

Piotr Majer

Struktura, zadania i prawne podstawy działalności aparatu państwowego II RP do spraw repatriacji, reemigracji i emigracji

Studia Prawnoustrojowe nr 27, 165-178

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Piotr Majer

Katedra Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego

Wydział Prawa i Administracji UWM

Struktura, zadania i prawne podstawy działalności aparatu państwowego II RP do spraw repatriacji, reemigracji i emigracji

Odrodzona w 1918 r. Polska niemal od pierwszych dni państwowości musiała zmierzyć się z jednym z najtrudniejszych politycznie i społecznie problemów, jakim było wielomilionowe polskie wychodźstwo. Powstało ono nie tylko na skutek wcześniejszego braku państwowości, w tym uwarunkowań politycznych i ekonomicznych, ale też w znacznej mierze z powodu działań wojennych. Na ziemiach okupowanych przez Niemcy i Austro-Węgry mobilizacja objęła większość mężczyzn w sile wieku. Rosjanie, opuszczając w 1915 r. okupowane dotąd ziemie polskie, ewakuowali w głąb Rosji około 1,5 mln ludności cywilnej. Z kolei w wyniku kolejnych ofensyw rosyjskich na froncie z Austrią ewakuowało się z Małopolski w głąb Austrii około 0,5 mln osób. W Niemczech znajdowało się też około 0,5 mln polskich robotników sezonowych szukających pracy z własnej woli bądź rekrutowanych przymusowo przez instytucje niemieckie. Toteż gdy pojawiła się możliwość odzyskania przez państwo niepodległości, a tym bardziej gdy możliwość ta zaczęła się materializować, do kraju zaczęły zmierzać rzesze wychodźców.

Pierwsza fala Polaków korzystających z rozpadu frontu niemiecko-rosyjskiego dotarła z Rosji do jeszcze nie powstałego państwa latem 1918 r. Późną jesienią rozpoczęła się duża fala powrotów z Niemiec. Stosunkowo najszybciej opuścili je robotnicy polscy z Królestwa Polskiego, internowani bądź wywiezieni przez okupanta. Później zaczął się masowy, często spontaniczny, powrót wychodźców polskich ze środkowych i zachodnich Niemiec, a nawet z pogranicza polsko-niemieckiego¹. Część Polaków przyspieszała decyzję o powrocie na skutek celowej polityki dotychczasowych pracodawców. Na przełomie listopada i grudnia 1918 r. właściciele kopalń w Westfalii, przewidując pogorszenie koniunktury rynkowej, wyrzucili bądź zwolnili z pracy wielu z nich².

¹ E. Kołodziej, *Dzieje Polonii w zarysie. 1918–1939*, Warszawa 1991, s. 14.

² M. Piotrowski, *Reemigracja Polaków z Niemiec 1918–1939*, Lublin 2000, s. 80.

Masowy powrót do zniszczonego wojną i będącego dopiero w fazie formowania państwa groził wieloma niebezpieczeństwami, głównie o charakterze gospodarczym. Dostrzegali to już pierwszy rząd polski, co ilustruje jeden z dokumentów Rady Ministrów z tego okresu, tak rysujący tę sytuację: „Kraj stoi przed bezrobociem szerokich mas ludowych. Z Niemiec wraca około 700 tysięcy jeńców cywilnych i wojennych. Z Rosji wraca jeszcze 150 tysięcy wygnańców. Rzesze te zostaną prawdopodobnie powiększone przez pracowników warsztatów i fabryk, które w obecnych warunkach ekonomicznych mogą zawieszać swe czynności. Rząd więc musi się liczyć z tym, iż w kraju będzie około miliona ludzi pozbawionych pracy”³.

Brak możliwości zapewnienia powracającym z obczyzny Polakom nie tylko pracy, ale i egzystencji spowodował, że nie byli oni zachęceni do powrotu, a wręcz nakłaniano ich pozostania w miejscach pobytu. Działania takie podejmował pierwszy konsul polski w Berlinie Karol Rose, który 20 grudnia 1918 r. wydał nawet komunikat w tej sprawie, rozpowszechniony przez gazety. Pisał w nim: „Na razie Konsulat zwraca się do wszystkich Rodaków polskich w Niemczech z serdeczną prośbą i radą, żeby nikt samowolnie nie opuszczał obecnego miejsca pracy. Usłuchanie tej rady leży przede wszystkim w interesie robotników, bo, o ile jeszcze teraz spokojnie lub kilka tygodni poczekają, to Konsulat ręczy, że potem zostaną odstawieni do kraju zupełnie darmo i wyjadą z punktów zbornych pod opieką delegatów Konsulatu zaopatrzeni w środki żywności na czas jazdy kolejowej. [...] A zatem, na miłość Boską, miejcie jeszcze trochę cierpliwości, nacierpieliście się już tyle poczekajcie zatem jeszcze te parę lub kilka tygodni [...]. Pamiętajcie o tem, że Polska jest wyniszczona, fabryki stoją, gospodarstwa rolne również nie pracują tak jak dawniej i że byłoby to dla kraju wprost nieszczęście, gdyby wróciły od razu krociowe rzesze robotnicze. Każdy tydzień opóźnienia stanowić będzie dla rządu i społeczeństwa polskiego – które zgoła nie są Waszego losu obojętne – ogromną ulgę i da im możliwość stopniowego i planowanego rozmieszczenia robotników, którzy tylko w tym wypadku znajdą w Polsce jaki taki zarobek”⁴.

Apele i inne działania mające skłonić polskie wychodźstwo do opóźnienia decyzji o powrocie do kraju miały ograniczoną skuteczność. Stąd wraz z budową aparatu administracyjnego państwa tworzone struktury, których początkowym celem była repatriacja, rozumiana jako organizacja powrotu do kraju osób, które znalazły się poza jego granicami w charakterze jeńców, zdemobilizowanych żołnierzy lub wskutek przymusowego przesiedlenia wynikłego z decyzji władz okupacyjnych⁵. Dla tych celów już 11 listopada 1918 r. uchwałą Rady Kierowników Ministerstw utworzono Państwowy Urząd ds. Jeńców, podległy bezpośrednio Radzie Ministrów. Dekretem Naczelnika Państwa z 30 grudnia 1918 r. został on przekształcony

³ *Polityka społeczna państwa polskiego 1918–1935*, Warszawa 1935, t. II, s. 133.

⁴ K. Rose, *Wspomnienia berlińskie*, Warszawa 1933, s. 121–122.

⁵ Definicja repatriacji, zob. W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych*, Warszawa 1994, s. 436.

w Państwowy Urząd ds. Powrotu Jeńców, Uchodźców i Robotników⁶. Jego przepisy nadawały temu urzędowi status instytucji tymczasowej zobowiązanej do:

a) sprowadzenia do miejsca zamieszkania jeńców, uchodźców i robotników Polaków;

b) zorganizowanego przemieszczenia przez ziemie Państwa Polskiego do właściwych punktów granicznych jeńców, uchodźców i robotników obcych narodowości;

c) zapewnienia opieki sanitarno-żywnościowej przemieszczanym przez ziemie polskie jeńcom, uchodźcom i robotnikom;

d) uregulowania za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych warunków powrotu do kraju jeńców, uchodźców i robotników przebywających poza granicami Polski⁷.

Zadaniom Urzędu odpowiadała struktura organizacyjna – w jego skład wchodziło pięć wydziałów: Ogólny, Prowincjonalny, Statystyczno-Rozrachunkowy, Zagraniczny i Służby Etapów. Pierwszy nich miał charakter wspomagający, bowiem zajmował się szeroko rozumianymi sprawami administracyjnymi⁸. Pozostałe wypełniały powinności merytoryczne. Wydział Prowincjonalny zajmował się tworzeniem punktów etapowych i żywnościowych, organizował aprowizację i pomoc sanitarno-lekarską oraz zapewniał stałą inspekcję punktów etapowych i żywnościowych. Wydział Statystyczno-Rozrachunkowy prowadził ewidencję jeńców, uchodźców i robotników oraz przygotowywał materiały niezbędne do przewidywanych między państwowych rokowań dotyczących zwrotu kosztów związanych z repatriacją. Wydział Zagraniczny miał w porozumieniu i za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zewnętrznych zapewnić opiekę i pomoc jeńcom, uchodźcom i robotnikom przebywającym poza krajem oraz przygotować umowy między państwowe dotyczące ich powrotu. Wreszcie Wydział Służby Etapów był swoistą ekspozyturą władz wojskowych, bowiem kierował nim wojskowy naczelnik służby etapów, który był przedstawicielem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

Państwowy Urząd ds. Powrotu Jeńców, Uchodźców i Robotników funkcjonował jako odrębna struktura dwa lata. Ustawą z 4 listopada 1920 r. został włączony w skład Urzędu Emigracyjnego przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej⁹, który miał pełną właściwość w sprawach związanych z przemieszczeniami ludności. Wynikało to bezpośrednio z art. 1 rozporządzenia Rady Ministrów powołującego ten urząd¹⁰, stanowiącego, że w jego działalności: „ześrodkowują się wszystkie sprawy

⁶ Dekret o utworzeniu Państwowego Urzędu do spraw Powrotu Jeńców, Uchodźców i Robotników (Dz.U. RP z 1919 r., nr 3, poz. 84).

⁷ Ibidem.

⁸ Jego kompetencje precyzował art. 6. stanowiąc, że: „prowadzi kancelarię Urzędu, kasę, rachubę, kontrolę, zestawia budżety, informuje prasę i załatwia sprawy personalne”.

⁹ Ustawa z dnia 4 listopada 1920 r. w przedmiocie uregulowania spraw dobrowolnej oraz przymusowej migracji ludności (Dz.U. RP nr 108, poz. 707).

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 1920 r. w przedmiocie utworzenia Urzędu Emigracyjnego przy Ministerstwie Pracy i Opieki Społecznej (Dz.U. RP nr 39, poz. 232).

dotyczące emigracji, reemigracji, imigracji i opieki nad wychodźcami”¹¹. Wspomnianą ustawą z 4 listopada 1920 r. kompetencje Urzędu Emigracyjnego poszerzono o sprawy znoszonego Urzędu ds. Powrotu Jeńców, Uchodźców i Robotników, co wprost wynikało z art. 1 ustawy: „temuż Urzędowi przekazuje się wszelkie sprawy dotyczące powrotu jeńców, aż do czasu ich zupełnego uregulowania”.

Pozbawienie autonomiczności instytucjonalnej spraw związanych z repatriacją okazało się przedwczesne. Wojna z Rosją sowiecką, zakończona traktem ryskim¹², spowodowała bowiem kolejną masową falę powrotów do kraju. Wymagało to poczynienia odpowiednich działań organizacyjnych, szczególnie dotyczących transportu repatriantów oraz zapewnienia im wyżywienia na czas podróży, jak również opieki sanitarnej. Do tych zadań powołano początkowo urząd Nadzwyczajnego Komisarza ds. Repatriacji, zastąpiony w 1922 r. przez Międzyministerialną Radę ds. Repatriacyjnych¹³.

Repatriacja została uznana za zakończoną w lipcu 1924 r.¹⁴ W jej ramach do kraju powróciło około 2,5–3 mln osób, z czego z Rosji około 1 200 tys. osób. Wymagało to olbrzymiego wysiłku organizacyjnego, koordynowanego przez wymienione wyżej instytucje centralne. Podlegało im m.in. 170 placówek przejściowych i rozdzielczych (tzw. etapów) rozmieszczonych w różnych punktach kraju, ale głównie w pobliżu granic państwowych. Obok nich funkcjonowały w różnych krajach europejskich specjalne misje przeprowadzające repatriacje obywateli polskich, którzy mieli status jeńców wojennych lub zdemobilizowanych żołnierzy armii obcych. Trudny do przecenienia wkład w przeprowadzenie repatriacji wniosło też wiele innych instytucji państwowych i organizacji społecznych, szczególnie Polski Czerwony Krzyż oraz Stowarzyszenie YMCA¹⁵.

Uczestnictwa struktur państwa wymagała również reemigracja. Jedną z czterech sekcji powołanego w listopadzie 1918 r. Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej zajmowała się sprawami pośrednictwa pracy i emigracji robotniczej. Niemal jednocześnie na podstawie dekretu Naczelnika Państwa z 27 stycznia 1919 r. zaczęto tworzyć struktury terenowe mające zajmować się reemigrantami¹⁶. Zadaniem

¹¹ Ibidem.

¹² Traktat określił losy ludności polskiej znajdującej się na terytorium kontrolowanym przez bolszewików. O obywatelstwo polskie mogły się starać osoby, które ukończyły 18 rok życia i 1 sierpnia 1919 r. były zameldowane na terenie dawnego Królestwa Polskiego. Do Polski mogli wyjechać również potomkowie powstańców zesłanych w latach 1830–1865 oraz wszyscy, którzy mogli udowodnić, że są nie dalej niż w trzecim pokoleniu potomkami osób, które stale zamieszkiwały na terytorium dawnej Rzeczypospolitej. Zainteresowani mieli 1 rok na złożenie oświadczenia o wyborze obywatelstwa; szerzej J. Kumaniecki, *Pokój polsko-radziecki 1921. Geneza – rokowania – traktat – komisje mieszane*, Warszawa 1985; M. Wojciechowski (red.), *Traktat ryski 1921 roku po 75 latach: studia*, Toruń 1998.

¹³ *Polityka społeczna...*, s. 194.

¹⁴ Ibidem.

¹⁵ Z ang. Young Men's Christian Association – Związek Chrześcijańskiej Młodzieży Męskiej.

¹⁶ Dekret o organizacji państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami (Dz.U. RP z 1919 r., nr 11, poz. 127).

tym obarczono państwowe urzędy pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami, które miały powstać w miastach powiatowych, punktach pogranicznych oraz w innych miejscowościach, w zależności od potrzeb. Dekret w art. 2 precyzował ich powinności:

- 1) pośrednictwo pracy dla wszelkich kategorii pracowników, poszukujących zarobków tak wewnątrz kraju jak za granicą;
- 2) porada przy wyborze lub zmianie zawodu;
- 3) udzielanie informacji o krajowych i zagranicznych stosunkach zarobkowych, dostarczanie wychodźcom wiadomości, potrzebnych do strzeżenia się przed błędami i wyzyskiem podczas podróży i na miejscu pobytu za granicą, kontrola treści umów, zawieranych z pracownikami sezonowymi (zwłaszcza z większymi grupami robotników) przez przedsiębiorców zagranicznych, pośredniczenie w udzielaniu zaliczek na podróż, pomoc przy wymianie pieniędzy;
- 4) popieranie reemigracji, ochrona wychodźców i reemigrantów w granicach kraju;
- 5) zbieranie i zestawianie dat statystycznych, dotyczących rynków pracy, ruchu wychodźczego i przychodźczego oraz reemigracji;
- 6) inne czynności, które określają ustawy o publicznem pośrednictwie pracy i ustawa emigracyjna.

Wspomniane struktury – zarówno centralne, jak i terytorialne – tworzyły stałą część powstającego aparatu administracyjnego państwa. Reemigracja wymagała jednak również działań doraźnych, wypełnianych przez powoływane dla tych celów organy. Taki epizodyczny charakter mieli delegaci rządowi sprawujący opiekę na emigrantami wyjeżdżającymi do kraju w transportach zbiorowych, jak też przydzieleni do licznych placówek konsularnych i dyplomatycznych attache emigracyjni, których przemianowano następnie na radców emigracyjnych, redukując jednocześnie ich liczbę do trzech – w Paryżu, Berlinie i Buenos Aires¹⁷.

Wzrastająca liczba reemigrantów wymagała uporządkowania i wzmocnienia instytucji mających zajmować się tą potrzebującą wsparcia grupą społeczną. Rozporządzeniem Rady Ministrów z 22 kwietnia 1920 r. utworzono Urząd Emigracyjny podległy Ministrowi Pracy i Opieki Społecznej. Jak zaznaczono wcześniej, otrzymał on pełnię kompetencji dotyczących spraw emigracji, reemigracji, imigracji i opieki nad wychodźcami. Jednocześnie w art. 2 szczegółowo określono jego zadania, zaliczając do nich:

- a) przygotowywanie ustaw i rozporządzeń w przedmiotach podlegających kompetencji Urzędu;
- b) przygotowywanie z współudziałem Ministerstwa Spraw Zagranicznych konwencji emigracyjnych i wszelkich układów międzynarodowych dotyczących emigracji, reemigracji i imigracji;

¹⁷ *Polityka społeczna...*, s. 196.

- c) nadzór nad kontraktowaniem robotników do pracy za granicą;
- d) przeciwdziałanie szkodliwej propagandzie emigracyjnej i nielegalnemu werbunkowi emigracyjnemu;
- e) zbieranie i udzielanie wiadomości o stosunkach panujących w państwach obcych pod względem konjunktury emigracyjnej i informowanie o nich instytucji, osób i władz interesowanych;
- f) sprawy związane z organizacją transportów emigrantów i reemigrantów;
- g) opieka nad emigrantami i reemigrantami w czasie podróży;
- h) ochrona praw i interesów emigrantów na miejscu pracy;
- i) opieka nad reemigrantami bezpośrednio po ich powrocie do kraju;
- j) współdziałanie z Ministerstwem Skarbu w organizacji przesyłania oszczędności wychodźców do kraju;
- k) popieranie zrzeszeń i instytucji społecznych i gospodarczych w kraju i za granicą, których celem jest niesienie pomocy i opieka nad emigrantami i reemigrantami oraz nadzorowanie działalności tych zrzeszeń i instytucji pod względem stosowania się do przepisów emigracyjnych;
- l) opinjowanie w sprawach udzielania koncesji zagranicznym kompanjom okrętowym na sprzedaż w Polsce biletów III-ej klasy i międzypokładowych;
- m) prowadzenie w porozumieniu z Głównym Urzędem Statystycznym statystyki ruchu emigracyjnego, reemigracyjnego i imigracyjnego.

Strukturami terenowymi tego Urzędu były utworzone wcześniej państwowe urzędy pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami¹⁸ oraz komisarz emigracyjny w Gdańsku. Ten ostatni organ w zasadzie nie zaistniał, bowiem został zniesiony rozporządzeniem Rady Ministrów z 31 maja 1920 r.¹⁹

Rozporządzenie powołujące Urząd Emigracyjny zapowiadało utworzenie Rady Emigracyjnej jako organu doradczego tej instytucji. Materializacja ww. zapowiedzi nastąpiła 9 czerwca 1921 r., kiedy rozporządzeniem Rady Ministrów powołano instytucję o nieco zmodyfikowanej nazwie i pozycji ustrojowej – zamiast ciała doradczego Urzędu Emigracyjnego ukonstytuowano organ opiniodawczy Ministra Pracy i Opieki Społecznej. Podniesioną rangę anonsowała skorygowana nazwa, do której dodano słowo „Państwowa”²⁰. Rada składała się z 24 członków mających następujące rekomendacje: 8 reprezentowało Sejm, kolejnych 8 – wymienionych w rozporządzeniu ministrów (Spraw Wewnętrznych, Spraw Zagranicznych, Spraw Wojskowych, Przemysłu i Handlu, Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Skarbu, Zdrowia Publicznego oraz Dyrektora Głównego Urzędu Statystycznego), ostatnich zaś 8 miało wywodzić się spośród osób mających przygotowanie merytoryczne w zakresie

¹⁸ Na podstawie dekretu Naczelnika Państwa z 27 stycznia 1919 r.

¹⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 31 maja 1920 r. w przedmiocie zmiany art. 4-go rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 kwietnia 1920 r. (Dz.U. RP nr 45, poz. 279).

²⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 czerwca 1921 r. o utworzeniu Państwowej Rady Emigracyjnej (Dz.U. RP nr 64, poz. 403).

polityki migracyjnej. Ta część składu Rady została powołana na okres trzech lat na wniosek dyrektora Urzędu Emigracyjnego przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej.

Określone w paragrafie 2 rozporządzenia zadania Rady odpowiadały ściśle jej zakładanym celom, sprowadzając się do:

- a) opinjowania na wniosek Urzędu Emigracyjnego w sprawach dotyczących polityki emigracyjnej, reemigracyjnej i imigracyjnej;
- b) opinjowania projektów ustawodawczych w powyższych sprawach;
- c) opinjowania projektów konwencji międzynarodowych, zawrzeć się mających w sprawach emigracji, reemigracji i imigracji;
- d) opinjowania podań towarzystw okrętowych o udzielenie zezwoleń na sprzedaż kart okrętowych 111 kl. i międzypokładowych;
- e) przedkładania Urzędowi Emigracyjnemu wniosków i uwag w przedmiocie ustawodawstwa, polityki i opieki emigracyjnej, imigracyjnej i reemigracyjnej.

Zorganizowana w początkowym okresie państwowości administracja ds. emigracyjnych i reemigracyjnych uległa modyfikacjom po przewrocie majowym. Korekty te wprowadziło rozporządzenie Prezydenta RP z 11 października 1927 r. o emigracji²¹ wraz z rozporządzeniem wykonawczym do niego z 23 grudnia 1927 r.²² W podstawowym dla tych zmian akcie – rozporządzeniu Prezydenta RP – dokonano uściślenia pojęcia emigranta, stanowiąc, że za takowego należy uznawać obywatela polskiego, 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 już wyemigrowali poprzednio” (art. 1). Status ten przysługiwał również rodzinie emigranta przebywającej razem z nim poza krajem.

Dość istotną nowością był przepis upoważniający właściwe organy do wstrzymania emigracji do krajów, w których narażona byłaby ochrona życia, wolności, mienia oraz interesów ekonomicznych i moralnych emigrantów lub jeśli wymagałyby tego względy dobra publicznego. Z delegacji tej organy państwa skorzystały dwukrotnie. Po raz pierwszy w styczniu 1928 r., kiedy wstrzymano na 3 tygodnie emigrację do Argentyny²³. Drugi raz odwołano się do tej możliwości w 1929 r., kiedy powołując się na względy dobra publicznego, wstrzymano emigrację osób nieposiadających w kraju, do którego zamierzały emigrować, zapewnionej odpowiedniej pracy lub nieposiadających tam zapewnionych dostatecznych środków utrzymania²⁴. Zakaz ten został

²¹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927 r. o emigracji (Dz.U. RP nr 89, poz. 799).

²² Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 23 grudnia 1927 r. w sprawie wykonania rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o emigracji (Dz.U. RP z 1928 r., nr 6, poz. 37).

²³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych z dnia 17 stycznia 1928 r. w sprawie czasowego wstrzymania emigracji do Argentyny (Dz.U. RP nr 8, poz. 62).

²⁴ Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 1928 r. w sprawie częściowego wstrzymania emigracji (Dz.U. RP nr 26, poz. 239).

przedłużony rozporządzeniem z 31 grudnia 1929 r. i miał obowiązywać do odwołania²⁵. Formalnie ograniczenie to obowiązywało do 12 października 1944 r.

Inne ograniczenie było związane z wiekiem i płcią. Generalnie mężczyźni, którzy osiągnęli 18 rok życia, mogli samodzielnie podejmować decyzję w kwestii emigracji. Młodszy mogli emigrować pod opieką osób pełnoletnich z grona najbliższej rodziny lub po uzyskaniu zezwolenia Urzędu Emigracyjnego. Kobiety pozostawiono prawo decydowania o wyjeździe po ukończeniu 21 lat życia, zaś młodsze musiały mieć zapewnioną opiekę męża lub najbliższych krewnych, bądź dysponować zaproszeniem z kręgu tych samych osób. Zastrzeżono jednocześnie, że w wyjątkowych wypadkach Urząd Emigracyjny może zezwolić na wyjazd kobietom niespełniającym wymaganych warunków.

W organizacji aparatu władzy publicznej ds. emigracji rozporządzenie pozostawiało jako organ centralny Urząd Emigracyjny, któremu podporządkowano bardziej rozbudowane struktury terytorialne. Obok utrzymanych państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami w zakresie spraw dotyczących emigracji, powołano bowiem radcę przy Komisarzu Generalnym Rzeczypospolitej Polskiej w Gdańsku oraz utworzono ekspozytury i etapy emigracyjne na głównych punktach granicznych tudzież punktach zbornych wewnątrz kraju. Rozporządzenie wykonawcze z września 1928 r. określiło umiejscowienie pięciu wyróżnionych ekspozytur z następującą właściwością terytorialną:

- Ekspozytura Urzędu Emigracyjnego w Warszawie o właściwości obejmującej m. st. Warszawę oraz województwa: warszawskie, kieleckie, lubelskie, łódzkie, poznańskie i pomorskie;
- Ekspozytura Urzędu Emigracyjnego w Krakowie o właściwości obejmującej województwa krakowskie i śląskie;
- Ekspozytura Urzędu Emigracyjnego w we Lwowie o właściwości obejmującej województwa: lwowskie, stanisławowskie, tarnopolskie;
- Ekspozytura Urzędu Emigracyjnego w Brześciu n/B. o właściwości obejmującej województwa: poleskie i wołyńskie;
- Ekspozytura Urzędu Emigracyjnego w Białymstoku o właściwości obejmującej województwa: białostockie, nowogródzkie i wileńskie²⁶.

Podstawowym zadaniem ekspozytur, co też precyzowało rozporządzenie, było przyznawanie osobom zamierzającym wyjechać z kraju statusu emigranta – pod warunkiem spełnienia warunków ustawowych – oraz wyposażanie ich w odpowiednie dokumenty – paszporty emigracyjne. Ponadto personel ekspozytur został zobowiązany do wykrywania określonych przestępstw, kontroli przedsiębiorstw zajmują-

²⁵ Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych z dnia 31 grudnia 1929 r. w sprawie przedłużenia mocy obowiązującej rozporządzenia Ministra Pracy i Opieki Społecznej w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych z dnia 9 lutego 1928 r. w sprawie częściowego wstrzymania emigracji (Dz.U. RP z 1930 r., nr 3, poz. 22).

²⁶ Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 28 września 1928 r. w sprawie ustanowienia ekspozytur Urzędu Emigracyjnego (Dz.U. RP nr 92, poz. 805).

cych się przewozem emigrantów, rozstrzygnięciem odwołań od orzeczeń państwowych urzędów pośrednictwa pracy i opieki nad wychodźcami.

Urząd Emigracyjny, oprócz spraw realizowanych na terenie kraju, miał w swojej właściwości zadania realizowane poza jego granicami. Podejmował je za pośrednictwem organów Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Przy czym w krajach uznanych za szczególnie ważne dla emigracji Minister Spraw Zagranicznych na wniosek Ministra Pracy i Opieki Społecznej mógł ustanawiać osobnych radców do spraw emigracyjnych, pełniących swe obowiązki służbowe przy przedstawicielstwach dyplomatycznych, w krajach zaś, w których nie było tych przedstawicielstw – przy konsulatach.

Rozporządzenie Prezydenta RP z 11 października 1927 r. o emigracji utrzymało Państwową Radę Emigracyjną jako organ opiniodawczy Ministra Pracy i Opieki Społecznej, z podobnymi jak poprzednio zadaniami²⁷. Dokonano natomiast dość znaczącej zmiany jej składu osobowego. W miejsce obowiązującego uprzednio klucza politycznego w doborze członków (przedstawiciele Sejmu, naczelnych organów państwa) wprowadzono klucz społeczno-merytoryczny. Radę mieli bowiem odąd tworzyć reprezentanci trzech grup społecznych: uznanych autorytetów w obszarze spraw emigracyjnych; przedstawicieli centralnych zawodowych organizacji robotniczych, rzemieślniczych i pracowników umysłowych; przedstawicieli organizacji społecznych, działających w zakresie opieki nad emigrantami. Ich liczbę miało określić rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej, który wykonał tę delegację 23 grudnia 1927 r. Odąd w skład Państwowej Rady Emigracyjnej miało wchodzić 15 uznanych reprezentantów problematyki emigracyjnej, 7 przedstawicieli centralnych zawodowych organizacji robotniczych, rzemieślniczych i pracowników umysłowych oraz 5 reprezentantów organizacji społecznych zajmujących się emigrantami²⁸. Rozporządzenie, oprócz skorygowania struktur administracyjnych zajmujących się sprawami migracyjnymi, wprowadzało dość istotną modyfikację w polityce państwa w tym obszarze poprzez wyodrębnienie w budżecie państwa środków przeznaczonych na rzecz emigrantów. Środki te, co sprecyzowano w art. 23, miano przeznaczać:

- a) na cele, związane z wyszkoleniem zawodowym emigrantów i udzielaniem wiadomości o warunkach pracy i pobytu w krajach imigracyjnych;
- b) na wydatki, związane z badaniem terenów, nadających się dla emigracji zarobkowej i osadnictwa, oraz na ogłaszanie wyników tych prac;
- c) na udzielanie zapomóg pozostającym na terytorium Rzeczypospolitej rodzinom emigrantów w wypadkach, zasługujących na szczególne uwzględnienie;

²⁷ Precyzował to art. 16 rozporządzenia, który stanowił: „Do zakresu działania Państwowej Rady Emigracyjnej należy: 1) wydawanie opinii w sprawach poddanych pod jej obrady przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej, a dotyczących: a) polityki emigracyjnej, reemigracyjnej i imigracyjnej, b) projektów ustawodawczych w powyższych sprawach, c) projektów konwencji międzynarodowych w sprawach emigracji, reemigracji i imigracji, d) udzielania koncesyj na przewóz emigrantów; 2) przedstawianie Ministrowi wniosków i uwag w przedmiocie ustawodawstwa, polityki i opieki emigracyjnej, reemigracyjnej i imigracyjnej”.

²⁸ Ibidem, art. 33.

- d) na urządzenie stacji granicznych;
- e) na fundusz Ministerstwa Spraw Zagranicznych, przeznaczony na utrzymanie specjalnego personelu kontraktowego, pracującego na placówkach zagranicznych w sprawach emigracyjnych;
- f) na urządzenie w krajach osiedlenia szkół, burs, czytelni i domów ludowych dla emigrantów, organizowanie odczytów i widowisk o charakterze kulturalnym i społecznym;
- g) na pokrywanie kosztów nauczania i utrzymania na terytorjum Rzeczypospolitej dzieci emigrantów, w wypadkach zasługujących na szczególne uwzględnienie;
- h) na udzielanie zasiłków instytucjom społeczno-kulturalnym i filantropijnym, mającym za zadanie roztaczanie opieki nad emigrantami.

O użyciu środków przeznaczonych na ww. cele miała decydować pięcioosobowa komisja składająca się z dyrektora Urzędu Emigracyjnego jako jej przewodniczącego, trzech reprezentantów ministerstw (Spraw Zagranicznych, Skarbu, Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego) oraz urzędnika Urzędu Emigracyjnego, zajmującego się sprawami kredytu na cele opieki nad emigrantami. Szczegółowe zasady funkcjonowania komisji określił Minister Pracy i Opieki Społecznej w regulaminie z czerwca 1928 r.²⁹

Regulacje prawne dotyczące szeroko rozumianej emigracji, wprowadzone pod koniec 1927 r., oprócz zmian w strukturze aparatu administracyjnego zajmującego się tym obszarem działalności, usiłowały przyznać państwu większą rolę w kształtowaniu aktywnej polityki emigracyjnej. Podstawowym jej narzędziem miało być ograniczenie swobody wychodźstwa uzasadniane potrzebą chronienia interesów potencjalnych emigrantów. Stąd Minister Opieki Społecznej otrzymał prawo wstrzymania emigracji, częściowo lub całkowicie, do państw, w których zagrożone byłoby życie, wolność i mienie emigrantów³⁰. Innym elementem reglamentacyjnej polityki państwa było ustanowienie paszportu emigracyjnego wydawanego przez władze emigracyjne. Skuteczne ubieganie się o ten dokument uzależnione było od spełnienia kilku warunków. W przypadku emigracji do krajów europejskich oczekiwano posiadania przez zainteresowanych umowy o pracę lub zaproszenia ze strony rodziny oraz zezwolenia odpowiednich organów państwa docelowego na pobyt w charakterze imigranta. W przypadku pozostałych krajów, określanych mianem zamorskich, warunkiem uzyskania paszportu emigracyjnego było posiadanie zaproszenia od rodziny oraz dysponowanie kwotą pieniężną pozwalającą na samodzielne utrzymanie się przez pewien okres czasu. Niektóre kategorie osób nie miały prawa ubiegania się o uzyskanie takiego dokumentu³¹.

²⁹ Regulamin postępowania i prac komisji do spraw podziału i użycia kredytu państwowego, przeznaczonego na cele opieki nad emigrantami (M.P. z 1928 r., nr 141, poz. 244).

³⁰ Jak wcześniej zaznaczono, z możliwości tej skorzystano dwukrotnie.

³¹ Prawa tego odmówiono – co zaznaczono wcześniej – kobietom do lat 21 i mężczyznom do lat 18 pragnącym wyjechać samotnie (art. 5 rozporządzenia Prezydenta z 1927 r.), a ponadto osobom niezdolnym do samodzielnego utrzymania się oraz osobom, którym państwa imigracyjne odmówiły prawa wjazdu (art. 6).

Elementem aktywnej emigracyjnej polityki państwa, oprócz działań, które określić można jako *ad personam*, były środki prawne i propagandowe. W prawie karnym wprowadzono sankcje związane z prowadzeniem nielegalnej agitacji emigracyjnej i nielegalnego werbunku emigracyjnego. Penalizacja takich zachowań została w omawianym rozporządzeniu dokonana przepisami rozdziału VIII, zatytułowanego „Postanowienia karne”. Składał się on z 15 artykułów precyzujących rodzaj zachowań zabronionych oraz grożące za nie sankcje. Sprawcy byli zagrożeni karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 2 lat oraz grzywną do 5000 zł.

Drugim elementem systemowej działalności państwa zmierzającej do ograniczenia emigracji były regulacje adresowane do przedsiębiorstw zajmujących się transportem emigrantów. Wymagania i ograniczenia zostały skatalogowane w omawianym rozporządzeniu w rozdziale zatytułowanym „O przedsiębiorstwach trudniących się przewozem emigrantów”. Generalnie oczekiwano od nich zapewnienia emigrantom odpowiednich warunków higieny i bezpieczeństwa. Przedsiębiorstwa spełniające te warunki mogły ubiegać się o niezbędną dla prowadzenia takiej działalności koncesję, wydawaną według swobodnego uznania przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej oraz Ministra Przemysłu i Handlu na wniosek Urzędu Emigracyjnego.

Światowy kryzys gospodarczy w pierwszej połowie lat 30. doprowadził rzesze ludzi nie tylko do poszukiwania pracy, ale również środków zapewniających egzystencję. Państwa, zmuszone do zmian prowadzonej polityki migracyjnej, z reguły znosiły lub niwelowały obowiązujące w tym zakresie ograniczenia. W Polsce taka zasadnicza korekta została dokonana w czerwcu 1932 r., kiedy Prezydent wydał rozporządzenie, mocą którego została *de facto* zniesiona wyodrębniona administracja zajmująca się sprawami emigracji³². Zlikwidowano wówczas podstawową instytucję właściwą w tym zakresie – Urząd Emigracyjny, a wraz z nim jego struktury terenowe w postaci ekspozytur i etapów emigracyjnych. Zlikwidowano też Państwową Radę Emigracyjną oraz komisję ds. podziału i użycia kredytu państwowego na cele opieki nad emigrantami.

Podstawowym organem, który przejął powinności likwidowanych struktur, został Minister Pracy i Opieki Społecznej. Ponadto część kompetencji otrzymał Minister Spraw Zagranicznych oraz wojewódzkie i powiatowe władze administracji ogólnej. Bardzo lakoniczne określenie podziału zadań wymagało doprecyzowania, co zostało dokonane w rozporządzeniu z czerwca 1932 r.³³ Ustalono w § 1, że właściwość Ministra Pracy i Opieki Społecznej jako organu centralnego obejmie:

- a) regulowanie ruchu emigracyjnego i reemigracyjnego;
- b) sprawy kontyngentów dla emigracji i osadnictwa i ich repartycji terytorjalnej;

³² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. o przekazaniu zakresu działania w sprawach emigracyjnych Ministrowi Spraw Zagranicznych i o zniesieniu Urzędu Emigracyjnego (Dz.U. RP nr 52, poz. 492).

³³ Rozporządzenie Ministra Pracy i Opieki Społecznej z dnia 28 czerwca 1932 r. w porozumieniu z Ministrami Spraw Zagranicznych i Spraw Wewnętrznych o właściwości władz w zakresie spraw emigracyjnych w kraju (Dz.U. RP nr 55, poz. 541).

c) przygotowywanie i opinjowanie konwencji i układów międzynarodowych, jako też udział w konferencjach i kongresach międzynarodowych w zakresie spraw emigracyjnych, wymienionych w art. 1 ust. 2 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 21 czerwca 1932 r. w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych;

d) wydawanie zezwoleń na najmowanie robotników i angażowanie osadników na wyjazd za granicę oraz sprawy nadzoru nad najmowaniem i angażowaniem;

e) sprawy organizacji lądowych i morskich transportów emigracyjnych i reemigracyjnych oraz wyznaczanie kierunku przejazdu emigrantów i reemigrantów;

f) wydawanie koncesyj przedsiębiorstwom na przewóz emigrantów, jako też wydawanie zezwoleń na przewóz emigrantów przez przedsiębiorstwa niekoncesjonowane;

g) normowanie i organizowanie opieki nad emigrantami i reemigrantami i ich rodzinami w kraju i w czasie transportu;

h) normowanie warunków działalności przedsiębiorstw, trudniących się werbunkiem, selekcją, kontraktowaniem i wysyłką emigrantów do krajów zamorskich i kontynentalnych oraz sprawy nadzoru nad tą działalnością,

i) organizacja służby informacyjnej dla migrantów i nadzór nad działalnością informacyjną w zakresie spraw emigracyjnych;

j) wydawanie zezwoleń na trudnienie się udzielaniem wiadomości o stosunkach w państwach obcych pod względem konjunktury emigracyjnej i osadniczej, udzielaniem porad w sprawach przesiedlania się za granicę w celach emigracyjnych i osadniczych oraz ułatwianiem wyjazdów w tychże celach;

k) normowanie i organizacja przeciwdziałania niedozwolonej agitacji wychodźczej i niedozwolonemu werbunkowi emigrantów, wykrywanie i ściganie przestępstw emigracyjnych w tychże sprawach, jako też popieranie przed sądami oskarżeń o przestępstwa z art. 58–65 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927 r. o emigracji;

l) normowanie i organizacja zastępstwa emigrantów w sprawach o roszczenia majątkowe emigrantów do towarzystw przewozowych z mocy umów przewozowych;

m) sprawy nadzoru nad krajowymi instytucjami zajmującymi się sprawami emigracyjnymi; o ile sprawy te dotyczą działalności tych instytucji na terenie zagranicy, Minister Pracy i Opieki Społecznej załatwia je w porozumieniu z Ministrem Spraw Zagranicznych;

n) prowadzenie, w porozumieniu z Głównym Urzędem Statystycznym, statystyki ruchu emigracyjnego, reemigracyjnego i imigracyjnego;

o) sprawy tranzytu emigrantów państw, innych przez terytorjum Polski;

p) ostateczne rozstrzygnięcie odwołań od orzeczeń i zarządzeń, wydawanych w pierwszej instancji przez wojewodów (Komisarza Rządu m. st. Warszawy) w zakresie § 2 niniejszego rozporządzenia;

r) likwidacja Urzędu Emigracyjnego.

W województwie sprawy emigracyjne powierzono wojewodzie, którego obowiązki obejmowały generalnie podejmowanie decyzji w sprawach indywidualnych osób ubiegających się o wyjazd oraz sprawowanie nadzoru nad przedsiębiorstwami zajmującymi się transportem emigrantów. Był on też zobowiązany do dochodzenia czynów uznanych za przestępstwa w rozporządzeniu Prezydenta z 1927 r. oraz przyjmowania doniesień i skarg w sprawach nielegalnego werbunku, agitacji i pośrednictwa emigracyjnego³⁴. Ponieważ wcześniej sprawy te były poza kompetencjami wojewodów otrzymali oni prawo zatrudnienia urzędników do ich załatwiania, przy czym pierwszeństwo w tym zakresie przyznano województwom, w których usytuowane były ekspozytury Urzędu Emigracyjnego.

W powiatach sprawami emigracyjnymi i emigrantów miały zajmować się władze administracji ogólnej, których kompetencje dotyczyły głównie sprawowania bezpośredniej opieki nad emigrantami i reemigrantami. Urzędnicy obowiązani też byli do opracowania danych statystycznych dotyczących tych grup oraz załatwiania spraw zleczanych przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej³⁵. Również na tym szczeblu dopuszczono możliwość wyznaczenia do tych spraw specjalnych urzędników,

³⁴ Pełny katalog tych powinności obejmował: a) nadzór nad najmowaniem robotników i angażowaniem osadników na wyjazd za granicę; b) załatwianie spraw, związanych z uzyskaniem paszportów emigracyjnych; c) ostateczne rozstrzygnięcie odwołań od orzeczeń wydanych w zakresie § 3 przez powiatowe władze administracji ogólnej, a w Województwie Śląskiem przez komunalne urzędy pośrednictwa pracy; d) kontrola przedsiębiorstw, trudniących się przewozem emigrantów oraz rozstrzygnięcie spraw wynikających z umów przewozowych, zawartych przez emigrantów z przedsiębiorstwami przewozowymi; e) wydawanie zaświadczeń, upoważniających reemigrantów do przejazdu polskimi kolejami państwowymi na rachunek Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej w myśl istniejących w tym zakresie przepisów taryfowych; f) nadzór nad sposobem informowania migrantów przez powiatowe władze administracji ogólnej, a w Województwie Śląskiem komunalne urzędy pośrednictwa pracy, ponadto przez właściwe instytucje zastępcze Funduszu Bezrobocia i organizacje społeczne, jako też przedkładanie Ministerstwu Pracy i Opieki Społecznej wniosków w sprawie udzielania zezwoleń, przewidzianych art. 8 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927 r. o emigracji; g) ściganie przestępstw, przewidzianych w art. 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64 i 65 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 11 października 1927 r. o emigracji, przyjmowanie doniesień i skarg w sprawach nielegalnego werbunku, agitacji i pośrednictwa emigracyjnego, przeprowadzanie dochodzeń w myśl art. 68 tegoż rozporządzenia, kierowanie spraw do władz sądowych lub powiatowych władz administracji ogólnej jako też popieranie przed sądami oskarżeń o powyższe przestępstwa; h) likwidacja czynności Ekspozytur Urzędu Emigracyjnego; i) sprawy emigracyjne, zlecone osobnymi zarządzeniami Ministra Pracy i Opieki Społecznej. *Ibidem*, § 3.

³⁵ Pełny katalog tych powinności obejmował: a) ustalanie prawa osób, wyjeżdżających za granicę w celach emigracyjnych, do uzyskania bezpłatnego paszportu; b) pośredniczenie w udzielaniu emigrantom zaliczek na podróż i pomoc przy wymianie pieniędzy; c) sprawowanie opieki nad emigrantami i reemigrantami; d) zbieranie i zestawianie danych statystycznych, dotyczących emigracji, reemigracji i imigracji; e) angażowanie osadników, przeprowadzanie zaciągu i kontraktowanie robotników na wyjazd za granicę; f) nadzór nad organizacją transportów z emigrantami do punktów zbornych oraz wydawanie emigrantom i reemigrantom zaświadczeń do korzystania z ulg taryfowych na polskich kolejach państwowych; g) udzielanie informacji o krajowych i zagranicznych stosunkach zarobkowych i dostarczanie emigrantom wiadomości potrzebnych dla uniknięcia strat materialnych i moralnych, oraz dla uniknięcia wyzysku w czasie podróży i pobytu za granicą; h) załatwianie spraw emigracyjnych, zleczonych osobnymi zarządzeniami Ministra Opieki Społecznej – *ibidem*, § 3.

z zastrzeżeniem, że powinni oni pozostawać na etatach Ministerstwa Pracy i Opieki Społecznej.

Umiejscowione terytorialnie zadania otrzymał Radca ds. Emigracyjnych przy Komisarzu Generalnym RP w Gdańsku. Obejmowały one przede wszystkim sprawowanie nadzoru nad ruchem emigracyjnym z Polski i reemigracyjnym do Polski przez terytorium Wolnego Miasta Gdańsk oraz sprawowanie opieki nad emigrantami i reemigrantami przebywającymi na terenie tego miasta. Był również zobowiązany do załatwiania spraw zleczanych przez Ministra Pracy i Opieki Społecznej³⁶.

Przebudowa aparatu państwowego właściwego w sprawach migracyjnych, dokonana w warunkach kryzysu gospodarczego w 1932 r., była po części wymuszona, niemniej stanowiła swego rodzaju konieczność, którą okoliczności tylko przyspieszyły. Okres tużpowojenny, a szczególnie repatriacja wymagały bowiem bezpośredniego udziału państwa realizowanego przy pomocy wyspecjalizowanych struktur, dość rozbudowanych a przez to i kosztownych. Uporanie się z tym trudnym, drażliwym problemem – mającym również kontekst polityczny – sprawiło, że późniejsze migracje były powodowane głównie czynnikami ekonomicznymi, w tym następstwami wielkiego kryzysu gospodarczego. Nakładało to na państwo skromniejsze powinności, powodujące redukcję wyspecjalizowanego aparatu administracyjnego, którego zadania przejął na szczeblu centralnym Minister Pracy i Opieki Społecznej, a na szczeblu terytorialnym administracja ogólna. Był to czytelny sygnał postrzegania migracji jako naturalnych zachowań społecznych, zdejmujących w związku z tym z państwa zadania szczególne. Stąd zrekonstruowany w 1932 r. system organów państwa, na których spoczywały powinności związane z migracjami ludności, oparto na administracji ogólnej.

Summary

Structure, tasks and legal grounds for the state apparatus of the Second Republic for the repatriation, re-emigration and immigration

Key words: repatriation, re-emigration, immigration, the Second Polish Republic, the organs of authorities.

Poland after the restoration of statehood in 1918, had to solve the problem of millions of Poles outside its borders. They returned to the country in the repatriation and re-emigration. For this purpose, specialized bodies of public authority were set up. In time, another problem of migration has become emigration. Also in connection with the created state administrative apparatus and the basic principles relating to immigration have been normalized on the basis of statutory law.

³⁶ Ibidem, § 4.