypuklonych przez sanację założeń. Nie było nagłego zwrotu, a jedynie zmiana akcentów w polskiej polityce emigracyjnej. Już w 1925 r. Urząd Emigracyjny przygotował program w dziedzinie emigracji zakładający znalezienie nowych terenów emigracji, zawieranie umów z państwami w sprawie emigracji i unormowania warunków życia i pracy emigrantów polskich, co więcej – zwracano uwagę na konieczność prowadzenia emigracji osadniczej w odróżnieniu od sezonowej (Kołodziej 1982: 122). Wskazuje to, że idee rozwoju polskiego osadnictwa, które zostały zaakceptowane przez rządy pomajowe, nie były rewolucją w polskiej polityce emigracyjnej, a jedynie uwypukleniem pewnych tez wcześniej w niej obecnych. Wizję polityki emigracyjnej wśród władz sanacyjnych dobrze odzwierciedla przemówienie sanacyjnego ministra pracy i opieki społecznej, S. Jurkiewicza, wygłoszone na posiedzeniu sejmowej komisji⁶⁹: Minister za wytyczne w zakresie polityki emigracyjnej uznał wcześniejsze tezy Rady Emigracyjnej, głoszące, m.in. że emigracja „robotnicza” stała nie jest korzystna gospodarczo i stanowi ryzyko wynarodowienia; natomiast emigracja robotnicza sezonowa nie zrywa gospodarczych i narodowych więzi z krajem; jednak oba te typy w obecnej sytuacji gospodarczej Polski muszą być tolerowane, a nawet wspierane. Niemniej jednak najwłaściwszą ze względów gospodarczych i narodowych formą emigracji jest

⁶⁸ Wychodźca, nr 53, 31.12.1928, s. 1–2.

⁶⁹ Wychodźca, Nr 52, 23.12.1928, s. 1–3.

emigracja osadnicza gdyż „*tylko taka emigracja daje możliwość dojścia do samodzielnego bytu*”. Przyjmując te założenia, minister wskazywał na dorobek badawczy Urzędu Emigracyjnego, który przeprowadził je we Francji, Kanadzie, Brazylii i Argentynie, i uznał, że słuszne jest w tym świetle kierowanie emigracji na tereny, na których mamy jakieś doświadczenia, tereny „do których istnieje naturalny ruch ludności”. Takie nastawienie nie wyklucza odkrywania dla emigracji nowych szlaków, „*chodzi tylko o to, by nie nosiły one charakteru awantury, i by celem ich nie było wzbogacenie się jednostek, które w ten, czy inny sposób pewne prawa nabyły – lecz interes wychodźców, a co zatem idzie interes państwa*”. Jako przykład szukania nowych szlaków podaje Peru, gdzie przeprowadzone badania wykazały, że teren Montanii peruwiańskiej nadaje się do osadnictwa polskiego, jednak ze względu na niesprawdzone jeszcze kwestie aklimatyzacji, osadnictwo na półtoramilionowym obszarze (1,500,000 ha) uzyskanym przez Polskę miałooby na razie przyjąć formę próbną, a w razie fiaska próby, rząd byłby odpowiedzialny za los nieudanych emigrantów i byłby zobligowany przetransportować ich na swój koszt do sprawdzonych już kolonii.

7.2. Poparcie władz polskich dla akcji rozwoju polskiego osadnictwa i dla postulatów kolonialnych

O tym, że postulaty wzmożenia osadnictwa i zdobycia kolonii dla Polski znalazły posłuch wśród polskich decydentów politycznych, świadczy fakt, że przełożyły się one na konkretne działania władz polskich, mające na celu wsparcie inicjatyw o charakterze osiedleńczo-kolonialnym. W 1925 r., z funduszy budżetowych, powołano do życia Instytut Naukowy do Badań Emigracji i Kolonizacji, na którego czele stanął wybitny endecki ekonomista Stanisław Głąbiński. Instytut, który z czasem zmienił nazwę na Naukowy Instytut Emigracyjny i Kolonizacyjny, zrzeszał wielu naukowców zajmujących się kwestią migracji w kraju i zagranicą, ale także wysokich urzędników państwowych zajmujących się tymi kwestiami. Instytut, który w 1930 r. liczył już 360 członków rzeczywistych i korespondencyjnych. Za cel stawiał sobie badanie nowych obszarów potencjalnego polskiego osadnictwa i polskiej emigracji, aktywnie angażował się także w rozwój debaty o potrzebie kolonii dla Polski, udzielając miejsca zwolennikom idei kolonialnej na łamach wydawanego przez Instytut Kwartalnika Naukowego Instytutu do Badań Emigracji i Kolonizacji (Kołodziej 1982: 120–121).

Państwo polskie oficjalnie wspierało też różnego rodzaju wyprawy badawcze podejmowane celem zbadania potencjalnych terenów ekspansji osadnictwa polskiego pod kątem zdatności tych terenów dla polskich rolników oraz angażowało się w różne inicjatywy osadnicze, formalnie prowadzone przez prywatne spółki kolonizacyjne. Pierwszą taką spółką było powstałe w 1926 r. Towarzystwo Kolonizacyjne, spółka z o.o., założone przez Józefa Targowskiego i Aleksandra Lago, które uzyskało subwencje i kredyty rządowe oraz monopol na kolonizację zamorską po przedstawieniu rządowi swoich planów rozwoju osadnictwa rolnego w południowej Francji, w jej koloniach i w Brazylii. Oprócz rządu, pomysły te

poparła również Państwowa Rada Emigracyjna (Kołodziej 1982: 123). Co istotne, w Towarzystwie większość zainwestowanego kapitału należała do Skarbu Państwa. W 1928 r. Towarzystwo na spotkaniach z przedstawicielami władz polskich (Urzędu Emigracyjnego, MPiOS, MSZ i Ministerstwa Reform Rolnych), ustaliło program i zasady akcji osadniczej, i już w następnym roku uzyskało zezwolenie na werbunek osadników do Brazylii, gdzie uzyskało wcześniej od rządu brazylijskiego koncesję na 50 tysięcy ha w stanie Espirito Santo (Kołodziej 1982: 126). W 1930 r. pierwsze 135 rodzin wyjechało do Brazylii w ramach akcji osadniczej prowadzonej przez Towarzystwo Kolonizacyjne.

Równolegle do akcji osadniczej w Brazylii, rozpoczęła się akcja osadnicza w peruwiańskiej Montanii, gdzie już w 1927 r., były wysoki urzędnik Urzędu Emigracyjnego, Kazimierz Warchałowski otrzymał na bardzo korzystnych warunkach koncesję na osiedlenie 1000 rodzin na obszarze 500 tysięcy ha. Wstępna niechęć rządu polskiego do prowadzenia akcji osadniczej na terenie, którego niesprzyjający klimat i brak infrastruktury zniechęcił innych osadników europejskich, została pokonana po pozytywnych rekomendacjach wystawionych przez polską ekspedycję badawczą do Peru, która po półrocznej wyprawie orzekła, że Montania nadaje się dla celów osadnictwa polskich rolników⁷⁰ (Kołodziej 1982: 127). Wobec tego, rząd polski zgodził się na werbunek osadników do Peru, który miały prowadzić dwa towarzystwa, którym udzielono na ten cel koncesji: spółdzielnia „Kolonja Polska” i Polsko-Amerykański Syndykat Emigracyjny. Pierwsi osadnicy dotarli do Peru w 1930 r.

Obydwa przedsięwzięcia, planowane akcje osadnicze w które zaangażowany był rząd polski i które popierał, od początku nie rozwijały się pomyślnie. Brak przygotowanych działek w Peru i przekształcenie imigrantów w robotników pracujących za jedzenie, skłoniło osadników do opuszczania Peru. W obydwu krajach koszt osadzenia rodzin polskich rolników okazał się znacznie wyższy niż szacowano, więc z punktu widzenia ekonomicznego rachunku zysków i strat, przedsięwzięcie okazało się finansową kląpą (Kołodziej 1982: 126–128). Spółki kolonizacyjne w Peru zbankrutowały, straty pokrył skarb państwa, natomiast Towarzystwo Kolonizacyjne w Espirito Santo uciekało się do kolejnych pożyczek, również od skarbu państwa. Co więcej, by uniknąć jego bankructwa Międzyresortowa Komisja Emigracyjna postanowiła umorzyć wszelkie pożyczki mu przyznane, by nie dopuścić do bankructwa także w przypadku akcji osadniczej w Brazylii (Kołodziej 1982: 185–186). Niewiele to pomogło, gdyż w 1940 r. poselstwo polskie w Rio de Janeiro oceniło, że kapitał włożony w osadę należy uznać za stracony, jako, że z kolonia znajdowała się na skraju upadku, a nie było żadnych realnych możliwości jej sprzedaży (Kołodziej 1982: 211). Pamiętać należy jednak, że rząd polski podjął się inicjatyw kolonizacyjnych w okresie szczytu światowego kryzysu gospodarczego, który z jednej strony usprawiedliwiał te wysiłki z punktu widzenia rosnącego polskiego bezrobocia i trudnej sytuacji na wsi, z drugiej strony jednak z góry skazywał na niepowodzenie, gdyż państwa południowoamerykańskie także doświadczyły skutków kryzysu

⁷⁰ W skład wyprawy badawczej weszli znani polscy badacze migracji, a jednocześnie zwolennicy wzmocnienia emigracji: Apoloniusz Zarychta, Michał Pankiewicz, Kazimierz Warchałowski (sic!), i Mieczysław Bohdan Lepecki (Kołodziej 1982: 127).

i trudniej było polskim osadnikom rozpocząć tam działalność wobec niekorzystnych warunków gospodarczych takich jak przede wszystkim niskie ceny na produkty rolne.

W 1932 r., w ramach ogólnej reorganizacji aparatu emigracyjnego w Polsce przeprowadzonego przez rządy sanacyjne, zlikwidowany został Instytut Naukowy do Badań Emigracji i Kolonizacji, a jego miejsce zajęła utworzona rok wcześniej Liga Morska i Kolonialna, na której czele stał generał Gustaw Orlicz-Dreszer, która była organizacją znacznie bardziej propagandową niż naukową i rozwinęła ożywioną propagandę pro-emigracyjną, pro-osadniczą i pro-kolonialną (Kołodziej 1982: 183). Pomimo niedawnych porażek akcji osadniczej w Peru i Brazylii, rząd polski poparł plany akcji osadniczej przedstawione przez Ligę, i udzielił jej 100 tys. złotych nieoprocentowanego kredytu na cel podjęcia planowej akcji osadniczej w Ameryce Południowej, tym razem w Paranie (Brazylia) i Missiones (Argentyna). Ponadto, Międzyresortowa Komisja Emigracyjna, dysponująca środkami Funduszu Emigracyjnego, wyśtosowała kolejne 210 tys. złotych na zakup ziemi na tych obszarach pod osadnictwo polskie (Kołodziej 1982: 186). Fiasko inwestycji Ligi Morskiej i Kolonialnej, której osady źle zarządzane i źle ulokowane nie przynosiły oczekiwanych dochodów, nie spowodowało wycofania się rządu polskiego ze wsparcia dla inicjatyw osadniczych, a jedynie zmienił instrument prowadzenia takich akcji. Głównym instrumentem dalszych działań wspierających akcję osadniczą w Ameryce Południowej stało się Międzynarodowe Towarzystwo Osadnicze Spółka Akcyjna (MTO), którego kapitał ustalony na pół miliona złotych w 50% pokrył Państwowy Bank Rolny, a w drugich 50% MSZ (poprzez udział Polskiej Kasy Opieki i Banku Gospodarstwa Krajowego) (Kołodziej 1982: 205). Według wyliczeń E. Kołodzieja (1982: 205) ogółem Skarb Państwa ulokował w spółkach nabywających parcele i prowadzących akcję osadniczą, których akcje wykupywało MTO, ok. 1.7 miliona złotych, co było kwotą znaczną. Wyniki akcji osadniczej nie były imponujące, gdyż do lipca 1939 r. udało się osiedlić w Argentynie i Brazylii zaledwie 400 nowych rodzin osadników.

Przy próbie oceny zaangażowania polskiego rządu we wsparcie dla prób rozwoju polskiego osadnictwa w Ameryce Południowej należy zauważyć, w pierwszym rzędzie, że była to operacja ze wszech miar niekorzystna finansowo, nieprzystająca do realiów społeczno-gospodarczych państw i świadcząca o słabej orientacji decydentów polskich w tychże realiach. Wsparcie towarzystw i spółek kolonialnych prowadzących działalność w Ameryce Południowej było jednak bez wątpienia realizacją bardziej idei osadniczej niż kolonialnej. Zdecydowanie odmienny charakter wydają się mieć akcje i próby akcji podjętych przez rząd polski w Afryce, która w przeciwieństwie do Ameryki Południowej, nie była do tamtej pory kontynentem docelowym emigracji polskiej.

Pierwsze próby penetracji osadniczej Afryki podjęto wobec Angoli, ówczesnej kolonii portugalskiej. Władze polskie podjęły rozmowy z rządem Portugalii odnośnie możliwej chłopskiej emigracji osadniczej z Polski, z których jednak rząd Portugalii się wycofał

(Kołodziej 1982: 195)⁷¹. Wkrótce Polska zainteresowała się Liberią, niewielką suwerenną republiką stojącą na granicy bankructwa z powodu rosnącego zadłużenia zagranicznego. Wprawdzie ze względu na sytuację międzynarodową i wzgląd na stanowisko Wielkiej Brytanii i Francji, Polska dyplomacja nie przedsięwzięła żadnych oficjalnych kroków, niemniej jednak w 1934 r. Liga Morska i Kolonialna za przyzwoleniem polskiego rządu zawarła porozumienie z rządem Liberii przewidującym przysłanie tam polskich ekspertów (finansowego i medycznego) oraz utworzenie na terenie kraju 50 polskich plantacji (Kołodziej 1982: 198). Zmiana sytuacji międzynarodowej i stosunków Liberii z Ligą Narodów i USA, sprawiły, że rząd tego małego afrykańskiego państwa ociągał się w wykonaniu umów. Do końca listopada 1935 r. kandydaci na polskich plantatorów założyli zaledwie 6 polskich osad, i to na „odległych od morza i dróg terenach”, i pomimo wsparcia finansowego LMiK po krótkim czasie bankrutowali (Kołodziej 1982: 199). Ostatecznie w 1937 r. gen. Kazimierz Sosnkowski, który stanął na czele Ligi Morskiej i Kolonialnej, po porozumieniu z MSZ rozpoczął likwidację osad polskich w Liberii.

Kolejną próbą działań na kontynencie afrykańskim było podpisanie przez Polskę traktatu polityczno-handlowego z Abisynią w Paryżu w 1934 r., który przewidywał znaczne przywileje dla potencjalnych polskich osadników (Kołodziej 1982: 197). Był on niewątpliwie wyrazem ambicji kolonialnych sanacji. Rozwój sytuacji międzynarodowej, i aneksja Abisynii przez faszystowskie Włochy w 1935 r. spalił na panewce wszelkie plany polskie w Abisynii.

Ostatnią przed II wojną światową, ale najwyraźniejszą próbą penetracji Czarnego Łądu przez władze polskie, były bezpośrednie inwestycje MSZ w Mozambiku (wtedy kolonia portugalska), które zimą 1939 r. nabyło (poprzez podstawione osoby) 20 tysięcy ha ziemi za sumę 300 tysięcy złotych, zamierzając od wiosny 1940 r. rozpocząć tam akcję osadniczą. Plany te, wpisane w międzynarodową dyskusję o nowym podziale kolonii i mandatów w ramach Ligi Narodów, zniweczyła wojna (Kołodziej 1982: 248). Tak więc próby rozwoju osadnictwa polskiego na kontynencie afrykańskim, będące już zaangażowaniem rządu polskiego w inicjatywy o charakterze osadniczo-kolonialnym, nie powiodły się, pomimo, że o MSZ wspierało różnego rodzaju wyprawy badawcze i ekspedycje naukowe na Czarny Łąd, z zamiarem lepszego poznania stosunków gospodarczych, społecznych i politycznych w krajach afrykańskich (Kołodziej 1982: 249). Wydaje się jednak, że o ile kluczowym czynnikiem wpływającym na niepowodzenie zaangażowana osadniczego w Ameryce Południowej były czynniki natury ekonomicznej, o tyle w przypadku Afryki zaważyły czynniki natury politycznej – niemożność podjęcia żadnych zdecydowanych działań w określonej sytuacji podziału wpływów na kontynencie afrykańskim przez państwa, na sojuszu z którymi Polsce zależało, czyli Francję i Wielką Brytanię.

⁷¹ Równoległe grupa polskich posiadaczy ziemskich, na czele z hr. Michałem Zamoyskim podjęła samodzielnie inicjatywę założenia w Angoli plantacji, na których jednak pracować mieliby pracownicy lokalni, a nie ściągani z Polski osadnicy. Inicjatywa ta nie doszła do skutku, co więcej, nie zyskała poparcia rządu polskiego, jako nie rokująca nadziei na zwiększenie emigracji (Kołodziej 1982: 195).

Ostatnią formą zaangażowania polskich władz i ich poparcia dla idei rozwoju osadnictwa i kolonii dla Polski, były podjęte działania dyplomatyczne na forum międzynarodowym, ukierunkowane na zdobycie przez Polskę terytoriów mandatowych. W lutym 1933 r., wobec rosnącej popularności idei kolonii dla Polski, i coraz większego przejmowania tej idei przez władze sanacyjne, Senat wydał rezolucję nawołującą rząd do podjęcia starań na arenie międzynarodowej celem zdobycia dla Polski udziału w systemie mandatowym⁷².

W 1936 r. Niemcy, rozzuchwalone demilitaryzacją Nadrenii, która podważyła zasady ładu wersalskiego w Europie, nasiliły propagandę na rzecz zwrotu ich kolonii. Wystraszone państwa mandatariusze i państwa kolonialne, wysunęły postulat zwołania międzynarodowej konferencji celem zbadania dostępu do surowców na świecie, chcąc wytrącić podstawowy argument takich państw jak Niemcy i Włochy, które uprawiały propagandę na rzecz równego dostępu do surowców. Polskie MSZ, pod przewodnictwem Józefa Becka, rozpoczęło przygotowania do przedstawienia na tej konferencji polskich postulatów odnośnie kolonii (Kołodziej 1982: 238–239). Międzynarodowa Komisja ds. Dostępu do Surowców została powołana przez Ligę Narodów we wrześniu 1937 r. Polska zaangażowała się w jej prace, wspierając momentami Japonię w jej żądaniach odnośnie dostępu do wymiany handlowej z koloniami, jednak ostatecznie Prace Komisji zakończyły się zaledwie zbiorem ogólnikowych wytycznych odnośnie obniżenia ceł i restrykcji w wywozie surowców z kolonii. Rząd polski wyraził zdecydowane rozczarowanie fiaskiem prób uregulowania kwestii dostępu do surowców na forum Ligi Narodów. Tym bardziej, że wewnątrz kraju rozkwitała propaganda kolonialna, której głównym nośnikiem była Liga Morska i Kolonialna oraz wydawany przez nią Kwartalnik, a w 1937 r. powołany został specjalny referat MSZ, który opracował plany kolonialne Polski na najbliższych 10 lat⁷³.

Wobec niemożności realizacji postulatów kolonialnych na forum wielostronnym, polskie władze nie odrzuciły mrzonek o koloniach, lecz podjęły szereg zabiegów dyplomatycznych w dwustronnych stosunkach z państwami, od których liczyły na ustępstwa w kwestii kolonii. Także w tej formie nie udało się dyplomacji polskiej nic osiągnąć. Rząd Francji, która zgodziła się na wyprawę badawczą, pod kątem oceny możliwości osiedlenia Żydów z Polski na Madagaskarze, pod presją własnej opinii publicznej wycofał się ze współpracy (Kołodziej 1982: 247). Także zabiegi w stosunkach z Wielką Brytanią nie odniosły rezultatu. Należy jednak pamiętać, że wszelkie próby rozmów o koloniach podejmowane były nader delikatnie ze względu na priorytet w polityce zagranicznej Polski jakim było wejście w układy sojusznicze z dwoma europejskimi potęgami kolonialnymi, czyli Francją i Wielką Brytanią.

⁷² Rezolucja Senatu z 28 lutego 1933 r. „Senat stwierdza konieczną potrzebę kolonij dla Polski i wzywa Rząd, by w chwili, gdy sprawa rozdania mandatów kolonialnych stanie się aktualną na forum międzynarodowym, przedstawił żądanie Polski do odpowiedniego mandatu kolonialnego” (cyt. za Jeziorański 1935: 40).

⁷³ Plan ten zakładał kupno działek dla osadników polskich w zachodniej, centralnej i południowej Afryce, stworzenie specjalnych przedsiębiorstw handlu z Afryką, budowę na tym kontynencie składów i faktorii handlowych oraz uruchomienie linii okrętowej na trasie Gdynia – Afryka – Indie Holenderskie. Łącznie wydatki Skarbu Państwa na akcję kolonialną według opracowanego planu miały wynieść 26 milionów złotych (Kołodziej 1982: 246).

Przy ocenie polskich aspiracji kolonialnych i prób ich realizacji środkami dyplomatycznymi, należy pamiętać, że wysuwane były one przez państwo słabe, dla którego fundamentem istnienia był ład wersalski, a które wysuwając postulaty kolonialne stawiało się w jednym szeregu z państwami, które wysuwając żądania kolonialne i inne żądania ekspansjonistyczne, robiły wszystko, by ład wersalski zanegować. Świadomość paradoksalności owej sytuacji tłumaczy i mierne wyniki, i tak naprawdę słabe starania Polski na forum międzynarodowym i w stosunkach bilateralnych o realizację postulatów kolonialnych. Można by zadać pytanie, czy lansowana idea kolonii dla Polski nie była jedynie formą propagandy skierowanej w istocie do własnego społeczeństwa bardziej niż do społeczności międzynarodowej, która miała na celu umocnienie przekonania o dużej roli i sile Polski. Program kolonialny, jak słusznie zauważa H. Janowska (1981: 143), był w ówczesnych realiach nie tylko niemożliwy do realizacji, lecz także anachroniczny. Era kolonialna, w której Polska nie uczestniczyła, chyliła się ku kresowi.

8. Polska polityka emigracyjna na tle polityk migracyjnych państw europejskich okresu międzywojennego

Polityką, do której często przyrównywano polską politykę emigracyjną okresu 20-lecia, zwłaszcza przez współczesnych, była polityka włoska, czyli polityka kraju, który podobnie jak Polska był krajem masowej emigracji zarówno do krajów europejskich jak i do krajów pozaeuropejskich.

Włoskie prawo emigracyjne z 1901 r. gwarantowało wolność emigracji, ale zawierało też prawo ingerencji państwa i wprowadzenia zakazu emigracji (co się stało np. w 1902 i 1906 r. w przypadku emigracji do Brazylii). Prawo to wprowadzało zakaz agitacji wychodźczej, koncesjonowanie towarzystw okrętowych oraz określało warunki bezpieczeństwa podróży dla emigrantów. Wprowadzono centralną instytucję odpowiedzialną za emigrację, którą był Generalny Komisariat Emigracyjny o dość znacznych kompetencjach (wydawanie koncesji na przewóz, kontrola statków, przygotowywanie umów i konwencji w dziedzinie emigracji, upowszechnianie informacji o warunkach w krajach imigracyjnych, zwalczanie nielegalnej agitacji, nadzór nad towarzystwami opiekuńczymi (Jarzyna 1933: 136–137). Nieodparte wydają się w tym miejscu refleksje o prekursorskim charakterze tych uregulowań, wobec późniejszych uregulowań polskich, w tym tych dotyczących zakresu kompetencji Urzędu Emigracyjnego. Obok Generalnego Komisariatu Emigracyjnego (GKE) powołano do życia we Włoszech, ustawą z 1901 r., Radę Emigracyjną, gromadzącą przedstawicieli ministerstw, świata nauki, pracy, bankowości i opieki społecznej (Jarzyna 1933: 137), czyli pierwowzór polskiej Rady Emigracyjnej. Charakterystyczne jest, że ustawa ta zajmowała się wyłącznie wychodźstwem zamorskim, a dla regulacji rosnącego na znaczeniu wychodźstwa kontynentalnego uchwalono w 1913 r. dodatkową ustawę. Zakazywała ona werbunku do pracy zagranicą bez zezwolenia GKE (Jarzyna 1933: 139), co znów nasuwa nieodparte skojarzenia z rozwiązaniami zastosowanymi w międzywojennej Polsce. Podsumowując, przepisy włoskie miały na celu ochronę emigrantów, co jak wskazuje Jarzyna było godnym podziwu dokonaniem w epoce powszechności hasel leseferyzmu (Jarzyna 1933: 141).

Włochy, podobnie jak później Polska, zawierały też umowy emigracyjne z państwami przyjmującymi (1873 i 1894 z Niemcami, 1880 z Belgią, 1896 z Austro-Węgrami), jednak dopiero układ włosko-francuski z 15 kwietnia 1904 r. był przełomem w dziedzinie konwencji emigracyjnych, gdyż zasadniczą jego linią było zapewnienie robotnikom włoskim traktowania na równi z obywatelami państwa przyjmującego w takich dziedzinach jak opieka społeczna czy przekaz środków pieniężnych (Jarzyna 1933: 141–142).

Lata 1911, 1914, 1916 i 1919 przyniosły kolejne układy włosko-francuskie, z coraz dalej idącymi uprawnieniami dla włoskich emigrantów. Między innymi, na podstawie układu o rekrutacji robotników z maja 1916 r. Francja zgodziła się na mianowanie w Paryżu przez Rzym wojskowego inspektora emigracyjnego z prawem do inspekcji w zakładach pracy

zatrudniających Włochów (Jarzyna 1933: 143). Wart uwagi jest też traktat emigracyjny włosko-francuski z 30 września 1919 r., który ze względu na zbieżność w czasie może być porównany z analogicznym wcześniejszym traktatem polsko-francuskim z 3 września tegoż roku. Traktat włosko-francuski przewiduje klauzulę narodową w traktowaniu pracowników państw-stron traktatu w odniesieniu do płac i warunków pracy, zapewnia im szeroki dostęp do opieki społecznej i swobodę w nabywaniu nieruchomości, oraz prawo do nauki dla dzieci imigrantów. Generalna swoboda emigracji mogła być ograniczana w przypadku negatywnej sytuacji na rynku pracy. Traktat ten stał się podstawą do innych zawieranych przez Włochy z państwami europejskimi (Jarzyna 1933: 145–147).

Lata 20-te to okres stosunkowego liberalizmu i znacznej swobody emigracji we Włoszech, którą (podobnie jak w Polsce) widziano jako sposób walki z bezrobociem. Ponadto, postanowiono oprócz dotychczasowej emigracji robotniczej i osiedleńczej popierać idee kolonizacji. Przejęcie władzy przez Mussoliniego i rozwój faszyzmu zmieniły znacząco politykę włoską. Emigracja zaczęła być uważana przede wszystkim jako zubożenie narodu i pozbawienie go żywotnych elementów. Emigracja zaczęła być kierowana przede wszystkim do kolonii włoskich, wzrósł stopień jej kontroli, powstały też instytuty kolonizacyjne oparte o kapitał państwowy. Dekretem z 1926 r. uznano „emigrację potajemną”, czyli nie spełniającą wszystkich wymaganych formalności za nielegalną i podlegającą karze nie mniejszej niż 6 miesięcy więzienia i grzywna. Jak zauważył A. Jarzyna, *„polityka rządu faszystowskiego aż do marca 1927 r. wychodziła z założenia dobra własnego emigranta, równoległe do czego interes narodu, poprzednio już podkreślany zyskiwał na sile. Chciano, aby emigrant włoski wyjeżdżał schludnie ubrany, czysty, śmiało patrzący w świat, ufny w powodzenie, które miał mu zapewnić posiadany zawód i można protekcja rządu. Wyobrażano sobie, co prawda jeszcze mglisto, że rozsiana po całym świecie kadry pracowitych Włochów przysporzą narodowi szacunku i uznania, a może i pewnych korzyści gospodarczych, jeśli da się je uzyskać”* (Jarzyna 1933: 157). Jak zauważa Jarzyna, taki stan rzeczy trwał do roku 1927 r., kiedy okrzepnięcie ustroju i władzy faszystów wpłynęło też na zaostrzenie kursu wobec emigracji, ponieważ *„uważając bogactwo ludnościowe za jeden z zasadniczych czynników potęgi politycznej i moralnej faszizm musiał zmienić swe nastawienie do emigracji”* (Jarzyna 1933: 158). Słynne stały się słowa włoskiego podsekretarza stanu, Dino Grandiego, który stwierdził, że *„emigrować potrzeba, to prawda, ale emigrować należy do krajów i ziem, które powinny być włoskimi”* (cyt. za: Varlez 1930: 66).

Podobieństwo retoryki i celów stawianych polityce emigracyjnej Polski i Włoch lat 30-tych XX w., można z łatwością zauważyć porównując wypowiedź ówczesnego dyrektora Urzędu Emigracyjnego, Bolesława Nakoniecznikoffa, wygłoszoną w trakcie I Zjazdu Polonii, z wypowiedzią cytowanego już powyżej Dino Grandiego. Dyrektor Urzędu Emigracyjnego stwierdził: *„Musimy wyjść z dotychczasowego zaścianka w dziedzinie polityki emigracyjnej i śmiało wypłynąć na dalekie i głębokie wody ekspansji narodowej (...). Dzisiaj Polska kroczy w grupie czołowej narodów. Od naszych wspólnych wysiłków, rodacy z zagranicy, zależy, aby w tej czołowej grupie nie dać się zdystansować i osiągnąć zamierzony cel, jakim jest*

„mocarstwowa pozycja Polski w rodzinie narodów” (Pamiętniki I Zjazdu Polaków z Zagranicy, brak paginacji). Włoski podsekretarz stanu, w marcu 1927 r. głosił, że „każde skupienie Włochów za granicą ma być małą ojczyzną, gdzie funkcjonariusz wyznaczony dla reprezentowania suwerenności państwa jednoczyć ma w sobie wszelkie obowiązki i całą odpowiedzialność” (cyt. za: Jarzyna 1933: 158).

Polityka włoska często stawiana była przez myślicieli politycznych okresu dwudziestolecia za wzór dla Polski (Jarzyna 1933; Załęcki 1929, 1930). Michał Fularski („Wychodźca”, nr 53, 31.12.1928, s. 1–2) za przykład w dziedzinie ochrony emigrantów polskim decydom dał właśnie Włochów, którzy, zdaniem autora świetnie edukują potencjalnych emigrantów i upominają się na forum międzynarodowym o ich prawa.

Tymczasem rządy faszystowskie, w przeciwieństwie do Polski, która przez cały okres międzywojenny dążyła do zapewnienia możliwości emigracyjnych swoim obywatelom, zaczęły ograniczać emigrację, uważając ją za osłabienie potencjału demograficznego Włoch. Jak patetycznie pytał cytowany już powyżej Dino Grandi, „dlaczego nasze matki mają dalej wydawać na świat dzieci, które będą żołnierzami innych państw niż Włochy?” (cyt. za: Jarzyna 1933: 159). Wobec zmiany retoryki, wprowadzono we Włoszech ograniczenia emigracji stałej, która zezwolono była tylko w ramach łączenia rodzin, na wezwanie wcześniejszych emigrantów. Poprzez wielkie inwestycje gospodarcze, skierowane głównie na rozwój wsi (melioryzacje na szeroką skalę), próbowano osłabić potencjał emigracyjny lub wspierać migracje wewnętrzne. Jedynymi popieranymi kierunkami emigracji było osadnictwo w koloniach włoskich (Jarzyna 1933: 159–162). Dość przychylnie patrzono także na emigrację czasową, nie wpływającą negatywnie na rozwój demograficzny Włoch. Czasowość emigracji zabezpieczano zakazem wyjazdu z rodziną. Utrudniono także emigrację poprzez wzrost opłat i wymaganych dokumentów. Rządy faszystowskie rozwijały także ożywioną działalność zagranicą, by zapobiegać wynarodowieniu już istniejących skupisk włoskiej emigracji. Popierano też silnie reemigrację.

Efekty polityki faszystów, która doprowadziła do znacznego spadku emigracji do państw pozaeuropejskich i wzrostu emigracji czasowych, przedstawione w tabeli 7, prowadziły polskich naukowców do pozytywnych konkluzji na temat polityki włoskiej i jej celów i skutków. Nieostrzeganie niebezpieczeństw faszystowskiej ideologii doprowadziło do podziwu dla osiągnięć włoskiej polityki wobec emigracji wśród polskich działaczy emigracyjnych, do tego stopnia, że politykę tą stawiano za wzór do naśladowania dla polskich decydentów, nie dostrzegając podstawowych różnic w podejściu obu państw do zjawiska emigracji, uwypuklając jedynie zbieżności w retoryce kolonialnej i w trosce o emigranta.

Tabela 7. Emigracja z Włoch w latach 1928–1931

Rok	1928	1929	1930	1931
Emigracja za ocean	70 794	61 177	59 112	40 785
Emigracja czasowa	57 771	69 437	210 637	72 011
Emigracja łącznie	150 566	149 831	280 097	165 864

Źródło: Jarzyna 1933: 169.

9. Ocena skuteczności polskiej polityki emigracyjnej 1918–1939

Szybkie wznowienie emigracji po I wojnie światowej było odpowiedzią na trudności gospodarcze odradzającego się państwa. Pomimo prób ujęcia emigracji w ramy organizacyjne, wychodźstwo następowało w dużej mierze spontanicznie. Próby kształtowania przez Polskę polityki emigracyjnej były siłą rzeczy mocno ograniczone przez polityki państw imigracyjnych.

W ocenie efektów polskiej polityki emigracyjnej okresu dwudziestolecia międzywojennego przeważają negatywne głosy, zarówno wśród współczesnych jak i późniejszych badaczy tego zjawiska. W 1927 r. Michał Szawleski nakreślił pesymistyczny obraz Polski, w której brak jest kontroli nad emigracją, a więc w której jeden z podstawowych celów polityki nie został osiągnięty: *„misja francuska wybiera sobie samodzielnie najlepszy materiał, a osnowa konwencji francusko-polskich daleka, od przeciętnego ideału, w dużej mierze jest papierowym dokumentem. Niemcy przez kilka lat rekrutowali sobie swobodnie potrzebny materiał roboczy, a myśmy się zadawali terminem, że jest to «rekrutacja nielegalna». Wśród setek tysięcy kandydatów na wyjazd do Ameryki, konsulat amerykański przeprowadza sobie dyktatorską selekcję”* (Szawleski 1927: 190). Warto zauważyć, że rozgoryczenie współczesnych wynikało nie tyle z kierunków prowadzonej polityki, ile z niedostatecznie dobrych jej skutków.

Podobne zarzuty stawiają późniejsi badacze polskiej polityki emigracyjnej. Jak ocenia A. Reczyńska, *„toczone dyskusje, a nawet akcje podejmowane przez władze, nie miały właściwie decydującego wpływu na kształt i kierunek wychodźstwa z Polski. Wyniki, które uzyskiwano, były niewspółmierne do projektów dotyczących polityki polskiej. Żadnego też ze stawianych celów nie zdołano w pełni zrealizować. Wpłynęła na to tak ekonomiczna słabość Polski i komplikacje w polityce zagranicznej, jak i obiektywne warunki i kryzysy w okresie międzywojennym”* (Reczyńska 1986: 105). Podobnego zdania jest H. Janowska, która zauważa, że *„nawet najbardziej efektywna, najsprawniejsza polityka emigracyjna nie mogła w ówczesnych warunkach przynieść większych rezultatów”* (Janowska 1981: 105). Analogiczne wnioski wysuwa inny badacz zjawiska, E. Kołodziej (1982: 258), który zauważa, że *„Polska była zbyt biedna, aby finansować masową emigrację osadniczą, i zbyt słaba, by uzyskać dla swych wychodźców znaczniejszą poprawę warunków życia i pracy zagranicą”*.

Rzeczywiście porównując stawiane cele z osiągnięciami, polska polityka emigracyjna wydaje się być zupełnie nieskuteczna. Za szczególnie wyraźny przykład zupełnej porażki można bez wątplenia uznać polskie aspiracje kolonialne, nieziszczone, ale też anachroniczne, nierealistyczne i niewykonalne w ówczesnych warunkach. Był to chyba typowy przykład celu, zbyt ambitnego i nie do zrealizowania (Zolberg 1999: 80), o czym należy pamiętać, przy generalnej ocenie realizacji celów. Ale również inne cele, stawiane sobie przez polskie władze nie zostały w pełni osiągnięte. Pomimo dążenia do wzmożenia emigracji i

zapewnienia obywatelom polskim możliwości emigracyjnych, ruch wychodźczy w okresie międzywojennym nigdy nie osiągnął przedwojennych pułapów, a lata światowego kryzysu gospodarczego niemal go załamały. Emigrację wprawdzie poddano kontroli poprzez rozbudowany system prawno-instytucjonalny mający objąć emigrację regulacją państwa, jednak przykłady masowej nielegalnej emigracji do Niemiec dowodzą znacznej nieskuteczności tego systemu, i nadal po części jego żywiołowości. Również w zasadniczej kwestii roztoczenia opieki nad polskim emigrantem, pomimo prób rozbudowy systemu pomocy i przeciwdziałania wynarodowieniu, sytuacja pozostawiała wiele do życzenia.

Polska polityka emigracyjna okresu międzywojennego może więc być uznana za klasyczny przykład zjawiska określanego jako „policy gap”, czyli luki pomiędzy zakładanymi celami polityki a jej wynikami (Cornelius, Tsuda 2004: 4). Próbując wyjaśnić istnienie owej luki, czyli przyczynę niepowodzeń polskiej polityki emigracyjnej, spośród hipotez zaproponowanych przez autorów, można wskazać na uwarunkowania makro-strukturalne, jako najbardziej prawdopodobne wyjaśnienie rozbieżności między celami a wynikami polskiej polityki emigracyjnej. Uwarunkowania makro-strukturalne przedstawiają warunki wewnętrzne i zewnętrzne w jakich polityka emigracyjna była prowadzona. Spadek popytu na imigrantów w głównych krajach przyjmujących, wzrost restrykcji w politykach imigracyjnych oraz słaba pozycja Polski na arenie międzynarodowej sprawiły, że nie było realnych szans na pełne osiągnięcie zamierzonych celów polityki.

Oceny skuteczności polskiej polityki emigracyjnej okresu 20-lecia, można też dokonać z perspektywy ogólnego spojrzenia na możliwości realizacji celów polityki migracyjnej państwa. Jako, że podmiotem polityki migracyjnej z definicji są migracje międzynarodowe, polityka ta odnosi się do zjawiska, które po części ma miejsce poza granicami, a po części wewnątrz danego kraju. W związku z tym, cele stawiane sobie przez państwo w dziedzinie polityki migracyjnej mogą być realizowane środkami wewnętrznymi i środkami zewnętrznymi podejmowanymi przez państwo w środowisku międzynarodowym. W przypadku polityki emigracyjnej, element zewnętrzny w regulowaniu migracji jest silniejszy niż w przypadku polityki imigracyjnej, więc czynniki zewnętrzne stają się bardziej kluczowe dla realizacji celów polityki emigracyjnej niż ma to miejsce w przypadku polityki imigracyjnej.

Prawidłowości postawionej tezy dowodzi m. in. analiza polityki emigracyjnej Polski międzywojennej. Spośród trzech kluczowych celów polityki emigracyjnej, jakimi było wzmożenie emigracji i zapewnienie możliwości emigracyjnych obywatelom polskim, objęcie kontroli nad zjawiskiem migracji oraz opieka nad emigrantami, wszystkie wykazywały cechy mieszane celów wewnętrzno-zewnętrznych, czyli takich, które realizowane być mogły poprzez działania przedsiębrane przez państwo na swoim terytorium oraz takich, które wymagały współpracy z innymi państwami na arenie międzynarodowej. Warte podkreślenia jest jednak przewaga elementu zewnętrznego zwłaszcza w przypadku celu pierwszego i trzeciego spośród wymienionych. Co więcej, można zauważyć, że cele polityki emigracyjnej

w międzywojennej Polsce były znacznie lepiej realizowane na gruncie wewnętrznym, niż wtedy, gdy do ich realizacji potrzebna była współpraca z innymi państwami. Stworzenie przez państwo aparatu nadzoru nad emigracją, wspieranie opieki nad emigrantem, oraz wtłoczenie spontanicznego do I wojny zjawiska w ramy instytucjonalno-prawne niewątpliwie oznaczało sukcesy w polityce emigracyjnej II Rzeczypospolitej. Z drugiej strony, porażki w negocjacjach umów międzynarodowych, fiasko planów osadniczych i kolonizacyjnych oraz brak efektywnej opieki nad emigrantem, który opuścił granice Polski wskazywało na przewagę porażek w działaniach zewnętrznych Polski w omawianej dziedzinie. Oznacza to potwierdzenie wniosków, że słabość Polski w międzywojennym systemie stosunków międzynarodowych była decydującym czynnikiem ograniczającym możliwości realizacji postawionych w II Rzeczypospolitej celów polityki emigracyjnej.

Bibliografia

- Brożek A. (1984), *Polityka imigracyjna w państwach docelowych emigracji polskiej (1850–1939)* w: A. Pilch (red.), *Emigracja z ziem polskich w czasach nowożytnych i najnowszych*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwa Naukowe.
- Cornelius W. A. oraz T. Tsuda (2004), *Controlling Immigration: Limits of Government Intervention*, w: W. A. Cornelius, T. Tsuda, P. L. Martin i J. Hollifield (red.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Dobrzycki W. (1996), *Historia stosunków międzynarodowych w czasach nowożytnych 1816–1945*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Freeman G. (1992), Migration Policy and Politics in the Receiving States, *International Migration Review*, 26 (4): 1144–1167.
- Głąbiński S. (1930), Emigracja i jej rola w gospodarstwie narodowym. *Kwartalnik Naukowego Instytutu Emigracyjnego i Kolonizacyjnego oraz Przegląd Emigracyjny*, t. III i IV.
- Iwanowski S. (1927), *Zasady nowego prawa polskiego o emigracji*, *Przegląd Emigracyjny*, vol. 4.
- Iwanowski S. oraz K. Mamrot (1929), *Prawo o emigracji w Polsce. Teksty ustaw, rozporządzeń, instukcyj oraz układów międzynarodowych z komentarzem*. Warszawa: Wydane z zasiłkiem Minist. Pracy i Opieki Społecznej.
- Jabłonowski M. (1992), *Z dziejów gospodarczych Polski 1918–1939*. Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne.
- Janowska A. (1981), *Emigracja zarobkowa z Polski 1918–1939*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwa Naukowe.
- Jarzyna A. (1933), *Polityka emigracyjna*. Warszawa: Dom Książki Polskiej.
- Jeziorański K. (1935), Kolonie mandatowe a Polska, *Sprawy Morskie i Kolonialne*, vol. 2. s. 36–37.
- Kołodziej E. (1998), Emigracja z ziem polskich od końca XIX w. do czasów współczesnych, w: A. Koseski (red.), *Emigracja z ziem polskich w XX w.* Pułtusk: Wyższa Szkoła Humanistyczna.
- Kołodziej E. (1982), *Wychodźstwo zarobkowe z Polski 1918–1939*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Koseski A. (1998), *Emigracja Żydów z ziem polskich w XX w.*, w: A. Koseski (red.), *Emigracja z ziem polskich w XX w.* Pułtusk: Wyższa Szkoła Humanistyczna.
- Kraszewski P. (1977), Polsko-boliwijska umowa emigracyjna z 31 XII 1937 r. *Kwartalnik Historyczny*, nr 2.
- Kraszewski P. (1979), *Zagadnienie polsko-francuskiej umowy emigracyjnej z 3 września 1919 r.*, w: M. Drozdowski (red.) *Problemy dziejów Polonii*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwa Naukowe.
- Landau Z. oraz J. Tomaszewski (1991), *Bank Polska Kasa Opieki S.A. 1929–1989*. Warszawa.

- Łodziński S. (1995), *Problemy prawne polityki migracyjnej Polski w latach 1989–1995 na tle rozwiązań obowiązujących w krajach Unii Europejskiej* w: J. E. Zamoyski (red.) *Migracje i społeczeństwo. Zbiór studiów*. Warszawa.
- Meyers E. (2000), Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis, *International Migration Review*, 34 (4): 1245–1282.
- Meyers E. (2002), The causes of convergence in Western immigration control, *Review of International Studies*, 28 (1): 123–141.
- Okołowicz J. (1918), *Zadania polskiej polityki emigracyjnej. Referat wygłoszony w Kole Przyjaciół Nauk Politycznych w Warszawie d. 15 XII 1917*. Warszawa: Wydział Rejestracji Strat Wojennych przy Radzie Głównej Opiekuńczej.
- Okołowicz J. (1920), *Wychodźstwo i osadnictwo polskie przed wojną światową*. Warszawa. Gebethner i Wolff.
- Pamiętniki I Zjazdu Polaków z Zagranicy*, Warszawa-Poznań-Kraków: Rada Organizacyjna Polaków z Zagranicy. Brak daty wydania.
- Pankiewicz M. (1916), *Z Parany i o Paranie*. Warszawa-Lublin-Łódź: Gebethner i Wolff.
- Pankiewicz M. (1929), *Polska a emigracja*, referat wygłoszony na I Zjeździe Polaków z Zagranicy w: *Pamiętniki I Zjazdu Polaków z Zagranicy*, Warszawa-Kraków-Poznań: Rada Organizacyjna Polaków z Zagranicy.
- Pilch A. (red.) (1984), *Emigracja z ziem polskich w czasach nowożytnych i najnowszych (XVIII–XX w.)*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Plender R. (1988), *International Migration Law*. Dordrecht-Boston-London: Martinus Nijhoff Publishers.
- Raport w sprawie polityki migracyjnej państwa*. Warszawa 2004. URL: «www.ipiss.com.pl» (15.05.2005).
- Reczyńska A. (1986), *Emigracja z Polski do Kanady w okresie międzywojennym*, Kraków: Ossolineum.
- Szawleski M. (1927), *Kwestia emigracji w Polsce*. Warszawa.
- Timmer A. S. oraz J. G. Williams (1998), Immigration Policy Prior to the 1930s: Labour Markets, Policy Interactions and Globalization Backlash, *Population and Development Review*, 24 (4): 739–771.
- Tomaszewski J. (1985), *Ojczyzna nie tylko Polaków. Mniejszości narodowe w Polsce w latach 1918–1939*. Warszawa: Młodzieżowa Agencja Wydawnicza.
- Tomaszewski J. (1991), *Mniejszości narodowe w Polsce XX w.* Warszawa: Editions Spotkania.
- Topolski J. (1992), *Historia Polski od czasów najdawniejszych do 1990 r.* Warszawa-Kraków: Oficyna Wydawnicza Polaczek.
- Torpey J. (2000), *The invention of passport. Surveillance, citizenship and the State*. Cambridge University Press.
- Varlez L. (1930), Międzynarodowe migracje i ich reglamentacja, *Kwartalnik Naukowego Instytutu Emigracyjnego i Kolonialnego oraz Przegląd Emigracyjny*, vol. 1.
- Walaszek A. (1983), *Reemigracja ze Stanów Zjednoczonych do Polski po I wojnie światowej (1919–1924)*. Warszawa, Kraków: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.

- Walaszek A. (2002), *Wychodźcy, Emigrants or Poles? Fears and Hopes about Migration in Poland 1870–1939*. Referat na “Association of European Migration Institutions 2002 meeting”, Stavanger, Norwegia, «www.utvandrercenteret.no».
- Wrzesiński W. (1975), Polityka państwa polskiego wobec Polaków zagranicą w latach 1918–1939. *Przegląd Zachodni*, vol. 2.
- Weiner M. (1985), On International Migration and International Relations, *Population and Development Review*, 11 (3): 441–457.
- Wrzesiński W. (1979), *Polacy za granicą w polityce II Rzeczypospolitej 1918–1939*, w: M. Drozdowski (red.), *Problemy dziejów Polonii*. Warszawa: PWN.
- Załęcki G. (1929), *Dwie orientacje w polskiej polityce migracyjnej*. Warszawa: Naukowy Instytut Emigracyjny.
- Załęcki (1930), Problem konieczności i możliwości polskiej polityki kolonialnej, *Kwartalnik Naukowy Instytutu Emigracji i Kolonizacji oraz Przegląd Emigracyjny*, t. I i II, s. 246 i nast.
- Zarychta A. (1933), *Emigracja polska 1918–1931 i jej znaczenie dla państwa*. Warszawa: Liga Morska i Kolonialna.
- Zolberg A. (1989), The Next Waves: Migration Theory for a Changing World, *International Migration Review*, 23 (3): 403–430.
- Zolberg A. (1999), *Matters of State*, w: Ch. Hirschman, Ph. Kasinitz, J. DeWind (red.), *The Handbook of International Migration: The American Experience*. New York: Russell Sage Foundation.

Aneks. Spis ważniejszych aktów prawnych dotyczących emigracji w Polsce 1918–1939

1. Dekret z 30 grudnia 1918 r. o powstaniu Państwowego Urzędu Do Spraw Powrotu Jeńców, Uchodźców i Robotników⁷⁴
2. Dekret z 27 stycznia 1919 r. Naczelnika Państwa o organizacji Państwowych Urzędów Pośrednictwa Pracy i Opieki nad Wychodźcami.
3. Ustawa z 4 listopada 1920 r. w przedmiocie uregulowania spraw dobrowolnej oraz przymusowej migracji ludności⁷⁵.
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 kwietnia 1920 r. w przedmiocie utworzenia Urzędu Emigracyjnego przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej⁷⁶
5. Ustawa z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez obcokrajowców⁷⁷
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 lutego 1925 r. o statucie organizacyjnym Urzędu Emigracyjnego przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej⁷⁸
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z 17 marca 1926 r. w sprawie zmiany statutu organizacyjnego Urzędu Emigracyjnego⁷⁹
8. Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej i Ministra Spraw Zagranicznych z 22 marca 1923 r. w przedmiocie utworzenia urzędu radcy emigracyjnego przy przedstawicielstwach dyplomatycznych w krajach, do których lub przez które kieruje się ruch wychodźczy polski (Iwanowski, Mamrot 1929:207 i następne)⁸⁰.
9. Ustawa z 11 listopada 1924 r. o organizacji konsulatów i o czynnościach konsulów⁸¹.
10. Rozporządzenie Prezydenta z 29 czerwca 1924 r. o wykonywaniu opieki społecznej nad obywatelami polskimi, którzy w żadnej gminie Rzeczypospolitej Polskiej nie mają prawa do opieki trwałej, oraz o ponoszeniu wynikających stąd kosztów⁸²
11. Rozporządzenie Rady Ministrów z 8 lipca 1925 r. o utworzeniu Państwowej Rady Emigracyjnej⁸³
12. Ustawa z 14 grudnia 1925 r. o wyłączności portów polskich dla wychodźstwa⁸⁴.
13. Ustawa z 1 lipca 1926 r. o opłatach stemplowych⁸⁵. Zgodnie z jej art. 142 wolne od opłat stemplowych są podania w sprawach dotyczących pomocy kredytowej dla osadników i reemigrantów.
14. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 13 sierpnia 1926 r. o cudzoziemcach⁸⁶.

⁷⁴ Dziennik Praw Państwa Polskiego 1918, Nr 3, poz. 84.

⁷⁵ Dz. U. 1920 Nr 108 poz. 707.

⁷⁶ Dz. U. 1920 Nr 39 poz. 232.

⁷⁷ Dz. U. 1920 Nr 31, poz. 178.

⁷⁸ M. P. 1925 Nr 43, poz. 168.

⁷⁹ M. P. 1926 Nr 74, poz. 236, 237.

⁸⁰ Dz. U. MSZ 1922 Nr 5, poz. 56.

⁸¹ Dz. U. 1924 Nr 103, poz. 944.

⁸² Dz. U. 1924, Nr 56, poz. 576.

⁸³ Dz. U. 1925, Nr 75, poz. 535.

⁸⁴ Dz. U. 1925, Nr 129, poz. 916.

⁸⁵ Dz. U. 1926 Nr 98, poz. 570.

⁸⁶ Dz. U. 1926 Nr 83, poz. 465.

15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 grudnia 1928 r. o ruchu cudzoziemców⁸⁷.
16. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 11 października 1927 r. o emigracji⁸⁸.
17. Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 23 grudnia 1927 w sprawie wykonania Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o emigracji⁸⁹.
18. Szczegółowe przepisy rachunkowo-kasowe dla etapów emigracyjnych w Wejherowie i Gdańsku, wydane przez Ministerstwo Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu Ministrem Skarbu i Najwyższą Izbą Kontroli Państwa⁹⁰
19. Przepisy o formie, treści i sposobie zawierania umów przewozowych z emigrantami z dnia 5 stycznia 1928 r.⁹¹
20. Okólnik Urzędu Emigracyjnego Nr 21 z dnia 27 września 1928 r. do towarzystw okrętowych w sprawie uzupełnienia okólnika Nr 15 dotychczasowego umowy przewozowej.
21. Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 1928 r. w sprawie częściowego wstrzymania emigracji⁹²
22. Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej oraz Ministra Przemysłu i Handlu z dnia 14 lutego 1928 r., w sprawie kaucyj przedsiębiorstw trudniących się przewozem emigrantów⁹³
23. Rozporządzenie Min. Pracy i Opieki Społecznej z 4 czerwca 1928 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu w sprawie regulaminu postępowania i prac komisji do spraw podziału i użycia kredytu państwowego, przeznaczonego na cele opieki nad emigrantami⁹⁴.
24. Rozporządzenie Ministra Reform Rolnych z 11 czerwca 1928 r., wydane w porozumieniu z Ministrem Skarbu oraz Ministrem Rolnictwa o statucie Państwowego Banku Rolnego⁹⁵. Zgodnie z paragrafem 3, zadaniem PBR jest popieranie osadnictwa oraz administrowanie funduszami przeznaczonymi na powyższe cele do dyspozycji organów rządu. Zgodnie z paragrafem 5 bank ma prawo nabywać i zmieniać nieruchomości celem prowadzenia osadnictwa (Iwanowski, Mamrot 1929: 218 i nast.).
25. Instrukcja Urzędu Emigracyjnego z dnia 14 lipca 1928 r. Nr 4444/E. II dla P.U.P.P. w sprawie wydawania zaświadczeń na paszporty emigracyjne w wypadkach emigracji jednostkowej do krajów kontynentalnych⁹⁶
26. Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 28 września 1928 r. w sprawie ustanowienia ekspozytur Urzędu Emigracyjnego⁹⁷

⁸⁷ Dz. U. 1929 Nr 5, poz. 49.

⁸⁸ Dz. U. RP 1927 Nr 89, poz. 799.

⁸⁹ Dz. U. 1928, Nr 6, poz. 37.

⁹⁰ M. P. 1927, Nr 74, poz. 174.

⁹¹ M. P. 1928 Nr 47, poz. 60.

⁹² Dz. U. 1928 Nr 26, poz. 239.

⁹³ Dz. U. 1928 Nr 21, poz. 187.

⁹⁴ M.P. 1928 Nr 141 poz. 244.

⁹⁵ Dz. U. 1928 Nr 64, poz. 584.

⁹⁶ B.U. E. Nr 13 z dn. 1 VIII 1928 r.

⁹⁷ Dz. U. 1928 Nr 92 poz. 805.

27. Warunki dopuszczenia zagranicznych spółek akcyjnych i komandytowych do działalności na obszarze Rzeczypospolitej⁹⁸
28. Rozporządzenie Rady Ministrów z 18 stycznia 1929 r. o zawieszeniu wypłaty zasiłków dla robotników rolnych i pozostałych po nich członkach rodzin, na rzecz których niemieckie instytucje podejmują wypłatę rent z tytułu ubezpieczeń społecznych⁹⁹
29. Rozporządzenie Rady Ministrów z 19 listopada 1930 r. o bezpośrednim przewozie emigrantów z Polski do portów Ameryki Północnej.
30. Rozporządzenie Prezydenta z 21 czerwca 1932 r. o przekazaniu zakresu działania w sprawach emigracyjnych Ministrowi Spraw Zagranicznych i zniesieniu Urzędu Emigracyjnego¹⁰⁰
31. Rozporządzenie Prezydenta z 27 października 1933 r. o zniesieniu państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami¹⁰¹
32. Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z 9 stycznia 1933 r. o uprawnieniach robotników zatrudnionych zagranicą do zasiłków na wypadek bezrobocia¹⁰².



⁹⁸ Dz. U. 1928, Nr 103, poz. 919.

⁹⁹ Dz. U. 1929 Nr 7, poz. 60.

¹⁰⁰ Dz. U. 1932, Nr 52, poz. 492.

¹⁰¹ Dz. U. 1933, Nr 84, poz. 621.

¹⁰² Dz. U. 1933, Nr 26, poz. 215.

ISSN 1732-0631
ISBN 83-921915-3-6

Printed in Poland